

Valtiontilintarkastajain

.....

kertomus

vuodelta 1999



HELSINKI 2000

ISSN 0355-2535

OY EDITA AB, HELSINKI 2000

EDUSKUNNALLE

Vuosiksi 1996—1999 valitut valtiontilintarkastajat antavat täten kunnioittavasti Edus-

kunnalle valtiontilintarkastajien johtosäännön 10 §:ssä määrätyn kertomuksen.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2000



Lauri Metsämäki



Oiva Savela



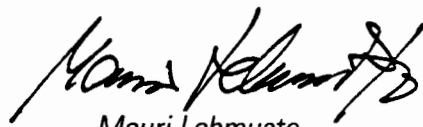
Kari Myllyniemi



Håkan Malm



Jorma Rantanen



Mauri Lehmusto

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
Vuoden 1999 valtiontilintarkastajien toiminta	7	Valtiovarainministeriön hallinnonala	128
Yleinen osa	12	Valtion talousarvion tulojen arviointi	128
Vuoden 1999 tilinpäätöksen vertailu vuoden 1998 tilinpäätökseen	12	Verovalvonta ja -tarkastus	135
Vuoden 1999 tilinpäätöksen vertailu talousarvioon	13	Opetusministeriön hallinnonala	150
Määrärahojen ylitykset	20	Toisen asteen ammatillinen koulutus	150
Valtion liikekirjanpidollinen tilinpäätös vuodelta 1999	21	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	165
Valtionvelka	23	Luomutuotannon kehittäminen	165
Terveyspalvelujen ohjausjärjestelmän toimivuus	29	Kalatalouden edistäminen	170
Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset	48	Hirvikannan säätely	178
Valtioneuvosto	50	Liikenneministeriön hallinnonala	187
Valtioneuvoston kanslian toiminnan kehittäminen	50	Liikennepoliittikan tavoitteet ja keinot	187
Tulevaisuudentutkimus	55	Merentutkimuslaitoksen toiminta	193
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	60	Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala	204
Ulkoasiainministeriön maksullinen toiminta	60	Kuluttaja- ja kilpailupolitiikka	204
Suomen kauppasuhteet Lähi-itään	65	Matkailun edistäminen	212
Momentin 24.99.21 menojen budjetointikäytäntö (Tilapäinen edustus kansainvälisissä neuvotteluissa)	72	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	219
Oikeusministeriön hallinnonala	76	Päihteiden ongelmakäyttö	219
Vankeinhoidon henkilöstön koulutus	76	Väestön ikääntyminen	228
Oikeusapu ja maksuton oikeudenkäynti	80	Työministeriön hallinnonala	238
Kansalaisten luottamus tuomioistuimiin	88	Tukityöllistäminen	238
Sisäasiainministeriön hallinnonala	92	Maahanmuuttajaväestön asema	247
Sisäasiainministeriön sekä sen alaisten virastojen ja laitosten maksullinen toiminta	92	Ympäristöministeriön hallinnonala	255
Ulkomaalaislain soveltamiseen liittyviä kysymyksiä	106	YK:n ilmastopöytäkirja	255
Puolustusministeriön hallinnonala	113	Valtioneuromistöiset osakeyhtiöt	263
Merivoimien tila ja toiminta	113	Yleiskatsaus	263
Puolustusministeriön alainen metsätalous	122	Valtionyhtiöiden yksityistämistulot ja niiden käyttö	273
		Fortum Oyj	276
		Valtiontilintarkastajien rahoittama tutkimustoiminta	281
		Kuntien laskennallista valtionosuusjärjestelmää koskevien tutkimusten, selvitysten ja arviointien kirjallisuuskatsaus	281

	Sivu		Sivu
Valtionosuuskriteerit ja palvelutuotannon kustannustekijät	281	Tulosohjaus ja ulkopuolinen rahoitus yli- opistossa	286
Terveystieteiden tutkimuskeskusten taustat	284	Ministeriöt arviointitutkimusten hyödyn- täjinä	291
Rakennerahastovaroja ja maataloustukia koskevat epäsäännönmukaisuudet	284	Kuntien sosiaali- ja terveystoimen meno- jen jakauma ja jakauman muutokset vuosina 1975—1998	293

Vuoden 1999 valtiontilintarkastajien toiminta

Valtiontilintarkastajat

Tämän eduskunnalle vuodelta 1999 annettavan valtiontilintarkastajain kertomuksen laatimiseen ovat osallistuneet valtiontilintarkastajien puheenjohtaja Lauri Metsämäki, varapuheenjohtaja Oiva Savela, valtiontilintarkastajat Jorma Rantanen ja Håkan Malm sekä valtiontilintarkastaja, kansanedustaja Kari Myllyniemi. Eduskunnan valitsemat valtiontilintarkastajien varajäsenet, kansanedustaja Matti Vähänäkki, JHTT Iivo Polvi, kunnanjohtaja Raimo Liikkanen, kansliapäällikkö Osmo Kurola ja kansanedustaja Toimi Kankaanniemi, eivät ole osallistuneet kertomuksen laatimiseen.

Tarkastustoimintaansa varten valtiontilintarkastajat ovat olleet jakaantuneina kahteen tarkastusjaostoon. Ensimmäiseen jaostoon ovat kuuluneet Metsämäki, Malm ja Myllyniemi sekä toiseen Savela ja Rantanen.

Uuden Perustuslain 90 §:n mukaan: "Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunta valitsee keskuudestaan valtiontilintarkastajat."

Valtiontilintarkastajien valvonnan tarkoituksena on turvata eduskunnan budjettivalta tarkastelemalla hallituksen toimintaa valtiontalouden hoidossa ja valtion talousarvion noudattamisessa. Valvonta on parlamentaarista ja jälkikäteen tapahtuvana se kohdistuu pääasiassa jo toteutettuihin toimenpiteisiin. Parlamentaaari-

nen valvonta kohdistuu pääasiallisesti valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon, ja valvonnan tulosten pitää palvella eduskunnan tarpeita päätöksentekijänä ja tiedon saajana.

Valtiontilintarkastajille hyväksyttiin 20.6.2000 uusi johtosääntö (745/2000), jolla korostettiin valtiontilintarkastajien toiminnan valvovaa luonnetta ja muutettiin valtiontilintarkastajien toimikausi vastaamaan kansanedustajan toimikautta. Periaatteellisesti siirryttiin johtosäännön uudistuksella tili- ja varainhoitovuosiin pohjautuvasta toiminnan rytmityksestä jatkuvaan valvontaan. Johtosäännön uudistamisen konkreettiset vaikutukset valtiontilintarkastajain kertomukseen ja käytännön toimintaan tulevat näkymään erityisen siirtymävaiheen aikana. Tähän vaikuttavat sekä johtosäännön siirtymäsäännökset että Valtiontalouden tarkastusviraston siirto 1.1.2001 eduskunnan yhteyteen. Siirtymävaihe päättyy joulukuussa 2004, kun vuosiksi 2000—2003 valitut valtiontilintarkastajat päättävät toimintansa ja vaalikaudeksi 2003—2007 valitut valtiontilintarkastajat aloittavat käytännön työsä.

Valtiontilintarkastajien johtosäännön uudistukseen liittyen ovat valtiontilintarkastajat 3.10.2000 hyväksyneet kanslialle työjärjestyksen.

Valtiontilintarkastajien kanslia

Valtiontilintarkastajien apuna toimii kanslia, jossa on 15 pysyvää virkaa. Kanslian esimiehe-

nä on toiminut kansliapäällikkö (30.6.2000 saakka tarkastusneuvos) Mauri Lehmusto. Valtiontilintarkastajien ensimmäistä tarkastusjaostoa on avustanut kanslian I jaosto, johon ovat kuuluneet tarkastusneuvos Asko Valkosaalo JHTT, ylitarkastajat Kari Kauppinen ja Seppo Niemi sekä tarkastaja Marjaana Solanne. Valtiontilintarkastajien toista tarkastusjaostoa on avustanut kanslian II jaosto, johon ovat kuuluneet tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä JHTT, ylitarkastajat Jarmo Laine ja Senja Kolehmainen sekä tarkastaja Marjatta Mylly.

Valtiontilintarkastajien tarkastustoimintaa palvelevasta tutkimustoiminnasta on vastannut kansliapäällikkö Mauri Lehmusto. Valtionosuusjärjestelmää koskevaa erillisprojektia on hoitanut määräaikainen ylitarkastaja Nora Grönholm 1.4.1999 lukien. Tästä projektista laadittu, järjestyksessään toinen kertomusosuus sisältyy tämän kertomuksen yleiseen osaan.

Valtiontilintarkastajien kokousten sihteerinä on toiminut hallintoylitarkastaja Kaj Laine. Hallintoylitarkastaja on vastannut myös suunnittelutehtävistä sekä kanslian yleisjaoston toiminnosta apunaan tarkastaja Tuija Myllyvuori, apulaistarkastaja Jaana Holmberg ja toimistosihteerit Marja Huovila (vv. 1.9.2000 lukien), Ulla Taari ja Niina Hed (1.7.2000 lukien) sekä virastoavustaja Jari Räsänen. Kanslia toimii vuokratiloissa osoitteessa Annankatu 44 A.

Yhteistoiminta Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa

Yhteistoiminta Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa on jatkunut entiseen tapaan siten, että vuoteen 1999 kohdistuvan tarkastustoiminnan suuntaamisesta on neuvoteltu tarkastusviraston johdon kanssa. Valtiontalouden tarkastusviraston siirtyminen eduskunnan yhteyteen 1.1.2001 on omalta osaltaan voimistanut tarvetta yhteistyön koordinointiin ja tiivistä-

miseen. Yksi esimerkki tästä on tarkastusviraston edustajien osallistuminen valtiontilintarkastajain kansliassa vireillä olevaan valtionosuusjärjestelmää koskevaan projektiin.

Tarkastusvirasto on toimittanut valtiontilintarkastajille kaikki antamansa kertomukset selityksineen, lausuntoineen ja päätöksineen. Vuoden 1999 tarkastusta koskevan valtiontilintarkastajien toimikauden aikana tarkastusvirasto antoi tiedoksi valtiontilintarkastajille kaikkiaan 144 asiakirjaa, joista 18 oli lausuntoa tai aloitetta, 102 tilintarkastusraporttia, 21 tarkastuskertomusta tai selontekoa ja 3 muuta kokoavaa raporttia. Tarkastuskertomuksista on luettelo tämän kertomuksen yleisessä osassa.

Valtiontilintarkastajien tarkastustoiminta

Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 11.5.1999 loppuvuotta 1999 koskevasta toiminnastaan ja siihen liittyvistä tarkastusmatkoistaan syyskaudella 1999. Elo-syyskuussa 1999 valtiontilintarkastajat käsitelivät kahdessa kokouksessaan vuoteen 1999 kohdistuvan tarkastustoiminnan suuntaamista ja painopistealueita. Marras-joulukuussa 1999 pitämässään kokouksissa valtiontilintarkastajat päättivät vuoteen 1999 kohdistuvan tarkastuksen yhteydessä esille otettavat, kaikkia hallinnonaloja koskevat selvityssaiheet ja hallinnonaloittaiset erityiskysymykset. Näitä koskevat selvityspyynnot käsiteltiin valtiontilintarkastajien kokouksissa ja lähetettiin ministeriöille ja virastoille joulukuussa 1999. Valtiontilintarkastajat päättivät vuotta 1999 koskevasta tarkastussuunnitelmastaan lopullisesti kokouksessaan 14.12.1999. Valtiontilintarkastajat aloittivat piiri- ja paikallishallinnon tarkastukset syyskuussa 1999 ja ministeriöiden tarkastukset helmikuussa 2000.

Kotimaiset tarkastusmatkat tehtiin Ahvenanmaan maakuntaan sekä Länsi-Suomen ja Lapin lääniiin. Ahvenanmaan maakuntaan 1.9.1999

tehdyn tarkastusmatkan kohteina olivat Ahvenanmaan lääninhallitus, Maarianhaminan piiritullikamari, Ahvenanmaan verovirasto ja Ahvenanmaan merivartioalue. Valtiontilintarkastajat tapasivat myös Ahvenanmaan maakuntapäivien ja maakuntahallinnon sekä Ahvenanmaan oman ulkoisen tarkastustoimen edustajia.

Länsi-Suomen lääniin 27.—28.10.1999 tehdyn tarkastusmatkan kohteina olivat Länsi-Suomen lääninhallituksen Vaasan palveluyksikkö (maaherra Heikki Koski), Länsi-Suomen verovirasto (alueverojohtaja Sauli Könömäki), Pohjanmaan TE-keskus (johtaja Kaj Suomela), Vaasan yliopisto (rehtori Matti Jakobsson), Vaasan kaupunki (kaupunginjohtaja Seppo Sanaksenaho), Vaasan ammattikorkeakoulu (rehtori Pentti Ruotsala), Keski-Pohjanmaan liitto (maakuntajohtaja Altti Seikkula), Jyväskylän yliopiston Chydenius-Instituutti (johtaja Mikko Viitasalo), Etelä-Pohjanmaan liitto (maakuntahallituksen 1. varapuheenjohtaja Kirsti Potka), Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus (johtaja Esko A. Repo) ja Etelä-Pohjanmaan TE-keskus (osastopäällikkö Sakari Ängeslevä).

Lapin lääniin 10.—11.11.1999 tehdyn tarkastusmatkan kohteina olivat Lapin lääninhallitus (kansliapäällikkö Osmo Kurola), Lapin TE-keskus (johtaja Pirkko Nieminen), Lapin yliopisto (rehtori Esko Rieppola), Rovaniemen kaupunki (kansliapäällikkö Jari Jokela), Rovaniemen ammattikorkeakoulu (rehtori Pentti Tieranta), Tornion kaupunki (valtuuston puheenjohtaja Seppo Peltari), Tornion työvoimatoimisto (toimistonjohtaja Tapani Pärssinen), Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (hallituksen puheenjohtaja Raimo Ronkainen), Lapin TE-keskuksen Kemin palvelupiste (yritystutkija Raimo Reiman) ja Kemin kaupunki (valtuuston puheenjohtaja Ritva Aheinen).

Ulkoasiainhallinnon tarkastukseen liittyvä tarkastusmatka tehtiin Iraniin, Syyriaan, Arabiemiirikuntien liittoon, Saudi-Arabiaan ja Egyptiin 18.3.—1.4.2000. Tämän lisäksi valtiontilintarkastajat ja kanslian henkilökunta osallistuivat 7.—10.9.2000 järjestettyyn tarkastus- ja seminaarimatkaan Budapestiin.

Valtiontilintarkastajat ovat edellä mainittujen lisäksi toimittaneet seuraavat tarkastukset:

- 2.2.2000 Puolustusministeriö (puolustusministeri Jan-Erik Enestam)
- 4.2.2000 Kuluttajavirasto (kuluttaja-asiamies Erik Mickwitz)
- 9.2.2000 Kilpailuvirasto (ylivohtaja Matti Purasjoki)
- 11.2.2000 Merivoimien esikunta (merivoimien komentaja Esko Illi)
- 15.2.2000 Valtioneuvoston kanslia (pääministeri Paavo Lipponen ja valtiosihteeri Rauno Saari)
- 16.2.2000 Ulkoasiainministeriö (alivaltiosihteeri Eero Salovaara)
- 18.2.2000 Kauppa- ja teollisuusministeriö (kauppa- ja teollisuusministeri Erkki Tuomioja)
- 23.2.2000 Vankeinhoidon koulutuskeskus (johtaja Aimo Myllylä)
- 25.2.2000 Opetusministeriö (kansliapäällikkö Vilho Hirvi)
- 29.2.2000 Verohallitus (pääjohtaja Jukka Tammi)
- 3.3.2000 Oikeusministeriö (kansliapäällikkö Kirsti Rissanen)
- 8.3.2000 Sosiaali- ja terveysministeriö (kansliapäällikkö Markku Lehto)
- 10.3.2000 Karjaan kaupunki (valtuuston puheenjohtaja Ralf Backman)
- Uudenmaan prikaati (prikaatin komentaja Stig-Göran Grönberg)
- 14.3.2000 Valtiovarainministeriö (valtiosihteeri Raimo Sailas)
- 15.3.2000 Tilastokeskus (pääjohtaja Timo Relander)
- 5.4.2000 Folkhälsan (toimitusjohtaja Mikael Ingberg)

7.4.2000	Ympäristöministeriö (kansliapäällikkö Sirkka Hautajärvi)
12.4.2000	Sisäasiainministeriö (kansliapäällikkö Juhani Perttunen)
14.4.2000	Maa- ja metsätalousministeriö (kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen)
5.5.2000	Liikenneministeriö (kansliapäällikkö Juhani Korpela)
10.5.2000	Työministeriö (kansliapäällikkö Pertti Sorsa)
12.5.2000	Ulkomaalaisvirasto (johtaja Matti Saarelainen)
26.5.2000	Telehallintokeskus (ylijohtaja Reijo Svensson)
31.5.2000	Fortum Oyj (toimitusjohtaja Eero Aittola)

Tarkastustoiminnassa esille tulleita kysymyksiä on tarkasteltu kertomuksessa hallinnonaloittain. Valtiontilintarkastajat ovat seuranneet myös aiempina vuosina tekemiensä muistutusten ja huomautusten huomioon ottamista valtionhallinnossa. Ministeriöiden yhteyshenkilöiden kanssa on arvioitu tarkastusten sujuvuutta ja ongelmakohtia yhteisessä kokouksessa 16.12.1999.

Valtiontilintarkastajat aloittivat kertomusosuuksien käsittelyn toukokuun alussa 2000, ja kertomuksen valmistelu päättyi lokakuussa 2000. Tätä kertomusta valmistellessaan valtiontilintarkastajat ovat pitäneet 23 kokousta.

Yksityisten kansalaisten ja järjestöjen kannanottoja, selvityspyynnöitä ja aloitteita on valtiontilintarkastajille tullut 9.

Tätä kertomusta valmistellessaan valtiontilintarkastajat ovat perehtyneet myös Hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta, jonka aineisto on ollut valtiontilintarkastajien käytettävissä. Valtiontilintarkastajat eivät ole havainneet kertomuksessa erityistä huomauttamista.

Lausunnot

Vuosiksi 1996—99 valitut valtiontilintarkastajat antoivat 23.11.1999 lausunnon valtiovarainministeriölle JHTT-opintotyöryhmän muistiosta, 8.2.2000 valtiovarainministeriölle lausunnon Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan lainsäädännön uudistamisesta, 2.5.2000 eduskunnan kansliatoimikunnalle lausunnon eduskunnan sisäisen viestinnän suunnitelmasta, 9.5.2000 eduskunnan puhemiesneuvostolle lausuman valtiontilintarkastajien johtosääntöesityksestä ja 23.5.2000 valtiovarainministeriölle lausunnon JHTT-lautakunnan aloitteesta julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetun lain muuttamisesta.

Tutkimustoiminta

Vuonna 1999 rahoitetun tutkimustoiminnan tuloksia selostetaan tämän kertomuksen viimeisessä luvussa. Vuonna 2000 valtiontilintarkastajilla on ollut käytettävissään yhteensä 500 000 mk ulkopuolelta hankittavaan tutkimustoimintaan. Joulukuussa 1999 lähetettiin yliopistoille ja korkeakouluille sekä eräille tutkimuslaitoksille tarjouspyyntökirje, johon saatiin määräaikaan mennessä yhteensä 19 vastausta. Tarjottujen tutkimushankkeiden yhteenlaskettu määrärahan tarve oli noin 2,4 miljoonaa markkaa. Valtiontilintarkastajat päättivät käynnistää seuraavat viisi tutkimushanketta:

— Tilintarkastustoiminnan tarkoituksenmukaisuus ja vaikuttavuus. VTT Pekka Kettunen, Åbo Akademi.

— Hallinnonalojen arviointityö. Professori Ismo Lumijärvi, Tampereen yliopisto.

— Valtion liikekirjanpito uudistus. Professori Salme Näsi, Jyväskylän yliopisto.

— Verotus ja väestön ikääntyminen. KTT Tarmo Valkonen, ETLA.

— Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menojen erot ja erojen muutokset vuosina

1975—98, tilastotarkastelu. Professori Hannu Valtonen, Kuopion yliopisto.

Koulutus

Valtiontilintarkastajien kanslian henkilökunta on osallistunut Tampereen Yliopiston Täydennyskoulutuskeskuksen järjestämään julkistalouden tarkastuksen symposiumiin 2.—3.6.2000. Tämän lisäksi valtiontilintarkastajien kanslian henkilökunta on osallistunut erilaisiin mm. eduskunnan, Hallinnon kehittämiskeskuksen, Valtiontalouden tarkastusviraston sekä valtiovarainministeriön järjestämiin koulutustilaisuuksiin ja seminaareihin.

Kansainvälinen toiminta

Ruotsin valtiopäivien asettaman komitean jaosto, Riksdagskommitténs referensgrupp för uppföljning, utvärdering och revision, vieraili valtiontilintarkastajien kansliassa 29.11.1999. Heitä kiinnostivat erityisesti Suomessa vireillä olleet valtion ulkoisen tarkastuksen uudelleenjärjestelyt. Vierailuun osallistuivat puheenjohtaja, kansanedustaja Fredrik Reinfeldt ja kansanedustajat Ingemar Josefsson, Siv Holma, Helena Hillar Rosenqvist ja Stefan Attefall sekä Ruotsin valtiopäivien virkamiehistöstä eduskunnan pääsihteeri, riksdagsdirektör Anders Forsberg sekä virkamiehet Lisbeth Hansing Engström, Jörgen Wedin ja Peter Strand.

Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen kollegio piti erityiskokouksen Helsingissä 1.—3.12.1999 ja vieraili eduskunnassa 1.12.1999 tavaten eduskunnan puhemiehen Riitta Uosukaisen. Vierailun isäntinä toimivat valtiontilintarkastajat. Vierailuun osallistuivat kollegion varapuheenjohtaja Bernhard Friedman sekä kollegion jäsenet Patrick Everard, Hubert Weber, Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro, Aunus Salmi, Maarten B. Engwirda,

Giorgio Clemente, Antoni Castells, Jörgen Mohr, Jean-Francois Bernnicot, Barry Desmond ja Kalliopi Nikolaou. Lisäksi vierailuun osallistuivat tilintarkastustuomioistuimen virkamiehistöstä pääsihteeri Edouard Ruppert, kabinettipäällikkö Anne Montin ja erityisavustaja Ilkka Saarilahti.

Ahvenanmaan maakuntapäivien valitsevat tilintarkastajat vierailivat valtiontilintarkastajien kansliassa 18.5.2000 tutustuen erityisesti valtion ulkoisen tarkastustoimen uudistamiseen. Vierailuun osallistuivat tilintarkastajien puheenjohtaja Tom Pussinen sekä jäsenet Tuula Mattsson, Christer Jansson ja Erik Tudeer. Vierailuun osallistuivat myös maakuntapäivien sihteeri Lars Ingmar Johansson ja sisäinen tarkastaja Agneta Mannberg-Jansson.

Eduskunta järjesti yhteistyössä Maailmanpankin kanssa hyvää hallintoa ja parlamenttien roolia käsittelevän seminaarin 22.—25.5.2000 Eduskuntatalossa. Seminaariin osallistui kansanedustajia EU-jäsenyyttä hakevista Itä-Euroopan maista ja Ukrainasta sekä Maailmanpankin asiantuntijoita ja virkamiehiä. Valtiontilintarkastajat toimivat seminaarin avausillallisten isäntinä ja valtiontilintarkastajien kanslian kansliapäällikkö Mauri Lehmusto esitelmöi seminaarille aiheesta Valvonnan työkalut — Suomen kokemukset (Oversight Mechanisms — The Finnish Experience).

Kiinan kansantasavallan tarkastusviraston varapääjohtaja Liu Hezhang seurueineen tutustui 8.6.2000 valtiontilintarkastajien toimintaan. Vierailuun osallistuivat varapääjohtajan lisäksi tarkastusviraston virkamiehet Liu Mantang, Zhen Kaixuan, Chen Jing ja Zhou Wenhua.

Valtiontilintarkastajien kanslian kansliapäällikkö Mauri Lehmusto, varamiehenään ylitarkastaja Seppo Niemi, on osallistunut edelleen eduskunnan nimeämänä ECPRD:n makrotaloudellisen työryhmän työskentelyyn.

Yleinen osa

Vuoden 1999 tilinpäätöksen vertailu vuoden 1998 tilinpäätökseen

Valtion tulot olivat v. 1998 199 675,4 Mmk ja kertomusvuonna 213 123,7 Mmk, joten ne lisääntyivät edellisestä vuodesta 13 448,3 Mmk (7 %). Valtion menot olivat v. 1998 194 292,0 Mmk ja

kertomusvuonna 211 713,5 Mmk. Lisäystä edellisestä vuodesta oli siis 17 421,4 Mmk (9 %). Vuoden 1998 ylijäämä oli 5 383,4 Mmk ja kertomusvuoden ylijäämä 1 410,2 Mmk. Tilinpäätösluvut osastoittain ja pääluokittain vuosilta 1998 ja 1999 ilmenevät seuraavasta taulukosta.

Osasto/Pääluokka	1998	1999	Lisäykset Vähennykset—	
	mk			%
Tulot				
11 Os. Verot ja veronluonteiset tulot	147 999 903 451,13	157 932 936 151,13	9 933 032 700,00	7
12 Os. Sekalaiset tulot	39 250 386 663,01	50 621 042 579,57	11 370 655 916,56	29
13 Os. Korkotulot ja voiton tuloutukset	5 315 166 428,16	3 886 300 090,71	—1 428 866 337,45	—27
15 Os. Lainat	7 109 962 289,69	683 396 334,61	—6 426 565 955,08	—90
Tulot yhteensä	199 675 418 831,99	213 123 675 156,02	13 448 256 324,03	7
Menot				
21 Pl. Tasavallan Presidentti	48 864 024,35	44 950 529,13	—3 913 495,22	—8
22 Pl. Eduskunta	304 014 597,98	321 456 676,99	17 442 079,01	6
23 Pl. Valtioneuvosto	196 089 706,08	210 997 778,22	14 908 072,14	8
24 Pl. Ulkoasiainministeriö	3 347 182 108,78	3 651 555 945,34	304 373 836,56	9
25 Pl. Oikeusministeriö	2 894 134 155,44	3 121 004 348,45	226 870 193,01	8
26 Pl. Sisäasiainministeriö	6 518 027 367,34	6 576 085 396,26	58 058 028,92	1
27 Pl. Puolustusministeriö	10 472 908 941,09	9 229 500 972,98	—1 243 407 968,11	—12
28 Pl. Valtiovarainministeriö	28 467 774 545,98	29 901 117 674,93	1 433 343 128,95	5
29 Pl. Opetusministeriö	26 581 334 464,35	26 645 347 646,26	64 013 181,91	0
30 Pl. Maa- ja metsätalousministeriö	12 656 845 801,25	12 373 594 415,70	—283 251 385,55	—2
31 Pl. Liikenneministeriö	7 722 748 890,26	7 484 692 576,12	—238 056 314,14	—3
32 Pl. Kauppa- ja teollisuusministeriö	5 036 375 231,66	4 818 415 979,15	—217 959 252,51	—4
33 Pl. Sosiaali- ja terveysministeriö	42 997 941 770,47	41 930 209 245,64	—1 067 732 524,83	—2
34 Pl. Työministeriö	13 557 462 163,69	12 104 613 442,63	—1 452 848 721,06	—11
35 Pl. Ympäristöministeriö	3 752 650 847,21	3 959 224 249,90	206 573 402,69	6
36 Pl. Valtionvelka	29 737 674 072,51	49 340 705 666,01	19 603 031 593,50	66
Menot yhteensä	194 292 028 688,44	211 713 472 543,71	17 421 443 855,27	9
Ylijäämä	5 383 390 143,55	1 410 202 612,31		

Tulot

Tulot kasvoivat kertomusvuonna sekä suhteellisesti että markkamääräisesti eniten osastossa 12 Sekalaiset tulot. Ne kasvoivat 11 370,7 Mmk (29 %). Kasvu johtui ennen muuta siitä, että nettotulot osakemyynnistä olivat kertomusvuonna 9 850,6 Mmk (88 %) suuremmat kuin edellisenä vuonna,

jolloin tulot osakemyynnistä olivat 11 145,9 Mmk. Lisäksi kertomusvuoden talousarvion toteutumisen osoittavassa laskelmassa kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan momentin Siirto valtionta-kuurahastosta tulot olivat 720,0 Mmk. Vuoden 1998 tilinpäätöksessä vastaavaa momenttia ei ollut lainkaan. Euroopan aluekehitysrahastosta saatavat tu-

lot (EU) olivat kertomusvuonna 996,1 Mmk eli 304,8 Mmk (46 %) suuremmat kuin edellisenä vuonna. Euroopan sosiaalirahastosta saatavat tulot (EU) olivat kertomusvuonna 300,1 Mmk (211 %) suuremmat kuin edellisenä vuonna.

Tulot vähenivät kertomusvuonna sekä suhteellisesti että markkamääräisesti eniten osastossa 15 Lainat. Ne vähenivät 6 426,6 Mmk (90 %). Tämä johtui pääasiassa siitä, että valtion nettolainanottoa ei ollut kertomusvuonna lainkaan, kun se edellisellä vuonna oli 6 333,6 Mmk.

Osastossa 13 Korkotulot ja voiton tuloutukset olivat tulojen vähennystä 1 428,9 Mmk (27 %). Osinkotulot olivat kertomusvuonna 3 028,7 Mmk, mikä oli 914,8 Mmk (30 %) vähemmän kuin edellisenä vuonna. Korot talletuksista olivat kertomusvuonna 1 947,0 Mmk, mikä oli 746,2 Mmk (38 %) vähemmän kuin edellisenä vuonna.

Menot

Suhteellisesti ja markkamääräisesti eniten kasvivat menot pääluokassa 36 Valtionvelka. Ne kasvivat edellisestä vuodesta 19 603,0 Mmk (66 %). Syynä tähän oli se, että valtionvelan nettokouletukset olivat kertomusvuonna kaikkiaan 19 988,7 Mmk. Edellisenä vuonna momenttia Valtionvelan kouletukset ei ollut lainkaan.

Valtiovarainministeriön menot olivat 1 433,3 Mmk (5 %) edellisvuotista suuremmat. Tähän vaikutti osaltaan se, että kertomusvuonna oli luvussa Valtiovarainministeriö kaksi uutta momenttia. Momentin Laina Kapiteeli Oy:lle menot olivat 600,0 Mmk sekä momentin Osakehankinnat menot myös 600,0 Mmk. Lisäksi momentin Vakinaiset eläkkeet, perhe-eläkkeet sekä kuntoutustuot menot olivat 506,4 Mmk (4 %) edellisvuotista suuremmat.

Puolustusministeriön menot olivat kertomusvuonna 1 243,4 Mmk (12 %) pienemmät kuin v. 1998. Tähän vaikutti ennen muuta se, että puolustusmateriaalihankinnat olivat 1 450,0 Mmk (29 %) edellisvuotista pienemmät. Työministeriön menot olivat kertomusvuonna 1 452,8 Mmk (11 %) pienemmät kuin v. 1998. Syynä tähän oli ennen muuta se, että työvoimapolitiikan toimeenpanomenot vähenivät edellisestä vuodesta 977,4 Mmk:lla (9 %). Lisäksi momentin EU:n osallistuminen työvoima- ja sosiaalipolitiikkaan (EU) (100 henkilötyövuotta yhdessä momentin 34.05.62 kanssa) menot olivat kertomusvuonna 546,0 Mmk (60 %) pienemmät kuin v. 1998.

Vuoden 1999 tilinpäätöksen vertailu talousarvioon

Varsinaisen talousarvion lisäksi, jossa tulojen loppusumma oli 188 498 760 000 mk ja menojen 188 497 993 000 mk, annettiin kertomusvuonna *kaksi* lisätalousarviota. Niissä hyväksyttiin tuloihin lisäystä 24 553 907 000 mk ja menoihin 24 553 778 300 mk. Talousarvioon merkityt tulot olivat siten kaikkiaan 213 052 667 000 mk ja menot 213 051 771 300 mk, joten budjetoidut tulot olivat 895 700 mk menoja suuremmat. Tilinpäätöksen mukaan tuloja kirjattiin 213 123 675 156,02 mk ja menoja 211 713 472 543,71 mk. Ylijäämä oli siis 1 410 202 612,31 mk.

Seuraavassa on otettu tarkasteltaviksi ne momentit, joiden tilinpäätös eroaa talousarviosta vähintään 100 Mmk tai 10 % ja 10 Mmk. Lisätalousarvioiden lisäykset ja vähennykset on otettu huomioon vertailussa.

Tulot v. 1999

Osasto	Talousarvion sekä siihen tehtyjen muutosten mukaan			Tilinpäätöksen mukaan	Ylitys Alitus—	
	Varsinainen talousarvio mk	Muutokset mk	Yhteensä mk	mk	mk	%
11 Verot ja veronluonteiset tulot	153 559 000 000	2 770 000 000	156 329 000 000	157 932 936 151,13	1 603 936 151,13	1
12 Sekalaiset tulot	29 328 510 000	21 783 907 000	51 112 417 000	50 621 042 579,57	—491 374 420,43	—1
13 Korkotulot ja voiton tuloutukset	3 418 984 000	0	3 418 984 000	3 886 300 090,71	467 316 090,71	14
15 Lainat	2 192 266 000	0	2 192 266 000	683 396 334,61	—1 508 869 665,39	—69
Yhteensä	188 498 760 000	24 553 907 000	213 052 667 000	213 123 675 156,02	71 008 156,02	0

11 Os. Verot ja veronluonteiset tulot

Tuloja arvioitiin kertyvän 156 329,0 Mmk, mutta tilinpäätöksen mukaan kertymä oli 1 603,9 Mmk (1 %) suurempi. Tulo- ja varallisuusveron tuotto oli arvioitu ensimmäisessä lisätalousarviossa tehdyn 2 250,0 Mmk:n lisäyksen jälkeen 60 090,0 Mmk:ksi, mutta tilinpäätöksen mukaan tulot olivat vielä 1 160,8 Mmk (2 %) suuremmat.

Liikevaihdon perusteella kannettavista veroista ja maksuista Arvonlisäveron tuotto arvioitiin 53 100,0 Mmk:ksi. Ensimmäisessä lisätalousarviossa momentin tuloarviota vähennettiin 460,0 Mmk:lla 52 500,0 Mmk:ksi, mutta toisessa lisätalousarviossa momentille lisättiin 600,0 Mmk. Tilinpäätöksen mukaan tulot olivat 53 328,7 Mmk eli 228,7 Mmk ennakoitua suuremmat.

Valmisteveroista Alkoholijuomaveroa arvioitiin varsinaisessa talousarviossa kertyvän 7 400,0 Mmk. Toisessa lisätalousarviossa tuloarviota vähennettiin 100,0 Mmk:lla, mutta tilinpäätöksen mukaan tuloarvio ylittyi vielä 153,6 Mmk:lla (2 %). Polttoaineveron tuotto jäi 534,9 Mmk (3 %) pienemmäksi kuin arvioitua 16 300,0 Mmk. Tämä johtui lähinnä vuoden 1999 loppupuolella alkaneesta moottoribensiinin hinnannoususta, jonka vaikutusta kulutukseen ei osattu riittävästi ennakoita.

Leimaveron tuottoarvio oli 10,0 Mmk, mutta tulot jäivät 79,0 Mmk pienemmiksi. Leimaveron muututtua pääosin varainsiirtoveroksi verovirasto on hakemukselta palauttanut kesäkuusta 1998 alkaen sellaisen leimaveron, jonka suorittamisvelvollisuus perustui kumottuihin säännöksiin. Nämä palautukset olivat v. 1999 arvioitua suuremmat.

Varainsiirtoveroa arvioitiin kertyvän 2 300,0 Mmk, mutta tilinpäätöksen mukaan veroa kertyi 283,9 Mmk (12 %) enemmän. Veronalainen perustoiminta on kansantalouden kokonaiskehityksen nojalla jotenkin arvioitavissa, mutta arviointivirhe johtui siitä, että yhteisöjen fuusiot ja niistä aiheutuvat varainsiirtoverotulot eivät ole mitenkään ennakoitavissa.

Autovero tuotti 265,4 Mmk (5 %) enemmän kuin ennakoitua 5 850,0 Mmk ja moottoriajoneuvovero 101,2 Mmk (10 %) enemmän kuin ennakoitua 1 000,0 Mmk. Jäteveroa arvioitiin kertyvän 170,0 Mmk, mutta tilinpäätöksen mukaan kertymä oli 32,3 Mmk (19 %) suurempi.

Momentille Muut verotulot oli arvioitu kertyvän 10,0 Mmk, mutta tulot jäivät 62,7 Mmk pienemmiksi eli ne olivat tilinpäätöksen mukaan -52,7 Mmk. Momentille tuloutetaan tai momentilta veloitetaan kaikki sellaiset talousarvion verotulojen kassavirrat, joilla ei ole omaa erillistä momenttiaan. Aiemmin voimassa olleiden verotulojen oikaisut ovat

johtaneet siihen, että tilinpäätös on osoittautunut talousarviota pienemmäksi.

12 Os. Sekalaiset tulot

Tulot jäivät 491,4 Mmk (1 %) pienemmiksi kuin arvioitua 51 112,4 Mmk. Momentille Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tulot arvioitiin kertyvän 9,5 Mmk, mutta tulot olivat 24,2 Mmk suuremmat eli 33,7 Mmk. Suurin osa tuloista johtui siitä, että Suomen EU-puheenjohtajuuskauden aikaisen ECMM-operaation hallintokustannusten muiden maiden maksuosuudet kirjattiin tälle momentille. Vuoden 1999 varsinaisessa talousarviossa ei varauduttu siihen, että vakiintuneen käytännön mukaan puheenjohtajamaa kattaa kaikilta osin oman kautensa hallintomenot ja laskuttaa kultakin jäsenmaalta sen maksuosuuden. Kun otettiin huomioon edelliselle puheenjohtajakaudelle varatusta määrärahasta käyttämättä jäänyt siirtyvä osuus, myönnettiin vuoden toisessa lisätalousarviossa momentille 24.99.25 Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan lisäystä 20,2 Mmk, mutta momentin Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tulot arviota ei muutettu. Operaatioon liittyvistä maksuosuuksista momentille kertyi tuloja v. 1999 yhteensä 20,2 Mmk. Lisäksi Sarajevon huippukokouksen johdosta EY:n komissiolta saadusta osuudesta aiheutui momentille ennakoinnattomia tuloja 3,0 Mmk. Momentille kirjattiin tuloja myös momentilta 24.99.95 Kurssivaihtelut 2,9 Mmk. Momentilta maksetaan tappiolliset kurssierot ja sen hyvitykseksi kirjataan kurssivoitot. Kun kertyneet tulot olivat menoja suuremmat, kirjattiin ylimenevä osa ulkoasiainministeriön tulomomentille.

Sisäasiainministeriön hallinnonallalla tulot poliisin lupapalveluista jäivät 28,3 Mmk (14 %) pienemmiksi kuin arvioitua 200,0 Mmk. Tulojen määrä perustuu arvioituun keskeisten lupien määrään. Poliisin muun maksullisen palvelutoiminnan tulot on nettobudjetoitu momentille 26.75.21 Toimintamenot (osa EU) (siirtomääräraha 2 v).

Euroopan aluekehitysrahastosta saatavat tulot (EU) arvioitiin varsinaisessa talousarviossa 609,8 Mmk:ksi. Ensimmäisessä lisätalousarviossa määrään lisättiin 229,1 Mmk. Lisäys johtui tavoiteohjelmien ja yhteisöaloitteiden arvioitua nopeammasta hankkeiden maksatuskehityksestä sekä euron kurssista johtuvasta lisäyksestä. Tämä yhteensä 838,9 Mmk:n arvio ylittyi kuitenkin vielä 127,2 Mmk:lla (15 %). Vuonna 1999 toteutuneet ja arvion ylittäneet tulot vaikuttavat osaltaan siihen, että v. 2000 tulot jäävät arvioitua pienemmiksi.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloista Metallirahatuloja kertyi 46,1 Mmk, mikä oli 16,6

Mmk (56 %) ennakoitua enemmän. Tämä johtui siitä, että Suomen Pankki teki aivan vuoden lopulla lisätalauksen 1,5 miljoonasta kappaleesta 10 mk:n kolikoita, ja tästä aiheutui 15 Mmk:n lisäkertymä momentille.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan muut tulot olivat tilinpäätöksen mukaan 978,2 Mmk, mikä oli 348,2 Mmk (55 %) arvioitua enemmän. Toisessa lisätalouksarviossa momentin tuloarviota oli korotettu 350,0 Mmk:lla tiedossa olleiden, valuutanvaihtosopimuksista aiheutuneiden tulojen johdosta. Marraskuussa tehtiin kuitenkin vielä valuutanvaihtosopimuksiin liittyvä toimenpide, josta kertyi tuloa 283 Mmk ja jota ei voitu ennakoida. Lisäksi ylytyksestä 41 Mmk aiheutui liikenneverkkoinvestointeihin osoitetun TEN-korkotuen tulouttamisesta momentille, 14 Mmk ulkomaille myönnettyjen takausten takausmaksuista ja 4 Mmk Yleisradio Oy:n valtiolta ostaman tontin siirtymäajan vuokras- ta.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla EU:n maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosastosta saatavat tulot (EU) oli arvioitu 716,4 Mmk:ksi, mutta ne olivat 283,9 Mmk (40 %) pienemmät eli 432,5 Mmk. Budjetointi tehdään ohjelmien perusteella, ja tulokertymä perustuu hankkeiden toteutumisaiakautaluun, johon valtio ei voi vaikuttaa.

Liikenneministeriön hallinnonalalla kertyi momentille Ulkopuolisilta perittävät osuudet tietöiden kustannuksista 87,3 Mmk. Tämä oli 20,3 Mmk (30 %) arvioitua enemmän. Vastaavasti ulkopuolisille tehtäviin tietoihin käytettiin 18,6 Mmk enemmän kuin budjetoidut 67,0 Mmk.

Merenkulkulaitoksen tulot olivat tilinpäätöksen mukaan 18,8 Mmk suuremmat kuin arvioitu 10,4 Mmk. Ylitys aiheutui Merenkulkulaitoksen jäänmurtajahankintaan saadusta EU:n TEN-rahoitusavustuksesta, jonka ajoitus ei ollut ennakoitavissa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan muut tulot oli arvioitu 175,8 Mmk:ksi, mutta ne ylittivät arvion 44,2 Mmk:lla (25 %). Tämä johtui ennen muuta siitä, että Suomen Vientiliitto Oy:n myöntämien vienti- ja alusluottojen valtiolle aiheuttamia korkotukimenoja ja -tuloja on etukäteen vaikea arvioida. Vuoden 1999 korkotukitulojen määrä johtuu valtion kannalta ennakoitua suotuisammasta korkojen kehityksestä.

Työministeriön hallinnonalalla Euroopan sosiaalirahastosta saatavat tulot (EU) olivat 620,3 Mmk (58 %) pienemmät kuin ennakoidut 1 062,1 Mmk, sillä vuodelle 1999 kuuluvia saatavia komissiosta siirtyi vuodelle 2000. Palkkaturvamaksujen palautuksia kertyi 74,8 Mmk, mikä oli 41,2 Mmk (36 %)

arvioitua vähemmän. Työministeriön hallinnonalan muut tulot olivat 12,5 Mmk (39 %) pienemmät kuin ennakoidut 32,0 Mmk. Momentin tuloista palkkaturvapalautusten koroiksi arvioitiin vuoden 1999 talousarviossa 22 Mmk ja muiksi tuloiksi 10 Mmk. Palkkaturvapalautusten korkojen arviointia on viime vuosina vaikeuttanut lainsäädäntömuutos, joka poisti vuoden 1995 alusta etuoikeudet palkkasaatavilta ja myös palkkaturvasaatavilta. Samalla koroista tuli konkurssissa viimesijaisia saatavaa. Etuoikeuksien poistuminen ja korkojen muuttuminen viimesijaiseksi saatavaksi alkoi vaikuttaa usean vuoden viiveellä. Muutoksen jälkeen korkotulot arvioitiin usean vuoden ajan liian pieniksi. Näinä vuosina korkoja kertyi vanhoista pesistä, joissa palkkaturvasaatavilla vielä oli etuoikeudet. Nyt vanhat pesät on käytännöllisesti katsoen lopetettu ja palkkaturvaa takaisinkertymä on romahtanut. Vuonna 1999 pääomia saatiin perittyä takaisin työnantajilta ja konkurssipesiltä 24,5 Mmk. Siihen nähden 15,8 Mmk:n kertymää koroille voidaan työministeriön mukaan pitää hyvänä.

Momentin Muut tulot -kohta perustuu lähinnä satunnaisiin tuloihin, esim. väärinkäytösten ym. takaisinperintään ja on siten vaikeasti ennustettavissa. Arviota pienennettiin 22 Mmk:sta 10 Mmk:aan v. 1999 työsuojeluosaston siirtyessä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle, mutta arvio osoittautui 3,7 Mmk:n toteutumaan nähden edelleen liian suureksi.

Muista sekalaisista tuloista sakkorahojen tuotto jäi 35,4 Mmk (12 %) pienemmäksi kuin budjetoidut 300,0 Mmk. Valtion maaomaisuuden ja tuloa tuottavien oikeuksien myynti tuotti 135,4 Mmk, mikä oli 35,4 Mmk (35 %) enemmän kuin ennakoidut 100,0 Mmk.

13 Os. Korkotulot ja voiton tuloutukset

Tulot olivat 467,3 Mmk (14 %) suuremmat kuin budjetoidut 3 419,0 Mmk. Momentille Korot muista lainoista kertyi 262,1 Mmk enemmän kuin arvioidut 60,0 Mmk eli 313,1 Mmk. Sen sijaan momentille Korot valtion lainoista liikelaitoksille ei kertynyt lainkaan tuloja. Nämä tulot oli arvioitu 198,0 Mmk:ksi. Liikelaitoslainoja on kaksi: Metsähallitukselle ja Valtion kiinteistölaitokselle myönnetty. Lainojen maksuliikenteen hoitaa Valtiokonttori ja kirjanpidon Metsähallituksen osalta maa- ja metsätalousministeriö ja kiinteistölaitoksen osalta valtiovarainministeriö. Näistä lainoista on kertynyt korkoja ja takaisinmaksuja vuoden 1999 aikana jokseenkin tarkkaan budjetissa arvioidut määrät. Virheitä on tapahtunut siinä vaiheessa, kun Valtiokonttori on lähettänyt ilmoituksen maksutapahtumasta kirjan-

pidosta vastaaville virastoille. Maa- ja metsätalousministeriön osalta ilmoituksessa on ollut oikeat momentit, mutta maa- ja metsätalousministeriö on kirjannut suoritukset kirjanpidossaan virheellisesti korkojen osalta momentille 13.01.05 Korot muista lainoista ja takaisinmaksut 15 osaston momentille Muiden lanojen lyhennykset. Sen sijaan Valtiokonttorin ilmoitus maksutapahtumasta valtiovarainministeriölle on ollut virheellinen, ja momentiksi siinä on ilmoitettu 13.01.05 Korot muista lainoista. Näistä syistä tilinpäätös osoittaa liikelaitoksille myönnettyjen lainojen korkojen ja takaisinmaksujen osalta nollaa. Toisaalta momentit, joille virheelliset kirjaukset on tehty, ovat tilinpäätöksen mukaan ylittyneet.

Korot talletuksista tuottivat 1 200,8 Mmk, mikä oli 200,8 Mmk (20 %) enemmän kuin ennakoitua 1 000,0 Mmk. Talletuksista kertyi korkoja budjetoitua enemmän, koska keskimääräiset kassareservit olivat v. 1999 korkeammat, kuin talousarviota laadittaessa arvioitiin. Kassareservien tasoon vaikuttivat lainanoton ajoittuminen sekä Sonera Oy:n osakkeiden myyntitulot. Osinkotulot olivat 193,9 Mmk (10 %) suuremmat kuin arvioidut 1 920,0 Mmk.

15 Os. Lainat

Tulot olivat 1 508,9 Mmk (69 %) pienemmät kuin ennakoitua 2 192,3 Mmk. Takaisinmaksut valtion lainoista liikelaitoksille arvioitiin 24,8 Mmk:ksi. Tulot kertyvät pääosin valtion liikelaitoksista annetun lain (627/1987) mukaisten liikelaitosten aloittavassa taseessa valtiolta liikelaitoksille myönnettyiksi merkittyjen lainojen takaisinmaksuista. Momentille ei kertynyt lainkaan tuloja. Syy tähän on selostettu edellä 13 osaston kohdalla samoin kuin syy siihen, että muiden lainojen lyhennykset tuottivat 216,0 Mmk (46 %) ennakoitua enemmän. Momentille Ylijäämän käyttö oli merkitty tuloarviossa 1 700,0 Mmk, jotka eivät näy ollenkaan tilinpäätöksessä. Valtion talousarviosta annetun lain 3 b §:n (430/1998) mukaan talousarvion katteeksi voidaan valtion tilinpäätöksen valmistuttua ottaa määrä, joka vastaa enintään kolmannelle tilinpäätöksen osoittamasta varainhoitovuoden lopun kumulatiivisesta ylijäämästä. Tämä määrä voidaan ottaa talousarvion katteeksi seuraavan tilinpäätöksen valmistumiseen asti. Vuonna 1999 kumulatiivisen ylijäämän käyttö, 1 700,0 Mmk, ei näy tilinpäätöksessä tulona ao. momentilla, vaan varainhoitovuoden ylijäämän supistumisena vastaavalla määrällä.

Menot v. 1999

Päälukko	Talousarvion sekä siihen tehtyjen muutosten mukaan			Tilinpäätöksen mukaan	Ylitys Säästö—	
	Varsinainen talousarvio mk	Muutokset mk	Yhteensä mk		mk	%
21 TP	45 798 000	0	45 798 000	44 950 529 13	—847 470 87	—2
22 EK	329 503 000	0	329 503 000	321 456 676 99	—8 046 323 01	—2
23 VN	211 413 000	0	211 413 000	210 997 778 22	—415 221 78	0
24 UM	3 535 964 000	230 162 000	3 766 126 000	3 651 555 945 34	—114 570 054 66	—3
25 OM	3 129 050 000	15 000 000	3 144 050 000	3 121 004 348 45	—23 045 651 55	—1
26 SM	6 242 815 000	341 997 000	6 584 812 000	6 576 085 396 26	—8 726 603 74	0
27 PLM	8 988 083 000	236 800 000	9 224 883 000	9 229 500 972 98	4 617 972 98	0
28 VM	28 062 700 000	2 044 370 300	30 107 070 300	29 901 117 674 93	—205 952 625 07	—1
29 OPM	26 639 715 000	248 985 000	26 888 700 000	26 645 347 646 26	—243 352 353 74	—1
30 MMM	12 021 629 000	399 735 000	12 421 364 000	12 373 594 415 70	—47 769 584 30	0
31 LM	7 287 210 000	258 637 000	7 545 847 000	7 484 692 576 12	—61 154 423 88	—1
32 KTM	4 535 918 000	384 619 000	4 920 537 000	4 818 415 979 15	—102 121 020 85	—2
33 STM	43 512 570 000	—1 106 545 000	42 406 025 000	41 930 209 245 64	—475 815 754 36	—1
34 TM	11 539 023 000	822 200 000	12 361 223 000	12 104 613 442 63	—256 609 557 37	—2
35 YM	3 554 402 000	407 818 000	3 962 220 000	3 959 224 249 90	—2 995 750 10	0
36 Valtionvelka	28 862 200 000	20 270 000 000	49 132 200 000	49 340 705 666 01	208 505 666 01	0
Yhteensä	188 497 993 000	24 553 778 300	213 051 771 300	211 713 472 543 71	—1 338 298 756 29	—1

Seuraavassa käsitellään niitä momentteja, joiden tilinpäätös eroaa talousarviosta vähintään 100 Mmk tai 10 % ja 10 Mmk. Päälukkiin 21—23 ja 25—27

sekä 30 ja 35 ei kertomusvuonna sisältänyt näitä ehtoja täyttäviä menojen ylityksiä tai säästöjä.

24 Pl. Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Menot olivat tilinpäätöksen mukaan 114,6 Mmk (3 %) pienemmät kuin arvioitu 3 766,1 Mmk.

Suomalaisten rauhanturvajoukkojen ylläpitomenot jäivät 38,1 Mmk (12 %) pienemmiksi kuin ennakoitua 317,4 Mmk. Syynä tähän oli se, että suomalaisen rauhanturvajoukon pääjoukon ryhtyminen Kosovoon tapahtui suunniteltua myöhemmin. Lisäksi laskutustyön tehostumisen johdosta suoriteperusteisia YK-korvauslaskuja kirjattiin momentille tuloksi ennakoitua enemmän.

EU-puheenjohtajuuteen oli budjetoitu 165,0 Mmk:n määräraha. Menot olivat kuitenkin tilinpäätöksen mukaan 35,3 Mmk (21 %) pienemmät eli 129,7 Mmk. Kaikki Suomen puheenjohtajuuskauden aikana järjestetyistä virallisista kokouksista aiheutuvat menot budjetoitiin tälle momentille. Kyseisen vuoden menot jäivät selvästi budjetoitua alhaisemmiksi juuri järjestelyjen keskittämisen vuoksi. Osa puheenjohtajuusjärjestelyihin tarvituista palveluista hoidettiin avoimen tarjouskilpailun pohjalta toteutettuina sponsoroituina hankkeina, mikä myös osaltaan vähensi määrärahan käyttöä.

Momentin Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan menot olivat tilinpäätöksen mukaan 57,7 Mmk, mikä oli 10,9 Mmk (16 %) ennakoitua vähemmän. Talousarviovuoden aikana käytiin vilkasta keskustelua kansainvälisen kriisinhallinnan operaatioihin osallistuvien suomalaisten siviilipoliisien palvelussuhteen ehdoista. Näistä päästiin sopimukseen vasta 6.12.1999. Sopimusriidan pitkäkestoinen esti poliisien lähettämisen siviilipoliisitehtäviin suunnitellussa laajuudessa. Vuodelle 1999 budjetoidut menot jäivät toteutumatta myös Bosnian vaalien siirron ja UNMIK:n suunnitteleminen Kosovon vaalien peruuntumisen vuoksi.

28 Pl. Valtiovarainministeriön hallinnonala

Hallinnonalan menot oli arvioitu 30 107,1 Mmk:ksi, mutta tilinpäätöksen mukaan ne olivat 206,0 Mmk (1 %) pienemmät eli 29 901,1 Mmk. Vakinaisiin eläkkeisiin, perhe-eläkkeisiin ja kuntoutustukiin käytettiin 13 589,8 Mmk, mikä oli 159,2 Mmk (1 %) ennakoitua vähemmän. Noin 25 Mmk erosta johtui talousarvion indeksimuutosoletuksesta. Valtaosa aiheutui kuitenkin siitä, että olemassa oleva eläkekanta näyttää supistuvan nopeammin, kuin talousarviolaskelmaa tehtäessä oletettiin.

Arvonlisäveromenoihin oli myönnetty 4 100,0 Mmk:n määräraha, mutta menot olivat 194,6 Mmk (5 %) pienemmät. Kertomusvuoden toisessa lisätalousarviossa korotettiin momentin loppusummaa 500 Mmk:lla toteutuneen kehityksen ja momentin

suurimpien käyttäjien esittämien loppuvuoden käyttöarvioiden perusteella.

Lakiin tai asetukseen perustuvat menot, joita varten talousarvioon ei ole erikseen merkitty määrärahaa oli budjetoitu 0,1 Mmk:ksi. Menot olivat kuitenkin 27,9 Mmk (27 907 %) suuremmat eli 28,0 Mmk. Ylityksestä 19,5 Mmk aiheutui Valtion eläke-rahastolle vuodelta 1998 maksettavan koron maksamisesta. Vuoden 1999 talousarviosta oli poistettu ko. korkomomentti, koska tarkoituksena oli, ettei korkoa rahastolle enää makseta. Lainsäädännön takautuvuuden johdosta korko jouduttiin kuitenkin maksamaan. Loput ylityksestä aiheutui EU:iin liittymisen jälkeen kannettujen ns. siirtymäajan tullien palauttamisesta ennen lisäbudjetin hyväksymistä. Alkuvuoden käyttö on Tullihallitukselta jäänyt siirtämättä momentin 28.99.62 (Verosta vapautuksen johdosta takaisin maksetut verot) käytöksi, jolloin ko. momentin käyttö on vastaavasti jäänyt alle budjetoidun.

Maksut Euroopan unionille (EU) oli arvioitu 6 290,0 Mmk:ksi, mutta ne olivat 178,9 Mmk (3 %) suuremmat. Momentti ylittyi vuosien 1995–98 tarkistettujen alv- ja bktl-maksupohjien perusteella marras-joulukuun vaihteessa suoritettua korjauksen johdosta. Korjauksen suuruus oli 230,0 Mmk.

Momentille Verosta vapautuksen johdosta takaisin maksettuihin veroihin oli budjetoitu 77,0 Mmk. Menot olivat tilinpäätöksen mukaan 43,6 Mmk, mikä oli 33,4 Mmk (43 %) ennakoitua vähemmän. Momentin tarkoituksena on mahdollistaa tietyistä syistä verojen takaisinmaksu. Alunperin momentin määräraha oli vuoden 1999 tilijaottelun mukaan jaettu siten, että Verohallituksen osuus oli 16 Mmk ja tullilaitoksen osuus 8 Mmk. Momentin käyttötarkoitusta laajennettiin kertomusvuoden ensimmäisessä lisätalousarviossa koskemaan myös tuomioistuimen päätöksellä palautettavaksi määrättyjä veroja, korkoja ja oikeudenkäyntikulua. Samalla momentin määrärahaa tullilaitoksen osalta lisättiin 55 Mmk:lla EU:iin liittymisen jälkeen kannettujen ns. siirtymäajan tullien palauttamisen mahdollistamiseksi. Tullin osuus tilinpäätöksen mukaisesta 44 Mmk:sta oli 43 Mmk ja Verohallituksen alle 1 Mmk.

29 Pl. Opetusministeriön hallinnonala

Menot olivat tilinpäätöksen mukaan 243,4 Mmk (1 %) pienemmät kuin arvioitua 26 888,7 Mmk. Valtionosuus ja -avustus kunnallisten ja yksityisten ammattikorkeakoulujen käyttökustannuksiin oli arvioitu 1 095,8 Mmk:ksi. Tilinpäätöksen mukaan menot olivat 954,7 Mmk eli 141,1 Mmk (13 %) pienemmät. Syynä oli ammattikorkeakoulujen opiskelijamäärän jääminen arvioitua alhaisemmak-

si lähinnä ammatillisesta koulutuksesta tapahtuneen opiskelijasiirtymän vähyyden vuoksi.

Momentille Valtionosuus ja -avustus ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksiin oli budjetoitu 2 112,6 Mmk, mutta menot olivat tilinpäätöksen mukaan 172,5 Mmk (8 %) suuremmat. Syynä oli ammatillisen koulutuksen arvioitua suurempi opiskelijamäärä, mikä johtui lähinnä edellä mainitusta ennakoitua pienemmästä opiskelijasiirtymästä ammattikorkeakouluihin. Momentille Opintoraha ja asumislisä oli budjetoitu 3 343,0 Mmk, mutta siitä jäi käyttämättä 156,4 Mmk (5 %). Syynä oli opintorahaa saavien muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden arvioitua pienempi määrä. Myös asumislisää saavien määrä jäi arvioitua alhaisemmaksi.

Momentille Aikuisopintoraha oli budjetoitu 90,0 Mmk, mutta menot olivat tilinpäätöksen mukaan 17,6 Mmk (20 %) pienemmät. Syynä oli aikuisopintorahan saajien arvioitua pienempi määrä. Korkeakouluopiskelijoiden ateriatuki oli arvioitu 80,0 Mmk:ksi, mutta määrärahaa jäi käyttämättä 10,9 Mmk (14 %), koska määrärahalla tuettujen aterioiden määrä oli ennakoitua alhaisempi.

31 Pl. Liikenneministeriö

Tilinpäätöksen mukaan menot olivat 7 484,7 Mmk, mikä oli 61,2 Mmk (1 %) budjetoitua vähemmän. Ulkopuolisille tehtäviin tietoihin oli myönnetty 67,0 Mmk. Tilinpäätöksen mukaan määrärahaa käytettiin 85,6 Mmk, mikä oli 18,6 Mmk (28 %) arvioitua enemmän. Tielaitoksessa ulkopuolisten töiden momentille on budjetoitu töitä, joista ulkopuoliset tahot maksavat osan sitoumuksen tai sopimuksen perusteella. Valtaosa on kuntien kanssa tehtyjä hankkeiden kustannusten jatkosopimuksia. Kertomusvuoden ulkopuolisten töiden momentin määrärahaan saatiin 20,0 Mmk:n ylityslupa valtioneuvoston raha-asiainvalidiokunnan käsittelyssä 2.12.1999. Vastaavat tulonlisäykset on otettu huomioon momentin 12.31.25 Ulkopuolisilta perittävät osuudet tietöiden kustannuksista tuloissa. Ylityslupaa on jouduttu hakemaan lähes joka vuosi. Määrärahan käytön seuranta tilivuoden aikana on vaikeuttanut se, että hankkeet rahoitetaan yleensä kahdelta momentilta ja menojen jako tehdään vasta, kun työ on tehty. Menojen kirjaaminen suoraan oikealle momentille työn aikana on ollut vaikea toteuttaa käytännössä, ja siksi on käytetty perustienpidon määrärahaa. Kustannusten jako on tehty vasta työn loppuselvityksessä ja menot siirretty oikealle momentille ja laskutettu ulkopuolisten osuudet. Lisäksi Tielaitoksen sisäinen tilaaja-tuottajamalli ja sisäinen laskutus ovat tuoneet ongelmia tähän menettelyyn.

Merenkulkulaitoksen toimintamenoihin (osa EU) oli budjetoitu 56,3 Mmk. Momentin rahoitusyli-jäämä oli 9,9 Mmk. Merenkulkulaitos on nettobudjetoitu virasto, ja sen nettomääräraha oli kertomusvuonna 56,3 Mmk kassavirran ollessa yli 700 Mmk. Laitos on toiminut varovaisuuden periaatteen mukaan siten, että nettomääräraha riittäisi. Tämän vuoksi se jo loppuvuodesta 1998 teki sopimuksen monitoimimurtaajan vuokraamiseksi kaupalliseen käyttöön. Tulot ylittyivät vajaalla 30 Mmk:lla budjetoituun verrattuna. Kuluissa säästettiin 44 Mmk, mikä johtui siitä, että investointeja on leikattu 20 Mmk ja henkilöstökustannuksissa on saatu aikaan säästöjä 8 Mmk kehittämistoimien seurauksena. Momentin rahoitusyli-jäämä tuloutui valtion tuloihin. Vuoden 2000 ensimmäisessä lisätalousarviossa palautettiin siirtämättä jääneestä määrärahasta toimintamenoihin 33 Mmk.

32 Pl. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnon-ala

Menot olivat arvioitu 4 920,5 Mmk:ksi. Tilinpäätöksen mukaan ne olivat 102,1 Mmk (2 %) pienemmät eli 4 818,4 Mmk. Momentin Kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksut ja rahoitusosuudet menot olivat tilinpäätöksen mukaan 34,2 Mmk, mikä oli 12,3 Mmk (27 %) ennakoitua vähemmän. Käyttämättä jäänyt osuus johtuu pääosin ESA:n jäsenmaksuista. Jäsenmaksut määräytyvät jäsenmaiden bkt:n suhteesta. Toteutunut bkt-prosentti on erisuuruinen kuin budjetoinnissa käytetty.

Momentille Pääomaehtoiset lainat tutkimukseen ja kehitykseen oli budjetoitu 128,0 Mmk, mutta tilinpäätöksen mukaan menot olivat 17,5 Mmk (14 %) pienemmät. Määrärahan mitoitusta vaikeuttaa mm. maksatusten ajankohdan vaihtelut, joihin vaikuttavat lainojen ulosmaksuajan, Valtiokonttorin ja lainansaajan väliset toimet lainojen nostoissa ja velkakirjojen palautuksissa.

Yritysten kansainvälistymiseen (osa EU) oli budjetoitu 217,0 Mmk, mutta menot olivat 25,2 Mmk (12 %) pienemmät eli 191,8 Mmk. Syynä tähän oli se, että elintarviketeollisuuden sopeutumistuen käyttö on viivästynyt lähinnä Venäjälle suuntautuvan elintarviketiennin vaikeutumisen vuoksi. Tukipäätöksiä on jouduttu muuttamaan ja niiden toteuttamisaikaa pidentämään.

33 Pl. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Pääläluokan menot olivat 475,8 Mmk (1 %) pienemmät kuin arvioidut 42 406,0 Mmk. Valtionosuus työttömyyskassoille arvioitiin 3 250,0 Mmk:ksi. Tilinpäätöksen mukaan menot olivat 3 079,1 Mmk eli 170,9 Mmk (5 %) pienemmät. Työttömyysturvalain

mukaiseen perusturvaan oli budjetoitu 70,0 Mmk. Määrärahaa käytettiin kuitenkin 15,0 Mmk (21 %) vähemmän eli 55,0 Mmk. Työttömyysturvan etuusmenoarviot tarkentuivat budjettivuoden aikana siten, että ansiopäivärahamenot ja peruspäivärahamenot vähenivät, kun toisaalta työmarkkinatukimenot osoittautuivat alunperin budjetoituja selvästi suuremmiksi.

Momentille Valtion osuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista oli myönnetty 1 720,0 Mmk:n määräraha. Määrärahasta jäi kuitenkin käyttämättä 136,1 Mmk (8 %). Sairausvakuutuksen ja kansaneläkkeiden osalta kyseessä on n. 30 mrd. mk:n tuotto- ja kuluerät, jotka joudutaan talousarvioesitystä varten arvioimaan noin puoli vuotta ennen budjettivuoden alkua. Valtio vastaa ns. takuusuorituksella viime kädessä Kansaneläkelaitoksen rahastojen maksuvalmiudesta ja vähimmäismäärästä. Takuusuoritukseen vaikuttava tulojen ja menojen erotus tarkentui vuoden kuluessa siten, että valtionosuutta tarvittiin aiemmin arvioitua vähemmän.

Sotilasvammakorvauksiin oli budjetoitu 1 708,0 Mmk:n määräraha. Määrärahaa käytettiin kuitenkin 1 600,2 Mmk, mikä oli 107,8 Mmk (6 %) arvioitua vähemmän. Syynä tähän on se, että sotilasvammakorvausten saajien määrä ja etuusrakenne ovat murrosvaiheessa tuensaajien ikääntymisen johdosta. Määrärahatarpeen aleneminen osoittautui arvioitua nopeammaksi.

34 Pl. Työministeriön hallinnonala

Tilinpäätöksen mukaan hallinnonalan menot olivat 12 104,6 Mmk, mikä oli 256,6 Mmk (2 %) arvioitua vähemmän. Palkkaperusteinen työllistämistuki valtionhallinnolle oli arvioitu 541,0 Mmk:ksi. Tilinpäätöksen mukaan se oli 619,9 Mmk, mikä oli 78,9 Mmk (15 %) arvioitua enemmän. Työvoimapalvelujen erityismenot alitti budjetoidun 74,8 Mmk 11,3 Mmk:lla (15 %). Momentilta korvataan mm. ryhmäpalveluna järjestettävän työnhakukoulutuksen matkakustannuksia. Ryhmäpalveluna toteutetun työnhakukoulutuksen aloitti kertomusvuonna ennakoitua huomattavasti pienempi määrä työttömiä työnhakijoita (n. 48 000).

Palkkaperusteiseen työllistämistukeen kunnille ja kuntayhtymille oli myönnetty 785,0 Mmk. Määrärahasta jäi käyttämättä 115,9 Mmk (15 %). Työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvien opintososiaaliin etuihin oli myönnetty 710,0 Mmk. Määrärahasta jäi käyttämättä 84,4 Mmk (12 %). Momentin koulutustukeen varatusta määrärahasta jäi käyttämättä n. 76 Mmk, ylläpito- ja

majoituskorvauksiin varatusta määrärahasta n. 7 Mmk sekä opiskelijavalinta- ja matkakustannuksista n. 1 Mmk. Määrärahaa jäi käyttämättä pääasiassa siitä syystä, että työmarkkinatukea saavien osuus oli arvioitua suurempi ja vastaavasti koulutustukea saavien osuus pienempi. Lisäksi opiskelijamäärä oli arvioitua pienempi, koska koulutusta hankittiin 400 000 opiskelijatyöpäivää arvioitua vähemmän.

Mainittujen momenttien lisäksi momentti 34.06.29 (Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ostopalvelut) sekä momentti 34.06.63 (Työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin, osa EU) ovat ns. ristiinkäyttömomentteja, joiden määrärahoja voidaan ylittää edellyttäen, ettei mainittujen momenttien kokonaismarkkamäärä ylitä. Kertomusvuoden tilinpäätöksessä em. momenttien yhteinen käyttö on 3 777,7 Mmk, mikä on 227,9 Mmk (6 %) vähemmän kuin budjetoitu 4 005,6 Mmk.

Työministeriön hallinnonalan muissa menoissa momentin Palkkaturva menot olivat tilinpäätöksen mukaan 95,3 Mmk, mikä oli 24,7 Mmk (21 %) budjetoitua vähemmän. Palkkaturvamenojen tarkka ennustaminen on vaikeaa. Kertomusvuonna haettujen konkurssien määrä oli suurempi kuin edellisenä vuonna, mutta palkkasaatavat jäivät pienemmiksi kuin aikaisemmin.

36 Pl. Valtionvelka

Pääloukan menot olivat 208,5 Mmk (0 %) suuremmat kuin arvioidut 49 132,2 Mmk. Valtionvelan kuoletuksissa momentille Nettokuoletukset oli budjetoitu 19 735,0 Mmk. Tilinpäätöksen mukaan menot olivat 19 988,7 Mmk, mikä oli 253,7 Mmk (1 %) arvioitua enemmän. Valtionvelan nettokuoletukset osoittavat talousarvion ylijäämää. Toisessa lisätalousarviossa esitettiin 18 550 Mmk nettomyyntituloja osakemyynneistä. Lisätalousarviossa hyväksyttiin nettokuoletuksiin lisäystä 18 484 Mmk. Ylitys johtuu nettokuoletusten vaikeasta ennakoitavuudesta. Ennakointia vaikeuttavia tekijöitä ovat valuuttakurssimuutokset, riippuvuus markkinaosapuolista sekä osittain myös rahoitusmarkkinaoperaatioiden suuri yksikkökoko.

Edellä on käsitelty niitä momentteja, joiden tilinpäätös eroaa talousarviosta vähintään 100 Mmk tai 10 % ja 10 Mmk. Seuraavissa tapauksissa tulojen lisäys ja vaje ja vastaavasti menojen ylitys tai säästö on jäänyt 10 Mmk:aa pienemmäksi, mutta se on vähintään 50 %.

Momentti	Talousarvion ja siihen teh- tyjen muutos- ten mukaan	Tilinpäätöksen mukaan	Tulos tilinpäätöksen mukaan suurempi pienempi —	
	1 000 mk		1 000 mk	%
Tulot				
12 25 99 Oikeusministeriön hallinnonalan muut tulot	500,0	2 074,3	1 574,3	315
12 27 20 Tulot irtaimen omaisuuden myynnistä ja vuokrauk- sesta sekä royalty-maksuista	100,0	2 018,1	1 918,1	1 918
12 27 21 Puolustusministeriön hallinnonalan metsätalouden tulot	7 000,0	12 266,8	5 266,8	75
12 27 22 Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tulot	50,0	129,8	79,8	160
12 29 01 Opetusministeriön tulot	10 000,0	15 455,0	5 455,0	55
12 29 43 Ylioppilastutkintolautakunnan tulot	50,0	1 504,6	1 454,6	2 909
12 31 20 Ajoneuvohallintokeskuksen tulot	7 000,0	11 293,7	4 293,7	61
12 31 70 Telehallintokeskuksen tulot	779,0	6 866,9	6 087,9	782
12 31 99 Liikenneministeriön hallinnonalan muut tulot	1 257,0	2 129,4	872,4	69
12 35 27 Suomen ympäristökeskuksen tulot	300,0	9,1	—290,9	—97
12 35 40 Asuntotoimen tulot	300,0	450,0	150,0	50
Menot				
24 99 93 Kurssivaihtelut	100,0	0,0	—100,0	—100
27 99 93 Kurssivaihtelut	100,0	0,2	—99,8	—100
28 81 02 Eräät muut palkat ja virkasuhteen ehtoja koskevat päätökset	1 000,0	242,1	—757,9	—76
28 81 96 Edeltä arvaamattomat tarpeet	1 000,0	0,0	—1 000,0	—100
28 84 66 Kansainvälisille rahoituslaitoksille annettujen sitoumusten lunastaminen	3 000,0	1,1	—2 998,9	—100
28 99 95 Valtion saatavien turvaaminen	300,0	1 514,4	1 214,4	405
30 13 48 Puutarhatalouden erityistoimenpiteet	2 000,0	0,0	—2 000,0	—100
30 51 43 Eräät valtion maksettavaksi määrätyt korvaukset	2 500,0	930,1	—1 569,9	—63
31 30 87 Maa- ja vesialueiden hankinta	400,0	0,0	—400,0	—100
32 10 23 Patentti- ja rekisterihallituksen toimintamenot	6 739,0	—1 773,2	—8 512,2	—126
32 70 45 Korkotuki julkisesti tuetuille vienti- ja alusluotoille	9 000,0	3,9	—8 996,1	—100
32 70 60 Siirrot valtiontakurahastoon	100,0	0,0	—100,0	—100
32 80 44 Korkotuki haja-asutusalueiden vähittäiskaupan investointeihin	5,0	0,3	—4,7	—94
33 05 21 Toimintamenot	100,0	0,0	—100,0	—100
33 12 21 Toimintamenot	3 497,0	—695,1	—4 192,1	—120
33 21 53 Rintamaveteraanien varhaiseläke	100,0	16,5	—83,5	—84
33 32 38 Valtionosuuden loppuerät kunnille sosiaali- ja terveyspalvelujen eräisiin käyttökustannuksiin	1 000,0	394,9	—605,1	—61
33 57 42 Valtion korvaus pienyritysten vuosiloma- järjestelmän kustannuksiin	100,0	0,0	—100,0	—100

Määrärahojen ylitykset

Kiinteiden ja siirtomäärärahojen ylitykset

Kertomusvuoden tilinpäätökseen ei sisälly yhtään kiinteän tai siirtomäärärahan ylitystä. Valtiokonttorin keskuskirjanpidon seurantaraporttien mukaan kertomusvuoden aikana on tapahtunut muutamia määrärahojen ylityksiä, jotka on ennen tilinpäätöstä korjattu. Ylitykset olivat aiheutuneet joko virhekirjauksen, toiminnan luonteen tai tulojen ajoituksen vuoksi.

Arviomäärärahojen ylitykset

Seuraavasta taulukosta käy pääluokittain ilmi arviomäärärahojen lukumäärä kertomusvuonna ja se, kuinka monta niistä on ylitetty, sekä ylitysten suuruus tuhansina markkoina ja prosentteina verrattuna talousarviossa sekä lisätalousarvioissa osoitettuihin vastaavien momenttien määriin.

Arviomäärärahat v. 1999

Päälukka	Arviomäärärahoja yhteensä		Arviomäärärahoja ylitetty		
	kpl	1 000 mk	kpl	1 000 mk	%
21 Pl. Tasavallan Presidentti	2	28 840,0	—	—	—
22 Pl. Eduskunta	6	324 503,0	—	—	—
23 Pl. Valtioneuvosto	3	25 113,0	1	285,7	10
24 Pl. Ulkoasiainministeriö	11	968 550,0	—	—	—
25 Pl. Oikeusministeriö	6	477 800,0	—	—	—
26 Pl. Sisäasiainministeriö	5	1 038 900,0	1	505,0	0
27 Pl. Puolustusministeriö	4	266 030,0	2	4 723,2	2
28 Pl. Valtiovarainministeriö	20	25 844 870,3	4	209 249,1	3
29 Pl. Opetusministeriö	29	17 839 559,0	4	181 522,4	6
30 Pl. Maa- ja metsätalousministeriö	19	3 561 650,0	4	7 331,5	12
31 Pl. Liikenneministeriö	8	414 650,0	3	19 790,1	23
32 Pl. Kauppa- ja teollisuusministeriö	20	2 910 580,0	4	26 765,2	9
33 Pl. Sosiaali- ja terveysministeriö	30	39 392 178,0	4	19 663,4	1
34 Pl. Työministeriö	15	10 219 125,0	4	82 181,7	1
35 Pl. Ympäristöministeriö	4	2 903 800,0	1	2 000,0	20
36 Pl. Valtion velka	4	49 132 200,0	2	279 396,8	1
Yhteensä	186	155 348 348,3	34	833 414,0	1
v. 1998	188	137 345 729,8	32	731 974,6	3
v. 1997	195	130 357 254,5	43	1 105 485,5	2

Arviomäärärahojen säästöt olivat kertomusvuonna 2 081,6 Mmk.

Kertomusvuoden talousarviossa oli 186 arviomäärärahaa, ja niiden yhteissumma oli 155 348,4 Mmk. Arviomäärärahoista ylitettiin 34 (18 %). Ylitysten markkamäärä oli 833,4 Mmk eli 1 % näiden arviomäärärahojen menoarvion mukaisesta yhteissummasta. Vuonna 1998 arviomäärärahoja oli 188 ja niistä ylitettiin 32 (17 %). Ylitysten markkamäärä oli 732,0 Mmk ja ylitysprosentti 3. Vuonna 1997 arviomäärärahoja oli 195 ja niistä ylitettiin 43 (22 %). Ylitysten markkamäärä oli tuolloin 1 105,5 Mmk ja ylitysprosentti 2.

Ylitysten lukumäärä oli kertomusvuonna 6 % suurempi kuin v. 1998, mutta 21 % pienempi kuin v. 1997. Ylitysten markkamäärä oli kertomusvuonna 14 % suurempi kuin v. 1998 ja 21 % pienempi kuin v. 1997.

Suhteellisesti suurimmat ylitykset tapahtuivat kertomusvuonna liikenneministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonaloilla, joista liikenneministeriön hallinnonalalla ylitettiin kolme ja ympäristöministeriön hallinnonalalla yksi arviomääräraha. Markkamääräisesti suurimmat ylitykset olivat valtionvelan, valtiovarainministeriön ja opetusministeriön päälukissa.

Liikenneministeriön hallinnonalalla momentin Ulkopuolisille tehtävät tietyt menot ylittivät arvion 28 %:lla eli 18,6 Mmk:lla. Ympäristöministeriön hallinnonalalla momentin Ympäristövahinkojen torjunta määrärahaa ylitettiin 20 %:lla eli 2,0 Mmk:lla.

Valtionvelan päälukon neljästä arviomäärärahasta ylitettiin kahta yhteensä 279,4 Mmk:lla (1 %). Näistä valtionvelan Nettokuoletukset ylittyivät 253,7 Mmk:lla (1 %) ja Markka- ja euromääräisen velan korkomenot 25,7 Mmk:lla.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan 20 arviomäärärahasta ylitettiin neljä yhteensä 209,2 Mmk:lla (3 %). Näistä Maksut Euroopan unionille (EU) ylittyivät 178,9 Mmk:lla (3 %) ja Lakiin ja asetukseen perustuvat menot, joita varten talousarvioon ei ole erikseen merkitty määrärahaa, ylittivät 27,9 Mmk:lla. Momentille oli talousarviossa myönnetty 100 000 mk.

Opetusministeriön hallinnonalalla ylitettiin 29 arviomäärärahasta neljä yhteensä 181,5 Mmk:lla (6 %). Näistä Valtionosuus ja -avustus ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksiin ylitti arvion 172,5 Mmk:lla (8 %) ja Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat urheilun ja liikuntakasvatustöiden tukemiseen 7,6 Mmk:lla (2 %).

Valtion liikekirjanpidollinen tilinpäätös vuodelta 1999

Valtion tilinpäätökseen kuuluvat valtion tuotto- ja kululaskelma, tase, talousarvion toteutumisen osoittava laskelma sekä liitetiedot. Valtion tilinpäätös julkaistaan tilinpäätösasiakirjana, joka sisältää mm. talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat ja taseet sekä valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet. Tilivi-

raston tilinpäätös koostuu vuorostaan tilinpäätöslaskelmista ja niiden liitteenä annettavista tiedoista sekä toimintakertomuksesta.

Kertomusvuoden tilinpäätös on toinen uuden kirjanpitomallin mukainen tilinpäätös. Valtion kirjanpitoon kuuluvat virastojen ja laitosten (931 kpl) ja talousarvion ulkopuolella olevien rahastojen (11 kpl) kirjanpito. Keskuskirjanpitoon kootaan tilivirastojen ja laitosten liitetiedot, joiden toimittamisesta vastaavat tilivirastot (103 kpl). Tilivirastojen toimittamat tilitiedot yhdistellään valtion tilinpäätökseksi.

Valtion tilinpäätös sisältää valtion tuotto- ja kululaskelman vuodelta 1999, valtion taseen 31.12.1999 sekä valtion talousarvion toteutumista osoittavan laskelman varainhoitovuodelta 1999. Valtion tilinpäätöksen liitetietoina on selvitys talousarviossa myönnettyistä valtuuksista ja niiden käytöstä sekä käytöstä aiheutuvista menoista. Liitetiedot sisältävät lisäksi valtion tilinpäätöksen täsmäytyslaskelman. Valtion talousarviotalouden tilinpäätös ei sisällä valtion talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tietoja. Valtion tilinpäätöksessä on tilivirastojen väliset tuotot ja kulut eliminoitu.

Valtion tuotto- ja kululaskelma vuodelta 1999

Toiminnan tuotot olivat 26,7 mrd. mk (v. 1998 30,8 mrd. mk) sisältäen maksullisen toiminnan tuottoja 4,9 mrd. mk, vuokria 0,3 mrd. mk ja muita toiminnan tuottoja 21,5 mrd. mk. Muut toiminnan tuotot olivat lähinnä osakkeiden myynnistä saatuja tuottoja. Toiminnan kulut olivat 50,1 mrd. mk (v. 1998 49,8 mrd. mk), josta suurimmat erät olivat henkilöstökulut 25,6 mrd. mk, palvelujen ostot 11,5 mrd. mk ja poistot 6,3 mrd. mk. Rahoitustuotot olivat 5,2 mrd. mk (v. 1998 13,6 mrd. mk) ja rahoituskulut 39,2 mrd. mk (v. 1998 32,8 mrd. mk). Siirtotalouden tuotot olivat 14,1 mrd. mk (v. 1998 11,5 mrd. mk) ja siirtotalouden kulut 113,3 mrd. mk (v. 1998 111,8 mrd. mk). Tuotot veroista ja pakollisista maksuista olivat 163,2 mrd. mk (v. 1998 153,2 mrd. mk), josta valtion tulo- ja varallisuusveroja 61,2 mrd. mk, muita välittömiä veroja 2,5 mrd. mk, arvonlisäveroa 53,3 mrd. mk sekä muita välillisiä veroja ja pakollisia maksuja 46,2 mrd. mk. Valtion tuotto- ja kululaskelman ylijäämä oli 6,3 mrd. mk (v. 1998 14,7 mrd. mk). Ylijäämään on merkittävästi vaikuttanut Sonera Oyj:n osakkeiden 19,6 mrd. mk:n myyntivoiton tuloutus.

Valtion tase 31.12.1999

Valtiolla oli taseessa kansallis- ja käyttöomaisuutta yhteensä 279 mrd. mk (v. 1998 250,8 mrd. mk) ja

vaihto- ja rahoitusomaisuutta 56,8 mrd. mk (v. 1998 53,2 mrd. mk). Taseen loppusumma oli 335,8 mrd. mk (v. 1998 304,0 mrd. mk). Vierasta pääomaa valtion taseessa oli 435,9 mrd. mk (v. 1998 444,0 mrd. mk) ja arvostuseriä 57,5 mrd. mk (v. 1998 23,8 mrd. mk), joten valtion oma pääoma oli 157,6 mrd. mk (v. 1998 163,8 mrd. mk) negatiivinen. Olennaisia muutoksia taseessa olivat Sonera Oyj:n osakkeista tehty 33,8 mrd. mk:n arvonnkorotuksen lisäksi sekä valtion velan väheneminen n. 10 mrd. mk. Soneran osakkeet on arvostettu osakemyynissä toteutuneeseen 23,75 euroon.

Talousarvion toteutumatlaskelma vuodelta 1999

Talousarviotalouden tulot olivat vuoden 1999 tilinpäätöksessä 213,1 mrd. mk, ja ne ylittivät talousarvion tulot 71 Mmk:lla. Talousarviotalouden menot olivat 211,7 mrd. mk, ja ne alittivat talousarvion 1,3 mrd. mk:lla. Vuoden 1999 toteutuneeksi talousarvion ylijäämäksi muodostuu siten 1,4 mrd. mk ja kumulatiiviseksi ylijäämäksi 12,0 mrd. mk. Kumulatiivisesta ylijäämästä on käytetty 1,5 mrd. mk vuoden 2000 talousarvion katteeksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastus varainhoitovuodelta 1999

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastus kattoi 101 tiliviraston sekä valtion keskuskirjanpidon ja valtion tilinpäätöksen tarkastuksen. Uusitun tilintarkastusohjeen mukaisesti tilintarkastuskertomukset ovat entistä yhtenäisempiä ja tiiviimpiä. Kertomuksissa on tarkastuksen osa-alueittain esitetty huomautuksia, jos virhe tai puute on katsottu olennaiseksi. Jos jokin huomautus on katsottu talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten kannalta laillisuusmuistutuksen aiheuttavaksi, on tämä esitetty kertomuksen lopussa. Laillisuusmuistutuksia jouduttiin antamaan 35 tilivirastolle (edellinen vuosi 23) eri syistä. Suurin yksittäinen muistutuksen aiheuttaja oli edelleen maksullisen toiminnan järjestely.

Tilivirastojen tilinpäätöslaskelmien ja niiden perustana olevan kirjanpidon osalta 50 %:lla tilivirastoista ei ollut kertomuksissa huomauttamisen aiheutta (edellinen vuosi 58 %). Huomautukset tältä osin johtivat laillisuusmuistutukseen 13 tiliviraston kohdalla (edellinen vuosi 9).

Tilinpäätöksiin sisältyvissä tuloksellisuuden kuvauksissa tuottavuudesta, taloudellisuudesta tai vaihtoehtoisesti kustannuskehityksestä esitetyt tiedot todettiin luotettaviksi 74 %:lla tilivirastoista. Esitettyjen tietojen kattavuus katsottiin kuitenkin riittäväksi vain 40 %:ssa tilivirastoista. Maksullisen toiminnan osalta esitetyt tiedot katsottiin luotettaviksi

62 %:ssa tilivirastoista ja riittävän kattaviksi 89 %:ssa tilivirastoissa.

Talousarvioasetuksen 63 § edellyttää tilivirastojen tilinpäätöksiltä oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Tilintarkastusten tuloksesta kokonaisuutena Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että tilanne toisena kirjanpito-

distuksen jälkeisenä vuonna ei ollut tyydyttävä. Keskeiseksi syiksi tilanteeseen tarkastusvirasto arvioi edelleen laskentatoimen kehittymättömyyden sekä sisäisen valvonnan ja tilivelvollisuuden tiedostamisen puutteet tilinpäätösinformaation tuottamisessa ja esittämisessä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto suorittaa vuosittain valtion tilivirastojen sekä valtion keskuskirjanpidon ja valtion tilinpäätöksen tarkastuksen. Tilintarkastuksen sisältöä ja raportointia on virastossa kehitetty entistä yhtenäisemmäksi ja tiiviimmäksi, mikä osaltaan varmistaa tilintarkastusraporttien antaman yleiskuvan luotettavuutta. Tätä taustaa vasten on tarkastusviraston havaintoihin ja yhteenvetoon tilivirastojen tilinpäätöksistä kertomusvuodelta suhtauduttava vakavasti. Tilivirastojen tilinpäätösten antamien tietojen luotettavuus ja riittävyys eivät ole vielä tyydyttävällä tasolla. Erityisen huolestuttavaa on se, että eräissä asioissa on tarkastusvirasto joutunut huomauttamaan tilivirastoa vuodesta toiseen ilman näkyvää muutosta. Valtiontalouden tarkastusviraston siirtyminen eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta ja viraston suora raportointi eduskunnalle tulee valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan vaikuttamaan myönteisesti tarkastusviraston

tilintarkastuksen raporttien vaikuttavuuteen valtion tilivirastoissa.

Valtiontilintarkastajien mielestä jatkossa on pohdittava sekä valtion että tilivirastojen tilinpäätöksen sisältöä, muodollista asemaa ja hyväksymismenettelyä. Tämä tarkoittaa tilinpäätöksen tietosisällön vaatimusten tarkentamista, tilivirastojen tilinpäätösten hyväksymismenettelyn ja palautemenettelyn kehittämistä ministeriöissä ja valtion tilinpäätöksen hyväksymismenettelyn luomista. Tällä hetkellä valtion tilinpäätöksen allekirjoittaa Valtiokonttorin pääjohtaja ja tilinpäätösasiakirja jaetaan kansanedustajille tiedoksi. Tätä menettelyä ei voi eduskunnan budjettivallan kannalta pidemmän päälle pitää riittävänä. Valtiontilintarkastajien mielestä tulisi luoda sellainen järjestelmä, että valtiovarainministeri allekirjoittaisi valtion tilinpäätöksen ja antaisi sen eduskunnan hyväksyttäväksi.

Valtionvelka

Valtionvelan kehitys kertomusvuonna ilmenee seuraavalla sivulla olevasta asetelmasta, johon on sisällytetty myös rahastotalouden velka.

Talousarviotalouden velka oli vuoden alussa 404 377 Mmk ja sen lopussa 394 939 Mmk. Nämä luvut sisältävät talousarviotalouden velan Valtion eläkerahastolle (vuoden 1999 lopussa 12,3 mrd. mk) ja Valtion ydinjätehuoltorahastolle (vuoden 1999 lopussa 386 Mmk). Rahastotalouden velan määrä oli kertomusvuoden alussa 28 377 Mmk ja

sen päättyessä 28 154 Mmk. Valtionvelka oli siis kertomusvuoden lopussa yhteensä 423 093 Mmk ja ilman mainittua sisäistä velkaa eläkerahastolle ja ydinjätehuoltorahastolle 410 407 Mmk.

Kotimainen velka kertomusvuonna oli 287 201 Mmk ja ulkomainen 135 892 Mmk. Ulkomaisen velan osuus oli kertomusvuoden päättyessä 32 %, eli neljä prosenttiyksikköä pienempi kuin vuotta aiemmin. Jos kuitenkin otetaan ulkomaisena velkana huomioon ainoastaan euroalueen ulkopuolisten valuuttojen määräinen velka, sen osuus koko valtionvelasta oli n. 16 %.

Talousarviotalouden bruttolainanotto oli kertomusvuonna 88 007 Mmk ja nettokuoletukset 19 989 Mmk. Vuonna 1998 oli bruttolainanotto 194 335 Mmk ja nettolainanotto 6 334 Mmk. Ta-

lousarviotalouden velan hoitomenot (ilman kuoletuksia) olivat yhteensä 29 352 Mmk, kun vastaavat menot v. 1998 olivat 29 738 Mmk.

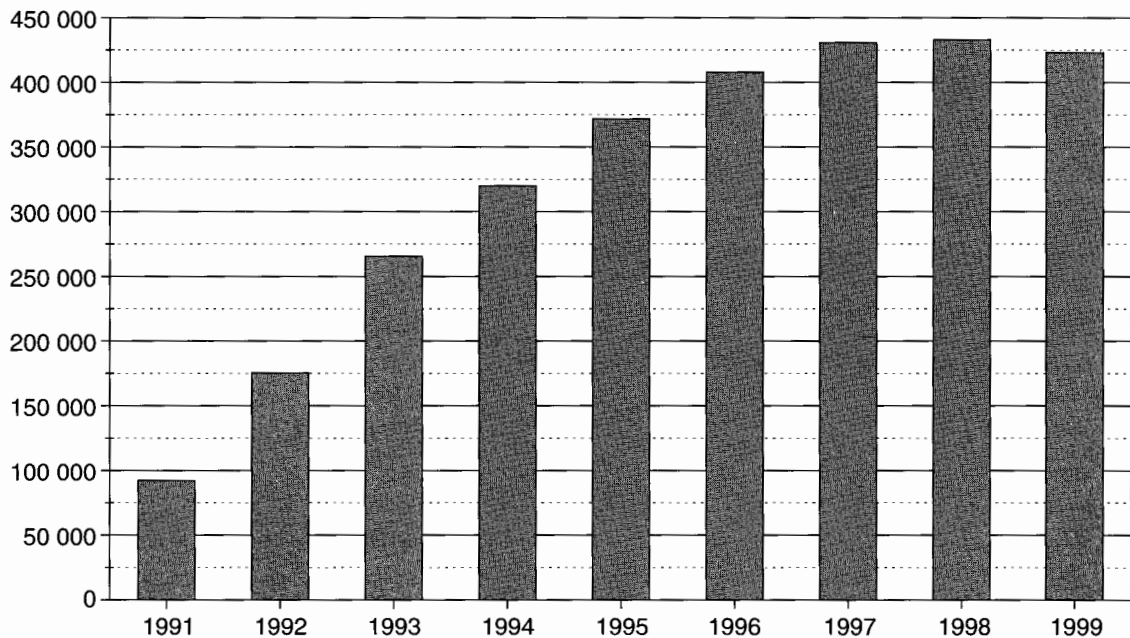
Valtionvelan kehitys v. 1999

	Velka vuoden alussa	Nostot vuoden aikana	Kuole- tukset vuoden aikana	Redeno- minoinnit netto	Valuutan vaihdot	Valuutta- kurssien muutokset vuoden aikana	Velka vuoden lopussa	Muutos vuoden aikana	
	Mmk							Mmk	%
Kotimainen velka	275 404	88 480	101 527	23 360	1 486	—2	287 201	11 797	4,3
Pitkäaikainen velka	259 847	27 548	33 246	23 360	1 486	—1	278 994	19 147	7,4
Yleisöobligatiolainat	244 325	26 262	32 923	22 661	1 486	—1	262 511	18 186	7,4
Muut joukkovelkakirjalainat	1 099	—	99	297	—	—	1 297	198	18,0
Velkakirjalainat	14 423	586	224	402	—	—	15 186	763	5,3
Lyhytaikainen velka	15 557	60 932	68 281	—	—	—1	8 207	—7 350	—47,2
Ulkomainen velka	157 350	—	7 284	—23 360	—629	9 815	135 892	—21 458	—13,6
Pitkäaikainen velka	157 350	—	7 284	—23 360	—629	9 815	135 892	—21 458	—13,6
Obligatiolainat	130 760	—	4 535	—22 661	—629	6 563	109 498	—21 262	—16,3
Muut joukkovelkakirjalainat	13 758	—	1 936	—297	—	1 912	13 437	—321	—2,3
Velkakirjalainat	12 832	—	813	—402	—	1 340	12 957	125	1
Yhteensä	432 754	88 480	108 811	—	857	9 813	423 093¹	—9 661	—2,2

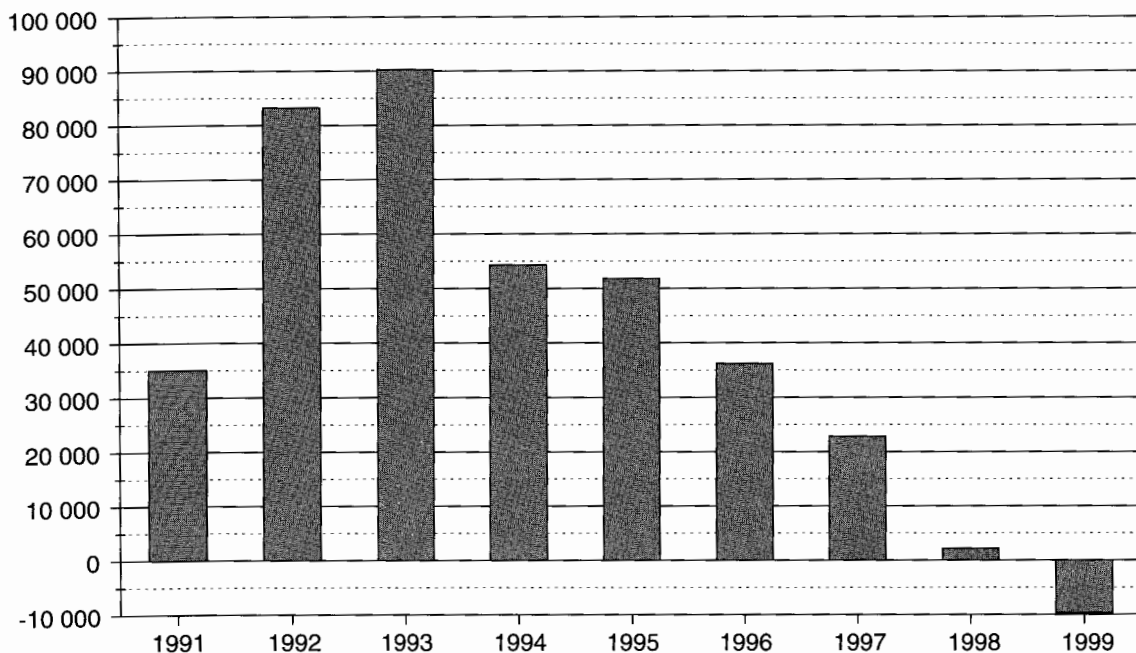
¹ Sisältää budjettitalouden velkaa Valtion eläkerahastolle 12,3 mrd. mk ja velkaa Valtion ydinjätehuoltorahastolle 386 Mmk.

Seuraavat kaaviot kuvaavat valtionvelan kehitystä v. 1991—99 ja velan nettomuutosta edellisestä vuodesta:

Valtionvelka v. 1991-99 vuoden lopussa, Mmk



Valtionvelan nettomuutos edellisestä vuodesta v. 1991-99, Mmk



Kertomusvuoden päättyessä koko velkakannan keskimääräinen nimelliskorko oli 6,9 % (v. 1998 6,8 %) ja efektiiviset kustannukset 6,7 % (v. 1998 6,6 %). Valuuttamääräisen velan kustannus oli 7,6 % (v. 1998 6,7 %) ja markka- ja euromääräisen 6,3 % (v. 1998 6,6 %). Markka- ja euromääräisten yleisöobligatiolainojen kustannukset olivat 6,4 % (v. 1998 6,8 %).

Tärkeimmistä lainavaluutoista puntamääräiset lainat olivat keskimäärin kalleimmat, 10,04 %, ja halvimmat Sveitsin frangimääräiset lainat, 4,83 %. Yksittäisten lainojen kohdalla hajonta on vieläkin suurempi.

Efektiiviset kustannukset on laskettu ottamalla huomioon kaikki toteutuneet kustannukset (ml. valuuttakurssimuutokset) ja tarkasteluhetken jälkeen erääntyvät korot ja kuoletukset 31.12.1999 vallinneiden valuuttakurssien mukaan, joten ne eivät sisällä myöhempien valuuttakurssimuutosten

vaikutuksia. Lainojen lopulliset efektiiviset kustannukset selviävät vasta lainan tultua kokonaan maksetuksi.

Koko velkakannan keskimääräinen takaisinmaksuaika kertomusvuoden päättyessä oli 4 v 6 kk (v. 1998 5 v 0 kk). Kotimaisen valtionvelan keskimääräinen takaisinmaksuaika oli 4 v 8 kk (v. 1998 4 v 10 kk). Ulkomaisen valtionvelan keskimääräinen takaisinmaksuaika oli 4 v 3 kk (v. 1998 5 v 4 kk).

Ulkomaisesta valtionvelasta, joka kokonaisuudessaan on pitkäaikaista, n. 72 % eli 97 145 Mmk (v. 1998 56 % velasta eli 88 918 Mmk) on maksettava viiden seuraavan vuoden aikana. Kuoletuksia erääntyy 6–10 vuoden kuluessa 28 778 Mmk (v. 1998 45 203 Mmk) ja sen jälkeen 9 969 Mmk (v. 1998 23 229 Mmk).

Valuuttamääräisen velan valuuttajakauma oli vuosien 1991–99 lopussa seuraava:

Valuuttamääräisen valtionvelan kehitys v. 1991—99

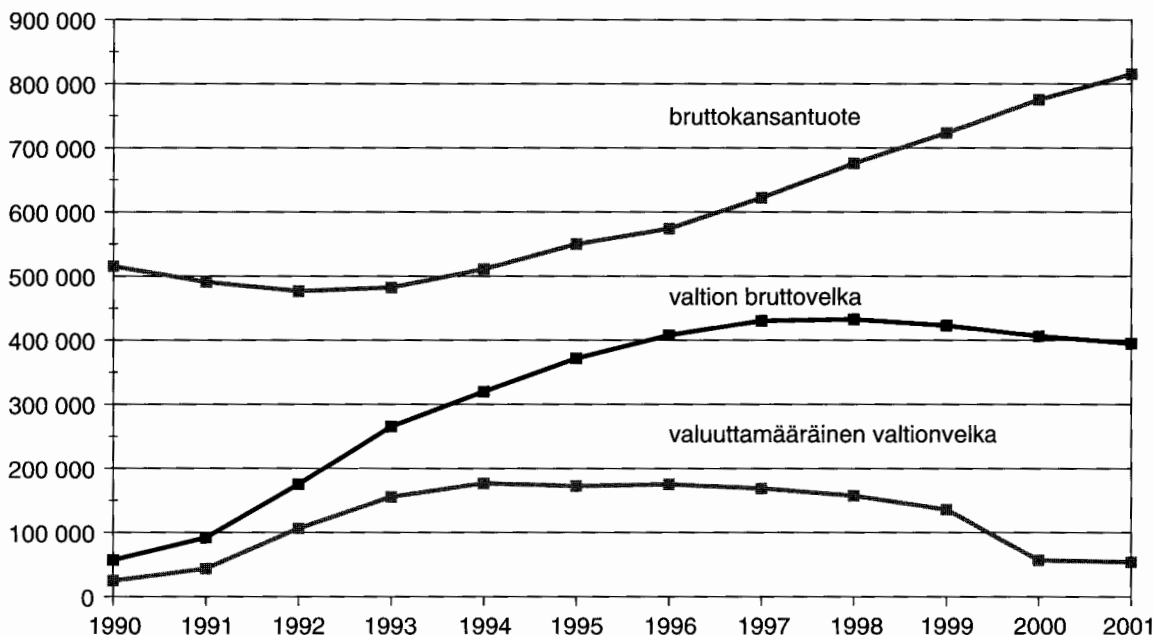
Valuutta	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	Osuus velasta %								
DEM	20	22	24	28	26	28	24	27	28
FRF	11	14	13	12	15	15	15	16	18
GBP	9	5	9	11	11	13	16	12	16
USD	10	16	13	11	10	12	12	10	15
JPY	9	8	11	12	11	10	11	11	13
ECU	24	19	15	13	13	7	7	13	—
NLG	3	6	5	5	5	5	5	3	2
CHF	3	4	6	4	5	5	6	5	4
BEF	3	2	1	1	1	1	1	1	1
DKK	3	2	1	1	1	1	1	0	0
LUF	2	1	1	1	1	1	1	1	1
ATS	—	0	1	1	1	1	1	0	0
SEK	—	—	0	0	0	0	0	0	0
ITL	1	1	0	0	0	—	—	—	—
KWD	1	0	0	—	—	—	—	—	—
FIM	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Uusia ulkomaisia lainoja ei kertomusvuonna nostettu lainkaan. Kuoletuksia maksettiin 7,3 mrd. mk. Ulkomaiseen velkaan 31.12.1998 sisältyneet ECU-määräiset lainat, vasta-arvoltaan 20,3 mrd. mk ja v. 1998 nostettu 3 mrd. mk:n DEM-laina siirrettiin 1.1.1999 kotimaiseen euromääräiseen velkaan. Valuuttakurssien muutosten nettovaikutus kertomusvuoden aikana lisäsi ulkomaista velkaa 9,8 mrd. mk:lla ja vuoden aikana tehdyt velanhoidolliset

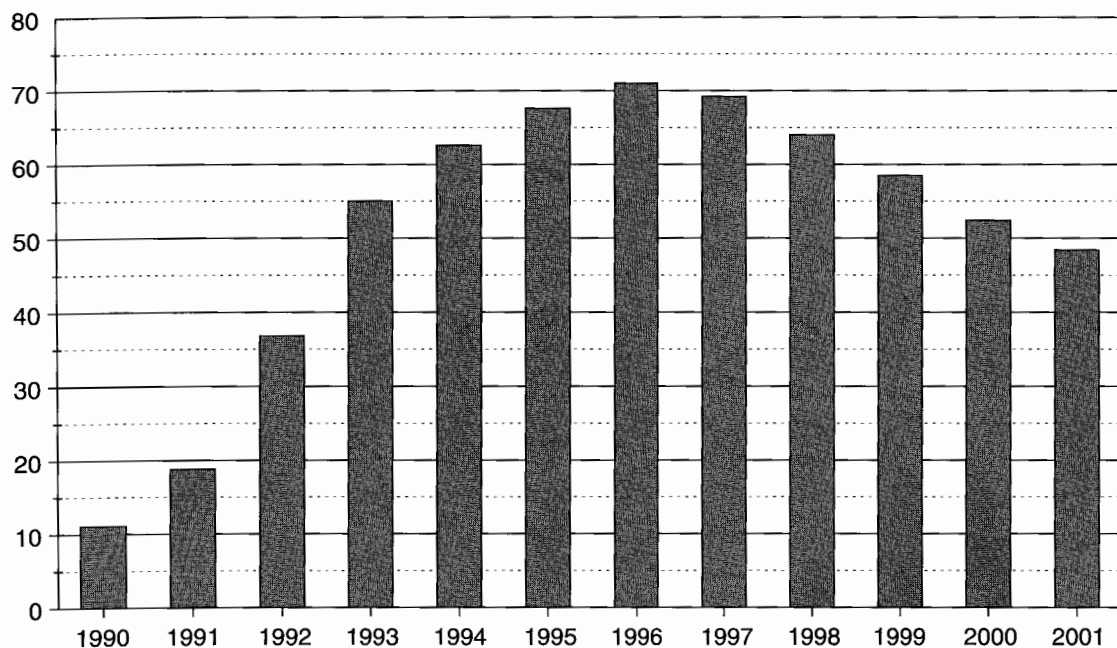
toimenpiteet puolestaan pienensivät sitä 0,6 mrd. mk:lla. Ulkomaisen velan nettovähennys oli kertomusvuonna 21,5 mrd. mk, eli 13,6 %.

Seuraavista kaavioista ilmenevät bruttokansantuotteen, valtion bruttovelan ja ulkomaisen valtionvelan määrät sekä valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen v. 1990—2001. Vuosien 2000 ja 2001 luvut perustuvat arvioihin:

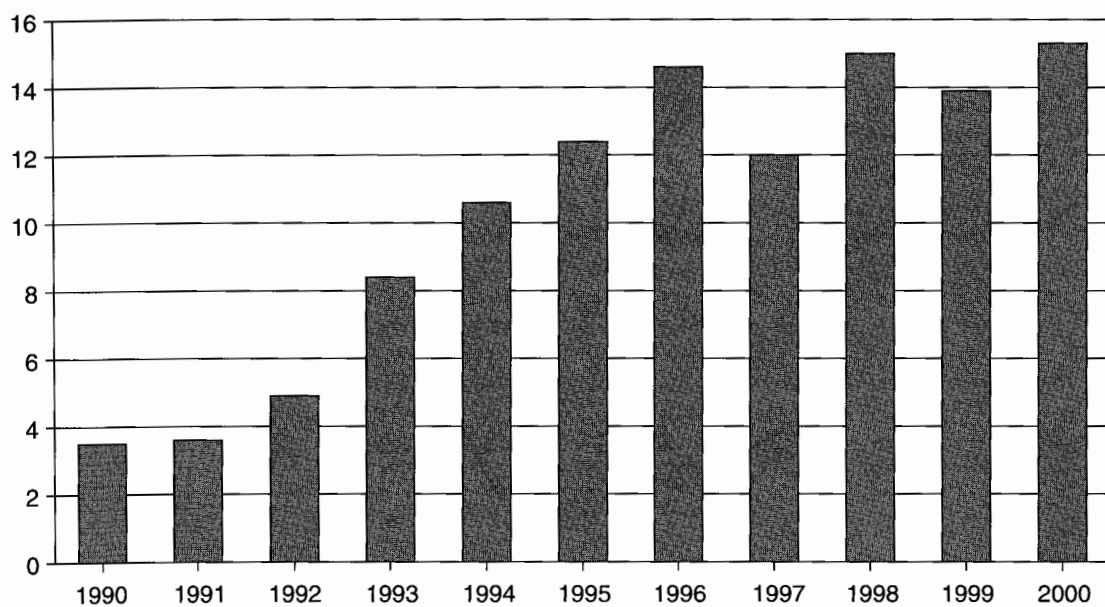
Bruttokansantuote, valtion bruttovelka ja valuuttamääräinen valtionvelka v. 1990-2001, Mmk



Valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen v. 1990-2001, %



Valtionvelan hoitomenojen osuus valtion tilinpäätöksen kokonaismenoista v. 1990-2000, %



Edellinen kaavio osoittaa valtionvelan hoitomenojen kehityksen laskettuna osuutena valtion tilinpäätöksen kokonaismenoista. Rahastojen osuudet sekä valtionvelan kuoletukset on jätetty pois. Valtion budjettitalouden velasta maksettiin v. 1999 nettokorkoja sekä palkkioita ja muita menoja yhteensä 29,4 mrd. mk, kun vastaavien menojen määrä v. 1998 oli 29,7 mrd. mk. Ulkomaisesta valtionvelasta maksettiin korkoja nettomääräisesti 9,25 mrd. mk.

Seuraavassa esitetään kertomusvuoden velan hoitomenot ja vuoden 2000 arvioidut velanhoitomenot keskenään vertailukelpoisina.

	1999	2000 (TA + LTA)
	Mmk	
Nettokorot		
euromääräinen	25 121	28 245
valuuttamääräinen	4 140	4 439
rahastot	2 466	2 400
Palkkiot ja muut menot	91	935
Kuoletukset (brutto)		
euromääräinen	102 207	89 799
valuuttamääräinen	5 789	8 700
rahastot	812	6 063
Yhteensä	140 626	140 581

Valtiokonttori on vuoden 2000 alusta lukien muuttanut tilastoissaan ulkomainen velka -käsitteen sisältöä. Ulkomaanvaluuttamääräinen velka sisältää nyt ainoastaan euroalueen ulkopuolisissa valuutoissa olevan velan. Kertomusvuonna koti-

maisena velkana tilastoitiin markka- ja euromääräinen velka, ja muiden EMU-valuuttojen määräinen velka sisältyi ulkomaiseen velkaan. Vuoden 2000 alusta lähtien muiden EMU-valuuttojen määräinen velka muodostaa oman ryhmänsä kotimaanvaluuttamääräisen velan osana.

Valtiokonttori on toukokuusta 2000 alkaen vähentänyt tilastoissaan valtionvelasta Valtiokonttorin oman repo-salkun ns. sisäisenä eränä, kuten jo aiemmin on vähennetty valtion velka Valtion eläkerahastolle ja Valtion ydinjätehuoltorahastolle. Näin määriteltynä valtionvelka 31.8.2000 oli 395,6 mrd. mk. Kun nämä oikaisuerät lisätään velkaan, valtionvelka oli 31.8.2000 416,4 mrd. mk, josta 348,7 mrd. mk oli kotimaista ja 67,7 mrd. mk ulkomaista velkaa. Valtionvelasta oli 388,6 mrd. mk talousarviotalouden velkaa ja 27,8 mrd. mk rahastotalouden velkaa. Valtionvelan nettokorkoja oli maksettu 25,4 mrd. mk, josta budjettitalouden velan korkoja oli 23,5 mrd. mk.

Vuoden 2001 talousarvioesityksessä ehdotetaan valtionvelan vähentämiseen ja korkomenoihin n. 37 mrd. mk:n määrärahaa, josta n. 12,6 mrd. mk esitetään käytettäväksi talousarviotalouden velkojen nettokuoletuksiin. Talousarviotalouden valtionvelan korkojen ym. maksujen maksuun on vuoden 2001 talousarvioesityksessä arvioitu tarvittavan 24,4 mrd. mk, mikä on n. 11,7 % valtion vuoden 2001 talousarvioesityksen mukaisista menoista.

Kertomusvuonna kääntyi valtionvelka ensimmäisen kerran 1990-luvulla markkamääräisesti laskuun. Valtionvelan väheneminen vajaalla 10 mrd. mk:lla ja valtionvelan bruttokansantuoteosuuden pieneneminen jo kolmatta vuotta peräkkäin antavat aihetta uskoa velkaongelman hallittavuuteen. Kertomusvuonna velanmaksukyky on kuitenkin osittain hankittu valtion omaisuuden, lähinnä Sonera-Yhtymä Oyj:n osakkeiden myynnillä. Valtionvelan hoito tulee vuosia eteenpäin aiheuttamaan merkittäviä, finanssipolitiikan mahdollisuuksia

rajoittavia menoja, joihin varautuminen pelkästään kertaluonteisilla valtion omaisuuden myynneillä ei ole mahdollista. Valtion velkaongelma ratkeaa ainoastaan valtion tulojen ja menojen pitkän ajan tasapainoisella kehityksellä, jossa velan hoito on otettu huomioon. Valtiontilintarkastajat ovat ottaneet tarkemmin kantaa valtionyhtiöiden yksityistämistuloihin ja niiden käyttöön tämän kertomuksen valtionenemmistöisiä osakeyhtiötä koskevassa osassa.

Terveyspalvelujen ohjausjärjestelmän toimivuus

Valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet toimikaudellaan valtion, kunnan ja kansalaisen välisiä suhteita peruspalvelujen rahoittamisessa, tuottamisessa ja käyttämisessä. Valtiontilintarkastajat päättivät 14.12.1999 pitämässään kokouksessa, että aihealuetta koskevasta suunnitelmasta jatkovalmistelujen kohteeksi valitaan terveyspalvelujen ohjausjärjestelmän toimivuus. Valtiontilintarkastajat päättivät aiheen rajauksista kokouksessaan 30.5.2000. Valtiontilintarkastajat ovat tehneet 10.3.2000 Karjaan kaupunkiin ja 5.4.2000 Meltolan sairaalaan (Samfundet Folkhälsan i svenska Finland r.f.) suuntautuneet tarkastuskäynnit sekä perehtyneet terveydenhuollon ongelmiin myös Keski- ja Etelä-Pohjanmaan sekä Länsi-Lapin kuntiin ja sairaanhoitopiireihin v. 1999 suuntautuneilla tarkastuskäynneillään. Lisäksi kertomusosuuden valmistelusta vastannut ylitarkastaja Nora Grönholm on ollut yhteydessä terveydenhuollon sektorin eri osapuoliin, osallistunut aihealuetta koskeviin seminaareihin ja perehtynyt aihealueeseen liittyvään tutkimustietoon. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 10.10.2000.

Tässä valtiontilintarkastajien kertomusosuudessa käsitellään terveyspalvelujen ohjausjärjestelmän toimivuutta. Kyse ei ole viime kädessä kahden julkisen organisaation välisestä suhteesta ja sen toimivuudesta, vaan järjestelmän takana on yksilö: asiakas, kuntalainen tai kansalainen, jolla on oma henkilökohtainen käsitys terveyspalvelujen kulloisestakin tarpeesta, laadusta, riittävydestä sekä toimivuudesta ja jonka antamaan palautetietoon ohjausjärjestelmän tulisi kyetä reagoimaan. Terveyspalvelujen ohjausjärjestelmän toimivuuden objektiivinen arvioiminen, alueiden välinen vertailu ja johtopäätösten tekeminen koko maan tasolla on haasteellinen tehtävä. Mittaamisen ja arvioimisen vaikeutta lisää yhtenäisen vähimmäiskriteeristön puuttuminen.

Kertomusosuudessa käsitellään terveyspalvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen liittyviä toimintaedellytyksiä, kuten rahoitusta, kuntatalouden tilaa ja kehitysnäkymiä. Lisäksi alueellista eriytymistä on tarkasteltu myös asukkaiden tuloerojen kehityksen kautta. Edelleen valtiontilintarkastajien rahoittamisen tutkimusten kautta on saatu tärkeää tietoa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kehityksestä ja niihin vaikuttavista tekijöistä. Työn lähtökohtana on ollut eduskunnan tietotarve. Käytettävissä oleva tieto, esim. kaksi ulkomaista arviointia (WHO v. 2000 ja OECD v. 1998), antaa keskenään

ristiriitaisen kuvan terveysjärjestelmämme toimivuudesta. Eduskunta joutuu kuitenkin vuosittain arvioimaan tilannetta päättäessään mm. käyttökustannusten valtionosuuksista ja kuntien harkinnanvaraisten valtionapujen tarpeellisuudesta.

Kun kuntien vastuu ja vapaudet järjestää terveyspalveluita lisääntyivät 1990-luvulla olennaisesti, on valtion ohjauksen suuntaamisen ja turvaamistehtävän hoitamisen kannalta tärkeää tietää, miten kunnat ovat käyttäneet uusia mahdollisuuksia hyväkseen. Merkittävää on myös se, minkälaisia kokemuksia uudenlaisen palvelujärjestelmän hyödyistä tai haitoista on olemassa ja mitä uudet tuottamistavat ovat merkinneet kansalaisen, kuntalaisen ja asiakkaan asemalle terveyspalvelujen suhteen. Tämän työn tarkoituksena on tuottaa vastauksia edellä esitettyihin kysymyksiin ja arvioida terveyspalvelujen ohjausjärjestelmän toimivuutta tuomalla eduskunnan tietoon valtiontilintarkastajien käsitys vallitsevasta tilanteesta.

Valtionosuusjärjestelmä uudistettiin vuoden 1993 alusta, jolloin siirryttiin vanhasta tehtävä- ja menoperusteisesta järjestelmästä yleisiin ja laskennallisiin valtionosuuksiin perustuvaan järjestelmään. Järjestelmää on sittemmin tarkistettu v. 1996 valtionosuuksien tasausjärjestelmällä, ja vuoden 1997 alusta uudistettiin mm. laskennallisia perusteita. Parhaillaan on käynnissä kuntatalouden selvitysmies Pekkarisen toimesta laaja selvitystyö, jonka on tarkoitus valmistua vuoden 2000 lopulla. Selvitysmiehen tehtävänä on arvioida hallitusohjelman perustuen kuntien tehtävien, velvoitteiden ja rahoituksen tasapainoa sekä tehdä hallitusohjelmassa sovittu valtionosuusjärjestelmän toimivuutta ja kannustavuutta koskeva arviointi. Koska selvitystyö on parhaillaan käynnissä, ei tässä kertomusosuudessa käsitellä yksityiskohtaisesti valtionosuuksien määräytymisperusteiden oikeellisuutta eikä arvioida rahoitusjärjestelmän muutostarpeita.

Kansainvälisiä arvioita Suomen terveysjärjestelmän toimivuudesta

Suomalaisen terveyspolitiikan yhtenä tavoitteena on turvata terveyspalvelut entistä paremmin kaikille väestöryhmille. Terveyspolitiikan toteuttamisen edellytykset on turvattu perustuslakitasolla. Perustuslakimme ilmentää myös vallitsevaa yhteiskuntakäsitystä julkisen vallan tehtävistä. Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan, kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Varsinaisen toteuttamisvastuun on katsottu kuuluvan kunnille, jotka ovat kansalaista lähinnä oleva hallinnon taso. Läheisyy-

periaatteen mukaisesti kuntien katsotaan tuntevan parhaiten paikalliset olosuhteet ja kuntalaisten tarpeet. Siksi kunnalla tulee olla oikeus järjestää palvelut haluamallaan tavalla. Valtion on kuitenkin turvattava terveyspalvelujen osalta se, että kansalaiset ovat riittävän yhdenvertaisessa asemassa maan eri osissa. Nykyisen hallituksen linjausten mukaisesti julkisen vallan järjestämisvastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen on oltava kaikkien saatavilla ja ne tulee kustantaa pääosin verovarojen.

Maailman terveysjärjestö (WHO) julkaisi kesäkuussa 2000 raporttinsa, jossa vertailtiin 191 maan kansanterveyttä ja terveydenhuollon ominaisuuksia eri mittarien avulla. Raportin esipuheessa WHO:n pääjohtaja Gro Harlem Brundtland esitti kysymyksen: Mistä tiedämme terveysjärjestelmän toimivan niin hyvin kuin mahdollista? Luonnollisesti vastaus vaihtelee vastaajatahosta riippuen. Suomen sijaluku 31 ei kuitenkaan julkisuudessa käydyn avauskeskustelun perusteella näyttänyt tyydyttävän käsitystämme hyvinvointivaltiomme terveydenhuollon tasosta.

Suomalaisessa hyvinvointivaltiossa julkinen sektori rahoittaa ja tuottaa pääosan koulutuspalveluista ja terveydenhuollon palveluista, huolehtii suurelta osin lasten ja vanhusten palveluista ja eläketurvasta sekä tasaa monin tavoin tuloja verotuksella, verotuilla ja tulonsiirroilla. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion tunnusmerkkinä on pidetty sitä, että sosiaaliturvakustannusten osuus bruttokansantuotteesta on suuri. WHO:n raportin tilastojen perusteella Suomi käyttää kuitenkin terveydenhuoltoonsa suhteellisesti vähemmän rahaa kuin Kreikka ja Portugali, saman verran kuin Espanja, mutta enemmän kuin Japani, Luxemburg ja Iso-Britannia. Terveydenhuoltomenojen osuus bruttokansantuotteesta oli Suomessa raportin mukaan 7,6 %. Tilanne oli toinen v. 1992 (bkt-osuus 9,1 %), jolloin Suomi käytti suhteellisesti viidenneksi eniten rahaa terveydenhuoltoon koko maailmassa. Vuonna 1999 bkt-osuus oli laskenut 6,9 %:iin.

Vuonna 1998 OECD:n laatiman Suomen kansantalouden maa-arvion erikoisteemana oli terveydenhuolto. Tämän raportin mukaan Suomen terveydenhuollon kokonaismenot asukasta kohden sekä osuutena bruttokansantuotteesta ovat järjestön jäsenmaiden keskitasoa tai hieman sen alapuolella. Raportissa kiinnitettiin huomiota siihen, että suomalaiset itse olivat pääosin (86 %) tyytyväisiä terveydenhuoltoon, ja vain tanskalaiset olivat EU:n jäsenmaista suomalaisia tyytyväisempiä omaan järjestelmäänsä (92 %). Myönteistä palautetta tuli myös siitä, että Suomi menestyi hyvin useimpien

terveysindikaattorien perusteella ja että Suomen terveydenhuollon henkilökunta arvioitiin taidoiltaan erinomaiseksi. Raportissa käsiteltiin myös terveydenhuoltomme epäkohtia, joita olivat mm. suuret erot alueitten välisissä asukaskohtaisissa terveydenhuollon menoissa sekä hoitokäytännöissä. Edelleen raportissa esitettiin, että terveydenhuollon valtionosuutta ei tulisi enää vähentää ja että valtiolla tulisi olla enemmän rahoitusinstrumentteja toiminnan ohjaamiseen.

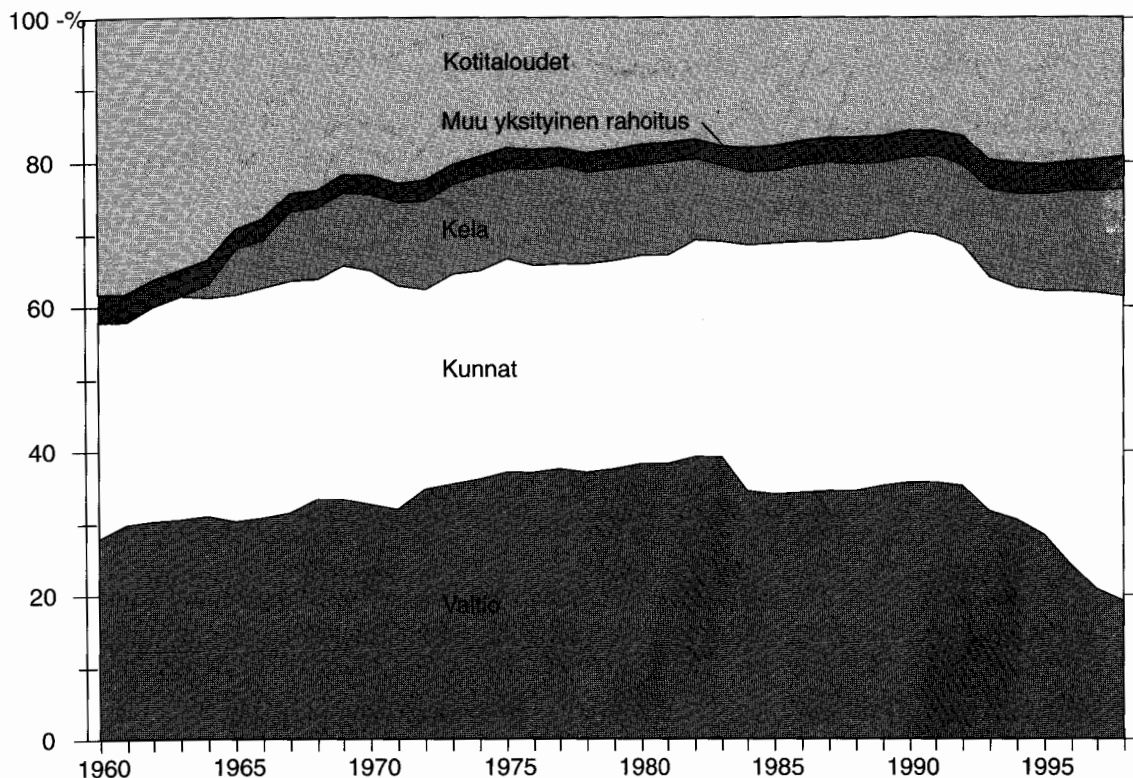
Nämä kaksi ulkomaista arviointia Suomen terveydenhuollosta kohdistuvat terveydenhuollon rahoitus- ja palvelujärjestelmässä tapahtuneiden suurten muutosten jälkeiseen aikaan. Järjestelmää kehitetään ja uudistetaan koko ajan, ja lainsäädännönkin osalta eletään vielä siirtymäkautta. 1990-luvun talouskriisi jätti jälkensä myös terveydenhuollon rahoitus- ja palvelujärjestelmiin. Julkisten menojen kohoaminen 1990-luvun alussa ennätykselliseen 64 %:iin bruttokansantuotteesta joudutti suunnitteilla ollutta valtionapujärjestelmän kokonaisuudistusta. Vanhan valtionapujärjestelmän perusajatuksena oli luoda kaikille kunnille tasaveritaiset edellytykset tuottaa hyvinvointipalveluja valtion yksityiskohtaisen ohjauksen mukaisesti. Suomalainen hyvinvointivaltio laajeni nopeasti 1960-luvulta aina 1980-luvun lopulle asti. Kansantaloutemme myönteisestä kehityksestä 1980-luvulla seurasi, että valtionaputehtävien menot kasvoivat ja myös valtionapujen kokonaissumma kasvoi tasaisesti kustannusperusteisen järjestelmän periaatteiden mukaisesti. Valtionapujärjestelmästä oli tullut valtion menoja osin ennakoimattomastikin kasvattava automaatti.

Kuntien toimintaedellytysten samankaltaistuminen

Terveydenhuollon meno- ja rahoituskehitys

Vuonna 1999 kuntien sosiaali- ja terveydenhoidon menot olivat sosiaali- ja terveysministeriön toimintakertomuksen perusteella n. 60 mrd. mk. Terveydenhuollon osalta suurimmat kustannuserät olivat erikoissairaanhoidon 16,5 mrd. mk ja perusterveydenhuolto 10,8 mrd. mk. Valtion talousarvion kautta kuntien sosiaali- ja terveydenhoidon menoista rahoitettiin 13,5 mrd. mk, ja pääosa tästä (12,7 mrd. mk) maksettiin kunnille käyttökustannusten valtionosuutena puhtaasti laskennallisilla perusteilla. Valtion rahoitusosuus oli n. 22 %. Valtioneuvosto tekee vuosittain päätöksen talousarvion yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista omalta osaltaan. Päätös sisältää mm. käyttökustannusten valtionosuuden laskennan perusteet. Talousarviossa myönnetään ko. määräraha, jonka suuruus vuo-

Terveystenhuollon kokonaismenojen rahoitus v. 1960-98



delle 2000 oli 13 mrd. mk (käyttökustannukset). Määrärahaa ehdotetaan hieman nostettavaksi valtion vuoden 2001 talousarvioesityksessä (13,9 mrd. mk). Tältä osin kyse on valtion harjoittamasta resurssiohjauksesta.

Resurssiohjauksen merkitys on pienentynyt valtionosuusjärjestelmän muutosten myötä. Kun v. 1993 sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksiin maksettiin valtionosuuksia 20,6 mrd. mk (36 %), oli vastaava luku v. 2000 13 mrd. mk (22 %). Valtionosuus ei ole vuodesta 1993 alkaen ollut enää käyttötarkoitussidonnaista, vaan kunta on voinut päättää sen kohdentamisesta myös muuhun kuin sosiaali- ja terveystoimeen. Valtio on normiohjauksen keinoin säätämällä laeilla ohjannut mm. erilaisia verotuloja kuntasektorin käyttöön. Tässä valtiontilintarkastajien kertomusosuudessa ei käsitellä yksityiskohtaisemmin valtionosuuden määräytymisperusteiden oikeellisuutta eikä arvioida rahoitusjärjestelmän mahdollisia muutostarpeita. Muun muassa näitä asioita on tarkoitus käsitellä

kuntatalouden selvitysmies Pekkarisen työssä. Yllä olevasta kuviosta näkyy kuitenkin 1990-luvulla tapahtunut valtion rahoitusosuuden pieneneminen terveydenhuollon kokonaismenojen rahoituksessa sekä kuntien ja kotitalouksien rahoitusosuuden kasvaminen (Kelan julkaisuja T9:57).

1980-luvulla Suomen terveydenhuoltomenot olivat kansainvälisesti vertailtuna kohtuullisella tasolla. Ne jatkoivat kasvuaan keskimäärin 4 %:n vuosivauhtia, kunnes kasvu taittui v. 1991 (45 mrd. mk), minkä jälkeen menot laskivat vuoteen 1994 saakka (40,5 mrd. mk). Sen jälkeen menot ovat alkaneet taas kasvaa, ja ne olivat v. 1998 47,5 mrd. mk. Kasvusta pääosa on tapahtunut erikoissairaanhoitossa.

Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa on tutkittu kuntien terveydenhuoltomenojen kehitystä sekä terveydenhuollon tuotannollista tehokkuutta (Järviö — Luoma, Vatt 1999). Tutkimusaineisto koski perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon käyttömenoja asukasta kohden v. 1990—96.

Vuonna 1990 keskimääräiset terveydenhuoltomenot asukasta kohden olivat 5 500 mk ja vaihtelivat 3 200 mk:sta 8 700 mk:aan. Terveydenhuoltomenot olivat v. 1996 keskimäärin 9 % pienemmät kuin v. 1990.

Tutkimuksen johtopäätöksenä esitettiin, että terveydenhuoltomenot ovat alentuneet keskimääräistä enemmän kunnissa, joilla aiemman kantokykyluokitukseen perustuneen järjestelmän mukaan oli suurin valtionosuus. Vaikka terveystalouden tuotannollista tehokkuutta on viime vuosina pystytty parantamaan ja kustannuksia karsimaan, ovat kuntien väliset sekä terveyskeskusten väliset erot edelleen suuria. Tehostamisen ja järjeistämisen tarvetta on tutkimuksen mukaan hoidon eri porrastustasojen työnjaossa. Samanaikaisesti, kun julkisessa keskustelussa on korostettu terveydenhuollon voimavarojen riittämättömyyttä, osoittavat useat tutkimukset joidenkin toimintojen kuten laboratorio- ja palvelujen osalta ylikapasiteettia.

Oulun yliopistossa on puolestaan selvitetty valtiontilintarkastajien toimesta Oulun läänin kuntien erikoissairaanhoidon menoja selittäviä tekijöitä ajanjaksolla 1993—97 (Koivukangas — Karinen — Ohinmaa, Terveydenhuollon menorakenteiden taustat). Kyseisenä ajankohtana läänin kaikkien kuntien verotulot nousivat sekä asukasta kohti laskettuna että markkamääräisesti, kun taas valtionosuudet puolestaan laskivat kaikissa kunnissa. Tämä valtionosuuksien kehitys ei kuitenkaan estänyt erikoissairaanhoidon menojen kasvua. Vuonna 1993 ne olivat asukasta kohti keskimäärin 2 609 mk ja v. 1997 3 015 mk, ja vaihteluväli oli n. 1 500 mk:sta 4 400 mk:aan. Oulun läänin erikoissairaanhoidon nettokustannukset asukasta kohden vastasivat koko maan keskiarvoa, joka oli v. 1997 3 095 mk ja v. 1998 3 000 mk.

Terveydenhuoltomenot olivat kasvaneet lähes kaikissa läänin kunnissa, vaikka tarveuuttujen oli todettu pysyneen lähes ennallaan. Myös kunka-kohtaiset erot olivat suuria, vaikka tarvetekijöissä (sairastavuus, työkyvyttömyys) ei vastaavia eroja ollut havaittavissa. Tulokseksi saatiin, että perinteiset, jo aiemmissa tutkimuksissa esiintyneet koko terveydenhuollon menoja selittävät tekijät osoittautuivat myös merkitseviksi tekijöiksi selittämään erikoissairaanhoidon menoja Oulun läänin kunnissa. Ikärakennetekijöistä sekä 0—6-vuotiaiden osuus että yli 65-vuotiaiden osuus selittivät voimakkaasti eroja. Lisäksi tutkimuksen johtopäätöksinä esitettiin, että vuosien 1996—97 osalta erikoissairaanhoidon menoihin ovat alkaneet vaikuttaa yhä enemmän kunnan taloudelliset tekijät (veroäyrimäärä, valtionosuudet ja vuosikate).

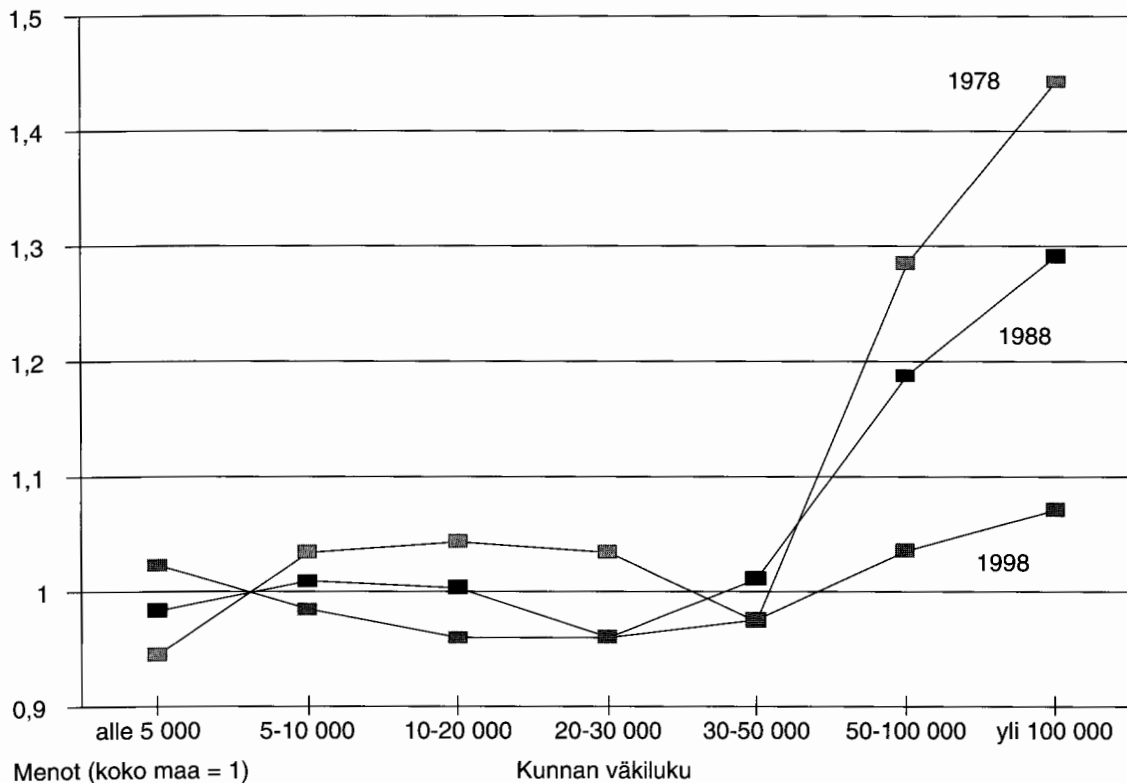
Kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen muutokset v. 1975—98

Valtiontilintarkastajien toimesta on Kuopion yliopistossa selvitetty kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menojen jakauman ominaisuuksia v. 1975—98 (Hannu Valtonen). Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten kuntien sosiaali- ja terveystoimen taloudelliset edellytykset ovat muuttuneet. Tutkimuksessa selvitettiin, miten kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen jakauma on muuttunut — ovatko kuntien väliset suhteelliset erot toiminnan taloudellisissa edellytyksissä kasvaneet vai pienentyneet. Vuodesta 1975 sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmä on laajentunut ja kuntien niihin käyttämä rahamäärä on moninkertaistunut. Menojen vertailua vaikeuttaa erityisesti vuosien 1992 ja 1993 välillä tapahtunut sekä järjestelmän että sen tilastoinnin muutokset.

Tulosten mukaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon asukaskohtaiset menot ovat tarkastelujakson aikana lähentyneet koko maan keskiarvoa. Erityisesti vuoden 1993 jälkeen kunnat ovat lähempänä keskiarvoa kuin sitä ennen, eli kuntien väliset menojen erot ovat pienemmät kuin aiemmin. Suurissa kaupungeissa sosiaali- ja terveystoimen menot ovat yleensä korkeammat kuin pienemmissä kunnissa, mutta tämä ero on pienentynyt merkittävästi v. 1975—98. Pienimpien kuntien välillä sosiaali- ja terveystoimen menot vaihtelevat suuresti, eli niiden joukossa on sekä kalliita että halpoja kuntia, mutta tämäkin vaihtelu on pienentynyt tarkastelujakson kuluessa. Kunnan asema kuntien menojen jakaumassa näyttää vakaalta. Kunnan menojen korrelaatio edellisen vuoden menojen kanssa on korkea, joskin tämä riippuvuus on hie-man pienentynyt 1990-luvulla. Tehdyissä tilastollisissa analyyseissa kunta-tekijä selitti n. 90 % kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon asukasta kohden laskettujen menojen vaihtelusta. Tämä viittaa siihen, että korkeiden tai alhaisten menojen kunta pyrkii pysymään sellaisena pitkiä aikoja.

Sosiaali- ja terveystoimen sisäinen menorakenne näyttää selittävän menoja niin, että sellaisissa kunnissa, joissa sosiaalitoimen menojen osuus sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaismenoista on suurin (eli terveydenhuollon menojen osuus pienin), ovat kokonaismenot pienemmät kuin sellaisissa kunnissa, joissa terveydenhuollon menot ovat suuret. Vuosina 1993—98 pienten lasten hoidon menot selittivät kokonaismenoja siten, että mitä suurempi oli pienten lasten hoidon menojen osuus sosiaalitoimen menoista, sitä pienemmät olivat sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaismenot. Mahdollisesti tämä viittaa siihen, että sellaiset kunnat,

Kuntien sosiaali- ja terveystoimen menot v. 1978, 1988 ja 1998 kunnan väkiluvun mukaan



joissa menot asukasta kohden ovat suuret, tuottavat monipuolisemmin palveluja kuin alhaisten menojen kunnat. Kunnan muut menot näyttävät selittävän sosiaali- ja terveydenhuollon menoja siten, että mitä suuremmat ovat muut menot, sitä suuremmat ovat myös sosiaali- ja terveydenhuollon menot. Tämän tyyppisten rakenteellisten tai toiminnallisten tekijöiden selitysosuus on koko menojen vaihtelusta pienentynyt tarkasteluajanjaksoilla.

Tutkimuksen perusteella voidaan arvioida, että kuntien väliset suhteelliset erot sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin käytetyissä rahamääräisissä resursseissa — toiminnan rahamääräisissä edellytyksissä — olivat 1990-luvulla pienemmät kuin sitä ennen.

Tehdyt tutkimukset ja selvitykset antavat hyvän pohjan arvioida kuntien terveydenhuoltojärjestelmien toimintaedellytyksissä tapahtuneita muutoksia ja muutosten suuntaa. Yllättävää on, että taloudellisissa voimavaroissa tapahtuneet muutokset, eli kunnan oman talouden heikkeneminen 1990-luvun laman myötä ja valtion rahoitusosuuden vähe-

neminen vuodesta 1993 lukien, eivät ole selkeästi nähtävissä sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaismenojen leikkauksina. Lisäksi kunnan asema kuntien menojen jakaumassa on vakaa. Tämä viittaa siihen, että korkeiden tai alhaisten menojen kunta pyrkii säilyttämään menotasonsa vakaana. Edelleen kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon asukas-kohtaiset menot ovat lähentyneet koko maan keskiarvoa. Erityisen voimakasta lähentyminen on ollut vuoden 1993 jälkeen. Eroja tosin vielä on, sillä v. 1998 perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteenlasketut nettokustannukset asukasta kohden vaihtelivat 4 016 mk:sta 6 863 mk:aan, keskiarvon ollessa 5 184 mk.

Alueellinen eriytyminen

Alueellisesti eriytyvä talouskehitys ja voimakas muuttoliike, joka toisaalta kärjistää muuttotappio-kuntien ongelmia ja toisaalta aiheuttaa muuttovoitokuntien taloudelle paineita investointitarpeiden kasvun vuoksi, ovat olleet ja ovat edelleen yhteiskuntapoliittisen keskustelun keskeisiä puheenaiheita. Vuoden 2000 Sosiaalibarometrin mukaan

(Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry:n raportti) alueellinen eriytymiskehitys on saanut uusia piirteitä. Vuodesta 1995 jatkunut kuntien sosiaalis-taloudellisen aseman heikkeneminen on pysähtynyt, ja tilanne on kohentumassa. Kansalaisten tasa-arvoisen kohtelun kannalta raportti näkee kuitenkin tilanteen huolestuttavaksi, sillä asuinkunnasta on muodostumassa yhä selvemmin tekijä, joka määrittelee kansalaisen oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Hyvinvointivaltion alueellisen tasa-arvolupaus on kyseisen raportin mukaan uhattuna.

Kuntien talous pysyi vakaana koko maan osalta v. 1999. Kuntien vuosikate oli edellisvuoden tasolla ja kuntien toimintakulut kasvoivat maltillisesti. Toimintakulut olivat v. 1998 103,5 mrd. mk ja kasvoivat v. 1999 3 mrd. mk:lla. Menopaineista huolimatta toimintakulut pysyivät hyvin hallinnassa (SM:n kuntaosaston julkaisu 1/2000). Toimintatuotot puolestaan kasvoivat 800 Mmk, ja kuntien toimintakate oli v. 1999 79 mrd. mk negatiivinen, kun se vuotta aiemmin oli ollut 77 mrd. mk negatiivinen.

Kuntien verotulojen kehitys oli positiivinen v. 1999. Verotuloista kunnallisveron tuotto kasvoi 1,4 mrd. mk (56,2 mrd. mk) ja kiinteistöveron 0,4 mrd. mk (3,1 mrd. mk), kun taas yhteisövero oli edellisvuoden tasolla (12,3 mrd. mk). Kuntien käyttötalouden valtionosuudet olivat edellisvuoden tasolla olleen 18,9 mrd. mk.

Tästä tasapainoisesta yleiskuvasta huolimatta yksittäisten kuntien tilanne ei ole yhtä valoisa. Vuosikate heikkeni ja negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 87 (v. 1998 vastaavasti 71 kuntaa). Kun kuntataloutta tarkastellaan maakunnittain, oli paras vuosikate Uudellamaalla (2 679 mk/asukas) ja heikoin Etelä-Savossa (342 mk/asukas). Lähes puolet koko maan vuosikatteesta kertyi Uudellamaalla. Etelä-Savon kuntien vuosikate oli alhainen jo v. 1998, mistä huolimatta se lähes puoliintui v. 1999. Sisäasiainministeriön raportin perusteella kuntien rahoitusongelmat painottuvat alueilla, joissa verotulot ovat lähtötasoltaan alhaiset ja verotulojen kasvu on hidasta tai pysähtynyt. Vuoden 1999 tilinpäätöksen mukaan vaikein tilanne on Etelä-Savossa ja Kainuussa. Lisäksi Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan ja Lapin kuntien verotulokehitys oli heikko. Kuntien velka-aste oli korkea Keski-Pohjanmaalla ja Lapissa, missä lainakannan kasvu jatkui edellisvuoteen verrattuna.

Kun kuntien tilannetta tarkastellaan kuntatyypeittäin, on paras tilanne suurissa keskuksissa, teollisuuskeskuksissa ja esikaupungeissa ja heikoin alkutuotantokunnissa. Alkutuotantokuntien vuosikate puoliintui v. 1999 edellisvuoteen verrattuna, ja

lisäksi niiden verokehitys oli heikko. Kuntien tilinpäätösten mukaan verotulot vähenivät näissä kunnissa vuodesta 1998, vaikka niiden verotulot olivat lähtötasoltaankin muita kuntia alhaisemmat. Maa-seutukeskuksissa verotulot pysyivät edellisvuoden tasoisina.

Asukasmäärän perusteella arvioituna kuntien vuosikate oli v. 1999 keskimääräistä korkeampi yli 100 000 asukkaan kunnissa, joista kertyi yli puolet koko maan vuosikatteesta. Pienimmillään vuosikate oli alle 2 000 asukkaan kunnissa, ja alle 15 000 asukkaan kunnissa vuosikate oli vielä alle maan keskimääräisen vuosikatteen.

Valtiovarainministeriön selvitys (VATT, muistioita 48/2000) puolestaan osoittaa, että negatiivinen vuosikate eli alijäämäisyys ei ole määrättyä kuntajoukkoa tai kuntatyyppiä koskeva pysyvä olotila. Vuosikatteeltaan negatiivisten kuntien joukossa oli v. 1998 52 sellaista kuntaa, joiden vuosikate oli positiivinen edellisenä vuonna. Vastaavasti v. 1999 yli 80 vuosikatteeltaan negatiivisen kunnan joukossa oli 67 sellaista kuntaa, joiden vuosikate oli positiivinen v. 1998. Näiden joukossa ei myöskään ole yhtään sellaista kuntaa, jonka vuosikate olisi ollut negatiivinen neljänä vuonna peräkkäin. Menestyjäkunnissa on alijäämäkuntiin verrattaessa havaittavissa seuraavia eroja: Ne ovat asukasmäärältään suurempia, niiden toimintatuotot ja toimintakulut sekä niiden yhteisöverotuotto ovat huomattavasti suuremmat. Yhteisöveron tuotto oli lähes kaksinkertainen alijäämäisten kuntien tuottoon nähden.

Maakunnittain, kuntatyypeittäin ja kuntakoon mukaan tarkasteltuna kuntatalouden kehityserot olivat sisäasiainministeriön mukaan huomattavat v. 1999. Keskimääräisestä positiivisesta kehityksestä huolimatta kuntien taloudessa on tapahtunut eriytymistä, joka oli sisäasiainministeriön raportin mukaan ensimmäisen kerran nähtävissä kuntien vuoden 1998 tilinpäätöksistä.

Sisäasiainministeriössä on kehitelty laskennallisen ennakointimalli, jonka perusteella rahoituksen riittävyyttä voidaan arvioida kuntakohtaisesti. Ennakointimallissa perusteena on käytetty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (Kuthanek) arviota kehityksestä v. 2001—2004. Mallin perusteella on tehty seuraavat kolme johtopäätöstä:

— Kuntien rahoitus vuoteen 2004 on keskimäärin hyvä ja investoinnit voidaan pääsääntöisesti toteuttaa velkarahoitusta lisäämättä.

— Rahoituksen riittävyysoingelmat näyttävät keskittyvän erityisesti asukasluvultaan pieniin kuntiin.

— Rahoituksen riittävyys tulee vaihtelevaan alueellisesti, kuntatyypeittäin ja kuntakoon mukaan tarkasteltuna.

Tämän mallin perusteella heikointa kehitys tulee olemaan alle 6 000 asukkaan kunnissa, alkutuotantokunnissa ja teollistuneissa maaseutokunnissa sekä Etelä-Pohjanmaan, Etelä-Savon ja Lapin alueella.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä tasaa varsin tehokkaasti kuntien tulopohjassa olevia eroja. Verotulojen ja valtionosuuksien yhteismäärää vertailtaessa ei kuntien tulopohjassa ole todettu olevan maakunnittain suuri eroja. Kuntien menopaineet vaihtelevat lähivuosina mm. väestörakenteen ja työpaikkarakenteen muutosten johdosta. Kuntien mahdollisuus reagoida menopaineisiin on tullut entistä enemmän riippuvaiseksi kunnan omien verotulojen kehityksestä. Tasausrakenteen toimivuus on joutunut koviin mm. muuttoliikkeen ja yhteisöverojen voimakkaiden vaihtelujen vuoksi. Muuttoliike vaikuttaa erityisesti pienen kunnan taloudellisen tilanteen kehittymiseen monella lailla. Tasausrakenteen vaikutukset näkyvät kolmen vuoden viiveellä.

Aluekehityksen keskeisiä piirteitä on ollut urbanisaatio: työpaikkojen ja väestön keskittyminen pääkaupunkiseudulle ja muihin kasvukeskuksiin. Kun kuntien taloudellinen tilanne on eriytynyt ja kuntien tulokehitys on vaihdellut suuresti alueittain, niin mitä tiedämme kuntien asukkaiden välisistä tuloroista ja niiden muutoksista? On ollut epätietoisuutta alueiden välisten tulorojen ja toisaalta alueen sisäisen eriarvoisuuden kehityksestä. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa on tutkittu kotitaloustiedustelujen ja tulonjakotiedustelua-aineistojen avulla hyvinvointivaltiota alueellisten tulorojen tasoittajana v. 1966–97.

Tutkimuksen tavoitteena oli antaa yleiskuva tulorojen, kulutuserojen ja eriarvoisuuden kehityksestä. Samalla haluttiin verrata pitkän ajan kuluessa tapahtuvaa kehitystä ja 1990-luvun lama-aikana tapahtunutta kehitystä. Eriarvoisuutta tarkasteltiin sekä tulojen että kulutuksen näkökulmista. Näiden molempien tekijöiden katsotaan ilmentävän hyvinvoinnin kehitystä. Tutkimuksen johtopäätösten perusteella alueiden väliset tulorot pienenevät selvimmin 1960- ja 1970-luvulla. Pieneneminen väheni 1980-luvulla, ja sama suuntaus on jatkunut myös 1990-luvulla. Kaupunkimaisten kuntien, taajamien ja maaseutumaisten kuntien väliset suhteelliset tulorot säilyivät lähes muuttumattomina koko 1990-luvun (VATT-keskustelualoitteita 2000:213).

Koko maan tasolla tarkasteltuna väheni tuloilla mitattu eriarvoisuus merkittävästi vuodesta 1966

vuoteen 1990, jonka jälkeen se säilyi läpi laman vuoteen 1995 asti samalla tasolla. Tämä jälkeen talouden elpymisen myötä eriarvoisuus kasvoi selvästi viimeiseen tarkasteluvuoteen 1997 mennessä. Aiemman tutkimustiedon perusteella tiedetään, että Suomessa tulorot ovat verotuksen, tulonsiirtojen ja yhteiskunnallisten palvelujen tarjonnan tuloksena kansainvälisesti pienimmästä päästä Länsi-Euroopan maissa (VATT-keskustelualoitteita 1997:152).

Tutkimuksen johtopäätöksenä oli, että hyvinvointivaltio on tasoittanut alueiden välisiä tuloroja. Myöskään kuntien taloudellisessa eriytymisketjussa ei toistaiseksi ole ollut sellaisia piirteitä, että sama kuntajoukko olisi vuodesta toiseen ollut alijäämäinen. Alijäämäisten kuntien lukumäärä on viime vuosina tosin kasvanut, mutta kunnat tämän joukon sisällä ovat voimakkaasti vaihdelleet. Kuntien taloudelliset toimintaedellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon alalla näyttäisivät samankaltaistuneen 1990-luvulla, ja kuntien ulkopuoliset tekijät kuten lama ja valtion ohjauksen muuttuminen näyttäisivät vaikuttaneen oletettua vähemmän kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menojen eroihin. Näiden menojen eroja ja toisaalta hitaita muutoksia voivat selittää paremmin kunnan sisäiset tekijät, kuten kunnallinen politiikka tai toimintapa budjetin laadittaessa. Vanhusten laitoshoidon osalta tehty selvitys osoitti, että päätös toimintaan käytettävänä olevasta määrärahasta tehdään ensin, ja toiminnan yksikkökustannukset ja tuotettu palvelujen määrä päätetään vasta tämän budjettirajoitteen alla (Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus, Stakes raportteja 250/2000).

Terveyspalvelujen ohjausjärjestelmä

Terveyspalvelu- ja terveyspolitiikka-käsitteistä

Suomalaisen terveystalouden tavoitteena on edistää ja ylläpitää terveyttä ja toimintakykyä, turvata terveyspalvelut entistä paremmin kaikille väestöryhmille, painottaen avopalvelujen ensisijaisuutta, tukea perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyötä sekä edistää kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa palvelujen järjestämiseen. Terveyspalvelut ovat samanaikaisesti sekä tavoite että väline halutun terveystalouden harjoittamiselle.

Terveystalouden toteuttamisen edellytykset on lakitasolla turvattu kattavasti. Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan, kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Lakitasolla asiasta säädetään ennen kaikkea kansanterveyslaissa, jonka mukaan kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä kunnan velvollisuuksiin liitty-

vät kunnan asukkaiden sairaanhoitoon, mielenterveyspalveluihin, hammashuoltoon, kouluterveydenhuoltoon, työterveyshuoltoon yms. liittyvät tehtävät. Edelleen erikoissairanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään. Lisäksi potilaslaissa todetaan, että kaikilla kansalaisilla on oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ja siihen liittyvään kohteluun. Koko lainsäädäntö ilmentää hyvinvointivaltion asennetta.

Kansalaisen perusoikeudet terveyspalveluihin on perustuslakiin kirjoitettu turvaamis- ja edistämismuodossa. Tämä tarkoittaa sitä, että niiden laiminlyönti ei juridisesti velvoita julkista valtaa eikä johda oikeudellisiin seuraamuksiin. Perusoikeudet edellyttävät toteutuakseen erityislakeja ja niiden perusteella järjestettäviä palveluja. Terveyspalvelujen järjestämistä koskevat erityislait eivät toistaiseksi ole sisältäneet ns. subjektiivisia oikeuksia. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan etuutta, jonka jokainen säädetyt edellytykset täyttävä on oikeutettu saamaan, esim. lasten päivähoido. Jonkun oikeutta vastaa toisen velvollisuus. Kuntien intressissä ei ole ollut peruspalvelujen kehittäminen subjektiivisen oikeuden suuntaan, koska se sitoisi kuntaa ja estäisi paikallistasolla tapahtuvan harkinnan. Kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisten yhdenvertaisuuden välinen suhde ei ole ongelmaton.

Ohjaus- ja valvontamekanismista

Valtioneuvosto hyväksyi 28.10.1999 sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman vuosi-ksi 2000—2003. Ohjelmassa on linjattu sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistavoitteet, toimenpidesuosituksat ja toteuttajatahot. Aiemmin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjattiin vuosittaisella valtakunnallisella suunnitelmalla. Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksessa suunnitelman sitovuudesta luovuttiin, mutta suunnitelma sinänsä katsottiin tarpeelliseksi. Nähtiin tärkeäksi, että valtioneuvosto voi suunnitelmalla osoittaa kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon keskeiset tavoitteet ja että kunta itse voi päättää ohjauksen soveltamisesta paikalliseen toimintaan. Tarkoituksena olisi, että uudistetun suunnitelman tavoitteet olisivat pitkäjänteisempiä ja konkreettisempia ja että niitä seurattaisiin systemaattisesti ja kattavasti.

Tavoite- ja toimintaohjelmassa todetaan väestön terveydentilan kohentuneen voimakkaasti viime vuosikymmeninä ja sen odotetaan edelleen kohen- tuvan. Tosin eri väestöryhmien väliset erot ovat säilyneet suhteellisen suurina. Edelleen ohjelmassa todetaan, että hallitusohjelman mukaan julkisen

vallan järjestämisvastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen on oltava kaikkien saatavilla ja ne tulee kustantaa pääosin verovaroin. Tavoite- ja toimintaohjelma rakentuu 21 tavoitteeseen ja 86 tavoitetta tukevaan toimenpidesuositukseen. Esi- merkinä mainittakoon tavoite n:o 7: "Sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntakohtaisia alueellisia eroja pienennetään ohjelmakaudella". Tavoitteen toimenpidesuosituksista yksi on, että kunnat varmistavat sellaiset voimavarat ja toiminnan järjestelyt, että ajanvarauksella pääsee terveyskeskuslääkärin ei-kiireelliseen hoitoon kolmen vuorokauden kuluessa. Sairaalassa varmistetaan ei-kiireellisen hoidon tarpeen arviointi 14 vuorokauden kuluessa.

Tarkoituksena on kytkeä tavoite- ja toimintaohjelman seuranta lääninhallitusten suorittamaan peruspalvelujen arviointiin. Lain mukaan hallituksen on raportoitava ohjelman toteutumisesta eduskunnalle annettavassa sosiaali- ja terveystietomuksessa kahden vuoden välein.

Terveyspalvelujen yleinen ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriön valvonta toteutuu käytännössä yleisempänä seurantana. Tärkein yksittäinen ministeriölle kuuluva terveyspalveluja koskeva seurantatehtävä on eduskunnalle annettava sosiaali- ja terveystietomus. Vuonna 2000 sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemassa sosiaali- ja terveystietomuksessa todetaan otsikon Terveyspalveluiden saatavuus alla, että suomalaisten terveydenhuollon perusedellytys on hyvin toimiva perusterveydenhuolto ja että omalääkärijärjestelmä on edesauttanut nopeaa hoitopääsyä, joskaan tavoitteeseen ei vielä kaikilta osin ole päästy. Erikoissairanhoidon osalta todetaan, että yhteistoiminta perusterveydenhuollon kanssa on mahdollistanut usein saumattoman toimenpiteen jälki- ja kuntoutushoidon perusterveydenhuollon sairaalassa. Tehostuneesta toimenpiteen tarjonnasta huolimatta jonotusajat toimenpiteisiin ovat usein varsin pitkät ja saattavat vaihdella huomattavasti maan eri osissa.

Läninhallituksen tehtäviin on v. 2000 lisätty toimialansa peruspalvelujen alueellinen arvioiminen. Arviointityön merkityksen uskotaan jatkossa kasvavan. Arviointityö on kytketty osaksi tavoite- ja toimintaohjelmaa. Läninhallitus on arviointityös- sään kuntien antamien tietojen varassa, sillä läninhallituksilla ei katsota nykyisen länisäädännön perusteella olevan oikeutta saada kunnilta yleisen valvontatehtävän hoitamista varten tietoja ja selvityksiä. Läninhallituksen toimintaedellytykset arviointitehtävänsä toteuttamisessa vaikuttavat riittä- mättömiltä. Mikäli kyseessä on yksittäinen kantelu, tilanne on toinen. Etelä-Suomen läninhallitus an-

toi vastikään päätöksen hallintokanteluun, jossa pyydettiin selvittämään erään vanhainkodin vanhusten turvallisuutta, koulutetun henkilökunnan riittävyttä ja tilojen asianmukaisuutta. Päätöksessään lääninhallitus velvoitti lisäämään henkilökuntaa, ja päätöksen mukaan laitoksessa tulee olla 0,55—0,60 hoitotyöntekijää asukasta kohden. Kyseinen päätös on ensimmäinen, jossa lääninhallitus on määritellyt jonkin palvelun vähimmäistason.

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämisskeskuksella (Stakes) puolestaan ei ole normi- tai resurssiohjaukseen liittyviä tehtäviä, vaan sen tehtävät liittyvät informaatio-ohjaukseen. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämisskeskuksesta annetun lain (1073/1992) mukaan Stakesin tehtävänä on sosiaali- ja terveysalan seuranta, arviointi ja tiedon tuottaminen suunnittelua ja päätöksentekoa varten.

Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat perustuslain nojalla perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) edellyttänyt, että molempien kertomukseen sisällytetään jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Terveystenhuoltoa koskevia asioita ratkaistiin oikeusasiamiehen toimesta v. 1999 214, mikä oli 8 % kaikista oikeusasiamiehen ratkaisemista asioista. Suurin yksittäinen ryhmä oli sosiaalihuoltoa ja -vakuutusta koskevat asiat, 456 kappaletta eli 16 % kaikista ratkaisuksista.

Potilaan asemaa ja oikeutta koskevan lain (785/1992) perusteella jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla henkilöllä on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä. Terveysten- ja sairaanhoitoonsa tyytymättömällä on oikeus tehdä muistutus, jonka tekemiseksi häntä avustaa potilasasiamies (jokaiselle terveydenhuollon toimintayksikölle täytyy olla nimettynä potilasasiamies). Muistutus tehdään terveydenhuollon toimintayksiköstä vastaavalle johtajalle, ja muistutukseen on annettava ratkaisu kohtuullisessa ajassa sen tekemisestä. Myös Terveystenhuollon oikeus- turvakeskuksesta on terveyspalvelujen asianmukaisuutta koskeva valvontarooli, kun se valvoo terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Edelleen sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston asettama valtakunnallinen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta.

Yksittäisen kunnan palvelujärjestelmän asianmukaisuuden arvioiminen kuuluu puolestaan perusturvalautakunnalle (L sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992).

Hallituksen esityksen (HE 216/1991 vp) mukaisesti eduskuntakäsittelyssä perusturvalautakunnan tehtäväksi tuli arvioida palveluja käyttävien henkilöiden kannalta peruspalvelujen tasavertaista saatavuutta maan eri puolilla ja näin turvata riittävä palvelutaso. Jos lautakunta toteaa, että yksittäisen kunnan palvelujärjestelmässä on kunnasta johtuvasta syystä vakavia puutteita, voi se antaa suosituksen puutteiden korjaamiseksi.

Perusturvalautakunnassa käsiteltävien asioiden määrän ja sitä kautta sen merkityksen on todettu jääneen useissa selvityksissä vähäiseksi, ja sen toiminnan on todettu jääneen vaikutuksettomaksi (SM:n kuntaosaston julkaisu 6/1999 ja Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/97). Perusturvalautakunnan antamat suositukset ovat koskeneet subjektiivisen oikeuden toteutumista (lasten päivähoito). Valtiontilintarkastajat ovat aiemmissa kertomuksissaan kiinnittäneet eduskunnan huomiota mm. siihen, että perusturvalautakunnan toiminnan edellytyksiä tulisi kiireellisesti selvittää sen toiminnan tehostamiseksi.

Kaikki 1990-luvulla tapahtuneet muutokset ovat johdonmukaisesti siirtäneet painopisteen normi- ja resurssiohjauksesta informaatio-ohjauksen suuntaan. Informaatio-ohjausta käytetään käsitteenä mielellään, mutta se, mitä sillä kulloinkin tarkoitetaan ja miten sitä käytetään, ei ole yhtä selvää. Teoreettisena käsitteenä sillä tarkoitetaan normi- ja resurssiohjauksesta poiketen, ettei tiedon antamiseen liity määräyksiä tai velvoitteita ja että käytössä on kaksisuuntainen ohjauskanava. Toisaalta palvelujen tuottaja- ja kuntatasolla syntyvän tiedon tulisi välittyä valtakunnalliselle tasolle ja ohjata sen toimintaa ja toisaalta valtakunnallisella ja alueellisella tasolla syntyvän tiedon tulisi välittyä paikalliselle tasolle ja palveluiden tuottajille ja ohjata niiden toimintaa. Parhaimmillaan informaatio-ohjaus olisi merkityksellisen ja päätöksentekoa tukevan tiedon välittämistä eri toimitusosien kesken.

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut v. 1996 (Terveystenhuollon suuntaviivat 1996:16) informaatio-ohjauksen terveydenhuollon osalta koostuvan ministeriön tutkimus- ja kehittämistoiminnasta, tietohuollosta, suosituksista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisesta suunnitelmasta. Vuonna 1999 valtakunnallinen suunnitelma korvattiin tavoite- ja toimintaohjelmalla. Ohjelmaa varten ministeriöön on perustettu valmistelu- ja seurantaryhmiä. Yksi muutoksen syistä oli, että valtakunnallisen suunnitelman ohjausvaikutukset kunnalliseen palvelutuotantoon oli todettu heikoiksi. Tavoitteena onkin nyt ohjauksen järkeväyttäminen.

Kuten edellä esitetystä voi päätellä, on ohjaus- ja valvontasektorilla monta toimijaa ja jokaisella oma näkökulmansa, tapansa tarkastella asioita ja tuottaa siitä tietoa. Tiedon tuotannon ongelmat näyttävät kärjistyvän tietojen hyödyntämisessä ja kohtaamisessa.

Informaatio-ohjaukseen kohdistuvista paineista

Sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eri yhteyksissä esittämässä kannanotoissa on ministeriön informaatio-ohjauksen sisällön todettu olevan vielä jäsentymätöntä ja etsivän muotojaan. Informaatio-ohjaukseen kuuluu keinoina tiedon hankinta, koulutus, tiedottaminen sekä palautekäytäntö. Lähteenä käytetään valmiita tutkimuksia, tilastotietoja, kyselyitä, laatusuosituksia ja hyviä toimintatapoja. Terveyspalvelujen osalta tämä tarkoittaa tietojen hankintaa kuntien terveyspalvelujen yksikkökustannuksista, palvelujen saatavuudesta ja käytöstä sekä arvioita palvelujen laadusta.

Kustannustiedot ovat helpon saatavaa tietoa, mutta niidenkään käyttö ja vertailtavuus ei ole ongelmatonta. Kuntien keskinäinen vertaaminen ei kuitenkaan aina anna oikeata kuvaa, sillä yhtenäiset laskentatavat puuttuvat uudistetusta kirjanpitojärjestelmästä huolimatta. Kyse on kunnissa vallitsevista erilaisista tavoista kerätä tietoa ja käsitellä sitä kirjanpidossa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (6/2000) on tarkasteltu vanhustenhuollon rahoitusta. Yhtenä ohjausjärjestelmän ongelma-kohtana on tarkastuskertomuksessa esitetty informaatio-ohjauksen perustan muodostavat vanhus-tenhuollon tilastot. Kertomuksessa on todettu: "Valtakunnallisella tasolla sekä talous- ja toimintatilastoja voinee pitää kohtuullisen luotettavina. Yksittäisten kuntien vertailu vanhustenhuoltoa koskevien talous- tai toimintatietojen perusteella voi kuitenkin tuottaa arveluttavia tuloksia. Asiasta oltiin kuntakäynneillä tehdyissä haastatteluissa varsin yksimielisiä: yleisten tilastojen kuten SOTKA:n perusteella ei kannata verrata yksittäisiä kuntia. Taloustilastoja osalta pääasiallinen syy heikkoon vertailtavuuteen on se, että kunnat keräävät tiedot eri tavoin, ja että eri käsitteillä tarkoitetaan kunnissa eri asioita. Tiedot eivät välttämättä ole vääriä, vaan kirjausperusteet ja kustannuslaskenta ovat vain erilaisia eri kunnissa. Eroja voi olla mm. kiinteistömenojen, hallintomenojen, korkojen, poistojen ja ulkoistettujen toimintojen kustannusten huomioinnissa."

Terveyspalvelujen saatavuus

Tämän kertomusosuuden valmistelun yhteydessä pyydettiin Stakesilta sekä sosiaali- ja terveysminis-

teriöltä sellaisia terveyspalveluja koskevia tietoja, jotka kuvaisivat kansalaisten yhdenvertaisuutta, kun kyse on tarjolla olevien terveyspalvelujen saatavuudesta, määrästä ja laadusta. Tiedot yksilöitiin koskemaan mielenterveyspalveluita, päihdepalveluita ja kouluterveydenhuoltoa. Voimavarojen riittävyyden arvioimiseksi pyydettiin tietoja 1990-luvulta mittareina mm. kustannukset, työvoiman määrä tai muu vastaajatahon käyttämä mittari. Tiedot pyydettiin sekä koko maata koskien että alueellisesti eriteltyinä. Mikäli tiedoissa ilmeni suuria aluekohtaisia vaihteluita, pyydettiin niiden osalta erittelemään vaihtelujen syyt. Lisäksi vastaajia pyydettiin arvioimaan pahimpia palveluiden saatavuusongelmia.

Saatujen vastauksien sisältö vaihteli suuresti. Yleiskuvana voidaan todeta, että yksilöityjen, ajantasaisten tietojen saatavuus ei ole itsestäänselvyys. Esimerkiksi kouluterveydenhuollon resursoinnista ei ollut saatavissa tilastotietoa, mutta sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon perusteella kouluterveydenhuolto on v. 2000 lääninhallitusten peruspalvelujen arvioinnin kohteena, jolloin asiaa selvitetään mm. kuntakyselyin. Lääniä raportit valmistuvat vuoden 2001 keväällä.

Terveyspalvelujen saatavuus-ongelmaa lähestytään tässä kertomusosuudessa mielenterveyspalveluista saadun tiedon perusteella. Stakesin laatimassa, mielenterveyspalveluita koskevassa selvityksessä todettiin, että informaatio-ohjauksen perusta muodostuu rekistereistä, tilastoista ja muista tietovarannoista sekä uutta tietoa tuottavasta tutkimuksesta ja kehittämistyöstä. Suomalainen terveydenhuollon tilastojärjestelmä on pääosin kehitetty 1980-luvulla, jolloin hoidon ja kustannusten pääpaino oli laitoshoidossa, mikä ei vastaa enää nykytilannetta. Tämän lisäksi 1990-luvun tilastouudistuksessa kerättävän tiedon määrää vähennettiin voimakkaasti. Lisäksi on muistettava, että mielen-terveys käsitteenä on vaikeasti mitattava, koska oleellinen osa siitä liittyy ihmisten sisäiseen kokemuks maailmaan.

Mielenterveyspalveluissa painopiste on siirtynyt sairaaloista avohoitoon, ja kunnat ovat alkaneet yhä useammin järjestää mielenterveyspalveluja perusterveydenhuollon toimintoina. Psykiatrisen erikoissairaanhoidon osuus palveluiden tuottajana on vähentynyt, ja peruspalveluiden, järjestöjen ja yksityisten palvelutuottajien rooli on puolestaan korostunut. Tämä on Stakesin selvityksen mukaan haitannut kattavan kuvan luomista kokonaistilanteesta ja sen kehityksestä. Valtakunnallisista rekistereistä ei ole saatavissa varmaa tietoa mielenterveyspalveluiden henkilöstön määrän kehityksestä.

Stakes teki v. 2000 erilliskyselyn sairaanhoitopiireihin niiden psykiatrian henkilöstövoimavarojen kehityksestä v. 1995—99. Tämän kyselyn perusteella kokonaisvoimavarat ovat lievästi lisääntyneet 1990-luvun lopulla, ja lisäys on kohdistunut lasten- ja nuorisopsykiatriaan. Aikuisten avohoidon osalta kehitys on 1990-luvulla ollut seuraava: Avohoidon henkilöstö väheni v. 1992—95, mutta kasvoi lievästi vuosikymmenen lopulla. Vuonna 1990 100 000:aa asukasta kohden oli 51 työntekijää, v. 1995 41 työntekijää ja v. 1999 46 työntekijää. Kun samanaikaisesti mielenterveyspalvelujen keskeinen kehittämiskohde oli avohoito, jonka henkilöstö väheni 9 % 1990-luvulla, on Stakesin mielestä hyvin todennäköistä, että koko mielenterveyspalvelujen henkilöstö on vähentynyt vielä huomattavasti enemmän.

Kustannusten kehityksen arvioiminen on erittäin hankalaa tilastoinnin ja rekistereiden puutteellisuuksien vuoksi. Laman aikana karsittiin kuitenkin psykiatrisen erikoissairaanhoidon palveluita enemmän kuin somaattisen sairaanhoidon palveluita. Stakesin selvityksen perusteella v. 1991—94 erikoissairaanhoidossa säästettiin n. 1,6 mrd. mk, josta n. 40 % kohdistui psykiatriseen erikoissairaanhoitoon.

Alueelliset erot sairaanhoitopiirien välillä ovat suuria. Ahvenanmaan ja Pohjois-Savon kokonaisresurssit väestömäärään suhteutettuina ovat noin kaksinkertaiset Etelä-Pohjanmaan voimavaroihin verrattuna. Pohjois-Savossa on henkilöstöä aikuispsykiatrisissa avopalveluissa noin seitsemänkertaisesti Lapin ja kolminkertaisesti Vaasaan sairaanhoitopiiriin verrattuna. Alueellisten erojen Stakes näkee johtuvan mm. kuntatalouden eroista ja vanhan valtionapujärjestelmän luomista virkarakenteista: ”Alueilla, joilla oli paljon resursseja vuosikymmenen alussa, on ollut niitä myös enemmän vuosikymmenen lopussa.”

Jonot ovat vallitsevan käsityksen mukaan yksi palvelujen saatavuuden mittari, joskaan niiden käyttökelpoisuus mielenterveyspalvelujen riittävyyden arvioinnissa ei Stakesin mukaan ole yhtä luotettava kuin esim. leikkaustoiminnan riittävyyden arvioinnissa. Akuutissa kriisitilanteessa ei ole mielekästä lähettää ihmistä jonoon, jos tiedetään, että palveluun pääsy voi kestää kuukausia. 1980-luvulla tehtyjen tutkimusten perusteella suomalaisen aikuisväestön mielenterveyshäiriöiden esiintyvyydeksi arvioitiin 20—25 % ja mielenterveyspalvelujen tarvetta arvioitiin olevan 17 %:lla aikuisista. Yli puolet palvelujen tarpeessa olleista ei ollut hoidon tai avun piirissä. Stakesin käsityksen mukaan tyydyttämättömän hoidontarpeen ei ole syytä

olettaa vähentyneen 1990-luvulla, vaan pikemminkin kasvaneen.

Valtion ohjausotteen tiukentuminen

Eduskunta puuttui julkisuudessaakin paljon keskustelua herättäneeseen lasten- ja nuorten psykiatrisen hoidon riittämättömyyteen ja myönsi joulukuussa 1999 70 Mmk:n lisämäärärahan kunnille ja kuntayhtymille lasten ja nuorten psykiatrisen hoidon turvaamiseksi ja 20 Mmk Kansaneläkelaitokselle käytettäväksi saman kohderyhmän kuntoutukseen. Valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään (VaVM 33/1999 vp): ”Lasten ja nuorten psykiatrisen hoidon tilanne on tällä hetkellä erittäin huolestuttava, sillä palvelujen tarve on olennaisesti suurempi kuin palvelujen tarjonta. Erään tutkimuksen mukaan jopa 80 % hoidon tarpeessa olevista lapsista on vailla hoitoa. Sairaalahoidon aloittaminen viivästyy usein suhteettoman kauan, sillä psykiatrisiin hoitopaikkoihin on jonoja koko maassa. Jonotus kestää lähes säännönmukaisesti useita kuukausia, joskus jopa vuosia.”

Kun vuoden 1993 alusta tapahtunut valtionosuusuudistus lopetti valtionosuuksien kohdentamisen tiettyyn tarkoitukseen, palattiin nyt mielen-terveysrahojen osalta osittain vanhaan käytäntöön. Sosiaali- ja terveysministeriössä avustuksen myöntämisperusteita harkittaessa otettiin huomioon viime vuosien terveydenhuollon ja mielenterveystyön laajat hankkeet (Terveydenhuolto 2000-luvulle ja Mielekäs elämä). Anomis- ja myöntömenettelyt vaativat omat vakiintuneet käytäntönsä kunnissa, sairaanhoitopiireissä, lääninhallituksissa ja sosiaali- ja terveysministeriössä, joten ministeriö pääsi tekemään myöntöpäätöksensä vasta huhtikuussa 2000. Lääninhallitukset maksavat valtionavustuksen sairaanhoitopiireille, joiden tulee edelleen maksaa avustus kunnille ja muille kuntayhtymille. Ministeriön myöntämisperusteissa korostettiin perustason toiminnan tukemista, yhteistyötä eri mielenterveystyön toimijoiden välillä, moniammatillisuutta, verkostoitumista ja hoitoketjuista sopimista. Sairaanhoitopiirin edellytetään tekevän lääninhallitukselle selvityksen avustuksen käytöstä 30.6.2001 mennessä.

Valtionavustuksena jaetun rahan etuina pidettiin sosiaali- ja terveysministeriössä rahan tarkkaa kohdentumista ja valtion ohjauksen lisääntymistä kentän toiveiden mukaisesti. Haitaksi nähtiin etenkin ministeriötä ja lääninhallituksia työllistävä järjestelmä, joka lisäksi on hidas. Kyseessä on vielä askel ns. korvamerkittyjen rahojen suuntaan, minkä katsottiin murentavan toimivaa valtionosuusjärjestelmää. Asiasta käydyissä keskusteluissa on tullut

esille myös huoli kuntien itsemääräämisoikeuden vähenemisestä ja siitä, että toimintaa jo kehittäneitä alueita ei kannusteta ja ne saattavat jäädä ilman avustusta.

Kun nykyisen valtionosuusjärjestelmän ja kuntalain periaatteet lähtevät siitä, että kunta kansalaista lähimpänä hallinnollisena yksikkönä tuntee ja tiedostaa palvelutarpeet ja järjestää palvelut tarpeita vastaaviksi, olisi paluu ja pyrkimys käyttötarkoituksidonnaisten valtionosuuksien suuntaan periaatteellinen ratkaisu. Terveydenhuollon asiantuntijat ovat ilmaisseet huolensa siitä, ettei nykyinen ohjausjärjestelmä toimi, kun kyse on vähemmistöjen palvelujen takaamisesta: Mielenterveys- ja päihdeongelmaisten hoidon järjestelyissä on ollut puutteita, ja myös lasten ja nuorten hyvinvointia edistävän kouluterveydenhuollon voimavarojen liiallisesta karsimisesta on esitetty arvioita. Kouluterveydenhuoltoa koskevasta resursoinnista, kustannuksista ja henkilöstömääristä ja niiden viimeaikaisesta kehityksestä ei ollut saatavissa koko maata koskevaa tilastotietoa.

Myös aikuisten hammashoidon laajentamisen valmistelun yhteydessä on keskusteltu yksityiskoh- taisten määräysten antamisesta, jotta kunnat myös käytännössä järjestäisivät hammashuollon palvelut (hammashoito laajenee v. 2001 koskemaan v.1946 tai sen jälkeen syntyneitä). Sosiaali- ja terveysministeriön valtioneuvoston tarkastajille antamassa lausunnossa on todettu, että hallituksen on tarkoitus lähiaikoina antaa eduskunnalle esitys, jossa kansanterveyslakiin, erikoissairaanhoidolakiin ja mielenterveyslakiin otettaisiin säännökset, joiden perusteella valtioneuvoston antamalla asetuksella voitaisiin säätää hoitoon pääsyn enimmäisajasta hammashoidossa ja mielenterveystyössä. Lisäksi voitaisiin tarkemmin säätää hoidon sisällöstä ja järjestämisestä. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan valtuutta on tarkoitus tässä vaiheessa käyttää vain lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin.

Investointien ja korjausrakentamisen rahoituksen muutokset

Sosiaali- ja terveydenhuollon perustamishankkeiden valtionosuudet ovat myös uudistamistyön kohteena. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 22.1.1999 työryhmän valmistelemaan asiaa. Uudistuksen ensimmäisen vaiheen sisältänyttä hallituksen esitystä (HE 79/1999 vp) käsiteltiin eduskunnassa syksyllä 1999. Eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen lain voimaantuloa lykättiin kahdella vuodella siten, että suurten perustamishankkeiden valtionosuus on 25 % (nykyään 25—50 %) vuoden 2002 alusta ja pienten hankkeiden vuoden 2004 alusta

lukien. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 18/1999 vp) todetaan, että järjestelmää on tarkoitus uudistaa siten, että voimavaroja suunnataan perustamishankkeiden sijasta valtioneuvoston vahvistamien menokehysten asettamissa rajoissa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan kehittämistä ja tehostamista sekä toimintatapojen uudistamista, kuten esim. henkilöstön ammatillista osaamista tukevien kunnallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti merkittävien hankkeiden toteuttamiseen. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt perusteltuna sitä, että rakennushankkeita voitaisiin tukea vain poikkeuksellisesti. Valiokunnan mielestä uudistetun järjestelmän tulisi ottaa riittävässä määrin huomioon pienet ja vähävaraiset kunnat palveluja koskevan tasa-arvon saavuttamiseksi.

OECD:n maa-arviossa (v. 1998) terveydenhuollomme osalta esitettiin perustamishankkeiden valtionosuuden käyttöä innovatiivisiin kehittämissankkeisiin. Sosiaali- ja terveysministeriö on pitänyt nykyisen perustamishankkeiden valtionosuusjärjestelmän epäkohtana sitä, että hankekiintiöt ovat olleet huomattavasti alhaisempia kuin kuntien ja kuntayhtymien esittämien hankkeiden kustannusten kokonaismäärä. Hankekiintiö on voimavaroapäätöksen mukaisesti v. 2000 710 Mmk ja 520 Mmk v. 2001. Kuntien esittämien hankkeiden yhteismäärä on puolestaan viime vuosina ollut n. 1,6 mrd. mk. Tämän on katsottu vaikeuttaneen kuntien investointien järjestelmällistä suunnittelua. Vaikka ikääntynyt väestö pystytään entistä paremmin hoitamaan avohoidossa, kasvaa väestön ikääntymisen myötä laitospaikkojen rakentamisen tarve vuoden 2010 paikkeilla. Kun valtion osuus on heikentynyt investointien rahoituksessa, käyttävät kunnat muita rahoituskanavia.

Esimerkki uudesta rahoituslähteestä terveydenhuollossa ovat Euroopan Investointipankin myöntämät lainat. Terveydenhuoltoa koskevat hankkeet ovat olleet vuodesta 1997 lähtien koko Euroopan unionin alueella hyväksyttäviä rahoituskohteita inhimillistä pääomaa edistävinä ja säilyttävinä (Euroopan Investointipankin vuosikertomus 1999). Lainaa voidaan myöntää ns. yksittäisinä lainoina yksityisille ja julkisille hankkeiden toteuttajille, jolloin lainan vähimmäismäärä on 25 milj. euroa, tai ns. globaalilainoina pankeille ja rahoituslaitoksille edelleen lainattaviksi. Euroopan Investointipankki hakee terveydenhuollon investointien rahoittamisessa vielä linjaansa, eikä Suomeen ole toistaiseksi myönnetty yksittäisille terveydenhuollon hankkeille rahoitusta. Ruotsissa lainoja on käytetty mm. sairaala- ja koulurakentamiseen, ja hankkeiden lainamäärä oli v. 1999

yhteensä 57 milj. euroa. Suomessa ns. globaalilainojen välittäjänä toimii Kuntarahoitus Oyj, joka sai v. 1999 investointipankilta välitettäväkseen 100 milj. euroa. Kuntarahoituksesta on tullut tärkein kuntien rahoittaja, ja sen markkinaosuus kuntien luotoista on noin puolet.

Myös Raha-automaattiyhdistyksen avustuksilla rahoitetaan kuntien investointeja. Avustukset on tarkoitettu yleishyödyllisille yhteisöille, mutta Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa (6/2000) on todettu, että huomattava osa 1990-luvulla myönnettyistä vanhustenhuoltoon kohdistuneista raha-automaattivastuksista on myönnetty kuntien käytännössä hallinnoimille yhteisöille. Raha-automaattivastusten kohdentumisessa eri kuntiin on suuria eroja sekä alueellisesti että kuntakoon mukaan. Näiden avustusten korvausprosentti on usein suurempi kuin perustamishankkeiden valtionosuuksien, ja niiden kysynnän uskotaan kasvavan, mikäli valtionosuusjärjestelmää uudistetaan siten, että mahdollisuus saada valtionapua investointeihin poistuu.

Kokonaistalouden kannalta ei ole eikä kansalaisen, kuntalaisen tai asiakkaan kannalta ole yhden-tekevää, minne käyttökustannuksiltaan kalliit laitospaikat rakennetaan. Kuntien ja kuntayhtymien mahdollisuudet rakentaa ja rahoittaa investointejaan vaihtelevat. Näiltä osin ohjauksen problematiikka on valtakunnallinen. Ohjaustarve on ilmeinen ja paineita valtion ohjauksen lisäämiseen on olemassa. Tämä ilmenee valtion vuoden 2001 talousarvioesityksestä, jossa esitetään kansanterveyslain, erikoissairaanhoidon ja mielenterveyslain muuttamista siten, että valtioneuvosto tai sosiaali- ja terveysministeriö voisi antaa asetuksella tarkempia määräyksiä mielenterveyspalvelujen sisällöstä ja järjestämisestä. Myös sosiaali- ja terveysministeriön strategisissa yleistavoitteissa painotetaan ohjauksen ja valvonnan tehostamista.

Ohjausmuodoista käyty keskustelu tuntee kuitenkin usein vain ääripää: nykymuotoisen, vielä jäsentymättömän informaatio-ohjauksen ja 1970–80-lukujen yksityiskohtaisen ja tiukan normiohjauksen. Resurssi-, normi- ja informaatio-ohjauksen keskinäiset suhteet kaipaavat selvittämistä ja kehittämistä. Tämän päivän ongelman ratkaisua voisi etsiä informaatio-ohjauksen sisällön kehittämisestä. Eduskunnan ei ole mahdollista käytettävissään olevien tietojen perusteella arvioida kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista erityisesti silloin, kun kyse on terveyspalvelujen saatavuudesta ja laadusta. Se ei voi olla vakuuttunut riittävien terveyspalvelujen olemassaolosta, kun toisaalta samanaikaisesti on olemassa todisteita siitä, että esim.

mielenterveyspalveluiden saatavuudessa on suuria ongelmia ja alueellisia eroja. Nykyisessä hallitusohjelmassa esitetään sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen toteutumisen seuraamiseksi toimivan kriteeri- ja laatumittariston luomista. Asiakaslähtöisyys olisi yksi sen johtava periaate.

Sosiaali- ja terveysministeriö on valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa todennut, että laatusuosituksia on parhaillaan valmisteilla täsmällisesti määritellyillä aihealueilla. Niiden tarkoituksena on informaatio-ohjauksen selkiyttäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa korostetaan informaatio-ohjauksen hyväksikäytön edellyttävän riittävää tilastotietoa.

Valtiontilintarkastajien Stakesilta saaman lausunnon mukaan asiakaslähtöisten terveyspalvelujen tarpeen arvioimiseksi olisi luotava yhtenäinen, kuntatasoinen väestön hyvinvointia kuvaava tietojärjestelmä sekä sovittava yhteisistä väestön hyvinvointia kuvaavista indikaattoreista, jotta kuntien välinen vertailu olisi mahdollista. Stakes kertoo työskentelevänsä aktiivisesti tällaisten kunnallisten tietojärjestelmien kehittämiseksi yhdessä kuntien kanssa. Stakesin mielestä olisi tärkeää, että kehitettävät kunnalliset tietojärjestelmät olisivat riittävän yhdenmukaisia, jotta niitä voitaisiin käyttää myös alueellisesti ja valtakunnallisesti.

Stakesin lausunnon mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon alalla on toteutettu kolme merkittävää tilastouudistusta 1990-luvulla. Uudistukset ovat kohdistuneet valtioneuvoston periaatepäätöksen (17.6.1993) mukaisesti tiedonkeruun vähentämiseen. Vuonna 1994 alkaneissa uudistuksissa keskeisiksi periaatteiksi nousivat kuntakohtaisen tiedonkeruun rationalisointi, kerättävien tietojen määrän vähentäminen ja olemassa olevan tiedon hyödyntäminen. Stakesin mukaan tiedonkeruuseen kohdistuneet vähennyspäätökset ovat johtaneet erillisselvitysten määrän kasvuun, koska tietotarpeet ovat lisääntyneet ja muuttuneet.

Stakesin lausunnossa katsotaan tiedonkeruun kasvattamiseen kohdistuvan lisäystarpeita. Stakesin mukaan valtion taholla julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) toimesta tehdään parhaillaan uutta selvitystä tiedonkeruun vähennyksistä. Stakes korostaa lausunnossaan sitä, että valtion ja eduskunnan intressi seurata, mitä sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuu, edellyttää paitsi tiedonkeruun tehostamista myös tietosisältöjen jonkinasteista laajentamista.

Informaatio-ohjauksen perusta muodostuu rekistereistä, tilastoista ja muusta tietotuotannosta. Tilastojärjestelmä on Stakesin mukaan pääosin kehitetty 1980-luvulla, jolloin hoidon ja kustannusten

pääpaino oli laitoshoidossa, mikä ei vastaa enää nykytilannetta. Tämän lisäksi etenkin kuntien vaatimuksesta 1990-luvulla vähennettiin voimakkaasti kerättävän tiedon määrää. Valtion mahdollisuus varmistaa terveyspalvelujen saatavuus informaatio-ohjauksen keinoin vaatisi kuntien vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa kriteeristön ja laatumittariston luomiseksi.

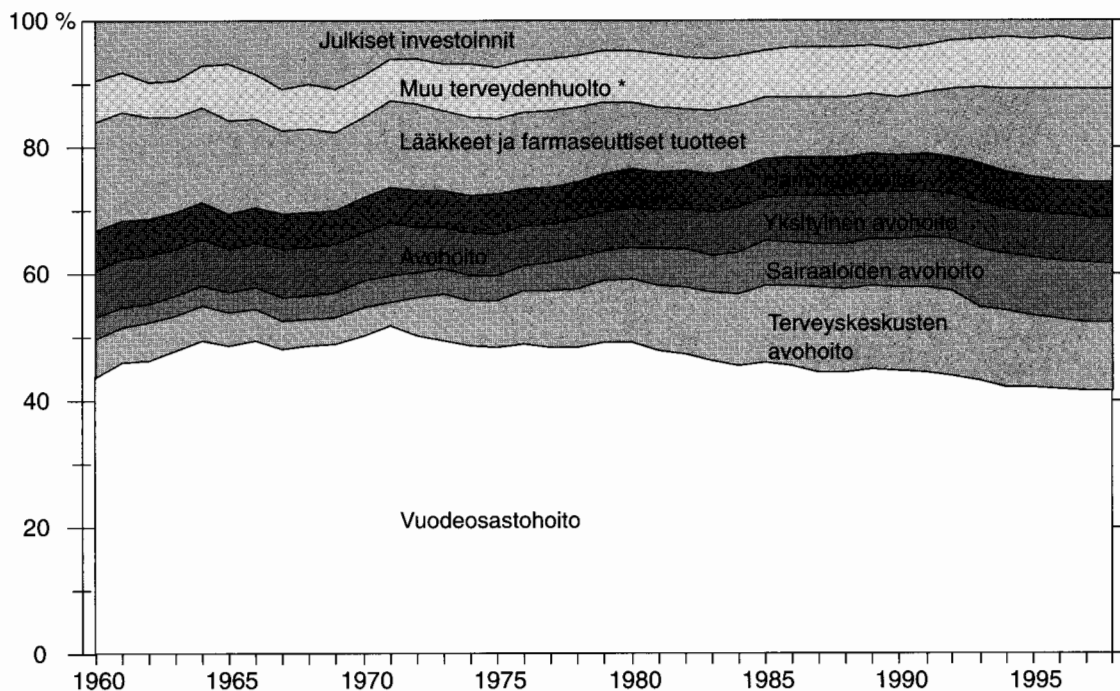
Terveyspalveluiden uudet tuotantotavat Palvelurakenteen muuttuminen

Keskitetystä ohjaus- ja suunnittelujärjestelmästä luopuminen, päätöksentekovastuun ja vallan hajauttaminen sekä rahoituksessa tapahtuneet muutokset ovat mahdollistaneet tai suorastaan pakottaneet kunnat kehittämään terveyspalvelujen palvelurakennetta. Kysymys on tärkeästä ja myös taloudelliselta merkitykseltään suuresta palvelujärjestelmästä. Terveyspolitiikan tavoitteiden mukaisesti palvelurakenteita ja hoitokäytäntöjä on pyritty muuttamaan taloudellisemmiksi ja avohoitopainotteisemmiksi. Alla olevasta kuviosta näkyy avohoidon osuuden kasvu laitoshoidon verrattuna sekä lääkkeiden ja farmaseuttisten tuotteiden osuuden kasvu vuoden 1993 jälkeen (lähde Kansaneläkelaitos, julkaisu T9:57).

Terveydenhuollon markkinat eroavat kuitenkin monilta osin ns. normaalimarkkinoista. Normaali-markkinoilla tarkoitetaan tilannetta, jossa kustannustietoiset kuluttajat ja voittoa tavoittelevat tavaroiden ja palvelujen tarjoajat kohtaavat. Terveydenhuollon erityispiirteiden määrää ja merkitystä on pidettävä poikkeuksellisen suurena (Terveydenhuollon palvelut — kilpailua ja valinnanvapautta, VATT-keskustelualoitteita 1995:86). Terveydenhuollon markkinat ovat olleet aina säätelyn ja poliittisen mielenkiinnon kohteena, sillä terveyspalvelujen käyttöön liittyy ns. ulkoisia vaikutuksia. Näitä ulkoisia vaikutuksia, joita ovat mm. terveyspalvelujen tarjonnan ja käytön määrä, niiden jakautuminen alueellisesti ja yksilöiden välillä, huoli väestön terveydestä ja sen jakautumisesta yksilöiden välillä ja alueellisesti, eivät säätlemättömät markkinat huomioi.

Toinen merkittävä erityispiirre em. tutkimuksen perusteella on epävarmuus sairauksien ilmaantuvuudesta ja sairauksien hoidon kustannuksista. Tämä epävarmuus on hoidettu kaikissa kehittyneissä maissa joko yksityisillä tai julkisilla vakuutusjärjestelmillä. Palvelujen käyttäjä maksaa vain pienen osan terveydenhuoltopalvelujen kustannuksista. Näin ollen palvelun käyttäjältä puuttuu

Terveydenhuollon kokonaismenojen rakenne v. 1960-98



* Lääkinnälliset laitteet ja välineet, ympäristöterveydenhuolto, terveydenhuollon hallinto ja SV:n korvaamat matkat.

taloudellinen kannustin verrata hoidon hyötyjä ja kustannuksia, siinäkin tapauksessa, että hän pysyisi vaativaan tehtävään eli arvioimaan hoidon hyötyjä. Palvelujen käyttäjältä puuttuvat siis hintatietoisien ostajan tunnusmerkit. Hyvin perustein voidaan myös kyseenalaistaa käyttäjän kuluttajavaltuneisuus, sillä terveydenhuollon tarjoajan asiantuntemus on yleensä suurempi kuin käyttäjän. Tästä seuraa terveydenhuollon markkinoiden suuri asiantuntijavalta. Terveydenhuollon maksajan kanalta ei puolestaan pitäisi olla ratkaisevaa yksittäisen hoidon kustannus tai hinta vaan kokonaiskustannukset ja hoidosta saatava terveyshyöty.

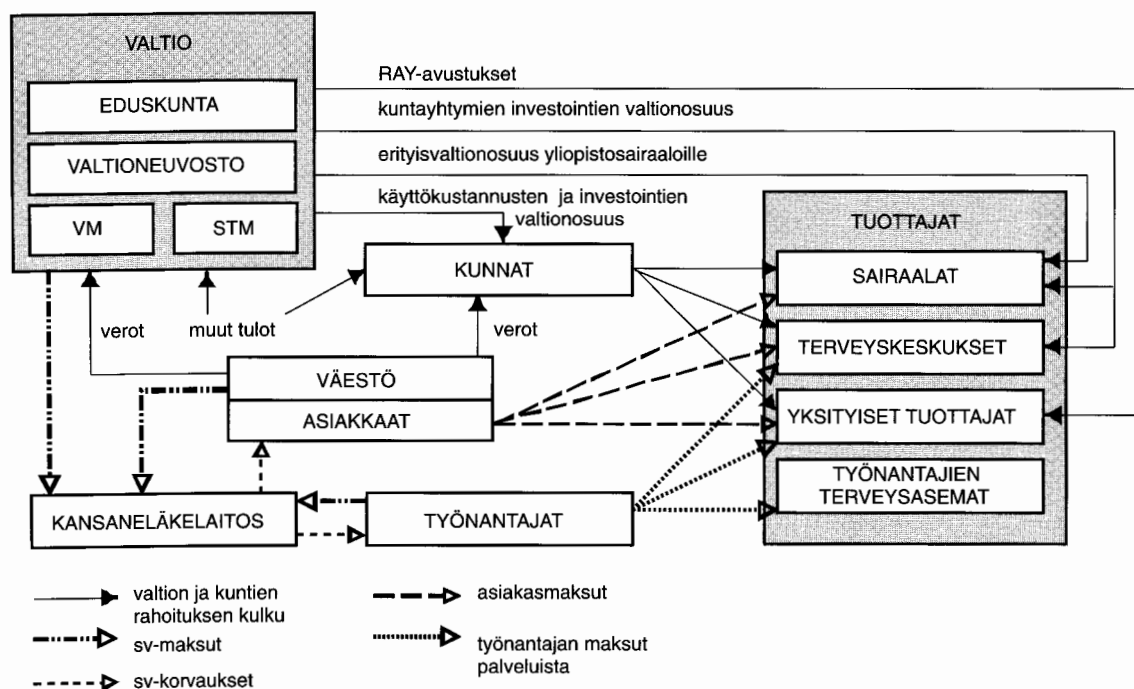
1990-luvun alkupuolella monet tahot uskoivat, että Suomeen syntyisi muiden maiden terveydenhuollon innoittamina kilpailua korostava ja markkinamekanismin nojaava terveyspalvelujärjestelmä, jonka keskeinen osa olisi tilaaja-tuottajajärjestelmä. Kuntien uskottiin palvelujen tilaajina ryhtyvän kilpailuttamaan yksityisiä ja julkisia palveluntuottajia, ja palveluntuottajien uskottiin ryhtyvän kilpailemaan maksukykyisistä kunta-asiakkaista. Esimerkiksi Ruotsissa ja etenkin Isossa-Britanniassa on hyvinvointipalvelujen järjestämisessä 1990-luvulla siirrytty markkinamekanismin käyttöön. Suomessa

vastaavana ajankohtana kuvaavaa oli kustannusten leikkaus.

Markkinamekanismin nojaavaa palvelujärjestelmää ei ole syntynyt. Keskeisenä syynä pidetään sitä, että suomalaisessa terveydenhuollossa on paljon lainsäädännöllisiä, rakenteellisia, taloudellisia ja henkisiä esteitä, jotka ehkäisevät kilpailupainotteen järjestelmän toimintaa ja rajoittavat markkinamekanismin käyttöä terveydenhuollon ohjaamisessa (Pirkanmaan sairaanhoitopiirin julkaisu 1/99). Suomessa on lisäksi erittäin hajautettu terveyspalvelujärjestelmä. Alla oleva kuvio antaa käsityksen terveyspalvelujen monitahoisesta tuotanto- ja rahoitusjärjestelmästä (lähde sosiaali- ja terveysministeriö).

Terveydenhuollon kansainvälisissä tapaamisissa on, alkuinnostuksen haihduttua tilaaja-tuottajamallista ja markkinamekanismin hyödyntämisestä, päädytty siihen, että kunkin maan tulisi tehdä oma, sille parhaiten soveltuva malli. Mallin tulisi perustua kunkin maan omiin arvo-, talous-, väestö- yms. lähtökohtiin. Toimivan mallin siirtäminen sellaiseen johonkin toiseen maahan on osoittautunut ongelmalliseksi: Vaikka malli toimii tyydyttävästi jossain, ei se useinkaan toimi samalla tavoin eri

TERVEYSPALVELUJEN TUOTANTO JA RAHOITUS



toimintaympäristössä. Uudistusten ja niiden sisältöjen suoraviivaista kopioimista muista maista tulisi näin ollen välttää. Kopioimisen helppous ja tiedon nopea kulku maasta toiseen uuden tietoteknologian avulla mahdollistaa terveydenhuollonkin sektorilla muoti-ilmiöiden synnyn ja niiden perässä juoksemisen.

Seuraavassa tarkastellaan Suomen terveystalouden viimeaikaisia muutoksia perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon alueilla muutaman esimerkkitapauksen kautta.

Perusterveydenhuollon uudelleenorganisoinnin malli

Karjaan kaupunki ja Folkhälsan allekirjoittivat v. 1998 puitesopimuksen Meltolan terveydenedistämisen alueen kehittämisestä. Taustalla oli v. 1996 tapahtunut Meltolan sairaalan lakkauttaminen erikoissairaanhoiton sairaalana Uudenmaan sairaanhoitopiirissä. Sairaala oli saneerattu useaan otteeseen 1990-luvulla, ja uusitut leikkaussalit ja vuodeosastot oli saatu valmiiksi edellisenä vuonna. Karjaan kaupunki päätti ostaa Meltolan sairaalan siitäkin huolimatta, että ostohetkellä varmaa oli ainoastaan se, että sairaalassa jatkaisi kaupungin kolme vuodeosastoa, joissa oli yhteensä 70 vuodepaikkaa. Vuoden 1995 lopussa Meltolan sairaala työllisti n. 350 henkeä. Muun muassa uhkakuvat jo ennestään korkean työttömyysasteen kasvusta (työttömyysaste oli korkeimmillaan 16—18 %) sai Karjaan kaupungin kokeilemaan uusia toimintamalleja terveydenhuollonsa uudelleen järjestämiseksi.

Uudenmaan sairaanhoitopiirin hallitus päätti Meltolan sairaalan lakkauttamisesta vuoden 1995 lopussa, ja Karjaan kaupunki päätti ostaa sairaalan syyskuussa 1996. Tässä vaiheessa kaupungilla ei ollut konkreettisia suunnitelmia siitä, kuinka sairaalaa jatkossa tulisi käyttää. Keväällä 1996 ruotsalainen yhtiö, joka oli saanut tietää tilanteesta lehdistön välityksellä, otti yhteyttä Karjaan kaupunkiin, ja yhteistyöneuvottelut alkoivat. Neuvottelut kariutuivat kuitenkin kaupungin haluttomuuteen jättää sairaalan omistajaksi. Pian tämän jälkeen Folkhälsanista tuli vartenotettava neuvotteluosapuoli, ja kaupunki tiedusteli Folkhälsanin kiinnostusta ostaa sairaalakiinteistö. Folkhälsan ilmoitti vastauksessaan, etteivät he olleet kiinnostuneita yksinomaan sairaalan ostamisesta vaan aloittamaan yhteistyön terveydenhuoltoalueen luomiseksi. Koska Karjaan kaupungilla oli tarve alentaa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia, katsoi Folkhälsan em. ehdotuksen olevan ratkaisu kaupungin ongelmaan.

Selvitettäessä tarkemmin yhteistyön toimintatavasta huomattiin, ettei kaupunki voisi myydä kiinteistöä Folkhälsanille eikä alkaa tuottamaan siellä erikoissairaanhoitoa palveluita. Molempien osalta syynä oli mahdollinen valtionosuuksien takaisinperintä. Tämän asian selvittäminen vei Karjaan kaupungin mukaan valtion taholta yli vuoden, eikä tarkkaa vastausta takaisinperittävän määrän suuruuteen saatu. Kaupunki arvioi takaisinperittävän summan olevan 20—100 Mmk:n luokkaa, eikä tätä riskiä haluttu ottaa. Asiaa käsiteltiin valtioneuvoston raha-asiainvalidikunnassa vuoden 1997 lopulla, ja sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun ennakkotiedon perusteella ei kaupunkia velvoiteta maksamaan takaisin valtionosuutta, mikäli kaupunki tekisi ensin kiinteistöstä vuokrasopimuksen. Tällöin vuokra-ajan päätyttyä osapuolella olisi oikeus lunastaa kiinteistö. Kaupunki ja Folkhälsan tekivät sopimuksen 20 vuodeksi. Erillisessä vuokrasopimuksessa Folkhälsan vuokraa sairaalarakennuksen irtaimistoinen sekä kaikki rakennukset ja vastaa ylläpidosta sekä käyttökustannuksista. Tällä sopimuksella Karjaan kaupunki saavutti tosiasiallisesti sen lopputuloksen, jota kaupunki tavoitteli halutessaan myydä kiinteistön.

Karjaan kaupunki kehitti Folkhälsanin kanssa toimintamallin, jonka mukaan Karjaasta ja sen ympäristöstä pyritään kehittämään ns. terveydenedistämisen alue. Karjaalla on vastuu kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollosta, joten kaupunki toimii palvelujen tilaajana sekä valvojana ja Folkhälsan puolestaan huolehtii tuotannosta. Sopimus koskee perusterveydenhuoltoa ja vanhustenhuoltoa. Puitesopimuksen lisäksi osapuolet solmivat 12 sopimusta koskien mm. palvelujen tuottamista, omaisuuden luovuttamista, vuokrasuhteita sekä käyttöoikeutta. Sopimusneuvotteluissa Karjaan kaupunki hyväksyi Folkhälsanin viimeisen tarjouksen, 45 Mmk, millä summalla kaupunki sitoutui ostamaan tietyn vähimmäismäärän perusterveydenhuollon ja vanhustenhuollon palveluja, vaikkakin kaupungin alkuperäisenä tavoitteena terveydenhuollon uudelleen järjestämisessä oli ollut kustannusten laskeminen. Karjaan kaupungin itsensä tuottamana vastaavien palveluiden hinnaksi arvioitiin tuolloin 42 Mmk (Mjölbolsta friskvårdsdistrikt — ett samarbete mellan Karis stad och samfundet Folkhälsan, SSKH Meddelanden 56/2000).

Kokemuksia sopimuksen voimassaolosta on vajaalta kahdelta vuodelta. Perusongelmana on ollut korkea kustannustaso ja Folkhälsanin oikeus tiettyyn minimikorvaukseen palvelutuotannosta riippumatta. Edelleen kaupunki ei ole tiennyt tuotteen lopullista hintaa tilauksentekovaiheessa ja

on sitoutunut sopimuksen mukaan maksamaan kaikki kustannukset, minkä ei sinänsä voida katsoa edistävän kustannustehokasta ajattelua tuottajapuolella. Lisäksi sopimus on antanut tuottajalle yksinoikeuden perusterveydenhuolto- ja vanhuspalvelujen tuottamiseen. Lopputuloksena on ollut Karjaan kaupungin ja sen asukkaiden kannalta kallis ratkaisu. Sopimuksen vuosikustannukset olivat v. 1999 n. 51 Mmk, mikä merkitsee n. 10 Mmk:n korotutusta sopimusta edeltäneeseen tilanteeseen kaupungin itsensä toimiessa palvelujen tuottajana. Tässä mallissa kaupunki joutuu maksamaan ostamistaan palveluista arvonlisäveroa, jonka vuosiarvo on n. 3 Mmk.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset asukasta kohden olivat Karjaalla v. 1998 11 675 mk, kun koko maan keskiarvo oli 10 119 mk. Karjaan kustannustaso on n. 1 500 mk maan keskiarvoa kalliimpi. Erityisesti erikoissairaanhoidon kustannukset ovat korkeat. Vuonna 1998 erikoissairaanhoidon kustannukset olivat 4 200 mk asukasta kohden, kun ne Uudenmaan sairaanhoitopiirin muissa kunnissa olivat keskimäärin 2 800 mk asukasta kohden. Vuonna 1997 em. kustannukset olivat Karjaalla koko Etelä-Suomen läänin korkeimmat. Vuoden 1999 tietojen vielä puuttuessa ei ole mahdollista arvioida uuden toimintamallin vaikutusta erikoissairaanhoidon kustannuksiin, joita toimintamallin odotettiin alentavan. Palvelujen saatavuutta ja laadukkuutta on tarkoitus arvioida Tampereen yliopiston toimesta, mutta arvioinnista ei ole olemassa vielä tuloksia. Alustavien tietojen mukaan kuntalaiset ovat tyytyväisiä palveluihin.

Keväällä 2000 aiempaa sopimusta tarkistettiin monien neuvottelujen jälkeen. Tarkoituksena on siirtyä vuoden 2001 alusta ostamaan kiinteähintaisia palveluja. Jälkilaskutusmekanismi jäisi pois ja paljousalennusjärjestelmä otettaisiin käyttöön. Palvelujen hinnoittelussa on tarkoitus noudattaa sitä keskimääräistä hintatasoa, joka maassamme vallitsee vastaavan palvelun tuotannossa. Sopimusneuvottelut ovat olleet vaikeita, eikä Folkhälsanin intressissä ole luonnollisestikaan ollut oman asemansa heikentäminen. Folkhälsanin vahvuus sopimusosapuolena on korostunut myös siinä, että alkupe räiset sopimusluonnokset on laadittu Folkhälsanin eikä Karjaan kaupungin toimesta.

Karjaan kaupungin perusterveydenhuollon uudelleen organisoinnissa ei kyse ole ollut puhdasopisesta tilaaja-tuottajamallin soveltamisesta. Malli edellyttää todellisten palvelumarkkinoiden olemassaoloa ja kilpailuttamista. Lisäksi se edellyttää tilaajalta sekä taitotietoa että neuvotteluvoimaa. Näissä kaikissa toiminnan onnistumisenedellytyk-

sissä on Karjaan tapauksessa ollut puutteita. Karjaan kaupungin tavoitteena oli lisätä Meltolan sairaalan käyttöä, turvata henkilökunnan työllisyys, myydä sairaalakiinteistö sekä vähentää kaupungin terveydenhuollon menoja. Ensisijainen tavoite ei ollut kustannustehokkuus, eikä todellista kilpailuttamista ollut, koska Folkhälsan oli ainoa palveluntuottaja- ja ostajaehdokas. Sairaalan myyminen ja siitä aiheutuvista käyttökustannuksista vapautuminen oli talousvaikeuksissa olevalle Karjaalle ensisijainen tavoite.

Sopimusohjaus, erikoissairaanhoidon uusi toimintamalli

Pirkanmaan sairaanhoitopiiri käynnisti kesäkuussa 1996 hankkeen, jonka tavoitteena oli selvittää mahdollisuuksia siirtä sopimusohjaukseen sairaanhoitopiirissä. Sopimusohjauksella tarkoitetaan tässä terveydenhuollon ohjausjärjestelmää, jonka tavoitteena on kunnan, terveyskeskuksen ja sairaanhoitopiirin välisen tiiviin yhteistyön avulla vaikuttaa terveydenhuollon kustannuskehitykseen sekä parantaa terveystennojen ennakoitavuutta ja toiminnan tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Järjestelmässä terveydenhuollon kehitystä ohjataan palvelujen tilaajan ja tuottajan välisillä läpinäkyvillä sopimuksilla (Läpinäkyvyyttä ja asiakaslähtöisyyttä erikoissairaanhoitoon, Pirkanmaan sairaanhoitopiirin julkaisu 1/99). Kysymys on mm. resurssien ja toiminnan yhteensovittamisesta tavalla, jossa erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon keskinäinen riippuvuus ja yhteistoiminnan tarpeet nähdään selkeästi. Sopimusohjauksessa kunta palvelujen tilaajana joutuu ottamaan todellisen vastuun väestön palvelujentarpeen turvaamisesta ja kantamaan välittömän vastuun tilauksen riittävydestä. Stakesin mukaan useat sairaanhoitopiirit siirtyvät vuoden 2001 alusta erilaisiin sopimusohjausmenettelyihin.

Pirkanmaan hankkeen yleistavoitteena oli kehittää suomalainen malli erikoissairaanhoidon palvelujen tilaamiseen ja tuottamiseen. Konkreettisena tavoitteena oli tuottaa jäsenkunnille sellainen sopimusmalli, jonka avulla kunnat pystyisivät aiempaa paremmin ennakoimaan erikoissairaanhoidon toimintaa siten, että se vastaisi väestön tarpeita. Käytännössä hanke jaettiin suunnittelu-, kokeilu- ja toteutusvaiheisiin, ja hanke toteutettiin sairaanhoitopiirin, Tampereen kaupungin, Virtain terveyskeskuksen, Lounais-Pirkanmaan tilaajaretkaan ja Suomen Terveystutkimus Oy:n yhteistyönä. Hanketta rahoittivat sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö.

Sopimusohjausmallille asetettiin kolme keskeistä tavoitetta. Sen tulee parantaa erikoissairaanhoidon menojen ennustettavuutta, erikoissairaanhoidon ohjattavuutta ja kuntien vaikutusmahdollisuuksia erikoissairaanhoidon toimintaan. Terveystieteidenhuolto on merkittävä osa kuntien tarjoamista hyvinvointipalveluista, ja erikoissairaanhoidon menot koetaan yleisesti kunnissa vaikeasti hallittaviksi. Erityisesti kunnissa on koettu vaikeaksi menorakenteen hallinta, menojen ennakointi, jälkilaskutus ja palautus, toiminnan ohjaus sekä menojen nopea kasvu. Sopimusohjausmallin keskeiset keinot asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ovat: Tilaaajan ja tuottajan välisessä sopimuksessa määritellään yhteistoiminnan laajuus, sisältö ja ehdot sekä sopimuksessa sovellettava tuoteistus, joka auttaa määrittelemään, mitä, kuinka paljon ja mistä kunta hankkii palveluja väestölleen. Edelleen yli- ja alikäytön kustannusten tasausmenettelyllä luodaan osapuolille taloudellinen kannustin sopimuksen toteuttamiseen. Lisäksi erityistä huomiota kiinnitetään neuvotteluprosessiin, jossa painotetaan osapuolien keskinäistä yhteisymmärrystä ja luottamusta.

Palvelujen tilaajana voi toimia yksittäinen kunta tai kuntien muodostama tilaajarengas. Palvelujen tuottajana toimii sairaanhoitopiiri. Palvelujen määrä sovitaan kolmen edeltävän vuoden seurantatietojen perusteella. Näistä tiedoista voidaan perustellusta syytä puolin tai toisin poiketa. Esimerkkinä poikkeamisesta voi olla, että tilaaja on toteuttanut korvaavia hoitojärjestelyitä tai hankkii palvelut muualta tai tuottaja on ottanut käyttöön tuottavuutta parantavia hoitomenetelmiä. Sopimuksen perustuminen kolmen aiemman vuoden seurantatietoihin johtuu ehdotetusta yli- ja alikäytön tasausmenettelystä. Aiempien vuosien tietojen käytöllä pyritään vähentämään perusteettomien taloudellisten etujen saavuttamista, esim. kuntien pyrkimystä alimitoittaa ja sairaanhoitopiiriin pyrkimystä ylimitoitaa tarpeensa.

Kannustimena sopimuksen toteuttamiseen käytetään taloudellista kannustinta. Lähtökohtana on sopimus ja sen sisältämät tuotemäärät sekä ns. sietoraja, eli palvelujen käyttö saa poiketa sovitusta määrästä ennalta määritellyn vaihteluvälin sisällä. Esimerkkinä kaihileikkaus: kunta on tilannut 100 kaihileikkausta 4 000 mk, ja sietorajaksi on sovittu 2 %. Sairaanhoitopiiri laskuttaa kuntaa kaikista sietorajan sisällä tehtävistä leikkauksista 4 000 mk. Sietorajan ylittävistä leikkauksista, eli tässä tapauksessa 103 leikkausta tai enemmän, kuntaa laskutetaan muuttuvien kustannusten osuudella (30 %).

Leikkauksen hinnaksi tulee tällöin 5 200 mk. Vastaavasti sietorajan alittavista leikkauksista hyvitetään kunnalle vain muuttuvat kustannukset eli esimerkkitapauksessa 1 200 mk eikä koko 4 000 mk:aa (Pirkanmaan sairaanhoitopiirin julkaisu 1/99). Palvelujen laatua seurataan ja arvioidaan keskeisillä tunnusluvuilla, joita ovat palvelujen saataavuus ja asiakastyytyväisyys.

Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin kuuluu 35 jäsenkuntaa. Kun sairaanhoitopiiri valmistautui v. 1999 sopimusneuvotteluihin, jäsenkuntia pyydettiin ilmoittamaan, miten ne aikovat toteuttaa tilaajatoimintonsa ja käydä sopimusneuvottelut. Tässä yhteydessä kunnille toimitettiin ohjeistus tilaajarengas-toiminnasta ja toiminnan järjestämisestä käytännössä. Kunnat muodostivat seitsemän tilaajarengasta ja yhden neuvottelurenkaan. Lisäksi neljä kuntaa toimii yksin. Tilajarengaskaiden väestöpohja on kooltaan 13 000—50 000. Kunnan kannalta tilaajarengasta voi olla monenlaista etua: Se parantaa yksittäisen kunnan neuvotteluasemaa suhteessa sairaanhoitopiiriin ja helpottaa käytännön neuvotteluita. Lisäksi se antaa uutta näkökulmaa palvelujen hankinnalle ja aiempaa paremmat mahdollisuudet kunnalle arvioida kunnan itsensä tuottamien palvelujen roolia palvelutarjonnassa. Kunnat voivat myös helpommin sopia alueen kannalta keskeisten terveyspalvelujen keskittämisestä ja saavuttaa suurostajan etuja. Lisäksi suuremman väestöpohjan on todettu parantavan palvelujen käytön ennustettavuutta ja ohjattavuutta.

Sopimusohjausmallia on tarkoitus kehittää käytännön toteutuksesta saatujen kokemusten myötä. Runsaan vuoden kokemuksen perusteella tiedetään mm., että tarvitaan enemmän ja parempaa tutkittua ja analysoitua tietoa väestön terveyspalvelujen tarpeesta. Sairaanhoitopiirin johtajan mukaan erikoissairaanhoidon palveluita on pitkään tuotettu väestölle analysoimatta tarkemmin, minkälaisia palveluita tarvitaan (Sairaalalehti 4/2000). Sopimuksiin on jouduttu tekemään markkamäärisiä tarkistuksia, ja myös palveluja on siirretty erikoisalalta toiselle. Sopimusmenettely merkitsee myös sitä, että erikoissairaanhoidon pitää pystyä muuttamaan ja sopeuttamaan tuotantoa sopimusten mukaiseksi. Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä psykiatrisen laitoshoidon supistukset merkitsivät yhden sairaalan toiminnan lopettamista. Muutokset vaativat harkintaa ja vakuuttuneisuutta siitä, että tehdään oikeita linjaratkaisuja, koska tuotannon sopeuttaminen suuntaan tai toiseen ei tapahdu hetkessä. Ensiviestit järjestelmän toimivuudesta ovat kuitenkin olleet positiivisia.

Palvelusitoumusten käyttömallin mahdollisuudet

Palvelusitoumus on suomalainen sovellus englantilaisesta Citizens' Charter -järjestelmästä. Olennaista on sitoumuksen antajan kirjallinen ja moraalinen sitoutuminen annettuihin palvelulupauksiin. Palvelusitoumukset voivat olla valtakunnallisia tai paikallisia, esim. valtiolta kansalaiselle, kunnalta kuntalaiselle tai toimipisteen sitoumuksia palvelujen käyttäjälle. Palvelusitoumuksilla voidaan ylittää lakitason säännökset palvelujen järjestämisestä, muttei alittaa niitä. Palvelusitoumus sisältää sitoumuksen palvelun järjestämisestä tietyssä määrääjassa ja sanktion tämän sitoumuksen noudattamatta jättämisestä. Niitä on kehitelty julkis palvelun tarpeisiin, mutta toistaiseksi otettu vain vähän käyttöön Suomessa (Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne, Stakes tutkimuksia 106).

Hämeenlinnan kaupunki otti ensimmäisenä kuntana Suomessa käyttöön palvelusitoumukset v. 1995. Perusajatuksena on, että kunta on velvollinen järjestämään palveluja tietyn määräisinä ja laatuina. Kuntalaiset ovat vastaavasti oikeutettuja saamaan palveluja ja myös lisäarvoa verorahoilleen. Kaupunki sitoutuu sitoumuksen antamiin lupauksiin, ja kansalainen saa subjektiivisen oikeuden palveluihin. Kansalaisnäkökulmasta katsottuna kuntalainen saa käyttöön tuomioistuinvallustietä kevyemmän tavan ajaa oikeuksiaan palvelu-

jen käyttäjänä. Palvelusitoumuksia on käytössä mm. päivähoidon, toimeentulotuen, vanhustenhuollon ja päihdehuollon aloilla.

Päihdehuollon palvelusitoumuksessa kaupunki sitoutuu kohtaamaan palveluja tarvitsevan kaupunkilaisen maanantain ja perjantain välisenä aikana vuorokauden kuluessa siitä, kun asiakas on ottanut yhteyttä, ja ottamaan katkaisuhoidon tarpeessa olevan hoitoon viiden vuorokauden sisällä. Mikäli sitoumus ei toteudu, kaupunki myöntää rahoituksen kaupungin ulkopuoliseen hoitopaikkaan 3 500 mk:n rajan asti. Tämän vastapainoksi kaupunki odottaa rohkeaa hakeutumista yhteistyöhön, aktiivista paneutumista omien asioiden hoitamiseen ja palautetta koetusta yhteistyöstä sekä kehittämisideoita.

Hämeenlinnan kaupungin mukaan riittävän konkreettiset palvelusitoumukset ryhdittävät hallinnon alan työn laatua. Edelleen kaupungin mielestä palvelusitoumusten jatkokehittämisessä tulisi löytää sellaisia ratkaisuja, joissa annetaan palvelusitoumus hallintokuntien rajat ylittäen, jolloin päästäisiin laajempiin palvelukokonaisuuksiin. Yhteistyö voitaisiin ulottaa muihin julkisiin palvelutuottajiin sekä yksityisiin ja vapaaehtoisin palvelutuottajiin. Monet kaupunkilaisten palvelut ovat sellaisia kokonaisuuksia, että yksittäisten hallintokuntien ja toimintayksiköiden palvelusitoumukset eivät sellaisenaan riitä vaan ovat liian kapea-alaisia.

Terveyspalveluja koskevat viimeaikaiset tutkimukset ja selvitykset antavat hyvän pohjan arvioida kuntien terveydenhuoltojärjestelmien taloudellisissa toimintaedellytyksissä 1990-luvulla tapahtuneita muutoksia ja muutosten suuntaa. Valtiontilintarkastajien mielestä on yllättävää, että samanaikaiset tapahtumat — kuntien oman talouden heikkeneminen 1990-luvun laman myötä, valtion rahoitusosuuden väheneminen sekä kunnan oman päätösvalan lisääntyminen rahoituksen kohdentamisessa — eivät kuitenkaan ole näkyneet selkeinä sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisu-menojen leikkauksina. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon asukaskohtaiset menot ovat lisäksi lähentyneet toisiaan 1990-luvulla. Valtiontilintarkastajien mielestä kuntien taloudelliset toimintaedellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon alalla ovat samankaltaistuneet 1990-luvulla ja parantaneet siltä osin edellytyksiä tuottaa tasavertaisia terveyspalveluita maan eri alueilla. Valtiontilintarkastajat katsovat, että terveydenhuollon menoi-

hin ja niiden eroihin voidaan tulevaisuudessa vaikuttaa parhaiten kunnallisella politiikalla ja kunnissa noudatettavilla toimintatavoilla. Valtiontilintarkastajien mielestä valtion rahoitusosuutta terveyspalveluihin ei ole tulevaisuudessa syytä vähentää.

1990-luvulla tapahtuneet muutokset, kuten laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään siirtyminen ja kuntien itsehallinnon vahvistuminen, siirsivät johdonmukaisesti ohjauksen painopisteen normi- ja resurssiohjauksesta informaatio-ohjauksen suuntaan. Informaatio-ohjauksessa palvelujen tuottajien keräämän tiedon ja kuntatasolla syntyvän tiedon tulisi välittyä myös valtakunnalliselle tasolle ja ohjata sen toimintaa. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan eduskunta ei ole voinut vakuuttua käytettävissään olevan tiedon perusteella siitä, että jokaiselle kansalaiselle olisi tarjolla riittävät terveyspalvelut. Perusturvalautakunnan oletettua vähäisemmäksi jäänyt toiminta ei ole myöskään edistänyt kansalaisen turvaa saada tasavertaisia

terveyspalveluita asuinkunnasta riippumatta. Valtion hallinnossa on todettu informaatio-ohjauksen olevan vielä jäsentymätöntä ja etsivän muotojaan. Informaatio-ohjauksen perusta muodostuu rekistereistä, tilastoista ja muusta tietovarannosta sekä uutta tietoa tuottavasta tutkimuksesta ja kehittämistyöstä. Suomalainen terveydenhuollon tilastojärjestelmä on pääosin kehitetty 1980-luvulla eikä vastaa enää nykyisiä toimintatapoja. Lisäksi kerättävän tiedon määrää vähennettiin mm. kuntien vaatimuksesta voimakkaasti 1990-luvulla. Valtiontilintarkastajat näkevät eduskunnan tietotarpeen kannalta tärkeäksi kehittää informaatio-ohjausta niin, että eduskunta voisi varmistua terveysjärjestelmän toimivuudesta koko maassa sekä sen eri alueilla.

Informaatio-ohjauksen kehittämättömyys on aiheuttanut paineita valtion normiohjauksen lisäämiseksi. Jotta tulevaisuudessa vältettäisiin periaatteellinen suunnanmuutos informaatio-ohjauksesta takaisin normiohjaukseen, tarvitaan valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan enemmän ja paremmin tutkittua sekä analysoitua tietoa väestön terveyspalvelujen tarpeesta. Terveyspalvelujen tasapuolisuuden arvioimiseksi tarvitaan tietoa myös toteutuneiden palvelujen laadusta. Laadun vertaaminen edellyttää puolestaan yhtenäisten laatukriteerien kehittämistä ja laatujärjestelmien käyttöönottamista. Valtiontilintarkastajat näkevät painavaksi esteeksi yhtenäisen tietopohjan ja laatujärjestelmän synnylle sen, että selkeä vastuunottajataho

puuttuu. Valtiontilintarkastajat painottavat ongelman ratkaisussa toimivaa neuvottelumekanismia valtion ja kuntien välillä, jolloin kriteeristöjen laatiminen, noudattaminen sekä tilastotiedon tuottaminen perustuisivat kuntien vapaaehtoisuuteen, eikä valtion taholta olisi tarvetta normiohjauksen lisäämiseen. Tämä edellyttää, että valtion ja kunta puolen yhteisymmärrys kasvaa nykyisestä.

Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää kehittää suomalaisen terveydenhuoltoon sopivia malleja, jotta kunnilla olisi käytössään nykyistä parempi terveyspalvelujen sopimus- ja ostoasiantuntemus ja vältettäisiin Karjaan kaupungin kaltaiset, kuntalaiselle kalliiksi tulevat sopimusratkaisut. Asiantuntija-palveluiden käyttömahdollisuus tulisi taata etenkin pienille kunnille. Mallien kehittämisessä ja tiedon välittämisessä on tärkeä rooli niin sosiaali- ja terveysministeriöllä kuin Suomen Kuntaliitollakin. Esimerkiksi palvelusitoumus-mallissa annetaan kuntalaiselle valinnan mahdollisuus, ja valinta on usein myös tae laadusta. Valtiontilintarkastajat katsovat, että verkostoituvaa palvelu- ja tuotantorakennetta sekä kuntarajoja ylittävää yhteistoimintaa tulisi kannustaa. Uusien palvelumuotojen toimintaedellytykset tulisi turvata ja selvittää ennakolta myös valtion osalta. Valtion taholta on kunnille aiheutunut ongelmia valtionosuuksien mahdollisista palautuksista ja niiden markkamääristä sekä ostopalvelujen arvonlisäverokohtelusta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimitti valtiontilintarkastajille kaikkien valtion tilivirastojen tilintarkastuskertomukset tilikaudelta 1999 sekä seuraavat selonteot, erillisjulkaisut ja toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset liitteineen.

VTV:n Dno

- 267/54/98 Toimintamenobudjetointi virastojen tulosohjauksessa
- 353/54/98 Kuntien valtionosuusjärjestelmän toimivuus
- 559/54/99 Hallinto ja päätöksenteko Suomen lähialueyhteistyössä ja Interreg II A -ohjelmissa Suomen itärajalla

- 612/54/99 OHY Arsenal Oyj:n kiinteistötoiminto
- 623/54/99 Ympäristötietojärjestelmä — erityisesti pohjavesitietojen osajärjestelmä
- 634/54/99 Yritysten toimintaympäristön kehittäminen — Pk-yritysten toimintapuitteiden kehittäminen toimintaympäristötuen avulla
- 642/54/99 Valtion eläkerahasto
- 652/54/99 Maataloustuotteiden menekinedistäminen — valtionapujen vaikuttavuuden seuranta
- 665/54/99 EU:n metsätoimenpideohjelman toimeenpano — ETY 2080/92 -asetuksen mukainen pellonmetsitys Suomessa

667/54/99	Lahdentien parantaminen uudella rahoitusmallilla	170/54/00	Matkailun kehittäminen
7/54/00	Oppisopimuskoulutus — tavoitteet, strategia, rahoitus ja tulokset	173/54/00	Kasarmikiinteistöjen käyttö — Taivallahden ja Poltinahon kasarmi-alueista luopuminen
20/54/00	Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden tuloksellisuus	201/54/00	Vanhustenhuollon rahoitus
27/54/00	Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tarkastus	219/54/00	Vuosivalvonta ja veroehdotusmenettely
160/54/00	Asukasvalinnat ja niiden valvonta — vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja näiden sääntelyn tarkastus	229/54/00	Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta
		251/54/00	Maaseudun kehittämishankkeet — 5b-ohjelman työllisyysvaikutukset
		16/58/00	Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminta v. 1999

Valtioneuvosto

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet tarkastuksen valtioneuvoston kansliassa 15.2.2000 (pääministeri Paavo Lipponen ja valtiosihteeri Rauno Saarri). Tarkastuskäynnin yhteydessä valtiontilintarkastajat kuuluivat asiantuntijana pääministeri Paavo Lipponen.

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopynnöissään pääministerin asemaa, valtioneuvoston ja valtioneuvoston kanslian toiminnan kehittämistä sekä tulevaisuudentutkimusta. Valtioneuvoston kanslian tarkastuskäynnin yhteydessä pääministeri selvitti näkemyksiään uuden perustuslain vaikutuksista valtioneuvoston ja pääministerin asemaan sekä Suomen EU-puheenjohtajuuskauden tavoitteiden toteutumisesta. Kanslian virkakunnan kanssa käsiteltiin valtioneuvoston kanslian toimintaa ja tulostavoitteiden toteutumisesta, keskeisimpiä kehittämishankkeita, hallitusohjelman toteutumisen seuranta, EU-sihteeristön ja ulkoasiainministeriön välistä työnjakoa sekä valtioneuvoston toiminnan kehittämistä.

Valtioneuvoston kanslian tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on valtiontilintarkastajain kansliassa vastannut tarkastaja Marjaana Solanne. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 4.4.2000, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi valtioneuvoston kanslian toiminnan kehittäminen sekä tulevaisuudentutkimus. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 23.5.2000.

Valtioneuvoston kanslian toiminnan kehittäminen

Viime vuosikymmen oli ei pelkästään Suomen historiassa vaan yleismaailmallisestikin suurten yhteiskunnallisten mullistusten aikaa. Suomi kävi läpi syvän taloudellisen kriisin ja samalla avautui kansainväliseksi toimijaksi ja liittyi Euroopan unionin jäseneksi.

Hallitus on joutunut tekemään nopeita ratkaisuja, ja sitä kautta se on noussut poliittisen päätöksenteon etulinjaan. Tämä on vaikuttanut poliittisen järjestelmän toimijoiden keskinäiseen suhteeseen.

Pääministerin asema Suomessa vahvistui viime vuosikymmenellä. Samanlaista kehitystä on ollut havaittavissa useissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa, osin jo heti toisen maailmansodan jälkeen. Pääministerin roolin vahvistumiseen ovat vaikuttaneet valtioneuvoston kanslian mukaan myös pääministerinä toimineet henkilöt ja kussakin hallituksessa vallinnut toimintakulttuuri. Pääministerin asemasta ja tehtävistä ei ole ollut nimenomaisia säännöksiä ennen kuin vasta uudessa perustuslaissa.

Suomessa pääministeristä on kehittynyt hallituksen johtaja. Pääministeri on kokoamassa hallitusta ja johtaa hallitusohjelman kirjoittamista sekä toimii puheenjohtajana keskeisissä hallituksen päätöksenteko- ja valmisteluelimissä. Pääministeri on myös vastannut asioiden koordinoinnista. Pääministerin aseman vahvistumiseen on vaikuttanut myös hallitusten pysyvyys. Hallitukset ovat istuneet 1980-luvulta lähtien yleensä koko vaalikauden.

Perustuslain 66 §:ssä säädetään pääministerin tehtävistä. Sen mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Uutta Suomen perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ja valtiopäiväasiakirjoissa pääministerin asemaa ja tehtäviä koskevat perustelut ovat niukat.

Pääministerin toiminta ja hallinnon käytännöt tulevat viitoittamaan valtioneuvoston kanslian mukaan pääministeri-instituution kehityksen suunnan uuden perustuslain pohjalta. Pääministerin aseman muodollinen muuttuminen lähtee jo pääministerin valinnan muutoksesta. Uuden perustuslain 61 §:n mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Pääministerin asemaa korostaa myös se, että pääministeri tekee ehdotuksen muista ministereistä. Tasavallan presidentti nimittää heidät.

Useimmissa maissa pääministerin asema on ensin vahvistunut käytännössä, ja sittemmin ne maat, jotka ovat siirtyneet pääministerijohtoiseen hallitusmalliin, ovat tehneet myös tarpeelliset säädösmuutokset ja pysyvät institutionaaliset järjestelyt. Suomi on toiminut samansuuntaisesti. Pääministerin aseman muuttuminen ei kuitenkaan ole valtioneuvoston kanslian mukaan vaikuttanut pääministeriä lähinnä olevan organisaation muodolliseen rakenteeseen.

Valtioneuvoston kanslia pääministerin kansliana

Valtioneuvoston kanslian toiminta-ajatuksena on varmistaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon sujuvuus sekä pääministerin toimintaedellytykset antamalla poliittisia, toiminnallisia ja hallinnollisia palveluja. Toiminta-ajatuksista ilmenee myös kanslian rooli pääministerin sihteeristönä. Pääministerin aseman vahvistuminen on heijastunut vain osin valtioneuvoston kanslian toimintaan.

Kanslian ylimpänä virkamiehenä on pääministerin mukana vaihtuva valtiosihteeri. Hän avustaa pääministeriä valtioneuvoston toiminnan yhteensovittamisessa ja erityisavustajien ohjaamisessa. Ylin pysyvä virkamies on alivaltiosihteeri, joka vastaa kanslian toimintaedellytysten kehittämisestä ja jatkuvuudesta sekä toimintayksiköiden yleisestä johtamisesta. EU-puheenjohtajuuden koordinointia varten oleva EU-yksikkö päättää toimintansa kesäkuussa 2000. EU-sihteeristö siirtyy ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan 1.7.2000.

Valtioneuvoston kanslian organisaatio uudistettiin v. 1996. Kanslia toimii jakautuneena kahdeksaan toimintayksikköön, joita ovat valtioneuvoston tiedotus-, turvallisuus- ja istuntoyksikkö, käännöstoimisto, valtioneuvoston arkisto- ja kirjaamo, kehittämisyksikkö, edustustila- ja virastopalveluyksikkö sekä hallinto- ja talousyksikkö. Näihin yksiköihin rinnastetaan pääministerin erityisavustajat, joita on kuusi. Kansliaan kuuluvat myös ministerit ja näiden erityisavustajat, kaikki yhteensä 27.

Kanslia on käytännössä jakautunut kahteen osaan. Toisen niistä muodostaa pääministerin toimikaudeksi palkatut ja keskeisen päätöksenteon valmisteluun osallistuvat virkamiehet eli lähinnä erityisavustajat. Toisen osan muodostavat kanslian pysyvät virkamiehet, jotka huolehtivat esittelijätehtävistä ja virkamiesvalmistelusta sekä hallinnollisten palvelujen tuottamisesta. Tämä käytännössä muotoutunut työnjako ei näy valtioneuvoston kanslian mukaan virastoa koskevissa säädöksissä ja määräyksissä.

Erityisavustajat toimivat pääministerin apuna hallituksen johtamisessa. He ovat toiminnallisesti suoraan pääministerin alaisuudessa. Erityisavustajien toimintaa johtaa valtiosihteeri, joka on nimitetty pääministerin toimikaudeksi.

Valtioneuvoston kanslian ohjesäännössä säädetään pääministeristä kanslian päällikkönä sekä valtioneuvoston kanslian toimialasta. Keskeisiä tehtäviä ovat valtioneuvoston organisaatio, sisäinen työnjako ja päätöksentekomenettelyt, hallitusohjelman yleinen seuranta, valtioneuvoston yhteinen tiedotustoiminta, eduskunnan ja hallituksen väliset yhteydet ja valtioneuvoston istunnot.

Valtioneuvoston kanslian asemaa pääministerin virastona ei ole valtioneuvoston kanslian mukaan viime vuosina laajemmin selvitetty. Asiaa on sivuttu valtioyhteisön hallintopolitiikkahankkeessa. Tällöin katsottiin, että valtioneuvoston kanslian osalta tulisi harkita tehtäväsiirtoja ottaen huomioon uuden perustuslain pääministeriä koskevat säännökset ja se, kuinka ne kytkeytyvät pääministerin tehtäviin ja muihin tarpeisiin. Konkreettisenä esimerkkinä esitettiin valtioneuvoston kanslian tehtävien jakamista siten, että jako pääministerin esikuntaan, ministeriötehtäviin ja tukipalvelutehtäviin olisi nykyistä selkeämpi ja näkyisi organisaatorakenteessa. Tällöin oli esillä palvelukeskuksen perustaminen hoitamaan ministeriöiden yhteisiä palveluita, esim. puhelinpalvelut. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että viraston sisäisessä johtamisessa korostettaisiin viraston organisointimuodosta riippumatta kanslian tehtävien ja henkilöstöryhmien yhteenkuuluvuutta hallinnollisena kokonaisuutena.

Vuoden 1997 valtioyhteisön hallintopolitiikka-hankkeen valtioneuvostotyöryhmää varten arvioitiin erilaisia tehtäväjakoja seuraavasti:

— Valtioneuvoston kanslia hoitaa tehtävät kuten ennenkin.

— Palvelutehtävät eriytetään kanslian sisällä omaksi yksiköksi.

— Palvelutehtävät annetaan kanslian alaiselle laitokselle.

— Tehtäviä hajautetaan sopiville ministeriöille ja laitoksille.

— Tehtäviä ulkoistetaan.

— Palvelutehtäviä keskitetään jollekin ministeriölle.

— Palvelutehtäviä keskitetään jonkin ministeriön alaiselle laitokselle.

Pääministerin asema hallituksen johdossa on vahvistunut, mikä on aiheuttanut sen, että pääministerillä ei ole valtioneuvoston kanslian mukaan ollut resursseja johtaa pääministerin oman ministeriön eli valtioneuvoston kanslian kehittämistä.

Valtioneuvoston kanslian kehittäminen on tapahtunut kehitettäessä muuta keskushallintoa. Työ on kuulunut tällöin oikeusministeriölle, valtiovarainministeriölle ja sisäasiainministeriölle. Valtioneuvoston kanslian kehittämisen lähtökohtiin vaikuttavat kanslian mukaan koko valtioneuvoston kehittäminen, ministeriöiden yleinen kehittäminen mutta erityisesti pääministerin asemassa niin käytännössä kuin lainsäädännössäkin tapahtuneet muutokset.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 10/1998 vp) tuonut esiin, että uuden perustuslain johdosta valtioneuvostoa koskevaa lainsäädäntöä joudutaan eräiltä osin tarkistamaan. Tällaisiin välttämättömiin lainsäädäntötarkistuksiin tähtäävän valmistelun lisäksi hallituksen tulee valiokunnan mielestä panna vireille valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu. Valtioneuvostolain kokonaisuudistus käynnistettiin valtioneuvoston kanslian mukaan vuoden 2000 aikana. Valtiovarainministeriö on asettanut laajan hallinnon kehittämishankkeen. Hankkeessa valmistuu kansallista ja kansainvälistä vertailua hallinnon nykyisestä toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Valtiovarainministeriö on asettanut 26.10.1999 Keskushallinnon uudistaminen -taustaselvityshankkeen, jonka määräaika on 31.5.2000. Selvitykseen liittyy arvio kansallisesta ministeriörakenteesta.

Valtioneuvoston kanslian tehtävät

Valtioneuvoston kanslia oli vuoteen 1995 virasto, joka rinnastettiin ministeriöihin. Vuodesta 1996 lukien kanslia on muodollisesti ollut ministeriö. Valtioneuvoston kanslian palveluksessa oli kertomusvuoden lopussa kaikkiaan 216 henkilöä. Määräaikaisissa, lähinnä projektitehtävissä työskenteli 47 henkeä. Valtioneuvoston ohjesäännön 14 §:n mukaan valtioneuvoston kanslian tehtävät voidaan jaotella ministeriötehtäviin sekä tehtäviin, joita ei tarvitse välttämättä hoitaa ministeriössä.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kanslialle kuuluvat myös ne muut tehtävät, jotka eivät kuulu muille ministeriöille. Näitä tehtäviä ei valtioneuvoston kanslian mukaan ole juurikaan ollut viime vuosina. Valtioneuvoston kansliasta on viimeksi siirretty kesäaikaa koskeva EU- ja kansallinen sääteily liikenneministeriölle. Valtioneuvoston tietohallinnon tehtävien jakoa valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön kesken selvitetään parhaillaan valtiovarainministeriön johdolla.

Ministeriötehtäviä ovat valtioneuvostoa ja tasavallan presidenttiä koskeva muu kuin perustuslakia koskeva säädösvalmistelu, viraston yleishallin-

toasiat, kaikkien ministereiden ja erityisavustajien palvelussuhdeasiat, hallitusohjelman seuranta ja muu yhteiskuntasuunnittelu, valtioneuvoston ja eduskunnan välinen virallinen yhteydenpito, valtioneuvoston tiedotus, valtioneuvostoa ja sen jäseniä koskevan turvallisuustoiminnan johto sekä valmiussuunnittelu. Ministeriötehtäviin kuuluvat myös komiteoiden, lautakuntien, työryhmien ja vastaavien sivuelinten asettaminen sekä niiden työskentelyn ohjaaminen ja valvonta.

Valtioneuvoston kanslian mukaan sen tehtäviin kuuluu joukko erilaisia, varsinaisiin ministeriötehtäviin kuulumattomia teknisiä palvelutehtäviä, jotka palvelevat pääministeriä ja samalla muita ministereitä, mutta joiden olemassaolo valtioneuvoston kansliassa ei ole välttämätöntä pääministerin toiminnan kannalta. Ne ovat kansliassa osin historiallisista, osin muista syistä. Näistä mainittakoon kaikille ministeriöille tarjottavat puhelinpalvelut, turvallisuuspalvelut, verkkopalvelut, edustustilapalvelut, käännöspalvelut, valtioneuvoston arkisto sekä ministereille tarjottavat kuljetuspalvelut. Sivuelinten sihteeristötehtävikään eivät välttämättä kuulu valtioneuvoston kanslian mukaan ministeriötehtäviin, vaikka ne käytännön syistä hoidetaan kansliassa. Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii arvonimilautakunta, talousneuvoston sihteeristö, tulopoliittinen selvitystoimikunta, tulopoliittinen sovittelu ja valtioneuvoston ruotsinkielinen lautakunta.

Valtioneuvoston turvallisuusyksikön toimialaan kuuluvat mm. ministeriöiden ja Oikeuskanslerinviraston turvallisuustoiminnan ohjaus ja yhteensovittaminen sekä keskitetysti hoidettavien turvallisuushankkeiden toteuttaminen, telepalvelut, kiinteistö- ja laitepalvelut sekä ministereiden kuljetuspalvelut. Valtioneuvoston kanslialle kuuluu valtioneuvoston suurvaihteen ylläpito ja toiminnan kehittäminen. Päämääränä on ylläpitää ja kehittää kaikissa oloissa toimintavarmaa ja kustannustehokasta valtioneuvoston suurvaihdetta ottaen huomioon käyttäjien tarpeet sekä tekninen kehitys.

Kiinteistö- ja laitepalvelujen tehtävänä on ylläpitää kanslian hallinnassa olevien tilojen toimintakäytökset ajanmukaisina ja korkeatasoisina. Ministereiden kuljetuspalvelut pyritään toteuttamaan toimintavarmasti ja turvallisesti pyrkimällä säilyttämään nykyinen palvelutaso. Vartiointi, puhelunvälitys, väestönsuojan ylläpito- ja huoltopalvelut sekä kaikkien kiinteistöjen siivouspalvelut toteutetaan ostopalveluina.

Valtioneuvoston käännöstoimisto palvelee hallitusta antaen ministeriöille, pääministerille sekä tasavallan presidentille valtioneuvoston toimintaa

varten tarpeelliset käännöspalvelut molemmille kotimaisille kielille. Lisäksi käännöstoimisto huolehtii kielilainsäädännössä tarkoitetuista laillisista käännöksistä. Merkittävä osa käännöstöistä toteutetaan ostopalveluina. Tärkeän tehtäväryhmän muodostavat edelleen EY-direktiiveihin perustuvat ministeriö- ym. päätökset ja määräykset sekä valtioneuvoston kirjelmät muistioineen, joissa eduskunnalle selostetaan Euroopan komission tai neuvoston direktiivi- ym. ehdotusten sisältö.

Kielipalvelu on yksikkö, joka palvelee niitä, joiden on puhuttava Suomen hallinnosta vierailia kielillä. Kielipalvelu kokoaa tietoa termeistä, niiden määritelmistä ja käännöksistä, mutta se ei tee käännöstöitä. Varsinainen sanastotyö tapahtuu yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa erikokoisina projekteina, joille kielipalvelu tarjoaa terminologista asiantuntemusta. Kielipalvelu edistää valtionhallinnon kääntäjien termistöyhteistyötä sekä tekee yhteistyötä lukuisten kansainvälisten terminologia-alan yhteisöjen kanssa.

Valtioneuvoston kanslian tietopalveluun kuuluva valtioneuvoston arkisto vastaanottaa ja säilyttää valtioneuvoston ja ministeriöiden, ulkoasiainministeriötä, puolustusministeriötä ja sisäasiainministeriön rajavartio-osastoa lukuun ottamatta, asiakirjoja ja hoitaa niihin liittyvää tietopalvelua. Normaalien arkistointi- ja säilytystehtävien rinnalle on noussut uusia tehtäväalueita, kuten arkistoaineistojen kuvaus, tekstiarkistot, ministeriöiden konekielisten aineistojen säilytys sekä mikrokuvaus ja digitaaliset tallennustekniikat (senaattori) sekä hakupalveluiden kehittäminen ja ylläpito.

Edustustila- ja virastopalveluyksikön yleisenä tavoitteena on huolehtia tietyiltä osin hallituksen, valtioneuvoston kanslian ja valtioneuvoston edustustilojen toimintavalmiuksista ja erilaisista tilaisuuksista sekä virasto- ja materiaalipalveluista ja muista sisäisistä palveluista sekä edustustilojen ravintolatoiminnasta. Toimintayksikkö muodostuu kuudesta työnjohdollisesta ryhmästä. Näitä ovat virastopalvelut, ravintolatoiminta ja kukin edustustila eli Valtioneuvoston juhlahuoneisto, Säätytalo, Königstedtin kartano ja Kesäranta.

Pääministerin kansliat EU-maissa

Alankomaissa pääministerillä on oma ministeriö, jonka tehtävänä on koordinoida hallituksen johtamista. Pääministerin apuna on ministerineuvoston sihteeristö sekä joukko neuvonantajia. Tämä yksikkö muodostaa varsinaisen pääministerin viraston. Pääministerin ministeriön yhteyteen on myös liitetty hallituksen tieteellinen neuvosto. Yleisten asioiden ministeriö on Alankomaiden pienin ministeriö.

Yleisten asioiden ministeriössä on kansliapäällikkö. Poliittisia valtiosihteereitä ei ministeriössä ole.

Belgiassa pääministerin asema on vahva. Pääministerinvirasto jakautuu kolmeen osaan: pääministerin kansliaan, tie-, tekniikka- ja kulttuuriasioiden osastoon sekä pysyvään kulttuurisopimuksen kansalliseen komiteaan, joka on suoraan pääministerin alainen. Kahden jälkimmäisen kuuluminen pääministerin viraston alaisuuteen johtuu Belgian liittovaltiorakenteesta. Belgiassa kaikki ministerit ja poliittiset valtiosihteerit nimittävät omat kabinetinsä.

Espanjassa pääministerin asema on myös vahva. Pääministeri on hallituksen puheenjohtaja ja koordinoi sen muiden jäsenten toimintaa. Pääministerin rinnalla toimii varsinainen pääministerin kanslia. Sen tehtävänä on asioiden valmistelun lisäksi tiedotus ja mediapalvelut sekä protokolla ja turvallisuus. Hallitukseen kuuluu kaksi varapääministeriä. Ensimmäinen varapääministeri johtaa pääministerin kansliaan liittyvää ministeriötä eli kansliaministeriötä, joka vastaa valtion yleishallinnosta. Hallituksen päätiedottajana toimii hallituksen jäsen. Pääministerin kansliaan kuuluu neljä toiminnallista yksikköä: kabinetti, pääsihteeristö, budjettitoimisto sekä tiede- ja teknologiatoimisto.

Irlannin pääministerin virasto on keskeisin viranomainen kaikissa sisä- ja ulkopoliittikaan liittyvissä kysymyksissä. Irlannin perustuslain mukaan pääministerinvirastolla on koordinoiva rooli ministeriöihin nähden. Se on myös yhteydenpitäjä ministeriöiden ja presidentin välillä. Pääministerinvirastoon kuuluu pääministerin yksityistoimisto, päähallituspuolueen parlamenttiryhmän puheenjohtajan toimisto, hallituksen tiedotuspalvelu, henkilöresurssi- ja finanssiosasto, talousyksikkö, Pohjois-Irlannin osasto, talous- ja sosiaaliosasto, strateginen yksikkö, protokolla- ja yleisten asiain osasto sekä Euroopan ja kanslianvälisten asioiden osasto.

Isossa-Britanniassa hallituksella on kanslia, jolla on seitsemän päätehtäväaluetta, esim. pääministerin virasto. Lisäksi sillä on lukuisia muita tehtäviä. Pääministerin virastossa on henkilöstöä 123. Henkilökohtainen virasto huolehtii pääministerin ohjelmasta, puheista ja kirjeenvaihdosta. Toimistoa johtaa virkamiessihteeri. Policy-yksikkö vastaa politiikan linjauksista, analysoinnista ja neuvonannosta pääministerille. Sen päätehtävät ovat ministeriöiden ehdotusten kriittinen kommentointi sekä uusien ideoiden ja alueiden esille tuonti. Policy-yksikön jäsenet rekrytoidaan yleensä liike-elämästä ja akateemisista piireistä. Tiedotustoimistojen tehtävänä on hoitaa pääministerin suhteita mediaan. Lisäksi pääministerin kansliaan kuuluu hallinnollisia palveluja pääministerille antavat yksiköt. Pää-

ministerin virastoon kuuluu vielä epäviralliset yksiköt, jotka ovat poliittinen toimisto sekä pääministerin poliittiset neuvonantajat.

Italian pääministerin viraston tehtävänä on avustaa pääministeriä tämän tehtävien hoitamisessa.

Viraston keskeinen yksikkö on yleissihteeristö, jota johtaa pääsihteeri apunaan apulaispääsihteeri. Molemmat nimitetään pääministerin virkakaudeksi. Pääministerin virastossa on pääministerin ja varapääministerin lisäksi kolme poliittista alivaltiosihteeriä. Tämän lisäksi Italiassa on seitsemän salakutonta ministeriä, jotka toimivat pääministerin kanslian yhteydessä. Pääministerin viraston organisaatio ei ole kovin pysyvä. Hallitusten vaihtuessa vastuualueet vaihtuvat jatkuvasti.

Itävallassa liittokanslerin asema on vahva suhteessa muuhun hallitukseen ja muihin valtioliikkeisiin. Itävallan liittokanslerin virastoa johtaa liittokansleri apunaan varaliittokansleri, valtiosihteeri sekä nais- ja kuluttaja-asiainministeri. Liittokanslerin virasto jakautuu seitsemään osastoon, jotka ovat hallinnollinen osasto, taideasioiden osasto, lehdistöosasto, koordinaatio ja Euroopan integraatio-osasto, lainsäädäntöpalveluosasto, osasto VI (elintarvikeasiat, eläinlääketieteellisten asioiden hallinto, säteilyturva, geeniteknikka ja toksikologia), osasto VII (naisasiakysymykset ja kuluttajansuojat).

Kreikan pääministerin viraston tehtävänä on avustaa pääministeriä tämän tehtävissä ja koordinoita pääministerille tulevat asiat. Pääministerin toimisto jakautuu seitsemään yksikköön, jotka ovat lainopillinen neuvonantaja, sotilaallinen neuvonantaja, strategisen suunnittelun toimisto, taloudellisten asiain toimisto, organisaatio- ja hallintotoimisto, elämänlaadun toimisto ja diplomatian toimisto.

Luxemburgin pääministerin kansliassa työskentelee parikymmentä henkeä. Kanslian tehtäviin kuuluu mm. yleisen politiikan ja ministeriöiden eri osastojen työn koordinointi, suurherttuan hovin, edustajainhuoneen ja hallituksen välisten instituutioiden suhteiden hoitaminen sekä kansallisiin juhliin ja seremonioihin liittyvät tehtävät. Pääministerin viraston alaisuuteen kuuluu myös joukko muita virastoja. Näitä ovat esim. virasto, joka hoitaa turvallisuus- ja kriisinhallintatehtäviä, virasto, joka hoitaa hallituksen tiedotussuhteet, virasto, jonka tehtävänä on edistää Euroopan yhdentymishistorian tuntemusta sekä rohkaista alan tutkimustyötä, sekä virasto, joka hoitaa joukkoviestintäpolitiikkaa, telekommunikaatiota ja tietosuojaa.

Portugalin pääministeri on maan poliittinen johtaja. Pääministerin ministeriössä on 14 poliittisin

perustein valittua avustajaa. Pääministerin avustajat toimivat läheisessä yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Portugalin pääministerin kanslia jakautuu kymmeneen toimistoon.

Ranskassa pääministeri johtaa hallituksen toimintaa. Pääministerin virasto jakautuu kahteen pääosaan: päävirasto ja yleisten asiain sihteeristö. Päävirasto koostuu pääministerin kabinetista, joka on poliittinen ja vaihtuu pääministerin mukana, sekä hallituksen pääsihteeristöstä, jonka henkilöstö on pysyvä. Hallituksen pääsihteeristön johtajan, joka on virkamies, nimittää hallitus. Yleisten asiain sihteeristöt toimivat pääministerin virastossa ja pääministerin alaisina. Sihteeristöjen nimikkeistöt ja määrät vaihtelevat.

Ruotsissa pääministerillä on keskeinen asema maan poliittisena johtajana ja hallituksen johtajana. Pääministerin suoraan alaisuuteen kuuluu myös apulaispääministeri. Ruotsin pääministerin virasto jakautuu pääministerin kansliaan, hallintopäällikön kansliaan ja oikeuspäällikön kansliaan. Pääministeriä avustavat pääministerin kanslian johtavat virkamiehet, jotka ovat pääministerin valtiosihteeri, EU-asioiden valtiosihteeri, hallintopäällikkö ja oikeuspäällikkö. Pääministerin valtiosihteeri johtaa koko kansliaa pääministerin alaisuudessa. Pääministerin kansliassa on yksikkö, joka vastaa viestinnästä, puheista ja erilaisista järjestelyistä, yksikkö, joka toimii sihteeristönä ja yhteydenpitäjänä muihin ministeriöihin, sekä yksikkö, joka vastaa EU-politiikan yhteensovittamisesta, huippukokouksista ja puheenjohtajuudesta v. 2001. Hallintopäällikön kansliassa on yksikkö, joka vastaa pääministerin viraston hallinnosta ja budjetista sekä tarkastusvirastosta. Oikeuspäällikön kanslia vastaa hallituksen pöytäkirjoista ja kirjaamosta sekä pääministerin kanslian henkilöstöhallinnosta.

Saksassa liittokanslerin asema on erittäin vahva. Liittokansleri vastaa Suomen pääministeriä. Liittokanslerin viraston tehtävänä on tukea liittokansleria tämän tehtävissä. Liittokanslerin virastoa johtaa liittokanslerin viraston päällikkö, ja siellä työskentelee n. 500 henkeä. Päällikkö kuuluu liittohallitukseen, ja hänestä käytetään nimitystä kansliaministeri. Kansliaministerin tehtävänä on koordinoita ministeriöiden työtä keskeisissä kysymyksissä sekä yhteistyötä liittohallituksen ja parlamentin sekä hallituskoalition jäsenten välillä. Virasto on jaettu johtotasoon ja ns. työtasoon. Johtotaso kantaa poliittisen vastuun tehdyistä päätöksistä. Liittokanslerin virasto jakautuu kuuteen osastoon, ja lisäksi liittokanslerilla on oma esikuntansa. Poliittinen johto koostuu liittokanslerista, kansliaministeristä ja kolmesta valtionministeristä. Lisäksi siihen kuulu-

vat osastopäälliköt, kaksi esikuntayksikköä sekä liittokanslerin ja kansliaministerin omat yksiköt.

Tanskassa pääministerin asema on vahva. Tanskassa pääministerin viraston asemaa valtionhallinnossa tai sen tehtäviä ja organisaatiota ei ole määritely laissa, asetuksissa tai muissa määräyksissä. Korkeimmat virkamiehet rekrytoidaan määräajaksi yleensä muista ministeriöistä, joihin he palaavat.

Hallinnollinen ja tekninen henkilökunta on pysyvässä virkasuhteessa. Pääministerin viraston organisaatio muodostuu ministerisihteeristöstä ja osastopäällikön alaisesta kahdesta osastosta. Ministerisihteeristö hoitaa sihteeristötehtäviä ja lehdistösuhteita. Ensimmäinen osasto käsittelee kansainvälisiä asioita ja toinen osasto kotimaisia asioita.

Valtiontilintarkastajat ovat kannanotossaan esim. vuoden 1983 kertomuksessa katsoneet, että pääministerin muodollista asemaa ja valtuuksia tulee parantaa. Valtioneuvoston kanslia tulisi muodostaa sellaiseksi pääministerin kansliaksi, jonka ensisijainen tehtävä olisi pääministerin mukana vaihtuvan valtiosihteerin johdolla avustaa pääministeriä hallituksen toiminnan johtamisessa ja sen politiikan yhteensovittamisessa ja suuntaamisessa. Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 1987 uudistaneet tämän kantansa.

Pääministerin asema on vahvistunut merkittävästi valtiontilintarkastajien edellisten kannanottojen jälkeen. Pääministerin aseman vahvistuminen on vaikuttanut kuitenkin vain osittain valtioneuvoston kanslian toimintaan. Valtioneuvoston kanslialla on ministeriötehtävien lisäksi niihin kuulumattomia teknisiä palvelutehtäviä, jotka palvelevat pääministerin lisäksi myös

muita ministeriöitä. Ne ovat valtioneuvoston kansliassa osin historiallisista syistä ja osin siitä syystä, että niitä on ollut vaikea sijoittaa muuallekaan hallintoon. Näiden tehtävien olemassaolo kansliassa ei ole kuitenkaan välttämätöntä pääministerin toiminnan kannalta.

Valtiontilintarkastajien mielestä pyrkimys siihen, että jako pääministerin esikuntaan, ministeriötehtäviin ja tukipalvelutehtäviin olisi nykyistä selkeämpi, on kannatettava. Organisoinnin tilanne on nyt epäselvä ja vaatii sen vuoksi tarkistamista. Valtioneuvoston kanslian tehtäviä tulee jatkossa tarkastella niiden oikean sijoituspaikan ja -tavan kannalta. Tehtävien tarkoituksenmukaisen ja järkevän hoitamisen varmistamiseksi tulee valtiontilintarkastajien mielestä selvittää, mikä on näille tehtäville oikea sijoituspaikka, ja ryhtyä selvityksen mahdollisesti vaatimiin toimenpiteisiin.

Tulevaisuudentutkimus

Tulevaisuudentutkimus on monitieteellistä tutkimustoimintaa, joka tarkastelee yhteiskuntaan vaikuttavia kehityssuuntia erityisesti tulevaisuuden tietämisen intressistä käsin. Sen tehtävänä on yhdistää eri tieteenaloilla saatuja tutkimustuloksia kokonaisuuksiksi, jotka auttavat päätöksentekijöitä. Lisäksi tulevaisuudentutkimus etsii vaihtoehtoisia tulevaisuuksia, jotka voivat olla mahdollisia, todennäköisiä ja toivottavia.

Tulevaisuudentutkimusta on harjoitettu Turun kauppakorkeakoulun Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen lisäksi eri oppiaineissa Suomen muissa yliopistoissa ja korkeakouluissa sekä tutkimuslaitoksissa. Tulevaisuuden tutkimuskeskus aloitti

toimintansa erillisenä laitoksena opetusministeriön päätöksellä v. 1992. Tulevaisuudentutkimus on vakiinnuttanut asemansa Suomessa. Erityisesti 1980-luvulla tulevaisuudentutkimuksen menetelmien soveltaminen lisääntyi voimakkaasti.

Valtioneuvoston kanslian kehittämisyksikön toimialaan kuuluu hallitusohjelman toimeenpanon seuranta, kansliapäällikkökokoukset, tulevaisuuden ennakointi sekä tietohallinto. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat mm. yhteiskuntapolitiiset suunnittelutehtävät, jotka eivät kuulu minikään muun ministeriön toimialaan sekä hallitusohjelman seuranta. Kanslian tulevaisuustyössä tavoitteena on ollut tulevaisuuden näkymiä ja vaihtoehtoja koskevan tietämyksen välittäminen hallitukselle. Irlannissa ja Kreikassa pääministerin virastossa

on strategisen suunnittelun toimisto. Isossa-Britanniassa policy-yksikkö vastaa ministeriöiden ehdotusten kriittisestä kommentoinnista sekä uusien ideoiden ja aiheiden esilletuonnista.

Tulevaisuudentutkimuksen ja strategisen suunnittelun merkitystä, järjestelyjä ja rahoitusta pohdittiin laajasti suomalaisessa yhteiskunnassa 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa (KM 1989:3 Muutos, valinnat, tulevaisuus — tulevaisuudentutkimuksen edistäminen Suomessa). Tuolloin valtioneuvoston kanslian rooli tulevaisuudentutkimuksessa nousi esiin. Valtioneuvoston kanslia tilasi asiasta selvityksen v. 1989 (Löppönen: Valtioneuvoston kanslia ja tulevaisuudensuunnittelu). Selvitykseen sisältyvät ehdotukset koskivat tulevaisuutta koskevan tiedon hankintaa, aivoriihiöskentelyä, verkostoitumista ja hallitusohjelman seuranta.

Valtioneuvoston kansliassa ei ole varsinaisesti tehty tulevaisuudentutkimusta. Työmuotoina on ollut verkostoituminen kansallisten ja kansainvälisten asiantuntijoiden kanssa, selvitysten ja katsausten tilaaminen sekä selvitysten ja selonteiden valmistelu näiden pohjalta. Nämä tehtävät on hoidettu määräaikaista työvoimaa käyttäen. Yhteistyötahoina ovat olleet mm. ministeriöt, eduskunnan tulevaisuusvaliokunta ja tutkimuslaitokset.

Eduskunnalla oli merkittävä rooli siinä, että valtioneuvoston kansliassa päädyttiin v. 1992 tulevaisuusselonteon valmisteluun. Tulevaisuuden ennakointi ja strateginen työ valtioneuvoston kansliassa perustuvat eduskunnan 13.10.1992 hyväksymään lakialoitteeseen (LA 22/1992 vp).

Eduskunta päätti ensimmäisestä tulevaisuusselonteosta laaditun mietinnön pohjalta vuoden 1994 valtiopäivillä, että tulevaisuuden arvioinnin ja suunnittelun tulee olla keskeisellä sijalla yhteiskunnan strategisesta ohjauksesta vastaavien viranomaisten, etenkin ministeriöiden toiminnassa. Pääministerin aseman vahvistuessa on valtioneuvoston vastattava tulevaisuuden arvioinnin ja strategisen suunnittelun kehittämisestä ja koordinoinnista. Valtioneuvoston on annettava tulevaisuusselonteko eduskunnalle kerran vaalikaudessa.

Valtioneuvoston kanslia valmisteli pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen kaudella kaksi pitkän aikavälin tulevaisuutta käsittelevää selontekoa. Ne olivat Suomi ja Euroopan tulevaisuus, mikä annettiin eduskunnalle lokakuussa 1996 (VNS 3/1996 vp) sekä Reilu ja rohkea — vastuun ja osaamisen Suomi, mikä annettiin eduskunnalle huhtikuussa 1997 (VNS 3/1997 vp). Molempien selonteiden valmistelussa tilattiin ulkopuolisilta selvityksiä ja tutkimuksia, joista suurin osa julkaistiin. Selonteko-

jen valmistelussa on käytetty runsaasti myös pieni-muotoisia asiantuntijakokouksia, joiden tulokset on voitu hyödyntää välittömästi. Näihin tulevaisuusselontekoihin liittynyt projektipäällikön määräaikainen virka päättyi valtioneuvoston kansliassa huhtikuussa 1999.

Tulevaisuuden ennakointiin ja strategiseen työhön on kansliassa viime vuosina panostettu siten, että projektipäällikön määräaikaisen viran lisäksi siihen on varattu määrärahaa, jota on käytetty selonteiden valmistelussa avustavan yhden asiantuntijan palkkaamiseen sekä tarvittavien tutkimusten ja selvitysten tilaamiseen ulkopuolisilta asiantuntijoilta.

Valtioneuvoston kanslia järjesti eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kanssa syksyllä 1998 kuusi alueellista tulevaisuusfoorumia eri puolilla Suomea yhdessä paikallisten järjestäjien kanssa. Foorumeiden pääpuheenvuoroista vastasivat hallituksen ministerit. Osallistujat, joita oli kaikkiaan yli tuhat, edustivat kaupunkien ja kuntien virkamies- ja luottamusmiestoja, maakuntien liittoja, korkeakouluja ja tutkimuslaitoksia, valtion aluehallintoa, ammattiyhdistysliikettä, kansalaisjärjestöjä, yrityksiä sekä elinkeinoelämän järjestöjä. Tulevaisuusfoorumeissa hyödynnettiin selontekoja ja niiden taustaineistoja.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta antoi syksyllä 1998 mietintönsä (TuVM 1/1998 vp) valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta, johon sisältyvät 28 valiokunnan lausumaehdotusta ovat ministeriöissä valmisteltavina. Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan varteenotettavana toimintamallina voisivat tulevaisuuskysymyksissään vastaisuudessa olla ministeriöiden eduskunnan valiokunnille antamat selvitykset.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta vakinaistettiin 1.3.2000 alkaen eduskunnan työjärjestyksen uudistamisen yhteydessä. Eduskunnassa järjestettiin 15.3.2000 ajankohtaiskeskustelu aiheesta Työn tulevaisuuden 10 kipupistettä. Tähän liittyen eduskunnan tulevaisuusvaliokunta esitti, että hallitus valmistelisi selonteon digitaaliloudesta ja osaa-misyhteiskunnasta vuoden 2000 aikana.

Vuotta 2000 koskevan valtioneuvoston kanslian tulossuunnitelman mukaan valtioneuvoston kanslia toimittaa tarvittaessa hallituksen käyttöön selasta pitkän aikavälin tulevaisuutta koskevaa aineistoa, minkä laatiminen ei kuulu sektoriministeriöiden tehtäviin. Vuonna 2000 järjestetään seitsemällä eri paikkakunnalla tulevaisuuden kysymyksiä käsitteleviä foorumeja. Tilaisuudet valmistellaan yhteistyössä eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan, ministeriöiden ja paikallisten toimijoiden kanssa.

Valtioneuvoston kanslian mukaan tilaisuuksista saadun ja muutoin kertyvän palautteen pohjalta määritellään syksyn 2000 aikana seuraavien vuosien tulevaisuustyön muodot ja tarkastelukohteet. Valtioneuvoston vuosien 2001—2004 toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan eduskunnan ja valtioneuvoston välisen vuoropuhelun jatkuminen tulevaisuusselonteiden pohjalta odottaa hallituksen kannanottoja.

Kansainvälistä yhteistyötä on hyödynnetty jatkuvasti, mikä on ollut tärkeää kanslian ennakoituvuuden kannalta. Valtioneuvoston kanslia järjesti toisen selonteon valmistelun yhteydessä mm. hyvinvoinnin pitkän aikavälin kehitystä käsitelleen laajan kansainvälisen konferenssin (Generations and Welfare). Konferenssin valmistelussa kanslia oli tiiviissä yhteistyössä ministeriöiden, tutkimuslaitosten sekä OECD:n ja EU:n tulevaisuusyksiköiden kanssa. OECD:n tulevaisuusyksikön olennaisia toimintoja ovat laaja tulevaisuusorientoituneen tiedon tietopankki, kansainväliset tulevaisuusfoorumit sekä sen ylläpitämä asiantuntijaverkosto. Tällä tavalla valtioneuvoston kansliassa ja laajemminkin Suomessa tehty työ on saatu kansainväliseen käyttöön. Yhteistyö ja kokemusten vaihto eräiden Euroopan maiden hallituksia lähellä olevien tulevaisuusyksiköiden kanssa on myös tuonut tärkeää lisäasiantuntemusta.

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan tulevaisuudentutkimus on keskeinen osa valtioneuvoston ja ministeriöiden strategisen kapasiteetin vahvistamista. Hallituksen eduskunnalle vaalikauden aikana toimittama tulevaisuusselonteko tiivistää olleet hallituksen tulevaisuutta koskevat strategiset näkemykset ja linjaukset, joiden pohjalta hallitus ja eduskunta voivat käydä vuoropuhelua. Ministeriö viittaa keskushallinnon uudistamistavoitteisiin ja erityisesti valtioneuvoston kanslian strategisen roolin vahvistamiseen ja pitää tulevaisuusselonteon valmistelua yhdessä hallitusohjelman ja hallituksen strategiasalkun seurannan ja arvioinnin kanssa luontevana osana valtioneuvoston kanslian koordinoitavasta. Valtiovarainministeriö yhtyy valtioneuvoston tarkastajien näkemykseen, jonka mukaan ei ole syytä luoda raskaita organisaatioita vaan vahvistaa tulevaisuustarkastelua ja strategiatyötä verkostojen ja ministeriöiden välisen horisontaalisen yhteistyön ja osaamisen vahvistamisen kautta.

Strategiatyö ministeriöissä

Valtioneuvostossa on 1990-luvulla siirretty päätöksentekoa ministeriöille. Valtioneuvoston kanslian mukaan vastuuta tulevaisuutta koskevien selvitys-

ten ja skenaarioiden laatimisesta ja strategioiden muotoilusta on kunkin toimialan osalta siirtynyt niille.

Valtioneuvoston kansliassa tehtiin muistio ministeriöiden strategiatyön kehittämistä ja koordinoimista kertomusvuonna. Ministeriöissä strategiatyö onkin selvityksen mukaan 1990-luvulla laajentunut ja vakiintunut. Tähän ovat vaikuttaneet myös ministeriöiden toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Hallitusohjelmien täsmentymisen ja vaalikauden mittaiset hallituskaudet ovat edesauttaneet tätä kehitystä, samoin valtioneuvoston kanslian, valtiovarainministeriön ja eräiden muiden tahojen yhteistyönä järjestetyt Kansallisen strategian kehitysohjelmat. Perusongelmana on kuitenkin edelleen, että monissa ministeriöissä strategiatyötä tehdään tilanne- ja tapauskohtaisesti.

Strategiatyöllä tarkoitetaan prosessia, joka ensisijaisesti tähtää toimintaympäristön muutosten erittelyyn ja ennakoituihin, toiminta-ajatuksen määrittelyyn sekä toiminta-ajatuksista toteutettavien strategioiden muotoiluun. Strategiatyöksi luetaan myös keskeisiä pitkän aikavälin kehityskulkuja selvittävä ennakoituvuus. Usein strategiatyössä on tärkeintä päästä yhteisiin käsityksiin siitä, mitkä ovat organisaation toiminnan painoalueet. Ministeriöiden strategiatyön tavoitteet ovat vaihdelleet huomattavasti ministeriö- ja tilannekohtaisesti. Strategiatyö on kuitenkin ministeriöiden vastuulla.

Ministeriöiden strategiatyön koordinoimien välineitä ovat mm. hallituksen hankesalkku sekä tulevaisuusselonteko. Hankesalkku on toiminut hallitusohjelman seurannan välineenä. Valtioneuvoston kanslia kokosi keuhällä 1999, pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen käynnistettyä työnsä, hallituksen keskeiset hankkeet v. 1999—2003 ns. hallituksen hankesalkuksi. Se sisältää hallituksen ohjelman toimeenpanon kannalta keskeisimmät hallitustason strategiset asiakokonaisuudet. Tulevaisuusselonteko on hallituksen kannalta väline, jolla voi olla merkitystä myös strategiatyön kehittämiseksi ja koordinoimiseksi.

Edellä mainitun ministeriöiden strategiatyön kehittämistä ja koordinoimista koskevan muistion mukaan opetusministeriössä oli laaja ja tutkimuspainotteinen strategiahanke ja kauppa- ja teollisuusministeriössä taas teollisuuspoliittinen valmistelu 1990-luvun alussa. Teollisuuspoliittinen valmistelu sisälsi teollisuuspolitiikan toiminta-ajatuksen ja tehtävien uudelleenarvioinnin sekä ministeriön ylintä virkamiesjohtoa käsittävän strategiaproessin, joka on edelleen käynnissä.

Työministeriön strategiatyö on sisällöllistä strategiatyötä, esim. EMU-projekti, Työskenaariot-han-

ke sekä Työvoima 2012 ja Työvoima 2017 -hankkeet. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on toteuttanut politiikkakohtaisia strategiahankkeita, kuten ehkäisevä sosiaalipolitiikka ja työterveydenhuolto, sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituspohjan pitkän aikavälin arvioinnit toimintaympäristön yllättävän muutoksen ja väestön nopean ikääntymisen oloissa.

Liikenneministeriö on toteuttanut toimintaympäristön muutosten ja liikenteen kehityssuuntien analyysiin pohjautuvan laajan liikenteen toimintalinjat 2020 -hankkeen, jonka tuloksille ministeriön koko suunnittelujärjestelmä nyttemmin perustuu. Liikenneministeriö on käynyt läpi aidon strategia-prosessin, jonka tuloksena on määritelty liikennepolitiikan strategiset tavoitteet. Tätä konkretisoidaan jatkuvasti alakohtaisilla strategioilla. Näiden pohjalta toiminta- ja taloussuunnitelma määrittelee välitavoitteet, toimenpiteet niiden saavuttamiseksi sekä niiden vaatimat resurssit.

Valtiovarainministeriö on toteuttanut laaja-alaisen strategia-prosessin (VM 2002). Strategiatyön taustalla olivat Suomen liittymisen EU:hun, valtionhallinnossa toteutetut ohjaus- ja budjetointijärjestelmien muutokset sekä yleensä useat muutokset ministeriön toimintaympäristössä. Nämä tekijät nostivat esiin kysymykset ja haasteet valtiovarainministeriön roolista, tehtävistä, johtamisesta, osaamisesta, organisaatiosta sekä kriittisistä menestystekijöistä 2000-luvun kansallisessa sekä kansainvälisessä toimintaympäristössä. Strategiatyön tuloksena valtiovarainministeriö on luonut ministeriölle vision, uudistanut toiminta-ajatuksensa sekä määrittänyt keskeiset strategiset tavoitteensa vuosittaisen tulostavoiteasetannan pohjaksi.

Valtioneuvoston hallintopoliittisen periaatepäätöksen (16.4.1998) eräät keskeiset tavoitteet ja periaatteet koskevat välittömästi strategisen työn kehittämistä ja sen aseman määrittelyä valtioneuvoston työssä. Siellä mainitaan mm., että kun hallitus käynnistää työtään ja konkretisoi hallitusohjelmansa, se tarvitsee selkeän käsityksen eri hallinnonaloihin kohdistuvista haasteista ja taloudellisista mahdollisuuksista sekä perusteet täsmentää toimintavaihtoehtoja. Kehysohjausta kehitetään hallituksen keskeiseksi budjettivalmistelua ohjaavaksi menettelyksi. Toiminta- ja taloussuunnittelua kehitetään tukemaan hallituksen kehysvalmistelua.

Ministeriöissä valmistellaan hallituksen toimintalinjat. Ministeriöt pyrkivät ennakoimaan yhteiskunnan kehitystä sekä keskittyvät strategiseen työskentelyyn. Tarkoituksena on tunnistaa oman alan ongelmia ja luoda pitkän ja keskipitkän aikavälin toimintapolitiikkoja.

Valtioneuvoston periaatepäätös linjaa tavoitteeksi, että ministeriöiden rooli muuttuisi hallituksen esikuntaorganisaatioiden suuntaan ja strategiset tehtävät tulisivat keskeisiksi. Ministeriöiden tehtävistä karsiutuisivat mm. lupa- ja valvontatehtävät sekä rutiininomaiset hallintotehtävät.

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan valtioneuvoston kanslian strategisen roolin ja osaamisen vahvistaminen on ydinkysymyksiä keskushallinnon uudistamisen osalta. Valtioneuvoston kanslian strategista kapasiteettia tulee vahvistaa (tulevaisuusorientoitunut toiminta ja arviointitaidot) ja pitkän aikavälin strategiseen suunnitteluun tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Hallituksen strategiasalkusta tulee luoda aidosti strateginen työkalu niin, että se palvelee nykyistä paremmin myös valtioneuvoston päätöksentekoa.

Tulevaisuuteen voidaan vaikuttaa tämän päivän oikeilla päätöksillä sekä päätösten seurauksia ennakoimalla ja selvittämällä. Tämän vuoksi tulevaisuuteen varautuminen, kehitysnäkymien ennakointi sekä tulevaisuutta koskeva tiedonhallinta ovat tärkeitä sekä tutkimuksessa että hallinnossa. On tärkeää, että hallinto pystyy hyödyntämään yliopistojen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten tuottamaa tulevaisuutta koskevaa tutkimusta. Tämä vaatii hallinnon sisällä koordinoinnin parantamista.

Eduskunnalla on merkittävä rooli siinä, että valtioneuvoston kansliassa päädyttiin tulevaisuusselonteon valmisteluun. Lisäksi eduskunta on tehnyt päätöksen, että valtioneuvoston on annettava tulevaisuusselonteko eduskunnalle kerran vaalikaudessa. Tulevaisuusselontekojärjestelmästä tehtiin pysyvä järjestelmä vuoropuhelun aikaansaamiseksi hallituksen ja eduskunnan välillä. Tämä tehtävä vahvistui vielä, kun eduskunnan tulevaisuusvaliokunta vakinaistettiin 1.3.2000 eduskunnan työjärjestyksen uudistamisen yhteydessä. Valtio-

neuvostossa onkin valtiontilintarkastajien mielestä otettava huomioon se, miten tulevaisuudentutkimuksen hallinnointi jatkossa koordinoidaan valtionhallinnossa, kun eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on vaki-naistettu.

Valtiontilintarkastajien mielestä vastuu tulevaisuus-selontekojen antamisesta ja koordinoinnista kuuluu valtioneuvoston kanslialle, vaikka ministeriöiden asi-antuntemuksella ja sen lisäämisellä on merkittävä roo-li. Ministeriöiden tulee tukea tätä tehtävää. Valtioneu-voston kansliaan ei ole kuitenkaan syytä luoda raskas-ta organisaatiota tulevaisuudentutkimusta varten,

vaan joustavuus on tärkeää, koska tulevaisuuskysy-myksissä on kunakin aikana kuitenkin aina tai useimmi-ten erilainen painotus.

Strategiatyö on noussut yhä tärkeämmäksi valtion-hallinnossa. Koska hallinto on sektoroitunut, ministeri-öiden välisenkin strategiatyön välttämättömyys ja mer-kitys korostuvat. Valtiontilintarkastajien mielestä val-tiovarainministeriön asettamassa hallinnon kehittä-mishankkeessa tulee muun ohella selvittää, miten stra-teria- ja tulevaisuustyölle luodaan edellytykset kehit-tyä ja miten tulevaisuus- ja strategiatyöstä saadaan mahdollisimman suuri hyöty.



Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet tarkastuksen ulkoasiainministeriössä 16.2.2000 (valtiosihtööri Eero Salovaara). Suomen edustautumista ulkomailla valtiontilintarkastajat ovat tarkastaneet Iraniin, Syyriaan, Arabiemiirikuntien liittoon, Saudi-Arabiaan ja Egyptiin 18.3.—1.4.2000 tekemälään matkalla.

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyyntöissään ulkoasiainministeriön maksullista toimintaa, Suomen kauppasuhteita Lähi-itään ja momentin 24.99.21 käyttöä.

Ulkoasiainministeriöön tehdyn tarkastuskäynnin yhteydessä käsiteltiin hallinnonalan keskeisiä tapahtumia, kokemuksia Suomen EU-puheenjohtajuuskaudesta, ulkoasiainministeriön kiinteistö- ja materiaalihallintoa sekä valtioneuvoston 15.10.1998 hyväksymän kehitysmaapoliittisen linjauksen tavoitteiden toteutumista.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastaanottanut tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 4.4.2000, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelun kohteeksi ulkoasiainministeriön maksullinen toiminta, Suomen kauppasuhteet Lähi-itään ja momentin 24.99.21 käyttö. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 23.5.2000.

Ulkoasiainministeriön maksullinen toiminta

Eräitä aiempia valtiontilintarkastajien kertomuksia

Valtion maksuperustelain (150/1992) soveltamista eri ministeriöiden hallinnonallalla on käsitelty valtiontilintarkastajien kertomuksissa viime vuosina. Valtiontilintarkastajain kertomuksessa vuodelta 1995 (s. 168—170) käsiteltiin kauppa- ja teollisuusministeriön sekä sen alaisten virastojen ja laitosten maksullista toimintaa. Valtiontilintarkastajien ker-

tomuksessa vuodelta 1996 (s. 42—49) käsiteltiin ulkoasiainministeriön maksullista toimintaa ja sisäasiainministeriön sekä sen alaisten laitosten ja virastojen maksullista toimintaa (s. 73—80).

Jäljempänä tässä kertomuksessa sisäasiainministeriön hallinnonalan yhteydessä on laajemmin käsitelty valtion maksullista toimintaa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä. Tässä ulkoasiainministeriön hallinnonalan osuudessa on tarkasteltu vain sitä kehitystä, mikä ministeriön maksullisessa toiminnassa on tapahtunut valtiontilintarkastajien vuoden 1996 kertomuksen antamisen jälkeen. Tässä yhteydessä on myös tarkasteltu eduskunnalle annettua hallituksen kertomusta niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1996 ovat antaneet aihetta (s. 17—18).

Säädöspohjan muutokset

Vuosina 1997—98 oli voimassa 11.12.1995 annettu ulkoasiainministeriön päätös ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista (1708/95). Tämän päätöksen 5—6 § muutettiin viisumimaksujen harmonisointia koskevan sopimuksen johdosta päätöksellä 1416/22.12.1997. Samalla tarkistettiin oleskelu- ja työluvista perittäviä maksuja. Lisäksi päätökseen otettiin uutena maksullisena suoritteena viisumin, oleskeluluvan ja työluvun siirtäminen uuteen passiin. Päätös tuli voimaan 1.2.1998.

Edellä mainittu vuoden 1998 loppuun voimassa ollut päätös uudistettiin päätöksellä 1024/1998. Se on, kuten aiemminkin annetut päätökset, määräaikainen ja voimassa vuoden 2000 loppuun.

Tätä päätöstä annettaessa tarkistettiin eräiden suoritteiden hinnoittelua v. 1997 valmistuneen ja vuoden 1998 aikana osittain tarkistetun kustannus selvityksen perusteella. Ulkoasiainministeriö korostaa, että maksujen tarkistuksissa on edetty varovaisesti. Tämä on ollut perusteltua ensinnäkin sen johdosta, että hintojen korotukset on ministeriön käsityksen mukaan tehtävä asteittain suuria kerta-

korotuksia välttämällä. Toisaalta kustannusselvitykseen liittyvien epävarmuustekijöidenkin johdosta tarkistuksissa on noudatettava varovaisuutta.

Maksujen määrään tehtyjen tarkistusten lisäksi tiedoksiannot, asiakirjojen hankkiminen ulkomailta, osoiteselvitykset sekä jäämistöasiat siirrettiin julkisoikeudellisista suoritteista muihin suoritteisiin, jonne ne luonteensa puolesta ulkoasiainministeriön mielestä kuuluvatkin.

Päätös muutosten lisäksi ministeriö on antanut eräitä päätöksen soveltamiseen liittyviä menettelytapa- ja lisäohjeita, jotka ovat olleet tarpeen lähinnä eräiden lainsäädännössä toteutettujen muutosten johdosta. Lähinnä muutoksenhakua koskevia ohjeita täydennettiin.

Myös konsulipalvelulaki (498/1999) selkeytti ulkoasiainministeriön mielestä maksupäätöksen tulkintaa.

Ministeriön mukaan maksupäätökseen ei tällä hetkellä kohdistu merkittäviä muutospaineita.

Maksullisten suoritteiden tulokertymä

Hallinnonalan maksullisen toiminnan tulot ovat vuoteen 1998 nousseet vuosittain. Viisumitulosten pitkään jatkunut kasvu kääntyi kertomusvuonna laskuun. Myös muista (liiketaloudellisista) suoritteista kertyneet tulot osoittavat lievää laskua.

Valtion maksuperustelaissa suoritteet jaetaan julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja liiketaloudellisesti hinnoiteltaviin, ns. muihin suoritteisiin. Valtiovarainministeriö samoin kuin Valtiokonttori käyttävät näistä muista suoritteista nimikettä markkina-suorite. Valtiontilintarkastajat (samoin kuin esim. ulkoasiainministeriö) ovat kertomuksissaan käyttäneet näistä markkinasuoritteista nimikettä liiketaloudellinen suorite. Liiketaloudellisen suoritteen nimikettä voidaan perustella sillä, että lain 7 §:n mukaan muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnat päätetään liiketaloudellisin perustein. Tarkastelujaksolla 1997–99 maksullisten suoritteiden tulokertymä oli seuraava:

	1997	1998	1999
	mk		
Julkisoikeudelliset suoritteet			
Passit	3 060 342	4 290 379	6 225 471
Viisumit	52 931 145	69 694 617	60 309 490
Oleskelu- ja työluvut	4 047 802	8 379 115	8 908 297
Todistukset ja otteet	765 107	769 950	1 045 938
Muut	..	..	23 396
Yhteensä	60 804 396	83 134 061	76 512 592
Liiketaloudelliset suoritteet			
Sisäisen postin/tietoverkkojen käyttö	713 762	180 820	172 352
Asiantuntijapalvelut	114 942	187 334	101 503
Asiakirjojen hankinta/osoiteselvitykset	112 041	95 579	119 339
Käyttökorvaukset	1 044 422	3 853 001	3 637 976
Vuokrat	6 723 533	10 925 077	8 990 538
Vienninedistämispalvelut	107 311	21 248	55 135
Jäämistöasiat	319 814	168 275	144 729
Muut	406 852	354 779	442 162
Yhteensä	9 542 677	15 786 113	13 663 734
Kaikki yhteensä	70 347 073	98 920 174	90 176 326

Julkisoikeudellisista suoritteista eniten tuloja keränneet valtion virastot olivat v. 1998 Merenkululaitos 168 Mmk, Ajoneuvohallintokeskus 111 Mmk ja ulkoasiainministeriö 83 Mmk.

Liiketaloudellisista suoritteista kertyneiden tulojen määriä arvioitaessa ulkoasiainministeriön n. 15 Mmk oli toiseksi pienin valtioneuvoston piirissä.

Pienin kertymä oli valtioneuvoston kanslialla, n. 120 000 mk, ja suurin valtiovarainministeriöllä, n. 2 mrd. mk.

Vastaavina vuosina oli valtion talousarviossa arvioitu tuloja kertyvän ulkoasiainministeriön hallinnonalalla seuraavasti:

	1997	1998	1999
	mk		
Julkistaloudelliset suoritteet	47 300 000	48 300 000	63 870 000
Liiketaloudelliset suoritteet	5 200 000	7 505 000	6 655 000
Yhteensä	52 500 000	55 805 000	70 525 000

Ulkoasiainhallinnon maksulliselle toiminnalle on ministeriön käsityksen mukaan ominaista vaikea ennakoitavuus. Tulotavoitteet on ylitetty kaikin tarkastelun kohteena olevina vuosina. Ero on kuitenkin supistunut aiempaan verrattuna lukuun ottamatta vuotta 1998. Tulotavoitteita v. 1997 asettaessa ei ollut tiedossa viisumimaksuihin vuoden 1998 alussa voimaan tullut muutos, ja tämä selittää odottamatonta nousua. Tulotavoitteiden asettamisessa on ongelmana ollut myös se, että edustustojen tekemiä tuloarvioita ei ole voitu aiemmin hyödyntää tavoiteasetannassa. Nyt kun edustustojen vuosisuunnitelmien aikataulua on vuoden 2000 talousarvion laadinnasta alkaen aikaistettu, on tulojen arvioinnille ulkoasiainministeriön mielestä saatu pitävämmät perusteet. Taulukot osoittavat, että v. 1998 julkisoikeudellisista suoritteista kertyi tuloja yli 83 Mmk, vaikka arvio oli 48 Mmk. Liiketaloudellisista suoritteista kertyi samana vuonna tuloja n. 15 Mmk ja arvio tulojen kertymästä oli 7,5 Mmk.

Tulokertymältään suurimmat edustustot

Edustustojen välillä erot tulojen määrässä ovat merkittäviä. Seuraavassa taulukossa on esitetty kymmenen tulokertymältään suurinta edustustoa v. 1997—98. Niiden saamat maksullisen toiminnan tulot olivat v. 1997 74 %, v. 1998 n. 76 % ja v. 1999 74 % hallinnonalan maksullisen toiminnan tuloista. Valtaosa tuloista kertyi lähialueen edustustoista viisumituloina. Tukholmassa merkittävin tulolähde on passitulot suomalaisen siirtokunnan vuoksi. Tulot kertyivät siis julkisoikeudellisista suoritteista. Tokion suurlähetystö on saanut lähes koko tulokertymänsä vuokratuloina ja käyttökorvauksina. Siellä tulot kertyivät liiketaloudellisista suoritteista. Taulukko osoittaa myös sen, että kolmen eniten tuloja keränneen edustuston kärki on pysynyt muuttumattomana.

1997		1998		1999	
	mk		mk		mk
Pietari	24 039 518	Pietari	31 597 678	Pietari	31 597 270
Moskova	14 510 164	Moskova	16 580 302	Moskova	13 529 750
Petroskoi	3 446 736	Petroskoi	6 860 591	Petroskoi	6 939 300
Tallinna	3 135 407	Tallinna	2 866 954	Tukholma	3 005 520
Murmansk	1 600 396	Tokio	2 347 244	Tallinna	2 941 930
Tukholma	1 598 200	Tukholma	2 226 166	Tokio	2 420 270
Riika	1 297 315	Murmansk	1 987 412	Murmansk	1 796 890
Peking	777 400	Washington	1 535 007	Washington	1 645 360
Hongkong	770 926	Manila	1 298 240	Manila	1 644 350
Vilna	727 377	New York, pkv	1 181 258	Peking	1 325 890
Yhteensä	51 903 439	Yhteensä	75 615 852	Yhteensä	66 846 530

Suoritteiden maksuttomuuteen tai ali- ja ylihinnoitteluun liittyvät ongelmat

Valtaosa ulkoasiainhallinnon toiminnan tuloksena syntyvistä suoritteista on normaalia viranomaistointia ja siten maksutonta. Tästä toiminnasta ei myöskään kerätä systemaattista suoritettietoa. Hallinnonalan maksuttomat suoritteet on — päätöksen tulonkin helpottamiseksi — lueteltu myös ministeriön maksupäätöksen 2 §:ssä.

Julkisoikeudellisista suoritteista osa on selvästi ali- osa ylihinnoiteltuja. Viisumitoiminta on (kokonaisuutena tarkasteltuna) Schengenin sopimuksen mukaisen yhtenäishinnoittelun vuoksi ylihinnoiteltua. Passien käsittelymaksut eivät toistaiseksi ole kattaneet niiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, mutta toisaalta kustannusten odotetaan vuoden 2000 aikana käyttöönotettavan uuden passijärjestelmän ansiosta laskevan, joten hinnoit-

telua on syytä tarkistaa järjestelmän käytön vakiinnuttua. Myöskään oleskelu- ja työ lupien hinnoittelu ei vastaa omakustannushintaa.

Ulkoasiainministeriön antaman selvityksen mukaan esim. passin hinta on 300 mk ja sen omakustannushinta 437—441 mk.

Viisumin hinta on 60—300 mk viisumilajista riippuen ja omakustannushinta 85 mk.

Liiketaloudelliset tuotteet syntyvät pääosin varsinaisen toiminnan sivutuotteina, eikä niillä ole ulkoasiainhallinnossa liiketoiminnan luonnetta.

Eräät liiketaloudellisesti hinnoitellut tuotteet ovat selvästi alihinnoiteltuja. Tällaisia ovat siirretyt tiedoksiannot sekä asiakirjan hankkiminen ja osoiteselvitykset. Näistä kerättäviä maksuja on tarpeen asteittain nostaa lähemmäs omakustannushintaa. Ulkoasiainministeriön mielestä näiden vaikutus kokonaistulokertymään on ja tulee jatkossakin olemaan täysin epäolennainen, koska suoritelmäärät ovat hyvin pieniä. Esimerkiksi tiedoksianto ulkomailla maksaa 500 mk, ja sen omakustannushinta on 1 440 mk.

Muiden maksullisten tuotteiden tulokertymästä pääosa, yli 90 %, saadaan vuokratuloina ja käytökorvauksina, joita peritään aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tilojen, kaluston ym. käytöstä muilta viranomaisilta sekä valtion rahoituksen tuella toimivilta Finpron ja Tekesin alaisilta toimipisteiltä. Valtion omistamien tilojen ollessa kysymyksessä vuokrat pyritään määrittämään markkinahintaisiksi. Vuokrien ja korvausten suuruus perustuu osapuolten välisiin sopimuksiin.

Maksullisen toiminnan seurannan järjestäminen ja raportointi

Maksullisen toiminnan tulokertymä saadaan kirjanpitojärjestelmästä. Ulkoasiainministeriön oikeudellinen osasto kerää omia tarpeitaan varten suoritetoja julkisoikeudellisista ja muista osaston tehtävälueelle kuuluvista tuotteista. Liiketaloudellisten tuotteiden määristä ja yksikköhinnoista ei ulkoasiainministeriön mukaan ole kattavaa seuranta toistaiseksi järjestetty. Ministeriön ja ulkomaanedustuksen toimipisteiden lisäksi eräitä maksullisia palveluja tuottavat myös paikalliset kunniakonsulit. He tilittävät perimänsä passi- ja maahantulolupamaksut valtiolle, jolloin nämä tulevat mukaan em. seurantaan. Kunniakonsuleiden tuottamien muiden maksullisten tai maksuttomien tuotteiden määristä ja tulokertymistä ei tietoja ole.

Muuton seuranta tapahtuu käytännön toiminnan ohjauksen sekä muun yhteydenpidon kautta. Palautetta saadaan edustustoilta ja jossain määrin myös muilta viranomaisilta sekä suoraan asiakkailta.

Ulkoasiainministeriön laskentajärjestelmät eivät ole tuottaneet maksullisen toiminnan kannattavuudesta säädösten edellyttämiä tietoja juoksevasti. Suoritteiden tuottamisesta aiheutuneet kustannukset on tästä syystä selvitetty erilliselviksiin. Ulkoasiainministeriön tiedossa toki on, ettei erilliselviksien antama tieto kustannuksista ole säädösten mukaan riittävä.

Ministeriön mielestä voidaan toisaalta kysyä, miten perusteltu on vaatimus kattavasta ja jatkuvasta seurannasta oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisen kannalta silloin, kun maksullinen toiminta on erittäin vähäistä ja sen taloudellinen merkitys marginaalinen.

Kertomusvuoden lopussa ulkoasiainministeriössä valmistui luonnosmuistio ulkoasiainhallinnon maksullisesta toiminnasta (21.12.1999). Luonnosmuistio sisältää ehdotuksen kustannuslaskennan toteuttamiseksi. Tämän selvityksen perusteella on ministeriön käsityksen mukaan ilmeistä, että koko hallinnonalan kattavan kustannusseurannan toteuttaminen ei ole perusteltua kustannustietojen luotettavuuden varmistamiseksi. Ministeriö onkin päättänyt siihen, että maksullisen toiminnan juokseva kustannusseuranta toteutetaan kuudessa edustustossa. Niiden osuus julkisoikeudellisten tuotteiden tulokertymästä on n. 80 %. Nämä edustustot ovat Moskovan, Tukholman ja Tallinnan suurlähetystöt, Pietarin pääkonsulinvirasto sekä Petroskoin ja Murmanskin toimipisteet. Seuranta kohdistettaisiin näiden edustustojen pääsuoritteisiin (passit, viisumit, oleskelu- ja työluvat). Muiden edustustojen ja tuotteiden osalta tyydyttäisiin edelleen otantaan perustuviin poikkileikkauselviksiin. Laskennan käynnistäminen ajoittuu vuoden 2000 kevääseen. (Ohjeet on annettu edustustoille, esim. Tukholman suurlähetystölle 14.3.2000).

Liiketaloudellisesti hinnoiteltavia tuotteita koskeva, kustannuslaskennan toteutukseen tähtäävä selvitys on tarkoitus käynnistää myös vuoden 2000 aikana.

Valtion maksuperustelain soveltuvuus ministeriön hallinnonalalle

Hinnoitteluun vaikuttavaksi tekijäksi on ulkoasiainhallinnon tuotteiden osalta noussut yhä enemmän kansainvälisen yhteistyön lisääntyminen. Lyhyesti voidaan todeta, että maksuperustelain soveltamiseen liittyvät ongelmat johtuvat ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan seuraavista syistä:

— Keskeisten tuotteiden hinnoittelu perustuu kansainvälisiin sopimuksiin eikä maksuperustelain mukaiseen hinnoitteluun: Maksullisen toiminnan

tuloista n. 90 % kertyy viisumien käsittelymaksuista. Käsittelymaksu yhdenmukaistettiin Schengenin sopimuksen voimaantulon valmisteluun liittyen 1.2.1998 lukien. Samassa yhteydessä tarkistettiin myös oleskelu- ja työlupamaksuja, jotta ne olisivat oikeassa suhteessa viisumimaksuihin.

— Ulkoasiainhallinnon yleisviranomaisluonteesta johtuvat ongelmat: Ulkoasiainhallinto tuottaa ulkomailla samoja suoritteita kuin viranomaiset kotimaassa. Ministeriön suoritteiden hinnoittelussa on jouduttu pohtimaan, tulisiko hinnoittelussa noudattaa yhtenäistä käytäntöä siitä riippumatta, mikä viranomaisen palvelun tuottaa, vai maksuperustelain mukaista omakustannushinnoittelua. Voimassa olevassa maksupäätöksessä yhtenäisestä, sisäasiainministeriön määrittämästä passien hinnoittelusta luovuttiin, ja maksua nostettiin lähemmäksi omakustannushintaa.

— Kustannustas erot eri asemapaikoissa: Omakustannushinta vaihtelee ulkomaanedustuksen eri asemapaikoissa merkittävästi. Hinnoitteluperusteiden soveltamista on jouduttu siten pohtimaan myös hallinnonalan sisällä. Julkisoikeudellisten

suoritteiden hinnoittelussa on yksinkertaisuuden vuoksi päädytty yhtenäiseen, koko hallinnonalan kattavaan hinnoitteluun.

— Viranomaisten yhteistyönä tuotettujen suoritteiden hinnoittelu: Maksuperustasetuksen mukaan suoritteen hintaan tulee sisällyttää myös toiselle viranomaiselle aiheutuneet kustannukset, jos suorite tuotetaan viranomaisten yhteistyönä. Tämän asetuksen kohdan huomioon ottaminen hinnoittelussa on käytännössä osoittautunut vaikeaksi, koska viranomaisten välille ei ole muodostunut tällaista hinnoittelua tukevia menettelyjä.

— Omakustannusarvon määrittelyyn liittyvät tekniset ongelmat: Maksuperustelain edellyttämä omakustannushinnoittelu on edelleen ongelma myös teknisessä mielessä. Ministeriö katsoo, että jatkuva ja kattava kustannusseuranta pelkästään suoritteiden hinnoittelua varten ei ole kaikilta osin perusteltua. Kun maksullinen toiminta on vähäistä, kuten se useimmissa ulkomaan toimipisteissä on, seuraisi kattavan kustannuslaskennan käyttöönotosta vain tarpeetonta byrokratiaa.

Valtiontilintarkastajat ovat vuoden 1996 kertomuksessaan tarkastelleet ulkoasiainministeriön maksullista toimintaa ja havainneet siinä monenlaisia puutteita. Tilanne on edelleenkin ongelmallinen.

Valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin mukaan viraston ja laitoksen on järjestettävä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta siten, että sen vuositulo voidaan esittää viraston tai laitoksen tilinpäätöksen yhteydessä, jollei maksullinen toiminta ole vähäistä. Ulkoasiainministeriö ei ole onnistunut tämän lain noudattamisessa. Niinpä esim. Valtiontalouden tarkastusvirasto on ulkoasiainministeriötä koskevissa tilintarkastuskertomuksissaan vuodesta 1993 lähtien joka vuosi joutunut antamaan muistutuksen ministeriölle sen vuoksi, ettei ulkoasiainministeriö ole järjestänyt laskentatoimintaa valtion talousarviolain 15 §:n 2 momentin mukaisesti. Sekä valtion maksuperustelaki että valtion talousarviolain 15 §:n 2 momentin muutos tulivat voimaan vuoden 1992 maaliskuun alussa, joten valmisteluaikaa on ollut aivan kohtuullisesti.

Valtiontilintarkastajat pitivät enteenä muutoksista parempaan sitä, että kertomusvuoden aikana ulkoasiainministeriössä on valmistunut selvitys ulkoasiainhallinnon maksullisesta toiminnasta ja eräitä kehittämishankkeita on pantu vireille kertomusvuoden jälkeeseen. On kuitenkin syytä korostaa, ettei ulkoasiainministeriössä ole vielä toistaiseksi järjestetty kattavaa seurantaa liiketaloudellisten suoritteiden määrästä ja yksikköhinnoista. Edelleenkin on perusteita kiinnittää huomiota myös siihen, että maksullisten suoritteiden tulotavoitteet ja toteutunut tulokertymä poikkeavat suuresti toisistaan. Erityisen suuri tämä ero oli v. 1998, jolloin arvio oli n. 55 Mmk ja kertymä liki 100 Mmk. Nämäkin luvut kertovat osaltaan budjetoinnin ja laskentatoimen puutteista.

Ulkoasiainministeriön tuleekin ryhtyä nykyistä tehokkaampiin toimiin, joilla korjataan ministeriön hallinnonalan maksullisessa toiminnassa olevat epäkohdat.

Suomen kauppasuhteet Lähi-itään

Kauppavaihdon yleinen kehitys

Kertomusvuoden alussa vientinäkyelmiä varjosti Aasian kriisi, joka kerrannaisvaikutuksineen johti maailmanlaajuiseen kysynnän ja hintojen laskuun. Vuoden alkupuoliskolla sekä Suomen viennin määrä että vientihinnat alittivat edellisvuoden tason. Aasian maiden nopea toipuminen muutti kuitenkin asetelman vuoden aikana, ja kysyntä maailmanmarkkinoilla alkoi kasvaa. Vilkkaan syksyn ansiosta viennin määrä lisääntyi kertomusvuonna 7 % alkuvuoden taantumasta huolimatta. Raaka-aineiden maailmanmarkkinahinnat nousivat vuoden mittaan, mikä heijastui mm. paperiteollisuuden tuotteiden ja perusmetallien hintoihin. Vientihinnat jäivät kertomusvuonna silti keskimäärin 6 % edellisvuotisista matalammiksi, ja viennin arvo kasvoi vain vajaan prosentin.

Vuoden 2000 vientinäkyvät ovat valtiovarainministeriön taloudellisen katsauksen (1/00) mukaan suotuisat. Vaikka Aasian kriisin väistyminen ei välittömästi johtane Aasian viennin merkittävään lisääntymiseen, se nopeuttaa maailmankaupan kasvua ja nostaa hintatasoa maailmanmarkkinoilla. Suomen viennin kannalta tärkeintä on, että merkityksellisimmän vientialueemme, Euroopan unionin, talousnäkyvät ovat hyvät. Lisäksi euron heikkeneminen on parantanut kilpailukykyä euroalueen ulkopuolella, mutta myös euroalueella rahaliiton ulkopuolisiin kilpailijoihin verrattuna. Yritysten vientitulaukset ovat lisääntyneet, ja vientihinnat perinteisillä suhdanneherkillä aloilla ovat vahvassa nousussa. Elektroniikkateollisuuden vientihintojen aleneminen sitä vastoin jatkuu, minkä takia vientihintojen nousu jää kokonaisuudessaan niukaksi.

Tavaroiden ja palveluiden tuonnin kasvu hidastui kertomusvuonna, sillä kotimaisen teollisuustuotannon, investointien ja kulutuksen kasvun hidastuminen hillitsi tuontitarvetta. Tuontihinnat olivat kertomusvuoden alussa erittäin matalalla tasolla, mutta öljyn hinnan kohoaminen nosti tuontihintoja vuoden aikana tuntuvasti. Vuonna 2000 tuonnin kasvu nopeutuu. Tuontihintoja nostavat maailmankaupan elpymisen vaikutus raaka-aineiden hintoihin, öljyn hintakartelli sekä euron heikkous suhteessa muihin valuuttoihin.

Kauppataseen ylijäämä oli kertomusvuonna 64,5 mrd. mk eli samaa luokkaa kuin v. 1998. Tavaratuonnin ja -viennin kehitys v. 1996–99 on ollut seuraava:

	1996	1997	1998	1999 ¹
	Mmk			
Tavaravienti	187 168	213 792	231 704	233 000
Tavaratuonti	135 099	153 726	164 956	168 500
Kauppataase	52 069	60 066	66 748	64 500

¹ Ennakkotieto.

Lähi-idän-kaupan kehitys

Suomen kauppavaihto Lähi-idän kanssa, joka laajasti ymmärrettynä kattaa myös Pohjois-Afrikan, oli v. 1998 6,5 mrd. mk. Kauppavaihto on kasvanut, sillä v. 1995 se oli 5,2 mrd. mk, v. 1996 6,3 mrd. mk ja v. 1997 6,2 mrd. mk. Suomen kokonaiskaupasta Lähi-idän osuus oli v. 1998 kuitenkin marginaalinen eli n. 1,65 %. Tunnusomaista Suomen kaupalle alueen kanssa on kauppataseen jatkuva ylijäämä (v. 1995 4,3 mrd. mk, v. 1996 5,2 mrd. mk, v. 1997 4,7 mrd. mk ja v. 1998 4,5 mrd. mk). Suomi vie alueelle lähinnä paperia, puutavaraa, elektroniikkaa ja koneita sekä tuo mm. vaatteita, elintarvikkeita ja öljyä. Merkittävimmät alueen kauppakumppanit ovat Israel (kauppavaihto v. 1998 1,2 mrd. mk), Egypti (v. 1998 1 mrd. mk), Saudi-Arabia (v. 1998 0,8 mrd. mk) sekä Arabiemiirikuntien liitto (v. 1998 0,6 mrd. mk).

Suomen tavaraviennistä Iranin, Syyrian, Arabiemiirikuntien liiton, Saudi-Arabian ja Egyptin osuus oli erittäin vähäinen. Esimerkiksi vuoden 1998 osalta osuudet olivat seuraavat: Iran 0,13 %, Syyria 0,043 %, Arabiemiirikuntien liitto 0,25 %, Saudi-Arabia 0,36 % ja Egypti 0,44 %. Suomen tavaratuonnista v. 1998 maiden osuudet olivat: Iran 0,026 %, Syyria 0,0015 %, Arabiemiirikuntien liitto 0,0044 %, Saudi-Arabia 0,003 % ja Egypti 0,003 %.

Suomen kauppaa Lähi-itään voidaan kuvata myös seuraavalla taulukolla. Siitä on poistettu Israel ja Pohjois-Afrikan maat, joten se sisältää vain jäljempänä mainitun tarkastusmatkan kohdemaat.

Vuosi	Vienti	Tuonti
	Mmk	
1995	2 898	49,7
1996	4 169	102,8
1997	3 448	113,2
1998	2 823	105,1
1999	3 069	82,4

Jäljempänä olevat maakohtaiset arviot perustuvat niihin näkemyksiin, jotka valtiontilintarkastajille muodostuivat Lähi-idän tarkastusmatkan 18.3–1.4.2000 aikana.

Iran

Nykyinen Iranin islamilainen tasavalta oli vuoteen 1979 nimeltään Persia. Persia tunnusti Suomen jo v. 1918. Suomen edustatutuminen hoidettiin vuodesta 1934 ensin Moskovasta ja myöhemmin Ankarasta. Vuodesta 1974 Suomella on ollut edustusto Teheranissa. Persian ensimmäinen suurlähettiläs 1920-luvulla hoiti Suomen asioita Monacosta käsin, ja Helsingissä maalla on ollut edustusto vuodesta 1984 alkaen.

Iranin taloudellinen tila on vaikea. Vaikka maa on rikas luonnonvaroiltaan, se on vuosikymmenien ajan elänyt öljytulojensa varassa kehittämättä muuta teollisuus pohjaa tai vientiteollisuutta. Riippuvuus pienentyvistä öljytuloista on itse asiassa lisääntynyt. Bensiinin ja peruselintarvikkeiden hinnat viedä kasvavan osan budjettituloista. Vaikea taloudellinen tilanne on vaikuttanut investointeihin ja siten uusien työpaikkojen luomiseen, mikä olisi tarpeen kasvavan nuorisotyöttömyyden aiheuttaman sosiaalisen tyytymättömyyden ehkäisemiseksi. Iranin talouden arviointia haittaavat luotettavien tilastotietojen puute ja olemassa olevien tilastojen epätarkkuus. Ilmeisesti valtion talousarvioihin ei sisällytetä kaikkia valtion menoja, ja valtion tulot arvioidaan suuremmiksi, kuin ne todellisuudessa ovat.

Kauppavaihto Iranin kanssa on ollut Suomelle voimakkaan ylijäämäistä, mutta viime vuosina Suomen vienti Iraniin on vaihdellut. Seuraavassa on esitetty Suomen vienti Iraniin ja tuonti Iranista v. 1995—99.

Vuosi	Vienti	Tuonti
	Mmk	
1995	308	6,3
1996	612	7,1
1997	461	11,2
1998	292	42,9
1999	319	14,3

Suomi on perinteisesti vienyt Iraniin tietotekniikkaa, paperia, selluloosaa ja koneita, mutta v. 1997 viljaa ja viljatuotteita vietiin poikkeuksellisesti 123 Mmk:n edestä. Muilla sektoreilla suomalaisyritysten vientiä on leimannut varovaisuus, mikä on johtunut Iranin maksuvaikeuksista 1990-luvun alussa. Iran tuo Suomeen lähinnä kuivattuja hedelmiä ja viljatuotteita.

Iran on OECD-luokituksessa korkean riskin maa. Finnvera luokittelee Iranin 5. luokkaan, eli korkean riskin maaksi, jonka kuitenkin odotetaan täyttävän sitoumuksensa.

Ulkoasiainministeriön mukaan Suomen ja Iranin välillä ei ole kauppapoliittisia ongelmia. Kauppapoliittinen raportointi on kuitenkin hankalaa tiedonsaannin vaikeuden vuoksi. Lisäksi kontaktien hankkiminen on edelleen työlästä Iranin hitaasta avautumisesta huolimatta.

Teheranin edustuston kaupallinen osasto lopetti toimintansa kertomusvuoden keväällä. Kaupallisen sihteerin toimi lopetettiin vuoden 1996 alussa. Suomalaisia yrityksiä ei ole paikalla kuin iranilaisten edustajien kautta. Iranilaisille markkinoille tulo ja läsnäolo Iranissa vaatii ministeriön mielestä myös pitkäjänteisyyttä ja sitkeyttä suomalaisyrityksiltä.

Ulkoasiainministeriön mielestä maiden välisen kaupan tulevaisuutta on vaikea ennustaa, sillä Iran on vaikeasti ennakoitava kauppakumppani. Jos Iranin taloudellinen tilanne pysyy heikkona, kauppa ei välttämättä kehity parempaan suuntaan. Iranin vasta äskettäin alkanut avautuminen muuhun maailmaan merkitsee, että sen hallinnon ja talouden rakenteet ovat vanhakantaisia ja keskusjohtoisia. Suomen ja Iranin välinen TTT-sekakomitea heijastaa tätä tosiasiaa ja ottaa huomioon valtiotason roolin merkityksen tässä kehitysvaiheessa. Poliittiset avaukset Persianlahden maiden suuntaan ovat kuitenkin merkittäviä, samoin kuin asteittain syvenevä yhteistyö EU:n kanssa.

Syyria

Diplomaattiset suhteet Syyrian kanssa on solmittu v. 1953. Aluksi Suomen edustautumista hoidettiin Ankarasta, sitten Roomasta, Kairosta ja Beirutista. Vuodesta 1984 Suomella on ollut oma lähetystö Damaskoksessa. Syyria hoitaa suhteita Suomeen Moskovon edustustostaan.

Syyrian arabitasavalta on poliittisesti varsin vakaa maa, mutta sillä on suuria taloudellisia ongelmia. Sisäpoliittinen tilanne on rauhallinen, joskin sitä voi järkyttää nykyisen presidentin jälkeen tapahtuva vallanvaihto. Alueellisena voimatekijänä Syyria on hyvin merkittävä. Maan taloutta on pyritty parantamaan koko 1990-luvun, mutta esim. byrokratia on hyvin raskasta kaikilla yhteiskunnan aloilla.

Seuraavassa on esitetty Suomen vienti Syyriaan ja tuonti Syyriasta v. 1995—99:

Vuosi	Vienti	Tuonti
	Mmk	
1995	126,3	0,3
1996	53,9	1,7
1997	119,4	3,4
1998	100,3	2,5
1999	121,0	2,3

Viennin muutokset aiheutuvat siitä, että eri vuosina paperinviennin määrä on vaihdellut. Samoin on vaihdellut sähköpylväiden ja erilaisten konttikuljettimien viennin määrä.

Vuodesta 1997 alkaen vienti on alkanut monipuolistua. Ulkoasiainministeriön mukaan on mahdollista, että tulevaisuudessa kolmen em. sektorin vaikutus kokonaisvientiin vähenee ja viennin heilahtelut tasoittuvat. Uusia vientituotteita ovat mm. kasviöljy, lannoitteet, selluloosa, vaneri, tekstiilikuidut, väriaineet, teräs sekä eräät erityiskoneet ja laitteet teollisuudelle ml. sähkökoneet ja meteorologiset kojeet. Tuonti Syyriasta on vähäistä käsitäen lähinnä asusteita.

Syyrialle on ominaista mm. huono maksukyky, olematon kansainvälinen luottokelpoisuus ja raskas byrokraatia. Huomattavampi kauppayhteyksien kehittäminen edellyttää, että maassa toteutetaan merkittäviä taloudellisia uudistuksia (ml. lainsäädäntö).

Vuoteen 1987 Damaskoksen edustustossa toimi kaupallinen sihteeri, joka tuolloin siirrettiin Ankaran aluekeskukseen. Sen jälkeen Syyria, Libanon ja Jordania osoitettiin Abu Dhabissa toimivan kaupallisen sihteerin vastuualueiksi.

Arabiemiirikuntien liitto

Diplomaattiset suhteet Arabiemiirikuntien liiton kanssa solmittiin v. 1975. Suomi hoiti suhteita ensin Jeddasta, sitten Kuwaitista käsin. Vuonna 1997 suurlähetystö aloitti suurlähettilään johtamana toimintansa Abu Dhabissa. Arabiemiirikunnat hoitaa Suomen-suhteitaan Bonnista.

Abu Dhabiin perustettiin Kuwaitin suurlähetystön alainen kaupallisen sihteerin johtama konsulinvirasto v. 1980. Kaupallinen sihteeri toimi konsulaatin päällikkönä aina vuoteen 1991 samalla, kun ulkoasiainministeriöstä lähetetty kansliahenkilö hoiti konsuliasiat. Konsulinviraston status nostettiin va. asiainhoitajan johtamaksi suurlähetystöksi vuoden 1991 alusta. Ulkomaankauppaliitolla (nyk. Finpro) on ollut maaliskuusta 1998 lähtien suurlähetystön yhteydessä olevassa toimistossaan vain paikalta palkattu suomalainen yhteyssihteeri.

Arabiemiirikunnat on liittovaltio, joka perustettiin v. 1971. Se koostuu seitsemästä itsenäisen hallitsijan johtamasta emiraatista: Abu Dhabi, Dubai, Sharja, Ras al-Khaimah, Fujairah, Ajman ja Umm al-Qaiwain. Vaaleja ei ole, vaan kukin hallitsija on suvereeni omissa emiirikunnassaan. Parlamenttia vastaavan neuvon-antavan liittoneuvoston jäsenet nimittää seitsemästä emiiristä muodostuva korkein neuvosto.

Arabiemiirikunnat on maailman rikkaimpia mai-

ta Abu Dhabin öljy- ja kaasuvarojen vuoksi. Sen alueella on n. 10 % maailman öljyvaroista, joista Abu Dhabilla 95 %. Väestöltään ja taloudeltaan suurimmat emiraatit ovat Abu Dhabi ja koko Persianlahden taloudellinen keskus Dubai. Arabiemiirikuntien 2,8 miljoonasta asukkaasta vain puolisen miljoonaa on alkuperäisiä emiraattikansalaisia, loput yli 2 miljoonaa on kotoisin muualta. Intiasta tulleita on noin miljoona, Pakistanista noin puoli miljoonaa. Länsimaisista asukkaista suurimman ryhmän muodostavat n. 30 000 brittiä. Pysyvästi Arabiemiirikunnissa asuvia suomalaisia on n. 600.

Arabiemiirikuntien liitto oli 1990-luvun puolivälissä Suomen suurimpia Euroopan ulkopuolisia kauppakumppaneita eräiden kaasutankkerikauppojen ansiosta. Ensimmäinen tankkeri toimitettiin v. 1995, kaksi v. 1996 ja viimeinen v. 1997. Seuraavassa on esitetty Suomen vienti ja tuonti v. 1995—99.

Vuosi	Vienti	Tuonti
	Mmk	
1995	1 048,7	3,0
1996	2 219,7	12,0
1997	1 365,6	6,0
1998	582,3	7,3
1999	774,9	17,2

Tankkerikauppojen jälkeen vienti väheni mutta näyttää taas lisääntyvän. Selkeästi suurin vientituote on matkapuhelimet. Tärkeitä vientituotteita ovat myös muut koneet ja laitteet (mm. hissit, dieselmoottorit), paperi ja teräs. Tuonti on ollut jokseenkin olematonta ja koostunut pääasiassa tekstiili- ja vaatetustavaroista. Muista Pohjoismaista vain Ruotsin kauppavaihto oli v. 1998 suurempi kuin Suomen. Ruotsin vienti oli kolme kertaa suurempi kuin Suomen. Myös Ruotsilla kauppavaihdon suuruus johtuu telekommunikaatioalan menestyksestä.

Viennin tulevaisuuden näkymät ovat ulkoasiainministeriön mukaan edelleen hyvät, eikä olisi yllättävää, jos viennin vuosittainen arvo ylittäisi miljardin markan rajan lähivuosina ilman tankkerikauppajakin.

Saudi-Arabia

Suomi solmi Saudi-Arabian kuningaskunnan kanssa diplomaattiset suhteet v. 1969. Aluksi Suomi hoiti suhteita Beirutista käsin, vuodesta 1974 Jeddasta ja vuodesta 1985 Riadista. Riadista tuli pääkaupunki Jeddan sijaan 1980-luvulla. Vuodesta 1983 suurlähetystön alaisuuteen ovat kuuluneet Oman ja Jemen. Saudi-Arabia hoitaa Suomen-suhteitaan Tukholmasta.

Saudi-Arabia on maailman suurin raakaöljyn tuottaja ja viejä. Sen hallussa on yli neljännes maailman tunnetuista öljyesiintymistä. Lisäksi maassa on runsaat, lähes hyödyntämättömät maa-kaasu- ja kaivannaisesiintymät. Saudi-Arabia on luonnonrikkauksiensa takia vauras maa ja sen talous on suhteellisen vakaalla pohjalla. Yksi osoitus vakaavaraisuudesta on yksityisten saudien tekemät investoinnit ulkomaille. Niiden arvioidaan olevan n. 600 mrd. mk:n arvoisia.

Vuonna 1998 Saudi-Arabian talous joutui vaikeuksiin öljyn kysynnän ja maailmanmarkkinahinnan laskettua huomattavasti. Öljytuottojen romahdaminen aiheutti vuoden 1999 aikana investointien ja maksujen jäädyttämisen ja huomattavan taantumman koko kansantaloudessa. Budjettivajeen peittämiseksi hallitus joutui etsimään säästökohteita, nostamaan keskeisten hyödykkeiden hintoja sekä leikkaamaan tukiaisia. Loppuvuodesta 1999 raakaöljyn hinta nousi huippulukemiin OPEC-maiden päätettyä supistaa tuotantoa sekä Aasian ja maailmantalouden elpymisen myötä.

Saudi-Arabian poliittinen merkitys on suuri alueellisena suurvaltana, muslimimaailman keskipisteenä, maailman suurimpana öljyntuottajana ja sotilaallisesti vahvana valtiona.

Suomen ja Saudi-Arabian kauppa on koko 1990-luvun ollut varsin tasaista, vienti 600—700 Mmk ja tuonti 20—60 Mmk. Suomen päävientituotteet Saudi-Arabiaan ovat tällä hetkellä paperi, puutavara, telekommunikaatio- ja informaatioteknologia, sähkölaitteet ja metallituotteet. Taitotiedon osuus Suomen viennistä kasvaa jatkuvasti. Saudi-Arabiasta tapahtuva tuonti on vähäistä edellisvuosien tapaan.

Suomen vienti Saudi-Arabiaan kasvoi v. 1998 edelliseen vuoteen verrattuna 44 % saavuttaen 835 Mmk:n tason. Vuoden 1999 vientiluvut näyttävät jäävän jonkin verran edellisvuotisia alhaisemmiksi, mikä johtuu öljyn hinnan ja kysynnän romahtamisesta seuranneesta Saudi-Arabian budjettimenojen leikkaamisesta ja talouden taantumasta.

Vuosi	Vienti	Tuonti
	Mmk	
1995	673	23,6
1996	638	28,5
1997	606	21,1
1998	836	21,7
1999	745	26,3

Suomalaisilla vientiyrityksillä on erittäin hyvät vienti- ja yhteistyömahdollisuudet erityisesti high tech -aloilla. Saudi-Arabian tulevan kehityksen painopistealueet ovat energia-, televiestintä- sekä

informaatioteknologiasektoreilla. Tulevaisuudessa ympäristö- ja kaivosalan näkymät ovat ulkoasiainministeriön mielestä niin ikään hyvät.

Kaupallisen yhteistyön nopean kasvun esteitä ovat Suomen niukat voimavarat ja paikallisen liikeym. kulttuurin tietämyksen puute sekä ennakkoluulot. Tuonnin Saudi-Arabiasta Suomeen ei odoteta merkittävästi kasvavan.

Edustuston tiloissa toimii Finpron ulkomaanverkostoon kuuluva kaupallinen keskus, jonka toimialueena on koko Arabian niemimaa eli GCC-maat (Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabia ja Arabiemiirikuntien liitto) ja Jemen. Kaupallisessa keskuksessa toimii kaupallisen sihteerin lisäksi paikalta palkattu jordanialainen kaupallinen avustaja ja eteläafrikkalainen sihteerit. Lisäksi Abu Dhabin suurlähetystön yhteydessä toimii paikalta palkattu suomalainen kaupallinen avustaja Arabiemiirikuntien liittoa varten.

Egypti

Suomen ja Egyptin arabitasavallan (entinen nimi Yhdistynyt Arabitasavalta) väliset diplomaattiset suhteet solmittiin v. 1947. Konsuliyhteydet oli luotu jo aiemmin, v. 1922. Aluksi Suomi hoiti suhteita Roomasta, mutta jo v. 1959 Kairoon avattiin edustusto. Egypti hoiti suhteita aluksi Tukholmasta käsin, mutta vuodesta 1958 Egyptillä on ollut edustusto Helsingissä.

Lähi-itä on keskeisellä sijalla EU:n toimintastrategiassa. Tuskin yhtään poliittisen komitean kokousta tai yleisten asiain neuvoston kokousta pidetään keskustelematta Lähi-idän kokonaistilanteesta tai sen viimeisistä yksittäistapahtumista. Egypti on alueellisen vakauden ja tulevaisuuden kehitysnäkökannalta keskeinen valtio, vaikka se ei olekaan rauhanprosessin suoranaisten osapuoli. Ilman Egyptin myötävaikutusta rauha alueella ei ole mahdollinen. Samalla tavoin Egyptin asema Euroopan unionin Välimeren alueen kumppanina on keskeinen.

Egypti kokee itsensä johtavaksi arabimaaksi, johtavaksi Afrikan maaksi ja johtavaksi Lähi-idän maaksi. Sen vuoksi maa on viime vuosina laajentanut ulkopoliittista toimintaansa ja solminut runsaasti uusia yhteyksiä eri valtioiden kanssa.

Suomi koetaan Egyptissä ystävällismieliseksi, joskin kaukaiseksi maaksi, jolla ei ole poliittisia rasitteita alueella. Suomen v. 1998 asettama egyptiläisten perunoiden maahantuontikielto sai kuitenkin Egyptissä sellaiset mittasuhteet, että ne vaikuttivat Suomen ja Egyptin välisiin kauppasuhteisiin. Myöhemmin Euroopan unioni rajoitti Suomen puheenjohtajuuskaudella egyptiläisen perunan tuon-

tia EU-maihin. Egyptiläisissä perunoissa oli havaittu rengasmätää. Perunan tuontikielto peruutettiin keväällä 2000. Kertomusvuoden jälkeen keväällä 2000 Egypti ryhtyi jarruttamaan suomalaisen sahatavaran kauppaa. Egyptin perustelu lienee se, että Egyptin viranomaisten mielestä puukauppaa tulisi käydä sellaisten maiden kanssa, jotka ostavat Egyptistä tavaraa. Vaikeudet sahatavaraviennissämme ovat sittemmin poistuneet sekä ulkoasiainministeriön ripeiden toimien että EY:n komission asiaan puuttumisen ansiosta.

Suomen ja Egyptin välinen kauppa on perinteisesti ollut Suomelle vientivoittoinen ja heilahdellut lähinnä sahatavaran ja paperin spot-kauppojen myötä. Tuonti Egyptistä on ollut vähäistä ja keskitynyt alumiinituotteisiin sekä puuvillakankaisiin. Seuraavassa on esitetty Suomen vienti Egyptiin ja tuonti Egyptistä v. 1995–99.

Vuosi	Vienti	Tuonti
	Mmk	
1995	730	16
1996	645	54
1997	893	72
1998	1 011	30
1999 (arvio)	1 080	24

Tammi—lokakuun 1999 tullitilaston pohjalta voidaan päätellä, että kertomusvuonna Suomen vienti Egyptiin saavutti uuden ennätyksen, yhteensä n. 1 080 Mmk. Eniten lisääntyi koneiden ja laitteiden vienti, n. 80 %. Tärkeimmät vientihyödykkeet olivat sahatavara 550 Mmk eli koko viennistä 51 %, koneet ja laitteet 280 Mmk (26 %), paperi ja kartonki 160 Mmk (15 %), kemikaalit 32 Mmk (3,0 %), meijerituotteet 16 Mmk (1,5 %) ja teräs 6 Mmk (0,6 %). Vuonna 1999 tuonnin arvo Egyptistä oli 24 Mmk, ja keskeiset tuontihyödykkeet olivat tekstiilit 13 Mmk (55 %), eläinrehu 3,3 Mmk (14 %), hedelmät ja kasvikset 3,3 Mmk (14 %), vaatteet 1,2 Mmk (6 %) sekä laukut 0,8 Mmk (4 %).

Suomen ja Egyptin välisen kaupan epätasapaino on huomattava. Vientimme on n. 50-kertainen tuontiin verrattuna. Egyptin tullitilastojen mukaan ero on vieläkin suurempi, n. 60-kertainen, sen vuoksi, että vienti kirjataan FOB-hinnoin ja tuonti CIF-hinnoin.

Viime vuosina Egypti on ollut Etelä-Afrikan, Arabiemiirikuntien liiton ja Israelin ohella Suomen tärkein vientimaa Afrikan ja Lähi-idän alueella.

Ulkoasiainministeriön mielestä kaupan tulevaisuuden näkymät ovat hyvät. Egyptin talous on vakaassa kasvussa. Tuontia on systemaattisesti va-

pautettu ja ainoastaan eräät luksushyödykkeet kuuluvat tuontirajoitusten piiriin, esim. alkoholi, tupakka ja autot, joskin kansainvälisen kaupan sääntöjen rikkomista edelleen tapahtuu. 63 miljoonan asukkaan Egypti tarjoaa suomalaisille yrityksille monia mahdollisuuksia. Lähes 20 vuotta jatkunut kehitysyhteistyö on omalta osaltaan luonut pohjaa tuleville kauppasuhteille. Vuonna 1998 Egyptin tuonnin kokonaisvolyyymi oli 16,9 mrd. USD, ja sen oletetaan kasvavan n. 10 % lähivuosina.

Finpron vienninedistäminen on ulkoasiainministeriön mukaan ollut vähäistä sen jälkeen, kun kaupallinen sihteerii vedettiin pois Kairosta v. 1991. Suomen kaupallisten intressien tehokas edistäminen edellyttäisi ministeriön käsityksen mukaan kokopäiväisen kaupallisen apulaisen palkkaamista suurlähetystöön.

Suomen viennille olisi eduksi tasapainoisempi tavaranvaihto. Kaupanesteet tulisi minimoida ja pyrkiä mahdollisuuksien mukaan edistämään egyptiläisten tuotteiden pääsyä Suomen markkinoille. Egyptin viennin edistäminen ei tietenkään ole varsinaisesti Suomen tehtävä. EU:n ja Egyptin välisen assosiaatiosopimuksen hyväksyminen Egyptin taholta parantaisi ulkoasiainministeriön mielestä mahdollisuuksia.

EU-jäsenyyden vaikutuksia Suomen kauppasuhteisiin Lähi-idässä

EU:n jäsenyydellä on ulkoasiainministeriön mielestä toistaiseksi ollut vain vähän vaikutusta Suomen kauppaan Lähi-idän maiden kanssa. EU-jäsenyys ei ole merkittävästi vaikuttanut kaupan kehitykseen, tosin Suomen näkyvyys (positiivinen samaistaminen) ja painoarvo osana EU:ta on kasvanut. Suhteessa alueen maiden viranomaisiin EU-maat pyrkivät esiintymään yhteisesti. Kauppapolitiikkaa hoidetaan yhdessä komission edustajan kanssa siellä, missä komissiolla on edustus (esim. Kairo). Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan pitimällä aikavälillä alueen maiden kanssa solmittavien assosiaatio- ja vapaakauppasopimusten myötä sekä maiden toteutettua EU:n useilta mailta vaatimat taloudelliset uudistukset tulee Suomi epäilemättä hyötymään EU-jäsenyydestä. Sopimusten myötä EU-maiden vientituotteiden kilpailukyky paranee mm. tuontitullien vähentämisen ja poiston myötä. Modernisoinnin kautta teollisen yhteistyön mahdollisuudet paranevat.

Pohjois-Afrikka sekä varsinainen Lähi-itä, ns. Mashrek-maat (Egypti, Israel, palestiinalaisalueet, Jordania, Syyria ja Libanon) kuuluvat v. 1995 käynnistyneen Barcelona-prosessin piiriin. Tällä alueel-

la EU pyrkii edistämään vapaakauppaa ja yhteiskunnallisia uudistuksia Meda-rahoitusavun kautta. Tärkeimpänä instrumenttina ovat kahdenkeskiset assosiaatiosopimukset. Assosiaatiosopimukset kattavat kauppiaan liittyvien säännösten lisäksi myös muuhun yhteistyöhön sisältyviä elementtejä. Sopimusten pohjalta on tavoitteena ollut koko Välimeren alueen kattava vapaakauppa vuoteen 2010 mennessä. Pyrkimyksenä on ollut ensin lisätä myös kumppanimaiden keskinäistä kauppaa, mikä ei kuitenkaan ole ulkoasiainministeriön mielestä kehittynyt toivotulla tavalla.

Toisena ryhmänä on GCC-maat eli Bahrain, Qatar, Oman, Kuwait, Saudi-Arabia ja Yhdistyneet arabiemiirikunnat. EY:n ja GCC:n suhteet perustuvat vuodelta 1987 peräisin olevaan yhteistyösopimukseen, jonka mukaan EY ja GCC pyrkivät vapaakauppaan. EY:n komission valtuutus vapaakauppasopimusneuvotteluille on peräisin vuodelta 1991, ja Suomi hyväksyi sen liittessään jäseneksi. Sopimuskeskustelut ovat kuitenkin edenneet hyvin verkkaaisesti.

Finpron toiminta

Suomen Ulkomaankauppaliitto (4.3.1999 alkaen Finpro) on Suomen vanhin vienninedistämisorganisaatio. Se perustettiin v. 1919. Vuonna 1992 sen yhteyteen liitettiin ulkoasiainministeriön alaisuudesta kaupalliset sihteerit. Ulkomaankauppaliiton yhteydessä toimi v. 1993–94 maakunnallisten vientiasiamiesten verkosto. Vientiasiamiehet siirtyivät v. 1997 TE-keskusten palvelukseen. Suomen Ulkomaankauppaliitto uudisti kertomusvuoden aikana paitsi nimensä myös toiminta-ajatuksensa: "Finpro on tehokas asiantuntija- ja palveluorganisaatio, jonka tavoitteena on nopeuttaa yritysten kansainvälistymistä ja vähentää siihen liittyviä riskejä. Finpro toteuttaa kansallista tehtäväänsä toimimalla asiakasläheisesti ja yhteistyössä muiden kansainvälistämisen palveluorganisaatioiden kanssa."

Suomen Ulkomaankauppaliitto ry:n toimintaa evaluottiin v. 1996. Arviointi valmistui joulukuussa 1996, joten arvioinnin esittämiin uudistuksiin päästiin paneutumaan vasta keväällä 1997.

Kansainvälisessä arvioinnissa suositeltiin, että Ulkomaankauppaliitto vetäytyisi EU:n alueelta ja siirtäisi toimintansa painopisteen kaukaisille ja vaikeille markkina-alueille. Koska pienten ja keski-suurten yritysten ja suurten yritysten tarpeet eroavat toisistaan, kauppa- ja teollisuusministeriö ei pitänyt perusteltuna EU:n alueelta vetäytymistä. Pk-yritysten ensisijaiset asiantuntijapalveluiden tarpeet keskittyvät EU:n alueelle, kun taas suurten yritysten tarvitsemat palvelut keskittyvät kaukai-

semmille markkinoille. Ministeriön näkemyksen mukaan Ulkomaankauppaliiton tulee palvella monia ryhmiä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö sopi yhdessä Ulkomaankauppaliiton kanssa vientikeskusten toiminnan tehostamisesta ja toimintaan varattujen voimavarojen supistamisesta. Sopimuksen mukaan vientikeskusten valtion tuen määrää supistetaan vuosittain 5 Mmk siten, että vientikeskusten toimintatuen osuus laskee 100 Mmk:aan, jolloin liiton toimintamenojen osuus olisi yhteensä 120 Mmk.

Kauppa- ja teollisuusministeriön pitkän aikavälin suunnitelma Ulkomaankauppaliiton tukitason laskusta johtaa nykyistä suppeampaan vienninedistämisverkostoon. Vientikeskuksen sijainti, erityisesti pk-yrityksille tarjottavien neuvonta- ja asiantuntijapalvelujen osalta, on keskeisessä asemassa Euroopassa. Lähialueet ja Euroopan unionin jäsenmaat ovat monen pk-yrityksen ensimmäisiä kosketuksia kansainvälistymiseen, minkä vuoksi kauppa- ja teollisuusministeriö puoltaa edelleen edustautumista myös Länsi-Euroopan maissa. Euroopassa ja toisaalta kaukomailla sijaitsevat vientikeskukset ovat toimintatavoiltaan erilaisia, samoin eroavat yritysten niiltä tarvitsemat palvelut kohdemaasta riippuen.

Valtion vuoden 1999 talousarviossa kauppa- ja teollisuusministeriön pääluokan rakennetta muutettiin ja uudistettiin. Talousarvion luku Ulkomaankaupan edistäminen muutettiin Kansainvälistymisen ja markkinointi -nimiseksi. Uudistuksella haluttiin ilmentää aiempaa laajemmin kansainvälistymisen merkitystä. Kansainvälistyminen halutaan nähdä laajemmassa yhteydessä, johon sisältyvät niin yritysten kansainvälistyminen kuin ulkomaankauppaa edistävien järjestöjenkin palvelut.

Finpron (Suomen Ulkomaankauppaliiton) valtionavusta on annettu viimeksi valtioneuvoston päätös tammikuussa 1998 (45/1998). Tämän päätöksen mukaan valtionapua voidaan myöntää enintään 75 % toiminnan kokonaiskuluista.

Seuraavassa kuvataan Finpron valtionavun kehitystä v. 1995–99.

Vuosi	Valtionapu
	1 000 mk
1995	160 000
1996	151 000
1997	147 815
1998	143 000
1999	132 000

Vuoden 2000 talousarvioehdotuksessa valtionavun määrä oli 128 Mmk.

Vuoden 1999 talousarvioesityksen momentin 32.50.41 perusteluissa todettiin, että talousarvioesityksen valmisteluun liittyen kauppa- ja teollisuusministeriö on alustavasti asettanut tälle tehtäväalueelle seuraavat tulostavoitteet:

— Pienten ja keski suurten yritysten osuus palveluiden käyttäjinä kasvaa kaikilla toimintaloikoilla.

— Ulkomaankauppaa edistävien järjestöjen keskinäinen yhteistyö tiivistyy ja monipuolistuu.

— Elinkeinoelämän osuus järjestöjen toiminnan rahoituksesta lisääntyy.

Tältä momentilta suoritetaan avustuksia Finpron lisäksi seuraaville tahoille:

— Kansainvälisen kaupan koulutussäätiö
FINTRA

— Suomalais-ruotsalainen kauppakamari

— Suomalais-venäläinen kauppakamari

— Suomen tiedonsiirtoyhdistys STY

— Osuuskunta Viexpo

— Ulkomaisten investointien edistämissäätiö ja

— Helsinki-Finland Congress Bureau.

Vuoden 2000 talousarvioesityksessä perusteluja on jonkin verran muutettu. Pienten ja keski suurten yritysten osuuden tulee olla kaksi kolmasosaa järjestöjen asiakkaista. Samoin edellytetään, että päällekkäisyyksiä karsitaan ja että elinkeinoelämän järjestöjen ja yritysten osuus ulkomaankauppaa edistävien järjestöjen toiminnan menoista kasvaa.

Suomen kauppavaihto eräiden Lähi-idän maiden, Iranin, Syyrian, Arabiemiirikuntien liiton, Saudi-Arabian ja Egyptin kanssa on vähäistä. Suomen viennistä vain runsas prosentti suuntautuu näihin maihin ja tuonnista vain 0,02 %. Vientiosuoksina laskettuna Suomen vienti Lähi-itään on samaa suuruusluokkaa kuin vientimme esim. Etelä-Amerikkaan, joskin sieltä myös tuontimme on ollut koko tuonnistamme sentään prosentin luokkaa. Tunnusomaista Lähi-idän kaupalle on sen jatkuva ylijäämäisyys. Esimerkiksi kertomusvuonna Suomen vienti näihin maihin oli 36 kertaa tuontia suurempi. Valtiontilintarkastajien mielestä viennin ja tuonnin suhde on niin vääristynyt, että se tulee ennen pitkään vaikeuttamaan Suomen vientiä näihin maihin. Näin olisi myös Suomen oma etu, että tuontia pyrittäisiin määrätietoisesti kasvattamaan. Suomalaisen sahatavaran viennin vaikeutuminen Egyptiin vuoden 2000 alussa aiheutui EU:n komission asettamasta egyptiläisen varhaisperunan tuontikiellosta. Egyptihän katsoi, että kiello tehtiin Suomen toimesta. Mutta tässäkin yhteydessä Egyptin puolelta tuotiin esiin se, että sahatavaraa tulee ostaa ensi sijassa sellaisista maista, jotka harjoittavat tuontia Egyptistä. Tällaisiin vaatimuksiin on Suomen syytä varautua vastaisuudessa.

Vienti- ja tuontimäärien nykytasosta huolimatta Suomen olisi entistä enemmän kiinnitettävä huomiota tähän alueeseen. Myös Euroopan unionin mielenkiinto alueeseen on ollut voimakasta. EU pyrkii omalta osaltaan edistämään vapaakauppaa ja yhteiskunnallisia uudistuksia alueella, joskaan tulokset eivät toistaiseksi

ole olleet merkittäviä. Vuoden 2000 huhtikuun alussa järjestetty Euroopan unionin ja Afrikan johtajien kokous Kairossa varmasti kuitenkin on omiaan sitomaan EU:ta sekä Egyptiä ja Pohjois-Afrikan maita yhä läheisempään yhteistyöhön.

Finpron muutosprosessi on jatkunut jo useita vuosia. Uuden strategian mukaisesti Finpro on asiantuntija- ja palveluorganisaatio, jonka tavoitteena on nopeuttaa yritysten kansainvälistymistä ja vähentää siihen liittyviä riskejä. Muutoksensa ilmentymänä aiemmin Suomen Ulkomaankauppaliittona tunnettu järjestö muutti myös nimensä, joka otettiin käyttöön kertomusvuoden maaliskuussa. Samanaikaisesti Finpron toiminnan määrärahoja on supistettu ja tutkimus- ja tuotekehityshankkeisiin on suunnattu entistä enemmän varoja.

Valtiontilintarkastajien mielestä ei ole tarkoituksenmukaista supistaa tuotteiden markkinointia tukevaa avustusta ja vähentää vienninedistämiseen ja yritysten kansainvälistymiseen liittyviä määrärahoja. Huippu- tuotteiden kehittämisen yhteydessä tulee niiden markkinointia voimakkaasti tukea, koska muutoin niistä koi- tuvat edut siirtyvät ulkomaisille yrittäjille tai jäävät osittain tai kokonaan hyödyntämättä. Tämä on erityisen tärkeää sen vuoksi, että suomalaiset pk-yritykset joutuvat Suomen pienten markkinoiden vuoksi siirtymään viennin harjoittamiseen aiemmin kuin useimmat ulkomaiset kilpailijansa.

Valtiontilintarkastajat arvioivat tuoreeltaan kertomuksessaan vuodelta 1991 (s. 49—58) toteutettua muutosta, jolla vuoden 1992 valtion talousarviossa viennin-

edistämisen hallintoa kehitettiin niin, että kaupallisten sihteerien toiminta keskitettiin 1.9.1992 Suomen Ulkomaankauppalittoon. Kannanotossaan valtioneuvoston tarkastajat totesivat tuolloin, että kaupalliset sihteerit ovat antaneet tärkeän panoksen ulkoasiainministeriön perustehtävien ja ennen muuta kauppapoliittisten asioiden hoitamisessa. Kannanotossa ennakoitiin myös, että muutoksen johdosta yhteys edustuston ja kaupallisen sihteerin kesken vähitellen heikkenee, jolloin kaupallisen sihteerin tuki edustuston päällikölle kauppapoliittisissa asioissa katoaa, mikä aiheuttaa edustustoissa lisävoimavarojen tarvetta.

Valtioneuvoston tarkastajien mielestä näin on myös nyt käynyt. Kaupallisten sihteerien verkoston harventaminen ja toimipisteiden sulkeminen on käytännössä siirtänyt vienninedistämiseen liittyviä tehtäviä yhä enemmän edustustojen tehtäviksi. Kuitenkaan ei edustustoille ole osoitettu lisähenkilöstöä näiden tehtävien hoitamista varten. Kaupallisten sihteerien maksullisen toiminnan korostaminen ja kiinnostuksen suuntaaminen yritysten kansainvälistymisen edistämiseen siirtää heidän toimintansa pois perinteisestä vienninedistämisestä, jossa toimeksiantolaskutus on rajattua.

Nykyinen tilanne on kuitenkin mahdollista korjata. Valtioneuvoston tarkastajien mielestä edustustojen tulee ottaa yhä suurempi vastuu vienninedistämisestä ja yri-

tysten avustamisesta näissä kysymyksissä. Ulkoasiainhallinnolla on kattava edustustoverkosto, jonka avulla palvelut voidaan tarjota. EU:n yhteisen ulkopoliittikan kehittyessä Suomen edustustoille jää yhä vähemmän tarvetta hoitaa Suomen ja asemamaan välisiä kysymyksiä. Nykyiset ja mahdolliset lisävoimavarat tulevat suunnata uudestaan niin, että kaupallisten asioiden hoito ja viennin edistäminen tulevat yhä keskeisemmiksi tehtäviksi edustustoissa. Tämä on siksikin perusteltua, että myös EU-jäsenyyden aikana viennin edistäminen jää edelleenkin jäsenmaan omaksi tehtäväksi.

Valtioneuvoston tarkastajien Lähi-idän edustustojen tarkastuksen perusteella voidaan arvioida, että edustustoverkosto on tällä alueella voimavaroiltaan ohut mutta kattava. Jos ulkoasiainhallinnon koko ajan niukenevat voimavarat vaativat edustustoverkoston supistamista tällä alueella, supistukset tulisi kohdistaa niihin edustustoihin, joissa kaupallisten asioiden hoito ei muodosta pääosaa edustuston toiminnasta.

Valtioneuvoston tarkastajien tarkastusmatkasta 18.3.—1.4.2000 Iraniin, Syyriaan, Arabiemiirikuntien liittoon, Saudi-Arabiaan ja Egyptiin on laadittu erikseen tarkastuskertomus, joka on merkitty tiedoksi valtioneuvoston tarkastajien kokouksessa 7.6.2000. Kertomus on lähetetty tiedoksi ulkoasiainministeriölle ja kyseisille edustustoille.

Momentin 24.99.21 menojen budjetointikäytäntö (Tilapäinen edustus kansainvälisissä neuvotteluissa)

Nykytilanne

Kertomusvuoden talousarvioon sisältyi momentti 24.99.21, Tilapäinen edustus kansainvälisissä neuvotteluissa (arviomääräraha). Momentille myönnettiin 43 533 000 mk. Määrärahaa sai käyttää valtio- ja ministerivierailuista sekä kansainvälisiin ja kansainvälisten järjestöjen Suomessa pitämiin kokouksiin ja seminaareihin osallistumisesta aiheutuvien menojen maksamiseen. Määrärahaa sai käyttää myös tilapäisen työvoiman palkkioiden ja työnantajamaksujen maksamiseen. Momentin selvitysosana määrärahan lisätarve aiheutui valtio- ja ministerivierailujen sekä muun kansainvälisen kanssakäymisen lisääntymisestä Suomen EU-puheenjohtajuuteen liittyen.

Vuoden 1998 talousarviossa momentin perusteluissa todettiin, että momentin määrärahaa on tarkoitettu maksaa vastedes myös Suomeen suuntautuvien virallisten valtio- ja ministerivierailujen menot.

Valtion tulo- ja menoarvioesityksessä vuodelle 1983 (HE 119/1982 vp) momentin perusteluissa todettiin ensi kertaa, että momentin määrärahaa saadaan käyttää valtio- ja ministerivierailuihin ulkomaille sekä eri ministeriöiden ja laitosten kansainvälisiin järjestöihin suuntautuvien neuvottelumatkojen menoihin. Määrärahaesitys oli tuolloin 17 700 000 mk.

Kun kansainvälinen toiminta laajeni koskemaan yhä useampia yhteiskunnan toimintoja ja ministeriöitä, alettiin näitä menoja vähitellen budjetoida asianomaisten ministeriöiden omiin pääluokkiin. Muutos on nähtävillä myös momentin pääosan sisällössä. Vuoden 1990 talousarvion perusteluissa

ei enää mainittu eri ministeriöitä ja laitoksia. Momentin perusteluissa todettiin seuraavaa: "Määrärahaa saa käyttää valtio- ja ministerivierailuista ulkomaille sekä osallistumisesta kansainvälisiin ja kan-

sainvälisten järjestöjen Suomessa pitämiin kokouksiin ja seminaareihin aiheutuvien edustus-, matka- ja muiden kulutusmenojen maksamiseen."

Momentin käyttö v. 1996—99

	Valtiovierailut ¹	Ministerivierailut ²	Muu tilapäinen edustus ³	Momentin käyttö yhteensä
	mk			
1996	5 146 755	1 544 832	19 291 838	25 983 425
1997	11 121 898	2 916 235	20 766 287	34 804 421
1998	5 884 811	4 754 278	19 266 726	29 905 814
1999	14 910 011	2 816 673	23 835 182	41 561 865

¹ Tasavallan presidentin käyttämä osuus vierailuihin ja Suomeen tehtyihin vastavierailuihin.

² Pääosa ministerivierailujen menoista on aiheutunut ulkoasiainministeriön ministereiden (3–4 ministeriä) vierailuista. Pääministerin vierailukuluja kirjattiin momentille v. 1997 601 180 mk, v. 1998 871 259 mk ja v. 1999 1 105 471 mk.

³ Tämä kohta sisältää ulkoasiainministeriön virkamiesten kansainvälisestä toiminnasta aiheutuvat menot.

Taulukosta nähdään, että ulkoasiainministeriön osuus momentin koko määrärahasta on supistunut. Vuonna 1996 ulkoasiainministeriön oma käyttö oli n. 74 %, mutta kertomusvuonna se oli enää vajaat 60 %. Kertomusvuonna tasavallan presidentin käyttöosuus momentin määrärahasta oli n. 36 %.

Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan momentti on vakiintunut sisältämään pääsääntöisesti vain maamme ulkopolitiikan kannalta keskeiset tahot: tasavallan presidentin, pääministerin ja ulkoasiainministeriössä toimivat ministerit sekä ulkoasiainministeriön virkamieskunnan.

Valtioneuvoston kanslia on jo 8.10.1997 antanut ohjeen, joka koskee menettelytapoja maksettaessa ulkoasiainministeriön määrärahoista pääministerin ulkomaanmatkoja. Ohjeen mukaan pääministerivierailut maksaa ulkoasiainministeriö, mutta Brysseliin suuntautuvat EU-toimielinten kokousmatkat maksaa valtioneuvoston kanslia. Jos pääministeri tuolloin tapaa toisen maan pääministerin tai jos kyse on virallisesta vierailusta, maksaja on ulkoasiainministeriö. Pohjoismaiset matkat maksaa valtioneuvoston kanslia, ellei kyse ole virallisesta pääministerivierailusta, jolloin matkan maksaa ulkoasiainministeriö.

Ulkoasiainministeriön mielestä tämän ohjeistuksen ansiosta momentin määrärahojen käyttö ja seuranta eivät aiheuta ongelmia.

Tasavallan Presidentin matkojen osalta tällaista ohjetta ei ole tehty. Vuodesta 1998 lähtien on tasavallan presidentin kanslian kanssa sovitun mukaisesti toimittu siten, että tasavallan presidenttiä koskevilta osin laskujen numerotarkastus, asiallinen tarkastus, hyväksyntä sekä menojen tiliointi

tehdään tasavallan presidentin kansliassa. Tiedot lähetetään maksatusta varten ulkoasiainministeriöön. Talousarvion pääluokassa 21, Tasavallan Presidentti, ei ole erikseen momenttia hänen matkojaan varten. Mainittakoon, että talousarvion pääluokassa 23, Valtioneuvosto, on momentti 23.01.20 pääministerin matkustusmenojen korvaamiseen.

Muutosesitys valtion vuoden 2000 talousarvioesityksessä

Vuosia 2000—03 koskevan kehyspäätöksen sekä vuoden 2000 talousarvion valmistelun yhteydessä ulkoasiainministeriö otti esiin kysymyksen momentin 24.99.21 määrärahan jakamisesta tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön pääluokkien kesken.

Lähtökohtana olivat valtion taloushallinnossa laajasti noudatettavat nk. klassiset budjettiperiaatteet. Niiden kautta varmistetaan mm. parlamentin budjettivalta, vastuullisen taloudenhoidon peruseriaatteet ja yleinen perusta sekä eduskunnan ja hallituksen tasolla että valtionhallinnon sisällä. Yksi keskeinen budjettiperiaatteista on ulkoasiainministeriön mielestä aiheuttamisperiaate. Sen mukaisesti menot ja tulot kohdistetaan sen viraston maksettavaksi, joka on ne aiheuttanut.

Ulkoasiainministeriön tavoitteena oli saattaa pääluokan 24 budjetointi vastaamaan paremmin niitä ehdotuksia ja periaatteita, joita valtiovarainministeriön asettama työryhmä 15.1.1998 jättämässään ehdotuksessa teki valtion talousarvion luku- ja momenttirakenteen ja yksityiskohtaisten perustelujen uudistamiseksi vuoden 1999 talousarviossa (VM:n työryhmämuistioita 2/98).

Yksi valtiovarainministeriön työryhmän keskeisistä ehdotuksista oli, että nk. erittelyperiaatteen kanssa ristiriidassa olevat tapaukset tulisi ottaa tarkastelun kohteeksi ja pääsääntöisesti palauttaa noudattamaan hyvän budjetoitavan mukaista rakennetta. Tällä työryhmä tarkoitti niitä tapauksia, joissa momentin määrärahasta saa maksaa eri menolajeja (sekamomentti) tai joissa kahdelta tai useammalta momentilta voi maksaa saman käyttötarkoituksen menoja (pällekkäisbudjetointi).

Valtiovarainministeriön työryhmämuistion liitteeseen 1 sisältyi, tosin kysymysmerkein varustettuna, ehdotus siirtää suomalaisten rauhanturvajoukkojen ylläpitomenot ulkoasiainministeriön pääluokasta puolustusministeriön pääluokkaan. (Asiasta enemmän tämän kertomusosauuden lopussa.)

Ulkoasiainministeriön tarkoituksena oli siirtää ministeriön omaan toimintaan liittyvät momentin 24.99.21 menot ulkoasiainhallinnon toimintamomentille. Tässä yhteydessä katsottiin tarkoituksenmukaiseksi aiheuttamisperiaatetta noudattaen siirtää valtiovierailuista ja muista tasavallan presidentin vierailuista sekä muiden valtionpäämiesten vierailuista Suomeen aiheutuvat menot pääluokkaan 21, Tasavallan Presidentti, ja vastaavasti pääministerin vierailuista ja vastaavantasoisista vierailuista Suomeen aiheutuvat menot pääluokkaan 23, Valtioneuvosto.

Vuoden 2000 talousarvion valmistelun edetessä kävi ulkoasiainministeriön mielestä ilmeiseksi, että ehdotettuja siirtoja muihin pääluokkiin ei ollut mahdollista toteuttaa. Näin ollen hallituksen esityksessä vuoden 2000 valtion talousarvioksi (HE 40/1999 vp) toteutettiin ulkoasiainministeriön omaan toimintaan kohdistuvien määrärahojen siirto (yhteensä 32 950 000 mk) momentille 24.01.21, mutta edellä käsitellyt muihin pääluokkiin kohdistuvat erät jäivät momentille 24.99.21. (Pienempi siirto, yhteensä 250 000 mk momentille 23.02.21, koski EU-sihteeristön siirrosta aiheutuvia menoja).

Hallituksen esitykseen sisältyvän momenttia 24.99.21 koskevan ehdotuksen mukaan "Määrärahaa saa käyttää Tasavallan Presidentin ja pääministerin vierailuista sekä vastaavantasoisista vierailuista Suomeen aiheutuvien menojen maksamiseen. Määrärahaa saa käyttää myös näihin liittyvän tilapäisen työvoiman palkkioiden ja työnantajamaksujen maksamiseen."

Valtiovarainministeriön 2.11.1999 eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle toimittaman korjausehdotuksen mukaisesti momentin päätösosan käyttötarkoitus palautettiin ennalleen ja vuoden 2000 talousarviossa momentille myönnettiin 39 750 000 mk.

Näin vuoden 2000 talousarviossa momentin perusteluosa on samanlainen, kuin se oli vuoden 1999 talousarviossa (VaVM 33/1999 vp).

Yleisiä budjettiperiaatteita

Yleisillä budjettiperiaateilla on yleensä kytkentöjä voimassa olevaan oikeuteen. Osa niistä saa perustelunsa suoraan perustuslaista tai voidaan siitä johtaa. Budjettiperiaatteet tiivistävät sen kehityksen tuloksen, joka päättyy budjettivallan siirtymiseen kansanedustuslaitokselle. Näiden 1800-luvun kuluessa ranskalaisessa valtiokäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa syntyneiden periaatteiden mukaan rakennettiin myös Suomen valtiontaloutta koskeva päätöksentekojärjestelmä itsenäistymisen jälkeen.

Budjettiperiaatteina on yleensä pidetty ainakin seuraavia periaatteita: talousarvion täydellisyys-, vuotuisuus-, brutto-, tasapaino-, yleiskatteisuus-, julkisuus-, yhtenäisyys-, luotettavuus-, tulojen sitomattomuus-, selvyys-, ennakkollisuus- ja erittelyperiaate.

Budjettiperiaateilla on keskeinen merkitys eduskunnan budjettivallan kannalta. Periaatteet on tarkoitettu eduskunnan budjettivallan suojaksi.

Esimerkiksi täydellisyysperiaate edistää kokonaisnäkemysten ja yleiskatsauksellisuuden saamista valtiontalouteen. Talousarvion selvyysperiaateella tarkoitetaan sitä, että talousarvion on oltava niin selväpiirteinen, ettei sen soveltamisen valvonta muodostu liian hankalaksi. Selvyysperiaate myös edellyttää, että menot kohdistetaan menojen aiheuttajaan ja ettei samanlaisia menoja makseta eri pääluokkien momenteilta.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 6 §:n mukaan menot ryhmitellään menoarviossa hallinnonaloittain pääluokkiin. Hallinnonalojen yhteiset menot voidaan kuitenkin merkitä erikseen yhteen tai useampaan pääluokkaan. Tätä lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 108/1987 vp) perusteluissa todettiin, että hallinnonalojen yhteiset menot voitaisiin merkitä erikseen yhteen tai useampaan pääluokkaan. Yhteisillä menoilla tarkoitetaan menoja, joita ei ole voitu tai katsottu tarkoituksenmukaiseksi jakaa hallinnonaloille menojen luonteen, menojen hallinnonaloittaisen ennakoinnattomuuden tai toiminnan laadun vuoksi.

Valtiontilintarkastajien aiempia kannanottoja

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 1997 (s. 64—66) käsitelleet suomalaisten valvontajoukkojen ylläpitomenojen budjetoitikäytäntöä. Kannanotossaan valtiontilintarkastajat toteivat seuraavaa:

"Nykyinen tilanne, jossa suomalaisten valvontajoukkojen ylläpitomenoista osa on budjetoitu ulkoasiainministeriön hallinnonalalle ja osa puolustusministeriön hallinnonalalle, on erittäin epätarkoituksenmukainen. Puolustusministeriön hallinnonalan menoista osa on siis siirretty ulkoasiainministeriön hallinnonalan kannettavaksi.

Budjetointikäytäntö aiheuttaa sen, että ulkoasiainministeriön pääluokassa on momentti, varsin isokin markkamäärältään eli kertomusvuonna yli 180 Mmk, jota ulkoasiainministeriö ei voi lainkaan seurata tai jonka riittävyyteen tai käyttöön se ei voi

vaikuttaa. Kun valtiovarainministeriö esim. tarvitsee tietoja määrärahasta, se kääntyy ulkoasiainministeriön puoleen. Ulkoasiainministeriö hankkii tiedot puolustusministeriöltä ja näiden perusteella sitten vastaa valtiovarainministeriön selvityspyyntöön.

Valtiontilintarkastajien mielestä nykyistä budjettimenettelyä pitäisi muuttaa siten, että sekä joukkojen ylläpitomenot että toimintamenot sisältyvät puolustusministeriön pääluokkaan. Nykyisestä kahtiajaosta tulee luopua. Tämä helpottaa määrärahan käytön valvontaa ja seurantaa."

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että eri hallinnonalojen menoja maksetaan jonkin muun hallinnonalan momentilta. Valtion talousarvion seurannan ja valvonnan kannalta on perusteltua, että jokaisen hallinnonalan omat menot ovat nähtävissä sen omissa pääluokassa. Myös eduskunnan budjettivallan toteutumisen kannalta tämän periaatteen soveltaminen on tärkeää. Monen eri toimijan menojen sekoittaminen jollekin yhteiselle momentille ei edistä tämän periaatteen toteutumista.

Tämän vuoksi tasavallan presidentin samoin kuin

pääministerin menojen maksaminen ulkoasiainministeriön momentilta 24.99. 21 tulisi lopettaa ja määrärahat siirtää pääluokkiin 21, Tasavallan Presidentti, ja 23, Valtioneuvosto.

Suomen ulkoasioiden hoito voidaan varmasti monellakin eri perusteella nähdä sellaiseksi yhteiseksi toiminnoksi, jota ulkoasiainministeriön lisäksi hoitavat sekä tasavallan presidentti että pääministeri. Tästäkin huolimatta valtiontilintarkastajat näkevät parhaaksi ratkaisuksi sen, että jokaisen toimijan menot maksetaan heidän omilta momenteiltaan.

Oikeusministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet tarkastuksen oikeusministeriössä 3.3.2000 (kansliapäällikkö Kirsti Rissanen) ja Vankeinhoidon koulutuskeskuksessa 23.2.2000 (johtaja Aimo Myllylä).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet vankeinhoitolaitoksen työtoimintaa, vankeinhoidon henkilöstön koulutusjärjestelmää, maksutonta oikeudenkäyntiä ja oikeusapua koskevia kysymyksiä sekä ulosotto- ja konkurssilainsäädännön kehittämistä ja konkurssiasiamiehen toimintaa. Ministeriön tarkastuskäynnillä käsiteltiin ministeriön toimintaa kertomusvuonna, kansalaisten luottamusta tuomioistuinten toimintaan, rikollisuuden kehitystä ja ulosottolainsäädännön kokonaisuudistusta. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen tarkastuskäynnillä käsiteltiin keskuksen toimintaa ja tulostavoitteiden toteutumista, vankeinhoidon henkilöstön koulutusjärjestelmää, koulutustoiminnan suhdetta yleiseen ammatilliseen koulutukseen ja vankeinhoitolan ammattikorkeakouluopetuksen valmistelua.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastaannut ylitarkastaja Seppo Niemi. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 4.4.2000, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi vankeinhoidon koulutusjärjestelmä, maksuton oikeudenkäynti ja oikeusapu sekä kansalaisten luottamus tuomioistuihin. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 7.6.2000.

Vankeinhoidon henkilöstön koulutus

Vankeinhoidon koulutuskeskus vastaa vankeinhoidon ammatillisesta perus- ja jatkokoulutuksesta sekä henkilöstön täydennyskoulutuksesta. Koulutustoiminnan keskeinen lähtökohta on koulutuksen tarve vankiloissa. Koulutuksen sisällölliset tavoitteet määräytyvät vankeinhoidon tavoitteista ja toimintaperiaatteista. Vankeinhoidon koulutuskeskuksesta on annettu asetus (735/1990).

Vankeinhoidon tutkintoihin johtava koulutus koostuu vankeinhoidon perustutkinnosta, pätevyitysmiskoulutuksesta ja vankeinhoitotutkinnosta. Vankeinhoidon perustutkinto on laajuudeltaan 53 opintoviikkoa. Se antaa pätevyiden laitosten valvonta- ja ohjaustehtäviin. Koulutuksen tavoitteena on monipuolinen ja vuorovaikutteinen vartijan ammattitaito. Vankeinhoitotutkinto on laajuudeltaan 36 opintoviikkoa. Se antaa valmiudet vankeinhoidon esimiestehtäviin, esim. ylivartijaksi. Vankeinhoidon perustutkinto ja vankeinhoitotutkinto ovat yhdessä muodostaneet yleisen koulutusjärjestelmän mukaisen vankeinhoitoalan opistotason tutkinnon. Vankeinhoidon ylintä tutkintoa ei ole järjestetty vuoden 1989 jälkeen.

Pätevyitysmiskoulutuksen tarkoituksena on antaa yleinen pätevyys vartijan tehtäviin muualta valtion hallinnosta vankeinhoitolaitoksen palvelukseen siirtyville, tehtävien mahdollisen muuttamisen vuoksi uudelleen koulutusta tarvitseville sekä jossakin muussa oppilaitoksessa alan koulutuksen saaneille. Pätevyitysmiskoulutus tuottaa perustutkintoa vastaavan pätevyiden vartijan virkoihin.

Oikeusministeriön mielestä vankeinhoitoalan koulutuksen kehittäminen on välttämätöntä mm. seuraavista syistä: vankien ongelmat ovat entistä monimuotoisempia, ulkomaalaisten vankien määrä on lisääntynyt ja lisääntynee lähivuosina entistään sekä vankeinhoito on omaksunut uusia toimintamuotoja ja -ohjelmia kyetäkseen parantamaan vankien edellytyksiä elää rikoksetonta elämää. Tärkeä vankeinhoitoalan koulutuksen kehittämisvaatimus liittyy yleisen koulujärjestelmän muuttumiseen.

Viime vuosina vankeinhoidon tavoitteenasettelussa on korostunut uusintarikollisuuden vähentäminen. Koulutuksessa tämä on näkynyt siten, että erityisesti täydennyskoulutuksessa on keskitytty vangeille suunnattujen, entistä monipuolisempien toimintaohjelmien käyttöönottoon. Esimerkkeinä tällaisista mainittakoon cognitive skills -kurssit,

päihdehuollolliset toimintaohjelmat sekä vankien työ- ja toimintakyvyn arviointimenetelmän käyttöönotto. Tietotekniikan kehittyminen ja Suomen kansainvälistyminen ovat näkyneet myös vankeinhoidon opetuksessa.

Vuoden 1999 alusta uudistettiin vankeinhoidon perustutkinnon opiskelijavalintaa. Uudistuksen myötä perustutkintovalinnoista päättää oikeusministeriön vankeinhoito-osasto oikeusministeriön nimeämän valintalautakunnan esityksestä. Aiemmin vankeinhoito-osasto teki päätöksen Vankeinhoidon koulutuskeskuksen johtokunnan esitykses-

tä. Itse valintaperusteissa korostetaan perustutkintoa suorittamaan valittavien opiskelijoiden soveltuvuutta vankeinhoitoalalle, huomioon otetaan hakijoiden sekä henkiset että fyysiset ominaisuudet.

Vuoden 1998 lopussa valmistuivat sekä vankeinhoitolaitoksen henkilöstöstrategia että vankeinhoidon ja kriminaalihuollon periaateohjelma, jotka antavat suuntaa vankeinhoidon koulutuksen kehittämislle.

Vuosina 1995—99 Vankeinhoidon koulutuskeskuksen oppilasmäärät ovat olleet seuraavat:

Tutkintokoulutus	1995	1996	1997	1998	1999
Opiskelijoita	124	129	130	150	140
Koulutuspäiviä	10 873	11 824	14 028	15 572	16 789

Täydennyskoulutus	1995	1996	1997	1998	1999
Tilaisuuksia	126	131	124	96	158
Opetuspäiviä	332	313	276	208	433
Osallistujia	2 810	2 783	3 176	2 871	3 998
Koulutuspäiviä	7 067	6 292	6 404	6 037	9 996

Vuosina 1995—99 Vankeinhoidon koulutuskeskuksen kustannukset ovat olleet seuraavat:

Kustannukset	1995	1996	1997	1998	1999
	mk				
Tutkintokoulutus	3 852 519	4 373 605	4 416 493	4 980 288	5 044 591
Täydennyskoulutus	1 347 325	1 218 581	1 314 149	1 562 174	2 388 935

Vuosina 1995—99 on Vankeinhoidon koulutuskeskuksessa ollut opetushenkilöstöä 12. Muuta henkilökuntaa on 14.

Oikeusministeriön vankeinhoito-osastolla ja Vankeinhoidon koulutuskeskuksessa on jo useiden vuosien ajan pidetty välttämättömänä sitä, että vankeinhoidon perus-, jatko- ja täydennyskoulutusta kehitetään yleisen ammatillisen koulutuksen kehittämisperiaatteiden mukaisesti, jottei vankeinhoitoala jäisi jälkeen muiden alojen ammatillisen koulutuksen kehityksestä. Koko ammatillisen koulutuksen kenttää koskevan uudistuksen yhteydessä kyettäneen ministeriön mielestä toteuttamaan vankeinhoitoalan tarvitsema koulutuksen monipuolistaminen ja avautuminen. Tämä on välttämätöntä jo siksi, että vankeinhoito voisi varmistaa kilpailukykyänsä lähivuosina ennakoitavissa olevassa työ-

voimapoltilanteessa. Vankeinhoidolla on sisällöllisiä yhtäläisyyksiä ainakin sosiaalitoimeen, poliisitoimeen ja muuhun oikeushallinnon alaan. Vankeinhoidon koulutuksella on kiinteä sisällöllinen yhteys myös kriminaalihuoltoon ja pääosin Kriminaalihuoltoyhdistyksen toimeenpanemiin yhdyskuntaseuraamusten toimeenpanoon.

Vankeinhoidon koulutuksen kehittämiseksi on tehty useita arvioita ja tunnusteluja, jotta sitä voitaisiin muuttaa ammatillisen koulutuksen yleisten suuntausten mukaisesti. Kyse on kuitenkin niin vakiintuneesta järjestelmästä, että uudistuksen toteuttaminen edellyttää hyvin huolellista pohdintaa ja selvyyttä valittavien vaihtoehtojen eduista ja haitoista.

Vankeinhoito-osasto on jo pitkään ollut sitä mieltä, että alalle tulee kehittää ammattikorkea-

koulututkinto, joka tuottaa kelpoisuuden esimiestehtäviin ja ylempiin virkamiestehtäviin. Oman ammattikorkeakoulun perustaminen ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, koska ammattikorkeakoulututkintoa edellyttävien tehtävien määrä on vankienhoitolaitoksessa varsin pieni. Tarkoituksenmukaisempaa olisi tutkinnon suorittaminen esim. jossakin jo olemassa olevassa ammattikorkeakoulussa. Tutkinto voisi kuitenkin koostua useammassa ammattikorkeakoulussa suoritettavista osista eli moduleista. Opiskelija voisi suorittaa osat esim. jossakin sosiaalialan ammattikorkeakoulussa, poliisiammattikorkeakoulussa tai taloudellishallinnollisen alan opetusta järjestävässä oppilaitoksessa. Tutkinnon sisältö voisi vaihdella tietyissä rajoissa sen mukaan, mihin vankeinhoidon tehtäviin opiskelija haluaa erityisesti pätevöityä.

Koulutuksen arviointi ja kehittämistarpeet

Vankeinhoidon koulutuskeskus aloitti oman toimintansa laadun arvioinnin v. 1998. Arviointia on suoritettu sekä itsearviointina että yhdessä Poliisiammattikorkeakoulun, Poliisikoulun sekä Raja- ja merivartiokoulun kanssa. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen opettajat ovat keskittyneet erityisesti vankeinhoidon perustutkinnon arviointiin ja kehittämiseen. Arvioinnin tuloksena on havaittu kehittämistarpeita, ja kehitystyötä on myös tehty: on opeteltu yhteisöllistä työtapaa, määriteltä entistä syvemmin opetuksellisia periaatteita ja suoritettu uusia koulutustarvekyselyjä laitoksille.

Oikeusministeriön arvion mukaan vankeinhoidon koulutusjärjestelmä on varsin toimiva. Vankeinhoito on hyvin erityinen ala, mutta sen ominaispiirteet ja tarpeet kytetään nykyisessä koulutusjärjestelmässä ottamaan hyvin huomioon. Vankeinhoidon koulutuskeskuksella on hyvä vankeinhoidon kokonaistietämys, jota se kykenee välittämään alan henkilöstölle. Se, että oma koulutusjärjestelmä on luonteeltaan suljettu, on tämän järjestelyn selvä ja vakava haittapuoli. Vankeinhoidon koulutusjärjestelmä ei ole sopusoinnussa nykyisen, laaja-alaisuuteen ja valinnaisuuteen tähtäävän yleisen ammatillisen koulutusjärjestelmän kehittämisajatuksen kanssa. Alalle hakeutuvien henkilöiden mahdollisuudet siirtyä tehtävistä toisiin oikeusministeriön hallinnonalan sisällä ja toisille hallinnonaloille ovat rajoitetut. Viimeksi mainituista syistä vankeinhoidon nykyinen koulutusjärjestelmä ei ole omiaan nostamaan alan koulutusstatusta eikä ammatti-identiteettiä.

Vankeinhoidollinen koulutus on suunnattu pienelle joukolle. Vuosittain alan oman peruskoulutuksen saa n. 140 opiskelijaa. Kaikkiaan vankein-

hoidossa on henkilökuntaa n. 2 500. Henkilöstö on jakautunut moniin eri ammattiryhmiin, joilla jokaisella on omat koulutukselliset erityistarpeensa sekä yhteiset vankeinhoidolliset täydennyskoulutustarpeensa. Koska koulutettavia on varsin vähän ja koska henkilökunta on jakautunut moniin ammattiryhmiin, oman koulutusjärjestelmän ylläpitäminen ei näytä puhtaasti koulutettavien määrän ja kustannusten perusteella kovinkaan tehokkaalta.

Opetushallituksen tekemät koulutusselvitykset

Opetushallituksen tekemässä oikeusministeriön hallinnonalan koulutusselvityksessä (Oikeusministeriön hallinnonalan koulutuksen nykytila ja kehittämisvaihtoehdot, väliraportti 7.5.1999) on vankeinhoidon koulutuksen kehittämisen osalta tutkittu kahta vaihtoehtoa vartijan koulutuksen uudistamiseksi: 1. nykyisen tutkinnon kehittäminen ja 2. ammattitutkinto.

1. Jos vankeinhoidon peruskoulutus jää oikeusministeriön hallinnonalalle, se voidaan järjestää nykyiseen tapaan Vankeinhoidon koulutuskeskuksessa tai mahdollisesti perustettavassa oikeusministeriön hallinnonalan koulutuskeskuksessa. Viimeksi mainitussa vaihtoehdossa koulutuksen resurssit saataisiin nykyistä tehokkaampaan käyttöön, mutta samalla voitaisiin kuitenkin säilyttää läheiset yhteydet vankilalaitokseen ja ministeriön vankeinhoito-osastoon. Tällä vaihtoehdolla voitaisiin myös vahvistaa oikeuslaitoksen omaa identiteettiä ja toimintakulttuuria sekä vähentää ongelmalliseksi koettua vankeinhoidon koulutuksen sisäänpääntämyisyyttä.

2. Koulutus siirretään opetusministeriön hallinnonalalle tai suoritetaan näyttötutkintona.

Näissä molemmissa vaihtoehdoissa nähdään kuitenkin ongelmia. Koska kyseessä on julkisen vallan viranomaistehtäviin tähtäävä koulutus, sen toteutukseen tarvitaan riittävän pitkä työskentely vankiloissa. Ulkopuolisten koulutuksen järjestäjien, jotka järjestäisivät tutkintoon valmistavaa koulutusta, olisi vaikea saada sovitua riittävää työharjoittelua vankiloissa. Vankilalaitos ei todennäköisesti sitoutuisi näin suureen ohjauspanokseen, jos koulutuksen järjestäjä olisi ulkopuolinen. Opiskelijan turvallisuudesta ja muista vastuukysymyksistä voisi aiheutua ongelmia. Tutkintoon valmistavan koulutuksen järjestäjäksi halukkaita saattaisi olla myös vaikea löytää.

Opetushallituksen käsityksen mukaan esimiestehtäviin ja ylempiin virkamiestehtäviin kelpoisuuden tuottavaa koulutusta varten vankeinhoitolalle olisi syytä kehittää oma ammattikorkeakoulututkinto. Ammattikorkeakoulututkinto lisäisi vankein-

hoidon ammattien arvostusta ja auttaisi saamaan tehtäviin päteviä hakijoita. Se tarjoaisi myös etenemismahdollisuuden vankeinhoitoalalla toimiville.

Selvityksessään Opetushallitus on esittänyt vaihtoehtoja oikeusministeriön henkilöstökoulutuksen organisoinniseksi.

Yhden vaihtoehtoon mukaan oikeusministeriön hallinnonalalla toimisi koulutuskeskus, mutta ammattikorkeakoulututkinnot suoritettaisiin muun hallinnonalan ammattikorkeakoulussa. Vankeinhoidon koulutuksen kannalta tämä vaihtoehto merkitsisi sitä, että koulutuskeskus antaisi vankeinhoidon tutkintoonjohtavan koulutuksen eli vartijakelpoisuuden ja jokin opetusministeriön alainen ammattikorkeakoulu, poliisiammattikorkeakoulu tai sisäisen turvallisuuden ammattikorkeakoulu antaisi opetuksen vankeinhoitoalan ammattikorkeakoulututkintoa varten.

Toisen vaihtoehtoon mukaan oikeusministeriön hallinnonalalla olisi oman koulutuskeskuksen yhteydessä oma ammattikorkeakoulu, jossa suoritettaisiin vankeinhoitoalan ammattikorkeakoulututkinto.

Kolmannen vaihtoehtoon mukaan oikeusministeriön hallinnonalan täydennyskoulutus säilytettäisiin nykyisellään ja ammattikorkeakoulututkinnot suoritettaisiin muun hallinnonalan ammattikorkeakoulussa. Tässä vaihtoehdossa vankeinhoidon tutkintoonjohtava koulutus ja täydennyskoulutus annettaisiin edelleen Vankeinhoidon koulutuskeskuksessa ja ammattikorkeakoulututkinto-opetus opetusministeriön alaisessa ammattikorkeakoulussa, poliisiammattikorkeakoulussa tai sisäisen turvallisuuden ammattikorkeakoulussa.

Vankilavirkailijoiden Liitto VVL r.y. on antanut lausunnon oikeusministeriölle edellä selostetusta Opetushallituksen tekemästä koulutusselvityksestä 31.8.1999. Lausunnon mukaan suurin ongelma vankeinhoidon koulutuksessa on tällä hetkellä se, että vankeinhoitoalalla ei ole enää etenemistietä. Tämä aiheuttaa ongelmia jo rekrytointivaiheessa, koska hakijat saattavat suuntautua enemmän aloille, joissa etenemismahdollisuudet ovat selkeämpiä kuin vankeinhoitoalalla. Jatkokoulutusmahdollisuus motivoisi henkilöstöä, ja jatkokoulutus tuottaisi myös laitosille henkilöstöä erilaisiin esimiestehtäviin. Vaikka henkilöstön palkkaaminen alan ulkopuolelta on jossain määrin hyväksi, aiheutuu VVL:n mukaan ongelmia, mikäli kaikkiin johtajan, apulaishohtajan ja hallintopäällikön tehtäviin rekrytoidaan henkilöt alan ulkopuolelta.

Ammattikorkeakoulututkinto tulisi liiton mielestä järjestää siten, että se antaisi pätevyyden vankeinhoitolaitoksen tehtäviin ja olisi myös rinnastettavissa vastaavan tasoihin muihin tutkintoihin. Tällainen järjestely mahdollistaisi myös tarvittaessa alan tai tehtävien vaihtamisen. Koulutus voisi muodostua yleisestä osasta ja tiettyihin vankeinhoitolaitoksen tehtäviin erikoistuvasta osasta. Liiton mukaan vankeinhoitolaitoksen voidaan katsoa olevan osa yhteiskunnan rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää, joten ammattikorkeakoulu sijoittuisi sen mielestä luontevimmin poliisiammattikorkeakouluun tai mahdollisesti perustettavaan sisäisen turvallisuuden ammattikorkeakouluun.

Jatkotoimenpiteet

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän selvittämään hallinnonalallaan tarvittavaa tutkintoon johtavaa koulutusta. Selvitystyön keskeinen tehtävä on kartoittaa nykyisen koulutusjärjestelmän epäkohdat ja tehdä esitykset niiden korjaamiseksi.

Selvityksessä keskitytään ammattikorkeakoulututkintoihin ja näyttötutkintoihin suoritettaviin ammatillisiin tutkintoihin. Työryhmän tulee selvittää myös, mistä oikeushallinnon alalle rekrytoidaan henkilöstöä ja millaisia tutkintoja näillä on. Työn lähtökohdaksi luodaan näkemys siitä, millaista henkilöstöä oikeusministeriön hallinnonalalla tarvitaan pidemmällä aikavälillä, esim. kymmenen vuoden kuluessa. Tämän perusteella päätellään, minkälaisia tutkintoja edellä mainittuja tehtäviä hoitavat virkamiehet ja työntekijät tarvitsevat. Selvitystyön käynnistyessä on hahmoteltu oikeushallinnon ammattikorkeakoulututkintojen vaihtoehtoja:

1. Kehitetään vain vankeinhoidon ammattikorkeakoulututkinto.
2. Kehitetään kaksi ammattikorkeakoulututkintoa: vankeinhoidon ammattikorkeakoulututkinto sekä muun oikeusalan ammattikorkeakoulututkinto.
3. Kehitetään vankeinhoidon ammattikorkeakoulututkinto. Muut oikeusalan ammattikorkeakouluopinnot tulevat jonkin jo olemassa olevan ammattikorkeakoulututkinnon koulutusohjelmaksi tai suuntautumisvaihtoehdoksi.
4. Kehitetään yksi oikeusalan ammattikorkeakoulututkinto, jossa on useita eri koulutusohjelmia tai suuntautumisaloja.

Vankeinhoidon henkilöstön koulutuksen toteutuksen lähtökohtina ovat olleet vankeinhoidon koulutustarpeet sekä yleiset vankeinhoidon tavoitteet ja toimintaperiaatteet. Koulutuksen kehittämistarpeet ovat lisääntyneet viime vuosina mm. siksi, että vankien ongelmat ovat monimuotoistuneet, ulkomaalaisten vankien määrä on kasvanut ja vankeinhoito on omaksunut uusia toimintamuotoja parantaakseen vankien edellytyksiä elää rikoksetonta elämää. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan koulutuksen kehittämisessä on kyetty ottamaan huomioon nämä viime vuosien kehittämishaasteet ja myös vankeinhoitolan toiminnan erityispiirteet.

Valtiontilintarkastajien mielestä koulutusjärjestelmän ongelmaksi on muodostunut sen sisänpäinkäänntyneisyys ja se, että järjestelmä toimii vain vankeinhoitolan koulutustarpeita palvelevana suljettuna järjestelmänä. Nykyinen koulutus tuottaa pätevyyden vain tiettyihin vankeinhoitoalan tehtäviin. Sen sijaan se ei tuota pätevyyttä oikeusministeriön hallinnonalan eikä muidenkaan hallinnonalojen tehtäviin. Vankeinhoidon koulutus ei täten ole myöskään sopusoinnussa ammatillisen koulutuksen yleisten kehittämisperiaatteiden kanssa, sillä nykyisen ammatillisen koulutuksen keskeisiä tavoitteita ovat valinnaisuus ja laaja-alaisuus. Juuri koulutuksen laaja-alaisuus tarjoaa koulutuksen saaneille monipuoliset mahdollisuudet hakeutua myöhemmin eri alojen erilaisiin tehtäviin.

Toinen merkittävä vankeinhoitoalan koulutuksen ongelma on valtiontilintarkastajien mielestä aiheutunut siitä, että vankeinhoidon johto- ja esimiestehtäviin pätevyyden tuottavaa, perustutkinnon jälkeistä vankein-

hoitotutkinnon koulutusta ei ole järjestetty vuoden 1989 jälkeen, eikä tilalle ole kehitetty uuttakaan koulutusta tai tutkintoa. Tämän seurauksena vankeinhoidon henkilöstöllä ei ole enää luonnollista etenemisväylää vankeinhoidon perustehtävistä esimies- ja johtotehtäviin, vaan näihin tehtäviin henkilöstö rekrytoidaan vankeinhoitoalan ulkopuolelta. On selvää, että mainitun etenemisväylän puuttuminen vaikuttaa kielteisesti henkilöstön työmotivaatioon. Vähäiset etenemismahdollisuudet vaikuttavat myös alalle hakeutumiseen. Valtiontilintarkastajat pitävät perusteltuna vankeinhoidon koulutusviranomaisten huolta siitä, ettei alalle saada heikkojen etenemismahdollisuuksien johdosta tulevaisuudessa hankittua riittävästi pätevää henkilökuntaa.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että mainitut vankeinhoidon henkilöstön koulutuksen epäkohdat saadaan poistettua mahdollisimman pian. Keskeinen tehtävä tässä kehittämistyössä on ammattikorkeakoulutasoisen koulutuksen aikaansaaminen palvelemaan vankeinhoitoalan koulutustarpeita. Tehtävässä onnistuminen edellyttää valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan tehokasta yhteistyötä vankeinhoitoviranomaisten ja ammattikorkeakoulutoiminnasta vastuussa olevan opetusministeriön sekä ammattikorkeakoulujen edustajien välillä. Valtiontilintarkastajien mielestä kyseistä koulutusta luotaessa tulisi hyödyntää olemassa olevien ammattikorkeakoulujen koulutustarjontaa ja koulutusmahdollisuuksia, sillä vankeinhoidon koulutuksella on yhtymäkohtia ainakin poliisikoulutukseen sekä sosiaalialan, talouden ja hallinnon koulutukseen.

Oikeusapu ja maksuton oikeudenkäynti

Oikeusapujärjestelmien kehittäminen

Oikeusministeriö asetti v. 1996 toimikunnan valmistelemaan oikeusapulainsäädännön kokonaisuudistusta. Julkiset oikeusapulpalvelut -toimikunta luovutti tammikuussa 1997 periaatemietintönsä (KM 1997:1), jonka pohjalta valmisteltiin hallituksen esitys oikeusapulaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotettiin, että maksuton oikeudenkäynti ja yleinen oikeusapu korvattaisiin yhtenäisellä oikeusapujärjestelmällä ja kunnalliset oikeusaputoimistot valtiollistettaisiin valtion

oikeusaputoimistoiksi. Oikeusavusta päättäisi pääsääntöisesti valtion oikeusaputoimisto, jonka päätökseen haettaisiin muutosta hallinnollisessa järjestyksessä. Oikeusavun myöntämistä osakorvausta vastaan esitettiin käytettävissä olevien resurssien puitteissa varovaisesti laajennettavaksi. Yhteiskunnan varoin oikeusapua antavien avustajien kelpoisuusvaatimuksia ehdotettiin kiristettäväksi niin, että yksityiseksi avustajaksi voitaisiin pääsääntöisesti määrätä vain asianajaja tai asianajotoimiston avustava lakimies. Esitykseen sisältyi myös puolustajaa ja syytteestä vapautetun oikeudenkäyntikulujen korvaamista valtion varoista koskevat säännökset.

Eduskunta hyväksyi yleisen oikeusaputoiminnan valtiollistamista sekä julkista puolustajaa ja syytteestä vapautetun oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat esitykset, mutta ei hyväksynyt esitystä oikeusapujärjestelmien yhtenäistämistä, yksityisen oikeudenkäyntiavustajan pätevyysvaatimusten kirittämisestä ja päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän yhtenäistämistä. Eduskunta jätti yleisen oikeusavun ja maksuttoman oikeudenkäynnin järjestelmät erillisinä voimaan yhdenmuikaistaan kuitenkin niiden sisältöä ja laajuutta. Uudet lait yleisestä oikeusavusta ja valtion oikeusaputoimistoista tulivat voimaan 1.6.1998.

Näillä laeilla yleistä oikeusapua ja maksutonta oikeudenkäyntiä yhtenäistettiin siten, että molempien myöntämisen taloudellisista edellytyksistä ja toisaalta niiden nojalla valtion varoista avustajille maksettavista palkkioista säädettiin asetuksella aiempien oikeusministeriön määräysten sijaan. Yksityiset avustajat voivat antaa yleistä oikeusapua samoin edellytyksin kuin avustaa maksuttomassa oikeudenkäynnissä. Julkisen oikeusavun hakijan taloudellinen selvitys tehdään aina oikeusaputoimistossa, ja oikeusavun saajalta peritään 200 mk:n suuruinen oikeusapumaksu.

Hallituksen esityksestä (HE 132/1997 vp) antamassaan mietinnössä (LaVM 17/1997 vp) eduskunnan lakivaliokunta katsoi, ettei toteutettu osittaisuudistus ollut riittävä, ja edellytti, että asian valmistelua on nopeassa tahdissa jatkettava. Jatkovalmistelussa on asetettava selkeät tavoitteet ja aikataulut oikeusavun uudenaikaisesta kohdentamisesta niin, että hallitusmuodon 16 §:ssä säännelty perusoikeus oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin voi myös käytännössä toteutua. Lakivaliokunnan mielestä tavoitteena tulisi olla, että oikeusapu muuttuu kansalaisoikeudeksi.

Valiokunnan mielestä tavoitteena tulee edelleen olla myös se, että kahdesta erillisestä oikeusapujärjestelmästä päästään yhteen järjestelmään. Asian valmistelun yhteydessä on perustuslain säännökset ja ihmisoikeussopimusten määräykset huomioon ottaen selvittävä, miten oikeusaputoimistojen ja tuomioistuinten erilaiset näkökulmat ja painopisteet sovitetaan yhteen. Maksuton oikeudenkäynti on tasa-arvon vuoksi nopeasti ulotettava kaikkeen hallintoprosessin piiriin luettavaan oikeudenkäyntöön.

Oikeusministeriö asetti 16.7.1998 toimikunnan, jonka tehtäväksi tuli laatia hallituksen esityksen muotoon ehdotus uudeksi yleiseksi oikeusapujärjestelmäksi. Toimikunnan oli työssään otettava huomioon oikeusapujärjestelmän edellistä uudistusta kohtaan eduskunnassa esitetty arvostelu. Sik-

si toimikunnan oli erityisesti selvittävä, miten voidaan turvata, että yhteiskunnan tarjoama oikeusaputoiminta voisi olla myös keskituloisten käytettävissä. Toimikunnan tuli myös kiinnittää huomiota siihen, miten oikeusapujärjestelmä olisi suhteutettava muihin vastaaviin, myös vapaaehtoiisiin järjestelyihin, erityisesti oikeusturvavakuutukseen. Toimikunnan oli harkittava, voidaanko yhteiskunnan tarjoamaa oikeusapua koskevat järjestelmät tarkoituksenmukaisella tavalla yhtenäistää.

Oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikunnan em. mietinnössä ehdotetaan nykyinen oikeusapu ja maksuton oikeudenkäynti korvattavaksi uudella yhtenäisellä oikeusapujärjestelmällä, jonka puitteissa annettaisiin valtion varoin oikeusapupalveluja niitä tarvitseville kansalaisille. Mietinnön mukaan oikeusapua voitaisiin antaa sekä tuomioistuimissa käsiteltävissä että muissa oikeudellisissa asioissa sellaisille kansalaisille, joiden ei voida olettaa taloudellisen asemansa vuoksi kykenevän kokonaisuudessaan vastaamaan tarvitsemansa oikeusavun kustannuksista.

Oikeusapuun omavastuusuutta vastaan oikeutettujen piiriä ehdotetaan laajennettavaksi selvästi nykyisestä. Oikeusapuun oikeuttavia kuukausittaiseen nettotuloon perustuvia tulorajoja ehdotetaan korotettavaksi 3 000 mk:lla, ja oikeusavun suhteellisia omavastuusuuksia ehdotetaan hieman alennettaviksi nykyisestä. Tämän seurauksena nykyistä selvästi suurempi osa kansalaisista olisi oikeutettu ja oikeusapuun ainakin osakorvausta vastaan. Esityksen mukaan julkisen oikeusapujärjestelmän piiriin pääsisi arviolta 80 % kotitalouksista, kun nykyisin julkiseen oikeusapuun oikeutettuja kotitalouksia on alle puolet kaikista kotitalouksista. Oikeusapuun oikeuttavista tulorajoista ehdotetaan nykyiseen tapaan määrättäväksi asetuksella.

Oikeusavun antamisesta vastaisivat valtion oikeusaputoimistot ja yksityiset lakimiehet.

Mietinnöstä on pyydetty eri tahoilta lausunnot, joiden pohjalta oikeusministeriön on tarkoitus valmistella hallituksen esitys uudeksi oikeusapulakiiksi.

Oikeusapupalvelujen vaikutus kansalaisten oikeusturvaan

Oikeusministeriön mukaan oikeudellisen sääntelyn lisääntyminen ja sen ulottaminen yhä uusille yhteiskuntaelämän aloille on ollut viimeaikaisen yhteiskuntakehityksen tyypillisiä piirteitä. Samalla kun yhteiskunnalliset ongelmat ovat monimutkistuneet, niitä on enenevästi pyritty ratkaisemaan oikeudellisen sääntelyn keinoin. Tämän kehityksen seurauksena kansalaisten oikeudellisen asian- tunteen tarve on vastaavasti lisääntynyt. Oi-

keudellisen sääntelyn mutkikkuudesta ja monisäikeisyydestä on seurannut, että oikeusjärjestyksen yksityiskohtia tuntemattoman saattaa yksittäistapauksessa olla vaikea päästä aineellisen lainsäädännön hänelle takaamiin oikeuksiin ilman pätevää oikeudellista apua. Oikeus pätevään oikeusapuun nähdäänkin nykyaikaisessa oikeusajattelussa eräänä keskeisenä oikeuksien ja lainkäytön tosiasiallisen saavutettavuuden sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Kysymys on siten prosessuaalisesta perusoikeudesta, joka osaltaan takaa sen, että kansalaisille turvataan tosiasiallinen ja yhdenvertainen mahdollisuus tiedollisen eriarvoisuuden estämättä ja taloudellisesta asemastaan riippumatta saada oikeutta.

Yleisenä käsityksenä on, että erityisesti riitaasioiden oikeudenkäynnit aiheuttavat asianosaisille nykyisin niin paljon kustannuksia, ettei varsinkaan sellaisilla kansalaisilla, jotka joutuvat kustantamaan tarvitsemansa oikeusavun itse, useinkaan ole käytännössä taloudellisia mahdollisuuksia viedä asiaansa tuomioistuimeen. Kansalaisten yhdenvertaisuuden lain edessä on epäilty vaarantuneen, kun kynnys ryhtyä oikeuksiensa toteuttamiseen kannalta välttämättömään oikeudenkäyntiin on oikeudenkäyntikulujen kasvun vuoksi noussut.

Oikeusministeriön mielestä oikeudenmukainen oikeusjärjestelmä sekä oikeuksien tosiasiallinen ja tehokas saavutettavuus edellyttävät sitä, että kansalaiset eivät joudu oikeuksiaan perätessään ottamaan resurssieihinsa nähden suhteettomia taloudellisia riskejä ja että heillä on taloudellisesta asemastaan riippumatta mahdollisimman yhdenvertainen oikeus pätevään oikeudelliseen apuun. Sekä perustuslakimme että Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttävät sitä, että kansalaisten oikeus pätevään oikeusapuun tehokkaasti taataan. Viime kädessä julkisen vallan tehtävänä on huolehtia siitä, että entisen hallitusmuodon 16 §:ssä ja uuden perustuslain 21 §:ssä säännelty perusoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä siltäkin osin, kuin kyse on oikeudesta oikeusapuun.

Yhteiskunnan tehtävänä on siten osana sen vastuulle kuuluvan oikeudenhoidon asianmukaista järjestämistä viime kädessä taata kansalaisten oikeuksien tosiasiallinen saavutettavuus tasapuolisesti ja siten myös yhdenvertainen oikeus pätevään oikeudelliseen apuun. Julkisen vallan on huolehdittava siitä, että oikeusapupalvelut ovat tarvittaessa valtion varoin sellaistenkin kansalaisten saatavilla, joiden omat resurssit eivät riitä heidän tarvitsemansa oikeusavun järjestämiseen. Tämä tapahtuu julkisen oikeusapujärjestelmän välityksellä.

Oikeusapujärjestelmien yhtenäistäminen

Kesäkuussa 1998 toteutetun osittaisuudistuksen jälkeenkin voimaan jäi kaksi erillistä julkisin varoin kustannettava yleistä oikeusapujärjestelmää. Voimaan jääneet yleisen oikeusavun ja maksuttoman oikeudenkäynnin järjestelmät ovat päällekkäisiä siten, että ne tuottavat olennaisesti samat etuudet samoin taloudellisin ja muin edellytyksin. Järjestelmät eroavat toisistaan lähinnä vain siinä, että maksuton oikeudenkäynti koskee vain tuomioistuimessa käsiteltäviä oikeudellisia asioita ja että ainoastaan yleinen oikeusavustaja voi antaa oikeusapua muissa kuin tuomioistuimissa käsiteltävissä oikeudellisissa asioissa. Järjestelmät poikkeavat myös siinä mielessä lähtökohdiltaan, että maksuttoman oikeudenkäynnin myöntäminen ei vielä sellaiseen merkitse avustajan määräämistä eikä oikeuta avustajaan. Se merkitsee vain vapautuksia erilaisista asian oikeuskäsittelyyn liittyvistä maksuista, ja avustajan määrääminen harkitaan kulloinkin erikseen avustajan tarpeen pohjalta. Yleisen oikeusavun myöntäminen taas on perinteisesti merkinnyt nimenomaan tarvittavien oikeusavustajan palvelujen saamista. Nykyisin myös yleisen oikeusavun myöntäminen tuottaa samat vapautukset asian käsittelyyn liittyvistä maksuista kuin maksuton oikeudenkäynti.

Oikeusministeriö toteaa, että kun nämä kaksi eri julkisen oikeusavun muotoa on sisällöllisistä yhtenäistämisyhtymyksistä huolimatta jätetty erillisinä voimaan, seurauksena on ollut, että järjestelmien muodostamasta kokonaisuudesta on tullut aiempaa vaikeaselkoisempi ja tarpeettoman sekava. Tämän vuoksi ja koska kahden päällekkäisen järjestelmän ylläpitäminen valtion varoin ei ole tarkoituksenmukaista, tavoitteena tulee olla järjestelmien yhdistäminen yhdeksi yleiseksi julkiseksi oikeusapujärjestelmäksi, jonka puitteissa annetaan oikeusapua sekä tuomioistuimissa että niiden ulkopuolella käsiteltävissä oikeudellisissa asioissa. Sitä vastoin tähän ehdotettavaan yleiseen oikeusapujärjestelmään ei ole perusteltua sulauttaa vasta hiljattain lainsäädäntöömme omaksuttuja julkisen puolustajan ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajan järjestelmiä, koska ne vain rikosasioita koskevana ja edun saajan taloudellisesta asemasta riippumattomina järjestelminä perustuvat toisenlaisille lähtökohdille kuin edun saajan taloudelliseen asemaan pohjautuvaan tarvearvioon perustuva ja kaikkia oikeudellisia asioita koskeva yleinen julkinen oikeusapujärjestelmä. Aihetta ei myöskään ole lakkauttaa muihin erillislakeihin perustuvia julkisen oikeusavun muotoja, vaikka julkista oikeusapua koskevat yleislait yhdistettäisiinkin.

Oikeusapujärjestelmien suhde vapaaehtoiisiin oikeusturvavakuutuksiin

Oikeusministeriön mukaan oikeusturvavakuutuksista suoritetaan nykyisin enemmän korvauksia vuosittain, kuin mitä yhteiskunta maksaa maksutonta oikeudenkäyntiä koskevan lain nojalla. Oikeusturvavakuutuksen merkitystä kansalaisten oikeusapuun liittyvien kustannusten kattamisessa kuitenkin käytännössä vähentää se, että oikeusturvavakuutukset eivät kata läheskään kaikkia oikeudellisia asioita. Oikeusturvavakuutuksen korvauspiiriin ulkopuolelle on rajattu useita yksityishenkilöitä koskevia oikeudellisia asioita kuten kaikki hallintotuomioistuimissa käsiteltävät asiat, useat perheoikeudelliset asiat, työsuhteasiat, jotka kuuluvat kuitenkin ammatti- ja yritys vakuutusten korvauspiiriin, ja eräät takausta ja panttausta koskevat asiat. Rikosasioissa vakuutuksen piiriin kuuluu useimmissa vakuutuksissa vain asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen ajaminen sekä vastaaminen asianomistajan yksin ajamaan syytteen. Siten korvauspiiriin ulkopuolelle on rajattu useita sellaisia juttutyypppejä, joissa kansalaiset todennäköisimmin joutuvat turvautumaan oikeudelliseen apuun.

Suurin merkitys oikeusturvavakuutuksella on sellaisille keskituloisille kansalaisille, jotka eivät täytä julkisen oikeusavun saamisen edellytyksiä. Vähävaraisten voidaan myös olettaa kuuluvan paremmissa taloudellisissa asemassa olevia harvemmin oikeusturvavakuutuksen piiriin siitä syystä, että oikeusturvavakuutus yleensä on muuhun vakuutukseen nähden liitännäinen ja siten käytännössä edellyttää vakuutettavan omaisuuden olemassaoloa. Lisäksi mallivakuutusehtojen mukaan oikeusturvavakuutus on julkiseen oikeusapuun nähden siten toissijainen, ettei vakuutuksesta korvata maksuttomasta oikeudenkäynnistä tai yleisestä oikeusavusta annetun lain nojalla maksettuja oikeudenkäyntikuluja. Mallivakuutusehdot eivät kuitenkaan edellytä sitä, että julkiseen oikeusapuun oikeutetun tulisi ensisijaisesti hakea julkista oikeusapua. Eri vakuutusyhtiöiden käyttämät ehdot ja noudatettu käytäntö kuitenkin vaihtelevat tässä suhteessa.

Oikeusministeriö toteaa, että kansalaiset turvautuvat mieluummin oikeusturvavakuutukseen kuin julkiseen oikeusapuun, jos heillä on mahdollisuus valita näiden järjestelmien välillä. Tämä johtuu erityisesti siitä, että oikeusturvavakuutusta käytettäessä avustajalle maksettavia palkkioita ei ole sidottu palkkioperusteasetuksessa määriteltymiin taksoihin. Lisäksi oikeusturvavakuutusta käytettäessä hakija voi valita avustajakseen muunkin laki-

miehen kuin asianajajan myös niissä erityistilanteissa, joissa julkisin varoin kustannettavan oikeusavun yhteydessä edellytetään asianajajan käyttämistä.

Toisin kuin muissa pohjoismaissa oikeusturvavakuutuksen ja julkisen oikeusavun välinen suhde on meillä laissa sääntelemättä. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa oikeusturvavakuutus on julkiseen oikeusapuun nähden ensisijainen: Ruotsissa oikeusapua ei ilman erityisiä syitä myönnetä, jos hakijalla on tai hänellä hänen muu vakuutusturvansa tai taloudelliset ja henkilökohtaiset olosuhteet huomioon ottaen olisi pitänyt olla kyseisen oikeudellisen asian kattava oikeusturvavakuutus. Norjassa oikeusapua ei ilman erityisiä syitä anneta hakijalle, jolla on kokonaan tai osittain oikeudellisen avun kustannukset kattava oikeusturvavakuutus. Vakuutuksen omavastuuosuuden kattamista varten on mahdollista saada oikeusapua. Tanskassa maksuton oikeudenkäynti kattaa vain sellaiset jutusta aiheutuvat kustannukset, joita ei kateta oikeusturva- tai muusta vakuutuksesta. Sitä vastoin meillä ei yleistä oikeusapua tai maksutonta oikeudenkäyntiä myönnettäessä kiinnitetä huomiota siihen, voisiko hakija saada oikeusavusta aiheutuvat kustannuksensa tai osan niistä korvatuiksi oikeusturvavakuutuksesta.

Kysymys oikeusturvavakuutuksen ja julkisen oikeusavun välisen suhteen sääntelystä oli myös meillä esillä 1990-luvun alussa, jolloin hallitus esitti (HE 185/1992 vp), että oikeusturvavakuutus säädettäisiin ensisijaiseksi maksuttomaan oikeudenkäyntiin nähden. Ehdotusta perusteltiin juuri sillä, että kysymystä ei ollut laissa säännelty ja että kun myös maksuttomaan oikeudenkäyntiin oikeutetut vähävaraiset olivat vakuutusmaksuissaan maksaneet tästä etuudesta, oli perusteltua käyttää ensisijaisesti kyseistä etua. Eduskunta ei kuitenkaan hyväksynyt esitystä. Lakivaliokunta viittasi mietinnössään (LaVM 12/1992 vp) siihen, ettei asian valmisteluvaiheessa ollut kuultu vakuutusalan edustajia, ja totesi tästä seuranneen, että asiaan liittyvät monet käytännön vaikeudet, kuten vakuutusehtojen kirjavuus, vakuutusten omavastuuosuudet, erääntyneiden maksamattomien vakuutusmaksujen kuittausmahdollisuus jne. olivat jääneet selvittämättä. Nämä ongelmat siirtyisivät yksittäistapauksina tuomioistuinten ratkaistaviksi, mikä olisi omiaan hidastamaan oikeudenkäyntiä ja johtamaan epäyhtenäiseen ja epäoikeudenmukaiseen oikeuskäytäntöön. Lakivaliokunta kuitenkin viittasi siihen ilmi käyneeseen seikkaan, että oikeusturvavakuutuksen ensisijaisuus oli toteutettu eräissä pohjoismaissa ja että oikeusturvavakuutukseen liittyi oikeu-

denkäyntiä haittaavia epäkohtia, kuten esim. oikeudenkäynnin kustannustason nousu ja sovintohalukkuuden väheneminen. Tämän vuoksi lakivaliokunta edellytti hallituksen kiireellisesti huolehtivan siitä, että oikeusturvavakuutuksen epäkohtia ryhdyttäisiin selvittämään ja pyrittäisiin niiden poistamiseen. Tätä silmällä pitäen oikeusministeriö asetti 8.3.1993 työryhmän epäkohtien poistamiseksi tarvittavaa lainsäädäntöä koskevan esityksen tekemistä varten, mutta työryhmä lopetti toimintansa pääsemättä yksimielisyyteen tarvittavista toimenpiteistä.

Lakivaliokunnan lausuma oikeusturvavakuutuksen oikeudenkäyntiä haittaavista epäkohdista liittyi siihen oikeusturvavakuutuksen merkitystä kansalaisten oikeudenkäyntien rahoituksessa aiemmin korostaneeseen seikkaan, että sen kautta korvattiin myös ne oikeudenkäyntikulut, jotka vakuutuksenottaja mahdollisesti veloitettiin vastapuolelleen suorittamaan. Siten oikeusturvavakuutus oli tältä osin julkisin varoin kustannettavaa oikeusapua olennaisesti kattavampi. Tähän toisaalta liittyi se lakivaliokunnan viittaus, että oikeudenkäyntikustannusten laajan kattamisen ja erityisesti vastapuolellekin tuomittujen kulujen kuulumisen vakuutuksesta korvattavien kulujen piiriin voitiin olettaa olleen omiaan vähentämään sovintohalukkuutta, nostamaan oikeudenkäyntikuluja ja jopa johtamaan turhiin oikeudenkäynteihin. Lakivaliokunnan tähän liittyvät kannanotot samoin kuin oikeusturvavakuutuksen korvausmenojen jatkuva kasvu johtivat siihen, että oikeusturvavakuutuksen malliehtoja muutettiin v. 1995 siten, että vastapuolelle maksettavat oikeudenkäyntikulut rajattiin oikeusturvavakuutuksen korvauspiiriin ulkopuolelle. Lisäksi keskeisenä pyrkimyksenä oli kansalaisten sovintohalukkuutta lisäämällä tukea vuoden 1993 alioikeusuudistuksen tavoitetta edistää sovintojen syntymistä sekä estää tuomioistuinten ruuhkautuminen siten, ettei vakuutuksen turvin voitaisi ajaa turhia oikeudenkäyntejä ilman kulumista.

Selvittäessään lainsäädännöllisiä ja muita keinoja, joilla voidaan alentaa oikeudenkäynneistä asianosaisille aiheutuvia kustannuksia, oikeudenkäyntikulutoimikunta (KM 1998:8) eritteli myös oikeusturvavakuutuksen asemaa ja merkitystä tässä suhteessa. Toimikunta ensinnäkin totesi, ettei oikeusturvavakuutuksen kohdentamiseen ja kehittämiseen liittyviä kysymyksiä ole mahdollista ratkaista lainsäädäntöteitse, ellei oikeusturvavakuutusta säädetä lakisääteiseksi vakuutukseksi. Toimikunta ei pitänyt tätä meillä tarkoituksenmukaisena vaan katsoi, että niin kauan kuin kysy-

myksessä on vapaaehtoinen vakuutus, vakuutuksen kehittäminen on vakuutusyhtiöiden vastuulla. Oikeusturvavakuutuksen ja julkisen oikeusapujärjestelmän välisestä suhteesta oikeudenkäyntikulutoimikunta totesi, että ne ovat toisiaan täydentäviä järjestelmiä, joiden keskinäistä suhdetta ei ole tarvetta säännellä esim. siten, että julkinen oikeusapujärjestelmä olisi käytettävissä vain tilanteissa, jolloin henkilöllä ei ole oikeusturvavakuutusta tai oikeudenkäynnin kustannuksia ei vakuutuksen korvauspiiriin rajausten vuoksi korvata vakuutuksen perusteella.

Oikeusministeriön mukaan oikeusturvavakuutuksen ja julkisen oikeusapujärjestelmän välistä suhdetta säänneltäessä on otettava huomioon, että niiden lähtökohdat ovat erilaiset. Julkisen oikeusapujärjestelmän tarkoituksena on taata kansalaisten taloudellisesta asemasta riippumaton yhdenvertainen oikeus oikeusapuun järjestämällä oikeusapua mahdollisuuksien mukaan kaikissa oikeudellisissa asioissa kaikille sellaisille henkilöille, jotka eivät taloudellisen asemansa vuoksi kykene itse kokonaisuudessaan vastaamaan tarvitsemansa oikeusavun kustannuksista ja jotka sen vuoksi kynnensä mukaan osallistuvat aiheutuviin kustannuksiin. Oikeusturvavakuutus ei sitä vastoin ole kansalaiselle hänen taloudellisen asemansa perusteella myönnettävä etuus, vaan se perustuu vapaaehtoiseen vakuutussopimukseen, joka on kattavuudeltaan julkista oikeusapua selvästi suppeampi mutta jota käytettäessä vakuutetun taloudellisella asemalla ei ole merkitystä. Arviolta neljäsosa kansalaisista ei kuulu oikeusturvavakuutuksen piiriin, minkä lisäksi suuri osa varsin tavanomaisista oikeusasioista on suljettu vakuutuspiiriin ulkopuolelle, joten oikeusturvavakuutuksen merkitys meillä selvästi vielä nykyisinkin on — toisin kuin Ruotsissa — julkista oikeusapujärjestelmää täydentävä.

Oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikunta pitää tarpeellisenä vapaaehtoisen oikeusturvavakuutuksen ja julkisen oikeusavun välisen suhteen sääntelyä. Koska kysymys on tällä hetkellä laissa kokonaan sääntelemättä, julkisen oikeusavun ja oikeusturvavakuutuksen välistä suhdetta koskeva oikeustila on epäselvä. Toimikunta esittää vapaaehtoisen oikeusturvavakuutuksen säätämistä ensisijaiseksi katsoen, että henkilö, jolla on sanottu kustannukset kattava vakuutus, ei tarvitse yhteiskunnan tukea oikeusapunsa kustantamisessa. Toimikunnan mukaan arvioitaessa henkilön kykyä vastata oikeusapunsa kustannuksista huomioon on otettava huomioon myös hänen asiaa mahdollisesti koskeva vakuutusturvansa.

Oikeusapujärjestelmien ongelmat ja kehittämis- tarpeet

Oikeusministeriön mielestä nykyiset kaksi etuuk-siltaan suurimmalta osin saman sisältöistä järjestel-mää ovat vaikeasti hahmotettavissa ja aiheuttavat siksi epätietoisuutta kansalaisissa, kuten edellä on kuvattu. Oikeusapujärjestelmää olisi siten erityises-ti kehitettävä rakenteellisesti tarkoituksenmukai-
sempaan suuntaan.

Toinen keskeinen epäkohta nykyisessä oikeus-
apujärjestelmässämme liittyy sen kohdentumiseen. Viimeisimmän uudistuksen seurauksena oikeus-
apuutus voidaan saada osakorvausta vastaan jon-
kin verran entistä korkeammilla tuloilla. Julkinen
oikeusapujärjestelmä oli kuitenkin alunperinkin
suunnattu vain varattomille ja vähävaraisille, eiväk-
kä v. 1998 toteutetut laajennukset ole merkinneet
tässä suhteessa suurta muutosta, vaan järjestelmän
piiriin kuuluvat edelleenkin vain verraten vähäva-
raiset. Kun oikeudenkäyntikustannukset ovat sa-
manaikaisesti nousseet, oikeusapujärjestelmän ul-
kopuolelle jääneiden tilanteen voidaan arvioida
pikemminkin entisestään vaikeutuneen.

On katsottu, että keskituloisilla ei oikeuden-
käyntien kallistumisen vuoksi ole enää taloudellisia
mahdollisuuksia viedä asiaansa tuomioistui-
meen. Kansalaisten oikeusturva ei saisi olla riippu-
vainen siitä, missä määrin he ovat oikeudellisissa
asioissaan valmiita taloudellisen riskin ottamiseen,
ja juuri julkisen oikeusapujärjestelmän tehtävänä
on tasoiittaa oikeusapuun liittyviä kansalaisten ta-
loudellisia riskejä. Vaikka oikeudenkäyntiin liitty-
vien kustannusten kohoamisen vuoksi aiempaa
suurempi osa kansalaisista ei nykyisellään kykene
selviytymään oikeusavustaan aiheutuvista kustan-
nuksista ilman yhteiskunnan tukea, voimassa ole-
vien tulorajojen johdosta kuitenkin vain alle puolet
kansalaisista on oikeutettuja julkiseen oikeus-
apuun. Järjestelmämme jää tässä suhteessa jälkeen
sekä tanskalaisesta että erityisesti ruotsalaisesta ta-
sosta.

Vuoden 1998 oikeusapu-uudistuksen yhteydes-
sä eduskunnan lakivaliokunta edellyttikin selvitet-
täväksi, miten oikeudenmukainen oikeudenkäynti
saadaan myös keskituloisten ulottuville, ja katsoi,
että ainakin osakorvausta vastaan oikeusapua pitää
voida myöntää nykyistä huomattavasti laajemmalle
väestöryhmälle. Valiokunnan mielestä tavoitteena
tulisi olla, että oikeusapu muuttuu kansalaisoikeu-
deksi. Lakivaliokunnan asettaman tavoitteen saa-
vuttaminen edellyttää sitä, että julkiseen oikeus-
apuun oikeuttavia tulorajoja nostetaan selvästi ny-
kyisestä. Perusteltua kuitenkin on, että kansalaiset
edelleen kykyjensä mukaan osallistuvat oikeudelli-

sesta avustaan aiheutuviin kustannuksiin, koska
julkisen oikeusapujärjestelmän tarkoituksena on
vastata oikeusavun kustannuksista vain siltä osin,
kuin kansalaiset eivät itse kykene suoriutumaan
tarvitsemansa oikeusavun menoista. Myös julkises-
ta oikeusavusta aiheutuvien menojen pitäminen
hyväksyttävällä tasolla edellyttää kansalaisten osal-
listumista kykyjensä mukaan oikeusapunsa rahoit-
tamiseen. Tämän vuoksi julkiseen oikeusapuun
oikeutettujen piirin laajentaminen olisi toteutettava
parantamalla kansalaisten mahdollisuuksia saada
oikeusapua nimenomaan omavastuuosuutta vas-
taan.

Oikeusapua koskeva omavastuujärjestelmä on
lisäksi nykyisellään eräiltä osin rakenteeltaan on-
gelmallinen. Kun oikeusavun kustannukset mak-
setaan julkisista varoista, oikeusavun saajalla ja
hänen avustajallaan ei ole intressiä huolehtia kus-
tannusten pysymisestä asiallisella tasolla samalla
tavoin kuin silloin, kun oikeusavun saaja maksaa
kustannukset itse. Tämä johtuu ensinnäkin siitä,
että nykyisin valtio vastaa myös mahdollisen
omavastuuosuuden maksamisesta avustajalle ja
perii vasta jälkikäteen omavastuun oikeusavun
saajalta, jolloin omavastuun maksuvelvollisuus
näyttäytyy oikeusavun saajalle varsin etäisenä
velvoitteena ja kustannukset aiheuttavista avusta-
jan toimenpiteistä erillisenä seuraamuksena. Toi-
seksi oikeusavun saajan omavastuulle on määritel-
ty maksimimäärä, joka on nettokuukausitulon
kolminkertainen määrä. Omavastuun enimmäis-
määrän täytyttyä tarvetta pitää oikeusavusta ai-
heutuvat kustannukset kurissa ei enää ole valtion
vastatessa ylimenevästä osuudesta kokonaisuus-
dessaan. Käytännössä onkin voitu toisinaan ha-
vaita, että silloin, kun oikeusavusta aiheutuvat
kustannukset maksetaan valtion varoista, oikeu-
denkäyntiä pyritään paisuttamaan perusteetto-
masti ja kustannuksista välittämättä. Tästä aiheu-
tuu kustannuksia paitsi valtiolle myös vastapuo-
lelle. Näistä syistä myös oikeusavun omavastuu-
järjestelmää tulisi kehittää oikeusapuasiakkaan
kustannustietoisuutta lisäävään suuntaan.

Oikeusministeriön mielestä oikeusapujärjestel-
mää olisi kehitettävä sisällöllisesti oikeusavun koh-
dentumista sääntelevien taloudellisten edellytysten
osalta niin, että järjestelmä olisi nykyistä laajemmin
sellaisten kansalaisten käytettävissä, joiden voi-
daan arvioida nykytilanteessa olevan julkisen oikeu-
savun tarpeessa.

Järjestelmämme poikkeaa muista vastaavista
pohjoismaisista myös siinä, että julkisen oikeus-
avun ja vapaaehtoisen oikeusturvavakuutuksen
välinen suhde on meillä kokonaan sääntelemättä.

Oikeusaputoiminta ja sen kustannukset

Valtion oikeusaputoimistot

Oikeusapujärjestelmän osittaisuudistuksen yhteydessä 1.6.1998 perustettiin valtion oikeusaputoimistot kunnallisten yleisten oikeusaputoimistojen tilalle. Kuntien oikeusaputoimistojen vakituinen henkilökunta siirtyi uudistuksessa valtion palvelukseen. Valtiollistamisen yhteydessä virkoja perustettiin 438. Vuotta 1999 koskeneissa tulosneuvotteluissa valtion oikeusaputoimistojen henkilömääräksi sovittiin 448, jossa ovat mukana myös määräaikaisten velkaneuvojat. Valtion oikeusaputoimistot hoitavat yleiseen oikeusapuun oikeutettujen henkilöiden oikeudellisia toimeksiantoja kuten kunnalliset oikeusaputoimistot aiemmin. Yhteensä oikeusministeriön hallinnonalalle perustettiin 68 oikeusaputoimistoa ja näille 16 sivutoimistoa. Kiinteiden toimipisteiden lisäksi oikeusaputoimistoille perustettiin 109 sivuvastaanottoa. Valtion oikeusaputoimistot voivat palvella asiakkaita riippumatta siitä, mikä on asiakkaan kotikunta.

Valtion oikeusaputoimen määrärahat tulevat valtion budjetista, jonka perusteella määrärahat jaetaan oikeusaputoimistojen kesken. Lisäksi osa rahoista ohjataan velkaneuvontaan ja osa oikeusaputoimistojen tietotekniikan kehittämiseen. Vuonna 1998 valtion oikeusaputoimistojen bruttotoimintamenojen arveltiin olevan 108,4 Mmk seitsemältä kuukaudelta eli ajalta, jolloin oikeusaputoimistot olivat valtiolla. Arvio sisälsi myös kuntien ja järjestöjen ylläpitämän velkaneuvonnan tukemisen. Bruttotoimintamenojen toteuma oli 81,6 Mmk eli 26,8 Mmk arvioitua vähemmän. Syitä arvioitua pienempiin menoihin olivat osittain täyttämättömät virat, vuodelle 1999 siirtyneet kirjaukset sekä arvioitua pienemmät toimitilavuokrat. Valtion oikeusaputoimistojen tulot jäivät v. 1998 n. 6 Mmk alle arvioidun. Valtion oikeusaputoimistojen tulot olivat v. 1998 yhteensä n. 7 Mmk.

Vuodeksi 1999 valtion oikeusaputoimistoille oli budjetoitu 128 Mmk, joka sisälsi myös oikeusaputoiminnan atk-menot ja kuntien ja yhteisöjen velkaneuvonnan. Valtion oikeusaputoimistoille jaettiin tulosneuvotteluiden yhteydessä nettomäärärahana yhteensä n. 105,5 Mmk. Vuonna 1999 niiden bruttotoimintamenot olivat 113,4 Mmk, kun ennalta niihin arvioitiin menevän n. 118,5 Mmk. Tuloja ennakoitiin saatavan n. 12,9 Mmk, mutta tulot kohosivat 16 Mmk:aan. Etenkin tulojen arvioiminen osoittautui vaikeaksi, ja ne nousivatkin odotettua reilummin edellisestä vuodesta. Atk-menoihin oikeusavun osalta käytettiin v. 1999 7,2 Mmk ja velkaneuvontaan 6,2 Mmk.

Koska vuosi 1999 oli vasta ensimmäinen kokonainen vuosi valtion oikeusaputoiminnassa, käytetään sitä pohjana jatkossa tehtäville määräraharvioille. Jo vuotta 2000 koskeissa tulosneuvotteluissa oli nähtävissä vuodesta 1998 alkanut tulojen lisääntyminen ja tulotavoitteet uskallettiin kirjata aiempaa optimistisemmin. Kuitenkin vasta vuoden 2000 jälkeen voidaan sanoa, vakiintuuko v. 1999 saavutettu tulo- ja menotaso.

Oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrä on jonkin verran laskenut oikeusaputoiminnan valtiollistamisen seurauksena. Syynä laskuun ovat toisaalta tilastointimenetelmien muutos ja toisaalta oikeusapumaksu, joka osaltaan on vähentänyt vähäisten neuvojen määrää. Oheisessa taulukossa on nähtävissä 1990-luvun loppupuolella käsiteltyjen asioiden määrä. Käsiteltyjen asioiden määrien uskotaan kääntyvän hienoiseen nousuun. Oikeusaputoimistoihin saapuneiden asioiden määrä näyttää vakiintuvan n. 56 000 asiaan.

Vuosi	Käsiteltyt asiat
1995	80 446
1996	77 257
1997	72 160
1998	57 638
1999	52 098

Vuonna 1998 käsitellyistä 58 000 asiasta n. 35 %:ssa annettiin oikeudellinen neuvo. Hieman suurempi osuus asioista saatiin päätökseen laatimalla asiakirja. Asioista hoidettiin loppuun siis yli 70 % joko antamalla neuvo tai laatimalla asiakirja. Tuomioistuimissa käsiteltiin asioista runsas viidenes v. 1998

Vuonna 1999 käsitellyistä 51 000 asiasta n. 30 %:ssa annettiin oikeudellinen neuvo. Neuvojen suhteellinen osuus väheni hieman edellisestä vuodesta, mihin osaltaan saattoi vaikuttaa kesällä 1998 voimaan tullut 200 mk:n oikeusapumaksu. Asiakirjan laatimiseen päättyi n. 23 % käsitellyistä asioista. Tuomioistuimissa käsiteltiin noin neljännes oikeusaputoimistojen asioista.

Maksuttomat oikeudenkäynnit

Maksuttomien oikeudenkäyntien määrät ovat pysyneet melko vakiona, mutta kustannukset ovat olleet viime vuosina selvässä nousussa. Vuodesta 1995 lähtien maksuttomien oikeudenkäyntien määrät ja kustannukset ilmenevät seuraavasta taulukosta:

Vuosi	Määrä	Kustannukset
	kpl	Mmk
1995	27 374	98,6
1996	27 452	110,2
1997	26 762	127,1
1998	25 245	133,7
1999 ¹	25 492	159,6

¹ Ennakkotieto.

Maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain mukaisesti oikeudenkäyntiavustajille maksettavat palkkiot ja kulukorvaukset ovat yhä nousseet. Kustannusten nousun taustalla ovat menettelytapauudistukset rikosoikeudenkäynnissä ja hovioikeusprosessissa. Rikosprosessiuudistuksen mukaan syytteenstä vapautetun oikeudenkäyntikulut voidaan korvata valtion varoista. Maksuttoman oikeudenkäynnin soveltamisalaa on laajennettu hallinto-tuomioistuimissa, mikä osaltaan selittää nousua. Varsinaisesti nousun taustalla voidaan kuitenkin pitää suullisten käsittelyjen mukanaan tuomaa yksikköhintojen nousua hovioikeuksissa sekä rikos- ja hakemusasioissa myönnettyjen maksuttomien oikeudenkäyntien määrän nousua käräjäoikeuksissa.

Kustannuskehityksen hallinnan keskeinen ongelma on se, että maksuttomat oikeudenkäynnit myönnetään käräjäoikeuksissa ja niiden määrän ja juttujen laajuuden (esim. talousrikokset, huumeliigat) arvioiminen on etukäteen vaikeaa.

Valtion oikeusaputoimistot ovat osittaisesta oikeusapu-uudistuksesta kesäkuussa 1998 lukien tehneet taloudelliset selvitykset sekä maksuttoman oikeudenkäynnin hakijoille että yleisen oikeusavun hakijoille. Aiemmin ne tekivät selvitykset vain kuntien oikeusaputoimistojen omille asiakkaille, ja hakijan taloudellisen tilanteen maksutonta oikeudenkäyntiä varten vahvisti kunnan sosiaaliviranomainen.

Asetuksessa yleisestä oikeusavusta ja maksuttomasta oikeudenkäynnistä on määritelty, miten edun hakijan tuloja, menoja ja varallisuutta arvioidaan, sekä määritelty puolison ja elatusvelvollisuuden vaikutus edun myöntämiseen. Edun hakija ilmoittaa tarvittavat tiedot henkilökohtaisesti tai asiamiehensä välityksellä ja todentaa ne tosittein. Oikeusaputoimisto tekee asetuksen mukaisen laskelman siitä, tulisiko hakijalle myöntää etuus korvauksetta tai osittaista korvausta vastaan.

Vuonna 1999 oikeusaputoimistot tekivät n. 18 000 taloudellista selvitystä pelkästään maksutonta oikeudenkäyntiä ja julkista puolustusta varten. Tämän lisäksi taloudellinen selvitys laadittiin jokaisen toimiston hoidettavaksi tulleen asian osalta. Useimmilla oikeusaputoimistoilla on atk-ohjelma, jonka avulla oikeusapupäätös tai maksuttoman oikeudenkäynnin selvitys laaditaan. Jatkossa kaikkiin toimistoihin saadaan uusi asianhallintajärjestelmä, johon sisältyvät nämä toiminnot.

Oikeusapujärjestelmiä uudistettiin useaan otteeseen 1990-luvulla. Nykyisin voimassa oleva järjestelmä luotiin oikeusapujärjestelmän osittaisuudistuksella, jota koskevat lait yleisestä oikeusavusta ja valtion oikeusaputoimistoista tulivat voimaan 1.6.1998. Tehdyistä uudistuksista huolimatta järjestelmässä on edelleen merkittäviä puutteita.

Oikeusapujärjestelmän rakenteellinen heikkous aiheutuu siitä, että järjestelmä koostuu kahdesta julkisin varoin kustannettavasta oikeusapujärjestelmästä, jotka ovat suurelta osin päällekkäisiä. Sekä oikeusapu että maksuton oikeudenkäynti tuottavat pitkälti samat taloudelliset etuudet. Päällekkäisyyksien johdosta oikeusapujärjestelmästä on muodostunut sekava ja monimutkainen, minkä vuoksi se on ollut kansalaisille vaikeasti avautuva ja jäsenyvä. Valtiontilintarkastajien mielestä ei ole tarkoituksenmukaista, että valtion va-

roin ylläpidetään kahta päällekkäistä oikeusapujärjestelmää. Valtiontilintarkastajat katsovat, että nykyistä järjestelmää tulee selkeyttää muodostamalla yksi yhteinen julkinen oikeusapujärjestelmä.

Oikeusapujärjestelmän toinen keskeinen ongelma liittyy sen kattavuuteen ja kohdentumiseen. Oikeusapujärjestelmää luotaessa tavoitteena oli parantaa varattomien ja vähävaraisten taloudellisia mahdollisuuksia saada asiansa tuomioistuimiin. Vuonna 1998 toteutulla oikeusapujärjestelmän osittaisuudistuksella korotettiin julkisen oikeusavun saannin edellytyksenä olevia tulorajoja. Muutokset olivat kuitenkin niin vähäisiä, ettei järjestelmän piiriin kuuluvien määrä olennaisesti kasvanut. Kun oikeudenkäyntikustannukset ovat vuodesta toiseen nousseet, yhä suurempi osa kansalaisista ei ole selviytynyt oikeusavusta aiheutuneista kustannuksista ilman yhteiskunnan tukea. Oikeuden-

käyntikustannusten nousun johdosta myös pieni- ja keskituloisilla ei useinkaan ole riittäviä taloudellisia mahdollisuuksia viedä asioitaan tuomioistuimiin. Asioiden vieminen tuomioistuinikäsitteilyyn on usein aiheuttanut kansalaisen varallisuuteen nähden kohtuuttoman suuren taloudellisen riskin. Nämä tekijät ovat heikentäneet kansalaisten oikeusturvaa, mihin myös eduskunnan lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että kansalaisilla on tasavertainen mahdollisuus pätevään oikeusapuun. Tästä syystä julkisen oikeusapujärjestelmän piiriin kuuluvien joukkoa tulisi laajentaa niin, että varattomien ja vähävaraisten lisäksi siihen kuuluisivat myös pieni- ja keskituloiset. Tämä merkitsee oikeusavun saannin edellytyksenä olevien tulo rajojen tuntuvaa korottamista.

Oikeudenkäyntikustannukset ovat kasvaneet selvästi viime vuosina. Nykyinen oikeusapujärjestelmä on osaltaan vaikuttanut tähän. Kun oikeusavun kustannukset on maksettu julkisista varoista, ei oikeusavun saajalla ole ollut riittävää motivaatiota tai tarvetta huolehtia siitä, etteivät oikeudenkäyntikustannukset kasva tarpeettoman korkeiksi. Nykyisen järjestelmän mukaan valtio maksaa oikeusavun saajan omavastuuosuuden avustajalle ja perii sen oikeusavun saajalta jälkikäteen takaisin. Se, että omavastuuosuuden suorittaminen siirtyy tulevaisuuteen, laskee oikeusavun saajan kus-

tannustietoisuutta. Toinen kustannuksia lisäävä tekijä on ollut omavastuuosuuden enimmäismäärä. Kun valtio vastaa omavastuuosuuden täytyttyä kaikista ylimenevistä kustannuksista, ei oikeusavun saajalla ole aina ollut motivaatiota pitää kustannuksia alhaisina. On myös havaittu, että tällaisissa tilanteissa oikeudenkäyntiä on perusteettomasti paisutettu kustannuksista välittämättä. Valtiontilintarkastajien mielestä oikeusapujärjestelmää kehitettäessä siihen tulisi sisällyttää rakenteeltaan sellainen omavastuujärjestelmä, joka vahvistaisi oikeusavun saajan kustannustietoisuutta ja siten ehkäisisi oikeusapujärjestelmästä aiheutunutta oikeudenkäyntikustannusten kasvua.

Valtiontilintarkastajien oikeusministeriöltä saamat selvitykset osoittavat, että oikeusapujärjestelmien kehittämisestä vastuussa olevassa ministeriössä tiedotetaan nykyisen oikeusapujärjestelmän ongelmat ja puutteet. Eduskunnan lakivaliokunta on eri yhteyksissä kiirehtinyt oikeusapujärjestelmän uudistamista. Tahdonilmaisissaan lakivaliokunta on esittänyt, että kahdesta erillisestä oikeusapujärjestelmästä tulisi siirtyä yhteen järjestelmään ja järjestelmää tulisi laajentaa niin, että nykyistä laajemmat väestöryhmät pääsisivät julkisen oikeusavun piiriin. Lakivaliokunnan kannanotoihin yhtyen valtiontilintarkastajat pitävät oikeusapujärjestelmän kokonaisuudistusta tärkeänä ja kiireellisenä.

Kansalaisten luottamus tuomioistuimiin

Kansalaisten luottamus tuomioistuinlaitosta kohtaan on noussut yhteiskunnallisen keskustelun teemaksi maassamme useaan otteeseen viime vuosikymmenien aikana. Oikeuslaitosta kohtaan on 1990-luvun loppupuolella esitetty voimakasta arvostelua. Oikeuslaitoksen piirissä toteutetut uudistukset ovat osaltaan virittäneet keskustelua tuomioistuinten ja oikeuslaitoksen toiminnasta. Viime vuosina keskustelua ovat vauhdittaneet myös julkisuudessa näkyvästi esillä olleet yksittäistapaukset. Arvostelun johdosta on myös epäilty, että kansalaisten luottamus oikeuslaitokseen on mennyt kokonaan. Oikeusministeriön mielestä tällaisiin epäilyksiin on suhtauduttava vakavasti, sillä yleisön tuomioistuinten kohtaan osoittama tai tuntema luottamus on yksi tuomioistuinten toiminnan laadun kuvaaja. On katsottu, että tuomioistuinten tulisi

omalla toiminnallaan kyetä osoittamaan, että ne ansaitsevat kansalaisten keskuudessa sellaisen hyväksynnän, joka on oikeusvaltiossa välttämätön edellytys tällaisen instituution toiminnalle.

Oikeusministeriössä on katsottu, että oikeusturvan kehittämisen tärkeänä edellytyksenä on kattava ja monipuolinen tieto oikeusturvajärjestelmästä sekä toiminnan jatkuva ja kattava arviointi. Oikeusturvan toteutumisen seuranta varten Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on aloittanut säännöllisesti ilmestyvän katsauksen kehittämisen. Suomen Asianajaliiton aloitteen pohjalta on tarkoitus perustaa pysyvä neuvottelukunta, jonka tehtävänä on seurata oikeusturvan toteutumista yhteiskunnassa. Oikeusministeriö on myös yhteistyössä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja Turun yliopiston kanssa toteuttanut tutkimushankkeita, joilla tähdätään tuomioistuinten kohtaan tunnettavan luottamuksen sekä niiden toiminnan uskottavuutta ja palveluky-

kyä koskevien käsitysten selvittämiseen. Luottamustutkimuksista on tarkoitus luoda pysyvä, määraajoin toistettava käytäntö.

Edellä mainitun yhteistyön tuloksena julkaistiin kertomusvuonna Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus Luottamus tuomioistuimiin ja v. 2000 Turun yliopiston tutkimus Suomalaisten luottamus tuomioistuimiin. Nämä tutkimukset tuottivat huomattavan määrän empiiristä tutkimustietoa kansalaisten oikeuslaitosta kohtaan tuntemasta luottamuksesta ja epäluottamuksesta. Molempien tutkimusten tulokset ovat pitkälti saman suuntaisia: Vaikka kansalaisten luottamus tuomioistuimiin on jonkin verran vähentynyt, ei tilanne ole vielä huolestuttava. Noin 68 % kansalaisista pitää tuomioistuinten toimintaa kokonaisuutena ottaen onnistuneena. Tulos kertoo siitä, että kokonaisluottamus on edelleen varsin korkealla tasolla, joskin se on alempi kuin 1980-luvulla.

Oikeusministeriön mukaan tuloksia arvioitaessa on myös otettava huomioon, että osa luottamuksen vähenemisestä voidaan selittää yhteiskunnan yleisellä kehityksellä. Yhteiskunnan tasa-arvoistuessa auktoriteetteihin uskomisen on vähentynyt. Tieto-yhteiskunnassa kansalaisilla on entistä enemmän tietoa käytössään. Yhteiskunnallinen keskustelu ja viranomaistoiminnan arvostelu on yleistä. Tämä on tärkeää yhteiskunnan kehittymisen kannalta. Ministeriön mukaan voidaan jopa väittää, että kansalaisten kriittinen suhtautuminen ei ole yksinomaan negatiivinen asia, sillä siinä piilee siemen uusille edistysaskelille.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa todetaan, että puutteistaan ja temaattisista rajauksistaan huolimatta tutkimus auttaa luottamusta koskevan kokonais kuvan rakentamisessa. Päätelmä yleisestä tuomioistuin- ja oikeuslaitosta koskevasta luottamuskriisistä on mitä ilmeisimmin perusteeton, sillä neljä viidestä on sitä mieltä, että tuomioistuimet hoitavat tehtävänsä vähintään kohtalaisesti. Toisaalta useampi kuin joka kymmenes katsoo, että tuomioistuimet ovat hoitaneet tehtävänsä huonosti tai erittäin huonosti. Tyytymättömyyden ryhmä on kooltaan varteenotettava. Erityisen pulmallisena pidetään jo aiemmissakin tutkimuksissa saatua havaintoa, jonka mukaan ne, joilla on tuomioistuin- ja oikeuslaitosta suhtautuvat keskimääräistä kriittisemmin tuomioistuinten toimintaan. Kokemusten ja kielteisen suhtautumisen yhteys on erityisen selkeä nuorissa ikäryhmissä.

Tutkimuksessa tehty tyytymättömyyden ja luottamuspulan tarkempi kartoitus osoitti niiden keskittyvän ikääntyneempään väestönosaan. Myös koulutus ja sosioekonominen asema olivat yhtey-

dessä luottamuspulaan. Ongelmalla on selkeä sosiaalinen ulottuvuutensa: Syrjäytyvät eivät usko yhdenvertaisuuden toteutumiseen, eivätkä he luota oikeuslaitoksen mahdollisuuksiin oikeusturvan takaamisessa. Oikeuslaitoksen ympärillä käyty näkyviin yksittäisiin tapauksiin kiinnittyvä keskustelu on luultavasti vain vahvistanut tätä käsitystä. Tästä huolimatta tuomioistuinten luottamustilanne pysyi kokonaisuudessaan viime vuosikymmenellä jaksenkin tasaisena. Toisaalta tuomioistuinten asema suhteessa muihin instituutioihin on heikentynyt. On myös mahdollista, että kansalaiset ovat oppineet vaatimaan tuomioistuiltai aiempaa enemmän. Tällä vuosikymmenellä toteutetut lukuisat tuomioistuinuudistukset ovat lisäksi pitäneet myös tuomioistuinten toimintaan kohdistuneet vaatimukset jatkuvan julkisen keskustelun kohteena. Tutkimuksen mukaan olisi outoa, jos tämä keskustelu ei kanavoituisi ihmisen omiin käsityksiin ja odotuksiin.

Turun yliopiston tutkimuksessa todetaan, että vaikka luottamuksen kokonaiskuva on varsin tyydyttävä, esiintyy tietyissä asioissa tyytymättömyyttä. Selvintä epäluottamus on tuomioistuinten tasapuolisuutta kohtaan. Kyselytutkimuksen mukaan 57 % kansalaisista on sitä mieltä, että tuomioistuinten päätökset eivät ole tasapuolisia, ja vain vajaa kolmannes kansalaisista pitää päätöksiä tasapuolisinä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan puolestaan 47 % oli sitä mieltä, ettei yhdenvertaisuus toteudu lainkaan tai toteutuu melko huonosti. Turun yliopiston tutkimuksen mukaan noin puolet kansalaisista epäilee tuomioistuinten menettelyn tasapuolisuutta eli sitä, että eri osapuolilla on oikeudenkäynnissä yhtäläiset mahdollisuudet saada näkemyksiään esiin, ja 38 % kansalaisista luottaa menettelyn tasapuolisuuteen.

Tuomioistuin- ja oikeuslaitoksen omaavien kansalaisten luottamus tuomioistuimiin on jonkin verran keskimääräistä alhaisempi. Tämä pitää erityisesti paikkansa yli kaksi kertaa oikeudenkäynnissä olleiden kohdalla. Niillä, joiden viimeisimmästä asiainnista tuomioistuimessa on kulunut kauan, on selvästi huonompi tuomioistuin- ja oikeuslaitoksen kuva kuin viime vuosien aikana asioineilla. Tutkimuksessa selvitettiin myös, mistä päätösten epätasapuolisuus johtuu. Suurin osa niistä, joiden mielestä päätökset eivät ole tasapuolisia, arvioi epätasapuolisuuden johtuvan sekä lainsäädännöstä että tuomioistuinten toiminnasta. Vain pieni osa katsoi epäkohdan johtuvan yksinomaan tuomioistuinten toiminnasta.

Turun yliopiston kyselytutkimukseen vastanneet olivat yleisesti sitä mieltä, että tuomioistuinten käytön pitäisi olla nykyistä helpompaa. Suurimpina

käytön esteinä pidettiin korkeita oikeudenkäyntikustannuksia sekä asioiden hoitoa koskevan tiedon puutetta. Kansalaisten tiedot tuomioistuimista osoittautuivat tutkimuksessa myös osittain hatariksi. Vain 39 % kaikista haastatelluista tiesi, minkä tuomioistuimen puoleen tulisi kääntyä, jos haluaisi viedä rikos- tai riita-asiansa oikeuteen. Lähes kaikki kuitenkin tiesivät, että tuomioistuimen päätöksestä voi valittaa. Tuomioistuimen kokoonpano oli monelle epäselvä. Esimerkiksi syyttäjien riippumattomuus tuomioistuimesta ei ollut yleisesti tiedossa, vaan useimmat arvelivat, että syyttäjä on yksi tuomioistuimen jäsenistä. Kyselyyn vastanneet toivoivat lisää neuvontaa ja tietoa oikeudellisten asioiden hoidosta. Oikeudenkäyntiä toivottiin kehitettävän selkeämmäksi ja helpotajuisemmaksi.

Lautamiesten käyttöä tuomioistuimissa piti tarpeellisenä reilusti yli puolet kyselyyn vastanneista. Vain joka kymmenes vastaaja katsoi lautamiesten olevan tarpeettomia. Mitä enemmän vastaajalla oli omakohtaista kokemusta oikeudenkäynneistä, sitä kielteisemmin hän suhtautui lautamiehiin. Kansalaisten tiedot oikeusapupalveluista olivat heikot. Oikeusapupalveluja käyttäneiden kokemukset palveluista olivat kuitenkin varsin myönteisiä. Sekä yleistä oikeusapua että asianajo- ja lakiasiantointitoimia pidettiin helposti tavoitettavina ja palvelun laatua hyvänä. Julkinen oikeusapu arvioitiin laadultaan yhtä hyväksi kuin yksityisetkin palvelut.

Turun yliopiston tutkimuksessa selvitettiin myös tuomioistuinten toimintaa koskevien kantelujen ja tuomion purkuhakemusten määriä. Sekä kantelut että purkuhakemukset lisääntyivät 1990-luvun aikana. Tutkimuksen mukaan tämän voidaan tulkita viittaavan tuomioistuinten kohtaan koetun luottamuksen vähenemiseen.

Oikeusministeriön mielestä tuomioistuinten antamaan tasapuolisuuskuvaan olisi kiinnitettävä

huomiota, sillä tasapuolisuuskuvan muodostumisessa on kysymys myös siitä, miten yksittäistä ihmistä tosiasiaassa kohdellaan tuomioistuimessa. Ministeriön mukaan saattaisi olla paikallaan ottaa tuomioistuinlaitoksen uudeksi kehittämisen painopistealueeksi nimenomaan menettelyn oikeudenmukaisuus ja yksittäisen tuomarin rooli sen varmistamisessa. Ei riitä, että lopputulos on oikea, vaan myös itse oikeudenkäyntimenettelyn, jossa tuo lopputulos saavutetaan, tulee olla oikeudenmukainen ja tasapuolinen.

Oikeusministeriön mukaan Suomessa ei ole useista muista maista poiketen erityistä tuomareiden koulutusjärjestelmää. Eräs keino tuomareille asetettaviin uusiin vaatimuksiin vastaamiseen olisi sellaisen kokonaisvaltaisen järjestelmän luominen, jonka avulla lakimiehiä koulutettaisiin tuomareiksi ennen tuomariksi nimittämistä sekä myös uran aikana. Tuomarikoulutusohjelma palvelisi myös ammatillisten valmiuksien ylläpitämistä ja kehittämistä. Ministeriö onkin asettanut toimikunnan pohdimaan ja tekemään ehdotuksen tuomarikoulutuksen järjestämisestä. Toimikunnan määräaika päättyy vuoden 2000 toukokuun lopussa.

Ministeriön mielestä olisi myös aiheellista pohdita, miten kansalaisten tietoa oikeuslaitoksesta voitaisiin lisätä. Uusi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) korostaa viranomaisten aktiivista velvollisuutta edistää tiedon saamista toiminnastaan. Aktiivisen tiedottamisen avulla voidaan lisätä kansalaisten tietoa omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Nykyaikainen yhteiskunta edellyttää aiempaa avoimempaa viestintää sekä tuomioistuimen ratkaisuksista että muusta toiminnasta. Useat tuomioistuimet ovatkin laatimassa virastojaan koskevia viestintäsuunnitelmia. Oikeusministeriön mielestä tällaista kehitystä on tuettava.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan tutkimuksilla on saatu merkittävä määrä tietoa kansalaisten tuomioistuinlaitosta kohtaan tuntemasta luottamuksesta ja epäluottamuksesta. Tutkimusten arvoa ja käyttökelpoisuutta lisää vielä se, että niiden tulokset ovat pitkälti saman suuntaisia. Valtiontilintarkastajien mielestä kyseiset tutkimukset tarjoavat monipuolista ja hyödyllistä aineistoa tuomioistuinten toiminnan kehittämistyöhön.

Kaksi kolmasosaa kansalaisista pitää tuomioistuinten toimintaa kokonaisuutena ottaen onnistuneena.

Muiden maiden vastaaviin lukuihin verrattuna tulosta voidaan pitää tyydyttävänä. Kielteistä tuloksessa sen sijaan on se, että 1980-luvun puolivälissä vastaava luku oli 80 %, eli luottamus tuomioistuihin on laskenut melko paljon. Valtiontilintarkastajien mielestä tuomioistuinten olisikin syytä analysoida luottamuksen vähenemisen syitä ja etsiä ratkaisuja, joilla kansalaisten luottamusta tuomioistuihin saataisiin parannettua.

Selvitettäessä kansalaisten luottamusta tuomioistuihin on huolestuttavimpana piirteenä noussut esiin

kansalaisten vähäinen luottamus yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden toteutumiseen tuomioistuimissa. Noin puolet kansalaisista on sitä mieltä, ettei yhdenvertaisuus toteudu lainkaan tai toteutuu melko huonosti. Merkillepantavaa on, että luottamuspula ei koske pelkästään tuomioistuinten päätöksiä vaan myös luottamus tuomioistuinmenettelyn tasapuolisuuteen on vähäistä. Valtiontilintarkastajien mielestä tuomioistuinlaitoksen toiminnan onnistumisen kannalta on tärkeää, että kansalaiset luottavat toiminnan tasapuolisuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Alhainen luottamustaso on ongelma, johon tulee suhtautua vakavasti.

Tuomioistuinmenettelyä koskevan epäluottamuksen voidaan katsoa koskevan myös tuomioistuinten tuomareita, koska he vastaavat pitkälti tuomioistuinmenettelyjen toteutuksesta. Valtiontilintarkastajien

mielestä onkin syytä pohtia, millaisia tuomareiden ammatilliset valmiudet ovat nykyisissä tuomioistuimissa ja miten tuomareiden ammattitaitoa voitaisiin kehittää. Suomessa ei ole ollut useiden muiden maiden käytännöistä poiketen tuomareiden koulutusjärjestelmää. Muun muassa tästä syystä valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä sitä, että oikeusministeriö on asettanut toimikunnan pohtimaan tuomareiden koulutuksen järjestämistä.

Tehtyjen selvitysten mukaan kansalaisten tiedot tuomioistuinmista ovat puutteellisia ja hataria. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan kansalaisten tuomioistuinmista koskevan tiedon tasoa voidaan parhaiten lisätä tehostamalla aktiivista tiedotusta. Kohottamalla kansalaisten tietoja tuomioistuinmista parannetaan samalla myös heidän oikeusturvaansa.

Sisäasiainministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet tarkastuksen sisäasiainministeriössä 12.4.2000 (kansliapäällikkö Juhani Perttunen) ja Ulkomaalaisvirastossa 12.5.2000 (johtaja Matti Saarelainen).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyyntöissään sisäasiainministeriön ja sen alaisten laitosten ja virastojen maksullista toimintaa, lääninuudistuksen vaikutuksia ja uusien läänien tulevaisuutta, poliisin taloudellisia voimavaroja ja henkilöstön riittävyttä sekä albaanijalkapallojoukkueen turvapaikan ja oleskeluluvan käsittelyä. Ministeriön tarkastuskäynnillä käsiteltiin ministeriön toimintaa kertomusvuonna, valtionosuusjärjestelmän kehittämistä, palo- ja pelastustoimen uudelleenjärjestelyä ja ulkomaalaisten tekemiä väkivaltarikoksia. Ulkomaalaisviraston käynnin yhteydessä keskusteltiin viraston toiminnasta kertomusvuonna sekä toiminnan kehittämistarpeista ja suunnitelmista.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastaanottanut tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 16.5.2000, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi sisäasiainministeriön ja sen alaisten laitosten ja virastojen maksullinen toiminta sekä ulkomaalaislain (378/1991) soveltamiskysymykset. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 19.9.2000.

Sisäasiainministeriön sekä sen alaisten virastojen ja laitosten maksullinen toiminta

Tarkastelun lähtökohtia

Valtiontilintarkastajat ovat aiemmin käsitelleet kertomuksissaan eri ministeriöiden maksullista toimintaa. Ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön maksullista toimintaa käsiteltiin viimeksi kertomuksessa vuodelta 1996 (s. 42–49 ja 73–80). Valtiovarainministeriö asetti 20.12.1996 erityisen selvitysmiehen selvittämään valtion perimiin mak-

suihin liittyviä ongelmia. Selvitysmiehen tuli toimeksiantonsa mukaan ottaa huomioon valtion maksuperustelain seurantaprojektin loppuraportissa (VM 1996:11) esitetyt kannanotot ja valtiontilintarkastajien vuoden 1995 kertomuksessa esitetyt kannanotot. Selvitysmiehen selvitys valtion maksuperustelain soveltamisen ongelmakohdista valmistui 12.12.1997 (VM 34/97). Valtiovarainministeriön työryhmän muistio valtion tietosuoritteiden maksuperusteista (VM 10/97) valmistui jo v. 1996.

Tässä kertomuksessa on edellä ulkoasiainministeriön kohdalla käsitelty ulkoasiainministeriön maksullista toimintaa.

Suomen perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 1/1998 vp) todetaan, että lailla tulisi säätää yleisesti siitä, millaisista virkatoimista, palveluista ja tavaroista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Samoin lailla olisi säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudattavista periaatteista, kuten omakustannusarvon tai liiketaloudellisten perusteiden noudattamisesta. Säännös koskee kaikkia valtion virastoja ja laitoksia pl. valtion liikelaitokset.

Valtion virastojen ja laitosten maksullista toimintaa säätelevä yleislaki on valtion maksuperustelaki (150/1992), jonka lisäksi maksullista toimintaa säätelevät useat erityislait. Viranomaisen maksulliseen suoritustuotantoon sovelletaan maksuperustelakia, jos suoritteiden maksullisuudesta ei ole muussa laissa (erityislaki) tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annettu maksuperustelaista poikkeavia säännöksiä.

Maksuperustelaki jakaa suoritteet julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin eli ns. markkinasuoritteisiin. Valtiontilintarkastajat, kuten useat eri viranomaiset, käyttävät markkinasuoritteista nimikettä liiketaloudellinen suorite. Asian-

omainen ministeriö päättää tilivirastoa koskevassa maksuperustelain nojalla antamassaan asetuksessa, miten tiliviraston suoritteet jakautuvat julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin.

Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen valtion viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Useimmiten kyse on julkisen vallan käyttämisestä. Julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuneita kokonaiskustannuksia eli suoritteen omakustannusarvoa. Maksuperustelaki mahdollistaa kuitenkin omakustannusarvosta poikkeavan hinnoittelun: yhden tai useamman viranomaisen samantyyppisistä suoritteista voidaan määrätä samansuuruinen (kiinteä) maksu silloinkin, kun suoritteiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan. Joillakin tilivirastoilla saattaa niiden maksupäätösten perusteella olla oikeus erityisistä syistä hinnoitella julkisoikeudelliset suoritteet alle omakustannusarvon tai jättää maksu kokonaan perimättä. Maksuperustelaki mahdollistaa erityisestä syystä myös omakustannusarvoa korkeamman hinnoittelun.

Julkisoikeudellisia suoritteita ovat esim. ajo- ja henkilökortti, passi ja lainhuuto. Kertomusvuonna valtio sai eniten julkisoikeudellisia suoritustuottoja ja luotsausmaksuista (203,5 Mmk).

Liiketaloudelliset eli markkinasuoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Tämä tarkoittaa sitä, että toiminnan tuotoilla tulee kattaa vähintään toiminnan kustannukset sekä toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettu tuottovaade. Maksuperustelain 1.3.1999 voimaan tulleen muutoksen (961/1998) myötä voidaan kuitenkin sellaiset markkinasuoritteet, joiden tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus (esim. valokopio viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta), hinnoitella myös omakustannusarvon mukaisesti. Koska viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus tällaisten monopolisuoritteiden tuottamiseen, ei suoritteen liiketaloudellista hinnoittelua voida edellyttää kilpailulainsäädännönkään perusteella.

Liiketaloudellinen kannattavuustavoite pyritään toteuttamaan joustavalla hinnoittelulla, jolloin hinnoittelussa otetaan kustannusten lisäksi huomioon myös kysyntä ja kilpailijat. Tavoitteena on liiketaloudellisten suoritteiden kokonaiskannattavuus, joten esim. alennusten myöntäminen on mahdollista harkinnan mukaan. Valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha (hintatuki) liiketaloudellisten hintojen alentamiseksi.

Liiketaloudellisia suoritteita ovat esim. erilaiset julkaisut ja tilaustutkimukset, toimitilojen ja kaluston vuokraus sekä koulutus- ja asiantuntijapalvelut. Kertomusvuonna eniten markkinasuoritetuottoja oli Puolustushallinnon rakennuslaitoksella (923,9 Mmk).

Erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden maksujen määrittäminen perustuu useimmiten muihin tekijöihin kuin toiminnan kustannuksiin, eikä hinnan kaikissa tapauksissa ole tarkoituskaan kattaa kaikkia toiminnasta aiheutuneita kustannuksia.

Erityislakeja ovat esim. laki ja asetus tuomioistuinten ja eräiden hallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (701/1993, 774/1993), laki ja asetus ulosottomaksuista (34/1995, 35/1995), kiinteistörekisterilaki (392/1995), laki kiinteistötoimintamaksuista (558/1995) ja laki väylämaksuista (1028/1980). Vuonna 1999 valtio sai eniten tuloja väylämaksuista annetun lain perusteella (390,8 Mmk).

Valtion maksulliseen toimintaan liittyvä muu lainsäädäntö

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 15 §:n 2 momentin mukaan viraston ja laitoksen on järjestettävä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta siten, että sen vuositulos voidaan esittää viraston tai laitoksen tilinpäätöksen yhteydessä, jollei maksullinen toiminta ole vähäistä.

Valtion taloudenhoitoa säätelevän talousarvioasetuksen (1243/1992) 65 §:ssä edellytetään, että virastot ja laitokset järjestävät maksullisen toiminnan kannattavuuden seurannan siten, että toiminnan vuositulos voidaan esittää viraston tai laitoksen tilinpäätöksen yhteydessä, jollei maksullinen toiminta ole vähäistä. Asetuksen mukaan viraston tai laitoksen on järjestettävä laskentatoimensa ja seurantajärjestelmänsä siten, että ne tuottavat sisäisen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät tiedot tuotettujen suoritteiden määrästä, laadusta ja kustannuksista sekä maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja kehityksestä. Lisäksi talousarvioasetuksen mukaan tiliviraston toimintakertomuksen tulee sisältää tiedot maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja vertailut asetettuihin tavoitteisiin.

Talousarvioasetuksen perusteella Valtiokonttori on antanut kustannusvastaavuuslaskelman laatimisesta määräyksen (8/03/97, 3.9.1997). Määräyksen mukaan kustannusvastaavuuslaskelma laaditaan erikseen kustakin osa-alueesta, joita ovat maksuperustelain mukaiset julkisoikeudelliset suoritteet, maksuperustelain mukaiset muut suoritteet ja eril-

lisen maksulain tai säännöksen perusteella määrätävät maksut tai hinnoiteltavat suoritteet. Kustannusvastaavuuslaskelman laatiminen on pakollista silloin, kun osa-alueen tulot ovat yli 500 000 mk. Määräys tuli voimaan 1.1.1998.

Valtiokonttorin määräyksessä korostetaan, että maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot maksullisen toiminnan tuotoista, kustannuksista sekä kannattavuudesta tai kustannusvastaavuudesta. Tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä arvioitaessa noudatetaan olennaisuuden periaatetta. Oikean ja riittävän tiedon tuottaminen edellyttää, että laskelmaan otetaan kaikki maksullisen toiminnan laskentavuonna syntyneet tuotot ja niistä aiheutuneet kustannukset. Tuotot kohdistetaan sille vuodelle, jolloin suorite luovutetaan ja kustannukset niille vuosille, jolloin tuotannontekijät käytetään.

Eri vuosien kustannusvastaavuuslaskelmien tulee olla vertailukelpoisia. Tämän vuoksi laskentaperusteiden tulee pysyä pääsääntöisesti samana. Laskentaperusteet ja niiden muutokset perustellaan asiakirjoin, joiden tulee olla ulkopuolisten saatavilla.

Maksullisen toiminnan kokonaistulot

Vuonna 1999 maksullisen toiminnan tuotot olivat Valtionkonttorin valtion maksullista toimintaa v. 1999 koskevan julkaisun (7/2000) mukaan yhteensä 6,9 mrd. mk (v. 1998 8,5 mrd. mk), joista julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 1,2 mrd. mk (v. 1998 1,0 mrd. mk), liikeloudellisten suoritteiden 4,1 mrd. mk (v. 1998 5,8 mrd. mk) ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden 1,7 mrd. mk (v. 1998 1,6 mrd. mk). Maksullisen toiminnan tuottojen väheneminen selittyy sillä, että Valtion kiinteistölaitos muuttui vuoden 1999 alusta liikelaitokseksi. Kiinteistölaitoksen markkinasuoritetuotot olivat v. 1998 2,1 mrd. mk. Mikäli kiinteistölaitoksen tulot eliminoidaan vuoden 1998 luvuista, ovat maksullisen toiminnan tulot nousseet 8 % (525 Mmk). Valtion maksuperustelain 1 §:n 4 momentin mukaan laki ei koske valtion liikelaitoksia.

Kertomusvuoden aikana tuli neljä uutta tilivirastoa lisää. Se ei kuitenkaan vaikuttanut valtion maksullisen toiminnan laajuuteen. Vuonna 1999, kuten myös v. 1998, yli puolet julkisoikeudellista suoritetuotantoa harjoittavista tilivirastoista tuotti alijäämää. Kustannusvastaavuus oli v. 1999 koko valtion tasolla 87 % (v. 1998 88 %). Liikeloudellisten suoritteiden tuotannossa kustannusvastaavuusprosentti v. 1999 oli 95 % (v. 1998 99 %). Vuoden 1998 maksullisen toiminnan 499 Mmk:n alijäämä kasvoi v. 1999 869 Mmk:aan.

Maksullisen toiminnan järjestelyt sisäasiainministeriön hallinnonalalla

Sisäasiainministeriön hallinnonalan maksullisen toiminnan tulot olivat n. 388 Mmk v. 1998 ja kertomusvuonna n. 406 Mmk. Muutos oli siten 5 %. Luvut kattavat sisäasiainministeriön saamat tulot sekä valtion maksuperustelain että eräiden erillislakien nojalla.

Vertailun vuoksi voi todeta, että maa- ja metsätalousministeriön tulot olivat samaa suuruusluokkaa. Sosiaali- ja terveysministeriön tulot olivat hieman suuremmat, n. 431 Mmk. Vähiten tuloja keräsi ympäristöministeriö, n. 40 Mmk.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan maksullisen toiminnan tulojen jako julkisoikeudellisiin ja liikeloudellisiin suoritteisiin oli seuraava: Vuonna 1998 julkisoikeudellisista suoritteista tuloja tuli kaikkiaan 260 Mmk ja kertomusvuonna 266 Mmk. Liikeloudellisista suoritteista tuli tuloja 115 Mmk v. 1998 ja 129 Mmk kertomusvuonna. Nämä tulot on kerätty vain valtion maksuperustelain mukaisista tuloista. Siitä johtuvat erot em. sisäasiainministeriön kokonaistuloihin, jotka sisältävät kaikki tulot, jotka on saatu valtion maksuperustelain ja hallinnonalan erillislakien nojalla.

Valtiokonttorin selvityksen (7/2000) mukaan valtion maksuperustelain nojalla hinnoitellun toiminnan kustannusvastaavuus oli sekä julkisoikeudellisissa että liikeloudellisissa suoritteissa heikentynyt kertomusvuonna edellisvuotisesta.

Valtiokonttorin selvityksen mukaan sisäasiainministeriön hallinnonalan julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli alijäämäistä kertomusvuonna. Alijäämä oli 36 Mmk, eli kustannusvastaavuus oli 88 %.

Liikeloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus taas kertomusvuonna oli alijäämäistä n. 33 Mmk eli kustannusvastaavuus oli 80 %. Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus suurimmassa osassa tilivirastoja on 70–100 %. Keskiarvo on 87 %. Poikkeuksena korkeakoulut, joissa vastaavuus on alle 50 %. Sisäasiainministeriö siis oli lähes keskiarvossa, kun sen prosenttiluku oli 88. Liikeloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus vaihteli tilivirastoissa 20:stä yli 400 %:iin. Keskiarvo oli 95 %. Sisäasiainministeriö oli huomattavasti alle tämän keskiarvon, kun sen luku oli 80.

Sisäasiainministeriö

Edellä on tarkasteltu eräin luvuin koko sisäasiainministeriön hallinnonala. Tässä tarkastellaan erikseen itse ministeriötä tilivirastona.

Sisäasiainministeriön maksupäätös on vuodelta 1996 (871/1996). Päätöstä on viimeksi muutettu helmikuussa 1998 (148/1998). Päätöksessä on valtion maksuperustelain 8 §:n 2 momentin mukaisesti suoritteet jaettu julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja liiketaloudellisiin perustein hinnoiteltuihin suoritteisiin. Julkisoikeudellisia suoritteita ovat esim. palo- ja pelastuskaluston sekä laitteiston, väestösuojien laitteiden sekä eräiden asennus- ja suunnitteluliikkeiden hyväksymispäätökset. Liiketaloudellisia suoritteita ovat mm. erilaiset selvitykset ja tutkimukset, henkilöstön käyttö ministeriön ulkopuolisissa koulutustehtävissä, kirjasto- ja tietopalvelut, julkaisut ja kustannuspalvelut sekä ministeriön hallinnassa olevien tilojen käyttö.

Korkein päätöksessä mainittu julkisoikeudellisen suoritteiden hinta liittyy väestönsuojia koskeviin päätöksiin ja on määrältään 4 500 mk.

Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan valtion maksuperustelaki ei kovin hyvin sovellu ministeriön toimintaan, koska suoritteet ovat erilaisia ja perittävät tulot vähäisiä. Ministeriön julkisoikeudellisesta ja liiketaloudellisesta maksullisesta toiminnasta ei ole laadittu kustannusvastaavuuslaskelmaa, koska maksullisen toiminnan tulot eivät yhteensä ylitä laatimisvelvollisuuden tuloarajaa eli 500 000 mk:aa. Tästä syystä ministeriö ei ole rakanut mitään erityistä seurantajärjestelmää.

Sisäasiainministeriön maksullisen toiminnan arvioidut tulot ja kertymä olivat v. 1998 ja 1999 seuraavat:

Julkisoikeudelliset ja liiketaloudelliset suoritteet	1998	1999
	1 000 mk	
Arvioidut tulot	300	300
Kertyneet tulot	438	476

Koska tulot kertyvät varsin erilaisista ja osin satunnaisista suoritteista, niiden ennakoiminen riittävän tarkasti on sisäasiainministeriön mielestä vaikeaa.

Tietosuoritteissa ministeriön kuntaosasto saa tarvitsemansa kuntia koskevat tiedot Tilastokeskuksesta. Näitä tietoja ei luovuteta eteenpäin. Silloin kun on kysymys ministeriön kuntiin kohdistamasta asiasta, tietoja on luovutettu maksutta kuntien viranomaisille.

Pelastusosaston perustamasta onnettomuustietokannasta luovutetaan tietoja maksutta pelastusviranomaisille (kunnan pelastusviranomaisille, hätäkeskuksille ja lääninhallituksille), joilta kerätyt tiedot on saatukin. Muilta peritään maksu hinnaston mukaan.

Tiedotus-, ohje-, opastus- ja neuvontatoiminnassa ensisijaisena periaatteena on sisäasiainministeriön maksupolitiikan mukaan hyvä palvelu ja maksuttomuus. Maksuja näistä toiminnoista tulee ministeriön mielestä peria vain silloin, kun aiheutuneet kustannukset ovat merkittäviä huomioon ottaen maksullisuudesta aiheutuvat lisäkustannukset.

Ulkomaalaisvirasto

Viimeisin sisäasiainministeriön päätös Ulkomaalaisviraston maksullisista suoritteista on vuodelta 1999 (828/1999). Päätöksellä kumottiin aiempi päätös (601/1998). Ulkomaalaisviraston julkisoikeudelliset suoritteet jaetaan neljään ryhmään, joita ovat omakustannusarvon mukaiset julkisoikeudelliset suoritteet (esim. pyynnöstä annettavat todistukset, 100 mk), muiden viranomaisten kanssa samanlaatuiset suoritteet (esim. kertaviisumi 360 mk), alennetut omakustannusarvon mukaiset julkisoikeudelliset suoritteet (mm. oleskeluluvat perhesiteen perusteella tai opiskelijan oleskelulupa, esim. kansalaisuus hakemuksen perusteella 2 000 mk tai oleskelulupa opiskelun perusteella 400 mk) sekä maksuttomat julkisoikeudelliset suoritteet (mm. pakolaisuuden perusteella myönnettävä oleskelulupa). Maksuttomien suoritteiden toteaminen maksuasetuksessa on sinällensä turhaa, koska muut kuin maksuasetuksessa mainitut suoritteet ovat automaattisesti maksuttomia.

Liiketaloudellisiin perustein hinnoiteltuja suoritteita ovat mm. selvitykset ja tutkimukset sekä kirjasto- ja tietopalvelut.

Maksullisen toiminnan seuranta maksullista toimintaa harjoittavan viraston kannalta on Ulkomaalaisviraston mielestä ongelmallista, koska käytössä olevat toiminnan tietojärjestelmät ja taloushallinnon järjestelmät ovat erilliset eikä niiden yhteensovittaminen ole kaikissa tapauksissa edes mahdollista, ainakaan ilman huomattavia lisäkustannuksia. Kun Ulkomaalaisviraston tekemistä samoista suoritteista osa on maksullisia ja osa maksuttomia, kokonaisvaltainen, riittävän luotettava seuranta vaatii huomattavia voimavaroja. Tällöin tuloutettavien tulojen hyöty häviää niiden perimiseen ja seurantaan liittyviin kustannuksiin koko valtiontaloudessa. Ohjeiden noudattaminen johtaa erityistapauksissa viraston kannalta huomattaviin käytännön ongelmiin toiminnan erityisluonteeseen vuoksi. Virastollahan on määrällisesti paljon pääosin pieniä maksuja.

Ulkomaalaisviraston julkisoikeudellisten suoritteiden arvioidut ja kertyneet tulot olivat v. 1998 ja 1999 seuraavat:

Julkisoikeudelliset suoritteet	1998	1999
	1 000 mk	
Arvioidut tulot	2 200	9 800
Toteutuneet tulot	8 261	10 830

Liiketaloudelliset suoritteet ja niistä kertyneet tulot ovat Ulkomaalaisvirastossa olleet marginaalisia, muutama kymmenentuhatta markkaa vuodessa (v. 1999 tuloja kertyi 17 000 mk). Ne koostuvat pääosin kopioista perityistä maksuista. Julkisoikeudellisissa suoritteissa kyseessä ovat maahanmuuttoon, pakolaisuuteen tai Suomen kansalaisuuden hakemiseen liittyvät hakemukset. Tulojen kertymän arviointi on sisäasiainministeriön mielestä ollut vaikeaa, koska saatavat tulot perustuvat suoraan suoritteiden kysyntään, jota ei voida ohjata.

Vuoden 1998 voimakkaasti arvioidusta kohonnut tulokertymä johtui maksupäätöksen uusimisen yhteydessä kesken toimintavuoden toteutetusta maksujen perimiskäytännön muuttamisesta. Aiemmin maksut perittiin jälkikäteen päätöksenteon yhteydessä, nyt siirryttiin perimään maksut hakemuksista etukäteen niitä jätettäessä. Näin loppuvuodesta 1998 virastossa syntyi tuloja vireillä olevien asioiden ratkaisuisista ja uusista vireille tulevista hakemuksista. Tilanne on tasaantunut kertomusvuoden aikana, jolloin tulokertymä on ylittänyt arvion n. 10 %:lla.

Suoritteiden määrittelyssä on sisäasiainministeriön mukaan ollut joitakin ongelmia. Ulkomaalaisviraston päätöksenteko on hakemuskohista, joten kaikki tapaukset eivät ole samanlaisia ja tulkintaa joudutaan käyttämään, koska maksupäätökseen suoritteita ei voida yksilöidä kaikkien erityistapausten mukaisesti.

Ulkomaalaisviraston maksuttomat suoritteet liittyvät pääsääntöisesti pakolaisten ja heihin verrattavien hakijoiden lupahakemusten päätöksentekoon maahantulon yhteydessä. Kansainvälisten sopimusten nojalla näiden päätösten tulee olla maksuttomia. Ongelmana on sisäasiainministeriön mukaan ollut se, missä vaiheessa voidaan maassa oleskelu katsoa niin vakiintuneeksi, että maksullisuutta voidaan alkaa soveltaa.

Omakustannusarvon mukaista hinnoittelua voidaan eri sopimuksien perusteella, kohtuusyistä tai muiden viranomaisten vastaavista suoritteista määrämien maksujen johdosta soveltaa vain hyvin pienen osan viraston maksullisista suoritteista. Suoritteiden todelliset kustannukset katetaan siten viraston toimintamenoista osana toiminnan kuluja.

Ulkomaalaisviraston maksullisten suoritteiden maksut peritään yksityistalouksilta, henkilöasiak-

kailta. Vain kansalaisuuden tiedustelusta tai selvittämisestä perittävää maksua peritään joissakin tapauksissa toisilta viranomaisilta, jos tiedustelu on heiltä lähtöisin. Vaikka näitä maksusuoritteita on erittäin vähän, korkeintaan muutama sata vuodessa, on asia esim. ministeriön omalla hallinnonalalla osoittautunut pulmalliseksi. Esimerkkinä tästä on sisäasiainministeriön mukaan Ulkomaalaisviraston suoritteet, joissa maistraattien pyynnöstä selvitetään väestötietojärjestelmään merkittävää henkilön kansalaisuutta. Ulkomaalaisvirasto on perinyt maksupäätöksen mukaisesti maksun tehdystä selvityksestä. Samanaikaisesti virasto ylläpitää väestötietojärjestelmän tietoja, ja käyttää siihen noin yhden henkilötövuoden verran voimavaroja. Päätöksenteossa taas puolestaan tarvitaan merkittävässä määrin väestötietojärjestelmän tietoja, joista Väestörekisterikeskus perii virastolta maksupäätöksensä mukaisen maksun. Väestörekisterikeskus katsoo, että myös Ulkomaalaisviraston maksulliset selvitykset tulisi antaa sille maksutta rekisterinpitotehtävää varten.

Toinen sisäasiainministeriön ilmoituksen mukaan Ulkomaalaisviraston maksujen perimisessä syntyvä ongelma on maksujen välittäminen toisten viranomaisten kautta. Viraston käsiteltäviksi tulevat hakemukset ja niistä perittävät maksut vastaanottaa Suomessa poliisi ja ulkomailla Suomen edustustot. Maksut tilitetään Ulkomaalaisvirastolle tehtyä laskua vastaan. Samalla hallinnonalalla maksujen perimisestä, seurannasta ja edelleen välityksestä aiheutuva kustannus jää kunkin viranomaisen vastuulle. Ulkoasiainministeriö onkin toistuvasti esittänyt, että sillä on tarvetta periä myös maksujen välittämisestä sille aiheutuvia kustannuksia Ulkomaalaisvirastolta. Valtion maksuperusteasetuksen (211/1992) 1 §:n mukaan, jos suoritteen tuottamiseen osallistuu myös muita valtion viranomaisia luetaan myös näille aiheutuvat kustannukset tuottamisesta aiheutuviin kokonaiskustannuksiin. Kun lupahakemuksista perittävät maksut on kohtuusyistä hinnoiteltu jopa alle viraston omakustannusarvon, kokonaiskustannus saattaa muodostua tätä suuremmaksi, ja saatavien tulojen sijasta virasto joutuu maksamaan asiakkaalta perityn ja toiselle viranomaiselle aiheutuneen kustannuksen erotuksen.

Viranomaisten välistä maksujen perimistä tulisi sisäasiainministeriön mielestä harkita ja selvittää kyseiset erityistapaukset, joissa maksujen perimisestä olisi syytä luopua valtiolle siitä seuraavien kokonaiskustannusten vuoksi.

Ulkomaalaisviraston käsittelemien hakemusten käsittely kestää eri asiaryhmissä muutamasta kuukaudesta jopa kolmeen vuoteen. Tulojen kohdistu-

minen tuleville talousarviovuosille on kirjanpidossa tämän vuoksi ollut sisäasianministeriön ilmoituksen mukaan ongelmallista. Näiden ongelmien ratkaisu tulee sitomaan henkilövoimavaroja sekä aiheuttamaan suuria lisäkustannuksia tietojärjestelmiä kehitettäessä ja yhteensovitettaessa. Maksullisista suoritteista saatavat tulot häviävät osittain näihin kustannuksiin, eikä tunnu tarkoituksenmukaiselta periä tuloja valtiolle, kun järjestely itse sitoo niistä huomattavan osan. Kustannuslaskentaa tulisi ministeriön mielestä kehittää niin, että kun on kyseessä usean viranomaisen osallistuminen suoritteiden tuottamiseen, kustannusvaikutus valtiolle kokonaisuudessaan voidaan ottaa huomioon maksuja määrättäessä. Tämä saattaa aiheuttaa asiakkaan kannalta kohtuuttoman tilanteen, koska maksut silloin muodostuvat korkeiksi. Tällöin sisäasianministeriön mielestä tulisi harkita, mikä viranomainen viime kädessä on oikeutettu tulot perimään omaan käyttöönsä tai tulisiko kokonaan luopua tiettyjen suoritteiden maksullisuudesta ja ottaa menot huomioon valtion talousarviossa kyseisen viranomaisen toimintamenoina.

Ulkomaalaisvirasto on luovuttanut pitämänsä ulkomaalaisrekisterin tietoja niiden käyttöön oikeutetuille laissa määrättyille viranomaisille maksutta. Yleistä tietopalvelua ei ole sisäasianministeriön mielestä tarvetta järjestää. Sisäasianhallinnon alalle (pl. Väestörekisterikeskus) sovittu menettely, ettei rekistereiden tietojen käytöstä peritä maksuja, on ollut hyvä ja säästää kunkin viranomaisen voimavaroja maksujen perimisen suhteen.

Valtiokonttorin selvityksen (7/2000) mukaan Ulkomaalaisviraston julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 93 %, eli tulot olivat 10 830 000 mk ja kustannukset suoritteiden tuottamisesta 11 616 000 mk.

Valtiontalouden tarkastusviraston Ulkomaalaisvirastoa koskevassa tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 1999 on todettu puutteita viraston maksullisen toiminnan järjestelyissä. Tarkastusviraston mielestä lähinnä tulisi Ulkomaalaisviraston kirjanpitoa ja laskentatointia kehittää niin, että saadaan luotettavaa tietoa työ kustannusten kohdentumisesta suoritteille.

Lälinhallitukset

Lälinhallitusten maksuja säädellään sisäasianministeriön päätöksellä lälinhallituksen suoritteiden maksullisuudesta, maksuperusteista ja julkioikeudellista suoritteista perittävistä maksuista annetun sisäasianministeriön päätöksen muuttamisesta (1106/1998). Päätös tuli voimaan 1.1.1999. Aiempi päätös oli vuodelta 1994 (1441/1994).

Lälinhallitusten maksullisten tulojen kertymä on v. 1998 ja 1999 ollut seuraava. (Asetelmassa on tarkasteltu vain lälinhallitusten omia suoritteita, eikä siis kyse ole lälinhallituksesta tilivirastona. Tiliviraston tulot olisivat aivan eri luokkaa, koska ne sisältävät myös maistraatin, poliisilaitosten ja kihlakunnanvirastojen tulot.)

Julkisoikeudelliset ja liiketaloudelliset suoritteet	1998	1999
	1 000 mk	
Arvioidut tulot	38 000	35 800
Kertyneet tulot	34 268	36 796

Liiketaloudellisista suoritteista perittävät maksut ovat jatkuvasti laskeneet. Kun ne esim. vielä v. 1995 olivat n. 7 Mmk, olivat ne kertomusvuonna enää vain 4,4 Mmk. Sisäasianministeriön antaman tiedon mukaan liiketaloudelliset suoritteet on hinnoiteltu omakustannusarvon mukaisesti.

Lälinhallitusten julkisoikeudellisten suoritteiden ylijäämä oli v. 1998 liki 3 Mmk. Näin kustannusvastaavuus oli 111 %. Kertomusvuonna tuottojen kasvaessa lähes 3 Mmk:lla ylijäämä aleni samalla. Kustannusvastaavuus oli 106 %.

Liiketaloudellisten suoritteiden tuottojen kustannusvastaavuus oli v. 1998 97 % ja kertomusvuonna 95 %. Alijäämä oli tuolloin miltei 300 000 mk.

Rekisterihallinto

Rekisterihallinnon suoritteiden hinnoittelua koskevat säädökset ovat valtion maksuperustelain lisäksi väestötietolain (507/1993) 34 §, sisäasianministeriön päätös rekisterihallinnon suoritteiden maksuista (916/1999) sekä maistraatin osalta erikseen sisäasianministeriön päätös julkisen notaarin maksuista (1185/1999) ja kauppa- ja teollisuusministeriön päätös patenti- ja rekisterihallituksen maksullisista suoritteista (1782/1995).

Liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelua koskevat lisäksi Väestörekisterikeskuksen päätös viraston liiketaloudellisten suoritteiden hinnoista (dnro 975/29/99), Väestörekisterikeskuksen päätös viraston sähköisen asioinnin varmennepalveluiden liiketaloudellisten suoritteiden hinnoista (dnro 1219/29/99) sekä hallinnon alakohtaiset erityissäännökset kuten esim. tilastolain (62/1994) 21 §. Kyseisen lainkohdan mukaan tilastoviranomaisella on oikeus saada keräämänsä tiedot maksutta. Jos kysymyksessä on kuitenkin tiedonantajan hallussa olevien laajojen massaluonteisten tietoaaineistojen luovuttaminen, tietojen luovuttamisesta välittömästi aiheutuvat erilliskustannukset korvataan.

Väestörekisterikeskuksen suoritteiden hinnoittelu on uudistettu kokonaan väestötietojärjestelmähankkeen yhteydessä. Maistraattien suoritteiden omakustannushinnat lasketaan uudelleen vuoden 2000 aikana, jolloin uusia omakustannushintoja voidaan käyttää valmisteltaessa vuoden 2001 alusta voimaan tulevaa uutta maksupäätöstä.

Rekisterihallinnon maksullisten suoritteiden tulokertymä v. 1998 ja 1999 oli seuraava:

	1998	1999
	1 000 mk	
Julkistaloudelliset suoritteet		
Arvioidut tulot	51 000	54 000
Toteutuneet tulot	52 000	56 200
Liiketaloudelliset suoritteet		
Arvioidut tulot	31 000	34 300
Toteutuneet tulot	32 900	26 500

Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan arvioitujen ja kertyneiden tulojen ero on johtunut siitä, että suoritteiden kysynnässä on tapahtunut muutoksia, joita ei ole osattu ennakoida. Kertomusvuoden poikkeama selittyy osin sillä, että väestötietojärjestelmän kokonaisuudistuksen vuoksi järjestelmässä oli käyttökatko. Muita syitä ovat mm. se, että pienetkin muutokset lainsäädännössä tai viranomaisohjauksessa voivat joko lisätä tai supistaa väestötietojen käyttöä. Myös erilaiset maksuttomuussäännökset vaikeuttavat tulojen kertymän arviointia.

Maksullisen toiminnan seurantarjestelmiä on sisäasiainministeriön ilmoituksen mukaan kehitetty rekisterihallinnossa varsin voimakkaasti. Väestörekisterikeskuksen osalta maksullisen toiminnan tulokertymä ja yksikkötiedot saadaan laskutusjärjestelmästä juoksevaan kirjanpitoon tuote- ja asiakaskohtaisesti.

Maistraattien maksullisen toiminnan seuranta perustuu kaikkien maistraattien käytössä olevaan kassajärjestelmään. Nykyisen järjestelmän korvaamista uudella on alettu suunnitella. Uusi kassajärjestelmä voitaneen ottaa käyttöön vuoden 2001 aikana tai vuoden 2002 alussa.

Kaikissa maistraateissa on otettu helmikuussa 2000 käyttöön yhtenäinen työajan seurantarjestelmä, jolloin maksulliseen toimintaan käytetty työaika voidaan erottaa muusta työajasta entistä tarkemmin.

Vuoden 2000 aikana maistraattien julkisoikeudellisten suoritteiden omakustannushinnat määritellään uudelleen. Vuoden 2001 alusta voimaan tulevassa uudessa rekisterihallinnon julkisoikeudellisten suoritteiden maksupäätöksessä otetaan huomioon em. määrittely.

Kokonaan maksuttomien suoritteiden määrä on pysynyt suurin piirtein ennallaan viime vuosina. Julkisoikeudellisissa suoritteissa on eräitä maksuttomia suoritteita, jotka on lueltu sisäasiainministeriön päätöksessä rekisterihallinnon suoritteiden maksuista. Tällaisia Väestörekisterikeskuksen maksuttomia suoritteita ovat esim. uskonnollisten yhdyskuntien rekisterin pito.

Julkisoikeudellisissa suoritteissa on lisäksi eräitä alle omakustannusarvon hinnoiteltuja suoritteita, jotka on määritelty em. maksupäätöksessä. Tällaisia ovat esim. eräitä rakennuksia ja huoneistoja koskevat tiedot.

Liiketaloudelliset suoritteet on sisäasiainministeriön ilmoituksen mukaan hinnoiteltu pääsääntöisesti siten, että niistä jää suoritteiden tuottajalle myös pieni kate.

Melko yleisenä kehityssuuntana näyttää ministeriön mielestä olevan, että maksuperustelain mukaisista periaatteista poiketaan hallinnonalakohtaisissa erityissääöksissä. Niihin on aiempaa enemmän tullut säännöksiä, jotka oikeuttavat ko. viranomaisia saamaan suoritteita muilta viranomaisilta maksutta. Näitä säädetäessä taloudelliset vaikutukset koko hallinnossa eivät ole olleet riittävästi esillä. Erityisen ongelmallista asia on rekisterihallinnon kaltaisen hallinnonalan osalta. Lisäksi säädökset ovat ministeriön mielestä usein tulkinnanvaraisia.

Pääsääntönä on ollut, että viranomaisten välisistä suoritteista peritään maksu. Kysymys on sisäasiainministeriön mielestä viime aikoina tullut yhä ajankohtaisemmaksi ja saattaisi edellyttää nykyistä laajemmin yhteisten pelisääntöjen sopimista hallinnonalan sisällä ja eri hallinnonalojen välillä.

Väestötietojärjestelmän ylläpito eli tietojen saaminen eri lähteistä (viranomaisilta, yhteisöiltä ja kansalaisilta) on perinteisesti ollut maksutonta väestökirjahallinnolle. Tarkoituksenmukaista on, että maksuttomuuden periaate järjestelmän ylläpidossa säilyy myös tulevaisuudessa. Tämä saattaa ministeriön mielestä jatkossa edellyttää, että asiasta säädetään tarkemmin väestötietolaissa.

Valtiontilintarkastajain kertomuksessa vuodelta 1996 (s. 77–78 ja 80) on puututtu poliisin tietojensaannin maksullisuuteen. Poliisilain (493/1995) 35 §:n mukaan poliisilla on oikeus saada viranomaisilta virkatehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta. Käytännössä näin ei ole ollut, vaan poliisi on joutunut maksamaan esim. väestörekisterin tiedoista. Vuositasolla tämä summa on n. 3,4 Mmk. Valtiontilintarkastajien mielestä maksujen perintä on virheellistä. Heidän mielestään tämä johtuu siitä, että valtion maksuperustelain 2 §:n mukaan sanottu laki on toissijainen, eli sitä ei

sovelleta, jos muussa laissa on säädetty maksuun liittyvästä asiasta. Näinhän on poliisilaissa säädetty.

Eduskunnalle joulukuussa 1998 annetussa hallituksen kertomuksessa niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta v. 1996 ovat antaneet aiheita (s. 18) on todettu tästä asiasta seuraavaa:

"Poliisilaissa (493/1995) säädetään poliisin oikeudesta saada maksutta eräitä sen virkatehtävissä tarvittavia tietoja ja asiakirjoja. Lain sanamuodon ja asiaa koskevan hallituksen esityksen (HE 57/1994 vp) perustelujen perusteella maksuttomuuden on tulkittu tarkoittavan vain yksittäin luovutettavia tietoja ja tällaisia tietoja sisältäviä asiakirjoja tai todistuksia eikä ns. tietojen massaluovutusta. Sisäasiainministeriö ryhtyy selvittämään yhdessä väestörekisterikeskuksen kanssa tämän vakiintuneen käytännön tarkoituksenmukaisuutta ja valmistelee tarvittaessa lainsäädännön muutoksen."

Sisäasiainministeriön ilmoituksen mukaan Väestörekisterikeskus ja poliisi ovat jatkaneet käytäntöä, jonka mukaan poliisi maksaa väestötietojärjestelmän käytöstä.

Sisäasiainministeriön hallinto-osasto ja poliisi-osasto asettivat 29.9.1999 työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää vakiintuneen käytännön tarkoituksenmukaisuutta ja suhdetta voimassaolevan lainsäädäntöön liittyen poliisin väestötietojärjestelmän käytön maksullisuuteen sekä valmistella tarvittaessa lainsäädännön muutokset. Työryhmän tulee tarkastella asiaa myös budjetoinnin ja tulosoikeuksien kannalta.

Lisäksi työryhmän tehtävänä on seurata poliisin väestötietojärjestelmän käytöstä aiheutuvien kustannusten kehittymistä 1.10.1999 lukien ja selvittää, miten poliisille voidaan järjestää taloudellisesti tietosisällöltään riittävät väestötietojärjestelmän palvelut. Työryhmän tehtävänä on selvittää myös nykyistä käytäntöä liittyen poliisin myöntämän sähköisen henkilökortin ja Väestörekisterikeskuksen ko. korttiin myöntämän varmenteen osalta sekä tehdä tarvittaessa asiaan liittyviä ehdotuksia. Työryhmän määräaika päättyi 31.3.2000 (Poliisin VTJ-maksuja käsittelevän työryhmän loppuraportti).

Valtiokonttorin selvityksen mukaan Väestörekisterikeskuksen julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli 101 %, eli se oli siten niukasti ylijäämäinen. Sen sijaan Väestörekisterikeskuksen liiketaloudelliset suoritteet on hinnoiteltu niin, että kustannusvastaavuus on jopa 445 %. Väestörekisterikeskuksen tulot liiketaloudellisista suoritteista olivat kertomusvuonna 21 868 000 mk ja kustannukset 4 919 000 mk. Näin ylijäämää on 16 949 000 mk.

Poliisitoimi

Poliisin suoritteiden maksullisuutta koskeva sisäasiainministeriön päätös (1690/1993) tuli voimaan 1.1.1994. Kokonaan uusittu päätös annettiin 18.12.1996 (1252/1996), ja sitä on viimeksi muutettu v. 1999 (864/1999).

Muutokset ovat koskeneet pääosin yksittäisen luvan tai luparyhmän lisäämistä tai poistamista maksupäätöksestä säädösmuutosten vuoksi. Vuonna 1996 annettu uusi maksupäätös ei muuttanut aiemmin omaksuttua maksullisuuslinjausta. Päätöksen kokonaan uusiminen oli perusteltua useiden aiempien muutosten vuoksi, jotta päätöstä olisi helpompi lukea ja soveltaa.

Poliisin suurin maksullisen toiminnan osa-alue on lupahallinto. Poliisin lupapalveluissa on tarkoituksena siirtyä nettobudjetointiin vuoden 2002 alusta. Nettobudjetointiin siirtyminen merkitsee ministeriön mielestä myös uudenlaista ohjausta. Uudistus vaatii entistä parempaa laskentatointia sekä lupapalvelujen selkeämpää vastuuttamista ylijohtossa, läänitasolla ja kihlakunnissa. Seurantajärjestelmiä on kehitettävä, jotta mm. palvelusten kysynnän ennakointiin, toiminnan suunnitteluun ja suoritteiden hinnoitteluun saataisiin entistä parempi tietopohja.

Poliisin maksullisen toiminnan seuranta on järjestetty siten, että tilivirastot (lääninhallitukset, valtakunnalliset yksiköt ja oppilaitokset) ovat seurantavollisia. Poliisin ylijohtolla on käytettävissä työaika- ja kirjanpitoliedot, mutta kustannusvastaavuusraporttien laatimisvastuu on annettu tilivirastoille.

Poliisitoimen maksullisten suoritteiden tulokeräytymä oli v. 1998 ja 1999 seuraava:

	1998	1999
	1 000 mk	
Julkisoikeudelliset suoritteet		
Arvioidut tulot	189 000	193 000
Toteutuneet tulot	181 400	174 850
Liiketaloudelliset suoritteet		
Arvioidut tulot	4 000	3 000
Toteutuneet tulot	6 900	6 200

Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan lupapalvelujen tuottojen arvioiminen on vaikeaa. Tosin arviointi on ministeriön mukaan v. 1998 ja 1999 onnistunut paremmin kuin v. 1997.

Lukuun ottamatta lupapalveluja poliisin suoritteista suurin osa on valtion maksuperustelain 5 §:n mukaisia maksuttomia julkisoikeudellisia kollektiivisuoritteita. Niitä ovat mm. yleisen järjestyksen ja

turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät suoritteet, esitutkintalain mukaiset suoritteet, poliisilain (493/1995) 37 §:n mukainen tutkinta ja suoritteet, joiden maksuttomuus perustuu kansainväliseen sopimukseen, sekä yhteistyöviranomaiselle poliisin tehtävien suorittamiseksi tai kehittämiseksi tuotetut suoritteet, poliisin aloitteesta tapahtuva opastus, ohjaus ja neuvonta sekä valvontatehtävät.

Maksuttomien suoritteiden määrä ei sisäasiainministeriön mukaan ole juurikaan lisääntynyt siitä, kun poliisin suoritteita koskeva maksupäätös annettiin 1994. Lähinnä kyse on ollut yksittäisten ja vähämerkityksisten lupien lisäämisestä maksuttomiin suoritteisiin.

Valtioneuvosto on periaatepäätöksessään 5.2.1998 edellyttänyt, että v. 1999 toteutetaan ja otetaan käyttöön kansalaisille tarkoitettu maksullinen henkilökortti, joka toimii henkilön sähköisen tunnistamisen ja allekirjoituksen välineenä. Tavoitteena on parantaa palvelujen saatavuutta, laatua ja asiakaslähtöisyyttä sekä hallinnon palvelukykyä. Viranomaispalvelut voivat olla kansalaisen saatavilla periaatteessa vuorokauden kaikkina aikoina asuinpaikasta riippumatta. Asiaa koskevat säädökset ovat tulleet voimaan, ja 1.12.1999 alkaen poliisi on voinut myöntää sähköisiä henkilökortteja.

Sähköisen asiainn edistäminen voidaan katsoa sellaiseksi perusteeksi, jonka vuoksi sähköistä henkilökorttia koskeva maksu voidaan määritellä alle suoritteen omakustannusarvon. Poliisille sähköisestä henkilökortista aiheutuvat kokonaiskulut, ottaen huomioon valmistuksesta ja työstä aiheutuvat kustannukset ovat 138,50 mk/kortti. Poliisi perii kuitenkin tuotteesta 80 mk, joka siis jää alle omakustannusarvon. Sähköisen henkilökortin arvioitun kysynnän (30 000 korttia/vuosi) mukaan tuloja kertyy valtiolle n. 2,4 Mmk. Laskennallisesti jää tällöin saamatta n. 1,7 Mmk.

Sähköisen henkilökortin alihinnoittelua ei ole otettu huomioon vuoden 2000 talousarviossa poliisin rahoitustarvetta lisäävänä tekijänä. Muutoin poliisin suoritteiden hinnoittelussa ei sisäasiainministeriön mukaan ole poikettu omakustannusperiaatteesta.

Edellä on jo viitattu poliisilain 35 §:n soveltamiskysymyksiin. Toinen poliisin toimialaan liittyvä kysymys on ajokorttirekisterin ylläpidon kehittäminen. Poliisilain 35 §:n osalta toimijoina ovat kaksi sisäasiainministeriön viranomaista, poliisi ja Väestörekisterikeskus. Sen sijaan ajokorttirekisterin ylläpitoon liittyvissä kysymyksissä on kaksi hallinnon alaa toimijoina, sisäasiainministeriö ja liikenneministeriö.

Poliisin osuus ajokorttirekisterin käytöstä on lähes 95 %, ja nykyisellään poliisi syöttää myös yli 90 % kyseiseen rekisteriin käsin talletettavista tiedoista.

Valtioneuvosto on edellyttänyt (yleisistunnon pöytäkirja 40/1998), että sisäasiainministeriö ja liikenneministeriö valmistelevat pikaisesti säädösmuutokset, joilla ajokorttirekisterin pitäminen järjestetään henkilörekisterilain pääperiaatteen mukaisesti ja vältetään tarpeettomia tietojen luovuttamisia ja estetään tietoturvan ja tietosuojan vaarantuminen. Henkilörekisterilain pääperiaatteen mukaan rekisterinpitäjänä tulee toimia sen, jonka käyttöä varten tiedot on kerätty ja jolla on oikeus niistä määrätä. Liikenneministeriö ei sisäasiainministeriön mukaan ole esittelevänä ministeriönä (laki tieliikenteen tietojärjestelmästä, 819/1989) tehnyt ajokorttirekisterin pitämiseen liittyvän kysymyksen johdosta mitään konkreettista.

Tieliikennelainsäädännössä ajo-oikeuden ja sen osoitukseksi annettavan ajokortin myöntäminen ja luovuttaminen on määritelty poliisin tehtäviksi.

Poliisin tilaamien ajokorttien toimittaminen Ajoneuvohallintokeskuksen (AKE) kautta pohjautuu v. 1972 alkaneeseen menettelyyn, jossa AKE (silloinen Autorekisterikeskus) ajokorttirekisterin pitäjänä toimitti myös poliisille paperiset ajokorttipohjat. Kyseisen ajankohdan jälkeen poliisi ei ole selvittellyt tarkemmin ajokorttien toimitusmenettelyn perusteita. Nykyinen menettely perustuu sisäasiainministeriön poliisiosaston sekä AKE:n välillä alunperin v. 1992 solmittuun sopimukseen. AKE valmistuttaa ajokortit Setec:ssä.

Muiden samankaltaisten lupien pohjalta syntyvät asiakirjat, kuten passit, henkilökortit ja ampu-ma-asekortit, poliisi tilaa suoraan ilman välikäsiä niiden valmistajilta.

Ajoneuvohallintokeskuksen rooli ajokorttien toimitusmenettelyssä on sisäasiainministeriön mielestä käytännössä vähäinen. Ainoastaan ns. ensimmäisen vaiheen ajokorttien (n. 60 000 kpl) tiedot syötetään ajokorttirekisteriin AKEssä. Tätä varten poliisi toimittaa ajokorttilupapäätökset AKELLE postitse. Kaikki muut ajokorttilupapäätökset poliisi syöttää itse ajokorttirekisteriin. Poliisi voisi sisäasiainministeriön mielestä helposti syöttää myös ensimmäisen vaiheen tiedot. AKE ei ole halukas tehtävästä luopumaan. Muilta osin poliisi asioi suoraan ajokorttien toimittajan kanssa, joka lähettää valmiit ajokortit suoraan poliisilaitoksille.

Poliisi maksaa jokaisesta luovuttamastaan ajokortista AKELLE korvauksen, jonka AKE määrittelee yksipuolisesti. Korvaus sisältää AKELLE ajokorttirekisterin pitämisestä aiheutuvat kulut kokonaisu-

nessaan. Sopimuksella AKelle annettu oikeus yksipuoliseen korvauksen suuruuden määrittelyyn on vaikeuttanut poliisihallinnon ajokorteista aiheutuvien menojen budjetointia. Korvaus on muuttunut useita kertoja viime vuosien aikana. Viimeisin 1.1.1999 voimaan tullut muutos ilmoitettiin poliisille 29.12.1998. Korvaus nousi 45 mk:sta 60 mk:aan. Tämä lisäsi poliisin menoja 3,5—4,0 Mmk.

Nykyinen ajokorttien valmistamismenettely on tarpeettoman monimutkainen. Sisäasiainministeriön esityksen mukaan poliisi voisi toteuttaa oman tehtävänsä ilman välikäsiä. AKE esiintyy kuitenkin ulospäin ajokorttien toimitusmenettelystä vastaavana viranomaisena. Tämä ei sisäasiainministeriön mielestä vastaa käytännön todellisuutta. Epäkoh-
tien takia poliisi on irtisanonut sopimuksen touko-
kuussa 1998. AKE on kirjeessään 14.10.1998 katso-
nut, ettei sopimuksessa sovitusta joustavasta lasku-
tusmenettelystä ole syytä luopua.

Toimitusmenettelyä tulisi ministeriön käsityksen mukaan kehittää siten, poliisi tilaisi ajokortit suo-
raan valmistajalta, kuten mm. passit ja henkilökort-
tit. Suora tilaus mahdollistaisi sisäasiainministeriön
mielestä poliisin ajokorttimenojen pitkäjänteisem-
män budjetoinnin, koska hinnat sopisi poliisi suo-
raan valmistajan kanssa ilman välikäsiä. Samalla
ajokorttien toimitusmenettely yksinkertaistuisi.

AKE vastustaa siirtymistä suoraan tilausjärjestel-
mään, koska AKE:n n. 10-henkisen ajokorttiyksikön
toiminta sekä ajokorttirekisterin ylläpito on rahoit-
tettu käytännössä poliisin korvauksilla. AKE on
nykyisin nettobudjetoitu virasto. AKE:n poliisilta
perimä korvaus ajokorteista perustuu liikennemi-
nisteriön päätökseen.

Jos ajokorttirekisterin pito siirrettäisiin AKelta po-
liisille, tulisi sisäasiainministeriön mukaan tieliiken-
teen tietojärjestelmästä annettavaa lakia muuttaa.

Ajokorttirekisterin pidosta ja ajokorttimaksuista
on sisäasiainministeriön mukaan neuvoteltu liiken-
neministeriön kanssa tuloksetta. Liikenneministe-
riö pyysi 21.4.1999 valtioneuvoston oikeuskansle-
riltä kannanottoa siitä, onko poliisiviranomaisilla
oikeus välittömästi käyttää ajokorttirekisteriä siinä
tarkoituksessa, että poliisiviranomaiset tekisivät
sopimuksen valmistajan kanssa ajokorttien valmis-
tuksesta, postituksesta ja laskutuksesta. Oikeus-
kansleri totesi lausunnossaan 27.9.1999 päätyvänsä
lausunnon liitteenä olevan muistion lopputulok-
seen. Muistion yhteenvedossa todetaan: "Ajokortin
asemaa joko poliisin hallintopäätöksestään anta-
mana todistuksena tai itsenäisenä ajokorttirekiste-
rin perusteella valmistettuna asiakirjana ei ole lain-
säädännössä määritelty niin tarkoin, että yksiselit-
teistä kantaa oikeasta ajokortin valmistamiseen oi-

keutetusta viranomaisesta tai poliisin oikeudesta
käyttää välittömästi ajokorttirekisterin tietoja ajo-
kortin valmistamiseen voi esittää. Asiassa ei ole
ilmennyt aihetta todeta, että liikenneministeriön
päättös ajoneuvohallintokeskuksen maksuista siltä
osin, kuin suoritteet on määritelty ajoneuvohallin-
tokeskuksen julkisoikeudelliseksi suoritteeksi, olisi
voimassaolevan lainsäädännön vastainen. Liiken-
neministeriön ja sisäasiainministeriön tulisi ryhtyä
toimenpiteisiin ajokorttia koskevan lainsäädännön
selkiyttämiseksi ajokorttien valmistamiseen liittyvi-
en toimivaltakysymysten osalta."

Pelastushallinto

Sisäasiainministeriö on maksuperustelain nojalla
antanut päätöksen Pelastusopiston suoritteiden
maksullisuudesta ja maksuperusteista (1395/1994)
ja (1375/1996). Jälkimmäisessä korotettiin julkisoi-
keudellisen maksullisen suoritteen hintaa 250
mk:sta 300 mk:aan. Tämän jälkeen ei muutoksia
maksuperusteisiin ole tehty.

Pelastusopiston toiminnasta säädetään Pelastus-
opistosta annetussa laissa (1165/1994) ja asetukses-
sa (1237/1994).

Valtion maksuperustelain soveltamisessa Pelas-
tusopiston toimintaan ei sisäasiainministeriön mie-
lestä ole esiintynyt suuria hankaluuksia. Opiston
suoritteiden maksuperusteiden kirjavuus tekee to-
sin opiston talouden suunnittelun ja seurannan
varsin monimutkaiseksi. Vaikka pääosa Pelastus-
opiston toiminnasta on maksuperustelainsäädän-
nön ulkopuolella, on opistolla kuitenkin maksutto-
mia suoritteita, maksullisia julkisoikeudellisia suo-
ritteita, hintatuettuja liiketaloudellisin perustein
hinnoiteltavia suoritteita sekä puhtaasti liiketalou-
dellisin perustein hinnoiteltavia suoritteita. Joiden-
kin suoritteiden vähäisen merkityksen vuoksi las-
kentatoimen järjestäminen tarkan suoritekohtaisen
kustannuslaskennan toteuttamiseksi on ministeri-
ön mielestä saatavaan hyötyyn nähden erittäin
työlästä ja sen taroituksenmukaisuus voidaan hy-
vän kirjanpitoivan taloudellisuuden ja olennai-
suuden periaatteiden mukaan jopa kyseenalaistaa.

Seuraavasta ilmenevät Pelastusopiston maksul-
listen suoritteiden tulot v. 1998 ja 1999:

	1998	1999
	1 000 mk	
Julkisoikeudelliset suoritteet		
Arvioidut tulot	510	510
Toteutuneet tulot	425,7	450
Liiketaloudelliset suoritteet		
Arvioidut tulot	2 040	2 040
Toteutuneet tulot	3 003,1	2 550

Pelastusopiston maksuttomia suoritteita ovat sisäasiainministeriön maksuperustepäätöksen mukaan opiston järjestämät koulutettavapäivät, joita on vuosittain n. 10 000—11 000. (Koulutettavapäivät lasketaan siten, että koulutuspäivien määrä kerrotaan koulutettavien määrällä.) Pelastusopistosta annetun lain 5 §:n mukaan opiston antama varautumiskoulutus on maksutonta. Tällaista koulutusta on mm. väestönsuojelun johto- ja erityis-henkilöstön koulutus.

Pelastusopiston julkisoikeudelliset suoritteet muodostuvat sisäasiainministeriön maksuperustepäätöksen 2 §:n mukaisista suoritteista, joiden omakustannusarvotavoitteeksi on asetettu 700 mk/koulutettavapäivä, mutta hinnaksi on määrätty 300 mk/koulutettavapäivä. Kysymys on koulutuksesta, joka tuottaa kelpoisuuden johonkin tiettyyn pelastustoimen tehtävään. Perusteluna on maksuperustelain 6 §:ssä mainittu koulutustoimintaan liittyvät syyt. Kurssit ovat pelastustoimen henkilöstön ammatillista koulutusta, joka antaa kelpoisuuden johonkin tehtävään ja koulutuksen antaminen palvelee julkista etua. Näillä kursseilla ei ole kilpailua muiden kurssijärjestäjien kanssa. Omakustannusarvoon perustuva hinta muodostuisi sisäasiainministeriön mukaan esteeksi koulutukseen osallistumiselle.

Valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä. Erityisestä syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteiden omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi.

Pelastusopiston liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelun lähtökohtana on sisäasiainministeriön mukaan aina omakustannusarvo.

Valtion talousarviossa Pelastusopistolle osoitettuun määrärahaan on sisällytetty vuosittain tietty summa maksullisen toiminnan liiketaloudellisten suoritteiden hintojen alentamiseen. Tämä ns. hintatuki on arvioitu siihen tarkoitukseen järjestettyjen kurssisuoritteiden mukaan. Kysyntää hintatuen käyttöön oikeuttaville kursseille olisi jatkuvasti enemmän, kuin mihin osoitettu määräraha riittää. Hintatukimääräraha on vuosittain käytetty kokonaan, ja se on kattanut alihinnoittelun. Esimerkiksi kertomusvuonna momentille 26.80.21 oli varattu 2 076 000 mk.

Pelastusopiston henkilökunnan antama merkittävä neuvonta ja ohjaus saattaa joissakin tapauksissa olla lähellä koulutusta tai konsultointia, ja siten se ministeriön käsityksen mukaan kuuluisi maksulliseen toimintaan. Maksullisten tietojen antamisen erottaminen viranomaiselle kuuluvasta normaalista neuvonnasta ja ohjauksesta nähdään opistossa kuitenkin erittäin vaikeaksi toteuttaa käytännössä.

Pelastusopiston liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli 59 %. Jos kuitenkin otetaan huomioon liiketaloudelliseen toimintaan myönnetyn hintatuen määrä, esim. kertomusvuonna runsaat 2 Mmk, niin kustannusvastaavuusprosentti oli 92.

Valtion kokeiluhätäkeskukset kuuluvat myös valtion maksuperustelain soveltamisalaan. Niiden lakisääteiset tehtävät, hätäilmoitusten vastaanotto ja avun hälyttäminen sekä viestikeskustehtävät, ovat maksuttomia. Valtion kokeiluhätäkeskuksista on säädetty laissa hätäkeskuksia koskevasta kokeilusta (1257/1993) ja sen nojalla annetussa asetuksessa (1532/1995). Mainittu asetus mukaan hätäkeskukset voivat hoitaa muitakin niille soveltuvia tehtäviä, jotka eivät haittaa niiden toimintaa yleisenä hätäkeskuksena. Sisäasiainministeriö on antanut päätöksen kokeiluhätäkeskusten maksullisista suoritteista (1034/1997), jonka mukaan liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavia suoritteita ovat kiinteistövalvontajärjestelmän hälytysten vastaanottaminen ja välittäminen sekä hälytysten vastaanottamiseen tarvittavien laitteiden ja ohjelmien toimintavalmiuden ylläpito. Säännösten soveltamisessa ja käytännön toteutuksessa ei ministeriön mielestä ole ilmennyt merkittäviä ongelmia. Kokeilu on määräaikainen, ja sitä koskevat säädökset korvataan hätäkeskuslailla. Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen hätäkeskuslaiksi, jonka perusteella hätäkeskukset pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta siirretään valtion ylläpidettäväksi pelastustoimen, poliisin sekä sosiaali- ja terveystoimen yhteisiksi hätäkeskuksiksi (157/2000).

Kokeiluhätäkeskusten tuloja on kertynyt vuoden 1998 alusta lukien, jolloin sisäasiainministeriön maksupäätös tuli voimaan. Niitä on ollut kaikissa neljässä kokeiluhätäkeskuksessa vuodessa yhteensä vajaa miljoonaa markkaa. Tulot ovat kertyneet liiketaloudellisista suoritteista.

Hätäkeskus	1998	1999
	mk	
Keski-Suomen	97 100	243 600
Pohjois-Karjalan	209 711	222 278
Salon seudun	5 212	128 560
Jokilaaksojen	241 868	275 285
Yhteensä	553 891	869 723

Vuoden 1998 talousarviossa hätäkeskusten tuloja ei vielä eritelty, koska maksullinen toiminta vasta alkoi. Vuoden 1999 talousarviossa tulot arvioitiin 100 000 mk:ksi. Tätäkään arviota tehtäessä ei sisäasiainministeriön mukaan ollut vielä tiedossa, miten laajaa maksullisesta toiminnasta tulisi. Arvion varovaisuuteen on vaikuttanut etenkin tulojen epävarmuus, koska arviot on kumpanakin vuonna talousarvion laadinta-aikataulun vuoksi jouduttu tekemään ilman tietoja aiemmilta vuosilta.

Valtion kokeiluhätäkeskukset ovat määritelleet liiketaloudellisten suoritteiden hinnat kustannuksia vastaaviksi, eikä ongelmia ole sisäasiainministeriön mielestä ilmennyt.

Valtion kokeiluhätäkeskukset eivät ole laskuttaneet poliisin ja palokunnan kiinteistöissä sijaitsevista kiinteistövalvontajärjestelmien liittymistä, koska niiden on katsottu olevan osa omaa organisaatiota ja valvonnan palvelevan julkista etua. Hätäkeskusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä on sisäasiainministeriön mielestä tarkasteltava myös kiinteistövalvontatehtävien hoitamiseen ja maksullisuuteen liittyviä kysymyksiä uudelleen.

Valtion kokeiluhätäkeskukset ilmoittivat, että tietosuoritteita ei ole toistaiseksi tarvinnut luovuttaa, koska niitä ei ole kysytty. Vastaisuuden varalle hätäkeskukset odottavat viranomaisten yhtenäisiä ohjeita tilastoinnin hinnoitteluperusteista.

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksesta annetun lain (320/1999) mukaan rajavartiolaitoksen tehtävistä säädetään lailla. Rajavartiolaitos kuuluu Suomen sisäiseen turvallisuusjärjestelmään ja on samalla myös ulkoisen turvallisuusjärjestelmän osa. Tämän vuoksi rajavartiolaitoksen tehtäviin ei kuulu valtion maksuperustelain (150/1992) 4 §:ssä tarkoitettujen tavaroiden tuottamista eikä juuri lainkaan tilauksesta tai muusta toimeksiannosta tapahtuvaa palveluiden tuottamista tai hakemuksesta annettavia päätöksiä taikka muuta toimintaa suoritteiden tuottamiseksi vastaanottajan toimenpiteiden seurauksena. Rajavartiolaitoksen suoritteet eivät juurikaan kohdistu yksittäiseen henkilöön, yritykseen eivätkä muutoinkaan rajattuihin ryhmiin. Rajavartiolaitos ei sille säädettyjen tehtävien mukaisesti harjoita tai voi harjoittaa liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden tuottamista koskevaa toimintaa. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 62 §:ssä säädetään rajavartiolaitoksen suoritteista perittävistä maksuista. Säännös syrjäyttää valtion maksuperustelain 2 §:n mukaisesti valtion maksuperustelain säännökset. Lisäksi rajavartiolaitoksesta annetun lain 29 §:ssä on vielä säädetty rajavartiolaitoksen oikeudesta saada

maksutta väestötietojärjestelmän tietoja Väestörekisterikeskukselta.

Rajavartiolaitoksen eräistä hakemuksista annettavista päätöksistä, sairaankuljetuksista ja maksullisena annettavasta virka-avusta perittävillä maksuilla on tämän vuoksi vain vähäinen merkitys rajavartiolaitoksen toiminnan rahoituksessa. Näiden maksujen suuruutta koskevat määräykset sisältyvät rajavartiolaitoksen suoritteiden maksullisuudesta annettuun sisäasiainministeriön päätökseen (1290/1994). Muut kuin suoritteiden maksuttomuutta koskevat valtion maksuperustelain säännökset eivät sanotuista syistä kattavasti sovellu rajavartiolaitoksen toimintaan.

Rajavartiolaitoksen julkisoikeudelliset maksulliset suoritteet on hinnoiteltu omakustannusarvojen mukaisesti. Sisäasiainministeriön päätöstä rajavartiolaitoksen suoritteiden maksullisuudesta ei kuitenkaan ministeriön mukaan ole vuoden 1994 jälkeen uusittu rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen ja maksullisten suoritteiden vähyyden vuoksi.

Rajavartiolaitoksen toiminta ei tähtää yksittäisten suoritteiden tuottamiseen. Rajavartiolaitoksen päätehtäviä, Suomen rajojen valvontaa ja henkilöiden maahantuloa ja maastalähtöä koskevia rajatarkastustehtäviä sekä sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviä, ei suoriteta tilauksesta tai toimeksiannosta. Sama koskee rajavartiolaitoksen tehtäviä tullivalvonnassa sekä poliisitehtäviä. Rajavartiolaitoksen pelastus-, avustus- ja turvaamistehtävätkin toteutetaan ilman, että ne tapahtuisivat tilauksesta tai toimeksiannosta ja niiden perusteella tehdystä sopimuksesta.

Rajavartiolaitoksen viranomaiset voivat hakemuksesta myöntää rajavyöhykelain (407/1947) 5 §:ssä ja passintarkastuspaikoista annetun asetuksen (461/1992) 10 §:ssä tarkoitettuja lupia. Nämä luvat ovat maksuttomia sen vuoksi, että maksuttomuuden aineellisena perusteena on ensisijaisesti rajavalvonnan valvontatarpeen vähentyminen ja helpottuminen, kun sanotut toiminnot tapahtuvat etukäteisluvan tai ilmoituksen nojalla.

Sisäasiainministeriön mukaan rajavartiolaitoksen lentotoiminta on valtion lentotoimintaa, ja rajavartiolaitoksen ilma-aluksilla tuetaan jossain määrin myös sisäasiainministeriön hallinnonalan muiden viranomaisten tarpeita. Tuettavia viranomaisia ovat olleet poliisi- ja pelastusviranomaiset.

Kertomusvuoden valtion talousarvion mukaan toimintamäärärahaa saa käyttää palvelussuhdeasuntojen liiketaloudellisiin perustein määrättyvien vuokrien alentamiseen. Hintatuen enimmäismäärää ei ollut todettu (vuoden 2000 talousarviossa

määrä on mainittu, enintään 6,5 Mmk). Valtiontalouden tarkastusvirasto on rajavartiolaitosta koskevassa tilintarkastuskertomuksessaan vuodelta 1999 todennut, että rajavartiolaitoksen tulisi yhdessä sisäasiainministeriön kanssa selvittää, mitä edellytyksiä olisi käsitellä palvelusuhdeasuntojen vuokrat muina kuin liiketaloudellisina suoritteina.

Rajavartiolaitoksen julkisoikeudellisten suoritteiden tulokertymä v. 1998 ja 1999 oli seuraava:

Julkisoikeudelliset suoritteet	1998	1999
	1 000 mk	
Arvioidut tulot	—	2 100
Toteutuneet tulot	2 313,2	1 938,7

Vuosien 1998 ja 1999 talousarvioiden laadintavaiheissa valmisteilla olleessa hallituksen esityksessä laiksi rajavartiolaitoksesta oli tarkoitus säätää rajavartiolaitoksen ihmishengen pelastamiseksi tehtävät sairaankuljetukset rajavartiolaitoksen lakisääteisiin, maksuttomiin tehtäviin kuuluviksi. Vuosina 1998 ja 1999 sairaankuljetukset oli siten tarkoitus toteuttaa maksuttomasti. Sen vuoksi vuodelle 1998 ei arvioitu tuloja kertyvän lainkaan. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 62 §:n 3 momentin mukaan rajavartiolaitoksella on oikeus luopua maksun perimisestä sairaankuljetuksessa kuitenkin ainoastaan silloin, kun sen periminen yksittäistapauksessa olisi kohtuutonta. Pääasiassa sairaankuljetusten maksullisuuden jatkumisen johdosta tuloja kertyi v. 1998 n. 2 Mmk enemmän, kuin tuloarvio

vuodelle 1998 sisälsi. Samasta syystä vuoden 1999 toisessa lisätalousarviossa arvioitiin tuloja kertyvän n. 2 Mmk enemmän, kuin alkuperäinen tuloarvio vuodelle 1999 sisälsi. Tässä mainitut tulot koostuvat kaikista julkisoikeudellisista suoritteista, joita ovat viisumit, ilmankuvausluvut ja sairaankuljetus.

Valtiokonttorin selvityksen mukaan rajavartiolaitoksen julkisoikeudellisten suoritteiden kertymä oli kertomusvuonna 1 534 000 mk ja kustannusvastaavuus 55 %. Tulot olivat siis vain hieman runsaat puolet siitä, mitä kustannukset olivat. Tälöin mukaan on laskettu vain ne suoritteet, jotka olivat niin merkittäviä, että kustannusvastaavuuslaskelmat on laadittava.

Seuraavassa on esitetty rajavartiolaitoksen liiketaloudellisia suoritteita koskeva tulokertymä:

Liiketaloudelliset suoritteet (palvelusuhdeasunnot)	1998	1999
	1 000 mk	
Arvioidut tulot	1 100	12 000
Toteutuneet tulot	11 595	11 605

Liiketaloudellisten suoritteiden tulot olivat Valtiokonttorin selvityksen mukaan 13 397 000 mk, joka sisältää muutkin kuin pelkästään palvelusuhdeasunnoista saatavat tulot, kuten vesi-, sauna- ym. tuotot. Kustannusvastaavuus oli 37 % eli tulot olivat vain vajaa kolmannes menoista. Kun tuloihin lisätään em. vesi-, sauna-, pesula- ym. tulot kustannusvastaavuus nousee 75 %:iin.

Valtiontilintarkastajat ovat aiemmin tarkastelleet valtion maksuperustelain soveltamista eri ministeriöissä kertomuksissaan vuosilta 1995 ja 1996. Edelleenkin on syytä todeta maksuperustelakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen kehnous. Ne eivät anna mitään ohjeita lain eri pykälien soveltamiskysymyksiin. Lain tullessa voimaan keväällä 1992 ei mitään virastoihin kohdistuvaa neuvontaa tai ohjausta myöskään ollut aloitettu. Toisaalta voidaan kai esittää sellainenkin johtopäätös, että laki on osoittautunut varsin selkeäksi ja soveltamiskelpoiseksi, koska maksuja koskevia valituksia esimerkiksi sisäasiainministeriön hallinnonalalla on hyvin vähän. Asiantila voi tietysti johtua myös siitä, että maksut koetaan niin pieniksi, ettei niistä ole aiheellista ryhtyä valittamaan.

Valtion maksuperustelakia koskeva tilanne on kuitenkin vähitellen parantunut. Eri ministeriöt ovat parantaneet ohjausotettaan ja eri hallinnonaloilla on valmistunut erilaisia selvityksiä, joilla on kartoitettu maksulliseen toimintaan liittyviä ongelmia. Myös virastojen maksuja koskevia maksupäätöksiä on pidetty ajan tasalla. Niinpä esim. sisäasiainministeriön hallinnonalan virastojen maksupäätöksistä vain kaksi on ollut voimassa muuttumattomina jo yli neljä vuotta. Valtiontilintarkastajien mielestä maksupäätöksiä pitäisi uusia aina parin vuoden välein.

Valtion maksuperustelain soveltamisen parantumiseen on kuitenkin ennen muuta vaikuttanut Valtiokonttorin ja Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta. Vuosittain valmistuva Valtiokonttorin selvitys valtion

maksullisesta toiminnasta on johdonmukainen ja selkeä yhteenveto tästä asiasta. Se auttaa virastoja kehittämään omaa toimintaansa ja vertaamaan oman ministeriönsä tuloksia toisiin viranomaisiin. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosittainen tilintarkastus tilivirastoihin puolestaan ohjaa virastoja niiden laskentatoinneissa kehittämisessä merkittäväällä tavalla.

Edellisistä kertomuksistaan poiketen valtiontilintarkastajat ovat tässä kertomuksessaan myös tarkastelleet eri virastojen kustannusvastaavuuslaskelmia. Sekä Valtiokonttorin selvitys että Valtiontalouden tarkastusviraston tekemät virastojen tilintarkastuskertomukset antavat aihetta olettaa, että virastojen kustannuslaskelmien pohjina käytetyt tiedot ovat edelleenkin epätäydellisiä. Tämän vuoksi kustannusvastaavuuslaskelmiin sisältyy virheitä. Joka tapauksessa on syytä todeta, että tässä kysymyksessä on viime vuosien aikana edistytty. Ministeriöiden ohjauksen tarvetta on kuitenkin syytä edelleen korostaa.

Sisäasiainministeriön hallinnonala antaa erityisen aiheen pohtia valtion maksuperustelain 6 §:n 4 momentin mahdollista muutostarvetta. Pykälä koskee valtion viranomaisten välistä maksupolitiikkaa, ja sisäasiainministeriön viranomaisilla on paljon tätä toimintaa erityisesti rekisterihallinnon alalla. Valtiontilintarkastajien mielestä nyt olisi aika tarkastella tämän pykälän tarkoituksenmukaisuutta. Maksujen perintä valtion viranomaisten kesken on nykyisellään saavuttanut sellaisen laajuuden, ettei se ole enää tarkoituksenmukaista. On löydettävä yhteiset pelisäännöt viime kädessä lakia muuttamalla.

Valtion viranomaisten välisessä maksullisessa toiminnassa näyttää erityisen ongelmalliseksi muodostuneen viranomaisten tietosuoritteiden luovutukseen liittyvät maksut. Valtiontilintarkastajien mielestä tällaisten suoritteiden maksullisuudesta päätettäessä tulee ottaa huomioon toisaalta tietoaaineistojen laajamittaisesta hyödyntämisestä saatava yhteiskunnallinen ja toisaalta taas maksuista saatava valtiontaloudellinen hyöty. Periaatteen tulee olla se, ettei viranomaisten välisestä tietoaaineiston käyttöoikeudesta peritä maksua silloin, kun vastaanottava viranomainen käyttää aineistoa oman viranomaistehtävänsä suorittamiseen.

Valtiontilintarkastajat ovat esim. edellisen kerran vuoden 1996 kertomuksessaan ottaneet esille poliisilain 35 §:n soveltamiseen liittyvän ongelman. Kyse on siitä, kuka viime kädessä maksaa n. 3—4 Mmk:n kus-

tannukset, jotka nykyään aiheutuvat poliisille sen hankkiessa tietoja väestötietojärjestelmästä. Valtiontilintarkastajat toistavat aiemman kantansa, jonka mukaan valtion maksuperustelaki on lain 2 §:n mukaan toissijainen laki. Jos muulla lailla annetaan valtion maksuperustelasta poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä valtion maksuperustelain sijasta.

Lääninhallitusten liiketaloudellisista suoritteista saamat tulot ovat esim. vuodesta 1995 kertomusvuoteen pudonneet n. 7 Mmk:sta kertomusvuoden alle 4 Mmk:aan. Tämä suunta kertonee, etteivät lääninhallitukset ole onnistuneet myymään suoritteitaan ulkopuolisille tahoille ainakaan siinä laajuudessa, kuin ennen lääninuudistusta esitettiin valtiontilintarkastajille heidän lääninhallituksiin tekemiensä tarkastuskäyntien yhteydessä.

Vielä valtiontilintarkastajat haluavat kiinnittää huomiota julkisoikeudellisten suoritteiden omakustannusarvon soveltamisesta virastolle aiheutuvaan ongelmaan. Monesti tällainen suorite joudutaan eri perustein määrittelemään omakustannusarvoa alemmaksi tai kokonaan ilmaiseksi. Laissa on näistä perusteista säädetty. Kun tällöin, päinvastoin kuin liiketaloudellisten suoritteiden kohdalla on säädetty, ei valtion talousarvioon oteta määrärahaa hintojen alentamiseen, kustannukset omakustannusarvon alittavalta osalta kateetaan viraston omista toimintamäärärahoista. Tämä voi aiheuttaa sen, että virastot pyrkivät kaikissa tapauksissa hinnoittelemaan julkisoikeudelliset suoritteensa omakustannustasolle silloinkin, kun sosiaaliset tai koulutustoiminnalliset tai terveyden- tai sairaanhoidolliset perusteet antaisivat aihetta peräi maksut omakustannusarvoa pienempinä. Virastojen toimintamenojen suuruutta arvioitaessa tämäkin seikka pitäisi ottaa huomioon.

Lopuksi valtiontilintarkastajat haluavat kiinnittää huomiota Väestörekisterikeskuksen suoritteiden hinnoitteluun. Viraston julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 101 %. Maksut on näin hinnoiteltu oikein. Sen sijaan viraston liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus on 445 %. Luku kertoo, että Väestörekisterikeskuksen hinnoittelussa on jotain sellaista, jonka pitäisi antaa aihetta laajempaankin uudelleenarviointiin. Sisäasiainministeriön ja Väestörekisterikeskuksen tulee yhdessä selvittää tämä asia perusteellisesti.

Ulkomaalaislain soveltamiseen liittyviä kysymyksiä

Nykyisen lain taustaa

Nykyinen ulkomaalaislaki (378/1991) tuli voimaan 1.3.1991. Laki korvasi aiemman ulkomaalaislain (400/1983). Sitä ennen ulkomaalaisia koskevia erityissäännöksiä oli useassa eri laissa ja asetuksessa. Keskeinen asema tuolloin oli nykyisinkin vielä voimassa olevalla kansalaisuuslailla (401/1968) ja ulkomaalaisasetuksella (187/1958). Vuoden 1984 maaliskuussa voimaan tullut ulkomaalaislaki kumosi vihdoinkin kyseisen asetuksen, joka taas perustui säännöksiltään ulkomaalaisten Suomeen tulosta ja oleskelusta maassa v. 1942 annettuun asetukseen (97/1942). Ulkomaalaislain myötä poistettiin asetuksessa ollut keskeinen puute eli se, ettei mihinkään asetuksen nojalla tehtyyn päätökseen saanut hakea muutosta normaalein muutoksenhakueinoin. Lisäksi ulkomaalaisasetus sisälsi sellaisia säännöksiä, joiden säätämisen oikea taso oli laki. Uuden ulkomaalaislain yhteydessä annettiin myös laki ulkomaalaisvaltuutetusta (446/1991). Esityksen (HE 196/1990 vp) perustelujen mukaan virka perustettiin ulkomaalaisten aseman tunnustamista sekä ulkomaalaisten, viranomaisten ja järjestöjen yhteistoiminnan edistämistä varten. Lailla (840/1998) siirrettiin 1.3.1999 ulkomaalaisvaltuutetun virka ja toimisto sosiaali- ja terveysministeriöstä työministeriöön. Pakolaisasioita oli jo 1.3.1997 lukiin siirretty sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta työministeriön pääluokkaan.

Lain rakenne ja sisältö

Ulkomaalaislakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa. Ulkomaalaisella tarkoitetaan laissa henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Lain ensimmäisessä luvussa selvitetään lain soveltamisalaa ja lain yleisiä tavoitteita. Toiseen lukuun sisältyvät viisumia koskevat säännökset, kolmanteen lukuun oleskelua koskevat säännökset, neljanteen lukuun säännökset työnteosta ja viidenteen lukuun kansainvälisen suojelun antamista koskevat säännökset eli siis turvapaikkaa ja pakolaisuutta koskevat säännökset. Pakolainen on ulkomaalainen, joka on saanut turvapaikan Suomesta tai on saanut oleskeluluvan kiintiön puitteissa Suomeen otettuna pakolaisena taikka on saanut perhesiteen perusteella oleskeluluvan em. ulkomaalaisen perheenjäsenenä, jos hänet on olosuhteet huomioon ottaen katsottava pakolaiseksi. Kuudes luku sisältää maahantulon estämistä ja maasta poistumista koskevat säännökset, seitsemäs luku turvaamistoimet, kahdeksas luku muutoksen hakua koskevat

säännökset, yhdeksäs luku rangaistussäännökset ja kymmenes luku erinäiset säännökset.

Viime vuosien lainmuutokset

Nykyistä ulkomaalaislakia on sen runsaan yhdeksän vuoden voimassaolon aikana muutettu useaan otteeseen. Kertomusvuoden jälkeen 31.3.2000 annettu hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (HE 15/2000 vp) oli 10. muutos ulkomaalaislakiin. Eduskunta edellytti 19.2.1999 hallituksen esityksen (HE 50/1998 vp) johdosta hallituksen käynnistävän mahdollisimman pian ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen siten, että voidaan säätää mahdollisimman selkeä, johdonmukainen ja yksiselitteinen laki, jossa otetaan huomioon ulkomaalaisen oikeusturva sekä mm. erityisesti turvapaikkamenettelyn nopeuttaminen, turvapaikkamenettelyyn liittyvien väärinkäytösten estäminen, tehokkaat täytäntöönpanotoimenpiteet ja eduskunnan aseman vahvistaminen ulkomaalaispolitiikan seurannassa ja tavoitteiden asettamisessa. Lausuma perustui hallintovaliokunnan lausunnon ehdotukseen (HaVL 29/1998 vp). Lausumaehdotuksen pohjana oli perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 23/1998 vp). Valiokunta näet totesi: "Esitys tarkoittaa vuonna 1991 annetun ulkomaalaislain muuttamista. Lakia on tähän mennessä muutettu jo kahdeksan kertaa. Muutosten määrä on jossain määrin hämärtänyt lain systematiikkaa ja tehnyt laista vaikeaselkoisen. Esitys osaltaan syventää tällaisia haittoja. Valiokunnan mielestä tulee kiireellisesti käynnistää lakia selkeyttävä kokonaisuudistus."

Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmistelu on tarkoitus aloittaa v. 2000, ja hallituksen esityksen on tarkoitus valmistua nykyisen hallituksen hallituskauden loppuun mennessä. Näin on todettu hallituksen toimenpidekertomuksessa vuodelta 1999, joka annettiin eduskunnalle 31.3.2000.

Ulkomaalaislain voimaantulon 1.3.1991 jälkeen eduskunnassa on käsitelty seuraavat muutokset lakiin.

Hallituksen esitys	Säädöskokoelman numero	Voimaantulopäivä
275/1992	640/1993	1.1.1994
293/1992	639/1993	15.7.1993
219/1994	154/1995	1.3.1995
56/1996	511/1996	1.8.1996
60/1997	606/1997	1.8.1997
99/1997	1187/1997	1.1.1998
207/1997	1269/1997	1.1.1998
20/1998	—	Voimaantulopäivä säädetään erikseen asetuksella
50/1998	537/1999	1.5.1999
88/1999	114/2000	1.3.2000
15/2000	648/2000	10.7.2000

Ulkomaalaislaki sisälsi alkuperäisessä muodossaan kaikkiaan 75 pykälää. Niistä vain parisenkymmentä on säilynyt muuttumattomana. Lain 7 luku, turvaamistoimet, on parhaiten säilyttänyt alkuperäisen sisältönsä.

Eräiden keskeisten lainmuutosten sisällöstä

Lainmuutos (511/1996) koski Neuvostoliiton alueilta tulevia paluumuuttajia. Tähän muutoksen palataan jäljempänä kohdassa Inkerinsuomalaisten paluumuutto.

Matkavakuutus viisumin saannin ehtona

Lain muutos (537/1999) koski lähinnä toimia, joilla ulkomaalaisten oikeusturvaa lisättiin. Yksittäisenä asiana lakiin otettiin tuolloin säännös siitä, että viisumin hakijalta voidaan edellyttää vakuutus sairauskulujen varalle siten, kuin ulkoasiainministeriö tarkemmin määrää.

Valtiontilintarkastajien suorittamien edustustojen tarkastusten yhteydessä yhtenä käsiteltynä kysymyksenä on viisumivirkailijoiden kanssa ollut juuri mainitun ulkomaalaislain 13 §:n vakuutuksen asettaminen viisumin saannin edellytykseksi. Yleensä viisuminhakijat esittävät väitteen, että vain Suomi asettaa viisuminhakijalle lisäesteen vaatimalla vakuutusta.

Voidaan kuitenkin todeta, että suurin osa EU-maista pääsääntöisesti edellyttää hakijalta matkustusvakuutusta. Seuraavassa joidenkin maiden vakuutuksen ottoa koskevat vaatimukset:

— Alankomaissa perussääntö on, jos muut EU-maat edellyttävät vakuutusta, myös Alankomaat edellyttää. Syynä on se, että muussa tapauksessa hakemukset ohjautuisivat Alankomaiden edustustoihin. Vakuutuksen tulee kattaa sairaus- ja sairaalakulut ml. kotiutus. Vakuutuksen on oltava voimassa koko matkan ajan. Mikäli viisuminhakija ei itse pysty vakuutusta järjestämään, vastaanottajan on se tehtävä Alankomaista käsin.

— Belgia vaatii kutsujan allekirjoittaman vakuutuksen ja taloudellisen sitoumuksen siitä, että kutsuja vastaa viisuminhakijan maassa oleskelusta aiheutuvista kustannuksista. Belgian suurlähetystöt vaativat joissakin maissa matkustajavakuutuksen. Eri asemamaissa muiden EU-maiden käytäntö vaihtelee tähän.

— Espanjalla ei ole yhtenäisiä määräyksiä tai ohjeita matkustajavakuutuksen vaatimisesta. Pääsääntöisesti noudatetaan muitten asemamaissa olevien EU-edustustojen käytäntöä.

— Islannissa matkustajavakuutusta ei vaadita. Kaikki viisumihakemukset on kuitenkin alistettava pääkaupunkiin mm. vastaanottajataarkistusten tekemiseksi.

— Italiassa vakuutuksen vaatimisesta ei ole selviä ohjeita. Sääntönä kuitenkin on, että vakuutus vaaditaan. Sen on katettava sekä sairaus- että sairaalakulut ja oltava voimassa koko matkan ajan. Asemamaittain eroja saattaa esiintyä muitten EU-maitten käytäntöä mukaillen.

— Itävallassa matkustajavakuutus vaaditaan kaikilta, tai hakijan on muulla keinolla osoitettava omaavansa riittävät varat myös sairaus- ja sairaalakulujen sekä oleskelukulujen kattamiseen. Viisumia ei myönnetä, ellei ehto täyty. Vakuutuksen on oltava voimassa koko matkan ajan.

— Kreikassa ei vaadita matkustajavakuutusta viisumin myöntämisen edellytyksenä.

— Luxemburgissa vakuutus vaaditaan, jos tulee maahan saamaan hoitoa. Vakuutuksen on katettava aiheutuvat kulut. Muutoin vakuutusta ei vaadita.

— Norjassa matkustajavakuutusta ei vaadita.

— Portugalissa vakuutus vaaditaan kaikilta, ja sen tulee kattaa sairaus- ja sairaalakulut. Vakuutuksen on oltava voimassa koko matkan ajan. Vastaanottaja voi myös sitoutua korvaamaan kaikki sairauskulut. Asiasta on säädetty lain tasolla.

— Ranskassa vakuutuksen vaatiminen riippuu asemamaassa olevien muiden EU-maiden edustustojen käytännöstä. Vakuutuksen tulee kattaa sairaus-, sairaala- ja kotiutuskulut, ja sen on oltava voimassa koko matkan ajan.

— Saksalla ei ole yhdenmukaista käytäntöä sen suhteen, vaaditaanko vakuutus vai ei. Tämä riippuu mm. yleisestä tulotasosta hakijan kotimaassa ja kahdenvälisen sosiaaliturvasopimuksen olemassaolosta. Jos hakija tulee maasta, jonka tulotaso vastaa Saksan tulotasoa, vakuutusta ei yleensä vaadita eikä myöskään silloin, jos mailla on kahdenvälinen sosiaaliturvasopimus. Sen sijaan vakuutus vaaditaan, jos hakija tulee hoidattamaan jotakin sairautta. Vakuutuksen tulee kattaa välttämättömät, akuutit hoitotoimenpiteet. Vakuutuksen on oltava voimassa koko matkan ajan. Vastaanottaja voi myös sitoutua vastaamaan sairauskuluista. Käytäntö perustuu ulkomaalaislakiin.

— Ruotsi ei vaadi vakuutusta, mutta suunnittelee pakollisen matkustajavakuutuksen käyttöön ottoa.

— Tanska ei vaadi matkustajavakuutusta.

Säilöönotto

Yksi merkittävä muutos sisältyy myös lainmuutokseen (537/1999). Se koski lain 47 §:ää. Aiemmin laissa oli todettu, että säilöön otettu ulkomaalainen on toimitettava tähän tarkoitukseen soveltuvaan säilytyspaikkaan. Lakia muutettiin niin, että säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian toi-

mitettava erityisesti tähän tarkoitukseen varattuun paikkaan. Tämä tarkoittaa siis sitä, että säilöön otetulle ulkomaalaiselle, jota ei epäillä rikoksista mutta jonka voidaan perustellusti olettaa piileskelevän, järjestetään yleisistä poliisin vankiloista erilliset säilöönottotilat. Paikkakunnalla, jossa ei ole järjestetty erillisiä säilöönottotiloja ulkomaalaisille, voidaan ulkomaalainen ottaa väliaikaisesti poliisin tiloihin säilöön. Tällainen henkilö tulee kuitenkin heti, kun on mahdollista, toimittaa sellaiselle paikkakunnalle, jossa on järjestetty ulkomaalaisille erillinen säilöönottotila. Ulkomaalaisvaltuutetun toimiston tekemän, kesällä 2000 julkistetun tutkimuksen mukaan, säilöön otettuja sijoitetaan poliisivankilan jälkeen lääninvankilaan. Näin heitä pidetään samoissa tiloissa kuin muita vankeja. Erillisiä säilytystiloja ei ole perustettu, vaikka lain muutos tuli voimaan jo 1.5.1999 (Ulkomaalaisvaltuutetun toimiston julkaisuja 2/2000).

Sinällänsä säilöön otetun oikeusturva on Suomessa järjestetty. Säilöön otettaessa henkilölle on ilmoitettava hänelle ulkomaalaislain nojalla kuuluvat oikeudet. Säilöön oton perusteet on lueltu laissa, ja säilöönottotapaus on otettava tuomioistuimen käsittelyyn neljäntenä päivänä sekä sen jälkeen tuomioistuimen aloitteesta vähintään kahden viikon välein. Lisäksi säilöön otetulla on oikeus maksuttomaan oikeudenkäyntiin ja valtion varoista palkattavaan lakimieheen.

DNA-testi

Lain muutoksella (114/2000) muutettiin ulkomaalaislakia niin, että siihen lisättiin säännökset DNA-tutkimuksesta oleskelulupa-asiaissa, jossa lupaa haetaan perhesiteen perusteella. Ulkomaalaisvirasto voi ohjata asianosaisen DNA-tutkimukseen, jos perhesiteestä muutoin saatua selvitystä ei voida pitää riittävänä. DNA-tutkimuksen avulla voidaan yksittäisesti todeta sukulaisuus tai sen puuttuminen. DNA-tutkimuksesta aiheutuvat kustannukset korvataan valtion varoista. Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaan kustannukset tämän tyyppisistä tutkimuksista pitäisi periä hakijalta. Kun kustannukset suoritetaan kuitenkin valtion varoista, oli asiasta säädettävä lain tasolla.

Yhden DNA-testin kustannukseksi on arvioitu 2 000 mk.

Nopeutettu käsittely

Merkittävin muutos ulkomaalaislakiin tehtiin keväällä 2000. Hallituksen esityksen (HE 15/2000 vp) tavoitteena oli muuttaa ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyä koskevia säännöksiä turvapaikkamenettelyn nopeuttamiseksi.

Kertomusvuonna Suomessa tehtiin 3 106 turvapaikkahakemusta. Turvapaikan sai 29 henkilöä. Suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan sai 155 ja painavan humanitaarisen syyn perusteella 270 henkilöä. Oleskelulupa muista syistä myönnettiin 42 henkilölle. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan hakemusten käsittelyaika alistusmenettelyssä on ollut 5–16 kuukautta ja normaalimenettelyssä 20–30 kuukautta.

Alistusmenettelyssä Ulkomaalaisviraston päätöksen tiedoksi antaminen hakijalle ja hakijan kuuleminen päätöksestä ennen alistusta Helsingin hallinto-oikeudelle on kestänyt 2–6 viikkoa. Helsingin hallinto-oikeudessa alistusasian käsittely on kestänyt 2 viikosta 2 kuukauteen. Normaalin menettelyssä valituksen käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa on kestänyt keskimäärin 7 kuukautta. Valituslupa-asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kestänyt n. 6 kuukautta. Esityksen mukaan menettelyn nopeutuminen vähentää turvapaikanhakijoiden määrää niistä maista, joista saapuvien hakijoiden hakemukset suurella todennäköisyydellä ovat perusteettomat. Tämä vähentää aiheuttomien hakemusten turvapaikkapäätöksen tekoon kohdistamia paineita ja osaltaan mahdollistaa todellisessa suojelun tarpeessa olevien turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyn nykyistä sujuvammin. Mahdollisuudesta käsitellä turvapaikkahakemukset aiempaa nopeammin syntyy valtiolle kustannussäästöjä turvapaikanhakijoiden vastaanottomenojen vähentyessä.

Lainmuutos tuli voimaan 10.7.2000. Hyväksyessään lain eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että Ulkomaalaisviraston työtapoja kehitetään, palvelukykyä parannetaan ja virastolle turvataan asianmukaiset henkilöstövoimavarat, jolla mm. käsittelyaikoja saadaan kauttaaltaan nopeutettua.

Lainmuutoksilla toteutettiin nopeutettu menettely turvapaikkahakemusten käsittelyssä. Tässä tarkoituksessa lakiin lisättiin uudet pykälät 32a, 33b, 33c, 34b ja 34c.

Seuraavassa selvitetään nopeutettuun turvapaikkamenettelyyn liittyvien pykälien sisältöä:

— 33c §: Turvallinen turvapaikka- tai alkuperämaa. Ulkomaalaisviraston on annettava päätös 7 päivän kuluessa siitä, kun turvapaikkakuulustelun pöytäkirja on kirjattu Ulkomaalaisvirastossa. Käännytys voidaan panna täytäntöön 8 päivän kuluessa paikallispoliisin suorittamasta Ulkomaalaisviraston päätöksen tiedoksiannosta (sisältää vähintään 5 arkipäivää). Valitusviranomainen voi keskeyttää käännytyksen. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan (PeVL 23/1998 vp, joka koski HE 50/1998

vp:tä) asetuksella ei saa antaa luetteloa turvallisista turvapaikkamaista, vaan se olisi annettava joko lailla tai jätettävä ulkomaalaislain 33a §:n säätelyn varaan. Pykälän mukaan yleissääntö on se, että turvallinen maa on sellainen, joka on liittynyt pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja kidutuksen vastaiseen yleissopimukseen.

Hallintovaliokunnan ja lakivaliokunnan kannat olivat erilaiset tässä kohdassa, kun valiokunnat käsitelivät HE 15/2000 vp:tä.

— 34a §: Hakemus ilmeisen perusteeton. Ulkomaalaisviraston päätöksellä ei ole määräaika. Käännyttäminen voidaan panna täytäntöön 8 päivän kuluttua (sisältää vähintään 5 arkipäivää). Valitusviranomaisen voi keskeyttää käännytyksen.

— 34b §: Dublinin sopimus, pohjoismainen passintarkastussopimus. Ulkomaalaisviraston päätöksellä ei ole määräaika. Käännyttäminen voidaan panna täytäntöön heti, kun Ulkomaalaisviraston päätös on annettu tiedoksi. Valitusviranomaisen voi keskeyttää käännytyksen.

— 34c §: Uusintahakemus. Ulkomaalaisviraston päätöksellä ei ole määräaika. Käännyttäminen voidaan panna täytäntöön heti, kun Ulkomaalaisviraston päätös on annettu tiedoksi. Valitusviranomaisen voi keskeyttää käännytyksen.

Eduskunnassa samoin kuin julkisuudessa oli lain käsittelyn aikana esillä lakiasiaivaliokunnan lausunnossa olleet muutokset (LaVL 8/2000 vp). Koska julkisessa keskustelussa ei ehkä aivan oikein ymmärretty lakivaliokunnan esittämiä muutoksia, voidaan niitä tässä käsitellä. Sen sijaan 14.6.2000 eduskunnassa käydyssä keskustelussa hallintovaliokunnan ja lakivaliokunnan mielipiteiden ero kyllä ymmärrettiin. Useissa puheenvuoroissa todettiin, että lopputuloksen kannalta on lähes sama, hyväksytäänkö hallinto- vai lakivaliokunnan kanta käsittelyn pohjaksi. Keskustelussa kaikkiaan 44 edustajaa käytti yhden tai useamman puheenvuoron.

Julkisuudessa saattoi syntyä sellainen käsitys, että lakivaliokunnan kanta olisi ollut jotenkin väljempi ja aiheutonta turvapaikanhakua suosiva. Näin asia ei ollut. Lakivaliokunnan yksiselitteinen kanta oli, että käännyttäminen olisi voinut toteutua vasta hallinto-oikeuden otettua kantaa siihen, voidaanko käännytys panna heti täytäntöön valituksesta huolimatta. Lakivaliokunta ei siis vaatinut, että käännytys olisi voinut tapahtua vasta hallinto-oikeuden ratkaistua itse valituksen. Tällainen kanta ei olisi tuonutkaan mitään muutosta nykytilaan. Lisäksi on syytä korostaa, että lakivaliokunnan

kanta oli sama kuin hallintovaliokunnan ehdotuksen em. 34b ja 34c §:n osalta. Erot koskivat siis vain ehdotuksen 33c ja 34a §:ää, joissa valiokunta esitti, että käännyttäminen voisi tapahtua vasta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus olisi ottanut kantaa siihen, voidaanko käännytys panna täytäntöön siitä huolimatta, että itse turvapaikan hakua koskevan valituksen käsittely on kesken.

Valtiontilintarkastajien 18.3.—1.4.2000 suorittaman tarkastusmatkan aikana yhtenä kysymyksenä edustustoissa oli ulkomaalaislain soveltamiseen liittyvät kysymykset. Edustustot soveltavat lakia lähinnä viisumikysymyksiä hoitaessaan. Keskeisiä ongelmia edustustojen mielestä oli se, etteivät ne saa tietoja siitä, miten viisuminhakija on Suomessa toiminut. Edustustot eivät saa tietoja siitä, onko viisuminhakija syyllistynyt Suomessa esim. rikoksiin. Myöskään tietoja siitä, onko viisuminhakija hakenut Suomessa turvapaikkaa tai ylittänyt viisumin myöntämisaajan, ei edustustoihin kantaudu. Kuten edellä on jo selvitetty, myös vakuutuksen vaatiminen viisumin ehtona aiheuttaa usein hakijoiden keskuudessa keskusteluja.

Inkerinsuomalaisten paluumuutto

Ulkomaalaislakiin tehtiin v. 1996 lisäys (511/1996), joka koski edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiselle entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä.

Inkerinsuomalaisten paluumuutto alkoi jo vuoden 1989 lopussa. Paluumuutto vilkastui kuitenkin sen jälkeen, kun tasavallan presidentti Mauno Koivisto käsitteli asiaa Ulkomaantoimittajien yhdistyksen tapaamisessa 10.4.1990. Tässä tapaamisessa eräs toimittaja totesi, että Suomi on jo helpottanut Neuvostoliiton inkeriläisten siirtymistä Suomeen. Toimittaja kysyi, onko tehty periaatepäätöstä, jonka mukaan Neuvostoliiton suomensukuisten kansojen siirtolaisuutta Suomeen helpotettaisiin. Vastauksessaan tasavallan presidentti totesi, että on lähdetty siitä, että inkeriläiset ovat suomalaisia. Heidän esi-isänsä ovat Ruotsin vallan toimesta aikanaan Inkeriin siirrettyjä ja he ovat siellä monia kokeneet. Sitä voidaan verrata paluumuuttoon. Presidentin mukaan kysymys ei ollut työvoimapolitisesta näkemyksestä vaan inkeriläisten suomalaisuuteen liittyvistä yhtymäkohdista.

Inkerinsuomalaisten muutttoa oli jo tapahtunut ennen presidentti Koiviston antamaa lausuntoa. Vasta tämän lausunnon jälkeen aloitettiin inkerinsuomalaisten paluumuuttajien vastaanoton valmistelu viranomaistyönä. Hallitus oli keskustellut asiasta presidentin kanssa ja tällöin oli tultu siihen johtopäätökseen, että ei ole tarpeen ryhtyä lainsä-

däntötoimiin vaan inkerinsuomalaisten paluumuuttoon suhtaudutaan kuten paluumuuttoon yleensä.

Näin vasta v. 1996 lakiin otettiin lisäys, jonka mukaan entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä, voidaan myöntää oleskelulupa paluumuuttajana.

Suomeen on v. 1990—97 muuttanut paluumuuttopäätösten perusteella hallituksen 9.12.1998 eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antaman selonteon mukaan n. 20 000 inkerinsuomalaista ja heidän perheenjäsentään. Kertomusvuoden lopussa paluumuuttajajonoon on ilmoittautunut yhteensä 21 000 ihmistä. Heistä 17 000 on tulossa Venäjältä ja 4 000 Virossa. Valtion talousarviossa on varauduttu vuosittain ottamaan vastaan 1 500—2 000 paluumuuttajaa. Vuonna 1998 otettiin vastaan 1 500 henkeä ja kertomusvuonna 1 300. Selonteon sisältämän arvion perusteella Venäjällä ja Virossa on kaiken kaikkiaan n. 130 000 nykyiset maahanmuuttokriteerit täyttävää henkilöä inkerinsuomalaisten ei-suomalaiset perheenjäsenet mukaan lukien.

Jonossa olevien määrä on viime vuosina kasvanut merkittävästi. Vajaan kolmen viime vuoden aikana jonossa olevien määrä on kasvanut n. 10 000:lla. Muuttojonon kasvamiseen ovat vaikuttaneet erityisesti Venäjän taloudelliset ja sosiaaliset vaikeudet. Nykyisellä valtion talousarvioon sisältyvän vastaanottoarvion mukaisella maahanmuuttopäätösten käsittelyajalla jonon lopussa olevat joutuvat varautumaan yli 10 vuoden odotukseen. Tuoreiden tutkimustietojen perusteella on arvioitu muuttohalukkuuden Suomeen pysyvän nykyisellään tai kasvavan hieman Venäjällä ja vähenevän Virossa. Muuttohalukkuuden säilyminen nykyisellään (n. 3 000—4 000 jonoon ilmoittautuvaa vuodessa) merkitsisi muuttojonojen pitenemistä entistään ainakin lähivuosina. (Valtioneuvoston antaman selonteon johdosta ulkoasiainvaliokunta antoi valtioneuvostolle lausunnon 17.2.1999.)

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 1993 (s. 220—226) käsitelleet inkerinsuomalaisten paluumuuttoa. Kannanotossaan tilintarkastajat totesivat, että olisi syytä selvittää paluumuuttajia koskevan erityislain tarve. Sen osalta voidaan nyt todeta, että erillislakia ei annettu, vaan ulkomaalaislakiin otettiin lisäpykälä, joka sekkin annettiin vasta v. 1996.

Edelleen valtiontilintarkastajat totesivat, että olisi tarkoituksenmukaisempaa, että työhallinnon virkamiesten sijasta edustustoihin lähetettäisiin ulkomaalaiskeskuksen virkamiehiä ohjaamaan paluumuuttoa. Tämän osalta voidaan todeta, että vuodesta 1994 näin on meneteltykin.

Edelleen valtiontilintarkastajat totesivat, että paluumuuttajan aseman saavuttamisen ehtona pitäisi olla ainakin jonkinlainen suomen kielen taito ja yhteenkuuluvuuden tunne suomalaisiin. Vielä valtiontilintarkastajat totesivat, että olisi syytä selvittää, voitaisiinko inkerinsuomalaisille asettaa vaatimus luopua entisestä kotipaikkaoikeudestaan heidän siirtyessään Suomeen. Lisäksi valtiontilintarkastajien mielestä tuli selvittää, pitäisikö asettaa jokin määräaika inkerinsuomalaisten paluumuutolle. Sen jälkeen sallittaisiin vain ne tapaukset, joissa on kyse perheitten yhdistämisestä.

Esimerkki erästä turvapaikan hakemisesta

Albanialainen jalkapallojoukkue saapui Suomeen 6.7.1998 osallistuakseen Helsinki-Cup-jalkapalloturnaukseen. Joukkueen jäsenet ja valmentajat sekä yhden valmentajan perhe, yhteensä 23 henkeä, hakivat 13.7.1998 turvapaikkaa vedoten Albanian ongelmalliseen tilanteeseen. Suurin osa haki-joista oli tuolloin alaikäisiä. Ulkomaalaisvirasto hylkäsi 22.9.1998 turvapaikkaa ja suojelun tarpeen tai muulla perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat hakemukset ja päätti käännyttää hakijat kotimaahansa Albaniaan ja määräsi heidät kahden vuoden maahantulokieltoon.

Asianomaiset valittivat Ulkomaalaisviraston tekemistä päätöksistä Uudenmaan lääninoikeuteen, joka 25.5.1999 tekemillään päätöksillä hylkäsi valitukset. Asianomaiset hakivat edelleen valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta lääninoikeuden päätökseen. Korkein hallinto-oikeus antoi 28.10.1999 ratkaisun, jonka mukaan asianomaisille ei myönnetty valituslupaa lääninoikeuden tekemiin päätöksiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen kaikki 23 henkilöä hakivat uudestaan turvapaikkaa. Heistä 20 on majoitettuina Ruukin vastaanottokeskukseen, ja heidän turvapaikkahakemustensa käsittely on kesken. Ulkomaalaisvirasto on ratkaissut yli puolet hakemuksista ja hylännyt ne ilmeisen perusteettomina. Päätökset alistettiin Helsingin hallinto-oikeudelle, joka kuultuaan haki-joita 10.2.2000 vahvisti Ulkomaalaisviraston päätökset.

Kaksitoista jalkapalloilijaa haki kolmannen kerran turvapaikkaa Suomesta helmikuussa 2000. Koska ulkomaalaislain uudistus oli odotettavissa, Ulkomaalaisvirasto ei heti ottanut hakemuksia käsitte-lyyn. Myöhemmin kävi ilmi, että kyseisten hakemusten osalta tulisi kuitenkin noudattaa vanhaa lakia. Ulkomaalaisvirasto on 6.7.2000 tehnyt haki-joiden osalta kielteiset turvapaikkapäätökset tode-ten hakemukset ilmeisen perusteettomiksi ja mää-

rännyt hakijat käännettäväksi kotimaahansa sekä kahden vuoden maahantulokieltoon. Kahdeksan hakijan osalta päätökset on alistettu Helsingin hallinto-oikeuteen, josta on odotettavissa päätökset syksyllä 2000.

Sitä vastoin kolme henkilöä eli yksi valmentaja perheineen perui joulukuussa turvapaikkahakemuksensa ja palasi Albaniaan. Tammikuussa 2000 he kuitenkin tulivat takaisin Suomeen ja hakivat 3.1.2000 turvapaikkaa.

Valtiontilintarkastajien pyynnöstä sisäasiainministeriö on arvioinut kustannuksia seuraavasti:

Työministeriöltä saatujen tietojen mukaan albaanijoukkueen vastaanotosta on valtiolle aiheutunut kustannuksia 6 000 mk kuukaudessa henkilöä kohden. Vastaanotokustannukset ajalta 7/1998—2/2000 ovat siten olleet 2 622 000 mk.

Poliisin turvapaikkatutkintaan käytetyt työaikakustannukset ovat n. 19 000 mk. Tulkkauksiin on käytetty 41 000 mk. Lisäksi muita kustannuksia on syntynyt n. 15 000 mk. Yhteensä poliisin kustannukset ovat olleet n. 75 000 mk.

Ensimmäisten hakemusten käsittely Ulkomaalaisvirastossa on maksanut yhteensä 176 000 mk (n. 8 000 mk/hakemus) ja uusintahakemusten käsittely yhteensä 66 000 mk (n. 3 000 mk/hakemus). Lisäksi muutoksenhausta on aiheutunut kustannuksia. Yhteensä Ulkomaalaisviraston kustannukset ovat n. 245 000 mk.

Tuomioistuinkäsittelystä on syntynyt kustannuksia n. 200 000 mk.

Yhteensä kustannuksia on syntynyt vähintään 3 142 000 mk.

Ulkomaalaislakiin on tehty lukuisia ja periaatteellisestikin tärkeitä muutoksia koko lain voimassaoloajan. Muutoksista huolimatta laki on valtiontilintarkastajien mielestä säilyttänyt sisäisen ristiriidattomuutensa ja muodostaa nykyiselläänkin soveltamiskelpoisen kokonaisuuden. Valtiontilintarkastajat voivat silti hyvin yhtyä eduskunnan esittämään lausumaan, että hallituksen tulee käynnistää mahdollisimman pian ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmistelu. Samoin Ulkomaalaisvirasto on työssään onnistunut annettujen voimavarojensa mukaisesti aivan kohtuullisesti. Toisaalta tässäkin voidaan yhtyä eduskunnan lausumaan, jonka mukaan hallituksen on huolehdittava siitä, että Ulkomaalaisviraston työtapoja kehitetään, palvelukykyä parannetaan ja virastolle turvataan asianmukaiset henkilöstövoimavarat, jotta mm. käsittelyaikoja saadaan kautaltaan nopeutettua. Valtiontilintarkastajat haluavat tähän luetteloon lisätä myös sen, että virastolle tulee saada riittävät ja pysyvät toimitilat, joiden tulee sijaita niin, että asiakkaiden yhteydenpito virastoon on helppoa. Kertomusvuoden jälkeen Ulkomaalaisvirasto onkin ryhtynyt neuvotteluihin uusista toimitiloista, jotka valmistuisivat v. 2001.

Ulkomaalaislakia soveltavan viranomaisen kannalta erityinen ongelma on se, että vaikka julkista keskustelua näistä kysymyksistä käydään, siihen osallistuvat vain pakolaiset itse, erilaiset järjestöt ja Ulkomaalaisvirasto viran puolesta. Kun ministeriöt eivät ole kyenneet luomaan pakolais- tai siirtolaisuusstrategiaa, sen luo-

minen jää lähinnä Ulkomaalaisviraston vastuulle. Sille se ei kuulu, eikä se varmasti edes halua tällaista tehtävää. Julkisen keskustelun puuttuessa on ollut tärkeää, että eduskunta on kesällä 2000 vilkkaasti keskustellut ulkomaalaislain keskeisistä kysymyksistä. Toivottavasti keskustelu antaa ministeriöille uutta ryhtiä paneutua voimakkaammin näihin kysymyksiin. Onhan valtioneuvosto kuitenkin jo 16.10.1997 hyväksynyt periaatepäätöksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi.

Valtiontilintarkastajat haluavat tässä nostaa esille kaksi kysymystä, jotka lainmuutosten jälkeenkin vaativat huomiota. Jo toukokuussa 1999 tuli voimaan ulkomaalaislain 47 §:n muutos, joka edellytti säilöön otetun ulkomaalaisen toimittamista mahdollisimman pian erityisesti tähän tarkoitettuun paikkaan. Mihinkään toimiin ei ole ryhdytty tämän jälkeen tilanteen saattamiseksi lain edellyttämälle tasolle. Säilöön otettujen sijoituspaikka on tälläkin hetkellä lääninvankila. Valtiontilintarkastajien mielestä on kyse huonosta lainvalmistelusta. Lakeja esitetään kyllä muutettaviksi, mutta hallinto ei ryhdy mihinkään toimiin asiantilan saattamiseksi lain mukaiseksi ennen muutoksen voimaantuloa. Valmisteluksi ei riitä se, että lain voimaantulon jälkeen ryhdytään asettamaan työryhmää pohtimaan asiaa. Tämä kertoo myös siitä yleisestä ongelmasta, joka hallinnossa esiintyy. Kun kyse on asiasta, jonka voi katsoa liittyvän useamman ministeriön toimialaan, kuten tässä sisäasiain-, työ- ja oikeusministeriön hallinnonalalle, ei

oikeaa toimijaa löydy. Asia mielellään halutaan siirtää jonkin toisen hallinnonalan tehtäväksi. Valtiontilintarkastajien mielestä oikea viranomaislainen tässä asiassa on työministeriö. Työministeriölle kuuluu vastuu hoitaa asia kuntoon. Asian valmistelu olisi pitänyt aloittaa jo silloin, kun mainittu hallituksen esitys eduskunnalle annettiin eli toukokuussa 1998. Aikaa hallinnolla on siten ollut aivan riittävästi. Pikaista valmistelua olisi edellyttänyt jo sekin, että esityksen perusteluissa nimettiin todettiin, että laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Vuoden 2000 heinäkuussa voimaan tulleen muutoksen mukaan turvallisesta alkuperämaasta tulevan hakijan asia on käsiteltävä Ulkomaalaisvirastossa seitsemän päivän kuluessa. Epäselvyyttä syntyy silloin, kun hakijan puoliso on tullut maahan jo aiemmin ja hänen asiansa käsittely on kesken tai siinä ei ole noudatettava seitsemän päivän aikaa. Lain muutos ei anna vastausta siihen, pitääkö myöhemmin tulleen puolison osalta noudattaa seitsemän päivän aikaa vai käsitellä puolisojen hakemukset yhdessä. Valtiontilintarkastajien mielestä tähän on löydettävä tarkoituksenmukainen ratkaisu vaikkapa lakiin tehtävällä lisäyksellä.

Kuten edellä on jo todettu, keskeinen ongelma on se, että Suomelta puuttuu ulkomaalais- tai siirtolaisuuspolitiikka. Niin kauan kuin näin on, tullaan turvapaikanhakua käyttämään maahantulon keinona. Valtiontilintarkastajien mielestä Suomelle tulee luoda oma siirtolaisuuspolitiikka mahdollisimman pian. Ennen pitkää työntekijöistä tulee pulaa. Väestön ikääntyessä siirtolaisuuden lisääminen on ainoa vaihtoehto turvata nykyinen hyvinvointi.

Arvovaltaisesti on kumottu ajatus siitä, että inkerinsuomalaisten paluumuuton edistämisen perustana oli-

si ollut työvoimapolitiittisia näkemyksiä (HE 56/1996 vp, s. 2). Vaikka siis näin ei ole ollut ajatus, valtiontilintarkastajien mielestä paluumuutto on tosiasiallisesti muuttanut siirtolaisuudeksi. Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 1993 (s. 220—226) laajasti käsitelleet inkerinsuomalaisten paluumuuttoon liittyviä kysymyksiä. Siihen liittyvät kannanotot ovat valtiontilintarkastajien mielestä edelleenkin ajankohtaisia. Valtiontilintarkastajien mielestä inkerinsuomalaisten maahanmuutosta kuluneen 10 vuoden aikana saadut kokemukset huomioon ottaen pitäisi olla jo valmiuksia poliittisten päätösten tekemiseen inkerinsuomalaisten paluumuuton tulevaisuudesta.

Valtiontilintarkastajien mielestä ei voi olla tarkoituksenmukaista, että lähialueilla on Suomeen pääsyä jonnottamassa yli 20 000 ihmisen joukko, joka paluumuuttojonoon ilmoittautuessaan tietää saavansa ratkaisun muuttomahdollisuudesta runsaan 10 vuoden kuluttua. Tällainen menettely ei ole inhimillistä. Valtiontilintarkastajien mielestä täytyy asiat ratkaista toisin. Paluumuuttajiksi tulee määritellä vain ne, joilla on suomalainen identiteetti, joka ilmenee suomen kielen taitona. Jos suomen kielen taitoa ei ole, se kertoo, että yhteys Suomeen ja suomalaisiin on jo hävinnyt. Todellisten paluumuuttajien tulee päästä nykyistä nopeammin Suomeen edellyttäen, että heille voidaan täällä osoittaa asunto.

Paluumuutolle tulee asettaa myös jokin määräaika, jonka jälkeen nykyisenkaltaisen paluumuutto ei olisi enää mahdollista. Ei voi olla niin, että nykyinen järjestelmä olisi jatkuvasti pysyvä ja peruuttamaton. Sellaiset paluumuuttajat, joilla ei ole suomalaista identiteettiä, olisi katsottava siirtolaisiksi ja he siirtyisivät Suomeen sen mukaan, onko täällä löydettävissä heidän ammattitaitoaan vastaava työpaikka ja asunto.

Puolustusministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat tekivät tarkastuskäynnin puolustusministeriöön (ministeri Jan-Erik Enestam) 2.2.2000, Merivoimien esikuntaan (vara-amiraali Esko Illi) 11.2.2000 ja Uudenmaan Prikaatin Dragsvikin varuskuntaan (kommodori Stig-Göran Grönberg) 10.3.2000.

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet merivoimien tilaa ja toimintaa, puolustusvoimien koulutusjärjestelmää, puolustusministeriön alaista metsätaloutta ja puolustusvoimien henkilöstöpolitiikkaa. Puolustusministeriön tarkastuskäynnillä valtiontilintarkastajat saivat selvityksen hallinnonalan keskeisistä tapahtumista sekä puolustusministeriön ja puolustusvoimien tulostavoiteista ja niiden toteutumisesta kertomusvuonna, puolustushallinnon kehityksen suuntaviivoista, puolustusvoimien tukitoimintojen ulkoistamisesta sekä Puolustusvoimien materiaalilaitoksen ja kotimaisen puolustustarviketeollisuuden yhteistyöstä. Merivoimien esikunnan tarkastuskäynnillä käsiteltiin mm. Itämeren turvallisuus- ja sotilaspoliittista kehitystä ja merivoimien kehitystarpeita, merivoimien tehtäviä ja organisaatiota, kertomusvuoden keskeisiä tapahtumia merivoimissa sekä merivoimien henkilöstötilinpäätöstä. Uudenmaan Prikaatin tarkastuskäynnillä valtiontilintarkastajat saivat selvitykset mm. siitä, onko joukko-osasto riittävä ja soveltuva maamme koko ruotsinkielisen väestönsä varusmies- ja reserviläispalvelun suorittamiseen ja ovatko joukko-osaston kehittämistä koskevat suunnitelmat toteutuneet tai toteutumassa asianmukaisella tavalla.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on valtiontilintarkastajain kansliassa vastannut ylitarkastaja Jarmo Laine. Kokouksessaan 4.4.2000 valtiontilintarkastajat päättivät käsitellä kertomuksessaan merivoimien tilaa ja toimintaa sekä puolustusministeriön alaista metsätaloutta. Puolustusministeriön hallinnonalan kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 23.5.2000.

Merivoimien tila ja toiminta

Merivoimien tehtävät ja tavoitteet

Puolustusministeriön valtiontilintarkastajille antamasta selvityksestä ilmenee mm. seuraavaa:

Merivoimat vastaa merivalvonnasta ja alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta merellä sekä meripuolustuksen suunnittelusta, valmistelusta ja toteutuksesta puolustusvoimain komentajan käskemien operatiivisten tehtävien ja maanpuolustusalueiden komentajien määrittämien tukemistehävien perusteella.

Keskeisimmät merivoimien tavoitteet ovat seuraavat:

— Merivalvonta toteutetaan yhteistoiminnassa muiden valvontaviranomaisten kanssa siten, että valtakunnallinen meritilannekuva kyetään muodostamaan ja jakamaan.

— Muodostetaan tunnistettava valtakunnallinen meritilannekuva ylläpitämällä kattavaa tutka- ja aistivalvontaa painoalueilla sekä vedenalaista valvontaa oman toiminnan kannalta tärkeillä alueilla.

— Alueellisen koskemattomuuden turvaamisessa säilytetään käsketty tunnistus- ja torjuntavalmius.

— Ylläpidetään valmiutta ja kykyä saattaa nopeasti asejärjestelmät täyteen toimintavalmiuteen.

— Mahdollisimman suuri osa merivoimien aluskalustosta pyritään pitämään avovesikautena kulkukannalla.

— Alemmassa valmiustilassa olevat alukset kyetään tarvittaessa ottamaan nopeasti käyttöön.

— Tärkeimmillä rannikkolinnakkeilla ylläpidetään hyvää valmiutta aloittaa varoitus- ja torjuntatuli.

Merivoimien organisaatiomuutokset

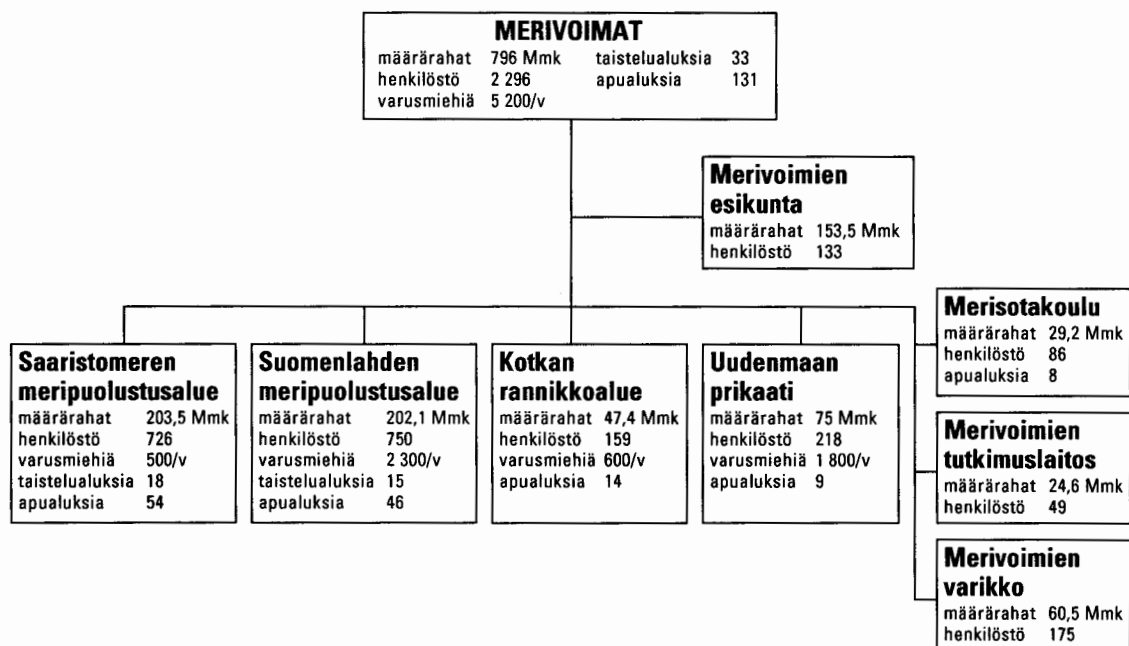
Merivoimat, rannikkotyöstö ja Uudenmaan Prikaati liitettiin yhteen hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (VNS 1/1997 vp) mukaisesti 1.7.1998.

Uudelleenorganisoinnissa muodostettiin Suomenlahden Meripuolustusalue yhdistämällä Suomenlahden Laivasto, Hangon Rannikkopatteristo ja Suomenlinnan Rannikkorykmentti. Saaristomeren Meripuolustusalue muodostettiin yhdistämällä Saaristomeren Laivasto ja Turun Rannikkorykmentti. Kotkan Rannikkoalue muodostettiin Kotkan Rannikkopatteristosta.

Uudenmaan Prikaatiin keskitettiin rannikkojalkaväen koulutuksen lisäksi liikkuvan rannikkotykistön koulutus. Tämän seurauksena Vaasan Ran-

nikkopatteristo lakkautettiin, ja sen koulutustehtävät siirrettiin Uudenmaan Prikaatiin. Tammisaaren varuskunta säilytettiin muutoksen yhteydessä ruotsinkielisenä. Meri- ja rannikkopuolustuksen sotilasopetuslaitoksina toimineiden Merisotakoulun ja Rannikkotykistökoulun toiminnot yhdistettiin ja keskitettiin Merisotakouluun. Lisäksi muodostettiin Merivoimien Varikko vastaamaan merivoimien erikoismateriaalin kunnossapidosta.

Merivoimien organisaatio ja voimavarat olivat kertomusvuonna seuraavat:



	AT 1		AT 2		AT 3/3.1		AT 3/3.2		AT 3/3.3		TT 6		TT 7		TT 8		Muut	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999
	Mmk																	
Muut	2,4	7,9	8,6	16,8	37,5	51,4	14,3	67,8	17,1	3,7	5,2	9,7	36	49,1	27,8	66,6	1,2	2,3
Palkat	7,5	30,0	17,9	38,7	82,6	135,5	13,3	33,1	12,7	16,1	27,8	47,1	60,3	89,7	0,3	1,0	3,3	3,5
Yhteensä	9,9	37,9	26,5	55,5	120,1	186,9	27,6	100,9	29,8	19,8	33,0	56,8	96,3	138,8	28,1	67,6	4,5	5,8

AT 1 = Reaaliaikainen tilannekuva

AT 2 = Ajanmukainen puolustus suunnitelma ja johtaminen

AT 3 = 3.1 Tehtävänsä hallitsevat joukot

3.2 Joukkojen ylläpito

3.3 Tehtävänmukainen varustus

TT 6 = Hallinnollinen tuki ja ohjaus

TT 7 = Laadukas materiaalituki

TT 8 = Tarkoituksenmukainen toimintaympäristö

Muut = Kansainvälinen yhteistyö ja maanpuolustustahdon ylläpito

Merivoimien toimintamenot kasvoivat organisaatiomuutoksen yhteydessä 78 %, mikä aiheutui rannikkopuolustuksen yhdistämisestä merivoimiin.

Merivoimien toimintamenojen väheneminen ennen organisaatiomuutosta, lisätyt koulutusvelvoitteet viime vuosikymmenen loppupuolella ja tietohallintomien jatkuva kasvu ovat pienentäneet materiaalin ylläpito- ja huoltomahdollisuuksia. Materiaalin ylläpitomenot laskivat erityisesti v. 1997–98 verrattuna niitä edeltäneisiin vuosiin. Kertomusvuonna materiaalin ylläpitoon käytettiin n. 80 Mmk, mikä vastasi suunnilleen 1990-luvun alkupuolen tasoa, ennen merivoimien organisaatiomuutosta.

Määrärahojen suhde tehtäviin ja tavoitteisiin

Alustoiminta

Merivoimat on kyennyt määrärahojen niukkuuden vuoksi suorittamaan vuosihuoltoja ja asettamaan kulkukannalle vain noin puolet taistelualuskalustaan: ohjusveneistä 50 % (v. 1994 100 %), miinoitusyksiköistä 60 % (v. 1994 100 %) ja miinantorjuntayksiköistä 36 % (v. 1994 57 %).

Tavoitteena on saattaa ohjus- ja miinoitusyksiköiden alukset kokonaan kulkukannalle. Tavoitteesta voidaan kuitenkin tinkiä alusten huoltokieron edellyttämien seisokkien ajan siten, että yksi alus on huollossa ja muut ovat koulutus-, harjoitus- ja valmiustehtävissä.

Merivoimien alusten palkattu henkilöstö muodostaa sodan ajan alusmiehistöjen rungon, minkä lisäksi tarvittava lisähenkilöstö on varattu. Kertausharjoitusten vähennettyä 1990-luvulla meripuolustuksen valmius on heikentynyt.

Sodan ajan tehtävien edellyttämistä alusmiehistöistä saa alustoimintakoulutusta vuosittain ainoastaan 50 % ohjusveneidä, 60 % miinoitusyksiköistä

ja 36 % miinantorjuntayksiköiden miehistöistä. Merivoimien tavoitteena on palauttaa alusmiehistöjen koulutus 1990-luvun alun tasolle, jolloin kaikki miehistöt harjoittelivat tehtäviään täysimääräisesti.

Laivueisiin sijoitetuille rauhan ajan alusmiehistöille kertyi kertomusvuonna valmiusvuorokausia ohjusveneillä 100 vrk/henkilöstö, miinoitusyksiköillä 70 vrk/henkilöstö ja miinantorjuntayksiköillä 60 vrk/henkilöstö. Tavoitteena on edelleen palauttaa valmiudessa olevien alusmiehistöjen määrä 1990-luvun alun tasolle, jolloin kaikille miehistöille kyettäisiin takaamaan riittävä määrä koulutusta. Tavoitetason mukaiset määrät, ohjusveneet 120 vrk/miehistö, miinoitusyksiköt 100 vrk/miehistö ja miinantorjuntayksiköt 100 vrk/miehistö ovat riittäviä. Tavoitteen saavuttaminen on sisällytetty vuoden 2001 toimintamenokehukseen.

Taistelualusten toimintamenot olivat kertomusvuonna n. 20 Mmk, mikä jakaantui kaluston ylläpitoon (10,5 Mmk) ja meripalveluksesta aiheutuviin lisäpalkkoihin (9,5 Mmk). Tavoitetason mukaisen alusmäärän ja valmiusvuorokausien saavuttaminen maksaisi n. 42 Mmk vuodessa.

Henkilöstön vähäiset valmiusvuorokaudet ja kustannussyistä aiheutuva yöajojen vähyys heikentävät henkilökunnan ammattitaitoa ja toimintakykyä ennen kaikkea pimeällä ja huonoissa näkyvyysolosuhteissa.

Varusmies- ja reserviläiskoulutus

Merivoimien varusmiesten tavoitevahvuus oli kertomusvuonna 5 130 varusmiestä, joista palvelukseen astui 5 002. Suunniteltu koulutusohjelma kyettiin toteuttamaan.

Rannikkojoukkojen tavoitteeksi asetettu ja useissa tulosityksiköissä saavutettu 44 maastovuorokautta varusmiestä kohden ei merivoimien mukaan ole riittävä. Maastovuorokausien tavoitemäärän tu-

lisi olla 60 varusmiestä kohden joukkojen riittävän suorituskyvyn takaamiseksi.

Reserviläiskoulutusta ei ole kyetty toteuttamaan 1990-luvun alusta lähtien tarvittavassa laajuudessa määrärahojen niukkuuden vuoksi. Kertomusvuonna kertausharjoitusvuorokausia oli n. 1 015. Niiden kokonaistarve on suurimmillaan n. 20 000 vuorokautta vuodessa. Määrää on tarkoitus ryhtyä lisäämään asteittain vuodesta 2000 alkaen. Tavoitetason saavuttamisen lisäkustannukset olisivat n. 10 Mmk vuodessa.

Vapaaehtoisia harjoituksia oli kertomusvuonna 5 180 vuorokautta. Niillä ei kuitenkaan voida puolustusministeriön mukaan korvata merivoimien kertausharjoituksia.

Varustaminen ja materiaalin kunnossapito

Kulkukannalle käsketyt alukset saatiin huolletuksi ja pidetyksi käyttökunnossa kertomusvuonna yksittäisiä poikkeustapauksia lukuun ottamatta. Muutamia aluksia jouduttiin vaihtamaan laiterikkojen ja merivaurioiden vuoksi, minkä lisäksi varaosien puute hidasti joidenkin alusten kunnostamista. Katsastusvelvoitteiden mukaisia telakointeja lykättiin eräiden alusten osalta määrärahojen puutteen vuoksi. Kasautuva kunnostustöiden lykkääminen kasvattaa tulevien vuosien työmäärää ja määräraharavetta vaarantaen samalla alusten toimintavalmiuden.

Kulkukannalla olleiden taistelualusten välittömään toimintakykyyn kuulumattomia laajempia kunnostustöitä jouduttiin myös edelleen lykkäämään. Tällaisia töitä olivat mm. miinalaivojen keulaporttirakenteiden muutokset sekä ohjusveneiden ja miinalaivojen tutkasuojapinnotteiden korjaukset ja uusimiset.

Käytössä olleen apualuskannan kunnossapitoimet viivästyivät monen aluksen kohdalla em. syistä. Pelkästään korjaava kunnossapito vaarantaa merivoimien mukaan alusten käyttöluotettavuuden ja pysäyttää jatkossa useita aluksia varaosavarausten ehtyessä.

Seisovien alusten telakointeja jouduttiin monen aluksen kohdalla siirtämään. Suunnitelman mukaisia kunnossapitotoimenpiteitä voitiin suorittaa vain osittain.

Aluskaluston varaosia on viime vuosina hankittu pääsääntöisesti vain taistelualusten suurten merimoottoreiden peruskorjauksia varten. Jossain määrin on hankittu myös tavanomaisia, jatkuvan käytön edellyttämiä kulutusvaraosia. Käytöstä poistetuista aluksista on varastoitu tai otettu käyttöön kaikki muissa aluksissa käyttökelpoiset laitteet tai komponentit varaosapuutteen vähentämiseksi. Va-

raosilla ja -laitteilla korvattuja rikkoutuneita laitteita ei voitu pääsääntöisesti kertomusvuonna kunnostaa, vaan ne varastoitiin rikkonaisina odottamaan vastaista kunnostusmahdollisuutta. Varaosa ja -laitevarastojen täydennyksiä ei kyetty kertomusvuonna suorittamaan, joten normaalitilanteenkin edellyttämät varastot oli monien materiaalinimikkeiden osalta kulutettu loppuun.

Pienveneiden, perämoottoreiden ja mm. alusten pelastautumispukujen täydennyksiä ei kyetty myöskään suorittamaan tarvetta vastaavasti.

Edellä mainittujen lisäksi merivoimat on esittänyt huomattaviksi ongelmiksi seuraavat:

— Usean vuoden aikana systemaattisesti rakennetusta ennakoivan kunnossapidon järjestelmästä on jouduttu osittain luopumaan.

— Joissakin tapauksissa on käytössä olevien alusten toiminta jouduttu varmistamaan korvaamalla viallisia laitteita sisäraluksista lainatuilla ehjillä laitteilla.

— Kunnossapidon edellyttämiä tietojärjestelmiä, joilla kunnossapitoa voitaisiin tehostaa ja korvata väheneviä henkilöstöresursseja, on voitu ottaa käyttöön odotettua hitaammin.

Merivoimat on ilmoittanut ulkoistaneensa huoltotöitä siinä määrin, kuin se on ollut teknisen osaamisen ja määrärahojen kannalta mahdollista. Merivoimien oma huoltotyö on kohdennettu sellaisiin osaamisalueisiin, joita ulkoiset toimittajat eivät hallitse.

Huoltotöiden ulkoistaminen edellyttää merivoimien mukaan tasaista vuosittaista tilausmäärää, jotta ao. yritykset kykenevät ylläpitämään tarvittavan huoltohenkilöstön ja -kapasiteetin. Tämä puolestaan vaatii mm. toimintamenojen pitämistä vakana. Jos toimintamenojen määrä vaihtelee vuosittain voimakkaasti, vaikeutuu ulkopuolisten huoltotöiden suunnittelu, ja epävarmuus kasvaa yrityksissä.

Kiinteistöjen ylläpito

Toimitilojen vastikesopimuksiin oli kertomusvuonna käytävissä 63,5 Mmk. Merivoimilla oli käytössään vastikesopimuksilla puolustushallinnon omistamia tiloja 320 000 m² ja vuokrattuna tiloja 0,8 Mmk:lla n. 1 200 m².

Merivoimat on viime vuosina toteuttanut tilahallinnon tulostavoitteita seuraavasti:

— Tiloja on vähennetty Reposaaressa, Kuuskajaskarilla, Isokarilla, Katanpäässä, Jungfruskärillä, Alskärillä, Berghamnissa, Stora Krokössä, Bolaxisa, Södra Granholmenissa ja Latokarilla.

— Vastikkeet on vakiinnutettu sisäiseksi vuokrajärjestelmäksi, jonka täydellinen toteuttaminen

odottaa valtion kiinteistövarallisuuden järjestelypäätöksiä.

— Niin sanotun kirave-järjestelmän (kiinteistöt, rakennukset ja verkostot) tuotantokäyttöön ottaminen on toteutumassa. Joukko-osastoihin on hankittu tähän tarkoitukseen soveltuvat atk-laitteet.

Toimitilojen määrään ja kuntoon nähden vähäisestä rahoituskehiksestä ja henkilöstöresursseista huolimatta em. puolustusvoimien tulostavoitteet on saatu osittain toteutettua.

Merivoimien käytössä olevat toimitilat ovat lähes kauttaaltaan ikääntyneitä ja niiden sekä esim. laitureiden heikko kunto heikentävät tilojen toiminnallisesti tarkoituksenmukaista ja taloudellista käyttöä. Heikohkot ja osin jopa puuttuvat varastotilat edistävät materiaalin ja kaluston ennen aikaista kulumista ja poistumista käytöstä.

Uudenmaan Prikaatin varuskuntaan 10.3.2000 tekemällään tarkastuskäynnillä valtiontilintarkastajat totesivat toimi- ja varastotilojen olevan heikohkossa kunnossa ja paikoin pikaisen korjauksen ja kunnostuksen tarpeessa.

Merivoimien henkilöstövoimavarat

Merivoimien henkilöstön käytössä ja rakenteessa on edelleen kehitettävää. Organisaatiouudistuksessa merivoimien vastuulle on siirretty uusia tehtäviä, esim. omien tietoliikenneyhteyksien ja ajoneuvojen ylläpito. Myös henkilöstöalan tehtävät ovat jatkuvasti lisääntyneet. Näitä tehtäviä on siirretty keskustasolta alueille ja edelleen joukko-osastoille, mikä on lisännyt työmäärää alue- ja paikallistasolla.

Virka-aputehtävät ja muut suunnittelemattomat tehtävät ovat aiheuttaneet poissaoloja varsinaisesta tehtävästä. Muun muassa kertomusvuonna merivoimat osallistui Läntisen Maanpuolustusalueen vastuulla olleen uuden tiepohjan (VT52) raivaukseen ja Kokkolan syväväylän ruoppauksen asian tuntijatehtäviin. Näihin tehtäviin käytettiin yhteensä n. 180 henkilötyöviikkoa, mikä satoi muita henkilöitä hoitamaan poissaolevien tehtäviä omien virkatöidensä lisäksi.

Työpaine on merivoimien mukaan nykyisellään merivoimien organisaation kaikilla tasoilla liian suuri. Suunnitteluun ja kehittämiseen käytettävää aikaa on niukalti. Henkilöstötilannetta heikentää edelleen nuorempien sotilas- ja siviilihenkilöiden siirtyminen siviilityöntantajien palvelukseen. Työuupumusta oli kertomusvuonna havaittavissa henkilöstön keskuudessa.

Pääkaupunkiseudun työvoima-alueella oli kertomusvuonna tarjolla hyvin palkattuja siviilityöpaikkoja, mikä näkyi merivoimien henkilöstön

suurena vaihtuvuutena. Irtisanoutumisista johtuva henkilöstövaje on puolustusministeriön mukaan vaikeasti paikattavissa lyhyellä aikavälillä. Erityisesti atk-henkilöstön puute on rajoittanut toiminnan kehittämistä. Puolustushallinnon atk-alan tehtäviin hakeutumista haittaa alhainen palkkataso.

Merivoimien mukaan puolustusvoimien henkilöstöstrategian mukaisesti siviilivirkkoja ja työsojimusuhjeisia tehtäviä vähennetään suunnitellun kiintiön puitteissa. Tämä merkitsee sitä, että tulevaisuudessa pienempi henkilöstömäärä hoitaa kasvaneita tehtäviä. Lisäksi henkilöstön ikärakenne vinoutuu.

Erityisen huolestuttava tilanne on merivoimien mielestä konealalla ja tietohallinnossa, kun taas kouluttajahenkilöstön tilanne on hieman kohentunut valmistuneitten kurssien myötä. Kertomusvuonna merivoimiin valmistui 21 upseeria ja 53 opistoupseeria, jotka sijoittuivat pääsääntöisesti kouluttajatehtäviin. Peruskoulutuskauden varusmiesyksiköissä merivoimissa oli peruskoulutettuja kouluttajia n. 1,5 varusmiesjoukkuetta kohti, kun puolustusvoimien tavoitetaso on 2 kouluttajaa. Merivoimien laivapalveluksessa oli kertomusvuonna n. 380 henkeä, mikä vastasi n. 17 %:a henkilöstön kokonaismäärästä. Kyseisellä henkilöstömäärällä kyetään miehittämään täysimääräisesti noin puolet koko aluskalustosta. Loput alukset on tarkoitettu miehittämään kriisiaikana pääosin reservin ja merivoimien muissa tehtävissä palvelevalla henkilöstöllä.

Merivoimien määräaikaisiin kouluttajatehtäviin on ollut riittävästi halukkuutta. Halukkuutta sotilasuralle on pidetty tärkeänä perusteena valittaessa määräaikaista kouluttajaa palvelukseen.

Kertomusvuonna saatiin merivoimiin kokeilunluonteisesti palkata 12 sopimussotilasta. Kiintiö saatiin täytettyä kohtalaisesti. Kokemukset sopimussotilasjärjestelmästä ovat puolustusministeriön mukaan pääosin myönteisiä, joskin tehtävien määrittelyyn on kaivattu joustavuutta. Kertomusvuonna voimassa olleiden määräysten mukainen tiukka sidonnaisuus sodan ajan tehtäviin vaikeuttaa järjestelmän hyväksikäyttöä.

Puolustusvoimien uusi henkilöstöbudjetoitijärjestelmä vaikeuttaa merivoimien mukaan rekrytointia. Henkilöstökokoonpano jäädyttää tulevaisuudessa joukko-osaston rekrytointimahdollisuudet, kun avoimet virat ja tehtävät poistetaan. Merivoimien rekrytointisuunnitelman laadinta aloitettiin kertomusvuonna ja sen on määrä valmistua vuoden 2000 aikana.

Merivoimissa kertomusvuonna tehty työilmapiirikysely osoitti työilmapiirin parantuneen vähän

edellisvuotisesta, joskin motivoituneisuus näytti hieman laskeneen. Henkinen työkyky on keskimääräisellä tasolla.

Merivoimien mielestä merivoimien tulevien organisaatiomuutosten on tähdättävä laivapalveluksessa ja kouluttajatehtävissä olevan henkilöstön suhteellisen osuuden kasvattamiseen. Lisäksi toimintamenokehityksen pitäisi mahdollistaa meripalvelu- ja maastovuorokausien lisääminen henkilöstön ammattitaidon takaamiseksi. Nämä tavoitteet lisäisivät henkilöstön hakeutumista merivoimiin ja parantaisivat motivaatiota sekä työilmapiiriä.

Merivoimien toimintaedellytykset ja suorituskyy poikkeusoloissa

Materiaalinen suorituskyy

Puolustusministeriön mukaan puolustusvoimien alukset ovat pääosin vaadittavassa kunnossa. Kulkelekin alukselle on annettu ajallinen valmiusvaatimus, jonka kuluessa alus on varustettava ja saatava käyttövalmiiksi. Varaosavarastojen vajuus heikentää valmiutta.

Tulevaisuuden suorituskyy edellyttää merivoimien laaja-alaista kehittämistä, joka painottaa määrän sijaan laadullista toimintakyyä.

Torjuntakyy säilymiseksi tulisi osa poistuvasta taistelualuekustosta korvata uusilla aluksilla, turvata merivoimien huoltovarmuus ja parantaa rannikkojoukkojen liikkuvuutta ja tulivoimaa. Miinasodankäynnin turvaaminen edellyttäisi miinakaluston kehittämistä ja miinantorjuntakyy parantamista.

Varustautumisen ja materiaalin kunnossapidon em. epäkohdat vaikuttavat olennaisesti poikkeusolojen valmiuteen. Ylläpitävän huollon ongelmien lisäksi määrärahat eivät ole mahdollistaneet valmiusvaraosien ja -laitteiden hankkimista. Kunnossapitomäärärahojen vähyden vuoksi aiemmin hankitut varastot ovat huvenneet. Uusien alushankintojen yhteydessä on voitu hankkia vain osa kriittisistä varaosista ja -koneista. Esimerkiksi ohjusvene Haminan hankinnan yhteydessä aluksen toinen pääkone jouduttiin ottamaan merivoimien varastosta.

Merivoimien mukaan poikkeusoloissa koko aluskalustoa ei kyetä ottamaan käyttöön, koska osa aluksista ei ole vaadittavassa kunnossa. Suunnitelmanmukaisten varaosa- ja varalaittevarastojen vajuus estää mahdollisesti vaurioituvien alusten tai niiden rikkoutuvien järjestelmien kunnostamisen.

Viime vuosina merivoimien alusten polttoaineisiin ei ole voitu käyttää varoja aiempien vuosien tapaan. Hankittu polttoaine on kuitenkin riittänyt vuosittaisen erillisjärjestelyjen avulla tavoitteelli-

sen purjehduslaajuuden tarpeisiin. Poikkeusoloja varten olevaa merivoimien varmuusvarastoa ei ole kyetty täydentämään suunnitelmien mukaisesti.

Puolustusministeriön mielestä merivoimien materiaaliset kriisinajan valmiudet ovat selvästi laskeutuneet viime vuosina.

Operatiivinen toiminta

Merivoimien ja rannikkokyykistön yhteenliittäminen on tuottanut aiempaa paremmat merivalvonnan toteutus- ja kehittämisedellytykset. Organisaatiomuutos keskitti puolustusvoimien merivalvonnan johtamisen, kalustollisen kehittämisen sekä koulutusedellytykset puolustusvoimien merellistä erityisosaamista omaavan johtoportaan alaisuuteen.

Merivoimien ylläpitämä, ennakoivaa päätöksentekoa tukeva lähimerialueen tilannekuva kyettiin pitämään asetetun tavoitteen mukaisesti kiitettävällä tasolla kertomusvuonna.

Alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen mahdollistava tosiaikainen merivalvontajärjestelmä kykeni ylläpitämään ja jakamaan tarvitsijoille valtakunnallisen meritilannekuvan käytännössä keskeytyksettä. Meritilannekuvan täydentämiseen käytettiin lisäksi puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen aluksia ja ilma-aluksia. Näiden merkitys oli huomattava erityisesti viattoman kauttakulun todentamiseen liittyvien erityismaalien sekä sotilaallisten toimintojen havaitsemisen kannalta.

Vedenalainen valvonta pysyi edelleen heikkona. Sen tehostaminen edellyttäisi lisävoimavaroja ja laitehankintoja.

Alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi sekä pintavalvonnan ja tunnistuskyyyn ulottamiseksi laajennetulle aluemerelle meripuolustusalueet ylläpitivät kertomusvuonna yhteisiä AKT-I ja AKT-II aluksia yhteensä 44 viikkoa. Merivoimat jatkoi operatiivisten ja valmiudenkohottamissuunnitelmien päivittämistä asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Operatiivista toimintakyyä pidettiin yllä toteuttamalla kaksi merivoimien esikunnan johtamaa taktista harjoitusta sekä osallistumalla Maanpuolustuskorkeakoulun järjestämään esikunta- ja johtamisharjoitukseen. Lisäksi toteutettiin useita pienempiä suunnittelu- ja teemaharjoituksia.

Merivoimissa toteutettiin jatkuvan johtamisvalmiuden, valmiudenkohottamisen ja virka-avun mahdollistavat operatiiviset päivystysjärjestelyt.

Varusmieskoulutuksessa merivoimat joutui tinkimään voimavarojen vähyden vuoksi puolustusvoimille asetetusta 60 maastovuorokauden ta-

voitteesta varusmiestä kohden. Merivoimien joukko-osastoille asetettu tavoite 44 maastovuorokautta kyettiin täyttämään.

Kertomusvuoden toimintamenot mahdollistivat vain n. 1 000 kertausharjoitusvuorokauden järjestämisen. Vähäistä reservin koulutusta pyrittiin korvaamaan vapaaehtoisilla harjoituksilla, joille asetettu tavoite ylitettiin. Näiden harjoitusten laatu ja määrä eivät kuitenkaan riittäneet korvaamaan kertausharjoitus suunnitelmien edellyttämää määrää.

Pintatorjunta-alusyksiköiden valmiusvuorokausia miehistöä kohden ylläpidettiin 100 ja merisulutusyksiköillä 70. Toiminnalle asetetut tavoitteet saavutettiin.

Merivoimat osallistui kertomusvuonna seuraaviin kansainvälisiin harjoituksiin:

- Baltops-99 (Mil Uusimaa)
- Passex-99 (Raivaajaviirikö)
- MCM-OPLAT-harjoitus (tarkkailija)
- CO-GUARD-99-suunnittelukokoukset ja harjoitus (3 upseeria)
- Balex Delta -öljyntorjuntaharjoitus (Öta Halli)
- Lovisa-99 (6. OhjLv sekä Ohjv Porvoo)
- Mil Pohjanmaan koulutuspurjehdus.

Lisäksi merivoimat osallistui lähinnä henkilöstöllään Baltic Eye -miinan torjuntaharjoitukseen, Ruotsin merivoimien pääsotaharjoitukseen sekä NATOn järjestämiin rauhankumppanuuskokouksiin ja -seminaareihin.

Merivoimien huomattavat henkilöstö- ja materiaalivahingot

Merivoimien terveydenhuoltoalalla ei 1990-luvulla tapahtunut merkittäviä henkilöstövahinkoja.

Merivaurioita on 1990-luvulla ollut seuraavasti:

Tykkivene Turunmaa 20.9.1990

Tykkivene ajoi karille Tammisaaren saaristossa. Karilleajon syynä oli Julön saaren loiston valosektorin virheellinen näyttämä ja hyrräkompassin ajoittain esiintynyt virhe. Korjauskustannukset olivat 1 940 000 mk.

Toimenpiteet: Merenkululaitos korjasi sektoriloiston näyttämän. Hyrräkompassit tarkistettiin.

Ohjusvene Tuima 30.10.1990

Ohjusvene ajoi karille Saaristomerellä. Karilleajon syynä olivat puutteellinen reittisuunnittelu ja liian suuri tilannenopeus sotilasväylällä. Korjauskustannukset olivat 8 425 000 mk. Korjauksen yhteydessä ohjusvene muutettiin miinaveneeksi.

Toimenpiteet: Syledis-paikanmääritysjärjestelmän käyttö varmistuskeinona navigoinnissa ja Tuima-luokan merenkulkuvarustuksen parantaminen.

Miinalautta Pyhäranta 20.4.1993

Miinalautta kosketti pohjaa Örön koillispuolella. Pohjakosketuksen syynä oli ennestään tuntematon 2,4 metrin matala 4 metrin syvyisellä sotilasväylällä. Korjauskustannukset olivat 120 000 mk.

Toimenpiteet: Väylä asetettiin käyttökieltoon.

Ohjusvene Rauma 3.8.1994

Ohjusvene kosketti pohjaa Inkoon saaristossa. Sotilasväylän linjataulu oli kaatunut, minkä seurauksena alus ajautui merenkulullisesti ahtaassa paikassa väylän sivuun. Lisäksi sotilasmerikartan suurenoksessa oli virheellinen 2,4 metrin syvyyslukema, kun todellinen syvyys oli 1 metri. Korjauskustannukset olivat 78 660 mk.

Toimenpiteet: Linjataulu korjattiin ja matala merkittiin viitalla. Sittenmin koko alue luodattiin uudelleen.

Miinavene Tuima 18.8.1994

Miinavene kosketti pohjaa Saaristomerellä Kasnäsin alueella. Pohjakosketuksen syynä oli puutteellinen reitin valmistelu ja matalaa suojaavien sotilasviittojen puuttuminen. Korjauskustannukset olivat 40 000 mk.

Toimenpiteet: Ohjeissa korostettiin reittisuunnitelmien tekemistä huolellisesti ennestään tuntemattomilla vesialueilla.

Ohjusvene Helsinki 16.9.1994

Ohjusvene törmäsi hinauksessa Turun korjaustelakalla telakan kulmaan. Tapahtuman syynä oli se, että hinaaja ei ehtinyt hinauksen irrotuksen jälkeen työntämään ohjusvenettä sivusta. Ohjusveneellä ei ollut omia koneita käytössä. Korjauskustannukset olivat 150 000 mk. Tapaturma ei aiheuttanut toimenpiteitä.

Miinalaiva Uusimaa 19.9.1995

Miinalaiva kosketti pohjaa Helsingin edustalla, mikä johtui aluksen päällikön ja ohjailijan huolimattomasta ja varomattomasta toiminnasta. Alus kulki n. 10 astetta liian pohjoisella kulkusuunnalla ja joutui eteläpohjoisen väärrälle puolelle. Korjauskustannukset olivat 630 000 mk.

Toimenpiteet: Komentosiltatyöskentelyohjeet uusittiin.

Miinalautta Porkkala 29.4.1997

Miinalautta kosketti pohjaa Upinniemen selällä. Pohjakosketuksen syynä oli puutteellisesti toteutettu reittisuunnittelu ja elektronisten paikanmäärityslaitteiden valmistelun ja käytön laiminlyönti. Korjauskustannukset olivat 193 150 mk.

Toimenpiteet: Komentosiltatyöskentelyohjeet tarkistettiin ja alusten päälliköille ja vahtipäälliköille järjestettiin koulutustilaisuus.

Miinalaiva Hämeenmaa 10.11.1997

Miinalaiva vaurioitui Lappohjan ankkuripaikalla. Tapahtuman syynä oli se, että kansainväliseen miinanetsintäharjoitukseen liittyen saksalaisen miinanetsijä Rotweilin kiinnitys Hämeenmaan kylkeen epäonnistui ja Rotweilin perä törmäsi Hämeenmaan perään. Korjauskustannukset olivat 130 000 mk. Kyseessä oli tapaturmainen vahinko, joka ei aiheuttanut toimenpiteitä.

Miinalautta Porkkala 14.4.1998

Miinalautta kosketti pohjaa Inkoon saaristossa virheellisesti suoritettuna käännöksen vuoksi. Aluksen päällikkö ei huomionnut käännöksessä merenkullisesti tärkeän viitan puuttumista eikä ottanut huomioon ilmoituksia linjan jäämisestä vajaaksi. Korjauskustannukset olivat 1 007 000 mk.

Toimenpiteet: Tapaus käsiteltiin alusten päälliköiden ja vahtipäälliköiden opetustilaisuuksissa.

Kuljetusalus Parainen 12.8.1998

Kuljetusalus kosketti pohjaa Saaristomerellä, sillä puhuessaan matkapuhelimeen aluksen päällikkö ei huomionnut ilmoituksia veden madaltumisesta. Korjauskustannukset olivat 200 000 mk.

Toimenpiteet: Meripuolustusalueen komentaja kielsi matkaviestimien käytön alusten ohjailuryhmiltä merivahdin aikana.

Miinalaiva Hämeenmaa 1.11.1999

Miinalaiva kosketti pohjaa Ahvenanmaalla. Tapahtuman tutkinta ja johtopäätösten teko oli vielä kesken vuoden 2000 maaliskuussa.

Edellä mainittujen lisäksi merivoimien aluksille ja veneille on 1990-luvulla sattunut lukuisia pienempiä vaurioita ja vahinkoja, joiden yhteenlasketut kustannukset ovat n. 1,8 Mmk. Lisäksi merimoottoreiden vauriokorjaukset ovat 1990-luvulla maksaneet yhteensä n. 2,5 Mmk.

Koska 1990-luvun talousarvioiden rahoituskehityksissä ei ole ollut erillistä varausta merivaurioita varten, on suurimmissa vauriokorjauksissa tukeuduttu lisäbudjettirahoitukseen.

Merivoimien kantahenkilöstön koulutuskustannukset

Merivoimien kantahenkilöstön koulutuskustannukset koostuivat kertomusvuonna upseereiksi ja opistoupseereiksi koulutettavien kurssien ylläpidosta ja kouluttamisesta. Sotilasammattihenkilös-

tön perus- tai erikoiskursseja ei järjestetty. Kustannuksiin ei ole laskettu mukaan Merisotakoulun henkilöstön tavanomaista palkkausta.

Kadettikurssien kustannukset koostuvat meripalvelupäivärahoista, sotaharjoituskorvauksista, opetuspalkkioista, ostetuista koulutuspalveluista, kadettien päivärahoista, ilmaisten lomamatkojen korvauksista, virkamatkoista, koulutusmatkoista, ruokarahoista, majoituskustannuksista eri harjoitusten yhteydessä ja kansainvälisestä toiminnasta.

Kadetit palvelevat ensimmäisen opintovuotensa Maanpuolustuskorkeakoulun yhteisopintojaksolla. Opintojakson kustannuslaskentaan sisällytetään em. kustannusten lisäksi kiinteistö- ja hallintokulut. Ensimmäisen opintovuoden ylläpitokustannukset yhteisopintojaksolla ovat kadettia kohden 110 000 mk.

Merisotakoulusta valmistui kertomusvuonna merivoimien kadettikurssi 65 (65. MeK) ja rannikkotyökistön kadettikurssi 82 (82. KadK). Yhteensä neljänneltä vuosikurssilta valmistui 22 upseeria. Näiden koulutuksen vuosikustannukset olivat 450 000 mk eli n. 20 500 mk valmistunutta kadettia kohden. Valmistunut kadettikurssi ei osallistunut meripalvelukseen, joka on suurin yksittäinen menoerä kokonaiskustannuksista.

66. merikadettikurssi ja 83. rannikkotyökistön kadettikurssi, vahvuudeltaan 21 kadettia (ml. kaksi Viron merivoimille koulutettavaa upseeria), valmistuvat vuonna 2000. Niiden vuosikoulutuskustannukset olivat n. 1 950 000 mk, joista 66. MeK:n meripalvelukustannukset olivat n. 1 000 000 mk. 83. KadK:n kustannukset olivat kertomusvuonna n. 400 000 mk eli 55 000 mk kadettia kohden. 66. MeK:n koulutuskustannukset olivat n. 1 450 000 mk eli n. 100 000 mk kadettia kohden.

Vuonna 2001 valmistuva kadettikurssi on merivoimien yhdistetty 67. MeK. Sen vahvuus on 17 kadettia. Toisen ja kolmannen vuosikurssin koulutuskustannukset olivat kertomusvuonna 950 000 mk eli n. 56 000 mk kadettia kohden.

Vuonna 2002 valmistuvan 69. MeK:n ensimmäinen vuosikurssi opiskeli kertomusvuonna yhteiskoulutusvaiheessa Maanpuolustuskorkeakoululla. Kurssin koulutuskustannukset sisältyivät MPKK:n toimintamenoihin.

Kertomusvuonna kaikkien kadettikurssien em. koulutuskustannukset oppilasta kohden olivat laivastolinjalla n. 50 000 mk ja rannikkolinjalla n. 40 000 mk.

Kadettien koulutusmenot opiskelijavuorokautta kohden olivat v. 1998 peruskoulutuksessa n. 432 mk. Menot sisältävät opetuksen ja opiskelutarvikkeet sekä kadettien päivärahat, ilmaismatkat, muo-

nituksen, vaatetuksen ja terveydenhuollon. Menot on määritetty sotilaslaitosten toimintamenomäärärahojen, palkkausrahojen ja kiinteistömenojen perusteella. Laskelmaan ei sisälly ampumatarvikkeiden kustannuksia.

Kertomusvuonna toimeenpantiin lisäksi upseeriden täydennyskoulutuskursseja, ampumaharjoitusten johtajakurssi sekä sa-komentajakurssi. Näiden yhteenlasketut kustannukset olivat 200 000 mk.

Perusyksikön päällikkökurssi toteutetaan vuosittain valmiusyhtymissä. Kertomusvuonna kurssille osallistui 19 yliluutnanttia. Kurssin kokonaiskustannukset olivat n. 40 000 mk.

Opistoupseerien koulutuskustannukset muodostuvat pääasiassa samoista eristä kuin upseerienkin. Peruskurssilta 55 valmistui kertomusvuonna

32 opistoupseeria. Koulutuksen kustannukset olivat n. 812 000 markkaa eli n. 25 000 mk oppilasta kohden.

Peruskurssin 56 aloitti 56 oppilasta. Opiskelijoista neljä siirtyi opiskelemaan kadettikurssille ja viisi huoltokoulutuskeskukseen. Koulutuksen kustannukset olivat vuodessa n. 760 000 mk eli 30 000 mk oppilasta kohden. Kaikkien opistoupseerikurssien em. koulutuksen ja ylläpidon kustannukset olivat vuodessa n. 27 000 mk oppilasta kohden.

Opistoupseerien jatkokurssi (luutnanttikurssi) toimeenpantiin kertomusvuonna viiden kuukauden mittaisena Merisotakoulussa. Kurssi ajoittui puolittain vuoden 1998 puolelle. Kurssin kokonaiskustannukset olivat 240 000 mk eli 12 000 mk oppilasta kohden.

Saamiensa selvitysten ja tekemiensä havaintojen perusteella valtiontilintarkastajat toteavat, että merivoimien tilaan ja toimintaan liittyi kertomusvuonna lukuisia ongelmia ja epäkohtia. Keskeisimmät ongelmat olivat seuraavat.

Merivoimien aluskaluston ja muun materiaalin huolto ja kunnossapito on puutteellista lähinnä määrärahojen niukkuuden vuoksi. Vain puolet merivoimien aluksista on vuosihuollettu ja asetettu kulkukannalle. Varasavarastot ovat ehtymässä, eikä rikkoutuneita laitteita kyetä korjaamaan. Osa uusistakin aluksista on varustettu merivoimien varastoista otetuilla koneilla. Varaosien ja -laitteiden puutteen vuoksi kuluissa olevat alukset on varustettu osin sisäaluksista riisutuilla varusteilla. Koska em. syiden vuoksi vain osa merivoimien koko aluskalustosta voidaan saada liikekannalle tarvittaessa, on seurauksena ollut materiaallisen kriisivalmiuden olennainen heikkeneminen. Myös alusmiehistöjen koulutus ja harjoittaminen ovat jääneet viime vuosina puutteelliseksi, mikä heikentää kriisivalmiutta edelleen. Huolto-, kunnossapito- ja korjausmäärärahojen niukkuus näkyy myös merivoimien joukko-osastojen kiinteistöissä.

Ongelmia liittyy myös merivoimien henkilöstöön. Sen työpaine näyttää viime vuosina lisääntyneen ja kasvavan jatkossa edelleen. Henkilöstön piirissä ilmenee työuupumusta. Ammattitaitoisen henkilöstön, erityisesti atk-henkilöstön, vaihtuvuus on huolestuttavan suurta, ja merivoimien kilpailukyky työnantajana vaikuttaa heikentyneen.

Merivoimien rauhan ajan tehtävissä ainakin vedenalaisessa valvonnassa näyttäisi olevan kohentamisen varaa. Vedenalaisen valvonnan vaatimaton taso heikentää osaltaan myös kriisivalmiutta.

Esiin tulleet ongelmat ja epäkohdat herättävät valtiontilintarkastajien mielestä vakavan kysymyksen siitä, ovatko merivoimien materiaalihankinta- ja toimintamäärärahat viime vuosina olleet asianmukaisessa suhteessa toisiinsa. Nyt saatu vaikutelma on, että kiinteistöjen ja kaluston huoltoon ja kunnossapitoon samoin kuin henkilöstöön kohdistetut määrärahat ovat jääneet liian vähäisiksi suhteessa materiaalihankintoihin aiempina vuosina varattuihin määrärahoihin. Varaosa- ja varalaittevarastojen tulisi olla riittävät mahdollisen kriisitilanteenkin tarpeita varten. Tässä todettu koskee myös alusmiehistön koulutusta ja harjoittamista. Vähimmäisvaatimuksena on oltava, että hankitut alukset kyetään ottamaan tarkoitettuun käyttöön kriisitilanteessa. Valtiontilintarkastajat katsovat, että kun tavoitteeksi asetetun puolustuskyvyn mukainen varustus on hankittu, niin on myös turvattava sen huolto, kunnossapito ja toimintakyvyn säilyminen varustuksen toiminnallisen ja taloudellisen elinkaaren aikana.

Merivoimien alusvauriot ovat valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan jääneet toiminnan laajuuteen nähden verrattain vähäisiksi 1990-luvulla ja siten valtiontaloudelliset vahingot ovat olleet melko pieniä. Tästä huolimatta valtiontilintarkastajat kehottavat merivoimia lisäämään ja tehostamaan edelleen alusvahinkojen ennaltaehkäiseviä toimia. Lisäksi vastaisuudessa

mahdollisesti sattuvissa vauriotapauksissakin tulee tarkoin selvittää vaurioon johtaneet syyt, vastuuhenkilöt ja tapahtuman seuraukset sekä ryhtyä tarpeellisiin

toimiin uusien vahinkojen välttämiseksi. Vastuulliset, milloin kysymyksessä on tuottamuksellinen toiminta, tulee asettaa taloudelliseen korvausvelvollisuuteen.

Puolustusministeriön alainen metsätalous

Toiminnan tavoitteet, tehtävät ja organisaatio

Puolustusministeriön hallinnassa on n. 70 000 ha maa-alueita. Tästä n. 45 000 ha:n alueella harjoitetaan rajoitetusti metsätaloutta. Lisäksi ministeriön metsätoimen metsätaloudellisessa hoidossa on Huoltovarmuuskeskuksen ja Rajavartiolaitoksen maita yhteensä n. 820 ha. Puolustushallinnon alueet ovat varuskunta-alueita, sotilaskoulutuksen harjoitusmaastoa, varikko-, varasto- ja ampuma-alueita ja näiden suoja-alueita, ilma- ja merivoimien tukikohtia ja tukeutumisalueita, tutka- ja muita valvonta-aseimia, linnakesaaria sekä asuinalueita. Harjoitusalueiden käytössä metsätaloudelliset näkökohdat eivät ole puolustusministeriön mukaan ensisijaisia.

Puolustusministeriön hallinnassa olevasta kiinteistö- ja maaomaisuudesta vastaa puolustusministeriön kiinteistö- ja ympäristöosasto, josta on säädetty puolustusministeriöstä annetussa asetuksessa (952/1997). Kiinteistö- ja ympäristöosaston vastuualueiden tehtävät määritellään puolustusministeriön työjärjestyksessä. Metsätaloustoimintaa johtaa ja koordinoi puolustusministeriön kiinteistö- ja ympäristöosaston metsätalouden vastuualue. Vastuualueella käsitellään asiat, jotka koskevat metsäpolitiikkaa, puolustusvoimille tuotettavia alue- ja ympäristönhoitopalveluja, polttopuuhuoltoa, metsätaloutta ja -verotusta, luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnonvarojen inventointia, sotilasalueiden metsänhoidon järjestelyjä ja siihen liittyviä yhteistoimintaa koskevia puitesopimuksia Metsähallituksen kanssa sekä metsästystä ja kalastusta.

Metsätalouden vastuualueen alaisuudessa toimiva metsätoimen alueorganisaatio jakautuu seitsemään metsäpiiriin. Ne vastaavat alueellaan metsätoimen tavoitteiden ja puolustusvoimien yhteistyöstä. Metsäpiirien toimipaikat on yhteistyön helpottamiseksi sijoitettu puolustusvoimien toimintojen yhteyteen. Metsäpiirien toimistot sijaitsevat Tuusulassa, Säkylässä, Hämeenlinnassa, Kouvolassa, Kankaanpäässä, Jyväskylässä ja Oulussa.

Puolustushallinnon metsätalouden erityispiirteet

Puolustushallinnon metsätoimen toiminta-ajatuksena on tukea maanpuolustusta ylläpitämällä ja kehittämällä harjoitusalueita ja niiden metsäluontoa mahdollisimman hyvin puolustusvoimien toimintaan soveltuviksi. Toiminnassa otetaan huomioon taloudellisuus sekä luonnon monimuotoisuus ja virkistyskäyttö.

Metsätoimi ylläpitää ja kehittää harjoitusalueita puolustusvoimien toimintaan soveltuviksi suorittamalla maanhankintaan ja omistajuuteen liittyviä tehtäviä, harjoittamalla puolustusvoimien käyttötarpeet huomioonottavaa metsätaloutta, osallistamalla metsäalueiden harjoituskäytön suunnitteluun, avustamalla sotaharjoitusten järjestämisessä ja toimimalla yhteistyössä niiden aikana, avustamalla harjoituksissa aiheutuneiden vahinkojen arvioinnissa, kunnostamalla kuluneita harjoitusmaastoja sekä rakentamalla ja kunnossapitämällä metsäteitä, järjestämällä soranottoa sekä poltto- ja linnoituspuita, maastouttamalla, järjestämällä metsänhoidolliset erityistoimet harjoitustoiminnan tarpeisiin varikoiden ja varastojen suoja-alueilla, lentoturvallisuuden edellyttämällä alueilla sekä ampu-maratojen taustametsissä, järjestämällä paloturvallisuustoimia, huolehtimalla sotilasammattihenkilöstön kanssa räjähtämättömiä ammuksia sisältäviä alueista, antamalla asiantuntija-apua maankäytön suunnittelussa tai alueiden muussa järjestyksessä sekä toimimalla meluhaittojen vähentämiseksi.

Metsätoimi tekee puolustusvoimien ja puolustushallinnon rakennuslaitoksen kanssa yhteistyötä puolustushallinnon käynnistämässä varuskuntien toiminta- ja kehittämissuunnitteluohjelmassa (VARSU), jonka tavoitteena on varuskuntien toiminnan kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen kehittäminen. Ohjelmassa keskeisiä ovat toiminnallisuus, taloudellisuus, alueiden käytön suunnittelu, ympäristönsuojelu ja yhteiskunnallinen vuorovaikutus. VARSUssa korostetaan varuskuntakohtaista, pitkäjänteistä kokonaissuunnittelua ja puolustushallinnon toimijoiden yhteistoimintaa.

Metsätoimi laatii alueiden käytön ja luonnonvarojen hoidon pohjaksi aluekohtaiset hoito- ja käyttösuunnitelmat. Niiden tavoitteenasettelua varten kuullaan puolustusvoimia ja puolustushallinnon rakennuslaitosta sekä tarvittaessa muitakin sidosryhmiä. Kertomusvuodesta ryhdyttiin käyttämään puolustushallinnon toimijoiden yhteistä paikkatietojärjestelmää, jonka avulla päivitetään suunnitelmätiedot ja hyödynnetään muuta puolustusvoimien toimintaan liittyvää tietoa. Suunnitelmiin perustuvat vuosittaiset työohjelmat laaditaan yhteistyössä maanpuolustusalueiden ja joukko-osastojen kanssa.

Puolustushallinnon metsätoimi järjestää henkilöstölleen koulutusta sekä itse että yhdessä sidosryhmien kanssa. Metsätoimi huolehtii työntekijöidensä työturvallisuudesta yhteistyössä puolustusvoimien sotilasammattihenkilöstön kanssa suunnittelemalla työmaat, antamalla työntekijöille tarvittavat ohjeet ja valvomalla metsätyömaita. Puolustusvoimien erityiskohteissa metsätyöt vaativat puolustusministeriön mukaan alueen tarkkaa tuntemusta, kokemusta ja erityisammattitaitoa.

Metsätoimi osallistuu myös puolustushallinnon ympäristöasioiden koordinointiin ja kehittämiseen. Se osallistuu puolustushallinnon ympäristötyöryhmään ja puolustusvoimien ympäristöohjeiden laadintaan, antaa puolustusvoimille asiantuntija-apua koskien harjoitustoiminnan vaikutusta luontoon ja harjoitusvahinkojen välttämistä, valmistelee puolustushallinnon maa-alueiden suojeltavat kohteet sekä osallistuu varuskuntien sisäiseen ympäristöasioiden kehittämiseen. Metsätoimi on toteuttanut ympäristöhankkeita, kuten esim. Valkiajärven kunnostushanke (yhteistyönä puolustusministeriön Kankaanpään metsäpiirin, Lounais-Suomen ympäristökeskuksen, Satakuntaliiton ja EU:n kesken) ja Korvajärven ennallistaminen. Lisäksi metsätoimi osallistuu kouluttajana puolustusvoimien ympäristökoulutukseen.

Metsätoimi soveltaa toiminnassaan ympäristöjärjestelmää ja antaa henkilöstölleen ympäristökoulutusta. Metsätoimi on jo perinteisesti ottanut huomioon ympäristöasiat ja suojellut luonnon monimuotoisuutta osana tavanomaisia metsätoimia sekä

jättänyt erityisiä luontokohteita käsittelemättä. Metsätoimi on toteuttanut useita aluekohtaisia luonto- ja kasvillisuusselvityksiä ja metsäpiirikohtaisia ympäristöhankkeita sekä osallistunut puolustushallinnon monimuotoisuustyöryhmään. Vuonna 1998 julkaistiin puolustushallinnon ympäristöpolitiikka, johon myös metsätoimi sitoutui. Ympäristöpolitiikan myötä metsätoimi laati toimintansa ympäristöperiaatteet ja -tavoitteet, ympäristövaikutusten selvityksen, perusti ympäristötiimin ja päätti luonnonhoidon laadun seurannasta. Metsätoimi huolehtii puolustushallinnon metsien sertifiointista kansallisen järjestelmän mukaisesti.

Puolustushallinnon maa-alueet on tarkoitettu sotilaskäyttöön, ja virkistysmahdollisuuksien tarjoamista on turvallisuuskäytön vuoksi rajoitettu. Virkistyskäytön kehittämiseksi on kuitenkin toteutettu metsäpiirikohtaisia hankkeita esim. Niinisalossa. Metsätoimi ottaa virkistys- ja maisemanäkökohdat huomioon metsien käsittelyissä ja vastaa osaltaan metsästyksen, riistanhoitoon ja kalaveisiin liittyvistä tehtävistä.

Metsätoimi toimii yhteistyössä ulkoisten sidosryhmiensä kanssa. Puun markkinointi ostajille Metsähallitus, jonka kanssa yhdessä metsätoimi on toiminut myös ympäristönsuojelun parantamiseksi. Kertomusvuonna toteutettiin yhteistyönä alueellisten metsäkeskusten ja metsätalouden kehittämisskeskus Tapion kanssa mm. henkilöstön ympäristökoulutusta sekä uusien metsä- ja luonnonsuojelulakien mukaista toimintaa.

Tulostavoitteet ja saavutukset

Puolustushallinnon metsätoimelle asetetaan vuosittainen tulostavoite, joka oli kertomusvuonna 7,0 Mmk. Myyty puumäärä oli 108 000 m³ ja myyntitulo 30,6 Mmk. Ylijäämänä metsätoimi tuloutti 12,2 Mmk, mikä oli 5,5 % metsäpääomasta. Myyntituloja käytettiin metsätalouden kulujen kattamiseen ja puolustusvoimien toiminnan tukemiseen metsä-alueilla sekä metsätalouteen kuulumattomien omistajatehtävien, ympäristönsuojelun samoin kuin virkistyskäytön kehittämiseen.

Puolustusministeriön metsätaloustoiminnan tunnusluvut olivat v. 1995–99 seuraavat:

	1995	1996	1997	1998	1999
Liikevaihto, 1 000 mk	25 600	25 100	27 700	30 400	30 639
Käyttökate, 1 000 mk	9 200	8 600	10 800	12 800	12 268
Osuus liikevaihdosta, %	36	34	39	42	40
Osuus yhteiskustannuksista, 1 000 mk	1 010	1 030	893	855	800
Ylijäämä, 1 000 mk	8 200	7 600	9 900	11 900	11 468
Osuus liikevaihdosta, %	32	30	36	39	37
Pääoman tuotto, %	..	..	..	5,3	5,1
Myyty puumäärä, 1 000 m³	111	108	108	109	108
Koneellistamisaste, %	43	50	50	58	60
Henkilöstön määrä	70	68	66	64	62
Valtion budjettiin tuloutettu, 1 000 mk	..	..	..	12 800	12 268
Osuus sijoitetusta pääomasta, %	..	..	..	5,7	5,5

Puolustusministeriön arvio hallinnonalansa metsätaloudesta

Koska metsätoimi tuntee puolustusministeriön mukaan puolustusvoimien muut toiminnot, varmistuvat puolustusvoimien alueiden tehokas hoito ja turvallisuusnäkökohtien huomioon ottaminen.

Metsätoimen kehittämisen painopisteinä olivat hallinnonalan sisäisen yhteistoiminnan parantaminen sekä taloudellisuuden ja tehokkuuden lisääminen. Metsäpiirien toimistot sijoitettiin varuskuntien toiminnallisten kokonaisuuksien osaksi, mikä helpotti yhteydenpitoa ja varmisti osaltaan puolustusvoimien keskittymisen ydintehtäviinsä.

Metsätaloustoiminnan taloudellinen tulos parani puolustusministeriön mukaan merkittävästi 1990-luvulla, ja se oli kertomusvuonna hyvä. Vuosina 1991–99 tulos kasvoi 350 %. Vastaavana aikana henkilöstön määrää vähennettiin puolella, ja v. 1995–99 henkilöstön määrä väheni 11 %. Samalla hakuu koneellistettiin. Puolustusministeriössä toimi metsätalouden vastuualueella kertomusvuoden lopussa neljä henkeä. Koko metsätoimen henkilöstöä oli kertomusvuoden lopussa 62, joista toimihenkilöitä oli 22 (ml. vastuualue) ja työntekijöitä 40. Ministeriön mukaan henkilöstön väheneminen on tiivistänyt metsätoimen organisaatiota. Kertomusvuonna metsätoimessa työskenteli monipuolisen asiantunteva ja kokenut henkilöstö.

Puolustushallinnon metsätoimi on viime vuosina uusinnut sisäistä ohjeistustaan ja tehostanut myös sitä kautta toimintaansa. Metsätoimi ja Metsähallitus ovat saattaneet yhteistyönsä toimivaksi ja saavuttaneet hyviä tuloksia mm. puun markkinoinnissa, metsätalouden ympäristöasioiden kehittämisesä ja yhteisten urakoitsijoiden käytössä. Yhteydenpito metsätoimen ja Metsähallituksen välillä toimii sekä alue- että keskustasolla.

Puolustusministeriön alainen metsätalous tukee maanpuolustusta. Metsätoimen toimialaosaami-

nen, asiantuntija-apu ja tuki puolustusvoimille sekä erikoiskäyttöalueiden hoitoon liittyvät ja omistaja-tehtävät edistävät merkittävästi maanpuolustuksen toimintaedellytyksiä. Puolustusministeriön mukaan metsätoimen saavutukset osoittavat tämän metsätalouden olevan sekä maanpuolustuksen että valtiontalouden kannalta tarkoituksenmukaista.

Puolustushallinnon metsätoimen kehittämistarve ja -suunnitelmat

Metsätoimi huolehtii puolustusministeriön mukaan jatkossakin toimintansa laadun säilyttämisestä ja parantamisesta sekä edistää yhteistyötään hallinnonalan sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien kanssa. Hallinnonalan sisäinen kehittäminen painottaa osallistumista varuskuntien toiminta- ja kehittämissuunnitteluun ja niiden ympäristöohjelmiin. Myös metsätoimen ympäristönsuojelua osana koko puolustushallinnon ympäristönsuojelua parannetaan. Alueellisia hoito- ja käyttösuunnitelmia kehitetään, jotta niitä voisi käyttää puolustushallinnon sisäisessä yhteistyössä entistä tarkoituksenmukaisemmin. Henkilöstön koulutusta lisätään erityisesti tietojärjestelmä- ja ympäristöasioissa. Yhteistyötä Metsähallituksen kanssa jatketaan ja parannetaan.

Puolustushallinnon metsätoimen uudelleenjärjestelyä selvitettiin tehtävään asetetun selvitysmiehen mietinnössä metsätoimen rationalisointi- ja kehittämissuunnitelmaksi (1.2.1994, PLM KDN:0 5/7790/93/KI). Selvitysmies piti tarkoituksenmukaisena, että puolustusministeriön hallinnonalalla toimii kevyt metsäorganisaatio. Selvitysmies totesi puolustusvoimien palvelutavoitteiden poikkeavan Metsähallituksen tulosalueista ja merkitsevän kustannustekijää Metsähallitukselle. Puolustushallinnon metsätoimen siirtäminen tai sopeuttaminen Metsähallitukseen ei selvityksen mukaan olisi tuottanut Metsähallitukselle toiminnallista lisäarvoa, mutta se olisi heikentänyt puolustusvoimien toi-

mintaedellytyksiä. Mietinnön mukaan metsätoimi hoitaa puolustusvoimien erikoiskäyttöalueita, kun taas Metsähallituksen toiminta painottuu puhtaisiin talousmetsiin tai virkistyspalveluihin ja suojelualueisiin. Puolustusministeriön alueiden erityiskäyttö vaatii puolustushallinnon omaa asiantunteumusta ja henkilöstöä. Selvitysmies esitti metsätoimen yhteistyön tiivistämistä Metsähallituksen kanssa tavoitteena molemminpuoliset joustavat organisaatiot sekä asianmukaiset pelisäännöt yhteistyökysymyksissä. Selvitysmies totesi, että yhteistyön tehostamisella pyritään valtiontalouden kannalta edullisimpaan toimintamalliin.

Puolustushallinnon metsätalouden organisointi kytketty valtion kiinteistöhallinnon uudelleenjärjestelyyn. Valtion kiinteistöhallintoryhmän muistiossa (VM:n työryhmämuistioita 24/98) on esitetty, että pääosa puolustusministeriön toimitilakiinteistöistä siirrettäisiin Valtion kiinteistölaitokselle ja metsäalueet Metsähallitukselle. Työryhmä esitti mm., että puolustushallinnon metsänhoito tehtävien järjestäminen selvitettäisiin erikseen osana jatkovalmistelua. Puolustusministeriö luovutti kertomusvuonna Metsähallitukselle maa-alueita yhteensä 400 ha.

Valtiovarainministeriö asetti 5.2.1999 jatkotyöryhmän selvittämään valtion kiinteistöhallinnon uudelleenorganisointia puolustushallinnon kiinteistötoimen ja rakennuslaitoksen osalta. Jatko-työryhmän raportti luovutettiin 30.9.1999 valtiovarainministeriölle. Työryhmä päätyi ehdottamaan puolustushallinnon kiinteistötoimen järjestämistä Valtion kiinteistölaitos -mallin mukaisesti. Työryhmän mietintöön liittyi puolustushallinnon edustajien eriävä mielipide.

Puolustusministeriö näkee ongelmaksi työryhmän esityksen mukaisen hajautetun, usean toimijan toimintamallin puolustushallinnon kiinteistötoimessa. Sekä kiinteistövarallisuuden hallinnan että kiinteistötoimen hajauttaminen vaikeuttaisi puolustusvoimien keskittymistä ydintoimintaansa kaikilla johtotasoilla. Se voisi johtaa päällekkäisten kiinteistötoimintojen luomiseen ja henkilöstön kasvuun sadoilla henkilöillä, ja se vaatisi turva- ja tietojärjestelmien sekä kiinteistötoimen toimintaprosessien muuttamista puolustusvoimien kannalta epätarvittomaksi suuntaan. Puolustusministeriön mielestä kokonaistaloudellisin ja tarkoituksenmukaisin toimintamalli puolustushallinnon kiinteistötoimen (ml. metsätalous) järjestämiseksi olisi sen kiinteistöjen omistajuuden ja kiinteistöpalveluiden järjestämistä vastaavan keskitäminen yhdelle puolustusministeriön alaiselle toimijalle. Tämä varmistaisi toiminnan taloudellisuuden lisäksi

si maanpuolustuksen lähtökohtiin perustuvan omistajapolitiikan, vahvan ja pysyvän toimialaosaamisen, puolustusvoimien toimintojen tuntemuksen säilymisen sekä tehokkaan valmiussuunnittelun poikkeusoloja varten.

Puolustusministeriö on ehdottanut, että puolustushallintoon perustetaan liikelaitoksena toimiva puolustusministeriön alainen Puolustushallinnon kiinteistölaitos, jolle siirrettäisiin hallinnonalan kiinteistö-, metsä- ja rakennusvarallisuus ja omistajatehtävien hoito.

Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistaminen

Puolustusministeriön valtiontilintarkastajien tarkastuskäynnillä 2.2.2000 antamien selvitysten mukaan puolustushallinnon kehityksen yksi keskeinen tulevaisuuden suuntaus on muiden kuin sen ydintehtävien ulkoistaminen. Hallinnonalalla on käynnistetty laajamittainen, lähes kaikkien tukitehtävien ulkoistamismahdollisuuksia tarkasteleva kartoitus, joka kestää useita vuosia.

Puolustusvoimien vuoden 2000 tulossopimuksen mukaisesti kaikkien tukitoimintojen osalta käynnistetään selvitykset yhteistyömahdollisuuksista (mm. ulkoistaminen) muun yhteiskunnan kanssa. Selvitykset ja esitykset on saatava valmiiksi viimeistään v. 2003.

Selvitystyö puolustushallinnossa on aluillaan. Puolustusministeriöllä on tarkoitus antaa Pääesikunnalle ohjeet uusien yhteistyömallien ja ulkoistamisselvitysten aloittamiseksi. Asiaa on käsitelty Pääesikunnan työryhmäraportissa, joka koskee Pääesikunnan ja sen alaisten laitosten kehittämistä ja organisointia.

Ulkoistamispäätöksiä tehtäessä on puolustusministeriön mukaan otettava huomioon puolustushallinnon erityisluonteen mukaisesti turvallisuusnäkökohdat, kustannustekijät, saatavien tuotteiden ja palvelujen laatu, toiminnan joustavuus sekä tuotteen tai palvelun saatavuus. Puolustushallinnossa mahdollisesti ulkoistettavia toimintoja voisivat olla toimitilapalvelut ja näihin liittyvät kiinteistöhoitopalvelut, sisäiset palvelut, tietohallinnon julkiset tietotekniset toiminnot, henkilöstöhallinnon osat, eräät taloushallinnon toiminnot, materiaalihallinnon osat, kuljetukset ja logistiikka, muonitus, pesula- ja korjaustoiminnot, eräät korjaamotoiminnot, osin varikkotoiminta sekä vartiointi ja koulutus tietyiltä osin.

Uusia yhteistyömuotoja ja ulkoistamista harkittaessa on määritettävä ydintoiminnot. Ne ovat toimintoja, jotka ovat menestymisen kannalta välttämättömiä. Muut toiminnot ovat avustavia tai tukitoimintoja. Organisaation tulee kyetä itse hoitaa

maan ydintoimintansa. Ellei niitä kyetä kehittämään ja viemään käytäntöön, katoaa perusta muuttakin toiminnalta.

Puolustusministeriön mielestä toimintojen ulkoistamisen keskeinen peruste organisaation kannalta on mahdollisuus keskittyä asioihin, jotka kuuluvat ydinosaamiseen ja siihen liittyviin ydintoimintoihin. Tukitoimintojen ulkoistaminen on tulevaisuuden keskeisimpiä haasteita, ja siihen liittyy julkisen sektorin kiinteiden kustannusten vähentäminen. Ulkoistettu palvelu hankitaan vain todellisen tarpeen mukaisesti, ja siitä voidaan halluttaessa luopua tai kilpailuttaa se uudelleen.

Ulkoistamisessa ja uusissa yhteistyömalleissa osapuolet keskittyvät omille osaamisalueilleen. Ulkoistamisessa on siten kysymys työnjaon optimaalisesta järjestämisestä. Tällöin hyvä tulos saadaan pienemmin kustannuksin tai parempi tulos entisiin kustannuksin. Uusien yhteistyömallien ja ulkoistamisen hyvät puolet liittyvät puolustusministeriön mukaan pitkälle viedyn työnjaon synnyttämien erikoistumisetujen lisäksi myös oikeansuuntaisiin kannustimiin. Ulkoistamisen päävaikutuksia ovat yleensä toiminnan tehostuminen ja selkeytyminen, voimavarojen vapautuminen mm. epätarkoitukseenmukaisista investoinneista ja kohdentuminen ydintehtävään sekä yleinen säästöjen syntyminen. Ulkoistaminen soveltuu puolustusministeriön mukaan hyvin prosessijohtamiseen, johon siirrytään myös puolustushallinnossa. Puolustusministeriön hallinnonalan ulkoistamisella ja ulkoisella yhteistyöllä pyritään tehostamaan toiminnan taloudellisuutta, suoritteiden, toimintaprosessien ja rakenteiden laatua ja joustavuutta, sisäistä ohjausta, valmiudellisia näkökohtia ja tulevaisuuden osaamista.

Puolustusministeriön, valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välillä solmittiin 22.9.2000 aiesopimus, joka koskee puolustushallinnon kiinteistöhallinnon tehtävien uudelleenjärjestämistä valtionhallinnossa. Sopimuksen tavoit-

teena on parantaa maanpuolustuksen alueellisia ja rakenteellisia toimintaedellytyksiä ja niiden kehittämismahdollisuuksia sekä turvata puolustushallinnolle sen maksamia kustannuksia vastaavat täydet hyödyt eli kilpailukykyiset kiinteistöpalvelut Valtion kiinteistölaitokselta, Metsähallitukselta, Kruunuasunnot Oy:ltä ja Puolustushallinnon rakennuslaitokselta.

Sopimuksen mukaan puolustushallinnon kiinteistöjen hallintasuhteissa toteutetaan, tiettyjen lainsäädännöllisten toimien toteuttamisen jälkeen, seuraavat järjestelyt:

— Vaihto-omaisuuskiinteistöt, joita puolustushallinto ei katso tarvitsevänsä eikä halua vuokrata pysyvään käyttöön, siirretään alueen luonteesta riippuen joko Kapiteeli Oy:lle tai Metsähallitukselle. Yleisenä jakoperusteena on, että rakennettu kiinteä omaisuus maa-alueineen osoitetaan Kapiteeli Oy:lle ja metsätalouteen ja luonnonsuojeluun liittyvät kiinteistöt Metsähallitukselle.

— Puolustuskiinteistöt, kuten kasarmialueet toimitilakiinteistöineen ja toimitilaluonteisine asuntoineen, varuskuntien lähiharjoitusalueet sekä muut toimitilakiinteistöt niihin liittyvine maa- ja vesialueineen siirretään Valtion kiinteistölaitokselle.

— Asuinkiinteistöt, pois luettuna em. toimitilasunnot, siirretään Kruunuasunnot Oy:lle, jonka tehtävänä on yhtiöjärjestyksensä mukaisesti tarjota kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja puolustusvoimien henkilöstölle tarkoituksena puolustushallinnon määrällisen, alueellisen ja laadullisen asuntotarpeen tyydyttäminen.

— Metsä- ja vesialueet, pois luettuna em. lähiharjoitusalueet, siirretään Metsähallitukselle, jolla säilyvät myös puolustusvoimien käytössä jo olevat Metsähallituksen alueet.

Muutokset on tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2002 alkaen.

Valtiontilintarkastajat toteavat, että puolustusministeriön hallinnoimilla maa- ja metsäalueilla on erityisluonne valtion muuhun maaomaisuuteen verrattuna, koska ne on hankittu ja tarkoitettu lähinnä maanpuolustuksen ja sen edellyttämän koulutus- ja harjoitustoiminnan käyttöön. Näillä alueilla voidaan kuitenkin harjoittaa

rajoitetusti myös metsätaloutta sekä hyödyntää niitä metsien moninaisikäytössä. Valtion metsätalouteen ja metsien muuhun käyttöön erikoistunut ammattimainen liikelaitos on Metsähallitus.

Puolustusministeriön alainen metsätalous, jota on toteuttanut ministeriön metsätoimi, on viime vuosina

valtioneuvoston tarkastajien havaintojen mukaan tehnyt hyvää tulosta ja hoitanut vastualueettaan ilmeisen ammattitaitoisesti ja huolellisesti. Metsätoimen henkilöstön osaaminen ja työskentelymotivaatio ovat tuloksista päätellen olleet vähintäänkin tyydyttäviä. Valtioneuvoston tarkastajat eivät näe aihetta arvostella puolustusministeriön metsätoimintaa ja sen tuloksellisuutta sinänsä.

Valtioneuvoston tarkastajat toteavat kuitenkin, että valtion kiinteistöhallintoa on syytä kehittää edelleen yhä ammatillisempaan ja eri toimijoiden välistä työnjakoa ja yhteistoimintaa edistävään suuntaan. Valtioneuvoston tarkastajat ovat aiemmin asettuneet periaatteessa kannattamaan valtion kiinteistötyöryhmän tekemiä esityksiä valtion kiinteistöhallinnon kehittämiseksi ja tehostamiseksi kuitenkin siten, että eri hallinnonalojen, mm. puolustusministeriön erityistarpeet otetaan tässä kehittämistyössä huomioon. Puolustusministeriön kohdalla tämä tarkoittaa sen maa- ja metsäalueiden omistajatehtävien sekä metsätalouden siirtämistä pääosin Metsähallitukselle.

Puolustushallinto on ilmoittanut valtioneuvoston tarkastajille pyrkivänsä tulevaisuudessa ydintoimintojensa ja

-prosessiensa kehittämiseen ja samanaikaisesti tukitoimintojensa mahdollisimman laajaan ulkoistamiseen. Puolustushallinnossa onkin aivan oikein ymmärretty periaatteessa ydintoimintoihin keskittymiseen ja tukitoimintojen ulkoistamiseen sekä eri toimijoiden välisen työnjaon lisäämiseen liittyvät hyödyt.

Valtioneuvoston tarkastajien mielestä kiinteistöjen hallinnointia ja metsätalouden harjoittamista voidaan tuskin pitää puolustushallinnon ydintoimintona siitäkään huolimatta, että hallinnonalan maa- ja metsäalueiden käyttö poikkeaa jossain määrin valtion muiden vastaavien kiinteistöjen käyttötavoista. Kun puolustusministeriön alainen metsäorganisaatio siirrettäisiin kokonaisuudessaan valtion metsäasioista vastaavan Metsähallituksen alaisuuteen, ko. organisaatioon kertynyt erityistietämys ja -osaaminen puolustusvoimien koulutus- ja harjoitusalueilla harjoitettavasta metsätaloudesta säilyisi ja olisi edelleen käytettävissä. Valtioneuvoston tarkastajien mielestä tällainen järjestely toisi hyötyjä työnjaon ja eri toimijoiden välisen yhteistyön lisäämisen kautta.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat tekivät tarkastuskäynnin valtiovarainministeriöön 14.3.2000 (valtios sihteeri Raimo Sailas), Verohallitukseen 29.2.2000 (pääjohtaja Jukka Tammi) ja Tilastokeskukseen 15.3.2000 (pääjohtaja Timo Relander).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet valtiovarainministeriön hallinnonalalla Suomen talouspolitiikan valmistelujärjestelmää ja talouspolitiikan onnistumista kertomusvuonna, valtion tilastointia, Suomen ja Euroopan unionin välisiä varainsiirtoja sekä verovalvontaa ja -tarkastusta.

Valtiovarainministeriön tarkastuskäynnillä valtiontilintarkastajat saivat selvityksen hallinnonalan keskeisistä tapahtumista ja toimista sekä tulosohtauksesta kertomusvuonna, valtiovarainministeriön tietohallinnosta, valtion omistajavallan käytöstä ja omistajaohjauksesta ministeriön hallinnonalalla, Suomen EU-jäsenyyden ja EMU-osallistumisen aiheuttamista verotuksen yhdenmukaistamistarpeista sekä valtion tulojen arvioinnin osuvuudesta ja oikeellisuudesta.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta valtiontilintarkastajain kansliassa on vastaanottanut ylitarkastaja Jarmo Laine. Verohallinnon tarkastuksen ja sitä koskevan kertomusosuuden valmistelusta on huolehtinut tarkastaja Tuija Myllyvuori.

Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 4.4.2000 käsitellä kertomuksessaan valtion tulojen arvioinnin osuvuutta ja oikeellisuutta sekä verovalvontaa ja -tarkastusta. Valtiontilintarkastajat totesivat myös, että valtiovarainministeriö oli asettanut 20.12.1999 työryhmän selvittämään Suomen ja EU:n välisiä rahavirtoja. Koska työryhmän työ oli kesken vielä vuoden 2000 keväällä, ministeriö ei kyennyt antamaan valtiontilintarkastajille riittävän perusteltuja näkemyksiä ko. asiasta. Valtion talousarviota koskeva kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 13.6.2000 ja verotusta koskeva osuus 13.10.2000.

Valtion talousarvion tulojen arviointi

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi kertomusvuonna 24.6.1999 päivätyn valtion talousarvion tuloja ja niiden arviointia koskevan tarkastuskertomuksen (nro 558/54/99, Tarkastuskertomus 6/99). Tarkastuskertomus julkistettiin elokuussa 1999, ja sitä käsiteltiin laajasti tiedotusvälineissä. Tarkastusaiheen valintaan olivat osaltaan vaikuttaneet eräät eduskunnan tahdonilmaukset.

Vuoden 1993 lisätalousarvion käsittelyssä eduskunnan valtiovarainvaliokunta viittasi mietinnössään (VaVM 23/1993 vp) hallitusmuodon 67 §:n 1 momenttiin todeten, ettei tällä vuoden 1992 maaliskuun alusta voimassa olleella hallitusmuodon säännöksellä ole ollut tarkoitus muuttaa talousarvion täydellisyysperiaatetta, vaan varsinaiseen talousarvioon on edelleen otettava kaikki tiedossa olevat tulot ja menot. Valiokunta totesi lisäksi, että muutosehdotuksia oli perusteltu varsin niukasti. Tämä oli johtanut lisäselvityspyyntöihin ja vaikeuttanut ja hidastanut esityksen käsittelyä. Valiokunta ei pitänyt tätä asianmukaisena ja kiinnitti huomiota eduskunnalle vastaavissa yhteyksissä tulevaisuudessa annettavan informaation määrään ja laatuun. Valiokunta edellytti, että hallitus liittää tuleviin talousarvioesityksiinsä aiempaa yksityiskohtaisemmat perustelut, jotka mahdollistavat esitysten asianmukaisen käsittelyn eduskunnassa.

Eduskunnan lakivaliokunta huomautti puolestaan vuoden 1995 talousarvioesityksestä (HE152/1994 vp) antamassaan lausunnossa (LaVL 7/1994 vp), että talousarvioesityksen arvioimista vaikeutti se, että selvitysasia ei ollut laadittu yhdenmukaisesti tai riittävän yksityiskohtaisesti ja että tulostavoitteet oli useissa kohdin jätetty ilmoittamatta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto ei ollut aiemmin tarkastanut valtion talousarvion tuloja kokonaisuutena. Myös tulojen arvioinnin menetelmät ja

prosessit olivat jääneet vähäiselle huomiolle. Tarkastus oli koettu tarpeelliseksi mm. siksi, että eduskunta oli em. tavalla arvostellut valtion talousarvioesitysten laatua.

Tavoitteena oli tarkastella valtion tuloarvioita erityisesti finanssipolitiikan valmistelun, suuntaamisen ja mitoituksen sekä päätöksenteon tarpeiden näkökulmasta. Tässä yhteydessä paneuduttiin myös kansantalouden kehitysarvioihin tuloarvioiden laadinnassa. Lisäksi arvioitiin tuloarvioiden laadinnan tarkoituksenmukaisuutta sekä niiden johdonmukaisuutta. Näin pyrittiin selvittämään, tuottaako tulojen arviointiprosessi eduskunnan tarpeisiin riittävän, luotettavan ja selkeän perustan.

Tuloarvioiden laadinnan tarkastelussa ilmeni, että valtiovarainministeriön tuloarvioiden laadinta ei ollut edennyt yhtä järjestelmällisesti kuin menoarvioiden valmistelu. Tuloarvioiden laadintaa suorittavien valtiovarainministeriön osastojen välisessä yhteistyössä esiintyi tarkastusviraston mielestä kehittämis- ja koordinoitutarpeita. Lisäksi valtiovarainministeriön virastoille ja laitoksille suuntaama tuloarvioiden laadinnan ohjaus oli jäänyt melko vähäiseksi. Valtiovarainministeriö oli tosin ko. tarkastuksen aikana ryhtynyt tulojen arvioinnin kehittämistoimiin.

Tuloarvioiden dokumentoidun valmisteluaineiston vähäisyyden vuoksi valmistelun etenemisestä, periaatteista ja menetelmistä oli vaikea muodostaa kokonaiskuvaa. Tuloarviolaskelmien oikeellisuutta ei voitu myöskään jälkikäteen luotettavasti arvioida.

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on laatinut vuosittain kokonaistaloudellista kehitystä kuvaavia ennusteita mm. tulojen arvioinnin perustaksi. Ennusteita arvioitiin tarkastuksessa mm. asiaa käsittelevien tutkimusten avulla, joiden mukaan ennustevirheet olivat johtaneet myös talouspolitiikan virheisiin. Tarkastus kuitenkin osoitti, että vaakan taloudellisen kehityksen vuosina tuloarvioiden laadinnassa oli onnistuttu kohtuullisesti. Kun taloudellisessa toimeliaisuudessa oli esiintynyt vaihteluita, ennusteiden laadinnassa ei ollut onnistuttu tyydyttävästi.

Tulojen arvioinnin osuvuutta tutkittiin tarkastuksessa vuosien 1977–96 talousarvioesitysten perusteella. Kokonaistulot oli arvioitu talousarvioesityksissä toistuvasti toteutuneita tuloja pienemmiksi. Varsinkin 1990-luvulla esiintyi suuriakin arviointivirheitä. Hallituksen talousarvioesitys on eduskunnan budjettipäätöksenteon tärkein tietolähde. Eduskunnalla ei ole ollut käytännössä mahdollisuutta selvittää yksityiskohtaisesti talousarvio-

esityksen tietojen luotettavuutta. Tulojen varovaisen arvioinnin seurauksena valtion talousarvion tasapaino ja finanssipolitiikan perusta on jouduttu rakentamaan toteutuneita tuloja pienemmiksi arvioitujen tulojen varaan. Tulojen arviointipoiikkeamat ovat vaikeuttaneet myös lainatarpeiden arviointia.

Lisätalousarvioita on käytetty perinteisesti melko runsaasti. Koska finanssipolitiikan toteutus on keskeisiltä osiltaan rakennettu talousarvioesitysten varaan, ovat lisätalousarviossa tehdyt tuloarvioiden muutokset etäännyttäneet budjettipolitiikkaa talousarvioesityksen mukaisista finanssipoliittisista linjauksista. Käytäntö on tarkastusviraston mielestä osaltaan vaikeuttanut suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen finanssipolitiikan harjoittamista.

Vuosien 1995–96 talousarvioesitysten tarkastelussa ilmeni, että tulomomentilla esitetyjen lukujen ja selvitysosien perustelujen niukan ja epäloogisen esittämistavan johdosta ei useinkaan selvinnyt, miten tuloarviolukuihin oli päästy. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tällainen budjettointikäytäntö ja perustelujen esittämistapa ei palvellut tyydyttävästi talousarviota koskevan päätöksenteon tietotarpeita. Budjettointitavan vaikeaselkoisuutta oli lisännyt sekin, että tuloarvioita koskevat oletukset oli esitetty yleisperustelujen laajassa kansantalouden tilan kuvauksessa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallituksen talousarvioesitykset eivät olleet tarjonneet toteutuneen tulokehityksen arvioinnissa ja siinä käytettyjen menettelytapojen puolesta eduskunnan päätöksenteolle asianmukaista tietopohjaa odotettavissa olevasta tulokehityksestä.

Valtiovarainministeriön lausunto tarkastuskertomuksesta

Valtiovarainministeriö antoi lausuntonsa (VM 7/034/99) ko. tarkastuskertomuksesta Valtiontalouden tarkastusvirastolle 21.5.1999. Lausunnossaan ministeriö totesi mm. seuraavaa:

Tarkastuskertomuksen kuvaus valtion talousarvion tulojen ennustamisesta oli pääpiirteissään oikea ja osoitti eräitä selviä prosessin parannuskohteita. Tällaisia olivat ennen muuta ennustemenetelmien analyttisen tason nosto ja tähän liittyen valtiovarainministeriön eri osastojen asiantunteumuksen aiempaa parempi yhdistäminen ja hyödyntäminen sekä ennusteiden ja ennustemenetelmien parempi dokumentointi. Valtiovarainministeriö ilmoitti ryhtyneensä tältä osin toimiin, kun valtion tulojen seuranta ja ennustaminen järjestettiin uudelleen ministeriön osastojen välisenä yhteistyönä vuoden 1997 lopulla. Vuoden 1998 lopul-

la ao. ryhmän työtä arvioitiin. Tällöin päätettiin sekä jatkaa tätä työtä että syventää ennustemene-
telmiä, joka työ oli myös käynnistetty.

Tarkastuskertomusluonnoksessa asioiden käsit-
tely eteni valtiovarainministeriön mielestä loogises-
ti ja ryhmitteli budjetointiprosessin käsittelyn val-
tiovarainministeriön sisällä rakenteellisesti katta-
vasti. Budjetointiprosessin kuvauksessa ei kuiten-
kaan ollut otettu huomioon muutoksia, jotka ai-
heutuivat v. 1998 uusitusta talousarvioehdotusten
ja toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaat-
teita koskevasta valtioneuvoston päätöksestä ja
valtiovarainministeriön toiminta- ja taloussuunni-
telmien laadintamääräyksistä.

Selvää osoitusta siitä, että tuloennustevirheet
olisivat johtaneet talouspolitiikan virheisiin, ei val-
tiovarainministeriön käsityksen mukaan ollut. Mi-
nisteriö kuitenkin myönsi, että makroennusteet ja
valtion tuloja koskevat ennusteet olivat olleet nu-
merollisesti pahasti väärässä erityisesti 1980-luvun
lopussa ja 1990-luvun alun lamaolosuhteissa. Nu-
meroihin liittyneet laadullinen riskianalyysi ja ta-
louspolitiikan suositukset olivat silti olleet varsin
kohdallaan. Muihin ennustelaitoksiin verrattuna
valtiovarainministeriön ennusteet olivat numerolli-
sesti olleet vähintään saman veroisia, mikä oli ollut
luonnollista pääasiassa yhteisen tietopohjan takia.
Koska valtiovarainministeriön ennusteet oli julkaistu
yleensä ensimmäisinä, olivat muut laitokset voi-
neet ministeriön mielestä hyödyntää niitä sekä
myös mahdollista tuoreempaa tietoa.

Tarkastuskertomusluonnos käsitteli valtion tulo-
kertymiä pitkälti yhtenä kokonaisuutena, jolloin
erityisesti lainanoton muista kassatuloista poikkeava
luonne vaikeutti ministeriön mukaan analyysia.
Kun varsinaiset tulot oli ennustettu pahasti väärin,
lainanotolla korvattiin näitä ennustevirheitä.

Verokertymiä oli käsitelty myös pääasiassa yhte-
nä kokonaisuutena. Näiden osalta tarkastuskerto-
muksessa oli todettu, että ennusteiden systemaatti-
nen aliarviointi oli lopulta varsin pieni. Vuosia 1995
ja 1996 koskeneessa tarkastelussa oli havaittu vero-
lajikohtaisten ennusteiden olleen epätarkkoja. En-
nustevirheet kumosivat kuitenkin toisiaan. Näinä
vuosina kuten myös 1980-luvun lopulla ja 1990-
luvun alussa veroennusteiden virheet olivat valtio-
varainministeriön mukaan selkeästi paikannetta-
vissa veropohjien virheellisiin ennusteisiin. Lamaa
edeltäneen kotimaisen kysynnän aliarviointi sekä
laman syvyyttä koskeneiden ennusteiden riittämät-
tömyys selittivät suurimman osan silloisista veroen-
nusteiden virheistä. Vuosina 1995 ja 1996 ennuste-
ongelmia olivat odotetun ja toteutuneen talouskas-
vun vahvuus ja jakautuminen koti- ja ulkomaiseen

osioon. Toiminnallinen tulonjako muuttui tuolloin
vahvasti yritysten hyväksi, ja niiden tulokehitys
aliarvioitiin ennusteissa.

Tarkastuskertomusluonnoksessa ei ministeriön
mukaan juuri käsitelty verokertymien ennustevir-
heiden syitä, joita ovat olleet veropohja-arvioiden
muuttuminen, veroperustan päätösperäiset muu-
tokset ennustejankohdan jälkeen sekä varsinaiset
veroennuste-virheet. Budjetin pohjana olleissa ve-
roennusteissa ei ollut voitu poiketa jo päätetyistä
tai tiedossa olleista veroperusteista, joita oli voitu
muuttaa sekä eduskunnan budjettikäsittelyssä että
myöhemmin budjettivuonna. Veroennusteet olivat
perustuneet tiedossa olleisiin aiempiin verokerty-
miin ja verokertymäpohjiin. Niihin oli tehty usein
korjauksia, jotka olivat vaikuttaneet myöhempiin
ennustetarkistuksiin.

Hallituksen vahvistamana käytäntönä budje-
toinnissa on valtiovarainministeriön mukaan ollut,
ettei tulopoliittisen ratkaisun, joka on yleensä ollut
avoin budjetin valmistelun aikaan mutta jonka
vaikutukset ovat kohdistuneet budjettivuoteen,
vaikutuksia ole pyritty ennakoimaan ja ottamaan
huomioon varsinaisessa talousarvioesityksessä.
Tulokertymäarviot varsinaisessa talousarvioesityk-
sessä ovat siten olleet pienemmät kuin toteutuneet
luvat.

Sekalaiset tulot oli jatkuvasti aliarvioitu. Tämä oli
ministeriön mukaan tiedetty hyvin, mutta budjetti-
prosessin luonteen takia on ao. ministeriöiden
pitänyt tehdä korjaukset. Edes valtiovarainministe-
riö ei ole voinut muuttaa näitä tuloarvioita ilman
ao. ministeriön myötävaikutusta. Erityisen vaikeaa
oli ollut omaisuuden myyntitulojen arvioiminen.
Omaisuuden myyntiin vaikuttaa keskeisesti kulloi-
nenkin markkinatilanne, jota ei ole voitu ennustaa
edellisenä vuonna.

Korkotulojen ennakkoinnin pääongelma on liitty-
nyt kassavarantoihin, jotka on sijoitettu rahamark-
kinoille valtion maksuvalmiuden turvaavalla taval-
la. Kassavarannot ovat osittain jäännöserä, joka
syntyy kassatulojen ja menojen maksatuksen ajoit-
tumisen seurauksena. Valtiovarainministeriö ottaa
rahamarkkinatilanteen huomioon toteuttaessaan
lainanotto-suunnitelmia. Maksuvalmiuden varmis-
tamiseksi lainanottoa on voitu aikaistaa. Kassatalle-
tusten keskisaldo on tästä syystä ollut eräinä vuosi-
na huomattavan korkea. Koska lyhytaikaisen ko-
ron heilahdukset ovat myös ajoittain olleet vaikeas-
ti ennakoitavissa, ovat kaavamaiset korkoarviot
olleet epätarkkoja.

Tarkastusviraston arviot valtion kokonaistulojen
ennusteiden harhaisuudesta ja harhaanjohtavuus-
desta olivat valtiovarainministeriön mielestä jossain

määrin hämmäntäviä. Numerollisesti tuloarviot olivat epätarkkoja tarkastusviraston raportoinnilla tavalla. Kyseessä on kuitenkin ministeriön mukaan kokonaisuus, jossa menoarviot ovat pitkälti määränneet kokonaisrahoituksen. Verotulojen systemaattista aliarviointia ei tarkastusviraston tulosten mukaan ole ilmennyt, mutta eräiltä muilta osin aliarviointia on esiintynyt. Finanssipolitiikka perustuu ministeriön mukaan kuitenkin kansantalouden tilinpidon käsitteisiin, jolloin osa em. harhaisista osista eliminoiduu.

Valtiovarainministeriö piti itsestään selvänä, että talousarvioesitykset on tullut tehdä hallitusmuodon ja muiden talousarviota koskevien säännösten mukaisesti. Kuitenkin tuloarviot on pyritty tekemään varovaisesti niin, ettei toteutunut tulokehitys olisi olennaisesti alittanut arvioita, mutta tuloarviot eivät myöskään olisi olleet tarkoituksellisesti alimitoitettuja.

Valtiovarainministeriön mukaan tarkastuskertomusluonnos kiinnitti huomiota olennaiseen ongelmaan: Valtion tulojen ja koko kansantalouden ennakointijärjestelmä on 10 viime vuoden aikana osoittautunut epätarkaksi, ja ympäristön suuret muutokset ja kotimaiset rakennemuutokset ovat olennaisesti heikentäneet ennusteiden osumatarkkuutta. Tämä on ministeriön mukaan pyritty ottamaan huomioon talous- ja finanssipolitiikan suunnittelussa, mutta luonnollisesti itse ennusteita pitää voida parantaa.

Valtiovarainministeriö korosti edelleen, että eduskunnan valtiovarainvaliokunta oli vuoden 1993 lisätalousarvion yhteydessä todennut muutosehdotusten perustelujen olleen varsin niukat. Valiokunta oli edellyttänyt, että hallitus liittää tuleviin talousarvioesityksiinsä aiempaa yksityiskohtaisemmat perustelut. Koska mainituissa lisätalousarviossa ei esitetty muutoksia tuloarvioihin, saattoi valiokunnan kannanotto muutosten perusteluista liittyä ainoastaan menojen muutosten riittämättömiin perusteluihin.

Ministeriön mielestä eduskunnan lakivaliokunnan vuoden 1995 talousarviosta antaman lausunnon huomautus, jonka mukaan budjetin selvitysosa ei ollut laadittu yhdenmukaisesti tai riittävän yksityiskohtaisesti ja tulostavoitteet oli useissa kohdin jätetty ilmoittamatta, lienee viitannut valtion menojen riittämättömyyden selvittämiseen, koska valtion tuloille ei ole asetettu tulostavoitteita.

Tarkastusvirasto oli valtiovarainministeriön mukaan todennut kertomusluonnoksessaan mm.: ”Keskeisin huomio tässä tarkastelussa kohdistetaan hallituksen varsinaisiin talousarvioesityksiin, koska niiden merkitys finanssipolitiikan valmistelussa on

tärkeä.” Kertomuksessa hallituksen esityksissä olleita arvioita oli kuitenkin verrattu toteutuneeseen tilinpäätökseen. Eroihin olivat vaikuttaneet ministeriön mukaan yleisen taloudellisen kehityksen lisäksi sekä eduskunnan että muiden tahojen päätökset, jotka oli tehty talousarvion antamisen jälkeen.

Tarkastuskertomusluonnoksessa esitettiin myös huoli valtiovarainministeriön sisäisen koordinaation puutteen vaikutuksista tuloennusteiden heikoon osuvuuteen ja sisäisiin erimielisyyksiin. Tarkastusvirasto oli viitannut budjettiosaston käyttämiin budjetti-arvioihin ja kansantalousosaston kuukausittaisten kassaraporttien eroihin verolajeittaisissa arvioissa. Kassaraportti on ministeriön mukaan tarkoitettu kuitenkin ennen kaikkea informaatioksi ministeriön johdolle siitä, mitä tuoreimman toteutumätiedon pohjalta oli arvioitu ko. vuoden kassamenoista ja -tuloista.

Yhteenvetonaan valtiovarainministeriö totesi, että tuloennusteet olivat muiden talousennusteiden tavoin suuresti virheellisiä 1990-luvun vaihteen molemmin puolin taloudellisten heilahtelujen oltua poikkeuksellisen suuria. Valtiovarainministeriö ilmoitti kiinnittäneensä viime vuosina korostettua huomiota kertomusluonnoksessa viitattuihin kysymyksiin. Tulojen arviointi oli järjestetty uudelleen vuoden 1997 lopulla. Tällä oli varmistettu osaltaan se, että ministeriön eri osastoilla on yhteinen näkemys toteutuneesta ja lähiajan odotettavissa olevasta kehityksestä.

Valtiontalouden tarkastusviraston muistio 28.9.1999 valtiovarainvaliokunnalle

Valtiontalouden tarkastusviraston ao. tarkastuskertomus (6/99) oli eduskunnan valtiovarainvaliokunnan käsittelyssä 28.9.1999. Tarkastusviraston valiokunnalle laatimassa muistiossa todettiin mm. seuraavaa:

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on viime vuosina suoritettu useita talousarvioesitykseen kohdistuvia tarkastuksia, joiden keskeisenä tavoitteena on yleisesti ollut selvittää, tarjoaako talousarvioesitys riittävän, luotettavan ja selkeän tietoperustan eduskunnalle.

Valtion talousarvion tuloihin ja niiden arviointiin kohdistuneessa tarkastuksessa (6/99) tarkasteltiin valtion talousarvioihin sisältyviä tuloarvioita erityisesti finanssipolitiikan valmistelun, suuntaamisen, mitoituksen sekä päätöksenteon tarpeiden näkökulmasta. Tarkastuksessa pyrittiin lisäksi selvittämään, tuottaako tulojen arviointiprosessi eduskunnan päätöksenteon tarpeisiin riittävän ja luotettavan tietoperustan.

Tarkastuksessa ilmeni, ettei tuloarvioiden laadinta ollut edennyt valtiovarainministeriössä yhtä järjestelmällisesti kuin menoarvioiden valmistelu. Ministeriön osastojen välisessä yhteistyössä ilmeni kehittämis- ja koordinoitintarpeita. Valtiovarainministeriön muille virastoille ja laitoksille suuntaama tuloarvioiden ohjaus oli myös jäänyt vähäiseksi. Ministeriö oli kuitenkin tarkastuksen aikana ryhtynyt tulojen arvioinnin kehittämistoimiin, jotka kohdistuivat moniin tarkastuksessa esiin tulleisiin ongelmiin.

Dokumentoidun valmisteluaineiston vähäisyys ja puutteellisuus tuloarvioiden laadinnassa nousi tarkastuksen yhteydessä voimakkaasti esille. Aineiston puutteellisuus vaikeutti niin tarkastuksen suorittamista kuin ilmeisesti myös arviointitoiminnan kehittämistä.

Kokonaistulot oli arvioitu varsinaisissa talousarvioesityksissä toistuvasti toteutuneita tuloja pienemmiksi. Tämän seurauksena valtion talousarvion tasapaino ja samalla myös finanssipolitiikan perusta oli rakentunut toteutuneita tuloja pienemmiksi arviotujen tulojen varaan. Tulojen arviointivirheet olivat vaikeuttaneet myös lainatarpeiden arviointia. Lainanoton muista kassatuloista poikkeava luonne oli vaikeuttanut tarkastelua. Lainanotolla oli voitu myös korvata ennustevirheitä: Varsinaisten tulojen jäätyä alle ennustetun lainanottoa oli voitu lisätä ja varsinaisten tulojen ylitettyä ennusteet lainanottovaltuuksia oli voitu tietyin ehdoin jättää käyttämättä.

Otaen huomioon, että kokonaistulot oli toistuvasti arvioitu toteutuneita tuloja pienemmiksi, ei kysymyksessä tarkastusviraston mielestä nähtävästi ollut ensi sijassa "ennustamisen vaikeus", vaan selitystä lienee etsittävä lähinnä omaksumasta "varovaisuuden periaatteesta". Ainoa löydetty määritelmä käsitteelle sisältyy Talousarviotyöryhmän mui-tioon (VM 1993:19) sen käsitellessä hallituksen toimeksiannosta mahdollisuuksia lieventää talousarvioiden ja talousennusteiden yhteyksiä. Tarkastusviraston mukaan voisi olla harkinnanarvoista sisällyttää tieto tästä tulojen arviointiperiaatteesta myös vuotuisen talousarvioesitykseen.

Tulojen budjetointia ja perustelujen esittämistä-poja koskeneessa tarkastelussa ilmeni, ettei tulomomentilla esitettyjen lukujen ja momentin selvityso-san perustelujen usein niukan ja epäloogisen esittämistavan vuoksi useinkaan selvinnyt, miten esitettiin tuloarviolukuihin oli päädytty. Budjetointikäytännön vaikeaselkoisuutta oli lisännyt edelleen se, että tuloarvioiden oletukset oli esitetty talousarvion yleisperustelujen laajassa kansantalouden tilan kuvauksessa, jolloin oletusten ja mo-

menttiperustelujen välille ollut vaikea löytää loogista yhteyttä.

Valtiovarainministeriön selvitys valtiontilintarkastajille

Valtiovarainministeriö antoi selvityksen valtion tulojen arvioinnin osuvuudesta ja oikeellisuudesta valtiontilintarkastajille heidän tarkastuskäynnillään ministeriössä 14.3.2000. Selvityksessään valtiovarainministeriö esitti mm. seuraavaa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus kesällä 1999 valtion tuloarvioiden osuvuudesta v. 1977—96 synnytti väärinkäsityksiä, joita valtiovarainministeriö oikoi kesän ja syksyn 1999 aikana käymässään keskustelussa.

Tarkastusviraston ao. kertomus vertasi talousarvion ja tilinpäätöksen tuloja, jotka sisältävät lainanoton. Esimerkiksi keskellä taloudellista lamaa v. 1993 tilinpäätöksen mukaiset tulot olivat useita kymmeniä miljardeja markkoja suuremmat kuin talousarvion mukaiset tulot. Tämä aiheutui siitä, että laman aikana valtio joutui ottamaan runsaasti lisälainaa budjetin menojen katteeksi. Tilinpäätöksen talousarviota suuremmat kokonaistulot eivät näin ollen siis johtuneet verotulojen aliarvioinnista. Verotulojen kehitys päin vastoin yliarvioitiin lamavuosina. Tarkastusviraston tarkastuskertomuksesta ja sitä koskeneesta keskustelusta muodostui kuitenkin kuva, että verotulot olisi laman aikana aliarvioitu.

Toisen väärinkäsityksen mukaan verotulot olisi järjestelmällisesti aliarvioitu. Näin ei kuitenkaan ole valtiovarainministeriön mielestä tapahtunut. Julkisuuteen jäi ministeriön mukaan kuitenkin ilmeisesti vaikutelma systemaattisesti aliarvioiduista verotuloista.

Kolmas väärinkäsityksiä aiheuttanut seikka oli vero- ja muiden tulojen käsitteleminen yhtenä kokonaisuutena. Muista tuloista esimerkkinä on yksityistämisestä saatavat tulot, joista voidaan valtion talousarviossa tehdä vain kaavamainen oletus. Esimerkiksi vuoden 1998 talousarviossa tulot osakemyynneistä oletettiin 2 mrd. mk:ksi, kun toteutuma oli 11 mrd. mk.

Vastaavasti kertomusvuonna budjettiesitykseen merkittiin osakemyyntituloiksi 2,5 mrd. mk, kun myyntejä toteutui 21 mrd. mk. Eräitä muitakaan tuloja ei voida arvioida yhtä luotettavasti kuin verotuloja. Näistä voidaan mainita valtion obligatioiden liikkeeseenlaskuvoitot ja -tappiot, jotka riippuvat vaikeasti arvioitavasta markkinakehityksestä. Valtion vuosittaisiin omaisuuden myyntituloihin ja velanhoidomenoihin vaikuttaa ministeriön mukaan se, mikä kulloisessakin markkinatilantees-

sa on valtion omaisuudenhoidon ja tehokkaan lainanhoidon kannalta järkevintä. Näiden tulojen ja menojen todelliset poikkeamat talousarviosta eivät käytännössä muuta finanssipolitiikan kireyttä tai vaikutuksia.

Neljäs väärinkäsitys koski talousarvioita. Tarkastusviraston kertomuksen uutisoinnin perusteella muodostui ministeriön mielestä kuva, että tulojen "aliarvioinnilla" olisi varauduttu lisäbudjeteissa esitettävien lisämenojen kattamiseen. Tällaista menettelyä ei ministeriön mukaan missään nimessä ole noudatettu, koska se olisi lainvastaista. Ministeriön pyrkimyksenä on ollut lisäbudjettien vähentäminen, missä se katsookin onnistuneensa varsin hyvin.

Ottaen huomioon 1980-luvun jälkipuoliskon ja 1990-luvun alkupuoliskon poikkeuksellisen taloudellisen kehityksen on valtiovarainministeriö mielestään arvioinut verotulojen kehityksen kohtuullisesti. Ministeriö on kuitenkin edelleen tehostanut verotulojen seurantaa ja ennustamista. Ministeriön kolmen osaston ja Verohallituksen yhteinen työryhmä on vuoden 1997 lopusta alkaen laatinut kuukausittain yksityiskohtaisen raportin valtion tuloennusteiden toteutumisesta ja tarkentumisesta.

Valtiovarainministeriön mukaan kaikkien muidenkin ennusteiden tavoin valtion tuloennusteisiin liittyy virhemarginaali. Ennusteisiin sisältyvät riskit otetaan kuitenkin huomioon talouspolitiikkaa valmisteltaessa. Valtion tuloennusteiden poikkeaminen toteutuneesta kehityksestä ei ole siten ministeriön mielestä johtanut virheellisiin talouspoliittisiin päätöksiin.

Valtiontilintarkastajien aiempi kannanotto

Valtiontilintarkastajat ovat aiemmin käsitelleet valtion tuloarvioiden osuvuutta kertomuksissaan vuodelta 1983 otsikolla Valtion tulo- ja menoarvioiden tasapaino, lisämenojen välttämättömyys ja tuloarvioiden osuvuus (s. 235—258). Siinä tarkasteltiin mm. valtion tuloarvioiden osuvuutta v. 1968—82. Kertomusosuuden selvittävässä osassa valtiontilintarkastajat tekivät mm. seuraavat havainnot valtion verojen ja veronluonteisten tulojen arvioinnista.

Verotuksen tuotto oli varsinaisissa tulo- ja menoarvioissa pääsääntöisesti arvioitu liian alhaiseksi tilinpäätöksen osoittamaan toteutuneeseen tuottoon verrattuna. Eräinä vuosina budjetissa toteutunut verotuoto aliarviointi (tai poikkeuksellisesti yliarviointi) oli ollut jopa viidenneksen suuruusluokkaa. Yleisesti arviointivirheet olivat olleet suurimmillaan 1970-luvun alkupuoliskolla.

Edelleen koko tarkastelujaksolla oli varsinaisissa tuloarvioissa valtion verojen ja veronluonteisten tulojen tuotto arvioitu vuosittain keskimäärin 6,2 % pienemmäksi, kuin tilinpäätöksen mukaiseksi tuotoksi oli muodostunut. Niinä kolmena vuonna (v. 1968, 1978, 1979), jolloin tulokertymä varsinaisessa tuloarviossa oli yliarvioitu, olivat vaikuttaneet eräät poikkeukselliset tekijät. Näin ollen verojen ja veronluonteisten tulojen tuottojen aliarviointi varsinaisissa tuloarvioissa oli ollut ko. jaksolla systemaattista ja suuruusluokaltaan merkittävää.

Kannanotossaan valtiontilintarkastajat totesivat tuolloin mm. seuraavaa:

Vuotuinen tulo- ja menoarvio on useimpina vuosina jäänyt tosiasiallisesti siihen tehtyjen muutosten jälkeen tasapainottamatta. Tasapainotus on varsin useasti jäänyt eduskunnan pensiluonteisen lauman varaan, mikä kuitenkin ei ole täyttänyt hallitusmuodon säännösten muodollisia edellytyksiä. Tulo- ja menoarvio olisi käytännössä ollut tasapainotettavissa joko lisäämällä valtioneuvoston lainanottovaltuuksia tai korottamalla muiden tulojen tuottoarvioita.

Lisämenojen rahoittaminen lisätuloarvioilla siten, että korotetaan verojen ja veronluonteisten tulojen tuottoarvioita pelkästään kattamistarpeen mukaan, on hallitusmuodon kirjaimeen ja myös sisältöön sopimaton menettelytapa. Koska hallitusmuoto edellyttää (varsinaiseen) tuloarvioon otettaviksi varainhoitovuoden tulot, ei periaatteessa tarkasti ottaen olisi edes mahdollista lisätä tuloarviota ilman varainhoitovuoden aikana tehtyjä verojen ja maksujen perustemuutoksia. Kun näin menetellään, on se katsottava osoitukseksi siitä, ettei varsinaiseen tuloarvioon ole otettu varainhoitovuoden tuloja täysimääräisinä.

Tiettyä joustovaraa tähän yleiseen periaatteeseen antaa kuitenkin se, ettei tuottoarvioiden perusteena olevaa taloudellista kehitystä läheskään aina kyetä ennustamaan riittävän tarkasti. Myös perustemuutosten vaikutusten arviointiin liittyy virhemahdollisuuksia. Tavoitteellisten ennusteiden esittäminen realistisempien ennusteiden sijasta esim. verokertymiin keskeisesti vaikuttavan inflaatiokehityksen osalta johtaa niin ikään välittömästi virheellisiin tuottoarvioihin. Näiden syiden johdosta on perusteltua sallia kohtuullisissa puitteissa olevat tuottoarviovirheet ja niiden vuoksi suoritettavat tuottoarviokorjaukset.

Mainitut syyt eivät kuitenkaan selitä täysimääräisesti toteutuneita tuottoarvioiden korotuksia lisätuloarvioissa. Tuloarvion laatijat ovat voineet esittää tietoisesti tulot varovasti, ts. todellista pienempinä esim. tulo- ja menoarvion loppusumman pitämi-

seksi tietyn suuruisena. Vaikka tämänkaltaista menettelytapaa voitaisiinkin pitää talouspoliittisesti tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna, on se kui-

tenkin asiallisesti ristiriidassa hallitusmuodon säännösten kanssa.

Valtiontilintarkastajat toteavat eduskunnan valiokuntien ja valtiontalouden tarkastusta suorittavien tahojen kiinnittäneen aika ajoin huomiota valtion talousarvioesitysten tulojen perustana olleiden tuloennusteiden ja -arvioiden osuvuuteen, oikeellisuuteen ja perusteisiin. Valtiontilintarkastajat ovat aiemmin puuttuneet ko. asiaan jo v. 1984. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomusvuonna antama tarkastuskertomus osoittaa, että tuloarvioiden valmistelusta, osuvuudesta ja dokumentoinnista on edelleen löytynyt huomauttamista. Ainakin jo vuodesta 1968 alkaen valtion tuloarviot ovat vuosittain jääneet melko järjestelmällisesti toteutuneita tuloja pienemmiksi. Tämä havainto koskee myös valtion talousarvion muita tuloja kuin lainanottoa, joka on yleisesti ottaen luonteeltaan jäänöserä valtiontalouden tasapainottamisessa.

Valtiovarainministeriö, joka pääosin vastaa valtion tulojen ennakkoinnista, arvioinnista ja tuloarvioesitysten valmistelusta, on ilmoituksensa mukaan ryhtynyt viime vuosina eräisiin toimiin valtion tulojen ennakkoinnin ja arvioinnin sekä talousarvioesitysten valmistelun laadun kohottamiseksi. Valtiontilintarkastajat pitävät näitä toimia sekä tarpeellisina että oikeansuuntaisina.

Valtion tulojen ennakkointiin samoin kuin kaikkeen taloudelliseen ennustetoimintaan liittyy valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan lukuisia tekijöitä, mukaan lukien mm. yleisen talouskehityksen ennustamisongelmat ja myöhemmin tehtävät päätöseräiset muutokset, jotka voivat toimia ennusteiden virhelähteinä. Kuitenkin se tosiasia, että tuloennusteet ovat verrattain säännönmukaisesti osoittautuneet pitkällä aikavälillä alimitoitetuiksi toteutuneeseen kehitykseen verrattuna, kertoo tuloennusteiden järjestelmällisestä harhaisuudesta. Ainoa tätä havaintoa selittävä seikka voi valtiontilintarkastajien mielestä olla lähinnä "varovaisuuden periaate" tulojen ennakkoinnissa ja tuloarvioiden valmiste-

lussa. Valtiontilintarkastajat huomauttavat, että voimassa olleen hallitusmuodon ja nykyisen perustuslainkin mukaan tulot on otettava täysimääräisinä valtion talousarvioon. Tämä tarkoittaa, että mainittua "varovaisuuden periaatetta" ei ole syytä eikä hallitusmuodon tiukan tulkinnan mukaan edes mahdollistakaan noudattaa.

Varsinkin viime vuosina eräitä valtion tuloja, kuten esim. valtion omaisuuden myyntituottoja, on saattanut olla vaikea arvioida riittävän täsmällisesti mm. yllättävien päätöseräisten muutosten ja markkinatilanteen vaihtelujen vuoksi. Valtiontilintarkastajat toteavat, että tämänkaltaiset seikat vaikuttavat todennäköisesti tulevaisuudessakin tuloarvioiden osuvuuteen ja tarkkuuteen niitä heikentävästi.

Valtiontilintarkastajat pitävät kuitenkin laadukkaan budjetointiprosessin keskeisenä edellytyksenä, että budjettivaltaa käyttävällä eduskunnalla on käytettävissään riittävät ja mahdollisimman luotettavat tiedot ja arviot valtion tulojen muutoksista kutakin budjettivuotta varten. Samoin on perusteltua edellyttää, että eduskunnalla on tiedossaan ne keskeiset perustelut ja odotukset, joihin tuloennusteet ja -arviot nojautuvat. Ne tulee valtiontilintarkastajien mielestä esittää selkeästi valtion talousarvioesityksen tulo-osan ao. perusteluissa.

Edellä sanottu edellyttää paitsi ennuste- ja arviointimenetelmien edelleen parantamista ja tehostamista myös ennakkointi- ja budjetointiprosessin asianmukaista dokumentointia. Valtiovarainministeriön tuleekin asettaa tavoitteekseen koko talousarvioprosessin, erityisesti tuloarvioiden, laadun selvä ja tuntuva parantaminen eduskunnan budjettivallan ja siihen liittyvän päätöksenteon edellytysten aiempaa paremmaksi turvaamiseksi.

Verovalvonta ja -tarkastus

Verohallinnon toiminnan painoalueet kertomusvuonna olivat verotuksen oikeellisuuden ja yhdenmukaisuuden varmistaminen, harmaan talouden torjunta, veroja kerryttävän verovalvonnan tehostaminen ja palvelun parantaminen.

Kertomusvuonna verohallinnon keräämien verojen bruttokertymä kasvoi vuoteen 1998 verrattuna lähes 13 mrd. mk:lla eli 5,4 %. Bruttokertymä oli yhteensä 252 mrd. mk, mikä oli 35 % bruttokansantuotteesta. Veronmaksajien oma-aloitteisesti maksamien verojen bruttomäärä oli 198,4 Mmk, mikä vastaa lähes 79 %:a kaikista maksetuista veroista. Verojen palautusten jälkeen eri veronsaajille verotuloja jäi tilitettäväksi 207,9 mrd. mk, mikä oli 9,7 mrd. mk eli 4,8 % enemmän kuin v. 1998.

Verovalvonnan tila

Tavoitteet

Verovalvonnan tavoitteena on verojärjestelmän uskottavuuden ja toimivuuden varmistaminen. Toimiva verovalvonta on edellytys sekä veronsaajien etujen turvaamiselle että verorasituksen oikeudenmukaiselle jakautumiselle verovelvollisten kesken. Verovalvonta kattaa toimet, joiden tarkoituksena on alkuperäis- tai muun materiaalin avulla varmistaa verotuksen perusteena olevien verovelvollisen itsensä antamien tai muilta saatujen tietojen riittävyys ja oikeellisuus.

Verovalvonta koostuu sekä massa- että tapauskohtaisista toiminnoista. Massatoimintojen järjestäminen on yksi valvonnan kriittinen menestystekijä. Tapauskohtaisia valvontatoimia liittyy verotusprosessin kaikkiin vaiheisiin. Valvontaa on viime vuosina tehostettu verohallituksen mukaan asiakasvalikointia kehittämällä, toimien tarkoituksenmukaisella kohdistamisella ja verovalvonnan keinovalikoimaa laajentamalla.

Verovalvonnessa on eri asteita. Perusvalvonta sisältää toimet, joilla varmistetaan asiakkaan rekisteröityminen kaikissa verovelvollisrooleissaan, ilmoittamis- ja maksuvelvollisuuden noudattaminen sekä kertymättömien verojen perintä. Erityisvalvonta kattaa verotarkastuksen, erikoisperinnän ja puhevallan käyttämisen rikosasioissa.

Verohallinto pyrkii toteuttamaan valvontaa valikoivasti ja reaali-aikaisesti siten, että asiakkaat ryhmitellään valvontatarpeiden mukaan ja että asiakasta tarkastellaan kokonaisuutena eri verolajien ja verotuksen eri vaiheiden kannalta. Toimet mitoitetaan tarkoituksenmukaisesti ja ne painotetaan ti-

lanteisiin, joissa merkittävien virheiden todennäköisyys on suuri.

Asiakkaan verotuksellisen kokonaisuuden hallitsemiseksi verohallinnossa on siirrytty asiakas-kohtaiseen toimintatapaan. Tämä merkitsee sitä, että asiakkaan verotuksen kaikki toiminnot kootaan mahdollisimman kattavasti yhteen asiakasvastuussa olevaan yksikköön. Lisäksi jokaisen joko viranomaisen tai asiakkaan aloitteesta esille tulevan verotustapahtuman yhteydessä tutkitaan ja ymmärretään sen vaikutus muuhun verotuksen vaiheeseen ja toiseen verolajiin.

Perusvalvonta

Perusvalvontaa sisältyy kaikkiin verotuksen osaluokkiin. Erityisesti kiinnitetään huomiota siihen, että asiakas osaa täyttää verotukseen liittyvät velvollisuutensa oikein ja että verohallintoon kerättävää tietoa voidaan hyödyntää valvonnessa. Eri asiakasryhmiä ja verolajeja koskevat menettelyt, tietojärjestelmät ja työmenetelmät on suunniteltu Verohallituksen mukaan siten, että tietojen ja maksujen oikeellisuutta, oikea-aikaisuutta ja riittävyttä seurataan ja poikkeamiin puututaan välittömästi.

Perusvalvonnan johto- ja ohjausvastuu on Verohallituksen verotuskeskuksella. Varsinainen operatiivinen työ tehdään verovirastojen tulosityksyksissä. Tuloverotus, kiinteistöverotus sekä perintö- ja lahjaverotus toimitetaan pääsääntöisesti verotoimistoissa. Arvonlisäveron sekä työnantajasuoritusten maksu-valvonta, varainsiirtoveron sekä muiden oma-aloitteisesti maksettavien verojen valvonta, veronkanto, perintä ja verotarkastus toimitetaan veroviraston alueyksyksissä. Asiakkaat kiinnitetään luonnollisen henkilön kotikunnan ja yrityksen kotipaikan mukaan tietyn veroviraston ja sen tietyn yksikön asiakkaaksi.

Perusvalvonnan työaikaa ja kustannuksia ei voida yksiselitteisesti ilmaista, koska valvonta on osa kaikkea verohallinnon toimintaa. Veroehdotusmenettelyyn siirtyminen on vapauttanut henkilöstöä rutiinitehtävistä valvontaan. Verohallituksen mukaan tämä on vielä kehitysvaiheessa ja vaatii henkilöstöltä jatkuvaa uusien työtapojen oppimista ja kehittämistä. Henkilöstöä on pystytty siirtämään verohallinnon strategian mukaisesti yritysverotukseen. Työmenetelmiä on kehitetty valvontapainotteisiksi ja henkilöstöä on koulutettu verotarkastustehtäviin.

Seuraavasta asetelmasta ilmenee Verohallituksen verotuskeskuksen eri asiakasryhmiin käyttämä työaika v. 1995—99:

	1995	1996	1997	1998 ¹	1999
	Henkilötyövuosia				
Henkilöasiakkaat	2 934,3	2 756,8	2 661,4	2 276,6	2 333,2
Maataloudenharjoittajat	779,6	768,1	641,9	551,7	518,6
Yritysiasiakkaat	2 648,6	2 720,9	2 874,1	2 911,6	2 905,7

¹ Seuranta muuttunut v. 1999.

Yritysverotuksessa yritystä tarkastellaan kokonaisuutena tulo- ja arvonlisäverotuksen sekä työnantajasuoritusten osalta, ja kaikkien verolajien perusvalvonta ja verotarkastus suoritetaan toistensa yhteydessä. Asiakasrekisteröinnin osalta on pääasiallisesti siirrytty malliin, jossa rekisteröinti on tulo-verotuksen toimittavassa yksikössä. Uusien yrittäjien ohjauksesta on tullut osa verovirastojen säännönmukaista toimintaa. Verohallinto on yhteydessä uuteen yrittäjään viimeistään 6 kuukauden kulluttua yrityksen rekisteröinnistä. Kertomusvuonna annettiin erimuotoista ohjausta yhteensä 21 336 rekisteröidylle uudelle yrittäjälle. Henkilökohtaista ohjausta annettiin 8 643 yrittäjälle.

Yritysiasiakkaan kokonaishallintaan kuuluvat lisäksi varainsiirtoverotus, kiinteistöverotus ja sivilisen tiedonantovelvollisuuden valvonta. Verolajikohtaiset tietojärjestelmät tukevat yritysiasiakkaan asiakaskohtaista käsittelyä ja asiakkaiden uudelleenryhmittelyä Verohallituksen mukaan vain rajallisesti. Ennen verohallinnon tietokantojen keskittämisen valmistumista, joka tarkennettujen suunnitelmien mukaan toteutuu vuoden 2002 loppuun mennessä, ei tietojärjestelmätukea verohallinnossa pystytä tarjoamaan. Verohallituksen ilmoituksen mukaan euroon siirtyminen on asetettu etusijalle verotuksen häiriöttömän sujumisen vuoksi.

Ensimmäinen verotusta asiakaskohtaisesti hoitava yksikkö on 1.1.1998 toimintansa aloittanut Konserniverokeskus, jonka asiakkaat määrätään Verohallituksen päätöksellä. Asiakkaiden ryhmittely uudelleen on toteutettu myös muutamissa pilottiyksiköissä. Niistä merkittävin on Uudenmaan veroviraston Yritysverotoimisto, joka aloitti toimintansa 1.3.1999. Sen asiakkaana on n. 80 000 pääkaupunkiseudun yhteisöä. Verohallituksen mukaan asiakaskohtainen organisoituminen jatkuu lähivuosina.

Henkilöasiakkaan kokonaishallinta käsittää ennakoperinnän, lopullisen verotuksen, kiinteistöverotuksen, perintö- ja lahjaverotuksen sekä varainsiirtoverotuksen liittymät. Erityisesti tämä koskee omaisuuden siirtojen (mm. kiinteistöjen ja osakkeiden varainsiirtoverotus, perintö- ja lahjaverotus) seuraamista ja reaaliaikaista reagointia, jolla

tarkoitetaan esim. ennakoiden määräämistä luovutusvoitoista.

Verovalvonnan keinot

Verotuksen asianmukaisen toteutumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että ulkopuolisilta kerättävät tiedot saadaan oikeina ja kattavina verohallinnon tietokantoihin, jotta myöhemmin ilmeneviltä selvittely- ja korjaustoilta välttyttäisiin. Perusvalvonta perustuu lähtökohtaisesti asiakkaiden ja tietojen koneelliseen hallintaan, joka nojaa kolmeen peruslähtökohtaan:

— Verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuuden sekä sivullisen ja viranomaisen yleisen tiedonantovelvollisuuden nojalla antamat tiedot viedään mahdollisimman reaaliaikaisesti tietokantaan.

— Valvonta- ja vertailutietojen perusteella tehdään koneellisia valikointeja verotusprosessin eri vaiheissa.

— Tietoja hyödynnetään asiakaskohtaisesti.

Perusvalvonnan tapauskohtainen käsittely tehdään pääasiallisesti asiakkaalle lähetettyjen kyselyjen ja selvitysten avulla. Asiakkaan luo tai toimitiloihin voidaan tarvittaessa tehdä myös valvontakäynti. Valvontakäynnin tarkoituksena on selvittää verovelvollisasemaa, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuden noudattamista, liiketoiminnan laajuutta ja luonnetta sekä kirjanpidon tasoa ja tilaa varsinaista tarkastusta suorittamatta ja antaa ohjausta ja neuvontaa. Verohallituksen mukaan valvontakäynnit ovat erityisen tehokkaita pyrittäessä vähentämään turhia arvioverotuksia ja saamaan toimintansa lopettaneet yritykset pois rekistereistä.

Verohallinto ryhtyi v. 1997 noutamaan työnantajan vuosi-ilmoituksia ilmoittamisvelvollisuutensa laiminlyöneiltä työnantajilta, koska palkkojen vuosi-ilmoituksen merkitys kasvoi erityisesti veroehdotusmenettelyn vuoksi. Valvontakäynnillä voidaan myös poimia palkkatietoja kirjanpidosta siten, ettei itse veron määrän oikeellisuutta ryhdytä selvittämään.

Verohallituksen verotuskeskus on laatinut Valvontakäyntiryhmän muistion (8.7.1998) pohjalta verovirastoille valvontakäyntiohjeen ja -lomakkeiston. Kattava valtakunnallinen seuranta valvon-

takäyntien määristä ja tuloksista on saatavissa vuodelta 2000.

Henkilöasiakkaan perusvalvonta

Henkilöasiakkaan verotus perustuu sekä ilmoitustettuihin veroehdotusasiakkailla myös sivullisen ilmoittamiin tietoihin. Asiakas on kuitenkin aina itse ilmoittamisvelvollinen. Veroehdotusasiakkaita oli verovuosina 1997 ja 1998 n. 2,5 miljoonaa yhteensä n. 4,2 miljoonasta henkilöasiakkaasta. Kertomusvuonna veroehdotusmenettelyn piirissä oli n. 3 miljoonaa verovelvollista. Kaikki merkittävät tulotiedot saadaan verohallintoon vuosi-ilmoitustietoina. Henkilöasiakkaan valvontaa on siirretty tiedon luovuttajien valvonnaksi.

Verohallituksen mukaan esim. vuokratulojen ilmoittamisen kontrollointi säännönmukaisen, sivulliselta saadun aineiston avulla ei ole mahdollista. Vuokravälitystoimistoilta ja asumistukiviranomaisilta kerättyjä vertailutietoja joudutaan hyödyntämään manuaalisesti. Tietojen keruuta ei ole järjestetty valtakunnallisesti.

Arvopaperikauppojen luovutusvoitot on merkittävä valvontakohde. Arvopaperimarkkinoiden kansainvälistyminen ja sähköinen kaupankäynti asettavat Verohallituksen mukaan suuren haasteen verovalvonalle.

Perusvalvonnan vaikuttavuutta voidaan arvioida verotettavaan tuloon tehtyjen lisäysten avulla. Seurannan luotettavuus edellyttää, että ns. verottajan kädensijalla -tieto on tallennettu verovalmistelun yhteydessä. Verohallinnon sisäisten tarkastajien verovuotta 1997 koskevan tutkimuksen mukaan tunnuksen käyttö on ollut puutteellista varsinkin Uudenmaan suurissa verotoimistoissa, ja puutteita esiintyi nimenomaan henkilöasiakkaiden osalta. Tuloverotuksessa tehtiin verovuotta 1998 koskevia lisäyksiä verotettavaan tuloon henkilöasiakkaille 2,7 mrd. mk. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli 5,0 %.

Yritysasiakkaan perusvalvonta

Yritysverotus perustuu asiakkaan ilmoittamiin tietoihin, joiden luotettavuutta kontrolloidaan sivullisten tiedonluovuttajien ja muiden viranomaisten antamien tietojen sekä verohallinnon keräämien vertailutietojen avulla. Yritysverotuksessa huolehditaan asiakkaan verotukseen kohdistuvan valvonnan lisäksi siitä, että yritys täyttää velvollisuutensa sivullista koskevan tiedon luovuttajana.

Verohallinnon asiakastietokanta muodostaa verovalvonnan perustan. Rekisteröinnin yhteydessä selvitetään asiakkaan kaikki roolit, ominaisuudet ja intressiyhteydet. Asiakastietokanta perustuu yrityk-

sen antamiin aloittamis-, muutos- ja lopettamisilmoituksiin. Sama koskee myös luonnollisen henkilön yritystoimintaa. Muita tietolähteitä ovat Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) KATKA-YREKA-tietopankki ja Suomen Asiakastieto Oy. Verohallinto saa tietoja myös muilta viranomaisilta, muiden yritysten verotarkastusten yhteydessä ja vertailutietoina. Lisäksi kaikki kaupparekisteriin merkityt yhtiöt rekisteröidään verohallinnon asiakkaiksi PRH:n viikoittain toimittamien listausten perusteella.

Verohallinnon ja PRH:n yhteistyönä on suunniteltu yhteistä yritystietojärjestelmää (YTJ), jonka käyttöönottamiseksi on suoritettu merkittävää asiakastietokannan kunnostustyötä. YTJ:n käyttöönotolla on Verohallituksen mukaan myös valvonnanlinen merkitys. YTJ:n julkisen web-tietopalvelun kautta jokainen voi tarkistaa yrityksen rekisteröintiaseman. Tieto merkinnästä säännöllisenä työnantajana verohallinnon rekisteriin tulee julkiseksi.

Vuonna 1995 käyttöön otetun ennakkoperintärekisterin tarkoituksena on yrityksen ennakkoperintäaseman ilmaiseminen toimeksiantajalle. Rekisterimerkinnällä on myös valvontatehtävä. Ennakkoperintärekisteri ja siitä poistamisen uhka ovat Verohallituksen mielestä merkittäviä verojen maksun tai ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntien valvonnessa. Rekisteristä poiston seuraukset kohdistuvat kuitenkin vain työsuorituksia myyviin yrityksiin.

Tuloverotus

Yhteisöverojen ennakoiden oikeamääräisyydellä on suuri valtiontaloudellinen merkitys. Kertomusvuoden lopussa yhteisöjen ennakoiden määrä oli 17,8 mrd. mk eli n. 6,4 mrd. mk korkeampi kuin kertomusvuoden alussa. Verovuoden 1998 ennakoiden määrä oli 74 % lopullisesta määrästä.

Tuloverotuksessa huomiota kiinnitetään ilmoitusten oikean ja riittävän tietosisällön lisäksi ennakoiden vastaavuuteen. Yhteisöjen verotusmenettelyn muutos v. 1997 aikaisti ennakoiden kertymistä. Tämän jälkeen lähes 70 % osakeyhtiöistä on muuttanut tilikautensa kalenterivuodeksi, mikä Verohallituksen mukaan ruuhkauttaa verohallinnon valmistelutyötä kesäkuukausina.

Verohallinto käy yritysten tuloveroilmoitukset manuaalisesti läpi. Perusteellisempaan tarkasteluun otetaan koneellisessa valikoinnissa poimittu neet asiakkaat. Valikoinnit ovat välttämättömiä valvontatoimien ja resurssien tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi. Jälkiverotussäännökset eivät kuitenkaan Verohallituksen mukaan ole sopusoinnussa työmenetelmien kanssa. Kaikki veroilmoi-

tukset on käytävä läpi, sillä asiakas on voinut ilmoittaa lisätietoja tai liittää veroilmoitukseensa asiakirjoja, joiden katsotaan olleen verohallinnon tiedossa, ja jälkiverotusoikeus saatetaan tältä osin menettää.

Perusvalvonnan vaikuttavuutta seurataan myös yhteisöjen osalta verotettavaan tuloon tehtyjen lisäysten avulla. Seurannan luotettavuus edellyttää, että ns. verottajan kädenjälki -tieto tallennetaan. Tieto on yhteisöjen osalta luotettavampi kuin henkilöverotuksessa. Tuloverotuksessa tehtiin verovuotta 1998 koskevia lisäyksiä verotettavaan tuloon yhteisöasiakkaille 3,9 mrd. mk. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli 21,0 %.

Sähköisen veroilmoituksen v. 1998 aloitettu kehittämissuunnitelma on edennyt. Tavoitteena on saada koko veroilmoitusaineisto sähköiseen muotoon. Verohallituksen ilmoituksen mukaan uuteen menettelyyn siirtyminen tulee viemään vielä aikaa. Sähköisen ilmoittamisen kokeilu käynnistyi rajatulla asiakasjoukolla 1.11.1999, ja tavoitteena on tarjota se vapaaseen käyttöön vuoden 2000 loppupuolella.

Arvonlisävero

Verohallinnon kantaman arvonlisäveron bruttokertymä kertomusvuonna oli 68,3 mrd. mk. Arvonlisäverotuksessa yritykset ovat sekä merkittäviä bruttomaksajia että ennakkopalautusten saajia. Arvonlisäverotuksen viranomaisaloitteisia maksuunpanoja tehtiin n. 2,6 mrd. mk eli 0,2 mrd. mk enemmän kuin v. 1998.

Arvonlisäveron ilmoitusten ja maksujen oikea-aikaisuutta sekä oikeamääräisyyttä valvotaan kuukausittain. Valvontaa on kehitetty niin, että häiriöihin puututaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, ettei asiakkaan verojärjestelmä kasva hallitsemattomaksi. Asiakkaan luo tehdään tarvittaessa valvontakäynti.

Alkutuottajien arvonlisäveroa valvotaan vuosimenettelyssä tuloverotuksen yhteydessä. Samaa menettelyä on kaavailtu myös pienyrittäjille.

Valtiontilintarkastajat pitivät järkevänä ja taloudellisilta vaikutuksiltaan oikeana pienyrittäjien arvonlisäverotuksen valvontailmoitusten antamisen harventamista kertomuksessaan vuodelta 1997. Lisäksi valtiontilintarkastajat totesivat, että näin menetellen vapautuisi verohallinnon resursseja tehokkaampaan ja tuloksellisempaan verovalvontaan sekä verovelvollisten ohjaukseen. Valtiontilintarkastajat kannattivat asian selvitystyön jatkamista. Verohallitus asettikin 19.2.1999 työryhmän (VALVO 3 -työryhmä), jonka tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet pidentää pienyrittäjien arvonlisäveron ilmoittamis- ja maksujaksoa. Työryhmämuis-

tio valmistui 30.6.1999, ja valmistelut valvontajakson pidentämiseksi käynnistyvät Verohallituksen mukaan v. 2000.

Työnantajasuoritukset

Kertomusvuonna tehtiin työnantajasuoritusten viranomaisaloitteisia maksuunpanoja n. 1,5 mrd. mk eli n. 0,1 mrd. mk enemmän kuin v. 1998. Työnantajasuoritukset olivat kertomusvuonna yhteensä 111,6 mrd. mk.

Säännöllisen työnantajan verojen maksu ja valvontailmoitusten antaminen eriytettiin v. 1997 toisistaan. Säännöllisesti palkkoja maksava työnantaja antaa kuukausittain valvontailmoituksella tiedot maksetuista suorituksista ja palkansaaajakohtaiset erittelytiedot vuosi-ilmoituksella. Valvontailmoituksella annetaan tiedot ennakonpidätyksestä, sosiaaliturvamaksusta ja lähdeveron maksusta. Kuukausivalvonta on lähtökohtaisesti koneellista. Satunnainen työnantaja maksaa verot yhdellä kertaa kaikkien palkansaaajien osalta. Palkansaaajia koskevat tiedot annetaan vuosi-ilmoituksella tammikuun loppuun mennessä.

Työnantajasuoritusten vuosivalvonta koskee palkansaaajakohtaisten vuosi-ilmoitustietojen antamista. Niiden tiedot siirretään suoraan henkilöverotuksen perusteeksi. Valvonta on lähtökohtaisesti koneellista, mutta sisältää myös paljon manuaalista työtä sekä maksuvalvonnan ja henkilöverotuksen töiden koordinoitua järjestämistä.

Työvaihe ennen toukokuun alussa tapahtuvaa veroehdotusten tulostusta on Verohallituksen mukaan verovirastoissa aikataulultaan tiukka. Verovirastojen yksiköt ovat tässä vaiheessa tiiviissä yhteistyössä. Työnantajista, jotka kehotuksen jälkeenkään eivät ole jättäneet vuosi-ilmoitusta, muodostetaan luettelot, joiden pohjalta verotoimistot suorittavat valvontakäyntejä työnantajien luokse. Käyntien tarkoituksena on vuosi-ilmoituksen noutaminen asiakkaalta.

Vuosi-ilmoitusten noutoa ryhdytään Verohallituksen mukaan tilastoimaan valtakunnallisesti vuodesta 2000 alkaen. Esimerkiksi Lounais-Suomen verovirastossa tehtiin kertomusvuoden keväällä seuranta verotoimistojen vuosi-ilmoitusten hankinnasta. Seurannan mukaan:

— säännöllisenä työnantajana rekisteriin merkittyjä oli yhteensä n. 17 000

— verotoimistoille ilmoitettiin 380 vuosi-ilmoituksen laiminlyönyttä työnantajaa

— joukkoon sisältyi 26 satunnaista työnantajaa (maksetut palkat vähintään 10 000 mk)

— palkkoja kertyi noutopalvelun tuloksena 55,4 Mmk

— 95 ilmoitusta jäi saamatta (joukkoon sisältyy lopettaneita yrityksiä).

Vaikutukset kohdistuivat lähinnä palkansaajien verotukseen. Palkansaajan hyväksi luettavat ennakonpidätykset oli valtaosalla työnantajista maksamatta. Joukkoon sisältyi runsaasti arviomaksuunpanoja. Valvonta on verojen kertymisen kannalta tehokkaampaa reaaliaikaisena.

Veroilmoituksia ja palautuneita veroehdotuksia käsiteltäessä havaitaan palkansaajan ilmoittamat, mutta työnantajan vuosi-ilmoituksesta puuttuvat tai vuosi-ilmoituksessa liian pieninä ilmoitetut palkat ja ennakonpidätykset eli suorituspuutteet. Verovirastot tekevät verotoimistojen havaintojen perusteella maksuunpanoja. Esimerkiksi verovuonna 1998 Lounais-Suomen verovirasto peri työnantajilta n. 3,2 Mmk puuttuneita tai liian pieninä aluksi ilmoitettuja ennakoita.

Verohallituksen mukaan uutta on, että tieto merkitsemisestä säännöllisenä työnantajana verohallinnon rekisteriin tulee olemaan YTJ:ssä (yritystietojärjestelmä) julkinen tieto. Työntekijät ja toimekiantajat voivat tarkistaa, onko yritys ilmoittautunut säännölliseksi työnantajaksi ja siten kuukausittaisen ilmoitus- ja maksuvalvonnan piiriin.

Sivullisen tiedonantovelvollisuus

Sivullisen ja viranomaisen yleisen tiedonantovelvollisuuden (verotusmenettelylain 3. luku) nojalla annettuja tietoja käytetään henkilöverotuksessa sekä verotuksen perusteena että valvontatietoina. Yritysverotuksessa tiedot toimivat ainoastaan kontrollitietoina, sillä tulojen tulisi sisältyä yrityksen kirjanpitoon.

Tietojen keruun luotettavuuden varmistamiseksi ja veroehdotusmenettelyn kehittämiseksi laadittiin Verohallituksessa kertomusvuonna kuvaus tiedonkeruuprosessista: tietojen antajien ohjeistus, tietojen vastaanotto ja tietojen käyttö verotuksessa. Erilaisia tulo-, vähennys- ja varallisuustietoja on n. 20 päätyyppiä. Koneellisen valvonnan piirissä ovat palkat, eläkkeet, puun myynnit, tulo- ja varallisuusverolain mukaan verotettavat korot ja rajoitetusti verovelvollisille maksetut suoritukset. Valvonta perustuu siihen, että suorituksen maksaja on merkitty säännöllisenä työnantajana rekisteriin tai maksaa em. tulolajeihin kuuluvia veroja tai maksuja kalenterivuoden aikana. Osinkoja valvotaan vertaamalla vuosi-ilmoitustietoja yhtiön veroilmoituksen tietoihin.

Tietojen luotettavuus ja kattavuus pyritään varmistamaan tiedonluovuttajille suunnatulla ohjauksella ja neuvonnalla sekä yhteistyöllä elinkeinoelämän keskusjärjestöjen ja tärkeimpien luovuttajien

kanssa. Vuonna 1998 ja kertomusvuonna on erityisesti panostettu arvopaperinvälittäjiltä saatavien arvopaperikauppoja koskevien vuosi-ilmoitusten laadun parantamiseen. Uudenmaan verovirasto, joka ottaa vastaa tiedot koko maan osalta, valvoo, että tiedot saadaan kaikilta arvopaperinvälittäjiltä. Tieto arvopaperinvälittäjinä toimivista yhtiöistä saadaan Rahoitustarkastukselta.

Veroehdotusmenettelyn kannalta kriittisiä tekijöitä ovat aineiston laatu ja saapumisajankohta. Sähköinen tiedonsiirto vähentää verohallinnon talennustyön määrää, parantaa ilmoittajilta saadun tiedon laatua ja nopeuttaa menettelyä. Kertomusvuonna annettiin sähköisesti TYVI-operaattoreiden välityksellä n. 566 000 palkansaajan tiedot. WWW-sivujen kautta on palkansaajatietoja antanut n. 700 työnantajaa.

Verovalvontasuunnitelmat ja tietopalvelu-toiminta

Verovirastot laativat vuosittain osana tulossopimusta viraston yhteisen yksityiskohtaisen verovalvontasuunnitelman ja siihen liittyvän asiakaskartoituksen. Suunnitelmien laatimista varten Verohallitus määrittelee verovirastojen kanssa vuosittaiset suuntaviivat ja painoalueet sekä asiakaskartoituksen rakenteen. Suunnitelmat sisältävät myös kauden erityisalueille, kuten esim. harmaan talouden torjuntaan ja erityistoimialojen tarkastuksiin kohdistettavat voimavarat. Samassa yhteydessä laaditaan myös verovalvonnan tietopalvelun toimintasuunnitelma.

Suunnitelmien toteutumista, valvontatoimien määrää ja kohdistumista sekä valvontaa kokonaisuutena ja erityisesti painoalueille käytetyn työajan määriä seurataan samanaikaisesti tulossopimusseurannan kanssa. Kertomusvuonna asiakaskartoitus ja yhtenäisen ohjeen mukainen valvontasuunnitelma tehtiin valtakunnallisesti ensimmäistä kertaa, joten laajamittaisia tuloksia ei Verohallituksen mukaan vielä ollut käytettävissä.

Verotarkastus

Tarkastuksella osana verovalvontaa pyritään varmistamaan, että aineellisen verolainsäädännön edellyttämä verotus on toteutunut tarkastuksen kohteena olevan esittämiselvelvollisen verotuksessa. Verotarkastuksesta säädetään verovelvollisen esittämiselvelvollisuuden osalta verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 14 §:ssä ja arvonnäisäverolain (1501/1993) 169 §:ssä. Säännökset verotarkastusmenettelystä, esittämiselvelvollisuuden laajuudesta ja tarkastuksen suorittamispaikasta ovat verotusmenettelystä annetussa asetuksessa (763/1998).

Verotarkastusmenettelyä koskevat säännökset sisältävät ohjeluonteisia määräyksiä verotarkastuksen ulkoisesta kulusta, eli tarkastuksen aloittamisesta, suorittamisesta, verovelvollisen kuulemisesta ja tarkastuskertomuksen laatimisesta. Verohallituksessa on laadittu erikseen hyvää verotarkastustapaa koskeva yleisohje. Käytännössä tarkastus kohdistuu pääasiassa kirjanpitoaineistoon ja siihen liittyvään taloushallinnon muuhun materiaaliin. Verohallinto pitää tärkeänä sitä, että verovelvollisen esittämiselvollisuus on määritelty laajasti. Siihen sisältyy selvollisuus esittää yrityksen kaikki elinkeino- tai muuhun tulonhankkimistoimintaan liittyvä aineisto. Lisäksi on esitettävä tarkastettavaksi myös kaikki muu aineisto ja omaisuus, joka saattaa olla tarpeen verotusta koskevien asioiden selvittämiseksi.

Verotarkastuksen kohteena voivat olla kaikki koti- ja ulkomaiset sekä luonnolliset että juridiset henkilöt. Verovelvollisaseman selvittämiseksi voidaan tarkastaa myös tietty alue, työmaa tai toimipaikka. Yritystoimintaa harjoittavien tarkastuksessa verrataan toisaalta verotuksessa ilmoitettujen tietojen ja yrityksen kirjanpidon sekä muun sen toimintaa kuvaavan aineiston vastaavuutta mutta myös sitä, vastaako kirjanpito verovelvollisen tosiasiallisesti harjoittamaa toimintaa. Verotarkastus voidaan suorittaa yhden tai useamman verolajin kokonais- tai osittaistarkastuksena. Tarkastus voidaan luottolaitoksia lukuun ottamatta tehdä myös vertailutietojen keräämiseksi muun kuin tarkastuskohteen verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi (verotusmenettelylain 21 §).

Toimintaympäristön muutokset

1990-luvun aikana verotarkastustoiminta muuttui merkittävästi. Osa muutoksista johtui verohallinnon sisäisistä syistä ja osa puolestaan ulkoisen toimintaympäristön muuttumisesta. Keskeisimpiä muutoksia olivat:

- Siirryttiin asiakaskohtaiseen, kaikkien verolajien samanaikaiseen tarkastamiseen.

- Tietotekniikka kehittyi.

- Kansainvälistyminen lisäsi EU-jäsenyyden ohella kansainvälistä tietojenvaihtoa ja virka-apupyynnöjä sekä erityisesti veroparatiisijärjestelyinä tehtyjä verorikoksia ja veronkiertoa.

- Harmaan talouden torjuntaa tehostettiin (tarkastustekniikka, viranomaisyhteistyö, reaaliaikaisuus, perinnän näkökulman huomiointi, muiden viranomaisten tarpeet).

- Verovalvonnan keinovalikoima laajeni ja monipuolistui (valvonta- ja ohjauskäynnit).

- Lainsäädäntöuudistukset vaikuttivat verosuunnitteluun ja muuttivat myös verotarkastuksen

painopisteitä (esim. pääomatuloverouudistus ja arvonlisäveron käyttöönotto).

— Elektroninen kaupankäynti ja globaalisten tietoverkkojen kehittyminen muuttivat osittain yritystoiminnan luonteen ja tekivät seurannan aiempaa vaikeammaksi.

Näistä muutoksista on seurannut joko suoraan tai välillisesti joukko muita kehityspiirteitä. Asiakaskohtainen tarkastelutapa on poistanut aiemmin verolajikohtaisesta toimintatavasta johtuneita ongelmia ja tehostanut voimavarojen käyttöä. Toisaalta asiakaskohtainen toiminta on ainakin alkuvaiheessa supistanut tarkastusten kattavuutta, joskin sitä on paikannut verotoimistojen laajentunut tarkastustoiminta. Verotoimistot ovat tosin keskittyneet erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten tarkastamiseen, joita ei aiemmin ollut alueellisissa yksiköissä juuri tarkastettu.

Reaaliaikaisen toiminnan korostaminen on Verohallituksen mukaan parantanut reagointiherkkyyttä ja osoittautunut välttämättömäksi erityisesti harmaan talouden tarkastuksissa. Vaikka tarkastustoiminnan vaikuttavuutta on vaikeaa mitata luotettavalla tavalla, reaaliaikainen tarkastustapa on osoittautunut tehokkaaksi harmaan talouden kohteissa jo pelkästään jälkiverojen kertymää tarkasteltaessa. Reaaliaikaisella toimintatavalla kyetään entistä paremmin paljastamaan harmaata taloutta, mutta hankitulla näytöllä ei ole ollut todistusarvoa takautuvasti pimeään myynnin osuutta arvioitaessa. Harmaan talouden tarkastamiseksi verohallinto on tehnyt entistä enemmän rikosilmoituksia, ja verotarkastajien työpanoksesta on merkittävä osa sitoutunut juttujen käsittelyyn oikeudessa.

Reaaliaikainen ja projektityyppinen toimintatapa on vähentänyt etukäteen laaditun tarkastussuunnitelman merkitystä toiminnan ohjaamisessa. Erityisesti harmaan talouden alueella yhden kohteen tarkastaminen saattaa johtaa jopa useiden kymmenien intressiyritysten tarkastamiseen. Kokonaisvaltainen tarkastelu on yleensä välttämätöntä rahavirtojen ja sitä kautta oikean verotuksen sekä oikeiden vastuutahojen selvittämiseksi.

Organisatoriset järjestelyt

Perinteisesti verotarkastus on organisoitu siten, että verovirastoissa on erilliset tarkastusyksiköt, jotka huolehtivat toiminta-alueellaan suoritettavista verotarkastuksista. Eri verovirastoissa yksiköt ovat organisoituneet eri tavoin, esim. tietyistä alueesta vastaaviin ryhmiin tai tietyn tyyppisistä tarkastuskohteista vastaaviin ryhmiin. Yksikön päällikkö vastaa yksikön toiminnasta. Tarkastusten työnjohto ja tarkastuskertomuksen hyväksyntä kuuluvat

useimmiten tarkastusryhmästä vastaavan virkamiehen tehtäviin. Tarkastusta suorittavaa henkilöstöä on myös verotoimistoissa, joissa tehdään paitsi ns. verovalmistelutarkastuksia myös pienempien yritysten varsinaisia tarkastuksia.

Verohallinnon organisaatiomuutokset ovat vaikuttaneet myös verotarkastukseen. Vuosina 1996—98 Uudenmaan veroviraston yhteydessä toimi ns. projektiyksikkö, jonka toimintaa jatkoi kertomusvuoden alusta tarkastusyksikkö 2. Sen vastuulle kuuluvat erityisesti reaaliaikaiset verotarkastukset ja viranomaisten välisten yhteistoimintamallien kokeilu ja kehittäminen. Vastaavaa toimintaa harjoitetaan jokaisessa verovirastossa joko harmaan talouden erityisryhmissä, erikseen perustetuissa rikoshyödyn jäljitysryhmissä tai lyhyemmissä viranomaisyhteistyömuodoissa.

Vuoden 1998 alusta toimintansa aloittaneen Konserniverokeskuksen (KOVE) asiakkaisiin kuuluivat 1.1.2000 lukien pääsääntöisesti kaikki liikevaihdoltaan yli 400 Mmk:n konsernit tai yritykset Suomessa. Asiakasmäärä on n. 340 konsernia ja yhteensä n. 3 500 yritystä. Näiden yhtiöiden kautta kertyy n. kolmasosa kaikista verohallinnon keräämistä bruttorahavirroista. Kertomusvuoden maaliskuussa aloitti toimintansa Uudenmaan verovirastoon kuuluva Yritysverotoimisto (YVE), jonka tehtäviin kuuluu pääkaupunkiseudulla toimivien yhteisöjen verotuksen toimittaminen.

Aktiivinen ja laajentunut viranomaisyhteistyö harmaan talouden torjunnassa ja koko verohallinnon toiminnassa korostettu asiakaskohtainen tarkastelutapa ovat edellyttäneet myös organisaatiomuutoksia. Vaikka esim. KOVE:n ja YVE:n asiakkaat poikkeavat joissakin suhteissa merkittävästi toisistaan, on kummankin yksikön toimintamalleissa paljon yhteisiä piirteitä. Tähän mennessä tehdyt organisaatiouudistukset ovat toteutuneet pääkaupunkiseudulla, mutta KOVE:n ja YVE:n tapaiset järjestelyt voivat Verohallituksen mielestä toteutua myöhemmin myös muualla Suomessa.

Painoalueet

Verohallituksen verotarkastusyksikön tehtävänä on verotarkastustoiminnan yleinen suunnittelu ja koordinointi koko maassa. Käytännössä tämä to-

teutuu verovirastojen laatimien verovalvontasuunnitelmien yhteydessä. Verotarkastustoiminnan painoalueina ovat viime vuosina olleet

- harmaa talous (erityisesti rakennus- ja ravintola-alalla)
- idänkaupan valvonta
- kuljetusala
- EU:n sisämarkkina-alueella toteutetut karusellikaupat (matkapuhelimet, kulta, käytetyt autot)
- kansainväliset veronkiertojärjestelyt (mm. veroparatiisiyhtiöiden hyväksikäyttö).

Verovirastojen tulossopimuksissa on sovittu verotarkastuksiin käytettävistä voimavaroista ja valtakunnallisiin painoalueisiin kohdistettavista voimavaroista. Tulossopimukseen liittyvissä verovalvontasuunnitelmissa on selvitetty alueelliset painoalueet, kuten tietyt toimialat niihin käytettävine resursseineen. Lisäksi valvontasuunnitelmista käyvät ilmi virastojen alueellisen asiakaskartoituksen pohjalta esim. häiriö- ja ongelma-asiakkaita tai riskiasiakkaita luokiteltaviin verovelvollisiin kohdistettavat tarkastukset.

Verohallituksen verotarkastusyksikössä valmistellaan tulevia painoalueita kartoittamalla näiden alueiden keskeiset verovalvontaongelmat ja tekemällä ehdotukset ongelmien ratkaisemiseksi. Tällaisia alueita ovat nyt sähköinen kauppa ja arvopaperiala.

Valtiovarainministeriön ja Verohallituksen välisen vuotta 2000 koskevan tulossopimuksen mukaan verohallinnon lähivuosien toiminnan painoalueina ovat edelleen mm. harmaan talouden torjunnassa erityisesti kansainvälisen veronkierron estäminen ja siihen liittyvän viranomaisyhteistyön tehostaminen sekä veroja kerryttävän verovalvonnan tehostaminen. Harmaan talouden torjunnassa on otettu huomioon valtioneuvoston 22.10.1998 tekemä periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi sekä siihen liittyvät jatkoselvitykset.

Voimavarat ja toiminta

Verotarkastajan ja vanhemman verotarkastajan virkoja oli 589 v. 1998 ja kertomusvuonna 591. Verotarkastukseen käytetyt henkilötyövuodet ja kustannukset v. 1998 ja 1999 olivat seuraavat:

	1998		1999	
	htv	mk	htv	mk
Verohallitus	51	28 379 556	52	33 986 072
Konserniverokeskus	38	14 054 506	51	17 964 913
Uudenmaan verovirasto	220	58 882 454	222	61 438 824
Lounais-Suomen verovirasto	130	31 296 349	110	28 377 139
Sisä-Suomen verovirasto	188	44 079 740	179	44 121 532
Kaakkois-Suomen verovirasto	82	19 960 974	75	18 768 037
Savo-Karjalan verovirasto	65	15 842 717	59	14 663 239
Länsi-Suomen verovirasto	74	17 633 920	71	17 854 523
Oulun ja Kainuun verovirasto	60	13 723 385	58	14 627 203
Lapin verovirasto	26	6 908 995	25	6 606 069
Yhteensä	935	250 762 596	901	258 407 551

Seuraavassa taulukossa esitetään suoritettut verotarkastukset v. 1995—99 verolajeittain:

Verolaji	1995	1996	1997	1998	1999
Välitön	1 330	705	356	208	213
Välillinen	1 085	828	592	343	277
Ennakkoperintä	1 072	437	262	179	101
Maatalous	559	243	56	29	11
Integroidut	1 182	1 995	2 270	2 105	2 191
Muut	—	—	—	11	5
Yhteensä	5 228	4 208	3 516	2 875	2798

Verolajikohtaisista tarkastuksista on siirrytty integraatiotarkastuksiin. Kertomusvuonna integroitujen tarkastusten osuus oli vielä suurempi kuin v. 1998. Samalla kokonaistarkastusten määrä on laskenut, mikä selittyy osittain tarkastustavan muutoksella.

Tarkastukset jakautuivat verovirastoittain v. 1998 ja 1999 oikealla olevan taulukon mukaisesti:

Tarkastuksia	1998	1999
Uusimaa	833	892
Lounais-Suomi	433	369
Sisä-Suomi	609	485
Kaakkois-Suomi	252	226
Savo-Karjala	168	168
Länsi-Suomi	270	154
Oulu ja Kainuu	191	205
Lappi	49	47
Konserniverokeskus	70	149
Koko maa	2 875	2 798

Seuraavassa esitetään verotarkastusten perusteella maksuunpannut verot verolajeittain v. 1995—99:

Verolaji	1995	1996	1997	1998	1999
			Mmk		
Välitön verotus	1 028	679	895	552	748
Välillinen verotus	210	355	456	281	334
Ennakkoperintä	228	395	283	284	243
Yhteensä	1 466	1 429	1 634	1 117	1 325

Kaikkien verotarkastusten perusteella ei, kuten ei myöskään ns. harmaan talouden tarkastuksissa tehtyjen havaintojen perusteella voida arvioida yleisesti esim. harmaan talouden laajuutta. Tulok-

set kertovat lähinnä kohdevalinnan onnistumisesta. Satunnaiset tekijät voivat muuttaa kokonaistilaston suunnan.

Verotarkastuskertomusten perusteella maksuunpantujen verojen kertymästä ja verotuspäätösten muuttumisesta valitusasteissa ei ole tarkkaa seurantajärjestelmää. Sitä kehitetään parhaillaan. Aiempien selvitysten perusteella tarkastuskertomusten nojalla maksuunpantujen verojen kertymä on ollut 70 % maksuunpanoista.

Verotarkastustoimintaan kohdistetun julkisen kritiikin johdosta Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti tarkastuksen (17/97), jossa selvitettiin muun ohella sitä, miten paljon tarkastuskertomus-

ten perusteella tehty maksuunpanot muuttuivat valitusasteissa v. 1994—95 kolmen suurimman lääninoikeuden alueella. Korkein hallinto-oikeus ei ollut mukana tutkimuksessa. Tarkastus osoitti, että suhteutettuna tehtyjen tarkastusten määrään maksuunpanot kumottiin valitusasteissa kokonaan tai osittain n. 6,5 %:ssa tapauksista.

Vuoden 1995 alusta on valtakunnallisesti torjuttu harmaata taloutta. Torjuntaprojektin keskeiset tulokset olivat v. 1995—99 seuraavat:

	1995	1996	1997	1998	1999
Verotarkastuksia	967	1 245	1 033	896	873
Iskutarkastuksia	84	138	263	204	133
Rikosilmoituksia yhteensä	548	695	640	553	337
veropetos	309	285	223	249	180
kirjanpitorikos	289	376	286	267	145
velallisen rikokset	42	34	39	37	12

Samana aikana löydetty harmaa talous:

	1995	1996	1997	1998	1999
	Mmk				
Mustat palkat	163	152	201	154	127
Lisäykset yrityksen tuloon	314	283	370	302	184
Peiteltä osinko	162	135	166	179	246
Yhteensä	639	570	737	635	557

Löydetyn harmaan talouden maksuunpanot v. 1995—99:

	1995	1996	1997	1998	1999
	Mmk				
Ennakkoperintä	92	96	100	64	59
Arvonlisävero	63	90	108	82	59
Välittömät verot	263	211	271	241	215
Yhteensä	418	397	479	387	333

Yhteistyö muiden tahojen kanssa

Verotusta koskeva toimivalta kuuluu pääsääntöisesti verovelvollisen kotipaikan verovirastolle. Yrityksen kotipaikka voi perustelluista syistä olla toinen kuin yrityksen toimipaikka. Toisinaan saattaa kyseessä olla tietoinen yritys hakeutua paikallisen valvonnan ulottumattomiin. Erityisen valvontaongelman muodostaa Verohallituksen mukaan yritysten keskittyminen pääkaupunkiseudulle. Kertomusvuonna otettiin koti- ja toimipaikan eroavuus tuloverotuksen valikointisovellukseen haku ehdoksi. Tämän tiedon avulla verovirastoissa voidaan suunnata valvontatoimia, kuten esim. valvontakäyntejä näihin yrityksiin.

Kotipaikan verovirasto tekee verotarkastusta koskevat ratkaisut. Se voi kuitenkin tarkoituksenmukaisuussyistä pyytää toista verovirastoa suorittamaan asiakkaansa tarkastuksen. Kotipaikan verovirasto voi pyytää toista verovirastoa suorittamaan myös omalla virka-alueellaan toimivan asiakkaansa verotarkastuksen silloin, kun asiakas on intressiyhteydessä toisen veroviraston tarkastaman yrityksen kanssa. Kaikkien verovirastojen tarkastajat osallistuvat Konserniverokeskuksen tarkastuksiin, joihin käytettävät resurssit sovitaan jo tulossopimuksissa.

Moniportaista ja moniulotteista talousrikostorjuntaan liittyvää viranomaisyhteistyötä on toteutet-

tu sekä valtakunnallisesti että verovirastoissa. Valtakunnallinen yhteistyö on painottunut johtotason yleiseen toimintapolitiikkaan ja tilannekuvan muodostamiseen, kun taas verovirastotason yhteistyöllä on ollut konkreettisempia ja operatiivisempia muotoja.

Laajasta viranomaisten välisestä operatiivisesta yhteistoiminnasta on saatu kokemuksia itäprojektista, joka on toiminut 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Projekti keskittyi idänkaupan ongelmien kartoittamiseen ja tiedonvaihtoon. Viranomaistoiminnan vaikuttavuus on Verohallituksen mukaan lisääntynyt sitä mukaa, kuin viranomaiset ovat ryhtyneet soveltamaan rikoshyödyn jäljittämisen ja reaaliaikaisten tarkastusten toimintamalleja.

Rikoshyödyn jäljittäminen sisältää tehostettua perintää ja varallisuuden etsintää olemassa olevien vahingonkorvaus- ja verosaatavien osalta, varallisuuden etsintää ja takaisinsaantitoimia rikosjuttujen tutkinnan yhteydessä ja rikostiedustelua sekä rikosten paljastamista varallisuuslähteitä selvittämällä. Verohallituksen mielestä ulosottoviranomaisten ja verohallinnon yhteistyöllä on päästy merkittäviin tuloksiin.

Viranomaisyhteistyöstä reaaliaikaisissa tarkastuksissa on saatu Verohallituksen mukaan hyviä tuloksia. Koko maata koskevasta, verotarkastajien ja poliisin esitutkinnan valtuuksin toimivien virkamiehien yhteistoiminnasta on saatu myös hyviä kokemuksia. Niin sanotuissa tarkastusiskuissa, joissa riittävän vahvan rikosepäilyn jälkeen poliisi ja verotarkastajat suorittavat yhdessä tarkastuksen, on saatu tuloksia aikaan. Toiminnan vaikuttavuutta ovat lisänneet erityisesti suoritettut verotakavarikot.

Viranomaisyhteistyön kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti julkaistiin kertomusvuonna valtiovarainministeriön työryhmämuistiona (VM 1999:26). Valtioneuvosto antoi keväällä 2000 päätöksen, jolla viranomaisyhteistyötä kehittämään asetettiin projekti. Projektiryhmä muodostettiin verohallinnon, poliisin, tullin ja ulosoton henkilöstöstä. Sen tarkoituksena on parantaa valmiuksia paljastaa harmaata taloutta ja erityisesti julkiseen talouteen kohdistuvia talousrikoksia. Projektin tehtävänä on kerätä, käsitellä, analysoida ja jakaa tietoja. Tehtäviin ei kuulu tutkinta tai muut operatiiviset toimet. Projektin on tehtävä ehdotus siitä, miten harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvä viranomaisyhteistyö tulisi järjestää projektin päätyttyä.

Yritysten kansainvälistymisen lisääntyessä on verovalvonnan kannalta entistä tärkeämpää, että eri maiden verohallintojen yhteistyö on tehokasta.

Yhteistyö perustuu maiden solmimiin kahden- tai monenkeskisiin vero- ja virka-apusopimuksiin. EU-yhteistoiminta on erittäin tärkeää, ja se perustuu joko direktiiveihin tai asetuksiin. Myös OECD:ssä on yritetty käynnistää verohallintojen käytännön yhteistoimintaa, mutta tulokset ovat toistaiseksi olleet vähäiset.

Verovalvonnan ja -tarkastusten lainsäädännölliset ongelmat

Verovalvonnan tehokkuus perustuu olennaisesti tietojensaantiin verovelvollisilta sekä sivullisilta. Vuonna 1995 toteutetuilla lainmuutoksilla lisättiin merkittävästi veroviranomaisten mahdollisuuksia hankkia verotusta varten tarvittavia tietoja sivullis-tahoilta, mm. muilta viranomaisilta ja pankeilta. Samassa yhteydessä säädettiin mahdollisuus suorittaa ns. vertailutietotarkastuksia. Näiden lainmuutosten jälkeen ovat veroviranomaisten tietojensaantiin liittyvät ongelmat Verohallituksen mukaan pääosin poistuneet.

Erityislainsäädäntö saattaa edelleen rajoittaa veroviranomaisten oikeutta saada käyttöönsä tietynlaisia tietoja. Viranomaisyhteistyön kehittämistä koskevan selvityshankkeen loppuraportissa (VM 1999:26) on kiinnitetty huomiota siihen, ettei verohallinnolla ole mahdollisuutta saada haltuunsa Rahoitustarkastuksen hallussa olevia rahoitusvalvontaan liittyviä tietoja ja että se saa vain rajoitetusti Rahanpesun selvittelykeskuksen hallussa olevia rahanpesun valvontatietoja.

Valtiovarainministeriön mukaan pankkisalaisuuteen liittyvistä kysymyksistä käydään parhailaan keskusteluja sekä kansainvälisellä tasolla että EU:n jäsenmaissa tietojenvaihdon näkökulmasta. Rahoitussektorin tiedonantovelvoitteisiin liittyviä kysymyksiä ei valtiovarainministeriön mukaan ole mahdollista eikä myöskään tarkoituksenmukaista ratkaista yksinomaan kansallista lainsäädäntöä muuttamalla. Rahoitustarkastuksen tietojenanto-oikeutta ja -velvollisuutta koskevat säännökset rahoitustarkastuslain 19 §:ssä vastaavat EU:n rahoitusmarkkinadirektiiveihin sisältyviä tietojenvaihtoa ja salassapitovelvollisuutta koskevia säännöksiä, joiden nojalla tietoja voidaan luovuttaa hyvin rajatusti muulle kuin vastaavaa valvontatehtävää hoitavalle viranomaiselle. Valtiovarainministeriön mukaan direktiivit ja voimassa olevat säännökset eivät ilmeisesti Suomessa anna mahdollisuutta luovuttaa valvottavia koskevia tietoja esim. verohallinnon tarpeisiin. Myös kansainvälinen rahanpesun estämisyhteistyö edellyttää toimiakseen hyvää keskinäistä luottamusta muiden valtioiden tietojen luotamuksellisuutta koskeviin järjestelyihin.

Verovalvonnan tehokkuuteen vaikuttaa mahdollisuus tehdä yhteistyötä muiden valvontaviranomaisten ja poliisin kanssa. Yhteistyön edellytyksenä on oikeus luovuttaa salassa pidettäviä verotustietoja näille viranomaisille. Vuoden 2000 alussa voimaan tullut laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta on poistanut Verohallituksen mukaan merkittävimmät verotustietojen luovuttamisen esteet.

Verohallinto on viime vuosina monipuolistanut valvontakeinojaan. Verovelvollisen luona käydään muustakin syystä kuin verotarkastuksen suorittamiseksi. Verovelvollisen oikeusturvan ja verohallinnon omien tavoitteiden näkökulmasta olisi tärkeää tietää, minkä kaltaisesta valvontatoimesta kulloinkin on kysymys ja mitä siitä seuraa. Verohallituksen Valvontakäyntiryhmä (1998) on ehdottanut, että verovelvollisen luona tapahtuvan verovalvonnan selkeyttämiseksi verotusmenettelylakiin otettaisiin valvontakäyntiä koskeva erillinen säännös. Valvontakäynnin tarkoituksena olisi selvittää kohteen kirjanpito- ja ilmoitusvelvollisuutta, verovelvollisuus- ja varallisuusasemaa sekä verovelvolliseksi rekisteröitymistä ja maksuvelvollisuutta tai tarkistaa jokin yksittäinen seikka kirjanpidosta tai muista asiakirjoista varsinaista verotarkastusta suorittamatta.

Lisäksi Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportissa (VM 1999:1) ja viranomaisyhteistyön kehittämistä koskevan selvityshankkeen loppuraportissa on ehdotettu verotarkastajien toimivaltuuksien laajentamista siten, että heillä olisi oikeus ottaa tarvittaessa kirjanpitoaineisto tai sen osa haltuunsa tarkastusta varten.

Verotuksen oikeellisuus ja yhdenmukaisuus

Verohallitus käynnisti kertomusvuonna yhteistyössä Tampereen yliopiston kanssa tutkimuksen, jonka tavoitteena oli selvittää, toimitetaanko verotus oikein ja riittävän yhdenmukaisella tavalla koko maassa. Tutkimus aloitettiin henkilöverotuksesta, ja se jatkui v. 2000 yritysten ja yrittäjien verotusta koskevana. Tutkimuksella pyrittiin selvittämään myös sitä, voidaanko löytää yhdenmukaisuuden ja oikeellisuuden seurantaa palvelevia tunnuslukuja tai mittareita.

Yhdenmukaisuuden ja oikeellisuuden edistäminen on keskeisenä alueena henkilöstön koulutuksessa. Toimintatapojen ja ratkaisujen yhdenmukaisuutta edistää myös verotuksessa käytettävien säästöjen ja oikeustapausten sekä sisältö- ja menettelyohjeiden saatavuus verohallinnon sisäisestä tietoverkosta. Verohallitus on ilmoittanut käynnistäneensä asiaa koskevan erityisen hankkeen.

Verotuksen oikaisulautakunnat

Uudet verovirastokohtaiset oikaisulautakunnat aloittivat toimintansa kertomusvuoden alussa. Uudistuksen tavoitteena oli parantaa verovelvollisten oikeusturvaa, lisätä verotuksen yhdenmukaisuutta ja nopeuttaa muutoksenhakua. Toisaalta haluttiin lisätä luottamusta lautakuntien riippumattomuuteen, asiantuntemukseen ja puolueettomuuteen. Oikaisulautakuntien ja niiden jaostojen jäsenistä neljäsosa on veroviraston, neljäsosa kuntien ja puolet eri veronmaksajaryhmiä edustavien järjestöjen ehdottamia.

Kertomusvuonna oikaisulautakunnat tekivät runsaat 21 000 päätöstä, joista valitettiin hallinto-oikeuteen n. 3 000 tapauksessa. Suurin syy oikaisuvaatimuksiin oli eläkkeiden ja muiden sosiaali-etuuksien takautuvat muutokset. Muiden viranomaisten tekemistä päätöksistä johtuviin muutoksiin ei Verohallituksen mukaan voida vaikuttaa veroviranomaisten toimin. Toiseksi suurin oikaisuvaatimuksia aiheuttanut syy oli matkakulujen vähentäminen verotuksessa.

Verohallitus asetti kertomusvuoden maaliskuussa työryhmän seuraamaan uusien oikaisulautakuntien työn sujumista, mahdollisia ongelmia sekä ohjauksen tarvetta. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli yhtenäistää menettelytapoja eri lautakunnissa. Lautakuntien työskentely on Verohallituksen mielestä lähtenyt käyntiin ongelmitta. Kertomusvuonna selvitettiin mahdollisuuksia luoda seurantajärjestelmä, jonka avulla voitaisiin todeta uusien oikaisulautakuntien päätösten pysyvyys hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Eri tahojen näkemyksiä verovalvonnasta ja -tarkastuksesta

Keskuskauppakamari

Keskuskauppakamari tuo selvityksessään esille yleisnäkemyksensä sen, että verovalvonta ja -tarkastus on tällä hetkellä Suomessa suhteellisen hyvin organisoitu ja hoidettu. Järjestelmässä ei näytä olevan erityisiä puutteita tai suuria ongelmia. Harmaata taloutta esiintyy Keskuskauppakamarin mielestä valitettavan paljon, mutta sen määrän olennainen vähentäminen puhtaasti verovalvonnallisin keinoin on mahdotonta.

Keskuskauppakamarin mielestä yleinen verovalvonta on ensisijaista suhteessa verotarkastustoimintaan. Verohallinnon niukkoja resursseja tulee käyttää mahdollisimman tehokkaasti niin, että perusasiat ovat kunnossa. Parhaat tulokset saavutetaan toimilla, joilla varmistetaan yritysten ja muiden verovelvollisten mukanaolo erilaisissa verohallinnon rekistereissä.

Keskuskauppakamari korostaa, että erityisesti uudet yritykset tulee ottaa verohallinnon erityiskohteluun, ja neuvoen ja ohjeistaen opastaa yritykset täyttämään niille kuuluvat tehtävät. Tällaisella toiminnalla vältetään sellaiset tilanteet, että vasta vuosien jälkeen verotarkastuksen yhteydessä selvitetään velvoitteiden täyttäminen. Keskuskauppakamarin mukaan ennakkollinen toiminta on asetettava jälkikäteisen kontrolloinnin edelle.

Verotarkastustoiminta ei voi koskaan korvata ennakkollista verovalvontaa, mutta sillä on täytettävänä oma tärkeä tehtävänsä. Tietoisuus tehokkaasta tarkastustoiminnasta luo ryhtiä. Keskuskauppakari toteaa, että tarkastuskohteiden valintaan on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska verotarkastusten kattavuus on varsin pieni.

Lisäksi Keskuskauppakamari toteaa, että yritysten näkökulmasta verotarkastustoimintaa on tarkasteltava aina myös oikeusturvan kannalta. Oikeusturvaan onkin viime vuosina kiinnitetty paljon huomiota. Verotusmenettelylakiin on otettu nimenomainen maininta luottamuksensuojasta. Verohallinto on myös valmistellut erityistä ohjetta hyväksi verotarkastustavaksi. Oikeusturvan kannalta Keskuskauppakamari korostaa edelleenkin tarkastustoiminnan tasapuolisuutta, verotarkastajien ammattitaitoa ja ohjeistamista. Verotarkastustoiminta ei saa olla kenttä, jossa haetaan uudenlaisia tulkintoja, vaan tarkastuksen tulee tapahtua moitteettomasti ja yhtäläisin perustein koko maassa.

Lopuksi Keskuskauppakamari toteaa vuoden 2000 tammiukuussa tekemänsä kyselyn perusteella, että yritykset pitävät tällä hetkellä oikeusturvaansa pääosin kohtuullisena (67,5 % vastanneista yrityksistä). Hyvän oikeusturvaansa piti vain 3,8 %. Oikeusturvaansa katsoi viime vuosina kohentuneen 32,8 %, kun huonontumista katsoi tapahtuneen vain 11,7 %.

Veronmaksajain Keskusliitto

Veronmaksajain Keskusliitto toteaa selvityksessään 1980-luvun lopun ja 1990-luvun alun verouudistusten luoneen suuren määrän uusia, ratkaisemattomia tulkintatilanteita yritysten ja yksityisten verotukseen. Verohallitus aloitti varsinaiset harmaan talouden tarkastusiskut v. 1994. Yhteiskunnallinen ilmapiiri oli taloudellisen laman ja esiin tulleiden taloudellisten väärinkäytösten seurauksena valmis keskusliiton mukaan hyväksymään verottajan toimivaltuuksien lisäämisen. Harmaan talouden tarkastusiskujen metodeja ryhdyttiin soveltamaan myös tavanomaisiin verotarkastuksiin. Kehityksen myötä veronmaksajan oikeusturva ja hallinnon pal-

velufunktio alkoivat keskusliiton mukaan kadota. Julkisessa keskustelussa korostui yksilön oikeusturva. Valtiovarainministeriö asetti v. 1997 Verotuksen oikeusturvayöryhmän (VM 1997:36) ja Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi tarkastuskertomuksen Verohallituksen tarkastustoiminnasta (17/97).

Veronmaksajain Keskusliitto toteaa, että oikeusturvayöryhmän asettamisen jälkeen verohallinnon suhtautumisessa tapahtuneen selvän muutoksen. Työryhmän mietintöjen valmistuttua ja eduskunnan muutettua mm. verotusmenettelylain 26 §:ää, ei verotarkastuksia ole enää keskusliiton mukaan pidetty yhtä ongelmallisina kuin aiemmin. Keskusliitto toteaa veronmaksajan oikeusturvan huomioon ottamisen ja hallinnon palvelutehtävän ymmärtämisen olevan yhä leimallisempaa tämän päivän käytännön verotustyössä.

Veronmaksajain Keskusliitto korostaa verotarkastusresurssien rajallisuuden vuoksi niiden kohdistamisen tärkeyttä. Tarkastusresursseja kohdistettaessa tulisi ottaa huomioon julkisten maksujen laiminlyöntien lisäksi myös harmaan talouden toisille yrityksille aiheuttama haitta, koska harmaa talous haittaa toisia yrityksiä epäterveellä kilpailulla ja toisaalta yritykset joutuvat rikoksen varsinaisiksi uhreiksi tilaus- ja luottopetoksissa.

Lisäksi verotarkastuksen on kohdistuttava muihinkin kuin selvästi harmaan talouden piirissä toimiviin yrityksiin, jotta verosääntösten tulkinta käytännössä pysyisi lainsäätäjän ja oikeuskäytännön määrittämissä puitteissa. Keskusliitto korostaa myös sitä, että sääntöjen mukaan toimivien yritysten valvonnassa tulisi keskeisenä keinona olla ohjaus- ja neuvontatoiminta.

Veronmaksajain Keskusliiton mielestä verotarkastusta ei saisi toimittaa yksinomaan verotoimistossa, koska verovelvollinen on lain nojalla vastuussa kirjanpitomateriaalista. Kirjanpitomateriaalin pitäminen useita kuukausia verotoimistossa aiheuttaa kohtuutonta haittaa elinkeinonharjoittajalle. Verotusmenettelylain 19 §:n nojalla liikekumppaneilta pyydyttävien selvitysten kohtuullisuutta tulisi myös harkita. Keskusliiton mielestä kolmannen osapuolen velvoittaminen aikaa silleen selvitysihin ei ole perusteltua, vaan silloin selvitys pitäisi hankkia verotusmenettelylain 21 §:ssä tarkoitetulla vertailutietotarkastuksella.

Lisäksi keskusliitto kiinnittää huomiota verotarkastuksen ajalliseen kestoon. Lopullisen tarkastuskertomuksen tiedoksi saaminen vaihtelee ja voi kestää jopa vuoden. Myös tarkastuskertomuksen perusteella tapahtuva maksuunpano voi kestää kohtuuttoman kauan.

Verotarkastuksista laaditut kertomukset ovat Veronmaksajain Keskusliiton havaintojen mukaan parantuneet viime vuosina sekä kirjoitusasultaan että sisällöltään. Tosin tarkastuskertomukset ovat pääosin maksuunpanoehdotusta tukevia, ja niihin kirjataan vain ne havainnot, jotka tukevat tarkastajan maksuunpanoehdotusta. Verovelvollisen näkemys asiasta kirjataan tarkastuskertomukseen useimmiten vasta tarkastajan kommentoimissa alustavaan kertomukseen annettua vastinetta. Keskusliiton mielestä tarkastajan tulisi avoimesti kirjata tarkastuskertomukseen sekä myönteiset että kielteiset havainnot ja mielellään vielä perustella, miksi hän on päätenyt ehdottomaansa lopputulokseen. Näin tulisi menetellä erityisesti ajatellen valitusas- teita.

Verotarkastuskertomuksen perusteella tehtävä maksuunpanopäätös laaditaan yleensä muussa veroviraston yksikössä kuin tarkastuksen toimittanut henkilö toimii. Tehtävien jako verovirastoissa vaihtelee, mutta Veronmaksajain Keskusliitto on havainnut, ettei maksuunpanoa suorittavan henkilön ammattitaito riitä arvioimaan tarkastuskertomuksessa esitettyjen maksuunpanojen oikeellisuutta. Lisäksi Keskusliitto toteaa, että maksuunpanon yhteydessä kuuleminen tapahtuu usein hyvin rutiininomaisesti samaa kirjepohjaa käyttäen. Kuulemiskirjeen laadinnassa otetaan keskusliiton mielestä hyvin harvoin huomioon verotusmenettelylain 26 §:n 3 momentissa mainitut seikat, joista selvitystä erityisesti tulisi esittää. Lisäksi maksuunpanopäätöstä perustellaan erikseen hyvin harvoin muutoin kuin viittaamalla tarkastuskertomukseen, vaikka usein tarve lisäperusteluihin olisi ilmeinen.

Suomen Yrittäjät

Suomen Yrittäjät on koonnut verotuksen oikaisulautakuntaan nimeämiltään jäseniltä palautetta verotarkastustoiminnasta sekä näkemyksiä järjestelmän kehittämistarpeista. Valtiontilintarkastajat keräsivät vastaavan palautetiedon oikaisulautakuntien puheenjohtajilta. Kysely lähetettiin yhteensä 35 jäselle tai varajäselle ja puheenjohtajalle. Vastauksia saatiin 25.

Seuraavassa esitetään Suomen Yrittäjien laatima yhteenveto saaduista vastauksista. Tarkastuskäytännön kehityksestä voidaan todeta, että palaute kehityssuunnasta on pääosin myönteistä. Enemmistön näkemys oli, että tarkastuskäytäntö on kahden viime vuoden aikana muuttunut myönteiseen suuntaan. Tulos on johdonmukainen ottaen huomioon verohallinnossa tapahtuneen panostuksen koulutukseen sekä pienille ja uusille yrityksille

suunnatun ohjauksen ja neuvonnan. Kielteisessä palautteessa osa vastaajista ilmoittaa verotarkastuksen edelleen riippuvan liaksi tarkastusta suorittavasta henkilöstä. Kielteistä palautetta voitaneen selittää myös alueellisilla eroilla.

Verovalvontaan ja -tarkastukseen liittyvistä ongelmista esiin nousivat keskeisimpinä eri hallinto-oikeuksien samanlaisista asioista antamat erisältoiset ratkaisut ja se, että päätöksiä koetaan julkais- tavan liian niukasti. Päätösten julkistaminen lisäisi käytäntöjen yhdenmukaisuutta. Ongelmana pidettiin myös sitä, että erityisesti verovelvollisen edu- seen esittämät asiat eivät käy ilmi tarkastuskerto- muksista. Esitykset voivat olla myös puutteellisesti tai huonosti perusteltuja. Verotarkastajien asentei- den koetaan kehittyneen myönteisemmiksi, tosin poikkeuksiakin koettiin. Verotoimistoissa tarkas- tusta suorittavien henkilöiden ammattitaitoa tulisi parantaa koulutuksella ja töiden järjestelyillä sekä lisätä heidän yritysälämän tuntemustaan. Näytön arviointiin liittyvät kysymykset todetaan verotar- kastuksissa ehkä kaikkein vaikeimmiksi.

Verotarkastusten keskeisimmiksi kehityskoh- teiksi esitetään tarkastuskertomusten perusteluvel- voitteiden laajentamista ja kertomusten kielellistä selkeyttämistä. Lisäksi ehdotetaan verovelvollisten oikeudenkäyntikulukorvausten laajentamista kos- kemaan jo virheellisten maksuunpanojen oikaisu- lautakuntakäsittelyä. Lisäksi tulisi kehittää tilastoin- tijärjestelmää tarkastusesitysten pysyvyyden seu- rantaan sekä perustaa lautakuntatyypin elin antamaan lausuntoja tulkinnanvaraisista tarkastus- esityksistä. Vapaamuotoisessa palautteessa pide- tään tärkeänä tarkastusten ilmapiiirin ja asenteiden parantamista edelleen koulutuksella ja sitoutumi- sella hyvään verotarkastustapaan. Ongelmallisena koetaan maksuunpanojen ja muutoksenhakujen hajauttamista eri instansseihin. Samalla korostetaan maksuunpanijan itsenäistä tutkimisvelvollisuutta ja ehdotetaan erillisten muutosveroyksiköiden perus- tamista verotoimistoihin. Verorikkomuksia koske- vien oikeudenkäyntien ja hallintoprosessin osalta esitetään syyttäjien ja asianvalvojien yhteistyön li- säämistä.

Yleiskokemukset uudesta oikaisulautakunta- työstä olivat lähes yksinomaan myönteisiä. Alku- vaiheen käynnistysvaikeuksien ja jäsenten luotta- muksen kehittymisen jälkeen lautakuntien koetaan parantaneen verovelvollisten oikeusturvaa, edistä- neen yhtenäistä verokohtelua kuntakohtaisia lauta- kuntia paremmin sekä jouduttaneen käsittelyjä. Lautakuntien kannalta vaikeasti arvioitavina asioi- na pidetään esim. arvioverotuksista päättämistä ilman verotarkastusta.

Oikaisulautakuntatyöstä annetun palautteen keskeisenä parannusehdotuksena esitetään, että valmisteluprosessia kehitetään esim. jaostokohtaisilla esittelijöillä, esittelymenettelyä yhdenmukais-
tamalla ja takaamalla riippumattomat esittelijäresurssit. Jäsenten motivaatioon tulevat jatkossa vai-

kuttamaan rutiiniasioiden karsinta ja korvausperusteiden kehittäminen. Jäsenten aktiivisuutta pidetään kiitettävänä, jäsenille esitetään myös koulutusmahdollisuuksia ja parempia mahdollisuuksia käsittelemään tulevien asioiden etukäteisperehtymiseen palkkiota vastaan.

Valtiontilintarkastajien mielestä verovalvonta ja -tarkastus on kohdennettava verotuksen oikeellisuuden kannalta keskeisiin ongelmakohtiin ja riskikeskittymiin. Se on ainoa oikea toimintatapa, kun otetaan huomioon verotuksen massaluonne ja verottajan käytössä olevien resurssien rajallisuus. Verojen kertymisen kannalta reaaliaikainen valvonta on tehokkainta. Tätä valvontatyötä edesauttaa asiakaskohtainen lähestymistapa, joka paitsi tehostaa verottajan työtä myös parantaa verovelvollisen oikeusturvaa. Verovalvonnan ja -tarkastuksen painoalueiden valinta ja riskikeskittymien arviointi on noussut suureen arvoon. Erityisesti harmaan talouden, idänkaupan ja kansainvälisten veronkiertojärjestelyiden selvittäminen on tärkeää.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota myös verohallinnon tietojärjestelmien toimivuuden varmistamiseen. Verohallinnolla on käytettävissään suuret tietokannat, joiden turvaamiseen ja tietosisällön siirtämiseen tulee panostaa. Sähköisellä tiedonsiirrolla tapahtuvat ilmoitukset verohallintoon ovat osoittautuneet hyväksi ja varmaksi tavaksi saada verovelvollisten antamat tiedot järjestelmiin oikeina. Tätä mahdollisuutta tulisi laajentaa. Verohallinnon tietojärjestelmien keskittämistyö on vielä kesken. Valtiontilintarkastajat kiihottivat työn loppuunsaattamista, jotta verohallinto pystyisi toteuttamaan verotuksen asiakaskohtaista käsittelemään suunnitelmien mukaisesti ja lisäämään verotuksen yhdenmukaisuutta.

Valtiontilintarkastajat painottavat verotuksen perusvalvontaan kuuluvaa asiakkaiden ohjausta ja neuvontaa. Verolainsäädännön ja kirjanpitosäännösten oikea tulkinta tuottaa ongelmia erityisesti uusille ja aloitaville pienyrityksille, joilla ei ole taloudellisia resursseja hakea yksityissektorilta konsulttiapua. Riittävällä ja oikea-aikaisella neuvonnalla ja opastuksella on mahdollista välttää sellaisia veroepäselvyyksiä, joiden jälkipuinti saattaisi johtaa jopa pienyrityksen lopettamiseen tai konkurssiin. Tärkeää on myös, että asiakas voi

luottaa verottajan antamien neuvojen ja ohjeiden oikeellisuuteen ja pitävyyteen myös lopullisessa verotuksessa.

Valtiontilintarkastajien saaman käsityksen mukaan verovalvonnan ja -tarkastuksen kehittämisessä on viime vuosina entistä paremmin otettu huomioon myös asiakkaan oikeusturvan tehostaminen. Tampereen yliopiston kanssa käynnistetty tutkimus verotuksen oikeellisuudesta ja yhdenmukaisuudesta on osa tätä työtä. Tärkeää on, että verotuksen oikeellisuutta ja verottajan kannanottojen pitävyyttä eri valitusasteissa pystyttäisiin seuraamaan jatkuvasti. Tässä mielessä tulisi panna erityistä painoa yhdenmukaisuuden ja oikeellisuuden seurantaa palvelevien tunnuslukujen tai mittareiden löytämiseen ja kehittämiseen.

Verotuksen oikaisulautakuntien toiminnassa keskeisinä ongelmina ovat eri hallinto-oikeuksien samantaisista asioista antamat erisäältoiset ratkaisut sekä verotarkastuskertomusten tietty yksipuolisuus tai niukuus perustelujen osalta. Valtiontilintarkastajien mielestä Suomen Yrittäjien, Veronmaksajain Keskusliiton ja Keskuskauppakamarin näkemykset verovalvonnan ja -tarkastuksen kehittämisestä tulisi ottaa huomioon verohallinnon kehittämisessä. Valtiontilintarkastajat pitävät sekä verottajan että asiakkaan oikeusturvan kannalta perusteltuna, että verovelvollisen luona tapahtuvan verovalvonnan selkeyttämiseksi otettaisiin verotusmenettelylakiin valvontakäyntiä tarkemmin määrittelevä säännös.

Harmaan talouden paljastamisessa ja torjunnassa on viranomaisyhteistyöllä saavutettu merkittäviä tuloksia tarkasteltaessa mm. jälkiverojen kertymän ja verotakavarikkojen määriä. Tehokas verovalvonta ja viranomaisyhteistyö edellyttävät tietojen reaaliaikaista saantia verovelvollisilta, viranomaisilta ja sivullisilta. Vaikka lainmuutoksilla on lisätty verohallinnon tietojensaantioikeutta, estää erityislainsäädäntö veroviranomaisia saamasta käyttöönsä Rahoitustarkastuksen

hallussa olevia rahoitusvalvontaan liittyviä tietoja. Rahanpesun selvittelykeskuksen hallussa olevia valvontatietoja on mahdollista saada vain rajoitetusti. Valtiontilintarkastajien mielestä tällaiset viranomaisyhteistyön esteet, jotka osittain perustuvat myös EU-lainsä-

däntöön, tulisi voida poistaa tai ainakin vähentää minimiin. Valtiovarainministeriön tulee aktiivisesti pyrkiä EU:n tasolla vaikuttamaan siihen, että rahoitusvalvon-
nassa nykyisin esiintyvät viranomaisyhteistyön esteet poistuisivat.

Opetusministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet tarkastuksen opetusministeriössä 25.2.2000 (kansliapäällikkö Vilho Hirvi).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistioppyynnöissään toisen asteen ammatillista koulutusta, ammatillista erityisopetusta ja aikuiskoulutusta. Ministeriön tarkastuskäynnillä selvitettiin myös eläinlääketieteellisen korkeakoulutuksen sijoitusvaihtoehtoja, terveydenhuoltohenkilöstön koulutustarvetta sekä Vaasan yliopiston teknistieteellistä opetusta ja Jyväskylän yliopiston Chydenius-Instituutin asemaa.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta ovat kansliassa vastanneet ylitarkastaja Senja Kolehmainen ja tarkastaja Marjatta Mylly. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 4.4.2000, että em. selvityksestä otetaan kertomuksen jatkovalmistelujen kohteeksi toisen asteen ammatillinen koulutus ja aikuiskoulutus. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 16.6.2000.

Toisen asteen ammatillinen koulutus

Ammatillisesti eriytyneen koulutuksen kehittämisessä painopiste oli pitkään ammattikorkeakoululaitoksen perustamisessa tiede- ja taidekorkeakoulujen rinnalle, mutta valtioneuvoston keväällä 1998 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti painopiste on siirtynyt toisen asteen ammatillisen koulutuksen kehittämiseen. Ammatillisen koulutuksen tarkoituksena on lain (630/1998) mukaan

kohottaa väestön ammatillista osaamista, kehittää työelämää ja vastata sen osaamistarpeita sekä edistää työllisyyttä.

Ammatillisen koulutuksen keskeisimmät uudistukset ovat työssäoppiminen ja näyttöjen sisällyttäminen ammatillisiin tutkintoihin. Työssäoppimisen uudistus merkitsee sitä, että kaikkiin tutkintoihin sisällytetään vähintään puolen vuoden opiskelu työpaikoilla. Kaikista tutkinnoista tulee vuoden 2001 syksyyn mennessä kolmivuotisia.

Ammatillisia perustutkintoja kehitetään lukiolle rinnakkaisena koulutusväylänä, joka tuottaa lukion tavoin yleisen korkeakoulukelpoisuuden. Valtakunnallisena koulutuksen mitoituserusteena on koko peruskoulun päättävälle ikäluokalle tarjottava toisen asteen koulutuspaikka ammatillisessa koulutuksessa tai lukiossa.

Tämän kertomusosuuden valmistelun yhteydessä tehtiin tutustumiskäynnit Vantaan ammatilliseen koulutuskeskukseen 3.3.2000, Rovaniemen ammattikoulutuksen kuntayhtymään 15.3.2000 ja Jyväskylän koulutuskuntayhtymään 17.3.2000.

Toisen asteen ammatilliseen koulutukseen pääsy

Toisen asteen ammatilliseen koulutukseen haki yhteishaun piirissä v. 1998 53 702 ja v. 1999 52 158 ensisijaista hakijaa. Valituksi tuli 71—72 % ensisijaisista hakijoista. Lukiokoulutukseen pääsi vastaavana aikana 91—90 % ensisijaisista hakijoista.

Seuraavasta asetelmasta käyvät ilmi v. 1998 ja 1999 toisen asteen koulutukseen ensisijaisesti hakeneiden ja valittujen määrät koulutus- ja opintoaloinen.

Koulutusala opintoaloihin	Ensisijaiset hakijat		Valitut		Valitut ensisijaisista hakijoista, %	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Lukiokoulutus	40 541	39 752	36 930	35 606	91	90
Muu yleissivistävä koulutus (kansanopistot)	358	297	470	434	131	146
Ammatillinen koulutus yhteensä	53 702	52 158	38 344	37 773	71	72
Luonnonvara-ala	2 707	2 635	2 683	2 621	99	99
Maatilatalous	1 311	1 246	1 148	1 075	88	86
Puutarhatalous	603	627	680	693	113	111
Kalatalous	142	104	124	121	87	116
Metsätalous	553	560	627	622	113	111
Muu luonnonvara-ala	98	98	104	110	106	112
Tekniikka ja liikenne	21 272	21 221	18 273	18 379	86	87
Tekstiili- ja vaatetusala	1 127	1 007	1 199	1 122	106	111
Graafinen ala	1 190	1 072	457	475	38	44
Kone- ja metalliala	2 582	2 298	2 857	2 720	111	118
LVI-ala	451	467	722	756	160	162
Auto- ja kuljetusala	3 805	3 831	2 939	2 875	77	75
Sähköala	5 632	5 880	4 032	4 093	72	70
Rakennusala	1 188	1 406	1 524	1 551	128	110
Maanmittausala	94	81	154	113	164	140
Puuala	1 004	928	1 026	1 042	102	112
Pintakäsittelyala	437	498	403	439	92	88
Paperi- ja kemianteollisuuden ala	986	1 058	755	883	77	83
Elintarvikeala	850	756	803	717	94	95
Merenkulkuala	343	349	154	183	45	52
Muu tekniikka ja liikenne	1 583	1 590	1 248	1 410	79	89
Hallinto ja kauppa	7 837	8 131	7 101	6 635	91	82
Matkailu, ravitsemis- ja talousala	10 163	8 825	9 271	8 454	91	96
Hotelli-, ravintola- ja suurtalousala	7 159	6 595	5 845	5 555	82	84
Koti-, laitostalous- ja puhdistusala	3 004	2 230	3 426	2 899	114	130
Sosiaali- ja terveysala	13 902	13 333	6 003	5 957	43	45
Sosiaali- ja terveysala	9 497	9 150	4 787	4 733	50	52
Kauneudenhoitoala	4 405	4 183	1 216	1 224	28	29
Kulttuuriala	4 898	5 365	1 889	2 126	39	40
Käsi- ja taideteollisuusala	2 398	2 429	1 449	1 596	60	66
Viestintä- ja kuvataideala	2 500	2 936	440	530	18	18
Musiikkiala	0	0	0	0	..	..
Teatteri- ja tanssiala	0	0	0	0	..	..
Humanistinen ja opetusala	760	779	225	236	30	30
Vapaa-ajan toiminta	760	779	225	236	30	30
Liikunta-ala	0	0	0	0	..	..
Toisen asteen koulutus yhteensä	102 438	100 338	82 845	80 448	81	80

Vuositaulut on muodostettu laskemalla yhteen saman vuoden syksyn ja kevään haut. Varsinaisissa vuositilastoissa poistetaan molempiin hakuihin osallistumisesta johtuvat päällekkäisyydet. (OPH:n tilastot, MS/1999).

Vaikeinta oli päästä humanistisen ja opetusalan koulutukseen, jonne voitiin ottaa 30 % hakijoista, ja kulttuurialan koulutukseen, jonne otettiin 40 % ensisijaisista hakijoista. Luonnonvara-alalle puolestaan pääsi 99 % ensisijaisista hakijoista.

Perusopetuksen oppimäärän erityisopetuksena suorittaneita ensisijaisia hakijoita toisen asteen koulutukseen oli keväällä 1999 yhteensä 1 412,

joista valittiin 1 198. Erityisopetuksen suorittaneiden pääsymahdollisuudet olivat paremmat kuin yleensä toisen asteen ammatilliseen koulutukseen hakeneiden.

Valtioneuvosto on linjannut koko maata koskevat koulutustarjonnan tavoitteet joulukuussa 1999 hyväksymässään kehittämissuunnitelmassa vuosille 1999–2004. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen tarjontatavoitteeksi asetettiin nuorille tarkoitettussa oppilaitosmuotoisessa ja oppisopimus-koulutuksessa yhteensä 49 000 aloituspaikkaa v. 2004. Vuonna 1999 tarjonta oli 51 000 aloituspaikkaa. Tarjonta pyritään säilyttämään lähes nykyta-

solla väestön ikääntymisen ja työvoimasta poistuman sekä eräiden kansantaloudellisesti merkittävien ja työvoimapulasta kärsivien alojen voimakkaasti lisääntyvän koulutustarpeen vuoksi.

Arvioitu työvoiman tarve

Uutta koulutettua työvoimaa tarvitaan tyydyttämään kasvavien alojen työvoiman kysynnän lisäystä, mutta ennen muuta korvaamaan vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä. Opetushallituksen määrällisten koulutustarpeiden ennakoitihankkeen (MITENNA) tulosten mukaan v. 1995—2010 tarvitaan yli miljoona uutta työntekijää, joista lähes 820 000 tarvitaan pelkästään poistuman korvaamiseen. Näistä poistumaa korvaavista työntekijöistä noin kahdelta kolmasosalta edellytetään nimenomaan toisen asteen ammatillista peruskoulutusta, koska työntekijät näissä ammattiryhmissä ovat keskimääräistä ikääntyneempiä ja heidän työkyvyttömyysriskinsä on keskimääräistä suurempi.

Uutta, poistumaa korvaavaa koulutettua työvoimaa tarvitaan seuraavien kymmenen vuoden aikana erityisesti keskeisille teollisuuden aloille, kuten kone- ja metalliteknikan, rakennus- ja talotekniikan sekä auto- ja kuljetustekniikan aloille ja monille palvelualoille, kuten kiinteistö- ja siivoustyön, myyntityön ja toimistotyön aloille. Teollisen työn ammattiryhmässä poistumaksi v. 1995—2010 on laskettu 158 000 henkilöä ja palvelutyön ammattiryhmässä 135 000 henkilöä.

Rakennustyön ammattiryhmässä poistumaksi on arvioitu lähes 52 000 henkilöä. Kun lisäksi otetaan huomioon uuden työvoiman tarpeen kasvu ja alalla työskentelevien kouluttamattomien suuri määrä, on rakennusalan koulutustarjontaa esitetty lisättäväksi lähes 40 %:lla nykyisestä. Hallituksessa on käsitelty lokakuussa 1999 ohjelma nimeltä Rakennusalan työvoimakapeikkojen ehkäisy — työ- ja opetusministeriön toimenpiteet rakennusalan työvoiman saatavuuden parantamiseksi, ja opetusministeriö on saattanut ohjelman koulutuksen järjestäjille tiedoksi ja toimenpiteitä varten.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialojen työllisten määrän kehitys riippuu siitä, miten julkinen sektori panostaa sosiaali- ja terveystalouteen. Hoitopalvelujen kysyntä kasvaa koko ajan väestön ikääntyessä. Toisaalta työntekijöiden ikärakenteen vuoksi on arvioitu, että poistuma alalta kasvaa merkittävästi vasta kuluvan vuosikymmenen loppupuolella. Tosin on myös merkkejä siitä, että poistuma kasvaisikin jyrkästi jo ennakoitua aiemmin. Tämän vuoksi opetusministeriön mukaan alan koulutuksen aloituspaikkamääriä ei tulisi val-

takunnan tasolla kovin paljon vähentää. Vuonna 2000 käynnistyy lähihoitajakoulutuksen järjestämisedellytysten arviointi, jolla saattaa olla vaikutusta myös aloituspaikkamäärien kehitykseen.

Työmarkkinajärjestöjen näkemyksiä ammatillisen koulutuksen riittävydestä

STTK:n mukaan toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen saaneiden riittävyys tulee ongelmaksi. Valtioneuvoston hyväksymässä Koulutus ja tutkimus vuosina 1999—2004 -kehittämissuunnitelmassa luvataan laskennallisesti 70 %:lle nuorisokäluokasta ammattikorkeakoulun tai yliopiston aloituspaikka. Suunnitelmassa ei toimihenkilökeskusjärjestön mielestä täysin tiedosteta ongelman suuruutta. Vaikka samanaikaisesti ammatillisessa peruskoulutuksessa on nuorille tarjolla vielä enemmän aloituspaikkoja, on syytä epäillä näiden paikkojen täyttymistä. Kokemusten mukaan nuoret valitsevat mieluummin korkeakoulun aloituspaikan. Myös ammatillisesta peruskoulutuksesta jatketaan entistä useammin ammattikorkeakouluopintoihin. Jos ammattikorkeakoulututkinto tulevaisuudessa johtaa ammatillisen peruskoulutuksen tasoihin tehtäviin, on STTK:n mielestä kyse virhearvioinnista.

Palvelutyönantajat korostavat lausunnossaan, että toisen asteen ammatillinen koulutus on erittäin tärkeä koulutusaste yksityisille palvelualoille. Palvelutyönantajien koulutustarveselvityksen mukaan lähes 50 % yksityisten palvelualojen yrityksistä edellyttää uudelta henkilöstöltä peruskoulutustasona toisen asteen ammatillista koulutusta ja vain n. 25 % korkea-asteen koulutusta. Toimialakohtaiset erot ovat kuitenkin suuria. Vaikka Palvelutyönantajat pitävät väestön koulutustason nostamista tärkeänä, he suhtautuvat kuitenkin epäilevästi suunniteltuun korkeakoulutuksen osuuteen. Heidän mielestään aloituspaikkoja mitoitettaessa on otettava huomioon elinkeinoelämän tarpeiden alakohtaiset ja alueelliset erot, jotta turvataan ammatitaitoisen työvoiman saanti sellaisiin tehtäviin, jotka eivät edellytä korkea-asteen koulutusta.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton lausunnon mukaan valtioneuvoston vahvistamassa kehittämissuunnitelmassa esitetty tavoite, että koko ikäluokasta yli 2/3:lle tarjotaan opiskelupaikka joko yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa, on ylimitoitettu tarpeeseen nähden. Vaikka työtehtävien rakenne muuttuu kaiken aikaa, ei kehitysnopeus ole kuitenkaan niin suuri, että em. tavoite olisi tarpeellinen.

Kehittämissuunnitelmaan sisältyy myös tavoite, että merkittävä osa ammattikorkeakoulujen opiskelijoista olisi toisen asteen ammatillisen koulutuk-

sen saaneita. Vaikka kouluttautumisväylä yksilön kannalta varmistaisikin työpaikan saannin, on keskusliiton mukaan pelättävissä, että työntekijätehtäviin ei saada riittävästi osaavaa henkilöstöä. Parhaat oppilaat jatkavat ammattikorkeakoulussa.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton mukaan toisen asteen koulutuksen aloituspaikkoja on sinänsä ikäluokkaan nähden riittävästi, eikä ongelma ratkea toisen asteen ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja lisäämällä. Ratkaisua olisikin etsittävä esim. ammattikorkeakoulujen aloituspaikkojen vähentämisestä. Lisääntyvä kilpailu ammattikorkeakoulujen aloituspaikoista parantaisi siellä myös opiskelun tuloksellisuutta.

Edelleen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto pitää huolestuttavana, että ammattikorkeakoulujen perustamisesta lähtien vain v. 1997 ammattikorkeakouluista valmistuneita on ollut enemmän kuin opintonsa keskeyttäneitä. Olkoonpa keskeyttämisen syyt mitkä tahansa, luku on keskusliiton mielestä liian suuri, jos keskeyttäneitä on noin neljäsosa vuosittain aloittaneista.

Opetusministeriö huomauttaa lausunnossaan, että keskeyttäneiden vertaaminen saman vuoden tutkinnon suorittaneiden määrään ei ole asianmukaista ammattikorkeakoulu-uudistuksen asteittain laajentuneen toimeenpanon takia eikä tällainen vertailu muutenkaan kuvaa ministeriön mielestä mitään relevanttia ilmiötä. Opetusministeriö on kuitenkin kiinnittänyt erityistä huomiota opintojen keskeyttämisiin niiden ammattikorkeakoulujen osalta, joissa keskeyttämisaste on ollut poikkeuksellisen suuri.

Ammatillisen koulutuksen kustannukset

Ammatillisen koulutuksen kehittämisen uhkana ovat olleet ammatillisen koulutuksen yksikköhintojen jälkeennejäänisyys ja kuntatalouden säästötoimet. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 1999–2004 todetaan, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan valtionosuiden pohjana olevat yksikköhinnat palautuvat normaalitasolle v. 2001. Kuitenkin valtioneuvoston 16.3.2000 määrärahaehyksistä eduskunnalle antaman tiedonannon mukaan kuntien valtionosuuksia lisätään puolella lakisäteisestä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon muutoksesta v. 2001. Toinen puolisko tarkistuksesta toteutetaan v. 2002 ja 2003.

Lisäksi oppilaitosten rahoitusjärjestelyjä kehitetään paremmin tuloksellisuuteen kannustaviksi. Yhdeksi rahoitusperusteeksi määritellään opiskelijoiden sijoittuminen työelämään ja jatko-opintoi-

hin. Myös muita keskeisiä rahoituksen määräytymisen kriteerejä selvitetään, kuten esim. koulutuksen läpäisyä.

Ammatillisten oppilaitosten käyttökustannukset olivat v. 1998 koulutusaloittain ja ylläpitäjittäin seuraavat:

Koulutusala	Yksityinen	Kunta	Kunta-yhtymä	Yhteensä
mk/opiskelija				
Luonnonvara-ala	66 628	59 351	66 679	65 539
Tekniikka ja liikenne	44 452	38 479	40 728	40 206
Hallinto ja kauppa	22 281	26 169	26 835	25 708
Matkailu, ravitseminen, talous	34 443	35 529	37 215	36 593
Sosiaali- ja terveys	35 495	36 878	33 956	35 486
Kulttuuri	47 690	46 092	45 501	46 003
Vapaa-aika ja liikunta	35 182	0	0	35 182
Yhteensä	35 713	36 196	39 021	37 661

Ammatillisten erityisoppilaitosten käyttökustannukset olivat v. 1998 koulutusaloittain ja ylläpitäjittäin seuraavat:

Koulutusala	Yksityinen	Valtio	Kunta-yhtymä	Yhteensä
mk/opiskelija				
Luonnonvara-ala	88 077	158 290	0	106 051
Tekniikka ja liikenne	96 417	124 308	90 318	100 739
Hallinto ja kauppa	82 910	159 781	0	86 858
Matkailu, ravitseminen ja talous	124 516	131 568	198 560	129 719
Sosiaali- ja terveys	0	130 327	0	130 327
Kulttuuri	75 300	136 474	0	113 912
Vapaa-aika ja liikunta	0	0	0	0
Yhteensä	94 694	134 142	121 068	103 966

Ammatillisen koulutuksen kustannustiedot vuodelta 1999 ovat saatavissa syksyllä 2000. Kustannustietojen keruuta on muutettu edellisistä vuosista. Muutokset johtuvat rahoitusjärjestelmän ylläpito- ja kehittämistarpeista sekä koulutuksen järjestäjien ja keskushallinnon lisääntyneestä tietotarpeesta. Ammatillisen koulutuksen kustannusten ja tulojen tiedonkeruu jakaantuu kahteen osioon: tietoihin, joita tarvitaan yksikköhintojen laskennassa, ja tietoihin, joiden pohjalta voidaan arvioida koulutuksen järjestäjän toiminnan laajuutta kokonaisuudessaan.

Seuraavassa on esitetty ammatillisten oppilaitosten käyttökustannukset koulutusaloittain v. 1998¹.

Koulutusala	Opetus		Majoitus		Oppilashuolto		Kiinteistö		Hallinto		Yhteensä
	mk/opiskelija	%	mk/opiskelija	%	mk/opiskelija	%	mk/opiskelija	%	mk/opiskelija	%	
Luonnonvara-ala	36 537	56	3 572	5	5 946	9	12 093	18	7 392	11	65 539
Tekniikka ja liikenne	26 814	67	405	1	2 458	6	6 028	15	4 502	11	40 206
Hallinto ja kauppa	17 225	67	66	0	1 581	6	3 081	12	3 754	15	25 708
Matkailu, ravitsemuksen, talous	22 670	62	571	2	2 888	8	5 480	15	4 984	14	36 486
Sosiaali ja terveys	24 437	69	183	1	2 268	6	4 394	12	4 202	12	35 486
Kulttuuri	29 257	64	585	1	2 698	6	7 948	17	5 514	12	46 003
Vapaa-aika ja liikunta	20 597	59	0	0	2 289	7	3 123	9	9 173	26	35 182
Yhteensä	24 671	66	476	1	2 486	7	5 461	15	4 557	12	37 661

¹ Ei sisällä erityisoppilaitoksia.

Kustannus- ja tulotietoja kerätään aiempaa tarkemmin. Ammatillisen koulutuksen tiedot kerätään ns. yhteisten kustannusten ja tulojen (opetus, kiinteistöt, majoitus, ruokailu, ylläpitäjähallinto ja yhteiset toiminnot) osalta koulutusaloittain ja porrastustekijöittäin. Koulutusalan sisällä oleva kalliimpi koulutus on porrastettu siten, että yksikköhinta muodostuu alan keskihintaa korkeammaksi. Tietoja kerätään myös kansainvälisestä toiminnasta, investoinneista, poistoista ja varauksista. Oppisopimuskoulutuksen osalta tiedot eritellään perus- ja lisäkoulutukseen. Ammatillisen koulutuksen tiedonkeruu vastaa likipitään ammattikorkeakoulujen tiedonkeruuta.

Vuoden 1999 alusta musiikkioppilaitosten, liikunnan koulutuskustusten ja kansanopistojen järjestämässä ammatillisessa peruskoulutuksessa siirryttiin muun ammatillisen koulutuksen tavoin opiskelijakohtaisiin yksikköhintoihin perustuvaan rahoitukseen.

Opetuksen määrä ja laatu

Valtiontilintarkastajien Opetusalan ammattijärjestöltä (OAJ) saamassa muistiossa todetaan seuraavaa:

Keskiasteen koulu-uudistuksen aikaan 1980-luvun puolivälissä opetussuunnitelmien perusteissa oli määräykset siitä, paljonko opetusta opiskelija sai lukuvuotta kohden. Ammattioppilaitoksen opiskelija sai tuolloin opetusta n. 1 444 tuntia lukukaudessa. 1990-luvun alussa lakia muutettiin ja asetuksen mukaan opiskelija sai opetusta keskimäärin enintään 35 opetustuntia työviikossa pakollisissa aineissa. Lukuvuodessa opiskelija sai opetusta 1 330 tuntia. Laman vuoksi asetusta ammatillisen koulutuksen enimmäistuntimäärästä muutet-

tiin kesällä 1992 kahdeksi vuodeksi ja asetusta jatkettiin vielä lukuvuosiksi 1994–95 ja 1995–96. Näillä säästösopimuksilla vähennettiin entisen ammattiopetusasetuksen 35 viikkotunnin enimmäismäärää kolmella tunnilla. Koulusteiden opiskelija sai silloin opetusta 1 216 tuntia lukuvuodessa. Säästötoimenpiteiden johdosta valtioneuvoston hyväksymässä kehittämissuunnitelmassa asetettiin tavoitteeksi opiskelutapojen ja -menetelmien uudistaminen ja alettiin korostaa itsenäisen opiskelun lisäämistä.

Vuonna 1995 alkoi opetussuunnitelmauudistus ja toi mukanaan opintoviikko-käsitteen. Yksi opintoviikko määriteltiin opiskelijan 40 tunnin työskentelyksi. Tämä uusi määrittely ja enimmäistuntimäärän poistaminen asetuksista sai aikaan sen, että missään ei enää säädellä opiskelijan saaman opetuksen vähimmäis- tai enimmäismääristä. Opetushallituksen v. 1996 tekemän tutkimuksen mukaan opiskelija sai silloin opetusta yhtä opintoviikkoa kohti alasta riippuen 60–70 % eli n. 960 tuntia lukuvuodessa.

Valtionosuusperusteinen rahoitus on n. 10 % alle toimintarahoituksen. Koska koulutuksen yksikköhinnat ovat vuosi vuodelta vähentyneet eivätkä enää riitä opetuksen toteuttamiseen, ovat ylläpitäjät vähentäneet opetuksen määrää ja kasvattaneet opetusryhmien kokoja. Eräät karkeimmat esimerkit ovat kertoneet tilanteesta, jossa opiskelija saa yhtä opintoviikkoa kohden vain kymmenen tuntia opetusta ja ohjausta.

Koulutuksen arviointi on keskeinen laadun valvonnan väline. Arvioinnilla ei OAJ:n mukaan välttämättä pystytty toteamaan niitä huononnuksia, mitkä lähiopetuksen vähäinen määrä aiheuttaa. OAJ:n mielestä Opetushallituksen määräämiin

opetussuunnitelman perusteisiin tulisi liittää määräys siitä, kuinka monta tuntia opiskelijan on vähintään saatava opetusta ja ohjausta opintoviikkoa kohden.

Myös STTK arvostelee valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa toisen asteen ammatillisen opetuksen tasoa. Sen mukaan lähiopetusta on monilla aloilla vähennetty rajusti, jopa kolmanneksella aiempaan verrattuna. Tilalle ei kuitenkaan ole tullut ohjausta eikä oppimista tukevaa toimintaa. Mahdollisuutta muutokseen on käytetty liiaksi pelkästään säästökeinona. Opetustuntien väheneminen onkin johtanut käytännössä opiskelijoiden opiskeluun käyttämän ajan vähenemiseen.

Perusteluna tällaiselle kehitykselle esitetään monesti, että koulutusta muutetaan passivoivasta opettamisesta aktiiviseen opiskeluun. Toisen asteen ammattiin opiskelevat ovat keskenään hyvin erilaisia ja eri-ikäisiä ja tarvitsevat ohjausta. Muuten motivaatio on STTK:n näkemyksen mukaan vaarassa ja keskeyttämiset lisääntyvät.

Suomen Kuntaliiton mukaan opettajille määrätty lähiopetustuntimäärä on toissijainen kysymys koulutuksen vaikuttavuuden ja muiden tulosten kannalta. Toisen asteen koulutuksen laatuajattelun peruskysymyksiä on opettajuuden kehitys opettamisesta oppimisen järjestäjäksi ja ohjaajaksi.

Opettajien ammattiosaaminen omalla alallaan on yhtä tärkeä kuin muodollinen kelpoisuus virkaan ja keskeisimpiä koulutuksen kehittämisen kulmakiviä. Opettajien motivaatio ei Kuntaliiton mukaan aina ole läheskään samalla tasolla kuin ammattikorkeakouluun siirtyneiden kollegojen kohdalla. Koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät sekä opetusministeriö ovat osoittaneet kehittämismäärärahoja ensisijaisesti ammattikorkeakoulujen opettajien jatkokoulutukseen ja työelämäntuntemuksen parantamiseen. Työssäoppimisjärjestelmän toteuttamisen yhteydessä tähän on hyvät mahdollisuudet myös toisella asteella. Tämä edellyttää Kuntaliiton mukaan opettajan motivaation lisäksi myös yhteiskunnan taloudellista panostusta.

Vuonna 1999 voimaan tulleeseen ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöön (L 630/98) lisättiin 29 § Oikeus saada opetusta. Opetushallituksen lausunnon mukaan oppilaitokset ovat määrärahojen niukkuuden vuoksi joutuneet vähentämään opetusta. Säädösten väljentyessä haetaan tulkintaa riittävälle opetukselle ja ohjaukselle.

Opetushallituksen uudistamissa ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa on kiinnitetty huomiota opetuksen ja ohjauksen riittävyyteen antamalla asiaa koskeva määräys. Määräyksen mukaan mm. on oppilaitoksen ope-

tussuunnitelmassa huolehdittava siitä, että opiskelijalla on oikeus saada riittävästi opetusta ja tarvitsemaansa ohjausta koulutuksen järjestämistavasta riippumatta oppilaitoksen jokaisena työpäivänä. Opiskelijan on saatava riittävästi ohjausta ja tukea myös työssäoppimisen aikana ja erityisesti sen alussa.

Edelleen määräyksen mukaan koulutuksen järjestäjän on vastattava myös opiskelijan itsenäisten opintojen etenemisestä siten, että opiskelutehtävät suunnitellaan, opiskelijoiden työskentelyä ohjataan ja tavoitteiden saavuttamista arvioidaan.

Ammattikoulutuksen keskeyttämisen tilastointi

Tuorein Tilastokeskuksen keräämä ammatillista koulutusta koskeva keskeyttämistilasto on vuodelta 1995. Tuolloin toisen asteen ammatillisen koulutuksen keskeyttämisprosentti oli 9,3 (9 500). Luovassa ovat mukana myös opintolinjaa vaihtaneet tai toiseen oppilaitokseen siirtyneet. Tietoa keskeyttämisen syistä ei tuolloin kerätty.

Tilastotuotantoa on kehitetty v. 1999 yhdessä opetushallinnon kanssa siten, että se antaa entistä paremmin koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutumisen seurannassa tarvittavaa tietoa. Kertomusvuotta koskeva tieto saadaan Tilastokeskukselta loppuvuodesta 2000. Aineistosta ei kuitenkaan ole mahdollista saada esim. koulutusala- tai tutkinto-kohtaista tietoa eikä tietoa keskeyttämisen syistä. Koulutusjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointia varten on toisen asteen ammatillisen ja lukiokoulutuksen tilastointi ja tilastotuotanto uudistettu syysystä 1999 alkaen siten, että tiedot kerätään henkilötunnuspohjaisina samalla periaatteella kuin korkeakouluopetuksessa. Uudistuksen seurauksena on mahdollista seurata opiskelijoiden liikkumista koulutusjärjestelmän sisällä sekä työelämän ja koulutuksen välillä. Uudistus mahdollistaa myös keskeyttämisen syiden yksityiskohtaisen tilastoinnin (koulutusta, koulutusala tai ammatillista oppilaitosta vaihtaneet, lukioon, ammattikorkeakouluun tai yliopistoon siirtyneet, ulkomaille vaihto-ohjelmassa opiskelemaan siirtyneet, työhön tai työttömäksi siirtyneet, äitiyslomalle, hoitovapaalle, vanhempainlomalle, sairauslomalle tai asevelvollisuutta suorittamaan siirtyneet jne.). Koska keskeyttämistieto saadaan vertaamalla kahden peräkkäisen vuoden henkilötunnuspohjaisia aineistoja, ovat tiedot käytettävissä n. 1,5 vuoden viiveellä tilastointiajankohdasta. Uuden tilastotuotannon mukainen vuotta 1999 koskeva keskeyttämistilasto valmistuu näin ollen vasta v. 2001, ja tämän jälkeen vastaava keskeyttämistilasto tuotetaan vuosittain.

Opetusministeriön mukaan tarvitaan myös syvällisempää selvitystä tai tutkimusta keskeyttämiseen johtavista syistä, esim. opintojen kokeminen liian tietopuolisina, henkilökohtaisen opetuksen tai ohjauksen vähäisyys, kiinnostuksen puute opiskeltavia asioita kohtaan, valikoituminen kokonaan väärälle alalle, erilaiset henkilökohtaiset syyt.

Innovatiivinen työpajaprojekti

Selvityksiä opintojen keskeytymisen syistä tuetaan mm. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) osarahoittaman ammatillisten oppilaitosten innovatiivisen työpajaprojektin yhteydessä. Projekti on kolmi-vuotinen (1.8.1998—31.7.2001), ja siihen kuuluu 28 oppilaitosta tai koulutuskuntayhtymää eri puolilla Suomea lukuun ottamatta tavoite 6 -aluetta. Vuoteen 2000 mennessä työpajoissa on ollut mukana jo lähes 1 100 opiskelijaa, joista tyttöjä 37 %.

Projektin tavoitteena on löytää alueellisesti tai oppilaitoskohtaisesti toimivia käytäntöjä koulutuksen keskeyttämisen ennalta ehkäisemiseksi, opinto-ohjauksen opiskelijatutor-toiminnan ja opiskelijahuoltotyön kehittämiseksi sekä yhteistyöverkostojen rakentamiseksi.

Yleisimpiä syitä pajakoulutukseen hakeutumiselle ovat runsaat poissaolot, opiskelumotivaation laskeminen, opintojen keskeyttämisaikheet tai jo keskeytyneet opinnot, elämänhallintaongelmat ja oppimisvaikeudet. Työpajaprojektin tarkoituksena on turvata opintojen jatkuminen ohjauksen, opiskelijahuollon ja muiden tukitoimien avulla. Henkilökohtaiset opintosuunnitelmat, opintojen ohjaus, työvaltaiset opiskelutavat ja työelämään siirtymisen tukeminen ovat keskeyttämistä ehkäiseviä toimia. Tavoitteena pajoissa opiskelevilla on edetä joustavasti kohti ammatillista tutkintoa joko oppilaitoksessa tai työelämässä opiskellen tai siirtyä oppisopimuskoulutukseen.

Ensivaiheen kokemukset projektissa mukana olevissa oppilaitoksissa ovat olleet myönteisiä: opiskelijoita on saatu ottamaan vastuuta opinnoistaan ja keskeyttämistä harkinneita on saatu jatkamaan opintojaan. Lopullisesti projektin tuloksia voidaan arvioida vasta myöhemmin tarkastelemalla mukana olevien oppilaitosten keskeyttämistilastojen kehittymistä pidemmän ajan kuluessa sekä seuraamalla pajoissa mukana olleiden koulutuksen jatkumista ja työllistymistä.

Ylä-Savon ammattioppilaitoksen apulaisrehtori on ilmaissut valtioneilintarkastajille huolensa innovatiivisen työpajaprojekti-kokeilun loppumisesta heinäkuussa 2001. Hän näkee tilanteen jopa katastrofaalisena, ellei sen jälkeen saada jostakin rahoitusta toiminnan jatkamiseen.

Opetusministeriön ilmoituksen mukaan ammatillisen koulutuksen ”Innopajaprojektien” jatkuminen seuraavalla rakennerahastokaudella 2000—2006 on turvattu, koska ESR tavoite-3 ohjelman toimenpidekokonaisuuteen 2.2. — Ammatilliseen koulutukseen aktivointi ja koulutuksen keskeyttämisen vähentäminen — sisältyy 19,7 Mmk:n vuosittainen rahoitusosuus (ESR+valtio+kunta) ammatillisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseen tähtääviin projekteihin. Projekteihin järjestetään hakuja vuosittain, jota mukaan saadaan uusia ammatillisen koulutuksen keskeyttämisen ehkäisyyn tähtääviä hankkeita.

Ammatillinen opettajankoulutus ja opettajatilanne

Kesäkuussa 1996 hyväksyttiin eduskunnassa ammatillista opettajankoulutusta koskeva laki (452/1996), jonka mukaan ammatillista opettajankoulutusta antavat viisi ammattikorkeakoulujen yhteydessä toimivaa ammatillista opettajakorkeakoulua Helsingissä, Hämeenlinnassa, Jyväskylässä, Oulussa ja Tampereella. Ruotsinkielinen koulutus järjestetään Åbo Akademin kasvatustieteiden tiedekunnassa.

Opintoihin kuuluu kasvatustieteellisiä perusopintoja, ammattipedagogisia opintoja, opetusharjoittelua sekä muita opintoja. Opintojen laajuus on 35 opintoviikkoa.

Opettajankoulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijoille tiedot ja taidot ohjata erilaisten opiskelijoiden oppimista sekä valmiudet kehittää opetusalaansa ottaen huomioon työelämän ja ammattien kehittymisen. Opettajankoulutuksen voi suorittaa päätoimisena opiskeluna, monimuoto-opintoina tai näyttötutkintona.

Ammatillisen opettajankoulutuksen pääsyvaatimuksena on pääsääntöisesti korkeakoulututkinto sekä kolmen vuoden työkokemus alalta.

Vuosittain on opettajankoulutukseen otettu 950 opiskelijaa ja lisäksi erityisopettaja- ja opinto-ohjaajakoulutukseen 50 opiskelijaa. Ammatillisen koulutuksen opettajatilannetta on kartoitettu opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen ennakointiprojektin yhteydessä. Näiden selvitysten pohjalta v. 2000 lisättiin ammatillisen opettajakoulutuksen opiskelupaikkoja 950:stä 1090:een. Opiskelijamääriä on tarkoitus edelleen nostaa. Kiinnostus opettajan tehtävään on kuitenkin ollut laskussa. Tämän vuoksi on opetusministeriön näkemyksen mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota opettajan ammatin vetovoiman lisäämiseen ja uusiin koulutusjärjestelyihin.

Toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa oli v. 1998 opetushenkilökuntaa yhteensä 12 658.

Opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen ennakointihankkeen selvityksen mukaan opettajista on 13 % (1 645) yli 55-vuotiaita. Yhteisten aineiden opettajista vanhimpiin kuuluvat opinto-ohjauksen, fysiikan ja kemian sekä saksan opettajat. Ammatillisten opintojen opettajista ikääntynein opetushenkilökunta työskentelee tekniikan ja liikenteen koulutusalailla. Heistä 16,5 % (511) on vähintään 55-vuotiaita. Opintoaloittain tarkasteltuna eniten yli 55-vuotiaita opettajia on metsäalalla, merenkulku- alalla, kone- ja metallitekniikassa, autoalalla, rakennusalailla sekä paperiteollisuuden alalla.

Ammatillisten oppilaitosten opettajista 76 % täyttää kaikilta osin säädetyt kelpoisuusvaatimukset. Suurimmat puutteet liittyvät pedagogisiin opintoihin, jotka puuttuvat 12 %:lta, ja 9 %:lla tutkinnon taso ei ole riittävä. Koulutusaloittain tarkasteltuna eniten kelpoisuutta vailla olevia opettajia on kaupan ja hallinnon alalla sekä kulttuurialalla, jossa kelpoisuutta vailla on opettajista 34 %.

Ammatillisen opettajankoulutuksen valinnoissa on opetusministeriön mukaan tarkoitus painottaa ikä- ja kelpoisuustilanteen johdosta ongelmallisia koulutusaloja, ikääntymisen osalta erityisesti tekniikkaa ja liikennettä sekä puuttuvan kelpoisuuden osalta kaupan ja hallinnon alaa.

Opettajien täydennyskoulutuksen kehittämissuunnitelmat ja resurssit

Opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen ennakointihankkeen sekä Opetushallituksen suorittaman opettajien täydennyskoulutuksen arvioinnin perusteella ammatillisen täydennyskoulutuksen tärkeimmiksi tarvealueiksi muodostuivat yhteydet työelämään, ala- ja ainekohtaiset tiedot, tietotekniikka- ja tietoliikennevalmiudet, oppilaitoksen sisäinen yhteistyö, aine- ja alakohtainen opetussuunnitelma ja opiskelija-arviointi.

Valtion talousarviossa on osoitettu vuosittain määräraha opetustoimen henkilöstökoulutukseen. Määrärahan suuruus on ollut v. 1999 ja 2000 kumpanakin 45,55 Mmk. Määrärahasta on v. 2000 osoitettu 6 Mmk erityisesti työssäoppimisjaksoihin liittyvään opettajien ja työpaikkakouluttajien kouluttamiseen.

Opetusministeriö on vahvistanut koulutuksen ja tutkimuksen tietostrategian vuosille 2000—2004. Uudella strategiakaudella asetetaan opetushenkilöstön kouluttaminen ja kehittäminen erityisasemaan. Tavoitteena on, että yli puolella kaikista opetustoimen henkilöistä on hyvät valmiudet tietoa ja viestintätekniikan pedagogiseen hyödyntämiseen ja lisäksi huomattavalla osalla opettajista vähintään perusvalmiudet.

Opetushenkilöstön lisä- ja täydennyskoulutus toteutetaan pääosin kansallisella rahoituksella. Yleisperiaate on, että koulutuksen järjestäjä ja opettaja huolehtivat itse osaamisen ylläpidosta. Ammatillisen koulutuksen uudistukset, opetushenkilökunnan ikärakenne, tietotekniikan kehitys sekä elinkeino- ja muun työelämän muutos korostavat uusia opettajien, työpaikkaohjaajien ja koulutuksen järjestäjien osaamistarpeita ja lisäkoulutusohjelmien kiireellisyyttä. Näistä syistä lisäkoulutusohjelmien riittävä volyymi ja nopea toteutus vaativat tuekseen myös ESR-rahoitusta. Opetusministeriön toimialalla on tarkoitus osoittaa tavoite 3 -ohjelmassa toimikaudella 2000—2006 ammatillisesti suuntautuneen opetushenkilöstön koulutukseen vuosittain 32,6 Mmk sekä työssäoppimisen tukeen vuosittain 21,0 Mmk. Edellä mainittu ESR-rahoitus sisältää kansallisen rahoituksen, ESR-osuuden ja kunnan rahoituksen.

Ammatillisen opetuksen kehittäminen

Ammatilliset tutkinnot uudistetaan syksyyn 2001 mennessä, ja niistä tulee laajuudeltaan kolmivuotisia. Tutkintojen määrä oli uudistuksen alkaessa 76. Vuonna 2001 se tulee olemaan 51. Uudistetut tutkinnot tuottavat kahdenlaisia valmiuksia. Ensimmäkin se antaa laaja-alaiset valmiudet alan eri tehtäviin. Toisaalta se antaa valmiudet jollekin tutkinnon osa-alueelle, joka vaatii erikoistuneempaa osaamista. Kaikki tutkinnot tuottavat yleisen jatko-opintokelpoisuuden yliopistoon ja ammattikorkeakouluun. Lisäksi tutkinto antaa valmiudet elinikäiseen oppimiseen. Opiskelija voi myös sisällyttää tutkintoonsa lukio-opintoja ja parantaa näin jatko-opintovalmiuksiaan.

Valtioneuvosto antoi helmikuussa 1999 päätöksen tutkintojen rakenteesta ja yhteisistä opinnoista ammatillisessa peruskoulutuksessa. Päätöksen mukaan 120 opintoviikon laajuiset perustutkinnot rakentuvat 90 opintoviikon ammatillisista opinnoista ml. työssäoppiminen, 20 opintoviikon yhteisistä opinnoista ja 10 opintoviikon vapaasti valittavista opinnoista. Osa yhteisistä aineista on valinnaisia, ja ammatillisiin opintoihin voi sisältyä valinnaisuutta. Valinnaisuuden rajat määritellään tutkintokohtaisesti opetussuunnitelmien perusteissa, jotka vahvistaa Opetushallitus. Valinnaisuuden toteutuminen on kuitenkin riippuvainen koulutuksen järjestäjän tai järjestäjien tarjoamasta kursivalikoimasta.

Koulutuksen työelämävastaavuuden parantamiseksi kaikkiin uudistettaviin perustutkintoihin liitetään vähintään 20 opintoviikon laajuinen opiskelu työpaikoilla. Mikäli tämän jakson järjestäminen

työpaikalla ei ole mahdollista poikkeustapauksessa erittäin painavista syistä, voidaan työssäoppiminen toteuttaa oppilaitoksen harjoitusyksikössä tai vastaavin järjestelyin. Työssäoppiminen sisällytetään alkavaan koulutukseen asteittain v. 1998—2001. Kertomusvuonna tämä on ollut vielä melko rajoitettua.

Uudistuksen tueksi on kehitetty työssäoppimisen tukiohjelma vuosille 1999—2004. Ohjelmassa kehitetään ja toteutetaan tietopalvelun, työpaikkahajaajien ja opettajien koulutusta sekä pilottiprojekteja. Ammatilliset opettajankoulutuslaitokset kehittävät työssäoppimisen ohjaukseen liittyvää opettajankoulutusta.

Ammatillisen koulutuksen keskeinen uudistus on myös koulutukseen ja uudistettaviin tutkintoihin liitettävät näytöt, joilla osoitetaan opintojen tavoitteiden saavuttaminen. Näytöt suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä elinkeino- ja muun työelämän kanssa. Kertomusvuoden lopulla valittiin ensimmäiset pilotit, joiden avulla kehitetään malleja näyttöjen organisointiin, toteutukseen, opiskelijoiden ohjaus- ja tukipalveluihin, opettajien ja työelämän edustajien koulutukseen sekä kansallisten näyttöaineistojen valmisteluun.

Koulutuksen ja tutkimuksen vuosia 1999—2004 koskevan kehittämissuunnitelman mukaan tavoitteena on, että 10 000 opettajaa osallistuu keskimäärin neljän opintoviikon laajuiseen ja 20 000 työpaikkahajaajaa keskimäärin kahden opintoviikon laajuiseen työssäoppimiseen liittyvään koulutukseen. Työssäoppimisen uudistuksen varmistamiseksi pyritään koulutusjärjestelyyn, jossa tulevat työpaikkahajaajat ja opettajat osallistuvat yhteiseen koulutukseen.

Opettajien työskentelyä yhteistyöyrityksissä tuetaan. Tavoitteena on, että v. 2000—2004 yhteensä 2 000 opettajaa osallistuu keskimäärin kahden kuukauden mittaiseen työelämäjaksoon.

Ammatillisen koulutuksen järjestäminen

Ammatillisen koulutuksen säätelyjärjestelmä uudistettiin vuoden 1999 alusta voimaan tulleen koulutuksen kokonaisuudistuksen yhteydessä mm. siten, että oppilaitoskohtaisesta säätelystä luovuttiin ja siirryttiin koulutuksen järjestäjäkohtaiseen säätelyyn. Tällöin myös oppisopimuskoulutus sisällytettiin järjestämisluamenettelyyn piiriin kuitenkin siten, että oppisopimuskoulutuksena järjestettävässä ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskelijoiden enimmäismääriä ei säädellä. Opetusministeriö on uudistanut ammatillisen koulutuksen järjestämisluvavuoden 1999 alusta lukien vastaamaan uutta ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöä.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjiä oli kertomusvuonna yhteensä 227, joista kuntia 51, kuntayhtymiä 107 ja yksityisiä 68. Valtio ylläpitää viittä ammatillista erityisoppilaitosta sekä Saamelaisalueen koulutuskeskusta.

Järjestämisluvuissa opetusministeriö on määrännyt ammatillisen koulutuksen järjestäjille mm. toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen vuosiopiskelijamäärän ja koulutusalat, joilla koulutusta voidaan järjestää. Luvan puitteissa koulutuksen järjestäjä päättää vuosittaisesta aloituspaikkamäärästä, kohtentaa koulutustarjonnan luvassa määriteltujen alojen rajoissa eri tutkintoihin johtavaan koulutukseen ja sijoittaa koulutustarjonnan tarkoituksenmukaisesti oppilaitoksiinsa.

Järjestämisluamenettelyn uudistamisen tavoitteena on ollut lisätä koulutusjärjestelmän reagointiherkkyttä koulutustarpeessa tapahtuviin muutoksiin ja lisätä muutenkin joustavuutta ja tehokkuutta koulutuksen järjestelyissä. Samalla kun koulutuksen järjestämistä ennalta määritteleviä säädöksiä on kevennetty ja koulutuksen järjestäjän mahdollisuutta toteuttaa tarkoituksenmukaisia ratkaisuja paikallisella tasolla on lisätty, korostuu opetusministeriön mukaan keskushallinnon ohjaavan roolin tärkeys. Hyvin järjestetyllä ja systemaattisella arvioinnilla voidaan edistää lakien tarkoituksen toteutumista.

Opetusministeriö ja Opetushallitus huolehtivat koulutustarpeen ennakoinnista valtakunnallisesti. Mitoitusperusteena on koko peruskoulun päättävälle ikäluokalle tarjottava toisen asteen koulutuspaikka ammatillisessa koulutuksessa tai lukiossa. Määrällisten ja laadullisten koulutustarpeiden ennakoinnissa sekä osaltaan työelämysuhteiden kehittämiseksi opetusministeriön apuna toimii v. 1998 perustettu koulutustoimikuntalaitos, jossa on edustettuna työelämän eri etujärjestöt ja muut sidosryhmät sekä valtionhallinnon eri alat.

Koulutustarjonnan ja -kysynnän kohtaantoa selvitetään eduskunnalle kolmen vuoden kuluessa lain voimaantulosta annettavassa säätelyjärjestelmän uudistamista arvioivassa selonteossa. Työhön kytkeytyy kiinteästi myös edellä kuvattu tilastotutannon kehittämishanke.

Oppisopimuskoulutus

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt oppisopimuskoulutusta koskevan tarkastuksen, joka käsittelee koulutuksen tavoitteet, strategian, rahoituksen ja tulokset (Tarkastuskertomus 2/2000).

Varsinkin alle 20-vuotiaiden, ammatillisista peruskoulutusta vailla olevien nuorten mahdollisuudet päästä oppisopimuskoulutukseen ovat varsin hei-

kot. Nuorten työllistämistuilla tilannetta on voitu jonkin verran parantaa. Ilman näitä tukia alle 20-vuotiaiden osuus oppisopimuskoulutettavista olisi huomattavasti vähäisempi. Niistäkin nuorista, jotka pääsevät oppisopimuskoulutukseen, varsin monilla on jo jonkinlainen ammatillinen peruskoulutus.

Tilanne on tarkastuskertomuksen mukaan paradoksaalinen: ammattioppilaitokset suosivat oppilasvalinnoissa peruskoulusta päässeitä ammattikoulutusta vailla olevia nuoria, kun taas oppisopimuskoulutukseen he eivät juurikaan pääse. Tilanne ei ole omiaan motivoimaan nuoria oppisopimuskoulutukseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa, että toiminta kaipaa selkeitä tulostavoitteita. Kun valtio rahoittaa toimintaa, valtion roolia toiminnan ohjauksessa ja seurannassa tulisi entisestään kehittää. Toiminnan ohjauksen, kehittämisen ja tuloksellisuuden kokonaisvastuukysymykset tulee nostaa entistä selkeämmin esille.

SAK:n koulutusvaliokunnan muistiossa 9/1998 todetaan, että oppisopimusmuotoinen peruskoulutus on laajentunut voimakkaasti, koska siihen on osoitettu lisätukea. SAK on suhtautunut tähän kehitykseen varauksellisesti. Eräillä aloilla kiinteämuotoinen perusammattiopetus puuttuu kokonaan ja oppisopimuskoulutus muodostaa ainoan koulutusväylän alan ammatteihin. Kun koulutuksen määrällinen säättely on poistettu, johtaa em. tavoitteen toteuttaminen väistämättä siihen, että oppisopimuskoulutus laajenee aloille, joissa se ei SAK:n näkemyksen mukaan ole perusteltua (erityisesti työvoimavaltaiset palvelualat). Oppisopimuksella tapahtuvaa ammatillista peruskoulutusta ei tulisi SAK:n mielestä laajentaa aloille, joilla jatkuvasti ilmenee puutteita koulutuksen toteuttamisessa.

Vuonna 1998 sekä ammatillisiin perustutkintoihin että ammattitutkintoihin johtavia oppisopimuksia voitiin solmia ilman määrällisiä kiintiöitä. Vuoden 1999 alusta käytäntöä muutettiin niin, että ammattitutkinnoille asetettiin kiintiöt. Palvelutyönantajien selvityksen mukaan puolet yrityksistä ilmoitti kokeneensa ongelmia oppisopimuksen solmimisessa kiintiöjärjestelmän seurauksena. Erityisesti kaupan alalla sekä hotelli- ja ravintola-alalla, joilla on suurin kysyntä oppisopimuskoulutusta kohtaan, kiintiöjärjestelmä on haitannut oppisopimusten solmimista.

Oppisopimuskoulutuksessa ammattitutkinnot ovat palvelualoilla työssä olevien yleisin tapa hankkia puuttuva todistus ammattitaidosta. Palvelutyönantajien näkemyksen mukaan ammattitutkintoihin johtavalta oppisopimuskoulutukselta tulisi poistaa määrälliset kiintiöt.

Palvelutyönantajien lausunnon mukaan oppisopimuskoulutus ja ammattitutkintojen suorittaminen näyttökokeella ovat tärkeä osa ammattitutkin-tojärjestelmää. Oppisopimuskoulutus reagoi nopeasti yhteiskunnan ja työelämän muuttuviin vaatimuksiin, koska se on 80-prosenttisesti työpaikalla tapahtuvaa oppimista. Ammattitutkintojen suorittaminen näyttökokeella on myös hyvin työelämäläheinen tapa osoittaa ammatillinen pätevyys. Oppisopimuskoulutus on tärkeä koulutusväylä ammattitaitoisen henkilöstön saamiseksi yksityisten palvelualojen yrityksiin. Selvitysajankohtana keväällä 1999 n. 40 % palveluyrityksistä oli solminut tai aikoi solmia oppisopimuksia vuosien 1998 ja 1999 aikana. Kaikista palveluyritysten solmimista oppisopimuksista 41 % johti ammattitutkintoon, 27 % ammatilliseen perustutkintoon ja 13 % erikoisammattitutkintoon.

Oppisopimuskoulutus on toteutettu pääosin 35—37 viikkotunnin työmäärällä. Yli 75 %:lla yrityksistä oppisopimukseen liittyvä viikoittainen työtuntimäärä on korkeampi kuin osa-aikaisen työsuhteen työtuntimäärä (30 tuntia/viikko). Oppisopimuksia on jonkin verran solmittu myös alle 30 viikkotunnin työmäärällä eli osa-aikatyötä tekeville, vaikkei se olisi opetusministeriön tulkinnan mukaan mahdollista.

Koulutustarveselvitys vahvistaa, että palvelualoilla on tarvetta myös osa-aikaisten oppisopimuskoulutukselle. Palvelutyönantajien näkemyksen mukaan oppisopimuskoulutus tulee tehdä mahdolliseksi myös osa-aikatyössä. Tämän lisäksi on syytä harkita ammattikorkeakoulututkinnon suorittamismahdollisuuksia oppisopimuskoulutuksena käytännön taitojen lisäämiseksi.

Työssäoppimiskokeilu

Opetushallitus käynnisti ensimmäiset työssäoppimisen pilottihankkeet v. 1997. Pilottikokeiluissa kartoitettiin työssäoppimisen edellyttämiä valmiuksia ja resursseja, kehitettiin verkottumista ja yhteistyömuotoja sekä tuotettiin materiaalia työssäoppimisen toteutuksen tueksi. Kokeiluja oli 14. Valintaperusteina olivat työssäoppimisen rakenteiden kehittäminen ja alueellinen kattavuus. Hankkeita tuettiin v. 1997—99 yhteensä n. 2,5 Mmk:n kehittämisrahoituksella. Lisäksi rahoitettiin hankkeisiin liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä.

Pääosa työssäoppimisen pilottihankkeista oli tekniikan ja liikenteen alalla, sosiaali- ja terveysalalla sekä matkailu-, ravitsemis- ja talousalalla. Osa piloteista toteutettiin laajoina alueellisina kehittämishankkeina, joissa tavoitteena oli löytää ja kehittää kaikille aloille soveltuvia välineitä ja toimintata-

poja sekä valmistaa maaperää työssäoppimisen kulttuurille.

Laajin työssäoppimisen kokeiluhanke on ollut EU:n tavoite 3 -ohjelmassa ja tavoite 6 -ohjelmassa toteutettu kokeilu oppilaitosmuotoisen ja työpaikalla tapahtuvan koulutuksen yhdistämisestä. Kokeilu toteutetaan v. 1998—2001. Kokeiluun sisältyy työpaikkakouluttajien ja opettajien koulutusta. Oppilaitoksia on mukana vajaat 70. Opiskelijoita kokeilussa on kertomusvuoden loppuun mennessä ollut n. 1 800 ja työpaikkakouluttajia n. 850. Kokeilun kustannukset ovat 95 Mmk.

Projektien valintaperusteina olivat innovatiivisuus, työelämän tarve tutkinnon kehittämiseen, vaikea työllistyminen tutkinnon jälkeen ja rahoitus suunnitelman realistisuus. Valinnassa otettiin myös huomioon alakohtainen ja alueellinen kattavuus sekä molemmat kieliryhmät.

Kokeilua ei voitu toteuttaa tavoite 6 -alueella samassa laajuudessa kuin muualla maassa, koska kokeiluun ei kaikissa maakunnissa ei voitu osoittaa tavoite 6 -ohjelmasta riittävää rahoitusta. Vuoden 1999 loppuun mennessä saatujen seurantatietojen mukaan kokeilun loppuun saattaneista opiskelijoista on n. 70 % työllistynyt. Opiskelijoista 86 % koki työssäoppimisen vastanneen hyvin tai erittäin hyvin odotuksia. Opiskelijoiden mukaan työssä on parhaiten opittu alan käytäntöjä, omatoimisuutta, yhteistyötaitoja sekä saatu itseluottamusta. Opiskelijoista 90 % arvioi, että yhteistyö työntekijöiden, työpaikkakouluttajien ja opettajan kanssa on sujunut hyvin tai erittäin hyvin.

Kokeilussa mukana olleista yrityksistä n. 80 % oli alle 50 hengen yrityksiä. Yritykset kokivat työssäoppimisen merkittäväksi menetelmäksi uusien työntekijöiden perehdyttämisessä. Noin 75 % yrityksistä ilmoitti sitoutuvansa työssäoppimiseen jatkossakin.

Valtioneuvoston 29.12.1999 hyväksymässä kehittämissuunnitelmassa Koulutus ja tutkimus vuosina 1999—2004 on työssäoppimisen tukiohjelma, joka sisältää työpaikkaohjaajien ja opettajien koulutusta, tiedottamista ja muita työssäoppimisen kehittämistä tukevia hankkeita. Näitä toteutetaan v. 2000—2006 ESR-rahoituksen tuella. Valtion ja ESR:n rahoitus on vuosittain n. 70 Mmk. Tukihankkeet koostuvat tiedotuksesta, työpaikkaohjaajien koulutuksesta, opettajien työelämäjaksoista sekä kokeilu- ja kehittämishankkeista.

Ammatillisen koulutuksen opettajat perehdytään työssäoppimisen järjestämiseen neljän viikon koulutuksella. Tavoitteena on kouluttaa 10 000 opettajaa neljässä vuodessa työssäoppimisen toteuttamiseen.

Koulutustarpeen alueellinen ennakointi

Koulutustarpeen alueellinen ennakointi kuuluu ensisijaisesti koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille. Opetusministeriö, Opetushallitus ja lääninhallitukset tuottavat jatkuvasti tietoa, joka ohjaa ja tukee koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten ennakointityötä.

Etelä-Suomen lääninhallitus

Etelä-Suomen lääninhallitus on saanut opetusministeriöltä ESR-rahoitusta suunnittelemansa ennakointiprojektin toteuttamiseksi. Projekti alkoi 1.5.1999 ja päättyi 31.5.2001. Projektin tavoitteena on kehittää alueellista ammatillisen koulutuksen ennakointijärjestelmää yhteistyössä muiden lääninhallitusten, opetusministeriön, työministeriön, TE-keskusten, maakuntaliittojen ym. yhteistyökumppaneiden kanssa. Opetusministeriön tavoitteena on, että projektissa kehitettävä järjestelmä otetaan käyttöön kaikissa lääninhallituksissa.

Helsingin seutu

Espoon, Helsingin ja Vantaan kaupunkien sivistystoimet ovat toteuttaneet ESR:n ja opetusministeriön osarahoituksella sekä yhteistyössä Opetushallituksen kanssa projektin Ammatillisen koulutuksen määrällisen ja laadullisen koulutustarpeen kartoittaminen Helsingin seudulla. Projektin tavoitteena oli kehittää ammatillisen koulutuksen järjestäjien tueksi alueellinen koulutustarpeiden ennakointimalli, joka ottaisi määrällisten tarpeiden ennakoinnin lisäksi huomioon myös koulutuksen laadullisia tekijöitä.

Espoo, Helsinki ja Vantaa ovat sitoutuneet omista kuntastrategioissaan valtioneuvoston 29.12.1999 hyväksymän Koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaisesti tarjoamaan koko peruskoulun päättävälle ikäluokalle toisen asteen koulutuspaikan. Pääkaupunkiseudulla ikäluokan koko on n. 14 000. Vajaa 60 % pääsee lukiokoulutukseen ja 20 % toisen asteen ammatilliseen koulutukseen. Koko maassa luvut ovat 54 % ja 35 %. Osalle ilman koulutuspaikkaa jääneistä on tarjottu lisäopetusta, mutta vuosittain jää pääkaupunkiseudulla yli tuhat nuorta vaille toisen asteen koulutuspaikkaa. Tilanne huononee edelleen.

Pääkaupunkiseudulla on keväällä 2000 toisen asteen ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja yhteensä 7 640. Aloituspaikkojen lisätarve on väestökehityksen ja työvoimakysynnän vuoksi 2 700. Näistä paikoista Helsingin osuus on 1 600, Espoon 700 ja Vantaan 400.

Laadullisia kehittämistarpeita todettiin 2- tai 3-vuotisen ammatillisen koulutuksen käyneiden osaamisessa olevan erityisesti itseohjautuvuudessa, asiakassuuntautuneisuudessa sekä vastuun ottamisessa omista ja työryhmän tuloksista.

Saaduissa lausunnoissa esitetyjä näkemyksiä
STTK:n mukaan ennakkointiin on panostettu erityisesti aluehallinnon osalta. Koulutustoimikuntien toimenkuvien ennakkointi on kuulunut, mutta tähän ei ole myönnetty tarvittavia resursseja. Järjestelmästä on täysin puuttunut valtakunnallisesti kokoava ja yhteensovittava elin, jossa työmarkkinaosapuolet olisivat mukana, koska asia aivan keskeisesti koskee niitä.

Suomen lähi- ja perushoitajaliiton (SuPer) mukaan alueellinen määrällinen arviointi vaatii edelleen kehittämistä ja tarkistamista. Oppilaitokset määrittelevät liiaksi nuorten koulutushalukkuuden kautta, mitä koulutusohjelmia kussakin oppilaitoksessa on. Esimerkiksi ensihoidon sekä lasten ja nuorten hoidon ja kasvatuksen koulutusohjelmat ovat erittäin suosittuja. Kuitenkin työllistymisen ja työelämän tarpeiden näkökulmasta tarvittaisiin suun- ja hammashoidon sekä vanhustenhuollon koulutusta.

Ongelmana on myös, että koulutus määräytyy liiaksi oppilaitoksessa olevien opettajien osaamisalueen perusteella eikä niinkään työelämässä tarvittavan työvoimatarpeen perusteella.

SuPerin näkemyksen mukaan koulutustarpeen arviointia tulisi kehittää niin, että valtakunnallisesti tarkastellaan tiettyjä erityisaloja ja sovitaan, miten alueellisesti turvataan näiden alojen työvoiman saanti ja koulutuksen laatu. Tämä on tarpeellista esim. suunterveydenhuollon alalla.

Palvelutyönantajien mukaan ennakkointitoimijoina on runsaasti. Eri viranomaisatohot, mm. opetusministeriö, Opetushallitus, lääninhallitukset, TE-keskukset ja kuntien opetusvirastot suorittavat määrällistä ja laadullista ennakkointia. Tämän lisäksi ennakkointia harjoittavat mm. työmarkkinajärjestöt, toimialajärjestöt, Kuntaliitto ja oppilaitokset. Palvelutyönantajat pitävät tärkeänä, että kehitetään keskitetty ennakkointijärjestelmä, joka tuottaa eri koulutusasteittain määrällistä ja laadullista tietoa koulutustarpeista valtakunnallisesti, alueellisesti (läänikohtaisesti) ja toimialakohtaisesti.

Suomen Yrittäjien lausunnon mukaan koulutuksen ennakkointityö nousee tärkeään asemaan koulutusjärjestelmämme reagoitukykyä kehitettäessä. Koulutuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2000—2004 koulutuksen alueellinen kehittäminen liitetään aivan oikein alueen muuhun kehittämi-

seen. Alueiden ennakkointivalmiuksia vahvistetaan kehittämällä ennakkointimenetelmiä ja -välineitä. Tällä hetkellä ongelma on kuitenkin se, että ennakkointia tekevät useat toimijat monella tasolla. Tämä on johtanut käytännössä mm. siihen, että yrittäjät täyttävät kyllästymiseen asti työvoimaa ja sen osaamistarpeita tiedustelevia lomakkeita. Suomen Yrittäjien mukaan nykyistä parempaan tilanteeseen päästäisiin, jos sovittaisiin eri tasoilla työnjaosta ja ennakkointimenetelmistä. Kehittämissuunnitelmassa ei mainita esim. TE-keskusten roolia työvoimatarpeiden ennakkoinnissa, vaikka se on näiden keskusten asetuksella säädetty tehtävä.

Ammatillinen erityisopetus

Ammatillisen erityisopetuksen tavoitteena on opiskelijan henkilökohtaisista tarpeista lähtevän ammatillisen oppimisen ja kasvun turvaaminen. Tavoitteena on, että opiskelija saa sellaisen omien edellytystensä mukaisen ammatillisen pätevyuden, että hänellä on mahdollisuus työllistyä ja menestyä työssä. Tavoitteena on lisäksi antaa yhteiskunnan jäsenenä toimimisen perustietoja ja taitoja sekä elämänhallinnan valmiuksia.

Ammatillisen erityisopetuksen lähtökohtana ovat alakohtaiset opetussuunnitelman perusteet, joiden pohjalta laaditaan opiskelijan henkilökohtaiset opetuksen järjestämistä koskevat suunnitelmat.

Erityisopettajankoulutus

Ammatillisten oppilaitosten erityisopettajien koulutus alkoi Ammatikkoulujen Hämeenlinnan opettajaopistossa v. 1977 ja Ammatikkoulujen Jyväskylän opettajaopistossa v. 1985. Ruotsinkielinen ammatillisten erityisopettajien koulutus aloitettiin v. 1987 Vaasassa Åbo Akademin kasvatustieteellisen tiedekunnan alaisuudessa. Erityisopettajankoulutuksen on saanut n. 700 opettajaa. Kertomusvuonna otettiin Jyväskylän ammatilliseen opettajakorkeakouluun 30 opiskelijaa ammatilliseen erityisopettajakoulutukseen 87 hakijasta ja Hämeenlinnan opettajakorkeakouluun 30 opiskelijaa 125 hakijasta.

Erityispedagogiikka on ammatillisten oppilaitosten opettajien pedagogisessa koulutuksessa vapaaehtoisena. Noin viidesosa valitsee sen opintoihinsa. Erityispedagogisen asiantuntemuksen tarve on lisääntynyt opiskelijoiden oppimisvaikeuksien yleistyessä. Nykyinen koulutus ei vastaa tarvetta.

Ammatillisen erityisopetuksen saatavuus

Ammatillista koulutusta koskevan lain (L 630/98 ja A 811/98) 20 §:n mukaan ministeriö voi määrätä,

että koulutuksen järjestäjän erityisenä koulutustehtävänä on huolehtia erityisopetuksen järjestämisestä, erityisopetuksen yhteydessä annettavasta valmentavasta ja kuntouttavasta opetuksesta ja ohjauksesta sekä opetukseen liittyvästä kehittämis-, ohjaus- ja tukitehtävistä.

Erityisoppilaitosten lisäksi opetusministeriö on antanut erityistehtävän valmentavan ja kuntouttavan opetuksen ja ohjauksen antamiseen myös 17 muulle ammatillisen koulutuksen järjestäjälle.

Ammatillisesta koulutuksesta annettua asetusta muutettiin 9.12.1999 (A 1139/99), jolloin siihen lisättiin vammaisten opiskelijoiden valmentavan ja kuntouttavan opetuksen ja ohjauksen laajuus, tavoitteet ja arvioinnin yleiset perusteet. Opetushallitus on antanut 17.3.2000 vammaisten opiskelijoiden valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta varten opetussuunnitelman perusteet.

Erityistukea tarvitsevien opetusta on ammatillisissa erityisoppilaitoksissa ja kuntien ja kuntayhtymien ja muiden tahojen ylläpitämässä ammatillisissa oppilaitoksissa. Tavallisissa ammatillisissa oppilaitoksissa voi olla erityisryhmiä, mutta suurin osa erityistukea tarvitsevista opiskelijoista on samoissa ryhmissä muiden opiskelijoiden kanssa. Ongelmia tuottaa opetuksen yksilöllistämisen ja oppimisen tukitoimenpiteiden riittämättömyys. Tästä voi olla seurauksena opintojen keskeyttäminen.

Kertomusvuonna maassamme oli 12 ammatillista erityisoppilaitosta ylläpitävää koulutuksen järjestäjää. Syksyllä 1999 niissä opiskeli 3 340 opiskelijaa. Vapaiksi jääneille opiskelijapaikoille voidaan ottaa myös muita kuin vammaisia opiskelijoita. Syksyllä 1999 terveiden opiskelijoiden määrä oli n. 13 % kaikista opiskelijoista.

Ammatillisten erityisoppilaitosten 12 ylläpitäjistä oli yksityisiä kuusi, kuntayhtymän omistuksessa yksi ja loput viisi olivat valtion oppilaitoksia. Valtion ammatillisten erityisoppilaitosten vuotuinen kokonaisopiskelijamäärä on järjestämislupien mukaan enintään 760 opiskelijaa. Opiskelijat ovat kehitysvammaisia, kuulovammaisia, näkövammaisia ja liikuntavammaisia.

Ammatillisissa erityisoppilaitoksissa järjestetään ammatillista peruskoulutusta, jatko-, täydennys- ja uudelleen koulutusta sekä valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta ja ohjausta. Kaikki erityisoppilaitokset ovat valtakunnallisia oppilaitoksia, joten niissä on opiskelijoita koko maasta.

Vaikeasti vammaisten opiskelijoiden osalta ammatillisten erityisoppilaitosten yksikköhintaa korotetaan. Ongelmallista järjestelmässä on se, että vaikean vammaisuuden kriteerit määrittelee kukin oppilaitos itse. (Tarja Männyn väitöskirja: Ammatil-

lisista erityisoppilaitoksista elämään. Jyväskylä 2000).

Opetusministeriö uudisti ammatillisen koulutuksen järjestämisluvut ja niihin sisältyvät koulutustehtävät vuoden 1999 alusta lukien. Kaikilla ammatillisilla erityisoppilaitoksilla on palvelu- ja kehittämiskeskustoiminnasta päätetään nykyisten säännösten mukaan opetusministeriön antamassa koulutuksen järjestämisluvassa. Asetus ammatillisista erityisoppilaitoksista (677/1989) määritteli kehittämistehtävän: "Oppilaitos voi lisäksi ammattikasvatushallituksen luvalla toimia ammatillisen erityisopetuksen sisältöä, opetusmenetelmiä ja oppimateriaalia kehittävänä oppilaitoksena ja antaa asiantuntija-apua muille oppilaitoksille." Kehittämiskeskustoiminnasta ei ole annettu tarkempia ohjeita tai sisältökuvaus. Toiminta on ollut matalaprofilista ja sitä on tehty jokapäiväisen koulutustyön lomassa. Sisäistä asiantuntijuutta on kuitenkin kehitetty jatkuvasti, ja esim. oppimateriaalin tuottaminen on ollut varsin yleistä. Toiminnan vähäisyyttä selittää osaltaan se, ettei erityisoppilaitoksilla ole ollut kehittämiskeskustoimintaan resursseja. Toisaalta yleiset oppilaitokset eivät ole pyytäneet apua kovinkaan aktiivisesti. (Mänty).

Vuosina 1998–2001 ammatilliset erityisoppilaitokset osallistuvat Opetushallituksen valtakunnalliseen erityisopetuksen laadullisen kehittämisen hankkeeseen. Hankkeessa palvelu- ja kehittämiskeskustoiminta on yhtenä ammatillisten erityisoppilaitosten kehittämisasiheena. Tavoitteena on kehittää malleja ja verkostoyhteistyötä siten, että muut ammatilliset oppilaitokset voivat saada asiantuntija-apua erityisoppilaitoksilta. Tämä tukee periaatetta, jonka mukaan mahdollisimman moni erityistukea tarvitseva opiskelija saa ammatillisen koulutuksen yleisen koulutusjärjestelmän piirissä.

Valtioneuvoston hyväksymän kehittämissuunnitelman mukaan v. 1999–2004 laaditaan ammatillisen erityisopetuksen kansallinen strategia.

Ammatillisten erityisoppilaitosten tuloksellisuus
Tarja Mänty on tutkinut väitöskirjassaan, miten ammatilliselle erityisopetukselle asetetut työllistymiseen liittyvät tavoitteet on saavutettu ja miten siirtyä työelämään ja mahdollisimman itsenäiseen asumiseen on onnistunut. Opiskelijoille suunnatulla kyselyllä selvitettiin ammatillisesta erityisopetuksesta valmistuneiden henkilöiden elämäntilannetta. Selvitettiin myös oppilaitosten ja työnantajien näkemyksiä koulutuksen ja työelämän yhteistyöstä.

Tutkimuksen kohteena olivat seitsemästä ammatillisesta erityisoppilaitoksesta v. 1990—93 ja 1995—96 valmistuneet opiskelijat. Vastaukset saatiin 613 entiseltä opiskelijalta. Neljän oppilaitoksen henkilökunnalle lähetettiin v. 1996 kysely kehitysvammaisten opiskelijoiden työllistämiseen ja asuminen järjestämiseen liittyvistä käytännöistä ja kokemuksista. Kyselyyn vastasi 55 henkilöä. Kolmas kysely tehtiin v. 1997 kehitysvammaisten työntekijöiden työnantajille, ja vastauksia saatiin 92 henkilöltä.

Tutkimukseen vastanneista 64 % oli työssä ja 19 % työttömänä. Kehitysvammaisten erityiskouluista valmistuneista työttömänä oli 14 %. Naisista oli työttömänä 16 % ja miehistä 22 %.

Erityisammattikouluissa opiskelleista yli puolet työskenteli perinteisessä suojatyössä työ- tai toimintakeskuksissa ja 40 % työskenteli integroidusti joko avoimilla työmarkkinoilla, avotyössä, työkokeilussa tai työllisyysvaroin palkatussa työssä. Erityisammattikouluista valmistuneista 63 % teki koulutustaan vastaavaa työtä ja 16 % ilmoitti, ettei koulutuksesta ole hyötyä nykyisessä työssä.

Kehitysvammaisten toisen asteen koulutuksessa tuetaan aikuistumista auttamalla opiskelijaa työpäikän ja asunnon hankkimisessa. Kehitysvammaisista noin kolmasosa ilmoitti saaneensa työpaikkansa oppilaitoksen avustuksella, muiden kohdalla tämä osuus oli 10 %. Oppilaitosten henkilökunnan vastausten perusteella työllistämistyö miellettiin kehitysvammaisten koulutuksessa hyvin yksimielisesti oppilaitosten tehtäväksi.

Kehitysvammaisten henkilöiden työnantajista kolme neljäsosaa oli sitä mieltä, että työntekijän nykyinen työ vastaa erittäin hyvin tai ainakin osittain tämän hankkimaa ammatillista koulutusta.

Työnantajista lähes 90 % ajatteli koulutuksesta olevan joko paljon tai ainakin jonkin verran hyötyä työntekijän nykyisen työn kannalta. Työnantajat kokivat siis koulutuksen hyödyn myönteisemmin kuin työntekijät itse. Työntekijöistä 16 % piti saamaansa koulutusta hyödyttömänä, työnantajista vain 5 % ilmoitti, ettei koulutuksesta ole hyötyä. Työnantajista 8 % ei osannut ottaa asiaan kantaa.

Noin puolet tutkimusjoukosta asui tutkimushet-

kellä itsenäisesti ja vajaa kolmannes vanhempiensa luona. Kehitysvammaisista asui itsenäisesti 37 % ja 33 % lapsuudenkodissaan. Suurin osa vastaajista oli tyytyväisiä sekä työhönsä että asumiseensa. Lähes kaikki (96 %) kyselyyn vastanneet henkilöt olivat tyytyväisiä myös opiskeluaikaansa ammatillisessa erityisoppilaitoksessa.

Ruotsinkielinen ammatillinen erityisopetus

Vuonna 1995, jolloin ruotsinkielisen alueen ammatillisten oppilaitosten erityisopetustarpeita kartoitettiin, oli ruotsinkielisiä erityisryhmiä viidessä yleisessä ammatillisessa oppilaitoksessa. Valtaosa ruotsinkielisistä opiskelijoista, joilla on erityisopetustarpeita, opiskelee yleisopetuksen ryhmissä. Kartoituksessa todettiin, että integroidussa erityisopetuksessa resurssit ovat riittämättömät, opettajilta puuttuu aikaa yksilölliseen opetukseen, mukautetusta oppimateriaalista on pulaa, samoin on pulaa tukiopetuksen resursseista. Erityisopettajan tutkinto oli v. 1995 vain kahdella opettajalla.

Lukuvuonna 1998—99 kuusi ruotsinkielistä erityisryhmää aloitti kolmessa oppilaitoksessa koulutuksensa neljään eri tutkintoon. Erityisammattiopettajan tutkinto on n. 20 opettajalla. Näistä 10 toimii ruotsinkielisessä erityisammattioppilaitoksessa (Yrkesträningsskolan i Nykarleby). Muut toimivat muissa ammattioppilaitoksissa pääasiassa Pohjanmaalla. Hyvin moni näistä ei toimi erityisopettajan tehtävissä. Etelä-Suomessa toimii ainoastaan yksi pätevä erityisopettaja.

Uudessakaarlepyyssä toimiva Yrkesträningsskolan i Nykarleby on maan ainoa ruotsinkielisille oppilaille tarkoitettu ammatillinen erityisoppilaitos. Koulu kuuluu Pietarsaaren ammattikoulun yhteyteen ja on kuntayhtymän omistuksessa. Yrkesträningsskolan on asettanut tavoitteeksi, että oppilailla on työpaikka, ennen kuin he pääsevät koulusta. Entiset oppilaat työskentelevät mm. autoromuttamossa sekä kodinhoidon, kaupan ja sairaanhoidon aloilla. Koulu on hajasijoittanut toimintansa kahdeksaan toimipisteeseen vastatakseen erityisammattiopetuksen alueelliseen tarpeeseen. Toimipisteistä kuusi sijaitsee Pohjanmaalla ja kaksi Etelä-Suomessa.

Peruskoulun jälkeinen toisen asteen koulutus on jakautunut yleissivistävään lukioon ja toisen asteen ammatilliseen koulutukseen. Tavoitteena on tarjota kaikille peruskoulun päättävälle koulutuspaikka joko lukiossa tai ammatillisessa koulutuksessa. Ikäluokan kahtiajaon ehkäisemiseksi valtiontilintarkastajat pitävät kannatettavana toimia, joilla ammatillisia opintoja ja lukio-opintoja pyritään lähentämään toisiinsa. Motivoituneet ja menestyvät opiskelijat lisäävät ammatillisen koulutuksen arvostusta ja houkuttelevuutta. Tämä edellyttää myös sitä, että heidän jatko-opintomahdollisuuksiinsa huolehditaan. Valtiontilintarkastajien mielestä ammattikorkeakoulujen pääsykokeiden ei tulisi suosia liian yksipuolisesti lukiokoulutuksen saaneita.

Lukion suosio perustuu valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan osittain siihen, että se antaa 15—16-vuotiaalle nuorelle muutaman vuoden aikaa kasvaa ja selkiyttää tulevaisuuden suunnitelmiaan. Valtiontilintarkastajien mielestä niille nuorille, jotka vielä tarvitsevat harkinta-aikaa tai jotka eivät ole saaneet hakeumaansa koulutuspaikkaa, tulisi perustaa ns. kymppi-luokkia siltä pohjalta, että niistä kehitettäisiin yhteistyössä ammatillisten oppilaitosten kanssa ammattiopintoihin valmentavia luokkia. Tämän voisi liittää myös pajatoimintaan. Varsinkin niistä nuorista, joilla on ollut oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia jo peruskoulussa, tulisi pyrkiä pitämään huolta. Ei riitä, että kaikille on potentiaalisesti olemassa koulutuspaikka toisella asteella, monet tarvitsevat edetäkseen myös erilaisia tukitoimia.

Ammattikorkeakoulujen perustamiseen on suunnattu paljon ammatillisen opetuksen voimavaroja. Monet opettajat ryhtyivät täydentämään opintojaan ja siirtyivät ammattikorkeakouluihin. Nykyisin toisen asteen ammatillista koulutusta uudistetaan ja kehitetään voimakkaasti. Kaikkien koulutusalojen tutkintoihin liitetään vähintään puolen vuoden työssäoppiminen. Valtiontilintarkastajat pitävät uudistusta hyvin merkittävänä ja haasteellisenä, koska kysymys on todella siitä, että osa opinnoista suoritetaan työpaikalla. Tämä muuttaa opettajien tehtäväkuvaa. Epävarmuutta opettajissa aiheuttaa mm. se, että monet heistä ovat menettäneet kosketuksensa työelämäänsä. Hekin tarvitsevat omia harjoittelujaksoja työpaikoilla. Valtiontilintarkastajat pitävät opettajien monipuolista työelämäosaamista tärkeänä opiskelijoiden työssäoppimisen laadun

kannalta ja myös siksi, että epävarmat, identiteettiään etsivät nuoret voisivat arvostaa heitä ammatti-ihmisen malleina.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan voi tuottaa vaikeuksia löytää työssäoppimispaikka kaikille tarvitsijoille. Pienillä paikkakunnilla yritysten määrä ei ehkä riitä, varsinkin kun samoihin yrityksiin voi olla pyrkimässä myös aikuisopiskelijoita tai työvoimakoulutukseen osallistuvia. Saattaa käydä myös niin, että yritykset ottavat mieluummin korkeampien koulutusasteiden opiskelijoita erilaisille harjoittelujaksoille. Tällaisessa tilanteessa tarvitaan valtiontilintarkastajien näkemyksen mukaan oppilaitosten yhteistyötä, niin että opiskelijat olisivat työpaikoissa porrastetusti ja ehkä myös kesäaikana. Tämä vaatisi suuria muutoksia opettajien työaikoihin ja lomajärjestelyihin. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota myös siihen, että normaali työllistyminen voi vaarantua, jos työssäoppijoilla aletaan korvata palkattuja työntekijöitä.

Työssäoppimisen osapuolia ovat opiskelijat, työpaikat ja oppilaitokset. Näiden kaikkien tavoitteet on selvitettävä ja sovitettava yhteen, että toiminta voi häiriöttä kehittyä. Työnjako oppilaitosten ja työpaikkojen välillä on selkeytettävä ja kustannuskysymyksistä sekä työturvallisuuteen liittyvästä vastuusta on sovittava. Työpaikkaohjaajan on tiedettävä koulutuksen tavoitteet ja osallistuttava itse mahdollisuuksien mukaan niiden suunnitteluun. Valtiontilintarkastajat korostavat kuitenkin, että työssäoppimisessa on ennen kaikkea kysymys opiskelijan oppimisesta.

Ammatillisen koulutuksen tavoitteena on vastata työelämän osaamistarpeisiin. Näkökulma siirtyy työelämän tarpeista opiskelijaan, kun on kysymys ammatillisesta erityisopetuksesta. Ammatillisen erityisopetuksen tavoitteena on opiskelijan henkilökohtaisista tarpeista lähtevän ammatillisen oppimisen ja kasvun turvaaminen. Tavoitteena on opiskelijan omien edellytysten mukainen sellainen ammatillinen pätevyys, että hänellä on mahdollisuus työllistyä ja menestyä työssä. Valtiontilintarkastajien mielestä yleensäkin toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa tulisi voida joustaa tavoitteista sellaisten opiskelijoiden kohdalla, joille tutkinnosta suoriutuminen on ilmeisen ylivoimaista. Voitaisiin hyväksyä myös esim. osatutkintoja. Koulun tarkoituksena on antaa valmiuksia elämää varten eikä se saa olla vaatimuksillaan lisäämässä syrjäytymistä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet tarkastuksen maa- ja metsätalousministeriössä 14.4.2000 (kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyyntöissään TE-keskusten palvelutarjonnan yhtenäistämistä ja toiminnan vaikuttavuuden seurantaa ja kehittämistoimia, maatalouden rahoitustukipäätöksiä kertomusvuonna, maatalouden haitallisten vaikutusten vähentämistä vesistöissä ja pohjavesissä, EU:n ympäristötuen takaisinperintään liittyviä syitä, kalatalouden edistämistä sekä hirvikannan säätelyn yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia. Ministeriön tarkastuskäynnillä käsiteltiin ministeriön toimintaa kertomusvuonna, maatalouden sivuelinkeinoja ja luomutuotantoa, hirvivahinkoja ja niiden vähentämistä sekä kalatalouden kehitysnäkymiä.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastaanottanut tarkastusneuvos Asko Valkosalo. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 2.5.2000, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi luomutuotanto, kalatalous ja hirvikannan säätely. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 19.9.2000.

Luomutuotannon kehittäminen

Luonnonmukaisen tuotannon kehittymiselle muodostaa pohjan asiaa koskeva EU:n neuvoston asetetus (ETY 2092/91), joka määrittelee maatalouden luonnonmukaisen tuotantotavan ja luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavin merkinnöin markkinoitavien elintarvikkeiden tuotantotavan sekä näiden pakkausmerkinnät. Kertomusvuonna valmistui yksityiskohtainen, laaja neuvoston asetetus, joka täydensi voimassa olevaa EU-lainsäädäntöä liittämällä luonnonmukaisesti tuotetut eläimet ja eläinperäiset elintarvikkeet sen soveltamisalaan. Yhteisten sääntöjen myötä on toisaalta luotu sisä-

markkinoilla tuottajille tasapuolisen kilpailun edellytykset, toisaalta varmistettu yhtenäisillä säännöillä ja valvontamenettelyillä kuluttajien luottamuksen säilyminen.

Maassamme oli kertomusvuonna luonnonmukaisessa tuotannossa tai siihen siirtymässä 137 000 hehtaaria eli 6 % viljelyksessä olevasta peltoalasta. Ala on moninkertaistunut muutamassa vuodessa. Luomupinta-alasta 35–40 % oli viljalla, ja luomutiloja oli yhteensä 5 200. Luomutuotanto on lähtenyt kehittymään Vaasan seudulla ja Itä-Suomessa. Alueellinen painopiste on kuitenkin muuttumassa, sillä kertomusvuonna eniten luomutiloja ja luomualaa oli Pohjanmaalla, Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla. Pääpaino luomutuotannossa on nykyään kasvitutotteiden tuotannossa, ja kotieläintuotantoon ollaan vasta panostamassa.

Luomuvilja

Kansainvälinen markkinatilanne

Luomutuotteiden myynnin osuus koko elintarvikemyynnistä on eri maissa toistaiseksi vain muutamia prosentteja, mutta markkinat kasvavat useimmissa länsimaissa 20–30 % vuodessa. Luomumarkkinoiden nopeaa kasvua edesauttavat keskustelu ruoan turvallisuudesta ja ruokaskandaalit, ympäristötietoisuus ja eettiset kysymykset.

Euroopan suurimmat luomumarkkinat ovat Saksassa, mutta suurin ja keskimäärin 5 %:n markkinaosuus luomutuotteilla on Itävallassa ja Tanskassa. Nopeinta luomumarkkinoiden kasvu on ollut viime vuosina Isossa-Britanniassa ja Ranskassa. Vastavaa kehitystä on myös Yhdysvalloissa ja Japanissa. EU:n alueelle tuodaan merkittäviä määriä luomutuotteita kolmansista maista, mm. luomuviljaa Australiasta ja Argentiinasta.

Luomuviljan tuotanto Suomessa

Luomuviljojen tuotanto kertomusvuonna (Lähde: Kasvintuotannon tarkastuskeskus ja maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus):

	Sato	Tuotantoala	Osuus koko tuotantoalasta
	milj. kg	1 000 ha	%
Vehnä	5,9	4,2	3,6
Ruis	7,0	4,7	37,9
Kaura	24,2	16,8	4,2
Ohra	11,1	6,4	1,1
Yhteensä	48,2	32,1	2,9

Luumuviljan osuus koko maan vilja-alasta oli kertomusvuonna 3 % ja kokonaissadosta 2,2 %. Luomuviljan satotaso on ollut keskimäärin 30 % pienempi kuin tavanomaisen tuotannon. Viljoista ruus ja kaura soveltuvat parhaiten luomuviljelyyn, mikä näkyy myös viljelyalojen kehityksessä. Kaura on eniten viljelty viljalaji luomussa, mutta rukiissa on luomun osuus suhteellisesti suurin. Ohra on luomuviljelyn kannalta haasteellisin, ja sen viljely-ala kasvaa hitaimmin.

Viljelytekniikka: Luomuviljatilat sijaitsevat pääasiassa Etelä-Suomen ja länsirannikon jäykällä savi- mailla. Kyseisellä alueella useat tilat ovat harjoittaneet jo pitkään tavanomaista yksipuolista viljanviljelyä. Luomuviljelyyn siirtymisessä suurimmat ongelmat ovat maan rakenteen ja viljavuuden parantaminen. Luomuviljan viljelyssä suurimpia ongelmia ovat ravinteiden riittämättömyys sekä rikkakasvien runsastuminen.

Lajikejalostus: Luomuviljelyssä käytetään tavanomaiseen viljelyyn jalostettuja lajikkeita. Tavanomaiseen viljanviljelyyn jalostettujen lajikkeiden soveltuvuutta luomuviljelyyn on testattu 1990-luvulla Maatalouden tutkimuskeskuksessa virallisissa lajikekokeissa.

Siementuotanto: Luonnonmukaisen maataloustuotannon tuotantosaantöjen mukaan on luomuviljelyssä siirryttävä käyttämään luonnonmukaisesti tuotettua lisäysainestoa. Siirtymäkausi kestää vuoteen 2003 asti. Luomuviljan siementuotantoala on kolminkertaistunut vuodesta 1996 kertomusvuoteen. Luomuviljan siementuotannon viljelytarkastuksia tehtiin kertomusvuonna 750 hehtaarilla, mikä laskennallisesti vastaa hyvin tämän hetken luomuviljantuotantoalan kaupallisen siemenen tarvetta. Kasvintuotannon tarkastuskeskus vastaa luomusiementuotannon viljelytarkastuksista sekä tiedottaa eri kasvilajien ja lajikkeiden luomusiemenen saatavuudesta.

Teollinen jatkojalostus

Viljelyaloihin verrattuna markkinoille tuleva luomuviljamäärä on pieni. Luomuviljaa käytetään paljon oman tilan karjanrehuksi ja myydään naapuritaloille. Pieniä ja huonolaatuisia sekä siirtymävai-

heen rinnakkaisviljeltyjä viljaeriä myydään tavanomaisena viljana.

Käyttö elintarviketeollisuudessa: Epävarmuus laadukkaan raaka-aineen jatkuvasta saatavuudesta on jarruttanut elintarviketeollisuuden panostusta luomuun. Sopimustuotanto on vielä vähäistä.

Elintarvikkeeksi luomuviljaa käytetään mylly- ja leipomoteollisuudessa. Eniten käytetään ruista ja kauraa. Myllyjen luomuviljan käyttö oli vuositu- hannen lopussa 6 milj. kg eli 1,3 % myllyjen elintarvikekäytön kokonaismäärästä Suomessa. Luomumallasta ei Suomessa toistaiseksi valmisteta. Tavanomaisen viljan saanti myös katovuosina on turvattu varmuusvarastoinnilla, josta vastaa Huoltovarmuuskeskus. Luomuviljan varmuusvarastoinnista ei tällä hetkellä vastaa mikään tahon.

Luomuviljan laatu: Luomuviljaprojektin toimesta laadittiin luomuviljalle v. 1996 ensimmäisen kerran elintarvikelaadun vähimmäistavoitteet ja laatuhi- noitteluperusteet. Suositusta on päivitetty vuosit- ain. Kotimaisen tavanomaisen viljan laatua seuraa Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen (KTTK) vilja- laboratorion, mutta luomuviljan laatua ei tällä het- kellä tilastoida systemaattisesti. Luomuviljaa käyttä- vän teollisuuden kokemuksien mukaan luomuruus ja -kaura täyttävät pääosin teollisuuden laatuvaati- mukset, mutta laadukkaan luomuvehnan saata- vuus on usein ongelmallista. Epävarmintaa on hy- välaatuisen luomuohtan saanti myllyjen kasvavaan elintarviketekäyttöön.

Luomuviljan hinta: Markkinoilla toteutuneista luomuviljan hinnoista ei ole tilastoja. Luomuviljan hinta ja maksetut luomulisät ovat vaihdelleet pal- jon. Tilanteen sekavuutta kuvaa mm. se, että tällä hetkellä suomalaisesta luomuviljasta maksetaan parempi vientihinta kuin kotimaan markkinoilla.

Käyttö rehuteollisuudessa

Teollinen luomurehun valmistus alkoi tammikuus- sa 2000, ja sitä koskevaa ohjeistusta ollaan kehit- tämässä. Luomurehuviljan tarve kasvaa merkittä- västi, kun luomumaito- ja -lihaketjut saadaan toi- mimaan.

Kauppa ja kulutus

Kuluttajat pitävät luomutuotteita turvallisina, ter- veellisinä ja ravitsevina ja arvostavat luomutuottei- den positiivisia ympäristövaikutuksia ja vähäistä lisäaineiden määrää. Luomutuotteiden ominai- suuksista ovat tärkeitä maku, tuoreus, puhtaus sekä sopivuus aterian raaka-aineeksi. Kehittämistä kai- paavat luomutuotteiden hinta-laatusuhde, säily- vyys sekä houkuttelevuus ja näkyvyys kaupoissa. Luomutuotteiden valvonnan ja kaupan luotetta-

vuus askarruttaa kuluttajia. Päivittäistavarakaupan luomuvälikoimat tunnetaan huonosti.

Kuluttajien kiinnostus luomutuotteita kohtaan on edelleen kasvussa. Tammikuussa 2000 tehdyssä haastattelussa luomutuotteita käyttävistä kuluttajista 18 % ilmoitti käyttävänsä luomutuotteita säännöllisesti ja 54 % satunnaisesti. Kertomusvuoden lokakuussa toteutetussa tutkimuksessa vastaavat luvut olivat 13 % ja 64 %. Kuluttajien kiinnostuksen kasvu näkyy kuitenkin hitaasti ostoissa.

Luomutuotteiden osuus ostoista oli kertomusvuonna:

Tuoteryhmä	Luomun osuus, %
Vihannekset ja juurekset	3,6
Puurohiutaleet	3,5
Jauhot/suurimot/leseet	1,7
Makaronit/spagetit	1,3
Piimät	1,3
Maidot	0,8

Kulutuksen kasvua on rajoittanut luomutuotteiden heikko saatavuus ja suppea tuotevalikoima. Eri luomutuoteryhmiä vertailtaessa viljasta valmistettujen tuotteiden valikoima on kuitenkin parhain. Luomujauhoja ja -hiutaleita löytyy kohtalaisen hyvin. Erilaisia luomuleipiäkin on jo vaihtelevasti tarjolla. Kokonaan puuttuvia tai hyvin vähän tuotteita sisältäviä viljatuoteryhmiä ovat leivonnaiset, keksit, erilaiset snacktuotteet ja valmisruuat. Myös kaupan näkökulmasta luomuviljatuotteiden saatavuus on jo melko hyvä. Luomutuotteiden ongelmia ovat korkeat hinnat sekä puutteellinen markkinointi ja tiedottaminen. Suurkeittiöissä luomutuotteiden käyttö on vielä satunnaista ja kokeiluluonteista. Jotta luomua voisi käyttää hankintakriteerinä, pitäisi laadukkaan raaka-aineen jatkuvan saatavuuden olla turvattu.

Vienti

Suomen luomuvienti on tällä hetkellä pääosin luomuviljan vientiä. Raakaviljan vienti vetää nyt niin hyvin, että ongelmana on se, miten turvataan kotimaisen myllyteollisuuden luomuviljan saanti. Luomuviljaa vietiin v. 1998 yhteensä 1,65 milj. kg, mutta kertomusvuonna jo 7,25 milj. kg. Suurin osa viennistä on kauraa, jota käytetään elintarvikkeeksi.

Luomutuotannon tukeminen

Luonnonmukaista tuotantoa on Suomessa ohjattu valtion toimesta vuodesta 1990 alkaen, jolloin otettiin käyttöön siirtymävaihetuki. Vuodesta 1995 al-

kaen luomutuotantoon siirtymistä sekä luomutuotannon harjoittamista on tuettu EU:n asetuksen (2078/92) mukaisen maatalouden ympäristöohjelman perusteella. Asetus mahdollistaa EU:n vähimmäistasoa tiukemmat kansalliset luomutuotantoehdot tuen saamisen edellytyksenä. Kertomusvuonna vuosittain maksettavan siirtymävaihetuen määrä oli 1 000 mk/ha ja luomutuen 702 mk/ha.

Myös uudella maatalouden ympäristöohjelmakaudella (2000–2006) luonnonmukainen tuotanto on yksi ympäristötuen erityistukimuodoista. Sopimuksen kesto-aika on viisi vuotta ja se tehdään tilan kaikista pelloista. Kotieläimiä sopimus ei koske. Sopimus edellyttää myös ympäristötuen perustoi-
menpiteiden ja valitun lisätoimenpiteen toteuttamista. Luonnonmukaisen tuotannon tavoitteena on ympäristö- ja vesistökuormituksen vähentäminen sekä luomutuotannon kasvattaminen tuotteiden kysyntää vastaavaksi.

Tukea maksetaan viljelijälle, jolla on ollut voimassa luonnonmukaisen tuotantoon siirtymisen tai luonnonmukaisen tuotannon sopimus ja joka noudattaa neuvoston asetuksessa (ETY 2092/91) määritellyjä luonnonmukaisen tuotannon tuotantoehtoja. Tukea maksetaan myös uudelle viljelijälle, joka on ilmoittautunut luonnonmukaisen tuotannon tarkkailujärjestelmään, suorittanut vaadittavan luonnonmukaisen viljelyn koulutuksen ja jolle on suoritettu ensimmäinen tuotantotarkastuskäynti hyväksytysti ja joka noudattaa luonnonmukaisen tuotannon tuotantoehtoja. Vuosittain maksettavan tuen suuruus aloittavilla tiloilla on 875 mk/ha ja luomutuotantoa jo harjoittavilla tiloilla 610 mk/ha koko sopimuskauden ajan.

Luomuviljelijät ovat luomutuen lisäksi oikeutettuja kaikkiin tavanomaistakin maataloutta harjoittavien viljelijöiden saamiin maataloustukiin. Maatilojen kannattavuus on varsin riippuvaista maataloustukipolitiikasta, sillä erilaiset tuotantotuet muodostavat yli puolet tilojen tuloista. Erityisesti luomutuotannon osalta on koettu ongelmalliseksi erilaisten tukiehtojen ristiriitaisuus luomutuotantoehtojen kanssa.

Luomuviljan tuotannon kehittämistarpeet

Maa- ja metsätalousministeriö asetti keväällä 1997 kansallisen viljastrategiaprojektin pohtimaan Suomen viljanviljelyn asemaa ja laatimaan kehittämisohjelman lähivuosille. Toimeksiantonsa mukaisesti projekti laatii erilliset kehittämisohjelmat kaikille Suomessa viljeltäville viljalajeille. Luomu on ollut alusta lähtien mukana kaikissa lajikohtaisissa ohjelmissa. Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmasta löytyvät seuraavat maininnat:

Laatiessaan maatalouden ympäristöohjelmaa hallitus kiinnittää huomiota erityisesti ympäristön kuormitusta vähentäviin toimenpiteisiin, luonnon monimuotoisuuteen, maiseman suojelua ylläpitäviin toimiin sekä eläinten hyvään kohteluun. Luonnonmukaisen tuotannon pitkäjänteinen kehittäminen turvataan ja luomutuotteiden markkinointijärjestelmiä kehitetään.

Luomuviljastrategian tarkoituksena on:

1. asettaa markkinalähtöiset tavoitteet Suomen luomuviljan tuotannon, jatkojalostuksen ja kaupan tasapainoiselle kehittämiselle
2. luoda edellytykset luomuviljaketjun kestäväle ja kannattavalle toiminnalle
3. parantaa yritysten edellytyksiä uusien luomuviljatuotteiden kehittämiseen ja valmistamiseen
4. vahvistaa luomuviljatuotteiden lisäarvoa kuluttajien silmissä

5. hyödyntää Suomen puhtaan maan imagoa luomuviljatuotteiden viennissä

Luomuviljastrategia-työryhmän muistio valmistui 10.4.2000 ja siitä tulee osa syksyllä 2000 julkaitavaa kansallista viljastrategiaohjelmaa. Työryhmän asettama tavoite vuodeksi 2006 on, että luomutuotteiden valmistuksen osuus on keskimäärin 10 % viljatuotteiden valmistuksesta. Luomutuotteiden kotimainen markkinaosuustavoite on 8 %. Viennin tavoitteeksi on asetettu, että luomuviljan ja luomuviljatuotteiden osuus Suomen elintarvikeliikenteestä on 2 % v. 2006 ja että pääosa tästä viennistä on luomujalosteita.

Suomen luomutuotannon vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia kuvaa seuraava nelikenttäanalyysi:

Vahvuudet • luomualan nopea kasvu • Suomessa luomuun soveltuvat olot • kuluttajien kasvava kiinnostus luomutuotteita kohtaan • kansainvälinen standardi • valvottu tuotanto • geenimanipulaatiokiello • julkinen tuki • viljatuotteissa paras luomuvalikoima	Heikkoudet • luomutuotannon kehittymättömyys ja heikko satotaso • luomuraaka-aineen vaihteleva laatu, määrä ja hinta • hajanainen tuotanto ja toimimaton markkinointiketju • tutkimustiedon puute luomun vaikutuksista ja viljelytekniikasta • vähäiset panostukset tuotekehitykseen ja markkinointiin
Mahdollisuudet • kasvavat, kansainväliset markkinat • kuluttajien ympäristö- ja terveystietoisuuden kasvu, kulutustottumusten muutos • markkinoilta puuttuvat tuotteet • markkinaosuuden kasvu • moniarvotuotteet (esim. luomu) • geenimanipulaatiovastaisuus	Uhat • heikko kannattavuus • luotettavuuden menettäminen • tuotteiden huono laatu • julkisen tuen väheneminen • ylitarjonta, kilpailun kiristyminen kansainvälisillä markkinoilla • kuluttajien osto- ja maksuhalukkuuden väheneminen, luomun lisäarvon väheneminen

Valvonta

Luonnonmukaisen tuotannon valvontaan on valmisteltu muutoksia, jotka tulevat vaiheittain voimaan vuoden 2000 aikana. Keskeisintä on varmistaa tuotteiden aitous ja huolehtia valvontajärjestelmän vaatimustenmukaisuudesta sekä laajentaa valvontaa koskemaan myös eläinperäisten elintarvikkeiden maahantuonti. Luomukotieläintuotteiden valvonta siirtyi v. 2000 Luomuliitolta Kasvintuotannon tarkastuskeskukselle.

Markkinoinnin edistäminen

Maa- ja metsätalousministeriö on jatkanut markkinoinnin edellytysten kehittämistä rahoittamalla Finfood-luomuhankkeen toimintaa kertomusvuonna yhteensä 4,3 Mmk:lla. Hankkeen johtoryhmään on koottu tuottajien, kuluttajien, kaupan ja

teollisuuden edustajat, jotta kehittämistoimet mahdollisimman hyvin vastaisivat alalla toimivien asettamia tavoitteita. Finfood-luomuhanke on mm. tehnyt merkittävässä määrin kuluttajatiedotusta ja osaltaan edistänyt luomutuotteiden mainontaa ja menekinedistämistä. Eräs keskeinen keino on ollut viranomaisen luomu-tarkastusmerkin tunnetuksi tekeminen eri yhteyksissä. Ministeriö pyrkii jatkosakin keskittämään luonnonmukaisten tuotteiden markkinoinnin kehittämiseen tarkoitettut varat kyseiseen hankkeeseen.

Luomututkimus

Maa- ja metsätalousministeriö on maataloudellisen tutkimuksen linjauksissaan vuosille 1997–2000 määrittänyt luomututkimuksen kehittämisen yhdeksi painopistealueekseen, jolle tulee osoittaa

erityisrahoitusta. Tämä erityisrahoitus, jolla on pyritty aktivoimaan ja käynnistämään luomualan tarpeita palvelevia tutkimushankkeita ja hankekokoaisuuksia, on koottu vuosittain ministeriön sitomattomista tutkimusmäärärahoista. Vuosina 1997–2000 tämä tutkimuspanostus on kehittynyt seuraavasti:

Vuosi	Mmk
1997	1,39
1998	1,97
1999	2,10
2000	3,55

Vuodelle 2000 osoitettu suuri erityispanostus johtuu laajahkon 3-vuotisen luomututkimusohjelman käynnistämisestä. Sen vuotuinen panostus tulee olemaan 3 Mmk. Luomututkimukseen haetut määrärahat ovat olleet 3–4-kertaisia rahoitusmahdollisuuksiin nähden.

Edellä mainittujen lisäksi maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän valtakunnallisista tutkimus- ja kehittämisvaroista osoitettiin v. 1995–97 vuosittain 1 Mmk tutkimusvaroja luomututkimukseen. Vuodesta 1998 alkaen luomututkimuksen erityisrahoitus on lähes kokonaan siirtynyt yhteistutkimusten ja Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) määrärahoihin. Luomualan kehitystä palvelee

myös suuri osa siitä tutkimuksesta, joka kohdistuu erityisesti ympäristömyötäisen kasvintuotannon, kotieläinhoidon ja tuotantoteknologian kehittämiseen ja joka on huomattavasti em. suoraan luomuun kohdistettua erityispanostusta suurempi.

Mainitun erityisrahoituksen lisäksi ministeriön alaisten maataloudellisten tutkimuslaitosten perusrahoituksesta osa on kohdistunut suoraan luomualan kysymyksiin ja osa välillisesti kohdistuessaan ympäristömyötäisen tuotannon kehittämiseen. Tarkkoja lukuja tästä ei ole kuitenkaan käytettävissä. Erityisrahoituksella käynnistetyt tutkimukset ovat kohdistuneet sekä kasvinviljelyyn, puutarhatalouteen että kotieläintalouteen. Teemat ovat liittyneet mm. rehuntuotantoon, eläinten ruokintaan, rikkakasvien ja tuhoeläinten torjuntaan, muihin viljelyteknologioihin, non food -tuotantoon, tuotteiden laatuksymyksiin, luomutuotejalostuksen ongelmiin ja kulutusmarkkinoihin painottuen kuitenkin tuotantoketjun alkupäähän. Koko tuotantoketju on siten ollut tarkastelun alaisena.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan luomututkimukseen suunnatun rahoituksen vaikutukset ovat nähtävissä vasta pitemmän aikavälin kuluessa. Tutkimus on kuitenkin tuonut välttämätöntä perustietoa ja ainesta luomuneuvonnalle, koulutukselle ja tarkastustoiminnalle.

Luomutuotannon kehittäminen on tärkeää Suomen maaseudun ja maatilatalouden tulevaisuuden kannalta. Luomutuotanto ja luomutuotteiden kysyntä ovat voimakkaassa kasvussa niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa. Luomutuotannon kehittämismahdollisuudet maassamme ovat hyvät. Erityisen tärkeää on hyödyntää Suomen puhtaan maan mainetta luomuviljatuotteiden viennissä. Luomuviljelijät ovat luomutuen lisäksi oikeutettuja kaikkiin tavanomaistakin maataloutta harjoittavien viljelijöiden saamiin maataloustuukiin. Erityisesti luomutuotannon osalta on koettu ongelmalliseksi erilaisten tukiehtojen ristiriitaisuus luomutuotantoehtojen kanssa. On tärkeää, että tukiehtoja näiltä osin selkeytetään.

Valtiontilintarkastajat pitävät perusteltuna luomustrategian valmistelun käynnistämistä. Kesäkuussa 2000 asetetun työryhmän on määrä laatia kuvaus luon-

nonmukaisen elintarviketalouden nykytilasta sekä arvio kysynnän ja tarjonnan kehityksestä ja tuotannon ympäristövaikutuksista vuoden 2000 loppuun mennessä. Ehdotus kehittämistavoitteista ja niihin liittyvistä toimenpiteistä on tarkoitus saada valmiiksi toukokuun 2001 loppuun mennessä. Luomustrategian valmistelu liittyy laajaan elintarviketalouden laatustrategiatyöhön ja samalla maa- ja metsätalousministeriön tavoitteeseen saada maatalouden keskeisille tuotantosunnille omat strategiat. Tärkeää on, että valmistelutyön tuloksista hyötyvät aikanaan sekä luomutuottajat että luomutuotteita käyttävät kuluttajat. Luonnonmukaisen tuotannon kehittämisessä ovat erityisen tärkeitä valvonta, markkinoinnin edistäminen ja luomututkimus. Myös markkinatilanteesta tiedottaminen niin viljelijöille kuin viljan ostajillekin on luomumarkkinoiden kannalta avainasemassa.

Kalatalouden edistäminen

Kalatalouden edistäminen kohteittain

Kalastuksenhoitomaksuvaroja on kertynyt viime vuosina seuraavasti:

	1996	1997	1998	1999
Valtakunnalliset maksut				
Vuosimaksut, kpl	491 064	362 174	342 815	302 600
Vuosimaksut, mk	39 285 116	28 973 899	27 425 350	27 242 957
Viikkomaksut, kpl	—	10 697	15 473	16 400
Viikkomaksut, mk	—	213 940	309 460	410 056
Yhteensä, mk	39 285 116	29 187 839	27 734 810	27 653 013
Pohjoisten kuntien maksut				
Vuosimaksut, kpl	21 377	18 740	—	—
Vuosimaksut, mk	641 292	562 258	—	—
Kaikki yhteensä, mk	39 926 408	29 750 097	27 734 810	27 653 013

Kalastuksenhoitomaksuvarat ohjataan käyttöön valtion talousarviossa momentin 30.41.45 (Kalatalouden edistäminen) kautta. Kalastuslain 90 §:n mukaan valtion talousarvioon on otettava vuosittain kalatalouden edistämiseen määräraha, jonka suuruus vastaa ainakin sitä määrää, mikä kolmen edellisen vuoden aikana kalastuksenhoitomaksun suorittaneiden keskimääräisen lukumäärän perusteella kalastuksenhoitomaksuina kertyisi. Määrära-

haa saadaan käyttää kalastuslain 91 ja 91a §:n perusteella vesialueen omistajille kalavesien käytöstä maksettaviin korvauksiin, kalastusalueoiminnasta, kalastusalan järjestöjen toiminnasta, kalatalouden edistämisestä sekä valtiolle maksun kannosta ja kalastuksenhoitomaksurekisterin pidosta aiheutuvien menojen maksamiseen.

Kalatalouden edistämiseen on osoitettu määrärahoja ja ne on käytetty seuraavasti:

Vuosi	Talousarvio			Käyttö	
	Yhteensä	Pohjoiset kunnat	Muu Suomi	Maa- ja metsätalousministeriö	Järjestöt (1/4) Kalastusalueet (1/4) Edistämistoiminta (1/4) Korvaukset (1/4)
	Mmk				
1996	45,9	0,9	45,0	2,0	43,0
1997	43,3	0,8	42,5	2,0	40,5
1998	41,7	0,7	41,0	2,5	38,5
1999	42,5	0,7	41,9	3,5	38,4

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kalastuksenhoitomaksusuoritusten tuntuva väheneminen vuosi vuodelta on viime aikoina ollut kalatalouden edistämistoiminnan kannalta ongelmallista. Maksusuoritusten väheneminen selittyy pääasiassa 1990-luvulla toteutetuilla kalastuslain muutoksilla, joiden seurauksena maksuvelvollisten joukkoa on kavennettu huomattavasti. Lisäksi nykyisten kalastuksenhoitomaksu- ja viehekalastusmaksujärjestelmien monitahoisuus on osaltaan vähentänyt maksusuoritusten määrää. Tiedotustoiminnan lisäämiseen ja maksujärjestelmien monipuolistamiseen on kiinnitetty entistä enemmän huomiota viime vuosina, mikä näkyy mm. ministeriön kulujen kasvuna.

Kuten kalastuksenhoitomaksusuoritusten määrän laskusta voidaan nähdä, kiristyy tilanne kalatalouden edistämismäärärahojen kohdalla lähivuosina vielä tuntuvasti. Tämä lisää paineita määrärahojen jakosuhteiden muuttamiseen. Kertomusvuoden alusta lukien nostettiin kalastuksenhoitomaksun hintaa kalatalouden edistämiseen osoitettavien määrärahojen vähenemisen estämiseksi. Tämä ei voi olla kuitenkaan ratkaisu jatkossa määrärahojen alenevan kehityksen estämiseksi, sillä maksujen korotus nostaa samalla maksukynnystä kansalaisten keskuudessa. Usein tapahtuvat muutokset vähentävät myös maksuhalukkuutta ja lisäävät tiedotuskustannuksia.

Kalanviljely

Suomessa viljellyn ruokakalan arvo kohosi kertomusvuonna 263 Mmk:aan ja oli 31 Mmk korkeampi kuin edellisenä vuonna. Ruokakalan viljely keskittyy etupäässä merialueille. Lounais-Suomen rannikolla ja saaristossa sekä Ahvenanmaan saaristossa tuotettiin kertomusvuonna ruokakalaa 10 milj. kg. Sisämaassa tuotanto on tästä vain vajaa kolmannes.

Ruokakalan lisäksi kalanviljelylaitoksilla tuotettiin arviolta 70 miljoonaa kalan- ja 300 000 ravunpoikasta. Kirjolohenkoikasten määräksi arvioitiin kertomusvuonna vajaat 24 miljoonaa ja arvoksi 55 Mmk. Poikaset käytettiin istutuksiin tai toimitettiin jatkokasvatukseen. Kirjolohen lisäksi viljeltiin lohen, järvilohen, meritaimenen sekä järvi- ja purotaimenen poikasia. Kalaviljelylaitoksia oli kertomusvuonna toiminnassa yhteensä 627, joista osa oli ns. luonnonravintolammikoita. Ruokakalaa näistä tuotti 257 yritystä ja poikasviljelyä harjoitti 143 laitosta. Muilla laitoksilla oli useampia tuotantosuuntia.

Kalan ja kalatuotteiden tuonti ja vienti

Tärkein tuontimaa on Norja, josta Suomeen tuodaan sekä määrältään että arvoltaan eniten kalaa. Norjasta tuodun tuoreen merilohen ja kirjolohen tuontimäärät ovat kasvaneet tasaisesti 1990-luvulla. Tuoretta merilohta tuotiin kertomusvuonna 6,6 milj. kg. Kirjolohen tuonti oli hyvin pientä edellisiin vuosiin verrattuna. Toiseksi tärkein tuontimaa on Ruotsi. Ruotsista on tuotu erityisesti silli- ja silakka- valmisteita ja -säilykkeitä.

Kalan ja kalatuotteiden tuonti on ollut määrältään ja arvoltaan seuraava v. 1990—99:

Vuosi	Määrä	Arvo ¹
	1 000 kg	1 000 mk
1990	30 713	454 064
1991	31 305	475 641
1992	31 163	491 481
1993	31 945	505 017
1994	42 619	642 279
1995	29 513	485 811
1996	34 838	523 864
1997	38 382	538 433
1998	38 184	616 799
1999	34 360	600 433

¹ Arvo vuoden 1999 hinnoin.

Suomesta ihmisravinnoksi vietävien kalatuotteiden arvo oli kertomusvuonna viidennes vastaavan tuontimäärän arvosta ja määrältään se oli kaksi kolmannesta tuonnista. Kalan kulutus Suomessa on suurta, ja kalataloudessa toimivien suomalaisten yritysten tärkein markkina-alue onkin kotimaa. Tärkeimpiä vientimaita ovat olleet Venäjä, Japani,

Viro ja Ruotsi. Venäjälle on viety pääasiassa pakastettua tai tuoretta silakkaa. Muita vientituotteita ovat olleet mm. kirjolohi sekä kirjolohen ja silakan mätä.

Kalan ja kalatuotteiden vienti on ollut määrältään seuraava v. 1990—99:

Vuosi	Määrä	Arvo ¹
	1 000 kg	1 000 mk
1990	2 797	47 551
1991	1 676	45 613
1992	2 142	71 747
1993	2 157	78 789
1994	6 612	107 953
1995	6 680	102 642
1996	11 215	101 642
1997	18 427	108 897
1998	14 751	94 589
1999	21 491	116 739

¹ Arvo vuoden 1999 hinnoin.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kalataloutemme kannalta suurta tuontimäärää ei voi pitää heikkoutena, sillä vain lohen ja kirjolohen tuonti kilpailevat suoraan vastaavien suomalaisten viljelytuotteiden kanssa. Vientimme epäedullinen hintasuhte suhteessa tuontiin taas kertoo toisaalta vientituotteidemme alhaisesta jalostusasteesta ja toisaalta hinnaltaan edullisen silakan suuresta osuudesta viennissä. Vientiä rajoittaa myös kalanjalostusteollisuusyritysten pieni koko. Venäjällä on suuri markkinapotentiaali, mutta haittana on maan epävakaa taloudellinen tilanne ja markkinatilanteen epävarmuus. Keski-Euroopassa suomalaisten tuotteiden kysyntää haittaa toimitusvarmuuden puute. Muiden kuin em. markkina-alueiden mahdollisuuksia ei ole selvitetty vielä riittävästi.

Ihmisravinnoksi voitaisiin viedä nykyistä enemmän tärkeimpiä talouskaloja, kuten kirjolohta ja silakkaa sekä makean veden kaloja. Viennin edistämistä auttaisivat mm. ammattimainen panostus lisävientimahdollisuuksien etsimiseen, jalostusasteen nosto ja toimintavarmuuden parantaminen.

Ulkomaisen kalajätteen tuonti

Ulkomaisen kalajätteen vienti ja kuljetus Suomen kautta sekä kotimaisen kalajätteen vienti ulkomaille on marginaalista. Ulkomaista kalajätettä tuodaan rehuksi, ja kalajätteen tuonti kilpailee markkinoista teollisuussilakan kanssa. Kalajätettä on tullut Suomeen jo hyvin pitkään ja vaihtelevia määriä pääosin Norjasta. Kalajätteen kokonaistuonti oli enimillään yli 200 milj. kg vuodessa. 1990-luvulla tuonti väheni huomattavasti. Kertomusvuonna Suomeen tuotiin kalajätettä vain 18 milj. kg. Suomessa kalajätteen hinnat ovat vaihdelleet vuosittain

markkinatilanteen mukaan. Kertomusvuoden hinta oli 57—63 p/kg pakastettuna vapaasti rehutehtaal- la. Vuonna 1998 hinta oli 90—96 p/kg, vuoden 1997 hinta oli 105 p/kg.

Ulkomaisen kalajätteen tuonnin määrä ja arvo on ollut v. 1990—99 seuraava:

Vuosi	Määrä	Arvo ¹
	1 000 kg	1 000 mk
1990	33 956	22 861
1991	30 087	19 510
1992	32 016	22 034
1993	14 354	28 338
1994	44 299	36 599
1995	37 263	33 903
1996	52 201	46 185
1997	66 963	67 722
1998	41 426	37 237
1999	17 592	9 506

¹ Arvo vuoden 1999 hinnoin.

Ammattikalastus

Saaliin arvo, ilman arvonlisäveroa, on laskettu ammattikalastajien saamien keskihintojen perusteella. Merialueella ammattikalastajien tärkein saaliskala on silakka. Suurin osa silakasta päätyy rehuksi turkistarhoille. Itämeren silakkakannat näyttävät jonkin verran pienentyneen ja silakan kasvu on hidastunut, joskin kanta-arviot eivät ole täysin yksiselitteisiä. Tällä hetkellä saaliit ovat kuitenkin selvästi suurempia kuin 1970- ja 1980-luvulla. Silakan kalastusta voidaan joutua vähentämään tulevana vuosina 1990-luvun lopun määristä.

Merialueella harjoitetun ammattikalastuksen saaliin määrä ja arvo olivat v. 1999 seuraavat:

Laji	Saalis	Arvo
	1 000 kg	1 000 mk
Silakka	82 237	63 849
Kilohaili	18 886	6 652
Turska	1 569	13 417
Kampela ¹	83	422
Hauki	278	1 936
Muikku	101	891
Siika	1 246	18 583
Lohi	612	10 577
Taimen	103	1 598
Kirjolohi	21	388
Kuore	761	1 671
Lahna	114	357
Säyne	18	31
Särki	143	143
Made	129	1 284
Ahven	821	4 412
Kuha	438	7 752
Muut	145	149
Yhteensä	107 704	134 112

¹ Sisältää 6 tonnia piikkikampela.

Suomen sisävesien ammattikalastuksen tärkein saalislaji on muikku. Muikulle on ominaista kantojen koon voimakas vaihtelu vuodesta toiseen. 1990-luvun alussa kannat olivat heikot, mutta sen jälkeen ne ovat useissa järvissä vahvistuneet ja saaliit ovat kasvaneet.

Sisävesien ammattikalastuksen saalis on koko 1990-luvun ollut alle 5 000 tonnia vuodessa, mikä on vain muutama prosentti merikalastuksen saaliin määrästä. Arvoltaan sisävesikalastuksen saalis on kuitenkin yli 20 % merikalastuksen saaliista, koska se koostuu lähes yksinomaan ihmisravinnoksi käytetystä ja arvostetusta kalasta.

Sisävesien ravinne- ja vierasainekuormitus on pitkään laskenut ja kalakantojen tila ja lisääntymismahdollisuudet ovat lisääntyneet. Monien kalakantojen tila sisävesillä sallisi nykyistä voimakkaamman kalastuksen. Tällaisia lajeja ovat esim. ahven, hauki, lahna, siika, kuore, särki ja made.

Sisävesillä harjoitetun ammattikalastuksen saaliin määrä ja arvo olivat v. 1998 seuraavat:

Laji	Saalis	Saaliin nimellisarvo
	1 000 kg	1 000 mk
Hauki	88	604
Muikku	2 384	23 885
Siika	418	5 753
Lohi	7	118
Taimen	12	173
Kuore	345	542
Lahna	132	438
Särki	655	308
Made	36	391
Ahven	225	1 119
Kuha	67	1 223
Muut	197	118
Yhteensä	4 568	34 673

Ammattikalastuksen ongelmaksi viime vuosina on tullut ammattikunnan ikärakenne. Iäkkäitä kalastajia on paljon, eikä nuorten halukkuus hakea alalle ole suurta. Osaltaan haluttomuuteen vaikuttavat alan epävarma kannattavuus ja työolot aluksilla. Merialueella kalastajien keski-ikä oli kertomusvuoden alussa 49 vuotta ja joka kymmenes kalastaja oli täyttänyt 65 vuotta.

Ongelmana on myös se, että Suomen kalastuslaivaston troolialuskanta on pääosin vanhaa eikä monelta osin vastaa ajan vaatimuksia. Kalastusaluksille on tulossa uusia turvallisuusvaatimuksia, joita alukset eivät useinkaan täytä. Myös hygieniää on edelleen syytä parantaa. Toisaalta rannikko- ja sisävesikalastuksen alukset taas ovat pieniä ja soveltuvat useaan kalastusmuotoon. Ne ovat keski-ikäitään kaikkein uusimpia aluksiamme.

Kolmas ongelma on saaliiden ja hintojen voimakas kausivaihtelu. Se on tyypillistä useimpien kaupallisten kalalajien kalastukselle ja vaikeuttaa kotimaisen kalan kannattavaa keräilyä, jalostusta ja markkinointia. Varsinkin silakankalastus vaihtelee paljon markkinatilanteen mukaan. Siihen heijastuvat mm. turkistarhauksen taantumukset ja Venäjänviennin kehitys. Tärkeimmän sisävesien saaliin, muikun, kannat vaihtelevat myös voimakkaasti, mikä aiheuttaa ongelmia sisävesien ammattikalastukselle.

Ammattikalastuksen keskeiset rakenteelliset ongelmat ja kehittämistarpeet ovat:

- nuorten vähäinen kiinnostus alaa kohtaan
- vanhoja aluksia paljon; erityisesti troolialusten keski-ikä korkea
- puutteet turvallisuutta ja hygieniää koskevien määräysten täyttämässä ja kalankäsittelytekniikan ajanmukaisuudessa
- saaliin kausivaihtelu
- silakankalastuksen voimakas riippuvuus markkinoiden tilasta
- heikko kannattavuus.

Suomen ammattikalastajaliitto ry. on kevätkokouksessaan 30.3.2000 todennut julkilausumassaan mm. seuraavia näkökohtia:

— Ammattikalastuksen paikka yleisessä yhteiskuntakehityksessä ei ole kadettava, kalastajien keski-ikä on korkea ja hakeutuminen alalle on olematonta, alan kannattavuus on huono ja merikalastuksen alukset ovat vanhoja.

— Suomalainen kala on hyvä raaka-aine, josta voidaan tehdä kevyttä ja terveellistä ruokaa, kuluttajien asenne on myönteinen. Ammattikalastaja ei ole enää vain alkutuottaja vaan elintarvikealan yrittäjä, mutta yhteistyötä eri tahojen välillä tarvitaan.

Virkistyskalastus

Suomessa on vapaa-ajankalastajia runsaat 2 miljoonaa, jos otetaan mukaan kaikki henkilöt, jotka ovat kalastaneet vähintään yhden kerran vuodessa. Näistä 1,5 miljoonaa kalastaa sisävesillä. Vapaa-ajankalastajien määrässä ei näy selvää kehityssuuntaa. Sitä vastoin saalismäärät ovat vähentyneet kymmenen viime vuoden aikana jonkin verran. Vapaa-ajankalastuksen kokonaissaalis v. 1998 oli 48 milj. kg, josta yli 32 milj. kg on kalastettu sisävesiltä. Saalismäärät ovat vähentyneet erityisesti sisävesillä. Tämä johtuu osaksi siitä, että vapaa-ajankalastuksessa tehokkaiden seisovien pyydysten käyttö on vähentynyt.

Vapaa-ajankalastajien saaliin arvo laskettuna ammattikalastajien saamiin keskihintojen mukaisesti on alentunut selvästi kymmenen viime vuoden aikana, ja se oli 320 Mmk v. 1998. Tämä selittyy

suurelta osin kalastajahintojen alenemisella. Tarkasteltaessa vapaa-ajankalastajien saaliin arvoa tai vapaa-ajankalastuksen taloudellista merkitystä on muistettava, että ammattikalastajien kalastajahintojen mukaisesti laskettu saaliin arvo kuvastaa vain osaksi vapaa-ajankalastuksen merkitystä. Lisäksi tulisi ottaa huomioon myös vapaa-ajankalastuksen sosiaalinen merkitys. Vapaa-ajankalastuksen arvotamista selvittämään paraikaa yhteispohjoismaisessa tutkimuksessa. Vapaa-ajankalastajien rapusaaliin arvo oli v. 1998 yhteensä 22 Mmk.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen suorittaman Kuinka Suomi Kalastaa -tutkimuksen tulosten perusteella vapaa-ajankalastajat ovat olleet suhteellisen tyytyväisiä kalastusmahdollisuuksiinsa, saalislajeihin, saaliin käyttökelpoisuuteen, kalastusympäristöön, veden laatuun, kalakantojen hoitoon jne. Tosin, kuten odottaa saattoi, saalismäärät olisivat saaneet olla suuremmat ja saaliskalat kookkaampia. Erityisiä, nopeita toimenpiteitä vaativia epäkohtia ei juurikaan havaittu.

Vapaa-ajan kalastajien saalismääräksi on Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen mukaan laskettu v. 1998 sisävesiltä ja mereltä yhteensä 48 154 tonnia, joten virkistyskalastuksen merkitys Suomessa on suuri. Ammattikalastajien saalis oli 123 393 tonnia. Virkistyskalastajien saaliin arvo 320 Mmk oli kuitenkin selvästi suurempi kuin ammattikalastajien saaliin arvo 192 Mmk, sillä vapaa-ajan kalastajien saaliissa oli enemmän arvokkaita kalalajeja.

Vapaa-ajankalastajien saaliin määrä sisävesi- ja merialueella oli v. 1998 seuraava:

Saalistajit	Sisävesialue	Merialue	Yhteensä
	Saaliin määrä, 1 000 kg		
Ahven	9 245	4 403	13 647
Hauki	7 533	3 764	11 297
Särki	4 707	1 322	6 029
Siika	2 113	926	3 039
Kuha	918	1 765	2 683
Muikku	2 606	34	2 640
Lahna	1 458	1 141	2 599
Taimen	867	338	1 205
Kirjolohi	975	150	1 125
Harjus	328	1	329
Kuore	105	119	224
Merilohi	128	78	207
Järvilohi	87	—	87
Made	643	346	989
Silakka	—	805	805
Kampela	—	475	475
Säyne	158	220	377
Kilohaili	—	15	15
Turska	—	3	3
Muut lajit	242	137	380
Yhteensä	32 114	16 040	48 154
Rapu, kpl	1 781	127 ¹	1 908

¹ Ahvenanmaan ja saariston sisävesistä.

Vapaa-ajankalastajien saalin arvo lajeittain sisävesi- ja merialueella oli v. 1998 seuraava:

Saalislajit	Sisävesialue	Merialue	Yhteensä
	Saaliin arvo, 1 000 mk		
Ahven	45 946	21 881	67 827
Hauki	51 601	25 782	77 383
Särki	2 212	621	2 833
Siika	26 189	11 470	37 659
Kuha	16 686	32 069	48 755
Muikku	26 109	288	26 397
Lahna	4 842	3 787	8 629
Taimen	10 308	4 013	14 321
Kirjolohi	11 405	1 758	13 163
Harjus	4 067	7	4 074
Kuore	165	187	352
Merilohi	1 738	1 061	2 799
Järvilohi	1 172	—	1 172
Made	6 925	3 729	10 654
Silakka	—	1 183	1 183
Kampela	—	1 995	1 995
Säyne	197	274	471
Kilohaili	—	22	22
Turska	—	18	18
Muut lajit	114	65	179
Yhteensä	209 676	110 210	319 886
Rapu	20 482	1 460 ¹	21 942

¹ Ahvenanmaan ja saariston sisävesistä.

Kertomusvuonna perustettiin Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö (SVK). Siihen kuuluvat jäseninä valtakunnalliset vapaa-ajankalastajien liitot, Suomen Kalamiesten Keskusliitto, Suomen Metsästäjä- ja Kalastajaliitto sekä Suomen Urheilukalastajain Liitto.

Keskusjärjestö toteaa valtioneuvoston tarkastajille antamassaan lausunnossa mm., että maa- ja metsätalousministeriö on pyrkinyt edistämään kalastuksenhoitomaksun markkinointia, mutta toimenpiteisiin kalataloudellisten neuvontamäärärahojen jakosuhteiden tarkistamiseksi ja muuttamiseksi se ei ole ryhtynyt. Keskusjärjestön mukaan niukkojen ja tulevaisuudessa yhä pienenevien määrärahojen käyttö edellyttää niiden oikeaa kohdentamista ja tulostavoitteiden asettamista kaikille kalastuksenhoitomaksuvaroja saaville tahoille.

Keskusjärjestön mielestä kalastus ei enää kaupungistumisen ja elinkeinorakenteen muutosten jälkeen ole luonnollinen osa jokapäiväistä elämää, eikä kalastus enää siirry luontaisesti vanhemmilta lapsille. Tämä muutos on näkynyt kalastuksenhoitomaksun lunastaneiden määrän jatkuvana laskuna jo yli 15 vuoden ajan. Uusien aktiivisten kalastajien kasvattaminen vaatii määrätietoista paneutumista ja panostusta vapaa-ajankalastuksen ylläpitoon ja kehittämiseen. Siksi järjestöille jaettavan määrära-

han jakosuhteiden on muutettava paremmin vapaa-ajankalastuksen tarpeet huomioivaksi. Vapaa-ajankalastajien valtakunnalliset järjestöt ovat toistuvasti esittäneet maa- ja metsätalousministeriölle jakosuhteen korjaamista, mutta ministeriö ei ole puutunut asiaan. Keskusjärjestön mielestä jakosuhteen korjaamista kalataloudellisen neuvontatarpeen mukaiseksi ei enää voi lykätä.

Keskusjärjestön mukaan neljäsosa kalastuksenhoitomaksuvaroista jaetaan vesialueiden omistajille korvauksena kalavesien käytöstä pilkkimiseen ja onkimiseen. Vuoden 1997 alusta onkiminen ja pilkkiminen muuttuivat maksuttomiksi yleiskäyttöoikeuksiksi, eikä niistä kerry enää kalastuksenhoitomaksuja. Jakoperusteita tulisi keskusjärjestön mielestä muuttaa niin, että vesialueiden omistajille maksettava korvaus poistettaisiin perusteettomana. Tällöin muihin käyttötarkoituksiin, kuten kalastusalueiden toimintaan, järjestöjen toimintaan ja kalatalouden edistämiseen voitaisiin osoittaa nykyistä enemmän varoja. Samalla kalastuslain 91 §:ää tulisi keskusjärjestön mielestä muuttaa niin, että maa- ja metsätalousministeriö asettaisi kaikille varojen saajille tulostavoitteita, joilla turvattaisiin kalastuksenhoitomaksuvarojen tehokas käyttö.

Keskusjärjestö toteaa lisäksi, että vapaa-ajankalastuksen osuus maa- ja metsätalousministeriössä on muihin kalatalouden alan resursseihin verrattuna vähäinen, eikä sen kehittämiseen ole osoitettu sen aseman mukaisia resursseja. Keskusjärjestö pitää tarpeellisena selvittää vapaa-ajankalastusasioiden siirtämistä ympäristöministeriöön, jotta ne tärkeänä luonnon virkistyskäyttömuotona ja tärkeimpänä kalatalouden osa-alueena tulisivat riittävästi huomioituiksi myös valtion keskushallinnossa.

Kalatalouden Keskusliitto esittää lausunnossaan mm. seuraavaa:

Vuoden 1997 alusta voimaan tullut viehekalastuslaki on aiheuttanut vakavia muutoksia kalatalouden rahoituksessa. Kalatalouden edistämiseen tarkoitettujen ns. valtion kalastuskorttivarojen vuosittainen kertymä on vähentynyt yli 30 %. Kun viehekorttilaki eduskunnassa hyväksyttiin, eduskunta ja myöhemmin myös valtioneuvosto edellyttivät, että kalatalouden määrärahat eivät saa pienentyä. Kalatalouden Keskusliitto edellyttää, että valtioneuvosto ja eduskunta ryhtyvät lausumansa mukaisiin toimiin turvatakseen kalatalouden edistämiseen tarkoitettujen varojen tason. Kalastuskorttivarojen aleneminen on kompensoitava vuoden 2001 budjetissa. Eräänä vaihtoehtona on Kalatalouden Keskusliitto esittänyt kalatalousohjelmassaan, että kalastuskortin hinnaksi asetetaan 100 mk vuo-

nessa ja 50 mk viikossa ja että kalastuskortin olisi velvoitettu lunastamaan jokainen yli 18-vuotias, joka harjoittaa vähäistä laajempaa kalastusta.

Maassamme lunastettiin v. 1997 n. 370 000 valtion kalastuskorttia. Järjestäytyneiden virkistyskalastusjärjestöjen jäsenmäärä on yhteensä n. 90 000, ja se on koko ajan laskussa. Nyt käytössä oleva kalastuskorttivarojen järjestöosuuden jakosuhte noudattelee pääpiirteittäin tätä jakoa, eli virkistyskalastajat ovat saaneet järjestö määrärahasta neljänneksen. Jakosuhteiden muuttamiselle nykyisestä ei ole olemassa perusteluita.

Viehekorttilain vaikutuksesta kalastuskuntien tekemän kalavesien hoitotyön tarve on lisääntynyt. Kalavesille pääsyä ei voida käytännössä säännöstellä luonnonvarojen kestävä käytön periaatteiden mukaisesti, vaan viehelaki sallii käytännössä lähes rajoittamattoman kalastuksen kalastuskuntien vesillä. Lakisääteinen kalavesien hoidon päävastuu on edelleen kalastuskunnilla, ja niiden merkitys on viehelain voimassa olon aikana edelleen korostunut. Viehekortin nojalla kalastavat harrastuskalastajat haluavat saaliikseen mieluummin lohikalaa, jonka istuttaminen on kallista. Pelkkä kalastus elämys ei riitä. Kalastuskunnat istuttavat tällä hetkellä kaloja vesistöihin lähes 30 Mmk:lla vuodessa. Kalastuskunnissa tehtävä työ on pääasiassa talkootyötä, jonka arvo varovaisesti mitaten on 7 Mmk vuodessa.

Kalatalouden Keskusliitto korostaa, että ajatus muuttaa kalanjalostuksen lainsäädäntöä yli EU:n vaatiman lainsäädännön minimitason asettaa kotimaisen kalan ja niistä valmistettavat kalatuotteet (erityisesti kalastajien omatoiminen jalostus) kestävämmään kilpailutilanteeseen ulkomailta tuotavan kalan ja kalatuotteiden kanssa. Keskusliiton mielestä maamme elintarvikelainsäädännön tulee olla harmonisoitu EU:n määrittämään tasoon, ei sen yläpuolelle.

Suomen elinkeinokalatalouden vahvuuksiin Kalatalouden Keskusliitto lukee monipuolisen ja monimuotoisen kalastuksen. Tämä mahdollistaa mm. vuosittain yli 50 kalamarkkinat eri puolilla maatam-

me. Markkinoilla käy — vapaaehtoisesti — yli miljoona asiakasta vuodessa ja markkinoiden merkitys on ansiolähteen lisäksi myös kotimaisen kalan tunnetuksi tekeminen ja markkinointi.

Elinkeinokalatalouden heikkouksiin on luettava koko kalatuoteketjun yrityskulttuurin tila. Markkinoista kilpaillaan edelleen hinnalla eikä laadulla. Koko elinkeinokalatalouden toimivuuden yhtenä vakavana ongelmana on pidettävä kaupan sääntöjen noudattamatta jättämistä. Heikkous on myös moninaisten kalaa ja kalakauppaa koskevien suositusten olemassa olo. Niitä ei noudateta, koska ne eivät ole pakollisia. Esimerkiksi voidaan mainita savustettu kala, jota suositellaan säilytettäväksi alle +3 celsiusasteen lämpötilassa, vaikka asetus määrää lämpötilaksi korkeintaan +8 celsiusastetta.

Suomalaisen kalatalouden heikkouksiksi mainitut kalastajien ja alan yritysten hajanainen sijoittuminen sekä yritysten pienuus ja siitä aiheutuvat kustannukset eivät Kalatalouden Keskusliiton mukaan pidä paikkaansa. Paikallisten yritysten tuotteiden kierto saadaan nopeaksi, laatuun pystytään panostamaan myös helpommin ja kustannukset paikallistasolla pysyvät kurissa.

Runsastuneiden hyljekantojen ammattikalastukselle ja kalankasvatukselle aiheuttamat vahingot ovat erittäin vakavia. Eräiden arvioiden mukaan Suomen kalatalouden pahin häiriötekijä juuri tällä hetkellä on hylje.

Ammattikalastuksen kehittymiselle ja kotimaisen kalan markkinoinnille on erittäin tärkeää, että otetaan käyttöön selkeät kalojen (ja muiden elintarvikkeiden) alkuperämerkinnät sekä kotimaisuusmerkintä. Elintarvikkeiden alkuperämerkintöjen pitää olla luotettavia. On ryhdyttävä toimenpiteisiin elintarvikkeiden valvontaa ja tarkastusta koskevan valtionhallinnon selkeyttämiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriön toimenpiteet

Seuraava nelikenttä on laadittu elinkeinokalatalouden tulevan rakenneohjelman 2000—2006 valmistelun yhteydessä.

Vahvuudet - Suhteellisen laajat kotimarkkinat suuren kulutusasteen ansiosta - Hyvä kalatautilanne - Laaja kotimainen vesiviljelysektori - Kuluttajien myönteiset mielikuvat kalasta ja kala-tuotteista	Heikkoudet - Kannattavuusongelma - Alhainen jalostusaste - Yritysten pienuus ja sijoittuminen alueellisesti hajalleen lisäävät kustannuksia - Tuotantorakenteen yksipuolisuus (silakka ja kirjolohi) - Kotimaisen raaka-aineen saatavuusongelmat - Yrityksosaamisen ja yhteistyön puutteet
Mahdollisuudet - Alan ammattimaistuminen - Laadun parantaminen kalan kilpailukyvyyn kohentami-seksi - Ulkomaisen kysynnän kasvu - Alan sisäisen yhteistyön kehittäminen - Tuotannon monipuolistaminen ja jalostusarvon nostaminen - Kalastukseen liittyvien mielikuvien hyödyntäminen matkailupalveluina - Taloudellisten ympäristönsuojeluratkaisujen kehittämi-nen	Uhat - Kilpailukyvyyn menettäminen suhteessa tuontiin - Vesistöjen tilan tai kalakantojen heikkeneminen - Nuorten haluttomuus tulla alalle - Mielikuvien kääntyminen kalataloutta vastaan

Ministeriö on laatinut ja toteuttanut elinkeinoka-latalouden rakenneohjelman vuosille 1995—99. Uusi elinkeinokalatalouden rakenneohjelma on valmisteltu kaudelle 2000—2006. Seuraavista tau-lukoista ilmenevät vuosien 1995—99 rakenneoh-jelmakaudella elinkeinokalatalouden edistämiseen käytetyt EU-varat kohteittain. Taulukot kattavat tavoite 5a ja 6 -alueet, jotka yhdessä kattavat koko

Suomen. On huomioitava, että esitetyt luvut eivät ole aivan lopullisia sidottujen määrien suhteen. EU-varojen lisäksi elinkeinokalatalouden rakennetu-kiin käytettiin tavoite 6 -alueella kansallisia varoja n. 20 Mmk ja 5b-alueella n. 100 Mmk, minkä lisäksi yksityistä rahoitusta ohjelmissa on vastaavasti 30 Mmk ja 200 Mmk.

Kalatalouden rakenneohjelman toteutuminen 5a-alueella v. 1995—99

Päätökset			
Toimenpidekokonaisuus	Ohjelma	Sidottu	Toteutuminen
	mk		%
Kalastusponnistuksen säätely: M00 III ja M00 IV Laivaston monivuotiset ohjausohjelmat	12 670 000	12 669 700	100
Kalastuslaivaston uusiminen ja nykyaikaistaminen: mm. tuki 44 uuden aluksen rakentamiseen ja tukea 200:lle vanhan kaluston nykyaikaistamishankkeelle	16 010 000	15 561 971	97
Vesiviljely: uuden kapasiteetin luomista ja hygieni- ja ympäristövaatimusten mukaisia parannuksia	16 290 000	16 335 528	100
Suojellut merialueet ja kalakantojen kehittäminen: kalataloudellisia kunnostuksia ja kalojen lisääntymisedellytysten parantamista	3 670 000	3 765 497	103
Kalastussatamien kalusto: Bergön, Klamilan ja Padasjoen satamien rakentaminen ja vanhojen satamien kunnostusta	22 700 000	23 130 155	102
Tuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen: laitosten hygienian parantaminen, jalostuskapasiteetin kasvattaminen	55 330 000	52 197 685	94
Myynninedistäminen: mm. kalan imagon parantaminen, ruokaohjeiden levittäminen, messut, kalamarkkinat	14 300 000	14 221 599	99
Muut toimenpiteet	3 000 000	2 459 118	82
Yhteensä	143 970 000	140 341 253	97

Maksut			
Toimenpidekokonaisuus	Ohjelma	Sidottu	Toteutuminen
	mk		%
Kalastusponnistuksen säätely	12 670 000	12 669 700	100
Kalastuslaivaston uusiminen ja nykyaikaistaminen	16 010 000	12 712 474	79
Vesiviljely	16 290 000	10 153 555	62
Suojellut merialueet ja kalakantojen kehittäminen	3 670 000	1 343 076	37
Kalastussatamien kalusto	22 700 000	9 787 473	43
Tuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen	55 330 000	39 252 539	71
Myynninedistäminen	14 300 000	10 728 137	75
Muut toimenpiteet	3 000 000	1 891 635	63
Yhteensä	143 970 000	98 538 588	68

Kalatalouden rakenneohjelman toteutuminen 6-alueella v. 1995—99

Päätökset			
Toimenpidekokonaisuus	Ohjelma	Sidottu	Toteutuminen
	mk		%
Kalastuslaivaston uusiminen ja nykyaikaistaminen: mm. tuki 14 uuden aluksen rakentamiseen	1 218 000	1 063 353	87
Vesiviljely: uuden kapasiteetin luomista ja hygieni- ja ympäristövaatimusten mukaisia parannuksia	4 182 000	4 080 024	98
Suojellut merialueet ja kalakantojen kehittäminen: kalataloudellisia kunnostuksia ja kalojen lisääntymisedellytysten parantamista	410 000	350 000	85
Kalastussatamien kunto: satamien kunnostusta	7 437 000	7 077 892	95
Tuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen: laitosten hygienian parantaminen, jalostuskapasiteetin kasvattaminen	9 465 000	8 184 109	86
Myynninedistäminen: mm. kalan imagon parantaminen, ruokaohjeiden levittäminen, messut, kalamarkkinat	1 294 000	1 230 839	95
Muut toimenpiteet	594 000	504 613	85
Yhteensä	24 600 000	22 490 829	91
Maksut			
Kalastuslaivaston uusiminen ja nykyaikaistaminen	1 218 000	737 688	61
Vesiviljely	4 182 000	2 623 092	63
Suojellut merialueet ja kalakantojen kehittäminen	410 000	320 964	78
Kalastussatamien kalusto	7 437 000	3 642 190	49
Tuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen	9 465 000	5 541 694	59
Myynninedistäminen	1 294 000	856 356	66
Muut toimenpiteet	594 000	379 624	64
Yhteensä	24 600 000	14 101 607	57

Maamme kalatalouden kehitysnäkymät ovat suhteellisen hyvät. Kalataloudella on mahdollisuuksia ja vahvuuksia, joita tulee voida hyödyntää. Kalatalouden turvana ovat mm. suhteellisen laajat kotimarkkinat lähinnä suuren kulutusasteen ansiosta. Kalatautilanteemme on hyvä, ja kuluttajilla on myönteinen mielikuva kalasta ja kalatuotteista. Virkistyskalastuksen ja kalataloustietoisuuden yleistymisen ovat puolestaan omiaan lisäämään tätä kehityssuuntaa. Kalatalouden vielä

käyttämättöminä mahdollisuuksina voidaan tuoda esille mm. alan ammattimaistuminen, laadun ja jalostusasteen nostaminen, ulkomaisen kysynnän kasvattaminen, tuotannon monipuolistaminen, vesiviljelyn taloudellisten vesiensuojelumenetelmien ja luonnonmukaisen viljelyn kehittäminen sekä virkistyskalastukseen liittyvien mielikuvien hyödyntäminen lisääntyvänä matkailupalvelujen tarjontana.

Valtiontilintarkastajat pitävät kuitenkin maamme ammattikalastuksen kehitysnäkymiä huolestuttavina. Ammattikalastajat ovat iäkkäitä, eikä nuorten halukuus alalle ole riittävää. Kannattavuus alalla on epävarmaa, eivätkä työlöt vanhoilla kalastusaluksilla vastaa ajan vaatimuksia. Myös hylkeet aiheuttavat merkittäviä vahinkoja ammattikalastukselle. Valtiontilintarkastajat pitävät maamme ammattikalastuksen turvaamista ja siihen liittyvien epäkohtien poistamista kiireellisenä tehtävänä.

Virkistyskalastuksen merkitys on Suomessa erittäin suuri, ja sen saaliin arvo selvästi suurempi kuin ammattikalastuksella saadun saaliin arvo. Vapaa-ajankalastuksen asemaan tulee maamme kalatalouspolitiikassa kiinnittää nykyistä enemmän huomiota, kuten valtiontilintarkastajat ovat myös kertomuksessaan vuodelta 1998 esittäneet. Erityisesti tämä koskee määrärahojen jakoperusteita ja vapaa-ajankalastuksen asemaa maaja metsätalousministeriössä.

Hirvikannan säätely

Tiedot hirvikannan ja sen säätelyn yhteiskunnallisista vaikutuksista ovat puutteellisia. Aiheesta on laadittu joitakin osaselvityksiä (metsävahingot, tieliikennevahingot), mutta kustannus-hyötyanalyysiin perustuva kokonais selvitys on tekemättä. Ruotsissa ja Norjassa aihetta on tutkittu perusteellisemmin kahdessa väitöskirjatutkimuksessa v. 1989—90. Suomessa aihetta on selvitetty v. 1990 metsästäjäkunnalle suunnatulla kyselytutkimuksella. Metsästyksen saalisarvoksi saatiin siinä 48 % ja virkistysarvoksi 52 % kokonaisarvosta. Vastaava menetelmä antoi Ruotsissa virkistysarvoksi 60 % ja Norjassa runsaat 60 %.

Hirven arvottamistutkimuksen suunnittelu on käynnistynyt helmikuussa 2000 Metsäntutkimuslaitoksen (Metla) ja Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen (RKTL) tutkijajoukon kesken. Tavoitteena on määritellä hirvikantaan liittyvät yhteiskuntataloudelliset arvot käytettäväksi perustietona hirvikannan säätelyn tavoitteiden asettamiselle.

Metsävahinkojen taloudellinen arvo

Metsäntutkimuslaitoksen v. 1986—94 toteuttaman 8. valtakunnan metsien inventoinnin aineiston perusteella hirvien aiheuttamien taimikkotuhojen arvo oli vuosittain 50—60 Mmk. Tarkastelujaksolla hirvien talvikannaksi arvioitiin 80 000, ja jakson

aikana kaadettiin keskimäärin 47 000 hirveä vuodessa. Yhden hirven vuositasolla aiheuttama metsävahinko oli arvoltaan keskimäärin 700 mk. Maksetut korvaukset olivat 10 Mmk ja kattoivat vajaan viidesosan kustannuksista. Metlan mukaan kertomusvuodelta lasketut korvaukset nousivat jo yli 20 Mmk:n alimetsästyksestä johtuvan hirvikannan kasvun vuoksi. Todellisten metsävahinkojen tarkempi arviointi edellyttäisi Metlan mielestä tutkimusta valtakunnan metsien inventoinnissa käytetyn menetelmän ja vahingonkorvausmenettelyn välisistä eroista.

Liikennevahinkojen taloudellinen arvo

Arviot hirvien tieliikenteelle aiheuttamista kustannuksista on esittänyt Tielaitos. Lukemat eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoisia, koska sekä yksikkökustannukset että laskentatapa ovat muuttuneet paljon vuosien myötä. Lisäksi tieliikenteen keskimääräisten vahinkotilastojen markkamääräisten korvausten käyttö hirvikolareissa on heikosti perusteltua, koska tieliikenteessä korvaussummat perustuvat tilanteeseen, jossa kaksi ajoneuvoa kohtaa, mutta hirvikolarissa maksetaan korvauksia vain kolarin toiselle osapuolelle.

Hirvieläinten aiheuttamia onnettomuuksia tapahtui yleisillä teillä v. 1985, 1990, 1995, 1998 ja 1999 seuraavasti:

	1985	1990	1995	1998	1999
Hirvien aiheuttamat onnettomuudet	1 642	1 408	1 576	2 038	2 815
Kuolemaan johtaneet	4	8	2	11	9
Loukkaantumiseen johtaneet	192	117	155	154	302
Ajoneuvon vahingoittumiseen johtaneet	1 446	1 283	1 419	1 873	2 504
Peurojen aiheuttamat onnettomuudet	742	625	1 281	1 681	1 719
Kuolemaan johtaneet	1	—	—	—	—
Loukkaantumiseen johtaneet	9	4	17	13	10
Ajoneuvon vahingoittumiseen johtaneet	732	621	1 264	1 668	1 709
Kaikki yhteensä	2 384	2 033	2 857	3 719	4 534

Hirvieläinten aiheuttamien liikenneonnettomuuksien kustannukset v. 1990—99:

	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%
Hirvien aiheuttamat onnettomuudet:																				
Kuolemaan johtaneet	68	63	91	67	53	58	46	57	36	29	18	16	47	30	28	20	104	46	85	33
Vammautumiseen johtaneet	22	20	27	20	22	24	21	26	31	25	34	29	42	26	33	24	36	16	54	21
Omaisuuksivahingot	18	17	18	13	16	18	14	17	60	47	65	56	71	44	78	56	88	39	121	46
Yhteensä	108	100	136	100	92	100	80	100	127	100	117	100	160	100	139	100	228	100	261	100
Peurojen aiheuttamat onnettomuudet:																				
Kuolemaan johtaneet	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	9	12	—	—	—	—	—	—
Vammautumiseen johtaneet	0,6	7	1,1	12	1,1	11	2,9	18	2	4	4	6	5	6	4	5	3	4	2	3
Omaisuuksivahingot	7,8	93	8,0	88	9,5	89	12,8	82	46	96	58	94	63	81	66	95	79	96	81	97
Yhteensä	8,4	100	9,1	100	10,7	100	15,6	100	48	100	62	100	78	100	70	100	82	100	83	100

Hirven pyyntiluvat, kaadetut hirvet ja hirvien määrä pyyntikauden jälkeen

Seuraavassa asetelmassa esitetään hirven pyyntilupien ja kaadettujen hirvien määrä sekä hirvien määrä pyyntikauden jälkeen v. 1970—99:

Vuosi	Pyyntiluvat	Kaadetut hirvet	Hirvien määrä pyynnin jälkeen
1970	3 791	3 355	16 900
1971	4 512	4 217	20 300
1972	6 043	5 512	24 900
1973	7 554	6 819	30 500
1974	9 981	9 076	38 800
1975	12 875	12 285	48 300
1976	17 467	16 947	59 200
1977	24 682	24 134	70 000
1978	35 468	34 625	82 000
1979	50 878	48 987	91 800
1980	56 426	53 760	94 800
1981	59 811	56 176	92 800
1982	58 472	54 920	88 400
1983	58 170	55 658	88 900
1984	75 833	68 843	92 000
1985	59 112	54 821	85 400
1986	51 555	48 416	81 600
1987	47 609	45 432	78 000
1988	56 648	53 162	85 500
1989	57 692	53 624	83 300
1990	47 901	45 718	80 700
1991	47 364	45 521	80 000
1992	46 445	44 342	77 000
1993 ¹	48 069	46 967	82 300
1994	40 840	42 924	76 300
1995	26 737	32 487	69 200
1996	20 694	25 817	67 000 ²
1997	17 777	22 836	80 000
1998	22 683	29 871	94 000
1999	38 420	49 038	97 000

Pyyntiluvat

Pienimmillään pyyntilupien määrä oli v. 1970, jolloin hirvikanta oli täysin rauhoitettu Oulun ja Lapin läänissä ja muuallakin maassa oli käytettävissä vain 3 791 pyyntilupaa. Suurimmillaan lupamäärä oli v. 1984 eli 75 833 kpl. Tämän jälkeen lupia myönnettiin vanhan lupajärjestelmän voimassa ollessa 46 000—59 000.

Vuodesta 1993 alkaen toteutettu muutos johti lupamäärien suhteelliseen pienentymiseen aiempaan järjestelmään verrattuna. Alhaisimmillaan lupien määrä oli 17 777 kpl v. 1997. Tästä määrät ovat viime vuosina kasvaneet. Kertomusvuodeksi myönnettiin pyyntilupia 38 420, ja vuodelle 2000 pyyntilupia on myönnetty 50 770.

Kaatomäärät

Vuosien varrella vain muutama prosentti pyyntiluvista on jäänyt käyttämättä. Vuonna 1970, jolloin saalis oli pienimmillään, kaadettiin 3 355 eläintä, joista 11 % oli vasoja. Enimmillään kaatomäärä oli v. 1984 yhteensä 68 843 hirveä. Kaatoprosentti jäi tuolloin keskimääräistä alhaisemmaksi (91 %) ja vasojen osuus oli kohonnut jo 44 %:iin. Vuodesta 1993 lähtien pyyntiluvalla on voinut kaataa joko aikuisen hirven tai kaksi hirvenvasaa, minkä seu-

¹ Kaatolupakäytäntö muuttui v. 1993 siten, että kaksi vasaa vastaa yhtä aikuista hirveä. Tämän vuoksi vuodesta 1993 alkaen kaadettujen hirvien määrä voi ylittää annettujen lupien määrän. Vain Lapissa myönnetään yhä erikseen vasojen pyyntilupia.

² MKJ:n ja riistanhoitopiirien laatimat yhteenvedot vuodesta 1996 alkaen. Sitä aiemmat päälukuarvot on tehnyt RKTL.

rauksena kaatomäärät ovat olleet lupamääriä korkeampia ja vasojen osuudet saaliissa huomattavan korkeita. Vuonna 1997 kaadettiin 17 777 luvalla 22 836 hirveä tai hirvenvasaa ja kertomusvuoden syksyllä 38 420 luvalla 49 038 eläintä. Kertomusvuonna kaadetuista hirsistä 51,4 % oli vasoja. Vuodelle 2000 myönnettyillä 50 770 pyyntiluvalla on tarkoitus kaataa lähes 68 000 hirveä, josta täysikasvuisia pyritään kaatamaan 34 240 ja vasoja 33 360.

Talvikannan määrät

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos on laatinut vuosilta 1973–96 arviot riistanhoitopiirikohtaisten hirsikantojen pääluvusta useampia kohtuullisen vertailukelpoisia menetelmiä käyttäen. Tänä aikana hirsien talvikannan koko oli suurimmillaan talvella 1979–80, jolloin kannan pääluvuksi arvioitiin 94 800 eläintä. Alle 70 000 pään hirsikannan arvioidaan olleen sekä tarkastelujakson alussa ennen talvikautta 1976–77 että talvikausina 1993–96. Kertomusvuoden jälkeiseksi talvikannaksi on arvioitu 97 000 hirveä. RKTL:n vuosittain laatimat hirsikannan päälukuarviot päättyvät talveen 1995–96. Tämän vuoksi hirsikantatiedot ovat perustuneet vuodesta 1996 lukien Metsästäjien keskusjärjestön ja riistanhoitopiirien laatimiin yhteenvedoihin. Hirsikannan rakennetiedot perustuvat edelleen RKTL:n hirsihavaintokorttaineistoon.

Kaadettujen hirsien yhteiskuntataloudellinen arvo

Kaadettujen hirsien ruhoista saatavalla lihalla, taljoilla sekä sarvilla on merkittävä taloudellinen arvo. Lihaa on vuosien 1990–99 hirsisaaliista saatu vuosittain keskimäärin 5,1 milj. kg. Pienimmillään lihamäärä oli v. 1997 (2,9 milj. kg) ja suurimmillaan v. 1993 (6,4 milj. kg).

Hirsisaaliin taloudellinen arvo perustuu seuraaviin oletamuksiin:

Kun oletetaan, että lihan arvo on 30 mk/kg, hirvenlihan vuotuinen arvo on ollut v. 1990–99 keskimäärin 154 Mmk. Taljoja hirsisaaliista saadaan saman verran kuin on saalisyksilöitä, mutta pienitaljaisempien vasojen osuudet ovat huomattavasti vaihdelleet vuosien myötä. Kun taljan arvoksi oletetaan keskimäärin 60 mk, taljojen arvo on ollut vuosittain keskimäärin 2,2 Mmk. Hirsensarvien arvoksi on arvioitu 50 mk/kg. Uroshirven sarvien keskimääräinen paino on 2 kg. Näin sarvien arvo on ollut vuosittain keskimäärin 1,2 Mmk.

Seuraavasta taulukosta ilmenevät hirsien liha-tuotto, saalis-, virkistys- ja kokonaisarvo v. 1990–99:

Vuosi	Lihatuoitto	Saalis- arvo	Virkistys- arvo	Kokonais- arvo
	tonnia	Mmk		
1990	6 329	194	210	404
1991	6 250	192	208	399
1992	6 026	185	200	385
1993	6 357	195	211	406
1994	5 725	176	190	366
1995	4 198	129	139	268
1996	3 328	102	111	213
1997	2 859	88	95	183
1998	3 769	116	125	241
1999	6 261	192	208	400
Yhteensä	51 102	1 569	1 697	3 265
Keski- määrin vuodessa	5 110	157	170	327

Hirvieläinten aiheuttamat vahingot

Hirvieläinten aiheuttamia vahinkoja ja niiden johdosta valtion varoista maksettuja korvauksia oli v. 1990–99:

Vuosi	Maatalous		Metsä		Liikenne		Vahinkojen estäminen	Metsästys- lupien palautta- minen	Yhteensä
	kpl	1 000 mk	kpl	1 000 mk	kpl	1 000 mk			
1990	1 484	5 882	1 122	12 419	363	2 277	850	1 442	22 871
1991	791	3 454	1 170	9 306	324	2 070	604	809	16 244
1992	967	4 237	818	10 681	372	2 432	759	720	18 830
1993 ¹	769	3 618	724	7 083	353	2 203	316	—	13 220
1994	514	2 863	764	5 956	370	2 954	957	—	12 730
1995	391	2 029	629	6 502	351	2 511	987	—	12 028
1996	481	2 672	571	6 093	346	2 951	1 451	—	13 168
1997	322	2 080	600	5 341	403	2 821	1 377	—	11 620
1998	591	3 187	654	6 006	421	2 985	1 186	—	13 363
1999	497	3 882	1 531	7 107	578	3 983	1 030	—	16 002

¹ Vuodesta 1993 lähtien lupamaksut on maksettu jälkikäteen kaadettujen hirsien ja vasojen mukaan, joten lupamaksujen palauttamisia ei enää ole tarvinnut tehdä.

Hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen korvaaminen ja korvausten rahoitus hirvieläinten metsästysmaksuilla v. 1990—99:

Vuosi	Hirvieläinten metsästys- maksutulo: pyyntilupa- maksut + poliisin myyntitulot hirvieläimistä	Hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen korvaaminen ja vahinkojen estäminen	Kertymä
1990	19 817 ¹	22 871	—3 053
1991	19 108	16 244	2 864
1992	17 344	18 829	—1 485
1993	18 275	13 220 ²	5 055
1994	16 299	12 730 ²	3 569
1995	12 680	12 028	652
1996	10 113	13 168	—3 055
1997	9 226	11 620	—2 394
1998	11 523	13 363	—1 840
1999	17 787	16 002	1 785

¹ Tiliviraston ollut metsähallitus tuloutti metsästyslupamaksuja virheellisesti omalle sekalaisten tulojen tililleen 12.30.50.

² Ministeriön tilitoimisto tuloutti osan metsäkeskusten palauttamista hirvivahinkorahoista muille tileille, ei hyvityksenä tilille 30.36.41.

Liikennevakuutuskeskus toteaa lausuntonaan mm. seuraavaa:

Liikennevakuutuskeskus kiinnitti 14.11.1997 maa- ja metsätalousministeriölle lähettämässään kirjelmässä huomiota vuoden 1992 jälkeen syntyneeseen ristiriitaan, jota aiemmin ei ollut todettu, eli hirvieläinonnettomuudet lisääntyivät ja samanaikaisesti ilmoitetut hirvieläinten kannat pienentyivät. Liikennemäärissä ei ollut tapahtunut oleellista muutosta. Keskus ehdotti ministeriölle laaja-alaisen työryhmän kokoamista selvittämään hirvi- ja peurakantojen koon ja alueellisen jakautuman ja tekemään esityksen hirvi- ja peurakannan tarkoituksenmukaisesta suuruudesta ja alueellisesta jakautumisesta sekä muista liikenneturvallisuuksia edistävistä toimenpiteistä. Liikennevakuutuskeskus pitää edelleen tarkoituksenmukaisena työryhmän kokoamista, sillä hirvieläinonnettomuuksia on tieliikenteessä nyt enemmän kuin koskaan aiemmin.

Liikenneministeriön teettämässä tutkimuksessa Hirvikanta, liikenne ja hirvikolarit (Liikenneministeriön julkaisuja 20/2000) on selvitetty mm. hirvikannan ja liikennemäärien sekä hirvikolareiden riippuvuutta. Tutkimuksen johtopäätös on, että kolarimäärien riippuvuutta hirvikannan koosta on huomattavan paljon aliarvioitu. Tutkimuksessa esitetään kolarimäärien ja liikennesuorituksen mukaan-

ottoa alueellisten hirvikanta-arvioiden tekoon. Liikennevakuutuskeskus uskoo, että näin menetellen välttään jatkossa täysin vinoutuneilta kanta-arvioilta. Tutkimus myös osoittaa, että hirvikannan koon sääntelyllä ja kannan painottumisella harvaan liikennöidyille alueille voidaan tehokkaasti vähentää hirvikolareiden määrää.

Hirvivahinkovakuutuksen perusteella kertomusvuonna korvattiin hirvieläinonnettomuuksista aiheutuneita omaisuusvahinkoja 46 Mmk:lla. Lisäksi liikennevakuutuksesta tullaan maksamaan vielä vuoden 2000 puolella korvauksia kertomusvuonna sattuneista henkilövahingoista Liikennevakuutuskeskuksen arvion mukaan 31 Mmk. Yhteensä korvauksia kertomusvuoden hirvieläinvahingoista maksetaan vakuutuksista siten 77 Mmk.

Liikenneministeriö esittää lausuntonaan mm. seuraavaa:

Eläinten ja ajoneuvojen väliset liikenneonnettomuudet ovat voimakkaasti lisääntyneet viime vuosina. Tilastokeskuksen mukaan eläinonnettomuuksissa kuoli vuosittain tienkäyttäjää aiemmin vain muutama, mutta v. 1998 jo 12. Tämä luku on sama kuin tasoristeysonnettomuuksissa vuosittain kuolleiden määrä. Tienkäyttäjien turvallisuuden kannalta ylivoimaisesti tärkein ryhmä ovat yhteenajot hirvien kanssa. Hirvikolareiden määrä on 1990-luvulla kaksinkertaistunut.

Liikenneministeriö teettää parhaillaan tutkimusta hirvikannan, liikenteen ja hirvikolareiden välisistä suhteista. Ensimmäisen väliraportin (Hirvikanta, liikenne ja hirvikolarit, liikenneministeriön julkaisuja 20/2000) mukaisesti näyttää siltä, että kolariin joutuneiden hirvien osuus hirvikannasta on lähes suoraan verrannollinen alueen liikennesuoritetiheyteen.

Hirvionnettomuuksien ehkäisemiseksi on vuosikymmenien kuluessa kokeiltu lukuisia hyvinkin erilaisia menetelmiä. Käytännössä hyödylliseksi on todettu riista-aitojen rakentaminen, alikulku- ja ylikulkuratkaisut eläimille, tienkäyttäjille tarkoitettut automaattiset varoitukset sekä eläinten houkutteleva poistaminen tien läheisyydestä joko järjestämällä ruokinta tai suolan tarjonta riittävän kauan liikenneväylistä. Riista-aitoja kannattaa yleensä rakentaa vain moottoriväylien varten, joten suurin osa tieverkosta jää ilman niitä. Alikulku- ja ylikulkuratkaisut eläimille sekä automaattiset varoitussjärjestelmät ovat erittäin kalliita, ja niitä voidaan rakentaa vain erityistapauksissa. Ruokinta ja suolan tarjonta puolestaan paikkaansa, mutta eivät voi olla yksinomaan tieviranomaisen asia. Ajonopeuksia pudottamalla voitaisiin periaatteessa vaikuttaa hirvionnettomuuksien määrään ja vakavuuteen, mut-

ta laajamittaisesti tätä ei käytännössä voida toteuttaa. Tieliikennettä ei voida nykyisestäään ratkaisevasti vähentää. Liikenneministeriö katsoo, että muita toimia täydentävänä tarvitaan myös tienkäyttäjien valistamista antamalla tietoa mm. hirvionnettomuuksien keskittymisestä aamu- ja iltahämärän aikaan.

Hirvivahinkojen ennalta ehkäiseminen

Keinovalikoima, jolla hirvivahinkoja voidaan ehkäistä ennakolta vilkasliikenteisillä teillä, on runsas. Tavanomaisin esitys ratkaisuksi on vaatimus hirvitiheyksien pienentämisestä yleensä ja erityisesti vilkasliikenteisten valtateiden lähialueilta. Käytännössä hirvivahinkoja kaikkein tehokkaimmin estävä mekaaninen keino on valtateiden varsinen pitkä hirviaita. Aitojen haittapuolena on eläinten luontaisten kulkureittien estyminen kesä- ja talvilaidunten välillä. Mikäli kulku on estetty, hirvet pakkautuvat aitojen läheisyyteen ja aiheuttavat huomattavia paikallisia maa- ja metsätalousvahinkoja.

Näkemäesteiden poistaminen liikenneväylien varrelta sekä riittävän leveät piennaralueet teiden varsilla ovat toinen tehokas keino vähentää hirvikolarialttiutta, mutta ne edellyttäisivät rinnalleen tavallisiin tienkäyttäjiin kohdistuvaa valistusta. Parantunut näkyvyys ei välttämättä auta, ellei autoilija tiedä, miltä hirvi näyttää, miten se käyttäytyy ja miten tielinjalla oleskelevaan hirveen tulisi suhtautua. Todennäköisesti yksi tehokkaimmista hirvikolarien torjuntakeinoista onkin tiellä liikkujien valistaminen ja vaikuttaminen heidän asenteisiinsa.

Suolan tarjoaminen hirville metsäalueilla kyllin kaukana liikennevirrasta on myös hyväksi todettu hirvivahinkojen torjuntakeino, jota lukuisat metsätysseurat rutiininluonteisesti harjoittavat. Tiesuolauksen aiheuttamia riskejä hirvien etsiytyessä suolan houkuttelemina teille voitaisiin myös torjua suolan käyttöä vähentämällä tai vaihtoehtoisia liukaudenestokeinoja kehittämällä. Merkittävä syy lisääntyneisiin hirvikolareihin on hirvitiheyden kasvun ohella liikenteen määrän sekä nopeuden kasvu. Tielaitoksen mukaan hirvionnettomuuksia tapahtui kertomusvuonna 7/100 milj. ajo-km. Ihmishenkiä vaatineista ja vammoja aiheuttaneista kolareista lähes kaikki tapahtui alueella, missä nopeusrajoitukset olivat yli 80 tai 100 km/h.

Moottoriväylien liikenneturvallisuuden kannalta riista-aita on välttämätön. Kun aita on riittävän pitkä ja yhtenäinen, se suojaa tien n. 80-prosenttisesti hirvionnettomuuksilta. Suomeen on rakennettu n. 450 km aitoja, ja niistä suurin osa sijaitsee

Etelä-Suomen alueella säteittäisesti Helsingistä lähtevien teiden varsilla. Nämä aidat estävät onnettomuudet väylillä, mutta ne estävät samalla hirvieläinten liikkumisen niiden perinteisillä reiteillä. Eläimet etsivät uusia reittejä, ja mahdollista on, että onnettomuudet siirtyvät alemmalle tieverkolle. Hämeenlinnan väylän ja Lahdentiien ympärille on jo nyt muodostunut hirvitiheitä väylien eri puolille. Aivan Hämeenlinnan väylän länsipuolelle on syntynyt tiheä hirvipatouma, joka ei aidan vuoksi pääse purkautumaan idän suuntaan. Metsästäjien ilmoittamat hirvien kulkureitit ovat pidentyneet ja suuntautuvat seuraamaan pitkiäkin matkoja hirviaitaa.

Tielaitos katsoo lausunnossaan, että riista-aidat, tienvarsien raivaaminen ja hirvistä varoittaminen tulevat lähitulevaisuudessa edelleen olemaan tärkeimmät tienpitäjän keinot eläinonnettomuuksien torjumisessa. Uudet menetelmät, hirvien alikulut ja automaattiset varoitukset yleistyvät kalliina ratkaisuna hitaasti ja tuovat apua lähinnä paikallisesti. Kun mahdollisuudet vaikuttaa liikennemääriin ja ajonopeuteen ovat myös rajalliset, näkee Tielaitos hirvikannan pienentämisen edelleen tärkeimmäksi keinoksi parantaa liikenneturvallisuutta lähivuosien aikana. Hirvien ohella myös Lounais-Suomen peurojen määrään tulisi kiinnittää huomiota. Huolimatta suurista hirvionnettomuusluvuista Turun, Uudenmaan ja Hämeen tiepiireissä ajetaan vuosittain vielä enemmän kolareita peurojen kanssa.

Hirvikannan määrittelyyn liittyvät ongelmat

Suomessa kehitettiin 1970- ja 1980-luvulla RKTL:n hirvitutkimuksen ja metsästäjäkunnan yhteistyönä kannan pääluvun inventointiin erityyppisiä menetelmiä: lentolaskentaa, maastolaskentaa sekä metsästäjäkunnan syksyllä tekemiin havaintoihin perustuvia kanta-arvioita. Kehittelyssä on ollut kaikkiaan toistakymmentä erityyppistä menetelmää, joista useimpia edelleenkin tavalla tai toisella sovelletaan riistanhoitopiirien ja RKTL:n organisoimissa hirvikannan inventoinneissa.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan erilaisista inventointimenetelmistä saadut kokemukset ovat osoittaneet, ettei mikään yksittäinen menetelmä tuo niin tarkkaa tietoa hirvikannan talvisesta tiheysjakautumasta, että sen pohjalta yksin olisi mahdollista kyllin luotettavasti laatia seuraavan syksyn hirvenkaatosuunnitelmat hirvikannan säätelemiseksi. Parhaat tulokset RKTL:n hirvitutkimus ja riistanhoitopiirit ovat saavuttaneet, kun on käytetty rinnakkain useilla, vuodesta toiseen vertailukelpoisina ylläpidetyillä menetelmillä tuotettuja talvikantatietoja.

Maa- ja metsätalousministeriö on muutaman vuoden ajan antanut RKTL:n tulostavoitteeksi hirvi-seurannan kehittämisen. Tiiviissä yhteistyössä ministeriön kala- ja riistaosaston ja Metsästäjien Keskusjärjestön (MKJ) kanssa tutkimuslaitos on valmistanut suunnitelman pienhelikoptereiden käyttöön perustuvan lentolaskentaseurannan kehittämisestä. Tavoitteena on perustaa maahan kymmenkunta suurta (3 000—5 000 km² kukin) laskenta-alueita, joilla selvitetään hirvikannan tiheys ja rakenne vuosittain. Koska tulokset kertovat laajemminkin hirvikannasta alueiden ympäristössä, niillä saadaan melko kattava ja tarkka tieto kannan tilasta ja kehityksestä. Hanke on käynnistetty laajemmin kertomusvuoden alkutalvella, ja edelleen on käynnissä menetelmän kehittälyvaihe, ennen kuin se asteittain laajennetaan koko maahan.

Keskeisin syy hirvikannan pääluvun arvioinnin vaikeuteen on kannan liikkuvuus. Eläimet eivät ole samoilla sijoillaan vuoden ympäri. Niiden jakautuminen metsästysaikana ja keskellä talvea, jolloin niiden inventointi esim. lentolaskennoilla tai talvisilla maastolaskennoilla olisi yksinkertaisinta, voi olla alueesta riippuen hyvinkin erilainen. Lisäksi eläinten laumaantumistaso on talvella korkeimmillaan. Talvien hirvilaskentojen antama tieto palvelee laajojen alueiden hirtitiheyden arviointia, mutta vaatii rinnalleen tietoa sekä vuodenaikaisliikkuvuuden vaikutuksista että pienipiirteisempää tietoa kannan jakautumisesta syyskaudella, jolloin metsästyksellä poistettavaksi suunnitellut hirvet kaadetaan. RKTL:ssä on valmistumassa laaja hanke hirven elinpiireistä, niiden käytöstä ja hirven liikkuvuudesta. Tavoitteena on tuottaa yleistettävissä olevaa tietoa hirvivahinkojen vähentämisen ja metsästyksen suunnittelun avuksi.

Metsäntutkimuslaitoksen mukaan hirvikannan määrittelyssä ja kestävä metsästyksen suunnittelussa tulisi ottaa tärkeäksi kriteeriksi metsätuhoihin ja metsäluonnon kestävyysliittävät tekijät. Hirtitiheyden määrittäminen vain maapinta-aloille on jo lähtökohtaisesti virheellinen, kun on kyse hirven talvikannasta, joka kuluttaa lähes yksinomaan puuvartista kasvillisuutta. Maan eteläosien rikkonaiset metsäalueet, peltojen suuri osuus ja liikenneongelmat puoltavat suunniteltuja pienempiä keskitiheyksiä. On huomattava, että tiheydet määritellään nykyisin varsin suurille hirvitalousalueille, jopa sadoille tuhansille hehtaareille. Kuitenkin hirvikannan liikkuvuudesta jo käytettävissä olevat tiedot puoltavat pienempiä kannan hoidon yksiköitä. Koska kanta laumaantuu talvella, tulisi paikallisen, metsäaluekohtaisen tuhonkestävyyden ja metsäluonnon monimuotoisuuden suhteen kritee-

riksi määritellä alle 10 hirveä tuhannella hehtaarilla. Siten suositusta koko maapinta-alalle lasketusta 5 hirven keskitiheyden ylärajasta on pidettävä liian korkeana, koska se johtaa usein paikallisiin ylitiehyksiin ja oloissamme vaikeasti vältettävissä oleviin ongelmiin. On huomattava, että pyrittäessä keskimäärin 3 hirven keskitiheyteen maapinta-alalla koko maassa, talvikanta nousisi 90 000 hirveen ja erilaiset vahingot olisivat kohtuuttomia. Kun vahingot pyritään minimoimaan lähes yksinomaan metsästyksellä, puoltavat tutkimukset 2—3 hirven keskitiheyksiä metsäpinta-alalle laskettuna, jolloin koko maan hirvien talvikanta olisi arviolta 50 000—60 000 yksilöä. Metlan mukaan tällöin erilaiset vahingot olisivat verrattain hyvin hallittavissa ja myös hirvikannan tasainen hoito olisi mahdollista.

Metsästäjien Keskusjärjestön mukaan keinot, joilla hirvikanta voitaisiin saada vakiinnutettua, perustuvat luotettavalla seurantamenetelmällä saatun oikeaan tietoon hirvien määrästä, alueellisesta sijoittumisesta, ikärakenteesta, sukupuolten lukusuhteista ja liikkuvuudesta. Näillä tiedoilla onnistuu pyyntilupien oikean määrän myöntäminen sekä alueellinen kohdistaminen oikein. Hirvenmetsästäjät hoitavat lopun, sillä valtakunnallisesti hirvenpyynnin tehokkuus on ollut keskimäärin 98 %. Tärkein kehittämistarve on keskusjärjestön mielestä hirvikannan seurantamenetelmien luotettavuuden parantaminen tieteellisen kritiikin kestäväksi.

Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto (MTK) katsoo, että tavoitellun hirvikannan tulisi olla 3 hirveä tuhannella metsähehtaarilla. Tällaisen kestävä kannan ylläpitäminen on mahdollista parantamalla hirvikantojen seurantaa niin, että kantaa koskevat tiedot saadaan käyttöön jo riittävän aikaisin. Tämä merkitsee sitä, että metsästyskautta edeltäneen talven ja kevään kantatietojen hankintaa tehostetaan ja monipuolistetaan, jotta kannan kaikenlaiset vaihtelut voitaisiin paremmin ennakoita.

MTK pitää erittäin tärkeänä pienhelikopterilaskennan toteuttamista koko maassa, koska tällä menetelmällä saadaan tarkimmin tarvittava viimeisin tieto hirvikannan muutoksista. Järkevä hirvikannan koko on omiaan vähentämään vahinkoja. MTK katsoo kuitenkin, että hirvivahinkojärjestelmän tarvetta kannan pienentäminen ei sinällään poista. Metsästyslain mukaan hirvikannan säätelämiseksi on olemassa erityinen hirvieläinten metsästyskiintiöjärjestelmä. Sen takia maanomistaja ei voi käyttää lain mukaista metsästysoikeuttaan hirvenmetsästyksen osalta, ellei metsästysviranomainen myönnä hirvenkaatolupaa. Metsänomistaja tai vil-

jelijä ei siis voi estää alueellaan hirvivahinkoja metsästämällä haluamallaan tavalla. On kohtuullista, että valtio osallistuu myös hirvivahinkojen korvaamiseen. Valtio rahoittaa korvausjärjestelmää myönnettyjen hirvenkaatolupien maksuilla. Korvausjärjestelmä ei ole tarkoitettu metsästyksen järjestämisen "virheitten" paikkaamiseksi, vaan korvausjärjestelmäksi kaikille hirvivahinkoja kärsineille. Korvausjärjestelmä sinänsä on perusteltu ja tarkoituksenmukainen. Se kattaa kuitenkin esim. vain kymmenesosan hirvien aiheuttamista metsävahingoista. Siltä osin järjestelmää on korjattava.

Hirvikannan todellinen supistaminen vaikuttaa ratkaisevasti kaikenlaisten vahinkojen määrään. Siksi kannan kokoa koskeva tavoite on korjattava. Tämä ja oikeat kantatiedot sekä vahinkojen merkittävä vähentämistavoite on otettava huomioon päätettäessä hirvikannasta ja kaatoluvista sekä valtakunnallisesti, alueellisesti että paikallisesti. Kun näin menetellään, korvausjärjestelmä toimii sille kuuluvan tehtävän mukaisesti. MTK katsoo myös, että vahinkoja kärsivät tahot tulisi ottaa mukaan kantojen säätelystä ja määristä keskusteltaessa. Sama koskee muita vahinkojen vähenemistä tarkoittavaa kehittämistyötä.

Syyt pyyntilupien määrien suureen vaihteluun viime vuosina

Hirvenpyyntilupien määrien suuri vaihtelu viime vuosina on ollut seurausta lähinnä siitä, että kannan säätelytoimenpiteet seuraavat viiveellä kannan koon muutoksia. Taustana tälle hitaudelle on hirvihavaintoihin ja metsästäjäarviointeihin perustuvien talvikanta-arvioiden aliarvio kannan kasvuvaiheessa ja vastaava yliarvio tiheyksien laskuvaiheessa.

Samoihin aikoihin, kun hirvikannan säätelyn päätöksentekojärjestelmä uudistui ja toiminnan tietopohjassa tapahtui edellä kuvattuja muutoksia, alkoi hirvikannan useita vuosia kestänyt väheneminen. Syksyllä 1993 edellissyksyn poikkeuksellisten laskentaolosuhteiden aiheuttama kannan yliarvio johti ylimitoitettuihin pyyntilupamääriin ja niiden seurauksena myös kannan suunnittele mattomaan supistumiseen. Kannan pienentyminen jatkui seuraavinkin vuosina, kun lupia anottiin ja myönnettiin enemmän, kuin kannan koko ja sille asetetut tavoitteet olisivat edellyttäneet.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan riistanhoitopiireissä kannan pienentyminen nähtävästi tiedostettiin, mutta aiempaa enemmän riistanhoitoyhdistyksiin keskittynyt päätösvalta ei tehnyt mahdolliseksi kyllin nopeata reagointia muutokseen. Vuoteen 1996 saakka kannat pieneneivät useimmissa piireissä. Erityisesti maan itäisissä osissa tiheydet

laskivat alemmiksi, kuin maa- ja metsätalousministeriö riistanhoitopiireille antamissaan tulostavoitteissa (2,0—5,0 hirveä/1 000 ha) edellytti. Paikoin itäisimmissä riistanhoitoyhdistyksissä päädyttiin jopa hirvikannan rauhoittamisiin. Näin tapahtui varsinkin sellaisilla alueilla, missä metsästysmaiden vuokrat ja lupamaksut koettiin kaadettavien hirvien määrään verrattuna suhteettoman korkeiksi. Muutaman vuoden viiveellä tapahtunut reagointi kannan hiipumiseen pysäytti kannan pienemisen pari kolme vuotta sitten. Lupamääriä vähennettiin varsin rajusti, mikä johti kannan nopeaan kasvuun hyvin samalla tavalla kuin 1970-luvun puolessa välissä. Tiheyden kasvua edesauttoi 1990-luvulla vielä hirvikannan rakenne, joka metsästyslain uudistamisen jälkeen on tehostetuilla vasa- ja uroskaadoilla saatettu huipputuottavaksi.

Kestävän metsästyksen mahdollinen vaarantuminen

Maa- ja metsätalousministeriöltä saadun selvityksen mukaan viimeksi kulunut 30-vuotiskausi on osoittanut, että otettaessa huomioon hirvikannan biologiset ominaisuudet sekä suomalaisen yhteiskunnan sietokyky, maassamme ei näytä olevan perusteltua pyrkiä ylläpitämään korkeampia kuin 5—6 hirven tiheyksiä 1 000 maapinta-alahehtaaria kohden. Vastaavasti hirvikannan tiheyden alarajaksi näyttää muotoutuvan pohjoisinta Suomea lukuun ottamatta suunnilleen 2,8 hirveä/1 000 ha. Tätä alhaisemmissa tiheyksissä metsästyksen suunnittelu, lupien alueellinen jakaminen sekä luotettavan seurantatiedon tuottaminen alkavat vaikeutua.

Kun kestävällä metsästyksellä tarkoitetaan sitä, että maan kaikilla metsästysalueilla voidaan metsästää ainakin jonkin verran joka vuosi, tulee ylläpidettävän hirvikannan olla jo melko runsas, sillä mitä harvempi hirvikanta on, sitä epätasaisemmin se pyrkii alueille jakautumaan. Parhailla laidunmailla tiheydet nousevat korkeiksi samaan aikaan, kun heikommat laitumet lähes tyhjentyvät hivistä. RKT:n mukaan ei näytä suositeltavalta laskea hirvitiheyksiä maan eteläpuoliskossa tason 2,5/1 000 ha alapuolelle, mikäli halutaan joka vuosi myöntää hirvenkaatolupia kaikille Suomen metsästyskelpoisille alueille, onnistua kannan tavoitteenmukaisessa säätelyssä sekä tuottaa joka vuosi luotettavaa tietoa kannan tilasta joka puolella maata. Pääluvuiksi muutettuna 2,5 hirveä/1 000 ha merkitsisi 66 000—77 000 hirven talvikantaa Lapin hirvitiheyksistä riippuen. Käytännön kokemukset kannan seurannasta kuluneilta vuosikymmeniltä näyttäisivät mahdollistavan 70 000—80 000 hirven talvikannan ylläpitämisen.

Alueilla, missä esiintyy elinvoimainen karhu- ja susikanta, kestävän metsästyksen tavoite asettaa omat ehtonsa. Itäisimmässä Suomessa saatu kokemus osoittaa, että petojen aiheuttama poistuma on otettava huomioon kannan hoidossa. Kovin heikko hirvikanta ei luo edellytyksiä sekä petojen riittävälle ravinnolle että kohtuulliselle metsästykselle.

Lisäksi hirvikannankin hoidossa on otettava huomioon luontodirektiivin suotuisan suojelun tason käsite. Sen mukaan suojelun taso on suotuisa, kun kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana ja lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienenemään ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa ja lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö. Toisin sanoen metsästys ei saa haitata hirvikannan suotuisan suojelutason säilyttämistä sen luontaisella levinneisyysalueella.

Hirvikannan määrän ja rakenteen vuosittainen vaihteluherkkyys

Hirvikannan määrän ja rakenteen vaihtelun aiheuttajia ovat syntyvyys sekä lähinnä metsästyksestä aiheutuva kuolleisuus. Luontaisen kuolevuuden osuus hirvikannan kokonaiskuolevuudesta on vain muutama prosentti. Suomen hirvikanta on keskimäärin erittäin hyvätuottoinen. Hirvikanta tuotti vasa 1970-luvulla keskimäärin 50, 1980-luvulla 52 ja 1990-luvulla jo 55 sataa aikuista hirveä kohden. Tuottavimmat alueet sijaitsevat eteläisen Suomen sisäosissa, jossa pitemmällä aikavälillä keskimääräinen tuottavuus on ollut 58 vasa/100 aikuista ja 1990-luvulla jo 61.

Huippua tuottavuudessa 1990-luvulla on edustanut Pohjois-Hämeen riistanhoitopiiri (68 vasa/100 aikuista). Vastaavasti heikkotuottoisimmat kannat elävät pohjoisimmassa Suomessa. Lapissa vasa 1990-luvulla syntynyt keskimäärin vain 40 sataa aikuista hirveä kohden. Vuosien välinen tuottavuuden vaihtelu on aluekohtaisesti yleensä varsin vähäistä. Kaikkein pohjoisimmilla hirtuilla kuitenkin luonnonolosuhteet voivat aiheuttaa merkittävääkin vaihtelua vuosien väliseen vasa-tuottoon.

Merkittävin hirvikannan määrän ja rakenteen vaihtelun aiheuttaja on metsästys. Käytännössä hirvikannan koko enemmän kuin puolitoistakertautuu joka kevät. Metsästäjäkannan nykyinen 54 vasa sataa aikuista kohden tuottava kanta voisi siis teoriassa kasvaa kolmessa vuodessa 3,7-kertaiseksi ja viidessä vuodessa peräti 8,7-kertaiseksi. Ilman tehokasta metsästystä ainakin metsätalous kokisi suuria ongelmia varsin nopeasti.

Hirvikanta, jota ihminen säätelee lähes täysmääräisesti metsästyksellä, on huomattavan alitis vuosittaisille vaihteluille. Suomalainen hirvi lienee täysimääräisimmin hyödynnetty maailman luonnonvaraisista riistaeläinkannoista. Ainoastaan Norjassa ja Ruotsissa ylletään hirven kohdalla likimain samalle tasolle. Useimmiten metsästyksellä poistetaan riistaeläinkannasta vain pieni osa. Tällöin ei myöskään metsästyksen mitoitus tai laadullinen kohdentaminen erilaisiin saalisryhmiin vaikuta kannan tulevaan kehitykseen läheskään yhtä ratkaisevasti, kuin on suomalaisen hirvikannan metsästyksen kohdalla asianlaista.

Maamme hirvikannan vakaa kehitys on perusteltu tavoite niin kestävän metsästyksen kuin hirtuvahinkojen vähentämisenkin kannalta. Kannan koko alueellisesti ja valtakunnallisesti on kuitenkin kuluneen 30-vuotiskauden aikana vaihdellut runsaasti. Vähiten hirtviä oli 17 000 vuoden 1970 pyyntikauden jälkeen ja eniten 97 000 kertomusvuoden pyyntikauden jälkeen. Lupapolitiikkaa käytännössä ohjaavat riistanhoitopiirit pitävät keskeisenä syynä tähän sitä, että hirttantaa koskevat tiedot ovat puutteellisia eivätkä ole riittäneet oikean metsästysmäärän määrittämiseen. Arviointia ovat lisäksi

si vaikeuttaneet hirvikannan vaellukset. Tähänastisten arviointien on havaittu sisältävän merkittäviä virhemahdollisuuksia. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos työskentelee parhaillaan arviointimenetelmien kehittämiseksi. Sitä vaikeuttaa kuitenkin tutkimuslaitoksen hirtteläintutkimusvarojen ja hirtututkijoiden vähyys. Valtiontilintarkastajat pitävät välttämättömänä, että hirttantojen arviointimenetelmiä nopeasti kehitetään ja että siihen osoitetaan riittävä rahoitus. Hirvikannan seurantamenetelmien luotettavuutta tulee parantaa tieteellisen kritiikin kestäväksi. Myös yhteistyö- ja seu-

rantavastuut tulee selkeyttää ministeriön, riistanhoitopiirien, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen sekä hirvieläinvahingoista kärsivien tahojen kesken.

Suomessa valtio korvaa perinteisesti hirvieläinten maataloudelle, metsätaloudelle ja liikenteelle aiheuttamat vahingot metsästäjiltä keräämillään metsästysmaksuilla. Järjestelmä on koko maailmassa ainutlaatuinen. Järjestelmä ei kuitenkaan kannusta paikallisesti tai alueellisesti vahinkojen estämiseen. Korvausjärjestelmä toimii maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa. Vaikka tapauskohtaiset korvaushakemusten käsittely- ja ratkaisutehtävät samoin kuin korvausten maksustustehtävät ovat kuuluneet liikennevahinkojen osalta Valtiokonttorille, maatalousvahinkojen osalta kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille ja metsävahinkojen osalta metsäkeskuksille, aiheuttaa järjestelmän hoitaminen myös maa- ja metsätalousministeriölle huomattavan määrän hallintotehtäviä, jotka sopivat huonosti ministeriön hoidettaviksi. Valtiontilintarkastajat edellyttävät, että koko korvausjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus ja toimivuus selvitetään kiireellisesti maa- ja metsätalousministeriössä ja että siihen liittyvät hallinnolliset ja muut mahdolliset epäkohdat viipymättä korjataan.

Hirvieläinten aiheuttamat liikennevahingot ovat viime vuosina lisääntyneet ja yhä lisääntymässä. Kustannuksiltaan vahingot ovat merkittäviä. Valtiontilintarkastajat tähdentävät hirvivahinkojen ennalta ehkäisyn tärkeyttä erityisesti vilkasliikenteisillä teillä. Tavanomaisin keino on ollut hirvitiheyksien pienentäminen tehostetun metsästyksen avulla ja hirviaitojen rakentaminen valtateiden varsille. Aidat estävät hirvikolareita, mutta samalla ne estävät hirvieläinten liikkumisen niiden perinteisillä vaellusreiteillä. Tästä on seurannut alueellisia hirvipatoumia ja hirvionnettomuuksien siirtymistä alemmalle tieverkolle.

Valtiontilintarkastajien mielestä hirvionnettomuuksien vähentämiseen tulee pyrkiä kaikkia keinoja käyttäen. Hirviaitojen lisärakentamisen ohella huomiota on kiinnitettävä erityisesti autoilijoiden asenteisiin ja valistustoimintaan, jotta hirvien liikennekäyttäytymistä tunnettaisiin nykyistä paremmin. Näkemäesteiden poistaminen liikenneväylien varrelta sekä riittävän leveiden piennaralueiden rakentaminen ovat tehokas keino vähentää hirvikolareita. Suolan tarjoaminen hirville metsäalueilla kyllin kaukana liikennevirrasta on myös hyväksi havaittu torjuntakeino. Vastaavasti tie-suolausta tulee samalla vähentää, jottei suola houkutelisi hirviä teille. Hirvien maa- ja metsätaloudelle aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemiseksi on myös perusteltua, että hirvien suolantarvetta pyritään nykyistä enemmän tyydyttämään riittävän kaukana tieverkosta. Tällöin mm. peltokasvien tukeen liittyvä kesannointi tarjoaa mahdollisuuksia riistanhoitoon. Niinpä kesantopeltojen käyttöä tähän tarkoitukseen tulee voimakkaasti lisätä.

Hirvijahteihin osallistui kertomusvuonna lähes 70 000 metsästäjää ja hirviä kaadettiin koko maassa lähes 50 000. Vuodelle 2000 pyyntilupia on myönnetty 68 000 hirven kaatamiseksi, mikä on kolme kertaa enemmän kuin kolme vuotta aiemmin. Tämänkaltaiset rajut vaihtelut eivät voine olla vaikuttamatta hirvikannan sukupuoli- ja ikärakenteeseen sekä alueelliseen jakautumaan ja sitä kautta myös kestävään metsästyseen. Vaatimukset maamme hirvikannan vakaasta kehityksestä ovat tässä tilanteessa siten erittäin perusteltuja. Valtiontilintarkastajat edellyttävät, että maa- ja metsätalousministeriö tiivistää yhteistyötään metsästäjäorganisaatioiden ja Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen kanssa tässä asiassa, jotta hirvikannan säätelystä tulisi nykyistä hallitumpaa.

Liikenneministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet tarkastuksen liikenneministeriössä 5.5.2000 (kansliapäällikkö Juhani Korpela) ja Telehallintokeskuksessa 26.5.2000 (ylijohtaja Reijo Svensson).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet Merentutkimuslaitoksen toimintaa, valtakunnallisen liikennepoliittikan tavoitteita ja keinoja, autokatsastustoimintaa sekä Telehallintokeskuksen toimintaa ja tietoverkkojen kehittämistä. Ministeriön tarkastuskäynnillä käsiteltiin ministeriön toimintaa kertomusvuonna, ministeriön harjoittamaa hallinnonalan virastojen ja laitosten ohjausta ja valvontaa sekä Tielaitoksen ja Merenkululaitoksen liikelaitostamista. Telehallintokeskuksen tarkastuskäynnillä käsiteltiin Telehallintokeskuksen toimintaa, postipalvelujen laadun, maksujen kohtuullisuuden ja palvelujen saatavuuden ohjausta ja valvontaa, Telehallintokeskuksen toimintaa televisio- ja toimitusmaksujen sekä televisio- ja radiotransmission hallintoviranomaisena sekä teletointia ja televiestintää koskevien säännösten noudattamisen valvontaa.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastaanottanut ylitarkastaja Seppo Niemi. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 30.5.2000, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi valtakunnallisen liikennepoliittikan tavoitteet ja keinot sekä Merentutkimuslaitoksen toiminta. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 26.9.2000.

Liikennepoliittikan tavoitteet ja keinot

Eduskunnan aiempia kannanottoja

Eduskunta on viime vuosina useaan otteeseen kiinnittänyt erityistä huomiota maamme liikennepoliittikan suunnitteluun, liikenneinfrastruktuurin kehittämisen ja liikennepoliittisen päätöksenteon ongelmiin. Mainittuihin aihepiireihin kohdistuneita kannanottoja on esitetty useimmiten valtion talousarvion vuotuisen käsittelyn yhteydessä.

Valtiovarainvaliokunnan valtion vuoden 1996 talousarviosta antamassa mietinnössä (VaVM 50/1995 vp) todetaan muun ohella, että liikennepoliittinen suunnittelu ja kehittämishankkeiden valinta ei ole aina perustunut riittävän kokonaisvaltaiseen pitkän aikavälin suunnitteluun. Valiokunnan mielestä suunnitteluun ja hankkeiden toteutukseen liittyvää päätöksentekoa on siksi kehitettävä selkeästi pitkäjänteisempään suuntaan. Erityistä huomiota on tällöin kiinnitettävä niihin kriteereihin, joiden perusteella hankkeiden valinta suoritetaan.

Valiokunta toteaa mietinnössään edelleen, että eduskunta on eri yhteyksissä korostanut, että sen osuutta keskeisessä liikenneinfrastruktuuria koskevassa päätöksenteossa on lisättävä. Valiokunnan mielestä liikennepoliittisten tavoitteiden ja kehittämistarpeiden valmistelua varten tulee asettaa työryhmä, jossa on myös parlamentaarinen edustus.

Vuoden 1997 valtion talousarviosta antamassaan mietinnössä (VaVM 46/1996 vp) valtiovarainvaliokunta on puolestaan esittänyt, että liikenneministeriön asettamien rata- ja tietyöryhmien sekä liikenneinfrastruktuuria koskevaa päätöksentekoa pohtineen työryhmän mietintöjen valmistuttua olisi tarkoituksenmukaista ryhtyä pohtimaan liikennepoliittikan suuntaviivoja siten, että mukana olisi myös parlamentaarinen edustus. Valiokunnan mielestä liikennepoliittikan keskeinen merkitys alue- ja elinkeinopoliitikassa edellyttää liikennepoliittisten kysymysten käsittelyä paitsi tulevaisuusselonteossa myös liikenneministerin johtamassa työryhmässä.

Valtiovarainvaliokunta on vuoden 1998 valtion talousarviosta antamassaan mietinnössä (VaVM 42/1997 vp) viitannut em. vuosien 1996 ja 1997 talousarvioletointoihinsa ja toistanut niissä esitetyt liikennepoliittikan valmistelua ja päätöksentekoa koskevat kannanotot.

Vuoden 1999 valtion talousarviosta antamassaan mietinnössä (VaVM 58/1998 vp) valtiovarainvaliokunta toteaa hallituksen asettaneen ministerityöryhmän, joka arvioi liikenneverkkojen kunnossapitoa ja kehittämistä koskevaa rahoitustarvetta v.

2000—2003. Myös tässä mietinnössä on todettu, että eduskunnan osuutta keskeisessä liikenneinfrastruktuuria koskevassa päätöksenteossa on lisättävä. Valiokunnan mukaan kuljetusten kilpailukyvyyn parantamiseksi olisi tarkoituksenmukaista tarkastella liikenteeseen vaikuttavien, mutta liikennesektorin ulkopuolella tehtävien yhteiskuntapoliittisten päätösten, kuten esim. verotuskysymysten vaikutusta liikennesektoriin. Valiokunnan mielestä on siksi perusteltua liittää liikennepoliittikan suuntaviivojen suunnitteluun myös parlamentaarinen edustus.

Liikennevaliokunta on vuoden 2000 valtion talousarviosta valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (LiVL 6/1999 vp) kiinnittänyt huomiota liikennepoliittikan tavoitteisiin. Valiokunnan mukaan liikennepoliittikan lähtökohtana on kestävän kehityksen periaate. Liikennepoliittikalla tuetaan kansantalouden kasvua, parannetaan ympäristön tilaa ja luodaan edellytyksiä logistisen kilpailukyvyyn parantamiselle. Valiokunnan mielestä suomalaisen tuotannon kilpailukyvyyn varmistamiseksi tarvittavat kuljetukset tulee hoitaa mahdollisimman vähäisellä liikenteellä ja mahdollisimman pienin yhteiskunnallisilla kustannuksilla.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on vuoden 2000 valtion talousarviosta valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (TuVL 1/1999 vp) käsitellyt mm. nykyisen budjettijärjestelmän toimivuutta sekä laajojen tehtävä- ja toimintokokonaisuuksien eduskuntakäsittelyyn liittyviä ongelmia. Valiokunnan mielestä talousarviossa tulisi määritellä selkeästi valtion perinteisten tehtäväalueiden — kuten oikeus ja järjestys, sosiaaliturva, koulutus, työllisyys ja liikenne — kehittämistavoitteet ja niiden saavuttamisen toimintalinjat lähitulevaisuuteen. Valiokunnan mukaan olisi parasta, jos ylimmälle poliittiselle päättäjälle eli eduskunnalle esitettäisiin lähitulevaisuuden merkittävistä ratkaistavista yhteiskunnallisista ongelmista myös vaihtoehtoisia budjettilaskelmia perusteluineen. Valiokunnan mielestä budjettivallan kokonaisuuden näkökulmasta ei ole järkevää, että talousarviosta ei selviä riittävän selkeästi budjetin kautta rahoitettavan julkisen talouden kokonaisuus eikä se anna selkeää kuvaa talousarvion roolista tuossa kokonaisuudessa.

Tulevaisuusvaliokunta pitää ongelmana sitä, että eduskunnan käsittelyyn tuleva valtion budjetti on rakennettu institutionaalisesti eli ministeriöiden ja virastojen organisoimien mukaan, vaikka valtio toimii yhä selvemmin tehtäväpohjaisesti ja monet tehtäväkokonaisuudet ylittävät hallinnon sektorirajat. Valiokunnan mielestä tehtävä- ja toimintapoh-

jainen vuotta pidemmän aikavälin isojen kokonaisuuksien tarkastelu antaisi kansanedustajille nykyistä paremman mahdollisuuden ottaa arvopohjaisesti kantaa painopisteisiin ja hahmottaa valtion tehtävien tärkeysjärjestys. Kuten kunnissakin, valtion talousarvion luvut ja perustelut tulisi valiokunnan mukaan laatia poliittisen arvopohjaisen valintatilanteen tarpeita varten. Tällöin myös perusteluista tulisi huomattavasti nykyistä tärkeämpiä.

Valiokunnan mukaan eduskunnan tehtävä on julkisen toiminnan linjoista päättäminen, tehtävien priorisointi, painopisteiden muutosten hahmottaminen ja yleensä kokonaisuuden johtaminen. Lausunnossaan valiokunta pitää välttämättömänä, että eduskunnan vaikutusvaltaa valtion talousarvioon lisätään antamalla eduskunnalle mahdollisuus ennen yksityiskohtaisen esityksen laatimista määritellä eri ministeriöiden kehysten koot, että talousarvion rakennetta kehitetään toiminnalliselta pohjalta politiikan suunnittelun suuntaan ja että valtion talousarviossa pyritään arvioimaan tulevaisuutta muuttaman vuoden tähtäyksellä yhteiskuntakehityksen kannalta tärkeillä aloilla.

Liikennepoliittiset tavoitteet ja niiden toteutuminen

Pääministeri Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan liikennepoliittikan lähtökohtana on kestävän kehityksen periaate. Ohjelman mukaan liikennepoliittikalla tuetaan kansantalouden kasvua, parannetaan ympäristön tilaa ja luodaan edellytyksiä logistisen kilpailukyvyyn parantamiselle. Maan eri osiin tarjotaan alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä tukevat yhteydet ja liikennepalvelut.

Liikenneministeriön mukaan liikennepoliittikan tavoitteet liittyvät yleisiin yhteiskunta- ja talouspoliittisiin tavoitteisiin. Pyrkimys alentaa Suomen korkeita kuljetus- ja logistisia kustannuksia parantaa Suomen kilpailukykyä. Tavoitteet on toistaiseksi asetettu liikenneministeriössä. Ne kytkeytyvät myös aluepoliittisiin tavoitteisiin. Käytännössä tämä toteutuu pitämällä liikenneverkkoja valtakunnallisesti riittävän hyvässä kunnossa ja esim. ostamalla liikennepalveluja siellä, missä matkustajamäärät eivät pitäisi yllä riittäviä palveluita. Vastavasti edistetään sosiaalista tasa-arvoa sekä alan yritystoiminnan tehokkuutta asetettujen tavoitteiden ja niistä johdettujen keinojen ja toimenpiteiden avulla. Käynnissä olevan liikenneministeriön pitemmän aikavälin toimintalinjojen tarkistuksen yhteydessä liikennepoliittiset tavoitteet tuodaan avoimen keskustelun kohteeksi. Näin osaltaan varmistetaan riittävä kytkentä yleisiin yhteiskunta- ja talouspoliittisiin tavoitteisiin. Liikenneministeriö toteaa

lisäksi, että ympäristöministeriössä valmistellaan valtakunnallisia alueidenkäytön tavoitteita, jotka ovat osa uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön ohjausjärjestelmää. Alueidenkäytön tavoitteet koskevat myös liikennejärjestelmää ja vaikuttavat näin liikennepoliittisiin tavoitteisiin.

Liikenneministeriön mukaan liikennejärjestelmän yleistavoitteet on esitetty liikenneministeriön julkaisussa Liikenteen toimintalinjat vuoteen 2020 (1997). Tavoitteet on ryhmitelty yhteiskuntapoliittisiin ja liikennejärjestelmän tavoitealueisiin. Yhteiskuntapoliittisia tavoitealueita ovat talous, alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo sekä ympäristö ja turvallisuus. Liikennejärjestelmän tavoitealueita ovat yhteiskuntataloudellinen tehokkuus, yritystalous, liikkumisen alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo, ihmisiin ja luontoon kohdistuvien haittavaikutusten minimointi, liikennejärjestelmän sopeutuminen rakennettuun ympäristöön sekä luonnonvarojen säästäminen. Liikenneministeriön mukaan liikennejärjestelmän tavoitteet jäsenyivät yhteiskuntapoliittisten tavoitealueiden mukaan.

Liikenneministeriössä on parhaillaan käynnissä liikenteen toimintalinjojen tarkistus. Sen yhteydessä liikennejärjestelmän yleistavoitteita tarkistetaan. Yleisten toimintalinjojen lisäksi liikenneministeriössä on tehty ja tehdään osastrategioita, kuten kertomusvuoden syksyllä valmistunut Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä sekä tekeillä olevat joukkoliikennestrategia ja liikenneturvallisuussuunnitelma.

Liikennejärjestelmän tavoitteet kirjataan myös vuosittain laadittavaan toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Vuosien 2001–2004 toiminta- ja taloussuunnitelmansa mukaan liikenneministeriö sitoutuu noudattamaan liikennepoliittikkaa, jonka tavoitteena on ylläpitää ja kehittää sellaista liikennejärjestelmää,

- jossa liikenne ja kuljetukset on hoidettavissa mahdollisimman pienillä yhteiskunnallisilla kustannuksilla ja jolla liikenne on turvallista, sujuvaa, toimintavarmaa ja mahdollisimman vähän ympäristöä haittaavaa

- joka turvaa alue- ja yhdyskuntarakenteen edellyttämät yhteydet ja liikennepalvelut koko maahan

- joka turvaa Suomen kansainväliset yhteydet
- joka ottaa huomioon erilaiset tarpeet kasvavan ja vähenevän väestömäärän alueilla

- joka on laatuolosuhteiden niin korkea, että se osaltaan kompensoi pitkien etäisyyksien haittoja sekä kotimaan että ulkomaan kuljetuksissa.

Liikennepoliittisten tavoitteiden toteutumista liikenneministeriö edistää mm. ohjaamalla alaisiaan laitoksia ja lääninhallitusten liikenneosastoja. Laitoksille asetetaan vuosittain tulostavoitteet, joiden toteutuminen vie liikennejärjestelmää yleistavoitteiden suuntaan. Tulostavoitteiden saavuttamisen tilanteesta laitokset raportoivat liikenneministeriölle puolivuositain. Lääniä tulosohjaus tapahtuu vastaavasti. Koko liikenneministeriön hallinnonalan tavoitteiden saavuttamisesta raportoidaan liikenneministeriön toimintakertomuksessa.

Liikenneministeriön mukaan laitokset ja läänit saavuttivat kertomusvuonna muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta tulostavoitteensa varsin hyvin. Rahoituksen kiristymisen vuoksi erityisesti Tielaitoksella on kuitenkin ollut vaikeuksia saavuttaa tulostavoitteet. Liikenneministeriö kehittää parhailaan liikennejärjestelmän tilaa ja tavoitteiden toteutumista kuvaavia indikaattoreita. Ensimmäisessä indikaattorin kehitetään Merenkululaitokselle, Ratahallintokeskukselle ja Tielaitokselle. Kehittämistyö alkoi v. 1998. Edellä mainittuja laitoksia koskevat liikennejärjestelmän tilaindikaattorit pyritään saamaan koekäyttöön syksyllä 2000. Työn yhteydessä laaditaan myös suunnitelma liikennejärjestelmän tilan seurannan ja raportoinnin kehittämiseksi.

Liikennepoliittikan ongelmat ja kehittämistarpeet

Liikenneministeriön mielestä liikennepoliittikan tavoitteet ovat osaksi ristiriitaisia, minkä vuoksi tarvitaan poliittisia päätöksiä tavoitteiden asettelun ja keinojen mitoituksen osalta. Hallitusohjelma sisältää varsin selkeän hallituksen linjauksen.

Liikennejärjestelmän hallinta on monen organisaation vastuulla, mistä seuraa koordinoitongelmia. Valtion hallinnoiman liikenneinfrastruktuurin lisäksi liikennejärjestelmään kuuluvat mm. kaupunkien kadut, kaupunkien ja yksityisten hoitamat joukkoliikennejärjestelmät, yksityiset satamat ja yksityistiet. Tämän liikennejärjestelmäkokonaisuuden hallinta yhteiskunnan kannalta edullisimmalla tavalla on haasteellinen tehtävä. Liikenneministeriö on viime vuosina panostanut havaittujen ongelmien lieventämiseen. Kertomusvuoden kesällä liikenneministeriön asettama työryhmä julkisti ehdotuksensa siitä, kuinka liikennejärjestelmäsunnittelimen toteutumista voitaisiin edistää erityisesti kaupunkiseuduilla.

Liikenneministeriön mielestä yhteistyötä eri osapuolten välillä on syytä lisätä. Etenkin liikenneturvallisuus- ja ympäristötavoitteiden toteuttaminen edellyttävät laajaa eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Liikennejärjestelmäsunnittelimen tekeminen yhdessä paikallisten toimijoiden ja valtionhal-

linnon kesken on osoittautunut hyväksi ratkaisuksi infrastruktuuri- ja joukkoliikennesyömysten osalta. Keskeinen ongelma on, miten osapuolet saadaan sitoutumaan myös toteutukseen nykyistä paremmin.

Noin 85 % liikenneministeriön hallinnonalan menoista käytetään liikenneinfrastruktuuriin. Liikenneinfrastruktuurin rahoituksen käytöllä ja riittävyydellä on siten merkittävä asema liikennepoliittikan tavoitteiden saavuttamisessa. Liikenneministeriössä on laadittu virkamiestyönä selvitys nimeltä Keinoja isojen liikennehankkeiden toteuttamiseksi (liikenneministeriö 6/2000), jossa tarkastellaan isojen liikennehankkeiden rahoitustapoja pääpainon ollessa valtion hallinnoiman liikenneinfrastruktuurin rahoituksessa. Selvityksen mukaan ongelmana ei ole niinkään rahoituksen riittämättömyys, vaan vaikeus sovittaa isot infrastruktuurihankkeet vuotuisiin järkeviin rahoituskehyskehyksiin. Pelivaraa tarvitaan sekä lyhyellä että myös pitemmällä, 5–10 vuoden aikajänteellä. Lyhyellä aikavälillä jousto mahdollistaa yksittäisten hankkeiden taloudellisen toteuttamisen rahoituskehyskehyksistä riippumatta. Pitemmällä aikavälillä pelivaraa tarvitaan esim. kymmenvuotiskauden muutaman strategisesti tärkeän ja kalliin liikenneinvestoinnin toteuttamiseen.

Mainituissa liikenneministeriön selvityksessä tarkastellaan mm. liikenneinvestointien nykyisiä budjetoitumiskäytäntöjä. Selvityksen mukaan nykyisen järjestelmän ongelmia ovat:

- Alkavien ja keskeneräisten kehittämishankkeiden yhteenlasketut kustannukset on joka vuosi sovittettava valtioneuvoston vuosittain asettamiin liikenneministeriön hallinnonalan rahoituskehyskehyksiin. Investointien taloudellisen toteutuksen kannalta olisi edullisempaa, jos useamman vuoden rahoituskehys olisi sitova, mutta vuosittaisista kehyksistä voitaisiin joustaa.

- Isot hankkeet joudutaan pilkkomaan pienemmiksi, epätaloudelliseksi urakoiksi, eikä hankkeita voida kilpailuttaa tarpeeksi suurina kokonaisuuksina.

- Kehittämishankkeita on tavallisesti käynnissä samanaikaisesti niin monta, että määrärahat eivät riitä niiden kaikkien taloudelliseen toteutukseen.

- Vuosittain käytössä olevan rahoituksen suuruus on vaikeasti ennakoitavissa, koska kehittämishankkeiden määrärahoista päätetään vuosittain valtion talousarviossa. Hankkeiden pitkäjänteinen ohjelmointi on siksi vaikeaa, eikä hankkeita kyetä toteuttamaan taloudellisimmalla tavalla.

Liikenneministeriön hallinnonalan vuosien 2001–2004 toiminta- ja taloussuunnitelman mu-

kaan investointien rahoitukseen on kehitetty uusia menettelyjä, jotta samalla rahoituksella saataisiin aikaan enemmän suoritteita. Mainitun suunnitelman mukaan toimintaa on tehostettu mm. budjetoitumistekniikkaa kehittämällä. Tavanomaisesta budjetoitumistavasta poikkeavia rahoitusmalleja ovat olleet jälkirahoitus- ja kokonaisrahoitusmalli. Liikenneministeriön mukaan vuoden 2001 valtion talousarvioesityksessä tiehankkeiden budjetointia muutetaan siten, että kaikki uudet kehittämishankkeet budjetoidaan kokonaisrahoitushankkeina.

Liikenneinfrastruktuurin kehittäminen ja sitä koskeva päätöksenteko

Liikenneministeriön mukaan liikenneinfrastruktuurin strateginen suunnittelu toteutetaan entistä enemmän liikenneministeriössä kaikkia liikenne- muotoja yhdessä tarkastellen. Laitokset tekevät omilta toiminta-alueiltaan yksityiskohtaisempia suunnitelmia. Viimeisimpiä koko liikenneinfrastruktuuria käsitteleviä strategisia suunnitelmia ovat liikenneinfrastruktuurin ministerityöryhmän mietintö Liikenneverkkojen kunnossapito ja kehittäminen vuosina 2000–2003 (joulukuu 1998) ja sitä edeltänyt virkamiestasoinen suunnitelma Suomen liikennejärjestelmä 2020 (maaliskuu 1998). Ratahallintokeskus ja Tielaitos ovat parhaillaan viimeistelemässä omia pitkän aikavälin suunnitelmiaan. Itä-Suomen sisävesien kanavaratkaisuja ja Saimaan kanavan parannustarvetta on pohtinut oma liikenneministeriöjohtoinen työryhmä.

Liikenneministeriön johdolla laadittavia suunnitelmia ohjaamaan asetetaan yleensä virallinen työryhmä, jossa ovat edustettuina kulloisenkin asian kannalta merkittävimmät tahot. Työryhmät myös kuulevat ulkopuolisia asiantuntijoita. Tavallisesti järjestetään myös kuulemistilaisuuksia ja seminaareja. Työryhmien suunnitelmista tai mietinnöistä pyydetään lausunnot. Merkittävimmät suunnitelmat ovat esillä eduskunnan liikennevaliokunnassa ja valtiovarainvaliokunnan liikennejaostossa.

Liikenneministeriön mukaan eduskunnan liikennevaliokunta ja valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto käsittelevät kaikki merkittävät liikennepoliittiset asiakirjat. Eduskunnan saamaa informaatiota ovat myös mm. liikenneministeriön vastaukset kirjallisiin kysymyksiin, talousarvioaloitteisiin ja talousarvioon kirjattuihin lausumiin. Euroopan unionissa esillä olevilla asioilla on oma käsittelyprosessinsa. Ennen ministerineuvoston kokouksia päätösehdotukset käsitellään eduskunnan valiokunnissa. Tarvittaessa valiokuntia informoidaan myös keskeneräisistä asioista valmistelun eri vaiheissa.

Edellä mainittu liikenneinfrastruktuurin ministeriryhmä on 3.12.1998 julkaistussa mietinnössään esittänyt, että liikenneinfrastruktuurin kunnossapidon ja kehittämisen tarvetta on verrattava yhteiskunnan muiden sektoreiden tarpeisiin. Ministerityöryhmän mielestä liikenneinfrastruktuuria on myös kehitettävä ottaen huomioon alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo liikkumismahdollisuuksissa. Työryhmän mukaan valtion taloudelle asetettavat tavoitteet vaikuttavat mahdollisuuksiin tyydyttää olemassa olevia tarpeita. Näiden näkökulmien huomioon ottaminen edellyttää eri hallinnonalojen rajat ylittävää tarkastelua, jonka parhaiten turvaa laajapohjainen poliittinen käsittely.

Ministerityöryhmä ehdottaa, että työryhmän raportissa esitetyn kaltainen tai laajempi tarkastelu toteutetaan neljän vuoden välein. Laajapohjainen poliittinen valmistelu edesauttaisi työryhmän mielestä myös sitä, että liikennepoliittiset linjaukset voitaisiin aiempaa paremmin ottaa huomioon, kun liikenneministeriön lisäksi muut hallinnonalat joutuvat omassa toiminnassaan toimimaan liikennepoliittikkaan liittyvillä alueilla.

Liikenne- ja tiepolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien toimivuutta ja niissä esiintyviä ongelmia valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla on tarkasteltu Tampereen yliopistossa tehdyssä tutkimuksessa Liikennepoliittikkaa etsimässä (Ilkka Ruostesaari, Tielaitoksen selvityksiä 71/1995). Tutkimuksessa haastateltiin 30 liikenne-sektorilla toimivaa henkilöä, jotka edustivat poliittisia päätöksentekijöitä, valtion keskushallintoa, eri liikennemuotoja, elinkeinoelämää, järjestöjä ja aluehallintoa.

Tutkimuksen mukaan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin yleisimpänä ongelmana pidetään liikennepoliitiikan poliittisen ohjauksen heikkoutta. Poliittisilta päätöksentekijöiltä kaivataan arvokeskustelua ja visioita, liikennepoliittista kokonaisnäkemystä sekä liikennemuotojen priorisointia. Toiseksi yleisimmin ongelmana pidettiin liikennepoliitiikan suunnittelun ja päätöksenteon lyhytjänteisyyttä. Huolimatta pyrkimyksistä lisätä suunnittelun pitkäjänteisyyttä budjetoinnin perusjakso on edelleenkin budjettivuosi. Kolmanneksi yleisimmin ongelmaksi koettiin eri liikennemuotoja edustavien laitosten yhteistyö ja koordinointi. Neljänneksi yleisimmin ongelmia nähdään esiintyvän aluetasolla: yhtäältä Suomesta puuttuu alueen liikennepoliittikka, ja toisaalta keskuksellisuuden tulevan sektoriohjauksen ja maakunnista tulevan horisontaalisen ohjauksen yhteensovittaminen kaipaa aluetasolla vielä selkiennyttämistä.

Tutkimuksen mukaan liikennepoliitiikan valtarakenne poikkeaa huomattavasti virallisesta valtarakenteesta. 1990-luvun liikennepoliitiikan muutoumukseen on selvästi eniten vaikuttanut liikenneministeriö, jonka jälkeen toiseksi vaikutusvaltaisimpaan ryhmään kuuluvat hallitus ja valtiovarainministeriö. Kolmanneksi vaikutusvaltaisimman kategorian muodostavat Tielaitos ja Valtionrautatiet, neljännen Ilmailulaitos, Merenkululaitos, ympäristöministeriö sekä etujärjestökenttä kokonaisuutena. Vasta viidenneksi vaikutusvaltaisimpaan kategoriaan sijoittuu eduskunta, jolle liikennepoliitiikan päätöksenteossa kuuluu ylin päätöksentekovalta. Kuudennen vaikuttajaryhmän muodostaa yksin sisäministeriö. Muista ministeriöistä lähinnä vain työministeriöllä on ollut vaikutusta liikennepoliittikkaan.

Tutkimuksessa todetaan myös, että liikennepoliittinen vaikutusvalta painottuu enemmän liikennepalvelujen tuottaja- kuin kuluttajapuolelle, mikä vaikeuttaa liikennepoliitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan yhteensovittamista.

Muuttoliikkeen vaikutukset liikenneinfrastruktuurin kehittämiseen

Liikenneministeriön mukaan väestö keskittyy tulevaisuudessa yhä voimakkaammin suurille kaupunkiseuduille. Kasvukeskuksiin muuttavat maaseudulta ja pienemmistä kaupungeista erityisesti nuoret lähinnä opiskelupaikkojen ja työn, mutta myös monipuolisen vapaa-ajantarjonnan perässä. Muuttajien joukossa hyvin koulutetut ovat hallitseva ryhmä. Maaseudulla ja myös pienissä kaupungeissa työikäinen väestö vähenee ja väestön keski-ikä nousee huomattavasti nopeammin kuin kasvukeskuksissa. Riittävien palvelujen ylläpitäminen maaseudun väestölle luo haasteita yhteiskunnalle. Kasvavilla kaupunkiseuduilla, erityisesti Helsingin seudulla, haasteena on uusien asuntojen, työpaikkojen ja palvelujen rakentaminen niin, että yhdyskuntarakenteesta tulee eheämpi.

Liikenteelle muuttoliike asettaa seuraavia haasteita:

- kasvavilla kaupunkiseuduilla liikennejärjestelmän kehittäminen siten, että sillä tuetaan yhdyskuntarakenteen eheytymistä
- kasvavan liikenteen tarpeiden hoitaminen lisäämättä henkilöautoliikennettä
- yhä enemmän joukko- ja kevytliikenteeseen perustuvan liikennejärjestelmän luominen
- tavaraliikenteen jakelukuljetusten järjestämisen mahdollisimman tehokkaalla tavalla
- maaseudulla liikenneverkkojen palvelutason säilyttäminen erityisesti haja-asutusalueiden

vähenevien liikennemäärien teillä sekä joukkoliikenteen palveluiden tarjoaminen myös haja-asutusalueiden, taajamien ja pienten kaupunkien asukkaille väestön vähentyessä

— julkisen vallan maksamien kuljetusten kustannusten kurissa pitäminen.

Liikenneministeriössä on käynnissä useita tutkimuksia, jotka parantavat ministeriön mielestä valmiuksia muuttoliikkeen huomioon ottamiseen liikennepoliitikassa. Tuloksia käytetään mm. liikenteen toimintalinjoja tarkistettaessa.

Liikennepalvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottaminen liikennepoliitikassa

Liikenneministeriö toteaa, että liikennepalvelujen käyttäjien tarpeet ovat liikennepoliitiikan valmistelun perustana. Liikenneinfrastruktuurin suunnittelu on suureksi osaksi hyvin pitkäjänteistä toimintaa. Nyt laadittavat suunnitelmat toteutuvat vuosien — ehkä vasta vuosikymmenien — kulut-

tua. Siksi liikennepoliitiikan valmistelu perustuu tulevaisuuden tarpeisiin. Liikennepoliitiikan tulevan toimintaympäristön hahmottamiseksi liikenneministeriössä on laadittu tulevaisuuden ennusteita. VÄYLÄT 2030 -tutkimusohjelmassa on lisäksi keskitytty pelkästään toimintaympäristön muutosten vaikutusten selvittämiseen.

Liikennepoliittisten suunnitelmien laadinnassa liikennepalvelujen käyttäjät ovat yleensä mukana etujärjestöjensä välityksellä. Kokemusten mukaan yksittäisiä liikennepalvelujen käyttäjiä on vaikea saada kiinnostumaan valtakunnallisten, pitkän aikavälin suunnitelmien laadinnasta.

Liikenneväylien hoidon taso ja nopeusrajoitukset ovat liikenneministeriön mielestä esimerkkejä niistä liikennepoliitiikan keinoista, joita voidaan käyttää nopeasti ilman laajoja ennakkovalmisteluja. Tällaisten keinojen käytön hienosäätöön laitokset saavat paljon palautetta liikennepalvelujen käyttäjiltä.

Maamme liikennejärjestelmä on merkittävä osa yhteiskuntamme perusrakennetta, ja liikennejärjestelmien kehittämiseen tähtäävän liikennepoliitiikan lähtökohdat ovat selkeästi yhteiskuntapoliittisia. Valtiontilintarkastajat toteavat, että erityisesti eduskunnassa, mutta myöskin hallinnossa, on viime vuosien liikennepoliitiikan keskeiseksi ongelmaksi koettu se, etteivät liikennepoliitiikan tavoitteet ja toteutus ole perustuneet riittävästi yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin ja kokonaisnäkemykseen.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan muita liikennepoliitiikan ongelmia ovat olleet liikennepoliitiikan suunnittelun ja päätöksenteon lyhytjänteisyys, eri liikennemuotojen kehittämisen puutteellinen koordinaatio, hallinnon eri sektoreiden välisen yhteistyön puutteet, budjettiprosessin vuotuisperiaatteesta ja kehysmenettelystä aiheutuvat vaikeudet sekä poliittisen ohjauksen riittämättömyys.

Valtiontilintarkastajien mielestä on myönteistä, että liikenneministeriö on erityisesti 1990-luvun loppuvuosina kehittänyt määrätietoisesti hallinnonalansa virastojen ja laitosten tulosohjauskäytäntöjä. Niillä luodaan edellytyksiä tehostaa eri liikennemuotojen kehittämistyön koordinoitua. Liikenneministeriössä on viime vuosina laadittu myös useita tulevaisuuden ennusteita ja visioita, joissa arvioidaan mm. yhteiskunnan, kansantalouden ja liikennejärjestelmän kehitystä pitkällä aika-

välillä. Kuvattulla selvitystyöllä on kehitetty liikennepoliittisen suunnittelun pitkäjänteisyyttä ja luotu taustaineistoa liikennepoliittiseen päätöksentekoon. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan liikenneministeriön rooli liikennepoliitiikan valmistelussa, koordinoimisessa ja päätöksenteossa on selvästi vahvistunut viime vuosien aikana.

Liikennepoliittisilla ratkaisuilla on monia vaikutuksia yhteiskunnan eri sektoreiden toimintoihin. Tästä syystä liikennepoliitiikan tavoitteita tulee yhteensovittaa yhteiskuntapoliitiikan muiden lohkojen tavoitteisiin. Yhteensovittaminen puolestaan edellyttää hallinnonalojen välistä kiinteää yhteistyötä. Vaikka liikenneministeriön kehittämistyöryhmissä on ollut edustajia eri hallinnonaloilta, ei laaja-alaisempi hallinnonalojen välinen yhteistyö ole kehittynyt toivotulla tavalla. Yhteistyön kehitystä ovat osaltaan hidastaneet keskushallinnon rakenteelliset tekijät. Maamme keskushallintoa leimaa sektoroituneisuus, suunnitteluvastuu on hajautunutta, tulosohjaus on viime vuosina korostanut sektorikohtaista toimintaa, eikä sektoreiden välistä yhteistyötä varten ole ollut kiinteään yhteistyöhön johtavia mekanismeja. Yhteiskuntapoliitiikan lohkojen tavoitteita ja toimintoja sovitetaan kyllä yhteen valtioneuvoston tasolla, mutta tämä yhteensovittaminen on usein niin yleistä, ettei se korvaa ministeriöiden välistä yhteistyötä. Valtiontilintarkastajat pitävät ministeriöiden välisen

yhteistyön lisäämistä liikennepoliittisten asioiden käsittelyssä tärkeänä, sillä siten voidaan parantaa yhteiskunnan eri sektoreiden liikennepoliittisten tarpeiden huomioon ottamista liikennepoliitiikan valmistelussa ja toteutuksessa.

Eduskunnan asema liikennepoliitiikan ylimpänä ohjaajana ja päätöksentekijänä on koettu ongelmalliseksi. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on kannanotoissaan edellyttänyt eduskunnan osuuden lisäämistä keskeisessä liikenneinfrastruktuuria koskevassa päätöksenteossa sekä parlamentaarisen edustuksen vahvistamista liikennepoliitiikan suunnittelussa ja toteutuksessa. Valtiontilintarkastajien mielestä eduskunnan laaja-alaista yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin perustuvaa liikennepoliittista ohjausta vaikeuttaa nykyinen budjetointikäytäntö. Hallituksen talousarvioesityksissä laajat, usein vuosia kestävät liikennejärjestelmän kehittämishankkeet on pilkottu vuotuisiksi hankkeiksi, jotka ovat osa laajempaa aikanaan muotoutuvaa hankekokonaisuutta. Eduskunnalle tuotettua vuotuista budjetti-informaatiota on leimannut hankekohtaisuus ja lyhytjänteisyys. Kun vielä eri liikennemuotojen kehittämishankkeet on esitetty eri virastojen yhteydessä, on kokonais kuvan muodostaminen liikennejärjestelmän pitkäjänteisestä kehittämisestä ollut vaikeaa. Budjetointikäytännön selkeyttä on heikentänyt myös se, että hankkeet on jouduttu sovittamaan valtioneuvoston asettamiin rahoituskehyksiin. Kehysmenettelyn seu-

rauksena laajoja kehittämishankkeita on jouduttu usein toteuttamaan pieninä urakoina, mikä on ollut usein kansantaloudellisesti epätaloudellista.

Valtiontilintarkastajien mielestä eduskunnan asemaa liikennepoliitiikan ohjauksessa ja päätöksenteossa tulee vahvistaa. Eduskunnan päätöksentekiohjeiden kohentamiseksi tulisi eduskunnalle tuotettavaa liikennepoliittista informaatiota kehittää. Hallituksen vuotuisen talousarvioesityksen sisällön kautta tulisi välittyä selkeä kokonaiskuva laajoista liikenteen infrastruktuurihankkeista ja niiden vaikutuksista. Talousarvioesitykseen olisi syytä sisällyttää myös sellaista liikennejärjestelmän kehittämistä koskevaa tietoa, joka tarjoaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet eri liikennemuotojen kehittämistoimien vertailuun. Keskeisimmät pitemmän ajan liikennepoliittiset suunnitelmat ja linjaukset olisi tarkoituksenmukaista saattaa keskusteltaviksi eduskunnassa. Eduskunnalle tuotettavaa informaatiota kehittämällä eduskunnalle luotaisiin nykyistä paremmat edellytykset verrata liikennepoliitiikan tavoitteita ja toteutusta muihin keskeisiin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan liikennepoliitiikan parlamentaarista ohjausta voidaan vahvistaa myös siten, että merkittävimpiin liikennepoliittisiin työryhmiin otetaan mukaan valtiovainvaliokunnan kannanotoissakin edellytetty parlamentaarinen edustus.

Merentutkimuslaitoksen toiminta

Merentutkimuslaitos on kansallisen merentutkimuksen keskus, joka tuottaa tieteellistä perustietoa merestä yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjaksi ja käytännön tarpeisiin. Laitos tekee ja edistää tutkimusta ja kokeilutoimintaa, huolehtii havainnoinnista ja tiedottamisesta sekä osallistuu merentutkimuksen kansalliseen ja kansainväliseen toimintaan. Liikenneministeriön alaisuudessa toimivassa laitoksessa on kolme tutkimusosastoa, fysiikan, kemian ja biologian osastot, sekä hallinto-osasto. Laitoksen toimintaa ohjaa ja valvoo liiken-

neministeriön kolmeksi vuodeksi asettama johtokunta.

Merentutkimuslaitoksen talouden kehitys

Merentutkimuslaitos muuttui toimintamenojensa osalta nettobudjetoiduksi virastoksi v. 1999. Tällöin myös aiemmin erillisinä rahoitusereinä näkyneet maksullisen toiminnan ja EU:n rahoitusosuudet sisällytettiin toimintameno budjetin talousarvioon. Seuraavassa taulukossa rahoitus on esitetty myöntövuoden mukaisesti. Etelämannertoimintaa varten on erillinen 3-vuotinen siirtomääräraha.

Merentutkimuslaitoksen rahoitus v. 1995—99:

	1995	1996	1997	1998	1999 ³
	Mmk				
Toimintamenobudjetti	31,7	30,1	35,4	36,5	34,9
Maksullinen toiminta	3,0	3,0	3,0	2,0	—
Etelämannertoiminta ¹	4,5	7,2	4,5	5,0	5,0
Muut valtion virastot ja laitokset	0,7	0,3	0,6	3,0	1,1
EU-rahoitus ²	0,5	1,6	3,7	4,2	—
Muu ulkopuolinen rahoitus	1,2	1,1	1,0	1,3	0,3
Yhteensä	41,6	43,3	48,2	52,0	41,3

¹⁾ KTM:n määrärahoista v. 1995–97, sen jälkeen Merentutkimuslaitoksen budjetissa.

²⁾ Vuodesta 1999 alkaen sisältyy nettobudjetoituun toimintamenobudjettiin.

³⁾ Nettobudjetoitujen toimintamenojen bruttomenot 39,1 Mmk ja bruttotulot 4 Mmk.

Liikenneministeriön mukaan toimintamenoihin v. 1997 saatu 5,3 Mmk:n lisäys aiheutui merentutkimus- ja Arandalle tehdystä 4 Mmk:n melukorjauksista, meriturvallisuusohjelman mukaisista laiteinvestoinneista ja myrkyllisten leväkukintojen seuranta järjestelmästä.

Tutkimustoiminta on merkittävässä määrin EU:lta, tutkimusta rahoittavilta muilta virastoilta ja laitoksilta sekä muista ulkopuolisista lähteistä saatavan lisärahoituksen varassa, mikä vaikeuttaa suunnittelua ja lisää epävarmuutta.

Merentutkimuslaitoksen käyttöomaisuuden arvo oli vuoden 1998 lopussa 69 Mmk ja vuoden 1999 lopussa 69 Mmk, mistä merentutkimus- ja Arandan arvo 59 Mmk. Uusien investointien määrä v. 1998 oli 3,1 Mmk ja 5,2 Mmk v. 1999.

Laitoksen henkilöstö

Merentutkimuslaitoksen henkilöstövoimavarojen kehitys v. 1995–99 ilmenee seuraavasta asetelmasta:

	1995	1996	1997	1998	1999
	Henkilötyövuosia				
Vakinaiset	70,0	70,0	73,0	75,0	66,3
Määräaikaiset	16,0	17,3	32,0	23,0	40,0
Yhteensä	87,0	87,3	105,0	98,0	106,3

Kertomusvuonna vakinaisella henkilöstöllä on ollut runsaasti vuorotteluvapaita ja muita virkavapauksia, mikä näkyy henkilötyövuosien määrässä. Henkilöstörakenteen kehityksessä näkyy selkeänä suuntauksena määräaikaisten palvelussuhteiden määrän kasvu. Tämä johtuu toisaalta siitä, että tutkimushankkeiden lisääntymisestä huolimatta vakinaisen henkilöstön määrää ei toimintameno- ja määrärahan niukkuuden johdosta ole voitu lisätä, ja toisaalta tutkimustoiminnan projektiluonteisuudesta. Välttämätön lisähenkilöstö on hankittu ulkopuolisella rahoituksella ja vain määräajaksi. Liikenneministeriön mielestä tutkimustyön jatkuvuuden kannalta näin suuri henkilöstömäärän vaihtelu ei ole hyvä asia.

Laitoksella on lisäksi n. 100 sivutoimimista vedenkorkeus-, jää- ja lämpötilahavainnoitsijaa, jotka toimivat eri puolilla Suomen rannikkoa.

Merentutkimuslaitoksen vakinaisen henkilöstön koulutustaso v. 1998 ilmenee seuraavasta:

tohtorit ja lisensiaatit	14
ylempi korkea-aste	29
alempi korkea-aste	3
keskiaste	13
perusaste	16

Merentutkimuslaitoksen henkilöstökustannukset olivat v. 1995–99:

Vuosi	Mmk
1995	13,8
1996	14,9
1997	18,1
1998	20,6
1999	20,8

Merentutkimuslaitoksessa on ollut joitakin vuosia käynnissä palkkausjärjestelmän kehittämisprojekti, jonka tarkoituksena on sopia tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen suoriutumiseen perustuvasta järjestelmästä. Työryhmän tavoitteena on saada järjestelmä käyttövalmiiksi vuoden 2000 loppuun mennessä.

Tehtävien vaativuusluokitusarvioinnit ja esimiesten jokaisen alaisensa kanssa käymät keskustelut henkilökohtaisen palkanosan määrittämistä varten antavat pohjaa henkilöstön käytön kehittämistoimenpiteille. Esimiehet ovat voineet havaita, että palkkamuutosten lisäksi laitoksessa on tarvetta uusia myös tehtäväkuvia ja tasata epätasaisesti jakaantunutta kuormitusta. Henkilöstö on omissa kannanotoissaan viestittänyt työuupumuksesta, jota on käsitelty henkilöstön ja johdon välisissä tilaisuuksissa.

Merentutkimuslaitokselle kertomusvuodeksi asetetut tulostavoitteet

Merentutkimuslaitos tekee vuosittain tulossopimuksen liikenneministeriön kanssa. Laitoksella on kaksi päätulosaluetta, palvelutoiminta ja tutkimustoiminta. Kertomusvuodelle asetetut tulostavoitteet kohdistuivat sekä palvelujen että tutkimuksen alueella pikemminkin joidenkin painoalueiden laadulliseen kehittämiseen kuin määrällisiin tuloksiin. Määrälliset tavoitteet asetettiin tieteellisten julkaisujen määrälle ja opinnäytteille sekä jääpalvelun tuotteille.

Palvelutoiminta

Palvelutoimintaa ylläpidetään ja kehitetään meriliikenteen ja ympäristön seurannan tarpeiden mukaisesti. Erityisesti parannetaan kaukokartoituksen ja mallien sovellutuksia ja tietojärjestelmien käyttöä. Lisäksi:

— Itämeren jääpeitteen seurantaan käytettävän RADARSAT-tutkasatelliitin kuvien lähetysohjelmit jäänmurtajille parannetaan muuta viestiliikennettä häiritsemättömiksi. Lähetyksiin liitetään kuvien tulokinta.

— Pohjoisen Itämeren sekä Selkämeren aallokon ja kaikkien rannikkoalueiden vedenkorkeuden tiedotuspalvelu toteutetaan yhteistyössä Ilmatieteen laitoksen kanssa. Aallokkopalvelussa on tavoitteena 90 %:n toimintavarmuus ja vedenkorkeuspalvelussa 95 %:n toimintavarmuus. Jääpalvelun keskipitkien ennusteiden osuvuustavoitteena on 75 %.

— Jääpalvelun tuotteiden ja asiakaskunnan määrä pysyy ennallaan (jäkkarttoja 240 sarjaa, tiedotteita 90 sarjaa ja satelliittikuvia 150 jäänmurtajil-

le toimitettuna). Maksullisen fax-palvelun myyntitavoite on 80 000 mk.

— Automaatioon perustuvia seurantajärjestelmiä kehitetään kauppalaivoilla ja täydentämällä Selkämeren havaintopojua ympäristön tilaa mitaavain anturein.

— Laitoksen tutkimus- ja palvelutuotteiden tiedotustoimintaa parannetaan edelleen Internet-verkossa. Itämeren jäähän, vedenkorkeuteen, aallokkoon, leväkukintaan ja meriympäristön tilaan liittyvien tietojen sekä kirjastopalvelujen saatavuutta tehostetaan informaatiojärjestelmää kehittämällä.

Tutkimustoiminta

— Meri-ilmakehämallien kytkentä toteutetaan Ilmatieteen laitoksen kanssa. Tehdään Arandalta tehtyjen tuuli- ja lämpötilaluotausten vertailu kytketyn hienohilaisen meri-ilmakehämallin ennusteesiin.

Tulostavoitteiden saavuttaminen

Liikenneministeriön mukaan Merentutkimuslaitos on pääosin saavuttanut sille asetetut tulostavoitteet.

Palvelutoiminnan tavoitteiden toteutuminen

— Tutkasatelliittien siirto-ohjelmiin on tehty tarvittavat parannukset, eikä häiriöitä enää ilmene. Tulokuvia on lähetetty jäänmurtajille luokitustuloksen laadun arvioimiseksi. Saadun palautteen perusteella on kehitetty edelleen tulkinta-algoritmeja.

— Aallokkopalvelun toimintavarmuus on ollut 97 % ja vedenkorkeuspalvelun 92 %. Jääpalvelun keskipitkien ennusteiden osuvuus on ollut 67 % (tavoite 75 %).

— Jääpalvelun asiakaskunta säilyi likipitään entisellään. Maksullinen fax-palvelu tuotti leudon talven vuoksi n. 49 000 mk (tavoite 80 000 mk).

— Automaatioon perustuvia seurantajärjestelmiä on kauppalaivoilla kehitetty edelleen osana EuroGOOS-järjestelmää (European co-operation on the global ocean observing system). Selkämeren poijuun ei ole lisätty uusia antureita.

— Informaatiojärjestelmien kehitys on toteutunut suunnitelmien mukaan. Levätiedotustoiminta on toteutettu yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen kanssa. Kirjaston tietokantapalveluja on lisätty yhteistyössä Geologian tutkimuskeskuksen informaatiopalvelun kanssa.

— Karameren ja Obinlahden tilaustutkimukset eivät ole toteutuneet, koska tilaaja ei ole tehnyt hankkeista päätöksiä.

— Laitoksen laatuajärjestelmän uudelleen akkreditointi tehtiin kertomusvuoden huhtikuussa.

Tutkimustoiminnan tavoitteiden toteutuminen

— Tutkimushenkilökuntaa ei ole saatu vakinaistettua. Merijäähavaintoja koskevia EU-hankkeita oli käynnissä kaksi (IMSI, Training). ENVISAT-satelliitin (Euroopan avaruusjärjestön satelliitti) soveltuvuustutkimus aloitetaan satelliitin lähtöksen myöhästymisen takia 1.1.2000 (rahoittaja TEKES).

— Ilmakehää-aallokkomallin tekninen kytkentä on tehty. Järjestelyt operatiivisen version siirrosta supertietokoneelle ovat käynnissä. Arandalta tehtiin täydentäviä tuuli- ja lämpötilaluotauksia kertomusvuoden talvella ja syksyllä. Luotausten vertailu HIRLAM-ennusteisiin (Tiheähilainen meteorologinen malli) yhteistyössä IIL:n kanssa on käynnissä ja siitä raportoidaan vuoden 2000 alkupuolella.

— Ekosysteemimallin kehittäminen etenee suunnitelmien mukaisesti. Testauksissa on käytetty seuranta järjestelmän tuottamaa tietoa. Kumpuamismallin tekninen raportti on laadinnassa, mallin hienohilainen osa on valmis. Koko malli valmistuu vuonna 2000.

— Antarktis-tutkimusten 1995–96 tieteellinen raportointi on saatu päätökseen. EU-yhteistyö Pohjois-Atlantilla jatkuu suunnitelmien mukaisesti. Uusia kansainvälisiä hankkeita valmistellaan. Itämeren vedenkorkeusvaihtelujen, aallokon ja jäätälven tutkimusta tehdään Suomen Akatemian ilmastomuutosohjelman (FIGARE) osana. Vedenkorkeusmuutosten raportti on viimeistelyvaiheessa. Myrkyllisten ja myrkyttömien levien välillä on todettu geneettisiä eroja, mutta suoraa osoitusta "myrkygeneenistä" ei kuitenkaan ole havaittu.

— Tutkimusten raportointi kansainvälisissä julkaisusarjoissa on ollut suunnitelmien mukaista. Esitarkastettuja julkaisuja on tuotettu 27. Opinnäytteinä on kertomusvuonna valmistunut kaksi väitöskirjaa ja yksi lisensiaattityö.

Merentutkimuksen painopisteet ja kehittämistarpeet

Liikenneministeriön mukaan Merentutkimuslaitoksen osuus Suomen merentutkimuksesta on henkilötyövuosissa, rahassa ja tutkimustuloksissa mitattuna n. 50 %. Koko korkeakoulusektorin osuus on yhteensä n. 12 %. Tämä merkitsee Merentutkimuslaitokselle paitsi sektorivastuuta, vastuuta myös huomattavasta määrästä perustutkimusta, jolle palvelutoiminta rakennetaan. Merentutkimuslaitoksen tutkimuksen painopiste on liikennesektorin tutkimustarpeen tyydyttämisessä, Itämeren ympäristön tilan seuraamisessa ja analysoinnissa sekä edellisiä kehittävän perustutkimuksen toteuttamisessa.

Merenkulkua suoraan tai välillisesti palvelevan

tutkimus- ja tiedotustoiminnan tavoitteena on helpottaa merenkulkua ja tehdä se mahdollisimman turvallisiksi. Viime vuosina mukaan ovat tulleet myös liikenteen ympäristövaikutukset. Jääolojen tuntemus on avainasia Suomen talouselämän joustavalle toiminnalle, koska Suomi on ainoa maa maailmassa, jonka satamat ja väylät jäätyvät vuosittain. Jäätutkimuksen ohella vedenkorkeuksien seuraaminen ja siihen liittyvä tiedotuspalvelu on perinteisesti ollut Suomen meriliikenteen kannalta tärkeää, koska Suomen liikenneväylät ovat matalia ja maan kohoaminen mataloittaa väyliä jatkuvasti. Vedenkorkeus vaihtelee kaikilla satamapaikoilla n. 2 m. Tiedotus- ja ennustustoiminta on tullut entistä tärkeämmäksi alusten koon kasvaessa. Merentutkimuslaitos on 25 viime vuoden aikana kehittänyt aallokkotutkimuksia siten, että on mahdollista luokitella aallokko-olosuhteet eri merialueilla, ennustaa olosuhteiden kehittyminen ja tehdä tarpeellisia selvityksiä aallokon vaikutuksesta liikenteen turvallisuuteen.

Meriliikenneväylien kehittämiseksi tarvitaan kaikkia edellä mainittuja tietoja. Merentutkimuslaitoksen kehittämä Itämeren eri alueiden aallokko-luokitus on mahdollistanut entistä parempien turvallisuussäätöjen laatimisen liikenteelle. Aktiivinen liikenneturvallisuus perustuu osittain merisää- ja meritieteellisiin ennusteisiin, joita laitos kehittää yhteistyössä Ilmatieteen laitoksen kanssa. Jakeluväylinä toimivat radio, lehdet, Internet ja suorat tietoyhteydet asiakkaille.

Liikenteen ympäristövaikutuksista mereen ovat tyypipäästöt tärkeimpiä. Itämeren typpikuormituksesta liikenteen osuus on noin kolmannes. Muita tärkeitä ympäristövaikutuksia ovat onnettomuustilanteissa tapahtuvat päästöt, suorat päästöt aluksista ja liikenteen vaikutus saaristoalueiden eroosioon sekä vieraiden lajien tulo merialueille laivojen pilsivesien mukana. Merentutkimuslaitoksen tutkimustoiminnan ansiosta Suomessa on näistä vaikutuksista hyvä kokonaiskuva, ja kehitettävien mallien avulla voidaan myös esittää ennusteita eri toimenpiteiden vaikutuksista tilanteeseen.

Meriympäristön tilan tutkimus ja seuranta ovat merkittävä osa laitoksen kemian ja biologian tutkimusalueita. Laitos vastaa Itämeren tilan seurannan Suomen osuudesta (ns. BMW-seuranta). Tilan seurantaa tehdään myös matkustaja-aluksille asennetuilla mittalaitteilla, jotka viestittävät tiedot lähes tosiaikaisesti laitokselle. Satelliittikuvien avulla täydennetään erityisesti kesäisten leväkukintojen laajuustietoja, ja tulokset julkistetaan ajantasaisesti Internet-sivuilla. Tilan seurannan tietoja käytetään aktiivisesti myös tutkimustoiminnassa, joka tähtää

vaikuttavien prosessien ymmärtämiseen ja meren sisäisten vuorovaikutuksien tuntemiseen.

Alansa suurimpana tutkimusyksikkönä Suomessa Merentutkimuslaitoksella on myös sellaisia kansallisia velvoitteita, joita muissa maissa tekevät useat tutkimuslaitokset. Laitoksen eurooppalaisesakin mittakaavassa laadukas kirjasto toimii alan epävirallisena keskuskirjastona Suomessa. Edellä todetun liikenne- ja ympäristöministeriön alaan kuuluvan tutkimuksen lisäksi laitos tekee perustutkimusta mittavassa määrin. Sen ja soveltavan tutkimuksen raja on häilyvä, koska hyvät perustutkimuksen tulokset mahdollistavat myös parhaat sovellutukset. Kehitteillä olevat uudet palvelumenetelmät myös parantavat liikenteen taloudellisuutta, kun merenkulkijat voivat valita reittinsä entistä parempien tietojen varassa.

Strategiansa mukaisesti Merentutkimuslaitos keskittyy vahvuusalueeseensa, joka on kylmien merien fysikaalisten, kemiallisten ja biologisten ominaisuuksien tutkimus. Erikoistuminen kylmien merien ja murtoveden kysymyksiin antaa laitokselle erinomaiset edellytykset Itämeren lisäksi myös muiden reunamerien ja polaarimerien tutkimukseen. Merentutkimuslaitos osallistuu kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden edellyttämiin tutkimuksiin ja tutkimusohjelmiin, suorittaa tilaustutkimuksia sekä tukee henkilökunnan osallistumista kilpailuun kansainvälisesti rahoitetuista hankkeista.

Lähivuosina tutkimuksen painopistealat ovat:

— Soveltavassa tutkimuksessa panostetaan edelleen merenkulkua palvelevaan tutkimukseen, erityisesti jää- ja merisäätutkimuksiin sekä näitä koskevien ennustusmenetelmien kehittämiseen.

— Palvelutoiminta perustuu kilpailukykyisten, teknisesti nykyaikaisten tuotteiden kehittämiseen ja tarjontaan.

— Itämeren tilan seurantatutkimus toteutetaan laitosta koskevien sopimusten ja säädösten mukaisesti, ja sitä kehitetään vastaamaan muuttuvia tarpeita siten, että Merentutkimuslaitos toimii Itämeren tilaa koskevan seuranta- ja tutkimustiedon keskeisenä tarjoajana.

— Tilaustutkimuspalveluja lisätään.

Perustutkimuksessa saadun tiedon soveltaminen on edellytys hyvälle palvelututkimukselle. Laitoksen perustutkimus suuntautuu pääasiassa palvelutoiminnan tarpeiden mukaisten kysymysten selvittämiseen. Tässä tutkimuksessa on keskeisenä erilaisissa tila- ja aikaskaaloissa tapahtuvien muutosten ja ilmiöiden mekanismien tutkimus ja mallintaminen, jonka avulla mm. kehitetään työkaluja palvelutehtäviä varten.

Perustutkimuksen kannalta avainkysymys on käynnissä oleva globaalimuutos, joka johtuu osittain ilmastomuutoksesta, osittain muusta ihmisen vaikutuksesta. Merien merkitys ilmastolle on keskeinen, ja se on myös huomioitu EU:n viidennen puiteohjelman suunnittelussa. Osana globaalimuutosta on ihmistoiminnan vaikutus Itämeren tilaan ja sen kehittymiseen. Itämeren tilan kehityksen ennakointi ja ympäristönsuojelutoimenpiteiden suunnittelu edellyttävät meressä tapahtuvien eri prosessien tutkimusta ja mallintamista.

Toimintaan liittyvät epäkohdat ja ongelmat

Liikenneministeriön mukaan Suomen merentutkimuksen volyymi suhteessa kansantuloon on noin puolet muiden EU-maiden vastaavasta tutkimusvolymistä. Tärkein kehittämiskohde olisikin tämän toiminnan laajentaminen. Merentutkimuslaitoksen osalta tämä merkitsee sitä, että niukkojen resurssien varassa on kehityttävä valikoiden, vain keskeisten tutkimustarpeiden mukaisesti.

Ministeriön mielestä Merentutkimuslaitoksen toiminnan suurin epäkohta on ahtaat ja monella tavalla epätarkoituksenmukaiset toimitilat. Muita epäkohtia ovat investointeihin käytettävissä olevien määrärahojen riittämättömyys, tutkimusalus Arandan ikääntyminen ja eräiden keskeisten tutkimustoimintojen rahoitusongelmat.

Merentutkimuslaitos muutti syyskuussa 1983 nykyisiin toimitiloihinsa Helsingin Itäkeskukseen. Tilat (yhteensä n. 3 000 m²) suunniteltiin laitosta varten OKO:n rahoittamaan uudisrakennukseen. Laitoksen henkilökunnan suuruus oli 73 työntekijää. Tällä hetkellä Merentutkimuslaitoksessa työskentelee yhteensä n. 110 henkeä. Kasvua on ollut siis yhteensä n. 50 %. Niin ikään tilat ovat monelta osin vanhentuneet. Erityisesti laboratoriot ja kenttä- ja huoltoryhmän työpajatilat ovat paitsi riittämättömiä myös aivan lähiaikoina saneerauksen tarpeessa. Laboratoriotilat eivät mahdollista nykyaikaisia analyysejä eivätkä täytä kansainvälisiä laatumääräyksiä kaikilta osin. Samoin laboratoriotuominnassa on työsuojelupuutteita, mm. nykyisessä rakennuksessa ei ole kaasukeskusta. Koska rakennus on suunniteltu toimistokäyttöön, on työpajatiloihin vakavia puutteita, jotka aiheuttavat turvallisuusriskejä: Nykyistä hitsaustilaa on paloturvallisuussyistä kielletty käyttämästä. Niin ikään puutyöstökoneet ja puuvarasto ovat tilassa, joka ei ole paloeristetty. Liuottimien käsittelyyn tarvittava tila puuttuu, joten mm. maalaustyöt altistavat liuotinhöyryille.

Koko laitosta ajatellen suuria puutteita on mm. luentosali- ja kokoustiloissa ja saniteettitiloissa.

Myös ilmanvaihdossa on suuria ongelmia. Laitoksella ei ole lain edellyttämää lepoaunetta eikä mm. nykyaikaisen työkykytoiminnan vaatimia riittäviä pesu- ja taukotiloja. Esimerkiksi luentosaliin mahtuu n. 60 henkeä, mutta ilmanvaihto on tarkoitettu mittauksen mukaan vain 18:lle. Kun koko henkilökunta kokoontuu yhteisiin tilaisuuksiin, joudutaan kokousta vuokraamaan laitoksen ulkopuolelta. Vakava työsuojeluongelma on myös huoneilman laatu: Tutkimuksissa on todettu eräissä työhuoneissa hometta ja asbestia.

Viime vuosina Merentutkimuslaitoksessa on vaikiintunut käsitys, että ainoa mahdollisuus kunnollisten nykyajan vaatimusten mukaisten tilojen saamiseksi on muutto. Merentutkimuslaitoksesta saadun tiedon mukaan liikenneministeriö on sisällyttänyt hallinnonalan vuosien 2001—2004 toimintaja taloussuunnitelmaan lausuman, jonka mukaan Merentutkimuslaitos ja Ilmatieteen laitos siirtyisivät uuteen, yhteiseen toimitilaan suunnittelukauden lopulla. Valtion kiinteistölaitos on käynnistänyt uusien toimitilojen suunnittelun Kumpulan alueelle, jonne tulee useita Helsingin yliopiston matemaattis-luonnontieteellisen tiedekunnan laitoksia. Myös Suomen ympäristökeskus on sijoittumassa Kumpulaan. Saadun tiedon mukaan näiden laitosten sijoittumisesta samalle alueelle arvioidaan saatavan toiminnallista etua. Merentutkimuslaitoksen ja Ilmatieteen laitoksen sijoittumisesta samaan rakennukseen arvioidaan lisäksi saatavan synergiaetua sellaisten yhteisten tilojen, kuten työpajan, kokoustilojen, ruokalan ja kuntoilutilojen käytössä. Hankkeen suunnittelussa on meneillään tila- ja maankäytön suunnittelu. Merentutkimuslaitoksen tilojen suuruus olisi alustavien arvioiden mukaan 5 000—5 500 m², mikä edellyttää lisärahoitusta vuokratuluihin.

Suuri osa Merentutkimuslaitoksen budjetista on vuosittain varattava tutkimusala Arandan menoihin, koska se kuitenkin on laitoksen merkittävin työväline. Yhdessä tämän kanssa palkkamenot ja kiinteät menot muodostavat kokonaisuuden, joka antaa hyvin vähän liikkumavaraa. Se vaikeuttaa erityisesti laitoksen osallistumismahdollisuuksia uusia laajoja EU-hankkeita koskeviin neuvotteluihin ja mittalaitteistojen ylläpitoa ajan tasalla. Merellä tehtäviin havaintoihin ja niiden analysointiin liittyvät laitteistot ovat kalliita. Laitteiden käyttöikä on usein kuluttavissa olosuhteissa vain muutamia vuosia. Lisäksi joskus mereen ankkuroidut jatkuva-toimiset mittalaitteet saattavat kadota kokonaan. Näin ollen Merentutkimuslaitoksella on poikkeuksellisen suuri tarve korvata laitteistoja uusilla. Samoin merentutkimusala Arandan laitteet alkavat

vanhentua. Laiva vaatii lähivuosina aiempaa enemmän peruskorjaus- ja investointirahoitusta pysyäkseen kansainvälisesti kilpailukykyisenä.

Laitoksen henkilöstövoimavarat ovat laadullisesti enimmältään erittäin hyvät: kokeneita ja ansiotuneita tutkijoita on lähes joka alalla. Toisaalta tämä kokeneisyys aiheuttaa tietyn uhan, sillä henkilökunnan vaihtuvuus on erittäin pieni. Menestyskäs merentutkimustyö edellyttää laajaa poikkeusteellistä asiantuntemusta mereen liittyvissä asioissa, mikä pidentää uusien tutkijoiden perehdyttämistä tutkimuskenttään. Toisaalta voimakas erikoistuminen vähentää henkilöstön mahdollisuuksia sijoitua myöhemmin muualle suomalaiseen tutkimuskenttään. Nykyisin henkilökunnan keski-ikä nousee vuosittain lähes vuodella. Yksi epäkohta on asiantuntemuksen oheus: Useilla erikoisaloilla riittävä tietämys ja kokemus on vain yhden tai korkeintaan kahden ihmisen harteilla, mikä tekee laitoksen asiantuntemuksesta varsin haavoittuvan. Tehtäväkentän laajuus aiheuttaa myös stressiä, joka on yhteydessä havaittuun työväsymykseen.

Eräiden laitoksen keskeisten tutkimusalojen, kuten merijään kaukokartoituksen tutkimuksen, rahoitus on lähes kokonaan perustunut laitoksen ulkopuolelta saatavaan rahoitukseen. Kun kansainväliset asiantuntijat arvioivat laitoksen joitakin vuosia sitten, he esittivät perustettavaksi muutamia tutkijanvirkoja näiden alojen tutkimuksen turvaamiseksi ja tehostamiseksi. Huolimatta liikenneministeriön tuesta virkojen perustamiseksi ei tarvittavia määrärahoja ole saatu laitoksen talousarvioon.

Laitoksen toiminnan arvioinnit ja niiden pohjalta tehdyt kehittämistoimenpiteet

Merentutkimuslaitoksella toteutettiin v. 1996—97 kansainvälinen arviointi, jonka tulokset julkaistiin arviointiraportissa *New Opportunities and Challenges in Marine Research – International Evaluation of the Finnish Institute of Marine Research*. Arvioitsijat olivat Kanadasta, Saksasta, Ruotsista ja Norjasta. Seuraavassa esitetään arvioinnin keskeisiä tuloksia.

Arvioinnissa todettiin, että Merentutkimuslaitoksen toiminta on laadukasta ja tuotto hyvää kansainvälistä tasoa. Arvioitsijat totesivat myös, että laitoksen henkilöstön määrä on epäsuhteessa tehtävien määrään ja vaativuuteen, ja päätyivät ehdottamaan henkilöresurssien lisäämistä erityisesti muutamille painoalueille, kuten jäätutkimukseen ja mallinnukseen.

Arvioitsijat pitivät laitoksen palvelu- ja havaintotoimintaa hyvin hoidettuna ja monelta osin maail-

man kärkitasoa olevana. Laitoksen asiakkaiden todettiin myös olevan hyvin tyytyväisiä saamiinsa palveluihin. Arvioitsijat suosittelevat, että Itämeren alueen palveluja koordinoitaisiin eräiltä osin nykyistä tiiviimmin ja että saatavilla olevien palvelujen markkinointia tehostettaisiin.

Arvioitsijat suosittelivat laitoksen johtokunnan muuttamista asiakaslähtoisemmäksi ja laitoksen ulkopuolelta johdetuksi. Suosituksena oli myös saksalaismallinen tieteellinen komitea ohjaamaan laitoksen tutkimusstrategian toteuttamista. Samoin arvioitsijat suosittelevat Suomen merentutkimuksen koordinoimiseksi laajaa neuvottelukuntaa, jossa voitaisiin tehdä päätöksiä eri ministeriöiden yhteistyöstä merentutkimuksessa.

Arvioitsijat kiinnittivät huomiota siihen, että laitoksen käyttöomaisuus vanhenee nopeammin kuin uusiutumista tapahtuu. Tämä edellyttää laiteinvestointien lisäämistä. Tutkimusala Arandan kustannukset todettiin korkeiksi, joskin vastaavatasoisiksi kuin muilla samankokoisilla tutkimusaluksilla. Arvioitsijat esittivät, että laitos etsisi keinoja käyttökustannusten vähentämiseksi.

Arvioitsijat esittivät, että Merentutkimuslaitos saisi vastatakseen Suomen Antarktis-tutkimuksen johtamisen, erityisesti käytännön asioiden hoitamisen. Lisäksi he kiinnittivät huomiota siihen, että merentutkimuksella on lähes huomaamaton osuus Suomen kehitysyhteistyössä.

Arvioinnin jälkeen liikenneministeriön nimeämä työryhmä analysoi arvioinnin tulokset ja esitti suosituksensa kehittämistoimenpiteiksi. Laitoksen johtokunnan kokoonpano muuttui jo ennen arviointiraportin julkistamista, sillä asetuksella vuodelta 1999 johtokunnan kokoonpanoa täydennettiin ja puheenjohtaja nimitetään laitoksen ulkopuolelta.

Muista suosituksista on toteutunut toistaiseksi kokonaan ainoastaan Antarktis-toimintaa koskeva esitys. Merentutkimuslaitos vastaa Suomen Antarktis-tutkimusten käytännön hoidosta, kun Suomen Akatemialla ja opetusministeriöllä on vastuu tutkimuksen rahoittamisesta.

Liikenneministeriö on esittänyt omassa toiminta- ja taloussuunnitelmassaan arvioinnin jälkeen vuosittain muutosvaihtoehdon, joka pitää sisällään arvioinnissa esitetyt resurssilisäykset. Toistaiseksi muutos ei ole ollut merkittävä. Laitos on omia määrärahojaan uudelleen kohdentamalla lisännyt ekosysteemimallien tutkimusta, ja meriliikenteen turvallisuuden kehittämistä koskeva mallityö on tehty liikenneministeriön rahoittamana. Lisäksi merkittävä osa näihin liittyvää tutkimusta on rahoitettu erilaisissa EU-hankkeissa.

Kansallinen yhteistyö

Merentutkimuslaitoksen yhteistyö muiden tutkimuslaitosten kanssa liittyy erityisesti Itämeren seurannan toteutukseen ja seurannan tulosten arviointiin, sekä tuloksista tiedottamiseen. Tutkimuslaitosten ja yliopistojen kanssa on menossa useita tutkimushankkeita. Viranomaisten, erityisesti Merenkululaitoksen ja Merivartioston kanssa yhteistyö tähtää erityisesti merenkulun turvallisuuden ja taloudellisuuden parantamiseen.

Yhteistyö Suomen ympäristökeskuksen kanssa liittyy suurelta osin Itämeren tilan seurantaan ja siihen liittyvään tiedottamiseen. Parhaillaan on menossa selvitys koskien yhteistyön tehostamista ja roolien selkeyttämistä laivankäytön ja tiedotuksen, tietorekisterien, tutkimus- ja kehitystoiminnan sekä laboratoriotoimintojen suhteen. Merentutkimuslaitos vastaa Helsingin komission yhteistyössä avomeriseurannan toteuttamisesta kaikissa vaiheissaan, samoin kuin tulosten raportoinnista. Suomen ympäristökeskus koordinoi rannikkovesien seurantaa ja vastaa myös rannikkoalueiden seurantatulosten kansallisesta ja kansainvälisestä raportoinnista. Työskentelyssä sinänsä ei ole päällekkäisyyttä, vaan seurantaohjelmat täydentävät toisiaan. Lisäämällä seurantayhteistyötä Arandalla voitaisiin avomeri- ja rannikkoalueiden väliin jäävä merialue sisällyttää ohjelmaan suhteellisen pienellä panoksella. Suurelle yleisölle suunnattavan seurantatulosten ja niiden merkityksen tiedottamisessa on todettu olevan puutteita, joiden korjaamiseksi on jo ryhdytty toimenpiteisiin. Muu tutkimusyhteistyö Suomen ympäristökeskuksen kanssa keskittyy erityisesti meriekosysteemin toimintaa selvittäviin kokeellisiin projekteihin ja toisaalta Itämeren pitkän tähtäyksen ekosysteemimallien kehittämiseen.

Samankaltainen yhteistyön ja profiloinnin kehittämiseen tähtäävä keskustelu on aloitettu myös Geologian tutkimuskeskuksen kanssa. Yhteistyö on perinteisesti laajaa, ja siihen on sisällynyt useita yhteisiä hankkeita, mm. viimeksi laaja Itämeren ekosysteemiä koskeva EU-rahoitteinen BASYS-hanke (Baltic Sea System Study).

Yhteistyö Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen ja Säteilyturvakeskuksen kanssa liittyy sekä Itämeren seurantatyöhön että muuhun Itämeren-tutkimukseen yhteisten tutkimushankkeiden kautta.

Yhteistyö Ilmatieteen laitoksen kanssa keskittyy erityisesti meren ja ilmakehän vuorovaikutusta koskevien matemaattisten mallien kehittelyyn ja käyttöön. Samoin osa merellä toimivista automaattisista havaintoasemista varustetaan ja huolletaan yhteistyössä Ilmatieteen laitoksen kanssa. Jää- ja

aallokkoennusteet perustuvat yhteiseen taitotietoon.

Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen kanssa on yhteistyötä erityisesti merijään kaukokartoitukseen liittyvissä tutkimushankkeissa. Yhteistyö Geodeettisen laitoksen kanssa on jatkunut vuosikymmeniä. Alan asiantuntijalaitoksena Geodeettinen laitos huolehtii mm. määräajoin Merentutkimuslaitoksen rannikolla sijaitsevien automaattisten vedenkorkeusasemien korkeustasojen tarkastamisesta.

Yhteistyö Helsingin yliopiston kanssa on vilkasta. Merkittävimmät yhteistyömuodot sisältävät tutkimus- ja opetushankkeita geofysiikan laitoksella ja Tvärminnen eläintieteellisellä asemalla, sekä Merentutkimuslaitoksen osallistumisen yliopistolliseen dosenttitasoiseen luento- ja opetustoimintaan. Merentutkimuslaitoksen henkilökunnassa on noin kymmenen dosenttipätevyuden omaavaa tutkijaa. Perinteisesti tällainen opetustoiminta on liittynyt geofysiikan laitoksen ohjelmaan, mutta Merentutkimuslaitoksella voisi olla runsaasti annettavaa myös ympäristökemian ja -fysiikan opetukseen Helsingin yliopistossa.

Teknillisen korkeakoulun avaruustekniikan laboratorion kanssa tehdään jatkuvaa yhteistyötä jään kaukokartoitukseen liittyvissä tutkimushankkeissa.

Merentutkimuslaitoksen laivankäyttö on voimakkaasti sidoksissa laitoksen tutkimusohjelmaan. Laivan suuren kapasiteetin ansiosta useimmilla matkoilla on kuitenkin vapaita tutkijapaikkoja. Kotimaisten tutkimuslaitosten ja yliopistojen tutkijat ovat aina voineet osallistua Merentutkimuslaitoksen laivamatkoille, mikäli tutkimusprojekti soveltuu toteutettavaksi kyseisellä matkalla ja sen edellyttämä reitti- ja näytteenotto-ohjelma sopii matkan ohjelmaan.

Merentutkimuslaitoksen yhteistyö teollisuuden ja talouselämän kanssa on vähentynyt niistä ajoista, jolloin laitos avusti telakkateollisuutta tutkimuslusten suunnittelussa. Tämänhetkinen yhteistyö pohjautuu suurelta osalta tilaustutkimusten tekemiseen eri alueilta, ennen kaikkea ne liittyvät rannikkoalueilla tapahtuvaan rakentamiseen ja merellisiin ympäristöselvityksiin. Merentutkimuslaitos on tehnyt yhteistyössä Fortumin kanssa laajan ympäristöselvityksen Barentsinmeren tilasta ja myös vastaavan Ob-joen suistosta. Tavoitteena oli tuottaa perusta tulevia ympäristövaikutusanalyyssejä varten, kun tuotantotoiminta joskus käynnistyy. Toinen yhteistyömuoto on kauppamerenkulun alusten käyttö ympäristön tilan seurantaan. Säännöllisiä havaintoja tehdään

tällä hetkellä viidellä jatkuvassa liikenteessä olevalla aluksella.

Kansainvälinen yhteistyö erityisesti Itämeren alueella

Merentutkimus on perinteisesti ollut yksi kansainvälisimmistä tieteenaloista, osittain yhteisen tutkimuskohteen vuoksi, osittain siksi, että vain yhdistämällä resursseja saadaan mittavia tuloksia aikaan. Lisäksi kansainväliseen yhteistyöhön velvoittaa myös mittava meriä koskeva sopimusjärjestelmä, ennen kaikkea Kansainvälinen Merioikeussopimus, merenkulun turvallisuutta ja saastumisen estoa koskevat IMO:n (International Maritime Organisation) sopimukset, alueelliset meriensuojelusopimukset, Ilmastositopimus ja Agenda 21, jonka kappale 17 käsittelee merien suojelua.

Merentutkimuslaitoksen kansainvälinen yhteistyö sisältää sekä tiedehallintoon että tutkimustyöhön liittyvät osuudet. Merentutkimuksen tiedehallintoon liittyvää yhteistyötä tehdään erityisesti Helsingin Komission, Kansainvälisen merentutkimusneuvoston ja hallitusten välisen meritieteellisen komission puitteissa. Merentutkimuslaitos toimii aktiivisesti sekä seurantatiedon toimittajana että lukuisissa tieteellisissä ja tiedehallinnollisissa työryhmissä. Merentutkimuslaitoksen osuus on ollut merkittävä Suomen voimakkaasti tukeman, Afrikan rannikkomeren hallinnoinnin kehittämiseen ja koordinointiin liittyvässä PACSICOM-projektissa (Pan-African Conference on Sustainable Integrated Coastal Management). Projekti toteutettiin yhteistyössä Mosambikin hallituksen, UNESCO:n ja UNEP'in (United Nations Environmental Programme) kanssa.

Kansainvälistä tutkimusyhteistyötä Itämerellä tehdään nykyisin enenevästi EU:n puiteohjelmien kautta. Merentutkimuslaitos on osallistunut n. 15 EU:n rahoittaman laajan tutkimushankkeen toteutukseen. Valtaosa hankkeista koskee koko Itämeren, ja niihin liittyy erilaisten EU-rahoitusmuotojen kautta myös unioniin kuulumattomien Itämeren rantavaltioiden tutkimuslaitoksia. Lisäksi laitoksella on menossa eräitä erityisesti näiden valtioiden tutkimustoiminnan tukemiseen tarkoitettuja INTAS-projekteja. Yhteistyöllä Kansainvälisen merentutkimusneuvoston puitteissa on pitkät perinteet. Toistaiseksi yhteistyötä tehdään myös muiden Itämeren ympärysvaltioiden kanssa, mutta se on vähitellen supistumassa, sillä yhteistyörahojen saanti on vaikeutunut, ja rahat tavallisesti myönnetään vain yhteistyökumppanien tutkimuslaitoksille eivätkä ne hyödytä mitenkään Merentutkimuslaitosta. EU-rahoitteisten tutkimushankkeiden kokonais-

volyymi v. 2000 on n. 4 Mmk, josta EU rahoittaa puolet.

Eniten yhteistyötä Itämerellä on ehkä operatiivisen merentutkimuksen alalla. Talvimerenkulun edellyttämä jääpalvelu perustuu paljolti kaikkien rantavaltioiden tiiviiseen yhteistyöhön. Esimerkiksi jääkarttoja ja -tiedotuksia laadittaessa tietoja vaihdetaan päivittäin. Toimintaa koordinoidaan säännöllisin väliajoin pidettävien jääkokousten yhteydessä. Samoin muun operatiivisen merentutkimuksen ja erityisesti operatiivisen Itämeren seurannan yhteistyö on lisääntymässä. Vedenkorkeustietojen ja aallokkohavaintojen vaihto Itämeren maiden kesken on käynnistymässä. Samoin leväkukintojen ja niihin liittyvien lämpötila- ja ravinnetietojen seuranta ja vaihto on jo nykyisin vilkasta, ja sen ennustetaan edelleen tehostuvan maiden saadessa käyttöönsä nykyaikaista informaatiotekniikkaa.

Muita kansainvälisen yhteistyön alueita, joihin Merentutkimuslaitos osallistuu on esim. ATM (Etelämannersopimus). Sen poliittisesta hallinnosta huolehtii ulkoasiainministeriö. Sopimuksen edellyttämä merkittävä tutkimustoiminta on organisoitu siten, että opetusministeriön johdolla päätetään tieteellisestä ohjelmasta, kun taas Merentutkimus-

laitoksella on logistiikkavastuu ja Etelämantereella olevien kiinteistöjen hoitovastuu. Laitos osallistuu myös tutkimustoimintaan.

Lisäksi ICSU:n (International Council of Scientific Unions) alaisia komiteoita on lukuisia. Komiteoiden järjestäytyminen tapahtuu Tiedekatemiain valtuuskunnan alaisuudessa, ja Merentutkimuslaitoksen tutkijat osallistuvat toimintaan kansallisissa komiteoissa ja kansainvälisissä työryhmissä.

Arandan käyttökustannukset ja käytön tehostamismahdollisuudet

Merentutkimuslaitos tarvitsee tutkimusalus Aranda omaan käyttöönsä Itämerellä 150—170 päivää vuodessa. Tähän käyttömäärään myös laitoksen budjettirahoitus antaa mahdollisuuden. Merentutkimuslaitoksella on sopimus Merenkululaitoksen kanssa Arandan miehittämisestä ja muista varustamopalveluista. Merenkululaitoksen vuosittain laskuttamat kustannukset muodostuvat mm. alushenkilöstön palkoista, polttoaineesta, vuosikorjauksista ja palvelumaksusta.

Merentutkimusalus Arandan kustannukset olivat v. 1995—99 (ilman pääomakustannuksia):

	1995	1996	1997	1998	1999
	Mmk				
Käyttökustannukset	8,4	10,7	8,9	7,6	9,2
Peruskorjaukset	—	—	2,2	1,4	0,6
Yhteensä	8,4	10,7	11,1	9,0	9,8

Vuonna 1996 Aranda osallistui Antarktikselle tehtyyn tutkimusmatkaan, ja sen käyttökustannuksia rahoitettiin 2,6 Mmk Etelämannen-toiminnan määrärahasta. Vuosina 1997—98 Arandalla tehtiin melukorjauksia budjetissa osoitetun lisämäärärahan turvin. Alus on kymmenen vuotta vanha ja vaatii liikenneministeriön mukaan lähivuosina suurehkoja peruskorjauksia tai joidenkin laitteistojen täydellistä uusimista, mihin Merentutkimuslaitoksen nykyinen budjetti ei anna mahdollisuuksia. Merentutkimuslaitokselta saadun tiedon mukaan seuraavat kalliit toimenpiteet ovat lähivuosina ajankohtaisia tutkimusaluksen arvon säilyttämiseksi:

- tutkajärjestelmän uusiminen
- kallistuksenestojärjestelmän uusiminen
- radiolaitteiden uusiminen
- peräohjauspotkurin perushuolto
- nosturien ja muiden kansilaitteiden huolto

— tieteellisten laboratorioden laitteiden uusiminen.

Liikenneministeriön mielestä Merentutkimuslaitoksen edun mukaista ei ole päästää maineeltaan erinomaista tutkimusaluksia rapistumaan.

Arandan vuokraus on liikenneministeriön mukaan ainoa näköpiirissä oleva tapa tehostaa sen käyttöä ja saada samalla lisärahoitusta ylläpitoon. Laitos onkin lisännyt ponnisteluja sopivien vuokraajien löytämiseksi, vaikka maailmalla on tarjolla monia muitakin merentutkimusaluksia. Neuvottelut muiden kotimaisten tutkimuslaitosten kanssa Arandan vuokraamisesta niiden käyttöön eivät ole johtaneet vielä tulokseen.

Vuonna 1998 Aranda vuokrattiin kuukaudeksi EU:lle koulutustarkoituksiin ja v. 1999 tanskalais-skotlantilaiselle geologiselle retkikunnalle 1,5 kuukaudeksi Grönlannin itärannikolle. Nämä vuokra-

ukset onnistuivat hyvin ja tuottivat v. 1999 nettotuloja 0,9 Mmk. Vuoden 1999 vuokraaja on kiinnostunut vuokraamaan Arandan uudestaan samantapaiseen tehtävään v. 2001, ja paraikaa laitos neuvottelee myös saksalaisen retkikunnan kanssa laivan vuokraamiseksi joko v. 2000 tai v. 2001 Jan Mayenin lähellä tapahtuvaan, lähinnä fyysikaalista merentutkimusta käsittävään tutkimukseen.

Itämeren ulkopuoliselle vuokraukselle on pahimpana esteenä lisäkustannuksia aiheuttava pitkä siirtymisaika tutkimusalueelle. Myös Arandalla noudatettava kotimaanliikenteen työaikalaki jähkine miehistön vaihtoineen haittaa vuokrausta, koska se lisää kustannustasoa ja vaikeuttaa tutkimustöiden suoritusta.

Merentutkimuslaitoksella on keskeinen vastuu kansallisesta merentutkimuksestamme, ja sen osuus alan tutkimustoiminnasta on noin puolet. Laitoksella on monia sellaisia kansallisia tutkimus- ja palveluvelvoitteita, jotka muissa maissa on usein jaettu useamman laitoksen vastuulle. Laitoksella on monipuolista yhteistoimintaa maamme eri tutkimuslaitosten, viranomaisten ja muiden yhteistyötahojen kanssa. Tutkimuslaitosten kanssa tehty yhteistyö on kohdistunut erityisesti Itämeren seurannan toteutukseen ja seurannan tulosten arviointiin. Koska merentutkimus on hyvin kansainvälinen tieteenala, osallistuu Merentutkimuslaitos monimuotoisesti kansainväliseen merentutkimuksen yhteistyöhön. Kansainväliseen yhteistyöhön laitosta velvoittavat lukuisat kansainväliset meriä, merenkulkua, saastumisen ehkäisyä ja merien suojelua koskevat sopimukset. Yhteistyö Itämeren alueella on painottunut suurelta osin operatiiviseen tutkimukseen, sillä esim. talvimerenkulun edellyttämä jääpalvelu perustuu paljolti alueen kaikkien maiden tiiviiseen yhteistyöhön. Viime vuosien kansainväliselle yhteistyölle on ollut leimallista EU:n puiteohjelmien kautta tapahtuvan toiminnan lisääntyminen.

Merentutkimuslaitokselle asetetuista laajoista kansallisista ja kansainvälisistä toimintavelvoitteista huolimatta merentutkimuksen käytössä olleet voimavarat ovat olleet kansainvälisestikin vertaillen suhteellisen niukat, sillä maamme merentutkimuksen volyymin suhteessa kansantuloon on noin puolet muiden EU-maiden vastaavasta tutkimusvolyymistä. Myös Merentutkimuslaitoksen toimintaan kohdistuneissa kansainvälisissä arvioinneissa on todettu, että merentutkimuksen voimavarat ovat eräiltä osin epäsuhteessa tehtävien määrään ja vaativuuteen. Valtiontilintarkastajien mielestä Merentutkimuslaitoksella tulee olla käytettävissään sellaiset voimavarat, että se kykenee hoitamaan hyvin sille asetetut kansalliset ja kansainväliset velvoitteet. Valtiontilintarkastajien mielestä merentutkimustoiminnan kehittämisessä ja rahoittamisessa tuli-

si kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että merentutkimuksen tieteellinen taso säilyy korkeana ja Merentutkimuslaitos pystyy tuottamaan korkeatasoista meritieteellistä tietoa yhteiskunnallisen päätöksenteon tarpeisiin.

Merentutkimuslaitos saa pääosan toimintansa rahoituksesta sille valtion talousarviossa osoitetuista määrärahoista. Eräät keskeiset tutkimusalueet ovat kuitenkin suurelta osin EU:lta, eri virastoilta ja laitoksilta sekä muista ulkopuolisista lähteistä saatavan rahoituksen varassa. Ulkopuolisen rahoituksen saantiin liittyvät epävarmuustekijät ovat vaikeuttaneet tutkimustoiminnan pitkäjänteistä suunnittelua. Toiminnan rahoituksen rakenne, lisääntyneet projektitehtävät sekä vakituisen henkilöstön vuorottelu- ja virkavapaat ovat vaikuttaneet myös henkilöstön rakenteen kehitykseen. Lisääntyneistä tehtävistä huolimatta laitoksella ei ole ollut taloudellisia mahdollisuuksia palkata lisää vakituista henkilöstöä, vaan tehtävien edellyttämä henkilöstö on jouduttu palkkaamaan ulkopuolisella rahoituksella vain määräajaksi. Tämän seurauksena määräajaksi palkatun henkilöstön määrä on tuntuvasti kasvanut. Tähän henkilöstörakenteen epäkohtaan ovat kiinnittäneet huomiota myös laitoksen toiminnan arvioijat esittämällä eräiden tutkijanvirkojen perustamista.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan Merentutkimuslaitoksella tulee olla käytössään rakenteeltaan sellainen henkilöstö, ettei tutkimustoiminnan jatkuvuus ja pitkäjänteinen suunnittelu ole uhattuna. Vakituisen ja määräajaisen henkilöstön suhteen tulee olla sellainen, että laitoksella on edellytykset keskeisten tutkimusalueiden pitkäjänteiseen kehittämiseen ja että laitos voi toisaalta osallistua joustavasti sekä kansallisiin että kansainvälisiin yhteistyöprojekteihin.

Laitoksen käytännön toiminnan suurimman ongelman ovat viime vuosina muodostaneet puutteelliset ja epätarkoituksenmukaiset toimitilat. Valtiontilintarkastajien mielestä on huolestuttavaa, etteivät toimitilat täytä edes työsuojelusäännösten tiloilta edellyttämiä

vähimmäisvaatimuksia, sillä esim. laboratorio- ja työpajatoimintoihin liittyy selviä turvallisuusriskejä. Tilat eivät kaikilta osin mahdollista nykyaikaisten tutkimusmenetelmien käyttöä eivätkä myöskään täytä kansainvälisiä laatumääräyksiä.

Merentutkimuslaitos on yhteistyössä Valtion kiinteistölaitoksen kanssa ryhtynyt toimenpiteisiin uusien toimitilojen aikaansaamiseksi Kumpulan alueelle. Samalle alueelle on tulossa myös Helsingin yliopiston matemaattis-luonnontieteellisen tiedekunnan laitoksia sekä Suomen ympäristökeskus ja Ilmatieteen laitos. Koska samalle alueelle on tulossa sellaisia yksiköitä, joiden kanssa Merentutkimuslaitoksella on paljon yhteistyötä, on liikenneministeriö pitänyt hanketta myös tältä osin edullisena. Nykyisten toimitilojen monien puutteiden takia valtiontilintarkastajat pitävät uusien toimitilojen hankintaa kiireellisenä toimenpiteenä.

Merentutkimuslaitoksen tutkimusalue Aranda on ol-

lut merkittävä työväline ja palvellut monin tavoin tutkimustoiminnan tarpeita kymmenen vuoden ajan. Kansainvälinen arviointiryhmä totesi Arandan muiden maiden vastaavien aluksien tasoiseksi. Arandan toiminta alusta ja sen laitteistoja nopeasti kuluttavissa olosuhteissa on johtanut siihen, että alukselle on lähitulevaisuudessa tehtävä suurehkot peruskorjaukset ja sen laitteistoja on uusittava. Koska Arandan käyttökustannukset ovat korkeat, sitoo sen toiminta runsaasti laitoksen varoja. Selviytyäkseen aluksen tulevista käyttö- ja investointikustannuksista tulee Merentutkimuslaitoksen valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan tehostaa aluksen toimintaa mm. lisäämällä sen vuokrausta tieteellisiin tarkoituksiin. Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää, että aluksen kunnosta huolehditaan ja sen laitteistoja kehitetään, sillä siten luodaan edellytyksiä laitoksen tutkimustoiminnan hyvän tason ylläpidolle ja kehittämiselle.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet tarkastuksen kauppa- ja teollisuusministeriössä 18.2.2000 (kauppa- ja teollisuusministeri Erkki Tuomioja), Kuluttajavirastossa 4.2.2000 (ylijohtaja Erik Mickwitz) ja Kilpailuvirastossa 9.2.2000 (ylijohtaja Matti Purasjoki).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyyntöissään TE-keskusten palvelutarjonnan yhtenäistämistä ja toiminnan vaikuttavuuden seuranta- ja kehittämistoimia, kuluttaja- ja kilpailupolitiikan edistämistä, elintarvike- ja telakateollisuuden ongelmia ja kehittämistarpeita sekä Suomen matkailutaseen kehitystä ja matkailun edistämistä. Ministeriön tarkastuskäynnillä käsiteltiin ministeriön toimintaa kertomusvuonna, kuluttaja- ja kilpailupolitiikan nykytilaa ja kehittämistarpeita, teollisuuden ns. kriisialoja, valtioneuvoston talousrikstorjuntaohjelman toteutumisen seuranta- ja ministeriössä sekä yritystutkimusta koskevaa tarkastustoimintaa. Kuluttajaviraston tarkastuskäynnillä käsiteltiin viraston toimintaa kertomusvuonna, kuluttajapolitiikan nykytilaa ja kehittämistarpeita sekä Kuluttajaviraston asemaan ja tehtäviin kohdistuvia muutos- ja kehittämistarpeita. Kilpailuviraston tarkastuskäynnillä käsiteltiin viraston toimintaa kertomusvuonna, kilpailupolitiikan nykytilaa ja kehittämistarpeita sekä Kilpailuviraston ja kilpailuneuvoston asemaan ja tehtäviin liittyviä muutos- ja kehittämistarpeita.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastaanottanut tarkastusneuvos Asko Valkosalo. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 4.4.2000, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi kuluttaja- ja kilpailupolitiikka sekä matkailun edistäminen. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 2.5.2000.

Kuluttaja- ja kilpailupolitiikka

Kuluttaja- ja kilpailupolitiikkaa on Suomessa kehitetty tarkasteluaikana systemaattisesti ja jatkuvasti sekä organisaatioiden että materiaaalisten säännösten osalta. Kilpailuviranomaisorganisaation uudistaminen v. 1989 merkitsi muun muassa sitä, että hallinnossa kilpailuviranomaiset ja kuluttajaviranomaiset eriytettiin toisistaan. Kilpailuviraston perustamisen jälkeen päädyttiin siihen, että elinkeinohallitus lakkautettiin kesäkuussa 1990 ja sen tilalle perustettiin Kuluttajavirasto, Kuluttajatutkimuskeskus ja Elintarvikevirasto. Itsenäisinä viranomaisina jatkoivat tuolloin v. 1978 perustetut kuluttaja-asiamiehen toimisto ja kuluttajavalituslautakunta. Kilpailuvirasto evaluoitiin v. 1995 ja sen toimintaa kehitettiin suoritettujen arvioinnin pohjalta. Kertomusvuoden alusta Kuluttajavirasto ja kuluttaja-asiamiehen toimisto yhdistettiin uudeksi Kuluttajavirastoksi, jonka ylijohtaja toimii kuluttaja-asiamiehenä. Kuluttajahallinnon uudistamista selvittänyt työryhmä ehdotti v. 1996 myös Kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistämistä perustettavaan uuteen Kuluttajavirastoon. Valtion tiede- ja teknologianeuvoston sektoritutkimuksen kehittämistä koskevien linjausten ja lausuntokierroksella saadun palautteen pohjalta sekä Kuluttajatutkimuskeskuksen toiminnan evaluoinnin perustella päädyttiin kuitenkin Kuluttajatutkimuskeskuksen itsenäisen aseman säilyttämiseen. Kuluttajatutkimuskeskuksen toimintaa kehitettiin v. 1997 suoritettujen arvioinnin pohjalta. Tutkimustoiminnan lisäksi Kuluttajatutkimuskeskus vastaa valtakunnallisen kuluttajatutkimuksen tiedonvälityksestä sekä kuluttajatutkimusta koskevien tietokantojen (KULTU-tutkimustietokannat) ylläpidosta.

Seuraavassa asetelmassa esitetään kuluttaja- ja kilpailupolitiikan määrärahat kohteittain eriteltynä vuosilta 1990—2000:

Vuosi	Kilpailuvirasto	Kuluttajavirasto	Kuluttaja-asiamies	Kuluttajavalitus- lautakunta	Kuluttajatutkimus- keskus
	1 000 mk				
1990	12 551	10 685	8 598 ¹	—	4 949
1991	15 431	22 312	11 657 ¹	—	9 723
1992	15 550	23 410	7 215	5 115	10 700
1993	15 572	23 300	7 400	5 403	10 818
1994	15 998	25 188	7 249	5 265	9 746
1995	16 486	25 351	7 221	5 313	9 727
1996	16 108	25 308	7 371	5 285	9 381
1997	16 600	25 400	7 000	5 745	10 200
1998	17 537	25 780	7 140	6 074	11 590
1999	20 000	30 345 ²	—	6 415	9 713
2000	21 000	30 180	—	6 800	9 720

¹ Mukana myös kuluttajavalituslautakunnan menot.

² Kuluttajavirasto ja kuluttaja-asiamiehen toimisto yhdistettiin uudeksi Kuluttajavirastoksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kuluttaja- ja kilpailupolitiikalla lisätään kuluttajien hyvinvointia ja edistetään terveiden, tehokkaasti toimivien palvelu- ja tuotemarkkinoiden muotoutumista. Markkinoiden toimivuuden turvaamiseen ollaan kiinnittämässä kasvavaa huomiota kansainvälisessä elinkeino- ja talouspoliittisessa keskustelussa sekä politiikkatoimenpiteissä. Kilpailukykyisen yritystoiminnan yksi keskeisin edellytys on tasapuolinen ja markkinoille pääsyn esteistä vapaa toimintaympäristö. Kuluttaja- ja kilpailupolitiikan kosketuskohdat soveltavissa viranomaisissa ovat melko vähäiset. Vaikka kuluttajapolitiikka tulee nähdä osana elinkeinopolitiikkaa, kuuluu se myös osittain hyvinvointipolitiikan lohkoon. Kilpailupolitiikka taas on selkeästi osa elinkeinopolitiikkaa. Myös viranomaisten käytettävissä olevat keinot kuluttaja- ja kilpailuasioissa ovat lainsäädännössä selkeästi erilaiset. Tämän vuoksi itsenäisten kilpailu- ja kuluttajaviranomaisten säilyttäminen on kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä perusteltua ja välttämätöntä.

Kuluttajapolitiikka

Kuluttajapolitiikan merkitys on viime aikoina korostunut sekä Suomessa että Euroopan unionissa. Kuluttajapolitiikalla pyritään vahvistamaan kansalaisten asemaa hyödykemarkkinoilla, varmistamaan taloudellisesti ja terveyden kannalta turvalliset markkinaolosuhteet sekä varmistamaan ostajana toimivan kansalaisen mahdollisuus tosiasioihin perustuviin ja tietoisiin päätöksiin. Kuluttajapolitiikan tavoitteena on myös ehkäistä ja ratkaista mah-

dollisesti syntyvät kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien väliset ristiriidat ja ongelmat. Suomen kuluttajapolitiikkaa koskevat tärkeimmät linjaukset sekä tavoitteet on koottu kulloinkin voimassa olevaan kuluttajapolitiittiseen ohjelmaan. Kuluttajapolitiikan sisällöllisessä kehittämisessä ja ohjelman valmistelussa kauppa- ja teollisuusministeriö käyttää hyväkseen sen yhteydessä toimivan kuluttaja-asiaain neuvottelukunnan asiantuntemusta ja esityksiä.

Ensimmäinen kuluttajapolitiittinen ohjelma käsiteli vuosia 1992—95, jolloin keskityttiin lisääntyvään kansainvälistymiseen ja valmistauduttiin ETA-prosessiin. Toisessa, vuosia 1997—99 käsittelevässä ohjelmassa tuotiin esille kansallisten toimenpite-ehdotusten ohella varsin paljon muuttuneeseen kansainväliseen tilanteeseen, erityisesti Suomen EU-jäsenyyteen liittyviä seikkoja ja esitettiin Suomen tavoitteita EU:n kuluttajapolitiikalle. Kauppa- ja teollisuusministeriössä ja kuluttaja-asiaain neuvottelukunnassa on seurattu ohjelmien toteutumista. Kuluttajapolitiikassa tarvitaan jatkuvuutta. Vuosille 1997—99 laadittu ohjelma on kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan toteutunut hyvin, ja osa teema-alueista on edelleen ajankohtaisia ja niiden toteuttamista jatketaan.

Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa mainitaan, että kuluttajapolitiittinen ohjelma laaditaan koko vaalikaudelle. Kuluttaja-asiaain neuvottelukunta teki kertomusvuoden kesäkuussa päätöksen uuden kuluttajapolitiittisen ohjelman valmistelun aloittamisesta. Suomen EU:n puheenjohtajuuden johdosta neuvottelukunta asetti tavoitteeksi, että uusi kuluttajapolitiittinen ohjelma voitaisiin hyväksyä

kevään 2000 aikana. Kertomusvuoden syksyn aikana on kartoitettu eri viranomaisten ja järjestöjen näkemyksiä uuden ohjelman kannalta keskeisistä seikoista sekä yleisen toimintaympäristön muutosten että painopistealueiden osalta. Käsittely tältä pohjalta laaditusta ohjelmaluonnoksesta on parhaillaan käynnissä. Uudessa ohjelmassa annetaan suuntaviivat kuluttaja-asioiden kehittämiseksi ja kuluttajansuojan turvaamiseksi globalisoituvassa ja nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

Kuluttajapolitiittinen ohjelma muodostaa pohjan muille toimenpiteille, joiden toteuttamisesta vastaavat asianomaiset viranomaiset. Kuluttajaviranomaisia ovat Kuluttajavirasto, jonka ylijohtaja toimii kuluttaja-asiamiehenä, kuluttajavalituslautakunta ja Kuluttajatutkimuskeskus. Lääninhallitukset toimivat Kuluttajaviraston aluehallintona. Lisäksi kaikkien kuntien lakisääteisenä velvollisuutena on järjestää kuluttajaneuvontaa.

Kuluttajavirasto

Kuluttajavirasto perustettiin 1.1.1999 (laki Kuluttajavirastosta 1056/1998) siirtämällä uuteen virastoon lakkautetun aiemman kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimiston tehtävät ja henkilöstö. Uuden viraston tehtävänä on kuluttajien taloudellisen, terveydellisen ja oikeudellisen aseman turvaaminen ja kuluttajapolitiikan toteuttaminen. Yhdistämisen myötä uuden Kuluttajaviraston henkilöstörakennetta on jossain määrin kehitetty niin, että virastolla on nykyisin käytettävissään 92 henkilötyövuotta.

Kuluttajaviraston päämääränä on tukea kuluttajia jokapäiväisessä elämässä hyödykemarkkinoilla. Tämän päämäärän saavuttamiseksi Kuluttajavirasto tai kuluttaja-asiamies:

- tuottaa kuluttajille aineistoa erilaisten kuluttajaongelmien ratkaisujen tueksi

- tekee selvityksiä ja vertailuja kuluttajien päätöksenteon pohjaksi

- vaikuttaa elinkeinonharjoittajien markkinoilla käyttämiin menetelmiin siten, että nämä ottavat kuluttajien oikeutetut näkemykset huomioon

- toimii siten, että Suomessa saadut kuluttajapolitiittiset kokemukset ovat hyödynnettävissä kansainvälisissä yhteyksissä

- asettaa asiantuntemuksensa käytettäväksi, kun kuluttajia koskevaa lainsäädäntöä valmistellaan

- tekee tarvittaessa aloitteita olemassa olevien säädösten muuttamiseksi tai uusien aikaansaamiseksi.

Kuluttajien on voitava luottaa tuotteiden turvallisuuteen, asiallisiin markkinointitapoihin, kohtuul-

lisiin sopimusehtoihin ja toimintatapoihin sekä valmismatkajärjestäjien vakavaraisuuteen. Kuluttajavirastolle ja kuluttaja-asiamiehelle kuuluvien lainvalvontatehtävien toiminnan tehokkuus onkin viraston toiminnassa pysyvästi keskeistä kulloisistakin painopistealueista riippumatta. Lainvalvontatehtävistä sekä Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen käytettävissä olevista keinoista säädetään mm. kuluttajansuojalaissa (38/1978), tuoteturvallisuuslaissa (914/1986) ja valmismatkaliikkeistä annetussa laissa (1080/1994).

Lääninhallitukset toimivat Kuluttajaviraston aluehallintona. Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen tehokas toiminta edellyttää joustavaa yhteistyötä, toimenpiteiden suunnittelua ja koordinaointia aluehallinnon kanssa. Kuluttajaviraston mukaan kokemukset kertomusvuoden alussa toteutetusta organisaatiouudistuksesta ovat osoittaneet, että Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimiston yhdistäminen oli tarkoituksenmukaista. Yhdistetty viranomainen pystyy suuntaamaan voimavarojaan kulloinkin tarvittaviin tehtäviin joustavammin. Uuden viraston etuja ovat tarvittava nopeus, tehtävien parempi koordinaointi ja laajempi keinovalikoima. Nykyinen organisaatio helpottaa myös yhteistyötä alue- ja paikallishallinnon kanssa. Samalla pystytään paremmin takaamaan elinkeinonharjoittajien yhdenmukainen kohtelu valvontatyössä. Viraston sisällä kehitetään mm. asiakaspalvelua ja puhelinpäivystystä. Samoin Kuluttajaviraston tekemän tiedotus- ja valistusaineiston arviointi on käynnissä.

Kuluttajavalituslautakunta

Kuluttajavalituslautakunta (laki kuluttajavalituslautakunnasta 42/1978) antaa ratkaisusuosituksia kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiin yksittäisiin kulutushyödykesopimuksia koskeviin tai muihin kulutushyödykkeen hankintaan liittyviin sekä takaus- ja panttaussitoumuksia koskeviin erimielisyyksiin ja asuntokauppariitoihin. Lautakunta myös sovittelee näitä riitoja ja antaa neuvontaa kunnallisille kuluttajaneuvojille toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Lisäksi lautakunta antaa lausuntoja tuomioistuimille ja tiedottaa ratkaisukäytännöstään. Asiat kuluttajavalituslautakunnassa käsitellään täysistunnossa tai jaostossa. Merkityksellään vähäiset asiat sekä asiat, joita koskevan riitakysymyksen osalta lautakunnan ratkaisukäytäntö on vakiintunut tai muutoin selkiytynyt aiempien ratkaisujen nojalla, voidaan ratkaista yksinkertaistettuna käsittelyssä.

Lautakunnan toimintaa selvitettiin 1990-luvun alussa kauppa- ja teollisuusministeriön rahoituksel-

la suoritettussa tutkimuksessa (Suvianna Hakalehto: Kuluttajavalituslautakunta kuluttajansuojaviranomaisena, tutkimus kuluttajavalituslautakunnan toiminnasta ja asiakaskunnasta). Tutkimus osoitti, että kuluttajavalituslautakunta nauttii eri osapuolten luottamusta ja että sen ratkaisusuosituksia noudatettiin käytännössä verrattain hyvin.

Kuluttajavalituslautakunnan henkilökunnan oli aiemmin annettava kuluttajille neuvoa ja opastusta lautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Kun kaikkien kuntien velvollisuutena on nykyisin antaa kuluttajaneuvontaa, poistettiin tämä lautakunnan yleinen neuvontavelvollisuus kuluttajavalituslautakunnasta annetusta asetuksesta v. 1997. Sen sijaan kuluttajavalituslautakunnan on asetuksen 4 §:n mukaan annettava neuvoja ja opastusta kunnallisille kuluttajaneuvojille lautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Kuluttajavalituslautakuntaan saapuu vuosittain 2 500—3 000 kirjallista valitusta. Hyödykkeet ja kuluttajasopimukset sekä niistä käytävät riidat ovat monimutkaistuneet. Keskimääräisenä käsittelyaikataavoitteena lautakunnalla on alle yhdeksän kuukautta. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan ilman resurssilisäyksiä ei keskimääräistä käsittelyaikaa ole mahdollista juurikaan lyhentää, vaikka mm. yksinkertaisen käsittelyn käyttöä ja muita käsittelyaikoja lyhentäviä toimia voidaan tehostaa. Kuluttajavalituslautakunnan kokoonpano on oleellisesti muutettu sen perustamisen jälkeen ainoastaan perustamalla päätoiminen puheenjohtajan virka ja asuntokauppaosasto. Täysistuntojen ja jaostojen jäsenet valitaan edelleen vaalikaudeksi. Jäsenten ja varajäsenten tulee edustaa tasapuolisesti kuluttajia ja elinkeinonharjoittajia, ja erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten tulee olla tasapuolisesti edustettuina. Parhaan mahdollisen asiantuntemuksen ja asioiden tehokkaan käsittelyn takaamiseksi jäsenten ja varajäsenten valintaperusteita tulisi kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan muuttaa niin, että jaostoista ja täysistunnoista tulisi asiantuntemukseen perustuvia elimiä ja lautakunnan toimikausi muutettaisiin tietyiksi kalenterivuosiksi.

Kuluttajatutkimuskeskus

Kuluttajatutkimuskeskuksen tehtävänä on tuottaa ja välittää tutkimustietoa kulutuksesta ja kuluttajakäyttäytymisestä sekä niihin kiinteästi liittyvästä markkinoiden, talouden ja yhteiskunnan kehityksestä. Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimustoiminnan kohteita ja pysyviä osaamisen alueita ovat: kotitalouksien ja kuluttajien käyttäytyminen, kulutustavaroiden ja palveluiden laatu sekä markkinat ja yhteiskunnan muutokset.

Tutkimustiedon avulla voidaan edistää kotitalouksien hyvinvointia ja arkielämän laatua sekä kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia. Tutkimustietoa voidaan hyödyntää vahvistamaan kuluttajien ja elinkeinoelämän yhteistyötä sekä edistämään käyttäjälähtöisen teknologian ja talouden kestävä kehitystä ympäristöä säästävään ja kansallista kilpailukykyä vahvistavaan suuntaan.

Kuluttajatutkimuskeskuksessa toteutettujen hankkeiden tavoitteena on ollut tukea ja edistää kuluttajapoliittisissa ohjelmissa asetettuja päämääriä. Esimerkiksi Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimusohjelmassa ovat etusijalla seuraavat teemakokonaisuudet, jotka liittyvät painopistealueisiin kuluttajapoliittisessa ohjelmassa vuosille 1997—99:

- kestävän kehityksen edellytykset, kuluttajien ympäristötietoisuus sekä kulutuksen ympäristövaikutukset

- käyttäjälähtöinen tuotekulttuuri (kuluttajien laatuodotukset ja vaatimukset)

- kuluttajien informaatio-ohjaus ja tuotepoliitiikka

- kuluttajien riskikäsitykset, kotitalouksien toimintatavat ja laitteiden turvallisuus

- kuluttajat ja elintarvikkeiden turvallisuus (kuluttajien käsitykset lihasta ja liha-alasta, elintarvikkeisiin liittyvät riskit ja niiden ehkäisy)

- uusien elintarvikkeiden kehittämiseen liittyvät kuluttajakäsitykset sekä kuluttajien odotukset uuden teknologian käyttöönotosta (funktionaaliset elintarvikkeet, geeniteknologian käyttöönotto)

- kaupan keskittymiskehitys ja palvelujen saatavuus

- julkisten kuluttajapalvelujen saatavuus ja laatu (velka- ja talousneuvonta, kunnallinen kuluttajaneuvonta, puolueeton kuluttajavalistus)

- yksityistämiskehitys ja välttämättömyyspalvelut

- kuluttajat tietoyhteiskunnassa (sähköistyvä arki, tietoverkkopalvelut, kuluttajien laatuodotukset ja kokemukset, sähköinen kaupankäynti eri toimialoilla)

- lasten asema markkinoilla (lapset tietoverkoissa, lapsille suunnatut tietoverkkopalvelut, markkinalähtöinen kuluttajakasvatus, sponsorointi kouluissa)

- integraatiokehitys (EU:n hintavaikutukset, kuluttajat sekä talous- ja rahaliitto)

- kansallisen kuluttajapolitiikan arviointi sekä EU:n kuluttajapoliittiset ohjelmat ja päätöslauselmat.

Uusina tavoitteina 2000-luvulle siirryttäessä Kuluttajatutkimuskeskus on tuonut esille seuraavaa: Kuluttajien ja kansalaisten näkemykset on omak-

suttu aiempaa selvemmin monien hallinnollisten ja muiden kehittämishankkeiden pohjaksi. Siten esim. kansallinen eliqlarvike-, ympäristö- ja tietoyhteiskuntastrategia samoin kuin palvelujen kehittämistyö perustuvat asiakaslähtöisyyteen ja kuluttajien tarpeen huomioon ottamiseen. Kuluttajien asemaa on korostettu myös EU:n kuluttajapolitiikassa viitaten mm. globalisoituvaan tietoyhteiskuntaan ja kaupan vapautumiseen.

Kuluttajatutkimuksen avulla tutkimuskeskus pyrkii vaikuttamaan laadukkaan arkielämän ja toimivien markkinoiden kehittämiseen 2000-luvulla. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää entistä aktiivisempaa vuorovaikutusta yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen, viranomaisten ja elinkeinoelämän välillä. Kuluttajatutkimuksen tehtävänä on edistää tätä vuoropuhelua tuottamalla tutkimustietoa markkinoiden toimivuuteen liittyvistä ongelmista, kuluttajien odotuksista ja laatuvaatimuksista sekä kuluttajien kasvavasta huolesta ympäristöä, tuoteturvallisuutta sekä markkinariskejä kohtaan.

EU-jäsenyyden vaikutukset Suomen kuluttajapolitiikkaan

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kuluttajapolitiikan painoarvo on lisääntynyt. Kansainvälistymiskehityksen myötä on tarpeen pyrkiä vaikuttamaan kuluttajapolitiikan kehittämiseen pohjoismaisella, eurooppalaisella ja maailmanlaajuisella tasolla. EY:n perustamissopimuksen kuluttaja-artikloita vahvistettiin Amsterdamin sopimuksella. Amsterdamin sopimuksen mukaan kuluttajanäkökulma tulee ottaa huomioon myös muussa Euroopan yhteisön toiminnassa kuin varsinaisessa kuluttajansuojan liittyvässä lainsäädännössä ja toiminnassa. Kuluttajien terveys, turvallisuus ja taloudelliset edut sekä kuluttajien oikeus saada tietoa ja järjestäytyä etujensa puolustamiseksi asetetaan uudessa sopimuksessa selkeästi yhteisön tavoitteeksi. Samalla tavoin kuluttaja-asioiden horisontaalista luonnetta on syytä korostaa myös kansallisella tasolla sekä kaikessa muussakin kuluttajien kannalta merkittävässä kansainvälisessä yhteistyössä.

Kuluttajapolitiikan kehittämistarpeet

Talouden sääntelyn purkaminen ja maailmankaupan vapauttaminen pyrkivät nopeuttamaan taloudellista kasvua ja sen avulla myös kuluttajien hyvinvointia. Vaarana saattaa kuitenkin olla, että kuluttajaryhmien välinen eriarvoisuus samalla kasvaa. Markkinoiden toimivuus ja kilpailusta syntyvien etujen koituminen kuluttajien hyväksi on varmistettava tehokkaalla kuluttajapolitiikalla.

Samanaikaisesti globaalistuminen ja toimintaympäristön nopeat muutokset edellyttävät, että uusiin tilanteisiin ja ongelmiin pystytään reagoimaan nopeasti ja joustavasti tilanteen mukaisesti.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan riittävästä ja laaja-alaisesta asiantuntemuksesta on huolehdittava ja viranomaisten toimintatapoja ja keinovalikoimia on kehitettävä. Vaikka tavoitteena on rajoittaa pakottava lainsäädäntö vain niihin tilanteisiin, joissa muunlaisin keinoin ei haluttuja tuloksia voida saavuttaa, näyttää siltä, että kuluttajansuojan kehittäminen edellyttää jatkossakin uusia lainsäädäntötoimia. Erityisesti rajat ylittävien kaupallisten toimintojen sääntelyssä lainsäädäntö on yleensä sisällöltään kuluttajien kannalta vaikeaselkoista. Kuluttajaviranomaisten toiminnassa tulee keskeisellä sijalla olla kuluttajien informointi tällaisen lainsäädännön sisällöstä. Lainsäädännön tehokas täytäntöönpano ja soveltaminen on tärkeää. Tämä koskee niin kansallista kuin kansainvälistäkin tasoa. Kuluttajansuojan valvontaviranomaisten yhteistyötä on syytä tehostaa kansallisella, pohjoismaisella, eurooppalaisella ja maailmanlaajuisella tasolla, olipa kysymys elintarviketurvallisuuden, tuoteturvallisuuden taikka markkinoinnin tai sopimusehtojen valvonnasta. Kuluttajien luottamusta rajat ylittävään kaupankäyntiin ja markkinointitoimiin ei voida saavuttaa, ellei riittäviä takeita säännösten toimivuudesta käytännössä ole olemassa. Säännösten toimivuus edellyttää, että pelisääntöjä noudatetaan ja että kuluttajien kannalta epäasianmukaisiin menettelyihin puututaan tehokkaasti.

Kilpailupolitiikka

Kilpailupolitiikan nykytila

Kilpailupolitiikkaa on Suomessa kehitetty runsaan kymmenen vuoden aikana systemaattisesti ja asteittain siten, että nykyiset materiaaliset säännökset ovat suurella määrällä yhdenmukaiset yhteisölainsäädännön kanssa. Kilpailunrajoituslaki (480/1992) perustuu pääasiassa kieltoperiaatteelle. Lain mukaan kiellettyjä kilpailunrajoituksia ovat määrähinnat, tarjouskartellit, hintakartellit sekä kartellit, jotka rajoittavat tuotantoa tai jakavat markkinoita tai hankintalähteitä, sekä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Muita vertikaalisia kilpailunrajoituksia kuin laissa kiellettyä määrähinnottelua arvioidaan väärinkäyttöperiaatteen mukaisesti. Väärinkäyttöperiaatteen mukaan kilpailunrajoitukseen puututaan silloin, kun sillä on laissa mainittuja vahingollisia vaikutuksia. Kilpailunrajoituksella katsotaan olevan vahingollisia vaikutuksia, jos se terveen ja toimivan taloudelli-

sen kilpailun kannalta sopimattomasti vähentää tai on omiaan vähentämään tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä tai estää tai vaikeuttaa toisen elinkeinonharjoittamista.

Kilpailupolitiikkaan liittyen sisäasiainministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että aluekehityslain (1135/1993) tavoitteen saavuttamiseksi on mm. turvattava alueiden väestön elinolojen kehitys ja sen kannalta tärkeiden palvelujen saatavuus. Tämän tavoitteen mukaisesti tulisi kilpailuviranomaisten mm. toimilupia myöntäessään ottaa huomioon myös ne kustannukset, jotka harvaan asutuilla alueilla ovat monesti paljon suurempia kuin pääkaupunkiseudulla ja muilla kaupunkiseuduilla. Kyseisten palvelujen tarjoamiseksi kohtuuhintaisina myös mm. Itä- ja Pohjois-Suomessa ministeriö edellyttää, että tuottavien alueiden toimiluvan saajat osaltaan ovat mukana tasaamassa heikommin tuottavien alueiden kustannuksia ko. palveluiden tarjonnassa.

Kilpailunrajoituksista annettu laki tuli voimaan 1.9.1992. Kilpailunrajoituslakiin lisättiin 1.10.1998 voimaan tulleella muutoksella vielä yrityskauppalvontaa koskevat säännökset. Vuosien 1992 ja 1998 uudistusten seurauksena Suomen kilpailunrajoituslaki vastaa pitkälti Euroopan yhteisön kilpailusääntöjä. Erona Euroopan yhteisön kilpailulainsäädäntöön ovat erilaiset vertikaalisia kilpailunrajoituksia koskevat säännökset. Vertikaaliset kilpailunrajoitukset ovat EY:n kilpailuoikeudessa lähtökohtaisesti kiellettyjä, kun taas Suomessa niitä arvioidaan väärinkäyttöperiaatteen mukaisesti. Eroa vähentää käytännössä se, että EY:n ryhmäpoikkeusasetusten nojalla useat vertikaaliset sopimustyytit on sallittu. Tästä syystä vertikaalisten kilpailunrajoitusten arviointi EU:ssa ei käytännössä ratkaisevasti eroa niiden väärinkäyttöperiaatteen mukaisesta arvioinnista Suomessa.

Kilpailuasioita käsittelevät Kilpailuvirasto, kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus sekä lääninhallitukset. Kilpailuvirastosta annetun lain (711/1988) mukaan Kilpailuviraston tehtävänä on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen. Kilpailuneuvosto toimii Kilpailuviraston ratkaisujen valitusasteena, ja se voi Kilpailuviraston esityksestä määrätä kilpailunrajoituksen lopetettavaksi ja kieltää yrityskaupan sekä määrätä elinkeinonharjoittajalle seuraamusmaksun. Kilpailuneuvoston päätöksistä voidaan poikkeuslupapäätöksiä lukuun ottamatta hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Läninhallitukset toimivat Kilpailuviraston alaisina viranomaisina taloudellisen kilpailun turvaamista koskevissa asioissa. Läninhallitukset voivat selvittää kilpailunrajoituksia ja

Kilpailuviraston toimeksiannosta ryhtyä toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi.

Kilpailuviraston asema itsenäisenä kilpailuviranomaisena

Kilpailuviraston keskeinen tehtävä on huolehtia siitä, että kilpailunrajoituslaissa asetetut tavoitteet toteutuvat yksittäisissä tapauksissa. Kilpailuvirasto tutkii kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia, ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi sekä huolehtii muista sille säädetyistä ja määrätyistä tehtävistä. Kilpailuvirastolla on kilpailunrajoituslain nojalla laajat tietojenhankkimisoikeudet. Kilpailuviraston keskeiset toimivaltuudet ovat:

- oikeus tehdä kilpailuneuvostolle esitys lain 4—7 §:n kieltojen vastaisen menettelyn lopettamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, joka rikkoo lain 4—7 §:n säännöksiä

- velvollisuus tehdä kilpailuneuvostolle esitys kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamisesta, ellei niitä ole kyetty neuvotteluin tai muulla tavoin poistamaan

- oikeus antaa väliaikaisesti kieltä soveltaa tai toimeenpanna kilpailunrajoitusta ja oikeus velvoittaa väliaikaisesti elinkeinonharjoittaja toimittamaan hyödykkeitä toiselle elinkeinonharjoittajalle (määräys on saatettava viikon kuluessa kilpailuneuvoston ratkaistavaksi, muutoin kieltä tai velvoite raukeaa)

- oikeus asettaa määräämänsä kiellon tai velvoitteen tehosteeksi uhkasakko

- oikeus määrätä tiettyjen edellytysten täyttyessä, ettei lain 4—6 §:n säännöksiä sovelleta kilpailunrajoitukseen (poikkeuslupa)

- oikeus esittää kilpailuneuvostolle, että poikkeuslupa peruutetaan, jos luvan ehtoja rikotaan tai jos olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet

- oikeus elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän hakemuksesta antaa päätös, jonka mukaan hakijan sopimus, päätös tai menettelytapa ei annettujen tietojen perusteella kuulu 4—6 §:ssä säädettyjen kieltojen piiriin (puutumatomuustodistus)

- oikeus asettaa uhkasakko 10 §:ssä tarkoitettuun tietojenantamis- ja asiakirjojen esittämisvelvollisuuden, 11 §:ssä tarkoitettua ilmoitus- ja tietojenantovelvollisuuden sekä 20 §:ssä tarkoitettujen velvollisuuksien täyttämisen tehosteeksi.

Kilpailuasioissa kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kilpailuviraston välillä toimivalta on jaettu niin, että kauppa- ja teollisuusministeriö vastaa sekä kansallisen että EU:n kilpailulainsäädännön valmistelusta ja Kilpailuvirasto puolestaan tutkii ja ottaa itsenäisesti kantaa yksittäisiin kilpailutapauksiin kilpailunrajoituslain nojalla. Kilpailuvirastolla on myös mahdollisuus esittää mielipiteensä EY:n komission käsittelemiin kilpailunrajoitus- ja yritys-kauppa-asioihin, ja virasto osallistuu Suomen edustajana niihin kuulemistilaisuuksiin ja neuvota-antavien komiteoiden kokouksiin, joissa käsitellään yksittäisiä, komission ratkaistavina olevia tapauksia. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei puutu yksittäisiin EU:n kilpailulainsäädännön tai kilpailunrajoituslain nojalla ratkaistaviin tapauksiin. Kilpailuviraston itsenäinen ja riippumaton asema kansallisena kilpailuviranomaisena on tärkeä myös siksi, että EU:n jäsenvaltiona Suomella on oltava itsenäinen ja riippumaton kansallinen kilpailuviranomainen.

Kilpailuneuvoston asema

Kilpailuneuvosto on tuomioistuintyyppinen lainkäyttöelin, joka käsittelee ja ratkaisee sille kilpailunrajoituksista annetun lain ja julkisista hankinnoista annetun lain mukaan kuuluvat asiat. Asioiden käsittelystä kilpailuneuvostossa säädetään kilpailunrajoituslain 15 §:ssä ja kilpailuneuvostosta annetun lain 2 luvussa.

Kilpailuneuvoston toimivaltaan kuuluu kilpailunrajoituslain mukaan:

- seuraamusmaksun määrääminen Kilpailuviraston esityksestä kielletystä kilpailunrajoituksesta
- kilpailunrajoituksen lopettamista koskevien vahvistus- ja velvoittamistuomioiden antaminen Kilpailuviraston esityksestä
- Kilpailuviraston antaman väliaikaisen kiellon oikeellisuuden arvioiminen
- uhkasakon määrääminen kiellon tai toimitusvelvoitteen tehosteeksi ja sen maksettavaksi tuomitseminen, samoin kuin Kilpailuviraston asettaman uhkasakon tuomitseminen.

Kilpailuneuvosto toimii myös valitusinstanssina Kilpailuviraston päätöksiin.

Poikkeuslupa- ja puuttumattomuustodistusasioita koskevia päätöksiä lukuun ottamatta kilpailuneuvoston päätöksistä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Eduskunta edellytti 24.3.1998, että hallitus valmistelee ja antaa eduskunnalle esityksen kilpailuneuvoston muuttamiseksi varsinaiseksi tuomioistuimeksi tai sen tehtävien siirtämiseksi varsinaiseen tuomioistuimeen. Tasavallan presidentti antoi

30.4.1998 valtioneuvostolle tehtäväksi ryhtyä eduskunnan lausumasta aiheutuviin toimenpiteisiin.

Oikeusministeriö asetti 3.6.1998 toimikunnan selvittämään, miten kilpailuneuvostolle kuuluvat lainkäyttötehtävät tulisi organisatorisesti järjestää. Toimikunta antoi mietintönsä 15.1.1999. Toimikunnan enemmistö katsoi, että tulisi perustaa uusi erityistuomioistuin, joka käsittelee nykyisin kilpailuneuvostolle ja markkinatuomioistuimelle kuuluvia asioita.

Oikeusministeriö asetti 14.6.1999 sisäisen työryhmän, jonka tehtävänä oli 31.12.1999 mennessä esittää ratkaisunsa kilpailuneuvostolle ja markkinatuomioistuimelle kuuluvien asioiden käsittelystä joko yhdessä erityistuomioistuimessa tai tuomioistuinlaitokseen jo kuuluvissa tuomioistuimissa. Työryhmän määräaikaa jatkettiin 29.2.2000 saakka. Tarkastusajankohtana asian käsittely oikeusministeriössä oli edelleen kesken.

EU-jäsenyyden vaikutukset Suomen kilpailupolitiikkaan

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan EU-jäsenyys on edellyttänyt Suomen kansallisen kilpailulainsäädännön pitkälle menevää yhdenmukaistamista yhteisön kilpailulainsäädännön kanssa. EU-jäsenyys edellyttää myös tiivistä osallistumista EU:n kilpailulainsäädännön uudistamishankkeisiin. EU:n kilpailulainsäädännön osalta on parhaillaan menossa useita suuria uudistushankkeita, joista tärkeimpiä ovat sekä vertikaalisia että horisontaalisia kilpailunrajoituksia koskevien ryhmäpoikkeusasetusten uudistaminen sekä komission 28.4.1999 antamaan valkoiseen kirjaan sisältyvät ehdotukset perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamissäännösten uudistamisesta. Nämä uudistushankkeet olisivat toteutuessaan EU:n kilpailuoikeuden historian suurimpia, koska niiden seurauksena mm. luovutettiin komission poikkeuslupamonopolista ja ennakkoilmoitusmenettelystä ja mahdollistettiin se, että myös kansalliset kilpailuviranomaiset voisivat soveltaa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa entistä tehokkaammin. Uusi päätöksentekojärjestelmä mahdollistaisi sen, että komissio voisi keskittyä työssään kaikkein haitallisimpiin kilpailunrajoituksiin. Toisaalta komission ehdottama hajautettu päätöksentekojärjestelmä aiheuttaisi lisää työtä kansallisille kilpailuviranomaisille. Komission mukaan uudistus voisi toteutua aikaisintaan v. 2003.

Suomi on asiaa koskevassa, 24.9.1999 päivätysä komissiolle antamassaan lausunnossa suhtautunut komission esittämiin tavoitteisiin myönteisesti. Lausunnossa kuitenkin todetaan, että komission

ehdotuksen käytännön toteuttamiseen sisältyy useita vielä ratkaisemattomia ongelmia, joista tärkeimmät liittyvät komission ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon ja keskinäiseen tietojenvaihtoon sekä yritysten oikeusturvaan. Lisäksi on huomioitava, että uudistus aiheuttaisi lisää työtä kansallisille kilpailuviranomaisille. Tämä tulisi ottaa huomioon arvioitaessa kansallisten kilpailuviranomaisten resurssitarpeita. Kilpailuvirasto osallistuu myös komissiossa käsiteltävinä olevien kilpailuasioden kuulemistilaisuuksiin ja neuvoo-antavien komiteoiden kokouksiin. Kilpailuvirasto osallistui v. 1998 yhteensä 54:ään kilpailunrajoitus- ja yrityskeskittymätapausta koskevaan kokoukseen. Myös tämä on lisännyt viraston työmäärää.

Kilpailupolitiikan kehittämistarpeet

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan Kilpailuvirasto on koko olemassa olonsa ajan toiminut varsin niukoilla resursseilla. Tämä on aiheuttanut sinänsä terveen tarpeen priorisoida asioita. Viraston resurssit on järjestetty joustavaan projektiorganisaatiomuotoon, jolloin on ollut helppo liikutella resursseja kulloisiinkin painopistealueisiin. Kilpailupolitiikan kehittäminen edellyttää jatkossa pa-

nostamista maamme hyödykemarkkinoiden tilan tutkimiseen ja systemaattiseen seurantaan. EU:n kilpailulainsäädännössä meneillään olevat suuret uudistushankkeet vaikuttavat lähivuosina myös Suomen kilpailupolitiikan suuntaan. Erityisesti EU:n kilpailulainsäädännön soveltamissääntöjen uudistustyö edellyttää myös kansallisen kilpailulainsäädännön tarkistuksia lähivuosina. Komission ehdottama hajautettu päätöksentekomalli lisäisi myös olennaisesti kilpailuviranomaisten työtä, joten tulisi myös varmistaa, että kilpailuviranomaisilla on tarvittavat resurssit näiden uusien tehtävien hoitamiseksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimenpiteet

Ministeriö on 1990-luvulla toteuttanut em. materiaalsen lainsäädännön ja hallinnon uudistukset ja evaluoinnit yhteistyössä kilpailuviranomaisten kanssa. Ministeriö ohjaa virastoja ja laitoksia myös tekemällä näiden kanssa vuosittain tulossopimukset ja käymällä saavutetuista tavoitteista palautekeskustelut. Lisäksi todettakoon, että ministeriöllä on jatkuva ja tiivis yhteys kuluttaja- ja kilpailuviranomaisiin sekä kansallisissa että kansainvälisissä asioissa.

Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisinä 1990-luvulla tehtyjä lainsäädäntö- ja hallintouudistuksia maamme kuluttaja- ja kilpailupolitiikassa. Samalla on syytä korostaa kauppa- ja teollisuusministeriön tiivistä ja jatkuvaa seurantavastuuta näillä tulosalueilla. Kuluttajaviraston sisäistä kehittämistyötä tulee edelleen jatkaa mm. tiedotus- ja valistusaineistoa sekä asiakaspalvelua ja puhelinpäivystystä kehittämällä. Kuluttajavalituslautakunnan toimintaa tulee tehostaa ja nopeuttaa tapausten käsittelyä. Lautakunnan tehtäväkenttää, kokoonpanoa ja menettelytapoja tulee arvioida uudelleen. Kuluttajapolitiikassa ohjelmassa tulee antaa suuntaviivat kuluttaja-asioden kehittämiseksi ja kuluttajansuojan turvaamiseksi globalisoituvassa ja nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Kuluttajapolitiikan kehittämistarpeita ja -tavoitteita tulee muutoinkin täsmentää ja lähentää nykyistä enemmän käytäntöä palvelevaan suuntaan. Kuluttajapolitiikka tarvitsee onnistuakseen myös kehityssuuntia tulkitsevaa, ongelmia syvällisesti hahmottavaa ja tulevaisuutta luotaavaa tutkimustyötä. Kuluttajatutkimuskeskuk-

sen tutkimustoiminnalla on tässä erittäin keskeinen asema.

Myös kilpailupolitiikan kehittämistarpeita ja -tavoitteita tulee täsmentää ja lähentää niitä käytäntöön. Kilpailuviraston voimavaroja tulee lisätä työmäärän lisäämistä vastaavasti. Samalla on huolehdittava siitä, että virkojen kilpailukyky turvataan, jotta voidaan vähentää nykyisin liian suurta henkilöstövaihtuvuutta. Vaikka Kilpailuviraston toiminnallinen itsenäisyys on tärkeä arvo sinänsä, tulee kauppa- ja teollisuusministeriön seurata Kilpailuviraston aloitteesta käynnistettyä kilpailupoliittista keskustelua erityisesti silloin, kun Kilpailuviraston aloite tai muu kannanotto herättää erityisen laajaa yhteiskunnallista keskustelua julkisuudessa. Valtiontilintarkastajat pitävät lisäksi tärkeänä, että kilpailuneuvoston asema järjestetään eduskunnan 24.3.1998 edellyttämällä tavalla muuttamalla kilpailuneuvosto varsinaiseksi tuomioistuimeksi tai siirtämällä sen tehtävät varsinaiseen tuomioistuimeen. Valtiontilintarkastajat kiirehtivät samalla asiaan liittyviä oikeusministeriön valmistelutoimia.

Matkailun edistäminen

Suomen matkustustase

Seuraavassa esitetään matkustustaseen kehitys v. 1990—99 käyvin ja reaalihinnoin :

Vuosi	Matkustustase									Henkilöliikennetase		
	Tulot käyvin hinnoin	Indeksi	Menot käyvin hinnoin	Indeksi	Tase	Tulot vuoden 1999 hinnoin	Reaali- listen matkailu- tulojen indeksi	Menot vuoden 1999 hinnoin	Reaali- listen matkailu- menojen indeksi	Tulot	Menot	Tase
	Mmk	1990=100	Mmk	1990=100		Mmk	1990=100	Mmk	1990=100	Mmk	Mmk	
1990	4 470	100	10 766	100	—6 269	5 201	100	12 526	100	2 150	2 413	—263
1991	4 853	109	10 849	101	—5 997	5 419	104	12 117	97	2 216	1 970	—246
1992	5 895	132	10 716	100	—4 821	6 421	123	11 673	93	2 554	1 843	711
1993	6 863	154	8 961	83	—2 098	7 322	141	9 560	76	3 057	2 295	762
1994	7 086	159	8 397	78	—1 311	7 477	144	8 861	71	3 314	2 403	911
1995	7 137	160	9 919	92	—2 782	7 455	143	10 361	83	3 241	2 511	730
1996	7 513	168	10 497	98	—2 984	7 803	150	10 902	87	3 549	2 181	1 368
1997	8 538	191	10 812	100	—2 274	8 761	168	11 095	89	3 727	2 392	1 335
1998	8 712	195	11 022	102	—2 310	8 815	169	11 153	89	3 875	2 623	1 252
1999	8 524	191	11 353	105	—2 829	8 524	164	11 353	91	4 000	2 700	1 300

Suomen matkustustulot kasvoivat tällä tarkastelujaksolla käyvin hinnoin 4,5 mrd. mk:sta 8,7 mrd. mk:aan eli 95 %. Samanaikaisesti matkustusmenomme kasvoivat vain vähän, 10,5 mrd. mk:sta 11 mrd. mk:aan eli 5 % Reaalihinnoin matkustustulot kasvoivat 64 %, ja matkustusmenot alenivat 9 %. Matkustustaseen alijäämä vähentyi 6,3 mrd. mk:sta 2,8 mrd. mk:aan. Mikäli matkustustaseeseen lisätään henkilöliikennetase, jonka ylijäämä oli kerto-

musvuonna 1,3 mrd. mk, voidaan todeta Suomella olleen ulkomaanmatkustuksen osalta 1,5 mrd. mk:n alijäämä maksutaseessa. Alijäämä on pieni Suomen kaltaiselle kehittyneelle, Pohjois-Euroopassa sijaitsevalle maalle, sillä esim. Ruotsissa matkustustaseen alijäämä oli vastaavana aikana 20 mrd. mk.

Suomen matkustustaseen tulot eri maista v. 1992—99 ilmenevät seuraavasta:

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Tulot	Osuus	Tulot	Osuus	Tulot	Osuus	Tulot	Osuus	Tulot	Osuus	Tulot	Osuus	Tulot	Osuus	Tulot	Osuus
	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%	Mmk	%
Ruotsi	2 112	35,8	2 200	32,1	2 237	31,6	1 665	23,3	1 785	23,8	2 057	24,6	1 884	21,6	1 942	22,8
Venäjä	582	9,9	693	10,1	1 018	14,4	1 300	18,2	1 606	21,4	1 982	23,7	2 074	23,8	1 541	18,1
Saksa	564	9,6	833	12,1	885	12,5	783	11,0	642	8,5	573	6,9	596	6,8	637	7,5
Iso-Britannia	225	3,8	247	3,6	302	4,3	351	4,9	381	5,1	413	4,9	472	5,4	529	6,2
Yhdysvallat	344	5,8	374	5,4	402	5,7	432	6,1	429	5,7	450	5,4	468	5,4	499	5,9
Norja	233	4,0	382	5,6	419	5,9	283	4,0	278	3,7	326	3,9	335	3,8	348	4,1
Japani	149	2,5	189	2,8	245	3,5	303	4,2	315	4,2	355	4,2	309	3,5	331	3,9
Alankomaat	116	2,0	126	1,8	155	2,2	160	2,2	164	2,2	196	2,3	231	2,7	255	3,0
Viro	155	2,6	140	2,0	180	2,5	188	2,6	183	2,4	227	2,7	255	2,9	245	2,9
Italia	146	2,5	144	2,1	157	2,2	160	2,2	163	2,2	176	2,1	197	2,3	229	2,7
Ranska	147	2,5	169	2,5	182	2,6	165	2,3	160	2,1	179	2,1	185	2,1	202	2,4
Espanja	104	1,8	143	2,1	175	2,5	155	2,2	161	2,1	184	2,2	203	2,3	194	2,3
Yhteensä	5 895	—	6 863	—	7 086	—	7 137	—	7 513	—	8 358	—	8 712	—	8 524	—

Suomen matkustustuloista merkittävä osa on tullut Ruotsista. Ruotsista saatujen matkailutulojen suhteellinen osuus on kuitenkin laskenut 36 %:sta alle 23 %:iin. Venäjältä saatujen matkailutulojen

osuus on sitä vastoin noussut 10 %:sta yli 18 %:iin. Muista maista saadut matkailutulot ovat merkittävästi pienemmät.

Suomen matkailutulojen ja vientitulojen vertailua v. 1990—99:

Vuosi	Kansainväliset matkailutulot	Indeksi	Tavaroiden ja palvelujen vienti	Indeksi	Matkailutulojen osuus viennistä
	Mmk	1990=100	Mmk	1990=100	%
1990	4 470	100	119 002	100	3,8
1991	4 853	109	109 892	92	4,4
1992	5 895	132	128 766	108	4,6
1993	6 863	154	159 915	134	4,3
1994	7 086	159	183 333	154	3,9
1995	7 137	160	209 137	176	3,4
1996	7 513	168	219 908	185	3,4
1997	8 538	191	248 306	209	3,4
1998	8 712	195	267 851	225	3,3
1999	8 524	191	270 913	228	3,2

Suomen bruttokansantuotteen ja matkailutulojen kehitys v. 1990—99:

Vuosi	BKT	Indeksi	Matkailutulot	Indeksi
	Mmk	1990=100	Mmk	1990=100
1990	523 034	100	4 470	100
1991	499 357	95	4 852	109
1992	486 923	93	5 895	132
1993	492 609	94	6 863	154
1994	522 309	100	7 086	159
1995	564 566	108	7 137	160
1996	585 865	112	7 513	168
1997	635 532	122	8 538	191
1998	686 742	131	8 712	195
1999	717 803	137	8 524	191

Valtion tuki matkailun edistämiseen

Matkailua tuetaan valtion varoin usean eri organisaation kautta. Selvitystä valtion tuen määrästä ei tehdä vuosittain, vaan tuen määrää on arvioitu erillisten selvitysten avulla. Tuen alueellista jakautumista on selvitetty vain EU-osarahoitteisten hankkeiden osalta v. 1997 valmistuneessa tutkimuksessa, joka koski vuosien 1995—96 EU-tuen kohdistumista matkailuhankkeisiin.

Vuonna 1998 tehtiin matkailuhallinnon uudistamistarpeita selvittellen selvitysmiehen pyynnöstä pikaselvitys julkisen tuen määrästä matkailulle. Nopealla aikataululla tehty selvitys antoi ainoastaan suuntaa-antavan arvion matkailun saaman valtion tuen määrästä. Sen mukaan valtion tuen osuus matkailun saamasta julkisesta tuesta on 500 Mmk. Summaan on kuitenkin suhtauduttava varauksella, koska siihen on laskettu mukaan mm. Keran lainoja ja takauksia matkailuyrityksille sekä Merenkululaitoksen ja Ilmailulaitoksen investointihankkeita ja käyttömenoja, jotka eivät kaikki ole puhtaasti matkailun menoeriä.

Vuoden 2000 alkupuolella toteutetaan perusteellisempi selvitys julkisen sektorin matkailurahoituksesta. Tutkimuksessa selvitetään valtion lisäksi myös kuntasektorin matkailuun panostama osuus sekä tarkastellaan lähemmin vuosien 1995—99 EU-ohjelmakauden matkailuhankkeiden määrää ja laatua sekä arvioidaan niiden työllistävyyttä.

Vuonna 1998 kauppa- ja teollisuusministeriön myöntämät tuet matkailulle olivat yhteensä 15,2 Mmk, ja 20 % tuesta myönnettiin Lapin TE-keskusten yritysoston kautta. Keski-Suomen osuus oli 11 %, Varsinais-Suomen ja Pohjois-Savon molempien 9 %. Uudenmaan ja Etelä-Pohjanmaan TE-keskusten yritysostot eivät tehneet kyseisenä vuonna yhtään matkailua koskevaa tukipäätöstä. Kertomusvuoden tilastot eivät olleet vielä valmiit keväällä 2000. Selvittävänä oli kaikkien TE-keskusten yritysostojen kertomusvuonna matkailuun käyttämän tuen määrä.

Suomessa on kehitetty noin vuoden ajan kansainväliset suositukset täyttävää matkailun satelliittitilinpitojärjestelmää. Tavoitteena on järjestelmä, joka on yhtenevä kansallisen tilinpidon kanssa ja jonka avulla voidaan mitata matkailun taloudellista järjestelmää ja roolia kansantaloudessa. Järjestelmän ensimmäinen pilottitutkimus on määrä julkistaa kevään 2000 kuluessa. Alustavien tuloksien perusteella Suomeen suuntautuvan ja kotimaisen matkailun kulutus oli v. 1998 yhteensä 23 mrd. mk. Luvusta puuttuvat kotimaisten päiväkävijöiden rahankulutus, jota on vaikea mitata, sekä Suomesta ulkomaille suuntautuvan matkailun kulutus, joka Tilastokeskuksen tietojen mukaan oli v. 1998 yhteensä 14,7 mrd. mk.

Tilastokeskuksen mukaan matkailuala työllistää lähes 80 000 henkeä kokovuotisesti. Lukuun sisältyvät majoitus- ja ravitsemispalvelut, matkustajaliikenne, liikennevälineiden vuokraus, matkatoimis-

tot ja matkanjärjestäjät sekä matkailuun liittyvät viihde-, kulttuuri-, urheilu- ja virkistyspalvelut.

Liikenneyhteyksien edistäminen

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan toimivat liikenneyhteydet Suomen sisällä ja ulkomailta Suomeen ovat olennaisen tärkeitä matkailun ja sen tuomien rahavirtojen kasvulle ja alueelliselle suuntautumiselle. Kehitysalueille suuntautuva tuki menee hukkaan, jos näille alueille ei ole kunnollisia liikenneyhteyksiä. Toimiva lautta- ja lentoliikenne on erityisen tärkeä ulkomailta suuntautuvaa matkailua ajatellen. Ulkomaiset matkailijamäärät Pohjanmaalle ja Vaasan seudulle ovat laskeneet merkittävästi Merenkurkun lauttaliikenteen supistuttua verottoman myynnin loppumisen vuoksi. Pohjois- ja Itä-Suomen ja erityisesti Lapin matkailun kehitymiselle lentoyhteydet Euroopasta ja Etelä-Suomesta ovat elintärkeitä. Tulevaisuudessa kotimaisten lentokenttien maksujen kehitys vaikuttaa suuresti lentoliikenteen kattavuuteen ja tiheyteen ja tätä kautta suoraan lopullisiin matkailijamääriin. Laivaliikenteeseen kohdistuvat satama- ja väylämaksut ovat Suomessa erittäin korkeat. Tallinna on jo nyt viemässä osan kansainvälisestä risteilyliikenteestä, joka aiemmin poikkesi Helsingissä tai Turussa. Näiden maksujen saattaminen kilpailukykyisiksi olisi toteutettava kiireellisesti.

Alueellinen yhteistyö

Matkailutuotteiden kehittämisessä ja markkinoinnissa alueellinen yhteistyö on avainasemassa.

Erityisesti matkailutuotteiden ulkomaan markkinoinnissa on tärkeää vahvistaa sellaista suuralueiden sisäistä markkinointiyhteistyötä, joka ylittää alueelliset ja hallinnolliset rajat. Matkailija hakee lomamatkaltaan kokemuksia ja elämyksiä, joissa palvelun maantieteellinen sijainti on toissijainen tekijä. Alueellista yhteistyötä tulisi voimakkaasti rakentaa suuralueiden kärkituotteiden kehittämisen ja markkinoinnin varaan. Erityisesti ulkomaanmarkkinoille suunnattujen matkailutuotteiden markkinoinnissa rahoitettavien projektien pitkäjänteisyys on tärkeää. Yhden tai kahden vuoden projektin mahdollisuudet saada pysyviä vaikutuksia aikaan ulkomaanmarkkinoilla ovat varsin vähäiset.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan Lappi on vahva ja vetovoimainen matkailualue, jossa yhteistyö on tiivistynyt vuosi vuodelta. Alueella aikaansaatua ohjelasopimus elinkeinon ja rahoittajien kesken on ainutlaatuinen Suomessa. Länsirannikon maakuntien yhteistyö Suomen Lännen merkeissä on tuottanut tuloksia. Suomen Länsi on

pystynyt kasvattamaan markkinaosuuttaan ja lisännyt selvästi tunnettuuttaan. Eteläisen Suomen alueiden yhteistyö on muotoutumassa Kuninkaantie-hankkeen kautta toimivaksi yhteistyöalueeksi. Yhdeksän maakunnan yhteistä Järvi-Suomi-hanketta on kehitetty parin vuoden ajan. Sisäasiainministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö tukevat hankkeen jatkosuunnittelua, jota varten hankkeesta on valmistumassa liiketoimintasuunnitelma. Hankkeen avulla muodostuu yhteistyöalue, joka on yhtä suuri kuin Lappi ja Koillismaa yhteensä. Euroopan mittakaavassa se on pinta-alaltaan suurempi kuin Itävalta tai Benelux-maat yhteensä.

Ympäristöpoliittiset näkökohdat matkailussa

Ympäristö liittyy nykyisin kaikkeen matkailuyrittämiseen. Suomen matkailun tärkein vetovoimatekijä on luonto, jonka säilyttäminen huomioidaan matkailuelinkeinon kehittämisessä. Matkailun nopea kasvu lisää ympäristöarastusta. Matkailijoiden turvallisuuden huomioinnin ottaminen vähentää luontoon ja ympäristöön kohdistuvia haittoja, kuten öljypäästöjä, metsäpaloja, eläimiä uhkaavia tekijöitä sekä myös luonnon liiallista kulumista. Ympäristöasioiden huomioiminen vaatii yrittäjältä ja yritysjohdolta sekä yrityksen koko henkilöstöltä oikeaa asennetta. Matkailuyritys voi noudattaa ympäristöpoliittisia tavoitteitaan tehokkaasti toteuttamalla ne asiakaslähtöisesti niin, että asiakkaat hyväksyvät ne ja ovat valmiit maksamaan niistä.

Ympäristökysymyksiin kuuluvat myös alueen kulttuuri ja perinteet sekä vanhat tavat. Koska ruokakulttuuri on keskeinen osa matkailua, on tärkeää saada matkailuyritykset käyttämään lähialueella tuotettuja elintarvikkeita ja erityisesti luomutuotteita.

Matkailuala ei yksin voi taata luonnon säilymistä, vaan ympäristö- ja turvallisuusasioiden tulee olla kunnossa matkailutuotteen koko tuotantoketjussa jokaisella yhteistyökumppanilla ja alihankkijalla. Ympäristö- ja turvallisuuskysymykset koskevat kaikkia matkailuyrityksiä, ei pelkästään luontolämyksiä tarjoavia yrityksiä, ja niiden tulee pitkällä tähtäimellä olla taloudellisesti kannattava vaihtoehto.

Matkailun edistämiskeskus (MEK) käynnisti v. 1993 yhteistyöhankkeen matkailuyritysten ympäristönsuojelun kehittämiseksi. Hankkeessa selvitetiin ympäristökatselmusten käytännön toteuttamismahdollisuuksia. Matkailuyritysten ympäristöasioiden hoidon kehittämistä jatkettiin v. 1996 selvittämällä EU:n ympäristöjärjestelmien vapaaehtoista soveltamista majoitus- ja ravitsemisliikkeissä. Ympäristöjärjestelmän tavoitteena on nopeasti ja te-

hokkaasti vähentää majoitus- ja ravitsemisyriyten ympäristölle aiheuttamia haittoja ja pienentää samalla yritystoiminnan kustannuksia. Järjestelmien soveltuvuutta kokeiltiin 18 erityyppisessä majoitus- ja ravitsemisliikkeessä. Työn tuloksena laadittiin alalle sovellettu valtakunnallinen ympäristöjärjestelmä. Matkailutapahtumien ympäristöasioiden kehittämisjärjestelmä valmistui v. 1998. Sen avulla pyritään opastamaan tapahtumien järjestäjiä vähentämään ympäristöhaittoja ja pienentämään samalla tapahtumien kustannuksia.

MEKin tarkoituksena on vuoden 2000 loppuun mennessä selvittää mahdollisuuksia rakentaa kotimaisille matkailualan yrityksille laatusertifiointijärjestelmä, mutta sertifikaation myöntäjäksi MEK ei aio ryhtyä. Matkailualan laatujärjestelmä on käytössä mm. Skotlannissa, Sveitsissä ja Itävallassa. Laadun kriteeristö rakentuu sertifikaateissa yleensä paloittain alkaen hotellihuoneiden neliömääristä ja päätyen virkistysvarusteiden tasoon. MEK arvioi, että Suomessa 18 000 matkailualan yrittäjästä sertifioinnin piiriin olisi alkuvaiheessa mahdollista saada 1 000 yrittäjää. MEKin suunnitelmien mukaan sertifikaatti voisi toimia myös ehtona tai valintakriteerinä harkittaessa matkailuyrityksen pääsemistä mukaan MEKin ulkomaanprojekteihin.

Matkailualan koulutus ja tutkimus

Matkailualaa voi opiskella kaikilla koulutustasoilla, ja varsinaisia matkailualan tutkintoja on muutamia.

Yliopistot

Matkailualan verkostoyliopisto on 16 suomalaisen yliopiston ja korkeakoulun yhteistyön muoto, jonka tehtävänä on järjestää matkailualan monitieteistä perus- ja jatkokoulutusta. Opiskelija voi sisällyttää matkailualan opintonsa (60 opintoviikkoa) osaksi korkeakouluopintojaan. Edellisen ohella seitsemällä yliopistolla ja korkeakoululla on koulutusta tai erillisiä koulutusohjelmia, joissa voidaan suuntautua suoraan matkailualalle. Lisäksi useat yliopistot tarjoavat matkailualan jatko- ja täydennyskoulutusta avoimen yliopiston monimuoto-opetuksena tai matkailun PD-koulutusohjelmoina (Professional Development, 40 opintoviikkoa). Yliopistot ovat ennen kaikkea matkailualan tutkimuksen kehittäjiä.

Ammattikorkeakoulut

Matkailuun liittyvää koulutusta annetaan ammattikorkeakouluissa seuraavilla koulutusaloilla: kauppa ja hallinto (tradenomi), matkailu-, ravitsemis- ja talousala (restonomi), luonnonvara-ala sekä vapaa-aika- ja liikunta-ala. Matkailualan koulutusta

on annettu lähes 20 eri koulutusohjelmassa. Eniten niitä liittyy matkailualan liiketoimintaan ja liikkeenjohtoon sekä hotelli- ja ravintola-alaan. Koulutuksen laajuus on 140–160 opintoviikkoa. Yleisenä pyrkimyksenä on ollut yhtenäistää matkailualan koulutusohjelmia ja mm. tutkintonimikkeitä sekä karsia niiden määrää.

Toisen asteen tutkinnot

Vuoteen 2000 mennessä ammatillisen koulutuksen opistoaste ja ammatillinen korkea-aste ovat sulautuneet ammattikorkeakouluihin. Ammatilliset oppilaitokset tarjoavat jäljelle jääneen toisen asteen koulutuksen peruskoulutuksen jälkeen. Toisen asteen koulutukseen liittyvä perustutkinto matkailualalla voidaan suorittaa matkailu-, ravitsemis- ja talousalalla sekä luonnonvara-alalla. Hallinnon ja kaupan alan koulutus sopii toteutettavaksi yhteistyössä matkailu-, ravitsemis- ja talousalan kanssa. Perustutkintojen laajuus on 80–120 opintoviikkoa.

Muu matkailualan koulutus

Matkailupainotteista koulutusta annetaan myös joissakin lukioissa sekä muutamassa kansanopistossa. Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset tarjoavat alan ammatillista perus-, jatko- ja täydennyskoulutusta. Lisäksi eri kehittämishankkeissa ja projekteissa voi olla mukana matkailualan koulutusta.

Matkailualan tutkimus

Matkailualan tutkimusta harjoitetaan Suomessa sekä korkeakouluissa ja muissa oppilaitoksissa että yrityksissä ja organisaatioissa. Korkeakouluissa harjoitettava tutkimus on osittain perustutkimusta, joka ei ole lähtöisin konkreettisesta markkinosta, markkinointia tai kehittämistä koskevasta tiedontarpeesta vaan tieteellisestä uteliaisuudesta. Perustutkimusta matkailun alalla tehdään ennen kaikkea valtakunnallisessa Matkailun verkostoyliopistossa. Verkostoyliopistossa opiskelijat voivat keskittyä opinnoissaan matkailuun ja kirjoittaa matkailua koskevan opinnäytteensä oman pääaineensa näkökulmasta. Suunnitteilla on myös matkailualan tohtorikoulun tai -ohjelman kehittäminen.

Yritysten ja organisaatioiden tekemät tai teettämät tutkimukset lähtevät matkailun seurannan, suunnittelun, kehittämisen tai matkailun vaikutusten mittaamisen tarpeesta. Tutkimusten tulokset jäävät usein ko. tahojen sisäiseen käyttöön.

Matkailun edistämiskeskus tuottaa koko matkailualaa hyödyntävää matkailututkimusta. Tärkein MEKin toimeksiannosta tehtävä selvitys on raja-haastattelututkimus, jolla selvitetään ulkomailta

Suomeen suuntautuvan matkailun rakennetta suunnittelua, seuranta ja tulosten mittaamista varten. Tämän lisäksi MEK tekee markkinatutkimuksia ulkomailla. Niiden tarkoituksena on luoda parempi perusta Suomeen suuntautuvan matkailun markkinoinnille ja palvelujen kehittämiselle. MEK tekee myös kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa matkailualan suhdannebarometriä ja kehittää matkailun satelliittitilinpitoa, jolla saadaan aiempaa luotettavampaa tietoa matkailun tulo- ja työllisyysvaikutuksista.

Kotimaan matkailua koskevan tiedon tärkeimpiä lähteitä on Tilastokeskuksen EU:n tilastodirektiivin mukaan tekemä Suomalaisten matkat -selvitys, jossa laajasti selvitetään suomalaisten koti- ja ulkomaanmatkailua. Tärkeä osa tiedon tuottamisessa ja levittämässä on myös Lapin matkailupainotteisella elämysteollisuuden osaamiskeskusella, jonka tehtävänä on uusien tutkimustietojen ja menetelmien levittäminen matkailuelinkeinolle. Kertomusvuonna sisäasiainministeriö asetti Matkailun osaamisstrategiatyöryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä toukokuun 2000 loppuun mennessä ehdotus matkailun valtakunnallisen osaamisstrategian laatimisesta ja toteuttamisesta sekä selvittää valtakunnallisen matkailun osaamiskeskuksen muodostamisen edellytykset v. 2003. Tarkastusajankohtana työ oli vielä kesken.

Matkailupolitiikan ja matkailuhallinnon kehittäminen

Matkailupolitiikka ja sen tavoitteet

Kauppa- ja teollisuusministeriö huolehtii matkailuelinkeinon toimintaedellytyksistä osana yleisen elinkeinopolitiikan hoitamista sekä teollisen ja palvelutuotannon edistämistoimenpiteitä. Matkailupolitiikan tavoitteena on vahvistaa Suomen matkailuelinkeinon kilpailukykyä, lisätä Suomeen saapuvien matkailijoiden ja valuuttatulojen määrää, parantaa Suomen saavutettavuutta, edistää kotimaanmatkailua sekä vahvistaa Suomen luonto- ja kulttuurimatkailutuotantoa ja -markkinointia.

Matkailuhallinnon kehittäminen

Kauppa- ja teollisuusministeriö teetti v. 1998 selvityksen valtion varoin tuetun matkailun tavoitteista ja organisoinnista. Selvitysmies katsoi, että painavat syyt puoltavat valtion panostusta matkailun edistämiseen. Matkailun kansantaloudellinen merkitys on huomattava. Matkailu on sekä välittömästi että välillisesti merkittävä työllistäjä. Selvitysmiehen mielestä kauppa- ja teollisuusministeriön tulisi jatkossakin olla matkailualan vastuuministeriö. Ministeriön tulisi vastata edelleenkin matkailupolitiikan

panotuksista, matkailun yleisestä kehittämisestä ja tukitoimien koordinoimisesta, matkailua koskevan lainsäädännön valmistelusta ja koordinoimisesta, valtioiden välisestä matkailusuhteista ja osallistumisesta matkailuasioden käsittelyyn kansainvälisissä järjestöissä (EU, WTO, OECD).

Selvitysmiehen raportin pohjalta ministeriössä valmisteltiin matkailuhallinnon uudistamista koskeva toimenpidesuunnitelma, joka hyväksyttiin hallinnon kehittämisen ministerityöryhmässä 4.12.1998. Suunnitelmaa on toteutettu kertomusvuoden alusta. Ministeriö vahvisti omaa matkailuasiantuntemustaan palkkaamalla yhden, yksinomaan matkailuasioita hoitavan virkamiehen kertomusvuoden alusta. Ministeriö on tiivistänyt yhteistyötä muiden ministeriöiden sekä alueellisten matkailun rahoittaja- ja kehittäjäviranomaisten kanssa järjestämällä yhteisiä tapaamisia, joiden tavoitteena on ollut tehostaa eri tahojen yhteistyötä matkailun kehittämistoimenpiteiden ja matkailun julkisen rahoituksen osalta.

Sisäasiainministeriö toteaa lausunnossaan pyrkivänsä yhä enemmän aktivoimaan maakuntien liittojen ja muiden rahoittavien viranomaisten yhteistyötä alueatasolla mm. koulutuksen ja neuvonnan keinoin. Sisäasiainministeriö pitää tärkeänä sitä, että Suomen matkailustrategian ja matkailupainotusten uudelleenarviointi tehdään laajassa yhteistyössä myös maakuntien liittojen ja matkailun alueorganisaatioiden kanssa, jotka kukin alueellaan voivat sitouttaa muut kehittämisorganisaatiot yhteisesti asetettaviin tavoitteisiin. Edellisen matkailustrategian heikkous on ministeriön mukaan ollut se, että se on tehty virkamiestyönä lähinnä elinkeinolämän eri sektoreiden näkökulmasta suhteessa valtiovaltaan. Matkailun alueellisen yhteistyön kehittämisellä päästään myös ulkomaanmarkkinoinnin kannalta parhaaseen tulokseen.

Kauppa- ja teollisuusministeriön myötävaikutuksella Suomeen syntyi kertomusvuoden marraskuussa matkailuelinkeinon katto-organisaatio, Suomen Matkailuelinkeino SME. Siihen ovat liittyneet jäseniksi suurin osa keskeisistä matkailuelinkeinoa edustavista tahoista, mm. Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto, VR, Silja Line, Finnair, Suomen Hiihtokeskusyhdistys, Lomarengas, Helsinki-Finland Congress Bureau ja SUOMA ry (Suomen matkailun alueorganisaatioiden liitto) ja SMAL (Suomen matkatoimistoalan liitto). Tämän kattoorganisaation päätavoitteita ovat matkailualan arvostuksen nostaminen, elinkeinon toimintaedellytyksiin vaikuttaminen, viranomaisyhteyksien parantaminen, alan koulutuksen koordinointi ja kansainvälisen yhteistyön kehittäminen.

Matkailun edistämiskeskuksen asema, tehtävät ja muutostarpeet

MEKiä koskeva asetusmuutos tuli voimaan 1.9.1999. Sen mukaan Matkailun edistämiskeskus on kauppa- ja teollisuusministeriön alainen virasto, jonka tehtävänä on edistää ulkomailta Suomeen suuntautuvaa matkailua ja kehittää Suomessa tapahtuvaa matkailua koordinoimalla markkinointia ja tuotekehitystyötä, tehdä aloitteita matkailun edistämistä koskevista asioista sekä avustaa kauppa- ja teollisuusministeriötä matkailun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvissä asioissa. Asetusmuutoksen yhteydessä MEKin ylintä päätösvaltaa käyttävän johtokunnan kokoonpanoa supistettiin puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi viiteen jäseneseen. Suppea johtokunta korostaa kunkin jäsenen sitoutumista ja vastuuta matkailuviraston toiminnasta eikä niinkään jäsenen yhteyttä omaan taustaorganisaatioonsa. Johtokuntaa päätettiin täydentää myöhemmin matkailualalle perustettavan valtakunnallisen katto-organisaation edustajalla. Myös MEKin johtajan viran kelpoisuusvaatimuksia tarkistettiin. Johtajalta edellytetään aiempaa monipuolisempaa kokemusta mm. kansainvälisen liikkeenjohtajan tehtävistä.

Nykyisin voimassa olevien linjausten mukaan MEK vähentää panostustaan Pohjoismaissa ja keskittyy vaikeammille, uusillekin markkinoille, joissa kotimaisella matkailuelinkeinolla on ainoastaan vähäiset edellytykset markkinointitoimiin. Toisaalta kauppa- ja teollisuusministeriön v. 1996 julkaisemassa Matkailustrategiassa on asetettu tavoitteeksi ulkomaisten rekisteröityjen yöpymisten määrän kaksinkertaistaminen, nykyisestä hiukan runsaasta 3,5 miljoonasta 7 miljoonaan vuoteen 2010 mennessä. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan työskentely tämän tavoitteen saavuttamiseksi näyttäisi olevan jossain määrin ristiriidassa uusille, vaikeille markkinoille panostamisen kanssa, koska näiltä markkinoilta tuskin saadaan nopeasti suuria matkailijavolyymejä. Kasvutavoitteen jakaminen tasaisesti merkitsee yli 300 000 rekisteröityä lisäyöpymistä jokaiselle vuodelle vuoteen 2010 saakka, mikä on varsin haasteellinen tavoite. MEK aikoo kevään 2000 aikana arvioida strategiansa ja painotuksensa uudelleen. Tämä työ tehdään laajapohjaisena yhteisvalmisteluna matkailuelinkeinon, julkisen hallinnon ja eri yhteisöjen ja järjestöjen kanssa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan MEKin toimintatapa ulkomailla tulee olemaan jatkuvan kriittisen tarkastelun kohteena. MEKillä oli kertomusvuonna 17 toimistoa ulkomailla, kun muilla Pohjoismailla oli kullakin 10 ulkomaista toimistoa. Uusea ulkomainen, MEKiä vastaava virasto tai yh-

teisö supistaa ulkomaantoimistoverkkoaan, mikä MEKinkin osalta on menossa. Johtokunnan kertomusvuonna tekemän päätöksen mukaan MEK luopuu v. 2000–2001 kuudesta Euroopan toimistosta niiden nykymuodossa. Matkailumarkkinointia ei missään maassa lopeteta, vaan se hoidetaan jatkossa sopimuksin valittujen yhteistyökumppaneiden kanssa Espanjassa, Italiassa, Alankomaissa, Belgiassa, Tanskassa ja Sveitsissä. Tallinnan ja Pietarin toimistojen osalta MEK neuvottelee yhteishankkeesta Helsingin ja muiden kiinnostuneiden kaupunkien ja sidosryhmien kanssa. Yhteistyö muiden suomalaisten tahojen kanssa ulkomailla, kuten lähetystöt, Finpro ja Finnair sekä toisaalta pohjoismaainen yhteistyö kolmansissa maissa tarjoavat mahdollisuuksia kulumakanteeltaan nykyistä kevyemmän toimistoverkon ylläpitoon ainakin osalla niistä markkinoista, missä omien toimistojen pitäminen ylipäättään on tarpeen. Yleisöpalvelu ja kuluttajaneuvonta siirretään Euroopan toimistoista yhteen pisteeseen, minkä avulla neuvonta voidaan hoitaa nykyistä tehokkaammin ja laadukkaammin koulutetun henkilökunnan ja uuden teknologian maksimaalisen hyödyntämisen kautta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimenpiteet

Matkailun saaman julkisen tuen vaikuttavuuden tehostamiseksi ja tiedonkulun parantamiseksi ministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin kolmella yhteistyöfoorumilla. Se on tiivistänyt yhteistyötä sisäasiainministeriön, maakuntien liittojen, TE-keskusten, Finnveran ja MEKin kanssa perustamalla Matkailun toimialatiimin. Sen ensisijainen tarkoitus on löytää ratkaisuja matkailuelinkeinon julkisen rahoituksen tehokkaammalle käytölle. Myös yksittäisten hankekäsittelijöiden matkailullista taitotietoa pyritään kohottamaan. Tulostavoitteiksi on kirjattu elinkeinon kehittäminen paremmin itsensä kannattavaksi, päällekkäisyyksien välttäminen, kilpailun vääristymien estäminen ja rahoituksen ohjaus kasvualueille ja -sektoreille. Samassa yhteydessä vahvistetaan Matkailun edistämiskeskuksen roolia rahoituspäätösten tekijöiden asiantuntija-apuna. MEK pystyy tuomaan omaa asiantuntemustaan ulkomaan markkinatilanteista ja eri tuotteiden kysynnästä ja niihin kohdistuvista tarpeista rahoittajien käyttöön. Matkailun toimialatiimin lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriö on yhteistyössä sisäasiainministeriön, MEKin, eräiden maakuntien liittojen ja alueellisten matkailuhankkeita koordinoivien tahojen kanssa työstänyt toimintamallia, jonka avulla uudella EU-ohjelmakaudella voitaisiin tehostaa matkailuun suunnattavien varojen käyttöä ja lisätä hankkeiden vaikuttavuutta. Mallia on esitelty eri

puolilla maata järjestetyissä TE-keskusten ja maakuntien liittojen yhteistyöneuvotteluissa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön aloitteesta perustettiin ministeriöiden matkailuasioita hoitavien virkamiesten epävirallinen työryhmä vuoden 1999 lopulla. Sen tehtävänä on lisätä tiedonkulkua eri hallinnonalojen välillä, pyrkiä lisäämään yhteistyötä laajojen hankkeiden käsittelyssä ja selkeyttää eri ministeriöiden työnjakoa matkailun kehittämiseksi.

Ministeriö on elinkeinopolitiikkaan liittyvillä tutkimus- ja selvitystoiminnan määrärahoilla teettänyt selvityksiä myös matkailun alalta. Kertomusvuon-

na valmistuivat selvitykset Ympäristöopas tapahtumien järjestäjille, Matkailun ohjelmapalveluyritysten myynti- ja informaatiokanavat sekä Suomen alueellisen matkailuyhteistyön kehittäminen. Vuonna 2000 jatkuvia tutkimuksia ovat Luonnon virkistyskäytön valtakunnallinen inventointi, Matkailun satelliittitilinpito Suomessa, Järvi-Suomihankkeen käynnistäminen, Vihreä hotelli -tunnus ympäristövastuullisen majoitustoiminnan vakuudeksi ja Suomen matkailuvaltioksi, Tutkimus matkailutuloihin vaikuttavista tekijöistä ja Suomen alueellisen matkailuyhteistyön kehittäminen.

Valtiontilintarkastajat pitävät Suomen matkustustaseen alijäämän merkittävää vähenemistä 1990-luvulla yli 6 mrd. mk:sta alle 3 mrd. mk:aan erittäin myönteisenä asiana. Pohjois-Euroopassa ja eurooppalaisten matkailun valtavirtojen ulkopuolella sijaitsevan pienen maan kannalta kehityssuunnan merkittävyyttä korostaa se, että naapurimaamme Ruotsin matkustustase oli tarkastusajankohtana alijäämäinen lähes 20 mrd. mk:lla, eli alijäämä Suomeen verrattuna oli miltei seitsemän kertaa suurempi. Suomen matkustustulot kasvoivat tarkastelukaudella reaalihinnoin 64 % ja matkustusmenot pienenivät 9 %. Matkustustulot olivat kertomusvuonna yhteensä 8,5 mrd. mk ja matkustusmenot 11,4 mrd. mk. Henkilöliikennetaseen tulot olivat vastaavana aikana 4,0 mrd. mk ja menot 2,7 mrd. mk. Täten Suomen ulkomaanmatkustus aiheutti kertomusvuonna enää vain 1,5 mrd. mk:n alijäämän maksutaseeseen.

Suomen matkustustulojen kehitys on kuitenkin valtiontilintarkastajien mielestä liian paljon riippuvainen naapurimaidemme Ruotsin ja Venäjän kansalaisten tänne tekemistä matkoista, sillä yli 40 % matkailutuloistamme tulee näistä kahdesta maasta. Suomen matkailun markkinoinnissa on siten erityisen paljon tehtävää pelkästään EU-maissa. Tärkeää on, että markkinointitoimia tehostetaan myös EU-maiden ulkopuolella. Tässä työssä maamme ulkomaanedustustoilla ja vientikeskuksilla tulee olla merkittävä vastuu. Tämä puolestaan edellyttää, että ulkoasiainministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö voivat pikaisesti sopia yhteisestä

toimintalinjasta matkailunedistämässä. Maamme matkailunedistäminen on tärkeä osa vienninedistämistä.

Matkailuelinkeinoa tuetaan valtion toimesta keskimäärin 500 Mmk:lla vuodessa. Valtiontilintarkastajat edellyttävät, että kauppa- ja teollisuusministeriö ryhtyy vuosittain seuraamaan tuen käyttöä ja työllisyysvaikutuksia. Satunnaisia eri tahoilla tehtäviä arvioita ei enää voida pitää riittävinä. Myös kuntapuolen ja EU-ohjelmakauden matkailuhankkeiden matkailutuesta tulee saada vuosittain luotettavat seurantatiedot. TE-keskuksilla tulee olla tässä asiassa merkittävä vastuu. Matkailun alueellista yhteistyötä tulee rakentaa pääosin suuralueiden kärkituotteiden kehittämisen ja markkinoinnin varaan. Myös matkailun ympäristöpoliittiset näkökohdat tulee ottaa riittävän ajoissa huomioon. Matkailualan koulutuksen ja tutkimuksen myönteistä kehitystä tulee edelleen voimistaa.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että maamme matkailustrategian ja matkailupainotusten uudelleenarvointi tulee tehdä kauppa- ja teollisuusministeriön ja MEKin yhteistyönä. Tähän liittyvät MEKin ulkomaantoiminnot tulee samalla ottaa kriittisen tarkastelun kohteeksi. Matkailumarkkinoinnin tehostamiseen tulee panostaa erityisesti siellä, missä on parhaat mahdollisuudet maamme matkailutulojen lisäämiseen. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että erityisesti kauppa- ja teollisuusministeriön, sisäasiainministeriön ja ulkoasiainministeriön toimia matkailuyhteistyön tehostamiseksi tuetaan niin kotimaassa kuin ulkomaillakin.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet tarkastuksen sosiaali- ja terveysministeriössä 8.3.2000 (kansliapäällikkö Markku Lehto), Karjaan kaupungissa 10.3.2000 (kaupunginjohtaja Kaj Lindholm) sekä Meltolan sairaalassa 5.4.2000 (toimitusjohtaja Mikael Ingberg).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyyntöissään päihteiden väärinkäyttöä, väestön ikääntymistä, työterveyshuoltoa ja maatalousyrittäjien lomituspalveluja. Ministeriön tarkastuskäynnillä käsiteltiin hallinnonalan keskeistä toimintaa ja tulostavoitteita kertomusvuonna, sosiaali- ja terveyspalvelujen perustamishankkeiden valtionosuusjärjestelmää, väestön ikääntymistä sekä yksityisten palvelujen tuottajien toimintaa. Karjaan kaupungin ja Meltolan sairaalan tarkastuskäynneillä käsiteltiin Karjaan kaupungin ja Folkhälsanin yhteistyötä kaupungin terveyspalvelujen tuottamisessa.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut ylitarkastaja Kari Kauppinen. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 4.4.2000, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi päihteiden väärinkäyttö ja väestön ikääntyminen. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 7.6.2000.

Päihteiden ongelmakäyttö

Päihteiden käytön kehitys

Alkoholi

Vuonna 1995 alkoholin kulutus lisääntyi edelliseen vuoteen verrattuna n. 10 %. Tuolloin kulutuksen kasvu johtui pääasiassa matkustajien alkoholintuonnin lisääntymisestä. Vuosikymmenen jälkipuoliskolla alkoholin kokonaiskulutus on lisääntynyt. Kun alkoholin tilastoitu kulutus oli vuosikymmenen puolessavälissä 6,7 litraa ja alkoholin tilastoimaton kulutus n. 2 litraa asukasta kohti, oli alkoholin tilastoitu kulutus kertomusvuonna n. 7,2

litraa ja tilastoimaton kulutus hieman alle 2 litraa asukasta kohti.

Tilastoimattoman alkoholinkulutuksen lievä väheneminen selittyy sosiaali- ja terveysministeriön mukaan osin alkoholin kotivalmistuksen vähentymisellä. Lisäksi tulee muistaa, että matkustajien verotonta alkoholintuontia koskevat rajoitukset eivät ole viime vuosina juurikaan lieventyneet, vaan varsinainen muutos on edessä vuoden 2003 lopussa. Salakuljetetunkaan alkoholin määrä ei ole lisääntynyt sitten vuoden 1995. Salakuljetuksen määrä on tosin nykyään selvästi korkeampi kuin ennen EU-jäsenyyttä.

Tilastoidun alkoholinkulutuksen kasvu 1990-luvun jälkipuoliskolla on ollut odotettua, koska taloudellinen kehitys on ollut suotuisaa ja alkoholi-juomien tarjonta ja saatavuus ovat lisääntyneet. Alkoholin kulutuksen kasvu näyttää nykyään kuitenkin jäävän selvästi hitaammaksi kuin taloudellinen kasvu, toisin kuin viime vuosikymmeninä. Useimmissa muissa Euroopan maissa alkoholin kulutustaso on taloudellisesta kasvusta huolimatta ollut vakaa tai aleneva jo 1970-luvun puolestavälisestä alkaen.

Alkoholin käyttö on Suomessa varsin yleistä. Suomalaisista 15 vuotta täyttäneistä miehistä vain 10 % ja naisista 14 % on raittiita. Raittiiksi on määriteltä henkilö, joka ei ole käyttänyt lainkaan alkoholia viimeksi kuluneen vuoden aikana. Peruskoulun yhdeksäsluokkalaisista pojista raittiita on n. 16 % ja tytöistä 13 %. Alkoholin käyttö on yhä runsainta miesten keskuudessa. Naisten kulutama osuus käytetystä alkoholista on noin neljännes ja miesten kolme neljänestä. Alkoholin kulutuksen jakauma on edelleen hyvin vino. Noin 10 % kaikista alkoholin käyttäjistä juo 46 % kaikesta kulutetusta alkoholista. Suomessa alkoholin kulutus keskittyy yhä viikonloppuihin, ja alkoholin käyttö aterioinnin yhteydessä on edelleen harvinaista. Suomalaisen juomatavat ovat yhä humalakeskeisiä. Itse asiassa kaikista miesten juomasta alkoholista 66 % kulutetaan tilanteissa, joissa ve-

ren alkoholipitoisuus kohoaa yli yhden promillen. Naisilla vastaava osuus on 41 %. Nuorilla pojilla ja tytöillä osuudet ovat vieläkin korkeampia. Kansainvälisissä vertailuissa erityistä huomiota kiinnittää suomalaisten nuorten runsas ja humalahakui- nen alkoholin käyttö. Viime aikoina on tuotu esille käsite alkoholin käytön arkipäiväistymisestä suomalaisessa yhteiskunnassa. Tällä tarkoitetaan, että alkoholi on levinnyt myös sellaisille elämän alueille, jotka ovat aiemmin olleet pääosin alkoholist- vapaita, kuten esim. urheilutapahtumat ja urheilujärjestöjen toiminta, kulttuuritapahtumat, nuorisotapahtumat ja pääasiassa nuorisolle suunnatut ravintolapalvelut.

Alkoholin tarjonta lisääntyi voimakkaasti koko 1990-luvun ajan. Kertomusvuonna esim. Etelä-Suomen läänin alueella oli 2 480 vähittäismyymälää, jossa myytiin alkoholijuomia, sekä 3 500 anniskeluravintolaa. Lisäksi läänin alueella järjestettiin n. 300 tilapäistä anniskelutilaisuutta. Lääninhallitus myöntää vähittäismyynnin ja alle 4,7-prosenttisia alkoholijuomia tarjoavien ravintoloiden anniskeluluvat. Lupapäätöksiä tehtiin kertomusvuonna yhteensä 1 550. Lupien myöntämistä pyrittiin rajoittamaan siten, että luonteeltaan päihdeettömiin tiloihin ja tilaisuuksiin (lasten ja nuorten tilaisuudet sekä kuntoilu- ja urheilutapahtumat) lupia ei myönnetty. Kertomusvuoden aikana lääninhallitus teki valvontakäyntejä 22 %:iin anniskelupaikoista. Resurssipulan vuoksi valvontakäyntien määrä jäi selvästi alle tavoitteen. Kaikkia uusia vähittäismyynti- ja anniskelupaikkoja ei pystytty tarkastamaan, eikä suuria yleisötapahtumia pystytty valvomaan riittävästi. Rajallisten resurssien takia valvonnassa pyrittiin keskittymään alaikäisvalvontaan sekä ongelmapaikkojen erityisvalvontaan. Lupahallinnon ja valvontakäyntien ohella alkoholi- valvontaa toteutettiin alkoholin vähittäismyyjille suunnatun koulutuksen avulla. Lisäksi lääninhallitus osallistui Tuotevalvontakeskuksen ja Stakesin omavalvontaprojekteihin.

Alkoholin ongelmakäyttö ja alkoholin käyttöön liittyvät haittavaikutukset kehittyvät yleensä samansuuntaisesti kuin alkoholin kokonaiskulutus. Tässä suhteessa 1990-luvun jälkipuolisko ei muodosta poikkeusta. Useimpien alkoholin käyttöön liittyvien haittojen voidaan osoittaa lisääntyneen kutakuinkin alkoholin kokonaiskulutuksen lisääntymisen tahdissa. Alkoholin päihdekäyttö julkisilla paikoilla on tosin lisääntynyt selvästi nopeammas- sa tahdissa kuin alkoholin kokonaiskulutus. Syynä tähän on v. 1995 toteutettu lainmuutos, jolla kumottiin kielto alkoholijuomien nauttimisesta julkisilla paikoilla.

Varmin tapa ehkäistä alkoholihaittoja on kokonaiskulutuksen vähentäminen. Suomen Kuntaliiton mukaan lähivuodet ovat Suomen alkoholikulttuurille ratkaisevia. Olemme siirtymässä Euroopan unionin säatelemiin alkoholimarkkinoihin. Alkoholin saatavuus lisääntyy ja hinta halpenee. Kun alkoholin kulutus näistä syistä kasvaa vahvasti, haitat lisääntyvät merkittävästi. Päihteet ovat yksi merkittävin kansanterveyden ongelma. Tästä syystä olisi välttämätöntä, että kaupallisia intressejä painottavan ja sallivan alkoholikulttuurin sijaan tavoitteeksi asetettaisiin terveyttä painottavat näkökohdat. Suomalainen päihdekysymys ei ole ensisijaisesti hoitojärjestelmän ongelma, vaan alkoholi- kulttuurimme ongelma, jota on vaikea yhteiskunta- poliittisin toimin muuttaa.

Huumeet

Huumausaineiden kokeilut, käyttö ja haitat ovat lisääntyneet koko 1990-luvun ajan. Huumeiden kokeilusta suurin osa on kannabiskokeiluja. Joskus elämänsä aikana kannabista kokeilleiden osuus aikuisväestöstä on kaksinkertaistunut 1990-luvulla. Tutkimusten mukaan v. 1992 kokeilleiden osuus oli 5 %, kun v. 1998 se oli jo n. 10 %. Näin lähes 350 000 suomalaista on joskus kokeillut kannabista. Vuoden aikana kannabista kokeilleiden osuus on vastaavasti kaksinkertaistunut 1,2 %:sta 2,5 %:iin. Vuoden 1998 aikana voidaan arvioida lähes 100 000 suomalaisen kokeilleen jotain laitonta huumausainetta. Myös nuorten, 15–16-vuotiaiden kannabiskokeilut ovat lähes kaksinkertaistuneet, sillä v. 1995 n. 5 % ja kertomusvuonna lähes 10 % ikäryhmästä oli kokeillut kannabista.

Huumeiden kokeilu on nuorisoon liittyvä ilmiö, sillä esim. vuoden 1998 kyselytulosten mukaan aikuisväestön keskiarvoon verrattuna nelinkertainen määrä 15–24-vuotiaiden ikäluokasta (joka kymmenes) on kokeillut kannabista viimeisen vuoden aikana. 1990-luvun loppupuoliskolla nopeimmin huumeiden käyttö yleistyi alueilla, joilla käytön taso on suhteellisesti ollut matalin. Toisaalta varsinkin huumeiden säännöllinen käyttö tai ns. kovien huumeiden käyttö näyttää keskittyneen yli 20 000 asukkaan kaupunkeihin. Vuoden 1997 tietojen mukaan ns. kovien huumeiden, amfetamiinien ja opiaattien käyttäjien määrä on Suomessa ollut n. 10 000–15 000.

Alustavien tietojen mukaan tilanne ei ole merkittävästi muuttunut v. 1998.

Pääkaupunkiseudulla on huumeiden käyttö ollut perinteisesti yleisempää. Esimerkiksi amfetamiinien ja opiaattien käyttäjistä n. 40 %:n arvioidaan

olevan pääkaupunkiseudulta, ja vuodesta 1995 vuoteen 1997 mainittujen aineiden käyttö näytti lisääntyneen juuri pääkaupunkiseudulla lähes 40 %. Sen sijaan varsinkin 15—16-vuotiaiden kannabiskokeilijoiden määrä pääkaupunkiseudulla näyttää olevan tasaantumassa 25—30 %:iin ikäluokasta.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan huumeiden ongelmakäyttöä voidaan arvioida epäsuorasti eräiden yhteiskunnan palvelujen (hoito, laillisuusvalvonta, kuolemansyyn selvitys) käytön perusteella. Vuodesta 1995 vuoteen 1998 huumausaineisiin liittyvien hoitokertojen määrä sairaaloissa lisääntyi 90 % (1 600 hoitokertaa v. 1998). Samaan aikaan huumausainerikoksista epäiltyjen määrä lisääntyi 110 % (epäiltyjä n. 8 300 v. 1998 ja n. 9 200 v. 1999), tuomittujen määrä 70 % (tuomittuja n. 4 000) ja vankilarangaistusta suorittavien osuus 100 % (vankimäärästä v. 1998 15,6 % ja v. 1999 15,2 %). Luvut kertovat vain epäsuorasti käytön lisääntymisestä, sillä terveydenhuollon ja laillisuusvalvonnan viranomaiset ovat mainittuna ajanjaksona aktivoituneet huumeongelman suhteen. Myös viranomaisten seurantajärjestelmät ovat kehittyneet.

Huumausaineiden ongelmakäyttäjien ikä näyttää myös laskeneen siten, että suurin osa ryhmästä on tällä hetkellä alle 30-vuotiaita. Tässä huumausaineiden ongelmakäyttäjien profiili erottuu selkeästi esim. alkoholin ongelmakäyttäjistä, joiden keski-ikä näyttää olevan selvästi korkeampi kuin huumeiden käyttäjien.

Viimeaikaisista huumehaitoista huolestuttavin kehitys on heroiiniin liittyvien myrkytyskuolemien nopea lisääntyminen. Vuonna 1995 heroiinimyrkytyskuolemia oli yksi, v. 1996 yhdeksän, v. 1997 jo 15, v. 1998 27 ja kertomusvuonna 43. Suonensisäisten huumeiden käytön vuoksi myös hiv-tartuntojen määrä on kasvanut räjähdysmäisesti. Vuonna 1997 uusista hiv-positiivisista tapauksista suonensisäisten huumeiden käyttö aiheutti 3 %, v. 1998 lähes 20 % ja kertomusvuoden aikana jo yli 50 % (yhteensä 82 tartuntaa kertomusvuonna). Lisäksi mainitut hiv-tartunnat on aiemmasta poiketen saatu yleensä Suomessa.

Päihteiden ongelmakäytön lisääntymisen taustalta löytynee monia tekijöitä. Todennäköisiä syitä ovat mm. myönteinen taloudellinen kehitys ja kansainvälistyvä ilmapiiri sekä viime aikoihin saakka erittäin korkeana pysytellyt pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyys, syrjäytyminen sekä irrallinen ja tavoitteeton nuoruus, jossa kodin valvonta on herpaantunut. Päihteet ja huumeet täyttävät nuoren kasvun aikana saamatta jääneitä tärkeitä kasvuun ja kehitykseen liittyviä elementtejä. Samalla alkoholin ja

huumeiden tarjonta on lisääntynyt ja yhteiskunnallinen kontrolli vähentynyt.

Huumeista on tullut myös Suomessa merkittävä harmaan talouden alue. Lisääntynyt ja ammattimainen tarjonta on osaltaan johtanut huumeiden kysynnän lisääntymiseen. Hintojen halpeneminen lisää yhä uusien käyttäjäryhmien muodostumisen riskiä. Rajojen avautuminen ja rajavalvonnan väheneminen ovat merkittävästi lisänneet huumetarjontaa, mikä taas on laskenut huumeiden hintoja. Venäjällä ja Virossa tuotettujen laittomien huumeiden luontainen vientisuunta on EU:n alue. Lähimpänä EU-valtiona tämä kohdistaa Suomeen kovia paineita. Suuri elintasokuilu EU-maiden ja Venäjän sekä Viron välillä kiihdyttää huumeiden salakuljetusta. Saatujen tietojen mukaan Pietarin seudulla ja Virossa on huumausaineita, lähinnä amfetamiinia ja heroiniin tuottavia "tehtaita".

Päihteiden käytön ehkäisy Lainsäädäntö

Huumausainelaki säätelee huumeiden ja niiden valmistuksessa käytettävien aineiden valvonnan, huumeiden käytön ehkäisyn ja huumeiden väärinkäyttäjien hoidon tehtäväksi sosiaali- ja terveysministeriön johdolla. Huumausainerikosten osalta huumausainelaissa viitataan rikoslakiin. Raittiustyölaki ja päihdehuoltolaki antavat sosiaali- ja terveysviranomaisille huumeasioissa yhteistyö- ja koordinoitavastuun. Päihdehuollon tavoitteena on päihdehuoltolain mukaan ehkäistä ja vähentää päihteiden ongelmakäyttöä ja siitä aiheutuvia haittoja. Huumeiden käyttäjien hoitoa ja käytöstä aiheutuneiden haittojen vähentämistä koskevat lisäksi mm. sosiaalihuoltolaki, laki potilaan asemasta ja oikeuksista ja laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä. Tartuntatautilaki velvoittaa kunnat huolehtimaan tarttuvien tautien ehkäisystä alueellaan. Lastensuojelulakia sovelletaan huume- ja päihdekysymyksissä silloin, jos lapsi vaarantaa vakavasti terveytään tai kehitystään käyttämällä päihteitä. Mielenterveyslakia voidaan soveltaa ohjattaessa nuorta huumeriippuvaista henkilöä tahdonvastaiseen hoitoon silloin, kun huumeiden käytön katsotaan liittyvän vakavaan mielenterveyden häiriöön.

Viranomaisten toimet

Sosiaali- ja terveysministeriö on tehostanut päihteiden käytön ehkäisemiseksi tekemäänsä yhteistyötä muiden hallinnonalojen kanssa sekä hallinnonalansa sisällä ja ehkäisevän päihdetyön järjestöjen kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö on uudistanut ehkäisevän päihdetyön organisaatiota tavoitteena tehostaa ja monipuolistaa päihdetyötä sekä

selkiinnyttää eri tahojen välistä työn- ja vastuunjakoa. Ministeriö koordinoi ja yhteensovittaa eri tahojen toimintaa sekä ohjaa niiden käyttöön määrärahoja. Ministeriön käytössä olevia päihdehaittojen ehkäisyyn varattuja määrärahoja on ohjattu kuntien ja järjestöjen toteuttamiin päihdeiden käytön ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyviin kokeilu- ja kehittämissankkeisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon vuosia 2000—2003 koskevan tavoite- ja toimintasuunnitelman mukaan kuntien tulee nimetä ehkäisevän päihdetyön alueellinen vastuuhenkilö.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti v. 1999 toimikunnan tekemään ehdotuksen nuorten huumeidenkäytön ehkäisyyn tehostamiseksi. Parhaillaan ministeriössä kootaan valmisteluelintä tekemään ehdotuksensa huumausaineiden käyttäjien hoidon monipuolistamiseksi ja parantamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön johtama, keskeisten ministeriöiden ja niiden alaisten laitosten edustajista koostuva työryhmä sovitaa yhteen valtakunnallista huumausainepolitiikkaa ja seuraa valtioneuvoston huumausainepolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaisen strategian toteuttamista. Sosiaali- ja terveysministeriö on osallistunut erityisesti opioidiriippuvaisten lääkkeellisen vieroitus- ja korvaushoidon sekä suonensisäisten huumausaineiden käyttäjien neuvonnan kehittämiseen. Lisäksi se on kehittänyt lääkärin valmiuksia arvioida ja hoitaa päihderiippuvuutta erityisesti liikennekysymysten yhteydessä. Ministeriö on sisällyttänyt lääninhallitusten vuoden 2000 tulossopimuksiin valtioneuvoston periaatepäätöksen toteuttamisen.

Sosiaali- ja terveysministeriön alaisena laitoksena Tuotevalvontakeskus on tiukentanut alkoholin vähittäismyyntin ja anniskelun ikärajojen valvontaa. Virasto käynnisti heinäkuussa 1999 laajan yhteistyöprojektin Päihtetön nuoruus – hyvinvointia aikuisena. Sen keskeisiä hankkeita ovat lupaviranomaisten, poliisin ja kunnan viranomaisten yhteistyö valvontatoimien tehostamiseksi sekä elinkeinoelämän kanssa toteutettavat toimet myynnin omavalvonnan kehittämiseksi. Osana kehittämistyötä projekti on julkaissut omavalvontapopaat anniskeluvanhaltijoille, ravintolahenkilökunnalle, vähittäiskauppiaille sekä vähittäiskauppojen myyjille. Projekti on käynnistynyt pääkaupunkiseudulla ja sitä laajennetaan myöhemmin koko maahan.

Tuotevalvontakeskuksen sekä sosiaali- ja terveysministeriön välisissä tulossopimuksissa sekä Tuotevalvontakeskuksen strategisessa suunnittelussa on muutoinkin korostettu terveyden ja elinympäristön huomioon ottamista lupahallinnossa sekä alkoholielinkeinojen harjoittajien vastuullisen toiminnan varmistamisessa. Alkoholiuomien an-

niskelua on rajoitettu erityisesti työelämän, urheilun ja vapaa-ajan sellaisissa tilanteissa, joihin alkoholi ei perinteisesti ole kuulunut. Viraston toimintalinjaan on myös kuulunut puuttuminen alkoholin mainontaan erityisen tiukasti, jos on käytetty keinoja, joiden tarkoituksena on vedota nuoriin kuluttajaryhmiin ja luoda näissä alkoholin käyttöä ihannoivia mielikuvia. Lisäksi lupaviranomaisten toimintaa rikkomustapauksissa on jatkuvasti tiukennettu, ja mm. peruutettujen anniskelulupien määrä nousi v. 1996—99 99:stä 203:een.

Päihdeiden käytön ehkäisy tapahtuu entistä enemmän paikallistason verkostoyhteistyönä, jossa ovat mukana sosiaali- ja terveystoimi, opetustoimi, nuorisotoimi, poliisi sekä kansalaiset, erityisesti kansalaisjärjestöt ja vanhempien yhteenliittymät. Sosiaali- ja terveysministeriö on vahvistanut Stakesin sekä Terveyden edistämisen keskuksen (TEK) roolia ehkäisevän työn tukijoina ja koordinoijina. Stakesin työkenttänä on kuntien ehkäisevä päihdetyö, TEK jäsenjärjestöineen huolehtii kansalaistoinnista päihdeitä vastaan sekä suureen yleisöön kohdistuvasta tiedottamisesta ja valistuksesta.

Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto vahvisti 27.1.1999 päihdestrategian, jossa huumausaineongelmien käsittelyyn vankiloissa pannaan suurta painoa. Kertomusvuoden aikana vankilat laativat strategian pohjalta laitoskohtaiset toimintasuunnitelmat. Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain muutos mahdollistaa vangin sijoittamisen lyhyeksi ajaksi rangaistuslaitoksen ulkopuoliseen päihdehuoltoon. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto antoi asiasta määräyksen ja ohjeen 5.7.1999. Oikeusministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö lähettivät asiasta kunnille yhteisen kirjeen 10.9.1999.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on eri viranomaisten yhteistyönä toteutettu mm. kansanedustaja Vartiainen aloitteesta valtion kertomusvuoden talousarvion otetun määrärahan turvin ennalta estäviä hankkeita eri puolilla maata. Näissä ovat olleet kohteena yhtäältä lapset ja nuoret, toisaalta heidän kanssaan työskentelevät aikuiset, kuten opettajat. Huumausaineiden käytön ehkäisyyn osoitettujen määrärahojen koordinoinnissa on edelleen kehittämistarvetta.

Valtioneuvoston 22.12.1998 tekemä periaatepäätös huumausainepolitiikaksi painottaa tasapainoisesti sekä kysynnän että tarjonnan vähentämiseen tähtäviä toimenpiteitä osoittamatta kuitenkaan alalle uusia voimavaroja. Entistä parempiin tuloksiin pyritään toimintatapoja tehostamalla sekä voimavaroja uudelleen kohdentamalla. Periaatepäätöksen tulosten näkyminen vaatii pitkän ajalli-

sen tarkastelun. Periaatepäätöksen tutkimusta koskevien ehdotusten toimeenpanemiseksi sosiaali- ja terveysministeriö toimitti 21.6.1999 Suomen Akatemialle ehdotuksen 20 Mmk maksavaksi kolmivuotiseksi tutkimusohjelmaksi. Lisäksi ministeriön johtamassa huumausainepoliittisessa koordinaatio-ryhmässä on valmisteltu selvitys huumausainetutkimuksen tehostamiseksi valtioneuvoston alaisissa laitoksissa.

Päihdeongelmaisten hoitopalvelut ja kuntoutus

Päihteiden ongelmakäyttäjiä hoidetaan sosiaali- ja terveydenhuollon yleisissä palveluissa ja erityis- palveluissa. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan virka-ajan ulkopuolella tapahtuvaa hoitoonohjausta pyritään lisäämään, samoin asiantuntija-apua poliisin toimenpiteiden kohteeksi joutuneille. Päihdeongelmaisilla on yleensä ongelmia useilla elämän alueilla, mikä edellyttää moniammatillisuutta.

1990-luvulla päihdehoidon laitospalvelut ovat vähentyneet ja avopalvelut lisääntyneet. Laitoshoidokset ovat lyhentyneet. Päihdepalvelut ovat käyneet 1990-luvulla läpi samantapaisen rakennemuutoksen kuin muutkin sosiaali- ja terveyspalvelut. Päihdepalvelujen järjestäminen on kuntien vastuulla. Vuonna 1998 kunnat käyttivät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen runsaat 63 mrd. mk. Suomen Kuntaliiton mukaan näkemykset päihdepalvelujen riittävydestä vaihtelevat. Jos alkoholikulttuuriamme ohjataan kulutusta lisäävään suuntaan, palvelujen tarve automaattisesti lisääntyy. Silloin tarvitaan uudentyypisiä rahoitusratkaisuja ja valtion merkittävämpää vastuuta alkoholihaittojen hoidosta.

Päihdehuoltolain mukaan kunnat vastaavat siitä, että päihdehuolto järjestetään vastaamaan tarvetta sekä sisällöltään että laajuudeltaan. Päihteiden ongelmakäytön ehkäisy ja käyttäjien hoito edellyttävät yhteistyötä sosiaali-, terveys- ja koulutoimen sekä järjestöjen kesken, minkä lisäksi edellytetään yhteistyötä asunto- ja työvoimaviranomaisten sekä poliisin suuntaan. Järjestöt vastaavat osaltaan palveluiden tuottamisesta ja kehittämisestä Raha-automaattiyhdistyksen tukemina.

Päihdepalvelujen tarve ja tarvetta vastaavien kuntoutusjaksojen määrä vaihtelevat alueittain. Päihteiden ongelmakäyttäjä pääsee yleensä helposti avohoitoon, mutta riittävän pitkäjänteisten ja vaikuttavien palvelujen järjestämisessä on ongelmia. Päihteiden ongelmakäyttäjille tarkoitettut kuntoutus- tai katkaisuhuitolaitokset ovat viime vuosina olleet alikäytössä. Sosiaali- ja terveysministeriön

mukaan asiakkailla on ollut vaikeuksia saada kunnilta maksusitoumuksia riittävän pitkiä hoitajaksoja varten. Samoin Kelalta ei ole aina saatu myönteisiä päivärahapäätöksiä laitoshoidon tai kuntoutuksen ajalta.

Stakesin päihdetilastollisen vuosikirjan mukaan v. 1998 sairaaloissamme kirjattiin 33 000 sellaista hoitajaksoa, jossa alkoholisairaus oli pää- tai sivudiagnoosina. Päihdehuollon laitoksissa oli v. 1998 hoidossa n. 10 600 asiakasta. Hoitopäiviä heille kertyi 241 600. Puolet hoidossa olleista oli 35–49-vuotiaita. Vuosittain Suomessa kuolee n. 3 000 henkeä alkoholin käytön seurauksiin. Miesten osuus alkoholikuolleisuudesta on 80 %. Välittömien alkoholihaittojen arvioidaan aiheuttavan vuosittain n. 2–3 mrd. mk:n kustannukset. Jos mukaan otetaan välilliset kustannukset, tuotannon menetykset ja työkyvyn varhaisen menetyksen aiheuttamat kustannukset, lasku on moninkertainen.

Stakes toteutti kertomusvuoden syksyllä neljännen vuorokauden mittaisen päihdetapauskannan. Edellinen laskenta oli tehty v. 1995. Laskenta kertoo vuoden 1995 jälkeen päihdetapausten määrän kasvaneen ja työnjaon sosiaali- ja terveydenhuollon välillä säilyneen ennallaan, mutta psykiatrisissa sairaaloissa päihteisiin liittyvä hoito on lisääntynyt. Huono-osaisuus on vahvasti esillä päihdetapausten joukossa, ja naisten osuus on lisääntynyt. Laskennan mukaan alkoholi on edelleen ylivoimainen valtapäihde, mutta sekakäyttö on lisääntynyt, samoin lääkkeiden ja huumeiden väärinkäyttö.

Suomalainen lääkäriseura Duodecim ja Suomen Akatemia järjestivät kertomusvuoden syksyllä laajan huumeriippuvuuden hoitoa käsittelevän konsensuskokouksen. Kokouksen lausumassa todetaan, että päihdehuoltolain mukaan huumeriippuvaisien tarpeenmukaisen hoidon, kuntoutuksen ja tukitoimien järjestäminen kuuluu kunnalle. Kunta voi järjestää tarvittavat palvelut itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai ostamalla palvelut muilta palvelujen tuottajilta. Kunnan ei tule evätä tarpeenmukaisia hoito- ja kuntoutuspalveluja sillä perusteella, että niitä ei ole oman kunnan järjestäminä tai alueella saatavilla. Hylkäysperusteena eivät saa myöskään olla kunnallistaloudelliset syyt. Valtion on huolehdittava osaltaan siitä, että kunnat järjestävät nämä lakisääteiset palvelut. Konsensuslausumassa korostetaan hoidon järkevää porrastamista sekä alueellisesti että osaamistason mukaisesti. Konsensuslausumassa otetaan lisäksi kantaa ns. matalan kynnyksen hoitopaikkojen tarpeeseen, erityistason päihdehuollon järjestämiseen, erityisryhmien, kuten raskaana olevien, hiv-positiivisten

henkilöiden ja vankien hoidon järjestämiseen sekä huumehaittojen vähentämishelmiin.

Haittojen vähentämiseen tähtäävä toiminta pyrkii huumeongelmasta aiheutuvien kaikkinaisten haittojen ja kustannusten vähentämiseen eikä pelkästään huumeettomaan elämään. Haittoina otetaan tällöin huomioon paitsi huumeiden käyttäjille itselleen myös ulkopuoliselle yhteiskunnalle ja muille ihmisille aiheutuvat haitat. Esimerkkinä haittojen vähentämisestä mainitaan hiv-infektion leviämisen ehkäisy huumeiden käyttäjien keskuudessa. Konsensuslausuman lopussa korostetaan huumeriippuvuutta koskevan tutkimuksen merkitystä suomalaisen huumeongelman hallinnassa.

Etelä-Suomen tilanne

Etelä-Suomen lääninhallituksen mukaan päihteiden ongelmakäyttäjille on Etelä-Suomen läänissä tarjolla verrattain runsaasti sekä avo- että laitoshoitopaikkoja. Hoitopaikoissa on kuitenkin pulaa erityisesti lääke-huumeikäyttäjien hoitoon erikoistuneesta henkilökunnasta. Lisäksi nuorille suunnatuista suljetuista (sekä vastentahtoisista että vapaaehtoisista) katkaisu- ja jatkohoitopaikoista on huu-tava pula. Esimerkiksi Kymenlaakson ja Etelä-Kar-jalan alueella olevaan hoitoyksikköön oli keväällä 2000 kolmen kuukauden jono. Samoin hoitoket-juun kuuluvaan pitkäaikaiseen hoitoon soveltuvia paikkoja on erittäin rajoitetusti. Läninhallitus sel-vittää osana tekemäänsä peruspalvelujen arviointia huumeiden käyttäjille tarkoitettujen palvelujen tar-vetta ja saatavuutta alueellaan.

Kuntien mahdollisuudet ja halukkuus ohjata ja maksaa alkoholin, lääkkeiden ja varsinaisten huu-mausaineiden ongelmakäyttäjien hoitoja vaihtelevat. Kuten edellä on jo todettu, päihdeongelmaisilla on vaikeuksia saada tarvitsemiaan maksusitou-muksia katkaisuhoidon ja etenkin pitkäaikaishoi-toon. Alaikäisiä päihdeongelmaisia hoidetaan lai-toshoidossa erityisesti koulukodeissa ja toisaalta lasten- ja nuorisopsykiatrian osastoilla.

Kuntoutusraha-asetuksen mukaiset kuntoutus-rahamyöntämisedellytykset päihdehuoltolain mukaiseen kuntoutukseen merkitsevät sitä, että työttömät päihdeongelmaiset eivät voi saada kun-toutusrahaa. Kelan ohjeen mukaan (19.4.1999) kunta voi tehdä päätöksen päihdekuntoutuksen järjestämisestä myös kansanterveystlain nojalla. Jos kuntoutujalla on kansanterveystlain nojalla tehty kuntoutuspäätös, kuntoutusrahan maksaminen ei edellytä kuntoutusraha-asetuksen vaatimusten täyttymistä. Tällöin myös työttömällä päihdeongel-maisella on mahdollisuus saada päihdekuntoutuksen ajalta kuntoutusrahaa.

Saatuja lausuntoja

Järvenpään sosiaalisairaala

Järvenpään sosiaalisairaalan kokemusten mukaan huumeongelmaisten halukkuus hakeutua hoito-palveluihin on ylittänyt mahdollisuudet järjestää asianmukaisia hoito- ja kuntoutuspalveluita erityi-sesti kahden viime vuoden aikana. Erityisen vaka-van ongelman muodostaa kyseisenä ajanjaksona ruiskuhuumeiden käytön yleistymisen. Amfetamiin ja heroiinin ongelmakäytön lisääntyminen on lisännyt nopeasti nuorten käyttäjien yliannostus-kuolemia. Huumepsykoosit ovat myös lisäänty-neet.

Sekä amfetamiini- että opiaattiriippuvaisten kroonikoiden määrä on nopeassa kasvussa. Kroo-ninen huumeriippuvuus johtaa pakonomaiseen päivittäiskäyttöön, joka ylläpitää laajenevia huu-memarkkinoita. Käytön aiheuttamat oheissairaudet yleistyvät, ja erityisesti tarttuvien tautien kuten virusmaksatulehdusten ja hiv:n leviämiskasvu myös muuhun väestöön kasvaa. Hiv:n kehittyessä im-muunikato- eli aids-vaiheeseen on kasvava im-muunikatopotilaiden ryhmä altis saamaan ja edel-leen levittämään muita tarttuvia tauteja kuten tu-berkuloosia valtaväestöön. Suomen erittäin hyväk-si saatu tartuntatautien torjuntatilanne saattaa äkisti heikentyä, ellei ruiskuhuumeiden käytön välityk-sellä leviävien tautien tartuntoja saada pysäyty-mään. Avain tässä pysäyttämisyrittämissä on kroonistuneiden käyttäjäryhmien saaminen mah-dollisimman laajasti hoito- ja kuntoutusohjelmien piiriin.

Järvenpään sosiaalisairaalan mielestä mielenter-veyspalvelujen alasafo on synnyttänyt myös mer-kittävän riskiryhmän huumeiden käytölle. Löyhäs-sä hoitokontaktissa olevat mielenterveysongelmai-set turvautuvat ahdistus- ja masennustiloissaan tar-jolla olevaan "itselääkintään", jollaisena toimii niin piristeet (mieliläalaa nostavan vaikutuksensa ansiosta) kuin opiaattitikin (hyvän olon tunnetta ja rau-hoitumista aiheuttavina aineina). Suomalaiselle huumeiden käytölle on lisäksi leimallista sekä lai-tomien aineiden että lääkeaineiden sekakäyttö. Sekakäyttäjistä moni on ns. kaksoisdiagnoosipoti-las eli potilas, jolla on vakava mielenterveyden häiriö ja päihdeongelma. Sekakäyttäjät on yksi keskeisistä Järvenpään sosiaalisairaalan potilasryh-mistä.

A-klinikkasäätiön Järvenpään sosiaalisairaalan ylläpitämän, ruiskuhuumeiden käyttäjille sunna-tun terveysneuvontapiste Vinkin arvioitu asiakas-määrä kasvoi vuoden 1998 1 700 asiakkaasta run-saaseen 2 500 kertomusvuoden aikana eli lähes 50 %. Käyntien määrän kasvu oli lähes 60 % (13 566

käyntiä kertomusvuonna). Vinkissä vaihdettujen ruiskujen ja neulojen määrä kaksinkertaistui vuoden aikana ja oli lähes 300 000 kertomusvuonna. Voimakkaasti kasvaneet luvut kertovat paitsi siitä, että hoitopalvelujen ulkopuolella olevia huumeiden käyttäjiä voidaan tavoittaa neuvontapisteiden kautta, myös aineita käyttävien määrän kasvusta. On huomioitava, että suurista luvuista huolimatta kuvattua toimintaa on ollut toistaiseksi vain Helsingissä ja Tampereella. Toiminnan kattavuus Helsingissäkin on kovin rajoitettu, sillä neuvontapisteitä on vain kaksi. Pääkaupunkiseudun muut kunnat ja Turku vasta suunnittelevat toiminnan aloittamista. Muutamilla pienemmillä paikkakunnilla (mm. Hämeenlinna, Lahti, Kuopio) toimintaa on aloitettu kertomusvuoden jälkipuoliskolla. Valtaosa maan apteekkeista myy kertakäyttöruiskuja ja -neuloja, jotka vähentävät jonkin verran tarttuvien tautien riskejä. Tämä ei kuitenkaan mahdollista henkilökohtaista neuvontatyötä.

Muutaman neuvontapisteen asiakasmäärien odottamattoman suuri kasvu kertonee sairaalan mukaan siitä, että todellinen, piilossa oleva huumeongelma on vieläkin mittavampi, kuin virallisiin tilastoihin perustuvien tutkimustietojen perusteella on kolmen vuoden takaisten lukujen perusteella voitu arvioida. Merkkejä siitä, että ongelmakäytön kasvu olisi pysähtynyt, ei toistaiseksi ole havaittavissa. Terveysneuvontatoiminnan mahdollisuudet ehkäistä ruiskuhuumeiden käytön aiheuttamia ja muita haittoja ovat rajalliset, ellei palveluverkoston saada nopeasti järjestettyä keinoja ohjata hoitoa haluavia potilaita aktiivisen hoidon ja kuntoutuksen piiriin.

Järvenpään sosiaalisairaalan mielestä vakavin epäkohta koko 1990-luvulla on ollut pitkäjänteisen kuntoutusjatkumon heikentyminen kaikessa päihdekuntoutuksessa, mikä on johtunut lamalla perustelluista leikkauksista. Hoitoajat ovat lyhentyneet katkaisu- ja vieroitushoidoiksi. Huumeongelmaisten lisääntyminen hoitojärjestelmässä on johtanut siihen, että suuri osa lyhyistä katkaisuyrityksistä menee hukkaan jatkohoitomahdollisuuksien puuttuessa tai hoidon toteutuessa liian lyhyinä jaksoina. Tämän seurauksena ongelmat kroonistuvat, aiheuttavat yhteiskunnalle lisää oheiskustannuksia ja monivammaisten ja sairaiden hoitokustannukset kasvavat entisestään. Yksin hiv:n hoitokustannuksiksi arvioidaan n. 1 Mmk potilasta kohti.

Järvenpään sosiaalisairaala katsoo, että päihdehuollon erityispalvelut ovat yleisesti ottaen maassamme varsin tasokkaita. Lääketieteellistä osaamista on kuitenkin ollut liian niukasti huomioiden toimivien palveluiden moniammatillisuus. Huume-

ongelmien ilmaantuminen on lisännyt ainakin joiltain osin lääketieteellisen erityisosaamisen tarvetta, eikä palvelujärjestelmä ole kyennyt sitä riittävän nopeasti tuottamaan. Tämä näkyy nykyään sekä huumeongelmien ja -riippuvuuden diagnostiikassa, alaan nopeasti ilmaantuneiden infektio-ongelmien hoidon järjestämisessä, päihdepsykiatrisen osaamisen yleisenä puutteena että lääkkeellisten hoitojen, kuten vieroitus- ja korvaushoitojen hitaana kehittymisenä. Ei-lääkkeelliset yhteisöhoidolliset kuntouttavat ohjelmat ovat sen sijaan korkeatasoisia ja hyvin toimivia niiltä osin, kuin niitä on olemassa. A-klinikoihin perustuva avohoitoverkosto on myös kohtuullisen kattava, joskin viime vuosien säästötoimet ovat heikentäneet palvelujen kattavuutta ja monipuolisuutta joillain alueilla. Eri puolilla maata on toteutettu ESR:n tuella useita monivuotisia kuntoutuspalveluiden kehittämishankkeita mm. vaikeasti työllistettävien päihdeongelmaisten kuntouttamiseksi.

Suurimmat puutteet ovat uutta kehittämistä vaativilla alueilla, kuten ruiskuhuumeiden käyttäjien tartuntatautien torjunnassa ja opiaattiriippuvaisten lääkkeellisissä vieroitus- ja korvaushoidoissa.

Viimeksi mainittujen palveluiden puutteella on varsin suuri strateginen merkitys vakavien huumehaittojen torjunnassa.

Järvenpään sosiaalisairaalan mielestä sosiaali- ja terveyshallinnon tulisi viipymättä tehdä valtakunnallinen suunnitelma huumeongelmaisten hoidon ja kuntoutuksen kehittämiseksi.

Irti huumeista ry

Irti huumeista ry katsoo, että ehkäisevässä huumeityössä painon tulisi olla voimakkaasti nuorissa. Nuorten päihteiden käytön ehkäisyssä keskeistä on lähiyhteisön toiminta ja sen mukaan saaminen huumeiden vastaiseen työhön turvaamaan nuorille hyvä elämä. Tähän tarvitaan todellista yhteistyötä. Onnistunut ehkäisevä päihdetyö edellyttää myös koko perheen huomioimista. Vanhempia tulisi tukea ja vahvistaa heidän mahdollisuuksiaan huolehtia lapsistaan. Perhe on avainasemassa niin nuorten huumeiden käytön ehkäisyssä kuin korjaavassakin työssä. Vanhemmat, kasvattajat ja ammatillaiset tarvitsevat erityisesti oikeaa tietoa huumausaineongelmaan liittyvistä asioista.

Huumausainepolitiikassa on aiempaa selvemmin korostumassa sekä paikallisen tason että kansalaisten vastuu. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalaisjärjestöjen roolia ja yhteisöllisyyttä on korostettu aiempaa enemmän. Kansalaisjärjestöt voivat varmasti myös antaa entistä merkittävämman panoksen. Irti Huumeista ry:n näkemyksen

mukaan huumeiden vastaisessa niin ennalta ehkäisevässä kuin korjaavassakin työssä tarvitaan verkottumista, laajapohjaista yhteistyötä. Siinä tulee olla mukana kaikki huumeiden vastaista työtä tekevät osapuolet ja lisäksi siihen pitää kytkeä esim. lähiyhdytys- ja kaikki kansalaisjärjestöt aina urheiluseuroja myöten.

Tällä hetkellä kansalaisjärjestöt huolehtivat viranomaisten puolesta huomattavasta osuudesta päihdealan työstä ja palveluista. Kuitenkin monet niistä joutuvat ponnistelemaan hankkiakseen resurssit työhönsä. Tätä työtä tekevät kansalaisjärjestöt tarvitsevat kipeästi lisää resursseja, koska viranomaiset eivät ole voineet panostaa tähän puoleen riittävästi. Irti Huumeista ry tuottaa paitsi auttavan huumeipuhelimen eli Irti Huumeista -puhelimen palvelut myös paljon tukihenkilö-, läheistyö- ja koulutuspalveluja.

Yhdistyksen mielestä myös hoitojen osalta tulisi painottaa erikoistunutta huumehoitoa, moniammatillisuutta ja hoidontarpeen arvioinnin tärkeyttä. Hoidontarpeen ammatillinen arviointi puuttuu edelleen kunnista. Arviointi tapahtuu usein sattumanvaraisesti siellä, mihin huumeiden käyttäjä hakeutuu hoitoa halutessaan. Useimmiten hän hakeutuu sosiaalitoimistoon saadakseen maksusitoumuksen. Sosiaalityöntekijällä ei kuitenkaan ole riittävää koulutusta edes tunnistaa huumeidenkäyttöä. Siksi hoidontarpeen arvioinnissa tapahtuu virheitä, ja maksusitoumus, mikäli sellaisen yleensä saa, riittää ehkä vain katkaisuhuitoon.

Hoidontarpeen arviointi vaatii moniammatillisen ryhmän. Siinä tulee olla sekä terveydenhoidon ammattilaisen, esim. päihdelääketieteen erikoislääkärin tai psykiatrian erikoislääkärin, että sosiaalialan ammattilaisen yhdessä tekemää arviointia. Lisäksi on kuultava hoitoon hakeutuvan mielipidettä. Samoin hänen läheistensä olisi voitava osallistua arviointiin silloin, kun heillä on mahdollisuus olla mukana tukemassa nuorta, ja silloin, kun molemmat osapuolet sitä haluavat.

Irti Huumeista ry katsoo, että avohoito korostuu Suomessa usein liikaa. Huumeriippuvainen ihminen ei kykene vastustamaan huumeita hoidon alkuvaiheessa vaan retkahtaa helposti heti, kun tilaisuus käyttöön tulee. Joskus avohoito perustuu enemmän taloudellisiin kuin hoidollisiin perusteisiin, ts. tarjotaan taloudellisista syistä riittämätöntä hoitoa. Mikäli kunnassa ei ole sopivia hoitopaikkoja, olisi maksusitoumus myönnettävä siihen kuntaan, joka näitä palveluja pystyy tarjoamaan.

Huumeitilanteeseen vaikuttamiseksi tarvittaisiin lisää matalan kynnyksen palveluja. Niitä tarvitsevat sekä käyttäjät, käyttäjien läheiset että suuri yleisö.

On tehtävä mahdollisimman helpoksi hakea ja saada niin tietoa kuin tukeakin. Esimerkkinä tällaisesta palvelusta on Irti Huumeista ry:n valtakunnallinen auttava puhelinpalvelu. Irti Huumeista -puhelimessa päivystävät yhdistyksen koulutetut vapaaehtoistyöntekijät 21 paikkakunnalla. He vastaavat huumeita koskeviin kysymyksiin ja tarjoavat tukea myös hoitoonohjaukseen liittyvissä asioissa. Keskustelut ovat luottamuksellisia, ja soittaa voi nimenään ilmoittamatta.

Yhdistys korostaa rajoittavan huumeipolitiikan merkitystä. Tämä ei merkitse huumausaineista aiheutuvien yhteiskunnallisten tai yksilöön kohdistuvien haittojen ehkäisemisen estymistä. Päinvastoin Suomenkin rajoittavan huumausainepolitiikan olennaisena osana tulee olla käytöstä aiheutuvien haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen hoidon ja valistuksen kautta. Rajoittavaa politiikkaa tulee tukea voimakkaalla ennalta ehkäisevällä työllä. Näin voidaan vaikuttaa sekä huumeiden kysyntään että tarjontaan.

Terveyden edistämisen keskus (TEK)

TEK:n mielestä huumeidenkäytön lisääntyttä suhteellisen nopeasti ja voimakkaasti on huolehdittava ennen muuta siitä, että kokeilut ja käyttö aiheuttaisivat mahdollisimman vähän terveydellisiä ja sosiaalisia haittoja nuorille ja muille käyttäjille. Samoin on vaikutettava siihen, että mahdollisimman harvat kokeilu- tai ns. huvikäyttäjistä ryhtyisivät vakituisiksi käyttäjiksi ja tätä kautta huumeongelmaksi.

Suurin osa huumeiden kokeilijoista lopettaa käytön aikanaan ilman, että siitä aiheutuu heille suuria terveydellisiä tai sosiaalisia ongelmia. Toisaalta kun huumeidenkäyttäjien kokonaismäärä kasvaa, samalla kasvaa myös ryhmä, joka ajautuu huumeidenkäytön vuoksi vaikeaan elämäntilanteeseen tai kärsii huumeriippuvuuden lisäksi huumeista johtuvista vakavista terveysongelmista, joita ovat erityisesti virustartunnat, myrkytykset ja mielenterveysongelmat. Nykytilanteessa tarvitaan ennen kaikkea konkreettisia, käytännöllisiä ja selkeästi kohdennettuja ehkäisytöitä ja -ohjelmia. Voimallisimmin toimenpiteiden olisi kohdistuttava riskiryhmiin.

Terveyshaittojen minimointiin liittyviä toimia ovat huumeidenkäytön osalta mm. käyttäjien monipuolinen terveysneuvonta, puhtaiden pistovälineiden vaihtotoiminta, ensiaputaitojen opetus käyttäjille, rokotukset sekä ylläpito- ja korvauslääkitykset. Huumeidenkäytön sosiaalisten haittojen minimointiin eli syrjäytymisen ehkäisyyn puolestaan liittyvät esim. erilaiset käyttäjien sosiaaliset

tukitoimet, kuten heidän työ-, asunto- ja koulutus-tilanteeseensa vaikuttaminen.

Haittojen vähentämistavoitetta korostavassa päihdekasvatuksessa nuorille pitäisi korostaa huumausaineiden käyttötapoihin ja mm. aineiden epäpuhtauksiin liittyviä välittömiä riskejä jo ennen mahdollisia huumeokeiluja. Myös myrkytystiloissa ja vastaavissa vaaratilanteissa tarvittavia ensiaputaitoja pitää opettaa nuorille.

Kriminaalipoliittisten toimenpiteiden tulisi nykytilanteessa olla mahdollisimman hyvin haittoja vähentäviä. Huumeongelmaisten ja huumerikoksista tuomittujen vankien suhteelliset osuudet koko vankimäärästä ovat Suomessa kansainvälisestikin katsoen varsin korkeita. Vaikka vankiloiden tavoitteena on estää huumeiden käyttö kokonaan, tässä ei kuitenkaan aina onnistuta. Huumeongelmaisten laajamittainen vangittuna pitäminen, käytön jatku-

essa ja ilman tehokkaita hoito- ja kuntoutusohjelmia, ei ole omiaan lievittämään suomalaista huumeongelmaa. Varsinkin ongelmaisten kohdalla rankaisullisten näkökohtien painoarvo pienenee ja vastaavasti hoidollisten näkökohtien painoarvo suurenee. Huumerikoksista syytettyjen tuomitseminen suostumuksensa mukaan sopimushoitoon tulisi tehdä mahdolliseksi rangaistuksen vaihtoehdona sekä päihdekuntoutusta vankeusrangaistuksen aikana tulisi lisätä ja tehostaa.

Huumeiden käyttöä tulee ehkäistä monilla eri keinoilla ja toimintatasoilla sekä monen toimijan ja alan yhteistyönä. Yhtä ainoaa viisastenkiveä ei ole päihdehaittojen ehkäisemiseksi ei ole. Terveystiedon edistämisen keskus esittää kuitenkin, että nykyisessä huume-tilanteessa olisi panostettava nimenomaan haittojen vähentämistyöhön.

Päihteiden ongelmakäyttö on vakavimpia kansanterveysongelmiamme. Siihen liittyy monia terveydellisiä ja sosiaalisia riskejä. Alkoholin, lääkeaineiden ja huumeiden käytöstä aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannukset ovat huomattavat. Tämän vuoksi päihdeongelmiin vaikuttavia toimenpiteitä on pyrittävä toteuttamaan aktiivisesti osana sosiaali- ja terveyspolitiikkaa, vaikka nykyisin käytettävien valistuksen keinoin on vaikeaa muuttaa kansalaisten päihdekäyttäytymistä. Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä, että sosiaali- ja terveysministeriön johdolla on tehostettu päihteiden käytön ehkäisyyn ja valistukseen liittyvää yhteistyötä muiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Yhteistyötä tulee entisestään tiivistää, ja on ennakko-luultomasti kokeiltava ja arvioitava uusia menetelmiä ehkäisevään työhön päihdehaittojen vähentämiseksi. Erityisesti Stakesille ja lääninhallituksille tulisi osoittaa lisää voimavaroja kuntien ehkäisevän päihdetyön tukemiseen ja monipuolistamiseen.

Päihdehuollon ongelmat eivät ole kuitenkaan ratkaistavissa yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon keinoin. Alkoholipolitiikan toteuttamisessa vastuu on myös elinkeinoelämällä. Kaupan ja markkinoinnin keinoin on mahdollista hillitä kulutuksen kasvua ja sen myötä saada haittoja pienemmiksi.

Siirtyminen Euroopan unionin säätelemiin alkoholi-markkinoihin v. 2004 lisää alkoholin saatavuutta ja alentaa sen hintaa. Odotettavissa oleva alkoholin kulutuksen tuntuva lisäys ja sen mukana haittojen kasvu aset-

tavat maamme alkoholipolitiikalle ja päihdehuollolle suuren haasteen. Valtiontilintarkastajat katsovat, että ellei haittojen kasvuun varauduta, voivat seuraukset olla vakavat.

Muihin läntisiin teollisuusmaihiin verrattuna huume-tilannettamme on pidetty ongelmattomampana mutta huolestuttavana. Huumausainerikollisuus ja huumeiden käyttö ovat lisääntyneet voimakkaasti viime vuosina myös Suomessa. Huumeiden käyttö ja siihen liittyvä rikollisuus on keskittynyt lähinnä Etelä-Suomen suuriin asutuskeskuksiin, erityisesti pääkaupunkiseudulle, mutta se on lisääntynyt myös muualla maassa. Valtiontilintarkastajien mielestä huumausainekontrollia ja -valvontaa onkin tehostettava kaikkialla maassa huumerikollisten kiinnijoutumisriskin lisäämiseksi. Jotta huumeiden tarjonta vähenisi, on pyrittävä paljastamaan organisaatioita, jotka toimittavat huumeita Suomeen ja välittävät niitä. Huumeiden välittäminen ja levitys erityisesti nuorisolle ja kouluihin tulee pyrkiä estämään mahdollisimman tehokkaasti. Kysynnän rajoittamisessa on varsin tärkeä asema valvontaviranomaisten ohella myös valistavilla ja ehkäisevällä toimintaa harjoittavilla tahoilla ja kansalaisjärjestöillä.

Huumausaineiden kokeilijoiden ja myös ongelmakäyttäjien ikä näyttää jatkuvasti laskevan, joten huumevalistuksessa ja -hoitotyössä on panostettava aiempaa enemmän mm. koululaisten ja muun nuorison huumeongelman parantamisedellytyksiin. Valtiontilintarkastajat yhtyvät näkemykseen, jonka mukaan päihte-

den käytön ehkäisy onnistuu parhaiten silloin, kun mukana ovat vanhemmat, opettajat, sosiaali- ja terveysalan, turvallisuusviranomaisten ja kansalaisjärjestöjen edustus. Kotien ja koulujen varhaiskasvatustehtävät ovat ensisijaisia myös huumevalistuksessa ja huumeista aiheutuvien ongelmien, mm. väkivaltatapausten, torjunnassa. Kansalaisjärjestöjen panos huumeiden vastaisessa niin ennalta ehkäisevässä kuin korjaavassakin työssä on merkittävä, koska ne huolehtivat usein viranomaisten puolesta huomattavasta osuudesta päihdealan työstä ja palveluista. Valtiontilintarkastajien mielestä tätä arvokasta työtä tulee jatkossakin edistää ja tukea myös riittävien taloudellisin voimavaroin. Pyrittäessä haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen huumeongelmia on mielekästä tarkastella osana muuta päihdekysymystä unohtamatta, että Suomen yleisin päihde on edelleen alkoholi.

Päihdehuoltopalvelujen järjestäminen kuuluu kunnalle, jonka on järjestettävä päihdehuolto sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi, kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Palvelujen järjestäminen kuuluu sekä sosiaali- että terveydenhuollolle. Päihdehuoltolaki ei kuitenkaan velvoita kuntia riittävästi. Päihdepalvelujen laatu ja saatavuus vaihtelevatkin kunnittain huomattavasti, joten kansalaisten tasavertaisuus vaarantuu. Tarpeenmukaista hoitoa on evätty, keskeytetty tai lyhennetty pelkästään hallinnollisin päätöksin ja taloudellisin perustein. Ongelmia on erityisesti pidempiaikaisten katkaisu- ja kuntoutushoitojen toteutumisessa. Tarpeeseen perustuvien palvelujen leikkaaminen päihdehuollosta lisää kustannuksia ja siirtää niitä erityisesti terveydenhuoltoon.

Valtiontilintarkastajien mielestä tarkoituksenmukaisen katkaisuhoidon järjestäminen on yksi keskeisimmistä tavoitteista päihdehuollon kehittämisessä. Erityi-

sesti tulee kehittää huumeusaineiden katkaisuhuotoa ja lisätä hoidon saatavuutta. Tarvitaan myös etsivää sosiaali- ja terveystyötä ja päiivystystoimintaa, joka takaa hoitoon pääsyn myös iltaisin, öisin ja viikonloppuisin. Hoidosta pääsevien jälkihoitoa tulee myös lisätä nykyisestä. Esimerkiksi työn merkitys kuntouttajana on todettu tärkeäksi päihdeongelmaisten hoidossa. Päihdeongelmaisten työhön tai eläkkeelle kuntouttaminen vaatii kuitenkin riittävää työvoima- sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoviranomaisten välistä yhteistyötä. Asiakkaiden toimeentulo hoidon ja kuntoutuksen aikana tulee taata kaikille tasavertaisesti.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että valtion on huolehdittava osaltaan siitä, että kunnat järjestävät lakisääteiset päihdepalvelut asianmukaisesti. Erityisesti huumeongelmaisten hoito- ja kuntoutuspalveluja on selkiytettävä ja tehostettava, koska hoitojärjestelmä on kirjava ja tieto hoitomahdollisuuksista sekä asiakkaiden että sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstön keskuudessa on puutteellinen. Tämä edellyttää myös hoitotyöstä vastaavien työntekijöiden ammattitaidon kehittämistä ja koulutusta, jotta he pystyvät tunnistamaan ja puuttumaan huumeiden käyttöön ja ohjaamaan hoidontarpeessa olevat asianmukaiseen hoitoon ja kuntoutukseen. Välitöntä hoitoonohjausta sekä hoitopalveluja ja erityistoimia tarvitsevat mm. ruiskuhuumeiden käyttäjät, joilla on suuri riski sairastua vakaviin tartuntatauteihin ja levittää niitä valtaväestöön.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että vankiloiden vaikean huume- ja muun päihdetilanteen parantamiseen osoitetaan riittävästi voimavaroja. Tilanne aiheuttaa turvattomuutta vangeissa, henkilökunnassa ja vankien läheisissä sekä vaikeuttaa monin tavoin vankienhoidon perustehtävää. Ongelmilla on heijastuksensa myös laitosten ulkopuolelle.

Väestön ikääntyminen

Ikärakenteen kehitys

Suomessa työikäisten osuus koko väestöstä on vielä nykyisin suuri, ja väestön ikärakenne on kansantalouden kannalta edullinen. Lasten määrä kuitenkin vähenee ja eläkeikäisten määrä kasvaa.

Sitä vastoin väestön kokonaismäärä pysyy seuraavien 40–50 vuoden ajan melko vakaana, ellei siirtolaisuudessa tapahdu suuria muutoksia. Alenevan syntyvyyden oletuksella väestön määrä lisääntyy vuoteen 2020 asti. Seuraavassa asetelmassa on esitetty maamme väestö ikäryhmittäin v. 1997 ja ennuste vuoteen 2030 asti:

Ikäryhmä	1997	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
0—14	961 350	938 470	904 333	858 486	845 051	842 299	834 090	814 108
15—64	3 433 511	3 469 255	3 498 214	3 496 854	3 365 679	3 257 918	3 169 526	3 087 150
65—74	438 070	435 522	444 184	502 740	642 936	709 320	671 507	658 990
75—84	241 710	260 271	294 447	301 560	317 040	369 420	485 209	536 758
85—	72 714	77 110	81 600	96 145	109 552	114 350	126 255	152 750
Yhteensä	5 147 350	5 180 630	5 222 778	5 236 900	5 280 258	5 293 313	5 286 587	5 249 760

Suomen ikärakenne on tähän asti vanhentunut myöhemmin kuin EU-maiden ikärakenne keskimäärin. Vuonna 1998 yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä oli Suomessa 14,7 %, kun se oli EU-maissa keskimäärin 16,0 %. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Japanissa yli 65-vuotiaiden osuus on pienempi (13,0 % ja 15,0 %). Yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä EU-maissa oli v.1998 seuraava:

Maa	%
Ruotsi	17,4
Italia	17,4
Kreikka	16,6
Belgia	16,5
Espanja	16,1
Saksa	15,8
Iso-Britannia	15,7
Ranska	15,6
Itävalta	15,4
Portugali	15,1
Tanska	14,9
Suomi	14,6
Luxemburg	14,3
Alankomaat	13,5
Irlanti	11,4
EU-maat keskimäärin	16,0

Stakesin mukaan eurooppalaisittain Suomella on edessään varsin radikaali väestönkehitys. Suomi on väestöltään keskimäärin muuta Eurooppaa nuorempi. Euroopan maista vain Luxemburgin, Alankomaiden ja Irlannin väestö oli Suomea nuorempaa. Ruotsin väestö on Euroopan vanhinta (17,4 % yli 65-vuotiaita). Tulevaisuudessa Suomen väestö vanhenee hyvin nopeasti, ja v. 2020 Suomessa ennustetaan olevan nykyisten EU-maiden neljänneksi vanhin väestö. Vain Itävallan, Saksan ja Italian väestöt ovat vanhempia. Vaikka Suomi voikin kohdata väestön vanhenemisen kypsänä hyvinvointivaltiona, kehitys EU-maiden neljänneksi nuorimmasta väestöstä Euroopan neljänneksi vanhimaksi seuraavan 20 vuoden aikana asettaa yhteiskunnalle suuria haasteita ei vain sosiaali- ja terveys-

politiikassa vaan laajemminkin koko yhteiskunnassa.

Odotettavissa oleva elin aika on kasvanut Suomessa jo vuosikymmeniä. Vuonna 1997 syntyneen suomalaisen tytön odotettavissa oleva elin aika oli keskimäärin 80,5 v ja pojan 73,4 v. Naisten keskimääräinen odotettavissa oleva elinikä on maailman pisimpiä, ja miestenkin elinikä on pidentynyt. EU-maissa vastasyntyneen tytön odotettavissa oleva elinikä oli v. 1997 keskimäärin 80,5 v (korkein 82,1 v Ranskassa ja alin 78,7 v Irlannissa) ja pojan 74,0 v (korkein 75,1 v Kreikassa ja alin 71,4 v Portugalissa).

Vuonna 1997 65-vuotiaiden miesten odotettavissa oleva elinikä oli Suomessa keskimäärin 15,0 v ja naisten 18,9 v. 80-vuotias nainen saattoi odottaa elävänsä keskimäärin 8,1 v ja mies 6,6 v. 65-vuotiaiden odotettavissa oleva elinikä oli sekä naisilla että miehillä n. 2,5 v lyhyempi kuin tilastojen kärkimaassa Japanissa.

Keskimääräisen elinajan ennustetaan pitenevän tulevina vuosikymmeninäkin niin Suomessa kuin muissakin EU-maissa. Esimerkiksi miesten elinajan ennustetaan nousevan vuoteen 2020 mennessä EU-maissa keskimäärin 78 vuoteen ja Suomessa 77 vuoteen. Naisten odotettavissa oleva elin aika v. 2020 on sekä EU-maissa keskimäärin että Suomessa n. 84 vuotta.

Tulevaisuudessa väestön vanheneminen johtuu pääasiassa iäkkäimpien ihmisten odotettavissa olevan elinajan kasvusta.

Suomessa yli 65-vuotiaiden määrän ennustetaan kasvavan 142 000:lla vuodesta 1998 vuoteen 2010. Vuonna 2010 65 vuotta täyttäneiden väestöosuus on ennusteen mukaan 17,1 %. Erityisesti yli 75-vuotiaiden miesten määrä kasvaa nopeasti. Naisten enemmistö yli 65-vuotiaasta väestöstä säilyy selvänä vuoden 2010 jälkeenkin, mutta pienenee. Seuraavassa asetelmassa on esitetty yli 65-vuotias väestö ikäryhmän ja sukupuolen mukaan vuoden 1998 lopussa ja ennuste vuodelle 2010:

Ikäryhmä	1998			2010		
	Naiset	Miehet	Yhteensä	Naiset	Miehet	Yhteensä
65—74	246 541	188 861	435 402	269 935	232 808	502 723
75—84	167 878	80 618	248 496	185 423	116 133	301 556
85—	56 764	18 158	74 922	70 404	25 741	96 145
Yhteensä	471 183	287 637	758 820	525 762	374 682	900 444

Yli 65-vuotiaan väestön määrän muutos ikäryhmittäin v. 1990—1998, 1998—2010 ja 2010—2020 on seuraava:

Ikäryhmä	Muutos 1990—98 %			Muutos 1998—2010 %			Muutos 2010—20 %		
	Naiset	Miehet	Yhteensä	Naiset	Miehet	Yhteensä	Naiset	Miehet	Yhteensä
65—74	4	23	12	9	23	29	38	44	41
75—84	7	10	8	10	44	30	17	32	23
85—	44	46	44	24	42	85	11	42	19
Yhteensä	9	20	13	12	30	34	27	40	33

Kunnat kohtaavat väestön ikääntymisestä johtuvat kysymykset jonkin verran eri tahdissa. Jo nyt n. 150 kunnassa useampi kuin joka viides kuntalainen on täyttänyt 65 vuotta. Maan sisäinen muuttoliike lisää ikärakenteen alueellisia eroja. Väestön vanhetessa hoivapalvelujen tarve ja kysyntä kasvavat. Sekä kotona että laitoksissa hoidetaan yhä huonokuntoisempia vanhuksia.

Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tarve ja kustannukset lisääntyvät nopeasti 75 ikävuoden jälkeen. Yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa seuraavien 10 vuoden aikana n. 60 000 henkilöllä. Tästä kasvusta noin kolmasosa on yli 85-vuotiaita, joista suuri osa tarvitsee säännöllisiä avohoidon palveluita tai laitoshoidoa. Kansanterveyslaitoksen ja Stakesin arvioiden mukaan laitoshoidon tarvitaan useita tuhansia uusia paikkoja vuoteen 2010 mennessä. On varauduttava mm. n. 16 000 terveyskeskus- tai vanhainkotipaikan lisärakentamiseen. Lisäksi on rakennettava palveluasuntoja, mikäli halutaan säilyttää vuoden 1998 taso. On kuitenkin selvitettävä, onko palvelujen taso riittävä dementoituvien ja huonokuntoisten vanhusten lisääntyvään hoivan tarpeeseen. Toiseksi on selvitettävä, missä vanhusten pitkäaikainen laitoshoido tulevaisuudessa järjestetään. Lisäksi on perusteellisesti mietittävä, mitä ja miten paljon avopalveluja tulisi lisätä. Kaikkiaan on kuitenkin varauduttava laajentamaan sekä koti- että laitoshoidoa, jotta tulevaisuuden vanhukset voidaan hoitaa edes nykyisen kaltaisen hoitojärjestelmän turvin, joka Stakesin mukaan on jo pohjoismaisittain niukka.

Väestön vanhetessa dementiaa tulee yhä merkittäväpi kansanterveysongelma. Tällä hetkellä vaikeaa tai keskivaikeaa dementiaa sairastavia arvioidaan olevan 80 000. Ennuste vuodelle 2010 on n. 90 000 ja vuodelle 2020 n. 100 000 henkilöä.

Suuret ikäluokat alkavat tulla vanhuuseläkeikään vuodesta 2010 alkaen. Tästä alkaa vanhuuseläkeikäisten määrän nopeasti kiihtyvä kasvu, joka jatkuu 2030-luvulle asti. Samaan aikaan kun 2000-luvun ensimmäisenä vuosikymmenenä on vastattava nykyisiin palvelutarpeisiin, on luotava perustaa, jolla varmistetaan riittävät ja laadukkaat palvelut myös vuoden 2010 jälkeen.

Huolto- ja elatusuhteen kehitys

Huoltosuhde tarkoittaa lasten (alle 15-vuotiaiden) ja eläkeikäisten (yli 65-vuotiaiden) määrän suhdetta työikäisen, 15—64-vuotiaan väestön määrään. Suomessa huoltosuhde on ollut 1960-luvulta alkaen edullinen, eli työikäisiä on ollut paljon eläkeikäisiin ja lapsiin verrattuna. Huoltosuhde pysyy lähellä EU-maiden keskimääräistä tasoa siihen asti, kun suuret ikäluokat tulevat eläkeikään vuoden 2010 jälkeen. 2010-luvulla Suomen ikääntymiskehitys on erityisen nopeaa, nopeampaa kuin EU-maissa keskimäärin, ja yli 65-vuotiaiden määrän ennustetaan ylittävän alle 15-vuotiaiden määrän. Suomen huoltosuhde on OECD-maiden huonoin v. 2020—2030.

Eläkeikäisten määrän suhdetta työikäisen väestön määrään kutsutaan vanhushuoltosuhteeksi. Vuonna 2000 Suomessa on 100:aa työikäistä kohti

n. 22 yli 65-vuotiaasta. Suomen vanhushuoltosuhde on vielä alle EU-maiden keskimääräisen tason. Vanhushuoltosuhde kuitenkin heikkenee Suomes-
sa jyrkemmin kuin huoltosuhde. Eläkeikäisen väes-
tön määrä suhteessa työikäisiin kasvaa erityisen

nopeasti Suomessa ja Japanissa vuoden 2010 jäl-
keen. Yli 65-vuotiaan väestön määrän suhde työ-
ikäisen (15–64-vuotiaat) väestön määrään EU-
maissa ja eräissä muissa OECD-maissa v. 1990–
2030 on seuraava:

Maa	1990	2000	2010	2020	2030
	%				
Suomi	19,9	22,2	25,4	36,5	40,5
Norja	25,2	23,8	24,3	31,1	34,8
Ruotsi	27,7	27,1	29,7	37,5	40,3
Iso-Britannia	24,1	25,6	25,9	31,2	34,2
Tanska	23,1	22,7	25,8	32,2	34,9
Belgia	22,6	25,2	26,0	32,6	37,3
Ranska	21,3	24,4	25,3	32,2	35,5
Italia	21,0	26,9	31,4	37,4	41,8
Saksa	21,7	24,0	29,6	33,0	37,0
Portugali	20,5	23,2	25,2	29,2	32,2
Alankomaat	18,6	20,3	23,0	31,7	36,8
Espanja	20,0	24,9	27,0	31,6	36,0
Itävalta	22,1	21,5	24,0	28,5	33,3
Kreikka	20,4	26,7	30,3	35,0	38,5
Luxemburg	19,8	21,3	23,3	28,8	32,7
Irlanti	18,5	16,8	18,2	23,4	26,1
Japani	17,2	25,0	33,8	43,9	44,7
Turkki	7,1	8,8	9,7	12,1	14,2
Sveitsi	20,9	21,7	24,7	31,4	36,7
Meksiko	6,9	7,6	9,0	11,7	13,8
Yhdysvallat	18,9	19,0	19,5	25,5	29,9
OECD-maat	18,8	20,6	22,9	29,0	32,7

Elatussuhteella on suuri merkitys sosiaaliturvan rahoituksen kannalta. Elatussuhde kuvaa muun väestön määrän suhdetta työssä käyvän väestön määrään. Elatussuhde kertoo, kuinka monen henkilön toimeentulo on riippuvainen yhden työllisen aikaansaamasta tuotoksesta. Suurtyöttömyys heikensi merkittävästi elatussuhdetta 1990-luvun alkupuoliskolla. Tällä hetkellä jokaisella työllisellä on itsensä lisäksi huollettavana 1,2 henkeä. Vaikka taloudellinen kasvu säilyisi hyvänä, vanhuuseläkkeen saajien määrän voimakas kasvu kääntää elatussuhteen nousuun vuoden 2010 jälkeen. Huonimmillaan sen ennustetaan nousevan n. 1,4:ään. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan heikentävä elatussuhde kohdistaa suuria paineita toimeentuloturvajärjestelmään. Työllisyyden parantaminen on tärkeää, sillä se sekä lisää verotuloja että vähentää etuusmenoja ja vahvistaa näin sosiaaliturvan rahoitusperustaa. Vaikka työllisyys paranisi, etenkin pidemmällä aikavälillä väestön ikääntyminen muodostaa taloudelle suuren haasteen. Väestön työllisyysasteen kohottaminen 55–64-vuotiaidenkin

joukossa on tärkeä ja samalla vaativa haaste sosiaaliturvan rahoituksen kannalta.

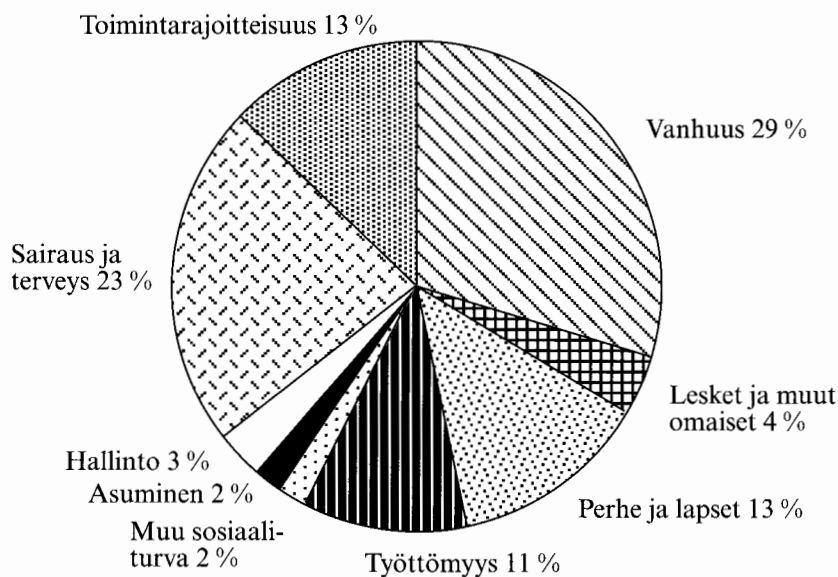
Sosiaalimenojen kehitys

Vuonna 1997 sosiaalimenot olivat 29,4 % bruttokansantuotteesta. Kertomusvuonna sosiaalimenojen kansantuoteosuuden arvioidaan alentuneen 26,6 %:iin, eli samalle tasolle kuin ennen taloudellista lamaa, ja alittavan EU-maiden keskiarvon. Sosiaalimenojen bruttokansantuoteosuuden viime vuosien nopean pienentymisen syinä ovat tuotannon ripeä kasvu, työllisyyden kohentuminen sekä sosiaalimenojen leikkaukset.

Sosiaalimenojen pääryhmä on jo pitkään ollut vanhuus, jonka osuus kokonaismenoista oli 30 % kertomusvuonna. Vanhuusmenot olivat arviolta 57,8 mrd. mk. Tämä oli 8 % bruttokansantuotteesta. Vanhuusmenoista eläkkeiden ja muiden tulonsiirtojen osuus on 90 % ja sosiaalipalvelujen osuus 10 %. Toiseksi suurin sosiaalimenojen kohde on sairaus- ja terveys. Tämän pääryhmän menot olivat kertomusvuonna arviolta 43,4 mrd. mk. Terveys-

denhuollon menoja karsittiin merkittävästi lama-vuosina. Vuoden 2000 menot vastaavat vuoden

1992 menoja. Sosiaalimenot jakautuivat kertomus-vuonna seuraavasti:



Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan väestön ikääntyminen kasvattaa vanhuusmenoja vuosi vuodelta. Vuoteen 2005 mennessä niiden osuuden arvioidaan nousevan jo lähes kolmannekseen kaikista sosiaalimenoista. Vanhusten toimeentuloturvaa kustannukset, jotka koostuvat pääasiassa vanhuuseläkemenoista, nousevat vanhuuseläkeläisten määrän kasvun ja eläkkeiden nousun johdosta. Palveluista vanhuus-pääryhmään kuuluvat vanhusten laitoshuolto (vanhainkotihoito), kotipalvelut, omaishoidon tuki ja muut vanhusten sosiaalipalvelut. Nykyisin näiden palvelujen kustannuksista sekä avo- että laitoshoidon kustannukset ovat samansuuruisia.

Myös sairaus ja terveys -pääryhmän osuus sosiaalimenoista on kasvussa. Tämä johtuu väestön ikääntymisen ohella sairauden- ja terveydenhoidon kallistumisesta. Pääryhmän menot koostuvat pääosin perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon menoista, sairausajan palkoista, sairausvakuutuksen päivärahoista sekä muista sairausvakuutuksen korvauksista. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menojen viime vuosien kasvusta suurin osa on aiheutunut terveyspalvelujen menojen lisäyksestä. Menot ovat kasvaneet pääosin erikoissairaanhoidossa. Suomen Kuntaliiton selvityksen mu-

kaan suurten kaupunkien terveydenhuollon kustannusten nousu kuitenkin hidastui v. 1998. Erot asukaskohtaisissa terveydenhuoltomenoissa ovat kuntien välillä edelleen suuria, vaikka ne ovat supistuneet vuoden 1993 jälkeen. Kustannuseroihin vaikuttavat paitsi erot palvelutarpeessa myös hallinnolliset ratkaisut sekä toimintakäytännöt. Kustannusten ja hoitokäytäntöjen vaihteluun pyritään vaikuttamaan informaatio-ohjauksen keinoin.

Kuntaliiton mukaan ikäihmisten osuus kunnallisen sosiaali- ja terveystoimen kustannuksista on huomattava. Sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannukset olivat v. 1998 yhteensä 63,2 mrd. mk. Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon kustannuksista 40 % (12,7 mrd. mk) suuntautuu 65 vuotta täyttäneiden hoitoon. Vanhainkotihoitoon, kotipalveluun sekä muihin vanhusten ja vammaisten palveluihin käytettiin yhteensä 9,4 mrd. mk.

Vuonna 2000 sosiaali- ja terveysmenojen arvioidaan nousevan 68 mrd. mk:aan. Sosiaali- ja terveystoimeen kohdistuvat valtionosuudet ovat 13 mrd. mk. Valtionosuudet kattavat enää n. 20 % sosiaali- ja terveystoimen menoista.

Menojen kasvu on suurelta osin aiheutunut teki- jöistä, joihin kunnilla ei ole ollut vaikutusmahdolli- suuksia. Esimerkiksi toimeentulotukimenojen, las-

ten päivähoidon ja muiden subjektiivisten oikeuksien osuus sosiaali- ja terveystoimen menoista on n. 30 %. Subjektiiviset oikeudet rajaavat kuntien mahdollisuuksia ottaa huomioon eri väestöryhmien tarpeet palveluja järjestettäessä.

Vanhuspolitiikan voimavarat

Kansallinen vanhuspolitiikka (KM 1996:1) lähtee siitä, että pohjoismaisen mallin ydin julkisin verovaroin kustannetuista sosiaali- ja terveyspalveluista säilytetään edelleen. Julkisen talouden kehitys yhdessä ikärakenteen muutoksen kanssa asettaa kuitenkin rajoja vanhuspolitiikalle. Julkisen sektorin voimavarat eivät yksin riitä vanhenevan väestön tarvitsemien palvelujen tuottamiseen. Tulevaisuuden peruskysymyksiä onkin, miten vastuu ikäihmistien hyvinvoinnista jaetaan yksilöiden, yhteisöjen, markkinoiden ja julkisen sektorin kesken.

Stakesin mielestä väestön ikärakenteen muuttuessa näin voimakkaasti on kaikilla yhteiskuntapolitiikan lohkoilla varauduttava väestön vanhenemiseen ja lähdettävä siitä, että ikääntyvä väestö integroidaan niiden toimintoihin ja että yhteiskuntasuunnittelu ottaa ikääntyvien tarpeet huomioon. Oman erityisen haasteensa ikääntyminen muodostaa sosiaali- ja terveyspalveluille sekä niiden rahoitukselle. Ratkaisujen löytäminen edellyttäne nykyjärjestelmän uudelleen arviointia. Ikääntymisen mukanaan tuomien kehityspiirteiden vaikutusten ennakointi tulisi nostaa keskeiseksi kaikilla hallinnonaloilla, jotta tulevaisuuteen voitaisiin varautua asianmukaisesti. Olisi tarpeen perustaa julkiselle sektorille laaja-alainen projekti, jossa kysymystä lähestyttäisiin monitieteisesti ja useasta käytännön näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan hoivapalvelujen muutokset ovat toteutuneet kuntakohtaisesti hyvin eri tavoin. Yleisesti voidaan sanoa, että palveluja ei ole kaikkialla riittävästi tarpeeseen ja vanhusväestön määrän kasvuun nähden. Erityisesti kotiin annettavia palveluja on vähennetty. Kodinhoitoavun suhteellinen kattavuus on vähentynyt yli 40 %, tukipalvelujen (esim. ateriat, turvapuhelin, siivous- tai saattopalvelu) n. 8 % ja omaishoidon tuen n. 5 %. Samaan aikaan vanhainkotihoitoon suhteellinen kattavuus on supistunut lähes kolmanneksen. Vanhusten pitkäaikaishoitoa erikoissairaanhoitossa on siirretty muihin hoitomuotoihin, terveyskeskusten pitkäaikaishoidon kattavuus puolestaan on lisääntynyt.

Ikääntyneet ihmiset tarvitsevat varsinkin myöhemmin elinvuosinaan erilaisia sosiaali- ja terveyspalveluja korvaamaan menetettyä toimintakykyä. Kotipalvelu, kotisairaanhoito, osavuorokauti-

nen ja lyhytaikainen kuntouttava hoito sekä palveluasuminen ja erilaiset laitoshoidon muodot ovat ns. hoivapalveluita, joita kunnat järjestävät vanhuk- sille tukeakseen heidän selviytymistään joko koto- na tai laitoksessa. Näiden palvelujen kehittämisen keskeinen tavoite oli koko 1990-luvun laitoshoi- don osuuden vähentäminen, avopalvelujen lisää- minen ja toiminnan taloudellisuuden ja palvelun laadun lisääminen. Stakesin mielestä laitoshoidon supistamisessa on ylitetty asetettu tavoite, mutta avopalveluissa on jääty alle kaikkien tavoitteiden. Stakesin mukaan kustannuksia on karsittu, ja pal- velujärjestelmä on muuttunut erittäin valikoivaksi. Ensin palvelujen kohdentamista tehostettiin niin, että palvelut kohdennettiin vain huonokuntoisille vanhuksille. Laman aikana tehostaminen jatkui niin, että huonokuntoisistakin enää vain kaikkein huonokuntoisimmat saavat palvelua. Kymmeniä tuhansia vanhuksia on pudonnut palvelujen piiristä: palvelujen kustannuksia on karsittu laadusta ja määrästä tinkimällä.

Kuntaliiton näkemys

Vanhustenhoidossa samoin kuin muussakin kun- nan toiminnassa on kyse voimavaroista. Kuntien menot kasvavat selvästi tuloja nopeammin. Kunti- en väliset erot ovat kasvussa. Suomen Kuntaliiton mukaan on tultu tilanteeseen, jossa kuntien laki- sääteiset tehtävät vanhustenhoidon mukaan lukien tulisi arvioida uudelleen ja sovittaa voimavaroihin. Lisäksi palvelut, Kela-etuudet ja kuntien maksupo- litiikka tulisi sovittaa yhteen siten, että ne kohtelevat neutraalisti eri palvelumuotoja.

Kuntaliiton mukaan vanhustyön peruslinja jat- kuu 2000-luvun alkaessakin samana, eli pyritään turvaamaan vanhusten asuminen kotona mahdolli- simman pitkään, tarvittaessa apuvälineiden ja pal- velujen turvin. 1990-luvulla käynnistyi muutos lai- toshoidosta pienimuotoisiin asumispalveluyskoi- hin. Vanhainkotien ohella terveyskeskusten vuo- deosastoilla hoidettiin n. 11 000 pitkäaikaispotilas- ta. Osa vanhainkotipaikoista on tilojen peruskorja- uksen ja toiminnan uudelleen suuntaamisen vuok- si muutettu asumisyksiköiksi. Kunnan järjestämissä vanhusten palveluasunnoissa asuvien määrä on yli kaksinkertaistunut 1990-luvulla.

Kuntaliiton mukaan palvelujen rakennemuutos ei ole vielä ulottunut omissa kodeissaan asuvien tukemiseen. Kodinhoitoapua on kohdennettu eni- ten tukea tarvitseville vanhuksille. Tukipalveluasi- akkaiden vähentyminen johtunee osittain kuntien maksupolitiikasta. Lisäksi osa kunnista on luopu- nut eräiden tukipalvelujen, kuten siivouksen järjes- tämisestä ja ohjannut asiakkaat käyttämään yksityi-

siä palveluja. Jatkossa voimavaroja on suunnattava erityisesti kotihoitoon, omaishoitajien tukemiseen sekä asuntojen kunnostamiseen, joskin myös riittävä laitoshoito on turvattava.

Kuntaliiton mukaan kunnissa joudutaan lähivuosina etsimään uusia mahdollisuuksia asukkaiden hyvinvoinnin turvaamiseksi. Kunnan oman palvelutuotannon rinnalle on etsittävä nykyistä aktiivisemmin muita vaihtoehtoja kuten ostopalvelut ja palveluseteli. Ostopalvelujen osuus kuntien sosiaali- ja terveystoimen menoista oli v. 1998 n. 3 mrd. mk (4 %). Vanhusten palveluasumisen järjestämisessä ostopalveluja käytetään jo nyt runsaasti. Palveluasuntojen asukkaista yli kolmannes asuu kuntien yksityisiltä ostopalvelusopimuksilla hankkimissa palveluasunnoissa. Kuntaliitto on 21.3.2000 toimittanut kunnille yleiskirjeen asumispalvelujen tarjousmenettelystä ja ostopalvelusopimuksista.

Palvelusetelistä on saatu hyviä kokemuksia omaishoitajien vapaan järjestämisessä. Kunnan myöntämällä palvelusetelillä on voitu hankkia hoidettavalle palveluja järjestöltä tai muulta yksityiseltä palveluntuottajalta. Jotta palvelusetelin käyttö yleistyisi, tulisi sen asema lainsäädännössä pikaisesti selkeyttää. Kuntaliitto toimitti kertomusvuoden lopulla sosiaali- ja terveysministeriölle muistion palvelusetelijärjestelmän kehittämisestä.

Ikäihmisten määrän kasvaessa lisääntyy myös kokonaan yksityisten palvelujen käyttö. Yksityisten palvelujen tarjonta on kasvussa. Yksityisiä sosiaali- ja palvelujen tuottajia oli n. 2 200 v. 1998. Näistä oli asumispalveluja tuottavia yksiköitä lähes puolet. Sosiaalihuollon yksityisistä toimintayksiköistä 64 % myi vähintään puolet palveluistaan kunnille joko ostopalvelusopimuksilla tai asiakaskohtaisilla maksusitoumuksilla.

Vaikka lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on kunnilla, kaikki hyvinvointityö ei ehdottomasti vaadi toteuttajakseen viranomaisia. Jatkossa jouduttaneen pohtimaan, miten lisätä kansalaisten vastuuta omasta ja läheistensä hyvinvoinnista.

Etelä-Suomen tilanne

Etelä-Suomen lääninhallituksen mukaan kunnat eivät ole riittävän vakavasti ja aktiivisesti lähteneet tekemään tai uusimaan kunnan omaa tai kuntien yhteistä vanhuspoliittista toimintaohjelmaa, jolloin olisi kokonaisvaltaisesti suunniteltu ja ratkaistu, millä arvovalinnoilla ja käytännön ratkaisuilla ikäihmisten tarpeisiin vastataan. Ongelma on vakava, kun ajatellaan nykyisiä ja erityisesti tulevaisuuden haasteita vanhusten määrän kasvaessa. Resurssien puute on vakava ongelma koko vanhustenhuollos-

sa (kotona tapahtuvasta hoidosta laitoshoidoon), ja palveluita supistetaan jatkuvasti. Vanhustyö on ihmistyötä, joten erityisesti henkilöstösäästöt näkyvät toiminnassa.

Lääninhallituksen mukaan vanhusten palvelujen palvelurakenne ei ole kunnossa, sillä palvelutarjonta ei ole riittävän monipuolista. Joissakin kunnissa on liikaa laitospaikkoja, joistakin puuttuu ns. välimuotoisia palveluja. Hoitopaikkoihin on jonoa, ja huonokuntoiset vanhukset joutuvat olemaan heille riittämättömässä kotihoidossa tarpeettoman pitkään. Vanhusten palveluiden suunnitteleminen yksityistäminen on pulma. Nämä ongelmat liittyvät kunnan vanhuspoliittisen strategian puuttumiseen. Lääninhallituksen mukaan kotihoitoa on monipuolistettava ja sen tarjontaa, kattavuutta ja intensiteettiä sekä työntekijöiden ammatillisia valmiuksia on lisättävä.

Myöskään vanhusten hoidon ja huolenpidon laatu- ja sisältökysymyksiin ei aina paneuduta riittävästi. Hoito on liian usein säilyttämistä, passiivista oleskelua ja lääkitsemistä. Vanhusten edunvalvonta holhoustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyönä tulisi saada toimivaksi. On esim. tullut esille tapauksia, joissa vanhuksia käytetään hyväksi (hyväksikäyttäjinä esim. yksityiset palvelun tarjoajat, rikollinen toiminta, omaiset).

Sosiaali- ja terveysalan henkilöstö

Kuntasektorin henkilöstöä oli vuoden 1998 lopussa Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan 416 000. Lisäksi n. 30 000 oli erilaisilla vapaille. Kunnallisjohto arvioi henkilöstömäärän laskevan vuoden 2010 loppuun mennessä niin, että henkilöstöä olisi tuolloin 400 000. Työvoiman lasku johtuu kunnallisjohdon mielestä ensisijaisesti talouden niukkuudesta.

Sosiaalitoimessa työskenteli 1998 lopussa 110 000 ja terveydenhuollossa 119 000 henkeä. Henkilöstön ikärakenteessa on tapahtunut huomattavia muutoksia 1990-luvulla. Uuden työvoiman rekrytointi on käytännössä pysähtynyt, mikä on vinouttanut henkilöstön ikärakennetta. Nuorten osuus työvoimasta on laskenut ja 40–59-vuotiaiden noussut. Terveystoimen henkilöstön keski-ikä on 43 vuotta ja sosiaalitoimessa vuotta alempi. Määräaikaista on sekä sosiaali- että terveydenhuollossa neljännes. Henkilöstöryhmien kesken vaihtelua on runsaasti. Työuupumus on selvästi kasvanut kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiryhmissä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä siirtyy v. 2000–2010 eläkkeelle n. 55 000. Ikärakenteen muutos lisää palvelujen kysyntää ja henkilöstön

tarvetta n. 10 000 työntekijällä. Näin ollen uuden työvoiman tarve tulisi olemaan 65 000.

Vastaisuudessa tultaneen tarvitsemaan työssäkäyville pidempiaikaista työpanosta, kuin mihin on totuttu. Kysymys kuntasektorilla ei niinkään ole siitä, kuinka paljon kuntien henkilöstö mahdollisesti lisääntyy tai vähenee, vaan siitä, kuinka eläkkeelle siirtyvien tilalle rekrytoidaan uutta työvoimaa sekä hoidetaan ikääntyvän väestön tarvitsemat palvelut. On mahdollista, että kunnat eivät jatkossa hoida yhtä laajalti kuin tällä hetkellä esim. ikäihmisten tarvitsemia palveluja, vaan niitä hoitavat muut tahot. Olennaista kuitenkin on, että uusia työntekijöitä tullaan tarvitsemaan runsaasti.

Kehittämistyön tavoitteet

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan uuden vuosituhannen vanhuspolitiikan kehittämistyön painopisteet on asetettava:

- ennalta ehkäiseviin toimiin
- asiakaslähtöisten työmuotojen ja palvelukokonaisuuksien luomiseen
- laadun, erityisesti laitoshoidon laadun parantamiseen sekä
- rahoituksen ja kehittämistoiminnan turvaamiseen.

Väestön ikääntyminen on nähtävä koko yhteiskuntaa koskevana asiana. Sekä kansantaloudellisesti että yksilöllisesti kotona asumista tukeva politiikka on perusteltua, mutta kotona asumisen mahdollistamiseksi tarvitaan laajasti eri yhteiskuntaelämän aloilla toimivia. Kotona asumisen ja avohoidon etusijalle asettava sosiaali- ja terveydenhuollon toimintapolitiikka ei ole riittävä, vaan lisäksi tarvitaan yhdyskuntasuunnittelua, joka ottaa huomioon ikääntyvän väestön tarpeet. Keskeisiksi vaikuttamisen välineiksi muodostuvat asuntopolitiikka, liikennepolitiikka, kauppapaikkasijoittelu, rakentamisen normit ja moderniin elämiseen liittyvien keskeisten palvelujen turvaaminen. Konkreettisesti on kysymys riittävästä määrästä esteettömiksi rakennettuja, asumiskustannuksiltaan kohtuuhintaisia asuntoja, liikenteen (väylät ja välineet) suunnittelusta siten, että se ikääntyneille ja samanaikaisesti myös lapsille on turvallista, sekä palvelujen (kauppa-asiat, apteekki, pankki, posti, kuljetus) saatavuudesta. Vanhuspolitiikan näkökulmasta kysymys on ennalta ehkäisevästä työstä, joka kohdistuu asuin- ja elinympäristöön.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että tietoyhteiskunnan ja sähköisen asioinnin mahdollisuuksia voidaan kehittää niukentuneiden palvelujen täydennykseksi ja osittain myös vaihtoehtoksi. Sähköisen asioinnin käyttäjälähtöisyyttä,

teknisiä perusedellytyksiä ja osaamista on parannettava.

Ennalta ehkäisevän työn muodoilla voidaan myös suuresti vaikuttaa ihmisten toimintakyvyn säilymiseen, mikä puolestaan luo edellytykset itsenäiselle asumiselle. Tältä osin Suomen terveystieteen tulokset ovat erinomaisia, mistä todistuksena on keskimääräisen eliniän jatkuva kohoaminen. Terveysvalistus ja -kasvatus on eri muodoissaan ollut tuloksellista, mistä esimerkkinä mainittakoon vain ruokailu- ja tupakointitottumusten muutokset. Edellisen lisäksi voidaan todeta, että keskimäärin suomalaiset ovat hyvin tietoisia terveysriskeistä. Myös ympäristöterveydenhuollon toiminta on osaltaan turvannut puhtaan ja saasteettoman ravinnon ja elinympäristön.

Näköpiirissä oleva kansanterveydellinen riski on väestön keskimääräinen ylipainoisuus, johon vaikuttavat mm. kaupunkilaistunut elämäntapa ja ruumiillisen työn osuuden väheneminen. Tämän vuoksi erityistä huomiota olisi kiinnitettävä liikunnan lisäämiseen ja liikuntapalvelujen tarjontaan ikääntyvälle väestölle ja erityisesti ikääntyneille. Liikunta sinällään luo hyvää oloa ja hyvää mieltä. Tälläkin on merkitystä vanhuspolitiikkaa suunniteltaessa, koska psyykkisillä ja sosiaalisilla tekijöillä on merkityksensä silloin, kun arvioidaan hyvinvointia. Kun ihminen kokee olemassa olonsa mielekkääksi ja asemansa arvostetuksi, elämä helpottuu toimintakyvyn laskiessakin.

Valtiovalan ja kuntien tehtävä on hyvinvointipalvelujen turvaaminen kansalaisille. Väestön ikääntyminen nostaa väistämättä sosiaali- ja terveysmenoja tältä osin, mihin on varauduttava. Julkisessa keskustelussa on laajasti ollut esillä kysymys kustannusten jaon oikeudenmukaisuudesta eri rahoittajaosapuolien kesken: valtio, kunnat, Kela ja asiakas.

Kuntien asema on keskeinen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa ja niiden rahoituksessa. Kunnat vastaavat n. 60 %:sta sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta. Lisäksi kuntien saamista laskennallisilla valtionosuuksilla katetaan n. 20 % menoista.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan väestön ikärakenteen kehitys vaatii lisää taloudellisia resursseja ikääntyvien ihmisten sosiaali- ja terveyspalveluihin. Yksi vanhusten palvelujen rahoitukseen liittyvistä kysymyksistä on keskustelu avo- ja laitoshoidosta. Keskustelu kiteytyy ongelmaan, kuka maksaa ja minkä osan ympärivuorokautisesta hoidosta. Jos hoitopaikka on määritelty laitokseksi, kunta on suurin rahoittaja. Jos hoitopaikka taas on määritelty asumispalveluyksiköksi, siis avohoidok-

si, kustannuksia tulee jakamaan Kela ja asiakaskin useissa tapauksissa suuremmalla osuudella kuin laitoshoidossa. Tämä tilanne on seurausta sosiaalivakuutuksen lainsäädännöstä, joka määrittelee etuudet eri tavalla avo- ja laitoshoidossa oleville. Nykyisessä palvelurakenteessa on epätarkoituksenmukaista myöntää sosiaalivakuutusetuksia asumismuodon perusteella.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan (Dn:o 201/54/00) käsitellyt vanhustenhuollon rahoitusta. Tarkastusvirasto katsoo, että vanhustenhuollon rahoitusjärjestelmä on nyky muodossaan koordinoimaton. Se ei tue vanhustenhuollon palvelutavoitteiden saavuttamista. Järjestelmä kannustaa kuntia vähentämään laitoshoidtoa ja perustamaan palvelutaloja, vaikka tavoitteena on ollut kotiin annettavien palveluiden lisääminen. Järjestelmä mahdollistaa lisäksi kustannusten siirtämisen yhdeltä osapuolelta toiselle ilman, että syntyy kokonaistaloudellista säästöä. Myös asiakasmaksuihin ja raha-automaattivastuksiin liittyy ongelmia. Asiakasmaksut aiheuttavat tuloloukkuja eivätkä kannusta asiakkaita avohoitoon. Raha-automaattivastuksia on myönnetty vastoin raha-automaattiasetuksen tarkoitusta yhteisöille, jotka ovat tosiasiaa kuntien määräysvallassa. Vanhuspalveluiden turvaaminen tulevaisuudessa edellyttääkin tarkastusviraston mukaan rahoitus- ja ohjausjärjestelmän muuttamista.

On tärkeää, että valtio ja kunnat arvioivat yhteistyössä jatkuvasti palvelujen tarpeen kehitystä, sillä

enemmistö kansalaisista on sitä mieltä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden ja laadun varmistamiseksi on käytettävä joko nykyistä vastaavasti tai enemmän voimavaroja. Kuntalaiset pitävät vanhus-ten palvelujen turvaamista erityisen tärkeänä kunnan tehtävänä.

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla on valmisteltu vanhustenhuollon kehittämiseen liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaohjelman toimenpidesuosituksukset. Kaikki esitettävät toimenpidesuosituksukset eivät kohdistu vain vanhushuoltoon, mutta niillä on toteutuessaan merkittäviä vaikutuksia myös siihen. Tällaisista esimerkkeinä ovat henkilöstön riittävyyteen, ikääntymiseen, jaksamiseen, pysyvyyteen ja ammattitaidon kohentamiseen liittyvät toimenpiteet, kehittämistoiminnan rahoituksen lisäämiseen pyrkivät toimenpiteet tai rahoituksen turvaamiseen liittyvät toimenpiteet.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama tavoite- ja toimintasuunnitelman valmistelu- ja seurantaryhmä Ikääntynyt väestö on luokitellut toimenpidesuosituksukset neljän pääteeman alle:

- ikäihmisten huomioon ottaminen asuin- ja elinympäristöjä suunniteltaessa ja rakennettaessa
- kotona asumisen tukeminen ja avohuollon palvelukokonaisuus
- laadun hallintaan tai kehittämiseen liittyvät toimenpiteet ja
- palvelujen ja kehittämistoiminnan rahoituksen turvaaminen.

Suomessa huoltosuhde on pitkään ollut edullinen, eli työikäisiä on ollut paljon eläkeläisiin ja lapsiin verrattuna. Huoltosuhde heikkenee, kun suuret ikäluokat tulevat eläkeikään vuoden 2010 jälkeen. Tällöin myös Suomen ikääntymiskehitys on erityisen nopeaa, nopeampaa kuin EU-maissa keskimäärin. Maamme huoltosuhde on OECD-maiden huonoin v. 2020—2030. Heikentyvä elatussuhde eli muun väestön määrän suhde työssä käyvän väestön määrään aiheuttaa suuria paineita toimeentulojärjestelmään.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että maamme talous- ja sosiaalipolitiikassa ei ole toistaiseksi riittävästi paneuduttu väestön nopean ikääntymisen aiheuttamaan kansantaloudelliseen rasitukseen ja muihin ongelmiin. Vanheneminen on nähty ensi sijassa lääketieteellisenä ongelmana. Vähemmälle tarkastelulle on jäänyt väestön ikääntymisen vaikutus yhteiskunnan ta-

loudellisiin, sosiaalisiin ja poliittisiin rakenteisiin ja instituutioihin. Valtiontilintarkastajat yhtyvät Stakesin esittämään näkemykseen, jonka mukaan kaikilla yhteiskuntapolitiikan lohkoilla on varauduttava väestön vanhenemiseen ja lähdeittävä siitä, että ikääntyvä väestö ja sen tarpeet otetaan huomioon yhteiskuntasuunnittelussa. Lisäksi ikääntymisen mukanaan tuomien kehityspiirteiden vaikutusten ennakointi tulisi nostaa keskeiseksi kaikilla hallinnonaloilla, jotta tulevaisuuteen voitaisiin varautua asianmukaisesti. Ikääntymistä ja eliniän pidentymistä ei pidä kuitenkaan tarkastella yksinomaan yhteiskuntaa rasittavana kehityksenä, sillä eliniän pidentäminen on ollut yksi terveyspoliittinen tavoite.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että väestön ikääntyminen on koko suomalaisen yhteiskunnan ja erityisesti kuntien suuri haaste jo lähitulevaisuudessa. Vä-

estön ikääntyminen lisää terveydenhuoltokustannuksia rationalisoinneista riippumatta. Myös hoivapalvelujen tarve ja kysyntä kasvavat. Vanhusten huollossa samoin kuin muussakin kunnan toiminnassa on kysymys voimavaroista. Valtiontilintarkastajien mielestä on huolestuttavaa, että useiden kuntien menot näyttävät kasvavan selvästi tuloja nopeammin. Tutkimusten mukaan väestön suuri enemmistö kannattaa julkisen sektorin ylläpitämää hyvinvointivaltiota. Julkisten menojen karsintaan on valmiutta, mutta leikkauksia ei haluta sosiaaliturvaan eikä sosiaali- ja terveystalouteen. Valtiontilintarkastajat yhtyvät näkemykseen, jonka mukaan kuntien lakisääteiset tehtävät — vanhustenhuolto mukaan lukien — tulisi arvioida uudelleen. Lisäksi palvelut, Kela-etuudet ja kuntien maksupolitiikka tulisi sovittaa yhteen siten, että ne kohtelevat neutraalisti eri palvelumuotoja. Kyse on lähinnä ristiriitaisesta sosiaalivakuutuslainsäädännöstä, joka määrittelee etuudet eri tavalla avo- ja laitoshoidossa oleville. Tämä epäkohda tulisi korjata lainsäädäntöä tarkistamalla.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että vanhusten palvelurakenteen kehittäminen ja vanhustyö ovat lähiajan keskeisiä kysymyksiä vanhustenhuollossa. Tällä hetkellä vanhuksille ei ole tarjolla riittävän monipuolisia, kattavia ja laadukkaita palveluja, kuten Etelä-Suomen lääninhallituksen antama selvitys selvästi osoittaa. Hoito on liian usein säilyttämistä, passiivista oleskelua ja lääkitsemistä. Joissakin kunnissa on liikaa laitospaikkoja, joistakin puuttuu ns. välimuotoisia palveluja.

Vanhusten omatoimisuutta ja kotona selviytymistä

mahdollisimman pitkään pidetään yleisesti tärkeänä tavoitteena ja vaihtoehtona kalliille laitoshoidolle. Valtiontilintarkastajien mielestä jatkossa voimavaroja onkin suunnattava erityisesti kotihoitoon, omaishoitajien tukemiseen sekä asuntojen kunnostamiseen ja asuinalueiden toimivuuden jatkuvaan ylläpitämiseen. Vanhusten asuntojen korjaus tulisi nähdä olennaisena osana vanhusten palvelujärjestelmän suunnittelua ja rakentamista. Avohuollon palveluja tulee muutoinkin lisätä kehittämällä välimuotoisia asumis- ja hoitoratkaisuja ja rakentamalla lisää palveluasuntoja. Uusia palvelumuotoja voidaan kehittää yhteistyössä järjestöjen ja yksityisten yritysten kanssa esim. kehittämällä palvelusetelille käyttömahdollisuuksia. Palvelujen yksityistämisessä tulee kuitenkin edetä harkitusti ja suunnitellusti.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa tehdyt säästöt ovat vaikeuttaneet järkevän ja pitkäjänteisen henkilöstöpolitiikan toteuttamista. Henkilöstön työsuhteet ovat muuttuneet yhä useammin määräaikaisiksi, ja merkittävä osa työvoimasta on työttömänä tai ulkomailla töissä. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön työuupumus on lisääntynyt ja ikärakenne vinoutunut. Valtiontilintarkastajat toteavat, että laadukkaan vanhusten hoidon keskeisiä tekijöitä ovat riittävät henkilöstöresurssit, koulutettu henkilöstö ja sen hyvinvointi. Paljon apua tarvitsevien ikäihmisten riittävä ja ihmisarvoa kunnioittava huolenpito ja hoito on turvattava kuntien toimesta riittävällä ja ammattitaitoisella henkilökunnalla.

Työministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet tarkastuksen työministeriössä 10.5.2000 (kansliapäällikkö Pertti Sorsa).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyyntöissään työministeriön hallinnonalan tulossopimusjärjestelmän nykyvaihetta, aluehallinnon toimivuutta ja eri yksiköiden välistä yhteistyötä ja sen kehittämistä, pakolais- ja siirtolaisasioiden hallintoa, palkkaperusteista työllistämistä ja palkkaturvajärjestelmän toimivuutta. Ministeriön tarkastuskäynnillä käsiteltiin hallinnonalan keskeistä toimintaa ja tulostavoitteita kertomusvuonna, alue- ja paikallishallinnon kehittämistä ja tulosohjausprosessin keventämistä sekä pitkäaikaistyöttömien, ikääntyneiden, vajaakuntoisten ja maahanmuuttajien työllistämistä.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastaan nut ylitarkastaja Kari Kauppinen. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 30.5.2000, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi palkkaperusteinen tukityöllistäminen sekä maahanmuuttoasiat. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 5.9.2000.

Tukityöllistäminen

Talouden voimakkaan kasvun vauhdittamana työttömyys on Suomessa vähentynyt yhtäjaksoisesti vuoden 1994 loppupuolelta lähtien. Vahva talouskehitys on v. 1995—99 luonut runsaasti uusia työpaikkoja, mutta työvoiman tarjonnan kasvun vuoksi työttömyyden aleneminen on ollut työllisyyden elpymistä hitaampaa. Vuosina 1995—99 työttömien määrä on vähentynyt yhteensä n. 148 000:lla ja työttömyysaste alentunut 6,4 prosenttiyksiköllä. Kertomusvuonna työttömiä oli Tilastokeskuksen työvoimatiedustelun mukaan keskimäärin 261 000 ja työttömyysaste 10,2 %. Työttömien määrä aleni edellisestä vuodesta 24 000:lla (—8,6 %) ja työttömyysaste 1,2 prosenttiyksiköllä.

Työttömyyden aleneminen jatkui kertomusvuonna hieman hitaammin kuin edellisenä vuonna, jolloin työttömien määrä väheni 29 000:lla (—9,3 %) ja työttömyysaste 1,3 prosenttiyksiköllä.

Työvoimatoimistoihin ilmoittautuneita työttömiä työnhakijoita oli työministeriön työnvälitystilaston mukaan v. 1999 keskimäärin 348 000 eli 24 300 henkeä (—6,5 %) vähemmän kuin vuotta aiemmin. Edellisenä vuonna työttömien työnhakijoiden määrä väheni 36 500:lla (—8,9 %). Valtaosalle työttömistä työnhakijoista keskeinen työllistymisen este on vähäinen ammatillinen koulutus.

Työttömyyden alueellisessa kehityksessä ei ole tapahtunut tasoittumista kertomusvuoden aikana. Niiden kuntien määrä, joissa työttömyysaste ylittää maan keskiarvon vähintään kahdella prosenttiyksiköllä, on säilynyt samana kuin edellisenä vuonna (159). Toisaalta niiden kuntien määrä, joissa työttömyys on maan keskiarvoon verrattuna vähintään kaksi prosenttiyksikköä pienempi (145), on lisääntynyt neljällä vuodesta 1998. Työttömyyden suhteen on havaittavissa selvä alueellinen jakautuminen. Kunnat, joissa työttömyys on vähäisintä, sijaitsevat valtaosin maan etelä- ja länsirannikolla. Vastaavasti Pohjois-, Itä- ja myös monissa Keski-Suomen kunnissa työttömyysasteet ovat maan keskiarvon yläpuolella.

Työministeriön mukaan työvoimapolitiisilla toimenpiteillä pyritään aiempaa enemmän tehostamaan työmarkkinoiden toimintaa. Samalla on entistä painokkaammin korostettu aktiivisia toimenpiteitä passiivisen työttömyysturvan sijaan. Työttömyyden rakenteellisten piirteiden lisääntymisen vuoksi toimenpiteiden taso on säilytetty korkeana myös laman jälkeen, joskin aivan viime vuosina toimenpiteiden määrää on vähennetty.

Toimenpiteiden painotusta on siirretty perinteisestä tukityöllistämisestä entistä enemmän työttömien kelpoisuutta parantavien toimenpiteiden suuntaan. Työvoimakoulutuksen aloittaneiden määrä on vuodesta 1997 lähtien ollut suurempi kuin tukityön aloittaneiden määrä. Pääasiassa nuo-

riin kohdistuvaa, työmarkkinatuella tapahtuvaa aktiivista työharjoittelua on vuodesta 1997 lähtien lisätty. Kertomusvuoden aikana työvoimapolitiittisen toimenpiteen aloitti kaikkiaan 238 800 henkeä.

Seuraavassa taulukossa on esitetty työvoimapolitiittisen toimenpiteen aloittaneet (ml. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hankkeet) v. 1990—99:

Vuosi	Tukityö	Työvoimakoulutus	Työmarkkinatuen työharjoittelu	Vuorotteluvapaa	Yhteensä
1990	76 600	36 100	—	—	112 700
1991	106 500	51 900	—	—	158 400
1992	130 600	73 000	—	—	203 600
1993	141 300	70 000	—	—	211 300
1994	169 800	81 700	14 500	—	266 000
1995	141 300	93 100	21 100	—	255 500
1996	129 000	118 500	34 100	4 200	285 800
1997	121 500	134 300	36 100	6 200	297 900
1998	105 700	111 100	38 100	7 000	261 900
1999	88 900	103 400	38 100	8 400	238 800

Työministeriön mukaan työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä tasattiin kertomusvuonna edelleen voimakkaasti myös alueellisia työttömyyseroja. Etelä-Suomessa toimenpiteiden piirissä oli kertomusvuonna keskimäärin n. 3 % työvoimasta, kun taas Lapissa ja Kainuussa vastaava osuus oli 8—9 %. Vuonna 1999 työttöminä työnhakijoina ja työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä (ml. työttömyyseläkeläiset) oli Lapissa ja Kainuussa n. 33 % työvoimasta. Vastaava osuus Uudellamaalla oli n. 13 %.

Tukityöllistämisen periaatteet

Palkkaperusteinen työllistämistuki perustuu työllisyyslakiin (275/1987) ja siitä annettuun asetukseen (130/1993). Työllistämistukea voidaan myöntää valtiolle, kuntasektorille ja yksityiselle sektorille. Työllistämistukea maksetaan työttömän työnhakijan työllistämiseksi. Työllistämistukea maksetaan työnantajalle palkkakustannuksiin tai työttömälle toimeentulon turvaamiseksi työharjoitteluun ja yritystoiminnan aloittamiseen. Lisäksi tukea myönnetään palkkakustannuksiin työnantajalle, joka ottaa työttömän oppisopimussuhteeseen. Tukea maksetaan myös osa-aikaiseen työhön ja vuorotteluvapaalle siirtyvälle henkilölle, jonka tilalle otetaan työtön työnhakija. Työllistämistukea voidaan myöntää yleensä enintään 10 kk:n ajaksi. Kuitenkin lähtökohdana on, että tuen maksamisen kesto on keskimäärin 6 kk.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden yleisenä tavoitteena on työmarkkinoiden toiminnan parantaminen. Tukityöllistämisen tarkoituksena on edistää ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien työttömien työhönsijoittumista työharjoittelun ja työkokemuksen karttumisen avulla, edistää pit-

kään työttömänä olleiden työnhakijoiden palautumista työmarkkinoille sekä estää työttömän syrjäytymisen työmarkkinoilta. Lisäksi toiminnassa korostetaan erityisesti palvelukokonaisuuksien tarjoamista työttömille edistämään sopeutumista työelämän rakenteellisiin muutoksiin.

Työllisyyslain mukaan palkkaperusteista tukityöllistämistä käytetään vasta viimesijaisena keinona ja sitä kohdennetaan ensisijaisesti työllistyvyydeltään heikkoon asemaan joutuneisiin, syrjäytymisvaarassa oleviin työttömiin. Huomattava osa kaikista työllistämistoimista on viime vuosina suunnattukin yhdenjaksoisesti työttömänä olleisiin pitkäaikaistyöttömiin ja ennalta ehkäisevästi ns. rinnasteisiin pitkäaikaistyöttömiin, joilla työttömyysjaksot ovat venyneet pitkiksi ja joilla avoimien työmarkkinoiden sijoittumismahdollisuudet on arvioitu heikoiksi.

Työministeriön asettaman selvitysmiehen ehdotusten pohjalta työllistämistukijärjestelmää uudistettiin 1.4.1995 lukien rakenteellisesti siten, että tukimuotojen määrää vähennettiin olennaisesti. Lisäksi tukijärjestelmää kehitettiin siten, että työllistämistuki voidaan yhdistää aiempaa tehokkaammin työvoimapalveluihin, kuten koulutukseen ja kuntoutukseen. Työllistämistuki uudistettiin työvoimavarojen kehittämistuen kaltaiseksi siten, että toimenpiteiden avulla voidaan työttömyyden lyhytaikaisen katkaisemisen sijasta parantaa työnhakijoiden työllistymisvalmiuksia ja mahdollisuuksia palata pitkittyneen työttömyyden jälkeen pysyvästi työmarkkinoille.

Tukiuudistuksen yhteydessä yrityksille myönnettävän työllistämistuen saamisedellytyksiä tiukennettiin olennaisesti. Yrityksille myönnettävä

tuki muutettiin kehittämis- ja rekrytointitueksi. Keskeisenä periaatteena on, että yritykselle ei myönnetä tukea pelkästään siksi, että se työllistää määrääjäksi työttömän. Tukea myönnetään säännönmukaisesti vain vastikkeellisuuden periaatteella. Yrityksen on tuen saadakseen parannettava työllistetyin työmarkkinavalmiuksia tai tarjottava työtä tuen avulla palkatulle työttömälle tukijaksoa huomattavasti pidemmäksi ajaksi. Työnantajan on tukea saadakseen tehtävä työntekijän kanssa toistaiseksi työsopimus. Lisäksi työsopimussuhteessa oleva työntekijä voidaan laillisesti irtisanoa vain työsopimuslain mukaisia irtisanomisperusteita noudattaen. Työntekijän perusteeton irtisanoutuminen puolestaan johtaa karenssiajan nostamiseen.

Työministeriön mukaan uusi menettely vähensi merkittävästi yritysten kiinnostusta tukimuotoa kohtaan, mutta samanaikaisesti uudistus paransi tukityöllistetyin pysyvämpää työllistymistä. Ajallisesti samoihin aikoihin käyttöön otettu työmarkkinatuen työharjoittelu on tuonut tosin yrityksille vaihtoehtoisen mahdollisuuden saada tuettua työvoimaa, jonka saamisen ehdot ovat kuitenkin väljemmät. Tukityöllistämisen käyttöehtojen tiukentaminen pakotti yritykset aiempaa tarkemmin miettimään todellista työvoiman tarvettaan sekä mahdollisuuksiaan tarjota pidempiaikainen työsuhte. Tämän on johtanut toimenpiteiden kohdistumisen pienempään joukkoon, mutta antanut siihen kuuluneille aiempaa paremmat edellytykset työllistyä.

Vuoden 1998 alusta uutena toimenpiteenä otettiin käyttöön ns. yhdistelmätki. Yhdistelmätuen

käyttö on usein nivoutunut projekteihin, joiden hallinnointikustannuksiin TE-keskusten työvoimaosastot ja valtakunnallisten hankkeiden osalta työministeriö ovat myöntäneet työllisyyspoliittista projektitukea. Yhdistelmätuen ja projektituen avulla on voitu organisoida laajamittaisia projektikokonaisuuksia, joissa työllistäjän toimintaa on tuettu sekä hallinnollisella että varsinaisella toimenpiderahoituksella.

Yhdistelmätuella pyritään luomaan työtilaisuuksia erityisesti ns. kolmannelle sektorille (esim. yleishyödylliset yhdistykset, vapaaehtoisjärjestöt, urheiluseurat). Voittoa tavoittelemattomille yhdistyksille ja säätiöille voidaan yhdistelmätukena maksaa enintään työllistettävälle maksettava palkka sekä työnantajan eläke- ja sosiaalimaksu.

Jotkut järjestöt, joilla ei ole ollut kokemusta työnantajana toimimisesta, ovat kokeneet työnantajavelvoitteiden hoitamisen vaikeaksi. Työministeriö on julkaissut järjestöjen työllistämissoppaan, jossa on perustietoa työhallinnon eri tukimuodoista ja työnantajavelvoitteista. Lisäksi työllisyyspoliittisella projektituella on tuettu yhdistelmätukiprojekteja, joiden yhtenä tavoitteena on ollut kouluttaa ja avustaa kolmannen sektorin uusia työnantajia työnantajavelvoitteiden hoidossa.

Palkkaperusteisten työllistämistukien mitoitus ja käyttö

Seuraavassa asetelmassa on esitetty palkkaperusteiseen työllistämiseen käytetyt määrärahat v. 1995—99:

Toimenpide	1995	1996	1997	1998	1999
	Mmk				
Palkkaperusteinen työllistämistuki valtiolle	1 091,5	1 192,7	1 066,9	807,3	619,9
Palkkaperusteinen työllistämistuki kunnille ja kuntayhtymille	1 495,0	1 591,6	1 141,8	869,9	669,1
Valtionapu työttömyyden lieventämiseen	719,0	586,3	795,9	889,0	879,2
Euroopan aluekehitys rahaston kansallinen rahoitusosuus	—	0,5	2,6	3,4	5,0
Työllistämistuki yrittäjäksi ryhtyvälle	131,2	86,8	102,8	92,1	75,0
Yhdistelmätki	—	—	—	74,6	210,5
Työttömien aloitteellisuuden tukeminen	8,0	8,4	8,2	15,0	16,7
Työllisyyspoliittinen projektituki	17,4	18,0	45,0	52,0	68,0
Työharjoittelu ilman työsuhdetta	84,4	52,0	60,4	54,5	35,5
Oppisopimuskoulutuksen työllistämistuki	31,5	69,1	137,7	173,4	136,0
Muu työllistämistuki	425,3	350,6	437,1	424,0	332,7
Selvitykset	0,6	1,0	2,0	—	—
Omatoinen työllistyminen	14,5	—	—	—	—
Tuki Transtech Oy:lle	6,0	—	—	—	—
Yhteensä	3 305,5	3 370,7	3 004,6	2 566,2	2 168,3

Syvimmän laman aikana v. 1993—95 palkkaperusteisen työllistämisen määrä oli poikkeuksellisen suuri. Palkkaperusteisen työllistämisen määrä onkin lähes puolittunut huippumääristä kertomusvuoteen mennessä. Syynä tähän on nuorten työttömyyden muuta työttömyyttä nopeampi lasku ja myös nuorille lisätyt koulutus- ja harjoitteluvaihtoehtot. Sen sijaan yli 50-vuotiaiden tukityöllistäminen on lisääntynyt. Tämä vastaa myös työttömyyden rakenteessa käynnissä olevaa muutosta, jossa vanhimpien ikäluokkien työttömyys on ollut kasvussa. Syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvien tavoitteiden mukaisesti tukityöllistämistä on kohdennettu yhä enemmän pitkäaikaistyöttömiin.

Kansallisella palkkaperusteisella tuella työllistettiin kertomusvuonna keskimäärin 45 150 eli 6 200 henkeä vähemmän kuin edellisellä vuonna. Yhdistelmätuella työllistettiin n. 9 350 ja muulla työllistämistuella 35 800 henkeä. Työministeriön mukaan toimenpiteet mitoitettiin valtion talousarviossa siten, että yhdistelmätuon piirissä olisi keskimäärin 10 000 ja muun työllistämistuen piirissä keskimäärin 37 100 henkeä. Sekä yhdistelmätuon että muun työllistämistuen toteuma jäi jonkin verran alle arvioitua.

Palkkaperusteisin tukitoimenpitein työllistettiin pitkäaikaistyöttömiä keskimäärin 22 050. Tämä oli n. 1 400 vähemmän kuin edellisellä vuonna. Vähenneminen johtui erityisesti siitä, että toimenpiteiden kokonaismäärä laski, vaikka samanaikaisesti yhdistelmätuon osuus toimenpiteistä selvästi nousi. Työllistämistä kohdennettiin pitkäaikaistyöttömyyttä ennalta ehkäisevästi. Tukityöllistetyistä pitkäaikaistyöttömien osuus oli n. 49 %, mikä oli kolme prosenttiyksikköä enemmän kuin vuotta aiemmin. Nuoria oli työllistettynä keskimäärin 5 500, mikä oli n. 1 400 vähemmän kuin v. 1998. Vajaakuntoisia alle vuoden työttömänä olleita työllistettiin tukitoimin keskimäärin 3 270 henkeä. Monet vajaakuntoiset ovat samalla pitkäaikaistyöttömiä ja tulevat työllistetyksi pitkäaikaistyöttömien ryhmässä. Vuoden 1999 aikana yli 50-vuotiaita oli työllistettyinä tuilla 7 570.

Pitkäaikaistyöttömyyksiä päättyi kaikki syyt yhteen laskien 88 046, mikä on lähes 13 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Työhallinnon toimenpiteisiin sijoittuminen on pitkäaikaistyöttömyyden päättymisen syynä edelleen merkittävin tekijä. Sen osuus oli 41 % päättymisestä, mikä on kaksi prosenttiyksikköä vähemmän kuin edellisellä vuonna. Työhönsijoittuneita oli 12 %, ja työttömyyseläkkeelle tai muutoin työvoiman ulkopuolelle siirtyneitä oli 28 % eli neljä prosenttiyksikköä enemmän kuin vuotta aiemmin. Lisäksi n. 19 % on sellaisia, joiden sijoittumisesta ei ole tietoa.

Kansallisiin palkkaperusteisiin toimenpiteisiin käytettiin kertomusvuonna n. 2,2 mrd. mk. Vuotta aiemmin määrä oli n. 2,6 mrd. mk. Työnantajaryhmittäin tarkastellen yksityisen sektorin määrärahaosuus oli n. 41 %, kun se vielä edellisvuonna oli n. 35 %. Kuntasektorin osuus työllistämismäärärahojen käytöstä oli v. 1999 n. 31 % ja valtiosektorin vastaavasti 29 %.

Valtion ja kunnan työtehtävät ovat merkittävä työllisyyden hoitokeino etenkin korkean työttömyyden alueilla. Julkinen sektori on voinut työllistää huomattavasti pitkäaikaistyöttömiä, vajaakuntoisia tai vaikeasti sijoitettavia nuoria. Tukityöllistäminen on tarjonnut myös koulutetuille työnhakijoille hyviä työtilaisuuksia erilaisten projektien ja uusien työmenetelmien kehittämistehtävissä. Monelle vastavalmistuneelle julkisen sektorin työllistämisaikana on ensimmäinen koulutusta vastaava työpaikka ja mahdollisuus soveltaa koulutuksessa saatuja tietoja ja taitoja käytäntöön.

Työministeriö lähetti 22.6.2000 TE-keskusten työvoimaosastoille ja työvoimatoimistoille kirjeen, jossa käsitellään kuntien ja kuntayhtymien tukityöllistämistä. Kirjeessä annetaan ohjeet siitä, miten kuntien työllistämistuen myöntämisessä menetellään rekrytoitaessa työvoimaa toistaiseksi voimassaolevaan palvelusuhteeseen. Kun tukityöllistäminen johtaa toistaiseksi voimassaolevaan palvelusuhteeseen, voidaan tuki myöntää 10 kuukauden ajalle. Samalla edellytetään, että henkilö on ollut työttömänä työnhakijana yhtäjaksoisesti 12 kuukautta tai viimeisten 16 kuukauden aikana yhteensä vähintään 12 kuukautta tai viimeisten kuuden kuukauden aikana vähintään viisi kuukautta.

Työllistämistukiin osoitettujen määrärahojen käytön valvonta

Työministeriö seuraa kuukausittain palkkaperusteisten työllisyysmäärärahojen käyttöä ja toimenpiteiden määrää sekä kohdentumista. Oy Auditor Ab ja työministeriön sisäinen tarkastaja tekevät säännöllisin väliajoin tarkastuksia työvoimatoimistoihin tarkastaen mm. työllistämistukipäätöksiä. Tämän lisäksi työministeriöstä tehdään ohjauskäyntejä työvoimatoimistoihin. Ohjauskäyntien yhteydessä käydään läpi myös yksittäisiä työllistämistukipäätöksiä.

Työllisyysasetuksen (1363/1997) 30 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan työllistämistukea ei voida myöntää, jos työnantaja on hakemuksen jättämisestä edeltäneiden yhdeksän kuukauden aikana tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanonut tai lomauttanut työntekijöitä työssäkäyntialueella samoista tai samanlaisista tehtävistä taikka lyhentä-

nyt heidän työaikaansa. Työllistämistuen väärinkäytön estämiseksi työvoimatoimiston tulee ennen tuen myöntämistä selvittää, ettei työnantajalla ole tuen myöntämisen esteenä olevia irtisanomisia, lomautuksia ja työajan lyhennyksiä. Työvoimatoimiston tulee myös selvittää, onko avoimena olevaa työpaikkaa tarjottu työsopimuslain (320/1970) 42 a §:n mukaisesti työnantajan entisille työntekijöille. Työllisyysasetuksen 30 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan työllistämistukea ei voida myöntää, jos tukeen perustuva työhön ottaminen aiheuttaisi muiden tukea saavan työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden irtisanomisen, lomauttamisen taikka heidän työolosuhteidensa tai etuuksiensa huonontumisen. Jos työvoimatoimiston tietoon tulee, että työllistämistukea saava työnantaja on irtisanonut tai lomauttanut muita kuin tuella palkattuja työntekijöitä taikka lyhentänyt heidän työaikaansa, työvoimatoimiston tulee selvittää, onko tuen myöntäminen vaikuttanut em. menettelyyn. Jos irtisanomiset, lomautukset tai työajan lyhennykset johtuvat työllistämistuen myöntämisestä, tuen maksaminen tulee työministeriön antamien ohjeiden mukaan lopettaa ja harkita, onko olemassa perusteita tuen takaisinperinnälle.

Jos tukea on käytetty vastoin työllisyysasetuksen säännöksiä tai työllistämistukipäätöksessä asetettuja ehtoja, perusteettomasti maksettu tuki peritään korkoineen takaisin valtiolle (työllisyysasetus 64 §).

Työministeriöltä ja TE-keskuksilta saatujen selvitysten mukaan työllistämistukimäärärahojen käytössä ei ole juurikaan ilmennyt väärinkäytöksiä tai muutakaan säännösten vastaista menettelyä. Tukipäätösten tekijät pyrkivät tarkistamaan asiat perusteellisesti ennen tuen myöntämistä. Myös työvoimatoimiston johtajat valvovat ja tarkastavat tukipäätöksiä sekä tilityksiä säännöllisesti. Säädösten vastaiseen menettelyyn puututaan välittömästi. Mikäli päätöksenteon jälkeen ilmenee, että työnantaja on irtisanonut työvoimaa esim. tuotannollisista ja taloudellisista syistä, ottaa työvoimatoimisto välittömästi yhteyttä ja pyytää asiasta selvityksen. Paikallisilla työvoimatoimistoilla, jotka työllistämistuen myöntämisestä päättävät, on ilman työnantajan ilmoitustakin varsin hyvä ja ajantasainen tieto paikallisista irtisanomisista ja lomautuksista, koska irtisanotut tai lomautetut henkilöt joutuvat jo työttömyysturvaa saadakseen ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työttömiksi työnhakijoiksi ja samalla selvittämään työttömyytensä syyt.

Työllistyminen tukityön jälkeen

Seuraavassa asetelmassa on esitetty tukityön, työvoimapolitiittisen koulutuksen ja työmarkkinatuen työharjoittelun päättäneet sekä heidän toimenpiteen jälkeinen työmarkkina-asemansa kolme kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen:

	1995	1996	1997	1998	1999
Tukityön päättäneet	152 480	129 839	122 558	113 317	100 532
Työttömänä, %	59,0	58,0	50,7	48,4	48,1
Toimenpiteissä, %	12,0	11,0	12,4	12,3	11,3
Työssä avoimilla markkinoilla, %	—	20,0	24,0	27,0	29,0
Koulutuksen päättäneet (vain ammattiin tähtäävä koulutus)	54 011	62 328	61 415	56 155	46 860
Työttömänä, %	50,0	50,0	46,6	47,7	46,5
Toimenpiteissä, %	16,0	21,0	21,6	19,5	19,1
Työssä avoimilla markkinoilla	—	20,0	23,7	24,0	26,8
Työharjoittelun päättäneet	18 929	28 642	35 324	37 380	37 813
Työttömänä, %	—	27,8	27,8	28,5	29,7
Toimenpiteissä, %	—	—	—	23,8	23,9
Työssä avoimilla markkinoilla, %	—	—	9,7	10,1	12,8

Asetelman mukaan sekä tukityön, työvoimapolitiittisen koulutuksen että työmarkkinatuen työharjoittelun jälkeinen sijoittuminen avoimille työmarkkinoille kolme kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen on asteittain hivenen parantunut sinä aikana, kun ilmiötä on tilastollisesti selvitetty.

Eniten parannusta on tapahtunut tukityöhön osallistuneilla. Kun v. 1995 työttömänä oli 59 % toimenpiteen päättäneistä, oli vastaava osuus kertomusvuonna n. 48 %. Myös avoimille markkinoille sijoittuminen on parantunut. Kertomusvuonna arviolta n. 29 % tukityön päättäneistä oli kolme kuu-

kautta toimenpiteen päättämisen jälkeen työssä avoimilla markkinoilla. Edellisen vuoden vastaava osuus oli 27 %.

Erot eri palkkaperusteisten tukimuotojen välillä ovat merkittäviä. Parhaiten työllistyvät yrittäjärahalla aloittaneet (62 %), yksityisen sektorin oppisopimuskoulutukseen sijoitetut (53 %) sekä yksityiselle sektorille työllistetyt (37 %). Yrityssektorille työllistetyt sijoittuvat julkiselle sektorille työllistettyjä paremmin, poikkeuksena kunnalliseen oppisopimuskoulutukseen osallistuneet (50 %). Vuodesta 1994 lähtien yrityssectorilla palkkaperusteista tukea on maksettu (eräin poikkeuksin) vain toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin, kun taas julkisella sektorilla vastaavaa ehtoa ei ole.

Tavoiteammattiin tähtäävän työvoimapolitiittisen aikuiskoulutusjakson päätti kertomusvuonna n. 47 000. Heistä n. 7 000 oli työssä olevia mutta työttömyysuhan alaisia. Kertomusvuonna kohdejoukosta avoimille työmarkkinoille sijoittui kolme kuukautta toimenpiteen jälkeen 27 %. Vastaava osuus v. 1998 oli 24 %. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty ne, joiden koulutus ei tähtää tavoiteammattiin. Tämän ns. ei-tavoiteammattiin tähtäävän koulutuksen päätti kertomusvuonna n. 31 700 henkilöä. Heistä 11 % oli kolme kuukautta koulutuksen jälkeen töissä avoimilla työmarkkinoilla.

Työmarkkinatuen työharjoitteluun osallistuneista 13 % työllistyi avoimille työmarkkinoille. Vuonna 1998 vastaava osuus oli 10 % ja vuotta aiemmin 9,7 %. Erityisesti työmarkkinatuen työharjoittelun jälkeen suuri osa sijoittuu työvoiman ulkopuolelle, kuten armeijaan tai opintojen piiriin. Työnhakukoulutuksen päättäneistä n. 17 %:n voidaan arvioida työllistyneen avoimille työmarkkinoille kolme kuukautta työnhakukoulutuksen päättymisen jälkeen.

Alueellisesti tarkastellen tukitöiden jälkeen heikoimmin avoimille työmarkkinoille sijoitutaan maan pohjois- ja itäosissa. Vuotta 1998 koskevassa selvityksessä alueelliset erot vaihtelivat Uudenmaan 35,7 %:sta Lapin, Kainuun ja Pohjois-Karjalan 18 %:iin. Muita korkeammat sijoittumisosuudet olivat Uudenmaan lisäksi Hämeessä, Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla. Vuotta 1999 koskevat arviot eivät tästä oleellisesti poikkeaa. Työvoimakoulutuksen jälkeiset erot sijoittumisessa vaihtelivat vuoden 1998 selvityksessä alueellisesti Lapin 18,8 %:sta Pohjois-Pohjanmaan ja Savon 27 %:iin. Vuotta 1999 koskevassa arvioissa Pohjois-Pohjanmaan osuus nousee jo 33 %:iin.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on suoritettu työllistämistukien jälkeiseen työllisyysvaikutukseen kohdistunut tarkastus Uudenmaan alueella

(Dn:o 69/54/98). Tarkastuksen kohteena oli neljä työllistämistukea: valtion työtehtävät, kunnallinen työllistämistuki, työllistämistuki yksityiselle työnantajalle ja starttiraha. Tarkastuksella pyrittiin tuottamaan tietoa siitä, miten tukitoimenpide onnistui tavoitteessaan työllistää, minkälaisia eroja onnistumisessa oli ja minkälaisia panoksia onnistuminen edellytti eri tukimuodoissa.

Tarkastuksessa ilmeni, että työvoimatoimistolla on usein vaikea mieltää ja tavoitella tukitoimenpiteelle asetettuja laadullisia tavoitteita, kun työvoimatoimistossa yritetään yhteensovittaa niitä ja erilaisia toinen toisiinsa vaikuttavia määrällisiä tulostavoitteita. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tavoitteiden osittainen epäselkeys, sisällön määrittelemisen vaikeus ja keskinäinen ristiriitaisuus ovat osaltaan voineet vaikeuttaa työllisyysvaikutuksen saavuttamista. Tarkastuksen yhteydessä todettiin työhallinnon seuraavan puutteellisesti tavoitteiden toteutumista ja keskittyvän sitä enemmän työttömien rekisteröimiseen ja liikkuteluun eri toimenpiteissä.

Tukitoimenpiteen jälkeinen työllisyysvaikutus vaihteli tukimuodoittain suuresti. Parhaiten onnistuttiin suunnattaessa työttömyystukia yksityiselle työnantajalle. Näissä tapauksissa toimenpiteen kohteena olevista 56 % oli edelleen kolme kuukautta tapahtuman jälkeen työssä. Starttirahan osalta onnistumisaste oli jopa 72 %. Huonoiten onnistuttiin suunnattaessa työllistämistukia kuntapuolelle, jossa onnistumisaste oli 15 %. Erityisen huolestuttavaksi kuntapuolen tilanteen teki se, että sinne oli sijoitettu suurin henkilömäärä koko joukosta. Valtiolla onnistuttiin työllistämään 18 % tuen piirissä olleista. Välittömällä työllistymisellä havaittiin olevan tukimuodosta riippumatta pidemmälle ajalle ulottuva vaikutus. Niillä henkilöillä, jotka olivat työllistyneet välittömästi toimenpiteen jälkeen, oli vertailuryhmää paremmat mahdollisuudet välttää työttömyys jatkossakin.

Tarkastuksessa selvitettiin myös toimenpiteistä aiheutuneita kustannuksia. Näin tarkasteltuna ylivertaisesti heikoin tilanne oli valtiosectorilla, jossa yhden onnistuneen työllisyysvaikutuksen tuottamiseen tarvittiin 269 000 mk:n panos. Kuntapuolella samaan tulokseen päästiin 164 000 mk:n panoksella ja yksityiselle työnantajalle työllistämällä tai starttirahalla n. 30 000 mk:n panoksella. Yksityiseen sektoriin verrattuna vaaditaan valtiolla kahdeksankertainen ja kuntapuolella viisinkertainen panos samaan vaikutukseen pääsemiseksi. Pääsyy tilanteeseen löytyy tukilainsäädännöstä. Vuoden 1995 alusta lukien yksityiselle myönnettävän tuen ehtona on ollut työntekijän työnantajan kanssa

tekemä, toistaiseksi voimassa oleva työsopimus. Tarkastusvirasto katsoi, että vastaavanlaisten ehtojen tai rajoitusten mahdollisuudet kunta- ja valtiopuolella, niiden toimintaympäristö huomioiden, tulisi selvittää.

Työhallinnossa on korostettu toimenpiteiden jälkeistä työllisyysvaikutusta ja asetettu vaikuttavuustavoite palkkaperusteisille toimenpiteille. Ikääntyneiden osuutta toimenpiteeseen sijoitettavista on myös nostettu. Tarkastuksessa nousi esille ikääntyneiden muita heikompi työllistyminen tukimuodosta riippumatta. Tarkastuksen perusteella tehdyt johtopäätökset tukimuotojen välisistä suurista eroista niin vaikuttavuuden kuin tuloksellisuudenkin suhteen tukevat sitä, että työhallinnon tulisi kiinnittää enemmän huomiota tukien yksilölliseen seurantaan ja keskinäiseen vertailuun ja pyrkiä hyödyntämään tuloksia kehittämistyössään.

Menestyminen työmarkkinoilla pidemmällä aikavälillä

Työministeriö on teettänyt tutkimuksen, jossa selvitettiin erilaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden toimenpiteiden jälkeistä työhistoriaa. Sijoittumistietoja verrattiin myös vertailuryhmän vastaaviin sijoittumistietoihin. Vertailuryhmä oli muodostettu kyseisenä vuonna työttömänä olleista, mutta ei toimenpiteisiin osallistuneista henkilöistä.

Tutkimustulosten mukaan massatyöttömyyden jälkeinen paluu vakaalle työuralle on ollut valitettavan harvinaista. Vuoden 1990 vertailuryhmästä, joka muodostui samoina vuosina työttömänä olleista mutta ei toimenpiteisiin osallistuneista henkilöistä, vain 18 % oli seuraavan kahden vuoden vakaalla työuralla eli pääosin tai kokonaan töissä ja yli kolmannes pitkäaikaistyöttömyyttä kuvaavassa työmarkkina-asemassa eli pääosin tai kokonaan työttömänä ja toimenpiteissä. Vuoden 1992 vertailuryhmästä työllistyi vakaasti työttömyyden huippuvuosiksi 1993—94 vain joka kymmenes, ja puolet oli lähinnä työttömänä. Vaikka työllisyys alkoi hitaasti parantua v. 1994, tuon vuoden vertailuryhmästä v. 1995—96 vakaasti työllistyneiden osuus oli vain pari prosenttiyksikköä korkeampi ja pitkäaikaistyöttömien osuus saman verran alempi vuoden 1992 ryhmään verrattuna. Tuoreiden, vielä julkaisemattomien tietojen mukaan vuoden 1996 vertailuryhmän osalta vastaavat sijoittumistiedot olivat hivenen parantuneet.

Selvästi vertailuryhmää paremmin menestyivät yrittäjärahaa saaneet, joista puolet työllistyi vuosien 1990, 1992 ja 1994 kaksivuotis seurannoissa vakaasti. Pitkäaikaistyöttömäksi jäi vuosien 1990 ja

1994 jälkeen vain joka kymmenes, vuoden 1992 jälkeen joka viides. Vuoden 1996 ryhmästä jo 60 % työllistyi kahden vuoden seurannassa vakaalle työuralle.

Myös ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneet menestyivät vertailuryhmää paremmin. Vakaasti työllistyneiden osuus oli jatkuvasti vertailuryhmään verrattuna kaksinkertainen (vuoden 1990 jälkeen reilu kolmannes ja myöhemmin viidennes) ja pitkäaikaistyöttömien osuus kymmenisen prosenttiyksikköä alempi. Vuonna 1996 ammatillisen työvoimakoulutuksen päättäneistä 22 % sijoittui kahden vuoden seurannassa vakaalle työuralle eli vähän heikommin kuin vuoden 1994 seurannassa.

Yksityisen sektorin tukityössä v. 1990 olleiden menestys oli seurannassa hiukan heikompi ja vuoden 1992 jälkeen suurin piirtein yhtäläinen kuin vertailuryhmän. Vuoden 1994 seurannassa tilanne parani selvästi. Viimeisten tietojen mukaan yksityiselle sektorille työllistettyjen työllistymisessä on tapahtunut selvä muutos parempaan. Kun v. 1995—96 yksityiselle sektorille työllistetyistä 25 % työllistyi vakaalle työuralle, v. 1997—98 vastaava osuus oli noussut 34 %:iin.

Ei-ammattillisen työvoimakoulutuksen jälkeen menestys työmarkkinoilla oli keskimäärin selvästi heikompi kuin vertailuryhmällä, mutta on huomattava, että tällä ryhmällä toimenpiteen onnistuneisuuden kannalta ainoa kriteeri ei ole välitön työllistyminen. Toimenpiteen jälkeen pyritään etsimään usein sopiva jatkotoimenpide, ja vaikuttavuusmitaus tulisikin tehdä vasta mahdollisen seuraavan toimenpiteen jälkeen. Tätä ei kuitenkaan ole erikseen tutkittu. Vuoden 1996 tutkimuksessa n. 6 % ei-ammattilliseen koulutukseen osallistuneista oli työllistynyt vakaasti.

Työharjoitteluun osallistuneilla hyvin menestyneiden osuus oli samoin muutaman prosenttiyksikön alempi kuin vertailuryhmällä, mutta toisaalta pitkäaikaistyöttömiksi jääneiden osuus vain puolet tai vieläkin vähemmän vertailuryhmään verrattuna. Harjoitteluun osallistuneista peräti kolmannes aloitti seuraavana vuonna päätoimisen opiskelun.

Julkiselle sektorille työllistettyjen myöhempi menestys oli heikoin. Vakaasti työllistyminen onnistui vain muutamalle prosentille, kun selvä enemmistö jäi pitkäaikaistyöttömäksi. Ero vertailuryhmään on kuitenkin hiukan kaventunut.

Toimien toistuminen samojen henkilöiden kohdalla on yleistä. Esimerkiksi vuoden 1995 työvoimaan kuuluneista n. 4,5 % (n. 120 000 henkeä) kuului ryhmään, jonka työura v. 1992—95 oli lähinnä työttömyyden ja tukityön vuorottelua.

Selvityksen mukaan vuoden 1997 lopun työttömistä, työvoimapolitiittisessa toimenpiteessä tai työttömyyseläkkeellä olleista 540 000 henkilöstä 62 % oli joutunut työttömäksi ensimmäisen kerran yli neljä vuotta aiemmin eli ennen vuoden 1993 loppua. Havainto tukee väitettä, jonka mukaan joka hetken työttömänä olevista valtaosa on niitä, jotka joutuivat työttömiksi 1990-luvun alun laman aikana. Toisaalta havainto tukee väitettä, että riski joutua huono-osaiseksi työmarkkinoilla on sen jälkeen laskenut.

Tukityöllistämisen epäkohdat

Työttömänä työnhakijana, työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä ja työttömyyseläkkeellä olevat muodostavat ns. laajan työttömien joukon. Heitä oli kertomusvuonna keskimäärin n. 501 000 henkeä eli lähes viidennes työvoimasta. Työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä oli keskimäärin joka hetki n. 105 000 henkeä eli myöskin reilu viidennes laajasta työttömien joukosta. Vuosikeskiarvoilla mitaten laaja työttömien joukko oli korkeimmillaan v. 1994, jolloin n. 630 000 henkeä oli joko työttömänä, työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä tai työttömyyseläkkeellä. Työttömien työnhakijoiden määrä on vähentynyt viidessä vuodessa vuoden 1994 tasosta 146 000:llä ja laaja työttömien joukko vastaavasti vuoden 1994 tasosta 140 000:llä.

Työvoimapolitiittiset toimenpiteet, tukityö mukaan lukien, on työllisyyslain mukaisesti pyrkinyt nostamaan toimenpiteisiin osallistuneiden työmarkkina-asemaa. Muina tavoitteina on mainittu mm. työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisy.

Nykyvuotoisen tukityöllistämisen epäkohtana voidaan pitää sitä, että usean henkilön kohdalla toistuu kiertäminen työttömyyden, työvoimapolitiittisten toimenpiteiden sekä eräissä tapauksissa myös lyhytaikaisten työsuhteiden kehässä. Vakaalle tyouralle sijoittuminen toimenpiteen jälkeen on edelleen vähäistä. Parannusta näyttäisi viimeisimmän selvityksen mukaan tapahtuneen lähinnä yrityksiin tukityöllistettyjen ja starttirahaa saaneiden kohdalla. Julkisen sektorin tukityöllistämässä tilanne on säilynyt heikkona.

Julkiselle sektorille sijoittuneista tukityöllistetyistä palasi vakaalle tyouralle n. 10 %. Tämä osuus oli alempi kuin em. tutkimuksessa käytetyn vertailuryhmän. Työministeriön mukaan julkisen sektorin tukityöllistäminen ei periaatteessakaan voi tähdätä pysyvään työsuhteeseen. Se on myös vaihtoehtoinen muun budjettitalouden piirissä tapahtuvan rekrytoinnin kanssa. Toisaalta julkiselle sektorille tukityöllistetyt ovat usein vaikeimmin työllistettäviä. Jos työllisyysvaikutusten pysyvyyttä halu-

taan parantaa eikä budjettitaloutta toisaalta haluta kasvattaa, tulisi miettiä keinoja heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämiseksi yrityssektorille.

Tukityö kartuttaa edelleen myös ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehdot. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan uusimiseksi tarvitaan keskimääräisen kuuden kuukauden tukityöjakson lisäksi neljän kuukauden lisätyöjakso avoimilla työmarkkinoilla. Työttömyyskassojen jäseniä työttömistä työnhakijoista oli joulukuussa 1999 n. 157 000, joten ainakin jossakin laajuudessa tukityö voi työministeriön mukaan toimia edelleen myös ns. päivärahallatamona.

Tukityön kehittämisessä keskeisenä tulisi pitää vakaalle tyouralle pääsyn varmistamista ja työttömyysjaksojen toistumisen katkaisemista. Tähän tulisi pyrkiä luomalla tukityöhön osallistuvan ja tukityötä tarjoavan yrityksen sekä viranomaisen kesken ratkaisuja, joissa sitoudutaan alusta asti pysyvään työllistymiseen ottamalla huomioon toimenpiteeseen osallistuvan henkilön elämäntilanne ja laajasti kaikki työnteon kannustavuuden osatekijät. Tukityöjaksot tulisi nähdä selvästi pysyvään työllistymiseen suuntautuvina ”oppisopimusjaksoina”, ei massaluontoisina ja useasti toistuvina väliaikaistoina.

Eräiden työvoima- ja elinkeinokeskusten näkemyksiä

Uudenmaan TE-keskus on valtioneuvostolentarkastajille antamassaan lausunnossa myös kiinnittänyt huomiota siihen, että osa työttömistä työnhakijoista työllistyy vain tukityöhön, joka johtaa edellä kuvattuun kiertäeseen työttömyyden ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden välillä. Työllisyystilanteen paraneminen on näyttänyt myös sen, että työvoimatoimistoissa osaa hakijoista ei enää saada työmarkkinoille työvoimapulassakaan. Järjestelmää olisikin kehitettävä siten, että yksityiselle sektorille voitaisiin sijoittaa hakijoita määräaikaaisesti työkokeilua muistuttavaan palkkatyösuhteeseen, jossa työnantajalla ei ole koulutusvelvollisuutta.

Uudenmaan TE-keskuksen mukaan toisaalta tukityön vastikkeellisuus tulisi laajentaa koskemaan myös valtio- ja kuntasektorin työnantajia, jotta työllistymien jatkossa olisi todennäköisempää. Nyt tuella ja määräaikaississa työsuhteissa olevat eivät saa työpaikkakoulutusta, vaan heidät rajataan lähes pääsääntöisesti työpaikkakoulutuksen ulkopuolelle.

Uudenmaan TE-keskus on katsonut, että yhdistelmätuen markkinointi on monimutkaista. Tuen käyttö vaatii räätälöintiä, ja varsinkin kolmannen

sektorin yksityiskohtainen neuvonta työnantajasasioissa teettää runsaasti työtä työvoimatoimistojen henkilöstölle. Mikään tietojärjestelmä ei poimi aukottomasti yhdistelmätukeen oikeutettuja, vaan jokainen sijoitusmahdollisuus on tarkastettava Kelalta.

Yhdistelmätuella työllistyminen ei ole johtanut pysyviin työsuhteisiin. Maksetut palkat ovat pieniä, joten työllistynyt joutuu usein turvautumaan lisäksi toimeentulotukeen. Palkkojen mataluus johtuu tuen pienuudesta, eikä varsinkaan yhdistyksillä ole varaa maksaa tukea suurempaa palkkaa. Tämä on aiheuttanut myös sen, että työpaikat ovat suurimmaksi osaksi osa-aikaisia. Lisäksi useimmat yhdistykset ovat niin pieniä, etteivät ne pysty järjestämään työnjohtoa. Sen sijaan yhdistelmätuki on tukijakson pituuden ja tuen suuruuden vuoksi jopa houkutteleva yrityksille. Kiinnostusta vähentää kuitenkin vaatimus palkata yli kaksi vuotta työttömänä ollut työnhakija. Työssäoloehdon karttuminen vain kolmasosalla vähentää puolestaan kiinnostusta työttömien keskuudessa.

Kaakkois-Suomen TE-keskus pitää koko työllistämistukijärjestelmää monimutkaisena ja vaikeasti hallittavana. Tukijärjestelmä on aiemmista yksinkertaistamisyrityksistä huolimatta edelleen sekava. Yhdistelmätuki koetaan kuitenkin mahdollisuutena työllistää syrjäytyneitä ja syrjäytymisvaarassa

olevia nimenomaan kolmannelle sektorille. Työsuhteet kestävät pääsääntöisesti tukijakson ajan. Ongelmana nähdään mm. jonkinasteinen kohtaan-to-ongelma, sillä yhdistyksetkin edellyttävät työtehtävien kannalta riittävää työkuntoisuutta ja osaamista.

Kainuun TE-keskuksen mukaan tukityöllistämisen on havaittu vääristävän jonkin verran vapaata kilpailua. Työvoimatoimistot ovat tämän vuoksi tarkentaneet harkintaansa ja pidättäytyvät yhä useammin tuen myöntämisestä. Kainuussa kuntien tukityöllistäminen on vähentynyt huomattavasti viime vuosien aikana, mikä johtu pääasiassa kuntien heikentyneestä taloudellisesta tilanteesta sekä lomautuksista tai irtisanomisista. Kunnissa hoidetaan etenkin sosiaali- ja terveydenhoitoalalla lukuisia pysyväisluonteisia tehtäviä jatkuvasti palkkaperusteisin työllistämismäärärahatuen palkatun henkilöstön voimin.

Kainuun TE-keskuksen mielestä yhdistelmätuki on parantanut työllistymismahdollisuuksia myös haja-asutusalueella, missä työllistyminen on muutoin vähäistä. Pitkään työttömänä olleen kannalta menettely on osoittautunut yhdeksi uudeksi väyläksi palata takaisin avoimille työmarkkinoille. Erityisesti työllisyyspoliittinen projektituki on mahdollistanut yhdistelmätuen laajamittaisen käytön.

Viime vuosina työvoimapolitiittisten toimenpiteiden huomattavalla määrällä on kyetty alentamaan avointa työttömyyttä, hillitty pitkäaikaistyöttömyyden kasvua, luotu työttömille osallistumismahdollisuuksia työelämään ja itsensä kehittämiseen sekä torjuttu yhteiskunnallista syrjäytymistä. Työllistämistuen käyttö on usein ollut ainut keino saada pitkään työttömänä olleita takaisin työhön. Uuden yhdistelmätuen turvin on voitu työllistää syrjäytyneitä ja syrjäytymisvaarassa olevia lähinnä ns. kolmannelle sektorille. Valtiontilintarkastajat pitävät ongelmana sitä, että työttömyysjaksot kasaantuvat usein samoille henkilöille. Tämän seurauksena työttömyys, lyhytaikaiset työt ja työvoimapolitiittiset toimenpiteet vuorottelevat. Työttömyyden toistuvuutta on lisännyt se, että huomattava osa uusista työsuhteista syntyy määräaikaisina, jolloin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden laadusta riippumatta katkolliset työurat ovat yleistyneet. Tukityöllistämällä on myös työnhakijaa passivoiva vaikutus, kun hän joutuu odottamaan työttömyyden kertymistä ja tukityötä.

Työllistyminen avoimille työmarkkinoille on edelleenkin vaatimatonta erityisesti silloin, kun toimenpiteitä on kohdennettu vaikeasti työllistyyviin ryhmiin. Työllisyysvaikutukset vaihtelevat toimenpiteittäin ja alueittain melko paljon, mikä viittaa avointen työmarkkinoiden alueellisen ja ammatillisen kysyntätilanteen selittävän suurelta osin työllisyysvaikutuksia. Varsinkaan julkiselle sektorille ei ole pystytty työllistämään pysyvästi. Myönteistä kehitystä on tapahtunut lähinnä yrityksiin tukityöllistettyjen ja starttirahaa saaneiden kohdalla. Yksityiselle sektorille työllistämässä v. 1995 käyttöön otettu tukiehto, eli vaatimus työnantajan tekemästä toistaiseksi voimassaolevasta työsopimuksesta, on parantanut tämän tukimuodon vaikutuksia. Julkisen sektorin tukityöllistämistä tulisi tältä osin kehittää, jotta työllistyminen tukityön jälkeen olisi todennäköisempää. Myös oppisopimuksen työllisyysvaikutukset ovat olleet hyvät. Sen toimeenpanossa on silti ollut hankaluuksia, ja viranomaisyhteistyötä tässä suhteessa on tarpeen edelleen kehittää. Valtiontilintarkastajat kat-

sovat kuitenkin, että oppisopimuksen kohdalla korkeampi koulutustuki on järkevämpi kuin erillinen työhallinnon tuki.

Valtion virastojen ja laitosten ongelmana ovat viime vuosina olleet pienyvät toimintamäärärahat. Tämän vuoksi virkoja ja toimia on lakkautettu, jätetty täyttämättä tai hoidettu määräaikailla palvelusuhteilla. Vakinaisen henkilöstön vajetta ja sijaisten puutetta on osittain pyritty korvaamaan työllisyysmäärärahoin palkatuilla työntekijöillä. Tilanne on ollut samankaltainen myös kunnissa. Valtiontilintarkastajien mielestä tukityöllistämistä onkin muodostunut melko laaja ja pysyväluonteinen järjestelmä, joka on vaikuttanut valtion sekä kuntien rekrytointi- ja henkilöstöpolitiikkaan, vaikka konkreettisia epäkohtia ja vinoutumista ei välttämättä ole aina helppo osoittaa. Työhallinnon tulee tukia myöntäessään tarkoin selvittää, että tuensaaja täyttää tuen myöntämisen edellytykset. On huolehdittava mm. siitä, ettei työllistämistä makseta säännösten vastaisesti työnantajalle, joka on samanaikaisesti tuotannollisista ja taloudellisista syistä irtisanonut tai lomauttanut työntekijöitä työssäkäyntialueella. Lisäksi lähinnä yritysten osalta on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei tukityöllistäminen vääristä vapaata kilpailua. Tukityöllistäminen koetaan aiemmista kehittämis-

toimista huolimatta edelleen monimutkaiseksi ja sekavaksi järjestelmäksi, jonka hallitseminen on vaikeaa ja suuritoista. Myös uuden yhdistelmätuen hallinnointiin ja tuen ehtoihin liittyy edellä selostettuja puutteita, jotka rajoittavat tämän tukimuodon joustavaa käyttöä. Valtiontilintarkastajat edellyttävät tukityöllistämisen epäkohtien korjaamista ja järjestelmän selkeyttämistä niin, että työhallinnon virkailijat hallitsevat järjestelmän ja pystyvät esittelemään asian ymmärrettävästi asiakkaille.

Lopuksi valtiontilintarkastajat toteavat, että työvoimapolitiisissa toimenpiteissä olevien henkilöiden määrää on nyt selvästi vähennetty, mikä työllisyyden paraneminen huomioon ottaen onkin tarkoituksenmukaista ja kannatettavaa. Työttömyys on kuitenkin edelleen korkea, ja muuttuneet työmarkkinat edellyttävät ammattitaitoista ja hyvin koulutettua työvoimaa. Valtiontilintarkastajat pitävät nykyisessä tilanteessa myös tärkeänä työnvälityksen jatkuvaa tehostamista, koulutus- ja muiden aktivointitoimien tiivistämistä ja työhallinnon ohjausjärjestelmän kehittämistä, koska nämä voivat jo lähivuosina johtaa työttömyyden nyt ennakoitua selvästi nopeampaan laskuun, jos avoimien työmarkkinoiden mahdollisuudet pystytään hyödyntämään täysimääräisesti.

Maahanmuuttajaväestön asema

Valtioneuvoston 16.10.1997 tekemällä periaatepäätöksellä hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi maahanmuutto- ja pakolaisasioita hallinnoidaan ns. kaksipilarimallilla. Sisäasiainministeriö vastaa lupahallintoa ja valvontaa koskevista ja työministeriö maahanmuuttajien vastaanottoon ja kotoutumiseen liittyvistä tehtävistä. Lisäksi työministeriöllä on periaatepäätöksen mukaisesti ensisijainen vastuu yhteistyössä opetusministeriön kanssa rasismien vastaisen toiminnan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen koordinoinnista.

Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman mukaan kaikkien maahanmuuttajien, siirtolaisten, paluumuuttajien ja pakolaisten joustava ja tehokas integroituminen eli kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään on maahanmuuttopolitiikan peruspyrkimys. Kielen ja yhteiskunnan pelisääntöjen nopea omaksuminen on Suomessa menestymisen edellytys. Tehokkaan

kotouttamispolitiikan tärkeyttä kuvastaa se, että maahanmuuttajien työttömyysaste on yli kolminkertainen koko väestön työttömyysasteeseen verrattuna. Huomattava osa maahanmuuttajista ja heidän perheenjäsenistään on vaarassa syrjäytyä työttömyyden, kielitaidon puutteen ja sosiaalisen eristyneisyyden vuoksi.

Työministeriön ohjaus maahanmuutto- ja pakolaisasioissa on perustunut valtioneuvoston maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen periaateohjelman linjauksiin. Ohjelman sisältöä ja tavoitteita on tehty tunnetuksi TE-keskusten ja työvoimaosastojen johdolle sekä maahanmuuttaja-asioiden yhdyshenkilöille suunnatuissa työkokouksissa.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetun asetuksen mukaan niiden työvoimaosastot ovat 1.9.1997 lukien vastanneet aluetasolla maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään kotoutumisen edistämisestä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

Maahanmuuttajia tuetaan kotoutumisessa mm. maahanmuuttajakoulutuksen avulla. Se on osa työ-

voimapolitiittista aikuiskoulutusta ja keskittyy toisaalta kielen oppimiseen ja toisaalta yhteiskunnan pelisääntöihin perehtymiseen ja sopivan työalan tai koulutuksen kartoittamiseen.

Maahanmuuttajien määrä ja sijoittuminen

Suomessa asui vuoden 1999 lopussa vakinaisesti 87 680 ulkomaan kansalaista. Ulkomaalaisväestön määrän kasvu on viime vuosina hidastunut, mikä johtuu Suomen kansalaisuuden saaneiden määrän kasvusta. Vuonna 1997 Suomen kansalaisuuden sai 1 473 ja v. 1998 3 970 ulkomaalaista. Vuonna 1999 kansalaisuuden saaneita oli arviolta yli 4 000. Aiempina vuosina kansalaisuus on myönnetty alle tuhannelle henkilölle vuodessa. Koko väestöstä ulkomaalaisten osuus oli kertomusvuoden lopussa 1,7 %.

Suurimmat ulkomaalaisryhmät ovat venäläiset ja entisen Neuvostoliiton alueen kansalaiset, virolaiset, somalit ja ruotsalaiset. Somaleista yli 70 % asuu pääkaupunkiseudulla, virolaisista puolet ja venäläisistä n. 40 %. Maahanmuuttajien osuus koko väestöstä on merkittävästi korkeampi pääkaupunkiseudulla (4,1 %). Koko maan keskiarvoa enemmän ulkomaalaisia asuu Ahvenanmaalla, Uudellamaalla, Pohjanmaalla ja Varsinais-Suomessa.

Vuosina 1995—97 vuosittainen pakolaiskiintiö oli 500, v. 1998 600 ja kertomusvuonna 650. Vuosina 1995 ja 1996 asetettiin lisäksi yhteensä 1 000 pakolaisen lisäksi entisen Jugoslavian pakolaisten vastaanottamiseksi. Lisäkiintiöstä jäi osa käyttämättä, mutta normaalikiintiöt täytettiin lähes kokonaan. Vuoden 1999 kiintiön puitteissa myönnettiin oleskelulupa 647 pakolaiselle.

Osa kiintiöpakolaisten valintamatoista ajoittui loppuvuoteen, joten jokaisena tarkasteluvuotena

osa kiintiöpakolaisten maahantulosta siirtyi aina seuraavalle vuodelle. Joinakin vuosina viivästyminen on aiheuttanut myös lähtömaan viivytystä maastapoistumislupien myöntämisessä. Näin ollen vuosittaiset pakolaiskiintiöt ja vuosittain maahan tulleiden määrät eivät ole yhtä suuret. Kiintiötä ei ole koskaan ylitetty.

Kiintiöpakolaisten, turvapaikkahakemuksesta turvapaikan tai suojelun tarpeesta tai humanitaarisista syistä oleskeluluvan saaneiden ja perheenjädistämisohjelman puitteissa maahan saapuneiden yhteismäärä oli v. 1995 1 415 ja v. 1996 1 193. Vuonna 1997 määrä taas hiukan nousi ollen 1 406 ja laski v. 1998 958:aan. Kertomusvuonna määrä oli 1 189.

Suomeen v. 1990—97 muuttaneiden inkerinsuomalaisten määrän arvioidaan eri rekistereistä saatujen tietojen perusteella olevan n. 20 000. Lukuun sisältyvät myös ne inkerinsuomalaisten perheenjäsenet, joilla on muu kuin suomalainen syntyperä. Suomeen muuttaneiden inkerinsuomalaisten osuus on vajaa viidennes kaikista Suomeen muuttaneista. Vuonna 1998 muuttaneita oli n. 1 500 ja v. 1999 1 300. Arvio perustuu Tilastokeskuksen ja Ulkomaalaisviraston rekisteritietoihin sekä työministeriön kunnilta keräämiin tietoihin niiden alueella asuvien inkerinsuomalaisten määristä. Tilastokeskuksen mukaan 1990-luvulla Suomeen entisen Neuvostoliiton alueelta muuttaneista 8 000 on saanut oleskeluluvan muun kuin inkerinsuomalaisten syntyperän perusteella (mm. avioliitto, työluupa).

Seuraavassa taulukossa on laskettu ulkomaalaisten jakautuminen suurimpien kaupunkien ja muun Suomen kesken ja verrattu jakaumaa koko väestön tietoihin:

Kaupunki	1995	1996	1997	1998	1999	Asukasluku 1999
	%					
Helsinki	30,7	30,0	30,1	29,9	29,5	10,7
Espoo	7,1	7,4	7,6	7,7	7,6	4,1
Turku	5,8	6,0	6,3	6,9	7,1	3,3
Vantaa	5,4	5,8	6,2	6,4	6,4	3,4
Tampere	4,0	4,2	4,4	4,5	4,6	3,7
Lahti	1,9	2,1	2,3	2,4	2,5	1,9
Oulu	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	2,3
Jyväskylä	1,6	1,6	1,8	1,6	1,7	1,5
Vaasa	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6	1,1
Lappeenranta	1,2	1,2	1,4	1,4	1,4	1,1
Kuopio	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,7
Yhteensä	62,2	63,0	64,6	65,4	65,5	34,7
Muu Suomi	37,8	37,0	35,4	34,6	34,5	65,3
Yhteensä	100	100	100	100	100	100

Maassa asuvien ulkomaan kansalaisten oikeudellinen asema riippuu oleskeluluvasta ja sen perusteista. Muun muassa työlupaa ei edellytetä kaikilta Suomessa työskenteleviltä ulkomaalaisilta. Sosiaaliturvan osalta voimassa olevassa lainsäädännössä noudatetaan ns. asuinpaikkaperiaatetta. Sen mukaisesti, kansalaisuudesta riippumatta, maassa vakituisesti asuva henkilö saa pääosin samat oikeudet ja saman sosiaaliturvan kuin omat kansalaiset. Tästä on eräitä poikkeuksia mm. kansaneläkkeen osalta. Myös poliittisia oikeuksia on rajoitettu.

Vastaavasti maassa asuvalla ulkomaan kansalaisella on pääosin samat velvollisuudet kuin omillaan kansalaisilla. Keskeinen velvoite on verovelvollisuus, ja sama koskee yleistä tavoitetta ansaita elatuksensa työllä tai yrittämisellä. Jos tämä ei onnistu, on maahanmuuttaja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden osalta samassa asemassa kuin Suomen kansalainen.

Turvapaikan hakijoilla ei ole oleskelulupaa Suomeen, joten he eivät ole myöskään sosiaaliturvame piirissä lukuun ottamatta akuuttiin tarpeeseen tarkoitettua oleskeluun perustuvaa tukea, esim. toimeentulotukea. Tuesta vastaavat turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset.

Kotoutumisen toimeenpano

Vuoden 1999 toukokuun alusta voimaan astunut kotouttamislaki velvoittaa sekä kuntia että työvoimaviranomaisia järjestämään toimenpiteitä maahanmuuttajien kotouttamiseksi ja työmarkkinoille pääsyn edistämiseksi. Laki velvoittaa myös maahanmuuttajia itseään aktiivisesti kotoutumaan ja noudattamaan hänelle laadittavaa kotoutumissuunnitelmaa. Uudistuksella pyritään mm. parantamaan maahanmuuttajien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia suomalaisessa yhteiskunnassa sekä kehittämään maahanmuuttajien ja kantaväestön keskinäistä vuorovaikutusta ja suvaitsevia asenteita mukaan lukien hyvät suhteet maahanmuuttajien ja kantaväestön kesken. Uuden lain keskeisiä tavoitteita on myös edesauttaa maahanmuuttajien taloudellista ja sosiaalista selviytymistä sekä edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lain edellyttämä eri toimijoiden välinen yhteistyö ja uudet mahdollisuudet sekä työvoimatoimistojen uudistetut palvelut alentavat yleisen työllisyystilanteen paranemisen myötä osaltaan maahanmuuttajien työttömyyttä.

Maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan toimeenpanossa luotiin alue- ja paikallishallinnolle perusedellytykset kotouttamislainsäädännön toteuttamiseen. Työministeriö toteutti kertomusvuoden

kuluessa kotouttamislain perehdytysohjelman. Keväällä 1999 perehdytettiin ensivaiheessa työvoimaosastot ja työttömyysturva-asiamiehiä. Syksyllä koulutettiin yhteistyössä TE-keskusten kanssa alueellisissa tilaisuuksissa kuntien, työvoimatoimistojen, muiden viranomaisten, maahanmuuttajien, järjestöjen, seurakuntien ja tiedotusvälineiden edustajia. Kahden päivän perehdytyksestä osa suunnattiin päättäjille ja käytännönläheisempi osa paikallisten kotouttamisohjelmien ja -suunnitelmien toteutuksesta vastaaville. Alueellisia tilaisuuksia on toteutettu seutukunnallisesti 12 paikkakunnalla. Lisäksi työministeriön edustajat ovat osallistuneet suurimpien kaupunkien kotouttamisohjelmien suunnittelutyöhön, ja asiantuntijoina ja kouluttajina ministeriön edustajia on ollut mukana kymmenellä paikkakunnalla järjestetyissä kunta-kohtaisissa tilaisuuksissa. Ministeriö on tuottanut aluehallinnon käyttöön perehdytyksen kouluttajaineiston ja käynnistänyt maahanmuuttajille tarkoitettun aineiston valmistelun.

Maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan toimeenpanossa lähtökohtana on julkishallinnon ja julkisten palvelujen tuottajien sitoutuminen omassa toiminnassaan edistämään maahanmuuttajien kotoutumista. Työhallinnon rooli on yhteensovittaa ja edistää palvelujen toimivuutta. Julkisten palvelujen ohella keskeisiä toimijoita ovat maahanmuuttajat, kansalaisjärjestöt sekä koulutuksen, elinkeinoelämän ja ns. kolmannen sektorin tahot. Työministeriö tekee osana kotouttamispolitiikan toimeenpanoa tiivistä yhteistyötä keskeisten ministeriöiden kanssa.

Maahanmuuttajaväestön sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä varten toimi määräaikainen yhteistyöryhmä, joka käsitteli keskeisiä ja ajankohtaisia palvelutarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Ryhmässä voitiin teemakohtaisesti välittää syvennettyä tietoa mm. lastensuojelua, mielenterveyttä ja kriisityötä, kuntoutusta, päihdetilannetta sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevista kysymyksistä hallinnonalojen välillä. Yhteistyöryhmässä selkiinnytettiin ohjauksen käytäntöjä ja tehtiin aloitteita mm. sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuksesta ja palvelujen kehittämisestä.

Nuorten maahanmuuttajien koulutusta ja vastuuja selkiinnytettiin työ- ja opetushallinnon välillä. Nuorten yleissivistävän koulutuksen vastuu on opetusviranomaisilla. Yhteistyössä on sitouduttu vahvistamaan oppilaanohjausta, ammatinvalinnanohjausta ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten vaihtoehtoisia kouluttautumismuotoja.

Kotouttamislaita luodaan edellytykset oppivelvollisuusiän ylittäneille 17–24-vuotiaille nuorille

hankkia kotoutumisaikana (kolmen vuoden aikana maahanmuutosta) laaja-alaisesti valmiuksia jatko-opintoihin yleisissä oppilaitoksissa.

Aluehallinnon tehtävät

Maahanmuuttoon liittyvät aluehallinnon asiat on hoidettu TE-keskuksissa 1.9.1997 lukien. Pakolaisten vastaanoton tehtävien siirtoa lääninhallituksilta työhallinnon aluehallintoon ennakoitiin nimeämällä jo entisiin työvoimapiireihin maahanmuuttajasioiden yhdyshenkilöt ja perehdyttämällä heitä ennen 1.9.1997 toteutuneeseen hallinnolliseen järjestelyyn. Työministeriön mukaan työvoimaosastojen ohjaukseen on ollut tarvetta panostaa eri osa-alueilla jatkuvasti. Pakolaisten ja paluumuuttajien kuntiin ohjaus, turvapaikanhakijoiden vastaanotto, pakolaisten vastaanoton sopimuskäytännöt ja kustannusten korvaamiseen liittyvät kysymykset sekä hyvien etnisten suhteiden edistäminen ovat vaatineet monimuotoista ohjausta.

Virkajärjestelyin maahanmuuttajasioiden hoitamista varten lääninhallituksista siirtyi henkilöstöä maahanmuuttajien vastaanoton kannalta keskeisiin TE-keskuksiin eli Uudenmaan, Pirkanmaan, Varsinais-Suomen, Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan TE-keskusten työvoimaosastoille. Näin ollen viidessä TE-keskuksessa tehtävään voitiin osoittaa päätoimista henkilöstöä. Muilta osin tehtävään on voitu osoittaa vain osittaisia voimavaroja.

Ministeriön ja työvoimaosastojen väliset tulostavoitteet liittyvät myös maahanmuuttajien syrjäytymisen ehkäisyyn ja etnisen tasa-arvon edistämiseen, ja työvoimatoimistojen keskeisenä tavoitteena on edistää maahanmuuttajien työllisyyttä. Tavoitetta konkrätisoitiin siten, että työvoima-osastojen edellytettiin omista työvoimatoimistokohtaisissa tulosneuvotteluissaan edistävän maahanmuuttajien erityistarpeiden huomioimista uudistetun palveluprosessin käyttöönottossa.

Pakolaisten ja paluumuuttajien kuntiin ohjaamiseen asetettiin TE-keskuskohtaiset määrälliset tavoitteet odotettavissa olevien sijoitustarpeiden mukaisina. Työministeriö on tukenut kentän tulostavoitteiden saavuttamista mm. järjestämällä yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa maahanmuuttajien asumista käsittelevän, suurimpia kaupunkeja koonneen teemaseminaarin. Seminaarin tavoitteena oli vahvistaa yhtenäisiä käytäntöjä kuntiin ohjauksessa vaikeutuvan julkisen vuokra-asuntotilanteen oloissa. Lisäksi Suomen Kuntaliiton kanssa toteutettiin alueellisten neuvottelujen sarja, jossa aktivoitiin Oulun seudun, Kuopion ja Keski-Suomen kuntia ja työvoimatoimistoja paluumuuttajien vastaanottoon.

Ministeriön suoraan ohjaukseen on liittynyt TE-keskusten työvoimaosastojen lisäksi kolme valtion vastaanottokeskusta. Kertomusvuoden lopussa kaikki 11 vastaanottokeskusta, joista kuusi on kunnallista ja kaksi Suomen Punaisen Ristin ylläpitämää, toimivat samojen toimintalinjojen mukaisesti. Lisäksi seitsemän alueellista tulkikeskusta sekä alaikäisten, ilman huoltajaa olevien pakolaisten perheryhmäkodit toimivat TE-keskusten kanssa solmittujen sopimusten mukaisesti. Yhdellä tulkikeskuksista (Lingua Nordica Oy) on sopimus suoraan työministeriön kanssa. Sopimus kattaa koko maan. Kunkin toimintakokonaisuuden ohjaukseen on liittynyt kahdesta neljään toimintayksiköille suunnattua työkokousta.

Kotouttamisen toimeenpanoon on liittynyt TE-keskusten työvoimaosastojen, kuntien ja työvoimatoimistojen monimuotoista ohjausta. Työvoimatoimistoissa laadittiin lain siirtymäsäännösten piirissä olleille 5 200 työnhakijalle kotoutumissuunnitelma kertomusvuoden syyskuun loppuun mennessä. Kaikkiaan vuoden aikana suunnitelmia laadittiin 9 606:lle suunnitelmaan oikeutetulle asiakkaalle. Työministeriö ja Suomen Kuntaliitto tiedottivat yhteisellä kuntatiedotteella kunnille kotouttamislaita. Laista annettiin ohjeet TE-keskuksille ja työvoimatoimistoille. Ministeriö on myös tuottanut kotoutumisesta tiedotusaineistoa ja videon maahanmuuttajille kieliversioineen. Niin ikään ministeriö on antanut laista ohjeet turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksille, ohjeistanut turvapaikanhakijoiden toimeentulon, alaikäisten sijoitusyksiköiden toiminnan, alaikäisten edustamisen ja antanut määräyksen edustajien palkkioista sekä valmistellut uudistetut sopimusmallit pakolaisten vastaanottoon.

Työvoimaosastojen arvioiden mukaan maahanmuuttajasioiden hoitaminen on aikaa vievää ja edellyttäisi enemmän henkilöstövoimavaroja, kuin on ollut osoitettavissa. Henkilövoimavarojen niukuus rajoitti toiminnan välttämättömyyden. Työvoimaosastot selvisivät tehtävistä, mutta mm. maahanmuuttajien työllisyyttä parantaviin laaja-alaisempiin kehittämistehtäviin oli vaikeuksia sitoutua.

Käsittelyaikojen nopeuttaminen Ulkomaalaisvirastossa

Turvapaikkahakemusten nopeutettu menettely (voimaan 10.7.2000) koskee ns. perusteettomia turvapaikkahakemuksia, joiden käsittelyä Ulkomaalaisvirastossa on tehostettu kohdentamalla siihen uusia määräaikaista työntekijöitä. Työministeriö pitää epäkohtana, että normaalimenettelyssä

käsiteltävien turvapaikkahakemusten osalta nopeutumista ei kuitenkaan ole tapahtunut, vaan käsittelemättä on vielä runsaasti vuodelta 1998 olevia turvapaikkahakemuksia. Työministeriön vastaanottokeskuksille tekemään kyselyyn saatujen vastausten mukaan turvapaikanhakijoita, jotka ovat asuneet yli kaksi vuotta vastaanottokeskuksissa, on yli 300 (tilanne 17.8.2000). Työministeriö on huolestunut näiden normaalimenettelyyn kuuluvien turvapaikanhakijoiden asumisaikojen pidentymisestä vastaanottokeskuksissa. Heidän osaltaan vastaanottokustannukset eivät ole vähentyneet. Lisäksi päätöksen pitkä odottaminen vaikeuttaa mahdollisen oleskeluluvan saamisen jälkeen kotoutumista.

Oleskelulupahakemusten kohtuuttoman pitkä kesto saattaa työministeriön mielestä etenkin perheen yhdistämistapauksissa loukata ihmisoikeuksia. Perheen yhdistäminen taas on ehkä keskeisin pakolaisten ja maahanmuuttajien kotoutusta edistävä tekijä.

Turvapaikkahakemusten nopeutetun menettelyn kokonaisvaikutusta työministeriön vastaanotto- ja kotouttamiskustannuksiin on toistaiseksi vaikea arvioida. Tällä hetkellä varaudutaan nykyisten 18 vastaanottokeskuksen (tilanne 1.9.2000) paikkamäärien pienentämiseen ja tulevaisuudessa joidenkin keskusten lakkauttamiseen. Lakkauttamisen aikataulut riippuvat päätöksentekomenettelyn ja turvapaikanhakijoiden määrien kehitymisestä. Maahanmuuttopolitiikan ja etnisten suhteiden ministeriöryhmässä pyritään poikkihallinnollisesti seuraamaan uuteen menettelyyn liittyviä oikeusturvapäätöksiä esim. palautusten osalta sekä oikeusavun ja käännöspalvelujen saatavuudesta muutoksenhakutilanteesta.

Maahanmuuttajien työllisyys

Seuraavassa asetelmassa on tietoja ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden sijoittumisesta työmarkkinoille ja työhallinnon toimenpiteisiin v. 1994—99:

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ulkomaalaiset työnhakijat keskimäärin kuukaudessa	16 000	18 200	19 200	20 500	20 900	21 800
Ulkomaalaiset työttömät työnhakijat	11 374	12 653	13 197	13 923	14 245	13 891
Sijoittunut työhön yleisille työmarkkinoille	3 090	4 028	4 857	6 204	6 318	7 342
Sijoitettu toimenpitein	2 610	2 997	3 539	3 995	4 912	5 320
Aloitannut työvoimakoulutuksen	5 585	8 379	8 307	8 894	8 071	9 244

Maahanmuuttajille suunnatuista toimenpiteistä maahanmuuttokoulutuksen merkitys on keskeinen, koska ilman suomen kielen taitoa ei nykyisin ole mahdollista sijoittua työmarkkinoille. Maahanmuuttajille suunnattua suomen kielen ja suomalaisen yhteiskuntaan ohjaavaa koulutusta onkin lisätty voimakkaasti vuodesta 1995 lähtien maahanmuuttajaväestön määrän kasvun myötä. Koulutus on mitoitettu siten, että pakolaisina tai vastaavalla statuksella Suomeen muuttaneet ovat oikeutettuja koulutukseen. Sen sijaan muilla perusteilla maahanmuuttaneille on voitu hankkia koulutusta käytettävissä olevien koulutusmäärärahojen puitteissa. Maahanmuuttajakoulutuksen tarve on ollut suurta myös muiden kuin pakolaisperusteilla Suomeen muuttaneiden keskuudessa. Resurssien niukkuutta on koettu lähinnä pääkaupunkiseudulla, Turussa ja Pirkanmaalla, joille alueille suuntautuu myös maan sisäistä maahanmuuttajien muuttoa. Odotusajat koulutukseen pääsyyn ovat Helsingin seudulla ol-

leet jopa useita vuosia. Kertomusvuonna työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta maahanmuuttajille suunnattiin yhteensä 10,9 % (v. 1998 9,0 %). Uudenmaan TE-keskuksen alueella maahanmuuttajien osuus aikuiskoulutuksessa oli 22,6 %, Varsinais-Suomessa 14,8 % ja Hämeen TE-keskuksen alueella 12,4 %. Toimenpideyhdistelmät, joissa maahanmuuttajille on koulutuksen osana tai sen lisäksi voitu tarjota työharjoittelu- tai työllistämiskikakso ovat osoittautuneet erittäin hyödyllisiksi väyläksi avoimien markkinoiden työpaikkoihin.

Suomen ulkomaalaisväestö on kasvanut vuoden 1994 alusta vuoden 1999 loppuun mennessä yhteensä 25 700 henkeä. Vastaavana aikana maahanmuuttajatyönhakijoiden määrä on kasvanut keskimäärin 5 800:lla ja työttömien määrä 2 500:lla. Maahanmuuttajien työttömyys oli korkeimmillaan v. 1994, jolloin se oli 49 %. Viime vuoden lopussa heidän työttömyysasteensa oli 38,2 eli laskua on siis 10,8 prosenttiyksikköä. Työministeriön mu-

kaan maahanmuuttajien työttömyystilanne on edelleen v. 2000 jonkin verran helpottunut erityisesti pääkaupunkiseudulla. Kaikkien ulkomaalaisten työttömyysaste 30.4.2000 oli 34,3 %.

Kertomusvuonna avoimille työmarkkinoille sijoittui yhteensä 7 342 maahanmuuttajaa, mikä oli 1 000 edellisvuotista enemmän. Suotuisa työllisyyskehitys varsinkin palvelu- ja rakennusaloilla on parantanut myös maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksia. Maahanmuuttajien työttömyydessä on suuria kansalaisuuskohtaisia eroja. Eräiden EU/ETA-maista muuttaneiden työttömyysaste on jopa alhaisempi kuin kantaväestön. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että erityisesti siirtolaistaustaisten maahanmuuttajien työttömyys on laskenut selvästi. Eräiden pakolaistaustan omaavien kansalaisuusryhmien työttömyysasteet ovat edelleen kuitenkin korkeita. On kuitenkin huomioitava, että kun työttömyysasteita lasketaan pienistä absoluutisista kokonaisluvusta, ne nousevat helposti erittäin korkeiksi. Työttömyys on jatkunut korkeana erityisesti bosnialaisten, somalialaisten, iranilaisten, irakilaiden ja vietnamlaisien keskuudessa.

Pakolaisina maahan tulleiden työllistymispolku onkin siirtolaisina tulleeisiin verrattuna pitkä, ja työllistymiselle on usein sekä psyykkisiä että fyysisiä esteitä. Varsinkin islamilaiskulttuureista tulleiden naisten kynnys työelämään voi olla korkea. Perheet ovat usein monilapsisia, eikä perheen arvomaailmaan kuulu naisten työssäkäynti. Perinteisen palkkatyön mahdollisuudet ovat esim. monilta somalinalaisilta käytännössä poissuljetut. Heille onkin kehitelty vaihtoehtoisen työllistymisen muotoja mm. viranomaisten ja somalien omien järjestöjen välisen yhteistyön kautta.

Kun Suomi on vähäisen pakolaismääränsä vastapainoksi ottanut kiintiöpakolaisina vastaan suhteellisen paljon vajaakuntoisia pakolaisia, asettaa se rajoituksia heidän työhön sijoittamiselleen, ja useiden kohdalla on varauduttava useiden vuosien pituiseen kuntoutumiseen.

Maahanmuuttajien työllistymisen kannalta on otettava huomioon myös se, että pakolaisten ja paluumuuttajien määrät nousivat korkeimmilleen juuri silloin, kun työttömyys nousi ennätyslukemiin. Monet Suomeen tällöin muuttaneet ovat siis vaarassa syrjäytyä jo ennen pääsyään työmarkkinoille. Maahanmuuttajilta puuttuvat usein myös työllistymisen kannalta tärkeät verkostot, jotka ovat nykyisin erittäin tärkeitä työpaikan löytämisessä.

Maahanmuuttajien kotoutuminen on prosessi, jonka aikana hankitaan suomen tai ruotsin kielen taito ja perehdytään suomalaisen yhteiskunnan toimintaperiaatteisiin. Kaikki maahanmuuttajat eivät siten ole maahan saapuessaan työnhakijoina verrattavissa suomalaisiin, vaikka heidän edellytetään kotoutumistuen/työttömyysturvan piiriin päästäkseen välittömästi ilmoittautuvan työvoimatoimistoon työnhakijoiksi. Maahanmuuttajien suomalaisiin verrattuna korkea tilastoista ilmenevä työttömyys johtuu siis myös osaltaan siitä, että kotoutumisprosessiaan aloittavat uudet maahanmuuttajat ovat luvuissa mukana.

Seuraavasta taulukosta ilmenevät eri kansallisuutta olevien maahanmuuttajien työttömyysasteet Tilastokeskuksen mukaan v. 1994—98, ja vuoden 1999 luvut ovat työministeriön arvioita tilanteesta 30.9.1999:

Kansalaisuus	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bosnia-Hertsegovina	—	88	88	80	67	67,4
Irak	91	82	83	79	81	97,2
Somalia	92	84	81	74	64	77,1
Jugoslavia	88	82	75	74	67	58,4
Iran	78	70	70	69	66	85,4
Entinen Neuvostoliitto/Venäjä	—	—	—	56	53	53,8
Venäjä	79	71	69	64	58	—
Entinen NL	49	45	44	38	34	—
Vietnam	63	60	59	60	59	70,8
Marokko	70	63	63	57	58	57,3
Thaimaa	58	51	55	43	39	36,5
Turkki	54	48	45	42	37	37,6
Viro	63	55	47	40	32	35,0
Italia	—	34	31	33	19	19,7
Ruotsi	32	31	29	25	21	11,2
Puola	28	27	27	24	18	14,7
Norja	24	26	24	23	14	15,3
Saksa	19	17	19	17	12	10,8
Kiina	20	15	17	17	13	13,5
Iso-Britannia	25	21	22	17	15	12,7
Ranska	—	25	25	15	15	17,2
Yhdysvallat	24	17	18	14	11	10,4
Kaikki ulkomaalaiset	53	49	48	44	39	38,5
Koko väestö	20	20	19	17	15	13

Kertomusvuoden toukokuussa tuli voimaan laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Sen tarkoituksena on mm. parantaa maahanmuuttajien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia suomalaisessa yhteiskunnassa sekä kehittää maahanmuuttajien ja kantaväestön keskinäistä vuorovaikutusta ja suvaitsevia asenteita. On tärkeää, että julkishallinto ja julkiset palvelujentouttajat sitoutuvat omassa toiminnassaan edistämään maahanmuuttajien kotoutumista sekä tekemään tiivistä yhteistyötä keskenään ja varmistamaan maahanmuutto- ja pakolaisasioiden hallinnon toimivuuden valtioneuvoston asiasta tekemän periaatepäätöksen mukaisesti. Etenkin sisäasiainministeriön ja työministeriön yhteistyötä maahanmuuttajien ja pakolaisten vastaanotossa tulee edelleen selvittää.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että maahanmuuttajien tehokas sopeuttaminen suomalaiseen yhteiskuntaan edellyttää, että kotoutumista edistävät toimenpiteet keskitetään Suomessa asumisen alkuaikoihin. Koulutuksen ajoittaminen heti maahantulon jälkeen lisää myös maahanmuuttajan työllistymismahdollisuuksia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä maahanmuuttajien kielikoulutukseen, koska heidän työttömyy-

tensä syynä on mm. heikko suomen tai ruotsin kielen taito. Valtiontilintarkastajat eivät pidä kohtuullisena, että odotusajat maahanmuuttajakoulutukseen pääkaupunkiseudulla ovat jopa useita vuosia. Tilanne vaikeuttaa merkittävästi maahanmuuttajien kotoutumista ja uuden lain tavoitteiden toteuttamista.

Työhallinnon tulee sovittaa yhteen ja edistää omalta osaltaan maahanmuuttajille suunnattujen palvelujen toimivuutta. Varsinkin aluehallintoviranomaisten ohjeistus ja keskinäinen yhteistyö on tärkeää. Valtiontilintarkastajat katsovat, että myös palvelujen tuloksellisuutta ja yhteensopivuutta tulee kehittää yhteistyössä eri viranomaisten ja toimijoiden kesken. Esimerkiksi yhteispalveluilla eri viranomaisten tulee järkeistää omaa työtään sekä säästää yhteiskunnan kustannuksia esim. tiedotus-, neuvonta- ja tulkkipalveluissa, joiden osuus pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnan kokonaiskustannuksista on merkittävä.

Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä, että aiemmin varsin pitkäkestoista turvapaikkamenettelyä on tehostettu, koska nopeutettu menettely on antanut mahdollisuuden ratkaista nopeasti, ketkä turvapaikanhakijoista voivat jäädä maahan, ja vasta sen jälkeen

aloittaa kotoutumista edistävät toimet. Maahanmuuttajien asioiden hoidossa on jatkossakin kyettävä reagoimaan muutoksiin nopeasti ja joustavasti sekä samalla takaamaan maahanmuuttajien oikeusturva. Ilman perusteita turvapaikkaa hakevat tulee voida pikaisesti käännäytää takaisin, jotta todelliset turvapaikanhakijat voivat saada tarkoituksenmukaisen ja asiallisen kohtelun. Lisäksi on tärkeää, että normaalimenettelyssä käsiteltävien turvapaikkahakemusten käsittelyaika ja voidaan myös lyhentää nykyisestä, koska päätöksen pitkä odottaminen vaikeuttaa mahdollisen oleskeluluvan jälkeistä kotoutumista ja lisää osaltaan vastaanototoiminnan kustannuksia.

Maahanmuuttajien työttömyysprosentti on edelleen varsin korkea, vaikka se viime vuosina on selvästi laskenut. Työllisyystilanne on heikoin pakolaisina maahan tulleilla. Valtiontilintarkastajat katsovat, että suomalaisten oma korkea työttömyys vaikuttaa haitallisesti myös maahanmuuttajien työllistymiseen sekä samalla maahanmuuttajan ja hänen perheensä kotoutusmahdollisuuksiin ja kiinnittymiseen suomalaiseen yhteiskuntaan.

Saadun selvityksen mukaan maahanmuuttajien työllistymistä on voitu merkittävästi edistää mm. Euroopan sosiaalirahaston työllistämishankkeiden avulla. Maahanmuuttajat ovat myös hyötynneet työvoimatoimistojen uudistetusta palveluprosessista siten, että heidän yksilölliset palvelutarpeensa on voitu aiempaa paremmin ottaa huomioon mm. määräaikaishaastattelussa ja työnhakusuunnitelmissa. Valtiontilintarkastajien mielestä näitä toimia tulee jatkaa ja tehostaa maahanmuuttajien sosiaalisen aseman ja työllisyyden edelleen parantamiseksi. Osa maahanmuuttajista on ammattitaidoiltaan ehkä tavanomaisia maahanmuuttajia helpommin sijoitettavissa Suomen työmarkkinoille elinkeinoelämän vilkastumisen myötä. Suuri osa maahanmuuttajista tarvitsee työllistyäkseen kuitenkin ammatillista koulutusta tai kuntoutusta. On myös tärkeää ehkäistä maahanmuuttajien eriarvoistumista, jotteivät he juutu työvoiman kysynnän kasvaessa työelämän alimmille portaille, vaan voivat edetä koulutustaan ja ammattitaitoaan vastaavasti työurallaan ja työpanoksellaan hyödyttää maamme kansantaloutta sekä näin omalta osaltaan helpottaa ennakoitua työvoimapulaa.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet tarkastuksen ympäristöministeriössä 6.3.2000 (kansliapäällikkö Sirkka Hautajärvi).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistioppyynnössään ilmastopolitiikkaa. Ministeriön tarkastuskäynnillä käsiteltiin ministeriön toimintaa kertomusvuonna, ilmastopolitiikan toteuttamisen keskeisiä esteitä ja vaikeuksia, asuntopoliittisen ohjelman sisältöä sekä rakennusten kosteuden ja homevaurioiden kansantaloudellisia vaikutuksia.

Hallinnonalan kertomusosuuden on laatinut tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 30.5.2000, että kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi otetaan ilmastopolitiikka. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 26.9.2000.

YK:n ilmastososopimus

Kioto pöytäkirja

Yhdistyneiden kansakuntien vuoden 1992 ilmastomuutosta koskeva puitesopimus, johon vuoden 2000 alkuun mennessä on liittynyt 181 valtiota, on antanut kansainväliselle ilmastopoliittiselle yhteistyölle kehityksen ja suuntaviivoja.

Kiotossa pidettiin 1.—10.12.1997 YK:n ilmastomuutoksen puitesopimuksen osapuolikongressin kolmas istunto (COP-3). Kioto neuvottelujen päätteeksi hyväksyttiin kasvihuonepäästöjen vähentämistä koskeva pöytäkirja, joka täsmentää ja kehittää edelleen ilmastomuutoksen puitesopimuksen tavoitteita. Pöytäkirja sisältää konkreettiset päästövähennysvelvoitteet teollisuusmaille vähennysaikatauluineen.

Kioto pöytäkirja on siten ensimmäinen konkreettinen askel globaalien kasvihuonepäästöjen vähentämiseksi. Hyväksytyt päästövähennysvelvoitteet eivät kuitenkaan ole Suomen valtuuskunnan mielestä (Suomen valtuuskunnan raportti ilmastomuutok-

sen puitesopimuksen osapuolikongressin kolmannesta istunnosta Kioto 1.—10.12.1997) vielä riittäviä ilmakehän kasvihuonekaasupitoisuuksien kasvun pysäyttämiseksi. Kysymyksessä on siksi pitkän prosessin alku.

Kioto neuvottelujen keskeiset kysymykset koskivat:

- päästöjen vähentämisvelvoitteita
- pöytäkirjaan mukaan otettavia kaasuja ja nieluja (metsien hiilivarastojen nettomuutoksia)
- toimenpiteitä vähennysten aikaansaamiseksi
- teollisuusmaiden ja erityisesti EU:n jäsenmaiden yhteistä sitoutumista
- päästökauppaa
- kehitysmaiden sitouttamista ilmastomuutoksen torjuntaan.

Hyväksytyssä pöytäkirjassa teollisuusmaat sitoutuivat vähentämään pöytäkirjassa mainittuja kasvihuonepäästöjään niin, että niiden kokonaismäärä vähenee vähintään 5 % päästöjen vuoden 1990 tasosta.

Käytännössä maat sitoutuivat eriasteisiin päästövähennyksiin. Euroopan yhteisöä sekä useimpia sopimuksessa mukana olevia koskee korkein vähennysvelvoite 8 %, Yhdysvalloilla se on 7 % ja Japanilla 6 %. Venäjän velvoite on 0 %.

Joidenkin maiden sallitaan kuitenkin nostavan päästöjään: Norjan 1 %, Australian 8 % ja Islannin 10 %. Päästökehityksen väliarviointi kussakin maassa tehdään v. 2005.

EU-maat saavat toteuttaa 8 % päästövähennyksen yhdessä sopimalla keskuudessaan sisäisestä taakanjaosta. Ilmastososopimuksen sihteeristölle ilmoitettava sopimus on voimassa sitoumuskauden 2008—2012. EU:n laajentuminen ei vaikuta päästövähennystavoitteeseen tai taakanjakoon. Merkittävää on, että myös muut teollisuusmaat voivat yhdessä sopia päästötavoitteiden toteuttamisesta. Näistä järjestelyistä edellytetään ilmoitusta ratifioinnin yhteydessä.

Pöytäkirja tulee voimaan 90. päivänä sen jälkeen, kun vähintään 55 ilmastomuutoksen puiteso-

pimuksen osapuolta on sen ratifioinut ja kun sopimuksen ratifioineisiin maihin kuuluu teollisuusmaita siten, että niiden yhteinen osuus on vähintään 55 % teollisuusmaiden vuoden 1990 hiilidioksidipäästöistä.

Suomen toimenpiteet

Suomi allekirjoitti ilmastomuutosta koskevan Kioton pöytäkirjan New Yorkissa samanaikaisesti muiden EU-maiden ja Euroopan yhteisön kanssa 29.4.1998. Tammikuuhun 2000 mennessä pöytäkirjan oli allekirjoittanut 84 valtiota (ml. Yhdysvallat, Japani ja Venäjä) ja ratifioinut 16 (kehitysmaata).

Kioton pöytäkirjan mukaan sopijapuolet voivat toteuttaa päästövähennyksensä halutessaan myös ryhtymään sopimalla keskenään, kuinka maille tuleva kokonaistavoite jaetaan. EU:n ympäristöministerien neuvosto sopi kesäkuussa 1998 EU:n sisäisestä taakanjaosta 8 %:n vähennyksen saavuttamiseksi. Sopimuksessa Luxemburg, Saksa ja Tanska hyväksyivät tavoitteekseen päästä yli 20 %:n päästövähennyksiin samanaikaisesti, kun Kreikalle ja Portugalille sallittiin sopimuksessa mahdollisuus edelleen kasvattaa päästöjään yli 20 %:lla. Muiden jäsenmaiden tavoitteet asettuivat näiden ääripäiden väliin. Ranska ja Suomi sitoutuivat päästöjen vaukuttamiseen vuoden 1990 tasolle. Suomi ja Tanska jättivät tässä yhteydessä neuvoston pöytäkirjaan lausuman, jossa ne ilmoittivat hyväksyessään sitoumuksensa lähtevänsä siitä, että Euroopan yhteisön yhteisiä ja koordinoituja ilmastopoliittisia toimia vahvistetaan ennen jäsenmaiden ja yhteisön pöytäkirjan ratifiointia.

Kertomusvuoden keväällä pääministeri Lipposen II hallitus antoi asettamalleen Kioton ministeri-työryhmälle tehtäväksi suunnitella ja laatia kansallinen ilmastopoliittinen ohjelma, jolla päästäisiin niihin tavoitteisiin, jotka Suomi on itselleen hyväksynyt EU:n taakanjakosopimuksessa. Saman vuoden kevä-kesällä uusittiin myös kansallisen ilmastopoliittikan valmistelun organisointia. Useiden ministeriöiden edustajat ovat uudistuksen jälkeen osallistuneet valmistelutyötä ohjaavaan kanslia-päällikköryhmään, sektorikohtaisia toimenpideohjelmia kehittelevään ja yhdistävään Kioto-yhteistyöverkostoon, Kioton mekanismit-toimikuntaan ja Ilmastotoimikuntaan, jossa ovat edustettuina myös elinkeinoelämän etujärjestöt ja kansalaisjärjestöt. Kioton ministeriöryhmän päätöksen mukaisesti ulkoasiainministeriön tehtäväksi tuli suunnitella ilmastopoliittiseen kansalliseen ohjelmaan sisällytettäviä yhteistoimeenpanohankkeita, joita toteutettaisiin kehitysmaissa ja lähialueella.

Tämänhetkinen tilanne

Ympäristöministeriön mukaan Suomen kasvihuonekaasupäästöt kaikkien kuuden Kioton pöytäkirjan mukaisen kaasun osalta ovat kasvaneet. Vuonna 1990 hiilidioksidipäästöjä oli runsaat 75 milj. tonnia ja v. 1998 vajaat 77 milj. tonnia. Hiilidioksidin kokonaispäästömäärät ovat kasvaneet energiankulutuksen lisääntymisen myötä, joskin tielikenteen osalta vain hieman. Metaanin päästöt ovat vähentyneet parantuneiden kaatopaikkojen, onnistuneen jätepolitiikan sekä maataloustuotannon vähenemisen seurauksena ja typpioksiduulin päästöt ovat pysyneet lähes ennallaan. Niin sanotun kolmen teollisuuskaasun (HFC, PFC, SF₆) päästömäärät ovat olleet ympäristöministeriön mukaan hyvin vähäisiä.

Päästöt ovat ympäristöministeriön mukaan kasvaneet vähemmän kuin 1990-luvun alussa arvioitiin. Tähän ovat vaikuttaneet useat päästöjä vähentävät toimet sekä sääolosuhteiden vaihtelut. Toimien toteutus on käynnistetty muista syistä kuin ilmastomuutoksen torjumiseksi.

Päästöjä vähentävien toimien vaikutukseksi v. 1998 on arvioitu yhteensä n. 7 milj. hiilidioksiditonnia.

Energiapolitiikassa hallituksen erilliset energiasäästöohjelmat, sähkön ja lämmön yhteistuotannon ja kaukolämmön lisääminen, bioenergian edistämishjelmat, maakaasun käytön lisäys sekä sähköntuotannon lisääntyminen ovat ympäristöministeriön mukaan kaikki vähentäneet myös Suomen kasvihuonekaasupäästöjä.

Vuoden 1998 jälkeen on jo aiemmin aloitettujen toimien toteutusta jatkettu ja niiden vaikutusta tehostettu mm. jätepolitiikassa, liikenteessä ja energiantuotannossa. Kioton osapuolikokouksen jälkeen yleinen tietoisuus ongelman olemassaolosta ja päästöjen vähentämistoimien välttämättömyydestä lieenee myös ohjannut toimia oikeaan suuntaan. Toimijat ovat ympäristöministeriön mielestä ennakoivasti vältäneet selvästi päästöjä lisääviä rakenteellisia ratkaisuja tai muutoksia.

Ympäristöministeriön johdolla ns. kaasutyöryhmä on kehittänyt päästöjen laskenta- ja arviointimenetelmiä sekä kehittänyt luotettavaa päästöjenlaskentajärjestelmää Suomeen.

Nieluja koskevista laskentasaännöistä ei ole vielä päätetty kansainvälisissä neuvotteluissa. Tästä syystä Suomessaakin tehty nielujen määrien arviot ovat vasta alustavia. Maa- ja metsätalousministeriön nielutyöryhmä on julkaissut raportin, joka kuvaa nielulaskennan näkökulmia maa- ja metsätalouden kannalta.

Ympäristöministeriö on rahoittanut selvityksiä, joiden avulla on voitu luonnostella Suomen kantoja ilmastopöytäkirjan neuvottelukysymyksiin ja luoda pohjaa kotimaiselle ilmastostrategialle.

Eri ministeriöiden yhteinen valmistelutyö on vielä kesken, ja ministeriöiden toimenpideohjelmat valmistuvat vuoden 2000 aikana.

Ympäristöministeriön mielestä em. toimintaohjelman valmistelu on tähän mennessä sujunut hyvin. Eri sektorit valmistelevat kukin omat ehdotuksensa toimiksi, joilla päästöjä voidaan vähentää. Sen jälkeen eri sektoreiden ehdotukset sovitetaan yhteen kauppa- ja teollisuusministerin johtaman ministerityöryhmän johdolla lopulliseksi ohjelmaksi.

Ympäristöministeriön mukaan ensimmäiset vaikeudet liittyvät itse ilmastomuutoksen ja sen torjuntatoimien vaikutusten laajaan kirjoon, sillä niiden sisältö tunnetaan vielä puutteellisesti. Suhteellisen pitkät toimien suunnittelu- ja toteutusajanjakso luovat omat ongelmansa. Myös maailmanlaajuiset mittasuhteet estävät kovin nopeat ratkaisut. Kansainvälisenä sopimusneuvotteluprosessina ilmastomuutoksen torjuntatoimien valmistelu on edennyt suhteellisen nopeasti. Kymmenessä vuodessa ensimmäisistä poliittisluonteisista julistuksista päästiin sopuun kansainvälisöikeudellisestä, teollisuusmaille suunnatusta sopimuksen lisäosasta eli Kioton pöytäkirjasta (1997).

Suomi on laatinut kaksi kertaa ns. maaraaportin ja kolmannen raportin valmistelu on aloitettu v. 2000. Raportoinnin valmistelemiseksi on tarvittu tutkimustietoa useilta eri aloilta aina perustutkimusta myöden. Päästöjen ja nielujen laskentamenetelmät ja jatkuvien laskenta- ja inventointirutiinien kehittäminen on ympäristöministeriön mukaan edellyttänyt laajoja selvityksiä.

EU on pyrkinyt esiintymään neuvotteluprosessia eteenpäinvievänä voimana. EU antoi 1990-luvun alussa poliittisen julistuksen päästöjen pysyttämiseksi vuoteen 2000 mennessä vuoden 1990 tasolle, ja näillä näkymin EU on suurin piirtein pääsemässä tavoitteeseen. Kioton pöytäkirjahan taas velvoittaa yhteisön yhteisesti vähentämään päästöjä 8 % v. 2008–2012.

EY:n komissio on v. 2000 hyväksynyt suunnitelman valmistella ohjelma Euroopan ilmastomuutoksen torjuntatoimille sekä ns. Vihreän kirjan yhteisön sisäisen päästökaupan periaatteista ja lähentymistavoista. Nämä ovat ympäristöministeriön mielestä ensimmäisiä askeleita yhteisön yhteisten ja koordinoitujen toimien tehokkaaksi edistämiseksi.

YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen kuudes osapuolikokous (COP-6) pidetään marraskuussa 2000 Hollannissa.

COP-6:n asialista tulee olemaan laaja. Keskeisiä kysymyksiä ovat mm. seuraavat:

- joustavia mekanismeja koskevien sääntöjen ja ohjeiden määrittely

- Kioton pöytäkirjan noudattamisen valvontaa koskevat pelisäännöt ja rikkomusten sanktiointi

- kehitysmaiden ja siirtymätalousmaiden avustaminen valmiuksien parantamiseksi ja teknologian siirron mahdollistamiseksi

- sopeuttamistoimien rahoitus

- korvaukset vähiten kehittyneille ja rajoitustoimista kärsiville maille

- nielujen rooli sekä teollisuusmaiden osalta että erikseen yhteistyössä kehitysmaiden kanssa

- sitoumusten riittävyys.

Eräiden keskeisten kysymysten kansainvälisen valmistelun nykytila

Ympäristöministeriön mukaan kehitysmää-asiat ovat Kioton pöytäkirjan ratifioimisen kannalta tärkeitä. Yhdysvallat ei tule ratifioimaan pöytäkirjaa, ellei kongressille voida osoittaa merkittävien kehitysmaiden sitoutumista ilmastotavoitteisiin. Kioton pöytäkirjassa ei tällaisia velvoitteita ole, mutta kehitysmaiden osallistuminen voi vahvistua esim. ilmastopöytäkirjan maaraaportoinnin tai vapaaehtoisten sitoumuksien kautta.

Teollisuusmaiden tulee siten tarjota uskottava ja konkreettinen vastaantulo kehitysmaiden esittämien tarpeiden tyydyttämiseksi, aloittaen toiminta-velmiuksien kehittämisen osalta positiivisesta kannanotosta kehitysmaiden kansallisten viranomaisien tukemiseksi. Teollisuusmaat voisivat myös tarjota kehitysmaalle osallistumista energiateknologioiden tutkimus- ja kehityshankkeisiin, mitä EU on jo esittänytkin.

Kioton mekanismeista (yhteistoimeenpano, päästökauppa ja puhtaan kehityksen mekanismi) sopiminen on yksi Kioton pöytäkirjan jatkotyön tärkeimpiä ja haasteellisimpia asioita. Mekanismien käyttö voi ympäristöministeriön mukaan täydentää, mutta ei korvata kotimaisin keinoin tehtyjä päästövähennystoimia. Suomen tavoitteena on luoda yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä, johon luotetaan ja jonka avulla saadaan aikaan todellisia ympäristöhyötyjä. EU:n tavoitteena on ollut asettaa jonkin suuruinen katto mekaniismien käytölle. Suomi on kannattanut komission luonnostelmaa uutta lähestymistapaa katon määrittelemiseksi, johon sisältyy vähimmäisvaatimuksia kotimaisille ratkaisuille.

Kioton pöytäkirja sallii hyödyntää päästövähennyksissä rajoitetusti myös ns. hiilen nieluja, eli osa metsiin sitoutuneen hiilidioksidin määrästä voidaan laskea päästöväheneväksi. Nielut onkin usealle osapuolelle tärkeä neuvottelupaketin osa. Liittymäkohtia löytyy sekä teollisuusmaiden oman päästölaskennan sääntöihin että Kioton joustomekanismeihin. Laskentasäännöistä on tehty vasta alustavia päätöksiä.

Ympäristöministeriön mukaan nielut ovat myös Suomelle tärkeä kysymys. Riskit ja liikkumavara on analysoitava sekä kansallisesta näkökulmasta että suhteessa koko neuvottelupaketin etenemiseen. Suomi on johdonmukaisesti tuonut esille, että nielulaskennan jatkotyön tulisi tukea kestävä metsätalouden ja metsänhoidon harjoittamista eikä esim. yksipuolista istutusmetsätaloutta.

Nielujen mukanaolo yhteistoimeenpanossa on kirjattu Kioton pöytäkirjaan. EU suhtautuu nielujen mukaan ottamiseen varovaisesti, samalla kun se näkee asian osana lopullista neuvottelupakettia.

Buenos Airesin neljännessä osapuolikokouksessa päätettiin, että Kioton pöytäkirjan noudattamisen valvontaa koskevaa järjestelmää aletaan kehittää. Asiaa varten perustettiin erillinen yhteistyöryhmä. Päätös on tarkoitus hyväksyä COP-6:ssa Haagissa.

Suomi on ympäristöministeriön mukaan tähänastisessa EU-valmistelussa tukenut aktiivisesti sopimuksen noudattamisen valvontajärjestelmän kehittämistä. Suomen erityisintressi on ollut toimivan järjestelmän perustaminen. Järjestelmä tähtäisi yhtäältä noudattamatta jättämisen ennaltaehkäisyyn ja toisaalta noudattamatta jättämisen jälkikäteiseen korjaamiseen. Suomi kannattaa Kioton pöytäkirjan 3 artiklan rikkomustilanteita varten sellaisia sanktioita, joilla on taloudellisia vaikutuksia.

Eräiden keskeisten ministeriöiden käsityksiä

Valtiontilintarkastajat tiedustelivat ulkoasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, liikenneministeriöltä sekä kauppa- ja teollisuusministeriöltä niiden mielipiteitä Kioton pöytäkirjan toteutuksesta ministeriön hallinnonalalla.

Ulkoasiainministeriö

Ministeriön kehitysyhteistyöosasto vastaa Kioton yhteistoimintamekanismien käytön koevaiheesta kehitysmaiden kanssa tehtävän kahdenvälisen yhteistyön (ns. CDM-hankkeet) osalta ja ministeriön itälinja siirtymätalouksien kanssa tehtävän kahdenvälisen yhteistyön (ns. JI-hankkeet) osalta. Kertomusvuoden lopulla ulkoasiainministeriö asetti näi-

den molempien hankkeiden kokeiluvaiheen ohjausryhmän, johon nimitettiin ministeriön ao. yksiköiden virkamiesten lisäksi edustajat valtiovarain-, maa- ja metsätalous-, kauppa- ja teollisuus- sekä ympäristöministeriöstä.

Kioton ministerityöryhmän kesäkuussa 1999 antamien ohjeiden perusteella valmisteltiin budjettiriiheen ulkoasiainministeriön pääluokkaan sisällytettäväksi esitykset sekä JI- että CDM-koevaiheen rahoituksesta v. 2002–2003. Yhteensä tähän koevaiheeseen varattiin 50 Mmk.

Ulkoasiainministeriössä valmisteltiin vuoden 1997 syyskuusta lähtien osallistumista ns. Maailmanpankin Hiilirahastoon (rahaston lopulliseksi nimeksi tuli Prototyyppi hiilirahasto, Prototype Carbon Fund, PCF). Sopimuksentekovaltuudet rahastoon osallistumiseksi (yhteensä 55 Mmk) annettiin ulkoasiainministeriölle vuoden 1999 valtion talousarviossa.

PCF aloitti toimintansa 1.4.2000, ja Suomen lisäksi siinä ovat mukana Ruotsin, Norjan, Hollannin ja Kanadan hallitukset ja n. 15 kansainvälistä, lähinnä energia-alan yritystä Japanista ja Länsi-Euroopasta.

Kioton mekanismien käytön koevaihe koostuu siten sekä Suomen kahdenvälisestä ohjelmasta, että monenvälisestä PCF:stä. Koko tämä toiminta kuuluu aiemmin mainitun ohjausryhmän tehtäväpiiriin.

Kahdenväliseen ohjelmaan myönnettyjen määrärahojen ja valtuuksien puitteissa näyttäisi ulkoasiainministeriön mukaan mahdolliselta toteuttaa 8–12 hanketta, joista 3–4 kehitysmaissa ja 5–8 lähialueilla. Hankekoko pyritään pitämään pieninä, jotta voitaisiin toteuttaa useampia hankkeita ja saada näin kokemusta mahdollisimman laajasti. Toisaalta myös vähennysten kustannustehokkuus on tärkeä tavoite.

Kahdenvälisen ohjelman hankeidentifiointi on vielä meneillään, mutta jo tähänastisten tietojen perusteella voidaan todeta, että hankkeita näyttää olevan tarjolla ja kumppanuusmaissa on kiinnostusta lähteä niitä toteuttamaan.

Kehitysyhteistyön periaatepäätöksen ja yleisstrategian mukaisesti kehitysmaita pyritään tukemaan maailmanlaajusten ympäristöuhkien torjumisessa. Tästä lähtökohdasta Suomen yhdeksi EU-puheenjohtajuustavoitteeksi määriteltiin ilmastomuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutumisen ja kehitysyhteistyön keinojen välisen yhteyden selvittäminen. Tämän aloitteen tuloksena EU:n kehitysyhteistyöministerit hyväksyivät 11.11.1999 päätelmät, joissa linjataan EU:n näkemykset kehitysyhteistyön ja ilmastomuutoksen suhteista ja esitetään

suosituksia toimenpiteiksi sekä jäsenmaille että komissiolle.

Päätelmien valmistelun ja käsittelyn yhteydessä käyty keskustelu EU:n ja Suomen sisällä tuki kannanmäärittystä myös itse ilmastoneuvotteluissa. Kehitysmaiden ongelmien ja tarpeiden huomioon ottaminen näyttäisi olevan ympäristöministeriön mielestä yksi ilmastopoliittisten neuvotteluiden keskeisiä kysymyksiä ja tämän kysymyksen onnistunut ratkaisu käytännössä ehto myös Kioton pöytäkirjan ratifioinneille ja voimaantulolle.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön keskeisenä tehtävänä on hallituksen talouspolitiikan valmistelu. Suoranaisimmin ilmastopoliitiikan valmistelu valtiovarainministeriön mielestä koskettaa etenkin kauppa- ja teollisuusministeriötä, mutta myös liikenne-, ympäristö-, maa- ja metsätalous- sekä ulkoasiainministeriöllä on asiassa keskeinen rooli. Valtiovarainministeriön alalla on varsin vähän toimivaltaa, jolla olisi — lukuun ottamatta kasvihuonepäästöjen määriin välittömästi vaikuttavaa verotusta — suoraan vaikuttavissa päästöjen kehitykseen. Valtiovarainministeriö on kuitenkin aktiivisesti osallistunut koko viime vuosikymmenen ilmastopoliittisten kysymysten käsittelyyn sekä kansainvälisessä neuvotteluprosessissa että kansallisessa valmistelussa pyrkimyksensä myötävaikuttaa ilmastopoliitiikan ja yleisen talouspolitiikan tavoitteiden tasapainoiseen yhteensovittamiseen. Kun kyse on uudesta, nopeasti kehittyvästä ja poikkeuksellisen usean ministeriön toimialaa sivuavasta toiminta-alueesta, jonka perusteluihin tarpeisiin vastattaessa tarvitaan valmiuksia myös voimavarojen uudelleenkohdennuksiin, osallistumisesta kertynyt tieto on palvellut myös talousarvioehdotuksiin liittyviä tiedontarpeita.

Maa- ja metsätalousministeriö

Suomen kasvihuonekaasupäästöjä koskevia tietoja kokoa ilmastopoliittisen sihteeristölle ja EY:n komissiolle ympäristöministeriön perustama kaasu-työryhmä. Työryhmässä ovat edustettuina keskeiset ministeriöt ja tutkimuslaitokset. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan osalta Metsätutkimuslaitos toimittaa vuosittaiset tiedot maankäytön muutos- ja metsätaloustehtävien osalta. Maatalouden kasvihuonekaasupäästötiedot kerää Maatalouden tutkimuskeskus ja Valtion teknillinen tutkimuskeskus. Maatalouden raportoidut kasvihuonekaasut ovat vähentyneet 1990-luvulla n. 10 % lähinnä maataloudessa tapahtuneen rakennemuutoksen takia.

Energiapolitiittiset toimet liittyvät ensisijaisesti kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan. Maa- ja metsätalousministeriön tehtävät liittyvät sen tehtävien rajoissa puun energiakäytön lisäämisen edistämiseen. Kansallinen metsäohjelma 2010 ottaa huomioon tämän tavoitteen ja sisältää selkeän kannanotton lisätä puuenergian määrää ja osuutta energiantuotannossa. Turpeen käyttö tulee maa- ja metsätalousministeriön mielestä turvata vähintään nykyisellä tasolla.

Maa- ja metsätalousministeriö on asettanut työryhmän valmistelevaan maatalouden ilmasto-osaohjelmaa osana kansallisen ilmastosuunnitelman valmistelua. Metsätalouden osalta tarkastelu tehdään virkatyönä siten, että valmistelussa nojaututaan kansallisen metsäohjelman tietoihin. Kansainvälisesti on kuitenkin vielä sopimatta, kuinka metsien hiilinielu tullessa sisällyttämään Kioton pöytäkirjan sitoumuksiin. Maa- ja metsätalouden osalta alustava tarkastelu valmistuu v. 2000.

Päästökauppaa kehitetään kansallisesti ja kansainvälisesti yhtenä Kioton pöytäkirjan joustomekanismina. Kiinnostavana mahdollisuutena olisi maa- ja metsätalousministeriön mielestä myös selvittää metsien hiilivaraston nettomuutoksen eli nielujen sisällyttäminen päästökauppajärjestelmiin. Suomen kannalta on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, kuinka Kioton pöytäkirjan nieluja koskevat määritelmät ja laskentatavat tullessa päättämään. Jos kansainvälisesti saataisiin sovittua ympäristön kannalta perusteltu ja Suomelle edullinen nielulaskenta, Suomelle voisi ministeriön mukaan syntyä seuraavan 10—20 vuoden kuluessa mahdollisuus myydä kasvavan puustomäärän osoittamaa netto-nielua ulkomaille tai kotimaassa. On olemassa myös huomattava riski, että Kioton pöytäkirjan nieluja koskeviksi laskentasaännöiksi kansainvälisesti sovitaan järjestelmä, joka johtaa Suomelle huomattaviin laskennallisiin lisäpäästöihin tai jotka voivat pitkällä aikavälillä heikentää Suomessa harjoitetun metsätalouden suhteellista kilpailukykyä. Suomen tuleekin toimia EU:ssa ja muissa yhteyksissä siten, että kansainvälisesti saataisiin sovittua myönteisestä nielulaskentatavasta. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan ei ole tarvetta valmistella EU:n tason nieluja koskevaa yhteistä ilmastopoliittikkaa.

Suomessa toteutettiin v. 1990—95 eri tahojen yhteistyöllä laaja-alainen ilmastomuutoksen vaikutuksia selvittävä suomalainen ilmakehänmuutosten tutkimusohjelma (SILMU). Ilmastopoliittisen tutkimuksen ja Kioton pöytäkirjan neuvottelut ovat ohjanneet tutkimusta myös selvittämään ilmastomuutoksen hillitsemisen mahdollisuuksia. Maa- ja metsätalousmi-

nisteriö on rahoittanut muutaman viime vuoden aikana useita erillisiä tutkimus- ja selvityshankkeita. Laaja-alaisena uutena ilmastomuutosta ja globaalimuutosta käsittelevä tutkimusohjelma (FIGARE) on käynnistetty Suomen Akatemian johdolla. Maa- ja metsätalousministeriön panos tutkimusohjelman rahoittamiseen on huomattava. Vuosina 1999—2002 maa- ja metsätalousministeriö on varautunut rahoittamaan hankkeita ohjelmassa yhteensä 3,7 Mmk:lla.

Liikenneministeriö

Hallitusohjelman mukaisesti kasvihuonekaasujen vähentämistoimenpiteet valmistellaan sektorikohtaisesti kevään 2000 aikana. Sektorikohtaiset valmistelut kootaan kansalliseksi toimenpideohjelmaksi. Sovitun työnjaon mukaisesti liikenneministeriö tarkastelee liikennepoliittisten toimenpiteiden vaikutusta kasvihuonekaasujen päästöihin sekä vähennystoimien vaikutuksia. Tässä tarkastelussa ollaan kiinteässä yhteistyössä eri ministeriöiden ja muiden tahojen kanssa.

Liikennepoliittisten toimien tarkastelu perustuu kahden v. 1997—98 ja 1998—99 työskennelleen työryhmän mietintöihin. Näissä mietinnöissä tarkastelu on keskittynyt liikenteen merkittävimpään päästöosuuteen eli tieliikenteeseen ja merkittävimpään kasvihuonekaasuun eli hiilidioksidiin. Mietinnöissä päästöjen kehitystä on tarkasteltu vuodesta 1990 vuoteen 2010 tavoitteena, että liikennesektori omalta osaltaan edistää Suomelle asetettavien päästöjen vähentämisvelvoitteiden toteutumista. Päästöjen laskenta perustuu ilmastopoliittisten seurannasta annettuihin päästölaskentaohjeisiin. Suomen päästöjen laskenta on toteutettu ympäristöministeriön vetämässä ns. kaasutyöryhmässä.

Parhaillaan valmisteltavassa sektoriohjelmassa tarkastellaan kaikkia liikennemuotoja ja kaikkia kasvihuonekaasuja vuodesta 1990 vuosiin 2008—2012 ja edelleen vuoteen 2025. Ohjelmassa tarkastellaan liikennepoliittisten keinojen mahdollisuuksia vähentää näitä päästöjä sekä toimien vaikutuksia. Tarkasteluissa käytettävät lähtötiedot ja oletukset tulevasta kehityksestä perustuvat valmistuneisiin lyhyen ajan ennusteisiin ja arvioituihin pitkän ajan yhteiskunnallisiin muutoksiin.

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen liikennesektorilla liittyy kulkuneuvo- ja polttoaineteknologian kehittämiseen, taloudellisen ohjauksen kehittämiseen, logistiikan ja matkakettujen kehittämiseen, tietoyhteiskuntapalveluiden kehittämiseen, liikennejärjestelmien suunnitteluun ja eri liikennemuotojen kehittämiseen. Liikenneministeriö onkin hyväksynyt hallinnonalalleen Liikenteen

toimintalinjat ympäristökysymyksissä -nimisen ympäristöpolitiikan, joka yhdistettynä toiminnan ja talouden suunnitteluun pyrkii integroimaan ympäristönäkökulman liikennepoliittikan suunnitteluun. Koska kasvihuonekaasujen vähentäminen liittyy olennaisesti koko liikennepoliittikan valmisteluun ja useiden yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden samanaikaiseen toteuttamiseen, on kasvihuonekaasujen vähentämisen osuus vaikeasti erotettavissa toiminnan muusta suunnittelusta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Kotimaisin toimin toteutetun ilmastopoliittikan kansantaloudellisia kustannuksia ja muita vaikutuksia selvitetään valtioneuvoston ilmastostrategian valmistelun yhteydessä. Kauppa- ja teollisuusministeriö rahoittaa useita selvityshankkeita, joilla ko. vaikutuksia pyritään arvioimaan. Tällaisia selvityksiä ovat mm. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa teetetävä selvitys kasvihuonekaasujen päästöjen alentamisen kansantaloudellisista vaikutuksista Suomessa sekä Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa ja Valtion teknillisessä tutkimuskeskuksessa teetetävä selvitys hiilidioksidipäästöjen vähentämisen teknistaloudellisista mahdollisuuksista. Lisäksi ministeriössä tehdään jatkuvasti omia laskelmia vaihtoehtoisten toimenpiteiden vaikutuksista ja kustannuksista.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on perustanut toimikunnan selvittämään päästökaupan merkitystä kansallisen ilmastopoliittikan kannalta. Lähtökohtana on selvittää, miten kansallinen päästökauppa soveltuisi Suomen ilmastostrategiaksi muita kansallisia politiikkatoimia korvaavana tai niitä täydentävänä toimenpiteenä. Työssään toimikunta arvioi päästökaupan hyötyjen lisäksi myös päästökaupan mahdollisia vaikutuksia tuotantorakenteeseen ja yritysten sijoittumiseen.

Uuden teknologian hankkeiden tukeminen on valtion taholta järjestetty pääpiirteittäin siten, että Teknologian tutkimuskeskus (TEKES) tukee tutkimusta ja tuotekehitystä ja kauppa- ja teollisuusministeriö tukee puolestaan uuden teknologian kaupallistamista.

TEKESin rahoitus on ajanjaksona 1993—98 ollut yhteensä n. 625 Mmk eli 104 Mmk vuodessa, josta n. 466 Mmk eli 78 Mmk vuodessa on palvellut ilmastomuutosasia. Rahoituksesta noin puolet on kohdistunut energiantuotantoon ja toinen puoli energiansäästöön.

Kioton pöytäkirjan ratifioinnin tulevaisuus

Ulkoasiainministeriön tehtävänä on valmistella hallituksen esitys eduskunnalle Kioton pöytäkirjan

ratifioinnista. Pöytäkirjan allekirjoittamista koskevan esittelyn valmistelun aikana talvella 1998 eri ministeriöistä saaduista lausunnoista kävi ilmi, että keskeiset viranomaiset edellyttävät tuloksellisia jatkoneuvotteluja Kioton pöytäkirjan avoimiksi jääneistä kohdista, mm. joustomekanismien säännöistä ja käytettävyydestä ja hiilinielujen sisällyttämistä vasta päästötaselaskelmiin, sekä huolellisia arvioita Suomelle tulevien päästövähennysvelvoitteiden kustannuksista ja vaikutuksista yhteiskunnan eri toimialoilla, ennen kuin voidaan tehdä päätös pöytäkirjan ratifioinnista.

Edellä kuvattujen YK-neuvottelujen ja oman kansallisen toimenpideohjelmamme valmistelujen aikataulujen pohjalta on ulkoasiainministeriössä toistaiseksi lähdetty siitä, että poliittinen päätös Kioton pöytäkirjan ratifioinnista voitaisiin tehdä aikaisintaan vuoden 2000 lopulla, jolloin myös Haagin kokouksen tulokset ovat arvioitavissa. Ministeriössä on jatkettu Kioton pöytäkirjan ratifiointiin liittyviä valmisteluja. Vuoden 2000 aikana harkitaan tarkoituksenmukaista ajankohtaa lähettää pöytäkirja laajalle lausuntokierrokselle hallintoon ja elinkeinoelämän etu- ja kansalaisjärjestöille. Suunnitelmassa on käynnistää hallituksen ratifiointiesityksen kirjoittaminen alkusyksystä 2000 niin, että — mikäli niin päätetään — esitys on vietävissä eduskuntaan maaliskuussa 2001 tai viimeistään sen vuoden syyskuussa, jolloin Suomi omalta osaltaan

voisi noudattaa EU:n ratifioinneille asettamaa vuoden 2002 tavoiteaikataulua.

EU-maiden tavoitteena on suorittaa ratifioinnit kussakin jäsenmaassa ja Euroopan yhteisössä ja sitten tallentaa kaikkien maiden ja yhteisön ratifiointiasiakirjat samanaikaisesti viimeistään v. 2002. Siinä vaiheessa on aikomuksena myös vahvistaa EU:n sisäinen taakanjako kansainvälisoikeudellisesti sitovalla tavalla. Iso-Britannia, Luxemburg ja Ranska ovat jo poliittisella tasolla päättäneet ratifioida Kioton pöytäkirjan ja aloittaneet asianomaiset toimenpiteet. Belgia ja Irlanti pyrkivät vuoden 2000 aikana tekemään vastaavat päätökset. Espanja, Itävalta, Kreikka, Portugali ja Tanska ilmoittavat puolestaan siirtävänsä ratifiointia koskevat päätöksensä Haagin kokouksen jälkeiseen aikaan. Saksa, Italia, Hollanti ja Ruotsi ovat laatimassa kansallisia ilmastopoliittisia ohjelmiaan Kioton tavoitteisiin pääsemiseksi ja siten varautumassa ratifiointiin, mutta painottavat nyt Yhdysvaltojen kannan valossa — kuten myös edellä mainituista etenkin Iso-Britannia — tarvetta harkita erityisen huolellisesti EU:n yhteinen linja, joka olisi ilmastopoliittisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen ja kestävä sekä viime kädessä mahdollisesti läpivietävissä vain EU-maiden ja sen jäsenyyttä hakeneiden maiden kesken. Moni EU:n jäsenyyttä hakenut maa on varautumassa noudattamaan yhteisön linjaa ja ratifioimaan Kioton pöytäkirjan vuoteen 2002 mennessä.

Ilmastopoliitiikka on laaja ja moniulotteinen asiakokonaisuus, joka on nopeasti noussut teoreettisten pohdiskelujen ja tutkimusten sijasta käytännön politiikan toimien kohteeksi. Maailmanlaajuisesti asiassa on neuvottelutasolla edistytty ripeästi. Vuoden 1995 alustavien neuvottelujen jälkeen jo vuoden 1997 joulukuussa Kiotossa pidetyn kokouksen jälkeen hyväksyttiin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskeva pöytäkirja.

Ongelmien laajuutta kuvaa kuitenkin se, että Kioton sopimuksella voidaan vain supistaa hiilidioksidipitoisuuden kasvua ilmakehässä. Todellinen hiilidioksidipäästöjen vähentämistarve on paljon suurempi, kuin mihin eri valtiot olisivat halukkaita. Kun ilmaston lämpenemisen ja vähennystoimien vaikutukset näkyvät hitaasti, nopeiden ja jyrkkien toimien aikaansaaminen on työlästä.

Suomen ongelma on siinä, että nykyisten kotimaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskeinot on jo suurelta osin käytetty hyväksi. Valtiontilintarkastajien mielestä on nykyistä enemmän pyrittävä suuntaamaan voimavaroja uusiutuvien energialähteiden, bioenergian ja tuulen käytön lisäämiseen. Myös energiansäästötoimia tulee edelleenkin tehostaa ja entistä enemmän pyrkiä käyttämään sellaisia energialähteitä, joiden päästövaikutukset ilmakehään ovat vähäiset. Suomen tulisi tulevaisuudessa toimia yhdessä Baltian maiden kanssa, jolloin yhtenä keinona olisi päästökauppa näiden maiden kanssa. Kioton sopimus antaa mahdollisuuden myös korvata kotimaisia toimia tukemalla niiden sijasta kehitysmaiden ilmastotoimia. Valtiontilintarkastajien mielestä tavoitteisiin olisi kuitenkin pyrittävä pääsemään ensi sijassa kotimaisin keinoin. Päästökauppa ja kehitysmaiden tukeminen omien toimien

sijasta voi osoittautua lyhytnäköiseksi, ja se voi osaltaan ajan mittaan vain syventää teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välisiä näkemyseroja.

Valtiontilintarkastajien mielestä Suomen omat valmistelutoimet ovat edenneet päätösten mukaisesti ja kansallinen toimenpideohjelma saataneen aikaan vuoden 2001 aikana. Tavoitteeksi tulee asettaa se tila, joka jo energiasäästöissä on saavutettu. Energiasäästöistä-

hän on tullut monilla aloilla osa normaalia toimintaa. Näin toivottavasti käy myös ilmastomuutosten torjuntakeinoille. Päästöjen vähentämisen tarpeet on otettava yhä enemmän huomioon energiateknologian normaalissa kehittämisessä. Suomen tietämys tässä teknologiassa avaa vientimahdollisuuksia Suomen teollisuudelle. Näin ne panostukset, joita nyt käytetään, voivat hyödyttää vientiämme tulevaisuudessa.

Valtionenemmistöiset osakeyhtiöt

Valtiontilintarkastajat tekivät tarkastuskäynnin Fortum Oyj:hin (toimitusjohtaja Eero Aittola) 31.5.2000.

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet valtionyhtiöiden taloudellista tilaa ja kehitystä sekä merkittäviä organisaatiomuutoksia, ministeriöiden hallinnonalojensa alaisten valtionyhtiöiden omistajaohjausta ja -valvontaa, valtion ja valtionyhtiöiden keskinäisiä rahoitussuhteita, valtion valtionyhtiöiden yksityistämistä 1990-luvulla saamia tuloja ja niiden käyttöä sekä kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan alaisten energiayhtiöiden (Fortum Oyj, Kemijoki Oy ja Vapo Oy) toimintaa, tuloksellisuutta ja kannattavuutta.

Kokouksessaan 30.5.2000 valtiontilintarkastajat päättivät käsitellä kertomuksessaan valtionyhtiöiden taloudellista tilaa ja kehitystä, valtion ja sen yhtiöiden välisiä rahoitussuhteita, valtion yhtiöidensä osakkeiden myynnistä saamia tuloja ja niiden käyttöä sekä Fortum Oyj:n perustamiseen, organisaatioon ja toimintaan liittyviä kysymyksiä.

Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden tarkastuksen ja sen nojalla laaditun kertomusosuuden valmistelusta valtiontilintarkastajain kansliassa on vastannut ylitarkastaja Jarmo Laine. Valtionyhtiöiden kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 10.10.2000.

Yleiskatsaus

Valtionyhtiöiden tulokset ja kannattavuus

Valtionenemmistöisellä osakeyhtiöllä tarkoitetaan lain (968/1947) mukaan yhtiötä, joista valtio suoraan tai yhdessä muiden ao. yhtiöiden kanssa omistaa niin monta osaketta, että sillä on enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden tuottamista äänistä. Valtio tarkoittaa tässä laissa valtioneuvostoa ja sen alaisia virastoja ja laitoksia. Kertomusvuonna Suomessa toimi 37 merkittäväksi katsottavaa valtionyhtiötä.

Valtiontilintarkastajilla oli kertomusvuonna voimassa olleiden säännösten (laki 968/1947, 3 §) oikeus saada valtionenemmistöisiltä osakeyhtiöiltä sekä niitä hallinnoivilta ministeriöiltä pyytämänsä ko. yhtiöitä koskevat selvitykset ja asiakirjat.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan alaisuudessa toimi kertomusvuonna Teollisen yhteistyön rahasto (Finnfund) Oy (erityisrahoitusala). Yhtiön taseen loppusumma kertomusvuoden lopussa oli 839 Mmk ja toiminta voitollista.

Puolustusministeriön hallinnonalan alaisuudessa toimii valtionyhtiö VPU Pukutehdas -konserni (vaatetusteollisuusala). Sen liikevaihto laski kertomusvuonna edellisvuodesta ja toiminnan tulos oli tappiollinen. Liikevaihto ja tulos eivät vastanneet asetettuja tavoitteita.

Valtionvarainministeriön hallinnonalan alaisuudessa oli kertomusvuonna kahdeksan valtionyhtiötä: Kapiteeli Oy ja Sponda Oy (kiinteistöala), Solidium Oy (omaisuudenhoitoala) ja Leonia Oy (pankki- ja rahoitusala), Rahapaja Oy (metalliteollisuus), Tietokarhu Oy (tietojenkäsittelyala), Oy Edita Ab (julkaisuala) ja Medivire Työterveyspalvelut Oy (terveydenhoitoala). Lisäksi hallinnonalan alaisuudessa toimivat omaisuudenhoitoyhtiöt Arsenal Oy ja Yrityspankki Skop Oy, selvitystilassa. Kapiteeli Oy:tä lukuun ottamatta varsinaiset osakeyhtiöt toimivat kertomusvuonna voitollisesti. Kertomusvuonna pantiin vireille Medivire Oy:n yksityistäminen, johon liittyvä omistusjärjestely toteutui vuoden 2000 helmikuussa. Valtion välilliseksi omistusosuudeksi yhtiössä jäi 37,3 %.

Opetusministeriön hallinnonalan alaisuudessa toimivat kertomusvuonna seuraavat valtionyhtiöt: CSC-Tieteellinen laskenta Oy (tietojenkäsittelyala), FTP International Oy (kansainvälinen koulutusala) Opetushallituksen alaisuudessa) ja Oy Veikkaus Ab (rahapeliala). Näistä kaksi ensin mainittua toimi niukasti voitollisesti. Valtioneuvosto muutti Veikkaus Oy:n toimilupaa kertomusvuoden lopulla. Yhtiön liikevaihto ylitti kertomusvuonna 6 mrd.

mk, ja yhtiö saavutti sille valtion talousarviossa asetetun luovutustavoitteen 2 173 Mmk purkamalla käyttörahastoaan 161,5 Mmk:lla.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan alaisuudessa toimivan Avena Yhtiöt -konsernin (viljakauppa- ja varastointiala) tilikausi päättyi 30.6.1999. Tilikauden 1998/99 tulos ei ollut edelleenkin täysin tyydyttävä. Myös liikevaihto pieneni viimeisimmällä tilikaudella viljan hintojen alhaisuuden ja huonon kotimaisen viljasadon vuoksi. Metsähallitus-liikelaitoskonserniin kuuluu Forelia Oy (ent. Taimikolmio Oy). Metsähallitus osti valtioneuvoston päätöksen mukaisesti Taimikolmio Oy:n koko osakekannan 11.9.1998 ja luovutti 30.11.1999 yhtiön liiketoiminnan, varat, velat ja vastuut apporttina perustetulle Forelia Oy:lle. Metsähallitus omistaa yhtiön koko osakekannan.

Liikenneministeriön hallinnonalan alaisuudessa toimi kertomusvuonna seitsemän valtionyhtiötä: Finnair-konserni (lentoliikenneala), Raskone Oy (autojen ja työkonien huolto- ja korjausala), Sonera-konserni (teleliikenneala), Suomen Autokatsastus Oy (moottoriajoneuvojen katsastusala), Suomen Lentoasemapaalvelut Oy (lentokenttä- ja -palveluala) Suomen Posti -konserni (postiala), VR-konserni (rautatieliikenneala) ja Yleisradio Oy (radio- ja televisioala). Finnair-konsernin toiminnan kannattavuus laski 30.3.1999 päättyneellä tilikaudella edelliseen kauteen verrattuna. Kertomusvuoden loppupuolella kannattavuus pysyi alkuvuoden tasolla. Kertomusvuosi oli Raskone Oy:n ensimmäinen tilikausi osakeyhtiönä. Yhtiön liikevaihto ja tulos kasvoivat kertomusvuonna. Sonera-konsernin voitto kohosi kertomusvuonna 44 % ja oli lähes 3 mrd. mk. Suomen Autokatsastus Oy toimi voitollisesti. Suomen Posti -konsernin tulos parani edellisvuotisesta, ja liikenneministeriö käynnisti kertomusvuoden lopulla omistajastrategisen selvitystyön yhtiön liiketoimintojen ja strategioiden kehittämiseksi. VR-konsernin liikevaihto laski kertomusvuonna, mutta toiminnan tulos kohosi hie-man edellisvuotisesta. Yleisradio Oy:n tulos jäi kertomusvuonna selvästi tappiolliseksi, mikä liikenneministeriön mukaan aiheutui mm. esityskorvausten noususta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan valtionyhtiöt kertomusvuonna olivat Altia Group -konserni (alkoholin valmistus ja tukkumyyntiala), Finntech Finnish Technology Ltd Oy (tutkimus- ja kehitysala), Finnvera Oy (erityisrahoitusala), Fortum-konserni (energia-ala), Kauppatalo Hansel Oy (tukkukauppa-ala), Kemijoki Oy (energia-ala), Kemira-konserni (kemianteollisuus), Inspecta Oy (teknillinen tarkastusala) Patria Industries -konserni (puolustusvälineala), Suomen Teollisuussijoitus Oy (erityisrahoitusala) ja Vapo Oy (energia-ala). Kaikki yhtiöt keskinäisen yhtiön luonteisesti toimivaa Kemijoki Oy:tä lukuun ottamatta toimivat kertomusvuonna voitollisesti. Fortum-konsernin tulos ja omavaraisuus paranivat edellisvuotisesta. Kemira-, Patria Industries- ja Vapo-konsernin tulokset heikkenivät kertomusvuonna, mutta yhtiöiden omavaraisuusasteet pysyivät verrattain korkeina Kemira-konsernia lukuun ottamatta. Altia Group -konsernin ja Finnvera Oy:n (ensimmäinen tilikausi oli 1.7.1998—31.12.1999) tulokselle ja omavaraisuusasteelle ei ollut vertailutasoa edelliseltä vuodelta. Kertomusvuonna hallinnonalan alaisuudessa toimi myös Santapark Oy (aikaisemmin Suomen Joulumaaailma Oy, matkailuala), josta valtio omisti suoraan ja välillisesti yhtiöidensä kautta kertomusvuoden lopussa 62 %. Sittenmin valtionyhtiö Finnair Oy on myynyt omistamansa 16,7 % yhtiön osakkeista.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ainoa valtionyhtiö on Alko Oy (alkoholin vähittäiskauppa-ala), joka on alkoholilain (1143/1994) mukainen alkoholiyhtiö. Kertomusvuosi oli yhtiön ensimmäinen toiminta- ja tilivuosi itsenäisenä valtionyhtiönä suoraan sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa. Yhtiö aloitti itsenäisen toimintansa Alko-Yhtiöt-konsernin purkaututtua 4.1.1999. Yhtiön tulos kertomusvuonna oli suunniteltua parempi.

Varsinaista tuotannollista tai rahoitustoimintaa harjoittaneiden valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden tulokset, kannattavuus, omavaraisuus ja valtion omistusosuus niissä olivat kertomusvuonna seuraavat:

Yhtiö (konserni)	Tulos ¹	Kannattavuus ²	Omavaraisuus ³	Valtion omistus ⁴
	Mmk	%	%	%
Alko Oy	273	63	35	100
Altia Group -konserni	56	—	61	100
Avena-konserni ⁵	37	11	74	100
CSC-Tieteellinen laskenta Oy	1	8	19	100
Edita-konserni	39	11	51	100
Finnair-konserni ⁶	433	11	47	58
Finntech Finnish Technology Ltd Oy	1	8	40	60
Finnvera-konserni ⁷	217	4	22	100
Forelia Oy	—2	—6	83	100 ⁸
Fortum-konserni	3 032	9	40	75
FTP International Oy	0	9	36	100
Inspecta Oy ⁹	3	32	59	100
Kapiteeli Oy	—264	—	49	100
Kauppatalo Hansel Oy ⁶	11	8	70	100
Kemijoki-konserni	—7	1	52	67
Kemira-konserni	348	6	38	53
Leonia-konserni	1 213	11 ¹⁰	6	100
Medivire Työterveyspalvelut -konserni	0	5	29	100
Patria Industries -konserni	16	3	65	100
Rahapaja Oy	81	39	50	100
Raskone Oy	5	28	34	100
Santapark Oy	—9	—	62	27
Solidium-konserni	311	21	23	100
Sonera-konserni	497	20	51	55
Sponda-konserni	184	6	46	53
Suomen Autokatsastus Oy	20	12	77	100
Suomen Lentoasemapaalvelut Oy	0	8	35	100
Suomen Posti -konserni	460	16	60	100
Suomen Teollisuussijoitus -konserni	38	6	93	54
Teollisen yhteistyön rahasto Oy	50 ¹¹	12	63	77
Tietokarhu Oy	9 ¹¹	99	40	20 ¹²
Vapo-konserni	137	8	58	100
Veikkaus Oy	1 985	79	85	100
VPU Pukutehdas -konserni	—0	0	71	100
VR-Yhtymä-konserni	492	7	79	100
Yleisradio-konserni	—107	—	55	100
Yrityspankki Skop -konserni ¹³	72	4	66	98

¹ Tulos rahoituserien jälkeen.

² Sijoitetun pääoman tuotto (ROI).

³ Oman pääoman osuus taseen loppusummasta.

⁴ Valtion välittömän omistuksen osuus osakkeista.

⁵ Tilikausi 1.7.1998—30.6.1999.

⁶ Tilikausi 1.4.1998—31.3.1999.

⁷ Tilikausi 1.7.1998—31.12.1999.

⁸ Metsähallitus-liikelaitoskonsernin omistus.

⁹ Tilikausi 1.11.1998—31.12.1999.

¹⁰ Oman pääoman tuotto.

¹¹ Liiketoiminnan nettotulos.

¹² Valtion osuus äänistä 80 %.

¹³ Selvitystilassa 1.1.1999 lukien.

Valtionyhtiöiden merkittävät omistus- ja organisaatiomuutokset

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan kohdalla valtioneuvosto päätti kertomusvuoden tammikuussa, että Finnvera Oyj hankkii 20 %:n osuuden Teollisen yhteistyön rahasto (Finnfund) Oy:n osakkeista. Päätös toteutettiin kertomusvuoden marraskuussa. Samalla Finnfund ja Finnvera allekirjoittivat yhteis-

työsopimuksen, joka täsmentää yhtiöiden välistä työnjakoa ja yhteistyötä. Finnfund perusti kertomusvuonna yksityisen Jaakko Pöyry -konsernin ja kahden kotimaisen vakuutusyhtiön kanssa Private Energy Market Fund Ky -nimisen investointirahaston, joka sijoittaa energiahankkeisiin lähinnä kehitysmaissa. Finnfundin osuus rahastosta on 50 Mmk. Finnfund omistaa puolet rahastoa hallinnoivasta

Emerging Power Partners Oy -nimisestä yhtiöstä. Rahaston toiminta käynnistyi kertomusvuoden lopulla.

Puolustusministeriön hallinnonalan alainen VPU Pukutehdas -konserni ei tehnyt kertomusvuonna tytär- tai osakkuusyhtiöiden hankintoja. Koska konsernin toiminnan tulosta ei ole voitu pitää tyydyttävänä, on kehittämisen keskeisenä tavoitteena puolustusministeriön mukaan oltava konsernin kannattavuuden parantaminen.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan alaisuudessa toimivissa valtionyhtiöissä toteutui kertomusvuonna merkittäviä omistus- ja rakennemuutoksia. Keskeisimmät muutokset olivat seuraavat.

Engel Yhtymä Oy myytiin yksityiselle sektorille vuosien 1998–99 vaihteessa. Yhtiön osakkeiden myyntiin liittyvät pääomasijoitukset Anukaar Ky:lle ja Anukaar Holding Oy:lle olivat n. 45,8 Mmk, josta yhtiöpanos oli 21,7 Mmk ja osakaslaina 24,1 Mmk.

Valtioneuvoston 10.12.1998 tekemän päätöksen mukaisesti perustettiin kiinteistökonserniyhtiö Kapiteeli Oy, joka aloitti toimintansa kertomusvuoden alussa. Yhtiöön siirrettiin valtiovarainministeriön mukaan valtion sellainen kiinteistöomaisuus, jota valtionhallinto ja valtionyhtiöt eivät tarvitse varsinaisessa toiminnassaan. Yhtiöön siirrettiin ao. kiinteistöomaisuutta n. 8 500 Mmk:n arvosta Valtion kiinteistölaitoksesta, Alko Oy:stä, Suomen Posti Oy:stä ja omaisuudenhoidtoyhtiö Arsenal Oy:stä. Viimeksi mainitusta siirretyn kiinteistökannan siirtohetken kirjanpitoarvo oli n. 5 200 Mmk. Liikenneministeriön mukaan Kapiteeliin siirretyssä omaisuudessa on myös sellaista kiinteää omaisuutta, jossa valtionyhtiöt ja virastot olisivat pitkäaikaisina vuokralaisina. Näiden kiinteistöjen kohdalla strategiana tulisi olla kiinteistöjen kehittäminen, vuokrasopimusten jatkaminen tai yhteistyössä, yhtiöiden liikelaitosten tai virastojen kanssa tapahtuva irrottautuminen. Tästä syystä valtion ja Kapiteelin kiinteistöstrategiassa tulisi ottaa myös huomioon valtionyhtiöt, liikelaitokset ja virastot pitkäjänteisinä vuokralaisina.

Sponda-konsernissa sulautettiin Sp-Sijoitus Oy emoyhtiöön. Myös muita kiinteistö- ja yhtiöjärjestelyjä tehtiin. Konserni hankki haltuunsa kiinteistöjä n. 2 mrd. mk:n arvosta ja myi niitä n. 252 Mmk:lla.

Valtioneuvoston talouspoliittinen ministerivaliokunta valtuutti kertomusvuoden tammikuussa valtiovarainministeriön nopeuttamaan Omaisuudenhoidtoyhtiö Arsenal Oy:n alasajoa. Sen yhtiökoukous päätti 28.1.1999 alentaa osakepääomaa 3 473 Mmk:lla. Arsenal palautti maksettua pankkitukea valtiolle ja Valtion vakuusrahastolle yhteensä 2 600 Mmk. Valtioneuvoston kertomusvuoden kesä-

kuussa tekemän päätöksen mukaisesti omaisuudenhoitoyhtiöt Arsenal Oyj ja Arsenal-SSP jakautuivat neljäksi yhtiöksi, joista kaksi jatkaa omaisuudenhoitoyhtiöinä ja kaksi kiinteistöliiketoimintaa harjoittavina yhtiöinä. Jälkimmäiset sulautettiin kertomusvuonna Kapiteeli Oy:öön. Arsenal-konserni myi kertomusvuonna nimellisarvoltaan n. 12 000 Mmk:n suuruisen perittävien ja jälkiperittävien saatavakannan norjalaisten omistamalle, Suomeen perustetulle perintäyhtiölle. Alustava kauppahinta oli 670 Mmk. Kertomusvuonna päätettiin myös Arsenalin nk. elvytettäviltä asiakkailta olevan saatavakannan, nimellisarvoltaan n. 1 100 Mmk, myynnistä Finnvera Oyj:lle. Arsenalin nk. taselinauserien myyntiä koskeva hinnoittelupäätös tehtiin kertomusvuoden toukokuussa Suomen Säästöpankin luovutus sopimuksen mukaisesti tarkastustoimikunnassa. Ostajapankit riitauttivat päätöksen nettokauppahinnan, 625 Mmk, osalta.

Valtion vakuusrahaston enemmistöomistuksessa olevan Yrityspankki Skop Oyj:n vapaaehtoinen selvitystilamenettely alkoi kertomusvuoden alussa. Pankin tase pieneni kertomusvuonna vajaasta 1 900 Mmk:sta vajaaseen 1 400 Mmk:aan.

Leonia Oyj ja Vakuutusyhtiö Sampo Oyj allekirjoittivat kertomusvuoden lokakuussa sopimuksen, jonka tavoitteena on yhtiöiden yhdistäminen uudeksi finanssikonserniksi. Valtion omistuosuuksiksi konsernissa on sovittu 43 %. Yhdistyminen oli tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2000 lopussa. Talouspoliittinen ministerivaliokunta ehdotti tässä yhteydessä valtioneuvostolle, että se antaisi eduskunnalle esityksen Postipankkilain kumoamisesta ja valtion omistuosuuden alentamisesta uudessa konsernissa asteittain viidennekseen. Hallituksen esitykset postipankkilain kumoamisesta ja eräistä siihen liittyvistä muista lakimuutoksista annettiin eduskunnalle vuoden 2000 helmikuussa. Leonian pankkipalvelujen tarjoaminen Suomen Posti Oy:n toimipaikoissa päättyy vuoden 2000 lopussa.

Solidium Oy myi kertomusvuoden marraskuussa kaksi kolmasosaa nk. Martini Towerin omistuksesta Brysselissä, vasta-arvoltaan n. 71,7 Mmk:n kauppahinnalla. Solidium omisti kertomusvuonna tekemiensä kauppojen jälkeen lähes 43 milj. Merita Pankki Oy:n osaketta, minkä lisäksi yhtiöllä on merkittäviä omistuksia mm. suomalaisissa metsäteollisuusyrityksissä. Solidium osallistui Medivire Työterveyspalvelut Oy:n kertomusvuonna vireille pantuihin omistusjärjestelyihin siten, että yhtiö merkitsi vuoden 2000 helmikuussa järjestetyssä annissa 37,27 % osuuden yksityisessä enemmistöomistuksessa olevan Randum Oy:n osakekannasta

ja teki pääomasijoituksen ao. yhtiöön, joka puolestaan osti Medivire Työterveyspalvelut Oy:n koko osakekannan. Medivire osti kertomusvuonna osake-enemmistön kotkalaisesta lääkäripalveluja tuottavasta Ergo Oy:stä.

Valtiovarainministeriön mukaan tilanne hallinnon alaisissa yhtiöissä näyttää tehtyjen rakennejärjestelyjen ja kehittämistoimien jälkeen pääosin hyvältä. Ministeriö odottaa Kapiteeli Oy:n ja Sampo-Leonian uudelleenjärjestelyjen täyttävän niille asetetut tavoitteet.

Eduskunnan valtiovarainministeriön hallinnon alan valtionyhtiöiden omistuksista kertomusvuonna antamien valtuuksien nojalla Edita Oy:n omistuksesta voidaan luopua siten, että valtiolle jää kolmannes osakkeista ja äänivallasta. Medivire Työterveyspalvelut Oy:stä, Sponda Oyj:stä ja Raha-paja Oy:stä voidaan luopua kokonaan, mutta viimeksi mainitusta vain sillä edellytyksellä, että ostajana on Suomen Pankki.

Valtiovarainministeriössä asetettiin kertomusvuonna sisäinen työryhmä tekemään ehdotusta omistajaohjauksen tehostamisesta. Työryhmä jätti ehdotuksensa kertomusvuoden kesäkuussa, ja ministeriön johtoryhmä hyväksyi esitetyt periaatteet. Johtoryhmä päätti myös omistajaohjaustehtävien uudelleen järjestämisestä 1.6.2000 lukien.

Opetusministeriön hallinnon alan alaisuudessa toimivissa valtionyhtiöissä CSC-Tieteellinen laskenta Oy:ssä ja FTP International Oy:ssä ei toteutettu kertomusvuonna rakennejärjestelyjä eikä tytärtai osakkuusyhtiöiden hankintoja tai myyntejä. Myöskään liiketoimintastrategioita ei muutettu.

Veikkaus Oy:n liikevaihdon kasvu lähes pysähtyi kertomusvuonna. Yhtiön tuotto asukasta kohden oli kertomusvuonna kansainvälistä huipputasoa, ja kilpailu rahapelimarkkinoilla kiristyi kansallisten rahapelijärjestäjien kesken. Myös laitton pelitarjonta oli kasvussa. Hallitus antoi eduskunnalle esityksen arpajaislaiksi ja eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 197/1999 vp) kertomusvuoden lopulla. Esitys perustui rahapeleissä aiemman kaltaiselle yksinoikeusjärjestelmälle, mikä toteutessaan takaa Veikkaus Oy:lle edelleen vahvan aseman. Lisäksi EY-tuomioistuimen kertomusvuonna tekemät ratkaisut mahdollistavat eurooppalaisen, yksinoikeuteen ja yleishyödyllisyyteen perustuvan rahapelitoiminnan jatkumisen. Opetusministeriö asetti selvitysmiehen kertomusvuoden kesällä selvittämään yhtiön johto-organisaation muutostarpeet. Kertomusvuoden joulukuussa yhtiön hallintoa uudistettiin valtion omistajapolitiikkaa koskevan, 15.9.1999 tehdyn valtioneuvoston periaatepäätöksen linjausten mukaisesti. Veikkaus Oy ei

tehnyt kertomusvuonna merkittäviä tytärtai osakkuusyhtiöiden hankintoja tai luovutuksia.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnon alan Avena Yhtiöt laajeni merkittävästi kertomusvuoden syksyllä sen ostettua Suomen Rehun liiketoiminnot Danisco/Cultor Oy:ltä. Yrityskauppa tehtiin perustetun uuden tytäryhtiön Suomen Rehu Oy:n, josta Avena omistaa 72 %, nimiin. Tytäryhtiön vähemmistöosakkaina ovat valtionyhtiö Kemira Agro Oy ja yhtiön toimiva johto. Avenakonsernin strategiaa on ministeriön mukaan työskennelty vastaamaan muuttunutta tilannetta ja konsernin vahvistunutta markkina-asemaa.

Liikenneministeriön hallinnon alan alaisten valtionyhtiöiden rahoitusrakenne oli kertomusvuonna terve ja niiden taseet olivat erittäin vahvoja ministeriön käsityksen mukaan. Ministeriö pitää myös yhtiöiden tulevaisuuden näkymiä hyvinä.

Finnair Oyj päätti vuoden 1998 lopulla liittyä maailmanlaajuiseen Oneworld-yhteistyöhön, ja yhtiöstä tuli allianssin jäsen kertomusvuoden syyskuussa. Yhtiön pääjohtaja vaihtui kertomusvuoden alussa. Yhtiö aloitti myös siirtymisen uuteen Airbus-kalustoon kertomusvuoden helmikuussa, kun ensimmäinen Airbus A231-kone aloitti reittiliikenteen. Huhtikuussa 1999 yhtiö myi omistamansa 40 % hotelli- ja ravintolatoimintaa harjoittavan Nordic Hotel Oy:n osakkeista. Kaupalla toteutettiin aiemmin tehty päätös luopua hotellitoiminnasta ja vapauttaa pääomaa lentokalustoinvestointeihin. Osana omistajapolitiikkaansa liikenneministeriö teetti kertomusvuonna investointipankki Credit Suisse First Bostonilla Finnairia koskevan strategisen arvion, jonka tavoitteena oli kasvattaa valtion omistuksen arvoa yhtiössä. Toimet liiketoiminnan kehittämiseksi ja omistuksen arvon lisäämiseksi on käynnistetty.

Kertomusvuosi oli yhtiötetyn Raskone Oy:n ensimmäinen tilikausi yhtiönä. Kausi oli liikenneministeriön mukaan hyvin positiivinen. VR-Yhtymä-konsernin autohuolto siirtyi liiketoimintakauppana Raskoneelle 1.4.1999, mikä tehosti hallinnon alan korjaamotoimintaa. VR-Yhtymän kustannussäästö järjestelystä on ministeriön mukaan ensimmäisenä vuonna n. 10 Mmk.

Sonera Oyj hankki kertomusvuoden tammikuussa 59 % osuuden Päämieskauppiaat Oy:stä, joka on itsenäisten matkapuhelinkauppiaiden yhteinen markkinointiyhtiö. Helmikuussa Sonera merkitsi AS Eesti Telekomin osakkeita 9 milj. eurolla ja vaihtoi myöhemmin omistamansa eräiden virolaisten yhtiöiden osakkeita ko. yhtiön osakkeisiin. Tämän jälkeen Sonera omisti 24,5 % Eesti Telekomin osakkeista. Heinäkuussa Sonera hankki hollantilaisen

internet-palvelutarjoajan MultiWeb B.V:n osakkeet ja päätti marraskuussa fuusioida ko. yhtiön tytäryhtiönsä Sonera Nederland B.V:hen vuoden 2000 alusta. Elokuussa Sonera hankki yli 20 % osuuden kanadalaisesta 742 Solutions Inc:stä. Syyskuussa Sonera teki kaupan yhdysvaltalaisen Powertel Inc:n 9,1 % osakeosuudesta. Yhtiön liikevaihto oli kertomusvuonna 283 milj. USD ja liike tappio 146 milj. USD. Marraskuussa Sonera teki 230 milj. USD lisäsjoituksen osakkuusyhtiönsä Aerialiin. Sonera aikoi myös tehdä v. 2000, Aerialin ja VoiceStreamin yhdistymisen yhteydessä, 500 milj. USD:n lisäsjoituksen VoiceStreamin osakkeisiin tietyin edellytyksin. Joulukuussa vietiin läpi Soneran turkkilaisen osakkuusyhtiön Turkcellin holding-yhtiöjärjestely, minkä jälkeen Sonera omisti holding-yhtiöstä 47,07 %. Loput Soneran omistamista Turkcellin osakkeista jäivät Soneran hollantilaisen holding-yhtiön omistukseen. Joulukuussa Kilpailuvirasto hyväksyi Soneran ja Talentum Oyj:n välisen yrityskaupan, jolla Sonera aikoi hankkia 37 % Talentumin tytäryhtiön WOW-verkkobrandit Oyj:n osakepääomasta. Sonera teki kertomusvuonna lisäksi useita pienehköjä sijoituksia uusmedia-alan yrityksiin ja lisäsjoituksia venture capital -rahastoihin. Samoin yhtiö järjesteli konsernirakennettaan eräin muin järjestelyin. Soneran rakentamis-, asennus- ja kunnossapitopalvelut yhtiöitettiin 1.7.1999 Primatel Oyj:ksi. Sonera yhtiöitti myös suljettujen radioverkkojen ja kiinteiden erillisverkkojen liiketoimintansa Suomen erillisverkot Oyj:ksi 1.10.1999 alkaen sekä matkaviestinnän tukiasemapaikkojen liiketoimintansa Unibase Oyj:ksi 1.11.1999 alkaen. Sonera otti käyttöön vuoden 2000 alusta uuden liiketoimintaorganisaation, jossa liiketoiminnat ryhmiteltiin kahteen pääalueeseen. Tämän jälkeen emoyhtiö Sonera Oyj:n liiketoiminta koostuu pääosin matkaviestinnästä ja mediaviestinnästä.

Suomen Autokatsastus Oy yhtiöitti kertomusvuonna kuljettajantutkintojen vastaanoton tytäryhtiö Ajovarma Oy:n liiketoiminnaksi. Tämä sai kertomusvuonna n. 60 % osuuden maamme kuljettajantutkinnoista.

Suomen Posti-konsernin ja Leonia Oyj:n yhteistyön lopettamisesta päätettiin kertomusvuoden syksyllä, minkä seurauksena konttorityö loppuu n. 1 500 henkilöltä vuoden 2000 loppuun mennessä. Euroopan unioni harkitsi kertomusvuonna kilpailun avaamista osoitteellisessa kirjeliikenteessä. Toimilupakysymysten odotettiin ratkeavan vuoden 2000 aikana. Posti osti 5 % osuuden sähköisten palvelujen varmenneyhtiö Certall Finland Oy:stä kertomusvuoden syksyllä. Lokakuussa 1999 Postin tytäryhtiö Nordic Printmail osti yksityisen Atkos

Oy:n suoramainonnan liiketoiminnan ja otti vuoden 2000 alusta käyttöön uuden nimen Atkos Printmail Oy:n. Posti omisti yhtiöstä edelleen 49 %. Kertomusvuoden keväällä Posti päätti lopettaa Vi-roon ja Latviaan suoramainonnan logistisia palveluita tarjonneen Hansapost Oy:n toiminnan. Posti myös yhtiöitti kertomusvuonna lajittelukeskusten väliset runkokuljetukset ja osan aluekuljetuksista Kelpo Kuljetus Fi Oy:öön. Kertomusvuoden lopulla Posti sopi kuljetusyhteistyön aloittamisesta ASG European Road Transport Oy:n kanssa, ja yhteistyö alkoi vuoden 2000 alusta. Postin pääkaupunkiseudun kuljetuspalvelut yhtiöitettiin kertomusvuoden keväällä toimintansa aloittaneeseen tytäryhtiöön, Etelä-Suomen Kuljetuspalvelut Oy:öön, ja siivouspalvelut SPS Siivouspalvelut Oy:öön. Lisäksi Posti uusi kaikki kirjelaatikkonsa kertomusvuoden loppuun mennessä.

Liikenneministeriö käynnisti kertomusvuoden syksyllä Suomen Posti -konsernin liiketoimintojen ja strategioiden läpikäynnin omistajastrategisen selvityksen muodossa. Selvityksen tekijöiksi kiinnitettiin yksityinen investointipankki ja konsultti-yhtiö. Selvityksen ensimmäinen vaihe valmistui vuoden 2000 helmikuussa.

VR-Yhtymä Oy allekirjoitti kertomusvuoden huhtikuussa sopimuksen juna- ja asemaravintola-toimintaa harjoittavan tytäryhtiönsä AVECRA Oy:n osakkeiden 40 % vähemmistöosuuden myynnistä sveitsiläiselle Rail Gourmetille, joka kuuluu Swis-sair-konserniin. Joulukuussa kotkalaisen liikenne-yhtiö Onni Vilkas Oy:n osakekanta siirtyi VR-Yhtymä-konsernin tytäryhtiökonserni Pohjolan Liikenne Oy:hyn kuuluvan Etelä-Pohjolan Liikenne Oy:n omistukseen. Pohjolan Liikenne-konsernissa tehtiin lisäksi eräitä sisäisiä järjestelyjä, joiden seurauksena emoyhtiö ei harjoita enää varsinaista liiketoimintaa. Kertomusvuoden lopussa tehtiin päätös VR-Yhtymän konepajaliiketoiminnan uudelleenjärjestelystä, jonka mukaan yhtiön Turun ja Kuopion konepajat lakkautetaan vuoteen 2003 mennessä.

Yleisradio Oy:n jakelutekniikka siirtyi kertomusvuoden alusta tytäryhtiö Digita Oy:n hoidettavaksi 1 137 Mmk:n kauppahinnalla. Kertomusvuoden aikana Digita Oy:lle hyväksyttiin uusi liiketoimintasuunnitelma.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan alaisten valtionyhtiöiden merkittävimmät omistus- ja organisaatiomuutokset olivat kertomusvuonna seuraavat.

Valtioneuvoston talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi 18.1.2000 kauppa- ja teollisuusministeriön kertomusvuonna valmisteleman esi-

tyksen pohjalta Altia Group Oy:tä koskevan omistajastrategisen suunnitelman, jonka mukaan yhtiölle pyritään hankkimaan strateginen vähemmistöomistaja ja yhteistyökumppani, jonka omistus yhtiössä voi olla enintään kolmannes. Konsernin hallitus päätti vuoden 2000 tammikuun alussa Finlandia Vodka -tuotemerkin liiketoiminnan yhtiöittämisestä. Uudesta yhtiöstä tulee konsernin tytäryhtiö Primalco Oy:n ja Havistra Oy:n rinnalle.

Fortum-konsernin merkittävimmät osakeinvestoinnit kohdistuivat sähköliiketoimintaan. Suurimmat osakehankinnat olivat: Espoon Sähkö Oyj (87 milj. euroa), Länsivoima Oyj (39 milj. euroa), Koillis-Pohjan sähkö Oy (21 milj. euroa), Lahden lämpövoima Oy (91 milj. euroa) ja Lidingö Energi AB, Ruotsi (34 milj. euroa). Fortum myi kertomusvuoden toukokuussa EY:n komission edellyttämän vähintään 50 % omistusosuuden tytäryhtiö Gasumin osakkeista. Kaupan jälkeen Fortum omisti neljänneksen Gasumin osakkeista. Kertomusvuoden elokuussa Fortum myi Enermet Oy:n liiketoiminnan Industri Kapital -pääomarahastolle. Samalla Fortum hankki 30 % osakeomistuksen perustusta Enermet Group Oy:stä. Lokakuussa Fortum myi neljä säiliöalustaan, jotka vuokrattiin takaisin yhtiön varustamon käyttöön. Konsernin kemian liiketoiminta yhtiöitettiin kertomusvuoden helmikuussa Neste Chemicals Oy:ksi, joka myytiin marraskuussa Industri Kapitalille. Lisäksi Fortum myi kertomusvuonna mm. omistamiaan pörssiosakkeita ja huippukuormituksen aikana käytettäviä kaasuturbiineja. Kertomusvuoden lopulla Fortum ja ruotsalainen Birka Energi AB perustivat uuden yhtiön, Svensk Naturgas AB:n tutkimaan Tukholman alueen maakaasumarkkinoita. Syyskuussa Fortum osti saksalaisen energiayhtiö Elektrizitätswerk GmbH:n koko osakekannan. Vuoden 2000 tammikuussa Fortum ja valtion osakkuusyhtiö Stora Enso Oy solmivat esisopimuksen, jonka mukaan Fortum ostaa Stora Enson tehtaiden ulkopuolisen voimaomaisuuden Pohjolan Voima Oy:n osakkeita lukuun ottamatta.

Kemijoki Oy myi kertomusvuoden elokuussa omistamansa Länsivoima Oyj:n osakkeet. Yhtiö pani vireille Vuotoksen tekojärven ja voimalaitoksen rakentamista sekä vesistön säännöstelyä koskevan hakemuksen v. 1992, ja Pohjois-Suomen vesioikeuden yhtiölle pääosin myönteinen ratkaisu saatiin vuoden 2000 alkupuolella. Vaasan hallinto-oikeus kumosi töiden aloittamisluvan 19.4.2000. Korkein hallinto-oikeus kumosi 14.6.2000 valtioneuvoston Natura-päätöksen mm. Kemihaaran soiden osalta ja palautti asian valtioneuvostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Kemira-konsernin hallitus päätti kertomusvuonna yhtiön kilpailukyvyyn ja kannattavuuden parantamiseksi uudistaa liiketoimintastrategiaa siten, että konserni keskittyy kasvunäkymiltään lupaaville ja taloudellisista heilahteluista vähemmän riippuville aloille. Uusien ydinliiketoimintojen ulkopuolisille aloille yhtiö etsii yhteistyö- tai omistusjärjestelyjä. Ne etenivät pitkälle Kemira Pigmentsin kohdalla, jonka Yhdysvaltojen ja Hollannin tehtaiden myynnistä kirjoitettiin kauppasopimukset. Tikkurila CPS:ää koskevien suunnitelmien odotettiin toteutuvan v. 2000. Yhtiö lopetti kertomusvuonna Hollannin Pernissä NKP-lannoitetuotannon, ja vuoden 2000 kesällä oli tarkoitus sulkea myös fosforihappo-, rikkihappo- ja MAP/DAP-lannoitetuotanto. Järjestelyjen johdosta Kemira Agro kirjasi kertomusvuonna yhteensä 39 milj. euron kertaluonteiset kustannukset. Vuoden 2000 odotettiin tuovan yhtiön kannalta suuria muutoksia yhtiön suunniteltua luopuvansa merkittävästä osasta aiempia ydinliiketoimintojaan. Yhtiön liikevaihto voi luopumisten seurauksena pienentyä enimmillään kolmannekseen aiemmasta.

Patria Industries Oyj osti kertomusvuoden maaliskuussa Suomen valtiolta 49,9 % Patria Finavitec Oy:n osakkeista ja sai tytäryhtiönsä kokonaan omistukseensa. Patria Finavitec -liiketoimintaryhmään perustettiin Support-liiketoiminta, johon ositettiin kertomusvuoden maaliskuussa Ruotsin johtava helikopterihuolto-yhtiö Patria Ostermans Aero AB. Nokia Telecommunications Oy:n kehittämien puolustuselektronikkajärjestelmien ja -laitteiden tuoteoikeudet siirtyivät kertomusvuoden tammikuussa Patria Vammas Oy:lle. Patria Industries Oyj ja ruotsalainen Hägglunds Vehicle AB perustivat kertomusvuoden huhtikuussa tasa-osuuksin omistetun yhteisyrityksen Patria Hägglunds Oy:n. Patria Vammas osti joulukuussa ruotsalaisen Airport Equipment Company AB:n koko osakekannan. Yhtiö on yksi maailman johtavista lentokenttien kitanmittauslaitteiden valmistajista.

Eduskunta myönsi kertomusvuonna valtioneuvostolle valtuudet laskea valtion omistusosuus Patria Industries Oyj:ssä 50,1 %:iin. Kauppa- ja teollisuusministeriö käynnisti vuoden 2000 tammikuussa prosessin, jonka tavoitteena oli hankkia Patria Industries Oyj:lle yksi tai useampi strateginen omistaja ja yhteistyökumppani tarjouskilpailulla.

Vapo Oy osti kertomusvuoden joulukuussa hollantilaisen nv VAM:in 50 % osuuden yhteisyritys VAM Vapo Wastech Ltd Oy:stä ja omistaa yhtiön koko osakekannan. Vuoden 2000 alusta Vapokonserniin kuuluivat myös ruotsalainen Råsjö Torv AB ja sen tytäryhtiöt Svenska Torv AB, Hasselfors

Garden AB, Mellansvenska Biobränsle AB ja edelleen sen tytäryhtiöt Sandviken Avesta Torv AB ja Mebio Torvprodukter AB. Hasselfors Garden AB myytiin myöhemmin Kekkilä-konsernille. Vapo-konserniin kuuluva Vapo Timber Oy perusti kertomusvuonna yhdessä Anaika Timber Oy:n kanssa sahatavaraa jalostavan Anaika Components Ltd Oy -nimisen yhtiön.

Finnvera-konsernin täysimittainen toiminta alkoi kertomusvuoden alusta. Konserniin kuuluivat täysin omistetut tytäryhtiöt Spikera Oy (lyhytaikaiset pääomasijoitukset), Matkailunkehitys Nordia Oy (pääomasijoitustoiminta), kolme toimitilapalveluyritystä ja Tietolaki Oy (juridiset yrityspalvelut) sekä 12 osakkuusyhtiötä. Valtion tukemien vienti- ja alusluottojen korontasausyhtiö Fide Oy:n osakkeet valtio luovutti Finnveralle apportina kertomusvuoden alussa. Finnveran osakkuusyhtiö (33 %:n omistusosuus), luokitusyhtiö VFS-Yhtiö Oy (Fennorating), perustettiin kertomusvuoden maaliskuussa ja sen toiminta alkoi syyskuussa. Kertomusvuoden elokuussa Finnvera myi kaksi kolmasosaa Matkailunkehitys Nordia Oy:n osakkeista Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitralle. Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n osakekannasta siirrettiin viidennes apportina Finnveralle kertomusvuoden marraskuussa.

Valtiontakuu keskuksen vuoden 1998 lopussa voimassa olleet takuu- ja takausvastuut jäivät kauppa- ja teollisuusministeriön hallintaan siirtyneen Valtiontakuurahaston vastuulle. Tämän nk. vanhan vastuukannan (18,3 mrd. mk per 31.12.1998) hoitamisesta ministeriö ja Finnvera solmivat kertomusvuonna sopimuksen, jonka nojalla rahasto maksaa Finnveralle hallinnointipalkkiota.

Finnvera ja Omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal solmivat talouspoliittisen ministerivaliokunnan suosi-

tuksen pohjalta kertomusvuoden joulukuussa esisopimuksen, jonka mukaan osa Arsenalin asiakas- saamisista myydään Finnveralle. Kauppahinta määräytyi vuoden 2000 maaliskuussa valmistuneen asiakaskohtaisen tarkastelun perusteella. Finnveralle arvioitiin siirtyvän vajaan 600 pkt-yrityksen luotto- ja takauskanta, nimellisarvoltaan n. 1 mrd. mk.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan alainen uusi Alko Oy harjoittaa pelkästään alkoholi- juomien vähittäiskauppaa. Kertomusvuosi oli yhtiön ensimmäinen toiminta- ja tilivuosi sen aloitettua toimintansa 4.1.1999 Alko-Yhtiöt-konsernin purkaututtua. Tällöin konserni jaettiin kolmeen osaan: Alkon Kauppa Oy, Altia Group Oy ja Arctia Invest Oy. Alkon Kauppa Oy jäi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle, Altia Group Oy siirrettiin kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle ja Arctia Invest Oy valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Arctia Invest Oy tytäryhtiöineen liitettiin kertomusvuonna Kapiteeli Oy:hyn. Alkon Kauppa Oy oli purkautumisen ja yhtiöiden uudelleenjaon yhteydessä syntynyt osakeyhtiölain mukainen tekninen emoyhtiö tytäryhtiö Alko Oy:lle. Rakenne oli keinotekoinen, mistä syystä Alkon Kauppa Oy:n ja Alko Oy:n kesken suoritettiin tytäryhtiöfuusio 31.12.1999. Uuden yhtiön nimi muutettiin perinnesyistä samalla Alko Oy:ksi. Yhtiö myi ravintolatuk- kumyyntiä harjoittaneen tytäryhtiönsä, Vistalco Oy:n, yksityiselle Oy Marli Group Ab:lle kertomus- vuoden marraskuussa. Alko Oy:n organisaatioon kuuluu myös itsenäisesti toimiva Alkoholitarkas- tuslaboratorio.

Kertomusvuonna varsinaista tuotanto- tai rahoitustoimintaa harjoittaneiden valtionyhtiöiden liike- vaihto ja henkilöstö muutoksineen olivat seuraavat:

Yhtiö (konserni)	Liikevaihto		Muutos		Henkilöstö		Muutos	
	1999	1998			1999	1998		
	Mmk		Mmk	%	Henkeä		Henkeä	%
Alko Oy	2 306	—	—	—	1 625	—	—	—
Altia Group -konserni	1 301	—	—	—	900	—	—	—
Avena-konserni ¹	573	903	—330	—37	132	130	2	2
CSC-Tieteellinen laskenta Oy	55	48	7	15	81	72	9	13
Edita-konserni	752	456	296	65	1 260	851	409	48
Finnair-konserni ²	8 883	8 058	825	10	11 264	10 706	558	5
Finntech Finnish Technology Ltd Oy	33	31	2	6	34	34	0	0
Finnvera-konserni	910	—	—	—	400	—	—	—
Forelia Oy	18	17	1	6	73	69	4	6
Fortum-konserni	48 945	50 501	—1 556	—3	17 461	19 003	—1 542	—8
FTP International Oy	22	22	0	0	36	43	—7	—16
Inspecta Oy ³	50	41	9	22	147	151	—4	—3
Kapiteeli-konserni	278	—	—	—	45	—	—	—
Kauppatalo Hansel Oy ²	780	694	86	12	101	118	—17	—14
Kemijoki-konserni	246	300	—54	—18	410	421	—11	—3
Kemira-konserni	15 020	14 345	675	5	10 743	10 785	—42	—0
Leonia-konserni	8 716	10 184	—1 468	—14	4 599	5 027	—428	—9
Medivire Työterveyspalvelut -konserni	193	178	15	8	500	425	75	—18
Patria Industries -konserni	1 147	1 057	90	9	2 127	2 209	—82	—4
Rahapaja Oy	201	150	51	34	64	63	1	2
Raskone Oy	134	—	—	—	286	—	—	—
Santapark Oy	8	4	4	100	53	64	—11	—17
Solidium-konserni	1 230	255	975	282	0	0	0	0
Sonera-konserni	10 994	9 648	1 346	14	9 270	8 609	661	8
Sponda-konserni	445	343	102	29	32	29	3	10
Suomen Autokatsastus Oy	295	303	—8	—3	1 003	989	14	1
Suomen Lentoasemapaalvelut Oy	14	12	2	17	76	72	4	6
Suomen Posti -konserni	6 028	5 965	63	1	26 907	26 448	459	2
Suomen Teollisuussijoitus -konserni	709 ⁴	686 ⁴	23	3	5	6	—1	—17
Teollisen yhteistyön rahasto Oy	828 ⁴	782 ⁴	46	6	27	28	—1	—4
Tietokarhu Oy	106	81	25	31	198	174	24	14
Vapo-konserni	1 981	1 879	102	5	1 162	1 152	10	1
Veikkaus Oy	6 002	5 985	17	0	346	335	11	3
VPU Pukutehdas -konserni	54	57	—3	—4	245	263	—18	—7
VR-Yhtymä-konserni	6 773	6 753	20	0	16 075	16 487	—412	—2
Yleisradio-konserni	2 059	1 990	69	3	4 378	4 638	—260	—6
Yrityspankki Skop -konserni	94	203	—109	—54	47	70	—23	—33

¹ Tilikaudet 1.7.1997—30.6.1998 ja 1.7.1998—30.6.1999.

² Tilikaudet 1.4.1997—31.3.1998 ja 1.4.1998—31.3.1999.

³ Tilikausi 1.11.1998—31.12.1999.

⁴ Sijoitettu pääoma per 31.12.

Valtion ja valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden väliset rahoitussuhteet

Valtionyhtiöt maksoivat valtiolle kertomusvuonna osinkoja edellisen tilikauden tuloksistaan yhteensä n. 1 679 Mmk, mikä oli vajaat 800 Mmk vähemmän kuin vuotta aiemmin. Suurimmat osingot maksoivat Fortum-konserni (444 Mmk), Sonera-konserni (281 Mmk), Leonia-konserni (230 Mmk), Alko Oy (185 Mmk), VR-Yhtymä-konserni (130 Mmk) ja Kemira-konserni (117 Mmk). Valtionyhtiöiden valtiolle maksamat osingot olivat 6,8 % valtion niihin sijoittaman osakepääoman nimellisarvosta, joka kertomusvuoden lopussa oli n. 22 623 Mmk (n. 24 739 Mmk v. 1998).

Valtio sijoitti yhtiöihinsä kertomusvuonna uutta nimellismääräistä pääomaa 1 710 Mmk, josta suurin osa (1 661 Mmk) apportoitiin. Finanssipääomaa sijoitettiin vain Finnvera Oy:hin (49 Mmk). Valtion nimellismääräinen sijoitus yhtiöihinsä pieneni tästä huolimatta kertomusvuonna yli 2 mrd. mk:lla, mikä aiheutui useista rakenteellisista omistus- ja yhtiöittämisjärjestelyistä kertomusvuoden aikana.

Valtionyhtiöt maksoivat kertomusvuonna valtiolle korkoja yhteensä 23 Mmk ja kuoletuksia 188 Mmk. Keskikorkoksi muodostui n. 2 %. Uutta lainapääomaa valtio myönsi yhtiöilleen runsaat 602 Mmk, josta Kapiteeli Oy:n osuus oli 600 Mmk. Valtion lainakanta yhtiöilleen oli kertomusvuoden

lopussa yhteensä 1 185 Mmk. Ilman Kapiteelin osuutta kesrikorko lainakannasta olisi ollut n. 4 %.

Valtion ja valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden keskinäiset rahoitussuhteet olivat kertomusvuonna kokonaisuudessaan seuraavat:

Yhtiö (konserni)	Valtion saamat			Valtion suorittamat		Valtion rahoitus	
	Osingot	Korot	Kuuletukset	Uudet osake-pääomat	Uudet lainat	Osake-pääoma	Laina-pääoma
	1 000 mk						
Alko Oy	185 000	—	—	100 000 ¹	—	100 000	—
Altia Group -konserni	—	—	—	359 600 ¹	—	359 600	—
Avena-konserni	8 000	—	—	—	450	100 000	450
CSC-Tieteellinen laskenta Oy	—	—	—	—	—	1 000	—
Edita-konserni	8 100	—	—	—	—	30 000	—
Finnair-konserni	74 266	—	—	—	—	247 553	—
Finntech Finnish Technology Ltd Oy	—	8	300	—	182	600	870
Finnvera-konserni	—	5 281	89 440	49 412	—	1 107 000	220 440
Forelia Oy	—	—	—	—	—	—	—
Fortum-konserni	444 172	139	2 517	—	504	11 830 961	17 348
FTP International Oy	—	—	—	—	—	5 250	—
Inspecta Oy	—	—	—	—	—	6 000	—
Kapiteeli-konserni	—	—	—	1 120 790 ¹	600 000	1 630 790	600 000
Kauppatalo Hansel Oy	3 000	—	—	—	—	72 025	—
Kemijoki-konserni	2 046	—	—	—	—	163 649	—
Kemira-konserni	116 882	20	2 141	—	—	687 539	1 999
Leonia-konserni	230 000	15 086	73 680	—	—	1 284 270	257 680
Medivire Työterveyspalvelut -konserni	500	425	1 333	—	—	4 600	8 000
Patria Industries -konserni	9 692	43	5 250	80 000 ¹	350	177 600	2 495
Rahapaja Oy	10 000	—	—	—	—	16 000	—
Raskone Oy	—	—	—	—	—	6 000	—
Santapark Oy	—	—	—	—	—	8 280	—
Solidium-konserni	—	—	—	—	—	50 000	—
Sonera-konserni	281 000	—	—	—	—	1 038 975	—
Sponda-konserni	39 042	—	—	—	—	193 448	—
Suomen Autokatsastus Oy	—	494	3 214	—	—	73 000	6 964
Suomen Lentoasemapaalvelut Oy	—	—	—	—	—	—	—
Suomen Posti -konserni	63 000	—	—	—	—	400 000	—
Suomen Teollisuussijoitus -konserni	5 929	—	—	—	—	121 000	—
Teollisen yhteistyön rahasto Oy	—	1 330	9 409	—	—	306 800	63 181
Tietokarhu Oy	1 028	—	—	—	—	200	—
Vapo-konserni	75 000	16	186	—	700	300 000	2 376
Veikkaus Oy	—	—	—	—	—	1 000	—
VPU Pukutehdas -konserni	—	175	556	—	—	35 000	3 055
VR-Yhtymä-konserni	130 000	—	—	—	—	2 200 000	—
Yleisradio-konserni	—	—	—	—	—	46 831	—
Yrityspankki SKOP -konserni	—	—	—	—	—	—	—
Yhteensä	1 686 657	23 017	188 026	1 709 802	602 186	22 622 971	1 184 858

¹ Apportti.

Valtionyhtiöt toimivat kertomusvuonna pääosin voitollisesti. Niiden yhteenlaskettu tulos rahoituserien jälkeen oli 9,6 mrd. mk. Yleisradio-konsernin tulos oli tappiollinen toisena vuonna peräkkäin. Yhtiöiden kannattavuus vaihteli tuntuvasti eri syistä, ja kannattavuudeltaan heikkoja vaikkakin voitollisen tuloksen esittäneitä olivat mm. Finnvera-konserni, Patria Industries -konserni ja selvitystilassa ollut Yrityspankki Skop-konserni. Valtiontilintarkastajat kehottavat ao. hallinnonaloja kiinnittämään huomiota alaistensa valtionyhtiöiden tappiollisuuteen tai heikkoon kannattavuuteen ja ryhtymään tarvittaessa toimiin tilanteen korjaamiseksi.

Valtiontilintarkastajat huomauttavat myös, että valtion osakesalkku saattaa sisältää huomattavan riskipitoisia sijoituksia ja että nämä riskikeskittymät tulisi selvittää. Riskejä tulisi vähentää joko ko. yritysten toimin-

tastrategioita tarkistamalla tai luopumalla erityisen riskipitoisista omistuksista.

Valtionyhtiöt maksoivat kertomusvuonna osinkoja valtiolle vuoden 1998 tuloksistaan runsaat 1,5 mrd. mk, minkä lisäksi Veikkaus Oy tuloutti valtiolle lähes 2,2 mrd. mk asetetun luovutustavoitteen mukaisesti. Kertomusvuonna valtiolle maksetut osingot olivat vajaat 800 Mmk edellisvuotisia pienemmät. Valtiontilintarkastajat viittaavat vuoden 1998 kertomuksessaan esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan valtion omistajaedun kannalta mahdollisimman suuri osinkovirta on tarpeen ja jopa välttämätönkin. Valtionyhtiöitä hallinnoivien ministeriöiden tulee valtion omistajaedun valvojina huolehtia siitä, että valtionyhtiöt maksavat riittävät osingot pääomistajalleen.

Valtionyhtiöiden yksityistämistulot ja niiden käyttö

Valtion saamat tulot 1990-luvulla

Vuosina 1991—99 valtion omaisuuden myynnistä kertyi valtiovarainministeriön mukaan tuloja yhteensä runsaat 40 750 Mmk. Osakkeiden myynneistä saadut tulot olivat 39 794 Mmk. Sonera Oy:n osakkeiden myynnistä kertyneet tulot muodostivat tästä noin kaksi kolmasosaa.

Valtion omaisuuden myyntitulot v. 1991—99 olivat seuraavat:

Vuosi	Osakkeiden myynnit	Muun omaisuuden myynnit	Yhteensä
			Mmk
1991	145	37	182
1992	—	27	27
1993	185	53	238
1994	522	85	607
1995	1 343	27	1 370
1996	3 857	131	3 988
1997	1 600	124	1 724
1998	11 146	337	11 483
1999	20 996	135	21 131

Valtion muun omaisuuden kuin osakkeiden myynnistä kertyi v. 1991—99 yhteensä 956 Mmk. Tulot kertyivät pääosin valtion maaomaisuuden ja rakennusvarallisuuden myynneistä.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimineiden valtionyhtiöiden osakkeiden myynneistä kertyi tuloja seuraavasti:

Vuosi		Tulot, Mmk
1993	Kulinaariravintolat Oy:n myynti	185
1995	VTKK-yhtymän myynti	184 ¹
1998	Sponda Oy:n osakkeiden myynti	688
1999	Engel Oy:n osakkeiden myynti	383,8

¹ Lisäksi kauppahinnasta, joka oli 484 Mmk, suoritettiin 300 Mmk Tietotehdas Oy:n osakkeina.

Osakkeiden myynneistä saatavien tulojen budjetoinnissa noudatettiin vuoteen 1998 saakka bruttobudjetointia. Vuonna 1998 valtion talousarviolain 3 a §:n 1 momenttiin lisättiin osakkeiden myyntitulojen nettobudjetoinnin salliva 4. kohta (960/1998), jonka mukaan osakkeiden myynnistä kertyvät tulot sekä myyntiin liittyvät myyntipalkkiot ja valtion ostajan puolesta vastattavaksi ottamat maksuvelvoitteet voidaan nettouttaa. Nettobudjetointia noudatettiin Sponda Oy:n ja Engel Oy:n osakkeiden myynneissä.

Sponda Oy:n osakeannin nettomyyntitulot valtiolle olivat yhteensä 688 030 105 mk, myyntikulut yhteensä 25 824 282 mk ja varainsiirtoverot yhteensä 11 008 481 mk. Yleisömyynneissä valtio sitoutui lisäksi enintään 447 131 osakkeen siirtämiseen 3.6.1999 niille, jotka olivat oikeutettuja ns. bonusosakkeeseen. Bonusosakkeista toteutunut

kulu oli kertomusvuonna 7 237 371 mk, mikä kirjattiin valtion kirjanpitolautakunnan lausunnon mukaisesti tasearvon alennuksena kertomusvuoden kirjanpidossa.

Engel Oy:n myyntihinta oli 390 000 000 mk, mistä valtio maksoi varainsiirtoverona 6 240 000 mk. Valtion talousarvioon tuloutui kertomusvuonna 383 760 000 mk.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan sen hallinnonalan alaisten valtionyhtiöiden osakkeiden myynneistä valtiolle saadut nettotulot olivat 1990-luvulla yhteensä 11 398 Mmk. Kaikista valtion osakemyynneistä valtio on saanut nettotuloja, kun huomioon otetaan Sonera Oyj:n kansainvälinen osakemyynti vuoden 2000 helmikuussa, n. 51 200 Mmk. Tästä em. Soneran osakemyynnin nettotulo oli n. 11 868 Mmk. Liikenneministeriön mukaan valtion nettotulot Sonera Oyj:n osakkeiden myynnistä, em. myynti mukaan lukien, ovat yhteensä n. 40 mrd. mk.

Tulojen käyttö

Valtiovarainministeriön mukaan valtion budjetoinnissa sovelletaan yleiskatteellisuutta ja ns. nonafektaatioperiaatetta, jonka mukaan tuloja ja menoja ei kytketä talousarviossa toisiinsa. Osakkeiden myyntitulojen lisääntyessä hallitus on kuitenkin finanssipolitiikassaan ottanut ne tietoisesti huomioon. Pääosa omaisuuden myynnistä kertyneistä tuloista on viime vuosina käytetty lisävelanottotarpeen vähentämiseen pienentämällä budjettien alijäämäisyyttä. Vasta kertomusvuonna omaisuuden myynnistä saatavia tuloja on voitu käyttää myös valtionvelan takaisinmaksuun.

Valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan 6.9.1996 tekemällä päätöksellä osoitettiin valtion omaisuuden myyntituloja tutkimus- ja kehitystyön rahoitustason nostamiseen. Päätös merkitsi 1,5 mrd. mk:n tasokorotusta vuoden 1997 varsinaisen talousarvion tutkimus- ja kehitysmäärärahoihin verrattuna. Päätöksen jälkeen v. 1996—99 yksityistämistuloilla on rahoitettu tutkimus- ja kehitystyön lisäpanostuksia yhteensä n. 3 mrd. mk:n verran.

Tutkimus- ja kehitystyöhön käytetyt menot kasvoivat v. 1991—99 julkisella sektorilla 4 374 Mmk:sta 6 862 Mmk:aan. Yrityssektorilla vastaavat menot kasvoivat samalla ajanjaksolla 5 798 Mmk:sta 15 472 Mmk:aan. Näiden menojen yhteenlaskettu osuus Suomen bruttokansantuotteesta kasvoi vastaavasti 2,0 %:sta 3,1 %:iin. Julkisen sektorin osuus ko. menoista pieneni kuitenkin vuoden 1991 43,0 %:sta kertomusvuoden 30,7 %:iin.

Kertomusvuoden toisessa lisätalousarviossa päätettiin käyttää valtion omaisuuden myynnistä saatavista tuloista 250 Mmk Suomen Teollisuussi-

joitus Oy:n toimintaedellytysten vahvistamiseen. Seuraavan neljän vuoden aikana valtion tutkimusrahoituksen säilyttämiseksi kertomusvuoden tasolla tarvitaan omaisuuden myyntituloja valtiovarainministeriön arvion mukaan yhteensä 6 mrd. mk vuosien 2000—2003 talousarvioissa.

Kertomusvuonna nimitetyn Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa on kolme keskeistä finanssipolitiikan mitoitukseen liittyvää linjausta. Lisäksi yksi linjaus koskee valtion omaisuuden myynnistä saatavia tuloja. Sen mukaan valtion omaisuuden myynnistä saatavat tulot ohjataan ensisijaisesti valtiovelan lyhentämiseen, tutkimus- ja kehitystyön saavutetun menotason turvaamiseen sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy:n toimintaedellytysten vahvistamiseen.

Valtioneuvosto teki toukokuussa 2000 periaatepäätöksen valtion omaisuuden myynnistä v. 2000—2003 saatavien tulojen käytöstä. Sen mukaan valtaosa valtion omaisuudesta saatavista myyntituloista suunnataan valtionvelan lyhentämiseen. Samassa yhteydessä hallitus totesi, että valtion velkaantuneisuutta seurattaessa tarkastellaan laskennallista velkatasoa, josta on poistettu hallituskaudella kertyneiden omaisuuden myyntitulojen vaikutus.

Periaatepäätöksen mukaan valtion omaisuuden myynti ei vaikuta suoraan valtion nettovarallisuuteen, ja myyntitulojen kääntöpuolena valtio menettää omaisuuteen liittyvät tulevat tuotot ja sen tulevat realisointimahdollisuudet. Omaisuuden myynnillä ei ole myöskään suoraa vaikutusta kansantalouden tilinpidon mukaiseen valtiontalouden ali- tai ylijäämään. Jos myyntituloilla rahoitetaan talousarvion siirto-, investointi- tai kulutusmenoja tai mahdollisia veronkevennyksiä, tämä näkyy kansantalouden tilinpidon mukaisena valtiontalouden alijäämän kasvuna tai ylijäämän supistumisena. Jos myyntituloja käytetään sen sijaan valtionvelan lyhentämiseen, tällä ei ole välitöntä vaikutusta valtiontalouden kansantalouden tilinpidon mukaiseen ali- tai ylijäämään, jonka seurantaan talous- ja rahaliitossa harjoitettava julkistalouksien kestävyysvalvonta perustuu. Pidemmällä aikavälillä velan supistuminen merkitsee pienempiä korkomenoja ja kasvavaa valtiontaloudellista liikkumatilaa.

Valtiolla on valtiovarainministeriön mukaan edelleen runsaasti omaisuutta, joka valtioneuvoston kertomusvuonna tekemän, valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaan olisi myytävissä. Konkreettisia myyntipäätöksiä ei ministeriön mukaan juuri ollut vuoden 2000 alkupuolella minkään yrityksen osakkeiden kohdalla, vaikka eduskunnan myöntämiä myyntivaltuuksia ja myyntisuunnitelmia olikin runsaasti.

Hallitusohjelman sanamuoto jättää valtiovarainministeriön mielestä avoimeksi sen, mihin muihin tarkoituksiin valtion omaisuuden myynnistä saatavia tuloja tulisi käyttää. Omaisuuden myyntitulot ovat kertaluonteisia. Luopuessaan omaisuudesta valtio luopuu samanaikaisesti sekä pääomasta että sen tuotosta. Velkojen lyhentäminen on yksi tapa käyttää omaisuuden myynnistä saatavia tuloja, koska silloin valtion nettovarallisuusasema ei lyhyellä aikavälillä muutu: sekä varat että velat vähenevät. Sen sijaan pitkällä aikavälillä valtiontalouden tasapaino voi tästä syystä muuttua riippuen siitä, tuottaako potentiaalisesti myytävissä oleva omaisuus enemmän tai vähemmän valtion omistamana pääomana kuin velan kuoleduksesta aiheutuvana korkeimonojen vähenemisenä.

Kauppa- ja teollisuusministeriön, jonka hallinnonalan alaisuuteen kuuluu Suomen Teollisuussijoitus Oy, mukaan hallitustasolla on päätetty, että ko. yhtiön sijoitustoiminnan edellytyksiä vahvistetaan yhteensä 1 mrd. mk:lla v. 1999–2002. Tästä toteutui kertomusvuonna 250 Mmk. Ministeriö pitää tärkeänä valtion osakemyyntitulojen käyttöä monipuoliseen osaamiseen perustuvan elinkeinorakenteen edelleen vahvistamiseen ja laajentamiseen.

Liikenneministeriön mukaan Sonera Oyj:n osakkeiden myyntituloja ei ole talousarviolainsäädännön mukaisesti sidottu käyttötarkoitukseltaan myyntien yhteydessä, vaan saadut tulot on tulotettu valtiolle yleiskatteellisesti. Erillisten lisätalousarviopäätösten perusteella myyntitulot on lähes kokonaisuudessaan osoitettu valtion velan lyhen-nyksiin.

Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen aikana aloitettiin valtiovarainministeriön mukaan valtion omaisuuden myynnistä saatavien tulojen kohdentaminen valtion velan lyhentämisen lisäksi tulevaisuuden talouskasvua parantaviin investointeihin ja henkiseen pääomaan tutkimus- ja kehityspanostuksen muodossa. Seuranneissa hallitusneuvotte- luissa sovittiin, että julkisen tutkimus- ja kehityspanostuksen tasoa arvioidaan uudelleen nykyisen hallituskauden puolivälissä. Hallitus valmisteli vuoden 2000 alkupuolella lisätalousarvioesitykseen liittyen ns. tulevaisuuspakettia, jonka rahoittamiseen oli tarkoitus käyttää valtion omaisuuden myynneistä saatavia tuloja ja jossa hallitus omalta osaltaan aikoi päättää näiden varojen kohdentami- sesta.

Valtiontilintarkastajien aiemmat kannanotot

Valtiontilintarkastajat ovat useissa viime vuosien kertomuksissaan ottaneet kantaa valtion osake- ja muun omaisuuden myyntiin ja näin valtiolle tulevien varojen käyttöön samoin kuin valtion talousarvion tasapainottamiseen tai ylijäämäistämiseen ilman ko. myyntituloja.

Vuodelta 1995 antamassaan kertomuksessa valtiontilintarkastajat totesivat mm., että valtionyhtiöt ovat valtiolle tuloa tuottavaa omaisuutta, jonka markkina-arvo on huomattavan suuri. Tästä syystä valtiontilintarkastajat eivät pitäneet perusteltuna, että valtio myisi huomattavan paljon tuottavaa varallisuuttaan valtiontalouden alijäämän katteeksi, vaan valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentaminen tulisi toteuttaa harkiten ja pitkäjänteisesti ja kehittää sen tuottamien tulojen avulla kotimaista sijoitus- ja tuotantotoimintaa.

Vuodelta 1996 antamassaan kertomuksessa valtiontilintarkastajat huomauttivat mm., että valtion omistamien teollisuus- ja muiden tuloa tuottavien osakkeiden myyminen yksinomaan tai pääosin valtiontalouden yleisen alijäämän kattamiseksi olisi pitkän päälle kestäväntöntä politiikkaa. Puhtaasti valtiontaloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna valtion omistamien osakkeiden myynti olisi kannattavaa vain siinä tapauksessa, että näin vapautuvat pääomat voitaisiin sijoittaa uudelleen tavalla, joka pitkällä ajalla tuottaa enemmän, kuin mitä ao. pääomat tuottaisivat valtionyhtiöiden osakepääomina. Tästä ei oltu valtiontilintarkastajien mielestä esitetty täsmällisiin laskelmiin perustuvia vertailevia arvioita. Siten valtion omistamien osakkeiden myynnin valtiontaloudellinen kannattavuus oli jäänyt avoimeksi. Valtiontilintarkastajat vaativat ao. vastuuviranomaisia esittämään perustellut ja täsmälliset arviot ko. osakemyyntien valtiontaloudellisesta kannattavuudesta.

Vuodelta 1997 antamassaan kertomuksessa valtiontilintarkastajat huomauttivat edelleen mm., että vähintäänkin pääosa valtionyhtiöiden omistusjärjestelyjen tuotosta tulisi suunnata teollisuutta ja muutakin elinkeinotoimintaa kehittäviin tarkoituksiin. Näiden varojen käyttö yksinomaan tai suurimalta osin valtiontalouden yleisen alijäämän kattamiseen olisi valtiontilintarkastajien mielestä ajan myötä kestäväntön suuntaus. Valtiontalous tulisi jo periaatteessa tasapainottaa muulla tavoin kuin valtion tuloa tuottavaa varallisuutta realisoimalla.

Valtion osake- ja muun varallisuuden realisoinnista kertyi tuloja valtion talousarvioihin viime vuosikymmenellä runsaat 40 mrd. mk. Tuloja on kertynyt senkin jälkeen lähes 12 mrd. mk, ja niitä kertynee, eduskunnan myöntämät luovutusvaltuudet huomioon ottaen, huomattavasti vielä jatkossakin. Valtiontilintarkastajat katsovat, että ko. suuruusluokkaa olevien, vaikkakin periaatteessa satunnaisten, tulojen käyttö edellyttää perusteellista harkintaa niin hallitus- kuin eduskuntatasollakin.

Valtion talousarvion tulojen yleiskatteellisuusperiaate estää muodollisesti a.o. tulojen sitomisen tai osoittamisen tiettyyn käyttötarkoitukseen. Näitä tuloja ei valtiontilintarkastajien mielestä voida siten muodollisesti tarkastellen käyttää jonkin määrätyn määrärahan kattamiseen. Asiallisesti ottaen on kuitenkin mahdollista, että valtion talousarviossa olevia määrärahoja korotetaan valtion omaisuuden myynnistä saatavia tuloja vastaavasti yli sen tason, jonka talousarvion säännönmukaiset tulot muutoin sallisivat. Korottaminen voidaan tehdä joko arvioitujen tai toteutuneiden realisointitulojen perusteella. Valtiontilintarkastajien mielestä ei ole sinänsä estettä sille, että a.o. tuloja vastaavasti lisätään määrärahoja, esim. valtionvelan lyhennyksiin, tutkimus- ja kehitystyön edistämiseen tai muihin perustelluiksi katsottuihin tarkoituksiin. Viime kädessä kyseessä on tarkoituksenmukaisuusharkinta.

Valtiontilintarkastajat ovat kuitenkin aiemmin useasti huomauttaneet, että valtiontalous olisi kyettävä tasapainottamaan ilman sanottuja satunnaisuusluonteisia tuloja. Periaatteessa tämä koskee myös valtion talousarvion ylijäämäistämistä omaisuuden myyntituloilla valtion nettorahoitusaseman muuttamiseksi, joko sen alijäämäisyyden pienentämiseksi tai ylijäämäisyyden lisäämiseksi.

Valtiontilintarkastajat toteavat, että valtion tuloa tuottavan omaisuuden myynti ja samanaikainen vastaava nettovelan vähentäminen tai nettosaatavan li-

sääminen ei muuta periaatteessa valtion nettovarallisuusasemaa lyhyellä aikavälillä, koska vähentyneen nettovelan vastapainona on aiempaa pienempi varallisuus. Omaisuuden realisointi valtion velan pienentämistarkoituksessa on valtiontaloudellisesti kannattavaa ja perusteltua pitkällä aikavälillä vain, mikäli velan korkokustannusten vähenemisenä saatava hyöty on suurempi kuin myytyä omaisuutta vastaavan pääoman tuotto. Tähän vaikuttavat useat eri seikat, mm. eri omaisuuserien odotettu tai toteutuva tuotto ja markkinatilanteesta riippuva omaisuuden markkinahinta. Valtiontilintarkastajat huomauttavat, että heidän aiemmin esittämästään vaatimuksesta huolimatta talousarvion valmistelusta vastaavat viranomaiset eivät ole esittäneet perusteltuja arvioita ko. hyödyistä eduskunnan budjettia koskevan päätöksenteon perustaksi.

Valtion nettorahoitusasema muuttui kertomusvuonna myönteiseen suuntaan ja valtionvelan bruttokansantuoteosuus pieneni. Valtiontilintarkastajien mielestä tätä suuntausta olisi kyettävä lähivuosina jatkamaan ilman valtion tuloa tuottavan omaisuuden myymistäkin.

Valtiontilintarkastajat toteavat, että sikäli kuin valtion omaisuutta lähivuosina realisoidaan, olisi perusteltua rahoittaa ko. tuloja vastaavasti valtion määrärahoihin sellaista tuotantoa lisäävää ja työllisyyttä tukevaa toimintaa, joka vahvistaisi pitkällä aikavälillä valtion tavanomaista tulopohjaa ja vähentäisi mm. työttömyydestä aiheutuvia menopaineita. Vaikka valtiolla ilmeisesti on edelleen senkaltaista tuotannolliseen tai rahoitustoimintaan liittyvää osakeomistusta, josta saataisi olla perusteltua luopua julkisen ja yksityisen sektorin keskinäisen työnjaon kehittämiseksi ja josta eduskunta on antanut valtuudet luopua, niin valtiontilintarkastajien mielestä ko. omaisuuden realisoinnissa tulee edetä pitkäjänteisesti ja harkitusti ottamalla huomioon mm. rakenteellisesti valtiontaloudelliset sekä omaisuuden tuottoon ja kulloiseenkin markkinatilanteeseen liittyvät näkökohdat.

Fortum Oyj

Yhtiön perustaminen ja listautuminen

Kauppa- ja teollisuusministeriö käynnisti kesäkuussa 1997 strategisen selvityksen valtion omistuksesta IVO Oy:ssä ja Neste Oy:ssä. Selvityksen perusteella ministeriö ehdotti uuden energiakonsernin perustamista IVO:n ja Nesteen kilpailukykyä vahvistamiseksi Pohjoismaiden ja Euroopan ener-

giamarkkinoilla, jotka olivat nopeasti avautumassa kilpailulle. Hallituksen talouspoliittinen ministeriövaliokunta hyväksyi uuden energiakonsernin perustamisen joulukuussa 1997. Tavoitteeksi asetettiin yhtiöiden omistuksen siirtäminen uuteen holding-yhtiöön ja sen pikainen listautuminen pörssiin. Uusi holdingyhtiö IVO-Neste Oy muodostettiin 7.2.1998.

IVO ja Neste olivat energiakonserneja, joilla oli laajaa energia-alan liiketoimintaa Pohjoismaissa ja eräissä muissakin maissa eri puolilla maailmaa. Suomen valtiolla oli ennen yhdistämistä 95,6 %:n omistusosuus IVOsta. Neste oli pörssi-yhtiö, jonka osakkeista valtio omisti 83,17 %.

Eduskunta hyväksyi IVO:n ja Nesteen liiketoimintojen yhdistämisen huhtikuussa 1998. Valtio vaihtoi samassa yhteydessä erän omistamiaan Nesteen osakkeita IVO-Neste-yhtymän osakkeisiin, ja 30.4.1998 yhtiö julkisti vaihto- ja lunastustarjouksen Nesteen vähemmistöosakkaille.

Suomen valtion omistamat Nesteen osakkeet siirtyivät IVO-Neste-yhtymälle vuoden 1998 kesäkuun alussa. Samanaikaisesti oli vaihto- ja lunastustarjouksen perusteella yli 95 % Nesteen vähemmistöosakkeiden osakkeista siirtynyt IVO-Neste-yhtymän omistukseen. EY:n komissio hyväksyi 2.6.1998 IVO:n ja Nesteen liiketoimintojen yhdistämisen Nesteen tytäryhtiön Gasum Oy:n omistusjärjestelyjä koskevin ehdoin.

Kesäkuun 1998 puolivälissä yhtiön nimi muutettiin Fortum Oyj:ksi, ja kuun lopussa Suomen valtion ja vähemmistöosakkaiden omistamat IVO:n osakkeet siirrettiin Fortumille. IVOsta ja Nesteestä oli näin tullut Fortumin tytäryhtiöitä. Loput Nesteen osakkeet lunastettiin elokuussa, josta lähtien Fortum omisti IVO:n ja Nesteen kokonaisuudessaan. Nesteen osake vedettiin pois Helsingin Arvopaperipörssistä syyskuun 1998 alussa.

Yhdistämisen tuloksena IVO ja Neste olivat holding-yhtiön kokonaan omistamia tytäryhtiöitä. Suomen valtio omisti 97,5 % yhtiön osakkeista ja Kela loput 2,5 %.

Valtio-omistajan keskeisenä tavoitteena Fortumin muodostamisessa oli yhtiön osakkeen julkinen noteeraus sekä laaja ja monipuolinen kotimainen ja kansainvälinen omistus pohja. Suomen valtio myi 24.11.1998 alkaneessa listautumisannissa Fortumin osakkeita kotimaisille ja kansainvälisille sijoittajille. Samassa yhteydessä Nesteen aiemmille osakkeenomistajille tarjottiin mahdollisuutta tulla Fortumin osakkeenomistajiksi. Samalla järjestettiin myös henkilöstöanti.

Yleisömyynnissä myytiin yhteensä 22 miljoonaa osaketta, suomalaisessa instituutiomyynnissä 34,7 miljoonaa osaketta ja kansainvälisessä instituutiomyynnissä 25 miljoonaa osaketta. Vaihtotarjoukseen osallistuneet merkitsivät 91,3 miljoonaa ja henkilöstö 2 miljoonaa osaketta.

Osakkeen lopullinen myyntihinta oli 32 mk. Henkilöstöannissa merkintähinta oli 10 % alempi. Yksityishenkilöt saivat kuuden kuukauden keskeytettömän omistuksen perusteella yhden bonus-

osakkeen kutakin ostamaansa 20 osaketta kohti. Listautumisannissa hankitut osakkeet oikeuttivat bonusosakkeita lukuun ottamatta täyteen osinkoon 1.1.1998 alkaneelta tilikaudelta.

Fortumin osake otettiin noteerattavaksi Helsingin Arvopaperipörssin päällyställe 18.12.1998. Listautumishinta oli sama kuin osakemyynnissä käytetty hinta. Valtion omistusosuus Fortumissa oli 31.12.1998 listautumisannin jälkeen 75,46 %. Fortumilla oli vuoden 1998 päättyessä yli 62 000 osakkeenomistajaa. Ulkomaisten omistajien osuus oli vajaat 5 % yhtiön osakkeista.

Lukuun ottamatta 14 ensimmäisen kaupankäyntipäivän kurssitasoja Fortumin osakkeen hinta on listautumisen jälkeen pysytellyt koko ajan alle listautumishinnan. Vuoden 2000 elokuun lopulla osakkeen ostonoteeraus oli n. 23 mk. Fortumin osakkeen kurssikehitys on kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan ollut pitkälti samankaltainen eurooppalaisten ja pohjoismaisten sähköyhtiöiden kurssikehityksen kanssa. Yhtiön johdon mukaan osakkeen kurssilaskuun ovat vaikuttaneet sijoittajien epäluottamus yhtiön strategiaan, yhtiön johtomallin uskottavuus (nk. kahden johtajan malli), yhtiön likviditeetti sekä se, että menestystä omalla liiketoimintakonseptilla ei ole toistaiseksi saavutettu.

Fuusion tavoitteet

Tavoitteena IVO:n ja Nesteen yhdistämisessä oli muodostaa niiden liiketoiminnoista Euroopan johtaviin energiayhtiöihin kuuluva kilpailukykyinen ja vahva konserni, jonka kotimarkkinana olisi Pohjois-Eurooppa. Muita tärkeitä markkina-alueita olisivat Euroopan muut alueet sekä useat muut markkina-alueet maailmanlaajuisesti. Tavoitteeksi asetettiin, että yhtiö olisi energia-alan kokonaisuosaaja kotimarkkinoillaan.

Ivo ja Neste hallitsivat koko energiaketjun tuotannosta siirtoon, jalostukseen, jakeluun ja kauppaan sekä uusien teknologioiden kehittämisen ja niiden hyödyntämisen. Molemmilla yhtiöillä oli kansainvälisiä yhteistyökumppaneita, jotka täydensivät niiden liiketoimintoja eri markkina- ja tuotealueilla. Korkealaatuinen tuote- ja palveluvalikoima perustui asiakkailta ja markkinoilta tuleviin vaatimuksiin. Fortumin tavoitteena oli jatkaa tältä pohjalta ja pyrkiä toimimaan liikennepolttoaine-, sähkö-, lämpö- ja kaasumarkkinoiden kehityksen edelläkävijänä.

IVO:n ja Nesteen menestys ja kasvu olivat paljolti perustuneet ympäristömyönteiseen toimintatapaan ja tuotevalikoimaan sekä kykyyn reagoida markkinoiden muuttuviin vaatimuksiin. Fuusion tavoitteet-

na oli parantaa uuden yhtiön kilpailukykyä riittäväällä kehityspanostuksella, rakenteita uudistamalla ja kehittämällä henkilöstön ammattitaitoa.

Fuusion tavoitteeksi asetettiin myös, että Fortumista tulisi laajan omistuspohjan omaava pörssi-yhtiö. Muita keskeisiä tavoitteita olivat yhtiön tasapainoinen kasvu, hyvä kannattavuus ja rahoitusrakenne, konsernin arvon kasvattaminen ja hyvä osinonmaksukyky.

Fortum Oyj:n johdon näkemyksen mukaan kahden laajan konsernin yhteensovittaminen on vaikeaa, eikä käytännön ongelmilta voi välttyä. Esimerkiksi henkilöstö- ja yleisen toimintapolitiikan yhteensovittaminen ovat väistämättä työtä vaativia ja aikaa vieviä toimia. Fuusiohyötyjen esiin saamisen vaativuus tarkoittaa, että ajallisesti on pitänyt varautua pitkäjänteiseen, usean vuoden kestävään kehitystyöhön. Yhtiön johdon mukaan fuusiotimet on toteutettu suunnitelmien mukaisesti ja tehokkaasti. Fuusiolla ei tavoiteltu varsinaisia synergiaetuja, joskin sisäisten palvelujen yhdistämisellä on saavutettu n. 100 Mmk:n vuotuinen kustannussäästö.

Yhtiön taloudellinen tilanne ja kehitysnäkymät

Fortum toimii pääsääntöisesti alueilla, joilla energiamarkkinat ovat kokonaan avatut tai ovat asteittain avautumassa. Yhtiön liiketoiminta keskittyy Pohjoismaihin, Itämeren alueelle ja pohjoiseen Keski-Eurooppaan.

Fortumin strateginen lähtökohta on kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan keskittyminen energiayhtiöksi. Tässä tarkoituksessa kertomusvuonna myytiin yhtiön kemianteollisuus ja enemmistöosuus Enermet Oy:ssä. Lisäksi myytiin 50 %:n omistusosuus Gasum Oy:stä Suomen valtiolle, Ruhrgas Energie Beteiligungs AG:lle ja suomalaiselle teollisuusyhteisliittymälle.

Fortumin pääliiketoiminnot ovat Öljy ja Kaasu, Sähkö ja Lämpö, Käyttö ja Ylläpito sekä Engineering. Yhtiön investointien maantieteellinen painopiste on Pohjoismaissa ja Saksassa. Myös muut Itämeren alueen kasvumahdollisuudet pyritään hyödyntämään. Investoinnit on tarkoitettu suunnata sähkön tuotantoon ja jakeluun sekä ympäristömyönteisiin liikennepolttoaineisiin ja muihin öljynjalostuksen erikoistuotteisiin.

Yhtiön Engineering-liiketoiminta suunnataan palvelemaan Öljy ja Kaasu- sekä Sähkö ja Lämpö-liiketoimintojen tarpeita. Öljyn ja kaasun etsinnässä ja tuotannossa painopistettä siirretään maakaasuun. Fortum pyrkii suuntautumaan kohti energian loppukäyttäjää. Liiketoimintarakenteiden kehittämiseksi Länsivoima Oyj:n ja Fortumin energia- ja sähkönjakeliiketoiminnot liitetään toisiinsa.

Fortum paransi tulostaan merkittävästi kertomusvuoden loppua kohden. Raakaöljyn hinta oli alkuvuonna alhainen, mutta kääntyi nousuun maaliskuussa. Åsgardin kentän tuotanto käynnistettiin raakaöljyn hinnan kohottua. Yhtiön kannattavuutta paransivat kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan sisäiset tehostamistoimet ja myydyistä omaisuuseristä saadut myyntivoitot. Konsernin kannattavuus heikkeni vuoden 2000 ensimmäisen vuosineljänneksen aikana, mutta yhtiön johto arvioi jatkuvan liiketoiminnan kannattavuuden muodostuvan v. 2000 edellisvuotista paremmaksi.

Konsernin tärkeimmät yritysostot v. 1997–99 olivat seuraavat:

- Gullspång Kraft AB:n, Ruotsi, ostaminen kokonaan v. 1997–98. Kauppahinta oli yhteensä 592 milj. euroa v. 1997 ja 92 milj. euroa v. 1998.

- Kemijoki Oy:n osakkeiden hankinta yhteensä 264 milj. eurolla v. 1997. Fortumin omistusosuus Kemijoki Oy:n vesivoimaosakkeista kasvoi 42,8 %:sta 61,6 %:iin ja osakepääomasta 16,1 %:sta 16,9 %:iin.

- Omistusosuuden nostaminen Tuusulanjärven Energia Oy:ssä 30 %:sta 100 %:iin v. 1998. Kauppahinta oli 46 milj. euroa.

- Omistusosuuden nostaminen Lahden Lämpövoima Oy:ssä 50 %:sta 90 %:iin helmikuussa 1999. Kauppahinta oli 85 milj. euroa.

- Helmikuussa 1999 Fortumin tytäryhtiö Länsivoima Oyj hankki omistukseensa 28 % Espoon Sähkö Oyj:n osakkeista. Kauppahinta oli 87 milj. euroa.

- Omistusosuuden nostaminen Koillis-Pohjan Sähkö Oy:ssä 25 %:sta 99 %:iin v. 1998–99. Kauppahinta oli 14 milj. euroa v. 1998 ja 21 milj. euroa v. 1999.

- Fortumin kokonaan omistama Gullspång Kraft AB ja Tukholman kaupungin kokonaan omistama Stockholm Energi AB yhdistyivät Birka Energiksi syyskuussa 1998 tehtyjen omistusjärjestelyjen seurauksena. Fortum ja Tukholman kaupunki omistavat molemmat Birka Energi AB:n osakkeista 50 %.

- Vuoden 2000 tammikuussa Fortum osti kokonaan saksalaisen Elektrizitätswerk Wesenthal GmbH:n. Kauppahinta oli 390 milj. euroa.

Fortumille myönnettiin vuoden 2000 huhtikuussa 25 %:n osuudet kahdelta uudelta Norjanmeren valtausalueelta, jotka sijaitsevat Åsgard-kentän lähellä Haltenbankenin alueella. Samoin huhtikuussa Fortum ja Stora Enso Oyj solmivat sopimuksen, jonka mukaan Fortum hankkii Stora Ensolta yhteensä 1 511 megawatin ja 6,7 terawattitunnin vuosituotantoa vastaavan voimalaitoskapasiteetin.

Kapasiteetista valtaosa on Ruotsissa. Kaupan arvo oli 14,2 mrd. SEK (n. 1,7 mrd. euroa). Fortum sopi lisäksi Stora Enson kanssa sähköntoimituksista Ruotsissa sijaitseville Stora Enson tehtaille. Sopimusten volyymi on yli 2 terawattituntia vuodessa seuraavan kolmen vuoden ajan.

Länsivoima Oyj:n sulautumisesta Fortumiin päätettiin yhtiöiden hallituksissa helmikuussa 2000. Huhtikuussa ao. yhtiökokoukset hyväksyivät sulautumissuunnitelman. Sulautumisen suunniteltu voimaantulopäivä oli 30.9.2000.

Vuoden 2000 alkupuolella Fortum-konsernin tärkeimmät käynnissä olevat ja päätetyt investoinnit olivat:

— Norjassa sijaitsevan Åsgard-kentän öljy- ja kaasuntuotannon kehittäminen. Hankkeen kokonaisinvestointi on n. 7 700 milj. euroa, josta Fortumin osuus on 7 %. Öljyntuotanto kentällä alkoi kertomusvuoden toukokuussa, ja kaasutuotannon suunniteltiin alkavan vuoden 2000 lopussa.

— Grangemouthin, Iso-Britannia, CHP-laitoksen rakentaminen. Hankkeen kokonaisinvestointi on n. 160 milj. euroa, josta Fortumin osuus on 75 %. Laitoksen oli määrä valmistua v. 2000.

— Edenberryn, Irlanti, turvevoimalaitoksen rakentaminen. Fortumin kokonaan rahoittaman hankkeen kokonaisinvestointi on n. 113 milj. euroa. Laitoksen oli määrä valmistua vuoden 2000 lopulla.

— Burghausen, Saksa, CHP-laitoksen rakentaminen. Fortumin kokonaan rahoittaman hankkeen kokonaisinvestointi on n. 69 milj. euroa. Laitoksen on määrä valmistua v. 2001.

— Laem Chabangin, Thaimaa, CHP-laitoksen rakentaminen. Fortumin kokonaan rahoittaman hankkeen kokonaisinvestointi on n. 73 milj. euroa. Laitoksen on määrä valmistua v. 2001.

Yhtiön hallinnon, rakenteen ja johtamisen kehittäminen

Yhtiön johtamisesta vastaavat hallitus ja pääjohtaja, jotka toimivat hallintoneuvoston valvonnassa. Hallintoneuvostossa tulee olla 10—20 jäsentä, jotka valitaan yhtiökokouksessa vuodeksi kerrallaan. Myös neljällä henkilöstöryhmien edustajalla on oikeus osallistua hallintoneuvoston kokouksiin. Hallintoneuvosto vastaa yhtiön johdon valvonnan lisäksi siitä, että liiketoiminnassa noudetaan hyviä liiketoimintaperiaatteita ja yhtiöjärjestyä. Hallintoneuvosto käsittelee hallituksen ehdotuksesta asiat, jotka koskevat yhtiön toiminnan huomattavaa supistamista tai laajentamista taikka organisaation olennaista muuttamista. Hallintoneuvosto päättää yhtiön hallituksen jäsenmäärän

ja valitsee sen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenet sekä nimittää pääjohtajan hallituksen esityksestä. Hallintoneuvosto antaa lausunnon yhtiön tilinpäätöksestä, konsernitilinpäätöksestä ja tilintarkastajien kertomuksesta sekä hallituksen esityksistä laskea liikkeeseen uusia osakkeita, vaihtovelkakirjoja tai tehtäessä sulautumis- tai kautumissopimuksia.

Hallitus vastaa yhtiön johtamisesta. Se päättää yhtiön keskeisistä strategisista ja toimintaa koskevista ohjeista ja valvoo niiden noudattamista, hyväksyy yhtiön organisaatorakenteen ja nimittää konsernin johtoryhmän jäsenet. Hallituksessa on 5—7 jäsentä, jotka hallintoneuvosto valitsee yhden vuoden toimikaudeksi.

Yhtiön toimitusjohtajana toimiva pääjohtaja vastaa yhtiön operatiivisesta johtamisesta apunaan nelijäseninen konsernin johtoryhmä, joka toimii pääjohtajan päätöksentekofoorumina kaikissa konsernia koskevista asioissa.

Fortum-konsernin johtamismallia on kehitetty yhtiön muodostamisen jälkeen holding-yhtiöstä divisioonamallin kautta yksikkömalliin. Johtamismallin ja -rakenteen kehittäminen on yhtiöjohtajan mukaan seurannut johdonmukaisesti fuusion perustarkoituksesta. Uusi organisaatio ja johtamisjärjestelmä vuoden 2000 alusta mahdollistavat aiempaa matalampana konsernin toiminnan edelleen tehostamisen. Liiketoimintapohjaisesta organisaatiosta siirryttiin yksikkö-malliin, joka koostuu konsernijohdosta ja 31 yksiköstä. Yksikkömallin sektorit ovat Öljy ja Kaasu, Sähkö ja Lämpö, Engineering ja Service (käyttö- ja kunnossapito).

Konsernin johtoryhmän puheenjohtaja on yhtiön pääjohtaja ja jäsenet ovat pääsektoreiden (Öljy ja Kaasu sekä Sähkö ja Lämpö) sektorijohtajat ja talousjohtaja.

Engineering- ja Service -sektoria koskevat pääjohtajan päätökset tehdään ao. sektorihallituksissa, joissa pääjohtaja toimii puheenjohtajana. Liiketoimintarakennetta kutsutaan epäsymmetriseksi sektoreiden erilaisen aseman vuoksi.

Fortumin liiketoimintarakennetta on yhtiön johdon mukaan asteittain uudistettu ja selkeytetty niin, että yhtiö muodostaa rakenteellisesti yhtenäisen konsernin, jolla on yksi yhteinen johto. Yksikkömalli on mahdollistanut liiketoimintavastuiden hajauttamisen. Mallin toimivuutta joudutaan testaamaan haastavissa markkinaoloissa.

Yhtiön johtoa on pidetty jossain määrin toimimattomana, koska yhtiön pääjohtajan ja hallituksen päätoimisen puheenjohtajan keskinäinen työnjako ja roolit ovat pitkään olleet selkiintymättömät. Lisäksi yhtiön pääjohtaja erotettiin vuoden 2000 maa-

liskuussa. Edelleen kahden erityyppisen yrityskulttuurin (Neste, IVO), joista toinen perustui keskitettyyn ja toinen hajautettuun organisaatioon, yhdistä-

minen yhdeksi hyvin toimivaksi yrityskulttuuriksi ja -organisaatioksi on ollut työlästä.

Fortum Oyj:n muodostamisen yhteydessä fuusiolle asetettuja tavoitteita ei ole valtiontilintarkastajien mielestä ainakaan toistaiseksi saavutettu. Yhtiön osakkeen markkina-arvo on jäänyt verrattain matalaksi, minkä seurauksena valtion omistajaetu ei ole kasvanut toivotulla tavalla. Yhtiön markkina-arvon kehitys heijastaa sen uudistamista ja kehittämistä kohtaan pääomamarkkinoilla tunnettua epäluottamusta.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että kahden varsin erilaisen yrityskulttuurin ja johtamismallin yhdistämiseen perustunut fuusio on ainakin osittain epäonnistunut. Fuusion välittömät synergiaedut ovat yhtiön toiminnan laajuuteen nähden jääneet vähäisiksi. Uuden

yhtiön liiketoimintastrategian, organisaation ja johtamistavan kehittäminen markkinoiden luottamuksen hankkimiseksi on vähintäänkin viivästynyt. Tämän seurauksena myös yhtiön toiminnan tulos ja kannattavuus ovat parantuneet odotuksia heikommin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tulee valtiontilintarkastajien mielestä valvoa valtion omistajaetua Fortum Oyj:n kohdalla aiempaa tehokkaammin ja ryhtyä tarvittaessa toimiin, joilla pääomistajan ja pääomamarkkinoiden luottamusta yhtiön johtoon, organisaatioon, liiketoimintaedellytyksiin ja tulevaisuuden tuotto-odotuksiin voidaan lisätä.

Valtiontilintarkastajien rahoittama tutkimustoiminta

Valtiontilintarkastajat käynnistivät v. 1999 viisi tutkimushanketta. Näihin hankkeisiin oli käytettävissä 500 000 mk:n suuruinen tutkimusmääräraha. Tutkimustuloksia on käytetty soveltuvin osin hyväksi parlamentaarisen valvonnan kehittämisessä ja suunnittelussa sekä valtiontilintarkastajain kertomuksen valmistelussa. Valtiontilintarkastajat eivät ole ottaneet tutkimustuloksiin tai tutkijoiden tekemiin johtopäätöksiin kantaa. Seuraavassa esitetään tiivistelmä tutkimushankkeittain kertomusvuonna valmistuneiden tutkimusten tuloksista bibliografisine tietoineen. Lisäksi raportoidaan yksi vuoden 2000 määrärahoilla tehty selvitys ministeriöiden arviointitoiminnasta.

Kuntien laskennallista valtionosuusjärjestelmää koskevien tutkimusten, selvitysten ja arviointien kirjallisuuskatsaus

Professori Veli Karhu, Tampereen yliopisto

Aki Viitasaari, Veli Karhu (1999). Kuntien laskennallista valtionosuusjärjestelmää koskevien tutkimusten, selvitysten ja arviointien kirjallisuuskatsaus. Kunnallistieteiden laitos. Kunnallistalous. Moniste.

Selvityksessä on tarkasteltu kuntien laskennallista valtionosuusjärjestelmää koskevia tutkimuksia ja selvityksiä 1990-luvulta. Tiivistelmissä on kuvattu tutkimusten tavoitteita, näkökulmia, rakenteellista sisältöä ja tutkimustuloksia. Erityisesti on pyritty selostamaan laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään liittyvät arvioinnit ja kannanotot. Päähuomio on kiinnitetty vuonna 1997 voimaan tulleeseen valtionosuusjärjestelmää käsitteleviin, suomenkielisiin tutkimuksiin. Aineiston hankkimisessa on käytetty Tampereen yliopiston kirjaston tietopalvelua ja Suomen Kuntaliiton tietokannoista tilattua tiedonhakua. Tutkimusaineistoa voidaan pitää lukumääräisesti yllättävän runsaana (47 julkaisua). Kartoituksen aineistona olevat tutkimukset, selvi-

tykset, arvioinnit ja esittelyt ovat hyvin eri tyyppisiä ja palvelevat erilaisia tietotarpeita. Julkaisu ei ole keskenään vertailtavissa eikä tarkoitus ole ollut asettaa niitä tärkeysjärjestykseen. Tavoitteena on ollut antaa kokonaiskuva kuntien laskennalliseen valtionosuusjärjestelmästäan kohdistetusta tutkimuspanostuksesta.

Vuoden 1993 valtionosuusuudistusta koskeva ex ante- ja ex post -tutkimus on kohdistunut tasapuolisesti valtionosuusjärjestelmän kriteerien osuuden ja tasapuolisuuden sekä responsiivisuuden tarkasteluun, kun taas vuosien 1996–97 uudistuksen kohdalla tutkimus näyttää keskittyneen kriteerien osuvuuteen ja tasapuolisuuteen. Näyttää ilmeiseltä, että jatkossa tarvitsemme lisää tutkimus- ja selvitystyötä molempien toimivuuskomponenttien osalta, jotta valtionosuusjärjestelmä saataisiin entistä paremmin reagoimaan kuntien toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Näin kriteerien ajallinen osuvuus parantuisi ja vakauttaisi omalta osaltaan kuntien tulopohjakehitystä, mikä vuorostaan helpottaisi kuntien perustoimintojen, peruspalvelujen, järjestämisen edellytyksiä tasapuolisesti maamme eri osissa.

Valtionosuuskriteerit ja palvelutuotannon kustannustekijät

Professori Veli Karhu, Tampereen yliopisto

Veli Karhu, Pasi Rentola, Aki Viitasaari (2000). Valtionosuuskriteerit ja palvelutuotannon kustannustekijät. Tutkimus opetus-toimen ja sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmän toimivuudesta. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/2000.

Opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmän rakennetta kuvaavan ja toimivuutta arvioivan tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, kuinka hyvin nykyinen valtionosuusjärjestelmä

ja valtionosuuksien jakokriteerit huomioivat palveluiden tuotantokustannusten erot. Varsinkin opetustoimen rahoitusjärjestelmää koskevaa tutkimustyötä on maassamme tehty yllättävän vähän. Valtionosuusjärjestelmien rakennetta on kuvattu tekemällä "syväluotaus" neljän esimerkkikunnan numeerisiin valtionosuuslaskelmiin. Esimerkkikunnissa on selvitetty laskennalliset valtionosuudet ja näiden määrätymisperusteet vuodelta 1998. Tämän jälkeen on selvitetty kuntien toteutuneet kustannukset ja arvioitu, kuinka hyvin valtionosuuskriteerit huomioivat kuntien välilliset kustannuserot.

Esimerkkikunniksi valittiin Kajaani, Kerava, Petäjävesi ja Sievi. Kunnat valittiin siten, että ne poikkeavat muuttovoiton ja -tappion lisäksi myös muiden rakenteellisten tekijöiden kuten työttömyyden, väestö- ja elinkeinorakenteen ja näiden viime aikaisen kehityksen osalta. Näin kuntaparien Kajaani-Kerava ja Petäjävesi-Sievi kunnallisten palveluiden järjestämisen olosuhteet ja kustannusrakenne poikkeavat toisistaan huomattavasti. Tarkemman analyysin kohteeksi valittiin perusopetus ja lasten päivähoito. Näiden osalta on tarkasteltu palveluiden järjestämistä ja kustannusrakenteita sekä arvioitu valtionosuusjärjestelmän kriteerien kykyä tunnistaa olosuhde- ja tarvetekijöistä aiheutuneet palveluiden tuotantokustannuserot. Nykyisen valtionosuusjärjestelmän keskeisimpiä tavoitteita ovat sellainen läpinäkyvyys ja yksinkertaisuus, että yksittäinen kunta voisi itse tarkistaa saamansa valtionosuudet. Tämän tutkimuksen tulosten mukaan näin ei kuitenkaan ole asianlaista, varsinkaan opetustoimen kohdalla.

Valtionosuusjärjestelmän toimivuuden tutkimista vaikeuttavat osaltaan lukuisat mm. kuntien taloudelliseen kehitykseen vaikuttavat tekijät. Yksi tällainen tekijä on muuttoliike, joka vaikuttaa kunnan taloudellisen tilanteen kehitykseen sekä kustannustasoon vaikuttavana tekijänä että tulopuolella verotulojen ja valtionosuuksien määrään. Kuntien taloudellisen toimintaympäristön eriytyvä kehitys on asettanut tasausjärjestelmälle sekä kuntien taloudellisen kehityksen tasajana että kustannuksia aiheuttavien tekijöiden huomioijana ylimäärisiä vaatimuksia, joita se ei ole kaikilta osin kyennyt täyttämään.

Opetustoimen valtionosuuksien määrätymisperusteita voidaan pitää järjestelmän vaikeaselkoisimpana osana. Määrätymisperusteet ovat niin monimutkaisia, että yksittäisten kriteerien markkamääraisten vaikutusten selvittäminen vaatii jo laskennan suorittamiseen tarvittavan aineiston suhteen ylimitoitettuja vaatimuksia. Myöskään asiaa koskevien lainsäädäntö- ja niiden valmisteluasia-

kirjojen perusteella opetustoimen valtionosuuksia ei voida laskea. Näin ollen voimassaolevan järjestelmän tavoitteeksi asetettu vaatimus sellaisesta yksinkertaisuudesta, että jokainen kunta voisi itse tarkistaa saamansa valtionosuudet, ei ainakaan opetustoimen kohdalla ole toteutunut.

Perusopetuksen valtionosuuskriteereiden tunnistavuuden osalta esimerkkikuntien valtionosuuden määrätymisperusteet ja yksikköhintojen porrastusperusteet ovat pääasiassa oikean suuntaiset. Valtionosuudet määrättyvät oikeanmääräisesti silloin, kun yksikköhinnat eivät poikkea keskimääräisestä. Sen sijaan porrastusperusteiden riittävydessä voidaan nähdä tiettyjä ongelmakohtia. Tunnusluvun mukaisen yksikköhinnan, jonka painoarvo lopulliseen yksikköhintaan on 40 %, korotusperusteena oleva pienten koulujen perusteella saatava korotus ei kaikissa tapauksissa ole riittävä.

Esimerkiksi Petäjäveden kohdalla, jossa koulujen lukumäärä on muutenkin alhainen ja kunnan asukastiheys varsin harva, on kunnan ylläpidettävä oppilasmäärältään kahta erittäin pientä ala-asteen koulua, joissa oppilaskohtaiset kustannukset ovat huomattavasti laskennallisia kustannuksia korkeammat. Pitkien etäisyyksien vuoksi koulujen lakkauttaminen aiheuttaisi sen, että jo nyt korkealla olevat kuljetuskustannukset entisestään kasvaisivat. Pienten koulujen perusteella saatavan korotuksen riittävyys on sitä suurempi ongelma, mitä pienempi koulu on kysymyksessä. Porrastusperusteiden vaikutusten oikeanmääräisyys on ongelma myös tilanteessa, jossa koko kunnan perusopetuksessa olevien oppilaiden lukumäärä on varsin alhainen ja kun kunta on asukastiheydeltään harva. Ne aiheuttavat yhdessä sen, että mahdollisuudet tehostaa resurssien käyttöä ovat rajalliset. Myös oppilasmäärältään pienen yläasteen kustannustaso on huomattavasti keskimääräistä korkeampi, mikä ongelma havaittiin erityisesti Petäjäveden kohdalla.

Erityis- ja vammaisoppilaiden perusteella määrättyvien porrastusperusteiden riittävyys arviointi on tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella hankalaa, koska erityisoppilaiden opetuksesta aiheutuneista kustannuksista ei ollut yksityiskohtaista tietoa. Porrastusperusteiden riittävyys on ongelmallista erityisesti silloin, kun ylläpitäjän kouluissa olevien erityisoppilaiden lukumäärä on alhainen ja opetusryhmät pieniä. Myös ylläpitäjäkokoisuus on yhteydessä erityisopetuksen järjestämiseen. Jos erityisoppilaiden laskennalliset kustannukset ovat toteutuneita kustannuksia alhaisemmat ja kunnan kouluissa on oppilaita muista kunnista, joutuu kunta osaltaan kustantamaan myös näiden oppilaiden erityisopetuksen keskimääräistä kor-

keammat kustannukset. Tutkimuksen esimerkkikunnista Kajaanissa on kyseinen tilanne.

Asukastiheyden mukaisen yksikköhinnan, jolla on 60 %:n painoarvo lopulliseen yksikköhintaan, vaikutukset kohdistuvat varsin suurpiirteisesti olosuhteiltaan ja kustannustekijöiltään erilaisiin kuntiin. Esimerkiksi Kajaanissa ja Keravalla asukastiheyden mukainen yksikköhinta on saman suuruinen, mutta toteutuneet oppilaskohtaiset kustannukset olivat Kajaanissa lähes 4 000 markkaa korkeammat. On huomionarvoista, että asukastiheyden mukainen yksikköhinta on tarkoitettu huomioimaan erityisesti kuljetus- ja majoitusoppilaista aiheutuneita kustannuksia, jotka vuonna 1998 olivat Kajaanissa 548 ja Keravalla 70 markkaa per oppilas. Sen perusteella asukastiheyden mukaisen yksikköhinnan riittävyys saattaa olla ongelmallista Kajaanin tyyppisessä kunnassa, joka on pinta-alaltaan laaja, mutta jonka asukastiheys on kuitenkin suhteellisen korkea.

Tutkimuksen esimerkkikuntien perusteella merkittävä kustannustason vaikuttava tekijä on ylläpitäjäkohtaisen oppilasmäärän kehitys, jolla on selkeä vaikutus meno- ja tulopuolelle. Erityisesti oppilasmäärän vähentyessä palvelurakenteita ei ole pystytty purkamaan samassa mitassa, mikä on johtanut yksikköhintojen kasvuun ja samalla oppilasta kohti määräytyvät valtionosuudet ovat vähentyneet. Myös oppilasmäärän lisääntymisellä on vaikutusta kustannustason kehitykseen. Tutkimuksen esimerkkikunnista Keravan ja Sievin oppilasmäärä on viime vuosina kasvanut. Näiden kuntien yksikkökustannustason kehityksen perusteella voidaan todeta, että kohtuullinen oppilasmäärän lisääntyminen silloin, kun kunnassa on käyttämätöntä kapasiteettia ja kun ei tarvita merkittäviä uusia investointeja, on kunnallistaloudellisilta vaikutuksiltaan positiivinen, koska lisääntymisen rajakustannukset voivat olla jopa oppilaskohtaisia yksikköhintoja alhaisemmat.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien määräytymisperusteet ovat kohtalaisen selkeät ja yksinkertaiset, jolloin järjestelmälle asetettu tavoite yksinkertaisuudesta toteutuu varsin hyvin. Yksittäisen kunnan on kohtuullisella vaivannäöllä mahdollista tarkistaa saamansa valtionosuudet. Valtionosuuksien määräytymisen perusteena olevat tiedot on myös mahdollista saada yleisistä tilastoista, joskin tietoihin sinänsä ja niiden muodostumiseen liittyy tiettyjä ongelmia ja epäselvyyksiä, joita olemme käsitelleet työssäkäyntikertoimen ja sairastuvuskertoimen osalta.

Tutkimuksen esimerkkikuntien päivähoidon palvelurakenteiden tarkastelu paljastaa, kuinka

monisäikeinen ja erilaisille tuotevalikoimille lasten päivähoidon palvelutuotanto kunnissa on rakennettu. Perusopetus sen sijaan on pitkälti standardipalvelu, joka toteutetaan maassamme kaikkialla hyvin samansisältöisenä. Tämän valossa tuntuukin hieman oudolta, että opetustoimen valtionosuusjärjestelmä on niin monimutkainen ja vaikeaselkoinen, kun taas sosiaali- ja terveydenhuollossa se on huomattavasti yksinkertaisempi, vaikka palveluvaihtelu on erittäin laaja ja tarpeet vaihtelevat huomattavasti enemmän.

Sekä sosiaalihuollossa että terveydenhuollossa asukasluvu ja varsinkin ikärakennetekijät ovat markkamääräisesti selvimmin valtionosuuksien kuntakohtaiseen muodostumiseen vaikuttavat tekijät Kunnan ikärakenteen huomioiminen tällä tavalla onkin varsin perusteltua, kun tiedetään miten väestön ikä vaikuttaa kustannusten syntymiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lasten päivähoidon tarkastelu osoittaa, että palvelukapasiteetin sopeuttaminen aiheuttaa kustannuspaineita sekä toimintaa lisättäessä että sitä vähennettäessä. Lasten päivähoidossa ongelmana on myös se, että palvelutarvetta ei ole aina aivan helppoa arvioida etukäteen, sillä tarpeeseen vaikuttavat monet mm. yleiseen talous- ja työllisyyskehitykseen liittyvät tekijät. Subjektiiivinen päivähoito-oikeus velvoittaa kunnan järjestämään hoitopaikan lyhyessä ajassa, mikä osaltaan vaikeuttaa palvelujen suunnittelua. Valtionosuusjärjestelmän kannalta näihin kasvu- ja supistumistekijöihin ja niiden aiheuttamiin kokonais- ja yksikkökustannusmuutoksiin liittyy myös valtionosuuslaskennassa käytetyt "vanhat" tiedot, jotka eivät huomioi riittävän nopeasti muuttuvaa tarvetta. Ongelma konkretisoituu nopeassa rakennemuutoksessa olevien kuntien valtionosuuksissa.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän tulisi olla kohtalaisen yksinkertainen ja ottaa huomioon kaikki keskeiset palvelutarve- ja olosuhde-erot kuntien välillä. Vaatimus on ristiriitainen ja molempien ehtojen täyttäminen näyttää vaikealta. Yksittäisten kriteerien osalta voitaisiin kuitenkin pyrkiä suurempaan osumatarkkuuteen. Tämä ei sinällään tekisi järjestelmää rakenteeltaan monimutkaisemmaksi. Esimerkkinä voi mainita työssäkäyntikertoimen, joka on melko summittainen lasten päivähoidon tarpeen mittari. Se ei ota huomioon kunnan työllisen työvoiman ikäjakaumaa, millä on kuitenkin merkitystä päivähoitopalvelujen tarpeeseen. Lisäksi kerrointa määriteltäessä käytetään kolme vuotta vanhoja tietoja.

Valtionosuusjärjestelmän eräänä keskeisenä tavoitteena on tasata kuntien rahoitusmahdollisuuksia. Järjestelmään sisältyy verotulojen tasaussyste-

mi sekä joitakin epäedullisia olosuhdetekijöitä huomioivia lisä. Viime vuosina asiakasmaksujen osuus ja merkitys kuntien tulorahoituksessa on kasvanut. Tämän tutkimuksen perusteella päivähoidon asiakasmaksut kertyvät eri tavalla erilaisissa kunnissa. Tätä melko keskeistä palvelujen rahoitusedellytyksiin liittyvää tekijä nykyinen valtion-osuusjärjestelmä ei huomioi.

Terveydenhuollon menorakenteiden taustat

Professori Pirjo Koivukangas, Oulun yliopisto

Pirjo Koivukangas, Petri Karinen, Arto Ohinmaa (2000). Terveydenhuollon menorakenteiden taustat. Oulun läänin kuntien erikoissairaanhoidon palvelujen menoja selittävät tekijät. Oulun yliopiston taloustieteiden tiedekunnan raportteja. No 42.

Suomessa on viime vuosina vahvasti panostettu sosiaali- ja terveydenhuollon hyvinvointistrategioiden toimeenpanoon sekä alueellisiin terveydenhuolto-ohjelmiin. Nämä toiminnot tähtäävät verkostomaisen työskentelyn edistämiseen kuntien sisällä ja niiden kesken. Strategioiden toteuttamiseksi on tärkeä saada tietoa myös taloudellisista tunnusluvuista, koska taloudelliset tunnusluvut ohjaavat päätöksentekijöitä tarkentamaan resursointia ja optimoimaan kustannusrakenteita. Kokonaiskäsityksen aikaansaamiseksi tarvitaan tietoa myös muista hyvinvointiin keskeisesti liittyvistä muuttujista, kuten esimerkiksi kuntien asukkaiden terveydentilamuuttujista (objektiivisista ja subjektiivisista) sekä kunnan sosiaalisesta rakenteesta.

Tämän tutkimuksen kohteeksi valittiin julkinen erikoissairaanhoido, koska juuri siihen on viime vuosina kohdistettu huomiota. Tavoitteena oli selvittää Oulun läänin kuntien osalta ne tekijät, jotka vaikuttavat kuntien välisiin eroihin erikoissairaanhoidon nettomenoissa. Erikoissairaanhoidon kustannustaso poikkeaa kuntien välillä sekä Oulun läänissä että koko maassa huolimatta siitä, että kuntien ulkoiset tekijät (esim. asukasmäärä, ikärakenne, sairastavuus) ovat hyvin lähellä toisiaan.

Kunnittaiset erot terveyspalvelujen tarpeessa näyttäisivät lähes kaikkien tässä tutkimuksessa käytettyjen sairastavuus- ja työkyvyttömyysindikaattoreiden perusteella pysyneen tarkasteluajan jaksolla 1993–97 ennallaan tai joidenkin muuttujien kohdalla lievästi kaventuneen. Tämä tulos noudattaa aikaisempien koko maata käsittelevien tutkimusten tuloksia. Erikoissairaanhoidon nettomenot

ovat olleet kuitenkin tasaisessa kasvussa koko tarkasteluajanjakson. Vuoden 1994 pieni lasku teki poikkeuksen tässä kehityksessä. Kunnittaiset erot erikoissairaanhoidon menoissa ovat yhä suuret Oulun läänin alueella, mutta erot eivät ole kuitenkaan kasvaneet tarkasteluajanjaksolla.

Tässä tutkimuksessa arvioitiin, mitkä muuttujat selittivät Oulun läänin kuntien erikoissairaanhoidon asukaskohtaisia nettomenoja. Tutkimuksessa rakennettiin kaksi poikkileikkausaineistoon perustuvaa mallia sekä yksi yhdistettyyn poikkileikkaus- ja pitkittäisaineistoon perustuva malli erikoissairaanhoidon menojen selvittämiseksi. Tutkimusaineisto käsitti vuodet 1993–97. Perinteiset jo aikaisemmissa tutkimuksissa esiintyneet koko terveydenhuollon menoja selittivät tekijät osoittautuivat myös merkitseviksi tekijöiksi selittämään asukaskohtaisia erikoissairaanhoidon nettomenoja Oulun läänin kunnissa. Näitä tekijöitä ovat ikärakenne, asukasmäärä, sairauspäivärahasaajien osuus, valtionosuudet ja vuosikate. Mielenkiintoinen tulos oli paneelimallin antama valtionosuuksien vaikutuksen suunta (etumerkki) erikoissairaanhoidon menoihin. Valtionosuuksien pieneneminen nostaisi erikoissairaanhoidon nettomenoja. Näyttäisi kuitenkin siltä, että koska kuntien valtionosuudet ovat laskeneet hallinnollisin toimenpitein ei niillä itse asiassa olisi enää vaikutusta erikoissairaanhoidon nettomenoihin. Toisin sanoen ennen niin vahva sidos menojen ja valtionosuuksien välillä olisi kadonnut.

Rakennerahastovaroja ja maataloustukia koskevat epäsäännönmukaisuudet

Professori Arvo Myllymäki, Tampereen yliopisto

Mikko Knuutinen (2000). Rakennerahastovaroja ja maataloustukia koskevat epäsäännönmukaisuudet. EAKR:n, ESR:n ja EMOTR:n varoihin kohdistuvat epäsäännönmukaisuudet ja muut ongelmatapaukset sekä niiden rekisteröinti tukihallinnon kehittämistä varten. (julkaisutiedot myöhemmin)

Tutkimuksessa tarkastellaan Euroopan unionin rakennerahastovaroihin ja kansalliseen rahoitusosuuteen sekä maatalouden ohjaus- ja rakennerahaston tukiosaston varoihin kohdistuvia epäsäännönmukaisuuksia sekä niiden rekisteröintiä. Tutkimuksen aineistona ovat EU-komissiolle raportoidut epäsäännönmukaisuustapaukset. Aineisto

on kerätty kesällä 1999 ja sitä on täydennetty tutkimuksen kestäessä. Varainhallinnon käsitteiden suomalaiset vastineet ovat vielä vakiintumattomia. Varainkäyttöön liittyvät epäselvyydet on kuitenkin jaettu yleensä kahteen ryhmään: petollinen menettely ja muu epäasianmukainen varainkäyttö. Jäsenvaltio on vastuussa rakennerahastovarojen käytöstä ja hallinnon järjestämisestä alueellaan. Perustamissopimuksessa jäsenvaltiot veloitetaan toteuttamaan "samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä". Jäsenvaltioiden on myös raportoitava tutkittavana olevat epäsäännönmukaisuudet komissiolle neljännesvuosittain.

Suurin yksittäinen ongelma rakennerahastovarojen hallinnossa koskee hyväksyttäviä menoja, joita ohjaava säännöstö on nykyisellään hajanaista ja puutteellista. Tästä syystä hakijan oikeusasema määräytyy tällä hetkellä pääasiassa tukipäätöksen ja sen ehtojen mukaan. Oikeussuojan toteutuminen edellyttää viranomaiselta tukiasian huolellista käsittelyä ensiasteen hallintomenettelyssä sekä mahdollisuutta muutoksenhakuun.

Asian käsittely ei kaikissa tapauksissa täyttänyt riittävän huolellisuuden kriteereitä. Syy tähän oli selvitysvastuun jakautuminen liian usealle eri toimijalle. Yhdessä tapauksessa takaisinperintämenettelyssä oli mukana jopa neljä eri toimijaa tukea myöntäneen viranomaisen puolelta (työvoimatoimisto, TE-keskuksen työvoimaosasto, ministeriön sisäinen tarkastus ja yksityinen tilintarkastusyhteisö). Näin laajan toimijajoukon muistiinpanoista, päätöksistä ja raporteista on vaikea muodostaa kokonaiskuvaa. Eräässä tapauksessa takaisinperintämenettelystä vastaavassa viranomaisessa ei edes ollut kaikkia tapausta koskevia asiakirjoja (esim. hankintasopimus), vaan ratkaisu valmisteltiin toisen käden tietojen varassa. Ongelmia aiheuttivatkin erityisesti säännösten soveltamisala, sitomattomien viranomaisohjeiden merkitys ratkaisussa ja viranomaisen tekemien sopimusten sitovuus. Myös päätösten sekä muiden asiakirjojen kirjoittamista-paa voitiin usein kritisoida.

EU-varoja koskevat petokset ovat vähäisiä mm. päätösten lukumäärään verrattuna eikä mikään viittaa siihen, että petoksia jäisi systemaattisesti paljastumatta. Kesäkuussa 1999 kerättyyn tutkimusaineistoon sisältyi vain muutamia tapauksia, joita voidaan pitää ilmeisinä petoksina, joskin tutkimuksen aikana tuli ilmi lisää petostapauksia.

Muiden kuin petoksen tunnusmerkistön täyttävien epäsäännönmukaisuuksien osalta on todennäköistä, että laajemmalla epäsäännönmukaisuus-

den käsitteen tulkinnalla tapausten lukumäärä voisi olla huomattavasti suurempikin. Epäsäännönmukaisuuksien seurannan ja ilmoittamisen osalta viranomaisten menettelyjä ja tehtävänjakoa tulisi ohjeistaa yksityiskohtaisemmin. Jokaisen varainhallinnon tehtävissä olevan tulisi tietää ilmoitus- ja rekisteröintijärjestelmästä sekä ilmoittamisen kriteereistä. Tältä osin ohjeistusta ja koulutusta on tarpeellista kehittää.

Asianosaisten oikeussuoja ei toteutunut täysimääräisesti kaikissa tapauksissa. Oikeussuojan vaarantumista aiheuttivat muun muassa virheelliset valituskiellot, puutteellisesti perustellut tukipäätökset, tukiehtojen epäselvyys sekä julkisen intressin maksimoiva ehtojen ja säännösten tulkinta. Hyvä tukipäätös on tukihallinnon kannalta keskeinen. Tukipäätöksen tulee perustua oikeisiin tosiseikkoihin, oikeaan lain soveltamiseen sekä ilmaista mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu. Tukipäätöksiin voidaan etenkin niiden perustelujen ja selkeyden osalta kohdistaa kritiikkiä. Kaikista ei käynyt yksiselitteisesti ilmi mihin rahoitus oli myönnetty ja mitä ehtoja sen käytössä tuli noudattaa. Varainkäytölle asetettavien ehtojen osalta viitattiin usein ministeriön ohjeisiin tai referoitiin komission hyväksyttäviä menoja koskevaa lomakeistoa ilman että tukipäätökseen olisi kirjoitettu, mitä veloitteita näistä ohjeista tai määräyksistä seuraa asianomaisen tapauksen kannalta.

Päätökset olivat verraten usein epäselviä ja puutteellisesti perusteltuja. Tukipäätöksen tulee olla mahdollisimman pitkälle itse itsensä selittävä. Päätöksestä tulee käydä ilmi mihin asianosainen on tässä konkreettisessa tapauksessa oikeutettu tai velvoitettu. Viittaukset yleisiin säännöksiin eivät täytä tätä edellytystä. Päätösten laatua voidaan parantaa koulutuksella, tukipäätösten laadun sisällöllä seurannalla ja mallipäätöspohjilla.

Rakennerahastouudistuksen kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvä uusi lainsäädäntö poisti vuoden 2000 alusta lähtien useita rakennerahastovarojen hallinnoinnin ongelmia. Jäljelle jääneistä ongelmista keskeisin koskee edelleen menojen hyväksymistä. Hyväksyttävistä menoista ei ole riittävän täsmällisiä ja yksityiskohtaisia säännöksiä, vaikka huomattava osa hankkeita koskevista ongelmista liittyy hyväksyttäviin menoihin. Myös asetuksella säädetyt valituskiellot ovat ongelmallisia. Asetuksen tasoinen valituskielto ei ilmeisesti ole nykyisen perusoikeussäännösten mukainen.

Maaseutuelinkeinojen menettelylakiin (1336/1992) sisältyvä säännös siitä, että asianosainen voi saada viranomaisen virheen johdosta saamatta jääneen tuen vain mikäli tähän on varoja käytettävissä,

on ongelmallinen. Suomen perustuslain mukaan jokaisella on oikeus talousarviosta riippumatta saada valtiolta se, mitä hänelle laillisesti kuuluu.

Vuonna 1999 päättynyt rakennerahastokausi oli Suomen ensimmäinen ja kauden alussa EU-rahoitukseen kohdistettiin suuri odotuksia. EU-rahoitusta koskeva kiinnostus kohdistui lähinnä rahan määrään ja sen kohdentamiseen. Hallintoon tai varainkäytön valvontaan ei kiinnitetty vastaavassa määrässä huomiota. Epäkohta ei koskenut pelkästään Suomea vaan yleisemminkin EU-varojen hallintoa ja valvontaa. Tukikauden aikana EU:n oma sääntely sekä jäsenvaltioihin kohdistuva valvonta on tosin kehittyntä voimakkaasti.

Ensimmäisen tukikauden ongelmat Suomessa kohdistuivat ennen muuta seuraaviin asioihin: sääntely oli puutteellista, hallinnon työtavat hakivat muotoaan, tukipäätökset olivat tasoltaan vaihtelevia eikä oikeussuojatoteutus kaikissa tapauksissa. Edellä mainitut ongelmat ovat voineet johtaa yksittäistapauksissa vaikeuksiin, mutta silti ongelmat ovat ymmärrettäviä. Komissiolle ilmoitettujen epäsäännönmukaisuustapausten valossa tilanne ei kuitenkaan ole huono. Tapauksia on lukumääräisesti suhteellisen vähän eikä niistä ole aiheutunut erityisen suuria tappioita. Rikosepäilyjä on vain yksittäisissä tapauksissa.

Vuoden 2000 alussa voimaan tullut uusi säännöstö selkiyttää rakennerahastovarojen hallintojärjestelmää. Tukien käyttöä koskevaa säännöstöä ei kuitenkaan ole uudistettu vastaavasti. Tältä osin tilanne on edelleen ongelmallinen. Keskeisin kehittämistarve koskee hyväksyttävien menojen sääntelyä sekä viranomaisten tukipäätösten tason parantamista.

Tulosohjaus ja ulkopuolinen rahoitus yliopistossa

Professori Salme Näsi, Jyväskylän yliopisto

Salme Näsi ja Jaana Latvanen, toim. (2000). Arkiajatuksia yliopistojen tulosohjauksesta ja ulkopuolisesta rahoituksesta. Jyväskylän yliopisto. Taloustieteiden tiedekunta. Julkaisu N:o 120/2000.

Suomalaisten yliopistojen ohjaus ja taloushallinto ovat viimeisten 10–15 vuoden aikana radikaalisti muuttuneet. On erityisesti kaksi asiaa, jotka ovat suuresti muuttaneet yliopistoja: siirtyminen panosohjauksesta tulosohjaukseen ja toiminnan rakentaminen alati kasvavassa määrin ulkopuolisen rahoituksen

varaan. Kummastakin muutoksesta on paljon puhuttu ja kirjoitettu, mutta niiden vaikutuksia yliopistojen toimintaan ei ole toimintaan puntaroitu saati perusteellisemmin tutkittu ja analysoitu.

Tulosohjauksella ja ulkopuolisen rahoituksen tulolla yliopistoihin on epäilemättä ollut monia hyviä, myönteisiä seurauksia. Jokaisella hallinnon uudistuksella pyrkii kuitenkin olemaan myös kielteiset kääntöpuolensa. Tässä selvityksessä tarkastellaan yliopistojen tulosohjausta ja ulkopuolista rahoitusta kriittisesti pikemminkin kompastuskivinä kuin viisastenkivinä lisäksi tarkastellaan lyhyesti sisäisen tarkastuksen tuloa yliopistoihin mainittujen uudistusten edellyttämää "turvaverkkona".

Idealismi ja realismi ovat kaksi eri asiaa. Varsin idealistisilta kuulostavat uudistukset voivat käytännön todellisuudessa olla aivan toista. Tämän suuntaisiin ajatuksiin voi päätyä myös tulosohjauksen ja ulkopuolisen rahoituksen kohdalla yliopistomaailmassa. Tulosohjaus ja tulosjohtaminen, tulosneuvottelut, tulostavoitteiden asentaminen, toiminnan tuloksellisuuden tai suorituksen mittaaminen jne. — nämä kaikki ovat tehokkaampana pidetystä yritysmaailmasta julkishallintoon siirrettyjä käytäntöjä. Ulkopuoliseen rahoitukseen sisältyy myös yritysmaailman toimintamalli: raha on kilpailtua, se tulee markkinoilta, toisin kuin valtion budjetista opetusministeriön kanssa käytyihin tulosneuvotteluihin perustuen saadut yliopistomäärärahat. Tosin tulosohjausmalliinkin on "sisäinleivottu" eräänlaiset kvasimarkkinat ja kilpailu opetusministeriön "ostamista" ja korkeakoulujen kilvan "myymistä" tutkintotavoitteista ja tutkinnoista.

Tulosohjaus ja talousjohtaminen

Jaana Latvanen on pro gradu -tutkielmassaan ja sen perusteella laatimassaan artikkelissa tarkastellut tulosohjauskeskustelun kehkeytymistä eräissä aikakauslehdissä Suomen julkiseen hallintoon ja erityisesti korkeakouluympäristöön sovitettuna. Tarkasteluperiodi kattaa ajan aina 1970-luvulta lähtien eli kolme viimeistä vuosikymmentä. Siinä missä 1970-luvulla vaadittiin toiminnan suunnitelmallisuuden ja suunnittelun lisäämistä, siinä 1980-luvulla siirryttiin tulosvastuun ja tulosjohtamisen korostamiseen, johon 1990-luvulla sitten lisättiin liiketaloudellista ajattelua ja tuottavuutta korostava elementti. Latvasen keskeisenä tulemana on näkemys, että kuva yliopistosta on tulosohjauksen myötä muuttunut yhteiskunnan eräänä keskeisenä organisaationa toimineesta koulutus- ja tutkimusinstituutiosta mekaanisesti tutkintoja ja tutkimusta tuottavaksi "koneeksi". Muutos on ollut tämän suuntaisen ja kielikuvia näin ilmaistavissa. Tämän muu-

toksen osana julkisen hallinnon tuloksellisuus, joka vakiintuneessa kielenkäytössä ymmärretään paitsi tuottavuudeksi ja taloudellisuudeksi myös vaikuttavuudeksi, on kaventumassa pelkiksi tuotos-panos -suhteen korostamiseksi eli tuottavuudeksi.

Tuottavuuden korostaminen yliopistoissa tarkoittaa sitä, että panoksilla on saatava aikaan mahdollisimman paljon opintoviikkoja, mahdollisimman monta tutkintoa ja mahdollisimman paljon tutkimusta. Ja tulosta on synnyttävä nopeasti. Tuottavuusmittarit — ”tyyppiä opintoviikko/opettaja, maisterin tutkintoa/opettaja” — ovat osatuottavuusmittareita eli keskittyvät yksinomaan yhden tuotannon tekijän, yleensä juuri työn tuottavuuden mittaamiseen. Tällaiset mittarit ovat puutteellisia ja yksipuolisia, koska niissä ei oteta huomioon esimerkiksi opetuksen ja hallinnon tukipalveluita, tiloja, välineitä, laitteita jne. Näiden suhteen eri yksiköt ja alat ovat eri tavoin resursoituja.

Yliopiston tuotos ei myöskään muodostu standardituotteista, ja jos muodostuisi, sitä tuskin pidettäisiin toivottavana asiana. Maisteri olisi ”160 opintoviikkoa suorittanut henkilö”. Opintoviikon pitäisi olla 40 tuntia opiskelijan työtä vaatinut suoritusstandardi, mutta jokainen tietää, että eri alojen ja eri oppiaineiden opintoviikot samoin kuin opintojen eri vaiheessa suoritettut opintoviikot vaativat opiskelijalta eri määrän työtä — työtä opiskelijalta, ei yksin opettajalta. Vastuu suorituksista ja tuloksista on opettajien ja opiskelijoiden yhteinen.

Eräs hyve on se, että standardi ylitetään. Useimmat opiskelijat eivät tyydy 160 opintoviikkoon, vaan heillä on todistuksessaan usein paljonkin enemmän opintoviikkoja. 160 on siis ymmärretty pikemminkin minimiksi kuin standardiksi. ”Puolivalmiista pikemmin tulosta?” kysytään Aamulehdessä 12.3.2000 ja arvellaan, että yliopistojen kannattaisi napata opiskelijoiksi puolivalmiita maistereita taloudellisen edun vuoksi. Opiskelijat, joilla on opintoviikkoja esimerkiksi avoimesta yliopistosta tai ammattikorkeakoulusta, tulisivat yliopistolle mahdollisesti halvemmiksi kuin opintonsa alusta alkavat ja toisivat nopeasti tutkintopisteitä. Todistuksen kaikki 160+ opintoviikkoa eivät siis välttämättä ole yliopistotasoisia opintoja, vaan osa suorituksista ja opintoviikoista on voitu saada korvatuiksi esimerkiksi alemman asteen oppilaitoksessa tehdyillä suorituksilla. Tulospaineiden alla opintosuoritusten korvaavuuksia voidaan kai kohta juoksuttaa portaittain alhaalta ylös vaikkapa esiotuksesta aina yliopisto-opintoihin asti.

Taloudellisuusmittareita — tyyppiä opintoviikon hinta, tutkinnon hinta tms. — tuotetaan myös, mutta niissäkin on omat puutteensa. Kustannusten

kohdistaminen eri yksiköille (esim. tiedekunnille tai ainelaitoksille) tai tutkinnoille on ongelmallista. Paljon puhutaan valtion hallinnon puutteellisesta kustannuslaskennasta ja sen kehittämistarpeista. Kustannukset tarkasti jäljittävä kustannuslaskenta olisi kohtuuttoman työläs ja kallis ja siltikin se jättäisi tilaa tulkinnoille ja selityksille. Yliopistojen tehtävät, tutkimus ja opetus, nivelyvät (ja niiden pitääkin nivelyä) siksi tiukasti toisiinsa, ettei niiden kustannusosuuksia voida käytännössä jäljittää. Tutkinto tehdään useiden yksiköiden (eri tiedekuntien, kielikeskuksen, kirjaston jne.) yhteistyönä. Opiskelijoilla on opintoviikkoja eri tiedekunnista ja eri laitoksilta. Miten todella voisi luotettavasti jäljittää eri yksiköiden tuottamien opintoviikojen ja tutkintojen hinnat? Jäljittämisestä olisi luultavasti enemmän työtä ja kustannuksia kuin hyötyä. Tunnustettu ja hyväksytty tosiasia on, että eri aineissa opintoviikot ja tutkinnot ovat eri hintaisia. Pitäisikö sitten hintoja tai yksikkökustannuksia nimimoida? OECD:n vertailujen mukaan meillä Suomessa panostukset koulutuksen ovat pienempiä kuin monessa muussa vertailumaassa.

Tutkimuksen kohdalla standardituoteajattelu on vielä sopimattomampaa kuin opetuksen kohdalla. Suoritusstandardina ei toimi sivumäärä eikä kappalemäärä. Julkaisufoorumi toimii eräänä tutkimuksen arviointikriteerinä, mutta julkaisumahdollisuuksien suhteen eri tieteenalat poikkeavat toisistaan. Eri aloilla on erilainen traditio, tutkijoita ja kilpailua eri mitassa, tutkimustulosten kotimaaisessa ja kansainvälisessä kiinnostavuudessa ja sovellettavuudessa on eroja jne. Kaikilla näillä ja monilla muilla tekijöillä on merkitystä, kun tutkimuksen tuloksia arvioidaan ja vertaillaan. Tutkimuksen laatu ja sen arviointi ovat asioita, joista on puhuttu lähes kyllästymiseen asti ilman, että niissä olisi tulosohjausmielessä päästy juuri mihinkään yleisesti käyttökelpoisiin tuloksiin.

Yllä olevassa tekstissä esiintyy sana vertailu. Kaiken perustana on todellakin vertailu tai tänään trendikkäämpi ”benchmarking”. Koulutuksen tai tutkimuksen tuottavuudella ja taloudellisuudella ei kuitenkaan ole absoluuttisia tavoitearvoja, eivätkä ne siten ole vertailukelpoisia.

Jaana Latvasen tutkielmassaan käyttämään Hofsteden malliin perustuen on pakko todeta, että yliopisto ei ole ainakaan sellainen ”rutiiniohjattava” organisaatio, jossa laskentatoimen laskelmat tuottaisivat valmiit vastaukset päätöksenteon ongelmiin. Yliopiston tavoitteet eivät ole yksiselitteiset eikä yliopiston tuotos kattavasti mitattavissa, toiminta ei ole täsmälleen samanlaisena toistuvaa, eivätkä johdon interventoiden seuraamukset tunnetut.

Yliopistolain (645/1997) mukaan yliopiston tehtävänä on "edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa nuorisoa palvelemaan isänmaata ja yhteiskuntaa". Jyväskylän yliopiston tehtäväkuvaukseen sisältyvän virkkeen mukaan sen tehtävänä on "vaikuttaa tiedeyhteisönä yhteiskunnalliseen ja sivistykselliseen kehitykseen ihmisen elinkaaren kestävän inhimillisen kasvun ja vastuun aikaansaamiseksi".

Yliopistolain tai yksittäisen yliopiston ylätason tehtäväkuvaukset eivät ole ainakaan kattavasti operationalisoitavissa maisteri- ja tohtoritutkintojen määrinä. Tämä merkitsee samalla sitä, että yliopistojen resursointi yksinomaan tai pääpainoisesti tuotoksen eli tutkintojen ja tutkintotavoitteiden perusteella on yksisilmäinen ratkaisu. Tutkinnot edustavat yksipuolista tuloksen mittaamista, ja tällä menetelmällä yksipuolistetaan yliopiston tavoitteenasettelu. Toisintain sanottuna yliopiston tavoitteesta tehdään väkisin yksiselitteisesti tutkintojen tuottaminen. Tässä ohjausmallissa tutkinnon tulisi olla standardituote: "160 opintoviikkoa" tieteenalasta, opiskelijan suunnitelmista ja yhteiskunnan tarpeista riippumatta.

Vapaan tutkimuksen ja tieteellisen ja taiteellisen sivistyksen edistämiseksi opintoviikot edustavat ainakin yksinään liian kapea-alaista vastausta yliopiston tehtävän ja sitä operationalisoivan tuotoksen määrittämisessä ja mittaamisessa. Yliopiston tuotos ei siis ole ainakaan kaikenkattavasti mitattavissa. Hofsteden (1981) mallin mukaan tässä tilanteessa soveltuva ohjausmalli perustuu arviointiin (judgemental control). Ouchin (1979) ja Grootin (1994) mukaan tulosohjaus ja -budjetointi eivät tule kysymykseen organisaatiossa, jonka tulokset eivät ole määritettävissä ja mitattavissa. Mikäli tuotoksen mitattavuus on keho, kyseeseen tulee joko prosessiohjaus ja -budjetointi (edellyttäen, että prosessituntemus on hyvä) tai panosohjaus ja -budjetointi, joita myös perinteisesti julkisissa hallinnoissa on sovellettu.

Liiketaloustieteen ja laskentatoimen oppien perusteella voi todeta, että panos- ja ehkä prosessiohjaus ja -budjetointi soveltuvat parhaiten yliopistoympäristöön. Osin samaa kertoo myös yliopistojen muotoaan hakevat tulosohjauksen käytännöt. Perusrahoituksen laskennallista tulosohjausmallia ei ole voitu toteuttaa puhdasoppisena. Malliin on jätetty laajuustekijä, ja edelleen osa rahasta on jätetty tuloksellisuus- ja hankerahoituksen muodossa mahdollistamaan arviointi, johon yllä jo viitattiin. Lisäksi laskennallisen mallin täytäntöönpanoa varten on varattu muutaman vuoden siirtymä-

kausi. Liiketalouden ja laskentatoimen kirjaviisauteen perustuen voisi veikata, että puhdasta tulosohjausmallia yliopistoissa tuskin koskaan pannaan täytäntöön. Mutta jos pannaan, tarkoittaa se sitä, että yliopistot nähdään maisteri- ja tohtoritutkintoja tuottavina ja niitä opetusministeriölle myyvinä tehtaina. Eli ohjausmallilla saadaan yliopisto tehtyä sellaiseksi, että sitä todella voidaan kuvata lähinnä 'kone'-kielikuvalla.

Panosohjausta kritisoitiin sen menolajiperusteisesta budjetoinnista. Tämä asia nähtiin julkisen hallinnon organisaatioiden toimintavapautta, valtaa ja vastuunkantoakin rajoittavana asiana. Toimintamenobudjetointi koettiin suurena parannuksena, mutta se toimii myös tulosohjaukseen ja -budjetointiin siirtymisen esiasteena ja edellytyksenä. Vuotuisperiaatteen kahleen toimintamenobudjetointi poisti, mutta muutoin uudistus on lopulta ollut melko näennäinen. Vapaus on pikemminkin paradoksi, koska ministeriö lopulta määrää kunkin yksikön tavoitteet ja tutkintojen hinnan eli sen, mitä ja millä rahalla tehdään. Kun lisäksi rahan käyttö muutoinkin on säädeltyä ja tiukan tilivelvollisuuden alasta — niin kuin verorahoitteisessa taloudessa tuleekin olla — ei siinä juuri toimintavapauksia jää.

Perinteistä panosohjausta koskeva kritiikki on varmasti aiheellista, mutta samalla on syytä huomata, että panosohjaustakin voida kehittää. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmien kehittäminen olisi kaiken kaikkiaan voitu perustaa sekä panos-, prosessi- että tulosohjausvaihtoehtojen käyttöön tai näiden elementtien yhdistämiseen organisaatiosta riippuen. Tulosohjaus edustaa idealismia, joka julkisen hallinnon käytännössä joutuu usein törmäyskurssille.

Sikäli kuin ministeriö jakaa rahat tutkintojen ja tutkintotavoitteiden perusteella, eivät yliopistot voi omassa rahanjaossaan siitä paljon poiketa. Jos yliopiston sisällä "palkitaan" muista tuloksista ja tuotoksista kuin tutkinnoista, niin kuka sitten lunastaa ministeriölle annetut lupaukset? Kone tuottaa sarjan samaa tuotetta ja mahdollisimman nopeasti. Mitä suurempia määriä tuotetaan, sitä varmemmin räätälöintikin menee sarjomiseksi. Harvempi laadukas ja erilainen vai useampi halvempi standardituote? Siinäpä se on tuhannen taalan kysymys, johon hallitsematon tulosohjaus kyllä tarjoaa automaattisesti ratkaisun.

Budjetin ulkopuolisen rahoituksen problemaatiikka

Aina 1980-luvun lopulle asti yliopistojen rahoitus perustui lähes yksinomaan valtion tulo- ja menoar-

viossa korkeakouluopetukseen ja tutkimukseen osoitettuihin määrärahoihin. Tänäpä ylipistojen rahoitus perustuu kahteen suureen kokonaisuuteen: valtion talousarviosta saatuihin yliopistomäärärahoihin ja yliopistobudjetin ulkopuoliseen rahoitukseen. Kuten Erika Aaltonen ja Heli Hämeen-niemi yliopistojen KOTA -tietokantaan perustuen numeroin osoittavat, on ulkopuolisen rahoituksen osuus yliopistojen kokonaisrahoituksesta nopeasti kasvanut 1990-luvun aikana. Ulkopuolisen rahoituksen määrä oli vuonna 1990 n. 600 Mmk ja vuonna 1998 jo 2,6 mrd. mk:aa. Vuoden 1998 markkamäärä merkitsee sitä, että kolmasosa (32,3 %) yliopistojen kokonaisrahoituksesta (runsas 8 mrd. mk) tuli ns. ulkopuolisena rahoituksena. Kysymys ei enää ole marginaalisesta pikkuseikasta.

Ulkopuolisen rahoituksen määrä ja osuus kokonaisrahoituksesta vaihtelee korkeakouluittain ja tieteenaloittain. Suhteellisesti korkein ulkopuolisen rahoituksen osuus on teknillisissä korkeakouluissa, ja juuri tekniikka tieteenalana kerää ulkopuolista rahoitusta muihin tieteenaloihin verraten omassa sarjassaan. Vuoden 1998 KOTA-tietokannan mukaan teknisten alojen ulkopuolinen rahoitus oli 733 Mmk, kun taas seuraaviksi tulneiden luonnontieteiden kohdalla luku oli noin 300 Mmk ja lääketieteen noin 220 Mmk.

Eri tieteenalojen erilaiset mahdollisuudet ulkopuolisen rahoituksen saamiseen aiheuttavat ongelmia budjetin kautta tulevien yliopistomäärärahojen jaossa. Pitäisikö ulkopuolinen rahoitus ottaa huomioon budjettimäärärahojen jaossa ja jos pitäisi, niin miten? Onko ulkopuolisen rahoituksen hankkiminen suorastaan sellaista tuloksen tekemistä ja tuloksellisuutta, joka pitää palkita myös yliopistomäärärahojen allokoinnissa — ensin ministeriön ja yliopistojen välisessä ja edelleen yliopiston sisäisessä rahanjaossa? Vai onko asia sittenkin päinvastoin? Niiltä aloilta ja yksiköiltä, joilla on mahdollisuus saada ulkopuolista rahoitusta, voidaan yliopistomäärärahoja leikata. Kummallekin näkökannalle löytyy perustelunsa. Jos päädytään edelliseen vaihtoehtoon, tulevat eräät tieteenalat lihomaan ja eräät laihumaan. Yliopistomäärärahat ja ulkopuolinen rahoitus varmasti "ruokkivat" toinen toisiaan tulosohjausmallissa. Ne alat, joille ulkopuolista rahoitusta on niukimmin tarjolla ja jotka toimivat vain yliopistomäärärahojen varassa, joutuvat helposti polkemaan paikalleen. Jos päädytään siihen, että ulkopuolinen rahoitus korvaa budjettirahoituksen tai vastaavasti että ulkopuolisen rahoituksen niukkuus on kompensoitava budjettirahalla, motivaatio ulkopuolisen rahoituksen hakemiseen kärsii eikä sekään liene tarkoitus.

Ulkopuolinen rahoitus tuo ainakin yhden hyvän asian yliopistoille: lisää rahaa. Mutta se tuo myös lisätyötä ja pulmia, joita julkisuudessaakin on käsitelty. Aaltonen ja Hämeen-niemi ovat Jyväskylän yliopistossa tekemiin haastatteluihin ja havainnointeihin perustuen listanneet joukon ulkopuolisen rahoituksen mukana tulleet ongelmia. Kaiken lähdekohta on siinä, että yliopiston tehtävä pysyy kirkkaana jokaisen toimijan mielessä, kun ulkopuolista rahoitusta haetaan ja projektisopimuksia tehdään. Kysymys on siitä, miten tärkeää roolia raha näyttelee päätöksenteossa. Niukkojen yliopistomäärärahojen taloudessa lisärahan saanti voi muodostua niin tärkeäksi asiaksi ja keskeiseksi päätöksenteon kriteeriksi, että siinä yliopiston tehtävät ja muut jalommat periaatteet ja vaatimukset unohtuvat. Tämä on erittäin vakava asia, sillä liiketaloustieteilijänä voi kysyä, pysyykö yliopisto "lestissään" eli yliopistona vai muodostuuko siitä eräänlainen konsulttibusiness. Missä näiden kahden ero sitten kulkeekaan?

Entä ohjaako ulkopuolinen rahoitus yliopiston tutkimusta? Tämä on kysymys, joka on usein esitetty ja jokaiselle tuttu. Jos ei ohjaa tuloksia, niin varmasti ohjaa sitä, mitä tutkitaan. Onhan haettavissa oleva raha yhä yleisemmin — väljemmin tai tiukemmin — tietyille aloille ja tiettyyn problematiikkaan kohdistettua. Kun rahaa yhä useammin tarjotaan soveltavaan tutkimukseen, miten käy perustutkimuksen? Tähän liittyy tutkimustulosten julkisuus vs. salailu julkisuudessaakin keskustelun aiheeksi nostettu kysymys.

Ulkopuolisen rahoituksen myötä yliopiston sidosryhmä- ja tilivelvollisuussuhteet monipuolistuvat, mutta mahdollisesti myös hämärtyvät. Julkisesa hallinnossa tilivelvollisuus on perinteisesti koskenut rahan käytön laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä omaisuuden säilyttämistä. Tilivelvollisuus on toteutunut valtion organisaation ja talouden valvontajärjestelmän puitteissa. Ennen tulosohjausjärjestelmän käyttöönottoa tulostavoitteineen ja suorituksen mittaamisineen tilivelvollisuus on korostuneesti ollut rahan käyttöön ja lähteisiin liittyvää. Toiminnan tuloksia koskevan tilivelvollisuuden kai korvasi luottamus asiantuntijoihin eli katsottiin, että yliopistossa professori- ja muu henkilökunta osaa tehtävänsä ja tietää, mitä ja miten pitää tehdä ja toimia.

Entä ulkopuolista rahoitusta koskeva tilivelvollisuus. Siitä ollaan tilivelvollisia rahoittajille. Ulkopuolinen rahoitus on yleensä vastikkeellista, eli rahoittaja vaatii rahan vastineeksi tutkimus-, koulutus-, suunnittelu- tai muun palvelun. Mutta voidaanko vastikkeellisella projektitoiminnalla huo-

letta korvata perinteinen yliopistotyö? Miten käy tilivelvollisuussuhteen poliittisiin päätöksentekijöihin ja veronmaksajiin päin. Viekö projektitoimintaa liian suuren osan yliopistomäärärahoilla palkatun henkilökunnan ajasta ja energiasta? Tulevatko yliopiston perustehtävät edelleen hoidetuiksi? Kysymyksiä on enemmän kuin vastauksia. Perimmiltään on kysymys on siitä, voiko yliopistoväki samanaikaisesti toteuttaa korkeakoululain edellyttämää perustehtävää ja vastata markkinakysyntään eli "palvella kahta herraa"?

Edelliseen liittyy kysymys siitä, kuka yliopistossa tekee projektisopimukset. Teoriassa asia on selvä mutta käytännössä välttämättä ei. Yksikön johtajalla on päätösvalta ja vastuu. Käytännössä yksittäiset professorit tekevät projektihakemuksia ja usein yksikön johtajan, dekaanin tai muun vastuhenkilön nimikirjoituksen hakeminen voidaan katsoa enemmänkin muodollisuudeksi. Varsinaiset ongelmat syntyvät siinä vaiheessa, kun projektin vastuuprofessori ei syystä tai toisesta hoidakaan projektia loppuun eikä toimita rahoittajalle luvattua vastiketta. Yliopiston nimissä tehdyistä projekteista vastaa yliopisto, mutta kuka tai ketkä käytännössä vastaavat ja keiden määrärahoista otetaan mahdollisesti palautettavat rahat?

Projektirahan haki ja saa ja voi edelleen katsoa, että saatu raha on hänen eikä kuulu yliopistolle. Rahan henkilöityminen ja jopa väärinkäytösten vaara ovat todellisuutta. Projektit tuovat yliopistoon paitsi rahaa, myös määräaikaaisuutta ja rahoituksen jälkikäteisyys. Rahan hankinta, sopimusten teko, lyhytaikaiset työsuhteet, projektikirjanpito ja projektikohtainen seuranta aiheuttavat yliopistossa paljon hallinnollista lisätyötä, erityisesti kun eri rahoittajat vielä asettavat muun muassa raportoinnille omia erityisvaateita. Laajan projektitoiminnan myötä yliopiston tukipalvelujen ja erityisesti tilojen ja tilahallinnan ongelmat ovat kasvaneet nopeasti.

Oma ongelmansa on projektien hinnoittelu. Perusvastaukset tulevat valtion maksuperustelaista (150/1992 ja 961/1998), jota on operationalisoitu paitsi asetusteitse myös valtiovarainministeriön ja opetusministeriön päätöksillä ja edelleen esimerkiksi Jyväskylän yliopistossa hallituksen periaatepäätöksillä. Hinnoitteluun liittyy monia pulmakysymyksiä. Iso ongelma johtuu ensinnäkin siitä, että ulkopuolisella rahoituksella toteutettava projektitoiminta etenkin ainelaitoksissa tapahtuu yliopistomäärärahoihin toteutettavan toiminnan kanssa — voisiko sanoa "sulassa sovussa" — samoissa tiloissa, samoja laitteita ja tukipalveluja käyttäen ja ainakin osin myös saman henkilökunnan toimesta.

Miten sitten kohdistaa kustannukset "oikein" perustehtäville ja projekteille, etenkin kun myös projektien tulisi "olla osa yliopiston varsinaista toimintaa tai sitä tukevaa". Projekteissa syntyy opinnäyteitä ja muita julkaisuja, niissä kasvaa jatkotutkijoita ja tehdään opintojen osasuorituksia. Yliopiston perustehtävät ja projektitoiminta menevät väkisinkin sekaisin.

Jokainen projekti alkaa ja päättyy eli on määräaikaisten, mutta myös ainutkertainen. Jokaisen projektin omakustannusarvo on aina erikseen määritettävä. Tarkan omakustannusarvon jäljittäminen merkitsisi melkoista työmäärää. Siksi lienee järkevää tyytyä vain perinteiseen laskentaan, joka perustuu välittömien kustannusten määrittämiseen ja välillisten kustannusten kohdistamiseen yleiskustannuslisien avulla. käytännössä vain näyttää olevan niin, että keskimääräisen tai tasapaksun yleiskustannuslisän (Jyväskylän yliopistossa 20 %) käyttöä ei oikein hyväksytä. Vaaditaan kustannusten jäljittämistä ja laskelmien läpinäkyvyyttä eli asioita, jotka lisäävät hallintotehtäviä yliopistoissa. Ja hallinnon kasvattaminen taas syö resursseja perustehtäviltä.

Projektien subventointi yliopistomäärärahoilla on maksuperustelaiton vastaista, eikä se tunnu oikein maalaisjärjelläkään ajatellen tarkoituksenmukaiselta. Mahdollinen subventointi myös vääristää tarjouskilpailua ja aiheuttaa närää yliopiston sisällä erityisesti maksupalveluyksiköiden ja ainelaitosten välillä niiden kilpaillessa projekteista keskenään. Vaatimus kokonaiskustannukset määrittävän omakustannushinnan käytöstä tarjouslaskennan ja hinnoittelun perustana olisi oppikirjaratkaisu tähän ongelmaan. Ehdoton OKA ei toimi käytännössä. Eräät ulkopuolisen rahoituksen lähteet eivät hyväksy tila- ym. yleiskustannukset kattavan lisän sisällyttämistä laskelmiin. He kai katsovat, että yliopiston tilat ja muu infrastruktuuri on olemassa samoin kuin vakinainen henkilökunta, jonka palkat maksetaan valtion talousarviosta. Subventiota ja alle omakustannusarvon tapahtuvaa hinnoittelua voidaan toisinaan perustella mm. sillä, että opin- näytetyön ohjaus on maksutonta ja työn tulosten lopulta on "oppilastyötä", josta ei voida periä käypää hintaa. Yliopistotalouden näkökulmasta tilanne käy kuitenkin kestävämmäksi, jos välilliset kustannukset jäävät systemaattisesti yliopiston itsensä kannettaviksi. Kysymys on hallitsemattomasta kasvusta.

Osa hinnoitteluongelmista johtuu kustannuskäsitteiden moninaisuudesta ja niiden heikosta hallinnasta. Projektin omakustannusarvon määrittäminen voidaan perustaa välittömät — välilliset kus-

tannukset -käsitemerille. Ohjeisiin on turha sotkea muuttuvat — kiinteät ja erilliskustannukset -käsitemerit, koska tällöin syntyy sotkia enemmän kuin selvyttä. Välittömiin eli laskennan kohteelle aiheuttamisperiaatetta noudattaen kohdistettaviin kustannuksiin voitaisiin sisällyttää enemmän projektin kustannuseriä kuin mitä nykyisin yleensä tehdään. Jos hanke tarvitsee 30 m² työhuonetilan yhden vuoden ajaksi, on tilakustannus aiheuttamisperiaatetta soveltaen kohdistettavissa projektille.

Hinnoitteluongelmat kulminoituvat kerran vuodessa lakisääteisenä laadittavaan maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmaan. Tämä edellyttää projektien luokittelua vähintään kahteen kategoriaan: liiketaloudelliseksi maksulliseksi palvelutoiminnaksi tai yhteisrahoitteiseksi toiminnaksi. Viime mainitusta toiminnasta opetusministeriö on antanut ohjeet, joiden tehtävänä on selvittää sekavaa ja epäyhtenäisiin käytäntöihin perustunutta tilannetta yliopistoissa. Yhteisrahoitteisissa hankkeissa yliopisto vastaa osasta rahoitusta, usein virkatyönä, tilojen sekä yleis- ja pääomakustannusten osalta, eli yhteisrahoitteisen toiminnan osalta ei kustannusvastaavuutta vaadita. Yhteisrahoitteisessa toiminnassa puurot ja vellit ovat siis luvalla sekaisin eikä näköpiirissä ole ratkaisua ainelaitosten ja maksupalveluyksiköiden välillä olevan kilpailun poistamiseksi.

Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus on uusi funktio valtionhallinnossa yleensäkin ja siten myös yliopistoissa. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on tutkia ja arvioida sisäisen valvontajärjestelmän riittävyyttä ja tehokkuutta sekä tehtävien suorittamisen laatua. Sisäisen tarkastuksen tarve yliopistoissa johtuu ennen kaikkea ulkopuolisen rahoituksen kasvusta, mutta myös tulosohjaukseen siirtymisestä.

Ulkopuolinen rahoitus on monipuolistanut yliopistojen toimintaa ja monimutkaistanut tilivelvollisuussuhteita. Projektien myötä taloudellista valtaa ja vastuuta on hajautunut yliopiston eri yksiköille ja siellä edelleen projektijohtolle ja muille projektivastuullisille henkilöille. Rahan hankinta ja käyttö ei enää ole pelkästään yliopistobudjetin varassa eikä valvonta yksin hallinnollisen kidanpidon avulla hoidettavissa. Tulosohjaukseen taas sisältyvät ikään kuin sisään leivottuina sellaiset ajatukset kuten "tulokset puhukoon puolestaan" ja "tarkoitus pyhittää keinot". Tällaisessa uudessa ja entistä mutkikkaammassa hallintokulttuurissa sisäinen tarkastus on uusi "turvaverkko". Antti Rautiainen on pro gradu -tutkielmassaan ja artikkelissaan tarkastellut sisäistä tarkastusta Jyväskylän yliopistossa ja

todennut, että sisäisen tarkastuksen tehtävät ja rooli määräytyvät kulloisenkin toimijan, organisaatioympäristön ja pinnalla olevien asioiden yhteisvaikutuksesta erilaisiksi eri organisaatioissa. Sisäinen tarkastaja on ottanut lähinnä neuvonantajan ja konsultin roolin.

Sisäisen tarkastuksen ammattistandardit ovat todellisen käytännön lähtökohta ja perusta. Standardit on muutettava ohjesääntöjen ja vuosisuunnitelmien kautta tarkastuksen käytännöksi. Jyväskylän yliopistossa sisäisellä tarkastuksella on tukiryhmä, joka tuo laajan toimintakentän mahdollisia ongelmakohtia sisäisen tarkastuksen näköpiiriin. Ulkopuolisen rahoituksen hallinta on kiistaton ykkönen tämän ajan sisäisen tarkastuksen tehtäväkentässä.

Ministeriöt arviointitutkimusten hyödyntäjinä

Professori Ismo Lumijärvi, Tampereen yliopisto

Ismo Lumijärvi, Jani Kaarlejärvi (2000). Ministeriöt arviointitutkimusten hyödyntäjinä. Hallintotieteen laitos. Hallintotiede 2000 A 23.

Raportin päättävöitteenä oli selvittää ministeriöissä tehtävän arvioinnin nykytilaa. Keskushallinnosta ei ole ilman erityisselvitystä saatavissa ajantasaista tietoa siitä, kuka arviointia tekee ja miten sitä tehdään. Arviointitutkimusten käytön laajuutta ministeriöissä selvitettiin ottamalla lähtökohdaksi kolme keskeistä valtionhallinnon toimintaa käsittelevää asiakirjaa, joissa on linjattu valtionhallinnon omaa arviointityötä: Valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998: Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta, Julkisten palvelujen laatustrategia (1998), sekä Valtionhallinnon arviointityöryhmän loppuraportti (1999).

Valtionhallinnon linjauksista sekä meta-arvioinnin ja oppivan organisaation käsitteistä johdettiin tämän selvityksen teemat, joihin tutkimuksessa keskityttiin analysoimalla kirjallisia arviointitutkimuksia sekä tekemällä ministeriöiden arviointitutkimuksia tunteville virkamiehille kohdistettu teemahaastattelu. Teemoja selvitettiin kaiken kaikkiaan 40 eri arviointitutkimuksen sekä 15 haastatellun virkamiehen avulla. Pääteemat olivat seuraavat: Millaisia esimerkkejä löytyy ministeriön hallinnon-alalla tehdyistä arviointitutkimuksista? Miten arviointityötä on resursoitu? Millaista arviointityötä on ollut luonteeltaan ja määrältään? Miten arviointitietoa on hyödynnetty?

Tutkimuksen keskeisimmät tulokset liittyivät arvioinnin luonteeseen, arviointityön resursointiin, ministeriön hallinnonalan arvioinnin riittävyyteen sekä arviointitutkimusten kytkeytymiseen. Ensimmäisenä suurena ongelmana on koko ministeriössä yhteisesti määritellyn arviointimenettelyn puuttuminen. Ministeriön sisällä eri osastot ja yksiköt toteuttavat projektikohtaista arviointia, mikä tarkoittaa useimmiten arvioinnin lyhytjänteisyyttä. Vaikka ministeriöiden hallinnonalat ovat laajoja, olisi arvioinnin tavoitteiden määrittely koko ministeriön tasolla kuitenkin mahdollista. Tällöin voisi korostaa esimerkiksi sitä, mitä arviointi juuri tässä ministeriössä ensisijaisesti tarkoittaa ja pitää sisällään. Yhdessäkään ministeriössä ei ollut erillistä arviointistrategiaa. Kuitenkin esimerkiksi työministeriössä oli haastattelun aikaan käynnissä "balanced scorecardiin" perustuvan arviointikehikon soveltaminen ministeriön tarpeisiin. Tällaisesta ministeriön arviointikulttuurin kehittämisestä olisi varmasti hyötyä myös muissa ministeriöissä.

Vaikka valtionhallinnon arviointityötä koskevat linjaukset selkeästi toteavat valtionhallinnon toiminnan arvioinnin tarpeellisuuden, on vain valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston ja ulkoasiainministeriön evaluoinnin ja sisäisen tarkastuksen yksikön tekemään arviointityöhön osoitettu erikseen resursseja. Muiden ministeriöiden arviointityö suoritetaan entisillä resursseilla ko. linjauksien sisällöistä huolimatta. Taloudellisten voimavarojen suhteen eri ministeriöiden välillä on suuria eroja johtuen muun muassa ministeriöiden erilaisista toimenkuvista.

Arviointityötä tekevän henkilöstön määrään ollaan ministeriöissä tyytyväisiä. Ongelmakohtana onkin henkilöstön työn oikea kohdentaminen. Arviointitutkimuksien toteuttamista ministeriöiden hallinnonalalla vaikeuttaa selvästi se, ettei arviointityön tekeminen kuulu eri ministeriöissä systemaattisesti jollekin tietylle virkamiehelle. Nyt yleispiirteenä on, että arviointi hoidetaan sisäisin järjestelyin periaatteella, että "kenellä on aikaa". Tarvetta olisikin sellaiselle ministeriöiden sisäiselle uudelleenorganisoinnille, jossa arviointityön toteuttamisen vastuu selvästi osoitettaisiin tietylle yksikölle tai tietyille virkamiehille.

Keskeisinä voimavarakysymyksinä nousivat tutkimuksessa esille myös arviointityöhön käytettävissä oleva aika sekä osaaminen. Luultavaa on, että työn oikea kohdentaminen ja sisäiset organisoinnit ratkaisevat ainakin osittain ajankäytönongelman, mutta ei osaamisen puutetta. Vain kuudessa ministeriössä oli järjestetty arviointikoulutusta, joka ei haastattelujen antaman kuvan mukaan ole kovin-

kaan systemaattista. Koulutus on lähinnä pitänyt sisällään yksittäisiä koulutuspäiviä ja osallistumista yksittäisiin seminaareihin. Erityisenä tarpeena näyttäisi haastateltavien mukaan olevan menetelmäopetus. Teoriapainotteisuutta ei tunnuta tarvitsevan vaan pikemminkin käytännönsovelluksia.

Seitsemän ministeriön haastateltavat katsovat, että heidän hallinnonalaansa on arvioitu riittävästi. Todennäköisesti ministeriöissä koetaan nykyisen arviointityön olevan riittävää nimenomaan näillä nykyisillä resursseilla, vaikka neljä haastateltavaa totesivat, ettei heidän hallinnonalaansa ole arvioitu riittävästi. Valtionhallinnon omat arviointia koskevat linjaukset velvoittavat ainakin moraalisesti paljon laajempaan ja systemaattisempaan arviointityöhön kuin vain muutamiin arviointiselvityksiin.

Positiivisena piirteenä voidaan pitää sitä, että kaikkiaan yhdeksässä ministeriössä oli haastattelujen aikaan meneillään vähintään yksi arviointitutkimus. Haastatellut pitivät yleisesti valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolta saatavaa arviointityön tukea hyödyllisenä. Kuitenkaan sen ei koeta olevan riittävää. Haastateluihin nousikin esille, että olisi todella tarpeellista asettaa jokin selkeä taho vastaamaan ja koordinoimaan ministeriöissä tapahtuvaa arviointityötä.

Haastateltavien antaman kuvan perusteella vain kahdessa ministeriössä arviointitiedon kytkeytymisen talousarvioprosessiin voidaan luokitella merkittävaksi. Kuudessa ministeriössä on yhteyttä, mutta se on heikkoa. Kolmen haastateltavan mukaan yhteyttä ei ole havaittavissa. Arviointitiedon kytkeytyminen muuhun suunnitteluun on kaikissa ministeriöissä nähtävissä. Arviointi koetaankin keskeisesti juuri suunnittelun apuvälineeksi. Arviointitutkimuksien tuottaman tiedon avulla on mahdollista muuttaa ja tarkentaa toimintasuunnitelmia. Kuitenkin vain kahdessa ministeriössä kytkeytymisen suunnitteluun on merkittävää.

Seitsemässä ministeriössä arviointitieto kytkeytyy vuotuisen toimintakertomukseen. Kuitenkin yhteys on heikkoa. Neljässä ministeriössä yhteyttä ei ole ollenkaan nähtävissä. Kokonaisuutena arviointitiedon suhde toimintakertomukseen, ministeriöiden eräaseen kaikkein keskeisimpään asiakirjaan, on erittäin niukka. Olisi syytä harkita ministeriön hallinnonalalta tehtyjen arviointitutkimuksien keskeisten tulosten sisällyttämistä tutkimusten valmistumista lähimpään seuraavaan toimintakertomukseen. Tämä siksi, että arviointitutkimuksia tehdään osin juuri hallinnonalan tärkeimmistä kohteista. Keskeisten tulosten kirjaaminen toimintakertomukseen olisi suotavaa, jolloin tieto kulki myös

esimerkiksi keskushallinnon toimintaa seuraaville kansanedustajille.

Kuudessa ministeriössä arviointitiedon ja tulosohjauksen suhdetta voidaan pitää haastattelujen perusteella heikkona. Kaikkiaan kolmessa ministeriössä kytkentää tulosohjaukseen ei tiedostettu. Toisaalta kahdessa ministeriössä kytkentä voidaan nähdä merkittävänä. Parhaimmassa tapauksessa arviointitutkimuksia käytetään välineenä tulossopimuksia tehtäessä ja niiden sisältöä täsmennettäessä. Haastattelujen antaman kuvan perusteella arviointitiedon hyödynnettävyyttä tulosohjauksessa tulee vastaisuudessa tehostaa.

Arviointitutkimuksien tuottaman tiedon yhteyksissä poliittiseen päätöksentekoon on eri ministeriöiden välillä suuria eroja. Haastattelujen perusteella kolmessa ministeriössä yhteyttä ei tiedosteta. Neljässä ministeriössä yhteys voidaan havaita, mutta se on vielä heikkoa. Toisaalta neljässä ministeriössä arviointitiedon kytkeytyminen poliittiseen päätöksentekoon on jo merkittävällä tasolla. Tiivistetyksi voidaan sanoa, että arviointitiedon ja politiikan tason välinen yhteys on kuitenkin vielä liian vähäistä.

Ministeriöissä ei tyypillisesti koeta arviointitietoa osaksi päivittäisjohtamista. Vain kolmessa ministeriössä voidaan sanoa olevan arviointitiedolla jokin yhteys päivittäisjohtamiseen. Kahdeksassa ministeriössä arviointitieto ei kytkeydy haastateltavien mukaan havaittavasti päivittäisjohtamiseen.

Haastattelujen pohjalta näyttää siltä, että kaikissa ministeriöissä arviointitietoa käytetään hyväksi strategisessa, pitkän tähtäimen johtamisessa. Tämä tulos on lähes yhtenevä suunnittelun aseman kanssa. Arviointitutkimuksien tuottamalla tiedolla onkin suunnittelussa ja strategisessa johtamisessa tärkeä asema, vaikka yhdenkään ministeriön osalta ei haastattelujen perusteella ole mahdollista todeta kytkeytymisen strategiseen johtamiseen olevan merkittävää.

Kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen jakauma ja jakauman muutokset vuosina 1975—1998

Professori Hannu Valtonen, Kuopion yliopisto

H. Valtonen — J. Martikainen (2000). Kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen jakauma ja jakauman muutokset vuosina 1975—1998. Kuopion yliopisto. Tutkimuksia. Yhteiskuntatieteet.

Tutkimuksen tuloksia on käytetty hyväksi tämän kertomuksen yleisen osan Terveyspalvelujen ohjausjärjestelmän toimivuus -luvussa, eikä tutkimustuloksia ole katsottu tarpeelliseksi toistaa tässä yhteydessä.

