

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2006 vp

Valtiontilintarkastajien kertomus 2005

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä joulukuuta 2005 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtiontilintarkastajien kertomuksen 2005 (K 16/2005 vp).

Jaostovalmistelu

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- valtiontilintarkastajien varapuheenjohtaja Jere Lahti, kansanedustaja Reijo Kallio ja kansanedustaja Pekka Vilkuna
- kansliapäällikkö Mauri Lehmusto, tarkastusneuvos Nora Grönholm, tarkastusneuvos Kaj Laine ja hallintoylitarkastaja Mari Nuutila, valtiontilintarkastajien kanslia.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Kaj Laine, ylitarkastaja Raimo Laitinen ja tarkastaja Marjatta Mylly, valtiontilintarkastajien kanslia
- oikeusministeri Leena Luhtanen, kehityspäällikkö Jouko Laitinen ja neuvotteleva virkamies Helinä Lehtinen, oikeusministeriö
- apulaisvaltakunnansyyttäjä Jorma Kalske, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikoskomisario Mia Poutanen, sisäasiainministeriö

- rikostarkastaja Tapio Kalliokoski, keskusrikospoliisi
- apulaisjohtaja Olli Tervo, Verohallitus
- markkinavalvoja Janne Häyrynen, Rahoitustarkastus.

Turvallisuus- ja puolustusjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Raimo Laitinen, valtiontilintarkastajien kanslia
- tekninen johtaja Hannu Olamo ja pelastusylitarkastaja Taito Vainio, sisäasiainministeriö
- rakennusneuvos Teppo Lehtinen, ympäristöministeriö
- johtaja Matti Orrainen, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö.

Sivistys- ja tiedejaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Kaj Laine, tarkastaja Marjatta Mylly ja tarkastaja Tuija Myllyvuori, valtiontilintarkastajien kanslia
- opetusneuvos Jussi Pihkala, opetusministeriö.

Maatalousjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Raimo Laitinen, valtiontilintarkastajien kanslia
- ylitarkastaja Tommi Kämpe, maa- ja metsätalousministeriö.

Liikennejaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Nora Grönholm ja tarkastaja Marjaana Solanne, valtiontilintarkastajien kanslia
- yli-insinööri Mikko Ojajarvi, liikenneneuvos Matti Roine ja rakennusneuvos Juhani Tervala, liikenne- ja viestintäministeriö.

Kauppa- ja teollisuusjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Anne Kalliomäki ja ylitarkastaja Seppo Niemi, valtiontilintarkastajien kanslia
- osastopäällikkö Kalle J. Korhonen ja hallitussihteeri Lauri Tenhunen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- varatoimitusjohtaja Pekka Nuuttila, Nordea Pankki Suomi Oyj
- asiantuntija Severi Keinälä, Elinkeinoelämän keskusliitto.

Sosiaali- ja työjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Nora Grönholm, ylitarkastaja Arto Mäkelä, ylitarkastaja Seppo Niemi ja tarkastaja Marjaana Solanne, valtiontilintarkastajien kanslia
- ylitarkastaja Ville Vehkasalo, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- apulaisosastopäällikkö Raimo Ikonen, lääkintöneuvos Jouko Isolauri, apulaisosastopääl-

likkö Olli Kerola, hallitussihteeri Virpi Korhonen, pääsihteeri Heidi Paatero ja neuvotteleva virkamies Matti Pulkkinen, sosiaali- ja terveysministeriö

- ylitarkastaja Natalia Härkin ja ylitarkastaja Timo Jokiperä, työministeriö
- toiminnanjohtaja Hilikka Nousiainen, Kuurojen Palvelusäätiö
- kehittämisspäälikkö Marja Vuorinen, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto STKL.

Asunto- ja ympäristöjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Arto Mäkelä, valtiontilintarkastajien kanslia
- ympäristöneuvos Antero Honkasalo, ympäristöministeriö.

Lisäksi turvallisuus- ja puolustusjaosto on saanut kirjallisen lausunnon Wood Focus Oy:ltä ja sosiaali- ja terveysjaosto Suomen Kuntaliitolta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yritysten kansainvälistymisen ja ulkomaisten investointien edistäminen

Valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet, miten julkisen hallinnon toimenpiteillä voidaan edistää suomalaisten yritysten kansainvälistymistä sekä vientiä ja miten ulkomaisten investointien saantia Suomeen voidaan parantaa. Kansainvälistyvien yritysten joukkoon on tullut yhä enemmän pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joten vienninedistämis- ja kansainvälistymispalveluilla (VKE-palvelut) on edelleen merkittävä rooli yritysten toimintojen tukemisessa. Palvelut eivät kuitenkaan käytännössä toimi riittävän tehokkaasti, vaan ne ovat usein hajanaisia eivätkä aina vastaa yritysten tarpeisiin. Ulkomaisten investointien lisäämiseksi valtiontilintarkastajat ovat korostaneet toimintaympäristön houkuttelevuutta sekä investointien esteiden poistamista.

Myös eri toimijoiden tiivis yhteistyö on välttämätöntä.

Valiokunta pitää tilintarkastajien nostamia aiheita tärkeinä ja ajankohtaisina ja yhtyy tilintarkastajien esittämiin kannanottoihin. Suomessa toimii sinänsä kattava VKE-palvelujen järjestelmä, mutta sitä ei aina tunneta riittävästi eikä palveluja osata kaikissa tilanteissa hyödyntää. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vain noin neljännes kaikista vientiyrityksistä tuntee riittävästi kansainvälistymiseen liittyviä palveluja. Vienninedistämispalvelut ovat usein vieraita etenkin pienille ja aloittaville yrityksille, jotka ovat vasta suuntautumassa kansainvälisille markkinoille.

Onkin tärkeää, että palveluista tiedotetaan aiempaa tehokkaammin ja kattavammin. On niin ikään tärkeää, että kaikilla toimijoilla on selkeä käsitys koko järjestelmän palvelutarjonnasta ja että eri toimijoiden yhteistyö on saumatonta. Valiokunta katsoo, että julkisia vienninedistämispalveluja tulee kohdistaa nimenomaan pieniin

yrityksiin ja keskisuuriin kasvuyrityksiin. Tilintarkastajat ovat korostaneet myös VKE-toimijoiden verkostoitumista. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen ja toteaa, että aiempaa kattavamman verkostoitumisen avulla voidaan tehokkaasti parantaa vuorovaikutusta ja tiedonkulkua yritysten ja palvelujen tarjoajien välillä.

Valiokunnan mielestä myös ulkomaanedustustojen laajaa edustusverkkoa tulisi hyödyntää aiempaa selkeämmin kansainvälistymisen ja viennin edistämisessä. Tuotteiden markkinointi edellyttää, että innovaatioketju toimii saumattomasti aina ideasta lopulliseen kansainväliseen tuotteeseen asti ja että VKE-palvelut muodostavat palvelukokonaisuuden, joka on käytettävissä sekä kotimaassa että ulkomailla.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös kansainvälistymisavustusten riittävyyteen. Saadun selvityksen mukaan rahoituksen kysyntä on noin 25—30 miljoonaa euroa, mutta esim. kuluvan vuoden talousarviossa siihen osoitettiin noin 17,6 miljoonaa euroa. Kuten tilintarkastajat ovat todenneet, Suomi on entistä riippuvaisempi yritysten kansainvälistymisestä ja viennistä ja yritysten on kansainvälistyttävä entistä varhaisemmassa vaiheessa. Tämä edellyttää sekä osaamista että taloudellisia voimavaroja.

Venäjä on yksi Euroopan nopeimmin kasvavista talouksista, ja se tarjoaa suomalaiselle elinkeinoelämälle merkittäviä mahdollisuuksia. Venäjään liittyvä osaaminen on kuitenkin heikentynyt. Valiokunta toteaa, että Suomen kilpailukyvyn ja yritysten kasvumahdollisuuksien kannalta on erittäin tärkeää, että Venäjä-tietoutta ja -osaamista vahvistetaan määrätietoisesti.

Kuten tilintarkastajat ovat todenneet, ulkomaisten investointien edistämiseksi on huolehdittava toimintaympäristön houkuttelevuudesta. Kilpailu investoinneista kiristyy jatkuvasti ja monet maat ovat panostaneet nimenomaan investointien edistämiseen. Suomessa tähän toimintaan osoitetut taloudelliset voimavarat ovat kuitenkin niukat moniin kilpailijamaihin nähden. On siksi ensiarvoisen tärkeää, että eri toimijoiden yhteistyö on tiivistä, jolloin niiden osaamista ja kapasiteettia voidaan hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Ulkomaisten inves-

tointien edistämisessä on perusteltua keskittyä erityisesti huippuosaamiseen sekä tutkimus- ja tuotekehitykseen liittyvään toimintaan.

Talousrikollisuus

Kertomuksessa tarkastellaan talousrikollisuutta osana Suomen kilpailukykyä ja hyvinvointivaltion haasteita. Talousrikollisuus sekä siihen liittyvä harmaa talous vääristävät kilpailua suhteessa lakia noudattaviin elinkeinonharjoittajiin ja merkitsevät mittavia verotulojen menetyksiä. Vahinkojen vuosittaisen määrän on arvioitu nousevan 5 miljardiin euroon, ja harmaaseen talouteen liittyvä pimeä työ vastaa noin 80 000:tta henkilötyövuotta.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi on valtioneuvoston piirissä vireillä lukuisia hankkeita. Valtaosa näistä kytkeytyy valtioneuvoston vuosille 2006—2009 hyväksymään periaatepäätökseen talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Järjestyksessä jo neljäs torjuntaohjelma on osa valtioneuvoston periaatepäätöstä sisäisen turvallisuuden ohjelmasta (23.9.2004). Talousrikostorjuntaan kuuluvat toimenpiteet ja siihen liittyvä lainvalmistelutyö on nyt koordinoitu aikaisempaa selvemmin valtionhallinnon tulosohjauksen kanssa. Tavoitteena on saada aikaan viranomaisten yhteinen torjuntastrategia. Talousrikollisuuden torjunnassa on saavutettu tuloksia mitattuna rikostutkimuksen tehokkuudella ja rikoshyödyn takaisinsaannilla.

Valtiovarainvaliokunnan saama selvitys osoittaa toisaalta, että talousrikosten tutkinta on vaikeutunut entisestään. Talousrikollisuus on aikaisempaa monimuotoisempaa, talousrikokset ovat yhä suunnitelmallisempia ja laajempia, ja ne nivoutuvat usein muuhun rikollisuuteen. Talousrikosten tekijöistä entistä suurempi osa kuuluu järjestäytyneisiin rikollisryhmiin. Kansainvälistyminen vaikeuttaa puolestaan rikollisen rahan jäljittämistä. Lisäksi käytännön työssä huoleksi ovat nousseet talousrikostutkijoihin ja heidän perheisiinsä kohdistuneet uhkat.

Valtiontilintarkastajien tapaan valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä kaikkia talousrikolli-

suutta ja harmaata taloutta ehkäiseviä ja rikosten selvittämistä edistäviä toimenpiteitä. Näin turvataan lain velvoitteita noudattavien yrittäjien toimintamahdollisuuksia sekä yleistä luottamusta elinkeinoelämään, sijoitustoimintaan, hallintoon ja oikeuslaitokseen. Haasteena on vastata viimeaikaiseen kehitykseen ajantasaisilla toimenpiteillä ja koulutusta kehittämällä.

Valtiovarainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston jäsenien näkemykseen talousrikosten ja harmaan talouden torjunnan ja tutkinnan resurssien turvaamisen välttämättömyydestä. Tältä osin on syytä pitää mielessä, että talousrikostorjuntaan sijoitetut resurssit korvautuvat moninkertaisesti takaisin saatuna rikoshyötynä. Sisäasiainministeriö onkin vuosina 2004–2006 osoittanut varat useisiin kymmeneen talousrikostutkijoiden virkoihin ja alan palkkauksen parantamiseen. Syyttäjälaitoksen resursseja ei ole lisätty vastaavasti, mikä on merkinnyt syyteharkinnan ruuhkautumista. Valiokunta huomauttaa, että asioiden nopean ja tehokkaan käsittelyn varmistamiseksi resursseja tulee tarkastella ja kehittää kokonaisuutena ottaen huomioon niin rikollisen toiminnan paljastumisen kuin rikosten tutkinnan ja syyteharkinnan vaatimat voimavarat.

Verovalvonnalla on tärkeä tehtävä talousrikosten ja harmaaseen talouteen luettavan rikollisuuden paljastumisessa. Myönteisenä on pidettävä verohallinnon tapaa suorittaa verovalvontaa painopistealueittain. On toivottavaa, että valvonnan määrää ei vähennetä ja että verohallinnossa puututaan kaikkiin tapauksiin, joissa epäilykseen veronsaajan näkökulmasta ilmenee aiheutta.

Rahoitustarkastuksen sisäpiiritutkinta turvaa arvopaperimarkkinoiden luotettavuutta ja kilpailukykyä. Saamansa selvityksen perusteella valtiovarainvaliokunta kiinnittää huomiota ongelmiin, jotka johtuvat hallintarekisteröityjen kauppojen ketjuuntumisesta. Yksittäiset ulkomaiset tiedustelut ja virka-apupyynnöt pitkittävät tutkintaa merkittävästi. Rahoitustarkastuksen tutkinnan tehostamiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus selvittää keinoja parantaa kansainvälistä yhteistyötä osakekauppoja koskevassa tiedonvaihdoissa.

Viranomaisten yhteistyö ja esteetön tiedonvaihto ovat keskeisessä asemassa talousrikollisuuden ja harmaan talouden selvittämisessä ja torjunnassa. Valtioneuvoston piirissä pyritään useilla hankkeilla viranomaisten yhteistoiminnan kehittämiseen ja tiedonvaihdon esteiden poistamiseen. Viitaten aikaisempaan mietintöönsä (VaVM 28/2004 vp — K 12/2004 vp) valtiovarainvaliokunta kiirehtii edelleen massatietojen luovuttamisen sallimista poliisin ja verohallinnon välillä. Valtioneuvoston jäsenien näkemys kansainvälisen sijoitustoiminnan verovälön tehostamisesta on oikea, ja valvonnan edistämiseksi verottajalle tulee mahdollisimman pian sallia vertailutietotarkastukset luottolaitoksissa.

Valtiovarainministeriössä on arvioitavana ennakkoperintärekisteröinnin mahdollistaminen Suomessa elinkeinotoimintaa harjoittavalle rajoitetusti verovelvolliselle riippumatta siitä, onko hänellä täällä kiinteää toimipaikkaa, sekä tuloverolain muuttaminen siten, että Suomessa saaduksi tuloksi katsottaisiin ulkomailta vuokratun työntekijän täällä tekemästä työstä saama palkkatulo. Valtiovarainvaliokunta pitää uudistusta tarpeellisena ja kiirehtii tämänkin hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Maataloustukien valvonta ja määrärahojen käyttö

Valtioneuvoston jäsenet ovat arvioineet maataloustukien valvonnan toimivuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tukien valvontaan käytettyjä voimavaroja.

Valtioneuvoston jäsenet pitävät erittäin huolestuttavana maataloustukien valvontaan tarvittavien voimavarojen jatkuvaa kasvua. Sitä ei voida pitää perusteltuna maatalouden määrän samanaikaisesti vähentyessä. Valvonnan voimavarat tulee suhteuttaa harjoitetun elinkeinon laajuuteen ja maataloustukien käytössä tapahtuneisiin rikkeisiin. Valtiovarainvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa ilmeni, että maa- ja metsätalousministeriöllä ei ollut EU-jäsenyyden alussa tietoa, millä tarkkuudella tukijärjestelmien valvontaa tullessaan arvioimaan komission ja Euroo-

pan tilintarkastustuomioistuimen taholta. Tarkastusten myötä valvontaa on jouduttu tarkentamaan. Lisäksi maatalouspolitiikan uudistus toi mukanaan uusia tukiehtoja, joita on valvottava. Valiokunnan mielestä valtioneilintarkastajien päätelmät ovat oikeat. Valiokunta korostaa, että maa- ja metsätalousministeriön tulee edistää politiikkaa, jossa Euroopan unionissa huomioitaisiin avoimesti aiemmin havaitut rikheet päätettäessä tulevista tarkastusmääristä.

Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole tällä hetkellä käytettävissään kattavia maataloustukien valvontaa koskevia tietoja muista EU-maista. Suomen maatalouden kilpailukyvyyn turvaamiseksi ja edistämiseksi tarvittavia riittävän perusteltuja vertailuja eri maiden välillä ei voida siten tehdä. Valiokuntakuulemisen yhteydessä kävi ilmi, että Suomi on tiedustellut komissiolta nykyistä tiiviimmän keskusteluyhteyden luomisesta jäsenmaiden välillä, mutta komissio on ilmoittanut hallintokomiteatasolla käytävän valvontakysymysten käsittelyn riittäväksi. Valiokunta on samaa mieltä valtioneilintarkastajien kanssa siitä, että ministeriön tulee omissa toimitissaan edistää Euroopan unionissa politiikkaa, jossa kaikkia maataloustukien käyttöä ja kansallisia valvontoja koskevia kysymyksiä käsitellään avoimesti ja läpinäkyvästi.

Valtioneilintarkastajien mukaan maa- ja metsätalousministeriön tulee selvittää kaikki mahdollisuudet yksinkertaistaa monimutkaista ja byrokraattista valvonta- ja seurantajärjestelmää. Maa- ja metsätalousministeriön tulee myös selvittää, voitaisiinko Maanmittauslaitoksen asian-
tuntemusta hyödyntää peltolohkojen mittaus-
tarkkuuden parantamisessa ja taata tulevina vuosina se, että pinta-alatiedot eivät muutu käytettävän karttamateriaalin seurauksena. Mittaustekniikasta johtuneet pinta-alatietojen muutokset ovat aiheuttaneet viljelijöille kohtuutonta lisätyötä ja tukimaksujen viivästymistä. Valiokunnan mielestä valtioneilintarkastajien päätelmät ovat oikeat.

Valtioneilintarkastajat toteavat, että maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole kokonaisvaltaista tietoa määrärahojen ja työpanosten käytöstä TE-keskusten maaseutuosastojen tehtäviin mu-

kaan lukien valvontatehtävät. Valtiovarainvaliokunta pitää perusteltuna valtioneilintarkastajien kannanottoa valvontaan käytettyjen voimavarojen seurannan tehostamisesta ja tarkentamisesta maa- ja metsätalousministeriössä, kauppa- ja teollisuusministeriössä ja TE-keskuksissa.

Työvoiman palvelukeskukset

Valtioneilintarkastajat ovat selvittäneet myös työvoiman palvelukeskusten toimivuutta. Tilintarkastajat katsovat, että työvoimapalvelun uudistaminen on merkittävä ja tarpeellinen hanke, mutta palvelukeskusten toiminta on vielä monelta osin keskeneräistä. Hankkeen toteuttamista on vaikeuttanut selvästi se, ettei valtion keskushallinnosta ole kyetty antamaan riittävästi tukea ja ohjausta palvelukeskuksille. Valtioneilintarkastajat katsovat, että ilmeisestikin osa ongelmista on vasta tulossa esille toiminnan päästessä paremmin käyntiin. Tulevaisuuden uhkakuvat voivat toteutuessaan vaikeuttaa merkittävästi asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Julkisen työvoimapalvelun rakenteellinen uudistus on hallituksen työllisyysohjelman keskeinen osa. Hanke on myös osa poikkihallinnollista työllisyysohjelmaa, jonka keskeisiä yhteistyötahoja ovat työministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto ja Kansaneläkelaitos. Työministeriöllä on ollut varsin vahva asema hankkeen käynnistämisessä ja toteutuksessa. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että muut toimijat eivät ole sitoutuneet riittävästi palvelukeskusten toimintaan.

Valiokunta toteaa, että asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää ohjauksen ja johtamisen selvää kehittämistä. On myös tärkeää, että kaikki yhteistyötahot sitoutuvat aiempaa vahvemmin palvelukeskusten toiminnan kehittämiseen. Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon voimavarat on saatava paremmin tukemaan palvelukeskusten asiakastyötä. Kuten tilintarkastajat ovat todenneet, myös sosiaali- ja terveysministeriön ohjausta tulee tehostaa sekä palvelukeskusten ja sosiaalitoimen ja terveydenhuollon yhteistyötä selkeyttää. On myös tärkeää, että kuntouttavat palvelut ovat saatavissa oikea-aikaisesti ja

että niiden hankintakäytäntöjä kehitetään ja selkeytetään.

Tilintarkastajat ovat pitäneet huolestuttavana näkemyksiä, joiden mukaan kaupunkien terveysvirastot eivät ole kiinnostuneita pitkäaikaisyöttömien sairauksista. Valiokunta yhtyy tähän huoleen. Valiokunta totesi kuluvaan vuoden talousarviota koskevassa mietinnössään (VaVM 45/2005 vp), että pitkäaikaistyöttömien terveydenhuoltoa tulee tehostaa yhteistoiminnassa työvoiman palvelukeskusten kanssa. Eduskunta osoitti talousarviossa yhden miljoonan euron lisämäärärahan pitkäaikaistyöttömien terveystarkastuksiin. Valiokunta korostaa edelleen työttömien terveydenhuollon, kuten riittävien päihde- ja mielenterveyspalvelujen, merkitystä. Etenkin pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia, joiden hoitaminen vaatii tavanomaisia palveluja voimakkaampaa panostusta.

Palvelukeskusten asiakkaiden työllistyminen on palvelukeskusten toiminnan keskeinen tavoite, mutta työllistyminen avoimille markkinoille on käytännössä vaikeaa ja toimenpiteiden vaikuttavuus jää usein heikoksi. Jatkossa on tärkeää kehittää myös kaikkia niitä keinoja, joilla voidaan parantaa vaikeasti työllistyvien sijoittumista avoimille työmarkkinoille.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuuteen. Etenkin starttirahajärjestelmä on vaikuttavuudeltaan hyvä ja kustannuksiltaan edullinen. On siksi tärkeää, että starttirahojen riittävyys seurataan ja että tarvittaessa asia otetaan esille lisätalousarviossa. Myös työvoimakoulutuksen tulee vastata kunkin alueen työvoimatarpeita. Valiokunta pitää niin ikään tärkeänä, että työttömien ja muiden työmarkkinoilta syrjäytymisuhan alaisten henkilöiden oppisopimuskoulutusmahdollisuuksia parannetaan.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen ja tuottamisen haasteet

Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen ja tuottamisen haasteita. Tilintarkastajat ovat huolissaan

erityisesti pienten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista tuottaa palveluja. Palvelujen saatavuudessa, riittävyudessa ja laadussa on myös alueellisia ja väestöryhmien välisiä eroja. Tilintarkastajien mukaan ongelmia ei voida ratkaista millään yksittäisellä toimella, vaan palvelutuotannon tehostaminen ja kehittäminen edellyttävät esim. monimuotoisia toimenpiteitä ja uusien toimintatapojen käyttöönottoa. Lisäksi kertomuksessa kiinnitetään huomiota mm. palveluhankintojen kilpailuttamiseen liittyviin epäkohtiin.

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan kiinnittäneet huomiota erittäin tärkeisiin ja ajankohtaisiin kysymyksiin, ja siinä on tuotu hyvin esille sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitukseen ja tuottamiseen liittyvät ongelmat. Aiheet liittyvät läheisesti myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskeisiin kysymyksiin. Kuntien palvelutuotanto on etenkin lähivuosina erittäin suurien haasteiden edessä, sillä valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuntatalouden arvioidaan olevan kokonaisuutena tasapainossa vasta vuonna 2009.

Valiokunta yhtyy kertomuksessa esitettyihin johtopäätöksiin ja toteaa tilintarkastajien tavoin, että palvelutuotannon tehostaminen ja kehittäminen edellyttävät erittäin määrätietoisia ja monimuotoisia toimenpiteitä. Palvelukokonaisuuksia on järjestettävä joustavammin ja tehokkaammin ja myös aiempaa tiiviimässä yhteistyössä eri sektoreiden kesken.

Valiokunta korostaa myös ennalta ehkäisevän toiminnan tärkeyttä. Ehkäisevän työn tulee olla pitkäjänteistä ja tehokasta, jolloin sillä voidaan vähentää palveluiden tarvetta ja niistä aiheutuvia korkeita kustannuksia kansantaloudelle. On tärkeää, että painopistettä siirretään ehkäisevään toimintaan korjaavan toiminnan tarpeen vähentämiseksi. Ehkäisevään toimintaan on myös osoitettava tarvittavat resurssit. Viime aikoina voimakkaasti esillä ollut tilaaja-tuottajamalli sopii varsin huonosti ennalta ehkäisevään toimintaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että tilaaja-tuottajamallin yleistyminen ei johda siihen, että panostukset ennalta ehkäisevään työhön vähenevät entisestään.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös kilpailuttamiseen liittyviin ongelmiin. Kilpailuttaminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi ja tarjouspyyntöjen laatiminen ongelmalliseksi. Esimerkiksi palvelujen laadun määrittely on ollut vaikeaa ja palvelun hinta on usein ollut tärkein kilpailuttamisen kriteeri. Myöskään palvelujen tuottajat eivät aina osaa vastata tarjouspyyntöihin. Palvelujärjestelmässä joudutaan myös etsimään aiempaa enemmän ratkaisuja laaja-alaisiin ongelmiin, jolloin vaaditaan pitkäkestoisia sektorirajat ylittäviä palveluja sekä saumatonta yhteistyötä palvelujen välille.

Valiokunnan mielestä kilpailuttaminen ei sovellu kaikkiin palveluihin tai palvelukokonaisuuksiin esim. puuttuvien markkinoiden tai palvelujen vaatiman erityisosaamisen vuoksi. Keskeinen palvelujen tuottamisen vastuu on edelleen kunnilla, joilla tulee olla riittävästi kilpailuttamiseen liittyvää osaamista. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että kunnilla on riittävät valmiudet valvoa palvelujen laatua.

Palvelujen tuottamiseen tarvitaan sekä vahvaa julkista sektoria että muita toimijoita. Järjestöt ovat toimineet joustavasti ja tehokkaasti sekä kehittäneet palveluja sellaisille alueille, joilla yritystoiminta ei ole kannattavaa. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että järjestöjen yleishyödyllinen asema turvataan myös jatkossa.

Opetuksellinen syrjäytyminen

Valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet kertomuksessaan opetuksellista syrjäytymistä. Valiokunnan mielestä asia on tärkeä ja valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet asiaa monipuolisesti. Valiokunta yhtyy valtiontilintarkastajien kannanottoihin seuraavin painotuksin.

Eduskunta on useissa yhteyksissä kantaanut huolta lasten ja nuorten syrjäytymisestä. Tärkeää on nähdä lapsen tai nuoren elämän kokonaisuus. Se edellyttää moniammatillista yhteistyötä ja kiinteää yhteyttä kodin ja koulun välillä. Syrjäytyminen alkaa entistä useammin myös jo ennen kouluikää. Tämä edellyttää päiväkotihenkilöstöltä taitoa havainnoida mahdollisia ongelmia. Valiokunta kiinnittää huomiota myös sii-

hen, että esiopetuksen tavoitteiden toteutuminen edellyttää lapsen terveydestä sekä fyysisestä, psyykkisestä ja sosiaalisesta hyvinvoinnista huolehtimista ja myös esiopetukseen osallistuvilla lapsilla on oikeus saada opetukseen osallistumisen edellyttämä tarvittava tuki.

Oppilashuolto. Oppilashuoltoa koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa eduskunta (SiVM 18/2002 vp — HE 205/2002 vp) painotti sitä, että lainsäädäntö velvoittaa palvelujen kehittämiseen lasten ja nuorten edun mukaisesti. Lastensuojelulain 7 §:n mukaan kunnan on sosiaali- ja terveydenhuoltoa, koulutointa sekä muita lapsille, nuorille ja lapsiperheille tarkoitettuja palveluja kehittäessään pidettävä huolta myös siitä, että näiden palvelujen avulla tuetaan huoltajia lasten kasvatuksessa. Kunnan tulee järjestää kunnan koululaitoksen piirissä oleville oppilaille riittävä tuki ja ohjaus sekä muut tarpeelliset toimet koulunkäyntiin ja oppilaiden kehitykseen liittyvien sosiaalisten ja psyykkisten vaikeuksien poistamiseksi sekä koulun ja kotien välisen yhteistyön kehittämiseksi.

Tukea tarvitsevalle oppilaalle voi koulunkäyntiavustaja olla keskeinen henkilö koulutyön ja oppimisen sujumiseksi. Oppilaan edun mukaista on, että hän voi työskennellä pysyvästi asiantuntevan ja tutun koulunkäyntiavustajan kanssa.

Erityisopetus. Erityisopetuksen tarve maassamme kasvaa. Valtiontilintarkastajien kertomuksen mukaan perusopetuksessa erityisopetukseen siirrettyjen määrä kasvoi 8 prosentilla vuodesta 2003 vuoteen 2004. Kuntakohtainen ero erityisopetuksen järjestämisessä on kertomuksen mukaan suuri. Säädökset antavat mahdollisuuden kehittää erityisopetusta monella tavalla. Kertomuksen kannanottojen mukaan loppujen lopuksi on kysymys voimavarojen riittävydestä ja opettajien taitotiedon tasosta. Valiokunta pitää tärkeänä erityisopetuksen järjestämistä oppilaan opetuksen ja hänen edellytystensä mukaisella tavalla ja niin, etteivät oppilaat ole eriarvoisessa asemassa asuinpaikasta johtuen. Mahdollinen säästöjen tarkistamistarve valtiontilintarkasta-

jien mielestä tulee selvittää lukioiden erityisopetuksen osalta.

Valiokunta kiinnitti kuluvaan vuoden talousarvion yhteydessä huomiota myös harjoittelukoulujen rahoitustilanteeseen. Harjoittelukoulujen joukossa ei ole erityiskouluja, eikä nykyisissä harjoittelukouluissa ole erityisluokkia. Sekä luokanopettajaksi että aineenopettajaksi valmistuvat joutuvat kohtaamaan jokseenkin valmistautumattomina tai vain vähäisen perehdytyksen perusteella erityisopetuksen tarpeessa olevat oppilaat. Myös erityisopetuksen tarpeessa olevien oppilaiden tunnistamiseen tulisi kiinnittää jo koulutusvaiheessa huomiota. Valiokunta katsoi, että harjoittelukouluista valmistuvien opiskelijoiden erityisopetuksellisten valmiuksien kohottamiseksi tarvitaan panostamista erityisopetukseen myös harjoittelukouluissa. Valiokunta painotti muun muassa sitä, että hallituksen tulee selvittää vuoden 2006 aikana harjoittelukoulujen taloudellinen ja toiminnallinen asema erityisesti maahanmuuttajien ja erityisoppilaiden osalta.

Erityisopetuksen vaikuttavuuden kannalta olisi erittäin tärkeää, että erityisopetus aloitetaan tarvittaessa mahdollisimman varhain. Varhainen puuttuminen on inhimillisesti tärkeää, ja se tuo pitkällä tähtäimellä myös kustannussäästöjä. Valiokunta pitää tärkeänä, että esiopetuksessa työskentelevien opettajien erityisopetuksellisia taitoja ja varhaisen puuttumisen taitoja lisätään. Eduskunta lisäsi kuluvaan vuoden talousarvioon 500 000 euroa erityisopetuksen kehittämiseen esiopetuksessa. Kertomuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että oppilashuollon voimavarat eivät ole riittävät varhaiskasvatuksessa eivätkä myöskään varsinaisessa opetuksessa. Valtaosa eli noin 96 prosenttia lapsista on mukana esiopetuksessa.

Ammatillinen koulutus. Valiokunta pitää tärkeinä toimenpiteitä, joilla erityisesti perusopetuksesta ammatilliseen koulutukseen siirtymiskynnystä madalletaan ja ammatillisen koulutuksen keskeyttämistä vähennetään. Opetusministeriön asettama työryhmä selvitti perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen välisen, ns. nivelvai-

heen ongelmakohtia ja viime vuosina käynnistettyjen toimenpiteiden riittävyyttä asetettuihin tavoitteisiin nähden. Valiokunta yhtyy työryhmän näkemykseen mm. siinä, että nivelvaiheeseen suunnattavat toimenpiteet ovat moniammatillista yhteistyötä vaativa kokonaisuus.

Opintojenohjaus. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että yhä nuoremmilta edellytetään ratkaisuja, jotka vaikuttavat opiskelu- ja uravalintaan. Opetushallituksen selvityksen mukaan nykyinen oppilaan- ja opintojenohjaus on riittämätöntä ja ohjaustoimintaa on tehostettava kaikilla kouluasteilla. Nykyisin voi yhden opettajan ohjattavien määrä olla jopa 1 000 oppilasta. Valtiontilintarkastajien mielestä tällaisessa tilanteessa ei toteudu oppilaan lakiin perustuva oikeus saada tarvittavaa ohjausta.

Oppisopimuskoulutus. Valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet tässä yhteydessä myös oppisopimuskoulutuksen merkitystä syrjäytymisen ehkäisyssä. Valiokunta yhtyy tilintarkastajien näkemykseen siitä, että oppisopimuskoulutus on suurelle osalle nuoria tärkeä opiskelukeino, jonka avulla on mahdollista hankkia ammattitaito ja välttää syrjäytyminen.

Muuta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti Euroopan unioniin liittymisen myötä on muodostunut yleiseksi käytännöksi, että monet hankkeet — myös opetusministeriön toimialalla — toteutetaan pysyvästi/pysyväisluonteisesti projektien avulla. On kuitenkin monia sellaisia toimintoja, jotka ovat projekteissa osoittautuneet hyviksi, ja kyseistä toimintaa tarvitaan pysyvästi. Valiokunnan mielestä nyt on aika siirtää hyvät käytännöt tällaisissa hankkeissa normaalitoimintaan ja -rahoitukseen.

Tieliikenteen turvallisuus

Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet tieliikenteen turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Tilintarkastajien mielestä turvallisen ja hyväkuntoisen tieverkon aikaansaamiseksi on oltava riittävästi määrärahoja. Myös automaattiseen liikennevalvontaan on osoitettava resursseja. Ajo-ope-

tukseen ja asennekasvatukseen on niin ikään panostettava. Tilintarkastajat katsovat, että liikenneonnettomuuksien kokonaiskustannuksista tulisi hankkia aiempaa kattavammat tiedot ja että liikenneturvallisuuden tasoa pitäisi arvioida myös muilla mittareilla kuin liikenteessä kuolneiden määrällä.

Valtiovarainvaliokunta pitää tilintarkastajien tapaan erittäin tärkeänä toimenpiteitä, joilla liikenneturvallisuutta voidaan parantaa. Tieliikennekuolemien määrät eivät ole vähentyneet tavoitteiden mukaisesti. Esim. vuosia 2001—2005 koskeneen valtakunnallisen liikenneturvallsuussuunnitelman mukaan tavoitteena oli päästä alle 250 liikennekuolemaan jo vuoteen 2005 mennessä. Kymmenen viime vuoden aikana tieliikenteessä on kuitenkin kuollut vuosittain noin 400 henkeä.

Tavoitteiden saavuttamista vaikeuttaa mm. tieliikenteen jatkuva kasvu sekä samanaikaisesti tapahtuva perustienpidon rahoitustason aleneminen. Pääteiden turvallisuuden parantaminen on myös edennyt hitaasti, eikä ministerityöryhmän ehdottamia väyläinvestointeja ole voitu toteuttaa työryhmän ehdottamassa aikataulussa. Myöskään kevyen liikenteen väyliä ei ole rakennettu riittävästi, ja etenkin nuorten kuljettajien liikennekäyttäytymiseen liittyy usein suuria riskejä.

Myös valtioneuvosto on kiinnittänyt huomiota liikenneturvallisuuden tehostamiseen. Valtioneuvosto on tehnyt 9.3.2006 uuden periaatepäätöksen tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta vuosina 2006—2010. Sen mukaan valtakunnallisena tavoitteena on vähentää liikennekuolemien määrä alle 250:een vuoteen 2010 mennessä. Periaatepäätöksen mukaan kuluva vuoden aikana tehdään suunnitelma keskikaiteiden rakentamisesta vaaralliseksi katsottaville tieosuuksille. Lisäksi ammattiliikenteen onnettomuuksia pyritään vähentämään, kuljettajien ajokorttikoulutusta ja kuljettajantutkintoa kehitetään, alkolukon käyttöä laajennetaan ja nopeusvalvonnan puuttumiskynnyksiä tiukennetaan. Myös tasoristeysten poistamista pyritään nopeuttamaan. Ikääntymisen tuomia liikenneturvallisuusongelmia kartoitetaan erityisellä ohjel-

mallalla. Periaatepäätökseen sisältyy myös useita uuden teknologian käyttöönottoon tai kehittämiseen liittyviä toimia.

Valiokunta pitää periaatepäätöstä erittäin hyvänä ja tärkeänä. Siinä mainittujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkossa erittäin määrätietoista toimenpiteitä sekä eri toimijoiden tiivistä yhteistyötä. On myös välttämätöntä, että liikenneturvallisuus otetaan huomioon kaikessa liikennepoliittisessa päätöksenteossa.

Liikenteen turvallisuutta voidaan parantaa monilla eri tavoilla, joista eräs keskeisimpiä on tieverkon turvallisuuden parantaminen. Valiokunta toteaa, että tieverkon kunnossapitoon ja kehittämiseen on osoitettava riittävät taloudelliset resurssit. Liikenneturvallisuuden parantaminen on otettava entistä painokkaammin huomioon myös valtion määräraha-kehityksiä koskevassa päätöksenteossa. Valiokunta katsoo, että nykyinen määrärahataso ei anna mahdollisuuksia valtioneuvoston periaatepäätöksessä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen eikä toimenpiteiden pitkäjänteiseen suunnitteluun.

Vaikka liikenneturvallisuuden parantaminen aiheuttaa kustannuksia, voidaan sen avulla saavuttaa myös selkeitä säästöjä. Liikenneonnettomuuksien aiheuttamista kokonaiskustannuksista ei ole kattavia tietoja, mutta Tiehallinnon arvion mukaan vuonna 2003 henkilövahinkoon johtaneiden onnettomuuksien kustannukset olivat yleisillä teillä noin 1,4 mrd. euroa.

Valtiovarainvaliokunta pitää tilintarkastajien tapaan tärkeänä, että liikenneonnettomuuksien aiheuttamista kokonaiskustannuksista olisi käytettävissä tarkempia laskelmia. Konkreettinen tieto kustannuksista kannustaisi aiempaa tehokkaampaan liikenneturvallsuustyöhön ja auttaisi myös arvioimaan hyvän tienpidon merkitystä ja sen vaatimia resursseja.

Paloturvallisuus, palokuolemat ja palovahingot

Valtiontilintarkastajat pitävät paloturvallisuudessa tapahtunutta kehitystä huolestuttavana erityisesti palokuolemien määrän voimakkaan kasvun vuoksi. Tilannetta pahentaa etenkin se, että

väestön ikääntymisen seurauksena vanhusväestön osuus kasvaa samalla, kun vanhusten tulisi kyetä asumaan itsenäisesti mahdollisimman pitkään.

Valiokunta pitää tilintarkastajien esille otamaa aihetta tärkeänä ja ajankohtaisena. Paloturvallisuus on erityinen suomalainen ongelma, sillä väestön määrään suhteutettuna Suomessa on palokuolemia selvästi enemmän kuin muissa Pohjoismaissa ja moninkertaisesti verrattuna moneen muuhun läntisen Euroopan maahan. Tulipaloissa on viime vuosina kuollut vuosittain noin 100 henkilöä. Tavoitteena on, että vuoteen 2012 mennessä palokuolemat vähenisivät siten, että niitä olisi vuosittain enintään 30.

Paloturvallisuusriskit eivät liity ensisijaisesti rakennukseen, sillä tehtyjen tutkimusten mukaan rakennusten materiaaleilla ei ole todettu olevan yhteyttä palokuolemiin. Lähes kaikki palokuolemat liittyvät asumiseen ja asukkaan omaan käyttäytymiseen. Kuolemaan johtaneista tulipaloista yli 90 prosenttia tapahtuu asuinympäristössä, ja useimmiten tulipaloon menehtynyt henkilö on ollut palon syttyessä asunnossaan yksin. Suurimmassa vaarassa ovat henkilöt, joiden havainnointi- ja toimintakyky on tavalla tai toisella alentunut. Tulevaisuuden kannalta tilanne onkin varsin huolestuttava, sillä pelkästään väestön ikääntymisen vaikutuksen arvioidaan lisäävän palokuolemien määrän 130—140:een vuoteen 2025 mennessä.

Jotta tällainen kehitys voidaan torjua, on riipeästi ja tehokkaasti ryhdyttävä paloturvallisuutta parantaviin toimiin. Erityisen tärkeää on parantaa riskiryhmiin kuuluvien henkilöiden asuntojen paloturvallisuutta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan palokuolemia voidaan vähentää tehokkaimmin asentamalla riskiryhmien asuntoihin automaattinen sammutuslaitteisto. Arvioiden mukaan tällaisen sammutuslaitteiston avulla palokuolemia voidaan vähentää vuositasolla jopa 60—90 kpl. Tupakoinnista alkunsa saaneiden palojen määrää voitaisiin vähentää säättämällä savukkeille paloturvallisuusvaatimukset. Itsestään sammuvien savukkeiden käyttönoton arvioidaan vähentävän palokuolemia vuosittain 10—15 kpl.

Paloturvallisuutta voidaan parantaa myös neuvonnalla sekä yleistä paloturvallisuutta koskevalla valistuksella. Valiokunta pitää myös tärkeänä paloturvallisten sähkölaitteiden kehittämistä ja käyttöä. Jatkossa on niin ikään syytä selvittää mahdollisuudet sähköverkkoon kytkettyjen palovaroitinten käyttöön, sillä palovaroitinten paristojen säännöllisestä vaihtamisesta ei useinkaan huolehdita. On myös tärkeää, että taloyhtiöt ja muut tahot huolehtivat pelastuslain mukaisten pelastussuunnitelmien laatimisesta.

Palokuolemien vähentämiseksi on tiedossa monia keinoja, joiden toteuttamiseen on ryhdyttävä määrätietoisesti. Valiokunta korostaa myös eri toimijoiden yhteistyön merkitystä, sillä asetettujen tavoitteiden saavuttaminen on mahdollista vain kaikkien hallinnonalojen yhteistyöllä.

Ympäristölupajärjestelmän toimivuus

Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota ympäristölupajärjestelmän epäkohtiin. Tilintarkastajat pitävät nykyistä ympäristölupajärjestelmää raskaana ja kalliina ohjauskeinona. Lupamenettely toimii myös hitaasti, mikä heikentää yritysten kilpailukykyä vaikeuttamalla liiketoiminnan suunnittelua ja investointipäätösten täytäntöönpanoa. Valtiontilintarkastajien mielestä lupien sekä niitä koskevien valitusten käsittelyaikaa on lyhennettävä merkittävästi ja järjestelmää kaiken kaikkiaan kehitettävä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ympäristöministeriö on käynnistänyt ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistushankkeen. Sen tavoitteena on keventää lupamenettelyä, uudistaa ympäristölupahallintoa ja kehittää ympäristöluvan rakennetta ja sisältöä. Hankkeen toimikausi jatkuu 31.12.2007 saakka, ja lainsäädäntömuutoksia koskevat hallituksen esitykset on tarkoitus antaa viimeistään syyskuussa 2008.

Valiokunta pitää tilintarkastajien tapaan erittäin tärkeänä, että ympäristölupajärjestelmää ja -hallintoa uudistetaan. Ympäristölupien käsittely asettaa nykyisellään tuntuja haasteita etenkin pienille kunnille, joissa on niukat ympäristölupahallinnon resurssit ja joissa ei usein ole

myöskään riittävää asiantuntemusta. Onkin erittäin tärkeää, että uudistushankkeen eräänä tavoitteena on seudullisen yhteistyön lisääminen ja lupahallinnon keskittäminen. Valiokunta toteaa, että uudistusten yhteydessä on ensiarvoisen tärkeää huolehtia myös siitä, että kaikilla lupaviranomaisilla on käytössään riittävät resurssit ja että hallinnon keventäminen ei heikennä ympäristönsuojelun tasoa.

Vireillä olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena on mm. arvioida ja tehdä ehdotus kuntien vastuulla olevien lakisääteisten ja kuntien itselleen tehtäväksi ottamien palveluiden tarkoituksenmukaisista järjestämisvastuualueista. Tarkastelun kohteina ovat kunta- jaotuksen muutokset sekä kuntarajat ylittävä yhteistyö kaikilla aluetasolla.

Valiokunta toteaa, että ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistushanke on erittäin myönteinen ja merkittävä kehittämishanke, joka on otettava huomioon kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Ympäristölupiin liittyvä uudistushanke voi toimia myös hyvänä esimerkkinä arvioitaessa muiden hallinnonalojen kehittämistarpeita.

Syyttäjätöimen kehittäminen

Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet syyttäjätöimen nykytilaa ja kehittämistä paikallissyyttäjien osalta. Tarkastelun kohteena ovat syyttäjätöimen tuloksellisuus, organisoinnin tehokkuus ja resurssien kehitys suhteessa toimintaympäristön muutoksiin. Itsenäisen ja riippumattoman syyttäjälaitoksen muodostaminen ja syyttäjän vastuun kasvaminen rikosprosessissa samoin kuin lainsäädännön muutokset sekä vaativien, usein kansainvälisesti kytkeytyneiden rikosten määrän kasvu ovat muuttaneet syyttäjien työn vaatimuksia kuluneen 10 vuoden aikana.

Valiokunnan saamien tietojen mukaan keskimääräinen syyteharkinta-aika vuonna 2005 oli 1,8 kuukautta, mikä merkitsi ajan hienoista pidentymistä. Yli vuoden syyteharkinnassa avoina olevien asioiden määrä oli 345, joten tältä osin ei saavutettu asetettua tavoitetta (300). Sama koskee yli kuusi kuukautta syyteharkin-

nassa olleiden asioiden määrää, joka on pysynyt ennallaan. Syyteharkinta-aikojen säilyminen pitkänä johtuu ennen muuta laajojen ja vaativien rikosasioiden määrän kasvusta. Valtiontilintarkastajat korostavat syytetyn tarvetta saada ratkaisu syytekynnyksen ylittymisestä ilman viivettä. Jo tieto esitutkinnasta perustaltaan epäselvässä talousrikosasiassa voi aiheuttaa suuria taloudellisia menetyksiä epäilyksen alaisena olevan liiketoiminnalle. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen.

Valtiovarainvaliokunta pitää pisimpien syyteharkinta-aikojen lyhentämistä välttämättömänä ottaen huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvän vaatimuksen jokaisen oikeudesta kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin päätettäessä häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Esimerkiksi päätöksessään vuodelta 2005 asiassa Kenneth Lehtinen v. Suomi (12.9.2005) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että oikeudenkäynnin kesto ja erityisesti syyteharkintaan kulunut aika (2 vuotta 3 kuukautta) oli kohtuuttoman pitkä. Asian vaikeus ei itsessään oikeuttanut oikeudenkäynnin kestoa.

Valtiontilintarkastajien näkemys poliisin ja syyttäjän yhteistyön merkityksestä syyteharkinta-ajan lyhentämiseksi on oikea. Riittävän aikainen ja kiinteä yhteydenpito esitutkinnassa edistää korkealaatuista tutkintaa ja asioiden valmistelua tuomioistuimia varten. Rikollisuuden muuttuminen vakavammaksi sekä järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden lisääntyminen edellyttävät viranomaisten yhteistyön lisäämistä edelleen ja kansainvälisen yhteistyön tiivistämistä. Kiinteä esitutkintayhteistyö ja syyttäjän aseman korostuminen vaativissa rikosasioissa niiden tutkinnasta pääkäsittelyn valmisteluun ja asian oikeuskäsittelyyn vie toisaalta syyteharkinnan resursseja, mikä on syytä ottaa huomioon voimavarojen lisäämistä arvioitaessa.

Valtiovarainvaliokunta pitää aiheellisena valtiontilintarkastajien huomautusta syyttäjätöimen resurssien riittämättömyydestä vakavissa talousrikoksissa. Talousrikosten osuus kaikkein vaativimmista rikosasioista on huomattavan

suuri, ja talousrikollisuus aiheuttaa yhteiskunnalle mittavia vahinkoja sekä horjuttaa yleistä luottamusta niin elinkeinoelämään kuin hallintoon ja oikeuslaitokseen. Poliisin talousrikostutkintaan käytettävien resurssien lisääminen on merkinnyt talousrikosten ruuhkautumista syyteharkintaan. Talousrikosten tehokkaan selvittämisen turvaamiseksi viranomaisketjun kaikilla tasoilla tulee syyttäjien resursseja lisätä vastavasti.

Valtiontilintarkastajien kertomuksesta käy ilmi, että syyttäjien ratkaisutoiminnan laatua voidaan pitää edelleen varsin korkeana. Syytteiden hylkäämisprosentti on vuodesta 2000 alkaen pysynyt vakaana, mutta laskenut pidemmällä aikavälillä. Huomattavan alhainen hylkäysprosentti saattaa merkitä sen lähentymistä liiaksi tuomitsemiskynnystä. Vaikka oikeaa syytekynnyksen tasoa ei ole määriteltävissä tarkasti, selvät muutokset antavat valiokunnan mielestä aiheen arvioida niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat ratkaisutoimintaan. Kuten valtiontilintarkastajat toteavat, kansalaisten tasavertainen kohtelu edellyttää syyteratkaisujen yhdenmukaisuuden pitämistä keskeisenä laadullisena tavoitteena.

Syyttäjälaitoksen alueorganisaation uudistamisella pyritään luomaan itsenäiseen toimintaan pystyvät, voimavaroiltaan riittävän suuret syyttäjäyksiköt. Uudistuksella kehitettäisiin syyttäjälaitoksen ohjausjärjestelmää ja tehostettaisiin sen toimintaa. Valtiovarainvaliokunta yhtyy valtiontilintarkastajien käsitykseen, jonka mukaan uudistus mahdollistaa lisäresurssien saamisen syyttäjäntoimeen. Siirtyminen nykyistä laajempiin hallinnollisiin kokonaisuuksiin edesauttaa lisääntyvien työtehtävien tasaamista syyttäjien kesken ja edistää niin syyttäjien erikoistumista kuin erikoisosaamisen hyödyntämistä. Valtiovarainvaliokunta pitää syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta välttämättömänä ja kiirehtii sen toteuttamista.

Vankien terveydenhuolto

Valtiontilintarkastajat käsittelevät kertomusosiossa vankeinhoidon tilaa vankien terveyden, terveydenhuollon henkilöstöresurssien ja kun-

tien kanssa tapahtuvan yhteistyön kannalta. Syrjäytyneisyyteen liittyvät vakavat terveysongelmat ovat yhä enemmän vankeinhoidon terveydenhuollon hoidettavana. Valtiontilintarkastajat toteavat, että vankien heikko terveys rasittaa vankeinhoidon alimitoitettuja resursseja aikana, jolloin vankien määrä on kasvamassa.

Vangit ovat vankilaan tullessaan yhä huonommassa kunnossa. Heistä päihdeongelmaisia on lähes 80 prosenttia, josta yli puolet on huumeriippuvaisia. Miltei 40 prosentilla vangeista on psykiatrista hoitoa vaativa sairaus. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan resurssien puute on johtanut siihen, että vain noin kolmasosalle vangeista tehdään tulotarkastus terveydentilan ja työkyvyn selvittämiseksi. Vankien määrän kasvu, heidän huonokuntoisuutensa sekä lisääntynyt päihderiippuvuus ja psykiatriset sairaudet ovat johtaneet valvontahenkilöstön yhä raskaampaan kuormitukseen. Valtiontilintarkastajien huoli asiasta ja näkemys työnohjauksen tarpeesta on oikea.

Valiokunta pitää myönteisenä vankeinhoidon pyrkimyksiä vähentää eri toimin päihderiippuvuutta. Selviä viitteitä on siitä, että vankien päihdehuoltoon panostamalla voidaan ainakin pitkällä aikavälillä saavuttaa vangin kuntoutumisessa ja uusintarikollisuuden estämisessä merkittäviä tuloksia. Toimenpiteet vankien päihderiippuvuuden vähentämiseksi ovat siksi erittäin tärkeitä. Erilaiset toimintaohjelmat ja joihinkin seuraamusvaihtoehtoihin liitettävä päihdekuntoutus tarjoavat kannatettavia vaihtoehtoja. Valtiontilintarkastajien kertomuksen mukaan psykiatriseen hoitoon ja kuntoutukseen edellytettäisiin huomattavaa resurssilisäystä uusintarikollisuuden vähentämiseksi; nykytilanteessa voidaan kuitenkin hoitaa ainoastaan akuutit tapaukset. Valtiontilintarkastajat edellyttävät, että mielenterveyspotilaiden hoidossa tulee vankeusaikana lähteä todellisesta hoitotarpeesta. Tämä vaatimus on perusteltu. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä myös vankien terveydentilan ja sairauksien tutkimuksen edistämistä, jotta saadaan täsmällisempää tietoa hoitotoimien riittävydestä ja voimavarojen oikeasta kohdistamisesta.

Vankien terveydenhoidon tilanne on valio-kunnan mielestä erittäin huolestuttava. Yhtäältä vankeinhoidon resurssit ovat suhteellisesti vähentyneet vankimäärän kasvettua, ja toisaalta vangit ovat vankilaan tullessaan monin tavoin entistä huonokuntoisempia. Vankien terveydenhuollon kehittämistä pohtineen työryhmän (Vankien terveydenhuollon kehittäminen. Rikosseuraamusviraston monisteita 1/2003) ehdotukset vankiloiden terveydenhuollon henkilöstöresurssien tuntuvasta lisäämisestä jäivät toteuttamatta määrärahojen riittämättömyyden vuoksi. Rikosseuraamusviraston arvion mukaan tämä on vienyt pohjan hyvältä terveydenhuollolta, ja nyt voidaan tehdä ainoastaan välttämätön. On valitettavaa, että huolella laadittuja ja tarpeellisia uudistuksia ei voida toteuttaa rahoituksen puuttuessa.

Valtiovarainvaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota vankeinhoidon ja vankien terveydenhoidon tilaan sekä toimintamäärärahojen riittämättömyyteen (VaVM 40/2002 vp — HE 132/2002 vp, HE 249/2002 vp, VaVM 39/2003 vp — HE 55/2003 vp, HE 145/2003 vp ja VaVM 41/2004 vp — HE 151/2004 vp, HE 244/2004 vp, HE 255/2004 vp). Kuluva vuoden talousarviosta antamassaan mietinnössä valtiovarainvaliokunta totesi, että jo pidemmän ajan vallinnut ristiriita vankeinhoidon tavoitteiden ja resurssien välillä saattaa johtaa vakaviin seurausvaikutuksiin jopa lyhyellä aikavälillä, ellei resursseja voida nopeasti lisätä (VaVM 45/2005 vp — HE 119/2005 vp, HE 201/2005 vp). Valtiovarainvaliokunta huomauttaa, että vankeinhoidon kokonaistilanteen kannalta tulee kaikin tavoin pyrkiä myös vankiluvun pienentämiseen.

Vankien terveyteen vaikuttavia toimia tulee valtiovarainvaliokunnan mielestä tarkastella laajasti. Vangin terveydentilan kannalta on merkitystä useilla seikoilla samoin kuin vankeusajan olosuhteilla. Terveystarkastukset ja hoitosuunnitelmat sekä toimet päihderiippuvuuden katkaisemiseksi ja asuinolosuhteiden riittävä taso samoin kuin mahdollisuus työntekoon ovat tärkeitä vangin fyysisen ja psyykkisen tilan kannalta. Vapautuvan vangin terveydentilalla on suuri merkitys myös vankeusajan jälkeisen elä-

män järjestymiselle ja uusintarikollisuudelle. Valtiovarainvaliokunta kiirehtii kaikkia toimia vankien terveydenhuollon parantamiseksi.

Kaikkein kiireellisin tavoite on riittävien resurssien varaaminen terveydenhuolto- ja valvontahenkilöstöä varten. Se on välttämätöntä vankeinhoitotyön tavoitteellisuuden tukemiseksi ja ennen muuta vankeusrangaistusta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön toimeenpanon varmistamiseksi 1.10.2006 alkaen. Uusi vankeuslaki (767/2005) edellyttää, että vangille laaditaan yksilöllinen suunnitelma rangaistusajan suorittamista, vapauttamista ja ehdonalaista vapautta varten. Suunnitelman tavoitteisiin voi kuulua esimerkiksi koulutus ja kuntoutus, ja sillä pyritään tukemaan vangin vapauteen siirtymistä. Vapausajan lähestyessä vangin sijoitusyksikön tulee olla yhteydessä vangin koti- ja asuinkunnan sosiaali-, terveys-, asunto- sekä työvoimaviranomaisten kanssa. Laki vastaa siihen valtioneuvoston tarkastajien huoleen, jonka mukaan vankilassa tapahtuva kuntoutus valuu hukkaan, jollei vapautuva vanki löydä tarvitsemiaan palveluja. Uusi vankeuslaki edistää hyvin tavoitetta vankilassa saadun kuntoutuksen jatkumisesta mahdollisimman saumattomasti vangin vapauduttua. Uusi lainsäädäntö tukee myös kriminaalihuollon työnjakoa valtion, kuntien ja eri yhteisöjen kesken sekä luo edellytyksiä uusintarikollisuuden vähentymiselle.

Samaan aikaan tulee voimaan rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain (135/2001) muutos. Lainmuutoksella uudistetaan Vankeinhoitolaitoksen organisaatiota siten, että nykyisten itsenäisten vankiloiden ja Vankimielisairaalan sijaan tulee viisi aluevankilaa ja hallinnollisesti itsenäinen valtakunnallinen terveydenhuoltoyksikkö. Organisaatiomallilla turvataan muun muassa vankien terveydenhuollon järjestämisen jatkuvuutta.

Valiokunta pitää vankeuslain ja siihen liittyvän lainsäädännön toimeenpanoa välttämättömänä vankien terveydenhuollon ja koko vankeinhoidon kriisiytymisen estämiseksi. Lakivaliokunta piti asiaa koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (LaVM 10/2005 vp — HE 263/2004 vp) selvänä, että vankeinhoi-

don tarpeet edellyttävät vuosien 2006—2009 menokehyksissä usean miljoonan euron lisäystä vuoden 2005 määrärahasoon verrattuna. Jollei lainsäädännön edellyttämää lisärahoitusta turvata, valtiovarainvaliokunnan käsityksen mukaan uudistuksen tavoitteet jäävät saavuttamatta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta, joka eduskunnan työjärjestyksen 39 §:n 5 momentin nojalla on valinnut valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston puheenjohtajan

esittelijäksi asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, ehdottaa

että eduskunta päättää lähettää tämän mietinnön hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin tehdyt muistutukset ja ehdotukset antavat aihetta, sekä

että eduskunta kehottaa hallitusta sisällyttämään vuodelta 2005 annettavaan valtion tilinpäätöskertomukseen kertomuksen näistä toimenpiteistä.

Helsingissä 18 päivänä huhtikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Koski /kesk	Pirkko Peltomo /sd
vpj.	Matti Ahde /sd	Virpa Puisto /sd
jäs.	Kyösti Karjula /kesk	Markku Rossi /kesk
	Jari Koskinen /kok	Kimmo Sasi /kok
	Pekka Kuosmanen /kok	Anni Sinnemäki /vihr
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	Kari Uotila /vas
	Tuija Nurmi /kok	vjäs. Esko Kiviranta /kesk.

Valiokunnan sihteereinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko	valiokuntaneuvos Marja Wallin
valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen	valiokuntaneuvos Mari Nuutila.
valiokuntaneuvos Marjo Hakkila	