Valtiontilintarkastajain

kertomus

vuodelta 2000

K 15/2001 vp

Valtiontilintarkastajain

kertomus

vuodelta 2000

HELSINKI 2001

ISSN 0355-2535

EDITA OYJ, HELSINKI 2001

EDUSKUNNALLE

Vuosiksi 2000—2003 valitut valtiontilintarkastajat antavat täten kunnioittavasti Eduskunnalle valtiontilintarkastajien johtosäännön 10 §:ssä määrätyn kertomuksen.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2001

Kari Urpilainen

Kari Kantalainen

Kari Myllyniemi

Raimo Mähönen

Ola Rosendahl

Mauri Lehmusto

SISÄLLYSLUETTELO

Sivu

Vuoden 2000 valtiontilintarkastajien toiminta 7

Ulkoasiainministeriön hallinnonala 12
Suomen kaupalliset ja taloudelliset suhteet EU-jäsenyyttä hakeviin maihin 12
EU-jäsenyyden tuomat muutokset Suomen ulkoasiainhallintoon 22

Oikeusministeriön hallinnonala 30
Hovioikeuksien toiminta 30
Oikeusministeriön ja sen yhteydessä toimivien viranomaisten ja vankeinhoitolaitoksen maksullinen toiminta 43

Sisäasiainministeriön hallinnonala 52
Keskusrikospoliisin toiminta 52
Rajavalvonta ja rajatarkastukset 65
Hätäkeskusuudistus 71

Puolustusministeriön hallinnonala 75
Puolustusvoimien koulutuspolitiikka 75
Puolustustarviteteollisuuden kehittäminen 82

Valtiovarainministeriön hallinnonala 91
Valtion henkilöstö ja valtiotyönantajan kilpailukyky 91
Valtionyhtiöiden omistajaohjauksen vaihtoehdoista 105
Valtion kiinteistölaitoksen (Senaatti-kiinteistöt) toiminta 110
Valtionvelka 119

Opetusministeriön hallinnonala 125
Ammattikorkeakoulujen toiminta 125
Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä 142
Yleiset kirjastot 152
Dopingin vastainen toiminta 162

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala 165
Yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) toimeenpano Suomessa 165

Sivu

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala 178
Liikenne- ja viestintäministeriön sekä sen alaisten tilivirastojen maksullinen toiminta 178
Nettobudjetointi 186
Telehallintokeskuksen toiminta 189

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala 201
Yrittäjyyden edistäminen 201
Teknologian kehittämiskeskuksen toiminta ja tutkimusten hyödyntäminen 213

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala 224
Yksityisen sektorin tuottamien palvelujen ohjaus ja valvonta 224
Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon julkinen rahoitus ja rahoituksellisessa vuorovaikutussuhteessa esiintyvät ongelmat 233
Vanhusten laitoshoidon ja omaishoidon kehittäminen 240

Työministeriön hallinnonala 251
Alueelliset työttömyyserot 251
Työvoimapalvelu-uudistus 265

Ympäristöministeriön hallinnonala 274
Asuntomarkkinoiden kehitys erityisesti kasvukeskuksissa 274
Rakennusperinnön hoito ja rakennussuojelu 284

Valtiontilintarkastajien rahoittama tutkimustoiminta 291
Tilintarkastustoiminnan tarkoituksenmukaisuus ja vaikuttavuus 291
Valtion liikekirjanpidon uudistus 294

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 298

Vuoden 2000 valtiontilintarkastajien toiminta

Valtiontilintarkastajat

Eduskunta valitsi 7.4.1999 valtiontilintarkastajiksi toimikaudeksi, joka alkoi 1.1.2000 ja päättyy 31.12.2004, kansanedustajat Ulla Juurolan, Raimo Mähösen, Kari Myllyniemen, Kari Kantalaisen ja Ola Rosendahlin sekä valtiontilintarkastajien varajäseniksi kansanedustajat Matti Vähänäkin, Riitta Prustin, Mauri Salon, Seppo Kanervan ja Toimi Kankaanniemen. Kansanedustaja Ulla Juurolan saatua 22.4.1999 vapautuksen valtiontilintarkastajien jäsenyydestä eduskunta toimitti 23.4.1999 valtiontilintarkastajien täydennysvaalin, jossa valituksi tuli kansanedustaja Kari Urpilainen.

Valtiontilintarkastajat valitsivat kokouksessaan 5.5.1999 puheenjohtajakseen Kari Urpilaisen ja varapuheenjohtajakseen Kari Kantalaisen. Tarkastustoimintaansa varten valtiontilintarkastajat ovat olleet jakaantuneina kahteen tarkastusjaostoon. Ensimmäiseen jaostoon ovat kuuluneet Urpilainen, Myllyniemi ja Rosendahl sekä toiseen Kantalainen ja Mähönen.

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 luonteeltaan parlamentaarista ja jälkikäteen tapahtuvana se kohdistuu pääasiassa jo toteutettuihin toimenpiteisiin. Parlamentaarinen valvonta kohdistuu ensi sijassa valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon ja valvonnan tulosten pitää palvella eduskuntaa päätöksentekijänä ja tiedon saajana.

Valtiontilintarkastajien uusi johtosääntö (745/2000) hyväksyttiin 20.6.2000. Johtosääntö korostaa valtiontilintarkastajien tarkastustoiminnan luonnetta parlamentaarisena valvontana. Siinä myös muutettiin valtiontilintarkastajien toimikausi vastaamaan kansanedustajan toimikautta. Periaatteellisesti johtosäännön uudistus muutti tili- ja varainhoitovuosiin pohjautuvan tarkastustoiminnan jatkuvaksi valvonnaksi. Uusi johtosääntö muuttaa valtiontilintarkastajien kertomusta ja käytännön toimintaa lähivuosina.

Valtiontalouden tarkastusviraston siirryttyä eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta valtiovarainvaliokunta järjesti 20.3.2001 seminaarin, jonka aiheena oli valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen ja valvonnan tulevaisuus. Seminaarissa käsiteltiin erityisesti eduskunnan budjettivaltaan liittyvän raportoinnin kehittämistä. Tähän liittyvä selvitystyö on vireillä eduskunnassa.

Valtiontilintarkastajien uuden johtosäännön perusteella valtiontilintarkastajat ovat 3.10.2000 hyväksyneet kanslialle työjärjestyksen.

Valtiontilintarkastajien kanslia

Valtiontilintarkastajien apuna toimii kanslia, jossa on 15 pysyvää virkaa. Kanslian esimiehenä on toiminut kansliapäällikkö Mauri Lehmusto. Valtiontilintarkastajien ensimmäistä tarkastusjaostoa on avustanut kanslian I jaosto, johon ovat kuuluneet tarkastusneuvos Asko Valkosalo 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 (vv. 25.6. 2001—18.6.2002), Raimo Laitinen, Senja Kolehmainen (vv. 1.1.—30.6.2001) ja Nora Grönholm sekä tarkastaja Marjatta Mylly.

Valtiontilintarkastajien valvontatoimintaa palvelevasta tutkimustoiminnasta on vastannut kansliapäällikkö Mauri Lehmusto.

Valtiontilintarkastajien kokousten sihteerinä on toiminut hallintoylitarkastaja Kaj Laine. Hallintoylitarkastaja on vastannut myös suunnittelutehtävistä sekä kanslian yleisjaoston toiminnoista apunaan tarkastaja Tuija Myllyvuori, apulaistarkastaja Jaana Holmberg ja toimistosihteerit Marja Huovila (vv. 1.9.2000—25.8.2001), Ulla Taari, Niina Hed (1.7.2000—31.1.2001), Catharina Somerkoski (1.2.—11.7.2001) sekä virastoavustajat Jari Räsänen (vv. 1.6.—30.11.2001) ja Heidi Numminen (1.7.2001 lukien). Kanslia toimii vuokratiloissa osoitteessa Annankatu 44 A.

Yhteistoiminta Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa

Yhteistoiminta Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa on jatkunut entiseen tapaan siten, että vuoteen 2000 kohdistuvan valvontatoiminnan suuntaamisesta on neuvoteltu tarkastusviraston johdon kanssa. Valtiontalouden tarkastusviraston siirtyminen eduskunnan yhteyteen 1.1.2001 on omalta osaltaan lisännyt yhteistyötä ja koordinointitarvetta tarkastuksessa ja valvonnassa.

Tarkastusvirasto on toimittanut valtiontilintarkastajille kaikki antamansa kertomukset selityksineen, lausuntoineen ja päätöksineen. Vuoden 2000 valvontaa koskevan valtiontilintarkastajien toimikauden aikana tarkastusvirasto antoi tiedoksi valtiontilintarkastajille kaikkiaan 144 asiakirjaa, joista 3 oli lausuntoa, 117 tilintarkastusraporttia, 20 tarkastuskertomusta tai selvitystä ja 4 muuta kokoavaa raporttia. Tarkastuskertomuksista on luettelo tämän kertomuksen lopussa.

Valtiontilintarkastajien valvontatoiminta

Vuosiksi 2000—2003 valitut valtiontilintarkastajat ovat keskustelleet parlamentaarisen valvonnan sisällöstä useita kertoja järjestäytymiskokouksensa (5.5.1999) jälkeen. Konkreettisesti valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet parlamentaarisen valvonnan suuntaamista yhteistyössä edellisten valtiontilintarkastajien kanssa Kouvolassa pidetyssä suunnittelukokouksessa 8.11. 2000. Kokouksessa valtiontilintarkastajat päättivät vuoteen 2000 kohdistuvista alustavista valvonta-aiheista. Lopulliset aiheet ja selvityspyynnöt käsiteltiin valtiontilintarkastajien kokouksissa ja lähetettiin ministeriöille ja virastoille marras-joulukuussa 2000. Valtiontilintarkastajat päättivät vuotta 2000 koskevasta toimintasuunnitelmastaan kokouksessaan 12.12.2000. Valtiontilintarkastajat aloittivat alue- ja paikallishallinnon valvontakäynnit lokakuussa 2000 ja ministeriöiden valvontakäynnit helmikuussa 2001.

Kotimaiset valvontamatkat tehtiin Varsinais-Suomen TE-keskuksen ja Kymen TE-keskuksen alueille. Varsinais-Suomen TE-keskuksen alueelle 25.—26.10.2000 tehdyn valvontamatkan kohteina olivat Länsi-Suomen lääninhallitus (maaherra Heikki Koski), Saaristomeren

meripuolustusalue (meripuolustusalueen komentaja Hans Holmström), Turun hovioikeus (hovioikeuden presidentti Antero Palaja), Turun yliopisto (rehtori Keijo Virtanen), Turun ammattikorkeakoulu (rehtori Juha Kettunen), Lounais-Suomen ympäristökeskus (osastopäällikkö Outi Engström), Varsinais-Suomen TE-keskus (johtaja Antti Koho), Turun hallinto-oikeus (ylituomari Veijo Luomanen) ja Turun tiepiiri (tiejohtaja Pekka Jokela).

Kymen TE-keskuksen alueelle 8.—9.11.2000 tehdyn valvontamatkan kohteina olivat Etelä-Suomen lääninhallituksen Kouvolan alueellinen palveluyksikkö (maaherra Tuula Linnainmaa), Valtion kiinteistölaitoksen Kaakkois-Suomen kiinteistöalue (aluejohtaja Henri Ryth), Kaakkois-Suomen TE-keskus (johtaja Jarmo Pirhonen), Kouvolan hovioikeus (hovioikeuden presidentti Jussi Kivinen), Reserviupseerikoulu (koulun johtaja Kari Kasurinen), Kymenlaakson ammattikorkeakoulu (rehtori Pertti Vuorela), Kaakkois-Suomen tiepiiri (tiejohtaja Ville Mäkelä), Kaakkois-Suomen maanmittaustoimisto (maanmittausjohtaja Matti Kantanen) ja Kouvolan hallinto-oikeus (ylituomari Juhani Pitkänen).

Vuosiksi 1996—1999 valitut valtiontilintarkastajat tekivät toimikautensa lopussa tutustumismatkan Osloon ja Tukholmaan 13.—15.12.2000. Kohteena olivat monivuotiset yhteistyökumppanit, Norjan ja Ruotsin parlamenttien valtiontilintarkastajat ja Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto, ja näiden lisäksi valtiontilintarkastajat tutustuivat Norjan parlamentin (Kontroll- og konstitusjonskomite) toimintaan.

Ulkoasiainhallinnon tarkastukseen liittyvä valvontamatka tehtiin Turkkiin, Romaniaan, Bulgariaan ja Tšekin tasavaltaan 16.—25.9.2001. Tämän lisäksi valtiontilintarkastajat ja kanslian henkilökunta osallistuivat 25.–28.11.2001 järjestettyyn valvonta- ja seminaarimatkaan Varsovaan.

Valtiontilintarkastajat ovat edellä mainittujen lisäksi toimittaneet seuraavat valvontakäynnit:

7.2.2001	Helsingin hovioikeus (hovioikeuden presidentti Olli Huopaniemi)
14.2.2001	Opetusministeriö (kansliapäällikkö Vilho Hirvi)
20.2.2001	Maanpuolustuskorkeakoulu (rehtori Seppo Tanskanen)
27.2.2001	Helsingin sosiaalivirasto (toimitusjohtaja Aulikki Kananoja)
28.2.2001	Puolustusministeriö (puolustusministeri Jan-Erik Enestam)
6.3.2001	Keskusrikospoliisi (päällikkö, poliisineuvos Rauno Ranta)
7.3.2001	Sosiaali- ja terveysministeriö (kansliapäällikkö Markku Lehto)
13.3.2001	Oikeusministeriö (kansliapäällikkö Kirsti Rissanen)
14.3.2001	Sisäasiainministeriö (kansliapäällikkö Kari Häkämies)
20.3.2001	Maa- ja metsätalousministeriö (kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen)
27.3.2001	Maanmittauslaitos (pääjohtaja Jarmo Ratia)
28.3.2001	Liikenne- ja viestintäministeriö (kansliapäällikkö Juhani Korpela)
17.4.2001	Valtiovarainministeriö (valtiosihteeri Raimo Sailas)
18.4.2001	Geodeettinen laitos (ylijohtaja Risto Kuittinen)
24.4.2001	Ajoneuvohallintokeskus (ylijohtaja Jyrki Ritvala)
25.4.2001	Ympäristöministeriö (kansliapäällikkö Sirkka Hautojärvi)
3.5.2001	Teknologian kehittämiskeskus (pääjohtaja Veli-Pekka Saarnivaara)
9.5.2001	Ulkoasiainministeriö (alivaltiosihteeri Pertti Torstila)

15.5.2001	Valtioneuvoston kanslia (pääministeri Paavo Lipponen)
22.5.2001	Työministeriö (kansliapäällikkö Markku Wallin)
23.5.2001	Senaatti-kiinteistöt (toimitusjohtaja Aulis Kohvakka)
29.5.2001	Kauppa- ja teollisuusministeriö (kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre)

Valvontatoiminnassa esille tulleita kysymyksiä on tarkasteltu kertomuksessa hallinnonaloittain. Valtiontilintarkastajat ovat seuranneet myös aiempina vuosina tekemiensä muistutusten ja huomautusten toteutumista valtionhallinnossa. Ministeriöiden yhteyshenkilöiden kanssa on pidetty yhteistyökokous 11.12.2000 valvonnan uusista suuntaviivoista.

Valtiontilintarkastajat aloittivat kertomusosuuksien käsittelyn toukokuun alussa 2001, ja kertomuksen valmistelu päättyi lokakuussa 2001. Tätä kertomusta valmistellessaan valtiontilintarkastajat ovat pitäneet 34 kokousta.

Valtiontilintarkastajat päättivät 6.6.2001 pitämässään kokouksessa, että vuodelta 2000 annettavaan kertomukseen ei enää sisällytetä ns. Yleisen osan tilinpäätöksen vertailua aiempiin vuosiin, tilinpäätöksen vertailua talousarvioon, selvitystä määrärahojen ylityksistä eikä liikekirjanpidollista tilinpäätöstä.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan em. osuuksien laadinta ja raportointi eduskunnalle kuuluu selkeästi hallituksen ns. tilivelvollisuuden piiriin. Hallituksen kertomus eduskunnalle valtiovarain hoidosta ja tilasta tai valtion tilinpäätösasiakirja olisivat sopivimmat välineet informoida eduskuntaa talousarvion toteutumisesta ja määrärahojen ylityksistä. Valtiontilintarkastajat korostavat näkemyksenään, että parlamentaarisen valvonnan ja valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen tehtävänä on arvioida ja tarkastaa hallituksen eduskunnalle antaman informaation riittävyys ja luotettavuus, eikä osallistua tämän informaation laatimiseen.

Edellä mainitun johdosta valtiontilintarkastajat esittivät valtiovarainministeriölle, että hallituksen tilakertomusta ja valtion tilinpäätösasiakirjaa kehitettäessä ministeriö ottaisi huomioon myös valtiontilintarkastajien kertomuksen laadinnassa nyt päätetyt tehtävärajaukset.

Yksityisten kansalaisten ja järjestöjen kannanottoja, selvityspyyntöjä ja aloitteita on valtiontilintarkastajille tullut 12.

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

Valtiontilintarkastajien kanslia antoi 15.8.2001 lausunnon Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry:lle JHTT-tilintarkastajien tarkastustoiminnan laadunvarmistuksesta.

Tutkimustoiminta

Vuonna 2000 rahoitetun tutkimustoiminnan tuloksia selostetaan valtiontilintarkastajien kertomuksen viimeisessä kappaleessa.

Vuonna 2001 valtiontilintarkastajilla on ollut käytössään yhteensä 550 000 mk ulkopuolelta hankittaviin tutkimuksiin. Yliopistoille ja korkeakouluille sekä eräille tutkimuslaitoksille lähetettiin joulukuussa 2000 tarjouspyyntökirje, johon saatiin määräaikaan mennessä yhteensä 12 vastausta. Valtiontilintarkastajat päättivät helmikuussa käynnistää näistä ehdotuksista neljä hanketta. Syyskuussa valtiontilintarkasta-

jat päättivät edellisten lisäksi yhdestä uudesta hankkeesta ja erään hankkeen lisärahoituksesta.

Valtiontilintarkastajat ovat päättäneet aloittaa vuonna 2001 seuraavat tutkimushankkeet:

— Tuomioistuinten laatuprojektin arviointi, professori Aulis Aarnio, Tampereen yliopisto.

— Yritystukien vaikutukset alueittain, tutkimusjohtaja Aki Kangasharju, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).

— Keskittyvän alueellisen kasvun ohjausmahdollisuudet, professori Veli Karhu, Tampereen yliopisto.

— Uusi julkinen hallinto ja yliopistojen meno- ja tulorakenteen muuttuminen, professori Salme Näsi, Jyväskylän yliopisto.

— Henkilöstön määrän kehitys ja resurssien kohdentuminen valtionhallinnossa 1990-luvulla, professori Ari Salminen, Vaasan yliopisto.

Koulutus

Valtiontilintarkastajien kanslian henkilökunta on osallistunut Tampereen Yliopiston Täydennyskoulutuskeskuksen järjestämään julkistalouden tarkastuksen symposiumiin 12.—13.6.2001. Tämän lisäksi valtiontilintarkastajien kanslian henkilökunta on osallistunut erilaisiin mm. eduskunnan, Hallinnon kehittämiskeskuksen sekä Valtiontalouden tarkastusviraston järjestämiin koulutustilaisuuksiin ja seminaareihin.

Kansainvälinen toiminta

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen Aunus Salmen kabinetin attasea Markku Pottonen tutustui valtiontilintarkastajien ja kanslian toimintaan 18.1.2001.

Talous- ja tilastotieteilijä Jane Houhg Englannin parlamentin kirjastosta vieraili 22.1.2001 eduskunnassa ja valtiontilintarkastajien kansliassa tutustuen eduskunnan ja valtiontilintarkastajien toimintaan.

Marokon parlamentin valtuuskunta vieraili Suomessa ja eduskunnassa 26.2.—4.3.2001. Valtiontilintarkastajat osallistuivat 27.2.2001 vierailun järjestelyihin isäntänä. Tilaisuudessa keskusteltiin valtiontalouden valvonnan ja tarkastuksen uudelleenjärjestelyistä Suomessa.

Ruotsin valtiontilintarkastajien kanslian edustajat vierailivat kansliapäällikkö Åke Dahlbergin johdolla 29.8.2001 eduskunnassa. Tapaamisen aikana keskusteltiin valtiontalouden valvonnassa ja tarkastuksessa toteutetuista uudistuksista Suomessa. Vieraat informoivat myös Ruotsissa meneillään olevista valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen uudistuksista. Tapaamiseen osallistui myös kaksi edustajaa Valtiontalouden tarkastusvirastosta.

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

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat suorittaneet valvontakäynnin ulkoasiainministeriöön 9.5.2001 (alivaltiosihteeri Pertti Torstila). Suomen edustautumista ulkomailla valtiontilintarkastajat ovat tarkastaneet Turkkiin, Romaniaan, Bulgariaan ja Tšekin tasavaltaan 16.—25.9.2001 tekemällään valvontamatkalla.

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet Suomen taloudellisia ja kaupallisia suhteita EU-jäsenyyttä hakeviin maihin, EU-jäsenyyttä hakevien maiden yhteiskunnallisten olojen seurantaa sekä EU-jäsenyyden tuomia muutoksia Suomen ulkoasiainhallinnossa ja edustautumisessa. Ministeriön valvontakäynnillä käsiteltiin ministeriön toimintaa kertomusvuonna, Suomen edustustoverkon rakennetta ja kehitystä, kiertävien suurlähettiläiden järjestelmää ja ministeriön palkkausjärjestelmän uudistamistoimintaa.

Hallinnonalan valvonnan ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut ylitarkastaja Seppo Niemi. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 6.6.2001, että em. selvityksistä otetaan jatkovalmistelun kohteeksi Suomen kaupalliset ja taloudelliset suhteet EU-jäsenyyttä hakeviin maihin ja EU-jäsenyyden tuomat muutokset Suomen ulkoasiainhallinnossa ja edustautumisessa. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 9.10.2001.

Suomen kaupalliset ja taloudelliset suhteet EU-jäsenyyttä hakeviin maihin

Euroopan unionin jäsenyyttä hakevat Bulgaria, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tšekin tasavalta, Turkki, Unkari ja Viro. Jäsenyyden hakuun kuuluva liittymisprosessi valmistaa hakijamaita EU-jäsenyyteen, joka on avoinna kaikille jäsenyyttä hakeville maille samoilla ehdoilla.

Liittymisneuvottelut aloitettiin 31.3.1998 Kyproksen, Puolan, Slovenian, Tšekin tasavallan ja Viron kanssa. Varsinaisia asiakysymyksiä koskevat neuvottelut aloitettiin 10.11.1998. Liittymisneuvottelut Bulgarian, Latvian, Liettuan, Maltan, Romanian ja Slovakian kanssa aloitettiin 15.2.2000. Turkki on myös liittymisprosessissa oleva maa, mutta ei ole vielä liittymisneuvotteluissa mukana.

Kaupallisten suhteiden ja investointien kehitys hakijamaiden kanssa

Ulkoasiainministeriön mukaan Suomen ulkomaankauppa em.13 hakijamaan kanssa on reilusti kaksinkertaistunut vuodesta 1995 vuoteen 2000. Vientimme näihin maihin oli 10,9 mrd. mk v. 1995 ja 25,6 mrd. mk v. 2000. Tuonti hakijamaista oli 4,7 mrd. mk v. 1995 ja 12,4 mrd. mk v. 2000. Hakijamaiden osuus Suomen viennistä oli 6,1 % v. 1995 ja 8,7 % v. 2000. Vastaavasti tuonti tältä alueelta oli 3,9 % v. 1995 ja 5,7 % koko tuonnista v. 2000. Kaupan ylijäämä oli 6,2 mrd. mk v. 1995 ja 13,2 mrd. mk v. 2000.

Sekä vientimme että tuontimme hakijamaiden kanssa on kehittynyt ripeämmin kuin muu vientimme ja tuontimme, joten hakijamaiden osuus Suomen ulkomaankaupasta on kasvanut. Ministeriön mukaan toinen johtopäätös on, että kauppa tämän alueen maiden kanssa on edelleen hyvin ylijäämäistä Suomelle ylijäämän kaksinkertaistuttua tarkastelujaksolla.

Viennin rakenteessa tarkastelujaksolla 1995—2000 on tapahtunut merkittävä muutos, sillä telekommunikaatiotuotteet ovat ottaneet johtavan paikan paperiteollisuuden tuotteilta tärkeimpinä vientituotteina. Vielä v. 1995 telekommunikaatiotuotteet muodostivat vajaan viidenneksen viennistä, mutta v. 2000 niiden osuus oli jo yli kolmanneksen. Vastaavasti paperituotteiden suhteellinen osuus on pudonnut alle viidesosaan koko viennistä, kun se oli aiemmin noin neljäsosan. Muiden tuotteiden osuudet viennissä eivät ole merkittävästi muuttuneet.

Tuonnin kehityksen tärkein piirre on elintarvikkeiden, raaka-aineiden ja polttoaineiden osuuden väheneminen ja vastaavasti valmiiden tuotteiden osuuden lisääntyminen. Hakijamaista tuodaan en-

tistä enemmän koneita ja laitteita, moottoriajoneuvoja sekä viime vuosina myös telekommunikaatiolaitteita.

Suomalaisyritysten investoinnit hakijamaihin ovat suuntautuneet seuraavasti: Viroon n. 480 Mmk, Latviaan 300 Mmk, Liettuaan 270 Mmk, Puolaan 560 Mmk, Unkariin 500 Mmk ja Tšekin tasavaltaan 80 Mmk. Suomalaisinvestoinnit muihin hakijamaihin ovat tähän asti olleet hyvin vähäisiä. Investoimalla hakijamaihin yritykset pyrkivät lisäämään markkinaosuuksia paitsi sijaintimaassa myös muilla markkinoilla. Yhtenä seurauksena on ollut uuden tuonnin syntyminen näistä maista Suomeen. Esimerkkinä tällaisesta uudesta tuonnista mainittakoon telekommunikaatiolaitteiden tuonti Virosta ja Unkarista.

Valtiontilintarkastajien Turkissa, Romaniassa, Bulgariassa ja Tšekin tasavallassa sijaitseviin edustustoihin tekemää valvontamatkaa varten kyseiset edustustot toimittivat valtiontilintarkastajille muistiot, joissa tuotiin esiin mm. seuraavia maakohtaisia kaupallis-taloudellisia näkökohtia.

Turkki

Edustuston mukaan kauppapoliittisissa suhteissa ei ole merkittäviä ongelmia. Suomen vienti Turkkiin on kasvanut viime vuosina voimakkaasti.

Vuosi	Vienti, Mmk	Tuonti, Mmk
1995	776	240
1996	1 72	265
1997	1 673	389
1998	2 127	440
1999	2 658	512
2000	3 913	617

Vuonna 2001 Suomen vienti tulee jäämään edellisvuotta vähäisemmäksi, koska talouden epävakaus on kauttaaltaan tyrehdyttänyt ulkomaista tuontia Turkkiin. Vuodesta 2002 lähtien vientinäkymät ovat hyvät edellyttäen, että Turkin talouden vakautusohjelma pystytään toteuttamaan. Turkin markkinat ovat suuret ja kysyntäpotentiaalia on paljon. Suomen viennistä noin puolet on telekommunikaatiosektorin tuotteita. Myös paperi- ja metalliteollisuuden vienti on huomattavaa. Suomen investoinnit Turkkiin ovat jääneet vähäisiksi lukuun ottamatta Soneran 37 %:n osuutta maan suurimmasta GSM-operaattorista Turkcellistä.

Suomen viennin vaikeudet ovat samoja kuin muilla EU-mailla: erityisesti Nokiaa koskevat huoltoverkkovelvoitteet, jälkikäteen maksettuja tuontilaskuja koskeva ylimääräinen vero, edellisen vuoden teknologiatuotteiden tuonnin rajoitukset, tekniset testaus- ja standardisointivaatimukset sekä jatkuvasti vaihtelevat raja- ja tullausmuodollisuudet.

Suomelle edullista kauppavaihtoa tasapainottaa Turkkiin suuntautuva suomalaisturismi. Vuonna 1998 suomalaisia kävi Turkissa 68 000, v. 1999 (suuri maanjäristys elokuussa ja terrorismiuhka) 35 000 ja kertomusvuonna 49 000. Vuonna 2001 suomalaisturismin ennakoidaan kasvavan.

Romania

Suomen ja Romanian välinen kauppa, jota pääsääntöisesti säätelee EU:n ja Romanian välinen Eurooppa-sopimus, on edustuston mukaan ollut vaatimatonta. Vientimme Romaniaan on 0,1 % kokonaisviennistämme, ja tuonti Romaniasta on vielä vähäisempää. Vientimme pääosa on koostunut koneista, laitteista ja telekommunikaatiotuotteista. Tuonnista yli puolet on ollut vaatteita ja jalkineita. Kauppavaihto on lisääntymässä.

Romanian Eurooppa-sopimuksenkin huomioon ottaen kaupan esteet eivät muodosta erityistä ongelmaa. Kaupan ongelmiin sen sijaan kuuluu suomalaisten viejien rajoittunut kiinnostus Romanian kauppaan ja Romanian ostovoiman vähäisyys. Vaikka maassa on EU:n ja muidenkin tahojen tuilla rahoitettu erilaisia projekteja, on suomalaisyritysten mukanaolo projekteissa ollut vähäistä. Finpron PAS-informaatiojärjestelmä tuottaa kattavasti tietoa mainituista projekteista ja edustusto tarjoaa täydentävää tietoa.

Kaupan vähäisyydestä huolimatta Romaniassa toimii tällä hetkellä kymmeniä suomalaisia yrityksiä. Niiden investoinnit eivät kuitenkaan yllä prosenttiinkaan Romaniaan suunnatuista sinänsä vaatimattomista ulkomaisista investoinneista. Näkyvimmin suomalaisyrityksistä Romaniassa toimii Fortum Engineering, jolla on käynnissä useita voimalaitosten perusparannushankkeita.

Bulgaria

Suomen ja Bulgarian välisen kaupan kokonaisvaihto on kehittynyt v. 1997—2000 seuraavasti:

Vuosi	Kokonaisvaihto Mmk
1997	197
1998	273
1999	382
2000	330

Kertomusvuonna Suomen kokonaisviennistä Bulgariaan oli telekommunikaatiolaitteiden osuus 42 %, paperin ja paperituotteiden 28 % ja eri toimi-

alojen erikoiskoneiden 7 %. Kertomusvuonna Bulgarian tuonnista Suomeen oli kuparimalmin ja rikasteiden osuus 33 %, vaatteiden 19 %, öljysiemenien 11 %, alkoholijuomien 10 % sekä voimakoneiden ja moottorien 7 %. Suomalaisyrityksille mahdollisuuksia tarjoavia aloja ovat edustuston mukaan energia- ja ympäristöteknologia, elintarviketeollisuuden koneet ja laitteet, tietoliikenne ja tietotekniikkapalvelut sekä metsä- ja paperisektori. Bulgarian taholta on lisäksi mahdollisina yhteistyöaloina esitetty mm. maan rautateiden uudistamista ja postipalveluiden kehittämistä.

Bulgarian markkinoiden huonoja puolia ovat mm. puutteet lainsäädännössä ja sen toteuttamisessa, alhainen ostovoima, infrastruktuurin puutteet ja korruptio. Bulgariassa kaupan kehittämistyöstä merkittävä osa muodostuu kaupan yleisten puitteiden parantamisesta, jota tehdään mm. EU:n avustusohjelmien avulla. Luototuksen kannalta merkittävä tekijä Bulgariassa on kansainvälinen luottoluokitus, jota suomalaiset rahoituslaitokset seuraavat omassa päätöksenteossaan. Erilaisten hankkeiden rahoituksesta on Bulgarian viranomaisten kanssa käynyt neuvotteluja mm. Pohjoismaiden investointipankki. Tässä toiminnassa ongelmaksi on koettu lainojen myöntämisen edellytyksenä olevien valtiontakuiden saaminen maan hallitukselta.

Suomalaisista yrityksistä Nokia on aloittanut kampanjan, jonka tarkoituksena on päästä verkkotoimittajaksi Bulgarian kolmannelle GSM-operaattorille. Samoin yhtiön on tarkoitus nostaa osuutensa 40 %:iin maan laitekaupasta. Suomalainen RMG-yhtiö on käynyt neuvotteluja osallistumisesta Razlogissa sijaitsevan sellu- ja kartonkitehtaan uudistamiseen ja siihen liittyvään metsäprojektiin. Mestra-yhtiö on ollut kiinnostunut osallistumaan kansainvälisellä rahoituksella toteutettavaan Tonava 2 -siltaprojektiin. KoneCranes-yhtiö osallistuu yhdessä japanilaisen yhtiön kanssa Burgasin sataman laitetoimituksia koskevaan tarjouskilpailuun.

Edustusto on selvityksessään todennut, että valmisteltaessa edustustoverkon kokonaisvaltaista kehittämisohjelmaa tulisi osana tätä toimintaa ratkaista myös kysymys edustuston kaupallisen sektorin hoidosta. Edustuston mukaan kaupallisen sihteerin tarve on ilmeinen Finpron ollessa poissa maasta. Kaupallisia asioita hoitamaan voitaisiin edustuston mukaan kouluttaa myös paikallinen työntekijä. Tällaista menettelyä edustusto pitää kuitenkin vain puolittaisena ratkaisuna.

Tšekin tasavalta

Vuonna 1999 Suomen ja Tšekin tasavallan välisen kaupan kokonaismäärä oli 2 mrd. mk ja kertomusvuonna se oli 3,3 mrd. mk. Suomen viennin kasvusta merkittävä ansio kuuluu matkapuhelinsektorille. Tuonnin kasvusta huomattavan osuuden muodostavat matkapuhelinten osat, erityisesti niiden akut. Skoda-autot ovat merkittävä tuontihyödyke Suomeen. Kauppa on ollut Suomelle vuosien ajan ylijäämäinen, mutta kahden viime vuoden aikana kauppa on tasapainottunut. Maamme tuonnissa Tšekin tasavalta nousi kertomusvuonna KIE-maiden ryhmän kolmannelle sijalle, mutta viennissämme se on KIE-maista viidentenä yhdessä Latvian kanssa. Edustuston mielestä kauppavaihdon kannalta on tärkeää tehdä Tšekin tasavaltaa edelleen tunnetuksi Suomessa. Kaupan välitön kehitys riippuu olennaisesti kummankin maan lähiajan taloudellisista kehitysnäkymistä, jotka viime tietojen mukaan eivät lupaisi ainakaan vientimme kasvua.

Tšekin tasavaltaan toivottaisiin lisää investointeja Suomesta. Maassa ei ole merkittäviä suomalaisinvestointeja lukuun ottamatta Skanskan kertomusvuoden kesällä ostamaa maan suurinta yksityistä IPS-rakennusliikettä. Suomalainen Multi-Arena-investointiryhmä on neuvotellut pitkään Prahaan vuoden 2004 jääkiekon maailmanmestaruuskilpailuihin kaavaillun monitoimihallin rahoituksesta ja rakennuttamisesta. Hankkeen edistyminen kangertelee kuitenkin toistaiseksi. Yleisti ottaen suomalaisten yritysten kiinnostus investointeihin Tšekin tasavallassa on lievässä kasvussa maan taloudellisen tilanteen kohentumisen myötä. Suomalainen alihankintateollisuus on kiinnostunut maan autoteollisuudesta.

Sekä IPS-rakennusyhtiön ostossa että nyttemmin Multi-Arenan investointikaavailuissa ilmenneet byrokraattiset vaikeudet ilmentävät edustuston mukaan selvästi markkinoiden vaikeutta ja maassa vallitsevia poikkeavia kauppatapoja. Mahdollisen EU-jäsenyyden mukanaan tuomat velvoitteet mm. ympäristönsuojelun alalla voivat tarjota suomalaisyrityksille lisääntyviä kaupankäyntimahdollisuuksia.

Suomen ja hakijamaiden sekä EU:n ja hakijamaiden väliset kauppaa, taloudellista toimintaa ja verotusta koskevat sopimukset

Tärkeimmät Suomen ja hakijamaiden taloussuhteita säätelevät sopimukset ovat EU:n ja hakijamaiden välillä 1990-luvun alkupuolella tehdyt assosiaatiosopimukset, ns. Eurooppa-sopimukset. Nämä maakohtaisesti tehdyt sopimukset kattavat vapaakaupan ohella poliittisen vuoropuhelun sekä sisältävät määräyksiä mm. työvoiman liikkuvuudesta, yritysten perustamisesta, palvelujen kaupasta, maksuista ja pääomista. EU-jäsenyyden johdosta Eurooppa-

sopimukset sitovat myös Suomea. Kahdenvälisistä sopimuksista tärkeimmät ovat Suomen kaikkien hakijamaiden kanssa tekemät sopimukset kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi sekä investointisuojasopimukset.

Turvatakseen suomalaisen elinkeinoelämän toimintaolosuhteet näissä maissa Suomi on tehnyt sijoitusten edistämistä ja suojelua koskevat sopimukset hakijamaiden kanssa lukuun ottamatta Kyprosta ja Maltaa. Sopimukset edellyttävät yhdenvertaista kohtelua suomalaisille sijoittajille ja heidän sijoituksilleen muiden maiden sijoituksiin sekä näiden maiden omiin sijoittajiin nähden. Ulkoasiainministeriön mukaan sopimukset eivät käytännössä lisää Suomen velvoitteita suhteessa hakijamaiden sijoittajiin, sillä Suomi kohtelee jo muutenkin eri maiden sijoituksia kansallisen kohtelun periaatteen mukaisesti. Vanhin Suomen sopimuksista on tehty Unkarin kanssa v. 1988. Muiden hakijamaiden kanssa mainittuja sopimuksia on tehty eri vuosina seuraavasti: Tšekin tasavalta 1990, Slovakia 1990, Viro 1992, Latvia 1992, Liettua 1992, Romania 1992, Turkki 1993, Puola 1996, Bulgaria 1997 ja Slovenia 1998. Vanhin kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehty sopimus hakijamaista on Maltan kanssa vuodelta 1975. Muut sopimukset ovat aikajärjestyksessä: Puola 1977, Romania 1977, Unkari 1978, Bulgaria 1985, Turkki 1986, Slovenia 1992, Viro 1993, Latvia 1993, Liettua 1993, Tšekin tasavalta 1994 ja Slovakia 1996. Kyproksen kanssa ei ole tehty mainittua sopimusta.

Ulkoasiainministeriön rooli toteutettaessa EU:n ja hakijamaiden välisiä kumppanuuksia

Ulkoasiainhallinto avustaa hakijamaita niiden valmistautuessa täyttämään jäsenyysehdot ja muodostaessa kantojaan jäsenyysneuvotteluissa pitämällä kontakteja hakijamaan osapuoliin, tuomalla esiin Suomen ulkoasiainhallinnon näkemyksiä sekä seuraamalla ja analysoimalla tilannetta aktiivisesti. Suomen ja hakijamaan välistä yhteydenpitoa sekä konsultaatio- ja vierailukäytäntöä poliittisella tasolla edistetään monin tavoin.

Ministeriön mukaan olennainen osa hakijamaiden valmistautumista jäsenyyteen ovat ns. liittymiskumppanuudet. Niiden tarkoituksena on painottaa lyhyellä ja keskipitkällä ajalla niitä asioita, joiden kuntoon saattaminen on etusijalla. Kumppanuudet toimivat myös EU-rahoituksen ohjenuorana. Ministeriö seuraa kumppanuuksien toteutumista EU-jäsenyysedellytysten täyttymisen kannalta pitäen samalla silmällä, mihin EU-projekteihin Suomi voisi osallistua ja olisiko jotakin tehtävissä kansallisesti. Erityistä huomiota kiinnitetään hakijamaan painopistealueisiin sen EU-valmiuksien kehittämisessä sekä suomalaisen osaamisen ja taitotiedon mahdolliseen hyödyntämiseen.

Edustustot seuraavat kumppanuusohjelmien toteutumista kontaktiverkostonsa ja tiedonhankintamenetelmiensä avulla. Ne osallistuvat mm. paikallisiin Phare-kokouksiin. Edustustot toimivat myös aktiivisesti eri projekteissa. Esimerkiksi Vilnan suurlähetystö on toiminut EU:n ja Liettuan välisiin kumppanuussopimuksiin liittyvissä projekteissa kuten rajavalvontayhteistyössä, virkamiesten EU-koulutuksessa, yhteistyössä oikeuslaitoksen kehittämiseksi, ympäristöalueen yhteistyössä sekä hallinnon kehittämisessä. Lisäksi Suomi osallistuu Phare-rahoitteisiin twinning-hankkeisiin tällä hetkellä kaikkiaan 30 hankkeessa joko johtavana jäsenmaana tai partnerina. Edustustoilla on tärkeä rooli twinning-työn valmistelussa ja seurannassa.

Suomen lähialueyhteistyö tähtää integraatiota edistäviin hankkeisiin lähialueellamme, ja sen projektit sopivat pitkälti kumppanuuksien priorisointeihin. Kontaktit hakijamaan valtioneuvostoon ja valtiovarainministeriöön ovat erityisen tärkeitä. Esimerkiksi Tallinnan edustuston aloitteesta lähialueyhteistyö siirtyi syksyllä 2000 uuteen EU-koordinaatiomenettelyyn, jossa kaikki hankkeet tutkitaan Viron kansallisen toimintaohjelman (NAPAA) pohjalta. Kaikki kolme Baltiassa olevaa edustustoamme hallinnoivat omia pienprojektimäärärahojaan.

Edustustojen toiminta taloudellisten suhteiden ja kauppapolitiikan edistämisessä

Edustustojen kaupallis-taloudellisiin tehtäviin kuuluu toiminta viennin, investointien ja matkailun edistämiseksi sekä Suomen huoltovarmuuden turvaamiseksi. Toiminnan tarkoituksena on Suomen kansainvälisen kilpailuaseman ja taloudellisen hyvinvoinnin turvaaminen ja kehittäminen EY:n yhteisen kauppapolitiikan ja myös muiden keinojen avulla.

Edustustot hoitavat yleisen taloudellisen ja kaupallisen tilanteen seurannan ja raportoinnin sekä avustavat tarvittaessa yritysten kohtaamissa ongelmatilanteissa (esim. kaupan esteet, verotusta ja tullia koskevat kysymykset jne.). Yritykset tarvitsevat ja usein myös pyytävät edustustojen apua kontaktien luomisessa sekä maan poliittiseen johtoon että virkamiesjohtoon.

Talous- ja kauppasuhteiden edistämiseksi tehdään vienninedistämisvierailuja hakijamaihin sekä pidetään yhteyttä hakijamaiden viranomaisten ja muiden tahojen kanssa. Talouselämän vaikuttajat ovat tärkeä kohde yhteyksien rakentamisessa. Vilkkaan vierailutoiminnan lisäksi edustustot osallistu-

vat messuihin, symposiumeihin ja muihin tapaamisiin aktiivista edustamis- ja tiedotustoimintaa harrastamalla.

Kauppapolitiikan edistäminen on myös omien ja EU:n kantojen esittelemistä asemamaan viranomaisille sekä yhteistyön hakemista koskien mm. tavoitteita WTO:ssa tai muilla kansainvälisillä foorumeilla. Siirtymävaiheessa (transitio) olevissa maissa on usein välttämätöntä tukea yrityksiä konkreettisesti kontaktien saamiseksi hallitus- ja viranomaistahoihin sekä ongelmien selvittämiseksi.

Edustustot pyrkivät välittämään suomalaisyrityksille realistista kuvaa hakijamaiden talouksista ja liiketoiminnan mahdollisuuksista. Hakijamaissa toimivien suomalaisyritysten toimintaa on tuettu ottamalla ministeritasolla esille projekteissa esiintyneitä ongelmia. Suomalaisyritysten edustajille on järjestetty kokoustilaisuuksia yhteyksien ylläpitämiseksi ja keskinäiseksi informoitumiseksi. Yksi edustustojen olennainen tehtävä on verkostoituminen edustamisen kautta. Suomalaisyritysten ja näiden asiakkaiden edustajia kutsutaan edustustojen järjestämiin tilaisuuksiin. Myös Suomesta vierailleille talouselämän edustajille on järjestetty tapaamisia paikallisten vaikuttajien ja talouselämän asiantuntijoiden kanssa.

Edustustot antavat talouselämään ja kauppaan liittyviä lausuntoja ja haastatteluja sekä toimittavat Suomen taloutta koskevaa aineistoa hakijamaan käyttäjille. Esimerkiksi Tallinnan edustusto aloitti vuoden 2000 lopulla Helsingin kauppakamarin kanssa yhteistyön, jonka tarkoituksena on toteuttaa kesän 2001 aikana EU-tietoiskuja virolaisille yrityksille yhteistyössä Viron talousministeriön ja kauppakamarin kanssa. Kauppa- ja teollisuusministeriö on puolestaan rahoittanut Helsingin kauppakamarin Euroneuvontahanketta, jossa em. Viron EU-tietoiskut ovat keskeisessä asemassa.

Ministeriön mukaan edustustot ovat käytettävissä, kun hakijamaassa olevilla suomalaisyrityksillä on ongelmia esim. sijoittautumiseen liittyvissä järjestelyissä. Edustustot palvelevat Suomen talouselämän ja suomalaisten yritysten tarpeita yhteistyössä Finpron kanssa, kun toiminta edellyttää yhteydenottoja hakijamaassa.

Edustustojen yhteistyö Finpron vientikeskusten kanssa

Ministeriön mukaan Finpron ja edustustojen kanssakäynnin perusajatuksena on yhteistyö Suomen kaupallis-taloudellisten etujen puolesta. Finpro tarjoaa edustustojen yhteydessä yksityistettyjä, osittain valtionavulla rahoitettuja vienninedistämispalveluja, ja edustustolla on yleisiä vienninedistämistehtäviä. Edustustot tukevat Suomen vienninedistämishankkeita ja toimivat ovien avaajana suomalaisille yrityksille.

Finpro on viime vuosina valtionavustuksensa supistumisen seurauksena lakkauttanut vientikeskuksia ja vähentänyt Suomesta lähetettyjen kaupallisten sihteerien määrää. Samalla Finpro on kehittänyt uudenlaista alueellista toimintatapaa. Alueellinen vientikeskus ja siinä toimiva kaupallinen sihteeri vastaa toiminnasta useissa maissa, joissa voi olla asemamaasta palkatun henkilöstön hoitama Finpron toimipiste. EU-hakijamaista Finpron vientikeskusta ei ole Slovakiassa, Sloveniassa eikä Bulgariassa. Alueellisia keskuksia on Wienissä (Slovenia, Unkari, Romania, Bulgaria) ja Riiassa (Baltian maat).

Yhteistyö Finpron kaupallisten sihteerien ja edustustojen välillä ei ole aina toiminut ulkoasiainministeriön mielestä toivotulla tavalla. Ongelmat ovat osaksi liittyneet siihen, että Finpron toimintatapa on muuttunut yhä enemmän liiketaloudellisin perustein toimivan yrityksen suuntaan. Julkisen palvelun funktio ja siihen liittyvä yhteistyö edustuston kanssa on jäänyt yhä vähäisemmäksi. Kaupalliselta konsultointipohjalta toimivan vientikeskuksen intressit ja edustuston ajamat yleiset kansalaispalveluintressit eivät aina kohtaa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan mainittu yhteistyö ja -toiminta on pääsääntöisesti ollut em. organisaatioiden välillä moitteetonta ja toimivaa. Ministeriön mukaan ongelmat ovat liittyneet osin siihen, että Finpro myy osan asiantuntijapalveluistaan yrityksille normaalein liiketaloudellisin perustein. Julkisen palvelun funktio ei ole ollut korostetusti esillä.

Ulkoasiainministeriön mielestä ministeriön ja Finpron yhteistyön avulla on tavoiteltu synergiaetuja. Koska Finpron vientikeskusten verkostoa on supistettu noin kolmanneksella siitä, mitä se oli laajimmillaan, ei synergiaetuja ole saavutettu toivotulla tavalla. Edustustoihimme onkin alkanut kohdistua yhä enemmän kyselyjä ja odotuksia vienninedistämisessä. Ulkoasiainhallinto ei kuitenkaan voi nykyresursseilla ottaa vastuulleen kaikkia vienninedistämispalveluja. Kun kaupalliset sihteerit ja vienninedistämispalvelut siirrettiin v. 1992 Suomen Ulkomaankauppaliitolle, jonka nimi muutettiin myöhemmin Finproksi, siirrettiin samalla ulkoasiainministeriön toimintamäärärahasta n. 40 Mmk kauppa- ja teollisuusministeriölle. Ulkoasiainministeriön mielestä se ei voi ilman lisäresursseja ottaa vastaan vienninedistämiseen liittyviä lisätehtäviä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on lausunnossaan todennut vientikeskusverkoston kehittämisen osalta mm., että Finpro on sijoittautumista harkitessaan ottanut huomioon elinkeinoelämän tarpeet ko. maissa ja on tämän seurauksena vetäytynyt monista maista, joissa se on aiemmin ollut edustautuneena. Näistä maista on tullut aiempaa enemmän vienninedistämistä koskevia kyselyjä.

Ulkoasiainministeriön mukaan erityisongelmaksi Finpron verkoston supistumisessa ovat muodostuneet edustustojen yhteydessä tyhjilleen jääneet vientikeskusten tilat, joiden kustannuksista vastaa ulkoasiainministeriö. Tähän ei ollut varauduttu aikoinaan vuokrasopimuksia tehtäessä. Jatkossa ulkoasiainministeriön täytyy edellyttää sellaisia sopimusjärjestelyjä, joissa tyhjien tilojen kustannukset jäävät täysimääräisesti Finpron vastuulle. Tästä puolestaan saattaa seurata, että Finpro yhä vähemmän hakeutuu edustuston toimitilojen yhteyteen.

Finpron nykyisin tarjoamat palvelut ovat suurelta osin toimeksiantoihin perustuvaa konsulttityyppistä liiketoimintaa. Tällaiset palvelut sopivat yksityiselle sektorille. Vuonna 1992 toteutettu siirto oli tältä kannalta perusteltu, ja työnjako edustuston ja Finpron välillä on perusteiltaan oikea. Nykytilanteessa ongelmana on, että mikään viranomainen ei vastaa vientikeskusverkosta, vaan se on jätetty vapaasti Finpron hoidettavaksi liiketaloudellisin perustein. Valtionavustusrahat ovat kauppa- ja teollisuusministeriöllä, mutta niitä ei ulkoasiainministeriön mielestä kohdenneta tietyn vientikeskusverkoston ylläpitämiseen. Ulkoasiainministeriö vastaa edustustoverkosta, mutta ei vientikeskuksista.

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa lausunnossaan, että Finpron vientikeskusten palveluista osa on maksullisia asiantuntijapalveluja, joita tarjotaan suomalaisten yritysten käyttöön. Maksullisten palvelujen osuus on keskimäärin neljäsosa vientikeskuksen palveluista. Ministeriön mukaan Finpro on itsenäinen yhdistys, jonka rahoituksesta kauppa- ja teollisuusministeriö vastaa 75-prosenttisesti.

Finpron valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan se on edelleenkin julkisen palvelun tuottaja yritysten vienninedistämisen, erityisesti yritysten kansainvälistymisen alalla, eikä se ole muuttunut liiketaloudellisin perustein toimivaksi organisaatioksi. Finpro ja sen vientikeskukset, sen jälkeen kun vientikeskuksien toimintamäärärahat siirrettiin kauppa- ja teollisuusministeriölle, on kehittänyt toimintaansa yritysten kasvavien ja muuttuvien tarpeiden mukaan jäsentymättömän markkina-informaation tuottajasta analysoitua informaatiota ja kansainvälistämispalveluja tuottavaksi asiantuntijaorganisaatioksi. Se tarjoaa yrityksläheisiä palveluja todellisen yrityskysynnän mukaan samalla tehostaen toimintaansa yritysmaailman toimintamalleilla. Lausunnon mukaan tämä kehitys on tuonut Finpron kautta vienninedistämiseen sijoitetuille valtion varoille tulosta ja asiakastyytyväisyyttä merkittävästi aiempaa enemmän.

Ulkoasiainministeriön mielestä peruskysymys on se, tarvitaanko jatkossakin edustustojen yhteyteen vientikeskuksia ja niihin valtion tukemia palveluja. Tällaisella toiminnalla tulee olla ainakin periaatteessa yleishyödyllisen, Suomen valtion vienninedistämisen luonne. Puhtaasti liiketaloudellinen toiminta ei sovellu edustustoon.

Ulkoasianministeriön mukaan on myös otettava huomioon kilpailulainsäädännön asettamat rajoitukset. Vuoden 2001 syyskuun alussa voimaan tulleessa valtionavustuslaissa on säännös, jonka mukaan avustuksen myöntämisen yksi edellytys on, ettei se aiheuta muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Tämä tulee osaltaan vaikuttamaan siihen, millaisia vienninedistämispalveluja tuotetaan valtion tuella.

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 21.12.2000 toimikunnan selvittämään yritysten kansainvälistymistä ja vientiä edistävien julkisten tukitoimien tavoitteita ja periaatelinjauksia sekä eri organisaatioiden tehtäviä ja yhteistyötä niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Toimikunnan puheenjohtajaksi kutsuttiin konsernijohtaja Christoffer Taxell.

Toimikunnan ministeri Kimmo Sasille 9.10.2001 luovuttamassa mietinnössä esitetään mm. seuraavia johtopäätöksiä, kannanottoja ja suosituksia.

— Julkisin varoin ja toimenpitein tapahtuva yritysten kansainvälistyminen ja viennin edistäminen on osa elinkeinopolitiikkaa, jonka keskeisenä tavoitteena on kehittää ja ylläpitää innovatiivista ja kilpailukykyistä toimintaympäristöä.

— Kansainvälistymisen ja viennin edistämisen julkisten peruspalveluiden tulee muodostaa kattava ja yrityksille helposti saatavilla oleva palveluiden kokonaisuus sekä kotimaassa että ulkomailla.

— Milloin asemaassa on Finpron vientikeskus, on yhteistyöstä ja työnjaosta sovittava maakohtaisesti tai paikallisesti ulkoasiainministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä Finpron yhteisesti sopimien periaatelinjausten mukaisesti.

— Ulkoasianministeriön ja Finpron välinen yhteistyö on tärkeää myös niissä asemamaissa, joissa vientikeskusta ei ole. Edustustoilla tulee tällöin olla mahdollisuus tukeutua Finpron apuun viennin ja kansainvälistymisen peruspalvelujen järjestämisessä.

— Ulkoasiainhallinnon tulee nykyistä selvemmin tiedottaa yrityselämälle tarjoamistaan viennin ja kansainvälistymisen viranomaispalveluista.

— Kansainvälistymisen ja viennin edistämisen kansallisen strategian ja julkisen palvelukokonaisuuden kehittämisprosessi on käynnistettävä välittömästi ja sitä tukeva yhteistyöfoorumi kutsuttava koolle.

Finpron 30.3.2001 valtiontilintarkastajille antamassa lausunnossa todetaan muun ohella, että Finpron tehtävänä niin Suomessa kuin EU-jäsenyyttä hakevissa maissakin on toimia yksittäisten suomalaisten, erityisesti pk-yritysten avustajana niiden pyrkiessä kansainvälistymään ja saavuttamaan merkittävän aseman kyseisten maiden markkinoilla sekä tuottamaan sekä yrityksille että muille suomalaisille toimijoille markkinainformaatiota ko. alueilta.

Finprolla on vientikeskukset Virossa, Latviassa, Liettuassa, Puolassa, Unkarissa, Tšekin tasavallassa ja Romaniassa, joten Finprolla on laajempaa kokemusta näiden maiden ja Suomen taloudellisista ja kaupallisista suhteista. Näissä maissa Finpron toiminta on laajentunut merkittävästi Romaniaa lukuun ottamatta, jossa volyymi on pysynyt suhteellisen matalana ja jossa Finpron miehitys on siksi kevyt.

Suomalaisten yritysten mielenkiinto hakijamaita kohtaan on kasvanut. Kaupan volyymit, erityisesti vienti, ovat kasvaneet. Näille alueille sijoittuneiden suomalaisten yritysten määrä ja investoinnit ovat myös lisääntyneet huomattavasti. Hakijamaiden avautuminen ja kehitys on antanut suomalaisillekin yrityksille merkittäviä mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa.

Finpron mielestä edustustoilla on vastuu taloudellisten suhteiden kehittämisestä ja kauppapolitiikasta. Vientikeskusten rooli näissä kysymyksissä on vähäinen. Ne keskittyvät lähinnä esim. tiedottamaan yksittäisistä tietoon tulleista kaupan esteistä edustustoille ja yrityksille sekä osallistumaan esim. EU-maiden ko. asioita käsitteleviin tilaisuuksiin. Hakijamaissa on edustustoilla, erityisesti suurlähettiläällä, myös oma roolinsa ns. ovien avaajana yksittäisille yrityksille ja pyrittäessä vaikuttamaan yritysten kannalta merkittäviin päätöksiin ao. maassa. Tämä tarve on useimmiten suurilla yrityksillä. Edustustot ovat tässä suhteessa olleet hyvin yritysten käytettävissä.

Finprolla ja ulkoasianministeriöllä on voimassa keskinäinen vientikeskusten ja edustustojen yhteistoimintaa koskeva sopimus, joka sisältää mm. ohjeita vuosisuunnitelmien yhteisestä käsittelystä ja muista toimintatavoista. Finpron mukaan edustustojen ja Finpron vuosisuunnitelmien ja budjettien teon ajoitus poikkeaa toisistaan, mikä jossain määrin rajoittaa yhteistä suunnittelua. Sopimus antaa kuitenkin toiminnalle muodot ja sitä tarkistetaan ajoittain tarpeen mukaan. Sopimus on hyödyllinen mm. siksi, että sillä täsmennetään osapuolten väliset erilaiset tehtävät ja työnjako.

Yhteistyö kyseisissä asemamaissa perustuu Finpron edustajan ja lähetystön päällikön välisiin, esim. kuukausittaisiin keskusteluihin, joissa käsitellään tärkeät tapahtumat, toimenpiteet, sovitaan läsnäolosta erilaisissa tilaisuuksissa ja vaihdetaan tietoja asioista, joilla on merkitystä molempien osapuolten tehtävän kannalta. Tapaamisten aikaväli ja muoto vaihtelevat tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan. Niissä maissa, joissa ei ole kaupallista sihteeriä pysyvästi läsnä, tapaamisten aikaväli on luonnollisesti pidempi.

Tietojen ja dokumenttien jakelu toista osapuolta koskevista aiheista toimii hyvin. Yhteistyö näkyy ulospäin hyvin erilaisten vierailujen, kuten suomalaisten ministerivierailujen järjestelyissä ja esim. suurlähettiläiden esiintyessä Finpron yrityksille järjestämissä tilaisuuksissa.

Toiminta on ollut hyödyllistä ja positiivista molempien osapuolten kannalta. Molemmat osapuolet näkevät toistensa tarpeellisuuden. Finpron kannalta on tärkeää, että edustustot tiedostavat nykyiset Finpron tavoitteet, tehtävät ja toimintaperiaatteet. Keskinäinen informaation vaihto on tässä avainasemassa.

Finpron toiminnan kehittämistarpeet liittyvät kehittyvään palvelutarjontaan. Finpro kehittää asiakaspalveluaan Suomessa mm. Internet-sivujensa ja tietopankkiensa avulla. Näitä palveluja käyttämällä niin suomalaiset kuin ulkomaisetkin yritykset ja muut toimijat, ulkoasianministeriö ja edustustot mukaan luettuna, voivat hyödyntää Finpron markkinatietoa ja yhteyksiä. Finpron mukaan mainittuun kehittämistyöhön liittyvää tiedotusta on tarkoitus järjestää lähitulevaisuudessa.

Edustustojen yhteistyö Teknologian kehittämiskeskuksen ja Matkailun edistämiskeskuksen kanssa

Ulkoasiainministeriön mukaan edustustojemme yhteistyö Teknologian kehittämiskeskuksen (Tekes) ja Matkailun edistämiskeskuksen (MEK) kanssa on rajallista. Yhteistyö MEKin kanssa liittyy lähinnä vierailujen järjestämiseen sekä ulkomaantoiminnan koordinaatiotyöryhmän puitteissa tapahtuvaan yhteistyöhön. MEKin toimipisteet Euroopassa sijaitsevat Tukholmassa, Oslossa, Frankfurtissa, Pariisissa, Lontoossa, Madridissa, Milanos-

sa ja Tallinnassa. Frankfurtin toimipisteen kautta hoidetaan lähinnä yhteistyötä Keski- ja Kaakkois-Euroopan maiden kanssa. MEKillä on lisäksi toimistot Moskovassa ja Pietarissa.

Tekesin kanssa on ollut yhteistyötä vierailujen järjestämisessä, Tekesin ulkomaantoimintojen suunnittelussa, sopimusten laadinnassa sekä tapahtumien ja kampanjoiden järjestämisessä. Tekesin ainoa ulkomainen toimipiste Euroopassa sijaitsee Brysselissä, josta seurataan lähinnä EU-asioita. Vanhat teollisuussihteerin toimistot (Wien, Milano, Madrid, Pariisi, Bonn, München, Lontoo, Oslo ja Tukholma) on lakkautettu.

Yhteistyötä ei ole tällä hetkellä lainkaan Latviassa, Romaniassa, Sloveniassa eikä Tšekin tasavallassa. Bulgarian yhteistyömahdollisuuksia Tekesin ja MEKin kanssa tutkitaan. Vilnan suurlähetystö on pyrkinyt yhteistyöhön MEKin kanssa, mutta MEKin uudelleenorganisaatiovaiheessa aloite tyrehtyi. Tekesin kanssa yhteistyötä on vireillä. Budapestin suurlähetystön alulle panemassa hankkeessa suomalaisen tieteen, osaamisen ja kulttuurin edistämiseksi Unkarissa Tekes ja MEK tulevat olemaan jatkossa mukana. MEK hoitaa Puolan markkinat Saksan liittotasavallasta käsin. Varsovan edustuston yhteistyö MEKin kanssa on rajoittunut toistaiseksi logistiseen apuun.

Tallinnan edustusto on järjestänyt yhteistyössä MEKin kanssa teematapahtumia (mm. Lappi-tapahtuma ja Lapin ruoka -viikot). Yhteistyö Tallinnassa on toiminut hyvin. Edustusto on harjoittanut yhteistyötä myös Tekesin kanssa kauppa- ja teollisuusministeriön rahoittamassa hankkeessa. Viron teknologiapolitiikkaa suunnittelee Tekesin edustaja, jolla on myös toimiva yhteys Suomen edustuston kanssa.

Taloudellisten suhteiden kehittämistä koskevia kannanottoja

Ulkoasiainministeriössä on laadittu ulkoasiainhallinnon toimintaa ja resursseja koskeva kartoitus Ulkoasiainhallinnon haasteet 2000-luvun alussa. Kyseinen selvitys on laaja ja kattaa koko ulkoasiainhallinnon toimintakentän. Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja luovutti selvityksen eduskunnan ulkoasianvaliokunnalle 12.6.2001.

Selvitystä tehdessään ulkoasiainministeriö pyysi lausunnot valtionhallinnon johdolta ja ministeriöiltä niistä odotuksista, joita ulkoasiainhallintoon kohdistuu. Myös keskeisiltä sidosryhmiltä pyydettiin näkemyksiä ulkoasiainhallinnon toiminnasta ja yhteistyötarpeista. Seuraavassa tuodaan esiin eräitä lausunnoissa esitettyjä keskeisiä kannanottoja ja kehittämisehdotuksia, joissa käsitellään ulkoasiainhallinnon toimintaa Suomen ja muiden maiden välisten taloudellisten ja kaupallisten suhteiden edistämisessä.

Suomen Pankki

Suomen Pankki toteaa muun ohella, että sen mielestä ulkoasiainhallinnon tärkeä tehtävä on talouspolitiikkaa ja rahoitusalaa koskevan tiedon välittäminen ulkomailta. Kansainvälinen lehdistö, eri ministeriöt, EU:n toimielimet ja kansainväliset järjestöt välittävät nykyisin runsaasti erilaista taustatietoa, eivätkä lähetystöjen rutiininomaiset katsaukset nykyisellään merkittävästi täydennä jo saatua kokonaiskuvaa. Sen sijaan tarvitaan luottamuksellisiin henkilökohtaisiin yhteyksiin perustuvaa taustatietoa, jonka hankkimiseen ja välittämiseen ulkoasiainhallinnolla on hyvät edellytykset. Menestyksekkään raportoinnin edellytyksenä on, että katsaukset kohdennetaan kulloinkin ajankohtaisiin maihin ja aiheisiin ja että katsauksen laatijalla on riittävät valmiudet raportoida talouskysymysten poliittisista taustakytkennöistä. Lähetystöjen talousseurannan ja yleensäkin talousasiantuntemuksen vahvistamiseksi ulkoasiainministeriö voi harkita muista ministeriöistä tilapäisesti rekrytoitujen ”talousasiamiesten” sijoittamista keskeisiin lähetystöihin. Suomen Pankin mielestä ulkoasiainministeriön tulisi huolehtia myös siitä, että sen raportit leviävät Suomessa riittävän laajasti niitä tarvitseville tahoille.

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Ministeriön mukaan sekä suuret että yhä enemmän myös pienet ja keskisuuret yritykset toimivat varsin itsenäisesti kaikilla keskeisillä markkina-alueilla. Yritykset eivät ole riippuvaisia ulkomaanedustuksen tai kaupallisten sihteerien kaltaisista verkostoista samalla tavalla kuin vielä joitakin vuosia sitten, etenkään päämarkkina-alueillaan Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa. Sen sijaan kaukaisilla ja vaikeilla markkina-alueilla ulkomaanedustuksen merkitys on suurempi. Omat erityispiirteensä on julkisesti tuetulla vientitakuutoiminnalla, jonka maantieteellisesti tärkeimmät markkinat ovat transitio- ja kehitysmaat eli ns. poliittisen riskin maat. Näissä maissa edustustoverkoston hyödyntämisen merkitys on suuri. Teknologiayhteistyössä Aasian merkitys vahvistuu jatkossa.

Ministeriön mielestä maakohtaisia analyysejä ja raportteja eri maiden poliittisesta ja taloudellisesta tilanteesta on saatavissa median ja muiden sähköisten viestintämenetelmien välityksellä miltei reaaliajassa. Tämän kaltaista tietoa edustustojen ei tarvitse enää tuottaa. Kansainvälisillä kentillä toimivilla yrityksillä ja organisaatioilla on lisäksi omat tieto-

lähteensä, jotka palvelevat yksityiskohtaisen ja erityisen tiedon tuottamisessa. Vanhakantaisen raportoinnin sijaan edustustojen raportoinnin tulisi tähdätä muista lähteistä saatavan tiedon täydentämiseen. Tavoitteen saavuttamiseksi tulisi raportoinnin muotoon ja sisältöön lisätä vapausasteita ja rohkaista diplomaatteja kirjoittamaan enemmän esim. omiin mielipiteisiinsä ja tuntemuksiinsa perustuvia arvioita.

Finnvera

Suomen elinkeinoelämän edut liittyvät yksityisten yritysten ja rahoituslaitosten, julkisesti tuetun vientitakuutoiminnan ja kehitysyhteistyön tehtäviin. Finnveran mielestä kauppapoliittista sekä erityisesti takuu- ja rahoituskentän tuntemusta olisi oleellisesti lisättävä vähintäänkin ulkoasiainministeriön sen henkilöstön keskuudessa, joka on tekemisissä transitio- ja kehitysmaiden kanssa. Tämä korostuu erityisesti nyt, kun Finpron läsnäoloa on vähennetty monissa maissa. Monet edustustot ovat edistäneet kiitettävästi Suomen kauppapoliittisia etuja kohdemaissa, toiset edustustot puolestaan ovat olleet vähemmän aktiivisia.

Keskuskauppakamari

Suomella pitää olla selkeä ja riittävä edustautuminen, huolellinen asioiden seuranta sekä tehokas omien etujen valvonta keskeisissä maailmantalouden ja -politiikan keskuksissa. Edustustojen toiminnan painopisteenä tulee Keskuskauppakamarin mielestä olla Suomen sekä suomalaisten yritysten taloussuhteiden vahvistaminen. Ulkoasiainministeriön tehokas toiminta on turvattava myös jatkossa. Toiminnan painopisteissä ja laajuudessa on otettava huomioon muuttuneet tilanteet ja uudet haasteet.

Maissa, joissa ei ole Finpron edustajaa, on ulkoasiainministeriöllä selkeästi myös kaupallinen rooli. Näiden maiden edustustoihin tarvitaan taloudellisia ja kaupallisia suhteita seuraava henkilö. Ulkoasiainministeriön rekrytoinneissa olisi painotettava entistä enemmän taloudellisten asioiden tuntemusta. Keskuskauppakamarin mielestä olisi tarkoin harkittava, tarvitaanko nykyisenlaista rekrytointimenetelmää lainkaan.

Maailmantalouden globaalistuminen on lisännyt yritystoiminnan kansainvälisyyttä ja kehittyneen informaatioteknologian entistä monipuolisempaa hyödyntämistä sekä kansainvälisessä kaupassa että muidenkin taloussuhteiden hoidossa. Koska Suomen ulkomaankaupan kasvu on ollut nopeaa 1990-luvun alun talouslaman jälkeen, on mainittujen globaalistumistekijöiden merkitys maamme ulkomaankaupassa ja kansainvälisten taloussuhteiden hoidossa voimistunut. EU-jäsenyys on tuonut mukanaan monia uusia ulottuvuuksia ja vaatimuksia maamme kansainvälisten taloussuhteiden hoidolle. Mainittujen tekijöiden vaikutuksesta ulkoasianhallinnon taloudellisen ja kaupallisen toiminnan ympäristö on muuttunut ja kauppapolitiikan hoito on kohdannut uusia toiminnallisia haasteita.

Lisäpaineita ulkoasiainhallinnon edustustojen kaupallis-taloudelliseen toimintaan on tuonut Finpron toiminnan supistuminen ja toimintatapojen muutokset. Samaan aikaan, kun Suomen viennin kasvu on jatkunut voimakkaana ja suomalaisten yritysten hakeutuminen kansainvälisille markkinoille on lisääntynyt, Finpron vientikeskuksia ja kaupallisten sihteerien määrää on vähennetty. Ulkoasiainhallinnon edustustot, joiden kaupallis-taloudelliset tehtävät ja vastuut ovat kasvaneet — osin Finpron em. kehityslinjan vuoksi — joutuvat ulkoasianhallinnon voimavaraongelmien johdosta toimimaan useissa maissa varsin vähäisellä miehityksellä, jolloin taloussuhteiden täysipainoinen hoitaminen on vaikeaa. Valtiontilintarkastajat eivät pidäkään edustustojen kaupallis-taloudellisen toiminnan nykytilaa kaikilta osin tyydyttävänä.

Valtiontilintarkastajien valvontakäynnit EU-jäsenyyttä hakevissa maissa sijaitsevissa Suomen edustustoissa ovat vahvistaneet mainittua näkemystä. Vaikka Finprolla on vientikeskukset Virossa, Latviassa, Liettuassa, Puolassa, Unkarissa, Tšekin tasavallassa ja Romaniassa, ei Finpron toiminta kaikissa EU-jäsenyyttä hakevissa maissa ole palvellut riittävän tehokkaasti talouselämämme yleisten toimintaedellytysten kehittämistä kyseisissä maissa. Tähän on olennaisesti vaikuttanut Finpron voimavarojen kaventuminen sekä se, että Finpron toiminta on painottunut sen toimintastrategian mukaisesti lisääntyvästi yritysten kanssa tehtyihin toimeksiantosopimuksiin perustuvaan konsultointiin, jos-

ta yrityksiä myös laskutetaan. Kuvatun kehityksen seurauksena maksuttomien julkisten kaupallis-taloudellisten palvelujen tarjonta on supistunut. Koska Finpron toiminnalliset intressit ovat kohdistuneet aiempaa enemmän maksullisten palvelujen tuottamiseen, ei edustustojen ja Finpron välinen yhteistyö maksuttomien kaupallis-taloudellisten palveluiden tuottamisessa ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla.

Edustustojen henkilöstövoimavarat ovat usein suppeat, eikä niissä välttämättä ole taloudellisen koulutuksen saanutta henkilöstöä. Näin edustustosta voi puuttua riittävä asiantuntemus Suomen ja asemamaiden välisten taloussuhteiden, kauppapoliittisten tehtävien sekä vienninedistämiseen liittyvien toimien menestyksekkääseen hoitamiseen. Valtiontilintarkastajien mielestä edustustojen valmiuksia lisääntyvien taloudellisten tehtävien hoitamiseksi tuleekin vahvistaa. Ellei lisävoimavarojen saaminen taloudellisiin tehtäviin ole ulkoasiainhallinnon määrärahatilanteen vuoksi mahdollista, tulee ministeriön arvioida uudelleen eri tehtävien painotuksia edustustoissa niin, että edustustoilla on nykyistä paremmat mahdollisuudet selviytyä taloudellisista tehtävistään. Erityistä huomiota näihin kehittämistoimiin tulee kiinnittää niissä Suomen edustustoissa, jotka sijaitsevat EU-jäsenyyttä hakevissa maissa. Näissä maissa toimivat edustustot osallistuvat perinteisten taloudellisten tehtävien lisäksi monin tavoin kyseisten maiden taloudellisten jäsenyysvalmiuksien kehittämiseen. Edustustojen kaupallis-taloudellisten tehtävien hoitoa voidaan tehostaa myös panostamalla edustustoissa mainituissa tehtävissä työskentelevien ja tehtäviin siirtyvien koulutukseen. Myös uutta henkilöstöä kaupallis-taloudellisiin tehtäviin palkattaessa tulisi ottaa huomioon mainittujen tehtävien hoitamiseen liittyvät kasvaneet ammatilliset vaatimukset.

Kansainvälisen talouden muutokset ja informaatioteknologian kehittyminen ovat tuoneet uusia haasteita ulkoasiainhallinnon maakohtaiseen talouskehityksen seuranta- ja raportointitoimintaan. Internetin, kansainvälisten taloudellisten järjestöjen ja monien muiden tietolähteiden kautta saadaan nykyään monipuolista tietoa eri maiden taloudellisista oloista ja talouden kehityksestä. Näiden lähteiden kautta saadaan tietoa, joka korvaa ainakin osittain edustustojen perinteisin menetelmin tuottaman tiedon. Raportointitoimintaan on ulkoasiainministeriössä jo kiinnitettykin huomiota, sillä 1.10.2001 voimaan tulleissa raportointiohjeissa korostetaan oikea-aikaisen ja olennaiseen keskittyvän raportoinnin merkitystä.

Valtiontilintarkastajien mielestä raportointijärjestelmien kehittämiseksi olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää tehokkaasti edustustojen luomia maakohtaisia tiedonhankintakanavia ja henkilökontakteja, joiden avulla voidaan tuottaa arvokasta ja monipuolista informaatiota, joka täydentää yleisistä tietolähteistä saatavaa taloustietoa. Ministeriön tulisi tehostaa myös tuotetun maakohtaisen talousinformaation välittymistä kotimaan hallinnolle ja muille tietoa tarvitseville tahoille.

Valvontakäyntien kohteena olleissa maissa suomalaisten yritysten osallistuminen erilaisiin EU:n rahoittamiin hankkeisiin ja projekteihin on ollut varsin vähäistä. Esimerkiksi tanskalaiset yritykset ovat olleet mukana kyseisissä hankkeissa merkittävällä panoksella. Tanskalaisten aktiivisen osallistumisen mainittuihin hankkeisiin on mahdollistanut mm. se, että he ovat olleet mukana hankkeissa jo niiden valmisteluvaiheessa. Valtiontilintarkastajien mielestä edustustojen tulee kiinnittää erityistä huomiota tällaisten hankkeiden seurantaan ja niistä tapahtuvaan aktiiviseen tiedottamiseen suomalaiselle yrityselämälle. Riittävän aikaisessa vaiheessa yrityksille tuotettu tieto parantaa niiden mahdollisuuksia osallistua niin EU-rahoitteisiin kuin muihinkin vastaavanlaisiin hankkeisiin.

Valtiontilintarkastajien valvontamatkasta 16.—25.9.2001 Turkkiin, Romaniaan, Bulgariaan ja Tšekin tasavaltaan on laadittu erikseen tarkastuskertomus, joka on merkitty tiedoksi valtiontilintarkastajien kokouksessa 9.10.2001. Kertomus on lähetetty tiedoksi ulkoasiainministeriölle ja valvontakäyntien kohteena olleille edustustoille.

EU-jäsenyyden tuomat muutokset Suomen ulkoasianhallintoon

Jäsenyyden aikana toteutetut ulkoasiainhallinnon sopeuttamistoimet

Suomen EU-jäsenyyden aiheuttamia välittömiä organisatorisia muutoksia ulkoasiainhallinnossa olivat EU-asioita yhtyeensovittavan EU-sihteeristön perustaminen ulkoasiainministeriöön sekä edustuston perustaminen Luxemburgiin. Näin myös Suomella on vakiintuneen EU-käytännön mukaisesti edustusto kaikissa muissa jäsenmaissa. Samaan aikaan ulkoasiainministeriössä tehtiin osastojen sisäisiä organisatorisia, EU-jäsenyydestä johtuvia muutoksia. Poliittiselle osastolle muodostettiin Eurooppa-kirjeenvaihtajan yksikkö ja oikeudelliselle osastolle EU-oikeuden linja, jossa on EY:n tuomioistuin- ja valvonta-asiain yksikkö. Kehitysyhteistyöosastolle perustettiin EU-koordinaatioyksikkö. Kaikki uudistukset toteutettiin olemassa olleiden, uusiin säästötavoitteisiin asetettujen määräraha- ja henkilöstökehysten puitteissa.

Henkilöstökehysten enimmäismäärien perusteena olivat tuolloin niin ulkoasiainministeriön kuin koko valtionhallinnonkin osalta valtioneuvoston kehyspäätökset 4.3.1993. Kehyspäätösten taustalla olivat valtioneuvoston päätökseen 30.4.1991 perustuva henkilöstömäärän supistamistavoite (säästöistä 80 % vähennettävä, 20 % uudelleenkohdistettava tuloshakuisesti) ja vuoden 1994 talousarvio. On selvää, ettei ulkoasiainministeriön osalta ollut tuolloin otettu huomioon EU-jäsenyyteen johtaneen prosessin käynnistymistä saati jäsenyydestä koituvaa tehtäväkuormituksen kasvua.

Ministeriö joutui 1990-luvun lamavuosien tiukassa määrärahatilanteessa vaikeaan tilanteeseen. Oli löydettävä varat yli 40 hengen EU-sihteeristön ja sen toimintaa tukevan EU-asiakirjalogistiikkaa hoitavan koneiston luomiseen säästämällä hallinnon muista toiminnoista. Euroopan mullistusten takia jouduttiin avaamaan toistakymmentä uutta edustustoa. Siirtymiset ulkoasiainhallinnosta erilaisiin EU-tehtäviin lisääntyivät, ja vuorotteluvapaalla sekä eri syistä myönnetyillä virkavapailla olevien määrä pysyi korkeana. Tämän johdosta tilapäistyövoiman käyttö ulkoasiainhallinnossa lisääntyi. Ministeriön henkilöstöresurssit olivat koko 1990-luvun kasvavien paineiden alla. EU-jäsenyyden myötä virkamiesten ylityöt ja määräaikaisissa virkasuhteissa olevien projektiavustajien käyttö jäivät pysyviksi ilmiöiksi.

Jäsenyyden myötä Suomen Euroopan unionissa olevaa pysyvää edustustoa vahvistettiin kymmenillä uusilla virkamiehillä, ja siitä tuli koko Suomen valtionhallintoa ja suomalaisia intressejä palveleva laitos. Toimintamäärärahakehyksen pysyessä muuttumattomana jouduttiin suurlähetystöjemme henkilöstöresursseja supistamaan, vaikka EU-jäsenyys toi samanaikaisesti lisää vaativia tehtäviä.

Valtiovarainministeriö on todennut valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa muun ohella, että vuosien 1995—98 talousarvioissa EU-tehtävien hoitamiseen lisättiin resursseja yhteensä n. 67 Mmk n. 270 henkilön palkkaamiseksi. Näistä n. 40 henkilötyövuotta kohdistettiin ulkoasiainministeriön pääluokkaan. Näiden pysyvien voimavaralisäysten lisäksi EU-puheenjohtajuutta varten budjetoitiin v. 1998—2000 väliaikaisia lisäyksiä erityisesti ulkoasiainministeriön hallinnonalalle mutta myös muihin pääluokkiin.

Ulkoasianministeriön mukaan Suomen EU-jäsenyyden ensimmäisistä vuosista lähtien alettiin ministeriössä valmistautua vuoden 1999 EU-puheenjohtajuuskauteen. Mittavia käytännön järjestelyjä varten perustettiin väliaikainen EU-puheenjohtajuussihteeristö. Vuonna 1998 toteutettiin ministeriön organisaation uudistaminen erityisesti puheenjohtajuudesta johtuvia haasteita ajatellen. Uudistuksessa siirryttiin alueelliseen organisaatioon, jossa kaikki tiettyyn maantieteelliseen alueeseen liittyvät toiminnot keskitettiin poliittisen, kauppapoliittisen ja kehitysyhteistyöosaston yhteisille, maantieteellisille aluelinjoille, joita ovat 1. Eurooppa-linja, 2. Itälinja, 3. Aasian, Amerikan ja Oseanian linja sekä 4. Lähi-idän ja Afrikan linja.

Ministeriön seitsemällä osastolla säilyivät temaattiset ja monenväliseen kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät kysymykset. Organisaation uudistamisella on ministeriön mukaan päästy EU-jäsenyyden sekä muiden suurten toimintakentän muutosten oloissa tuntuvasti tehokkaampaan resurssien käyttöön. Toimintamäärärahojen säilyessä ennallaan henkilöstö- ym. resursseja on ohjattu painopistealueille.

EU-asioiden valmistelun ja yhteensovittamisen tehostamiseksi EU-sihteeristö siirrettiin valtioneuvoston kansliaan 1.7.2000. EU-sihteeristön siirtämisen yhteydessä ulkoasiainministeriön budjetista siirrettiin valtioneuvoston kanslialle 37 hengen palkkaus- ja muita menoja vastaavat määrärahat. Samaan aikaan ulkoasiainministeriöön perustettiin yleisten EU-asioiden linja, jonka tehtäväksi tuli ministeriölle kuuluvien EU:n laajentumiseen ja kehittämiseen liittyvien sekä muiden yleisten EU-asioiden käsittely ja EU-asioiden ministeriön sisäinen yhteensovittaminen. Ministeriön mukaan hallitusohjelmaan sisältynyt edellytys riittävien voimavarojen turvaamisesta ulkoasiainministeriössä hoi-

dettavien EU-asioiden valmistelua varten ei ole täyttynyt.

EU-sihteeristön siirto merkitsi toimialamuutosta, kun aiemmin ulkoasianministeriölle kuuluneita tehtäviä siirrettiin valtioneuvoston kanslialle. Tämä edellytti valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön muuttamista. Uuden työnjaon mukaan valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa eri ministeriöissä käsiteltävien EU:ssa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn. Lisäksi kanslia yhteensovittaa EU:n perussopimusten muuttamista koskevien asioiden käsittelyn ja EU:ssa käsiteltäviä kansainvälisiä velvoitteita koskevien asioiden käsittelyn. Sille kuuluvat myös EU:n yleisen kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat.

Ulkoasiainministeriö käsittelee merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet. EU:n perussopimusten muuttamista koskevat asiat ulkoasiainministeriö käsittelee yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa. Lisäksi ministeriö avustaa eri ministeriöissä käsiteltävien valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden yhteensovittamisessa.

Jäsenyyden vaikutukset ulkoasiainhallinnon, muun valtionhallinnon ja eduskunnan väliseen toimintaan

Ulkoasiainministeriön yhteydet ja yhteistyö muiden ministeriöiden ja eduskunnan kanssa ovat lisääntyneet ja tiivistyneet EU-jäsenyyden myötä. Ulkoasiainhallinto jatkoi EU-jäsenyyden alkaessa integraatioasioiden yhteensovittamista EU-sihteeristön kautta. Ulkoasiainministeriössä hallinnonalojen välinen koordinaatio oli tosin käytäntönä jo ennen EU-jäsenyyttäkin.

Ulkoasiainhallinto on ollut eduskunnan kanssa yhteydessä perinteisesti erityisesti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kautta. Nyttemmin suuresta valiokunnasta on tullut merkittävä vuorovaikutuskanava. EU-asioiden myötä ulkoasiainhallinnon yhteydet myös muihin eduskunnan erityisvaliokuntiin ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet.

EU:n perussopimusten muuttamista koskevista hallitusten välisistä konferensseista eduskunta on saanut etukäteen enemmän ja tarkempia tietoja kuin hallitusten välisistä konferensseista yleensä. Suomen puheenjohtajuuskautena alkaneeseen EU:n perusoikeuskirjan valmisteluun osallistuivat merkittävällä tavalla eduskunnan edustajat yhdessä hallituksen edustajien kanssa.

EU:ssa tehtävien päätösten valmisteluun kuuluu myös eduskunnan informointi ja sen näkemysten huomioonottaminen perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesti. Ulkoasiainministeriö informoi eduskunnan suurta valiokuntaa ja ulkoasiainvaliokuntaa niin aikaisin, että päätösten sisältöön vaikuttaminen on myös käytännössä mahdollista. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioissa on ministeriön informoitava ulkoasiainvaliokuntaa valmisteilla olevista EU:n yhteisistä kannoista ja toimista, muista merkittävistä ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä ja EU:n yleisten asioiden neuvostossa esille tulevista asioista. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen toiminnan tehostuminen ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan sektorin luominen lisäävät tarvetta nopeuttaa ja tehostaa tiedottamista.

Edustustoissa tapahtuneet muutokset ja kehittämistoimet EU-jäsenyytemme aikana

Ulkoasiainhallinnon keskeisenä tavoitteena on vaikuttaa EU-politiikan muotoiluun kannaltamme tärkeissä kansainväliseen yhteistyöhön liittyvissä kysymyksissä. Euroopan turvallisuusarkkitehtuuri kehittyy ja EU:n rooli vahvistuu ulko- ja turvallisuuspoliittisena toimijana. EU:lle ollaan luomassa valmiuksia hoitaa sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita, ja meneillään on kriisinhallintaan tarvittavien pysyvien rakenteiden, sotilaallisen kapasiteetin ja EU-Nato-suhteiden rakentaminen. Tämä edellyttää riittäviä voimavaroja kaikissa EU-pääkaupunkisuurlähetystöissämme.

EU-jäsenyys on ulkoasiainministeriön mukaan merkittävästi laajentanut Suomen EU-maissa olevien edustustojen edunvalvontatehtäviä. EU-maissa toimivat suurlähetystöt selventävät Suomen kantoja asemamaan hallitukselle ja välittävät asemamaan näkemyksiä Suomelle, ennen kuin asiat ratkaistaan EU-tasolla. Ilman aktiivista toimintaa EU-maissa Suomi ei pysty valvomaan omia kansallisia etujaan suhteessa EU:n toimintaan. Tämä on havainto, jonka myös kaikki muut EU-maat ovat tehneet. Asia oli näkyvästi esillä Suomen aloitteesta EU:n hallinnollisia kysymyksiä käsitelleessä työryhmässä puheenjohtajuuskaudellamme.

EU-maissa toimivien suurlähetystöjen merkitys on Suomen EU-jäsenyyden myötä kasvanut ja monimuotoistunut edustustojen palvellessa laajasti koko julkista hallintoa. Kahdenväliset suhteet ovat keskeisiä selvitettäessä kunkin unionimaan politiikkaa ja päätöksenteon taustoja. Maatuntemus on entistä tärkeämpää, ja tarve ymmärtää sisäpolitiikkaa EU-politiikan selittäjänä on laajentunut. EU-jäsenyys on luonut uuden ulottuvuuden Suomen tunnetuksi tekemiselle, ja samalla kiinnostus Suomea kohtaan on selvästi kasvanut jäsenkumppaneiden keskuudessa.

EU-maissa olevien edustustojen on tunnettava EU:n asialistalla olevat asiat, niiden käsittelyvaihe, Suomen kanta ja asemamaan kanta. Lisäksi on tunnettava tai pystyttävä selvittämään asemamaan kantojen taustaa sekä tarvittaessa pyrittävä vaikuttamaan niihin.

Ministeriön mukaan unionin jäsenyys ei ole vähentänyt edustustojen perinteisiä tehtäviä, joita ovat asemamaan poliittisen ja taloudellisen tilanteen syvällinen analysointi, viennin edistäminen, konsuliasiat ja kulttuurisuhteet. Yhä suurempi määrä kansalaisia matkustaa, työskentelee, opiskelee tai asuu muusta syystä toisessa EU-maassa, mikä on lisännyt edustustojen palvelujen tarvetta.

EU-maat ovat myös Suomen keskeisimpiä kauppakumppaneita ja tärkein vientimarkkina-alue. Suomalaisen viennin ja investointien sekä suomalaisyritysten kansainvälistymisen edistäminen on tärkeä osa Suomen EU-maissa olevien edustustojen toimintaa tilanteessa, jossa Finpron vientikeskusverkkoa on supistettu.

EU-jäsenyys aiheutti työntekijöiden huomattavan lisäyksen Suomen EU-edustustossa Brysselissä. Lähetettyjä ulkoasiainhallinnon virkamiehiä oli 18 v. 1994, ja v. 2001 heitä on 43. Ulkoasiainhallinnon paikalta palkattujen työntekijöiden määrä on vastaavana aikana lisääntynyt 5:stä 18:aan. Sen sijaan lähetetyn henkilöstön määrä muissa EU-maissa olevissa edustustoissa väheni koko 1990-luvun. EU-pääkaupungeissa oli ulkoasiainhallinnon lähetettyä henkilökuntaa v. 1990 yhteensä n. 160, v. 1995 yhteensä n. 157 ja v. 2000 n. 143. Näissä luvuissa eivät ole mukana Finpron kaupalliset edustajat, Tekesin teollisuussihteerit, puolustushallinnon sotilasedustajat eivätkä muiden hallinnonalojen edustajat.

Kun muiden hallinnonalojen erityisasiantuntijat lasketaan mukaan, on EU-edustustossa lähetettyä henkilöstöä yli 80 henkeä. Muilta hallinnonaloilta tulevat erityisasiantuntijat ovat EU-edustustossa työskennellessään ulkoasiainhallinnon määräaikaisessa virkasuhteessa. Ministeriöt siirtävät heistä aiheutuvat palkkaus- ym. kulut ulkoasiainministeriön momentille. Erityisasiantuntijoiden hallinnointi on kuitenkin osittain jäänyt ulkoasiainministeriön kustannettavaksi. Ministeriön mukaan toiminta yhdessä toimipisteessä voimistaa kansallista yhteenkuuluvuutta ja vahvistaa yhteistoiminnan läpinäkyvyyttä.

Euroopan komission edustustot kaikissa 15 jäsenvaltiossa ovat suoraan komission puheenjohtajan alaisia. Nämä edustustot toimivat läheisesti myös komission lehdistö- ja tiedotuspalvelun kanssa. EU:n edustustojen rooli painottuu EU-tiedottamiseen jäsenmaassa ja tiedonhankintaan komissiota varten sekä komission vierailujen järjestämiseen. Niiden ja jäsenvaltioiden edustustojen välinen yhteistyö jää komission tehtävien luonteen vuoksi suppeaksi, sillä komission edustusto ei edistä yksittäisten jäsenvaltioiden etupyrkimyksiä. EU-komission edustustojen koot ovat suurin piirtein verrannollisia jäsenmaiden kokoon. Pääkaupungeissa olevien edustustojen lisäksi suurimmissa jäsenmaissa on myös alueellisia edustustoja.

EU-jäsenvaltioiden yhteistyö yhteisten toimintojen hyödyntämisessä tilaratkaisuin eri puolilla maailmaa on hyvin pientä. Pohjoismaat ovat Berliinissä mittavan yhteistyöhankkeen tuloksena rakennuttaneet suurlähetystönsä yhtenäisen arkkitehtonisen kokonaisuuden muodostamaan rakennuskompleksiin. Tällä ratkaisulla on merkittävä symboliarvo, ja sillä saavutettiin myönteistä julkisuutta, jota edustusto voi hyödyntää toiminnassaan. Toiminnallisesti kaikki viisi suurlähetystöä ovat Berliinissä kuitenkin toisistaan erillään. Suomella ja Ruotsilla on Dar es Salaamissa kansliansa samassa rakennuksessa. Maputossa Suomi, Ruotsi ja Kanada ovat sijoittuneet samaan rakennuksen. Jakartassa ja Nato-edustustossa Brysselissä Suomi ja Ruotsi ovat yhteistyössä vuokranneet samasta rakennuksesta edustustojensa käyttöön tietyn toimitilakokonaisuuden. Kaikissa näissä tapauksissa yhteistyö rajoittuu vain tilaratkaisuun, ja kukin edustusto toimii perinteiseen tapaan puhtaasti kansalliselta pohjalta.

EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja vuodesta 1999 alkaen voimakkaasti kehitetty yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ovat olleet mittavia haasteita sekä EU:lle että myös kullekin jäsenvaltiolle. EU:n toiminta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on sekä laadullisesti että määrällisesti mittavaa. EU toimii kaikkialla maailmassa ja lähes kaikissa kansainvälisissä järjestöissä. Ulkoasiainministeriön mielestä tämän vuoksi asioiden seurannan ja valmistelun on oltava ministeriössä ja edustustoissa laaja-alaista ja asiantuntevaa.

EU-jäsenyydellämme on ministeriön mielestä ollut syvällinen vaikutus edustustojemme toimintaan ja tehtäviin myös EU:n ulkopuolisissa maissa olevissa edustustoissa. EU-jäsenyyden myötä EU:n globaaliagenda on tullut osaksi Suomen omaa asialistaa, erityisesti Euroopan ulkopuolisissa maissa. Ministeriön aiemmin asettamien, Suomen omassa harkinnassa olleiden tavanomaisten tehtävien lisäksi edustustojen on nyt hoidettava myös EU-jäsenyyden edellyttämiä tehtäviä. EU-maiden edustustot koordinoivat kolmansissa maissa tiiviisti ja säännöllisesti toimintojaan. Täten tiedonsaantia ja yhteyksiä asemamaan viranomaisiin hoidetaan

paitsi kahdenvälisesti myös osana EU:n toimintaa. Kolmansissa maissa olevien edustustojen tulee pystyä tarvittaessa nopeastikin raportoimaan EU-maita kiinnostavista tapahtumista ja niiden taustoista sekä esittämään toimintaehdotuksia tai -vaihtoehtoja.

Suomella on edustustot useissa kansainvälisissä järjestöissä (YK, ETYJ, EN, NATO, OECD). Edustustojen toiminnassa on keskeisenä toimintatapana EU-koordinaatio. Myös pohjoismaista yhteistyötä harjoitetaan. EU-jäsenyys on lisännyt merkittävästi kokousten määrää monenvälisissä kysymyksissä sekä työryhmätasolla että edustustoissa.

Suomen EU-jäsenyys näkyy selvimmin ja säännöllisimmin osallistumisena EU-maiden edustustojen yhteisiin kokouksiin ja EU-maiden yhteisaktioihin. EU-maiden edustustojen päälliköt kokoontuvat säännöllisesti ns. Heads of Missions -kokouksiin. Lisäksi säännöllisiä kokouksia järjestetään taloudellisia, hallinnollisia ja konsuliasioita hoitavien virkamiesten sekä muiden erityisvirkamiesten kesken. Edustustoista, joilla on sivuakkreditointimaita, pyritään mahdollisuuksien mukaan osallistumaan EU-kokouksiin myös näissä maissa.

Suomen edustustot palvelevat koko valtionhallintoa. Käytännössä tämä näkyy mm. siinä, että sektoriministeriöiden asiantuntijoiden määrä on kasvanut edustustoissa. Lisäksi erilaiset lausuntopyynnöt ulkoasiainministeriöstä ja muilta hallinnonaloilta lisääntyvät koko ajan. EU-maiden edustustojen päälliköiden yhteisissä nimissä laaditaan useissa maissa kerran tai useammin vuodessa sektorikohtaisia raportteja, joiden laatimiseen myös Suomen edustustojen virkamiehet osallistuvat. Näiden raporttien suositukset pyritään ottamaan huomioon EU:n päättäessä kyseisillä alueilla noudattamastaan politiikasta.

Edustustojen päälliköt tai muut virkamiehet tekevät tarvittaessa yhteisiä käyntejä kriisi- tai muissa poikkeusoloissa asemakaupungin ulkopuolelle. Lisäksi osallistutaan yhteisiin eurooppalaisiin tapahtumiin kuten elokuvaviikkoihin, näyttelyihin ja vastaaviin.

Asemamaassa toimimisen lisäksi edustustot osallistuvat Brysselissä ja muualla pidettävien EU-kokousten valmisteluun asemamaitaan koskevien kysymysten osalta. Tämä tapahtuu sekä oma-aloitteisesti säännönmukaisen kokousagendojen ja -raporttien seurannan pohjalta että erikseen ministeriön toimeksiannosta. Komission edustustojen tai muiden EU-maiden suurlähetystöjen kautta saatava satunnainen informaatio ei ulkoasiainministeriön mielestä korvaa kansallisen edustuston kontakteja ja analyysejä.

Kehitysyhteistyöasioissa suurlähetystöjen tulee pyrkiä seuraamaan EU:n rahoittamien hankkeiden valmistelua ja toteutusta toimialueillaan. Lisäksi Suomen yrityssektorin etujen turvaamiseksi edustustoilta edellytetään aktiivisuutta jo ennen tätä.

EU-jäsenyyden seurauksena on edustustoissamme seurattavien asioiden määrä huomattavasti kasvanut ja niihin paneutuminen syventynyt. EU:n kautta olemme suoraan mukana mm. kaikissa EU:n kaupparii doissa, mikä korostuu esim. Yhdysvaltojen kaltaisissa asemamaissa.

Myös konsulitoiminnan osalta EU-jäsenyys tuo lisävastuuta, sillä Suomen edustustojen on annettava konsulaarista apua asemamaissaan niiden EU-maiden kansalaisille, joilla ei ole omaa edustustoa käytettävissään. Viisumien annossa Schengen-sopimuksen voimaantulo lisää monissa paikoissa työmäärää, jos Suomi on ensimmäinen EU-alueelletulomaa tai muilla EU-mailla ei ole edustustoa alueella.

EU-jäsenyys on auttanut lehdistö- ja kulttuuritehtävien menestyksellistä hoitamista EU:n ulkopuolisissa maissa monin tavoin. EU-jäsenyyden myötä kiinnostus suomalaista kulttuuria kohtaan on selvästi lisääntynyt. Yhteistyö muiden EU-maiden lehdistövirkamiesten kanssa antaa mahdollisuudet vaikuttaa asemamaan mediaan aivan toisenlaisin voimin kuin Suomen toimiessa yksinään. Toisaalta, Suomen etujen tehokas valvominen tämän yhteistyön puitteissa, jossa Suomen edustajat myös kilpailevat meitä voimavaroiltaan suurempien jäsenmaiden kanssa, asettaa Suomen lehdistö- ja kulttuurivirkamiehille entistä suuremmat ammatilliset haasteet ja entistä suuremman työtaakan.

EU-jäsenyydestä aiheutuvan työmäärän lisääntymisen vastapainona on saatavilla olevan informaation tuntuva lisääntyminen verrattuna aiempaan löyhempään yhteydenpitoon Suomen viiteryhmään kuuluviin maihin. Vastaavasti myös Suomen näkyvyys ja tunnettuus yhtenä EU-maana on suurempi kuin ennen jäsenyyttä.

Ulkoasiainministeriön näkemys edustautumisen toimivuudesta ja kehittämistarpeista

Ministeriön mukaan Suomen edustautumista on tarkasteltava maamme kokonaisetujen turvaamisen ja poliittisten linjausten sekä ulkoasiainhallinnolle asetettujen tavoitteiden ja tehtävien valossa. Edustustoverkon muutosten — uusien edustustojen perustamisen tai olemassa olevien sulkemisen — tulee olla ulkopoliittisen johdon harkittu, perusteltu ja suunnitelmallisesti toteutettu ratkaisu.

Suomen edustustoverkon kehittämisessä lähtökohta on ollut se, että suurlähetystöt perustetaan

pysyvyysperiaatteella. Suurlähetystön lakkauttaminen on vahingollista maiden suhteille, vaikka sitä perustellaan uskottavillakin taloudellisilla syillä. Edustautumisessa joudutaan ottamaan huomioon myös kansainvälinen tapakulttuuri ja vastavuoroisuusperiaate.

Budjettikehykset luovat edellytykset edustustoverkon toiminnalle ja olemassaololle, ja siksi taloudellisten resurssien riittävyys ulkoasiainhallinnon edustustoverkon toiminnan suunnittelussa on keskeistä. Suomella on diplomaattisuhteet 170 valtioon, joista 76:ssa on nykyisin Suomen suurlähetystö. Suurlähettiläiden sivuakkreditointien ja Helsingistä käsin toimivan neljän kiertävän suurlähettilään toimialueet kattavat lisäksi 61 muuta valtiota. Täten Suomen ulkomaanedustus kattaa yhteensä 137 valtiota, ja lähetettyä henkilöstöä toimii 97 toimipisteessä. Nykyiset budjettikehykset merkitsevät sitä, että suorituksille asetetut odotukset ja resurssit eivät vastaa toisiaan. Yhtenä säästötoimenpiteenä myös edustustoverkkoa jouduttaneen karsimaan lähivuosina, ellei taloudellisia resursseja turvata. Edustustoverkon supistamiseen taloudellisena säästötoimena on kuitenkin ministeriön mielestä suhtauduttava hyvin varoen. Säästöt ovat pieniä, eikä edustustojen yksittäinen sulkeminen tuo kestävää ratkaisua ulkoasiainministeriön resurssipulaan.

Kansainvälisessä politiikassa on yhä varsin yleistä, että valtio viestittää toiselle valtiolle tukeaan ja tyytyväisyyttään tai tyytymättömyyttään tekemällä harkittuja muutoksia edustustoverkkoonsa tai edustautumisensa tasoon. Valtioiden välisten suhteiden kannalta edustustoverkon kehittäminen on ulkopolitiikan tekemisen väline, ja sitä koskevat päätökset koetaan ulkopoliittisiksi kannanotoiksi. Tästä syystä valtiot reagoivat hyvinkin tunnepitoisesti, kun toinen valtio päättää sulkea suurlähetystönsä tai vetää pois suurlähettiläänsä. Esimerkiksi Suomessa 1980-luvun puolivälissä Kanadan suurlähetystön lakkauttamisaikomus aiheutti laajan poliittisen keskustelun ja vastalauseiden aallon sekä Kanadassa että Suomessa. Kanada päätti säilyttää edustustonsa Helsingissä.

Ulkoasiainministeriön mielestä Suomen ulkomaanedustus on nykymuodossaan ulkoasiainhallinnolle asetettujen tavoitteiden ja tehtävien kannalta perusteltu. Ulkoasiainhallinnolle tulee kuitenkin turvata edustustoverkkoa varten riittävät voimavarat, jotta toiminnalle asetetut vaativat ja monipuoliset edellä kuvatut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Ulkoasianministeriön mukaan lähivuosina tulee esiin kysymys edustustojen perustamisesta niihin EU-hakijamaihin, joissa Suomella ei ole edustustoa. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan Suomella tulee pääsääntöisesti olla edustusto pitkäaikaiseksi yhteistyömaaksi luokitelluissa maissa. Tämä saattaa aiheuttaa tarpeen harkita edustuston avaamista myös hallituksen kehitysyhteistyölinjausten pohjalta.

Ulkoasiainhallinnon laatimassa, eduskunnan ulkoasianvaliokunnalle 12.6.2001 luovutetussa selvityksessä on tarkasteltu eri näkökulmista myös edustustoverkon rakennetta ja sen laajuutta. Selvityksessä todetaan muun ohella, että EU-jäsenyys on tuonut mukanaan uusia mahdollisuuksia, mutta se on myös kasvattanut huomattavasti Suomen asialistaa. Suomi on tähän mennessä pyrkinyt osaltaan hoitamaan sen kaikkia kohtia, rajallisista voimavaroistaan huolimatta. Suomi ei ole lähtenyt tyhjän tuolin politiikkaan eikä ole luopunut oikeudestaan ottaa unionin jäsenenä kantaa kaikkiin sen käsittelemiin asioihin. Selvityksen mukaan voimavarojen ja tavoitteiden välinen epäsuhde ei kuitenkaan saa kasvaa liian suureksi. Jotta tärkeisiin kysymyksiin voidaan panostaa riittävästi, on punnittava, mihin asioihin suunnataan vähemmän voimavaroja, jos niitä ei saada lisää. Kyse on kansallisten painopisteiden ja Suomen edustautumisprofiilin kannalta keskeisistä kysymyksistä, jotka vaativat poliittisia päätöksiä.

Hallinnon ja ulkoasiainhallinnon sidosryhmien kannanottoja

Edellä mainitun selvitystyön yhteydessä pyydetyissä lausunnoissa on käsitelty muun ohella ulkoasiainhallinnon edustustoverkon toimintaa ja laajuutta. Seuraavassa esitetään poimintoja kannanotoista ja kehittämisehdotuksia.

Valtioneuvoston kanslia

Ulkoasiainministeriö on perinteisesti ollut ministeriö, joka on vastannut valtion suhteista muihin valtioihin. Valtioneuvoston kanslian mukaan kansainvälisiä asioita on viime vuosikymmenellä siirtynyt ulkoasianministeriöltä muille ministeriöille, jotka hoitavat vastaavia kansallisiakin asioita. Tämä kehityssuunta oli erityisen selvä Suomen liityttyä EU:n jäseneksi. Kyseinen kehitys on asettanut ja asettaa ulkoasiainministeriölle haasteita sen vastuun ja vahvuuksien selkeyttämiseksi.

Valtiovarainministeriö

Hallinnonalojen ja virastojen tehtävät ja toiminnan tavoitteet sekä niiden toteuttamiseen tarvittavat resurssit päätetään kehys-, talousarvio- ja tulosohjausmenettelyn yhteydessä. Valtiovarainministe-

riön mukaan hallituksen 8.3.2001 päättämät pääluokkakohtaiset määrärahakehykset vuosiksi 2002—2005 muodostavat myös ulkoasianhallinnon osalta sen enimmäistason, jonka puitteissa hallinnonalan resursointi tulee suunnitella ja toteuttaa.

Valtiovarainministeriön mielestä asiakas- yms. tiedustelujen kautta saatava tieto on vain yksi tekijä toiminnan ja resurssien suuntaamisessa. Suunnittelun yleisenä lähtökohtana tulisikin olla ulkoasiainhallinnon tehostamismahdollisuuksien ennakkoluuloton ja kattava selvittäminen. Ulkomaanverkoston osalta erityistä huomiota voitaisiin kiinnittää niiden synergiaetujen lisäämiseen, joihin yhteistyö muiden hallinnonalojen kanssa antaa mahdollisuuden mm. puolustus-, kriisinhallinta-, ulkomaankauppa- ja teollisuuskysymyksissä. Lisäksi tulisi selvittää, missä määrin voitaisiin hyödyntää pohjoismaista ja EU-yhteistyötä konsuli- ja vastaavissa tehtävissä, jolloin henkilöstö- ja kiinteistöresursseja vapautuisi muuhun ulkoasiainhallinnon toimintaan. Muita selvityskohteita voisivat olla kiertävien lähettiläiden lisääminen, fyysisen läsnäolon vähentäminen hyödyntämällä tietotekniikkaa nykyistä enemmän ja ulkoasiainhallinnon hierarkkisen organisaation keventäminen ja tulosohjauksen kehittäminen (esim. tulossopimukset). Valtiovarainministeriön mielestä nykyinen kansainvälistyvä kehitys tarjoaa myös mahdollisuuden lisätä ns. paikalta palkattujen suomalaisten työntekijöiden määrää, mikä voi merkittävästikin vähentää henkilöstökuluja.

Kauppa- ja teollisuusministeriö

EU-jäsenyyden myötä monet ulkosuhteiksi luetut asiat ovat muuttuneet sisämarkkinakysymyksiksi. Suurelta osin myös suhteet kansainvälisiin järjestöihin ja rahoituslaitoksiin ovat muuttuneet. Maamme uusi perustuslaki on entisestään vahvistanut sektoriministeriöiden vastuuta oman toimialueensa ulkoasioiden hoidosta, valmistelusta ja kansainvälisistä yhteyksistä. Yritykset eivät kansainvälistymisensä myötä tarvitse entisen lailla ulkomaanedustustojen tukea. Internet ja muu informaatiotekniikka on puolestaan muuttanut raportoitavan tiedon laatuun kohdistuvia odotuksia.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä olisi oleellista varmistaa, että edustustot pystyvät edistämään ja valvomaan Suomen intressejä riittävän syvällisesti ja laaja-alaisesti siellä, missä tähän on tarve. Tätä tavoitetta edesauttaisi, jos edustustoverkosto voisi käyttää alueellisia keskuksia, joihin eri sektoreiden asiantuntemus tietyillä alueilla keskitettäisiin. Samalla paikallinen edustaminen alueen vähemmän merkityksellisiksi katsottavissa maissa pidettäisiin minimitasolla. Myös kiertävien suurlähettiläiden käyttöä voitaisiin entisestään lisätä.

Ministeriön mielestä rakenteitaan ja hallintoaan tehostamalla, toimintaprosesseja uudistamalla ja lakkauttamalla tarpeettomia toimintoja ulkoasiainhallinnon on mahdollista selviytyä tehtävistään nykyisin voimavaroin. Odotukset kohdistuvat pitkälti ajattelumuutokseen ja toimintojen uudelleenorganisointiin, ei uusien toimintojen rakentamiseen vanhojen päälle.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto

Kansainvälisen kauppapolitiikan kehittämisessä mahdollisimman suotuisaksi suomalaisten yritysten kansainvälisen toiminnan kannalta ulkoasiainministeriöllä ja sen edustustojärjestelmällä on perinteisesti keskeinen tehtävä yhteistyössä yritysten ja niiden järjestöjen kanssa. EU-jäsenyys ei ole tätä perustehtävää oleellisella tavalla muuttanut.

Varsinaisen vientitoiminnan ja kansainväliset operaatiot yritykset hoitavat pääasiallisesti omin voimin ja toimenpitein. Kansainvälisillä markkinoilla toimiminen edellyttää kuitenkin monia erilaisia oheis- ja tukipalveluja, joiden tuottamiseen kauppaviranomaiset perinteisesti osallistuvat. TT:n mukaan julkisen sektorin pääasiallinen tehtävä on huolehtia siitä, että yritysten toimintaympäristö ja -edellytykset olisivat mahdollisimman suotuisat, eli kansainväliseen toimintaan rohkaisevat ja kannustavat, innovatiiviset ja kansainvälisessä vertailussa kilpailukykyiset.

Suomen Yrittäjät

Ulkoasiainhallinnon rooli on muuttunut maamme liityttyä Euroopan unioniin. EU-Suomessa eri ministeriöillä on oma kasvava roolinsa valmisteluvastuun johdosta. Suomen Yrittäjien mielestä eri ministeriöiden yhteistyöhön tulisi kiinnittää enemmän huomiota, kun jatkossa kehitetään ulkomaan edustuksia. Tietoliikenteen kehittyminen on merkittävästi helpottanut maailmanlaajuista yhteydenpitoa ja tiedonkulkua. Ulkoasianhallinnon voimavaroja ei tulisi merkittävästi lisätä valtiontaloudellisista syistä. EU-yhteistyötä olisi syytä kehittää siten, että EU-edustustot pystyisivät palvelemaan jäsenmaitaan yleisedustustomaisesti. Vaikka uusia maita on syntynyt, emme Suomen Yrittäjien mielestä tarvitse edustustoa joka maahan. Sellaisissa maissa, joissa tarvitaan edustustoja, yhteisedustusto jonkin toisen maan kanssa on täysin realistinen ajatus.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry ja Akava ry

Palkansaajajärjestöt ovat yhteisesti todenneet muun ohella, että suomalainen yhteiskunta ja sen julkinen sektori ovat kokeneet rajuja muutoksia sitten 1990-luvun alun talouslaman. Kaikkien hallinnonalojen on täytynyt kestää leikkauksia ja henkilöstön vähennyksiä. On paikallaan, että myös ulkoasiainhallinnossa pohditaan yhtäältä paisuneen tehtäväkentän ja toisaalta suhteellisesti vähentyneiden voimavarojen aiheuttamaa tarvetta muuttaa rakenteita ja arvioida painopisteitä. Lausunnon mukaan myös pohjoismaisen ja eurooppalaisen yhteistyön tiivistämistä säästöjen aikaansaamiseksi tulee harkita myönteisessä mielessä.

Valtiovarainvaliokunnan kannanotto

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2001 (HE 109/2000 vp) antamassaan mietinnössä (VaVM 43/2000 vp) todennut muun ohella, että v. 2001 selvitetään ulkoasiainministeriön hallinnonalan organisaatiorakenteen ja edustustoverkoston tarkoituksenmukaisuus ja voimavarat suhteessa toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin sekä tuleviin toiminnallisiin haasteisiin. Valiokunta pitää tätä selvitystä erittäin tarpeellisena nykyisissä EU-olosuhteissa, kun substanssiministeriöt hoitavat perinteisten tehtäviensä ohella myös useita, aiemmin ulkoasiainhallinnon alaan kuuluneita tehtäviä.

Mietinnön mukaan ulkoasiainministeriön hallinnonalan budjettikehys on muiden hallinnonalojen tapaan viime vuosina kasvanut hitaammin kuin bruttokansantuote. Ainoastaan yksi menoerä, kehitysyhteistyömenot, on suoraan kytketty bkt:n kasvuun. Ulkoasiainministeriön hallinnonalalla tämä on samalla tarkoittanut toimintamenojen osuuden supistumista reaalisesti kymmenen viime vuoden aikana. Ulkomaanedustuksessa tämä tarkoittaa, että määrärahat riittävät olemiseen, mutta yhä vähemmän tekemiseen. Valiokunta pitää tätä kehityssuuntaa valitettavana, koska toiminnan tuloksellisuus ulkomaanedustuksessa syntyy nimenomaan tekemisen kautta.

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on vaikuttanut monin tavoin maamme ulkoasianhallinnon toimintaympäristöön ja toimintatapoihin. Ulkoasianhallinto on joutunut sopeuttamaan sekä toimintaansa että hallintoaan, jotta sillä olisi riittävät edellytykset selviytyä perinteisistä tehtävistään ja muutosten tuomista uusista toiminnallisista haasteista. Merkittävimpiä hallinnollisia sopeuttamistoimia ovat olleet ulkoasiainministeriön organisaatiorakenteen uudistus sekä EU-asioiden valmistelusta ja yhteensovittamisesta vastaavan EU-sihteeristön siirtyminen 1.7.2000 ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan. Ministeriössä on aloitettu myös kehittämistyö, jonka ensimmäisessä vaiheessa on arvioitu laajasti ulkoasiainhallinnon tavoitteita, tehtäviä ja resursseja. Selvitystyöstä laadittu raportti luovutettiin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 12.6.2001. Valtiontilintarkastajien mielestä kyseinen selvitystyö luo osaltaan perustaa ulkoasianhallinnon konkreettiselle kehittämistyölle ja toimintojen uudelleenarvioinnille.

Ulkoasianhallinnon tehtävät ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet EU-jäsenyyden ja toimintojen kansainvälistymisen seurauksena. Tarkastuksen kohteena olleissa, EU-jäsenyyttä hakevien maiden Suomen edustustoissa tehtävät ovat lisääntyneet siitäkin syystä, että tavanomaisten tehtävien lisäksi edustustot ovat osallistuneet eri tavoin kyseisten maiden EU-jäsenyyteen valmistautumiseen. Toisaalta osa kansainvälisten asioiden hoidosta on siirtynyt niiden sektoriministeriöiden tehtäviksi, jotka hoitavat vastaavia asioita kansallisella tasolla. Ulkoasiainministeriö on ilmoittanut ryhtyneensä toimiin valtionhallinnon kansainvälisen tehtävähoidon ja työnjaon selkiinnyttämiseksi ja päällekkäisyyksien poistamiseksi.

Ulkoasiainhallinnon samoin kuin muidenkin hallinnonalojen voimavarat joutuivat säästöjen kohteeksi valtiontalouden tervehdyttämistoimien yhteydessä 1990-luvulla. Koska ulkoasiainhallinnolla on maamme kokoon nähden laajahko edustustoverkko, on säästötoimien seurauksena jouduttu tilanteeseen, jossa toiminnan laajuus ja käytettävissä olevat voimavarat eivät ole tasapainossa. Osa edustustoista on kokenut voimavaratilanteen sellaiseksi, että määrärahat riittävät edustuston ylläpitämiseen, mutta varsinaiseen toimintaan käytettävissä olevat varat ovat riittämättömät. Valtiontilintarkastajien mielestä tällainen tilanne ei ole tarkoituksenmukainen ulkoasianhallinnon toiminnan tuloksellisuuden kannalta.

Ulkoasianhallinnon käytettävissä olevat voimavarat vahvistetaan kehys- ja talousarviopäätöksissä. Ulkoasiainhallinnon tehtävänä on sopeuttaa toiminnan tavoitteet ja laajuus käytettävissä oleviin voimavaroihin. Valtiontilintarkastajien mielestä tässä tehtävässä onnistuminen edellyttää nykytilanteessa ulkoasiainhallinnolta ennakkoluulotonta toimintastrategioiden uudelleenarviointia, toiminnan painopisteiden määrittelyä sekä toiminnan tehostamista. Vanhojen rakenteiden päälle ei tulisi rakentaa korvaavia uusia ratkaisuja, vaan jokaisen edustuston tarpeellisuus ja painoarvo on syytä arvioida erikseen. Rajallisten voimavarojen vuoksi on tehtävä myös valintoja, joilla toimintoja kohdennetaan erityisesti niihin maihin, jotka Suomen kansallisten etujen ja kansainvälisten asioiden hoidon kannalta ovat tärkeimpiä.

Edustustojen toiminnan kehittämis- ja tehostamistyössä on tarpeen analysoida edustustojen eri tehtävien tarpeellisuutta ja merkitystä sekä etsiä tarkoituksenmukaisimpia tehtävien hoitokeinoja. Tässä selvitystyössä on syytä arvioida mm. sitä, miten esim. asemamaiden yhteiskunnallisten ja taloudellisten olojen seurantaa ja raportointia voitaisiin kehittää nykyisen informaatioteknologian tarjoamin keinoin tai voitaisiinko tällainen toiminta hoitaa ilman asemamaassa pidettävää edustustoa.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan hyviä mahdollisuuksia ulkoasiainhallinnon toiminnan tehostamiseen tarjoaa kiertävien suurlähettiläiden ja sivuakkreditointien käytön lisääminen. Vaikkei kyseisillä toimintamuodoilla voidakaan tuottaa yhtä tasokkaita palveluita kuin pysyvissä edustustoissa eikä myöskään hoitaa kaikkia pysyvien edustustojen tehtäviä, on näillä toimintamuodoilla mahdollista saavuttaa säästöjä. Säästöjä ja synergiaetuja on mahdollista saavuttaa myös Suomen ja eri maiden, erityisesti Pohjoismaiden, yhteisten toimintojen hyödyntämisellä. Koska edustustojen toimintaa ohjaa kansallinen edunvalvonta, on laaja-alaisen ja eri osapuolia hyödyttävän yhteistoiminnan toteuttaminen edustustoissa vaikeaa. Sen sijaan esim. toimitila- ja tietotekniikkaratkaisuissa sekä konsuliasioiden hoidossa yhteisillä toiminnoilla voidaan saavuttaa taloudellisesti edullisia ratkaisuja.

Valtiontilintarkastajien mielestä erityistä huomiota ulkoasianhallinnon toiminnan tehostamisessa tulee kiinnittää hallinnonalan tulosohjauksen kehittämiseen. Nykyisen tulosohjauksen tavoitteenasettelua ja tulosten raportointia leimaa yleispiirteisyys ja konkretian puute, joka tekee asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tulosten vertailun vaikeaksi. Vaikka ulkoasianhallinnon toiminta on luonteeltaan sellaista, että toiminnan onnistuneisuuden arviointi tunnuslukujen tai muiden arviointikriteerien avulla ei ole helppoa, tulisi hallinnonalan kehittää tulosohjauksen raportointiin yleispiirteisten kuvausten tilalle yksityiskohtaisempia raportointimenetelmiä, jotka tuottavat nykyistä selkeämmän kuvan tulostavoitteiden saavuttamisesta. Kun toiminnan onnistuneisuudesta saadaan mahdollisimman realistinen kuva, voidaan oikeat keinot toiminnan tehostamiseen löytää entistä paremmin.

Oikeusministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet tarkastuksen oikeusministeriössä 13.3.2001 (kansliapäällikkö Kirsti Rissanen) ja Helsingin hovioikeudessa 7.2.2001 (presidentti Olli Huopaniemi).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyynnöissään oikeusministeriön ja sen yhteydessä toimivien viranomaisten ja vankeinhoitolaitoksen maksullista toimintaa, hovioikeuksien toimintaa, autojen luvatonta käyttöönottoa ja ulkomaalaisten vankien määrää Suomen vankiloissa. Helsingin hovioikeuden käynnin yhteydessä keskusteltiin hovioikeusmenettelyn uudistamisesta, hovioikeuden toiminnasta kertomusvuonna sekä toimitiloista ja niiden turvallisuudesta.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 21.3.2001, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi oikeusministeriön ja sen yhteydessä toimivien viranomaisten ja vankeinhoitolaitoksen maksullinen toiminta ja hovioikeuksien toiminta. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 16.5.2001.

Hovioikeuksien toiminta

Hovioikeuksien perustaminen ja toiminnan taustaa

Varhaisempina aikoina Ruotsi-Suomessa oli kuninkaalla korkein tuomiovalta, jota hän käytti hovissaan. Vuonna 1614 perustettiin tätä tuomitsemistoimintaa varten Tukholmaan Svean hovioikeus, jonka toimialueena oli koko valtakunta. Tästä tuomioistuimesta on hovioikeus-nimitys peräisin.

Kuningas pidätti kuitenkin itsellään oikeuden tuomioiden purkamiseen, eikä hovioikeudesta siis oikeastaan muodostunutkaan ylintä tuomioistuinta. Tämä hallitsijan oikeus on tavallaan säilynyt nykypäiviin saakka: tasavallan presidentillä on edelleen oikeus rikoksesta tuomittujen armahtamiseen.

Jo v. 1623 perustettiin Suomea varten oma hovioikeus Turkuun. Nykyisin Suomessa on 6 hovioikeutta. Vaasan hovioikeus aloitti toimintansa v. 1776, Viipurin hovioikeus v. 1839, Helsingin hovioikeus v. 1952, Kouvolan hovioikeus v. 1978 ja Rovaniemen hovioikeus v. 1979. Viipurin hovioikeus on siirretty Kuopioon. Sen nimi on nykyään Itä-Suomen hovioikeus.

Yleisiä tuomioistuimia ovat käräjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus.

Käräjäoikeuden keskeisenä tehtävänä on riita-, rikos- ja hakemusasioiden ratkaiseminen. Lisäksi käräjäoikeudessa käsitellään runsaasti lainhuudatus- ja kiinnitysasioita. Käräjäoikeudessa riita-, rikos- tai hakemusasian ratkaisee asian laadusta riippuen yleensä joko yksi tuomari, tuomari ja lautamiehet yhdessä tai kolme tuomaria. Osan asioista käräjäoikeudessa ratkaisevat kansliahenkilökuntaan kuuluvat.

Käräjäoikeuden useimpiin ratkaisuihin voidaan hakea muutosta valittamalla hovioikeuteen. Ensimmäisenä tuomioistuimena hovioikeus ratkaisee valtio- ja maanpetosjutut sekä eräät virkasyyteasiat.

Hovioikeuden ratkaisuun tyytymätön voi yleensä hakea siihen muutosta korkeimmalta oikeudelta. Muutoksenhakemuksessa tulee olla kaksi osaa: valituslupahakemus ja valitus. Korkein oikeus ratkaisee ensin valituslupahakemuksen. Jos valituslupaa ei myönnetä, asian käsittely päättyy siihen, ja hovioikeuden ratkaisu jää pysyväksi. Näin käy useimmissa tapauksissa.

Hovioikeuden päätyö on valitusteitse hovioikeuteen tulleiden juttujen ratkaiseminen. Se tapahtuu joko esittelystä (ilman asianosaisen läsnäoloa) tai pääkäsittelyn (suullisen käsittelyn) pohjalta.

Jokaiselle jutulle määrätään sen valmistelusta vastaava tuomari. Jutun valmistelee esittelijä (asessori tai viskaali). Asiaan perehdyttyään esittelijä tekee niissä jutuissa, jotka ratkaistaan esittelystä, ehdotuksen hovioikeuden ratkaisuksi. Asian ratkaisee yleensä kolme hovioikeuden jäsentä (hovioikeudenlaamannit ja hovioikeudenneuvokset) tai kaksi jäsentä ja kokenut esittelijä.

Aiemmin jutut ratkaistiin yleensä pelkästään kirjallisen aineiston pohjalta, mutta 1990-luvun jälkipuoliskolla pääkäsittelyjen määrä on huomattavasti lisääntynyt. Pääkäsittelyt pidetään tavallisesti hovioikeuden omassa talossa, mutta usein myös muualla, yleensä jonkin käräjäoikeuden tiloissa.

Hallituksen esityksen (HE 33/1997 vp) käsittely eduskunnassa

Hallitus antoi 11.4.1997 esityksen oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Esityksessä ehdotettiin oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevat säännökset uudistettaviksi. Muutosta hakiessaan asianosaisen ei olisi tarvinnut ilmoittaa tyytymättömyyttä alioikeuden ratkaisuun. Sen sijaan hän olisi voinut sitovasti ilmoittaa tyytyvänsä siihen. Lisäksi asianosaiset olisivat voineet sellaisessa riita-asiassa, jossa sovinto on sallittu, jo ennen alioikeuden tuomion antamista sitovasti sopia, ettei kumpikaan heistä valittamalla hae siihen muutosta.

Asianosainen olisi tarvinnut muutoksenhakuluvan hakiessaan muutosta riita-asiassa, jos se, minkä osalta käräjäoikeuden ratkaisu oli ollut hänelle vastainen, koski vain rahaa tai muuta omaisuutta taikka etuutta, joka oli vaikeuksitta rahassa arvioitavissa, eikä kysymyksessä oleva rahamäärä taikka omaisuuden tai etuuden arvo ilmeisesti olisi enemmän kuin 20 000 mk.

Rikosasiassa vastaaja olisi tarvinnut muutosta hakiessaan luvan, jos häntä ei ollut tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin sakko, sekä virallinen syyttäjä ja asianomistaja, jos valitus koski sellaista vastaajan rikosta, josta syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ei ole säädetty muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai vankeutta enintään yksi vuosi kuusi kuukautta. Lupaa ei kuitenkaan olisi tarvinnut sellainen vastaaja, joka oli tuomittu 20 000 mk ylittävään menettämisseuraamukseen, eivätkä vastaaja ja asianomistaja, kun se, miltä osin rikosasian yhteydessä ratkaistu yksityisoikeudellinen vaatimus oli valittajalle vastainen, oli enemmän kuin 20 000 mk.

Muutoksenhakulupahakemusta käsitellessään hovioikeus olisi tutkinut alioikeuden ratkaisun oikeellisuuden kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Lupa olisi ollut myönnettävä, jos hovioikeus piti todennäköisenä, että alioikeuden ratkaisun lopputulos oli virheellinen. Lisäksi hovioikeus olisi voinut myöntää muutoksenhakuluvan eräillä muilla perusteilla. Muutoksenhakulupahakemusta käsitellessään hovioikeus olisi ollut päätösvaltainen kaksijäsenisenä.

Muutoksenhakulupahakemusta koskeva sääntely siis olisi merkinnyt käytännössä sitä, että sen piiriin kuuluvissa asioissa käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuuden tarkastaisivat hovioikeudessa esittelijä ja kaksi jäsentä ja muissa asioissa entiseen tapaan täysilukuinen kolmijäseninen hovioikeus.

Esityksessä ehdotettiin, että myös hovioikeudessa otettaisiin käyttöön asian valmistelu. Valmistelusta olisi vastannut yksi hovioikeuden jäsen yhdessä hovioikeuden esittelijän kanssa. Valmistelussa olisi selvitetty mm., mistä asianosaiset olivat erimielisiä ja mihin todisteluun he nojautuivat sekä onko asian ratkaisemiseksi toimitettava pääkäsittely. Valmistelu olisi ollut useimmiten kirjallista, mutta tarvittaessa se olisi voitu toimittaa myös suullisesti. Valittajan vastapuolen ei enää olisi tarvinnut oma-aloitteisesti vastata valitukseen, vaan hovioikeus olisi pyytänyt häneltä asiaa valmistellessaan tarvittaessa kirjallisen vastauksen.

Tarvittavan valmistelun päätyttyä hovioikeuden olisi ollut toimitettava pääkäsittely, jos asian ratkaiseminen olisi riippunut alioikeudessa vastaanotetun suullisen todistelun tai katselmuksessa tehtyjen havaintojen uskottavuudesta. Alioikeudessa vastaanotettu todistelu olisi tällöin otettava uudelleen vastaan hovioikeuden pääkäsittelyssä. Pääkäsittely olisi ollut laissa tarkemmin säädetyin poikkeuksin toimitettava myös silloin, kun riita-asian asianosainen tai rikosasian asianomistaja tai vastaaja sitä vaatii. Muissa tapauksissa asia olisi voitu ratkaista kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Ehdotettavien säännösten johdosta Euroopan ihmisoikeussopimukseen tehty suullisia käsittelyjä koskeva varauma olisi voitu hovioikeuksien osalta peruuttaa.

Pääkäsittelyssä asia olisi käsitelty yhtäjaksoisesti. Asianosaiset eivät käsittelyssä olisi saaneet lukea oikeudenkäyntikirjelmiä eivätkä muutoinkaan esittää asiaansa kirjallisesti. Käsittelyyn osallistuvat hovioikeuden jäsenet eivät olisi saaneet sen kuluessa vaihtua. Asiaa ratkaistessaan he olisivat saaneet ottaa huomioon vain käsittelyssä heille esitetyn oikeudenkäyntiaineiston. Ratkaisu julistettaisiin käsittelyn päätteeksi tai annettaisiin myöhemmin kansliassa.

Ehdotetut lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.1998 lukien. Lait tulivat kuitenkin voimaan 1.5.1998 (165—169/1998).

Hallituksen esitys pohjautui hovioikeustoimikunnan 1989 mietintöön (KM 1992:20).

Toimikunta asetettiin 15.11.1989 ja se antoi mietintönsä 20.5.1992. Toimikunta totesi, ettei se mm.

oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen ole pitänyt mahdollisena ehdottaa muutoksenhakuoikeuden kieltämistä edes joissakin erikseen määriteltävissä asiaryhmissä tai muutoksenhakuoikeuden rajoittamista esim. oikeuskysymyksiin. Toimikunta ehdotti valituslupajärjestelmän käyttöönottoa vähäisissä riita- ja rikosasioissa. Se korosti, ettei ehdotettu valituslupajärjestelmä merkitsisi sitä, ettei asianosaisella olisi oikeutta saada virheellistä alioikeuden ratkaisua korjatuksi.

Toimikunnan ehdottaman valituslupajärjestelmän osalta lausunnonantajien mielipiteet hajosivat. Turun hovioikeutta lukuun ottamatta kaikki muut hovioikeudet kannattivat ehdotusta, tosin eräin varauksin. Voimakkaimmin valituslupajärjestelmää vastustivat asianajajat ja yleiset oikeusavustajat.

Yhteenvedonomaisesti voi todeta, että hallituksen esityksen tavoitteena oli uudistaa pääosin kirjallinen hovioikeusmenettely. Keinona oli hovioikeusmenettelyn eri vaiheiden eriyttäminen siten, että se jakautuisi selkeästi valmisteluun ja ratkaisuvaiheeseen. Ratkaisuvaiheena olisi suullinen pääkäsittely niissä tapauksissa, joissa se olisi tarpeen, ja muissa edelleen esittelyyn perustuva kirjallinen menettely.

Koska suullisen menettelyn arvioitiin olevan nykyistä kirjallista menettelyä kalliimpaa, ehdotettiin menettelyn keventämiskeinoksi muutoksenhakulupajärjestelmää. Tässä menettelyssä kahden jäsenen muodostamassa kokoonpanossa olisi tarkistettu vähäisempien asioiden ratkaisujen oikeellisuus. Jos tällöin alioikeuden ratkaisun lopputulos olisi havaittu vääräksi, muutoksenhakulupa olisi ollut pakko myöntää. Sen jälkeen valituksen valmistelu olisi jatkunut, ja asia olisi ratkaistu kolmijäsenisessä kokoonpanossa joko esittelyn perusteella kirjallisessa menettelyssä tai suullisessa käsittelyssä.

Eduskunta ei kuitenkaan hyväksynyt muutoksenhakulupajärjestelmää, ja näin se poistettiin esityksestä. Perustuslakivaliokunnan kanta oli se, ettei järjestelmän soveltaminen jo hovioikeusasteessa aivan vaikeuksitta sovi suomalaiseen oikeusperinteeseen (PeVL 9/1997 vp, s. 32).

Lakiasiainvaliokunta totesi mietinnössään (LaVM 19/1997 vp, s. 4) mm. seuraavaa:

"— Pykäliin ei sisällytetä muutoksenhakulupajärjestelmää eikä mitään muutakaan sitä vastaavaa säännöstöä. Kaikista asioista pääsee valittamaan suoraan hovioikeuteen ja kaikki asiat tutkitaan yhtenäisessä menettelyssä niin kuin nykyisin.

— Sen sijaan hovioikeuden kokoonpanoa kevennetään vähäisemmissä asioissa. Vähäisiksi asioiksi määritellään pienin tarkistuksin ne asiat, joihin muutoksenhakulupajärjestelmää oli ehdotettu sovellettavaksi. Päätösvaltaisuussäännöksiä muutetaan siten, että vähäisissä asioissa hovioikeus on päätösvaltainen myös sellaisessa kolmijäsenisessä kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi hovioikeudenneuvosta ja yksi kokenut esittelijä.

— Tyytymättömyyden ilmoittaminen säilytetään toistaiseksi, jotta alioikeuksien työprosesseja ei taas jouduta muuttamaan. Näin myös päätösten lainvoimaisuus saadaan nopeasti todetuksi ja rangaistusten täytäntöönpano useimmissa tapauksissa lähes välittömästi käyntiin. Tyytymättömyyden ilmoituksen säilyttämistä puoltaa myös se, että alioikeuksien atk-järjestelmät on rakennettu tyytymättömyyden ilmoitussäännöstön varaan eikä niiden muuttamista ole hovioikeusesityksen vuoksi edes ryhdytty suunnittelemaan.

— Kirjallisen prosessaamisen vaatimusta helpotetaan, jos asianosainen vaatii suullista pääkäsittelyä. Tarkoitus on, ettei menettely ole täydellisesti sekä kirjallista että suullista.

— Kun on kysymys suullisen todistelun uskottavuudesta, hovioikeudessa on pääsäännön mukaan järjestettävä suullinen käsittely. Tämä vaatimus on hallituksen esityksessä todettu perusteluissa, muttei pykälätasolla. Lakiin lisätään tätä koskeva pykälä sekä lisäksi nimenomainen luottamusperiaatepykälä: Jos asiaan vaikuttavaa suullista todistelua ei voida ottaa hovioikeudessa uudelleen vastaan, käräjäoikeudessa tehtyä näyttöratkaisua ei säännön mukaan saa muuttaa. Tarpeettomien suullisten käsittelyjen esteeksi lisätään säännös, jonka mukaan suullista pääkäsittelyä ei asianosaisen pyynnöstäkään toimiteta, jos se on selvästi tarpeetonta.

— Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun pykälät järjestetään uudelleen ja myös muiden pykälien keskinäistä järjestystä parannetaan."

Asian käsittelyn yhteydessä nousi esiin kysymys siitä, oliko hallituksen esitykseen sisältyvä muutoksenhakulupamenettelyn käyttöönotto ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sekä jo aiemmin hyväksytyn Yhdistyneissä kansakunnissa laaditun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (ns. KP-sopimus) 14 artiklan kanssa. KP-sopimuksessa edellytetään yleistä muutoksenhakuoikeutta rikosasioissa. Euroopan ihmisoikeussopimus taas korostaa muutoksenhakuasteen prosessille asetettavia vaatimuksia silloin, kun muutoksenhakuoikeus on olemassa. (Kyseessä olevat sopimukset ovat numeroltaan SopS 19/1990 ja 8/1976.)

Valiokunnan kuulemista asiantuntijalausunnoista muodostuu se kuva, etteivät asiantuntijat sinällänsä pitäneet ehdotettua muutoksenhakulupajär-

jestelmää tehtyjen sopimusten vastaisina, vaikkakin lausunnoissa korostettiin sitä, että tällainen järjestelmä ei ehkä ole yhteensopiva suomalaisen oikeusperinteen kanssa.

Toisaalta voidaan todeta, että KP-sopimus menee pidemmälle kuin Euroopan ihmisoikeussopimus vaatimuksessa kahden oikeusasteen rikosprosessista aina, kun henkilö tuomitaan rikoksesta. Muutoinkin KP-sopimuksessa puolletaan yleistä muutoksenhakuoikeutta, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taas korostetaan muutoksenhakuasteen prosesseille asetettavia vaatimuksia, silloin kun muutoksenhakumahdollisuus on olemassa.

Kun hallituksen esitys lähetettiin lakivaliokuntaan 15.4.1997, lähetekeskustelussa käytiin vilkas keskustelu. Kaikkiaan viisi edustajaa käytti yhdeksän puheenvuoroa. Puhujista vain yksi olisi hyväksynyt esityksen ja hänkin totesi toisessa puheenvuorossaan, että kyse on äärimmäisen herkästä asiasta ja sitä täytyy huolellisesti punnita. Näin jo lähetekeskustelusta saattoi ennustaa, että hallituksen esitys joutuu hyvin suuriin vaikeuksiin eduskuntakäsittelyn aikana.

Lakivaliokunnan mietinnön ensimmäinen käsittely tapahtui eduskunnan istunnoissa 6.2.1998 ja 11.2.1998. Myös tällöin keskustelu oli hyvin vilkasta. Ehkä erikoisen käsityksen esitti silloinen oikeusministeri, joka totesi, että lakivaliokunnan esittämät muutokset hallituksen esitykseen eivät ole hänen mielestään kovin suuria ja aika pitkälle pohjautuvat samaan ajattelutapaan, jota hallituksen esityksessä esitettiin.

Keskusteluissa tuotiin esiin mm. se, että valiokunnan kannalta oli hämmentävää, että hovioikeudet eivät valiokunnan pyynnöstä huolimatta reagoineet siihen, että eduskunnan mielestä muutoksenhakulupajärjestelmä ei istu suomalaiseen oikeustraditioon. Tästä huolimatta hovioikeudet pitäytyivät hallituksen esityksen arvioinneissa ja lähtivät siitä, että esitys tulee hyväksyä hallituksen esityksen muodossa. Keskusteluissa tuotiin esiin myös se, että vaikka hovioikeudet tulisivat ruuhkautumaan, niin siinäkään tapauksessa ei muutoksenhakulupajärjestelmää pidä esittää. Sitä ei tultaisi myöhemminkään hyväksymään. Edustaja, joka oli lähetekeskustelussa puoltanut hallituksen esitystä, totesi, että nyt ehkä ollaan menossa äärimmäisyydestä toiseen. Kun hovioikeusmenettely aiemmin oli ollut lähes yksinomaan kirjallista, siirrytään tilanteeseen, jossa oikeudenkäynti on pääsääntöisesti suullista, kun todistajat kuullaan uudestaan. Tämä puhuja totesi myös, että kun poistettiin muutoksenhakulupajärjestelmä, vähäpätöisten tai muutoin ratkaisuiltaan oikeiden asioiden uudelleen käsittelyä hovioikeudessa ei voida estää. Erityiseksi ongelmaksi muodostuu todistajien kuuleminen hovioikeudessa. Todistajien kertomukset muuttuvat ja mielikuvat hämärtyvät, joten ne eivät luotettavuudeltaan ole hovioikeudessa enää entisen kaltaisia.

Asian toisessa käsittelyssä 12.2.1998 käytettiin vain yksi puheenvuoro. Siinä puhuja katsoi, että riittävää olisi, jos henkilötodistukset kuultaisiin vain käräjäoikeudessa eikä enää hovioikeudessa, jossa todistajan muisti on jo haalistunut niin, että tuloksena voi olla aivan väärä tuomio.

Asian kolmannessa käsittelyssä 18.2.1998 käytettiin vielä runsaasti puheenvuoroja. Ehkä tärkein puheenvuoro oli se, jossa eräs edustaja totesi, että hallituksen esitys muuttui lakivaliokunnassa perusteellisesti, valtaosa pykälistä muuttui. Tässä oli puhujan mielestä se vaara, että kun tehdään oikeudenkäyntimenettelyyn suuria muutoksia vain valiokuntatasolla, demokratia kapenee tosiasiassa tavallaan 17 kansanedustajan demokratiaksi. Se ei ole enää hallituksen esitys, se ei käy läpi komiteavaiheita eikä erilaisia tarkastustoimia, vaan pykälät tehdään 17 kansanedustajan toimesta ja siitä tulee laki.

Saapuneiden asioiden määrän kehitys

Usean vuoden ajan jatkunut saapuneiden asioiden määrän väheneminen hovioikeuksissa näyttäisi kertomusvuoden aikana päättyneen. Vuonna 1998 hovioikeuksiin saapui 12 601 asiaa ja ratkaistiin 12 466. Vuonna 1999 asioita saapui 12 100 ja ratkaistiin 11 600. Vuonna 2000 saapui 12 348 ja ratkaistiin 11 455 asiaa.

Pääkäsittelyjen määrän kasvaessa hovioikeuksien määrällinen ratkaisuteho näyttäisi laskevan. Ratkaisemattomien asioiden määrä hovioikeuksissa oli 31.8.1998 yhteensä 6 442, 31.8.1999 yhteensä 6 992 ja 31.8.2000 yhteensä 8 005. Vuoden 2000 lopussa hovioikeuksissa oli vireillä 7 893 asiaa. Ratkaisemattomien asioiden määrän lisääntymistä vuoden aikana yli 1 000:lla on pidettävä suurena. Ratkaisemattomia asioita kaikissa hovioikeuksissa yhteensä oli v. 1994 yli 18 000. Samana vuonna osaksi lisähenkilöstön turvin alkaneella ruuhkien purkamisella ratkaisemattomien asioiden määrä saatiin vuoteen 1998 mennessä alenemaan alle 6 000:n. Niin paljon ratkaisemattomia asioita kuin 31.8.2000 oli, hovioikeuksissa oli viimeksi v. 1996.

Erilaiset muutokset, esim. diariointijärjestelmässä, voivat muuttaa asioiden määriä, niin että vuodet eivät ole aina vertailukelpoisia keskenään. Niinpä esim. rikosasioiden määrän kasvu on osin johtunut siitä, että juttukokonaisuudet pilkotaan useiksi asioiksi toisin kuin aiemmin.

Oikeuslaitoksen tulostavoitteet vuodelle 2001 (1.3.2001) sisältävä oikeusministeriön muistio ennakoi kehitystä vuodelle 2001 seuraavasti: Saapuvia asioita olisi 12 520, ratkaistuja asioita 12 200 ja vireillä olevia eli ratkaisemattomia asioita olisi 31.12.2001 yhteensä 7 893.

Tällöin eri hovioikeuksien kehitys olisi seuraava:

Hovioikeus	Saapuvat asiat	Ratkaistavat asiat	Keskeneräiset asiat 31.12.2001
Turun	3 000	3 000	2 018
Vaasan	1 550	1 550	947
Itä-Suomen	1 400	1 400	724
Helsingin	4 200	4 000	3 080
Kouvolan	1 420	1 300	798
Rovaniemen	950	950	326
Yhteensä	12 520	12 200	7 893

Tulostavoiteasiakirja sisältää myös tavoitteet käsittelyajasta, taloudellisuudesta ja tuottavuudesta. Ne ovat seuraavat:

Hovioikeus	Keskimääräinen käsittelyaika	Taloudellisuus	Tuottavuus
	kk	mk/ratkaistu asia	Ratkaistu asia/htv
Turun	9	13 200	25
Vaasan	7	14 129	23
Itä-Suomen	6	14 500	23
Helsingin	9	13 150	23
Kouvolan	6	15 385	21
Rovaniemen	5	18 863	21
Keskimäärin	7,8	14 078	23

Keskimääräisesti käsittelyaikatavoitteen lisäksi tavoitteena on, ettei hovioikeudessa ole vireillä hovioikeudesta johtuvasta syystä asioita, joiden saapumisesta on kulunut yli vuosi.

Oikeusministeriön osastojen tulostavoitteet v. 2000 -muistio ei sisällä hovioikeuksien osalta sellaisia yksityiskohtia kuin vuoden 2001 tulostavoitteet -muistio. Näin vuosien 2000 ja 2001 tavoitteiden vertailu on näiden asiakirjojen pohjalta vaikeaa. Kuitenkin valtion talousarvioesityksestä voidaan joitakin vertailulukuja esittää. Niinpä esim. vuoden 1999 tavoite käsittelyajaksi oli 7 kk ja toteutuma 6 kk. Ratkaistun asian markkamääräinen tavoite oli ko. vuonna 13 160 ja toteutuma 13 666 mk.

Seuraavassa taulukossa on esitetty käsittelyajat hovioikeuksittain. Ensimmäinen luku on tavoite ja toinen toteutuma.

Hovioikeus	1998	1999	2000
	kk		
Turun	6/5,3	7/6,2	7/7,9
Vaasan	6/5,8	6/6,8	6,5/6,8
Itä-Suomen	5/4,8	7/4,8	7/5,9
Helsingin	6/7,5	7/7,4	9/8
Kouvolan	6/4,5	6/5	6/5,4
Rovaniemen	5/4,4	5/4,6	5/5
Keskimäärin	5,8/5,8	6,6/6,2	7,3/7

Helsingissä ja Turussa käsittelyajat ovat selvästi pidemmät kuin muissa hovioikeuksissa. Helsingin hovioikeudessa päästiin viimeisenä toteuttamaan uutta menettelyä täysipainoisesti, mikä on pidentänyt käsittelyaikaa. Suuriin keskuksiin tulee keskimääräistä suurempia ja vaikeampia asioita, jolloin käsittely on hitaampaa. Käsittelyaikojen yhtenäistämiseksi henkilöstön määrää ja rakennetta on pyritty yhdenmukaistamaan, mutta jossain määrin eroja on. Myös erilaisilla työnkuluilla voidaan oikeusministeriön mielestä vaikuttaa käsittelyaikoihin.

Pääkäsittelyjen määrän kehitys

Ennen hovioikeusmenettelyuudistuksen voimaantuloa hovioikeudella oli laaja harkintavalta päättäessään suullisen käsittelyn toimittamisesta. Säädöstasolla vain tuolloin voimassa olleen oikeudenkäymiskaaren (661/1978) 26 luvun 7 ja 8 §:t asettivat edellytyksiä suullisen käsittelyn toimittamiselle. Ensin mainitun pykälän mukaan hovioikeuden tuli tarvittaessa toimittaa suullinen käsittely. Luvun 8 §:n mukaan hovioikeus ei saanut näytön uudelleen arvioinnin perusteella muuttaa alioikeuden rangaistusvaatimuksesta tekemää ratkaisua toimittamatta suullista käsittelyä. Kun suullista käsittelyä ei kuitenkaan pykälän jälkimmäisen lauseen mukaan tarvinnut toimittaa siinä tapauksessa, että kysymys oli vain sakosta tai suullinen käsittely oli, ottaen erityisesti huomioon rikosasian vastaajan oikeusturvan, ilmeisesti tarpeeton, eivät lain edellytykset suullisen käsittelyn toimittamiselle olleet tiukat. Ratifioidessaan v. 1990 Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien turvaamiseksi tehdyn yleissopimuksen Suomi joutui tekemään sopimukseen varauman siltä osin, kuin sopimuksen oli katsottu edellyttävän suullista käsittelyä muun ohessa hovioikeudessa.

Hovioikeuksissa toimitettiin suullisia käsittelyjä vain harvoin. Vielä v. 1993 lähes 99 % kaikista asioista ratkaistiin kirjallisen materiaalin perusteella esittelystä. Kansainvälisten sopimusten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen mutta ennen kaikkea korkeimman oikeuden entistä useammin hovioikeudessa toimitettavaa suullista kä-

sittelyä edellyttäneiden ennakkotapausten seurauksena suullisten käsittelyjen määrä alkoi vähitellen nousta. Juuri ennen menettelyuudistusta suullisia käsittelyjä arvioitiin toimitettavan n. 5 %:ssa hovioikeuksissa käsitellyistä valitusasioista.

Erilaisten vertailujen tekoa ennen hovioikeusmenettelyä ja sen jälkeen vaikeuttaa se, että v. 1995 voimassa olleeseen lakiin ei sisältynyt säännöstä, joka olisi edellyttänyt suullisen käsittelyn toimittamista pelkästään sitä koskevan pyynnön perusteella. Sen vuoksi luonnollisesti pyyntöjä esitettiin huomattavasti nykyistä harvemmin.

Eduskunnan hyväksymän lakipaketin jälkeen (165—169/1998) pääkäsittelyn toimittamisen edellytyksistä säädetään oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 14—16 §:ssä. Luvun 14 §:n 1 momentin perusteella pääkäsittely on toimitettava, jos riita-asiassa asianosainen tai rikosasiassa asianomistaja tai vastaaja on sitä vaatinut. Säädöksen 2 momentissa säädetään poikkeustilanteista, joiden vallitessa pääkäsittelyä ei kuitenkaan tarvitse pyynnöstä huolimatta toimittaa. Oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 15 §:n mukaan pääkäsittely on toimitettava sitä koskevasta vaatimuksesta riippumatta, jos asian ratkaiseminen riippuu käräjäoikeudessa vastaanotetun suullisen todistelun tai käräjäoikeuden katselmuksen yhteydessä tekemien havaintojen uskottavuudesta taikka hovioikeudessa vastaanotettavasta uudesta todistelusta. Luvun 16 §:n mukaan hovioikeus voi myös muissa tapauksissa toimittaa pääkäsittelyn katsoessaan sen tarpeelliseksi.

Säännösten voimaantulon jälkeen Suomi pystyi poistamaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen tekemänsä suullisten käsittelyjen toimittamista koskeneen varauman hovioikeuden osalta.

Pääkäsittelyjen määrä on kehittynyt seuraavasti. Pääkäsittelyä edellyttävät lainmuutokset tulivat voimaan 1.5.1998:

Hovioikeus	1998	1999	2000
Turun	232	585	660
Vaasan	187	320	424
Itä-Suomen	88	220	232
Helsingin	142	361	501
Kouvolan	170	280	343
Rovaniemen	106	195	229
Pääkäsittelyt yhteensä	925	1 961	2 389
Osuus ratkaistuista, %	7	17	21

Vuodelle 2001 hovioikeudet arvioivat pääkäsittelyjen määräksi 2 740 kappaletta, mikä olisi 22 % ratkaistuiksi arvioiduista asioista. Ilman lainsäädäntömuutoksia määrä tullee oikeusministeriön mukaan pysymään vastaavana lähivuosina.

Vuonna 1999 pääkäsittely toimitettiin siis kaikissa hovioikeuksissa yhteensä keskimäärin 17 %:ssa ratkaistuista asioista. Pyynnön perusteella pääkäsittely toimitettiin 1 347 kertaa, näytön uskottavuuden arviointi johti pääkäsittelyyn 357 tapauksessa, ja hovioikeuden tarpeelliseksi katsomissa muissa tapauksissa toimittamia pääkäsittelyjä oli 61 tapausta.

Pääkäsittelyssä olleiden ratkaisujen pysyvyys

Hovioikeuksien pääkäsittelyjä koskevat selvitykset antavat tietoja myös siitä, miten käräjäoikeuden ratkaisut ovat muuttuneet hovioikeudessa.

Seurantalomakkeilla on pyritty selvittämään myös käräjäoikeuden ratkaisujen pysyvyyttä. Saaduista tiedoista kerätyn yhteenvedon mukaan v. 1999 kaikista hovioikeuksien ratkaisemista asioista 49 %:ssa käräjäoikeuden pääasiaratkaisua ei muutettu. Lopputulosta muutettiin 29 %:ssa valitusasioista, minkä lisäksi käräjäoikeuden kanssa samaan lopputulokseen päädyttiin perusteluja muuttamalla 22 %:ssa asioista. Pääkäsittelyssä olleiden asioiden osalta käräjäoikeuden pääasiaratkaisu pysyi lopputulokseltaan ja perusteluiltaan muuttumattomana 23 %:ssa asioista, ratkaisua muutettiin lopputulokseltaan 48 %:ssa ja pelkästään perusteluiltaan lisäksi 30 %:ssa asioista.

Seurantalomakkeiden perusteella laadittujen tilastojen mukaan näyttää siltä, että käräjäoikeuden päätöksen lopputulos muuttuisi selvästi useammin pääkäsittelyssä kuin esittelystä ratkaistuissa asioissa.

Pääkäsittelyjen vaikutukset oikeudenkäyntikuluihin

Hovioikeusmenettelyn kehittämistä selvittäneen oikeusministeriön työryhmän mietinnön (28.9.2000) mukaan nykyinen hovioikeusprosessi on asianosaisille selvästi aiempaa kalliimpi niissä asioissa, joissa järjestetään suullinen pääkäsittely. Oikeudenkäyntikustannusten nousu hovioikeuksissa on näkynyt mm. maksuttoman oikeudenkäynnin kustannusten nousuna viime vuosina: Vuonna 1997 kustannukset olivat hovioikeuksissa yhteensä 12,99 Mmk, v. 1998 yhteensä 18,84 Mmk (lisäystä edellisvuoteen verrattuna 45 %) ja v. 1999 yhteensä 23,67 Mmk (+26 %). Kertomusvuonna kustannukset olivat 27,5 Mmk (+16 %). Maksuttomien oikeudenkäyntien määrät ovat hovioikeuksissa pysytelleet näinä vuosina suunnilleen samoina, joten keskimääräiset kustannukset asiaa kohti ovat selvästi kasvaneet: 1 637 mk v. 1997, 2 566 mk v. 1998 (+57 %) sekä 3 180 mk v. 1999 (+24 %). Keskimääräiset yksikkökustannukset olivat siis v. 1997—99 lähes kaksinkertaistuneet.

Kaikkien hovioikeuksien mielestä oikeudenkäyntikulut ovat kasvaneet tuntuvasti pääkäsittelyjen myötä.

Turun hovioikeuden mukaan menettely aiheuttaa karkeasti arvioiden kaksinkertaiset oikeudenkäyntikulut asiaan verrattaessa kuluja alioikeuskuluihin. Eräissä tapauksissa on havaittavissa, että pääkäsittelyä pyydetään turhaan pelkästään maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain nojalla määrätylle avustajalle pääkäsittelyssä esiintymisestä maksettavan palkkion takia.

Vaasan hovioikeuden mukaan pääkäsittelyasian kulut ovat normaalisti monta kertaa suuremmat kuin kirjallisessa menettelyssä ratkaistavan asian oikeudenkäyntikulut. Uudistuksen myötä kulut ovat keskimäärin huomattavasti kasvaneet.

Itä-Suomen hovioikeus huomauttaa, että pääkäsittelyt aiheuttavat entistä enemmän palkkiokuluja ja kustannusten korvauksia paitsi asianosaisille myös valtiolle.

Helsingin hovioikeus katsoo, että esittelystä ratkaistujen juttujen osalta asianosaisten oikeudenkäyntikulut eivät näytä paljoakaan kasvaneen. Vastaaminen lienee kuitenkin nyt yleisempää, kun hovioikeus itse kehottaa valittajan vastapuolta antamaan kirjallisen vastauksen. Kulut tässä suhteessa ovat todennäköisesti lisääntyneet. Pääkäsittelyasioissa uusi menettely on lisännyt asianosaisten kuluja hovioikeudessa erittäin paljon. Kulut nousevat lähes yhtä suuriksi kuin alioikeudessa. Jutun asianmukainen hoitaminen hovioikeudessa edellyttää lähes poikkeuksetta lakimiehen käyttämistä. Kulut lisääntyvät myös siksi, että pääkäsittelyjä ei voida aina aloittaa, kun asianosaisia tai todistajia on jäänyt saapumatta istuntoon. Hovioikeudella ei ole muutoinkaan suuria mahdollisuuksia vaikuttaa kuluihin tiukan prosessilainsäädännön vuoksi. Hovioikeuden mielestä voidaan karkeasti sanoa, että esittelystä ratkaistun jutun oikeudenkäyntikulut nousevat harvoin yli 10 000 mk:n, kun taas pääkäsittelyyn menevien juttujen osalta kulut nousevat helposti useisiin kymmeniin tuhansiin markkoihin. Pääkäsittelyasioissa myös valtiolle aiheutuneet kustannukset ovat huomattavasti lisääntyneet.

Kouvolan hovioikeus lausuu, että oikeudenkäynti on tullut sekä yhteiskunnalle että asianosaisille kalliimmaksi. Ongelma tämä on ennen muuta itse maksaville asianosaisille, jotka joutuvat osallistumaan hovioikeusprosessiin maksuttoman oikeudenkäynnin saaneen valittajan vastapuolena. Tuossa tapauksessa ei asianosainen voittaessaankaan jutun hovioikeudessa saa käytännössä mitään korvausta kuluistaan. Yhden päivän pääkäsittely hovioikeudessa maksaa asianosaiselle n. 4 000 mk ja, kun siihen lisätään palkkiot neuvotteluista, avustajan kulut sekä arvonlisävero, nousevat oikeudenkäyntikulut helposti yli 10 000 mk:n.

Rovaniemen hovioikeus muistuttaa, että ali- ja hovioikeusuudistusten kanssa samaan aikaan käyttöön otettu arvonlisäverouudistus on ulotettu myös oikeudellisiin palveluihin, mistä on seurannut yli viidenneksen lisäys kulujen määrään. Hovioikeus arvioi kulujen olevan pääkäsittelyasioissa lähes samansuuruiset kuin alioikeuskulut. Sen sijaan esiteltävissä jutuissa (70—80 %) kulut eivät ole juurikaan nousseet aiempaan nähden. Hovioikeus korostaa, että myös hovioikeus omalla toiminnallaan voi vaikuttaa kulujen määrään. Tehokas, ripeä ja oikeisiin asioihin painottunut hovioikeuden valmistelu on tässä mielessä avainasemassa. Myös hovioikeuden pitämillä matkakäräjillä voidaan merkittävästi vähentää oikeudenkäyntikuluja ja asianosaisten vaivannäköä. Tällöin myös pääkäsittelyjä peruuntuu vähemmän kuin, jos jutut istutaan vain hovioikeuden sijaintikaupungissa.

Hovioikeusmenettelyn uudistus muutti perusteellisesti syyttäjän roolia hovioikeusmenettelyssä. Asia, jossa toimitetaan pääkäsittely, on syyttäjän kannalta uusi oikeudenkäynti, jossa rikosvastuun toteutumisesta huolehtiminen on syyttäjän harteilla samalla tavalla kuin alioikeudessa.

Uusi menettely on lisännyt syyttäjien työmäärää asioihin valmistautumisessa, pääkäsittelyihin osallistumisessa ja matkustamisessa, kun myös rikosoikeudenkäyntimenettelyä on uudistettu. Syyttäjien rooli on aiemmasta muuttunut. Uudistusten myötä syyttäjälaitoksen virkoja on lisätty viime vuosina huomattavasti. Kun virkoja v. 1998 oli 455, on tarkoitus, että v. 2001 virkoja olisi 521. Lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 19/1997 vp, s. 6) korostettiin sitä, että syyttäjävoimavarojen riittävyys on yksi hovioikeusuudistuksen onnistumisen tae.

Samassa lakivaliokunnan mietinnössä ennustettiin myös, että sitten, kun jutut käsitellään periaatteessa samalla tavalla, tuo se säästöjä hovioikeuksille. Oikeusministeriön käsityksen mukaan uudistus ei ole tuonut kustannussäästöjä. Kustannussäästöjen arviointi olisikin ministeriön mielestä ongelmallista, koska menettely on pääkäsittelyjen myötä niin paljon muuttunut.

Tarpeettomat pääkäsittelyt ja niiden torjuminen

Turun hovioikeuden mukaan pääkäsittely on asianosaisten pyynnöstä huolimatta torjuttu vain poikkeuksellisesti silloin, kun tarjottu näyttö kohdistuu seikkoihin, jotka eivät voi vaikuttaa hovioikeuden ratkaisun sisältöön. Tarvittaessa valittajalle on varattu tilaisuus täydentää muutoksenhakemustaan.

Vaasan hovioikeus ilmoittaa tulkinneensa säännöstä sen sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti ja selvästi tarpeettomaksi pääkäsittelypyyntöä ei ole katsottu, jos asiassa esitetyn suullisen todistelun uskottavuus on riitautettu ja tällä voi olla jotakin merkitystä asian ratkaisuun. Selvästi tarpeeton pääkäsittelypyyntö voi olla, jos käräjäoikeudessa esitetyn suullisen todistelun uskottavuutta ei riitauteta tai se riitautetaan tapauksessa, jossa asian lopputulos ei riipu suullisen todistelun uskottavuudesta. Pääkäsittely on useimmiten järjestetty asianosaisen sitä vaatiessa, jos vain teoriassa on ollut mahdollista, että valittaja saattaa menestyä valituksessaan.

Itä-Suomen hovioikeus lausuu, että mikäli pääkäsittelyn toimittaminen on havaittu selvästi tarpeettomaksi, sitä koskeva pyyntö hylätään perustellulla ratkaisulla. Korkeimmassa oikeudessa on vireillä kuusi valitusluvan saanutta hovioikeuden ratkaisua, joissa on kysymys velvollisuudesta järjestää pääkäsittely. Korkein oikeus on palauttanut hovioikeuteen neljä asiaa. Näiden ratkaisujen myötä linja on vasta muotoutumassa.

Helsingin hovioikeus viittaa lakivaliokunnan lausumaan, minkä mukaan pääkäsittely voitaisiin jättää toimittamatta jutuissa, joissa on kysymys vain asian oikeudellisesta arvioinnista, ja jutuissa, joihin liittyy vain aukotonta kirjallista todistelua. Hovioikeudessa on pääsääntöisesti noudatettu edellä mainittuja periaatteita. Pääkäsittelyä ei ole pyynnöstä huolimatta toimitettu, kun asianosaisen kuulemisella tai muulla suullisella todistelulla ei ole merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Käytäntö kuitenkin vaihtelee jonkin verran. Toisaalta oikeutta pääkäsittelyyn pidetään ainakin rikosasian vastaajan kohdalta Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvana melko ehdottomana oikeutena. Toisaalta tapauksissa, joissa pääkäsittelyn toimittaminen ei asiassa esitetty kirjallinen aineistokin huomioon ottaen ilmiselvästi johda muuhun kuin asian käsittelyn pitkittymiseen ja oikeudenkäyntikulujen kasvamiseen, pääkäsittelyn toimittamista on pyritty välttämään. Kun pääkäsittely voimassa olevien säännösten mukaan on toimitettava niissäkin tapauksissa, joissa on etukäteen nähtävissä, että muutoksenhaku hyvin todennäköisesti ei johda käräjäoikeuden ratkaisun muuttamiseen, tilanne on epätyydyttävä ja omiaan aiheuttamaan oikeuskäytännön epäyhtenäisyyttä.

Kouvolan hovioikeudessa pääsääntö on, että pääkäsittely järjestetään, jos sitä on pyydetty, eikä se ole selvästi tarpeeton eikä valitus ole selvästi tarpeeton. Harkinnassa vaikuttaa pyynnön perustelu. Jos pyyntö perustuu siihen, että asiassa halutaan kuulla henkilötodistelua, on todistelun tarpeellisuus arvioitava ja, jos tarjottu todistelu ei vaikuta asian ratkaisuun, ei pääkäsittelyä sen vastaanottamiseksi järjestetä. Myös niissä tapauksissa, joissa asia on kirjallisella todistelulla (esim. sormenjälkitutkimus, DNA-tutkimus) tullut ehdottomasti selvitetyksi, ei välttämättä järjestetä pääkäsittelyä todistajien kuulemiseksi. Yleisimpiä tapauksia, joissa pääkäsittely on pyynnöstä huolimatta jätetty toimittamatta selvästi tarpeettomana, ovat olleet ne, joissa hovioikeudessa on ollut kysymys ainoastaan asian oikeudellisesta arvioinnista tai riidattomasta näytöstä tehtävistä johtopäätöksistä. Jonkin verran on myös tapauksia, joita on vaikea asettaa mihinkään tyyppiryhmään.

Rovaniemen hovioikeudessa pääkäsittely hylätään hyvin harvoin, jos asianosainen on sitä pyytänyt. Yleensä pääkäsittelypyyntöön liittyy näytön uskottavuuden riitauttaminen, mikä voimassa olevan lain mukaan lähes aina johtaa pääkäsittelyn pitämiseen. Jos pääkäsittelypyyntöä ei ole perusteltu riittävästi, hovioikeus pyytää valmisteluvaiheessa joko valituksen tai vastauksen täydentämisen. Vasta tämän jälkeen hovioikeus kykenee näkemään, onko pääkäsittelyn pitäminen pyynnöstä huolimatta selvästi tarpeetonta. Jos käräjäoikeudessa vastaanotetun suullisen todistelun sisältöä ei ole riitautettu (kysymys on vain todistelusta tehtävistä johtopäätöksistä) tai jos hovioikeudessa on kyse vain oikeuskysymyksestä taikka jos riitainen seikka on aukottomasti näytetty toteen jo kirjallisella todistelulla, hovioikeus hylkää pääkäsittelypyynnön, koska pääkäsittelyn toimittaminen on selvästi tarpeetonta. Yleensä pääkäsittelypyyntö on evätty vain näillä perusteilla.

Menojen kehitys

Hovioikeuksien toimintamenojen kehitys on viime vuosina ollut seuraava:

	Menot 1 000 mk
1998	153 228
1999	158 002
2000	167 866

Vuoden 1999 toimintamenot ovat 3 %, vuoden 2000 toimintamenot 6 % ja vuoden 2001 arvioidut toimintamenot 2 % suuremmat kuin edellisenä vuonna eli 172 000 000 mk.

Oikeusministeriön mielestä hovioikeuksiin näytään tarvittavan lisää henkilöstöä, koska uusi hovioikeusmenettely on hidastanut asioiden käsittelyä ja aiheuttanut jutturuuhkia. Hovioikeuksien työ on lisääntynyt pääkäsittelyjen järjestämisenä ja vas-

tausten pyytämisenä. Lakivaliokunta totesi uutta hovioikeusmenettelyä koskeneessa mietinnössään (LaVM 19/1997 vp, s. 7), että mikäli uusi oikeudenkäyntimenettely ei luonnu suomalaisissa tuomioistuimissa ja hovioikeudet ruuhkautuvat, ei ruuhkien purkamista voida ratkaista turvautumalla lisäresursseihin hovioikeuksissa. Oikeusministeriön lähtökohtana onkin pysyttää toimintamenojen taso lähivuosina nykyisellään.

Henkilöstöön liittyviä kysymyksiä

Hovioikeuksien henkilöstön määrä on pysynyt samansuuruisena viime vuosina. Vuonna 1998 henkilöstöä oli 510 ja kertomusvuonna 521. Esittelijöiden määrä oli jopa hieman vähentynyt: 197:stä 195:een. Jäsenten määrässä oli puolestaan pientä nousua: 155:stä 163:een.

Hovioikeuksissa oli v. 2000 lainkäyttöhenkilöstöä yhteensä 364 ja kansliahenkilöstöä 157.

Turun hovioikeus katsoo tarvitsevansa ainakin neljä uutta notaarin virkaa. Vaasan hovioikeudessa olisi heidän mielestään tarvetta 2—3 lisäviralle. Myös Itä-Suomen hovioikeuden mielestä uuden prosessin käytännön toimien kehittämiselle olisi eduksi, jos toimistohenkilöstöä olisi enemmän. Helsingin ja Rovaniemen hovioikeudet pitävät nykyistä toimistohenkilöstömääräänsä vähimmäismääränä. Helsinki katsoo vielä, että viisi henkilöä tulisi vakinaistaa henkilöstön pysyvyyden vuoksi. Kouvolan hovioikeus katsoo toimihenkilöstönsä määrän riittävän perinteiseen työskentelytapaan, mutta uusien menettelysäännösten soveltaminen on johtamassa tämän henkilöstön lisätarpeeseen. Asia on yhteydessä suunnitteilla olevaan hovioikeuksien koko henkilöstön rakenteen uudistamiseen.

Hovioikeuksien mukaan kansliahenkilöstön riittämättömyys merkitsee, että esittelijöitä joudutaan käyttämään tehtäviin, jotka toimistohenkilöstö voisi suorittaa. Henkilöstön käyttö ei myöskään ole kaikilta osin tarkoituksenmukaista jatkuvan ylityöllisyyden takia. Esimerkiksi koulutukselle ei jää riittävästi aikaa. Esittelijöiltä voisi siirtää joitakin tehtäviä kansliahenkilöstölle, jos sitä olisi enemmän.

Uuden hovioikeusmenettelyn koulutuksessa kiinnitettiin paljon huomiota työtapojen kehittämiseen. Ministeriö on korostanut tämän työn jatkamisen merkitystä.

Hovioikeuksien henkilöstörakenne on luotu pelkästään kirjallista menettelyä varten. Pääkäsittelyt ovat merkinneet kansliahenkilöstön tehtävien muuttumista ja lisääntymistä. Toisaalta pääkäsittelyjen nykyisen määrän voisi olettaa vähentävän esittelijöiden tarvetta. Nämä seikat pyritään oikeusministeriön mukaan ottamaan huomioon henkilöstörakenteita kehitettäessä. Jos toisaalta kuitenkin esittelijöiden määrää vähennetään, jäsenten määrää on lisättävä. Tällöin jäsenet ratkaisisivat asioita myös ilman esittelijöitä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan hovioikeuksilla ei ole ollut toistaiseksi tuomareiden tai toimistohenkilöiden rekrytointiongelmia. Myöskään pätevien esittelijöiden saannissa ei ole toistaiseksi ollut ongelmia, mutta kiinnostuneita on nykyisin kuitenkin aiempaa vähemmän. Esittelijöiden vaihtuvuus on koettu ongelmaksi. Joissakin hovioikeuksissa koetaan, että toimistohenkilöstön vähyyden vuoksi viskaalit joutuvat tekemään paljon turhauttavaa työtä eikä työtä enää pidetä juridisesti mielenkiintoisena ja haastavana. Viskaaleiden suuren vaihtuvuuden yhdeksi syyksi nähdään se, että määräaikaisina toimivat esittelijät tuntevat asemansa epävarmaksi. Palkkausta ei myöskään pidetä kilpailukykyisenä. Tulevaisuuden rekrytointiin vaikuttanee oikeusministeriön mielestä se, millaiseksi esittelijöiden asema muodostuu. Tuomarikoulutustoimikunta (KM 2000:5) on esittänyt uutta tuomareiden pätevöitymisjärjestelmää, jolla edistettäisiin tuomarinuran houkuttelevuutta.

Toimitilojen turvallisuus

Tavanomaisesta poikkeavia vaaratilanteita ei hovioikeuksissa ole esiintynyt. Henkilöstö kokee toimitilat osin turvallisiksi. Kuitenkin toimitilojen ensimmäiseen kerrokseen liittyy aina joitakin turvallisuusongelmia. Kameravalvontaa on lisätty ja metallinilmaisimia on hankittu. Poliisin voimavarojen niukkuuden vuoksi hovioikeudet ovat turvautuneet paikallisiin vartiointiyrityksiin.

Hovioikeuksien tarkastustoiminta

Hovioikeuksien työjärjestysten mukaan valvonnan tarkoituksena on seurata lainkäytön tasoa sekä oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta, asioiden käsittelyn joutuisuutta ja säädettyjen määräaikojen noudattamista sekä tuomioistuinharjoittelun järjestämistä. Keskeisiä tarkastuskohteita ovat olleet ratkaisujen perustelut, asioiden käsittelyn joutuisuus sekä työnjako kansliahenkilökunnan, notaarien ja tuomareiden kesken. Myös uutta lainsäädäntöä kuten rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn toteutumista ja soveltamisesta saatuja kokemuksia, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista lainkäyttötoiminnassa jne. on seurattu.

Työjärjestysten mukaan hovioikeuden presidentti määrää hovioikeudenneuvoksen, asessorin, viskaalin tai muun virkamiehen määräajaksi suorit-

tamaan tarkastuksia. Käytännössä tehtävää on määrätty hoitamaan viskaali ja tarpeen mukaan hänelle apulainen.

Oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö on laatinut kertomusvuonna selvityksen hovioikeuksien alioikeuksiin kohdistamasta valvonnasta. Ministeriö on myös valtiontilintarkastajien selvityspyyntöä varten pyytänyt hovioikeuksilta tietoja niiden suorittamasta valvonnasta. Näiden selvitysten mukaan pääpaino tarkastustoiminnassa on nykyisin henkilökohtaisessa keskustelussa. Tarkastajan pyrkimyksenä on myös toimia yhteyshenkilönä hovioikeuden ja käräjäoikeuden välillä. Vaasan hovioikeudesta myös presidentti käy mahdollisuuksien mukaan käräjäoikeuksissa. Helsingin hovioikeuden presidentti, kansliapäällikkö ja ainakin yksi hovioikeuden jäsen vierailee kussakin piirin käräjäoikeudessa noin viiden vuoden välein. Vierailun aikana keskustellaan ajankohtaisista kysymyksistä tuomareiden ja yleensä myös koko henkilökunnan kanssa sekä tutustutaan käräjäoikeuden toimintaan. Rovaniemen hovioikeuden presidentti on mukana tarkastuksilla ensimmäisenä päivänä. Muita yhteydenpitomuotoja ovat mm. laamannien ja auskultanttien neuvottelupäivät ja muut koulutustilaisuudet. Oikeuskanslerinvirasto järjestää aika ajoin hovioikeuksien ja Oikeuskanslerinviraston väliset neuvottelupäivät, joissa käsitellään hovioikeuksien tarkastustoimintaa.

Tarkastaja tutkii myös käräjäoikeuden ratkaisuja ja muuta arkistossa olevaa materiaalia. Tarkastukset käräjäoikeuksiin tehdään joka toinen vuosi. Tarkastuksissa havaituista epäkohdista informoidaan tarvittaessa valtioneuvoston oikeuskansleria.

Rovaniemen hovioikeus kertoo tarkastuskäyntien painottuvan hovioikeuden terveisten välittämiseen ja käräjäoikeuden terveisten vastaanottamiseen. Hovioikeus on synnyttämässä uutta keskustelukulttuuria, jossa selkeänä painopistealueena on laadun kaikkinainen kehittäminen asetettuine lainkäytön laatu- ja yhtenäisyystavoitteineen. Hovioikeuden käsityksen mukaan tämäntyyppinen toiminta antaa vaikuttavuudessaan parhaimman mahdollisen lopputuloksen. Rovaniemen hovioikeuspiirissä on toteutettu käräjäoikeuksien laatuhanketta sekä Pohjois-Suomen tuomarikoulutusjärjestelmää, joilla on yhteys tarkastustoimintaa osittain korvaavaan toimintaan.

Hovioikeuksissa on todettu, että tarkastustoiminnalla on myös käytännön vaikutusta sen kohteena oleviin asioihin. Tarkastustoiminnalla on ennalta estävä vaikutus, ja tarkastajan havaitsemiin tai hänen tietoonsa saatettuihin epäkohtiin yleensä puututaan ja ne pyritään korjaamaan asian vaatimalla tavalla. Tarkastustoiminnan kautta myös muut tuomioistuinvalvontaa suorittavat viranomaiset saavat tarvitsemaansa käräjäoikeuksien toimintaa koskevaa tietoa. Tarkastusten jälkiseuranta tapahtuu mm. puolivuosittain käräjäoikeuksilta saatavien erilaisten työtilastojen avulla. Myös seuraavan tarkastuksen yhteydessä palataan asioihin.

Oikeusministeriössä on painotettu tarkastustoiminnan muutosta keskustelevampaan suuntaan, ja siihen suuntaan on mentykin. Hovioikeuksien tarkastustoiminnan sisältö on oikeusministeriön käsityksen mukaan myös riittävä ja yhtenäinen.

Matkakäräjien määrän kehitys

Matkakäräjillä tarkoitetaan muualla kuin hovioikeuden omassa toimitalossa toimitettuja pääkäsittelyjä.

Lakivaliokunta on mietinnössään (LaVM 19/1997 vp, s. 6) pitänyt välttämättömänä, että kaikki hovioikeudet ryhtyvät tarpeellisessa määrin pitämään hovioikeuskäräjiä kotipaikkakuntiensa ulkopuolella. Erityisesti vankilapaikkakunnilla tämä tarve valiokunnan mielestä korostuu. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaiseen menettelyuudistukseen ei tarvita lain säännöksiä. Sen sijaan on tarpeen, että oikeusministeriö tukee ja kannustaa tällaista toimintaa osoittamalla hovioikeuksien käyttöön mm. tarpeelliset istuntosalit ja atk-laitteistot.

Turun hovioikeudessa matkakäräjiä on ollut muutamassa asiassa. Kertomusvuonna matkakäräjiä oli 17 asiassa.

Vaasan hovioikeudessa matkakäräjiä oli v. 1998 90 asiassa, v. 1999 142 asiassa ja kertomusvuonna 206 asiassa.

Itä-Suomen hovioikeus piti v. 1998 kolmessa, v. 1999 seitsemässä ja v. 2000 kahdeksassa asiassa matkakäräjiä. Hovioikeus ilmoittaa matkustavansa jatkossakin, mikäli se on asian käsittelyn kannalta perusteltua.

Helsingin hovioikeuden alueellinen toimivalta sotilasoikeudenkäyntiasioissa on koko maa. Näissä asioissa on pidetty istunto Sodankylässä, Jyväskylässä ja kaksi Joensuussa. Muissa asioissa matkakäräjiä on pidetty vain yksittäisissä asioissa esim. silloin, kun samalla on toimitettu katselmus. Hovioikeuden tietoon ei ole tullut asianosaisten toivomuksia matkakäräjien pitämisestä.

Kouvolan hovioikeus piti v. 1998 18 asiassa, v. 1999 36 asiassa ja kertomusvuonna 61 asiassa matkakäräjät. Matkakäräjiä pidettiin Haminassa, Heinolassa, Iitissä, Imatralla, Kotkassa, Lahdessa,

Lappeenrannassa, Orimattilassa, Parikkalassa ja Riihimäellä. Matkakäräjät saattavat hovioikeuden arvion mukaan edelleen hieman lisääntyä. Olennaista kasvua ei kuitenkaan ole odotettavissa.

Rovaniemen hovioikeus piti v. 1998 matkakäräjät 27, v. 1999 95 ja kertomusvuonna 117 asiassa. Tämä merkitsi, että v. 2000 matkakäräjien osuus oli pidetyistä pääkäsittelyistä yli puolet. Määrä säilynee tulevinakin vuosina n. 50 %:na. Matkakäräjiä on pidetty Ivalossa, Kemissä, Kemijärvellä, Kittilässä, Kuusamossa, Oulussa, Pudasjärvellä, Suomussalmella, Sodankylässä, Torniossa, Utsjoella, Ylitorniolla, Muoniossa ja Taivalkoskella.

Turun, Helsingin ja Itä-Suomen hovioikeudet pitävät selvästi muita hovioikeuksia vähemmän matkakäräjiä. Oikeusministeriön mukaan Helsingin sijainnin ja hyvien liikenneyhteyksien vuoksi tarvetta matkakäräjiin ei Helsingin hovioikeudella ole. Turunkin osalta tilanne muuttunee, kun hovioikeus ilmoittaa lisäävänsä matkakäräjiä. Turun hovioikeuden käyttöön on valmistumassa istuntosali Tampereen oikeustaloon vuoden 2002 vaihteessa.

Rovaniemen hovioikeuspiirissä, jossa matkakäräjiä pidetään puolessa pääkäsittelyasioista, on asianosaisilla myös pisimmät matkat. Samaa tarvetta matkakäräjien pitämiseen ei ole kaikissa hovioikeuspiireissä. Syynä käytännön eroihin voi oikeusministeriön mielestä olla myös virastojen erilainen työkulttuuri.

Hovioikeusuudistuksen arviointia

Oikeusministeriö on valtiontilintarkastajien pyynnöstä arvioinut nykytilannetta.

Uudistuksen arviointia ja pikaisesti tarvittavien muutosten ehdottamista varten on toiminut kaksi oikeusministeriön työryhmää. Arvioinnin tuloksena ehdotetaan vuoden 2001 keväällä annetussa hallituksen esityksessä (HE 83/2001 vp) eräitä toimenpiteitä hovioikeusmenettelyn joustavoittamiseksi. Nimenomaisella säännöksellä todettaisiin valmistelun tavoitteet ja sisältö. Valmistelusta vastaava jäsen voisi tehdä entistä useammanlaisia käsittelyratkaisuja yksin. Kutsut hovioikeuden pääkäsittelyyn voitaisiin toimittaa tavallisella kirjeellä tai puhelimitse. Alioikeudessa todistelutarkoituksessa kuultujen henkilöiden kertomuksesta, jonka uskottavuutta ei ole riitautettu, voitaisiin ottaa selko äänitai kuvatallenteesta tai henkilö tarvittaessa kuulla uudelleen puhelimitse. Kevennetyn kokoonpanon, jonka muodostavat hovioikeuden kaksi jäsentä ja kokenut esittelijä, käyttöalaa laajennetaan.

Periaatteellisimpia seurantatoimia, jollaisia eduskunnan lakivaliokuntakin edellytti hovioikeusmenettelyn uudistamista koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä tutkitaan toimikunnassa, jonka oikeusministeriö asetti 18.1.2001 laaja-alaisesti tarkastelemaan muutoksenhakua yleisissä tuomioistuimissa. Toimikunnan on mm. tutkittava, onko perusteita järjestää muutoksenhaku hovioikeuteen niin, että yksinkertaisissa asioissa nopeutetusti tutkitaan, onko alioikeuden ratkaisu oikea, ja vain jollei ole, asia otetaan täystutkintaiseen käsittelyyn, joka on asiasta riippuen kirjallinen tai pääkäsittelymuotoinen. Mainitussa mietinnössään lakivaliokunta edellytti tämän kysymyksen uutta selvittämistä. Tässä yhteydessä tulee tarkasteltavaksi senkinsuuntainen malli, jota ehdotettiin hovioikeusmenettelyä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 33/1997 vp). Tuolloinen nimitys ”muutoksenhakulupa” ei kuitenkaan ollut kuvaavin mahdollinen, sillä väärät ratkaisut olisi aina korjattu hovioikeudessa. Toimikunnan tulee myös nimenomaan tarkastella hovioikeuden työmenetelmien asianmukaisuutta ja tehostamista. Pääkäsittelyn toimittamisen edellytykset tulevat myös tarkasteltaviksi.

Euroopan ihmisoikeussopimus sallii riita-asiassa ja muissa kuin 7. lisäpöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitetuissa rikosasioissa muutoksenhakuoikeuden systemaattiset rajoitukset, kuten kiellon hakea muutosta tietynlaisissa asioissa tai tiettyihin kysymyksiin kuten näytön arviointiin sekä valituslupajärjestelmän. Kuitenkin jos muutoksenhaku on järjestetty niin kuin Suomessa, että tosiseikat tutkitaan muutoksenhakuasteessa uudelleen, asianosaisella on oikeus tulla itse siellä suullisesti kuulluksi. Jos valituksen ratkaisu lisäksi riippuu todistelun uskottavuudesta, todistelu on otettava uudelleen vastaan. Lisäksi on huomattava, että Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetään, että muutoksenhakuoikeus turvataan lailla. Rajoitukset siihen eivät siten oikeusministeriön mielestä ole laajasti mahdollisia. Mainittu muutoksenhakutoimikunta selvittää yksityiskohtaisesti ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain tulkintakäytännön tältä kohdin.

Jos hovioikeusmenettely muissa kuin edellä tarkoitetuissa todistajien välttämättömissä uudelleenkuulemistilanteissa toistaa alioikeudessa käytyä menettelyä, kysymyksessä on oikeusministeriön käsityksen mukaan yleensä lepsuus oikeudenkäynnin johtamisessa. Voimassa oleva laki paitsi mahdollistaa myös nimenomaan asettaa tavoitteeksi jäntevän prosessinjohdon hovioikeudessa. Tähän kuuluu asian valmistelu niin, ettei pääkäsittelyyn oteta asioita, joissa sitä ei oikeasti tarvita, eikä kysymyksiä, jotka hovioikeudessa ovat asiaan vai-

kuttamattomia. Oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 10 §:n (165/1998) nimenomaisen säännöksen mukaan oikeudenkäynti hovioikeudessa koskee käräjäoikeuden ratkaisun kohteena ollutta asiaa valituksessa ja mahdollisessa vastauksessa vedotulta osalta. Näin valituksen käsittelyyn ei tule sekoittaa aineksia, joista ei enää ole kysymys. Näin esimerkiksi kaikkien todistajien täydellinen uudelleen kuuleminen asiassa, joka vain joltakin osin on hovioikeuden tutkittavana, ei säännönmukaisesti ole tarpeen. Valmistelussa on ennen asian mahdollista siirtämistä pääkäsittelyyn selvitettävä, mistä kaikesta asiassa on kysymys ja keiden todistajien kuuleminen ja miltä osin siihen nähden tarpeen. Valmistelu hovioikeudessa ei oikeusministeriön mielestä ilmeisesti ole kaikilta osin täysin täyttänyt tätä oikeudenkäynnin kohteen täsmentämistehtävää, ja siksi edellä selostetuin tavoin työryhmävalmistelun pohjalta korostetaan valmistelun tärkeyttä säädöstasolla.

Muutoksenhakutoimikunta tekee työssään kattavan vertailun muihin pohjoismaihin ja ainakin Saksaan ja Ranskaan. Kaikissa vertailumaissa on käytössä joitakin muutoksenhaun suotimia. Pohjoismaissa on yleisesti käytäntö, että merkitykseltään vähäisissä asioissa tarkistetaan, onko alioikeusratkaisussa virhettä, ennen kuin asia otetaan lähemmin tutkittavaksi. Manner-Euroopassa on käytössä asian merkitykseen perustuvia muutoksenhakurajoituksia. Menettelyt ja niiden perusteet ovat esim. Saksassa laajasti uudisteilla. Edellä todettiin, että ihmisoikeussopimuksen valossa valituslupajärjestelmä ja muutoksenhakuoikeuden muut rajoitukset ovat hyväksyttäviä.

Mahdollisuus hakea muutosta näytön uudeksi arvioimiseksi on kansainvälisesti poikkeuksellista, rajattomasti mahdollista ainoastaan Suomessa. Näin ollen ihmisoikeussopimuksen edellä selostetut vaatimukset suullisesta käsittelystä todistajien kuulemiseksi muutoksenhakuasteessa kohtaavat Suomea erityisen ankarasti. Jos muutoksenhaku on mahdollinen, niin kuin Suomessa perustuslain 21 §:n 2 momentin nojalla pääsääntöisesti tulee olla, myös menettelyn muutoksenhakuasteessa on täytettävä ihmisoikeussopimuksen vaatimukset. On myös totta, että voimassa olevan lain mukaan korkeimman oikeuden tutkittavaksi voidaan saattaa näyttökysymyksiäkin, myös kysymys todistelun uskottavuudesta. Kun edellä on todettu, että tällöin todistelu on otettava tarpeellisilta osin uudelleen vastaan, on näin meneteltävä korkeimmassakin oikeudessa. Toisaalta on huomattava, että valittaminen korkeimpaan oikeuteen edellyttää lupaa, jonka myöntäminen on harkinnanvaraista. Korkeimman oikeuden ensisijainen tehtävä on ohjata oikeuskäytäntöä laintulkintaa koskevilla ennakkopäätöksillä. Valitusluvat kohdennetaan pääasiassa tällaisiin asioihin. Jos asiassa on lähinnä kysymys näytöstä ilman epäselvyyttä sovellettavan lain oikeasta tulkinnasta, siinä ei yleensä ole aineksia ennakkopäätöksen kohteeksi. Jos korkein oikeus kuitenkin ottaa tutkittavakseen asian, jossa todistelu on otettava vastaan uudelleen, ihmisoikeussopimuksen vaatimukset suullisen käsittelyn järjestämisestä sitovat tätä ylintä tuomioistuinta ja sen on tarvittaessa järjestettävä suullinen käsittely, niin kuin oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 20 §:ssä säädetään.

Toisaalta vertailumaissa lähes poikkeuksettomasti on niin, että korkein oikeus ei tutki näyttökysymyksiä. Ruotsissakin korkein oikeus voi ratkaisussaan nojautua hovioikeuden arvioon tosiseikoista. Muutoksenhakutoimikunnassa tulee tarkasteltavaksi, olisiko vastaava sääntely paikallaan Suomessa.

Hallitus antoi keväällä 1997 esityksen, jossa ehdotettiin oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevat säännökset uudistettaviksi. Eduskunnassa esitystä muutettiin monella tavalla. Niinpä esim. oikeudenkäymiskaaren muuttamista koskeva lakiehdotus sisälsi 54 pykälää ja niistä vain 14 pykälää hyväksyttiin hallituksen esityksen ehdottamassa muodossa.

Ei ole tarkoituksenmukaista, että valiokunta joutuu kirjoittamaan näin laajan ja erittäin tärkeän muutoksen lopullisen sisällön. Lainsäädännön valmistelun pitää kuulua hallitukselle, ei eduskunnan valiokunnalle. Olisi ollut varmasti parempi ratkaisu, jos hallitus olisi peruuttanut esityksensä ja laatinut uuden, joka olisi paremmin vastannut eduskunnan odotuksia. Valtiontilintarkastajilla ei ole tiedossa yhtään sellaista perustetta, joka olisi

vaatinut esityksen voimaantulevaksi nimenomaan vuoden 1998 alusta. Huolimatta siitä, että rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyä käräjäoikeuksissa koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 1997 syksyllä, olisi hovioikeusmenettelyn uudistamista voitu lykätä.

Jo esityksen lähetekeskustelu kertoi, ettei eduskunta tule hallituksen esittämää ratkaisua hyväksymään. Esityksen käsittely toi selkeästi esiin sen, että lain valmistelija eli oikeusministeriö ja lain säätäjä eli eduskunta puhuivat toistensa ohi. Oikeusministeriöllä ei etukäteen ollut mitään käsitystä siitä, millä tavoin eduskunta tulisi suhtautumaan niihin muutoksenhaun rajoituksiin, joita esityksessä ehdotettiin. Eduskunta näki nämä rajoitukset voimakkaina kansalaisen oikeusturvaa uhkaavina tekijöinä, oikeusministeriö taas puolestaan vain hovioikeusprosessia selkeyttävinä uudistuksina. Tämä ero tuli esiin jo hallituksen esityksen perusteluina olleen hovioikeustoimikunta 1989:n loppumietinnössä. Mietinnössä todettiin, että toimikunta ei mm. oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen ole pitänyt mahdollisena ehdottaa muutoksenhakuoikeuden kieltämistä edes joissakin erikseen määriteltävissä asiaryhmissä tai muutoksenhakuoikeuden rajoittamista esim. oikeuskysymyksiin (toimikunnan kirje oikeusministeriölle, s. VI). Sen jälkeen toimikunta laati hallituksen esityksen pohjana olleet muutoksenhakulupajärjestelmää koskevat säännökset, joita eduskunta piti kansalaisille kuuluvan muutoksenhakuoikeuden kieltämisenä.

Perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen suomia mahdollisuuksia hyväksikäyttäen voidaan kuitenkin eduskunnan ja ministeriöiden välistä yhteydenpitoa edistää. Näiden keinojen avulla ministeriöiden mahdollisuudet ennakoida eduskunnan käsityksiä myöhemmin annettavista hallituksen esityksistä paranevat.

Hovioikeuksissa on nyt lopullisesti luovuttu vanhasta, puhtaasti kirjallisesta menettelystä. Tämän vuoksi oikeudenkäyntikulujen kasvu ja juttujen ruuhkaantuminen ei ole tullut kenellekään yllätyksenä. Joka tapauksessa uusien voimavarojen osoittaminen hovioikeuksille ei lakivaliokunnan kannankaan mukaan ole mahdollista. Valtiontilintarkastajille on hovioikeuksiin tekemiensä valvontakäyntien perusteella myös muodostunut se käsitys, etteivät hovioikeudet edes ole vaatimassa voimavaralisäyksiä. Hovioikeuksien kantaan on tietysti voinut vaikuttaa kaksikin eri perustetta. Odotetaan, että lainmuutoksella nykyistä tilannetta korjataan. Toinen seikka voi olla se, ettei edes pyydetä voimavaroja, koska nähdään, ettei niitä kuitenkaan saataisi. Syyttäjien tehtävät ovat kuitenkin muutoksen myötä niin paljon lisääntyneet, että tätä kokonaisuutta tulisi oikeusministeriön esim. erillisen työryhmän avulla selvittää. Tähän kehitykseen on vaikuttanut myös se, että suurissa jutuissa on ryhdytty käyttämään useaa syyttäjää.

Oikeusministeriön tulee kuitenkin juttujen ruuhkaantumisen ja kustannusten kasvun johdosta ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Ministeriöllä tulee olla asiantuntemusta selvittää, missä laajuudessa tehdään turhia valituksia käräjäoikeuden ratkaisuista. Erityisesti on selvitettävä, kohdistuvatko turhat valitukset sellaisiin oikeudenkäynteihin, joissa asianosaisilla on maksuton oikeudenkäynti. Jos tällaisia tapauksia esiintyy, tuomioistuimen tulee maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain (87/1973) 15 §:n 2 momentin nojalla evätä asiamiehen palkkio, silloin kun aivan selvä asia on turhaan viety hovioikeuteen. Asiamiehellä tulee olla sellaista ammattitaitoa ja luotettavuutta, että hän osaa asiakkaalleen perustella sen, milloin käräjäoikeuden ratkaisusta kannattaa lähteä hakemaan muutosta hovioikeudessa.

Oikeusministeriö on asettanut jo kaksi työryhmää selvittämään hovioikeusmenettelyn kehittämistä. Valtiontilintarkastajien mielestä säännöksiä tulisi muuttaa esim. niin, että muutoksenhakijan vastapuolen tulisi oma-aloitteisesti antaa vastine asiassa. Valtiontilintarkastajat kuitenkin korostavat sitä, ettei oikeusvarmuutta pidä vaarantaa esim. menemällä liian pitkälle ratkaisuntekijöiden lukumäärän vähentämisessä tai sellaisten keinojen käytössä, joiden todentaminen on vaikeaa myöhemmin. Näin esim. puhelimen käyttö todistajien kuulemisessa tai kutsumisessa voi olla ongelmallista. Joka tapauksessa ainoa oikea ratkaisu on kehittää oikeudenkäyntimenettelyä siten, että prosessin painopiste on käräjäoikeudessa, jolloin valitus hovioikeuteen olisi aina poikkeuksellinen keino.

Valtiontilintarkastajien mielestä nykyiseen tilanteeseen tarkoituksenmukaisin korjaus olisi se, että pääkäsittelyjen määrää voitaisiin rajoittaa. Hovioikeudella tulee olla oikeus rajoittaa pääkäsittelyjen määrää ja laajuutta. Tähän antaa oikeuden eduskunnan muokkaama oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 14 §:n 2 momentin 6 kohta. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu (Antti Jokela, Uusi hovioikeusmenettely, s. 253), ettei siinä lainkohdassa eduskunnan tekemän lisäyksenkään jälkeen ole jätetty hovioikeudelle paljoakaan harkintavaltaa asianosaisen vaatiman pääkäsittelyn toimittamatta jättämiseen. Jos ja kun näin on, valtiontilintarkastavat katsovat, että oikeusministeriön tulee arvioida kyseisen lainkohdan sisältö ja sanamuoto uudestaan ja esittää siihen sellainen muutos, joka antaa hovioikeudelle nykyistä enemmän harkintavaltaa torjua turhat pääkäsittelyt.

Lakivaliokunta katsoi mietinnössään, että hovioikeuksiin tulevia asioita voitaisiin mahdollisesti rajoittaa niin, että muutoksenhaku kiellettäisiin näyttökysymyksissä. Tähän mahdollisuuteen viitattiin myös eduskunnassa asiasta esitetyissä puheenvuoroissa. Myös eräät ulkomaiset esimerkit puoltavat tällaista ratkai-

sua. Valtiontilintarkastajat suhtautuvat kuitenkin epäröiden tällaiseen rajoitukseen. Jo sinällänsä oikeus- ja näyttökysymysten erottaminen toisistaan voi olla vaikeaa, ja aivan ehdottomia kieltoja pitäisi ehkä kuitenkin karttaa. Jos muutoksenhaku näyttökysymyksissä sallitaan, on tietysti johdonmukaista, että suullinen todistelu otetaan hovioikeudessa uudelleen vastaan. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin aina se, ettei henkilötodistelu voi hovioikeudessa uudelleen kuultuna kuitenkaan olla samansisältöinen kuin käräjäoikeudessa. Parempi ratkaisu olisi antaa hovioikeuden itsensä päättää, missä laajuudessa se näyttökysymyksiä haluaa uudestaan arvioida.

Valtiontilintarkastajat haluavat kuitenkin kiinnittää huomiota siihen epäjohdonmukaisuuteen, joka vallitsee käräjäoikeuden ja hovioikeuden välillä näytön arviointikysymyksissä. Käräjäoikeudessa lautamiehet ovat ilmeisen tärkeä instituutio näytön arvioinnissa. Hovioikeudessa näyttöä arvioidaan uudelleen ilman lautamiehiä, ikään kuin ammattituomarit loppujen lopuksi osaisivat arvioida näyttöjä maallikkojäseniä paremmin. Nämä ovat valtiontilintarkastajien mielestä juuri sellaisia kysymyksiä, joilla ulospäin viestitetään, että hovioikeuden ratkaisu on kuitenkin käräjäoikeutta parempi. Eli kysymys on siitä, pitäisikö meillä myös hovioikeudessa olla maallikkojäseniä, jos keskeinen kysymys on käräjäoikeudessa jo kerran arvioidun näytön uudelleen arviointi.

Lakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että kaikki hovioikeudet ryhtyvät tarpeellisessa määrin pitämään hovioikeuskäräjiä sijaintipaikkakuntiensa ulkopuolella. Eri hovioikeuksien kesken on tässä asiassa varsin suuria eroja. Hovioikeuskäräjien avulla voidaan merkittävästi pienentää asianosaisten ja todistajien oikeudenkäyntikuluja, kun heidän ei tarvitse asiamiestensä kera matkustaa hovioikeuden käyntipaikkakunnilla pidettäviin pääkäsittelyihin. Valtiontilintarkastajat pitävät alueellisen tasa-arvon ja kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta kielteisenä sitä, että eri hovioikeuspiireissä noudatetaan erilaisia käytäntöjä. Hovioikeuksien tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota matkakäräjien järjestämiseen.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota myös todistajalle valtion varoista maksettavan ansiomenetyskorvauksen enimmäismäärän suuruuteen. Kun hovioikeuden toimintaa nyt kehitetään suullisen menettelyn suuntaan, on tärkeää, että kaikki siihen liittyvät osatekijät ovat kunnossa. Nykyinen 350 mk:n enimmäiskorvaus on aivan liian alhainen korvaamaan niitä kustannuksia, joita todistajalle aiheutuu. Asetus (839/2000) tuli voimaan 1.4.2001. Kun tämä korvaus otettiin lakiin 1970-luvun alussa, se oli määrältään 80 mk. Korvauksen pitäisi nykyisin olla jo yli 600 mk, jos tasona haluttaisiin pitää ansiotasoindeksissä tapahtuneita muutoksia. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä korvauksen tuntuvaa korottamista.

Sekä hallituksen esityksessä että esityksen käsittelyn yhteydessä viitattiin useasti sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen että Yhdistyneissä kansakunnissa laadittuun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan sopimukseen. Oikeudenkäyntimenettelyyn tehdyt uudistukset, vastapuolen kulujen aiempaa laajempi korvausvelvollisuus ja oikeusturvavakuutusten ehtojen muutokset ovat vaikuttaneet siihen, että oikeudenkäyntiin on mahdollisuus ryhtyä lähinnä vain sellaisen henkilön, joka saa maksuttoman oikeudenkäynnin tai on hyvin varakas. Tällainen tilanne voi valtiontilintarkastajien mielestä olla ristiriidassa em. kansainvälisten sopimusten kanssa. Noudatammeko me sopimusten määräyksiä, joiden mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, jos siihen ryhtymiseen on vain harvalla kansalaisella taloudellisia mahdollisuuksia?

Oikeusministeriön ja sen yhteydessä toimivien viranomaisten ja vankeinhoitolaitoksen maksullinen toiminta

Tarkastelun lähtökohtia

Valtiontilintarkastajat ovat aiemmin käsitelleet kertomuksissaan eri ministeriöiden maksullista toimintaa. Ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön maksullista toimintaa käsiteltiin viimeksi kertomuksessa vuodelta 1999 (s. 60—64 ja 92—105). Kertomusosuudet olivat jatkoa vuoden 1996 kertomukselle (s. 42—49 ja 73—80), jossa ensimmäistä kertaa käsiteltiin mainittuja asioita. Jäljempänä tässä kertomuksessa on käsitelty liikenneministeriön maksullista toimintaa.

Maksullista toimintaa koskeva yleinen lainsäädäntö

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 määräämisessä noudatettavista periaatteista, kuten omakustannusarvon tai liiketaloudellisten perusteiden noudattamisesta.

Valtion virastojen ja laitosten maksullista toimintaa säätelevä yleislaki on valtion maksuperustelaki (150/1992), jonka lisäksi maksullista toimintaa säätelevät useat erityislait. Viranomaisen maksulliseen suoritetuotantoon 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. Asianomainen ministeriö päättää tilivirastoa koskevassa maksuperustelain nojalla antamassaan asetuksessa, miten tiliviraston suoritteet jakautuvat julkisoikeudellisiin ja muihin suoritteisiin.

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

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 erillisen maksulain tai säännöksen perusteella määrättävät 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 samoina.

Oikeusministeriön maksuja koskeva lainsäädäntö

Oikeusministeriön hallinnonalalla valtion maksuperustelain (150/1992) mukainen maksullinen toiminta perustuu oikeusministeriön päätökseen oikeusministeriön ja eräiden hallinnonalalla toimivien viranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (1369/1993, muut. 122/1996, 933/1997 ja 619/1999). Oikeusministeriön hallinnonalan maksullisen toiminnan tuotoista 18 % kertyy maksuperustelain mukaisesta maksullisesta toiminnasta. Näitä tuloja kertyy vankeinhoitolaitoksen työtoiminnasta ja palvelussuhdeasuntojen vuokrista, kiinteistötietojärjestelmän ja oikeushallinnon tietojärjestelmien tietosuoritteiden myynnistä, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus- ja julkaisutoiminnasta, ministeriön avioliittoasioiden poikkeusluvista ja erilaisista todistuksista sekä em. ja eräiden muiden erillisvirastojen kopio- ja jäljennösmaksuista.

Oikeusministeriön maksuasetus on ministeriön mukaan tarkoitus vahvistaa vuoden 2001 aikana. (Uuden perustuslain myötä aiemmat ministeriöiden maksupäätökset muuttuivat ministeriöiden asetuksiksi.)

Vankeinhoitolaitoksen osalta säädöspohjassa ei ole tapahtunut muutoksia viime vuosina. Valtion vuoden 2000 talousarviossa muutettiin (momentti 33.07.21 ja 25.50.21) mm. vankeinhoitolaitoksen alaisten sairaaloiden tekemät mielentilatutkimukset maksulliseksi toiminnaksi.

Vankeinhoito-osasto on antanut määräyksen liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelusta vankeinhoitolaitoksessa 6.3.2000 (nro 3/011/2000), joka kattaa muiden kuin palvelussuhdeasuntojen vuokrien hinnoittelun.

Hallinnonalan maksullinen toiminta perustuu valtaosalta erityslainsäädäntöön. Valtion maksuperustelain soveltamisen keskeiset ongelmat liittyvät oikeusministeriön käsityksen mukaan suoritteen käsitteeseen sekä viranomaisten perustehtävän ja erityyppisen neuvonta-, koulutus- ja julkaisutoiminnan suhteen määrittelyyn.

Suurin osa (82 %) oikeusministeriön maksullisesta toiminnasta perustuu erityislakeihin. Erityislakien perusteella säädelty maksullinen toiminta on pääosin oikeudenhoitoon liittyvää toimintaa. Kansalaisten oikeusturvan toteutuminen vaikuttaa keskeisesti maksuperusteisiin. Oikeusministeriön hallinnonalan erityislakeihin perustuvan maksullisen toiminnan tulot v. 1999 olivat 33 % koko valtionhallinnon erityislakeihin perustuvista maksullisen toiminnan tuloista.

Tuomioistuintulot perustuvat lakiin tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (701/1993, muut. 714/1994, 1651/1995, 89/1996, 901/1998, 153/1999 ja 964/1999) ja vastaavaan asetukseen (774/1993, muut. 100/1996 ja 891/1996). Tuomioistuimet perivät tuomioistuintuloja oikeudenkäynti-, hakemus-, toimitus- ja toimituskirjamaksuina. Oikeushallintoosastolla on ollut vireillä tuomioistuinten maksuja koskevan lain muuttamista tarkoittava hallituksen esitys.

Ulosottomaksut perustuvat lakiin ulosottomaksuista (34/1995) ja asetukseen (35/1995, muut. 730/1996 ja 518/1999). Ulosottomaksuja peritään rahasaatavan täytäntöönpanossa ulosottomaksuina sekä lisäksi peritään erillisiä taulukkomaksuja, estemaksuja ja myyntimaksuja. Muussa täytäntöönpanossa peritään täytäntöönpanomaksuja sekä erikseen annetuista todistuksista ja muista toimituskirjoista todistus- ja jäljennösmaksuja.

Julkinen oikeusapujärjestelmä uudistettiin 1.6.1998 voimaan tulleella lainsäädännöllä. Yleisen oikeusavun järjestämisvastuu siirrettiin uudistuksessa kunnilta valtion tehtäväksi. Oikeusapumaksutulot perustuvat lakiin yleisestä oikeusavusta (104/1998) ja asetukseen yleisestä oikeusavusta ja maksuttomasta oikeudenkäynnistä (358/1998). Oikeusapumaksut kertyvät asiakkailta perittävistä oikeusapumaksuista sekä osa- ja täyskorvauksista.

Vankeinhoitolaitoksen tulot perustuvat maksuperustelain lisäksi myös osittain lakiin rangaistusten täytäntöönpanosta ja osin vankeinhoitoasetukseen. Säädöspohjassa ei ole tapahtunut muutoksia viime vuosina.

Oikeusministeriön hallinnonalalla ei ole suunnitteilla muutoksia maksujärjestelmän rakenteeseen. Erityislainsäädännön käyttöala on oikeusministeriön käsityksen mukaan näillä näkymin vakiintunut.

Oikeusministeriö asetti 14.10.1999 hankkeen valmistelemaan oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen kustannuslaskennan kehittämistä ja käyttöönottoa. Hankkeen tehtävänä on määritellä käyttöönotettavat kustannuslaskennan laskentamallit, laskentamenetelmät, työajankäytön seurantamenetelmät sekä kustannuslaskennan raportointitarpeet ja menettelyt. Lisäksi hankkeen tehtävänä on laatia ehdotus kustannuslaskennan käyttöönoton toteuttamisesta oikeusministeriössä ja oikeuslaitoksessa. Kertomusvuoden aikana toteutettiin toimintolaskentaan perustuvan kustannuslaskentamenetelmän pilotointi 19 virastossa. Hankkeen väliraportti julkaistiin 31.10.2000, ja loppuraportin määräaika on 31.5.2001.

Valtion maksuperustelain asemesta käytössä olevia erityislakeja

Ensimmäinen valtion maksuperustelaki tuli voimaan 1.1.1974. Lain antamisen perusteena oli se, että maksuperusteita oli vahvistettu varsin lukuisissa eri laeissa. Säännökset olivat muodostuneet varsin epäyhtenäisiksi sekä suoritteiden yksilöinnin että maksujen suuruutta koskevien perusteiden osalta. Lisäksi säännökset olivat sisällöltään usein ylimalkaisia ja vaikeasti tulkittavissa. Maksuista oli tarkemmin määrätty yleensä asetuksilla, mutta eräissä tapauksissa myös alemmanasteisilla määräyksillä. Suoritetuissa selvityksissä oli eri maksujen todettu olevan epäyhtenäisiä suoritteiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin nähden. Valtion viranomaisten velvollisuus suorittaa maksuja toisen valtion viranomaisen tuottamista suoritteista oli niin ikään epäyhtenäisesti järjestetty. Valtion maksuperustelailla kumottiin yhdeksän erityislakia.

Vuoden 1973 maksuperustelaki korvattiin uudella valtion maksuperustelailla (150/1992). Tämä laki tuli voimaan 1.3.1992.

Näitä lakeja koskevia hallituksen esityksiä tarkasteltaessa voidaan havaita, että hallituksen esityksessä (HE 134/1973 vp) korostettiin yhtenäisen

maksusäännöstön aikaansaamisen tärkeyttä. Maksujärjestelmän yhtenäistämistä pidettiin esityksessä niin tärkeänä, että hallitus ehdotti, että eduskunta käsittelisi lakiehdotuksen kiireellisenä. Näin myös sitten tapahtui. Esitys ilmoitettiin eduskunnalle 11.9.1973 ja kolmas käsittely oli 23.11.1973. Sen sijaan v. 1992 voimaan tulleen maksuperustelain säätämisessä ei lainsäädännön yhtenäistäminen enää ollut uudistuksen päätavoitteena. Toki esityksessä (HE 176/1991 vp) korostettiin sitä, että uudistuksella pyrittiin selkiyttämään maksullisen toiminnan toimivaltaa ja ottamaan käyttöön liiketoiminnan periaatteet valtion maksullisessa toiminnassa siten, että taloudellinen tulosvastuu otettiin käyttöön varsinkin liiketoiminnan luonteisessa maksullisessa toiminnassa.

Kuten edellä jo viitattiin, pääosa oikeusministeriön maksullisesta toiminnasta perustuu erityislakeihin. Oikeusministeriön hallinnonalan maksuista keskeisiä ovat tuomioistuinmaksut ja ulosottomaksut. Ne perustuvat erityislakiin. Vankeinhoitolaitoksen työtoiminnan maksut siirrettiin v. 1996 erityislaista (992/1978) perustuvasta järjestelmästä yleiseen maksuperustelakiin perustuvaan hinnoitteluun. Erityisiä ongelmia tämän siirron johdosta ei oikeusministeriön mielestä ole aiheutunut. Siirtymisvaiheessa oli kuitenkin paljon työtä laskentatoimen kehittämisessä maksuperustelain mukaisen käsitteistön pohjalle.

Tuomioistuinmaksujen järjestämistä erityislailla perusteltiin (HE 241/1992 vp) seuraavasti:

”Valtion maksuperustelain mukaan oikeusministeriön toimivaltaan kuuluisi päättää hallinnonalan viranomaisten suoritteista perittävistä maksuista. Tuomioistuinten ja oikeushallintoviranomaisten osalta on kuitenkin päädytty ehdottamaan, että keskeisistä maksuista ja muiden maksujen perusteista säädetään omassa laissa. Valtion maksuperustelaki edellyttää pääsääntöisesti maksujen vahvistamista suoritteiden täyden omakustannusarvon mukaisesti, josta olisi mahdollista poiketa mm. oikeudenhoidollisista ja sosiaalisista syistä. Omakustannusarvo taikka siitä poikkeuksenomaisesti säädettävä alempi maksutaso sopii huonosti tuomioistuinsuoritteiden hinnoitteluperiaatteeksi, koska maksut eivät saa muodostua oikeusturvaa estäviksi tai rajoittaviksi. Valmistelun yhteydessä oikeuslaitoksen edustajat ovat korostaneet oikeudenkäynnistä perittävien maksujen liittyvän läheisesti kansalaisten oikeusturvaan ja voivan tosiasiallisesti estää asianosaista toteuttamasta oikeuksiaan, minkä vuoksi niiden perusteet ja taso on vahvistettava eduskunnan säätämällä lailla. Järjestelmän kokonaisuuden vuoksi lakiin on lisäksi sisällytetty eräitä valtion yleistä maksuperustelainsäädäntöä vastaavia säännöksiä, koska viittaussäännökset tekisivät laista vaikeasti luettavan ja tulkittavan. Tämä kanta valittiin jo säädettäessä laki yleisen alioikeuden, maistraatin ja julkisen notaarin maksujen perusteista. Nyt ehdotettu laki pohjautuu osin mainittuun lakiin, mutta on sitä laaja-alaisempi ja yksityiskohtaisempi.”

Ehkä keskeisin perustelu erityisjärjestelmälle siis on, että tuomioistuinmaksut ovat siinä määrin olennainen osa oikeusturvaa, että maksuperusteiden ja maksujen tason sääntelyn on tapahduttava lain tasolla (ja edelleen: maksujen määrääminen asetuksella). Maksuperustelain mukainen säädöshierarkia pudottaisi oikeusturvan olennaisen tekijän sääntelyn ministeriöön.

Ulosottomaksujen säätämistä erityislailla selvitettiin hallituksen esityksen (HE 191/1994 vp) perusteluissa mm. seuraavasti:

”Paikallisten ulosottoviranomaisten suoritteiden maksullisuuden yleisistä perusteista ehdotetaan edelleen säädettäväksi erillisessä laissa. Ulosotto on lainkäyttötoimintaa ja oikeudelliselta luonteeltaan samanlaista kuin menettely tuomioistuimissa, joten yleisenä periaatteena on, että tappiopuoli kärsii kustannukset. Tämän periaatteen mukaisesti ehdotetaan, että pääsääntöisesti ulosottomaksuista vastaa velallinen ja vasta toissijaisesti täytäntöönpanon hakija. Maksuperustelaki sen sijaan lähtee siitä, että maksuista vastaa palvelusten pyytäjä eli hakija. Toisena syynä siihen, että ulosottomaksuista ehdotetaan säädettäväksi eri laki on, että ulosottomaksun perusteena rahasaamisen perinnässä ehdotetaan säilytettäväksi nykyinen käytäntö, jossa ulosottomaksu määräytyy saatavalle kertyneen rahamäärän perusteella.

Ulosottomaksuista ei ehdoteta säädettäväksi ulosottolaissa, koska ulosottolaki on prosessilaki, johon valtion kustannusten kattamista koskevat maksusäännökset eivät sovellu. Ehdotuksen yleisenä lähtökohtana on, että ulosottomaksut määräytyvät nykyiseltä pohjalta ja että muutostarpeet on otettu huomioon noudattamalla soveltuvin osin maksuperustelain yleisiä perusteita. Tältä pohjalta muutostarve keskittyy lähinnä siihen, että ulosottomaksuilla voidaan paremmin kattaa valtiolle aiheutuneet kustannukset. Kuitenkin ehdotuksessa on lähdetty siitä tosiasiasta, että ulosotto on massamenettelyä ja että ulosottomaksujen perinnän täytyy olla käytännössä yksinkertaista, koska se ei saa vaikeuttaa eikä hidastaa varsinaista ulosottotoimintaa. Monimutkaiset ulosottomaksut lisäisivät ulosoton kustannuksia. Lisäksi ehdotuksessa on lähdetty siitä, että ulosottomaksut liittyvät kiinteästi varsi-

naiseen täytäntöönpanotoimintaan, joten laissa ehdotetaan säädettäväksi vain maksuja koskevat säännökset ja muutoin ehdotetaan viitattavaksi ulosottolaissa oleviin säännöksiin."

Näin ulosottomaksujen säätäminen erityislailla perustuu pitkälti oikeusturvanäkökohtiin, erityisestä asianosaissuhteesta aiheutuviin seikkoihin. Edelleen aiheena erityislaille on myös se, että maksun määräytymisen perusteena on myös saatavalle kertynyt rahamäärä.

Maksullisten suoritteiden tulokertymä

Oikeusministeriön hallinnonalan toiminnan tulot olivat kertomusvuonna 551 Mmk (562 Mmk v. 1999). Näistä maksullisen toiminnan tuotot olivat 94 % ja tuottoja kertyi yhteensä 520 Mmk (534 Mmk v. 1999). Maksullisen toiminnan tuotot alenivat edellisestä vuodesta 3 %.

Tuomioistuintulot ovat tuomioistuimen oikeudenkäynti-, hakemus-, todistus- ja toimituskirjamaksuja (laki tuomioistuinten ja eräiden hallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista 701/1993 ja vastaava asetus 774/1993 muutoksineen). Tuomioistuintuloja kertyi v. 2000 166 Mmk (177 Mmk v. 1999). Tuomioistuintuloihin kirjataan myös ulosotto- ja syyttäjälaitoksen sekä oikeusaputoimistojen perimät kaupanvahvistusmaksut, joita kertyi yhteensä n. 1 Mmk. Lisäksi tuomioistuintuloihin sisältyvät syyttäjänvirastojen ja -osastojen perimät todistukset ja toimituskirjamaksut.

Käräjäoikeuksien tuomioistuintulojen kokonaiskustannuksista on kohdennettu maksulliseen toimintaan 37 %. Prosenttiosuus on laskettu kolmen käräjäoikeuden (Forssa, Lahti ja Tampere) kustannuslaskennan tiedoista. Näiden kolmen käräjäoikeuden ratkaistut asiat edustavat 9 %:a käräjäoikeuksissa yhteensä ratkaistuista asioista ja tuomioistuintulot 10 %:a käräjäoikeuksille kertyneistä tuomioistuintuloista. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli 61 %.

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden kustannukset on kohdistettu maksulliselle toiminnalle maksullisten ja maksuttomien suoritteiden suhteessa. Hovioikeuksien, hallinto-oikeuksien, työtuomioistuimen ja markkinatuomioistuimen kustannusvastaavuuslaskelma on laadittu kustannuslaskennan tietojen perusteella. Hovioikeuksien laskelman laadinnassa on käytetty Turun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksien kustannuslaskentatietoja. Kouvolan hovioikeuden tuomioistuintulot olivat 9 % kaikkien hovioikeuksien tuloista ja ratkaistujen asioiden määrä 11 % hovioikeuksissa ratkaistuista asioista. Turun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksien tulot olivat 17 % hallinto-oikeuksille yhteensä kertyneistä tuomioistuintuloista ja ratkaistujen asioiden määrä 16 % hallinto-oikeuksissa ratkaistuista asioista. Yhteiskustannuksiin sisältyvät myös ministeriön tietotekniikka-, henkilöstö- ja taloushallinnon kustannukset sekä virastoille järjestettyjen koulutustilaisuuksien kustannukset. Kohdennusperiaatteena on käytetty virastojen henkilötyövuosien määrää. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli korkeimmassa oikeudessa 4 %, korkeimmassa hallinto-oikeudessa 10 %, hovioikeuksissa 6 %, hallinto-oikeuksissa 7 %, työtuomioistuimessa 1 % ja markkinatuomioistuimessa 2 %.

Maa- ja vesioikeuksille kertyi kertomusvuonna tuomioistuintuloja yhteensä 0,5 Mmk. Vesioikeudet lakkautettiin 1.3.2000, ja maaoikeudet siirrettiin käräjäoikeuksiin 1.3.2001. Syyttäjälaitoksessa tuomioistuintuloja perittiin todistus- ja jäljennösmaksuina n. 9 000 mk. Näiden osalta maksullisesta toiminnasta ei ole laadittu kustannusvastaavuuslaskelmaa.

Kaupanvahvistusmaksutulot olivat kertomusvuonna n. 1 Mmk (0,8 Mmk v. 1999), joista ulosottoyksiköissä 0,4 Mmk ja syyttäjäyksikössä 0,6 Mmk. Lisäksi maksuista n. 24 000 mk perittiin oikeusaputoimistoissa. Kaupanvahvistusmaksuja korotettiin 1.6.2000 lukien, jolloin kaupanvahvistusmaksu nousi 200 mk:sta 400 mk:aan. Kaupanvahvistuksista peritään kiinteän kaupanvahvistusmaksun lisäksi myös jäljennösmaksuja ja kulukorvauksia. Oikeusaputoimistojen suorittamista kaupanvahvistuksista ei ole laadittu kustannusvastaavuuslaskelmaa. Henkilöstökustannusten kohdentamisessa kaupanvahvistuksiin on käytetty v. 1999 syyttäjälaitoksessa tehtyä selvitystä, jonka mukaan yhden kaupanvahvistuksen tekemiseen kuluu 40 minuuttia kihlakunnan syyttäjän ja 20 minuuttia toimistohenkilöstön ajasta. Henkilöstökustannuksiin on lisäksi sisällytetty kaupanvahvistuksista maksetut palkkiot. Muut kustannukset on kohdennettu kaupanvahvistuksille henkilöstökustannuksia vastaavassa suhteessa. Kaupanvahvistusten kustannusvastaavuus oli 74 %, koska maksuja korotettiin kesken vuotta.

Ulosottoyksiköt perivät rahasaatavan täytäntöönpanossa ulosottomaksuina taulukkomaksuja, estemaksuja ja myyntimaksuja. Muussa täytäntöönpanossa maksuna on täytäntöönpanomaksu. Pyynnöstä erikseen annetuista todistuksista ja muista toimituskirjoista peritään todistus- tai jäljennösmaksu. Maksut perustuvat lakiin ulosottomaksuista (34/1995) ja vastaavaan asetukseen (35/1995) muutoksineen. Ulosottomaksutuloja kertyi kertomusvuonna 242 Mmk (243 Mmk v. 1999). Kustan-

nukset on kohdennettu ulosottolaitoksen maksulliseen toimintaan maksullisten ja maksuttomien asioiden suhteessa (61 % maksullisia). Erilliskustannukset sisältävät 19,5 Mmk sisäasiainministeriön hallinnonalan kustannuksia. Yhteiskustannuksiin sisältyvät yksiköiden omien yhteiskustannusten lisäksi myös ministeriön tietotekniikka-, henkilöstö- ja taloushallintokustannukset sekä virastoille ja yksiköille järjestettyjen koulutustilaisuuksien kustannukset. Näiden kustannusten kohdentamisperusteena on käytetty henkilötyövuosien määrää. Kustannusvastaavuus oli 86 %.

Oikeusaputoimistojen tulot julkisoikeudellisista suoritteista olivat 12,1 Mmk (12,0 Mmk v. 1999) ja ne muodostuivat kiinteistä oikeusapumaksuista ja osakorvauksista. Liiketaloudellisista suoritteista (täysi korvaus) tuloja kertyi 4,4 Mmk (3,7 Mmk v. 1999). Oikeusaputulot perustuvat lakiin yleisestä oikeusavusta (104/1998) ja asetukseen yleisestä oikeusavusta ja maksuttomasta oikeudenkäynnistä (952/1999). Kustannukset on kohdistettu maksulliseen toimintaan maksullisten ja maksuttomien suoritemäärien suhteessa. Kustannusten kohdentamisessa edelleen liiketaloudelliseen toimintaan on käytetty arviota, jonka mukaan sen osuus oli 4 % toiminnan kokonaistyömäärästä. Asiat, joista on peritty täysi korvaus, olivat ensi sijassa neuvoja ja asiakirjan laatimisia. Yhteiskustannukset sisältävät myös ministeriön tietotekniikka-, henkilöstö- ja taloushallintokustannukset sekä virastoille järjestetyn koulutuksen kustannukset. Kohdennusperusteena on käytetty henkilötyövuosien määrää. Liiketaloudellisen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli 83 % ja julkisoikeudellisen 36 %.

Oikeusministeriön tietotekniikkatoimiston maksullisen toiminnan suoritteita ovat kiinteistörekisterijärjestelmästä ja Finlexistä luovutetut tietosuoritteet. Julkisoikeudellisia suoritteita ovat lainhuutoja kiinnitysrekisteristä sekä saantorekisteristä verotusta varten tai väestökirjanpitoa varten toimitetut luettelot. Tietosuoritteista kertyi tuloja kertomusvuonna 33 Mmk (32 Mmk v. 1999).

Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) maksullisen toiminnan tulot kertyvät tietosuoritteista. Julkisoikeudellisia suoritteita ovat ORK:n rekistereistä annettavat otteet ja säädettyyn tarkoitukseen annettavat tiedot rikosrekisteristä sekä ilmoitukset liikennerikoksia koskevista päätöksistä ajokorttirekisteriä pitävälle viranomaiselle. Liiketaloudellisia suoritteita ovat muut ORK:n rekistereistä annettavat tulosteet. Maksullisien toiminnan tulot olivat kertomusvuonna 2 Mmk eli edellisvuotta vastaava määrä. Liiketaloudellisten tulojen osuus oli 1,6 Mmk (1,7 Mmk v. 1999) ja julkisoikeudellisten 0,4 Mmk (0,3 Mmk v. 1999). Henkilöstökustannusten laskentaperusteena on käytetty arviota maksulliseen toimintaan käytetystä työajasta. Muut kustannukset on kohdennettu samassa suhteessa. Liiketaloudellisen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli 169 % ja julkioikeudellisen 65 %.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen maksullisen toiminnan suoritteita ovat tutkimukset. Liiketaloudellisia tuloja kertyi edellisvuotta vastaava määrä, 2 Mmk. Henkilöstökustannusten kohdentamisessa on käytetty arviota, jonka mukaan 7 henkilötyövuotta niiden kokonaismäärästä (23) on käytetty maksulliseen toimintaan. Muut kustannukset on kohdennettu samassa suhteessa. Tukitoimintojen kustannukset sisältävät myös osuuden ministeriön tietotekniikka- sekä henkilöstö- ja taloushallintokustannuksista. Kustannusvastaavuus oli 90 %.

Oikeusministeriölle kertyi tuloja avioliittoasioiden poikkeusluvista ja erilaisista todistuksista n. 71 000 mk (79 000 mk v. 1999). Kustannukset on kohdennettu maksulliseen toimintaan arvioidun työajankäytön mukaan. Kustannusvastaavuus oli 38 %.

Tietosuojavaltuutetun toimiston, Valtakunnansyyttäjänviraston ja Helsingin kriminaalipolitiikan instituutin maksullisesta toiminnasta ei ole laadittu kustannusvastaavuuslaskelmaa toiminnan vähäisyyden vuoksi. Näiden virastojen maksullisen toiminnan tulot olivat yhteensä 31 000 mk.

Vankeinhoitolaitoksen tärkeimmät työalat ovat teollinen tuotanto, maatalous, käsityöt, rakentaminen, kiinteistönhoito ja taloustyöt. Työtoiminnan alijäämä pieneni edellisvuodesta 3,0 Mmk (6,2 %). Muutos selittyy mm. pääomakustannusten korkoprosentin muutoksella. Taloudellisen tuloksen parantumiseen vaikutti ennen kaikkea se, että v. 2000 valtion maatiloille maksettiin sellaisia maataloustukia, joita niille ei ole aiemmin maksettu (ns. luononhaittakorvaus).

Laskelmassa on kustannuksista vähennetty vankeinhoitolaitoksen käyttöön tuleva tuotannon osuus 7,9 Mmk. Vankeinhoitolaitoksen käyttöön tulevasta osuudesta suurin osa (3,3 Mmk) koostuu Hämeenlinnan keskusvankilan ja sen pesulan koko vankeinhoitolaitosta palvelevasta toiminnasta. Toinen huomattava vankeinhoitolaitoksen käyttöön tuleva osuus koostuu Naarajärven varavankilan kunnostamisesta ja muille laitoksille toimittamista ajoneuvoista (1,2 Mmk).

Vankeinhoitolaitoksen hallinnassa on n. 770 henkilökunnan asuntoa. Keskimääräinen neliövuokra on n. 19 mk. Valtion palvelussuhdeasuntojen vuokraamisperusteista annetut päätökset kumottiin v. 1996 valtioneuvoston päätöksellä

(716/1996). Tämän jälkeen palvelussuhdeasuntojen vuokra on määräytynyt maksuperustelain 7 §:n nojalla. Vankeinhoitolaitoksen palvelussuhdeasuntojen vuokria ei ole tarkistettu näiden muutosten jälkeen.

Palvelussuhdeasuntojen alijäämä pieneni edellisvuodesta lähinnä korkokustannusten alenemisen takia 2,4 Mmk. Vuoden 2000 talousarvion vankeinhoitolaitoksen toimintamenomomentin perustelujen mukaan määrärahaa saa käyttää palvelussuhdeasuntojen liiketaloudellisin perustein määräytyvien vuokrien alentamiseen. Hintatukea ei oikeusministeriön mukaan kertomusvuonna käytetty.

Taulukon muotoon koottuna oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmat kertomusvuonna olivat seuraavat (JO = julkisoikeudellinen suorite, LT = liiketaloudellinen suorite). Tuotot koostuvat maksullisen toiminnan myyntituotoista ja muista tuotoista. Kustannukset koostuvat aineista, tarvikkeista, henkilöstökustannuksista, vuokrista, palveluiden ostoista, vankeinhoitolaitoksen omasta käytöstä ja muista erilliskustannuksista. Nämä ovat erilliskustannuksia ja yhteiskustannusosuuteen lasketaan tukitoimintojen kustannukset ja pääomakustannukset.

	Ulosotto-maksut	Tuomio-istuin-maksut	Oikeusapu-maksu-tulot, JO	Oikeusapu-maksu-tulot, LT	Kaupan-vahvistus-maksut	OM:n hal-linnonalan tulot, JO	OM:n hal-linnonalan tulot, LT
	mk						
Tuotot	243 233 592	162 871 585	4 404 072	12 410 961	940 025	879 753	35 684 090
Kustannukset	283 509 515	352 605 746	5 323 287	34 601 357	1 274 490	941 211	19 556 253
Ylijäämä/alijäämä	—40 275 923	—189 734 161	—919 215	—22 190 396	—334 465	—61 458	16 127 837
Kustannusvastaavuus, %	86	46	83	36	74	93	182

Vankeinhoitolaitoksen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmat olivat kertomusvuonna seuraavat:

	Vankeinhoitolaitoksen työtoiminta	Vankeinhoitolaitoksen palvelussuhdeasunnot	Vankeinhoitolaitoksen laitosmyymälät
	mk		
Tuotot	47 316 894	10 348 600	15 523 696
Kustannukset	81 604 652	19 099 122	18 363 975
Ylijäämä/alijäämä	—34 287 758	—8 750 522	—2 840 279
Kustannusvastaavuus, %	58	54	85

Oikeusministeriön arvioita maksullisen toiminnan nykytilasta

Suoritteen käsite saattaa oikeusministeriön mielestä joissakin tapauksissa olla vaikea hallinnollisessa toiminnassa. Viranomaistoimintaan sisältyy sekä yksikölle lainsäädännössä osoitettuja tehtäviä että neuvontaa, ohjausta, konsultointia, tiedotusta jne. Rajanveto julkisoikeudellisen ja liiketaloudellisen suoritteen välillä on ministeriön mukaan myös vaikea.

Viime aikoina oikeusministeriön hallinnonalan joissakin virastoissa on selvitetty mahdollisuuksia järjestää maksullista neuvonta-, julkaisu- ja konsultointitoimintaa, mm. Tietosuojavaltuutetun toimistossa. Taustalla on neuvonta- ja konsultointityyppisten palvelujen kysynnän kasvu ja tähän liittyvät henkilöstön niukkuudesta johtuvat ongelmat. Tähän on liittynyt rajanveto-ongelmia mm. julkisuuslaissa ja hallintomenettelylaissa säädettyihin neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuksiin nähden.

Pääosa ministeriön ja sen yhteydessä toimivien erillisvirastojen palveluista on kuitenkin maksuttomia, mm. yleisohjaus, tiedotus-, ilmoitus- ja kuulemisasiat, kansainvälinen toiminta, oma-aloitteinen tarkastustoiminta jne. Maksullisuuden piiriin voisivat jatkossa tulla koulutus- ja konsultointitoiminta, joka tapahtuu pyynnöstä. Maksuttomien suoritteiden tuottamista rajoittaa luonnollisesti henkilöstön puute. Rajanveto-ongelmia saattaa tulla esim. julkaisujen maksullisuudesta tai maksuttomuudesta em. perusteilla.

Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen osalta suoritteiden hinnoitteluun vaikuttavat monet tekijät, esim. asiakas (mm. viranomaissuoritteet, tietyt

tuomioistuinasiat, maksuttoman oikeudenkäynnin saaneet asiakkaat), erillislaissa säädetty syy (mm. tuomioistuinten tietyt asiaryhmät, ulosoton muu täytäntöönpano) tai jokin muu syy (mm. armahdusasiat, syyteasiat, eräät rikosrekisterin asiatyypit, säädöstietopankki, tietosuojavaltuutetun päätös). Usein maksuttomuuden perusteena on se, että toimenpiteet on lainsäädännössä määritelty viranomaisen perustehtäväksi ja ao. tuotteen tai palvelun on siten oltava kaikkien kansalaisten saatavilla ja kuuluu siten yleensä verovaroin rahoitettavaksi.

Esimerkiksi oikeusministeriön maksupäätöksen mukaan maksuttomia suoritteita on varsin runsaasti. Niistä monet ovat viranomaisen tiedotusvelvollisuuden piiriin kuuluvia suoritteita, joiden maksuttomuus olisi ollut muutenkin selvää. Maksutonta on luonnollisesti myös mm. vaalien järjestäminen, kansainvälisiin sopimuksiin perustuva oikeusapu, puolueiden valvontaan kuuluvat toimenpiteet sekä rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvät toimenpiteet.

Armonanomukset ovat esimerkkinä oikeusministeriön maksuttomista hallintoasioista. Niitä on ollut v. 1980—2000 n. 150—400 hakemusta, joista on hyväksytty vuodessa 18—74. Asian käsittelyyn kuuluu yleensä lausuntojen sekä rekisteritietojen hankkiminen.

Suoritteiden hinnoitteluun liittyvät ongelmat ovat johtuneet pääosin kustannustietojen puutteista. Tilanne on parantunut huomattavasti viime vuosina sekä valtion kirjanpitouudistuksen että oikeusministeriön kustannuslaskentahankkeen kehittämistoimenpiteiden myötä. Toinen ongelma liittyy suoritteen käsitteeseen, eli miten soveltaa tätä tavarantuotantoon liittyvää käsitettä monimuotoiseen viranomaistoimintaan.

Kustannusvastaavuuslaskelmien luotettavuus on oikeusministeriön mielestä pitkälti riippuvainen henkilöstökustannusten kohdentamisperusteista. Oikeusministeriön hallinnonalalla suurin kustannuserä (n. 70 %) muodostuu henkilöstökustannuksista. Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen erityislakeihin perustuvan maksullisen toiminnan vuosien 1998—2000 laskelmissa on pyritty eri virastotyyppeihin kohdistuvin otannoin selvittämään, miten työaika jakautuu maksulliselle ja maksuttomalle toiminnalle. Tätä jakaumaa on käytetty perusteena ao. virastojen kustannusten kohdentamisessa. Maksuperustelain mukaisen maksullisen toiminnan osalta kustannuksia on kohdennettu myös jo kirjanpidon kirjausten yhteydessä suoraan maksullisen toiminnan suoritteille. Kustannuslaskennan kehittämishankkeen yhtenä tavoitteena on määritellä oikeusministeriölle ja oikeuslaitokselle soveltuva työajanseurantamenetelmä, jonka avulla voidaan varmistaa kustannustietojen luotettavuus.

Oikeuslaitoksen osalta lähes kaikki erityislakeihin perustuva maksullinen toiminta on hinnoiteltu alle omakustannusarvon. Kuitenkin oikeusaputoimistojen täyden korvauksen asiat ovat liiketaloudellisin perustein hinnoiteltuja ja syyttäjä- ja ulosottoyksiköiden sekä oikeusaputoimistojen perimät kaupanvahvistusmaksut ovat julkisoikeudellisin perustein hinnoiteltuja.

Vankeinhoitolaitoksen osalta valtion vuoden 2001 talousarviossa on liiketaloudellisten suoritteiden alentamiseen myönnetty hintatukea työtoimintaan enintään 27,8 Mmk sekä palvelussuhdeasuntojen liiketaloudellisin perustein määräytyvien vuokrien alentamiseen enintään 10,3 Mmk.

Valtion viranomaisten välillä tapahtuvassa maksullisessa toiminnassa käytetään erilaisia maksullisuusperiaatteita ja suoritemäärittelyjä. Oikeusministeriön merkittävimpiä maksullisten viranomaissuoritteiden (tietosuoritteet) asiakkaita ovat maistraatit ja puolustusvoimat. Vastaavasti suurimpia maksullisten viranomaissuoritteiden toimittajia ovat Väestörekisterikeskus ja Ajoneuvorekisterikeskus. Viranomaisten väliset maksut eivät ministeriön mielestä saisi haitata sujuvaa viranomaistoimintaa. Viranomaisten välisen maksullisen toiminnan periaatteita tulisi voida selkeyttää lainsäädännöllä tai muilla yhteisillä pelisäännöillä.

Oikeusministeriön hallinnonalan maksullinen toiminta poikkeaa muista ministeriöistä siinä, että maksullinen toiminta perustuu suureksi osaksi erityislakeihin ja vain vähäisessä määrin valtion maksuperustelakiin. Erityislakeihin perustuva järjestelmä lienee vakiintunut oikeusministeriön hallinnonalalla, eikä suuria muutoksia ole valmisteilla. Toisaalta vankeinhoitolaitoksen työtoiminnan siirtyminen v. 1996 erityislaista valtion maksuperustelain piiriin sujui ilmeisen onnistuneesti. Näin ei maksullisen toiminnan laajempi siirtäminen erityis-

laeista valtion maksuperustelain piiriin liene aivan ylivoimaista.

Oikeusministeriö pitää nykyistä tilannetta ilmeisen tarkoituksenmukaisena. Hyvin voidaan tällöin viitata tuomioistuinmaksuja ja ulosottomaksuja koskevan lainsäädännön perusteluihin. Oikeudenkäynnistä perittävät maksut liittyvät näet läheisesti kansalaisten oikeusturvaan ja voivat tosiasiallisesti estää asianosasia toteuttamasta oikeuksiaan. Näin niiden taso on aiheellista vahvistaa eduskunnan säätämällä lailla. Vertailtaessa vuoden 1973 maksuperustelain perusteluja vuoden 1992 maksuperustelain perusteluihin voidaan ehkä myös tehdä se johtopäätös, että nykyinen maksuperustelaki suhtautuu myönteisemmin erityislakeihin kuin vuoden 1973 laki.

Valtiontilintarkastajat ovat kuitenkin sitä mieltä, että oikeusministeriössä olisi ryhdyttävä selvittämään, mitä mahdollisuuksia olisi oikeusministeriönkin hallinnonalalla siirtyä järjestelmään, jossa maksullista toimintaa säädeltäisiin pääosin yhden ainoan lain, valtion maksuperustelain nojalla.

Oikeusministeriön maksulliseen toimintaan liittyvät ongelmat ovat samoja kuin muissakin ministeriöissä. Ne liittyvät ennen muuta suoritteen käsitteeseen ja sen soveltuvuuteen viranomaistoiminnassa. Samoin on ongelmallista erottaa viranomaisten perustehtävä muusta mahdollisesti maksullisesta tehtävästä, esim. neuvonta-, koulutus- ja julkaisutoiminnasta.

Viranomaisten välisten tieto- ja rekisterisuoritteiden vaihtoon tulisi löytää sujuvat menettelytavat. Valtiontilintarkastajat ovat viimeksi kertomuksessaan vuodelta 1999 (s. 105) todenneet, että olisi erityistä aihetta pohtia valtion maksuperustelain 6 §:n 4 momentin muutostarpeita. Kyseinen pykälä koskee valtion viranomaisilta perittäviä maksuja. Valtiontilintarkastajien mielestä pykälässä mainittua mahdollisuutta jättää maksu erityisestä syystä perimättä ei ole juurikaan käytetty. Oikeusministeriön hallinnonalalta ei ole samanlaisia esimerkkejä kuin sisäasiainministeriön hallinnonalalta, jossa Väestörekisterikeskuksen liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli v. 1999 445 %. Kuitenkin myös oikeusministeriön on syytä seurata hallinnonalansa tietosuoritteiden luovuttamista ja maksullisuutta. Tietosuoritteiden maksullisuutta arvioidessa tulisikin aina ottaa huomioon maksuista saatavan valtiontaloudellisen tulokertymän lisäksi myös tietoaineiston laajamittaisesta hyödyntämisestä saatava yhteiskunnallisen hyöty. Toisaalta tietosuoritteiden maksullisuus ei saa muodostaa estettä viranomaisten väliselle tiedonvaihdolle.

Vielä voidaan todeta, että oikeusministeriön maksupäätöksessä on mainittu myös maksuttomat suoritteet. Niiden mainitseminen näytti olleen tapana myös sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Niiden mainitseminen maksuasetuksissa ei ole tarpeen, koska kaikki muut kuin maksuasetuksessa todetut suoritteet ovat automaattisesti maksuttomia. Maksuperustelain seurantaprojekti korosti pian nykyisen lain voimaantulon jälkeen, ettei maksuttomia suoritteita lueteltaisi maksupäätöksissä (VM työryhmämuistioita 1994:33 s. 13).

Valtiontalouden tarkastusvirasto on viime vuosina kiinnittänyt oikeusministeriön huomiota ministeriön maksullisen toiminnan puutteisiin. Oikeusministeriö on ryhtynyt tarkastusviraston huomautusten johdosta erilaisiin kehittämistoimiin. Oikeusministeriön johdon ja yleisen osaston välisissä kertomusvuotta koskevissa neuvotteluissa on sovittu, että hallinnonalan kustannuslaskennan ja maksullisen toiminnan kehittäminen on yksi ministeriön strategisia linjauksia toteuttava ja mahdollistava kehittämisalue lähivuosina. Valtiontilintarkastajat seuraavat tätä kehittämistyötä.

Sisäasiainministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet valvontakäynnin sisäasiainministeriössä 14.3.2001 (kansliapäällikkö Kari Häkämies) ja keskusrikospoliisissa 6.3.2001 (päällikkö, poliisineuvos Rauno Ranta).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyynnöissään keskusrikospoliisin toimintaa, poliisikoulutusta ja rajavartiolaitoksen toimintaa. Ministeriön valvontakäynnillä käsiteltiin hallinnonalan keskeistä toimintaa ja tulostavoitteita kertomusvuonna, aluehallinnon kehittämisen nykytilaa ja alueiden kehittämistä. Keskusrikospoliisin valvontakäynnillä käsiteltiin keskusrikospoliisin toimintaa ja tulostavoitteita kertomusvuonna sekä huumerikollisuutta ja talousrikollisuutta.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut ylitarkastaja Kari Kauppinen. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 28.3.2001, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi keskusrikospoliisin toiminta sekä rajavalvonta ja rajatarkastukset. Näiden aiheiden lisäksi kertomusosuudessa on käsitelty hätäkeskusuudistusta. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 30.5.2001.

Keskusrikospoliisin toiminta

Organisaatio ja tehtävät

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 9 § 1 momentin mukaan keskusrikospoliisin tehtävänä on torjua kansainvälistä, järjestäytynyttä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta, suorittaa tutkintaa sekä kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkintamenetelmiä sekä poliisin tietojärjestelmiä. Pykälän 2 momentissa säädetään, että ministeriö määrää ne asiaryhmät, jotka kuuluvat keskusrikospoliisin tutkittaviksi. Ministeriö määrää myös keskusrikospoliisin ja poliisin muiden yksiköiden välisistä tutkintajärjestelyistä.

Sisäasiainministeriö on määräyksessään 15/1997 todennut tältä osin, että sen lisäksi, mitä keskusrikospoliisin tehtävistä on muualla säädetty tai määrätty, ministeriö määrää mm. rikosten esitutkinnan osalta, että keskusrikospoliisin tehtävä painottuu vakavan rikollisuuden ehkäisemiseen, selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen seuraavilla rikollisuuden osa-alueilla:

— talous- ja ympäristörikollisuus
— huumausainerikollisuus
— väkivaltarikollisuus, erityisesti sen liittyessä rikollisryhmien toimintaan
— informaatiotekniikkaa hyödyntävä rikollisuus
— yhteiskunnalliseen päätöksentekoon liittyvä lahjoma- ja virkarikollisuus
— ammattimainen omaisuusrikollisuus
— rahanpesurikollisuus
— rahanväärennysrikollisuus sekä
— organisoituun laittomaan maahanmuuttoon liittyvä rikollisuus.

Keskusrikospoliisi on suunnitelmallisesti uudistanut organisaatiotaan ennakoidakseen ja vastatakseen toimintaympäristön asettamiin haasteisiin. Vuonna 1997 toteutettiin suurlääniuudistuksen myötä keskusrikospoliisin operatiivisten alueyksiköiden (läntinen osasto, itäinen osasto sekä pohjoinen osasto) toiminnan mukauttaminen uusien läänien alueita vastaavaksi sekä Vantaan toimitalon operatiivisten yksikköjen toiminnan selkeyttäminen. Jälkimmäinen uudistus muodosti talousrikostutkinnasta, perinteisestä omaisuusrikostutkinnasta, väkivaltarikostutkinnasta ja huumausainerikostutkinnasta yhden yhtenäisen, runsaan 120 henkilön tulosyksikön, keskusrikospoliisin pääosaston. Yhdistäminen on johtanut mm. henkilö-, kalusto- yms. resurssien joustavampaan ja tehokkaampaan käyttöön sekä teko- ja tekijäkokonaisuuskeskeisen rikollisuuden tutkinnan ja paljastamisen tehostumiseen. Samalla vakavaan rikollisuuteen ja sen torjuntaan on saatu kokonaisvaltaisempi näkemys.

Keskusrikospoliisin organisaatio muodostuu nykyisellään yhdeksästä tulosyksiköstä, jotka on perinteisesti jaettu kolmeen tulosalueeseen: rikostorjuntaan, asiantuntijapalveluihin ja toimintaedel-

lytysten turvaamiseen. Varsinaisesta rikostorjunnasta, -tutkinnasta ja -tiedustelusta vastaavat pääosasto, läntinen osasto, itäinen osasto, pohjoinen osasto sekä rahanpesun selvittelykeskus, joiden tehtävänä on rikosten paljastaminen, tutkinta ja muu operatiivinen toiminta.

Asiantuntijapalveluista vastaavat rikostekninen laboratorio, rikostietopalvelu ja poliisin tietohallintokeskus. Rikosteknisen laboratorion tehtävänä on tutkia sille lähetetyt rikostutkintaan liittyvät näytteet ja antaa niistä asiantuntijalausunnot. Keskusrikospoliisin rikostietopalvelun pääasiallinen tehtävä on vastata erityistä asiantuntemusta vaativasta sekä valtakunnallisesta että kansainvälisestä ammattimaiseen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvästä rikostiedustelusta, valtakunnalliseen ja kansainväliseen rikollisuuteen liittyvien tietojen hankinnasta, käsittelystä ja välittämisestä, rikolliseen toimintaan liittyvien tietojen vertailusta ja analysoinnista sekä kansainvälisestä rikostorjuntayhteistyöstä. Vaikka asiantuntijapalvelut onkin em. jaottelun mukaisesti erotettu omaksi tulosalueekseen, niitä ei voi käsitellä täysin omana irrallisena kokonaisuutenaan. Asiantuntijapalvelut ovat tiiviisti sidoksissa rikostorjuntaan, ja kyseisiä tehtäviä löytyy myös rikostorjunnasta vastaavista yksiköistä. Tästä esimerkkinä on mm. tiedustelutoiminta.

Toimintaedellytysten turvaamisesta vastaa pääasiallisesti hallinnon tulosyksikkö. Hallinnon tulosyksikön tehtäviin kuuluu talous- ja henkilöstöhallinto, virastopalvelut, mikrotuki, koulutus sekä rikosmuseon toiminta.

Keskusrikospoliisin henkilöstön määrä oli 31.12.2000 ilman poliisin tietohallintokeskuksen henkilöstömäärää 542. Kertomusvuonna viraston kokonaistyöajasta 37 % kului rikostorjuntaan, 36,5 % asiantuntijapalveluihin ja 26,5 % toimintaedellytysten turvaamiseen. Luvut eivät sisällä poliisin tietohallintokeskuksen lukuja.

Poliisin tietohallintokeskus

Poliisin tietohallintokeskus perustettiin sisäasiainministeriön 9.12.1999 antamalla päätöksellä 1.1.2000 lukien. Keskus vastaa poliisin tietohallinnosta, tuottaa ja hankkii poliisin tietotekniset palvelut sekä vastaa infrastruktuurista poliisin toiminta- ja tietohallintostrategioiden mukaisesti. Perustamispäätöksen mukaan keskus toimii keskusrikospoliisin tulosyksikkönä enintään kahden vuoden siirtymäajan. Siirtymäajan kuluessa ratkaistaan keskuksen lopullinen sijainti poliisihallinnon organisaatiossa. Poliisin tietohallintokeskuksessa on 61 virkaa, ja sen menot olivat kertomusvuonna n. 75 Mmk.

Sisäasiainministeriön 12.1.2001 vahvistaman hallinnonalan tietohallintostrategian mukaan keskusta kehitetään lähivuosina myös sisäasianministeriön hallinnonalan muille organisaatioille tukipalveluja tuottavana yksikkönä. Keskus antaa jo nykyisin sisäasiainministeriön hallinnonalan muille organisaatioille joitakin tukipalveluja.

Poliisin tietohallintostrategian mukaisesti poliisin tietohallintokeskukselle muodostetaan alueorganisaatio vuoden 2002 alusta siten, että nykyiset poliisin lääninjohtojen ohjauksessa toimivat tietotekniikkakeskukset liitetään osaksi poliisin tietohallintokeskusta. Tuolloin keskuksen henkilömäärä kasvaa n. 70—80 henkilöllä. Tarkoituksena on saavuttaa tietohallinnon tehokkaampi koordinointi, yhtenäisemmät arkkitehtuurit ja järjestelmät sekä ennen kaikkea kustannussäästöjä toimintoja keskittämällä. Aluetoimipisteiden henkilöstö on pääsääntöisesti pitkään poliisin tietohallintotehtävissä toiminutta väkeä. Vuoden 2002 alusta lähtien keskuksen aluetoimipisteiksi on suunniteltu Helsingin yksikön lisäksi seuraavia: Turku, Tampere, Jyväskylä, Pori, Vaasa, Joensuu, Mikkeli, Kuopio, Oulu ja Rovaniemi. Aluetoimipisteet toimivat alueensa keskustoimipaikkoina ja niillä on alaisuudessaan erillisiä toimipisteitä.

Poliisin tietohallintokeskuksen yhteistyökumppanit sijaitsevat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta pääkaupunkiseudulla. Ehdottomasti tärkein yhteistyökumppani on poliisin ylin johto. Keskuksen toiminta painottuu voimakkaasti yhteistyöhön palvelunkäyttäjien sekä yksityissektorin palveluntuottajien kanssa. Keskuksen tehokas toiminta edellyttää hyviä yhteistyömahdollisuuksia yhteistyökumppaneiden kanssa. TietoEnator Oyj on poliisin keskeisten tietojärjestelmien toimittaja. Yhtiö rakentaa ja ylläpitää poliisin tietojärjestelmiä. Esimerkiksi kertomusvuonna poliisin tietohallintokeskus osti yhtiöltä tietojärjestelmäpalveluja, joiden kustannukset olivat n. 40 Mmk eli yli 50 % tietohallintokeskuksen toimintamenoista.

Sisäasiainministeriö päätti 21.3.2001, että poliisin tietohallintokeskus sijoitetaan viimeistään 1.1.2006 Rovaniemelle. Keskuksen tehtäviä siirretään Rovaniemelle tarkoituksenmukaisina toiminnallisina kokonaisuuksina erikseen tehtävän suunnitelman mukaisesti. Suunnitelma laaditaan yhteistoiminnassa henkilöstön ja asianosaisten henkilöjärjestöjen kanssa vuoden 2001 loppuun mennessä. Keskusta uudelleen sijoitettaessa vakinaista henkilöstöä ei siirretä pääkaupunkiseudun ulkopuolelle ilman suostumusta ja tämän henkilöstön asema muutenkin turvataan. Jos virkamies ei suostu siirtymään keskuksen uudelle sijoituspaikalle, hänet

sijoitetaan virassaan pääkaupunkiseudulla poliisiorganisaatioon ammattitaitoaan vastaavaan tehtävään.

Sisäasiainministeriö on katsonut, että keskuksen sijoittamisesta aiheutuvat lisäkustannukset ovat kohtuullisia ja pitkällä aikavälillä ratkaisun voidaan arvioida muodostuvan pääkaupunkiseutua edullisemmaksi.

Poliisin tietohallintokeskus on 19.1.2001 henkilöstönsä keskuudessa tekemässä selvityksessä tiedustellut henkilöstön valmiutta siirtyä uuteen sijaintipaikkaan, mikäli tehdään päätös keskuksen hajasijoittamisesta. 54:stä vastanneesta 52 työntekijää ilmoitti, ettei ole valmis siirtymään toiselle paikkakunnalle. Sijoituspaikkaesitystä ei tällöin ollut henkilöstön tiedossa.

Poliisin tietohallintokeskuksen johdon taholta on katsottu, että hajasijoituksen toteutuessa osa keskuksen työntekijöistä siirtyy muihin tehtäviin tilanteessa, jossa kokeneiden IT-ammattilaisten rekrytointi on vaikeaa koko valtakunnassa. Uuden henkilöstön perehdyttäminen tehtäviin vie poliisin erityistoimialalla vähintään 2—3 vuotta. Henkilöstön siirtyessä muualle myös poliisin kannalta kriittistä järjestelmätietoutta siirtyy ulkopuolisten tietoon. Poliisin tietohallintokeskus katsoo, ettei se nykyisellä palkkatasolla pysty rekrytoimaan riittävästi pätevää ja ammattitaitoista henkilöstöä palvelukseensa.

Yhteistyö muiden poliisiyksiköiden ja viranomaisten kanssa

Poliisin sisäinen yhteistyö

Poliisin hallinnosta annetun lain 5 §:n 2 momentin ja 9 §:n perusteella eri läänien poliisin lääninjohto ja keskusrikospoliisin eri operatiiviset osastot sopivat paikallispoliisin ja keskusrikospoliisin tarkemmasta yhteistoiminnasta mm. rikostutkinnassa, rikostiedustelussa, rikoshyödyn jäljittämisessä ja muussa rikostorjunnassa laatimalla asiasta sopimuksen. Poliisin lääninjohdon ja keskusrikospoliisin välisen yhteistoimintasopimuksen perustavoitteena on luoda edellytykset tehokkaalle ja sujuvalle yhteistyölle paikallispoliisin ja keskusrikospoliisin välillä. Molempien osapuolten omien, sisäasiainministeriön ohjauksessa koordinoidusti asetettujen tulossopimusten toteuttamiseen yhteistoimintasopimukset eivät vaikuta. Toimintasopimuksessa sovitaan, mihin keskusrikospoliisi omien tai sille muutoin määrättyjen tehtäviensä lisäksi kyseisen läänin alueella keskittyy ja miten yhteistoiminta rakennetaan. Keskusrikospoliisin mukaan poliisin sisäisen yhteistyön tärkeyttä ei voi tarpeeksi korostaa. Syventyneen yhteistyön kautta on mahdollisuus välttää asioiden päällekkäisyyttä, muodostaa kokonaisvaltaisempi näkemys rikostorjuntaan sekä viime kädessä lyhentää yksittäisten rikosasioiden tutkinta- ja syyteharkinta-aikoja sekä saada asioihin nopeammin oikeuden päätös.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan osalta aloitettiin v. 1998 suunnitelmallinen yhteistyö keskusrikospoliisin, läänien ja paikallispoliisin rikostiedustelusta vastaavien henkilöiden kesken, jotta Suomessa olevat haitallisimmat rikollisryhmät saadaan kartoitettua. Keskusrikospoliisin selvityksen mukaan maassamme toimii ainakin 59 järjestäytynyttä rikollisryhmää, joista 29 täyttää EU-kriteerit. Kriteereitä ovat mm., että rikollisryhmä muodostuu useamman kuin kahden henkilön yhteistyöstä, ryhmän jäsenillä on omat määrätyt tehtävät, ryhmä toimii pitkän tai rajoittamattoman ajan, ryhmää epäillään törkeistä rikoksista, ryhmä toimii kansainvälisesti, ryhmä käyttää väkivaltaa tai muita uhkakeinoja, ryhmän toiminnassa taloudellisen hyödyn ja/tai vallan tavoittelu on määräävänä tekijänä. Keskusrikospoliisin johtaman toiminnan perusteella näistä valitaan vuosittain 1—3 valtakunnallisesti merkittävää rikollisryhmää, joiden osalta käynnistetään keskusrikospoliisin vastuulla olevat valtakunnalliset paljastus- ja tutkintaoperaatiot. Lisäksi valitaan alueellisesti merkittäviä rikoksentekijöitä ja ryhmiä, joiden paljastamisen keskusrikospoliisin yksiköt suorittavat yksin tai yhdessä paikallispoliisin kanssa. Asia voidaan myös osoittaa paikallispoliisin suoritettavaksi. Tämän toiminnan seurauksena kohteeksi valikoitui mm. v. 1999 alkaneet operaatiot Bravo ja Lakeus, joissa oli kysymys Suomeen jo pitkään huumausaineita tuoneiden rikollisorganisaatioiden toiminnan hajottamisesta. Bravon osalta ryhmän toiminta ulottui ainakin kahdeksaan maahan, ja operaation edetessä takavarikoitiin yhteensä 207 kg huumausaineita. Myös toimintaan liittyneen rahanpesun selvittämiseen käytettiin runsaasti voimavaroja. Operaatioon osallistui keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin yksiköiden lisäksi tulli, Europol sekä tiedusteluyksiköitä kahdeksasta eri maasta. Operaatio Lakeudessa oli myös kysymys mittavasta organisaatiosta. Operaatiossa poliisi sai haltuunsa n.100 kg huumausaineita.

Keskusrikospoliisi on lisäksi solminut valtakunnalliset yhteistyösopimukset liikkuvan poliisin ja suojelupoliisin kanssa. Niiden kanssa harjoitetaan käytännön yhteistyötä eri osastoissa ja alueyksiköissä. Liikkuvan poliisin kanssa yhteistyö on ollut läänikohtaista operatiivista yhteistyötä mm. rikostiedustelussa. Tämän lisäksi esitutkintaan liittyvänä virka-apuna on saatu mm. poliisimiehiä kiinniottoi-

hin sekä kalustoa lainaksi. Suojelupoliisin kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen mukaan on sovittu mm. yhdyshenkilöiden sijoittamisesta kumpaankin virastoon määräajoiksi.

Vaikka poliisin sisäinen yhteistyö onkin tuottanut merkittäviä saavutuksia, keskusrikospoliisi on viime vuosina kokenut, että sen operatiivisten osastojen mahdollisuus keskittyä vakavimman rikollisuuden torjuntaan ei ole ollut paras mahdollinen. Tämä on johtunut paljolti siitä, että tavanomaisten rikosasioiden käsittelyajat ovat ruuhkautuneet paikallispoliisissa resurssipulan takia. Keskusrikospoliisin rikostiedustelu- ja tutkintayksiköt ovat tästä syystä joutuneet erityisesti kertomusvuoden aikana sitoutumaan entistä enemmän sellaiseen rikostutkintaan, joka ei yleensä täytä vakavan rikollisuuden tunnusmerkkejä eikä keskusrikospoliisin strategian mukaan näin ollen sille kuulu. Näin on käynyt erityisesti huumausainerikosten kohdalla. Jatkossa onkin tarpeen palauttaa varsinkin keskusrikospoliisin tiedusteluyksiköiden alkuperäinen rooli eli tiedustelu ja paljastaminen niiden pääasialliseksi tehtäväksi.

Vaikka keskusrikospoliisin toimialaan kuuluvien rikosten tutkinta-ajat ovat pidentyneet, on rikosten selvitysaste valtiontilintarkastajille annetun selvityksen mukaan korkea.

Muu viranomaisyhteistyö

Keskusrikospoliisi osallistuu aktiivisesti myös muiden viranomaistahojen kanssa tehtävään yhteistyöhön. Yhteistyö on sekä virastojen ylimmän johdon välistä strategista yhteistyötä että yksittäisten rikosasioiden tai torjuntatoimenpiteiden operatiivista yhteistyötä. Poliisi, verottaja ja ulosottoviranomaiset toimivat varsinaisen talousrikostutkinnan lisäksi yhteistyössä myös rikoshyödyn jäljittämiseen ja poisottamiseen liittyvässä toiminnassa, joka sai alkunsa pilottihankkeena keskusrikospoliisissa v. 1994. Tarkoituksena on, että viranomaiset toimivat kukin omilla valtuuksillaan tavoitteenaan rikollisen liiketoiminnan katkaiseminen ja siitä kertyneen hyödyn poisottaminen tekijältä tai hänen puolestaan toimineelta. Verottajan ja ulosoton edustajia on tässä tarkoituksessa sijoitettu joillakin paikkakunnilla keskusrikospoliisin osaston tai yksikön yhteyteen.

Keskusrikospoliisi on osallistunut myös käynnissä olevaan viranomaisyhteistyön kehittämisprojektiin (ns. VIRKE-projekti). Projektin tavoitteena on tietojen yhdistäminen kunkin viranomaisen valtuuksien rajoissa. Toinen tärkeä tavoite on lainsäädännön kehittäminen erityisesti tietojen luovuttamisessa viranomaisten välillä.

Keskusrikospoliisin ja syyttäjäviranomaisten välinen yhteistyö on myös syventynyt, joskin parantamisen varaa edelleen on. Yhteistyön yhdeksi ongelmaksi on nähty syyttäjien tiukoista resursseista johtuva, useissa tapauksissa vähäinen mahdollisuus olla mukana tiiviisti esitutkinnan eri vaiheissa. Valtakunnansyyttäjänviraston kanssa on kuitenkin sovittu yhteyshenkilöiden sijoittamisesta, eli eräänlaisesta virkamiesvaihdosta, jonka tarkoituksena on osaltaan tuoda synergiaetuja syyttäjän ja keskusrikospoliisin väliseen toimintaan etenkin tutkinnan rajaamisessa ja suuntaamisessa sekä ns. poliisirikosten tutkinnassa.

Yksi tärkeimmistä osa-alueista on ns. PTR-toimintaan eli poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen väliseen yhteistyöhän sisältyvät yhteistyösopimukset ja -muodot. Keskeisiä osa-alueita ovat huumausainerikollisuuden torjunta ja laittoman maahanmuuton estäminen. Tullin ja rajavartiolaitoksen kanssa tehtävä yhteistyö perustuu valtakunnallisten sopimusten lisäksi useisiin läänikohtaisiin sopimuksiin, jolloin toimialueena on kulloinenkin lääni.

Tullihallitus on valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa korostanut PTR-viranomaisten yhteisen huumausaineiden torjuntaan tähtäävän strategian merkitystä. Strategia sisältää lukuisia konkreettisia aloitteita mm. yhteisten tutkintaryhmien perustamisesta, tietojenvaihdon parantamisesta, lainvalvontatekniikan paremmasta yhteiskäytöstä ja kolmen viranomaisen yhteisestä koulutuksesta.

Keskusrikospoliisilla on keskeinen rooli valtakunnallisen huumausainestrategian ja myös valtioneuvoston talousrikollisuuden torjuntaohjelman täytäntöönpanossa.

Kansainvälinen yhteistyö

Poliisin kansainvälinen yhteistyö on laadullisesti muuttunut entistä monisäikeisemmäksi ja määrällisesti jatkuvasti kasvanut. Keskusrikospoliisi toimii kansainvälisten rikospoliisijärjestöjen Interpolin ja Euroopan poliisiviraston Europolin sekä Euroopan Unionin poliisiyhteistyön kanavan (BdL) kansallisena keskuksena sekä vastaa Suomen osalta Schengenin säännöstön soveltamiseen liittyvästä Sirene-toiminnasta. Vuosittain hoidettujen kansainvälisten asioiden määrä on ollut huomattava, ja oletettavaa on, että määrä tulee vuosittain kasvamaan. Vuonna 1999 keskusrikospoliisilla oli käsiteltävänä 11 753 Suomen ja toisen valtion välistä asiaa. Kertomusvuonna tehtäviä oli jo 13 166.

Kansainvälisen poliisitoiminnan kansallisen keskuksen käytössä on erilaisia suojattuja viestilii-

kennejärjestelmiä Suomen ja ulkomaiden välisten yhteyksien hoitamiseksi. Schengenin tietojärjestelmää (SIS) hallinnoi Sirene-toimisto, joka tämänhetkisten arvioiden mukaan tulee käsittelemään vuosittain n. 18 000 pääosin kuulutustyyppistä asiaa SIS-järjestelmässä. SIS-järjestelmän kansallinen osa N.SIS on saatu valmiiksi ja järjestelmä on otettu käyttöön.

Europolin tietojärjestelmän (EIS) kansallisen osion rakentaminen aloitetaan mahdollisimman pian. Europol rakentaa ns. rajapinnan, joka tuodaan keskusrikospoliisin rikostietopalveluun. Jotta järjestelmästä olisi saatavissa sen tarjoama hyöty, se on rakennettava arkkitehtuuriltaan samankaltaiseksi kuin SIS-järjestelmän kansallinen osio, eli siinä tulee ottaa huomioon poliisin lisäksi myös tullilaitoksen ja rajaviranomaisten tarpeet. Ennen EIS-järjestelmän käyttöönottoa joudutaan kuitenkin aloittamaan euron käyttöönotosta johtuva kansallisen järjestelmän rakentaminen, jossa huomioidaan poliisin tietotarpeiden lisäksi myös rahan ja maksuvälineiden väärentämisen torjunnasta vastaavien muiden viranomaisten tarpeet. Kun euro otetaan käyttöön 1.1.2002, viranomaisilla tulisi olla valmius torjua uuden valuutan väärennöksiä.

Valtioiden monen- tai kahdenväliset sopimukset oikeusavusta ja muusta virka-avusta ovat välineitä, joihin oikeusapua pyydettäessä voidaan valtioiden välillä vedota. Oikeusapua koskevia monenvälisiä sopimuksia ovat mm. Pohjoismaiden, Euroopan neuvoston ja Yhdistyneiden kansakuntien sopimukset. Kahdenvälisiä rikostorjuntaan liittyviä oikeus- ja virka-apua koskevia sopimuksia on tehty Venäjän, Viron, Latvian, Liettuan ja Puolan kanssa. Suomen PTR-viranomaisten yhteisestä aloitteesta on käynnistetty kuusikantayhteistyö toisaalta Baltian maiden ja toisaalta Venäjän PTR-viranomaisten kanssa.

Poliisin toiminnan kannalta useat sopimukset ovat merkittäviä, mutta erityisen huomion kohteeksi on syytä nostaa ne kahdenväliset rikostorjuntasopimukset, joissa keskusrikospoliisi on sopimusten tarkoittamana keskusviranomaisena. Nämä sopimukset ovat osoittautuneet varsin tehokkaiksi työkaluiksi. Esimerkkinä voidaan mainita Venäjänsopimus, jonka mukaisesti käsiteltiin vuoden 1998 aikana 1 200 Suomen ja Venäjän välistä rikosasiaa. Näistä rikosoikeusapu- ja virka-apupyynnöistä Venäjä lähetti Suomeen 681 ja Suomi Venäjälle 519. Vuonna 1999 rikosoikeusapuasioita oli jo 1 467. Niistä Venäjä lähetti Suomeen 979 pyyntöä ja Suomi Venäjälle 488 rikosasiaan liittyvää pyyntöä. Kertomusvuonna rikosasioiden määrä nousi 2 757:ään, joista Venäjän lähettämiä pyyntöjä oli 1 961 ja Suomen lähettämiä rikosasioita oli 796. Määrä on kasvanut voimakkaasti vuosittain, ja pyyntöjen sisältö on muuttunut vuosien varrella vaativammaksi. Usein pyynnöt liittyvät talousrikollisuuteen.

Keskusrikospoliisi vastaa myös Suomen poliisin yhdysmiestoiminnasta, joka koostuu 12 ulkomaille sijoitetusta poliisin edustajasta. Yhdysmiesten asemapaikat ovat Interpolin pääsihteeristö Lyonissa, Europol Haagissa sekä Muurmansk, Petroskoi, Pietari, Moskova ja Tallinna. Lisäksi Suomella on Kyproksella yhdyshenkilö, joka toimii yhteispohjoismaisen PTN-toiminnan (Polis och Tull i Norden mot Narkotika) puitteissa tehtävänään lähinnä huumausainerikostorjunta. PTN-yhdysmiestoiminnan kautta Suomen poliisilla on käytössään 36:n pohjoismaisen yhdysmiehen palvelut.

Rikollisuuden seuranta ja torjunta

Torjunta- ja tutkintatoimet

Laajamittaisen ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden tyrehdyttäminen edellyttää, että toiminnalle elintärkeät henkilöt saadaan edesvastuuseen teoistaan ja rikollisesti hankitut varat saadaan otettua haltuun. Järjestäytyneen rikollisuuden voimistuminen ja organisaatioiden laajuus ja sopeutumiskyky tekevät tämän tehtävän erityisen vaikeaksi. Torjunta- ja tutkintatoimien vaikuttavuuden lisäämiseen on pyritty valtakunnallisella poliisiyhteistyöllä, jolla selvitetään tietyn tekijän tai tekijäryhmän koko rikollinen toiminta. Laajat, lukuisien yksiköiden ja usein myös kansainvälisten yhteistyökumppanien osallistumista edellyttävät operaatiot ovat kuitenkin kalliita toteuttaa. Poliisin paikalliset ja alueelliset yksiköt kokevat niin ikään mahdottomaksi irrottaa niukkoja voimavarojaan useisiin valtakunnallisiin operaatioihin.

Valtakunnallisten operaatioiden vaikuttavuus on arvioitavissa siltä osin, kuin rikollisorganisaatio on onnistuttu hajottamaan riittävän kattavasti. Tästä kertovat esim. arviot tekijöiden mahdollisuuksista jatkaa rikollista toimintaa rikostuomion tai rikoksella hankitun omaisuuden haltuunoton jälkeen sekä vaikutukset huumausaineiden saatavuuteen, kuittikaupankäyntiin sekä bulvaanitoimintaan. Myös talousrikollisuuden osalta on havaittavissa, että aktiivisella paljastamisella on lisätty tutkittavien rikosasioiden määrää, joka muutoin olisi saattanut jäädä piilorikollisuudeksi.

Keskusrikospoliisissa noudatettava strategia nojautuu rikostorjunnan osalta pitkälti tekijä- ja tekijäryhmäkeskeisiin torjuntakeinoihin, joita kuitenkin täydennetään käyttämällä tilannekeskeisen torjunnan keinoja ennen kaikkea rikosten ennaltaehkäisemisessä esim. osallistumalla eri rikollisuuden la-

jien ennalta ehkäisevään työhön. Lisäksi toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten osalta tulee keskusrikospoliisin mukaan ottaa käyttöön sellaiset rikostutkinnan menetelmät, jotka edesauttavat ja kehittävät tehtävää työtä. Esimerkiksi rikostekninen tutkimus kehittyy tekniikan ja luonnontieteiden mukana nopeasti ja sen monipuolistuvia keinoja tulee käyttää hyväksi rikostutkinnassa.

Rikostorjunnan menetelmistä rikoshyödyn suurimittainen poisottaminen johtaa siihen, että rikoksentekijöiden on vaikea jatkaa rikollista toimintaansa ainakaan laajasti. Käynnissä oleva rikollinen toiminta katkaistaan, ja siitä kertynyt hyöty otetaan tekijältä tai siltä, jonka puolesta hän on toiminut. Toiminta edellyttää pakkokeinojen, erityisesti väliaikaisten turvaamistoimien käyttöä. Toisena osa-alueena on kätketyn omaisuuden saattaminen täytäntöönpanon piiriin. Tällöin on yleensä olemassa jo valmis täytäntöönpanon peruste, mutta saatavaa ei ole onnistuttu perimään mm. siksi, että velallinen on kätkenyt omaisuutensa erilaisin järjestelyin normaalin täytäntöönpanon ulottumattomiin.

Pakkokeinot

Rikostorjunnan keinovalikoiman laajentumisesta hyvä esimerkki on telepakkokeinojen käyttö, joihin liittyviä palveluita keskusrikospoliisi antaa koko poliisihallinnolle. Telekuuntelun määrällinen kasvu on vuosittain ollut voimakasta, joskin määrät ovat edelleen verraten alhaisia. Määrät ovat olleet vähäisiä lähinnä, koska telepakkokeinojen käyttö on koettu kalliiksi ja se sitoo merkittävästi poliisien työaikaa. Keskusrikospoliisille ongelmallista on ollut lähinnä telekuuntelun kalliit linjakustannukset. Telekuuntelulaitteisto ja -ohjelmisto uusitaan lähiaikoina, mikä puolestaan nostanee telekuuntelumääriä huomattavastikin. Osaksi tätä ennakoiden telepakkokeinoja koskevan valvonta- ja koulutusjärjestelmän luominen nähdään keskusrikospoliisissa välttämättömäksi, ja sitä koskeva hanke on jo käynnistetty.

Rikokset, joihin telekuuntelu voidaan kohdistaa, on lueteltu tyhjentävästi pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:ssä. Televerkkoja hyväksikäyttävien rikosten tutkinnassa on kuitenkin usein tarpeen saada tieto myös aktiiviverkossa olevan tai sinne tallennetun viestin sisällöstä, jolloin pakkokeinona kyseeseen tulee juuri telekuuntelu. Lain määrittelemä luettelo on kuitenkin Internet-tutkinnan tarpeisiin nähden liian suppea. Telekuuntelun edellytykset tulisikin saattaa laajempaan keskusteluun, esim. kvalifioitujen tietotekniikkarikosten lisääminen pakkokeinolain luetteloon olisi keskusrikospoliisin mielestä tarpeellinen.

Ongelmana televalvonnan ja telekuuntelun osalta on myös, että nykyisessä laissa käytetään termiä ”kohteena oleva teleliittymä”. Tekninen kehitys edellyttää, että pakkokeinolaissa mainittaisiin, että pakkokeino voisi kohdistua myös käyttäjän yksilöivään tunnisteeseen eli televerkosta tulleen, tulevan tai siitä lähteneen taikka lähtevän viestin kuunteluun, lukemiseen tai tallentamiseen. Tämä siitä syystä, että teknisesti Internet-tutkinnassa viestejä ei kuunnella, vaan kirjoitettuja viestejä luetaan. Käyttäjän yksilöivän tunnisteen lisääminen pakkokeinon kohteeksi vapauttaisi pakkokeinolain sen nykyisestä tekniikkasidonnaisuudesta.

Pelkästään vaativan teknisen rikostiedustelun käyttöaste rikostorjunnassa on jo nyt verraten korkea. Keskusrikospoliisin rikostietopalvelu toimii Suomen vaativan rikostiedustelun valtakunnallisena keskuksena. Yksikkö hoiti v. 1999 vaativan teknisen tiedustelun palveluita koko poliisihallinnolle yhteensä 68 tehtävässä. Kertomusvuonna tehtävien määrä nousi 97:ään, joten nousua edellisestä vuodesta oli 43 %. Tehtävien arvioidaan lisääntyvän vuosittain kaikilla teknisen tarkkailun alueilla. Muun muassa pakkokeinolain mahdollistama tilakuuntelu lisää huomattavasti teknisen kuuntelun tehtäviä tulevina vuosina. Ongelmaksi saattaakin muodostua vaativan teknisen tiedustelun järjestäminen, sillä kyseisen yksikön voimavaroja on jatkossa ehdottomasti käytettävä sen omien tehtävien lisäksi myös peitetoimintaa suorittavien henkilöiden suojaustehtäviin.

Todistajien suoja

Järjestäytyneen rikollisuuden kasvu on aiheuttanut paineita myös todistajien aseman parantamiseen. Asiaa on pohdittu myös keskusrikospoliisin asiantuntijatyöryhmässä. Lisäksi keskusrikospoliisi on osallistunut todistajansuojelun kehittämiseen EU:ssa ja Europolissa. Suomessa tulisikin kriittisesti arvioida, kuinka suuri todennäköisyys todistajilla on joutua konkreettisen uhkailun ja painostuksen kohteeksi. Myös poliisin suorittamia toimenpiteitä kuten henkilötietojen kirjaamismenettelyjä tulisi arvioida todistajansuojelun ja siitä aiheutuvan rikosprosessin sujuvuuden kannalta. Todistajansuojelukeinojen arviointi on ajankohtaista senkin vuoksi, että todistajien suojan parantaminen rikosprosessissa on tällä hetkellä esillä useammallakin taholla. Keskusrikospoliisin aloitteesta on pääministeri Lipposen hallituksen hankesalkkuun saatu asiaa koskeva hanke-esitys. Todistajansuojelusta on maininta myös Lipposen II hallituksen ohjelmassa. Tämän lisäksi oikeusministeriössä pohditaan parhaillaan mahdollisten lainsäädäntömuutos-

ten tarvetta. Todistajansuojelun parantaminen tulisi keskusrikospoliisin mielestä aloittaa kuitenkin pienin askelin. Tällainen muutos olisi esim. edellytyksien luominen eräänlaisen tukiryhmän muodostamiselle uhatulle todistajalle, mikä saattaisi jo osaltaan madaltaa kynnystä todistamaan suostumiselle ns. kovissa jutuissa.

Keskusrikospoliisin koulutusjärjestelmä on jatkossa entistä keskeisempi toiminnan menetelmien kehittämisessä. Järjestelmää muutetaan entisestään niin, että koulutus keskittyy sellaisen palvelun antamiseen, jolla varaudutaan uusiin rikosilmiöihin ja niiden torjuntaan ja jolla kehitetään parhaimpien menettelytapojen soveltamista. Koulutusjärjestelmästä on tarkoitus muodostaa sellainen, että keskusrikospoliisin ottaessa vastuulleen uuteen haasteelliseen rikosilmiöön liittyvän koulutuksen koulutusvastuu siirtyy poliisioppilaitoksille siinä vaiheessa, kun järjestelmä on rakennettu ja sisältö mietitty. Näin keskusrikospoliisi voi jälleen siirtää ko. resurssinsa uusiin koulutustehtäviin.

Huumausainerikollisuus

Suomessa vakava ja järjestäytynyt rikollisuus on tällä hetkellä suurimmalta osin huumausaine- ja talousrikollisuutta, mutta järjestäytyneisyyden kriteerit täyttävissä rikostapauksissa esiintyy myös mm. suurimittaista alkoholin ja tupakan salakuljetusta, omaisuusrikollisuutta ja väkivaltaa. Huumeiden ennen näkemätön lisääntyminen Suomessa 1990-luvun lopulla ja erityisesti kertomusvuoden aikana on vaikuttanut poliisin toiminnan suuntaamiseen. Myös poliittisen johdon huomio on kohdistunut vahvasti huumausainerikollisuuteen ja sen torjuntaan.

Suomessa paljastunut huumausainerikollisuus kuusinkertaistui 1990-luvulla. Vuonna 1990 huumausainerikoksiin liittyviä rikosilmoituksia nykyisin tilastoperustein (poliisi ja tulli) tehtiin 1 488, kun niitä v. 1999 kirjattiin 9 227. Huumausainerikollisuuden kasvu jatkui rajuna kertomusvuonna, jolloin kirjattiin kaikkiaan 10 770 huumerikosilmoitusta. Määrä nousi n. 16 % vuodesta 1999. Huumeita tavataan kaikkialla Suomessa, mutta yli puolet rikosilmoituksista kirjattiin Etelä-Suomen läänissä. Poliisin ja tullin paljastamasta rikollisuudesta kerättyjen tilastojen mukaan huumerikollisuuden kasvu oli suurinta erittäin vaarallisiksi luokitelluissa huumeissa kuten heroiinissa, amfetamiinissa ja ekstaasissa. Viime vuosina kirjatuista rikosilmoituksista yhä useampi oli törkeän huumausainerikoksen tunnusmerkistön täyttävä teko, ja suuntaus näyttäisi olevan samankaltainen myös kertomusvuonna.

Huumausainerikollisuuden kasvun myötä myös takavarikoitujen huumausaineiden määrät ovat voimakkaasti nousseet viime vuosikymmenellä. Poliisin ja tullin tekemien huumetakavarikkojen lukumäärä nousi kertomusvuonna 17 % edellisestä vuodesta. Yhteensä 9 400 takavarikosta yli puolessa löydettiin hasista tai amfetamiineja. Kappale- ja kilomääräisesti hasista takavarikoitiin kaikkein eniten. Amfetamiinitakavarikkojen määrä nousi viidenneksen edellisestä vuodesta.

Suomen huumausainemarkkinat ovat yhä enemmän kansainvälisen huumausainerikollisuuden hallinnassa. Tämä johtuu paljolti siitä, että huumausaineiden tuotanto ja tarjonta ovat rajussa kasvussa Suomen lähialueilla, mikä vaikuttaa osaltaan siihen, että Suomea käytetään yhä useammin huumausaineiden kauttakulkumaana. Suomessa myös huumausaineiden laiton viljely, tuotanto ja valmistus on ollut hyvin vähäistä verrattuna Suomessa käytettyyn huumausaineiden määrään. Huumausaineiden käytön kasvun jatkuminen aiempien vuosien mukaisesti saattaakin aiheuttaa sen, että Suomesta kasvaa kansainvälisesti merkittävä markkina-alue, mikä tuo mukanaan pysyvää kansainvälistä rikollisuutta. Rikostorjunnan kannalta tehokkainta on tästä syystä kohdistaa toimenpiteet tilanteisiin, ennen kuin huumausaineet on ehditty tuoda Suomeen ja saatu pienemmissä erissä jakeluun. Kun pääpaino kohdistuu muissa maissa tapahtuvaan tuotantoon ja kuljetuksiin sekä Suomen rajanylityksiin, myös todennäköisyys saada suurempia eriä huumausaineita poliisin haltuun kasvaa. Työmäärä on myös huomattavasti vähäisempi siihen nähden, että haltuunotot tehtäisiin yksittäisiltä käyttäjiltä tai kauppiailta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että katuvalvonnan merkitystä tulisi väheksyä.

Huumausaineiden tarjonta suuntautuu Suomeen perinteisten läntisten maiden lisäksi nyt myös vahvasti idästä ja ennen kaikkea etelästä. Viron kautta Suomeen suuntautuva huumausainerikollisuus nojautuu pitkälti Venäjän järjestäytyneen rikollisuuden vaikutuksiin. Keskusrikospoliisin tietojen mukaan Suomessa toimii mm. virolaisista, venäläisistä ja pohjoismaiden kansalaisista koostuvia rikollisjärjestöjä. Huumausaineisiin yhdistetyt rikollisjärjestöt, niiden ydinryhmät ja verkostot hyödyntävät myös kaikkia rikoksentekomahdollisuuksia, ei pelkästään huumausainerikoksia. Rikollisjärjestöjen muu toiminta liittyy usein korkeasti verotettavien hyödykkeiden salakuljetukseen. Rikolliset käyttävät myös talouselämän eri rakenteita hyväkseen peittääkseen tai häivyttääkseen rikoksella hankittua omaisuutta.

Keskusrikospoliisin mukaan huumerikollisuudessa tapahtuneen virolais-venäläisen läpimurron tekee erityisen huolestuttavaksi se, että Viron alueella toimiva järjestäytynyt rikollisuus on luonteeltaan vakiintunutta ja se toimii kiinteässä yhteistyössä sekä venäläiseen että Venäjän vähemmistökansallisuuksien järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja näiden sidosryhmiin myös Suomessa. Aineiden levityksestä eivät enää huolehdi entisessä määrin suomalaisrikolliset, vaan toiminta on virolaisryhmien ohjauksessa. Aineiden jakelussa on keskeisesti mukana mm. Suomeen Venäjältä muuttaneita inkeriläisnuoria. Virossa toimivien rikollisryhmien toiminta on tehokkaasti verkostoitunutta, ja niiden työnjako on toimiva ja vakiintunut. Ryhmät ovat viime aikoina keskittyneet voimakkaasti hyvin tuottoisaksi osoittautuneeseen huumetalouteen sekä aineiden valmistukseen että salakuljetukseen.

Poliisin huumausainestrategian mukaan huumausainerikostorjunnan kohteita tarjonnan osalta ovat maahantuonti, rahoittajat, valmistus ja viljely sekä tukkukauppa, vähittäismyynti ja vankilat. Huumausainerikollisuuden osalta onkin korostettava rajat ylittävän rikollisuuden piirteitä, mikä painottaa esim. Interpolin, Europolin ja lähialueyhteistyön puitteissa tehtävän kansainvälisen yhteistyön merkitystä.

Huumausainerikollisuuden ennalta estämiseen, torjuntaan ja tutkintaan liittyvinä kehittämishankkeina on meneillään sisäasiainministeriön poliisiosaston johtama hanke, jonka tavoitteena on huumausainerikostorjunnan seuranta- ja tukijärjestelmän luominen sekä rikostiedustelun valtakunnallinen kehittäminen, jossa keskusrikospoliisi on myös keskeisesti mukana. Operatiivisessa toiminnassa hyödynnetään voimassa olevan lainsäädännön suomia mahdollisuuksia ja tehdään päivittäistä viranomaisyhteistyötä (esim. PTR-viranomaiset) sekä myös päivittäiseksi käyvää kansainvälistä yhteistyötä eri maiden viranomaisten kanssa.

Suomen ja Viron välillä tapahtuvaan huumausainerikostorjuntaan on perustettu ns. FIN-EST-työryhmä, joka keskittyy huumausainerikosten paljastamiseen ja torjuntatietojen vaihtoon. Työryhmään on nimetty keskusrikospoliisista kolme, Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksesta yksi sekä Virosta kolme poliisimiestä.

Keskusrikospoliisin tulossopimuksen mukaisesti viraston vastuulla on toteuttaa v. 2000 toimineen työryhmän ehdottama moduulimallinen huumausainekoulutusjärjestelmä. Koulutusjärjestelmä rakentuu kaikille koulutettaville tarkoitetusta peruskurssista sekä syventäviin osa-alueisiin painottuvista kursseista eli moduuleista. Yhtenäistetty huumausainekoulutus tehostaa tutkintaa mm. luomalla yhtenäisiä menettelytapoja ja käytäntöjä.

Poliisilakiin tehtiin eräitä poliisin toimintavaltuuksiin liittyviä muutoksia, jotka tulivat voimaan 1.3.2001. Muutokset koskevat mm. televalvonnan ja teknisen tarkkailun käyttöalueen laajentamista, oikeudenkäyntien ja muiden erityissuojelua vaativien tilaisuuksien turvallisuustarkastuksia sekä peitetoimintaa ja valeostoa koskevien säännösten sisällyttämistä lakiin.

Keskusrikospoliisi huolehtii poliisin uusien toimintavaltuuksien eli ns. epäkonventionaalisten tutkintamenetelmien käyttöönottoon liittyvistä valmistelutehtävistä, niihin liittyvän infrastruktuurin luomisesta, koulutuksesta ja palveluiden tuottamisesta tulevaisuudessa. Lisäksi luodaan valmius osallistua kansainvälisiin tutkintaryhmiin ja vastata Schengenin yleissopimuksen mukaisista tarkkailutehtävistä sekä valmius hyödyntää SIS-rekisterin tarjoamia uusia mahdollisuuksia. Nämä tehtävät on määritelty myös keskusrikospoliisin 23.11.2000 allekirjoittamassa tulossopimuksessa, jonka mukaan keskusrikospoliisi johtaa peitetoimintaa, Schengen-tarkkailua ja valvottuja läpilaskuja sekä huolehtii erityisesti organisoidun huumausaineiden maahantuonnin ja levityksen torjunnasta yhteistyössä poliisin muiden yksiköiden, tullin, rajavartiolaitoksen ja eri maiden vastaavien viranomaisten kanssa. Keskusrikospoliisi on myös osallistunut peitetoiminnan kansainväliseen yhteistyöhön ns. IWG-ryhmän puitteissa. Kansainvälisen foorumin tarkoituksena on mm. mahdollistaa yhteistyö eri valtioiden asianomaista toimintaa harjoittavien yksiköiden välillä ja kehittää peitetoimintaan liittyvää koulutusta.

Keskusrikospoliisin mukaan epäkonventionaalisten tutkintamenetelmien käyttöönotto antaa uusia mahdollisuuksia tehostaa vakavan rikollisuuden torjuntatoimia. Valeosto on yksi keino saada erityisesti huumausaineita pois markkinoilta, ja se tulee olemaan huomattavasti yleisemmin käytetty keino kuin peitetoiminta. Peitetoiminnan merkitystä on ennenaikaista arvioida, sillä hyvin koulutetun, valvotun ja ohjatun peitetoiminnan luominen tukitoimintoineen kestää vielä vuosia. Toiminnan kustannukset noussevat kuitenkin korkeiksi, mikä johtaa osaltaan siihen, että sen käyttö tulee olemaan erittäin rajattua ja huolellisesti suunniteltua. Toimintoa onkin suunniteltu käytettäväksi vain vakavimmissa tapauksissa.

Eduskunnan vastaukseen poliisilain muuttamisesta sisältyy lausuma, jossa eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan peitetoiminnan ja valeos-

ton käytön seurannasta poliisin toiminnassa. Lisäksi eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että peitetoiminnasta vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle annettava kertomus sisältää oikeusasiamiehen suorittaman valvonnan kannalta riittävät tiedot. Eduskunta myös edellyttää, että hallitus selvittää, mikä merkitys telepakkokeinoilla, teknisellä valvonnalla ja teknisellä tarkkailulla on rikosten torjunnassa ja tutkinnassa.

Talousrikollisuus

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman 1999—2000 toteuttaminen on jatkunut valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti. Sisäasiainministeriön poliisiosaston keräämien tietojen perusteella ei ole nähtävissä merkkejä siitä, että talousrikollisuuden ja harmaan talouden vahingollisuus olisi merkitykseltään vähentynyt, ehkä pikemminkin päinvastoin. Sisäasiainministeriön poliisiosastolla on valmisteilla talousrikostorjuntaohjelman jatko-ohjelma vuosiksi 2002—2005. Ohjelma jatkaa kahden edellisen ohjelman linjoilla, mutta painottuu entistä enemmän rikostilanteiden ennalta estämiseen ja toisaalta painottaa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimia ja -vastuuta talousrikosten ja harmaan talouden torjumiseksi.

1990-luvun alkupuolella talousrikosasioiden lisääntymisen seurauksena on panostettu merkittävästi alueellisiin talousrikostutkintaryhmiin sekä annettu määrätietoista ja pitkäjänteistä talousrikostutkintakoulutusta. Keskusrikospoliisi voi nyt keskittyä vakavampaan talousrikollisuuteen, kun paikallispoliisin mahdollisuudet hoitaa itsenäisesti ns. tavanomaisia talousrikosasioita ovat parantuneet.

Nykyisillä voimavaroilla kyetään saattamaan poliisin tietoisuuteen ja selvittämään vain pieni osa talousrikollisuuden kokonaismäärästä. Keskusrikospoliisin mukaan syitä voidaan etsiä seuraavista talousrikollisuuden nykymuodoista ja valvontajärjestelmien ongelmista:

— Venäjän järjestäytyneen rikollisuuden vaikutus tuntuu Suomessa selvästi myös talousrikoksissa. Suuret, erityisesti ulkomaankauppaan liittyvät selvityskohteet ovat tässä keskeisiä. Kansainvälisyys ei näissä jutuissa rajoitu Suomen lähialueille vaan on maailmanlaajuista.

— Harmaan talouden osalta on nähtävissä, että toiminta integroituu yhä enemmän yhteiskuntaamme ja elinkeinoelämäämme muodostuen hyväksyttäväksi tai ainakin siedettäväksi kilpailukeinoksi.

— Julkisiin tukiin sekä yhteisökaupankäyntiin liittyvät myöntämis- ja valvontajärjestelmät ovat edelleen hajallaan eri ministeriöissä ja virastoissa sekä eri EU-elimissä.

— Talouden korkeasuhdanne ja sen mahdollinen jatkuminen yhdessä ylikuumentuneiden sijoitusmarkkinoiden kanssa ovat lisänneet väärinkäytösmahdollisuuksia varsinkin sisäpiirikauppojen ja kurssikehityksen manipuloinnin osalta.

— Arvopaperikaupan hallintarekisterin käyttö tekee varojen todellisen omistajan selvittämisen erittäin vaikeaksi. Sähköinen kaupankäynti eri sijoituskohteilla vaikeuttaa jo nykyisellään tutkintaa.

Edellä mainituille rikoksille on ominaista, ettei niillä ole yksittäistä asianomistajaa, jolla olisi vahva intressi selvittää häneen kohdistunut rikos, eikä aina edes asianomistajaa, joka olisi tietoinen siitä, että hän on joutunut rikoksen kohteeksi. Tilanne on toinen yrityksiä apuna käyttäen tehdyissä velallisen rikoksissa, joiden määrät ovat viime vuosina laskeneet konkurssien määrien laskiessa. Rauenneisiin konkursseihin kohdistuvat tutkimukset ovat tuoneet esille näihin liittyvää laajaa piilorikollisuutta.

Talousrikollisuus ja harmaa talous ovat yhä enemmän ammattimaista, järjestäytynyttä ja kansainvälistä sen lisäksi, että se omaa vahvat kytkennät perinteiseen rikollisuuteen. Tämä kaikki aiheuttaa omalta osaltaan suuremman riskin, että tämänkaltainen rikollisuus jää paljastumatta. Talousrikollisuus ja harmaa talous aiheuttavat edelleen arviolta yli 20 mrd. mk:n suoranaiset vuotuiset kustannukset mm. maksamatta jääneinä veroina sekä sosiaaliturvamaksujen väärinkäytöksinä.

Sisäasiainministeriön mukaan rikosnimikkeistä yleisin on kirjanpitorikos. Tutkintaa työllistää huomattavasti aliurakointiketjuihin liittyvä kuittikaupparikollisuus. Pelkästään kuittikaupan keinoin tehtyjä verorikoksia on tällä hetkellä tutkinnassa eri poliisiyksiköissä n. 200 tapausta. Tutkintatyön puutteena on se, ettei vapaita tutkintavoimia ole irrottaa aktiiviseen reaaliaikaiseen tutkintaan sellaisissakaan tapauksissa, joissa tiedustelun keinoin on löydetty ammattimaista talousrikollisuutta. Keinot piilorikollisuuden paljastamiseksi ovat tällä hetkellä valitettavan vähäiset. Sisäasiainministeriön mukaan talousrikostorjuntaa ei pidäkään ymmärtää ainoastaan poliisin tehtäväksi, vaan se on mitä suurimmassa määrin viranomaisten yhteinen tehtävä, ja myös elinkeinoelämän on kannettava oma vastuunsa talousrikosten ja harmaan talouden torjumiseksi ja terveen kilpailun säilyttämiseksi.

Keskusrikospoliisin rikostorjunnan painoalueita talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa ovat huomattavia taloudellisia tai yhteiskunnallisia vahinkoja aiheuttava talousrikollisuus ml. ympäristörikollisuus, tietotekniikkarikollisuus, yhteiskunnalliseen päätöksentekoon kytkeytyvät lahjo-

ma- ja virkarikokset, ammattimainen omaisuusrikollisuus sekä rahanpesu. Tehdyt torjuntaohjelmat lainsäädäntöhankkeineen ja syventynyt viranomaisyhteistyö ovat keskusrikospoliisin mukaan terävöittäneet huomattavasti näiden rikosten torjuntaa. Torjuntaohjelman mukainen tieteellinen tutkimustoiminta sekä koulutus ja tiedotustoiminta on saatu erittäin hyvälle pohjalle. Torjuntaohjelmien kautta tehtyä työtä onkin tarpeen jatkaa, jotta varmistetaan nykyiset talousrikostorjuntaan tehdyt panostukset sekä turvataan käytetyt torjuntakeinot talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi.

Keskusrikospoliisin tulossopimuksessa 23.11. 2000 todetaan, että talousrikollisuuteen, huumausainerikollisuuteen ja rikollisuuden kansainvälistymiseen liittyvien torjuntaohjelmien toteuttamisessa viraston keskeisenä tehtävänä on viranomaisyhteistyön koordinoiminen ja erikoiskoulutuksen järjestäminen poliisin ja sidosryhmien henkilöstölle. Keskusrikospoliisi lisää yhteistyötä talousrikostorjunnassa myös muilla tavoin poliisin eri yksiköiden ja muiden lainvalvontaviranomaisten kanssa. Esimerkiksi konkurssiasiamiehen toimiston kanssa keskusrikospoliisilla on ollut säännöllistä juttukohtaista yhteistyötä konkurssirikosten selvittämisessä. Kyse on ollut tietojenvaihdosta joko juttujen paljastamisen tai esitutkinnan aikana. Vuorovaikutuksesta on keskusrikospoliisin mielestä ollut konkreettista hyötyä toisaalta konkurssimenettelyn aikana esille tulleiden rikosten selvittämisessä sekä tapauksissa, joissa poliisi rikosta tutkiessaan on saanut lisäselvityksiä konkurssiasiamiehen toimiston kautta mm. veroparatiiseihin liittyen. Joustavasti rakentunut yhteistyö ja muodostuneet suorat yhteydet virastojen välillä ovat mm. nopeuttaneet konkurssimenettelyä, rikostapausten saattamista poliisin tietoon ja rikostutkinnan aloittamista sekä parantaneet konkurssimenettelyjen valvontaa.

Tulossopimuksessa todetaan myös, että keskusrikospoliisi huolehtii vastuulleen annettujen Suomen lähialueiden rikostorjuntahankkeiden toteuttamisesta. Keskusrikospoliisi on ollut vastuussa Viron talousrikollisuuden torjunnan tehostamishankkeesta siten, että toteuttajina ovat myös sisäasiainministeriön poliisiosasto ja Verohallitus. Hanke kuuluu ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyöhankkeisiin, ja sen tarkoituksena on osaltaan tehostaa talousrikostorjuntaa, avustaa talousrikostutkintakoulutuksen järjestämisessä sekä parantaa talousrikollisuuden valvonta- ja informaatiojärjestelmiä Virossa. Hankkeen piti alkujaan kestää vuodet 1998—2000. Keskusrikospoliisin tekemän esityksen perusteella päättynyttä hanketta on kuitenkin jatkettu kaksivuotisella seurantahankkeella, jossa seurataan ja avustetaan moduuli-koulutusmallin liikkeellelähtöä virolaisin voimin.

Keskusrikospoliisi toteuttaa yhteistyötä veroviranomaisten, ulosottoviranomaisten ja syyttäjien kanssa mm. yhteisissä tutkintaryhmissä ja erillisissä rikoshyödyn jäljittämisryhmissä. Syyttäjäyhteistyöhön panostetaan jo tutkinnan alusta lähtien. Keskusrikospoliisin määräyksen mukaisesti viraston tulosyksiköt mm. lähettävät riittävän aikaisessa vaiheessa tapahtuvan käsittelyn varmistamiseksi Valtakunnansyyttäjänvirastolle kopion kaikista niistä asioista, joista keskusrikospoliisi esitutkintalain (449/1987, muutos 692/1997) 15 §:n 1 momentin nojalla tekee ilmoituksen paikallissyyttäjälle.

Keskusrikospoliisin toimialaan kuuluvan talousrikollisuuden tutkinta on erityisen pitkäjänteistä työtä, joka laajoissa juttukokonaisuuksissa saattaa kestää vuosia. Kertomusvuonna selvitettyjen tapausten keskimääräinen tutkinta-aika oli 459 vrk, kun se vuotta aiemmin oli 339 vrk. Keskusrikospoliisille tulevat talousrikokset ovat poikkeuksetta sekä maantieteellisesti että asiapohjaisesti laajoja, kansainvälisiä yhteyksiä ja talouselämän syvintä osaamista sisältäviä rikoskokonaisuuksia, joiden avulla peitetään rikollisen toiminnan luonne, siihen osallistuvien tekijöiden henkilöllisyys sekä siitä saatu varallisuus. Talousrikollisuuden muotojen muuttuessa tutkittavat rikoskokonaisuudet ovat entistä laajempia, aikaa vievempiä ja vaikeampia selvittää. Kun paljastumisesta tutkinnan aloittamiseen kuluu aikaa, rikolliset saavat merkittävän etumatkan ja tutkinta vaikeutuu entisestään.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaiseman tilaston mukaan keskusrikospoliisilla oli avoinna kertomusvuoden lopussa 168 juttukokonaisuutta, jossa rikosvahingon määrä oli n. 390 Mmk. Vuoden 1999 lopussa avoinna oli 110 juttukokonaisuutta, jossa rikosvahinko oli n. 392 Mmk. Vuonna 1999 oli 146 päätettyä juttukokonaisuutta ja omaisuutta saatettiin erilaisten toimenpiteiden kohteeksi n. 74 Mmk:n edestä. Kertomusvuoden ennakkotietojen mukaan takaisinsaadun rikoshyödyn markkamäärän arvioidaan keskusrikospoliisin osalta nousevan n. 110 Mmk:aan.

Talousrikostorjuntaa parantaa omalta osaltaan poliisin käyttöön saatavat uudet tutkinta- ja torjuntatoimenpiteet (esim. telekuuntelu sekä talousrikoslainsäädännön muutokset), sitten kun ne voidaan ottaa käyttöön tehokkaasti ja laajamittaisesti. Samanaikaisesti on kuitenkin pystyttävä entisestään tehostamaan jo käytössä olevia keinoja, esim. panostamaan tutkinnassa tapahtuvan liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämiseen.

Rahanpesu

Rahanpesu on olennainen osa järjestäytynyttä rikollisuutta. Rahanpesulla tarkoitetaan toimintaa, jonka tavoitteena on rikoksella hankitun omaisuuden alkuperän peittäminen. Rikosoikeudellisesti kyseessä on liitännäinen teko, joka edellyttää aina esirikosta, josta on saatu taloudellista hyötyä. Rahanpesulla pyritään yleensä siihen, että rikoksentekijä voi, hävittämällä rikoksella hankitun rahan tai omaisuuden alkuperän ja muuttamalla sen näin laillisen näköiseksi, jatkossa rahoittaa uusia rikoksia ja hankkia itselleen taikka lähipiirilleen varallisuusarvoisia etuuksia. Ilmiöön sisältyy lisääntyvästi kansainvälisiä piirteitä, jotka johtuvat mm. organisoidun rikollisuuden kansainvälistymisestä, EU:ssa hyväksytystä pääomien vapaan liikkuvuuden periaatteesta sekä kansainvälisen maksuliikenteen sähköistymisestä.

Suomessa rahanpesun kohteeksi tulevan omaisuuden määrä on vuosittain miljardeja markkoja. Sisäasiainministeriön v. 1996—98 keräämien tietojen mukaan kyseisen tyyppisillä rikoksilla aiheutetut vahingot olivat asianomistajien ilmoitusten mukaan 0,6—2,3 mrd. mk vuodessa. Samanaikaisesti takaisinsaadun rikoshyödyn määrä talousrikosten osalta oli 147—198 Mmk vuodessa.

Huumausainerikosten merkitys rahanpesun esirikoksina on jatkuvasti lisääntynyt myös Suomessa. Vuonna 1998 takavarikoitujen huumausaineiden katukauppa-arvoksi on laskettu 210—400 Mmk. Kyseisen rikostyypin tekijöilleen tuottaman rikoshyödyn voidaankin tämän perusteella todeta olevan varsin merkittävä, koska viranomaiset saavat yleisen arvion mukaan takavarikoitua ainoastaan 10 % levityksessä olevasta huumausaineesta.

Keskusrikospoliisin yhteydessä toimiva rahanpesun selvittelykeskus otti ensimmäisen toimintavuotensa 1998 kuluessa vastaan 186 ilmoitusta, jotka koskivat epäilyttäviä liiketoimia. Vuonna 1999 ilmoitettujen tapausten määrä oli jo 348. Yksikön tietoon saatettujen, epäiltyjen rahanpesutapausten määrä lisääntyi vuoden aikana näin yli 46 %. Kertomusvuoden aikana rahanpesun selvittelykeskukselle toimitettiin 1 083 ilmoitusta, jotka koskivat epäilyttäviä liiketoimia. Yksikön ensimmäiseen toimintavuoteen verrattuna ilmoitusmäärät ovat näin viisinkertaistuneet.

Rahanpesun selvittelykeskus ottaa vuosittain esitutkintaan 10—15 % saamistaan epäilyttävää liiketointa koskevista ilmoituksista. Tapauksista, joiden osalta aloitetaan rikostutkinta, n. 60 % liittyy talousrikoksiin, 15 % huumausainerikoksiin ja loput muun tyyppisiin rikosasioihin.

Rahanpesun selvittelyn kautta keskusrikospoliisi on saanut rikoshyötyä ulosottoviranomaisten haltuun n. 60 Mmk:n arvosta. Tämän perusteella keskusrikospoliisi toteaa, että rahanpesun selvittelyn toiminta on ollut v. 1998—2000 erittäin tehokasta.

Tietotekniikkarikollisuus

Tietotekniikka ulottuu nykyisin kaikille yhteiskunnan alueille. Yhteiskunnan perustoimintojen kannalta tärkeät järjestelmät ovat entistä haavoittuvampia tietojärjestelmiä häiritsevälle ja lamaannuttavalle rikolliselle toimille. Samanaikaisesti järjestäytynyt rikollisuus (erityisesti huumausainerikollisuus ja vakava talousrikollisuus) kykenee ja käyttää entistä enemmän tietoteknisiä laitteita ja järjestelmiä omassa toiminnassaan. Samoin tutkintaviranomaisten rikostutkinta perustuu yhä enemmän elektronisista välineistä saatavaan todistusaineistoon. Nykyisin rikostutkijat ovat lähes jokaisessa merkittävässä jutussaan tekemisissä tietoverkkojen ja tietotekniikan kanssa, eikä tutkintaa voida suorittaa ilman elektronisen todistusaineiston käsittelyä. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta vaatii lisäksi nykyistä kehittyneemmät järjestelmät elektronisen todistusaineiston käsittelemiseen sekä salattujen tietojen esille saamiseksi.

Tietoverkoissa tapahtuvat rikokset jakaantuvat kahteen tyyppiin. Tietorikokset voivat olla yhtäältä rikoksia, jotka kohdistuvat itse tietoverkkoihin, palvelimiin tai yksittäiseen verkossa olevaan koneeseen, ja toisaalta rikoksia, jotka tehdään tietoverkkojen tai tietokoneiden avulla. Tietotekniikkaan kohdistuviksi rikoksiksi luetaan tietomurto, luvaton käyttö, vahingonteko, viestintäsalaisuuden loukkaus, yrityssalaisuusrikokset sekä tietoliikenteen häirintä ja vaaran aiheuttaminen tietojen käsittelylle. Tietoverkkoihin kohdistuvan tai tietoverkkoja avuksi käyttävän rikoksien tutkinta edellyttää myös viestin alkuperän selvittämistä. Viestin jättämiä teletunnistetietoja tulee pystyä seuraamaan hyvin nopeasti, jossain tapauksissa reaaliajassa, usein eri maissa oleville palvelimille. Keskusrikospoliisin mielestä lainsäädännön kehittämisessä tulisi huomioida tietotekniikkarikostutkinnan ominaispiirteet ja sisällyttää erityisesti pakkokeinolakiin mahdollisesti tarvittavat muutokset, kuten edellä on jo mainittu. Myös kansainväliset viranomaisyhteistyösäännökset ja toimintamahdollisuudet tulee nostaa Internet-tutkinnan vaatimalle tasolle.

Tietorikosten määrä kasvaa mitä todennäköisimmin lähivuosina. Rikoksista suurin osa on asianomistajarikoksia, joiden tutkinta edellyttää poliisil-

le tehtyä rikosilmoitusta ja rangaistusvaadetta. Yrityksiä, yhteisöjä sekä yksityisiä henkilöitä on tämän vuoksi keskusrikospoliisin mukaan entistä enemmän informoitava tietoturvan merkityksestä. Kansalaiskasvatus lisää näin myös rikosilmoitusten määrää. Tällä hetkellä tietoverkkoihin kohdistuvat ns. hakkerointirikokset ovat sellaista piilorikollisuutta, josta poliisin tietoon tulee vain muutama prosentti. Myös lasten ja nuorten oikeuskasvatukseen tietoverkkoihin liittyvissä asioissa on kiinnitettävä huomiota.

Keskusrikospoliisi on tietotekniikkarikollisuuden torjunnan osalta v. 1997 tehdyn selvityksen perusteella luonut erillisen operatiivisen ryhmän tietotekniikkarikollisuuden torjuntaa varten. Keskusrikospoliisin tietotekniikkarikosten tutkintaryhmän tehtävänä on tietotekniikkarikosten tutkinta, virka-avun antaminen elektronisen todistusaineiston käsittelemisessä, valtakunnallinen koulutus, lainsäädäntöhankkeet/-lausunnot sekä erilainen kansainvälinen yhteistyö kyseisellä toimialueella. Tutkinnan kohteena on mikrotietokoneen tai telepäätelaitteen sisältämä tieto sellaisenaan tai eri tavoilla tuhottuna tai piilotettuna. Oikeusvarma tutkinta edellyttää erityisien kopiointi- ja tutkintaohjelmien sekä analysointi- ja tutkintakoneiden käyttöä. Tavallistenkin mikrotietokoneiden kovalevytila on kuitenkin parissa kolmessa vuodessa satakertaistunut, mikä edellyttää jatkuvia henkilöja materiaali-investointeja.

Paikallispoliisille parin viime vuoden ajan annettu määrätietoinen koulutus sekä heille hankittu kalusto ovat vähentäneet tarvetta virka-avun antamiseen yksinkertaisimpien asioiden osalta. Tulevaisuudessa yksikön toiminta painottuu entistä enemmän tietotekniikkarikosten tutkintaan, uusien teknisten laitteiden kehittämiseen ja kouluttamiseen elektronisen todistusaineiston haltuun ottamista varten sekä kansainvälisen virka- ja oikeusavun antamiseen.

Yksi keskeisistä riskikohdista tietotekniikkarikosten ja tietotekniikkaa hyväksikäyttäen tehtävien rikosten tutkinnassa on vahvojen salausten käyttö. Viranomaisten sisäisen ja keskinäisen tiedonvaihdon kannalta on tärkeää, että pystytään takaamaan riittävän tehokkaat salausjärjestelmät. Vahvalla salauksella ei kuitenkaan tule suojella kaikkea sähköistä viestintää ilman, että esitutkintaviranomaiselle luodaan mahdollisuudet päästä tiedon sisältöön käsiksi tapauksissa, joissa se käyttää pakkokeinolain mukaisia toimivaltuuksiaan. Tällainen tilanne vaikeuttaisi huomattavasti rikosten selvittämistä, sillä tällöin suurin osa elektronisesta aineistosta on epäiltyjen hallussa salattuna siten, että poliisilla on erittäin vähäiset tekniset mahdollisuudet sen avaamiseen.

Tietotekniikkarikosten torjuntaa varten on Suomessa kehitetty ns. viranomais-CERT-toiminto. Kyse on eräänlaisesta reaaliaikaisesta tietotekniikkarikosten torjuntaan erikoistuneesta toiminnosta. Vastaavanlainen ns. 24/7-toiminto on jo perustettu G7-maiden kesken, ja keskusrikospoliisi on osaltaan sitoutunut kyseisen päivystystoiminnan aloittamiseen myös Suomessa.

Tietoverkkojen haavoittuvuus edellyttää keskusrikospoliisin mielestä, että poliisi muiden viranomaisten kanssa osallistuu myös tietorikollisuutta ennalta estävään toimintaan. Tietoverkoissa tapahtuvaa tiedustelua ja tutkintaa on niin ikään kehitettävä ja käynnistettävä ns. virtuaalinen peitetoiminta. Keskusrikospoliisi on tehnyt tulossopimuksessaan 23.11.2000 hanke-esityksen liittyen tietotekniikkarikostutkintaan ja elektronisen todistusaineiston käsittelyyn sekä Internetissä tapahtuvan rikollisuuden torjuntaan.

Rikollisuus on muuttunut yhä ammattimaisemmaksi ja järjestäytyneemmäksi. Se on myös raaistunut, ja näyttää siltä, että rikollisuus kokonaisuudessaan väkivaltaistuu ja aseellistuu. Samalla vaikeasti selvitettävien rikosten määrä kasvaa. Tämän vuoksi keskusrikospoliisin ja koko poliisiorganisaation toimintaedellytykset on turvattava mahdollisimman tehokkaasti. Keskusrikospoliisin tulee yhdessä muiden poliisiyksiköiden kanssa keskittyä yhä enemmän vakavan rikollisuuden torjuntaan, sen paljastamiseen ja analysointiin sekä erityisosaamista vaativaan rikollisuuteen. Viime vuosina keskusrikospoliisin mahdollisuudet keskittyä vakavimman rikollisuuden torjuntaan eivät kuitenkaan ole olleet parhaat mahdolliset, koska tavanomaisten rikosten käsittely on ruuhkautunut muissa poliisin yksiköissä. Keskusrikospoliisi on tutkinut myös sellaisia

rikoksia, jotka eivät täytä vakavan rikollisuuden tunnusmerkkejä.

Valtakunnallisesti huolestuttava ilmiö on tutkinta-aikojen pidentyminen. Tämän vuoksi on tärkeää tehostaa sekä poliisiviranomaisten keskinäistä että poliisin ja syyttäjäviranomaisten yhteistyötä yksittäisten rikosasioiden tutkinta- ja syyteharkinta-aikojen lyhentämiseksi. Valtiontilintarkastajien saaman selvityksen mukaan poliisin ja syyttäjälaitoksen yhteistoiminnan kehittämistä on haitannut se, että syyttäjiä on edelleen liian vähän, eikä heillä ole aikaa ja voimavaroja olla mukana esitutkinnassa. Paikallistason ongelmia aiheuttaa mm. se, että kihlakunnanvirastojen syyttäjäosastojen, kuten myös joidenkin erillisvirastoina toimivien syyttäjävirastojen yksikkökoko on pieni. Nämä pienet yksiköt ovat toiminnallisesti haavoittuvia, eikä niissä voida erikoistua esim. talousrikosten käsittelyyn. Usein poliisin ja syyttäjän välistä yhteistyötä haittaa pitkät välimatkat, jolloin syyttäjä on liian kaukana tutkijasta tai tutkinnanjohtajasta.Valtiontilintarkastajat yhtyvät eduskunnan useaan otteeseen ilmaisemaan huoleen syyttäjälaitoksen resurssien riittävyydestä erityisesti paikallistasolla. Edellä oikeusministeriön hallinnonalan kertomusosuudessa valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota syyttäjien lisääntyneisiin tehtäviin hovioikeusuudistuksen johdosta.

Poliisin tietoon tulleet huumausainerikokset ovat lisääntyneet viime vuosina huolestuttavasti. Yhteiskunnallisilta haittavaikutuksiltaan huumerikollisuus on varsin merkittävää, koska sillä on lähes aina kytkentöjä omaisuus- ja talousrikollisuuteen sekä väkivaltarikoksiin. Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä keskusrikospoliisin johdolla toteutettuja tutkintatoimia paljastaa ja hajottaa laajoja ja ammattimaisesti toimivia rikollisryhmiä. Niiden seurauksena on useita huomattavia rikoksentekijöitä tuomittu pitkiin vankeusrangaistuksiin ja merkittäviä määriä rikoshyötyä saatu viranomaisten haltuun. Tätä toimintaa tulisi jatkaa ja tehostaa, vaikka laajat ja perinpohjaiset operaatiot ovat erittäin kalliita ja rasittavat suuresti eri poliisiyksiköiden voimavaroja. Kasvavan huumeongelman vuoksi myös paikallispoliisin voimavaroja tulee suunnata yhä enemmän huumausainerikollisuuden kenttävalvontaan. Tämä edellyttää poliisin toimintamenojen kasvattamista ja osaamisen lisäämistä, missä keskusrikospoliisilla on tärkeä rooli.

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 1999 (s. 228) pitäneet tärkeänä, että vankiloiden vaikean huume- ja muun päihdetilanteen korjaamiseen osoitetaan riittävästi voimavaroja. Tilanne aiheuttaa turvattomuutta vangeissa, henkilökunnassa ja vankien läheisissä sekä vaikeuttaa monin tavoin vankeinhoidon perustehtävää. Ongelmilla on heijastuksensa myös laitosten ulkopuolelle. Valtiontilintarkastajien mielestä vaaralliset huumerikolliset tulisi eristää niin, etteivät he voisi jatkaa rikollista toimintaansa vankeutensa aikana.

Lisääntyvä ammattimainen ja järjestäytynyt kansainvälinen rikollisuus, tarkastusten poistuminen Euroopan unionin sisärajoilta sekä EU:n ulkorajojen vahvistaminen edellyttävät Suomen viranomaisilta kiinteää yhteistyötä niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Poliisi-, tulli- ja rajavartioviranomaisten huumausainetorjuntaa tulee kehittää ja monipuolistaa. Poliisin ja tullin voimavaroja ja teknisiä apuvälineitä tulisi lisätä huumekontrollin tehostamiseksi. Lähialueiden viranomaisten kesken tehtävää yhteistyötä on entisestäänkin syvennettävä ja rikostorjunnan kansainvälisyyttä laajennettava ja vahvistettava. Erityisesti Suomen ja Viron poliisien välisen huumerikostorjuntayhteistyön jatkaminen ja tiivistäminen on tärkeää, koska sillä on jo lyhyessä ajassa saatu aikaan merkittäviä tuloksia.

Talousrikollisuus aiheuttaa yhteiskunnalle vuosittain useiden miljardien markkojen vahingot. Talousrikosten osalta torjuntatyön tulee kohdistua mm. julkisten tukien laajoihin väärinkäyttötapauksiin, verorikoksiin, rahanpesuun sekä harmaaseen talouteen, sillä niissä vahingot kohdistuvat suoraan julkiseen talouteen. Tehokkaan rikostorjunnan ja -tutkinnan aikaansaaminen edellyttää poliisin, verottajan, ulosottoviranomaisten, tullin, rahoitustarkastuksen sekä konkurssiasiamiehen laajaa yhteistyötä ja tietojen yhdistämistä. Tärkeää on myös lisätä poliisin ammatillista pätevyyttä ja tehokkuutta sekä erikoiskoulutusta, jotta erityisesti huumausaine- ja talousrikostutkintaan saataisiin riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä. Myös tietotekniikkarikollisuuden torjuntaan poliisin tulee yhdessä muiden viranomaisten kanssa varautua nykyistä tehokkaammin, koska tietorikosten määrä kasvaa todennäköisesti lähivuosina.

Poliisin tietohallintokeskuksen, rikostietopalvelun ja rikosteknisen laboratorion asiantuntijapalvelut ovat elintärkeitä rikostutkinnalle. Erityisesti huumausaine- ja DNA-toimeksiantojen määrä on lisääntynyt voimakkaasti viime vuosina. Valtiontilintarkastajat korostavatkin keskusrikospoliisin asiantuntijapalveluiden merkitystä rikostorjunnassa ja niiden laadun jatkuvan kehittämisen tärkeyttä. Poliisin tietohallintokeskus vastaa koko poliisihallinnon tietojärjestelmistä ja niiden käytettävyydestä. Se on ostanut tietojärjestelmiensä kehittämis- ja ylläpitopalvelut lähes yksinomaan yhdeltä ulkopuoliselta yritykseltä, joka on saanut kohtuuttoman suuren roolin poliisihallinnossa. Jatkossa tietohallintokeskuksen ulkopuolisilta ostamat tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitopalvelut tulisi kilpailuttaa, mutta ottaa samalla huomioon tiedon turvaamis- ja varmentamisnäkökohdat. Tulisi myös selvittää tietohallinto-

keskuksen tai sen joidenkin toimintojen yhtiöittämistä, ja sen tarkoituksenmukaisuutta ja lisäarvoa.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että poliisin tietohallintokeskuksen toiminnalliset edellytykset turvataan riittävästi keskuksen toimintojen siirtyessä asteittain Rovaniemelle vuoteen 2006 mennessä. Nykyisen henkilöstön asemaan ja oikeuksiin sekä tarvittavan uuden henkilöstön palkkaus- ja muihin rekrytointiongelmiin on kiinnitettävä huomiota. Ongelmia aiheuttanee mm. se, että henkilöstön keskuudessa tehdyn selvityksen mukaan vain muutama työntekijä on valmis siirtymään keskuksen uudelle sijaintipaikkakunnalle. Kuten valtionhallinnossa yleensäkin, merkittävä epäkohta poliisin tietohallintokeskuksen kohdalla on myös se, että valtion nykyisellä palkkatasolla on vaikea palkata riittävän ammattitaitoista ja pätevää henkilöstöä erityisosaamista vaativiin tehtäviin.

Rajavalvonta ja rajatarkastukset

Rajavartiolaitoksen toiminnan kehittäminen

Uudistettu laki rajavartiolaitoksesta astui voimaan 21.3.1999. Lain kokonaisuudistuksen yhteydessä rajavartiolaitokselle säädettiin uutena tehtävänä vain poliisin pyynnöstä yksittäistapauksissa suoritettavat kiireelliset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvat poliisitehtävät. Lakiuudistuksen pääasiallinen tavoite olikin säätää lailla aiemmin suurelta osin asetuksella säädetyistä rajavartiolaitoksen tehtävistä sekä niihin perustuvista oikeuksista ja velvollisuuksista.

1980-luvun lopulla käynnistetyn ja koko 1990-luvun käynnissä olleen toiminnan uudistamisen osana rajavartiolaitoksen toimintayksikköjä on vähennetty yhdistämällä olemassa olleita yksiköitä niin, että kokonaan on lakkautettu noin puolet käytössä olleista 129 vartioasemasta. Samalla on lakkautettu rajajoukkueet johtoportaina. Rajavartiolaitoksen tukitoiminnot on uudistettu rakentuviksi pääosin ostopalvelujen varaan. Tukitoimintoihin aiemmin sitoutuneesta henkilöstöstä on siirretty n. 200 virkamiestä rajavalvonta- ja rajatarkastustehtäviin. Myös hallintojärjestelmää on kevennetty keskittämällä hallinnollisia tehtäviä esikuntiin ja vapauttamalla näin henkilöstövoimavaroja päätehtävien suorittamiseen. Uudistuksella on pyritty toimintakykyisempiin vartioyksiköihin, joissa henkilöstön työpanos voidaan mahdollisimman tehokkaasti kohdentaa päätehtäviin.

Rajavartiolaitos on hoitanut aina rajan ylittämisen valvonnan pääosalla Venäjän rajaa. Poliisi hoiti aiemmin passintarkastusta Vaalimaalla, Vainikkalassa ja Nuijamaalla. Rajavartiolaitoksen tehtäviä henkilöiden maahantulon ja maastalähdön valvonnassa on lisätty asteittain valtioneuvoston 21.12.1989 tekemän periaatepäätöksen jälkeen. Rajavartiolaitos otti vastaan poliisilta passintarkastustehtävät (nykyisin rajatarkastus) mainituilla rajanylityspaikoilla vuoden 1991 alusta. Valtioneuvoston toimenpiteistä keskus- ja aluehallinnon uudistamiseksi 17.6.1993 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti rajavartiolaitoksen silloisia tehtäviä lisättiin siirtämällä poliisilta pysyvästi rajavartiolaitokselle maahantulon ja maastalähdön valvontaan kuuluvia passintarkastustehtäviä. Tällä hetkellä rajavartiolaitos huolehtii lähes kokonaisuudessaan Suomeen suuntautuvan ja Suomesta lähtevän ulkomaan henkilöliikenteen rajatarkastuksista.

1990-luvulla toiminnan uudistamisen yhteydessä toimeenpantiin n. 2 000 virkamiehen siirto. Noin kaksi kolmannesta henkilöstöstä siirrettiin ainakin kerran toiseen palveluspaikkaan ja useassa tapauksessa uusiin tehtäviin. Rajavartiolaitos vähensi tässä yhteydessä suunnitelmallisesti henkilöstöään kymmenessä vuodessa 500:lla (14 %) ottaen samanaikaisesti vastaan uuden, jatkuvasti lisää voimavaroja vaativan rajatarkastustehtävän.

Rajavartiolaitoksen voimavarojen kehitys ei ole seurannut vallitsevaa kustannuskehitystä, vaan määrärahojen ostovoima oli kertomusvuonna 10—15 % alhaisempi kuin v. 1992. Etenkin investointimäärärahoihin on kohdistunut voimakkaita leikkauksia. Seuraavassa taulukossa on esitetty rajavartiolaitoksen voimavarojen kehitys v. 1992—2000:

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Mmk								
Toimintamenot	915	881	857	859	883	904	909	950	981
Ilma- ja vartioalusten hankinta	59	46	65	31	24	24	22	9	55
Rakentaminen	29	39	28	17	11	10	8	—	8
Kiinteistöjen hankinta	—	—	—	4	—	—	—	—	—
Yhteensä	1 003	966	949	911	918	939	939	959	1 043
Henkilöstö (htv)	3 366	3 323	3 263	3 243	3 231	3 190	3 133	3 108	3 065

Rajavartiolaitoksella on käytössä henkilöstö-, kiinteistö-, materiaali- ja taloushallinnon sekä osin rajavartiotoiminnan edellyttämät tietojärjestelmät. Kertomusvuoden aikana kehitettiin poliisin, tullin ja ulkomaalaisviranomaisten kanssa rajatarkastustoimintaa palvelevaa tietojärjestelmää, joka on liitetty Schengenin informaatiojärjestelmään (SIS). Kansallisesti SIS-tietojärjestelmä otettiin käyttöön 1.1.2001.

Rajavartiolaitos on mukana viranomaisten yhteisessä radioverkkohankkeessa (VIRVE). Se tulee korvaamaan rajavartiolaitoksen nykyiset liikkuvien yksiköiden johtamisen erilliset VHF-radioverkot. Rajavartiolaitoksen operatiivinen käyttö alkaa osaverkoissa I ja II vuoden 2001 aikana. Rajavartiolaitos on suunnitellut investoivansa VIRVE-hankintoihin n. 30 Mmk vuoden 2003 loppuun mennessä.

Rajavartiolaitoksen muut tietoliikenneverkot (puhelinverkot, datasiirtoverkot) ovat ajanmukaiset ja pääosin hyvässä kunnossa. Uusien tietojärjestelmien käyttöönotto ja toimintojen yhä keskeisempi riippuvuus toimivista tietoliikenneyhteyksistä edellyttävät kuitenkin kapasiteetin tasaista kasvattamista.

Maarajojen teknisen valvontajärjestelmän (MRTV) tila on tyydyttävä, ja se on laajuudeltaan pääosin tavoitetilassa. MRTV:n toimintavarmuuden takaaminen edellyttää kuitenkin järjestelmäalustan päivittämistä 2000-luvun teknologialle. Hanke on suunniteltu toteutettavaksi vuosien 2001—2002 aikana.

Rajavalvonta

Toiminnan painopistealueet ja tuloksellisuus

Rajavartiolaitoksen mukaan rajavalvonnan painopistealueet ovat seuraavat:

— Suomen rajojen valvonnasta huolehditaan siten, että rajalla vallitsee hyvä järjestys ja säännöstenvastaiset rajanylitykset sekä muu luvaton toiminta rajanylityspaikkojen välisillä maasto- ja merirajoilla kyetään ehkäisemään ennalta tai paljastamaan. Rajavalvonta järjestetään Schengenin säännöstön edellyttämällä tavalla.

— Rajavalvonnan alueellinen painopiste on Kaakkois-Suomessa ja Suomenlahdella erityisesti valtakunnan rajan yli johtavien teiden ja väylien läheisyydessä.

— Maarajoilla pidetään yllä tilannekuvaa Venäjän rajavartiopalvelun toimintakyvystä sekä lähialueiden tilanteesta ja merirajoilla valvonta-alueen meriliikenteestä. Rajatilanteen muutokset havaitaan ja poikkeuksellisiin tapahtumiin kyetään tärkeimmillä alueilla vaikuttamaan välittömästi. Valtakunnan turvallisuusasioista vastaava johto pidetään tietoisena rajatilanteesta. Tilanteenarviointiin käytettävää operatiivista riskianalyysiä kehitetään.

— Kaikilla valtakunnan rajoilla säilytetään valmius erityistilanteiden hallintaan ja valvonnan tehostamiseen sekä kyky reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Rajavartiolaitoksen tutkintavastuulle kuuluvat tapaukset tutkitaan viivytyksettä.

— Rajavalvontaa jatketaan myös Schengen-sisärajoilla, vaikka rajatarkastukset sisärajan rajanylityspaikoilla lakkaavat. Sisärajoilla ylläpidetään rajatilannekuvaa sekä kykyä tapahtumien tutkintaan ja alueellisen koskemattomuuden valvontaan.

Rajavartiolaitoksen päätehtävien tuloksellisuutta on seurattu vakiintuneesti vuodesta 1995 lähtien. Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien ja sekä kansallisten että kansainvälisten velvoitteiden perusteella asetettujen tavoitteiden seurantaa varten on ollut käytössä tuloksellisuutta tukeva laskentajärjestelmä. Laskentajärjestelmällä mitataan säännönmukaisesti ja vertailukelpoisesti kullekin tehtäväalueelle määritettyjen vaikuttavuus-, tuottavuus- ja taloudellisuustunnuslukujen muutoksia. Luotettavan käsityksen saamiseksi vaikuttavuustunnusluku koostuu aina useammasta eri alamittarista, jotka on yhteismitallistettu yhteenlaskun mahdollistamiseksi. Rajavartiolaitos voi olla kokonaisuutena tyytyväinen toimintaansa vasta, kun se on onnistunut yhtä aikaa vaikuttavuuden, tuottavuuden ja talou-

dellisuuden ylläpitämisessä tai parantamisessa. Käytössä oleva laskentajärjestelmä on kytketty valtion talousarvioon ja hallituksen tilakertomukseen, jotta eduskunnalla olisi jo talousarviota käsitellessään riittävät tiedot siitä, mitä yhteiskunta saa myöntämiensä määrärahojen vastapainoksi.

Rajavartiolaitoksen mukaan rajavalvonnan vaikuttavuus on kyetty pitämään kasvussa koko seurantajakson. Tämä on johtunut pääasiassa rajavalvonnan kattavuuden lisäämisestä etenkin merialueella. Rajatilanteet on kyetty hallitsemaan hyvin koko seurantajakson ajan. Lähes kaikki rajatapahtumat on kyetty tutkimaan alle viiden vuorokauden kuluessa ja näistä syyllisyys selvittämään muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Ainoa lievä lasku vaikuttavuudessa tapahtui v. 1998, jolloin rajavalvonnan yhteydessä tehtyjä vesiliikennetarkastuksia vähennettiin voimakkaasti kylmän ja sateisen kesän johdosta. Toisaalta ennätyksellisen lämpimän kesän 1997 aikana mainittuja tarkastuksia oli tarve tehdä poikkeuksellisen paljon. Tulevaisuudessa vaikuttavuus pyritään ylläpitämään vähintään vuoden 1999 tasolla.

Rajavalvonnan tuottavuus ja taloudellisuus ovat olleet koko seurantajakson voimakkaassa kasvussa. Tämä johtuu rajavalvontaan kohdennettujen voimavarojen vähentämisestä samalla, kun rajavalvonnan kattavuutta on lisätty korvaamalla partiointia henkilöstövoimavaroja säästävällä kiinteällä valvonnalla. Tarkastelujaksolla rajavalvontatehtävistä on vähennetty n. 500 henkilöä ja rajavalvonnan menoja on vähennetty n. 100 Mmk. Tulevaisuudessa tuottavuuden ja taloudellisuuden kasvu hidastuu.

Seuraavassa taulukossa on esitetty perustietoja rajavalvonnan tuloksellisuudesta:

Perustietoja	1996	1997	1998	1999	2000
Valvonnan kattavuus, %	65	69	74	82	81
Partiointi, tuntia	630 000	553 000	523 000	507 000	440 000
Kiinteä valvonta, tuntia	529 000	575 000	617 000	692 000	740 000
Havaittu rajatapahtuma, kpl	117	85	89	75	80
Syyllisyys selvitetty, %	99	99	100	99	98
Tutkinta-aika alle 5 vrk, %	98	99	100	100	100
Veneliikennetarkastus, kpl	13 900	20 300	11 100	8 100	7 500
Henkilöllisyyden selvittäminen, kpl	30 500	34 500	14 100	17 100	14 000

Rajavartiolaitoksen mukaan rajavalvonnan tuloksellisuuden kehittymiseen voidaan olla erittäin tyytyväisiä, sillä rajavartiolaitos on samanaikaisesti onnistunut parantamaan vaikuttavuutta, tuottavuutta ja taloudellisuutta. Rajavartiolaitos pyrkii myös tulevaisuudessa ylläpitämään myönteistä tuloksellisuuskehitystä. Rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta tukevan laskentajärjestelmän sisältö uudistetaan vastaamaan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia. Uusitut tunnusluvut otetaan käyttöön vuoden 2001 aikana.

Rajavalvontaan käytetyn henkilöstön kokonaismäärä on vähentynyt vuodesta 1992 vuoteen 2000 lähes tuhannella henkilöllä. Tämä on seurausta siitä, että rajavartiolaitoksen henkilöstömäärä on kokonaisuudessaan vähentynyt ja siitä, että jatkuvasti kasvaneen rajanylitysliikenteen sujuvaksi tarkastamiseksi henkilöstöä on siirretty rajatarkastustehtäviin.

Rajavalvonnan kattavuus merialueella on noussut vuoden 1995 n. 70 %:sta vuoden 1999 n. 93 %:iin. Pääosa merialueen valvonnan kattavuudesta muodostuu kiinteästä teknisestä valvonnasta. Suomen rajavalvonnan järjestelyt tarkasti Schengen-tarkastusryhmä syyskuun 2000 aikana. Suomen rajavalvonnan järjestelyt arvioitiin esimerkiksi kelpaaviksi. Erityisesti on huomattava kannanotto, jonka mukaan Suomi on kehittänyt tehokkaan merialueen rajavalvontajärjestelmän, joka sopisi malliksi Schengenin säännöstön kehittämiselle.

Partiointia Suomen itärajalla on vähennetty, ja sitä on osin korvattu henkilöstövoimavaroja säästävällä teknisellä valvonnalla. Jatkossa henkilöstön korvaaminen teknisellä valvonnalla ei enää ole mahdollista tai taloudellisesti mielekästä. Rakennettu tekninen valvonta on mahdollistanut henkilöstön kohdentamisen liikenteen vilkastuessa rajanylityspaikoille ja henkilöstön kokonaismäärän vähentämisen. Partiointi itärajalla supistui kertomusvuonna jo liian vähäiseksi, sillä valvonnan kattavuus itärajalla on laskenut vuoden 1995 14 %:sta kertomusvuoden 10 %:iin. Rajavalvonta vähenee vielä kertomusvuoden tasostakin, koska

vuoden 2001 aikana vähintään 50 henkilötyövuotta Pohjois-Karjalan ja Kainuun rajavartiostoista on välttämätöntä kohdentaa rajatarkastuksiin paikallisesti sekä siirtää painopistealueille Kaakkois-Suomeen ja pääkaupunkiseudulle.

Schengen-tarkastusryhmä korosti raportissaan, että Suomen itärajan valvonnan riittävyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon se vakava riski, joka uhkaa Suomea, mikäli Venäjän rajavartiopalvelu ei enää poliittisista tai taloudellisista syistä huolehdi rajavalvonnastaan yhtä tehokkaasti kuin aiemmin. Jo tällä hetkellä Suomen rajavalvonta hoidetaan muihin Schengen-maihin verrattuna poikkeuksellisen vähäisellä henkilöstöllä. Suomi on sitoutunut Schengenin sopimuksissa huolehtimaan myös rajanylityspaikkojen välisen alueen riittävästä ja tehokkaasta valvonnasta.

Nykyisen tilannearvion ja viimeisimpien rajatapahtumien valossa partiointia ja sen myötä henkilöstöä on ainakin painopistealueilla lisättävä. Rajavartiolaitoksen tavoitteena on rajavalvonnan määrän palauttaminen v. 2002 vuoden 1999 tasolle. Tämä edellyttää rajavartiolaitoksen henkilöstövoimavaroihin vähintään 50 henkilötyövuoden lisäystä sekä vastaavasti korotusta muihin toimintamenoihin. Tämä mahdollistaa riittävän rajavalvonnan vain rauhallisessa rajatilanteessa. Henkilöstöä on lisättävä entisestään, mikäli rajatilanne vaikeutuu esim. Venäjän rajavartiopalvelun supistaessa toimintojaan.

Rajatarkastukset

Schengen-järjestelmään siirtyminen

Suomen rajavartiolaitos on johdonmukaisesti sopeuttanut toimintojaan kohti Schengen-tilannetta koko Suomen EU-jäsenyyden ajan. Rajavartiolaitoksen toiminta, järjestelyt ja henkilöstömäärä sopeutettiin etupainotteisesti jo vuoteen 2000 mennessä Schengenin tilanteeseen.

Rajavartiolaitoksen valvomilla rajanylityspaikoilla on ollut hyvissä ajoin riittävät valmiudet toteuttaa ulkorajatarkastukset Schengenin säännöstön edellyttämällä tavalla. Schengen-tarkastusryhmät pitivät tältäkin osin Suomen valmiuksia hyvinä. Tästä osoituksena ainoa uusintatarkastus tehtiin Rovaniemen lentoasemarakennuksen väliseinärakennelmiin, joihin liittyneet puutteet korjattiin välittömästi.

Rajavartiolaitos on panostanut ja panostaa jatkossakin huomattavasti rajatarkastuksissa käytettävien teknisten apuvälineiden hankkimiseen ja kehittämiseen. Rajavartiolaitos pyrkii tehostamaan lisääntyvän rajanylitysliikenteen tarkastuksia teknisillä ratkaisuilla, jotta tarkastusten tehokkuus säilyisi eikä matkustajaliikenteen sujuvuus kärsisi liikaa. Henkilöstöä ei ole enää juurikaan siirrettävissä rajanylityspaikoille rajavartiolaitokselle kuuluvien muiden tehtävien siitä kärsimättä.

Normaalioloissa rajavartiolaitoksella ei ole tarvetta tehostaa toimintaansa Schengen-tilanteessa. Schengenin säännöstön mukaan kaikki ulkorajan ylittävät henkilöt on tarkastettava, joten rajatarkastuksia ei voida toteuttaa pistokokein. Kuitenkin tarkempia rajatarkastuksia kohdennetaan entistä enemmän riskianalyysin perusteella mahdollisimman olennaisiin kohteisiin.

Rajatarkastuksia voidaan tehostaa kahdella eri tavalla. Jos lisähenkilöstöä ei ole saatavissa, tarkastuksia tehostetaan käyttämällä niihin enemmän aikaa. Tuolloin matkustajavirtojen sujuva eteneminen kärsii. Jos lisähenkilöstöä on käytettävissä, voidaan kaikki varsinaiset ja tilapäisetkin tarkastuspisteet ottaa käyttöön matkustajavirran läpäisykyvyn parantamiseksi. Tarkastusten tehostamisessa panostetaan myös ns. toisen tason tarkastuksiin, eli varsinaisessa passintarkastuspisteessä havaitut pienetkin epäselvät tapaukset ohjataan sivuun ja suoritetaan perusteellinen tarkastus päämatkustajavirtojen sujuvuuden siitä kärsimättä.

Rajatarkastusten määrä ja tuloksellisuus

Rajavartiolaitoksen suorittamat rajatarkastukset ovat lisääntyneet voimakkaasti rajavartiolaitoksen vastuulle siirtyneiden passintarkastuspaikkojen lisääntymisen ja liikenteen vilkastumisen johdosta. Henkilöiden rajatarkastukset ovat lisääntyneet vuoden 1992 n. 1,3 miljoonasta kertomusvuoden n. 19 miljoonaan. Samassa ajassa rajavartiolaitoksen vastuulla olevat rajanylityspaikat ovat lisääntyneet n. 20:stä n. 90:een. Vastaanottaessaan rajatarkastustehtäviä poliisilta rajavartiolaitos ei kyennyt ennustamaan henkilöliikenteen kasvavan näin voimakkaasti. Tämän johdosta rajavartiolaitoksen henkilöstöä on jouduttu kohdentamaan rajatarkastuksiin huomattavasti suunniteltua enemmän. Henkilöstöä lisääntyneisiin rajatarkastuksiin on jouduttu lisäämään vuodesta 1992 vuoteen 2000 lähes 700:lla. Tämäkään ei ole riittänyt, vaan keskeiset rajanylityspaikat toimivat vajaamiehityksellä jo nykyisellä liikennemäärällä.

Joustavan rajanylitysliikenteen tavoite ei ole täysin toteutunut. Vaikeudet Venäjän puolella ovat johtuneet rajalla toimivien viranomaisten henkilöstöpulasta ja huonosta yhteistoiminnasta. Rajanylitysliikenne on ruuhkautunut toistuvasti myös Suomen puolella Nuijamaan ja Vaalimaan raja-asemilla, joiden kapasiteetti ei ole riittävä kasvaneelle liikenteelle. Mainittujen rajanylityspaikkojen kehit-

tämiseksi käynnistettiin kertomusvuonna suunnittelu yhteistyössä tullilaitoksen ja tiehallinnon kanssa. Rajavartiolaitos katsoo, että rajanylityspaikkojen rakenteelliset järjestelyt tulee saada lisääntyneen ja jatkuvasti lisääntyvän liikenteen sujuvuuden ja tarkastusvarmuuden edellyttämälle tasolle vuoteen 2005 mennessä.

Rajatarkastusten tuloksellisuus on ollut kasvussa vuodesta 1998 lähtien. Sekä vaikuttavuus että tuottavuus ja taloudellisuus ovat parantuneet vastaavana aikana. Käytännössä tämä on seurausta siitä, että voimakkaasti lisääntyneet rajatarkastukset on tehty suhteessa vähäisemmällä henkilöstöllä. Samanaikaisesti valvonnan ja tarkastusten kattavuus sekä valvonnan ja palvelun laatu on pidetty hyvällä tasolla. Yksittäisen rajatarkastukseen liittyvän suoritteen laskennallinen hinta on laskenut lähes 25 % eli 5,30 mk:sta (v.1996) 4,05 mk:aan (v.1999).

Seuraavassa taulukossa on esitetty perustietoja rajatarkastusten ja rikkomusten keskeisistä tunnusluvuista:

Perustietoja	1996	1997	1998	1999	2000
Rajatarkastukset ulkorajalla, milj. kpl	8,9	9,5	10,9	12,8	13,9
Rajatarkastukset sisärajalla, milj. kpl	0,4	0,3	1,4	3,7	5,1
Tarkastusprosentti ulkorajalla	98	99	94	94	98
Tarkastusprosentti sisärajalla	4	3	11	26	35
Ulkomaalaislain rikkomukset, kpl	2 130	2 130	2 020	3 040	2 700
Rikoslain rikkomukset, kpl	480	530	680	650	860
Tieliikennelain rikkomukset, kpl	940	3 390	4 310	3 960	4 000
Poliisin kuuluttamat, kpl	1 170	680	960	910	1 900
Matkustajan odotusaika maa/lento, min.	3	3	4	4	4
Matkustajan odotusaika meri, min.	21	15	21	21	22

Havaittujen rikkomusten määrä on kasvanut jatkuvasti, mutta rikkomuksiin syyllistyneiden suhteellinen määrä rajanylittäjistä on kuitenkin laskenut. Vuonna 1995 rikkomuksiin syyllistyi 0,75 promillea rajanylittäjistä ja v. 1999 n. 0,66 promillea. Eniten havaitaan tieliikenne- ja ulkomaalaislain rikkomuksia. Merkittävässä määrin rajatarkastusten yhteydessä havaitaan myös poliisin etsintäkuuluttamia henkilöitä.

Muita keskeisiä rajatarkastusten suoritteita ovat käännytykset ja turvapaikkapyyntöjen vastaanottamiset. Käännytettyjen määrä on kasvanut 1 300:sta n. 4 100:een. Keskeisimmät käännytysperusteet ovat olettama epärehellisestä elämästä, puuttuvat matkustusasiakirjat sekä puuttuvat rahavarat. Myös vastaanotettujen turvapaikka-anomusten määrä on kasvanut voimakkaasti. Vuonna 1995 rajavartioviranomaiset vastaanottivat n. 30 turvapaikkapyyntöä ja kertomusvuonna n. 1 800.

Laittoman maahantulon torjunta

Laittoman maahantulon torjunta on säädettyjen rajavartiotehtävien suorittamiseen kytkeytyvä laaja kokonaisuus. Se muodostuu rajavalvontaan ja tarkastuksiin sekä viisumi-, työ- ja oleskelulupien käsittelyyn kuuluvista toimenpiteistä ja yhteistoiminnasta Näitä suoritetaan neljällä tasolla, jotka ovat:

— Suomen ulkomaanedustustoissa tapahtuva uhkien torjunta ja toisaalta kohdemaan tukeminen Suomen tai laajemmin EU:n toimesta

— kansainvälinen rajavalvontayhteistyö

— tehokas kansallinen rajavalvontajärjestelmä ja tiivis kansallinen yhteistoiminta

— toimenpiteet Suomen sisällä, erityisesti ulkomaalaisvalvonta sisämaassa.

Näitä kaikkia tukevat Suomen ulkomaalaispolitiikka ja lainsäädäntö sekä rajavartiolaitoksen ja muiden ulkomaalaisvalvontaan osallistuvien viranomaisten eriasteiset määräykset ja toimintaohjeet. Rajavartiolaitos pitää tiivistä yhteyttä ulkoasiainministeriöön ja Suomen ulkomaanedustustoihin passi- ja viisumiasioissa sekä rajanylityspaikoilla tehtäviin käännytyksiin liittyen. Rajavartiolaitos on valmistautunut tarvittaessa asettamaan yhteysupseereita laittoman maahantulon kannalta ongelmallisille alueille.

Rajavartiolaitoksen kansainvälisen toiminnan päämääränä on edistää Suomen ja lähialueiden turvallisuustilannetta. Rajavartiolaitos pitää ilmoituksensa mukaan säännöllistä ja toimivaa yhteyttä naapurimaiden ja EU:n keskeisiin rajoilla toimiviin viranomaisiin. Tärkein yhteistoimintakumppani on Venäjän rajavartiopalvelu. Tavoitteena on turvata itärajan rauhallinen rajatilanne ja tukea Venäjän rajavartiopalvelun toimintaedellytyksiä sekä

kehittää rajavartioviranomaisten välistä yhteydenpitoa.

Rajavartiolaitos osallistuu Itämeren alueen rantavaltioiden rajaviranomaisten yhteistyöhön sekä kolmikantayhteistyöhön Suomenlahden (Suomi-Viro-Venäjä) ja Jäämeren (Suomi-Norja-Venäjä) alueella. Lisäksi rajavartiolaitos osallistuu EU:n rajavalvontaa koskevien toimielinten työskentelyyn ja rajavartioviranomaisten kansainvälisiin tapaamisiin. Yhteistyöllä EU-maiden ja EU:n hakijamaiden rajanviranomaisten kanssa vaikutetaan aktiivisesti siihen, että unionin nykyiselle ja tulevalle ulkorajalle muodostuu yhtenevä ja tehokas rajavalvontajärjestelmä.

Rajavartiolaitoksen mukaan yhteistyö poliisin ja tullin kanssa on sopimuksiin perustuvaa, tiivistä ja käytännössä erittäin sujuvaa. Ulkomaalaisvalvonta sisämaassa kuuluu poliisille. Rajavartiolaitos pitää piiritasolla yhteyttä sisämaan poliisipiireihin ja avustaa poliisia ulkomaalaisvalvontaan ja laittoman maahantulon torjuntaan liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi rajavartiolaitos toimii hyvässä yhteistyössä Ulkomaalaisviraston ja eri kuljetusyhtiöiden kanssa.

Tullilaitoksessa ja rajavartiolaitoksessa on solmittu uudet tehtävien yhteensovittamista koskevat sopimukset 27.12.1999. Lähtökohtana näissä sopimuksissa on ollut tehtävien yhteensovittaminen siten, ettei aiheudu päällekkäistä tehtävien hoitoa. Tullihallituksen mukaan samalla on pyritty mahdollisimman tehokkaaseen tehtävien hoitamiseen ja valvonnasta aiheutuvien kokonaiskustannusten minimointiin. Yhteistoimintasopimukseen liittyen on mm. sovittu alueellisesta tehtäväjaosta tullin ja rajavartiolaitoksen kesken. Sanotulla perusteella ja erikseen annettujen määräysten nojalla tulli hoitaa rahti- ja kalastusalusten passintarkastuksen suuremmissa satamissa sekä passintarkastuksen useilla pienlentokentillä. Vastaavalla tavalla on tehtävät sovitettu yhteen Venäjän vastaisella rajalla sekä Helsingin sataman alueella. Tehtävät hoidetaan työpareina mahdollisimman pitkälle yhdessä hankittua teknistä laitteistoa hyödyntämällä. Samoin rajalla olevat erilliset isot tarkastustilat ml. Vaalimaan läpivalaistuslaitos ovat yhteisessä käytössä.

Yhteistoimintaperiaatteiden mukaisesti ovat tulli ja rajavartiolaitos yhdessä myös tehneet esityksen Nuijamaan uuden rajanylityspaikan rahoituksesta sekä Vaalimaan rajanylityspaikan pikakorjausten toteuttamisesta. Pikakorjauksilla tulli ja rajavartiolaitos lisäävät tarkastuspisteitä ajokaistoille ja rajaasemille. Lisäksi tielaitos rakentaa niiden edellyttämät lisäkaistat ja liikenteen ohjausjärjestelyt Vaalimaalle ja Nuijamaalle.

Suomi on laittoman maahantulon kannalta vielä lähinnä kohdemaa, mutta Schengenin säännöstöä soveltaessaan mahdollisesti kauttakulkumaa. Syy aseman mahdolliseen muutokseen on se, että Venäjältä, tärkeästä kauttakulkumaasta Schengen-alueelle pyrkivä laiton maahantulija on vapaa liikkumaan todennäköisiin kohdemaihinsa yhden rajanylityksen jälkeen. Rajavartiolaitoksen mukaan turvapaikkaa hakevien kolmansien maiden kansalaisten luvattomat rajanylitykset maastorajalla kertomusvuonna olivat huolestuttava havainto rajatilanteen mahdollisesta muuttumisesta.

Rajavartiolaitos uudisti organisaatiotaan viime vuosikymmenellä mm. lakkauttamalla noin puolet käytössä olleista vartioasemista. Samalla hallintoa kevennettiin, ja aiemmin tukitoimintoihin sitoutuneesta henkilöstöstä siirrettiin virkamiehiä rajavalvonta- ja rajatarkastustehtäviin. Määrältään huomattava henkilöstön uudelleen sijoittaminen ja toiminnan keskittäminen aiempaa harvemmille rajavartioasemille on antanut mahdollisuuden rajavartiostoille tehostaa toimintaansa tärkeimmillä raja-alueilla sekä varautua yllättäviinkin tapahtumiin rajavyöhykkeellä. Rajavalvonnan tehostuminen uudelleen ryhmiteltynä on vaatinut kuitenkin uuden rajavalvontatekniikan käyttöönottoa sekä erityisesti teknisen valvonnan ja ajoneuvo- ja muun kaluston lisäämistä rajavartiomiesten liikkuvuuden lisäämiseksi ja tietoyhteyksien varmentamiseksi. Valtiontilintarkastajat katsovat, että toteutettu laaja organisaatiouudistus on ollut tarkoituksenmukainen ja välttämätön. Tehtävien lisääntymisestä ja voimavarojen vähenemisestä huolimatta rajavalvonnan ja -tarkastusten tehokkuus ja tuloksellisuus ovat niitä ilmaisevien tunnuslukujen mukaan kehittyneet myönteisesti.

Nykyisessä tilanteessa tehokkaan rajavalvonnan merkitys maallemme on entisestään kasvanut. Valtaosa maahantulosta tapahtuu luvallisesti, mutta siihen liittynee myös erilaisia sivuilmiöitä järjestäytyneestä

rikollisuudesta terrorismiin saakka. Kertomusvuonna laittoman maahantulon tilanne Suomen itärajalla oli eurooppalaisittain poikkeuksellisen rauhallinen. Houkutus laittomaan rajanylitykseen lisääntynee varsinkin, jos Venäjän rajapalvelu vähentää henkilöstöään Suomen rajalla. Sekä luvallisen että luvattoman rajanylityksen määrän toteutunut ja ennakoitu kasvu vaativat rajavartiolaitoksen toiminnan tehostamista tilanteessa, jossa laitoksen voimavarat sekä rajavalvonnassa että rajatarkastuksissa ovat riittämättömät. Rajanylitysliikenteen lisäännyttyä ennakoitua nopeammin rajavalvonnasta on jatkuvasti kohdennettu lisää henkilöstöä rajatarkastustehtävään. Tämän vuoksi rajavalvonnan määrä itärajalla on vähentynyt huolestuttavasti. Kertomusvuonna Suomen ja Venäjän välisellä rajalla partiointia oli enää alle puolet vuoden 1995 määrästä. Partioinnin vähenemistä ei voitu enää korvata teknistä valvontaa lisäämällä.

Schengen-tarkastusryhmä totesi raportissaan mm., että ulkorajojen valvonta on Suomessa esimerkillisesti hoidettu. Tarkastusryhmä katsoi kuitenkin, että tällä hetkellä Suomen rajavalvonta hoidetaan muihin Schengen-maihin verrattuna poikkeuksellisen vähäisellä henkilöstöllä. Valtiontilintarkastajien mielestä tilanne on huolestuttava, ja itärajan valvonta tulisikin nostaa Schengenin sopimuksen vaatimalle tasolle osoittamalla rajavartiolaitokselle tarpeelliset voimavarat lisääntyviä tehtäviä varten. Sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön tulisi yhdessä myös selvittää mahdollisuudet saada EU-rahoitusta Suomen itärajan valvontakustannuksiin, koska on unionin yhteinen etu hoitaa sen ulkorajojen valvonta mahdollisimman tehokkaasti ja aukottomasti.

Rajanylitysliikenne itärajalla ilmeisesti kasvaa yhä, ja vilkkaimmat rajanylityspaikat ruuhkautuvat. Vaikeudet Venäjän puolella johtuvat rajalla toimivien viranomaisten henkilöstöpulasta ja huonosta yhteistoiminnasta. Rajanylitysliikenne ruuhkautuu toistuvasti varsinkin Nuijamaan ja Vaalimaan raja-asemilla, joiden kapasiteetti ei ole riittävä kasvaneelle liikenteelle. Valtiontilintarkastajat kiirehtivät suunniteltujen uusien kansainvälisten rajanylityspaikkojen rakentamista ja nykyisten rajanylityspaikkojen rakenteellisten järjestelyjen kehittämistä ja aukioloaikojen pidentämistä, jotta joustava rajanylitysliikenne voidaan turvata. Kustannusten alentamiseksi yhteistyötä poliisin ja tullin kanssa tulee edelleen kehittää mm. rakennelmien, laitteiden ja nykyaikaisen valvontatekniikan tehokkaassa hyväksikäytössä.

Valtiontilintarkastajat pitävät myös tärkeänä rajavartiolaitoksen ja Venäjän sekä muiden naapurivaltioiden rajaviranomaisten rajavalvontayhteistyön lisäämistä. Erityisesti säännölliset ja toimivat yhteydet Venäjän rajavartiopalveluun ja Viron rajavartiostoon ovat ensiarvoisia maamme sisäisen turvallisuuden lisäämiseksi. Muun muassa rajavaltuutettutoiminnasta Venäjän kanssa saadut myönteiset kokemukset tulee hyödyntää toimintaa kehitettäessä.

Hätäkeskusuudistus

Uudistuksen tavoite

Hätäkeskusuudistuksella korvataan nykyiset erilliset poliisin hälytyskeskukset ja kuntien ylläpitämät hätäkeskukset nykyaikaisilla, viranomaisia yhteisesti palvelevilla hätäkeskuksilla hätäkeskuskokeilussa toteutetun mallin pohjalta. Pääkaupunkiseudun erityisolosuhteet ja alueen kuntien esittämät näkemykset huomioon ottaen on hätäkeskuslain (157/2000) soveltamisalan ulkopuolelle rajattu toistaiseksi hätäkeskustoiminta Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Kirkkonummen, Siuntion ja Vantaan kunnissa. Nämä kunnat ylläpitävät edelleen pelastustoimilain mukaista hätäkeskusta pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskustehtävien hoitamista varten. Poliisin hälytyskeskustoiminta on näiden kuntien alueella niin ikään eriytetty omaksi toiminnaksi, eikä toimintaan tältäkään osin sovelleta hätäkeskuslakia.

Hätäkeskusuudistuksen keskeisenä tavoitteena on, että väestö saa samalla puhelinnumerolla ja samasta keskuksesta kaikki tarpeelliset hätäkeskuspalvelut. Hätäkeskustoimintojen keskittäminen yhteisiin keskuksiin parantaa viranomaisten yhteistoimintaa onnettomuus- ja muissa tilanteissa. Keskusten rakenteelliset ratkaisut mahdollistavat toiminnan myös poikkeusoloissa. Keskusten viesti- ja tietotekniikkaratkaisuja kehitetään koko maassa yhdenmukaisiksi.

Sisäasiainministeriön selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle

Vastauksessaan hallituksen esitykseen hätäkeskuslaiksi ja pelastustoimilain muuttamiseksi eduskunta edellytti, että eduskunnalle annetaan selvitys alue-

jaon ja hätäkeskusten sijaintipaikkojen perusteista ennen päätöksentekoa. Eduskunta edellytti vastauksessaan myös, että hätäkeskusalueita määriteltäessä pääsääntöisesti noudatetaan maakuntajakolakia (1159/1997) kuitenkin niin, että hätäkeskuksen toimialue voi tarkoituksenmukaisuuden niin vaatiessa ulottua myös yli maakuntarajan ja että hätäkeskusten sijaintipaikkoja valittaessa tulee ottaa huomioon alueelliset erityispiirteet, erityisesti etäisyys-, kieli- ja työllisyysnäkökohdat sekä toimialojen asettamat erityispiirteet.

Eduskunnan hallintovaliokunnalle antamassaan, 11.4.2000 päivätyssä selvityksessä sisäasiainministeriön pelastusosasto linjasi periaatteet, joiden pohjalta hätäkeskusalueet ja niiden sijaintipaikat aiottiin ratkaista. Päätös hätäkeskusalueista oli tarkoitus tehdä käyttäen seuraavia perusteita:

— Alueet noudattavat maakuntajakolakia eduskunnan edellyttämällä tavalla.

— Alueiden asukasmäärä on riittävä, jotta hätäkeskukset voidaan mitoittaa siten, että niiden toiminta on tehokasta ja taloudellista.

— Alueet ovat hätäkeskuksille kuuluvien yhteistoimintatehtävien kannalta tarkoituksenmukaisia hallinnollisia kokonaisuuksia.

Aluejakopäätöksen lähtökohtana oli, että hätäkeskusalueen väestömäärä on vähintään 200 000 mutta mieluummin yli 300 000 asukasta. Myös hieman alle 200 000 asukkaan väestöpohja on katsottu hyväksyttäväksi, mikäli hätäkeskusalue muodostaa turvallisuusviranomaisten kannalta selkeän ja yhtenäisen hallinnollisen kokonaisuuden. Kielinäkökohdat otetaan huomioon siten, että hätäkeskuspalvelut voidaan turvata kielellisen jaotuksen edellyttämällä tavalla.

Hätäkeskusten sijaintipaikan valinnan osalta keskeisiksi kriteereiksi nostettiin:

— viranomaisten yhteistoiminta- ja johtamismahdollisuudet paikkakunnalla

— paikkakunnan soveltuvuus viesti- ja tietoliikenneyhteyksien kannalta

— paikkakunnalla käytettävissä olevien tilojen soveltuvuus ja muunnettavuus hätäkeskukseksi

— tilojen turvallisuus normaali- ja poikkeusoloissa

— henkilöstön saatavuus paikkakunnalla

— kustannusvaikutukset.

Hätäkeskuslain mukaan hätäkeskusten toiminta on järjestettävä ja keskukset sijoitettava siten, että niiden toiminta on mahdollista myös poikkeusoloissa. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että keskukset sijoitetaan suojatiloihin.

Hallintovaliokunnalle toimittamassaan selvityksessä sisäasianministeriö ilmoitti edelleen, että ministeriön edustajat ovat tutustuneet useilla paikkakunnilla olemassa oleviin tiloihin tai rakennettavaksi ehdotettuihin tiloihin ja arvioineet niiden soveltuvuuden hätäkeskustoimintaan. Ministeriön mukaan tarkoituksenmukaisin ratkaisu on yleensä se, että hätäkeskus sijoitetaan paikkakunnalla olevan poikkeusolojen johtokeskuksen yhteyteen. Tällöin hätäkeskus muodostaa johtokeskuksen jatkuvassa valmiudessa olevan runko-osan ja toimii poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa johtokeskuksen viestikeskuksena.

Johtokeskuksina, joiden yhteyteen hätäkeskus sijoitetaan tulevat ensisijaisesti kysymykseen läänien johtokeskukset ja lääninhallitusten alueellisten palveluyksiköiden johtokeskukset. Mikäli hätäkeskuksen sijaintipaikkakunnalla ei tällaista johtokeskusta ole, hätäkeskus pyritään sijoittamaan kyseisen kunnan johtokeskuksen yhteyteen. Järjestelyt tehostavat olennaisesti turvallisuusviranomaisten alueellista johtamisvalmiutta. Lopulliset päätökset hätäkeskusten sijoituspaikasta ja tiloista sijaintipaikkakunnalla tekee hätäkeskuslaitos keskuksia perustettaessa.

Sisäasiainministeriö ilmoitti myös, että päätökset hätäkeskusalueista ja hätäkeskusten sijoituspaikoista valmistellaan siten, että keskukset voidaan kustannusten osalta toteuttaa hätäkeskuslain perusteluissa esitetyillä ja valtion menokehyksiin sisältyvillä varoilla. Hätäkeskukset sijoitetaan vuokratiloihin, jotka ovat esim. Senaatti-kiinteistöt Oy:n tai kunnan omistamia.

Hätäkeskusalueet ja hätäkeskusten sijaintikunnat

Valtionneuvosto päätti 21.6.2000, että maa jaetaan 13 hätäkeskusalueeseen. Sisäasiainministeriö teki 29.6.2000 päätöksen uusien hätäkeskusten sijaintipaikoista seuraavasti:

Hätäkeskusalue	Sijaintikunta
Uusimaa	Kerava
Varsinais-Suomi	Turku
Satakunta	Pori
Häme	Hämeenlinna
Pirkanmaa	Tampere
Kaakkois-Suomi	Kouvola
Etelä-Savo	Mikkeli
Pohjois-Savo	Kuopio
Pohjois-Karjala	Joensuu
Keski-Suomi	Jyväskylä
Pohjanmaa	Vaasa
Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu	Oulu
Lappi	Rovaniemi

Uudet hätäkeskukset korvaavat nykyiset 31 pelastustoimen ja 24 poliisin hälytyskeskusta sekä

neljä valtion kokeiluhätäkeskusta. Kullekin hätäkeskusalueelle perustetaan vuoteen 2006 mennessä hätäkeskukset.

Sisäasiainministeriön mukaan aluejakopäätöksellä ei ole välittömiä kustannusvaikutuksia, eikä uudistus kokonaisuutenakaan edellytä määrärahan lisäystä. Hätäkeskusten perustamispäätökseen liittyy määrärahojen siirto poliisin toimintamenoista, yleisestä valtionosuudesta ja pelastustoimen valtionosuudesta niiltä osin, kuin määrärahoja on aiemmin käytetty vastaavien tehtävien hoitamiseen.

Keskeisenä kriteerinä hätäkeskusalueen kokoa mitoitettaessa on pidetty alueen asukaslukua. Asukasluku on suorassa suhteessa hälytystehtävien määrään, minkä tulee olla riittävän suuri rutiininomaisen toiminnan ylläpitämiseksi ja yhtäaikaisten tehtävien hoitamiseksi. Riittävä tehtävämäärä mahdollistaa myös toiminnan organisoinnin taloudellisella tavalla.

Kunnallisten hätäkeskusten palveluksessa oleva päivystyshenkilöstö voidaan palkata lähes kokonaan valtion hätäkeskuksiin ja poliisin hätäkeskusten henkilöstö suurelta osin. Kunnallisista hätäkeskuksista vapautuva henkilöstö pyritään sijoittamaan vastaaviin tehtäviin lähimpiin tai heille muuten sopiviin hätäkeskuksiin. Ne poliisin hälytyskeskuspäivystäjät, jotka eivät siirtyisi uusimuotoisiin keskuksiin, sijoittuisivat muihin poliisin tehtäviin.

Hätäkeskusten perustaminen

Sisäasianministeriö on järjestänyt neljällä alueella kokeilun, jossa pelastustointa, poliisia sekä sosiaali- ja terveystointa palvelevat hätäkeskustoiminnot on yhdistetty. Viisi vuotta kestänyt kokeilu päättyi 31.3.2001. Kokeilualueena ovat olleet Jokilaaksot (Ylivieska), Pohjois-Karjala (Joensuu), Keski-Suomi (Jyväskylä) ja Salon seutu (Salo). Keskusten alueella on asukkaita yhteensä n. 625 000. Kokeiluhätäkeskukset vakinaistettiin 1.4.2001 lukien, ja ne siirtyivät vuoden alussa perustetun hätäkeskuslaitoksen alaisuuteen.

Sisäasiainministeriön mukaan seuraavat uudet hätäkeskukset perustetaan Lapin, Pohjanmaan, Kaakkois-Suomen ja Satakunnan hätäkeskusalueille. Hätäkeskustoiminta alkaa Rovaniemellä, Vaasassa ja Kouvolassa vuoden 2002 aikana ja Porissa v. 2003. Tämän jälkeen perustetaan hätäkeskukset seuraaville hätäkeskusalueille: Etelä-Savo (Mikkeli), Pohjois-Savo (Kuopio), Varsinais-Suomi (Turku), Pirkanmaa (Tampere), Häme (Hämeenlinna) Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu (Oulu) sekä Uusimaa (Kerava).

Rovaniemen hätäkeskus aloittaa toimintansa nykyisissä läänin johtokeskuksen toimitiloissa. Kouvolan, Porin ja Vaasan hätäkeskuksille rakennetaan uudet toimitilat. Vuoden 2000 marraskuussa allekirjoitettujen esisopimusten mukaisesti Porin ja Vaasan kaupunki rakennuttavat tilat perustettaville hätäkeskuksille sekä vuokraavat tilat myöhemmin hätäkeskuslaitoksen käyttöön.

Kouvolan hätäkeskukselle rakennetaan toimitilat uusiin suojatiloihin entisen lääninhallituksen johtokeskuksen yhteyteen.

Normaaliolojen ohella uudet hätäkeskukset on suunniteltu toimimaan poikkeus- ja erityisoloissa alueen johtokeskuksena. Yhden hätäkeskuksen rakentamisen kustannuksiksi on arvioitu 15—20 Mmk. Tämän lisäksi tulevat laitehankintojen kustannukset 10 Mmk. Esisopimukset ovat ensimmäiset uudentyyppisiä hätäkeskuksia koskevat vuokrasopimukset Suomessa. Toimitilojen vuokran osuus on yleensä 3—5 % käyttömenoista.

Sisäasianministeriö on ilmoittanut, että Kuopioon, Mikkeliin, Turkuun ja Hämeenlinnaan perustettavien uusien hätäkeskusten osalta tutkitaan muiden ratkaisujen ohella mahdollisuuksia sijoittaa toimitilat läänien ja lääninhallitusten alueellisten palveluyksiköiden johtokeskusten yhteyteen. Uudet valtion hätäkeskukset eroavat kuitenkin olennaisesti nykyisistä pelastustoimen hätäkeskuksista ja poliisin hälytyskeskuksista mm. teknisten rakenteiden ja laitteiden osalta. Tämän johdosta hätäkeskusten sijoittaminen läänien johtokeskusten yhteyteen aiheuttaa erinäisiä ongelmia. Tampereen hätäkeskuksen toimitilojen rakentamisessa on yhtenä vaihtoehtona ollut esillä tilojen sijoittaminen Hämeenkadun alla olevaan luolastoon.

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus seuraa tarkkaan hätäkeskusuudistuksen ja sen tavoitteiden toteutumista sekä uuden lainsäädännön soveltamista ja toimivuutta. Hallituksen on myös annettava eduskunnalle uudistuskokonaisuutta koskeva seikkaperäinen selonteko viimeistään vuoden 2007 loppuun mennessä.

Sisäasiainministeriö on ilmoittanut eduskunnan hallintovaliokunnalle 11.4.2000 päivätyssä selvityksessään, että hätäkeskukset sijoitetaan ensisijaisesti läänien johtokeskusten tai läänihallitusten alueellisten johtokeskusten yhteyteen. Nyt sisäasiainministeriö on valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa katsonut, ettei hätäkeskuksia kaikissa tapauksissa voitane teknisten, taloudellisten tai toiminnallisten seikkojen vuoksi sijoittaa läänien johtokeskusten yhteyteen. Tämän johdosta valtiontilintarkastajat katsovat, että uusien hätäkeskusten rakentaminen aiheuttaa julkistaloudellisia lisäkustannuksia, joita lakia säädettäessä ei otettu huomioon ja että sisäasiainministeriön eduskunnalle antama selvitys on tältä osin perustunut ilmeisen puutteellisiin tietoihin.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että uusia hätäkeskuksia perustettaessa noudatetaan tarkoin uudistukselle asetettuja tavoitteita sekä lakiesityksen eduskuntakäsittelyn aikana hyväksyttyjä periaatteita ja eduskunnan lausumia. Valtiontilintarkastajien mielestä hätäkeskusten toimitilaratkaisujen tulee olla tarkoituksenmukaisia ja taloudellisia, ja tämän johdosta valtiontilintarkastajat edellyttävät, että vielä suunnitteluvaiheessa olevien hätäkeskusten toimitilat on pyrittävä sijoittamaan läänien johtokeskusten ja lääninhallitusten alueellisten palveluyksiköiden johtokeskusten yhteyteen tai hyödynnettävä muita valtion omistamia suojatiloja tai kunnallisia johtokeskustiloja.

Puolustusministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat tehneet valvontakäynnin puolustusministeriöön 28.2.2001 (puolustusministeri Jan-Erik Enestam), Reserviupseerikouluun 9.11.2000 (koulun johtaja Kari Kasurinen) ja Maanpuolustuskorkeakouluun 20.2.2001 (rehtori Seppo Tanskanen).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyynnöissään puolustusvoimien koulutuspolitiikkaa, henkilöstöpolitiikkaa ja puolustustarviketeollisuutta. Ministeriön valvontakäynnillä käsiteltiin ministeriön toimintaa kertomusvuonna, tulosohjauksen ulkoista arviointia ja puolustustarviketeollisuutta.

Hallinnonalan valvonnan ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut tarkastusneuvos Asko Valkosalo. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 21.3.2001, että em. selvityksistä otetaan jatkovalmistelujen kohteeksi puolustusvoimien koulutuspolitiikka ja puolustustarviketeollisuus. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 16.5.2001.

Puolustusvoimien koulutuspolitiikka

Seuraavassa puolustusvoimien koulutuspolitiikkaa tarkastellaan sotilasammatilliselta osin, eli reserviupseeri-, päällystö- ja upseerikoulutusta. Varusmieskoulutusta tässä ei käsitellä reserviupseerikoulutusta lukuun ottamatta. Tässä ei käsitellä myöskään puolustusvoimien siviilihenkilöstön koulutusta.

Reserviupseerikoulutus

Reserviupseerikoulu kouluttaa vuosittain

— kaksi reserviupseerikurssia, yhteensä 1 600 upseerioppilasta

— kaksi saapumiserää asevelvollisia, yhteensä 840 asevelvollista

— henkilökuntaa 4—6 alueellisessa tai valtakunnallisessa opetustilaisuudessa

— keskimäärin 10 valtakunnallista upseerikokelaiden jatko- ja täydennyskoulutuskurssia sekä

— keskimäärin 2 000 reserviläistä, yhteensä 11 000 kertausharjoitusvuorokautta, 40 eri tason kertausharjoituksessa.

Reserviupseerikoulutuksen tavoitteena on kouluttaa sodan ajan tehtäviin soveltuvia joukkueen/jaoksen johtajia. Koulutus toteutetaan yhdeksässä perusyksikössä 15 linjalla 33 joukkueessa/jaoksessa. Reserviupseerikoulutusta annetaan myös muissa joukko-osastoissa. Reserviupseerikurssien keskimääräiset vahvuudet ovat seuraavat:

— Reserviupseerikoulu 790
— Panssariprikaatin Panssarikomppania 40—50
— Hämeen Rykmentin Urheilukoulu 60
— Hämeen Rykmentin Huoltokoulutuskeskus 30
— Merisotakoulu 63
— Ilmasotakoulu 45
— Ilmavoimien Viestikoulu 30
— Hämeen Rykmentin Lääkintäkoulu 30

Reserviupseerikurssien koulutuksessa on otettu huomioon opetuksen nousujohteisuus muodollisesta harjaannuttavaan ja edelleen sovellettuun koulutukseen sekä aselajien väliseen yhteistoimintaan.

Reserviupseerikursseille osallistuneiden määrä, koulutuspohja ja keskeyttäneiden määrä

Reserviupseerikursseilta valmistuneiden määrät ja koulutuksen keskeyttäneet ilmenevät kursseittain oheisesta taulukosta. Kurssista 213 alkaen oppilaat ovat tulleet kurssille AUK I-jakson jälkeen.

Kurssi	Valmistuneet		Keskeyttäneet
	Kaikki	Virolaiset	
210 (kesä 1997)	777	5	19
211 (syksy 1997)	850		20
212 (kesä 1998)	797	17	24
213 (syksy 1998)	753		5
214 (kesä 1999)	688	14	8
215 (syksy 1999)	778		7
216 (kesä 2000)	712	9	5
217 (syksy 2000)	767		13

Reserviupseerikursseille osallistuneiden koulutuspohja on jakautunut kursseittain alla olevan taulukon mukaisesti:

Kurssi	Korkeakoulu-tutkinto	Ylioppilas- tai opistotutkinto tai vastaava	Peruskoulu tai ammattikoulu
	%		
210	0,8	86,8	12,4
211	0,7	91,1	8,2
212	0,9	82,8	16,3
213	0,5	94,8	4,7
214	0,9	76,7	22,4
215	0,6	81,8	17,6
216	1,5	75,5	23,0
217	3,0	93,2	3,8

Koulun henkilöstörakenteen kehittäminen

Reserviupseerikoulun sotilashenkilöstön määrä on viime vuosina vähentynyt. Tällä hetkellä vajetta on käytännössä upseerien kohdalla 22 % ja opistoupseerien kohdalla 12 % henkilöstökokoonpanoon verrattuna. Henkilöstömäärän lisäämiseksi on tehty esityksiä. Siviilihenkilöstön kokonaismäärä on pysynyt suunnilleen ennallaan, ja avainaloille on voitu palkata uusia henkilöitä. Kaikki siviilihenkilöiden, erikoisupseerien ja sotilasammattihenkilöiden virat ja toimet ovat täynnä, ja niiden määrää voidaan pitää vähintään tyydyttävänä tarpeeseen nähden. Tulevaisuudessa päällystön koulutusuudistus edellyttää lisää henkilöresursseja Reserviupseerikouluun. Edelleen on laadittu suunnitelmia, jotka liittyvät mahdolliseen Ilmatorjuntaohjus 2005 -koulutuksen aloittamiseen Haminassa.

Rakennuskanta

Haminan kasarmialueella on nelisenkymmentä ja Pampyölin kasarmialueella yhdeksän rakennusta. Reserviupseerikoulun hallinnassa olevissa rakennuksissa on yhteensä 79 245 hyötyneliömetriä. Haminan kasarmialueella on mm. yhdeksän kasarmia, kolme luokkarakennusta, kolme esikunta- ja muuta toimistorakennusta, viisi varastorakennusta, neljä ajoneuvohallia/varastoa ja -katosta, kaksi korjaamorakennusta tai -konttia, kolme huoltorakennusta, kolme sotilaskoti- ja kerhorakennusta, yksi päärakennus, yksi turvarakennus ja yksi yhdistetty oppilaskunta-/varastotila. Näistä rakennuksista seitsemän on valmistunut 1700-luvulla, neljä 1800-luvulla ja yhdeksän 1900-luvun alkupuoliskolla. Vuonna 1991 valmistui vielä kaksi ajoneuvokatosta ja korjaamokontti. Seitsemän rakennusta on peruskorjattu tai -parannettu 1960-luvulla, viisi 1970-luvulla, kolme 1980-luvulla, kaksi 1990-luvulla ja yksi kertomusvuonna. Reserviupseerikoulun tavoitteena on toteuttaa vuoteen 2010 mennessä kahdentoista rakennuksen peruskorjaus- tai muutoshankkeet. Näiden kustannusarvio on 141 Mmk. Lisäksi suunnitelma sisältää kaksi uudisrakennushanketta, joiden kustannusarvio on 14 Mmk.

Päällystökoulutus

Tasavallan presidentti antoi 2.3.2001 eduskunnalle puolustusvoimien koulutusjärjestelmän uudistamista koskevan lakiesityksen (HE 18/2001 vp), jonka mukaan opistoupseerikoulutus ja sen myötä Maanpuolustusopisto lakkautetaan ja siirrytään yhtenäiseen, korkeakoulutasoiseen päällystön koulutusjärjestelmään. Maanpuolustusopiston tilalle perustetaan Maasotakoulu. Koulussa annetaan maavoimien upseerien perusopetusta, korkeakoulututkintojen jalkaväkilinjojen opetusta ja siirtymäkauden aikana opistoupseerien jatkokoulutusta.

Hallituksen esityksen mukaan upseerin perusopintojen suorittaminen antaisi kelpoisuuden määräaikaisen reserviupseerin virkaan, joka täytettäisiin viideksi vuodeksi kerrallaan. Upseerin alempi korkeakoulututkinto antaisi kelpoisuuden määräaikaisen nuoremman upseerin virkaan, joka täytettäisiin kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Upseerin ylempi korkeakoulututkinto puolestaan tähtäisi nuoremman upseerin virkaan, joka täytettäisiin toistaiseksi. Puolustusvoimiin luotaisiin näin järjestelmä, jolla voitaisiin tukea aina määräajaksi täytettäviin sotilasvirkoihin nimitettyjen uudelleen kouluttautumista toisiin tehtäviin puolustusvoimissa tai sijoittautumista muille työmarkkinoille määräaikaisen palvelussuhteen jälkeen.

Päällystön koulutusuudistus on nähty puolustushallinnossa välttämättömäksi 1990-luvun alussa tehdyn sotilaseläkeratkaisun ja sitä seuranneen ammattisotilaiden keskimääräisen iän nousun takia. Tällä hetkellä palveluksessa tai reservissä oleva sotilasammatillisen koulutuksen saanut henkilöstö ei kokonaan riitä kattamaan sodan ajan johtajatarvetta, joten reserviin on koulutettava lisää ammattitaitoisia nuoria sotilasjohtajia. Lisäksi uudistusta perustellaan sotilaallisten uhkakuvien muuttumisella, yhteiskunnan ja puolustusvoimien teknistymisellä ja informaatiosodankäynnin tunkeutumisella lähes kaikille yhteiskunnan alueille sekä sotateknologian kehityksellä.

Puolustusvaliokunnan mietintö (PuVM 1/2001 vp — He 18/2001 vp) valmistui tämän kertomusosuuden käsittelyn aikana 3.5.2001. Mietinnössään valiokunta mm. katsoi, että upseerikoulutuksessa tarvittavat uudistukset olisi tulevaisuudessa tehtävä pitkäjänteisesti siten, ettei vakinaisen väen upsee-

riston ammattitaitoa ja arvostusta vähennetä jatkuvilla koulutuksenjärjestelyillä. Valiokunta myös totesi, että hallitus on antanut esityksensä vasta siinä vaiheessa, kun koulutusuudistuksen edellyttämät valmistelut puolustusvoimissa olivat jo pitkällä: hakuaika ensimmäiseen uusimuotoiseen ylempään korkeakoulututkintoon oli jo umpeutunut. Puolustusvaliokunta ei pitänyt esityksen antamista näin myöhäisessä vaiheessa asianmukaisena eduskunnan perustuslain mukaisen aseman ja lainsäädäntövallan näkökulmasta. Valiokunta piti tärkeänä, että hallitus seuraa uuden koulutusjärjestelmän toteutumista ja antaa asiasta aikanaan selvityksen puolustusvaliokunnalle. Valiokunta ehdotti hyväksyttäväksi lausuman, jonka mukaan ”Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa puolustusvaliokunnalle selvityksen päällystön koulutusuudistuksen toteutumisesta ja erityisesti sen vaikutuksista pätevän henkilöstön saatavuuteen siinä vaiheessa, kun uudesta järjestelmästä on saatu riittävästi kokemuksia”.

Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (452/2001) hyväksyttiin eduskunnassa 1.6.2001, ja se tuli voimaan 1.8.2001.

Opistoupseerien peruskurssin opiskelijavahvuus on ollut vuosittain keskimäärin 175. Koulutus on tähdännyt puolustushaaran/aselajin sodan ajan perusyksikön päällikön tehtäviin sekä rauhan ajan opetusupseerin tehtäviin. Uudistetun varusmieskoulutuksen opetuksen sisällölliset muutokset on otettu huomioon kurssien opetuksessa. Koulutukseen on kuulunut Maanpuolustusopistossa vuosittain järjestettävä yhteiskoulutusjakso sekä keskimäärin puolentoista vuoden erikoiskoulutusjakso Maanpuolustusopistossa, Merisotakoulussa tai aselaji- ja toimialakouluissa. Koulutuksen aikana on ollut enintään 26 kalenteriviikkoa ohjattua työharjoittelua.

Maanpuolustusopisto on osallistunut pääesikunnan johtamaan koulutusjärjestelmän uudistamisen suunnittelutyöhön. Reserviupseerikoulun kanssa on suunniteltu aliupseereiden täydennyskoulutusta reservin upseereiksi. Vaihtoehtoja ovat aliupseerien kouluttaminen nykyisillä, täysimittaisilla reserviupseerikursseilla ns. jälkireserviupseerikurssi-periaatteella tai kokonaan erillisillä täydennyskoulutuskursseilla.

Suomen reserviupseeriliitto ry:n mukaan suurin ongelma tulevaan koulutusuudistukseen liittyen on se, että tavalliselta eli varusmiespalveluksen jälkeen siviilielämään palaavalta reservin päällystöltä puuttuu selkeä, nousujohteinen koulutusjärjestelmä, jonka avulla motivoitunut, sopiva ja sitoutumaan kykenevä reservin upseeri pystyisi järjestelmällisesti ylläpitämään ja kehittämään omaa osaamistaan. Liiton mielestä nykyisen reservin päällystön jatko- ja täydennyskoulutusjärjestelmän kehittäminen on lähes täysin laiminlyöty. Liitto on huolissaan myös siitä, että pääesikunnan suunnitelmissa on määräaikaisina reserviupseereina palveleville sotilaille kaavailtu sodan ajan yksikön päällikön tehtäviä heidän siirryttyään reserviin. Liitto pitää kyseenalaisena sitä, että ko. koulutuksen saaneiden henkilöiden sodan ajan tehtävät ja niiden vastaavuus rinnastettaisiin normaalin reserviupseerikoulutuksen saaneiden henkilöiden kanssa.

Koulutukseen osallistuneiden määrä, koulutuspohja ja keskeyttäneiden määrä

Palkatun henkilöstön kertomusvuoden opiskelijatilasto on seuraava:

	Peruskurssi	Luutnanttikurssi	Erikoisupseerikurssi	Sotilasammattihenkilöstön peruskurssi
Ajankohta	9.8.2000—24.1.2003	31.1.—16.6.2000	4.9.2000—	30.10.—15.12.2000
Vahvuus	169	20	49	41
Keski-ikä	22,2	36,4	33,7	31,3
Pohjakoulutus	91 ylioppilas, 6 ylioppilas ja ammattikoulu, 66 ammattikoulu	10 ylioppilas, 1 ylioppilas ja ammattikoulu, 9 ammattikoulu	49 ylioppilas ja korkeakoulu- tai opisto-opinnot	9 lukio, 2 ylioppilas ja ammattikoulu, 29 peruskoulu
Sotilaskoulutus	40 RUK, 129 AUK	10 RUK, 10 AUK,	44 RUK	1 RUK, 23 AUK
Keskeyttäneitä	5, edell. kurssilla 45	0	0	0

Koulun henkilöstörakenteen kehittäminen

Maanpuolustusopiston vuoden 2001 henkilöstökokoonpanoon kuuluu 192 virkaa tai tehtävää, joista 35 on upseerin, kolme erikoisupseerin, 54 opistoupseerin, kahdeksan sotilasammattihenkilön, 60 virkasuhteisen siviilin, 33 työsopimussuhteisen siviilin virkaa tai tehtävää sekä lisäksi kaksi sopimussotilaan ja yksi määräaikaisen kouluttajan tehtävä.

Henkilöstökokoonpanoon on lisätty vuodelle 2001 Maasotakoulun perustamiseen liittyen kaksi nuoremman upseerin/majurin virkaa. Nämä tullaan kohdentamaan tutkimus- ja kehittämisosastoon ja korkeakouluosastoon. Maanpuolustusopisto on lisäksi esittänyt opetusryhmien kasvamisen sekä laajenevan tutkimus- ja kehittämistoiminnan johdosta, että Maasotakouluun kohdennettaisiin kahdeksan uutta upseerin tehtävää sekä v. 2002 että 2003. Tähän mennessä valmisteltuun henkilöstökokoonpanon muutosesitykseen saattaa tulla muutoksia jatkosuunnittelussa.

Rakennuskanta

Lappeenrannan varuskunta-alueella on 29 ja Taipalsaaren harjoitusalueella 16 rakennusta. Yhteensä Maanpuolustusopiston hallinnassa olevissa rakennuksissa on 47 849 hyötyneliömetriä. Varuskunta-alueella olevista rakennuksista kasarmeja on kolme, koulutustiloja yksi, toimisto- ja esikuntatiloja kaksi, varastotiloja yhdeksän, ajoneuvohalleja ja -katoksia kaksi, huoltorakennuksia neljä, asuntoloita kaksi, sotilaskoti- ja kerhotiloja kolme sekä liikuntatiloja yksi. Maanpuolustusopiston majoitus-, luokka-, varasto- ja muut toimitilat riittävät perustettavan Maasotakoulun toiminnan aloittamiseen. Kunnoltaan tilat ovat hyviä, osin tyydyttäviä. Opistonmäellä on 264 oppilasmajoituspaikkaa, ja enimmäismajoitusvahvuus on 322. Rakuunamäellä on 90 oppilasmajoituspaikkaa ja varusmiesyksikön tilat. Oppilasmajoituspaikkoja voidaan lisätä 72:lla korjaamalla Rakuunamäellä oleva kasarmi. Asuntojen määrä on riittävä henkilöstön tarpeisiin. Kunnoltaan asunnot ovat koulun mukaan tyydyttäviä. Maasotakoulun esikuntarakennushanke ja peruskorjaus Rakuunamäellä olevaan kasarmiin on hankesuunnittelussa. Hankesuunnitelman mukainen kustannusarvio on yli 24 Mmk. Hankkeen tarkoituksena on vapauttaa oppilasmajoitus- ja luokkatilat esikuntahenkilöstön, kouluttajaryhmien ja kouluttajien käytöstä oppilaiden käyttöön.

Maanpuolustusopisto on esittänyt, että sen hallussa olevista toimitiloista ja alueista ei luovuttaisi, ennen kuin Maasotakoulun tarpeet ovat tiedossa. Aiemmin Maanpuolustusopisto on esittänyt, että se voisi luopua Rakuunamäellä olevan vanhan esikuntarakennuksen ja Sairaalanmäellä olevan varaston tiloista. Vanhan esikuntarakennuksen tiloista luopuminen edellyttäisi siinä olevien puolustusvoimien toimintojen siirtämistä valmistuvaan esikuntarakennukseen ja varaston tiloista luopuminen toimintojen siirtämistä toiseen varastoon. Tiloista luopuminen tulee kyseeseen vasta, kun esikuntarakennus on peruskorjattu, kerhojen siirto samaan kerhorakennukseen sekä Rakuunasoittokunnan tarvitsemat muutostyöt päällystökerhoon on tehty ja muut Maasotakoulun tarpeet on selvitetty. Lappeenrannassa sijaitsevat maa-alueet riittävät Maasotakoulun tarpeisiin. Harjoitusalueita on Lappeenrannassa ja Taipalsaarella. Taipalsaaren harjoitus- ja ampuma-alue, jossa on kunnoltaan tyydyttävä leirialueen rakennuskanta, on Maanpuolustusopiston huoltovastuulla. Lisääntyneiden harjoitustarpeiden johdosta Taipalsaaren Merenlahden harjoitusaluetta voitaisiin laajentaa tekemällä siihen rajoittuvalle yhtenäiselle maa-alueelle maankäyttösopimus. Muita harjoitusaluetarpeita ei ole näköpiirissä.

Upseerikoulutus

Maanpuolustuskorkeakoulu antaa upseereiden perus- ja jatkotutkintoihin johtavaa koulutusta. Perustutkinnossa painotetaan ihmisen ja ihmisten johtamista. Perustana on, miten yksilö oppii, soveltaa ja kehittää itseään. Koulutuksessa sovelletaan kasvatustieteiden alaan kuuluvaa sotilaspedagogiikkaa. Koulutusta varten Maanpuolustuskorkeakoulu on jaettu ainelaitoksiin. Maanpuolustuskorkeakouluun on perustettu täydennyskoulutusosasto, jossa järjestetään vuosittain vajaat 20 täydennyskoulutuskurssia puolustusvoimien henkilöstölle. Maanpuolustuskorkeakoulun tarjoamassa koulutuksessa otetaan huomioon asetekninen kehitys ja sen soveltaminen käytäntöön. Opetusmetodiikassa kehitetään voimakkaasti tietoyhteiskunnan tarjoamia koulutusteknisiä menetelmiä pedagogisen tason kärsimättä. Koulu pyrkii hyödyntämään kehittyneitä oppimistekniikoita. Kehityssuunta on kohti tulevaisuuden verkko-oppimis- ja opettamismenetelmiä.

Koulutukseen osallistuneiden määrä, koulutuspohja ja keskeyttäneiden määrä

Palkatun henkilöstön kertomusvuoden opiskelijatilasto on seuraava:

Tutkinto tai koulutus	Kurssit tai opetustilaisuudet	Opiskelijamäärät	Huom.
Perustutkinto	KadK 84	14	
	KadK 85	15	
	KadK 87	84	
Jatkotutkinto	EUK 54	80	ml. 7 virolaista
	EUK 55	60	
	YEK 48	39	
	YEK 49	40	
Täydennyskoulutus	Yhteensä 17 kurssia ml. YPK ja Viron YJEK	Yhteensä 467	ml. kuusi uutta kurssia v. 2001
Muut kurssit	MpK:n kurssit	270	
	Arkistotoimen kurssit	40	

Koulutuksen keskeyttäneitä on ollut käytännössä vain perustutkinnossa. Keskeyttäneitä on ollut kurssin päättyessä 6—8 % aloitusvahvuudesta. Keskeyttämisluvut ovat pysyneet samalla tasolla koko 1990-luvun.

Koulutusyhteistyö muiden koulutustahojen kanssa

Maanpuolustuskorkeakoulun rehtori ohjaa puolustusvoimissa upseerien perus- ja jatkotutkintoa antavien laitosten korkeakouluosastojen toimintaa mm. hyväksymällä opetussuunnitelmat. Maanpuolustuskorkeakoululla on ampuma- ja taisteluharjoituksiin liittyvää koulutusyhteistyötä eräiden joukkoosastojen kanssa.

Muita yhteistyömuotoja ovat

— yliopistojen rehtorien neuvosto

— Helsingin alueen rehtorien konsortio

— yliopistojen hallintojohtajien kokoukset (hallintojohtaja)

— yliopistojen opintoasiain päälliköiden kokoukset (koulutuspäällikkö)

— yhteistyö akateemiseen tutkimusyhteisöön, mm. Suomen Akatemiaan (tutkimusjohtaja)

— tohtorikoulutusohjelmat pääasiassa Helsingin alueen yliopistoissa

— sopimus joustavan opiskelun oikeudesta Helsingin alueen yliopistojen kanssa

— yhteisprofessuuri Teknillisen korkeakoulun kanssa

— koulutusyhteistyö Turun yliopiston kanssa monimuotokoulutuksessa sekä Jyväskylän yliopiston kanssa sotilaspedagogiikassa ja liikuntatieteessä.

Koulun henkilöstörakenteen kehittäminen

Maanpuolustuskorkeakoulun henkilöstörakennetta on 1990-luvulla kehitetty vastaamaan korkeakoulutasoisen toiminnan tarpeita. Suurimpana ongelmana on opetustehtävissä olevien upseerien nopea vaihtuvuus. Kertomusvuonna siirtyi 34 upseeria muualle puolustusvoimiin ja kymmenen reserviin. Vuosittain on vaihtunut keskimäärin 45 % opettajista. Tavoitteena on kehittää edelleen siviilihenkilöstön ammatillista pätevyyttä. Erityisesti pyritään rekrytoimaan korkeakoulutuksen saaneita. Maanpuolustuskorkeakouluun suunnitelluista professuureista kaksi on toteutumatta. Suunniteltua neljän opistoupseerin viran muuttamista siviiliviroiksi ei ole toteutettu. Puolustusvoimissa toteutettava koulutusuudistus edellyttäisi yhden upseerin lisäystä.

Pääesikunnalta saadun selvityksen mukaan Maanpuolustuskorkeakoulu on tiedekorkeakoulu, jonne määrättävien upseerien valintaan kiinnitetään erityistä huomiota, ja sinne valikoituu valtakunnan upseerien parhaimmisto. Vuotuinen upseerivaihtuvuus on keskimäärin 40. Näin ollen laskennallisesti upseeri palvelee Maanpuolustuskorkeakoulussa kolme vuotta, jota voidaan pitää yleisesikuntaupseerin urasuunnittelun kannalta normaalina aikana. Joskus on kuitenkin jouduttu upseeri määräämään muihin tehtäviin jopa puolentoista vuoden palvelun jälkeen. Määrävahvuutta on nostettu muutaman vuoden sisällä 105:stä 117:ään. Tällä on pyritty mm. siihen, että Maanpuolustuskorkeakoulusta eri kursseille komennettujen poissaolo mahdollisimman vähän haittaisi opetustehtävää. Kansainväliset esikunta- ja muut johtotehtävät ovat viime vuosina lisääntyneet merkittävästi. Perinteisten rauhanturvatehtävien lisäksi (70 upseeria) muissa kansainvälisissä tehtävissä on yli 40 yleisesikuntaupseeria (mm. sotilasasiamiehet, NATO, EU, YK, ETYJ, NORDCAPS, BALTIA). Suomalaisille upseereille tarjoutuu vuosittain vajaat 10 opiskelupaikkaa ulkomailta eri sotilasopetuslaitoksissa. Oppilaiksi valitaan pääsääntöisesti yleisesikuntaupseereita. Edellä mainittujen kansainvälisten tehtävien valintakriteerit ovat korkeat. Tämän johdosta hyvin usein ko. tehtäviin lähtijät löytyvät Maanpuolustuskorkeakoulusta. Lisääntyneet kansainväliset velvoitteet eivät pelkästään vaikuta

Maanpuolustuskorkeakouluun, vaan ovat kiihdyttäneet upseerien siirtorytmiä koko puolustusvoimissa. Maanpuolustuskorkeakoulun nuoremmat upseerit pääsääntöisesti jatkavat välittömästi esiupseerikurssin jälkeen yleisesikuntaupseerikurssilla, jonka jälkeen heidät sijoitetaan koulutuksensa mukaisesti operatiivisiin tehtäviin sotilaslääänien ja aluetason esikuntiin. Valtakunnalliset upseerien urasuunnitelmat tarkistetaan vuosittain. Keskitetyn urasuunnittelun piiriin kuuluviin avaintehtäviin suunnitellaan seuraajat kyvykkäimmistä upseereista. Valinta kohdistuu usein Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseeriin. Vapautuvat avaintehtävät pitää täyttää mahdollisimman nopeasti. Tehtävien avautumista ei aina voida ennakoida riittävässä määrin mm. upseerien kahden kuukauden irtisanoutumisajan johdosta.

Rakennuskanta

Maanpuolustuskorkeakoulun rakennuskantaan kuuluu Santahaminassa 13 rakennusta tai muuta rakennetta ja Helsingin kantakaupungissa kaksi rakennusta. Maanpuolustuskorkeakoulun hallinnassa olevissa rakennuksissa on 35 481 hyötyneliömetriä ja lisäksi vuokrattuna on 11 532 hyötyneliömetriä. Suurimmalla osalla rakennuksista on useita käyttötarkoituksia. Rakennuskantaan kuuluu yksi luokkarakennus, yksi luokka- ja toimistorakennus, yksi luokka-, toimisto- ja majoitusrakennus, yksi luokka-, toimisto-, esikunta- ja majoitusrakennus, yksi toimistorakennus, yksi toimisto-, juhla-, ruokala- ja varastorakennus, yksi majoitus- ja liikuntarakennus, neljä varastorakennusta, yksi liikuntatila, kaksi museotilaa ja yksi asuntorakennus. Kuusi rakennusta on ainakin jossakin määrin peruskorjattu 1990-luvulla. Viiden kohteen kunto on huono, ja yhdeksän vaatisi peruskorjausta tai muutostöitä. Erityisesti ns. Kapteenitalo ja urheilukenttä vaatisivat pikaista korjausta. Kahdesta varastosta ei saatane enää korjaamallakaan hyviä.

Koulutusjärjestelmän kehittäminen

Nykyinen sodan kuva korostaa ammatillisen osaamisen merkitystä. Erityisesti uusien asejärjestelmien kohdalla tarvitaan perusyksikkötasolta lähtien syvällisempää osaamista kuin varusmiespalveluksessa voidaan saavuttaa. Keskimäärin 9 000 henkilön vahvuisen päällystön sodan ajan tehtävää hoidetaan nyt vaatimustasoon nähden alikoulutetulla reservin henkilöstöllä. Tätä aukkoa kurotaan umpeen Maanpuolustuskorkeakoulun upseerin tutkintoon sisältyvällä reserviupseerien jatkokoulutuksella sekä reserviupseereiden jatko- ja täydennyskoulutuksella, joka toteutetaan kertausharjoituksilla ja vapaaehtoisella maanpuolustuskoulutuksella

Puolustusministeriöltä saadun selvityksen mukaan puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmä ei ole kaikilta osin yleisen asevelvollisuuden edellyttämien tulevaisuuden vaatimusten mukainen. Muutosten tekeminen koulutusjärjestelmää kehittämällä antaa sopeutumisaikaa ja kohtelee palveluksessa olevaa henkilöstöä hyvän työnantajatavan mukaisesti. Puolustusvoimien palkatun henkilöstön ikärakenne saadaan tarvetta vastaavaksi ottamalla käyttöön kansainvälisen käytännön mukaisesti määräaikaiset palvelussuhteet. Nämä antavat mahdollisuuden kahteen elämänuraan, koska ne tarjoavat riittävän erorahan tai koulutustuen. Puolustusvoimat puolestaan tarjoaa palveluksessa oleville koulutuksen ja mielekkään tehtävän.

Määräaikaiset palvelussuhteet vastaavat puolustusvoimien rauhan ajan tehtävätasoja. Puolustusvoimista irtisanoutui ennen täyteen sotilaseläkkeeseen oikeutettua aikaa v. 1999 47 sekä kertomusvuonna yhteensä 34 upseeria ja 91 opistoupseeria. Määräaikaisissa palvelussuhteissa poistuma on suunnitelmallista, ja henkilö saa erorahan tai koulutustuen, mikä on yhteiskunnallisesti oikeudenmukaista. Määräaikaiset palvelussuhteet antavat mahdollisuuden kouluttaa henkilöstöä sodan ajan vaatimusten mukaisesti, mikä parantaa nuorten kouluttajien tasoa.

Sotilaseläkkeen ikärajaa nostettiin 1990-luvun alussa. Tällä oli kaksi seurannaisvaikutusta. Kenttätehtävissä palvelevien keski-ikä tulee nousemaan asteittain vuoteen 2017 mennessä esim. kouluttajien kohdalla kuudella vuodella, jolloin kaikki eivät enää kykene fyysisesti vaativiin varusmieskouluttajan tehtäviin. Samalla sodan ajan reservissä olevan evp-henkilöstön määrä puolittuu siirtymäkaudella, joka päättyy v. 2012. Jäljelle jäävä sotilasammattiin koulutettu reservi koostuu yli 55-vuotiaista henkilöistä. Järjestelmä ei tuota riittävästi nuorta johtajareserviä. Samalla osasta sodan ajan joukkoja jää puuttumaan välttämätön asiantuntemus.

Pääesikunnalta saadun selvityksen mukaan puolustusvoimien palveluksessa olevan ja evp-sotilashenkilöstön sodan ajan tarve on n. 18 000 henkeä, joista 9 000—10 000 on palveluksessa rauhan aikana. Tämän vuoksi 8 000—9 000 henkilön vahvuisen päällystön sodan ajan tehtävää hoidetaan nyt vaatimustasoon nähden riittämättömästi koulutetulla reservin henkilöstöllä. Tarvittavan nuoremman johtajareservin (perusyksikköpäällystö) määrä on keskimäärin 7 000. Tämänhetkisen arvion mukaan v. 2030 palvelee 1 000 henkeä puolustusvoimien määräaikaisissa reserviupseerin

viroissa. Tällöin 3 000 henkeä on voitu sijoittaa määräaikaisen palvelussuhteen (5 vuotta tai 5+5 vuotta) jälkeen pääosin sodan ajan valmiusyhtymien perusyksikköpäällystön tehtäviin. Tämän lisäksi nuorempaa johtajareserviä muodostuu muun päällystön siirtyessä ennenaikaisesti (ylempi ja alempi korkeakoulututkinto) tai määräaikaisen palvelussuhteen jälkeen (alempi korkeakoulututkinto) reserviin arviolta 1 000 henkeä. Järjestelmä tuottaa kaksi kolmasosaa tarvittavasta nuoremman johtajareservin sodan ajan tarpeesta ja mahdollistaa siten tärkeimpien yksiköiden johtajatehtävien täyttämisen vaatimustason mukaisesti. Tämän lisäksi joudutaan sijoittamaan arviolta 3 000 reserviupseeria sellaisiin sodan ajan tehtäviin, joissa tulisi olla puolustusvoimien palveluksessa oleva tai evp-sotilashenkilö. Puolustusvoimien virkojen määrä ei mahdollista tämän suurempaa evp-henkilöstön tuotosta sijoitettavaksi nuorempaan johtajareserviin. Ongelmaa yritetään korjata mm. reservin päällystön täydennyskoulutusjärjestelmää kehittämällä.

Koulutusjärjestelmässä otetaan käyttöön upseerin yhtenäinen akateeminen koulutusohjelma. Se sisältää upseerin ylemmän korkeakoulututkinnon, jonka vakinaiset upseerit suorittavat. Upseerin alemman korkeakoulututkinnon ensimmäisen vuoden upseerin perusopinnot ovat samansisältöiset kuin Maanpuolustuskorkeakoulussa annettava reserviupseerin jatkokoulutus. Opinnot järjestetään Maanpuolustuskorkeakoulussa sekä Maanpuolustuskorkeakoulun ohjaamana puolustushaara-, aselaji- ja toimialakouluissa. Sotilaslaitoksissa opetuksesta vastaavat vähintään ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet henkilöt.

Puolustusvoimissa henkilöstön koulutuksen katsotaan sisältyvän henkilöstöstrategiaan ja henkilöstövoimavarojen johtamiseen. Puolustusvoimien koulutusstrategia ja koulutuksen kehittämisohjelma sisällytetään tarkistettavaan puolustusvoimien henkilöstöstrategiaan 2002—2012 ja henkilöstöstrategian toimeenpano-ohjelmaan 2002—2006. Koulutuksen tarkoituksena on tuottaa puolustusvoimien sodan ajan tarpeita vastaava henkilöstö. Tehdyt ja meneillään olevat muutokset perustuvat alueelliseen puolustusjärjestelmään, yleisen asevelvollisuuden säilymiseen, puolustusjärjestelmän kehittymiseen ja puolustusvoimien sopeutumiseen yhteiskunnan koulutusjärjestelmään.

Puolustusvoimien kansainvälinen koulutustoiminta tähtää osaltaan kykyyn hoitaa tehtäväksi asetetut kriisinhallintavelvoitteet. Varusmiehille on annettu kriisinhallintatehtäviin tähtäävää koulutusta osana puolustusvoimien valmiusjoukkokoulutusta. Palkatun henkilökunnan koulutuksella luodaan valmiuksia tarvittaessa syventää EU-maiden välistä yhteistyötä. Puolustusvoimien henkilöstöä on osallistunut koulutukseen eri maiden sotilasopetuslaitoksissa. Koulutusyhteistyö erityisesti Viron kanssa on ollut laajaa. Tulevaisuuden koulutuksessa voidaan hyödyntää mahdollisuuksia laajenevaan, suoraan kansainväliseen yhteistyöhön ja verkottumiseen.

Puolustusvoimien sotilasammatillinen koulutusjärjestelmä on Maasotakoulu-uudistuksen jälkeen muotoutumassa uudelleen. Tämän vuoksi Reserviupseerikoulun Haminassa, Maasotakoulun Lappeenrannassa, Merisotakoulun Suomenlinnassa, Ilmasotakoulun Kauhavalla ja Maanpuolustuskorkeakoulun Santahaminassa tulee kunkin entistä tavoitetietoisemmin vastata puolustusvoimien koulutusjärjestelmän osista ja niiden muodostamasta kokonaisuudesta. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että nämä koulutustahot saavat toiminnalleen riittävät määrärahat niin henkilöstön, toimitilojen, tietotekniikan kuin muidenkin koulutus- ja opetustehtävien tarpeiden osalta.

Valvonta-ajankohtana koulutushenkilöstöön liittyvinä toiminnallisina epäkohtina voitiin todeta mm., että Reserviupseerikoulun sotilashenkilöstön määrä oli vähentynyt upseerien määrävahvuudesta runsaalla viidenneksellä ja opistoupseerien vastaavasta runsaalla kymmenesosalla. Maanpuolustuskorkeakoulun suurimpana ongelmana oli opetustehtävissä olevien upseereiden nopea vaihtuminen. Kertomusvuonna 34 upseeria siirtyi muualle puolustusvoimiin ja 10 siirtyi reserviin. Vuosittain on opettajista vaihtunut pahimmassa tapauksessa lähes puolet.

Valtiontilintarkastajat edellyttävät puolustusvoimilta täydellistä asennemuutosta ja pikaista korjausta näihin epäkohtiin. Opetustehtävien pitkäjänteisyyden vuoksi on välttämätöntä, että Maanpuolustuskorkeakoulussa kuten muissakin korkeakouluissa on monivuotisia määräaikaisia tai jopa pysyviä opettajanvirko-

ja. Jotta Maanpuolustuskorkeakoulun asema yliopistoihin ja muihin korkeakouluihin verrattuna muodostuisi rinnasteiseksi ja uskottavaksi, tulee puolustusvoimien muiden tarpeiden uuden korkeakoulun opetustehtäviin nähden olla väistyviä. Maanpuolustusstrategian kannalta on tärkeää, että puolustusvoimiin yleensäkin kyetään palkkaamaan uuden teknologian taitavia osaajia.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että puolustusvoimien antama koulutus tulee nähdä osana yhteiskunnan kansalaisilleen tarjoamia koulutuspalveluja. Tärkeänä kehittämisalueena tulee tällöin olla kyseisen koulutuksen antamien pätevyyksien, taitojen ja valmiuksien tunnustaminen ja huomioon ottaminen siviilielämän tehtävissä ja koulutuksessa. Näin varsinkin silloin, kun puolustusvoimien perus- ja jatkokouluttamat henkilöt siirtyvät aikansa puolustusvoimissa palveltuaan muihin tehtäviin yhteiskunnassa. Puolustusvoimien uuden koulutusjärjestelmän kehittämisen rinnalla on tärkeää, että puolustusvoimat kykenee vastaamaan myös nykyisten ja tulevien reserviupseerien jatko- ja täydennyskoulutuksesta. Puolustusvoimien sodan ajan päällystötarpeiden kannalta reservin päällystön määrätietoinen, tehokas ja mahdollisesti myös lakisääteinen jatko- ja täydennyskoulutus on varsin keskeinen kehittämiskohde. Tärkeää on, että uudistumassa oleva puolustusvoimien koulutuspolitiikka osoittautuu myös käytännössä pitkäjänteiseksi, vakaaksi ja uskottavaksi sekä tehokkaaksi myös mahdollisten kriisien torjunnassa.

Puolustustarviketeollisuuden kehittäminen

Eduskunta totesi vastauksessaan hallituksen puolustuspoliittiseen selontekoon v. 1997, että kotimaisen puolustustarviketeollisuuden toiminnan turvaaminen on keskeinen osa Suomen itsenäisen puolustuksen taloudellista ja sotilaallista perustaa. Useissa yhteyksissä eduskunta on katsonut, että puolustusvoimien hankinnoista keskeisesti riippuvan kotimaisen puolustusmateriaalia valmistavan teollisuuden toiminta edellyttää varmuutta jatkuvasta tilauskannasta.

Eduskunnan puolustusvaliokunta on lausunnossaan (PuVL 4/2000 vp) hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 1999 todennut mm. seuraavaa: ”Erityisen raskaana suunnitelluissa puolustusmateriaalihankintamäärärahojen leikkauksissa alan teollisuus kokee tutkimus- ja kehitystoiminnan vaikeutumisen. Tällä on kielteinen heijastusvaikutuksensa myös alalle välttämättömään tuotantorakenteen muutokseen.”

Kun monissa vertailumaissa puolustusvoimat hankkivat puolustustarvikkeistaan jopa 80 % kotimaasta, vastaava osuus on Suomessa ollut vain n. 20 % useina vuosina. Huoltovarmuuden turvaavasta minimitasosta on vuosittain jääty jälkeen satoja miljoonia markkoja. Tasosta, joka turvaisi toimialan kehittämisen ja eduskunnan tavoitteeksi asettaman kotimaisten hankintojen 50 %:n osuuden, on jääty jälkeen vielä huomattavasti enemmän.

Puolustusministeriöltä saadun selvityksen mukaan rahoituskehykset edellyttävät puolustusmateriaalilta 25 vuoden keskimääräistä elinjaksoa ilman sen kuluessa tapahtuvaa modernisointia. Puolustusmateriaali vanhenee nopeammin kuin sitä korvaavaa uutta materiaalia on mahdollisuus hankkia. Materiaalin kunnossapitoon on puolustusvoimien toimintamenoista voitu kohdistaa 700—800 Mmk vuodessa. Alhaisen kunnossapitorahoituksen seurauksena puolustusmateriaalin kunto heikkenee keskimääräistä elinjaksoarviota nopeammin. Puolustusministeriö katsoo, että suunnitellulla kehysrahoituksella kunnossapitoon suunnattavien voimavarojen keskimääräinen osuus ei lisäänny.

Valtioneuvoston v. 1997 eduskunnalle antaman puolustusselonteon mukaisesti puolustusjärjestelmän valmiutta ja reagointikykyä parannetaan. Voimavaroja suunnataan erityisesti strategisen iskun ennaltaehkäisy- ja torjuntakyvyn luomiseen. Tämän lisäksi kehitetään valmiutta osallistua kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin. Laajamittaisen hyökkäyksen edellyttämää puolustuskykyä ylläpidetään lähivuodet pääpiirtein nykytasolla. Puolustusvoimat on toteuttanut pitkän aikavälin suunnittelukierroksen v. 1998—2000 em. selonteon pohjalta. Materiaalihankkeiden osalta tilausvaltuusesitykset on sopeutettu valtioneuvoston kehyksiin.

Puolustusjärjestelmän kehittämisen painopiste on lähivuosina puolustusvoimien tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmässä sekä kaikkien puolustushaarojen strategisen iskun ennaltaehkäisyn ja torjunnan joukoissa ja toiminnoissa. Puolustusvoimien tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmän kehittämisen painopistealueena on elektroninen

tiedustelu- ja valvontakyky, jolla parannetaan puolustusvoimien ennakkovaroituskykyä. Johtamisjärjestelmän kehittämisen painopistealueina ovat valtakunnallisen sekä valmiusyhtymien johtamisjärjestelmien kehittäminen siten, että valmiusyhtymien iskukyky kyetään saamaan täysimääräisesti käyttöön.

Tiedustelun, valvonnan ja johtamisen hankkeilla on keskeinen merkitys

— lähialueemme sotilaspoliittisen tilanteen seurannassa

— maanpuolustusalueiden sekä eräiden maavoimien joukkojen ulottuvan elektronisen ja optisen tiedustelukyvyn kehittämisessä

— vedenalaisen valvontakyvyn ylläpidossa

— puolustusvoimien johtamiskyvyn ylläpidossa

— hävittäjäkoneiden tarjoaman suorituskyvyn hyödyntämisessä.

Puolustusvoimien tutkimuksen ja kehitystyön keskeinen tavoite on

— luoda edellytykset pitkäjänteiselle tutkimustoiminnalle

— verkottua ulkopuolisiin tiede- ja tutkimusorganisaatioihin

— luoda edellytykset hankekokonaisuuksien syntymiselle.

Tutkimus- ja kehitysohjelmista valitaan toteuttamiskelpoiset hankkeet puolustusmateriaalin tilausvaltuuksiin. Lisäksi tutkimus- ja kehittämistyön tavoitteena on luoda ja kehittää teknologiaosaamista alueille, joiden merkitys maanpuolustukselle on suuri. Tilausvaltuuden tutkimus- ja kehitysohjelmilla on keskeinen merkitys kotimaisen taitotiedon hyödyntämisessä, puolustusvoimien toimintakyvyn ylläpitämisessä ja suorituskyvyn kehittämisessä. Kotimaista taitotietoa hyödynnetään osana eurooppalaista puolustusvälineyhteistyötä.

Puolustusministeriöltä saadun selvityksen mukaan maavoimien valmiusprikaatien, erikoisjääkäriyksiköiden ja tärkeimpien sotilaspoliisiyksiköiden materiaalihankinnat pyritään toteuttamaan vuoteen 2008 mennessä. Valmiusprikaatien kehittämiseen käytettävissä olevan rahoituksen niukkuuden vuoksi on mm. prikaatien liikkuvuudesta ja ampumatarvikehankinnoista jouduttu tinkimään. Valmiusprikaateja tukevien tärkeimpien asejärjestelmien ja alueelliseen puolustusjärjestelmään kuuluvien muiden prikaatien materiaaliseen kehittämiseen voidaan suunniteltujen rahoituskehysten puitteissa suunnata hyvin vähän varoja. Kuljetushelikopterihankinta on käynnissä, ja helikopterijärjestelmän kehittämistä jatketaan. Lisäksi päämääränä on luoda pääkaupunkiseudun puolustusjärjestelyjen kehittämiseksi poliittisen ja sotilaallisen painostuksen sekä strategisen iskun uhkamalleja mahdollisimman hyvin vastaavat joukot. Niiden keskeisimpänä suoritusvaatimuksena on nopeasti aikaan saatavan ja sotatoimien käynnistämiselle riittävän pidäkevoiman luominen.

Merivoimien torjuntakykyä kehitetään hankkimalla keveitä, liikkuvia ja iskuvoimaisia yksiköitä. Niiden käytön edellytyksiä parannetaan täydentämällä valvonta- ja johtamisjärjestelmiä. Sodan ajan joukkojen supistamisen myötä poistetaan käytöstä elinkaarensa lopussa oleva vanhin rannikkotykistökalusto ja 11 taistelualusta. Merivoimien tärkein hanke on Laivue 2000 ja sen kehittäminen hyväksyttyjen suunnitelmien mukaisesti. Pääosa hankkeen kalusto- ja järjestelmähankinnoista toteutetaan vuoden 2005 loppuun mennessä. Helsinki-luokan ohjusveneet peruskorjataan elinjaksonsa puolivälissä niiden käyttökelpoisuuden turvaamiseksi. Samalla ne varustetaan täyttämään poistuvien vartio- ja tykkiveneiden jättämät valvonta- ja sukellusveneentorjuntatehtävät. Kuha-luokan uuden raivausjärjestelmän viimeiset komponentit hankitaan vuoden 2002 loppuun mennessä, minkä jälkeen kaikki peruskorjatut heräteraivaajat ovat toimintakykyisiä.

Rannikkojoukkojen ensimmäisille uusille yksikkötyypeille hankitaan niiden tarvitsema sotavarustus. Meritorjuntaohjusjärjestelmä-85 modernisoidaan, minkä seurauksena järjestelmän elinjakso pitenee. Merivoimat aloittaa lisäksi Miina 2000 -järjestelmän hankinnat ja käynnistää uuden miinantorjunta-aluksen prototyypin hankinnat.

Ilmavoimissa Hornet-kalusto on operatiivisessa käytössä kaikissa lennostoissa, ja kaluston suorituskyvyn parantamista jatketaan. Torjuntajoukkojen kehittämisen painopiste on kaluston käytettävyyden turvaamisessa. Hawk-kaluston käyttöikä turvataan rakenteellisilla kehittämistoimenpiteillä. Ilmapuolustuksen johtamispaikkojen ja johtokeskusten varustaminen aloitetaan. Ilmapuolustuksen johtamisen tietojärjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa jatketaan siten, että toimet vastaavat hävittäjätorjunnan ja valtakunnallisen ilmatorjunnan tulenkäytön johtamisen sekä maavoimien helikopteritoiminnan ilmatilan käytön ja ilmavoimien kansainvälisen yhteistoimintakyvyn vaatimuksia. Ilmapuolustuksen tulenkäytön johtamisen tietojärjestelmä uusitaan siten, että järjestelmän suorituskyky mahdollistaa hävittäjätorjunnan hajautetun tukeutumisen ja keskitetyn johtamisen painopistesuunnissa.

Puolustusministeriön mukaan valtioneuvoston TTS-kauden 2002—2005 kehyksen mukainen rahoitus ei mahdollista materiaalisen kehittämisen hankkeiden täysimääräistä toteuttamista. Tämä on

otettu huomioon kohdistamalla hankkeet vain ehdottoman välttämättömille painopistealueille ja supistamalla esitettyjen hankkeiden määrällisiä tavoitteita. Esitetyillä kehittämisohjelmilla kyetään valtioneuvoston vuoden 1997 selonteon vaatimusten mukaisesti parantamaan puolustusvoimien kykyä strategisen iskun ennalta ehkäisyyn ja torjuntaan. Uskottavan puolustuskyvyn saavuttaminen tätä uhkamallia vasten kestää esitettyjen tilausvaltuuksien mukaisilla kehittämisohjelmilla selonteossa määritettyä tavoitetta kauemmin. Sotilaallisen puolustuksen kehittämiseen esitetyllä rahoituksella ei voida riittävässä määrin ajantasaistaa jääkäriprikaatien eikä alueellisten joukkojen sotavarustusta.

Suomen mahdollinen liittyminen kansainväliseen ns. Ottawan-sopimukseen aiheuttaa kuluja. Jalkaväkimiinoja korvaavien järjestelmien hankintoja ja muita toimenpiteitä ei ole mahdollista tehdä tiedossa olevalla rahoituksella.

Puolustusvoimien puolustusmateriaalihankinnat

Puolustusvoimat on käyttänyt puolustusmateriaalihankintamäärärahoja v. 1993—2000 (mom. 27.10.16) yhteensä 30 mrd. mk. Summa sisältää indeksien ja valuuttakurssien muutoksista aiheutuneita menoja yhteensä 4,8 mrd. mk. Materiaalihankintojen painopiste on ollut ilmavoimien hankinnoissa. Uusien torjuntahävittäjien, niiden ase- ja huoltojärjestelmien sekä muiden ilmavoimien hankintojen osuus on ollut 61 % käytetystä puolustusmateriaalihankintamäärärahasta. Maavoimien osuus puolustusvoimien hankinnoista on ollut 27 % ja merivoimien 4 % käytetystä määrärahasta. Valtakunnallisten ja kaikkien puolustushaarojen yhteisten hankintojen osuus on ollut 8 %.

Puolustusvoimien kehittämistä on 1970-luvulta alkaen käsitelty parlamentaariselta pohjalta kokoon kutsutuissa elimissä, jotka ovat antaneet mietinnöissään puolustusvoimien kehittämistä koskevat ehdotuksensa. Mietinnöt ovat sisältäneet myös ehdotukset puolustusmäärärahojen tasosta. Viimeisin näistä oli v. 1990 mietintönsä jättänyt parlamentaarinen puolustuspoliittinen neuvottelukunta, jonka suositus puolustusmäärärahoiksi v. 1990—99 oli 103 mrd. mk vuoden 1996 hintatasossa. 1990-luvun alun kansantalouden syvän laman johdosta tästä suosituksesta ei ole kuitenkaan kyetty pitämään kiinni. Lähimpänä suosituksia puolustusmenot olivat vuoden 1992 talousarviossa eli 10 mrd. mk vuoden 2001 hintatasossa. Palkkoihin ja toimintamenoihin puolustushallinto käytti silloin 7,2 mrd. mk ja materiaalihankintoihin 3,1 mrd. mk.

Valtioneuvoston v. 1997 eduskunnalle antaman turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisesti puolustusvoimien materiaalihankintoihin tuli kohdistaa vuosittain 3,5 mrd. mk v. 2000—2003, 3,0 mrd. mk v. 2004 ja vuosittain 2,75 mrd. mk v. 2005—2008. Luvut eivät sisältäneet hankintasopimusten indeksi- eivätkä valuuttakurssimuutosten maksuja.

Puolustusvoimien tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmän kehittämiseen on kohdistettu tarkastelujaksolla v. 1993—2000 keskimäärin 110 Mmk vuodessa. Tällä rahoituksella on täydennetty ja ajantasaistettu kaikkien puolustushaarojen tiedustelun, valvonnan ja johtamisen järjestelmiä. Hankinnoilla on kyetty säilyttämään maavoimien elektronisen tiedustelun kyky, parantamaan valtakunnallisen tiedustelun ennakkovaroituskykyä sekä varmentamaan valtakunnallista johtamisjärjestelmää.

Materiaalihankinnat kohdistettiin pääosin panssariprikaateille sekä kenttätykistöjärjestelmälle. Puolustusvoimien kriisiajan joukkoihin kuuluvien kahden panssariprikaatin pääkalustot täydennettiin määrävahvuisiksi. Kokonaan uutena kalustotyyppinä hankittiin panssarihaupitseja, joilla panssariprikaatien tykistöjärjestelmä saatiin liikkuvuus- ja suojavaatimuksiltaan pääkalustoja vastaavaksi. Samalla luotiin mahdollisuus luopua toista maailmansotaa edeltävältä ajalta peräisin olevasta kenttätykistökalustosta. Vanhentuneet kenttätykit korvattiin uudemmilla ja niille hankittiin kriisiajan kulutusarvioita vastaava määrä ampumatarvikkeita.

Merivoimien valvonta-, torjunta- ja johtamiskykyä parannettiin 1990-luvulla uudishankinnoilla ja peruskorjauksilla. Vuonna 1994 päättyivät miinoittajien (Hämeenmaa ja Pansio) hankinnat, ja samanaikaisesti alettiin luopua vanhimmasta aluskalustosta (Turunmaa, Nuoli, Tuima). Miinalaiva Pohjanmaan ja Kuha-luokan raivaajien suorituskykyä parannettiin ja elinikää jatkettiin peruskorjauksilla. Lisäksi tarkastelujakson aikana kehitettiin vedenalaista valvontaa, otettiin operatiiviseen käyttöön koko merialueen kattava MEVAT-tietojärjestelmä ja Merivoimien esitys- ja suunnittelujärjestelmä. Rannikon tiedonsiirtoverkkoja täydennettiin ja varmennettiin.

Ilmavoimien torjuntahävittäjäkaluston uusiminen oli v. 1993—2000 merkittävin puolustusmateriaalihankinta. Hornet-torjuntahävittäjäkaluston hankinnalla sekä siihen liittyvällä ase-, huolto- ja koulutusjärjestelmän hankinnalla ajanmukaistettiin ilmavoimien hävittäjätorjuntakyky. Hankintaan liittyen ilmavoimat luopui kertomusvuoden elokuussa Draken- ja maaliskuussa 1998 MiG-torjuntahävittäjistä. Torjuntahävittäjäkaluston uusimisella ilma-

voimien suorituskyky kasvoi merkittävästi. Draken- ja MiG-kalustoilla oli mahdollista enintään kiistää ilmaherruus hetkellisesti ja rajoitetuilla alueilla. Hornet-hävittäjäkalustolla kyetään merkittävästi rajoittamaan hyökkääjän ilmavoimien toimintamahdollisuuksia valtakunnallisia avainkohteita vastaan sekä hankkimaan ilmaherruus maavoimien ja merivoimien operaatioiden keskeisiin vaiheisiin liittyen. Vuonna 1993 hankituilla seitsemällä Hawk-harjoituskoneella jo hankittujen 50 koneen lisäksi varmistettiin, että ilmavoimilla on lentokoulutusta varten riittävä määrä harjoituskoneita.

Uudet kaukovalvontatutkat otettiin kokonaisuudessaan käyttöön vuoden 1995 loppuun mennessä. Järjestelmän myötä valvontakyky ilmatilan yläosiin ja kaluston äärikantamille parani ja valvontapeitto on aiempaa laajempi, vaikka samanaikaisesti valvonnassa olevien kaukovalvontatutkien määrä on kustannussyiden johdosta pysynyt ennallaan.

Hankintojen kotimaisuusaste

Seuraavassa esitetään puolustusvoimien hankintojen kotimaisuusaste v. 1988—2000:

Vuosi	Kotimaisuusaste
	%
1988	54
1989	56
1990	55
1991	55
1992	58
1993	45
1994	18
1995	30
1996	26
1997	20
1998	22
1999	20
2000	30

Puolustusmateriaalihankintojen kotimaisuusaste oli v. 1988—92 yli puolet hankintojen arvosta. Tämän jälkeen kotimaisuusaste on laskenut keskimäärin neljännekseen hankintojen arvosta. Maavoimien hankintojen kotimaisuusaste on ollut v. 1993—2000 40—85 % ollen keskimäärin runsaat puolet hankintojen kokonaisarvosta. Merivoimien hankintojen kotimaisuusaste on ollut 18—78 % ollen keskimäärin vajaat kaksi kolmannesta hankintojen arvosta. Ilmavoimien hankintojen vuotuinen kotimaisuusaste on vaihdellut 7 %:sta 18 %:iin ollen keskimäärin kymmenesosa hankintojen arvosta.

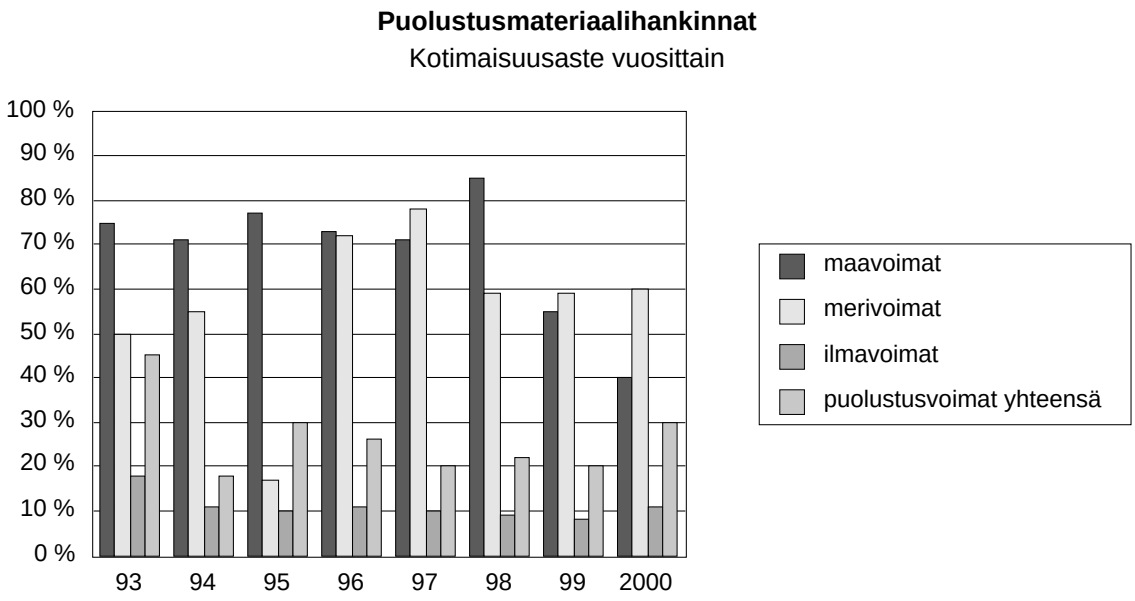
Puolustusministeriöltä saadun selvityksen mukaan ilmavoimien sekä muiden puolustushaarojen uudenaikaisen ja entistä teknisemmän materiaalin hankintojen kohdistuminen ulkomaille on vaikuttanut olennaisesti kotimaisuusasteen pienuuteen. Ilmavoimien torjuntahävittäjien hankintojen päätyttyä kotimaisuusaste ei kuitenkaan automaattisesti kohoa, sillä esim. maavoimien kehittämisohjelmissa olevat hankinnat sisältävät sellaisia korkean teknologian tuotteita, joita ei voida hankkia kotimaasta.

Puolustusministeriöltä saadun selvityksen mukaan seuraavalla sivulla olevassa kaaviossa hankinnan kotimaisuusperuste on se, että hankintasopimus on tehty kotimaisen toimittajan kanssa. Tällainen tilastointitapa on varsin karkea, eikä se siten ota huomioon esim. ulkomaisten raaka-aineiden, komponenttien ja muiden panostekijöiden osuutta kotimaisen toimittajan tuotteen hinnassa. Tämän johdosta hankinnan välitön, suora kotimaisuusaste on jonkin verran alempi kuin kaavion osoittama.

Toinen kaavion eri vuosien vertailtavuuteen vaikuttava tekijä on arvonlisäverolain voimaan tulo 1.6.1994. Tätä ennen hankintamenoihin sisältyi liikevaihtovero, mutta ajankohdan jälkeen valtion virastojen hankintoihin sisältyneet arvonlisäveroosuudet on suoritettu valtiovarainministeriön pääluokan momentilta 29.99.23 (Arvonlisäveromenot). Karkean arvion mukaan v. 1988—92 vuotuisiin lukuihin sisältyi 100—200 Mmk liikevaihtoveroja. Liikevaihtoveroa jouduttiin pääasiassa maksamaan (ja budjetoimaan) maavoimien hankinnoista, sillä ilmavoimien hankinnat ja merivoimien aluskalustohankinnat oli vapautettu liikevaihtoverosta.

Kolmas puolustushankintoihin ja niiden kotimaisuusasteeseen, yleensäkin kotimaiseen teollisuuteen ja työllisyyteen vaikuttava tekijä on hankitun puolustusmateriaalin elinkaaren aikainen korjaus ja kunnossapito. Puolustusvoimien huoltovarmuuden kannalta on tärkeää, että maassamme ylläpidetään puolustusvoimien kaluston korjaus- ja kunnossapitovalmius. Myös ulkomailta tehty hankinta saattaa siten merkitä aikanaan kysyntää kotimaiselle teollisuudelle ja vaikuttaa myönteisesti teollisuuden rakenteen monipuolistumiseen sekä luoda työtilaisuuksia.

Puolustusvoimien hankintojen kotimaisuusaste on jossain määrin laskenut 1990-luvulla. Tämä on osittain johtunut hankintojen painopisteen asteittaisesta siirtymisestä perinteisistä massakulutustuotteista kohti monimutkaisia asejärjestelmiä, jotka pääosin ovat ulkomaista alkuperää. Toinen syy on ollut budjettimenojen kasvun pysähtyminen 1990-luvun alun lamavuosien jälkeen, mikä samalla merkitsi ilmavoimien torjuntahävittäjähankkeen suhteellisen osuuden merkittävää kasvua hankinta-



menoista. Kotimaisen teollisuuden tuotantorakenteen muuttaminen vastaamaan puolustusvoimien hankintatarpeita on myös ollut suhteellisen hidas prosessi, mikä on myös vaikuttanut kotimaisuusasteen pienenemiseen. Kotimaisuusastetarkastelussa täytyy kuitenkin myös huomioida vastakauppajärjestelyjen vaikutus. Kaikkiin merkittäviin ulkomaisiin hankintoihin sisältyy 100 %:n vastaostovelvoite.

Puolustusministeriön selvityksessä todetaan edelleen, että esim. torjuntahävittäjähankkeessa kotimainen teollisuus sai ulkomaille tehtyjä maksuja vastaavalla määrällä vientiä, investointiapua, teknologiasiirtoja ym., jotka täytyy kotimaisuustarkastelussa ottaa huomioon. Vaikka tässä hankinnassa epäsuorien vastakauppojen vaikutukset kohdentuivat pääosin muuhun kuin puolustusteollisuuteen, luotiin suorilla vastakaupoilla kotimaiseen lentokoneteollisuuteen itse torjuntahävittäjien ja niiden järjestelmien kotimainen huolto- ja korjauskyky, joiden kotimaisuusvaikutukset heijastuvat koko asejärjestelmän elinkaarelle eli n. 30 vuoden ajalle. Kertomusvuonna vastakauppasääntöjä tarkastettiin niin, että jatkossa puolustusteollisuus on selvästi priorisoitu sektori näissä järjestelyissä, joiden vaikutukset tulevat vaikuttamaan myönteisesti alan teollisuuden teknologiaosaamisen kehittymiseen.

Kotimaisen puolustustarviketeollisuuden merkitys puolustusvoimille

Kotimaista puolustusmateriaalia edustavat kuljetusvälineet, elektroniikka-alan järjestelmät ja komponentit sekä raskaat aseet ja niiden ammukset. Näiden tuotantoalojen lisäksi puolustusvoimille on tärkeää, että kotimaassa on tarvittava korjaus- ja huoltokapasiteetti. Puolustusvoimat ei voi tulevaisuudessa ylläpitää järjestelmiä ilman kotimaassa olevaa puolustusmateriaaliteollisuutta, joka puolestaan on vahvasti verkottunut ainakin pohjoismaiseen ja muuhun eurooppalaiseen puolustusmateriaaliteollisuuteen. Useita merivoimien käyttämiä järjestelmiä, mm. alusten asejärjestelmiä, optroniikkaa ja elektroniikkaa on hankittu ulkomailta. Tähän on ollut syynä, että muutamalle alukselle hankittavan korkean teknologian järjestelmän sarjatuotantoa ei ole mielekästä käynnistää kotimaassa. Kotimaisista yrityksistä merivoimien toiminnan kannalta avainasemassa, niin hankinnoissa kuin ylläpidossakin, ovat telakat, joita ei perinteisesti lasketa puolustusvälineteollisuuteen kuuluviksi. Alusten ja veneiden hankinnat, peruskorjaukset ja huolto kohdistuvat kotimaisille telakoille.

Sen lisäksi, että useita kymmeniä kotimaisia yrityksiä on käytetty pienehköissä merivoimien hankinnoissa, tuotekehityksessä ja ylläpidossa, kuuluvat hankintoihin ja mahdollisiin huoltosopi-

muksiin kotimaisille puolustusvälineteollisuuden yrityksille pääasiassa

— miinantorjuntajärjestelmät
— vedenalaisen valvonnan järjestelmät ja
— räjähdysainetuotanto.

Kotimainen ilmailuteollisuus on olennainen osa ilmavoimien rauhan ja sodan ajan toimintaa, joka perustuu jo pääosin toteutettuun työnjakoon ilmavoimien ja teollisuuden kesken. Kotimaiselle ilmailuteollisuudelle on keskitetty ja tullaan keskittämään kaikki suoranaista lentämistä tukeva toiminta, kaikki laitekorjaukset sekä lentokaluston huollot joitain pieniä osa-alueita, kuten lentovarustehuoltoa lukuun ottamatta.

Teollisuuteen on luotu vahva ydinalueiden tutkimus- ja kokeilutoiminta tukemaan hankintatoimintaa, ongelmanratkaisua sekä järjestelmäkehitystä. Tutkimustoimintaa teetetään myös kotimaisissa korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa. Ilmailuteollisuuden valmistustoiminta jää pääosin hankkeiden vastaostoina syntyneeseen alihankintatoimintaan. Teollisuus tekee ilmavoimille ohjelmistotyötä yhdessä valmistajan kanssa tai pakottavissa tapauksissa myös yksin.

Alan yritysten määrä oli kertomusvuonna nelisenkymmentä ja niiden puolustustarvikealan yhteenlaskettu liikevaihto 1,8 mrd. mk. Yritysten alihankkijoina toimii lisäksi kymmeniä yrityksiä. Puolustustarviketeollisuuden liikevaihdosta oli ajoneuvojen, asealustojen ja logistiikan osuus yli puolet, elektroniikan osuus neljännes. Toinen neljännes koostui aseiden, ammusten ja räjähteiden tuotannosta.

Kotimaisen puolustustarviketeollisuuden toimintaedellytykset

Vuosina 1993—2000 pääesikunnan huoltoesikunnan teollisuustoimiala on hankkinut valmiuskoneita puolustustarviketeollisuuteen 61 Mmk:n arvosta. Yritykset maksavat rauhan aikana näiden koneiden käytöstä vuokraa.Tilausten pienuuden ja rakennejärjestelyiden johdosta vaikeimmassa tilanteessa on tällä hetkellä kotimainen ampumatarviketeollisuus. Kotimainen ampumatarviketeollisuus on ilmoittanut, että puolustusvoimien vähimmäistilauskanta, jonka avulla tämä teollisuus säilytettäisiin kotimaassa, on 220 Mmk vuodessa. Kertomusvuonna yllettiin erikoisjärjestelyin 180 Mmk:n tilauksiin, ja vuodelle 2001 on suunniteltu vasta 100 Mmk:n tilausmäärät. Huoltovarmuuskeskuksen 25 Mmk:n nallien varmuusvarastotilaus helpottaa jonkin verran tilannetta. Tarkastusajankohtana puolustusvoimat eivät olleet tehneet lainkaan tilauksia vuodelle 2002, minkä vuoksi kahdessa kotimaisessa alan yrityksessä oli huhtikuussa 2001 käynnistymässä YT-neuvottelut. Näiden yritysten mukaan tarvittavien toimenpiteiden laajuus selviää lopullisesti, kun valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko eduskunnalle valmistuu. Irtisanomiset saattavat pahimmassa tapauksessa koskea 350—450 työntekijää.

Merivoimien hankinnat ja ylläpito tukevat sekä puolustusvälineteollisuuden että telakkateollisuuden toimintaedellytyksiä. Ilmavoimien hankinnoilla sekä ilmavoimien ja teollisuuden kesken sovittavalla työnjaolla on merkitystä ilmailuteollisuuden toimintaedellytysten kannalta.

Puolustustarvikkeiden vienti

Puolustustarvikkeiden vienti pysyi melko tasaisena v. 1993—99 puolustusteollisuutemme rakenteen ja vientimarkkinoiden sääntelyn johdosta.Vuosina 1993—96 puolustustarvikeviennin kokonaismäärä oli tullitilastojen mukaan seuraava:

Vuosi	Mmk
1993	61,7
1994	60,7
1995	132,3
1996	68,9

Vuosina 1997—2000 puolustustarvikeviennin kokonaismäärä oli viejien vuosi-ilmoitusten mukaan:

Vuosi	Mmk
1997	81,5
1998	183,9
1999	238,7
2000	139,6

Viejien vuosi-ilmoituksia, jotka antavat tullitilastoja tarkemman kuvan suomalaisen puolustusteollisuuden todellisista vienneistä, ei ole saatavilla vuosilta 1993—96. Suomen asevienti on ollut keskimäärin 1 promillen luokkaa koko viennistämme. Ruotsin asevienti v. 1999 oli 2,5 mrd. mk eli kymmenkertainen Suomen kyseisen vuoden asevientiin verrattuna.

Teollisuuden kansainvälistymiskehitys on saavuttanut myös Pohjoismaat. Esimerkkinä voidaan mainita ampumatarvike- ja ruutituotanto, jotka on yhdistetty kahdeksi pohjoismaiseksi yhteisyritykseksi. Suomessa keskeinen puolustusteollisuuden rakennemuutos toteutettiin v. 1998, kun aiemmin hajallaan ollut valtion määräysvaltaan kuuluva puolustusteollisuus yhdistettiin Patria-konserniksi.

Myös Patria Industries Oyj etsii uusia yhteistyökumppaneita ulkomailta.

Suomen vientivalvontalainsäädäntö vastaa kansainvälisten vientivalvontajärjestelmien ja alan kansainvälisten sopimusten edellyttämää korkeaa tasoa. Puolustusministeriö osallistuu EU:n asevienninn työryhmään, jossa koordinoidaan EU-maiden asevientipolitiikkaa. Puolustustarvikkeiden vienti edellyttää aina toimivaltaisen viranomaisen myöntämää maastavientilupaa. Lupaprosessi jossain määrin hidastaa sekä asettaa rajoituksia puolustusteollisuusvientiyritysten vientitoiminnalle. Vientilupien käsittelyaika on varsin lyhyt (1—4 päivää) sellaisissa tapauksissa, joissa kohdemaahan ei liity maakohtaista ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa ja joissa viennin arvo ei edellytä valtioneuvoston päätöstä. Nämä ns. yksinkertaiset tapaukset muodostavat valtaosan vientilupapäätöksistä. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen harkinnan suorittaminen edellyttää yleensä maastavientityöryhmän kokouksen järjestämistä. Työryhmäkäsittely hidastaa hakemuksen käsittelyä keskimäärin noin kuukaudella. Lisäksi mahdollinen valtioneuvostokäsittely lisää käsittelyaikaa vähintään kuukaudella.

Puolustusmateriaalin vientitoiminta on tavalliseen vientitoimintaan nähden huomattavasti vaikeampaa siihen liittyvien poliittisten näkökohtien vuoksi. Alalla vallitseva teollinen ylikapasiteetti vaikeuttaa usein tilannetta edelleen. Suomen teollisuuden pieni koko ja vähäinen tarjonta puolustusmateriaalin vientimarkkinoilla eivät useinkaan riitä luomaan riittävän uskottavaa kuvaa Suomen teollisuuden kyvystä toimittaa asiakkaan vaatimusten mukaisia tuotteita ja palveluita, jos kilpailijana on suurvalta, kuten yleensä on asian laita. Puolustustarvikkeiden vientimarkkinat ovat pienemmät kuin yleensä muilla tuotteilla. Keskeiset puolustustarvikemarkkinoiden kehityssuunnat, kuten kansainvälisen turvallisuusympäristön muutokset ja puolustusbudjettien kutistuminen sekä kysynnän painottuminen uusiin, mittavia tuotekehityspanostuksia vaativiin asejärjestelmiin ajavat puolustusteollisuutta kohti uusia yhteistyömuotoja ja keskittyneempää yritysrakennetta sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Puolustusministeriön mukaan lupakäytäntöä voitaisiin hallinnollisesti keventää ja nopeuttaa siirtämällä nykyään vientilainsäädännön mukaan valtioneuvoston ratkaistavaksi kuuluvia tapauksia puolustusministeriön päätösvaltaan ulko- ja turvallisuuspoliittisesti ongelmattomissa tapauksissa. Lisäksi olisi mahdollista laajentaa suuntaviivojen luetteloa tarpeen vaatiessa tuotekohtaisesti niistä maista, joiden suhteen ei tarvitse suorittaa ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa, jolloin päätöksenteko nopeutuisi ja yksinkertaistuisi näiden maiden osalta.

Tarkastusviranomaisten aiempia kannanottoja

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 1993 (s. 99—108) käsitelleet puolustusvalmiuden ja puolustustarviketeollisuuden kehittämistä. Kannanotossa todettiin mm. seuraavaa:

”Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että käytettävissä olevien voimavarojen supistuessakin puolustushallinto saa tehtäviensä edellyttämät, tekniset vaatimukset täyttävät ja käyttötarkoitukseen parhaiten sopivat materiaalihankinnat oikeaan aikaan ja mahdollisimman edullisesti. Materiaalihankintojen riittävyyden varmistaminen eri aselajeissa, kotimaisen puolustusteollisuuden valmiuden ylläpito ja toimivien kansainvälisten vienti- ja hankintayhteyksien varmistaminen luovat edellytyksiä puolustusvoimiemme toimintakyvyn säilymiselle myös poikkeusoloissa.”

Valtiontalouden tarkastusvirasto on puolestaan kertomusvuotta koskeneessa vuosiraportissaan — Toiminnantarkastukset 2000 (s. 48—49) — käsitellyt mm. puolustushallinnon hankintatointa. Sotavarustehankintojen osalta ”Tarkastusvirasto toteaa, että kotimaisen puolustustarvikkeita valmistavan teollisuuden ja puolustushallinnon väliset ongelmat on tällä hetkellä suhteellisen hyvin kartoitetut. Tarkastusvirasto katsoo, että puolustusministeriön olisi syytä kiirehtiä puolustushallinnon materiaalipoliittisen ohjelman laatimista. Tämä tarjoaisi perustan, jolta olisi mahdollista laatia Puolustusvoimien tarpeiden mukainen kotimaisen puolustustarviketeollisuuden sopeuttamissuunnitelma, jotta teollisuuden tuotantokapasiteettia ja muita resursseja voidaan hyödyntää tasaisesti ja tehokkaasti kulloisenkin varainhoitovuoden aikana”.

Saadut lausunnot

Suomen Puolustusteollisuusyhdistys ry toteaa valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa, että Suomen turvallisuuspoliittinen doktriini perustuu liittoutumattomuuteen ja uskottavaan itsenäiseen puolustukseen. Maamme puolustustarviketeollisuudella on tässä kokonaisuudessa erittäin tärkeä ja haastava tehtävä. Huoltovarmuutemme perustuu ensisijaisesti omiin kykyihimme. Puolustustarviketeollisuutemme onkin perinteisesti ollut pääosin kotimarkkinateollisuutta. Suomen korkean teknologisen tason ansiosta olemme kuitenkin tietyillä kapeilla sektoreilla onnistuneet vientimarkkinoillakin.

Yhdistys toteaa, että Euroopan turvallisuuspoliittisen ympäristön muutokset ja nopean sotateknisen kehityksen seuraukset ovat viime vuosina heijastuneet myös Suomen puolustustarviketeollisuuteen. Valtion omistamista puolustustarvikeyrityksistä luotiin Patria Industries Oyj, ja yksityiset yritykset ovat erityisalueillaan pyrkineet voimakkaasti nostamaan omaa taitotietoansa. Osana Euroopan integraatiopolitiikkaa alan eurooppalaiset yritykset pyrkivät systemaattisesti yhdistämään voimiaan vastaamaan Yhdysvaltojen suuryritysten kilpailuun. Kaikissa pienemmissä EU-maissa pohditaan oman teollisuuden tulevaisuutta näissä valtavissa rakennejärjestelyissä. Oman ryhmänsä muodostavat ne EU-maat, jotka eivät ole NATOn jäseniä.

Yhdistys katsoo, että suomalaisilla yrityksillä on periaatteessa hyvät mahdollisuudet löytää oma paikkansa uudessa Euroopassa. Perusedellytys tähän on kuitenkin, että pääasiakkaan eli Suomen puolustusvoimien ja kotimaisten yritysten välillä pystytään rakentamaan yhä pitkäjänteisempää yhteistyötä. Puolustusteollisuuden alalla toimivien yritysten kilpailukyvyn tulee perustua osaamisylivoimaan ydinosaamisessaan sekä kykyyn osallistua omalla erikoisosaamisellaan kansainväliseen työnjakoon ja kansainväliseen yhteistyöhön kotimaisissa hankkeissa. Tätä pyrkimystä tukee yhdistyksen mukaan mm. käytössä oleva vastaostovelvoite, joka edesauttaa yhteistyön syntymistä ulkomaisten yritysten kanssa.

Suomen Puolustusteollisuusyhdistys ry toteaa lausunnossaan edelleen, että suuri takaisku Suomen puolustustarviketeollisuuden kehitykselle on ollut valtion hankintamäärärahojen supistukset verrattuna vahvistettuihin budjettikehyksiin hallituksen puolustuspoliittisessa selonteossa vuodelta 1997. Tulevaisuutta ajatellen alan teollisuus odottaa muutoksia nykyiseeen tilanteeseen hallituksen uudessa selonteossa myöhemmin v. 2001. Elinehto Suomen puolustusteollisuudelle on yhdistyksen mukaan myös, että tulevaisuudessa vähintään puolet puolustustarvikehankinnoista suunnataan kotimaahan, kuten eduskuntakin on edellyttänyt. Yhdistys toteaa lausuntonsa lopuksi vielä, että ampumatarviketeollisuuden turvaaminen Suomessa edellyttää oman tukijärjestelynsä.

Patria Industries Oyj toteaa valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa, että yhtiö ja koko Suomen puolustusteollisuus on tyytyväinen siihen, että valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota puolustusteollisuuden toimintakyvyn säilyttämiseen puolustuskyvyn kannalta tärkeillä ydinalueilla. Tilanteen kriittisyys näkyy jo Nammo Lapua Oy:n ja Nexplo Vihtavuori Oy:n osalta YT-neuvottelujen käynnistymisenä. Yhtiön liiketoimintayksikkö Patria Vammas Oy joutunee aloittamaan vastaavat neuvottelut oman henkilöstönsä kanssa.

Nammo Lapua Oy toteaa antamassaan lausunnossa, että Suomen raskas ampumatarviketuotanto, jota nykyisin harjoitetaan sekä teollisuuden piirissä että puolustusvoimien sisällä, on tienhaarassa. Pääosin valtionhallinnon tulisi yhtiön mukaan valita, onko toiminnalla tulevaisuutta Suomessa ja saavutetaanko tavoitteet parhaiten keskittämällä toiminta joko teollisuudelle tai puolustusvoimille. Lausunnossa kiinnitetään huomiota myös mm. toimintavalmiuteen, asejärjestelmäyhteistyöhön, kustannustehokkuuteen, teollisuuden rakennemuutoksiin ja tuotannon ulkoistamiseen alan teollisuuteen. Yhtiön mukaan tarvittavat rakennejärjestelyt sekä puolustusvoimien sisällä että teollisuuden kesken tulee saada aikaan nopeasti, mikäli valtionhallinto näkee, että näitä teollisuuspalveluja tulevaisuudessa tarvitaan ja että Suomessa ja Pohjoismaissa olevaa taitotietoa halutaan keskittää ja kehittää Suomessa.

Puolustustarviketeollisuutemme on useimpiin Euroopan maihin verrattuna varsin pientä ja tarjonnaltaan kapea-alaista. Puolustustarviketeollisuus, puolustusvoimien Materiaalilaitos ja sen varikkolaitos muodostavat yhdessä perusrakenteen, jonka merkitys puolustusvoimien huoltovarmuuden kannalta on keskeinen. Puolustusmateriaaliteollisuutemme vahvuuksina on pidettävä teknistä osaamista ja tuotteiden hyvää laatua. Alan tuotantolaitokset ovat yleensä uudehkoja. Yritysten liikevaihdon kehitykseen vaikutti viime vuosikymmenen aikana puolustusvoimien kotimaisten hankintojen voimakas väheneminen.

Alan heikkoutena on, että yritykset ovat pieniä Patria Industries Oyj:tä lukuun ottamatta. Kun lisäksi puolustusvoimien kotimaiset hankinnat supistuivat viime vuosikymmenellä, yritysten mahdollisuudet panostaa

tutkimukseen ja tuotekehittelyyn ovat olleet rajoitetut. Kotimaisten puolustushankintojen merkittävä väheneminen on vaikeuttanut erityisesti niiden yritysten toimintaedellytyksiä, joiden riippuvuus puolustusvoimista on suuri, kuten ampumatarviketeollisuus. Pieni yrityskoko, eräiden teknologia-alojen kapea osaaminen ja alan hajanainen teollinen rakenne on merkinnyt sitä, että tuotevalikoimat ovat suppeita. Yritysten kilpailukyky ei ole riittävä suurissa hankinnoissa eikä järjestelmähankinnoissa. Tavoitteena tulee olla teknisesti ja taloudellisesti kilpailukyinen puolustustarviketeollisuus. Maanpuolustusta tukeva teollisuustuotanto ja korjaustoiminta on huoltovarmuutemme keskeisiä alueita. Alan teollisuuden on kyettävä osallistumaan kansainväliseen työnjakoon ja täyttämään kansainvälisen laatujärjestelmän taso.

Puolustusvalmiuden ja kotimaisen puolustusmateriaaliteollisuuden tulevaisuuden toimintaedellytysten kannalta tulee kiinnittää erityistä huomiota kriittisten eli puolustuskyvyn kannalta välttämättömien teknologioiden hallintaan ja puolustusmateriaaliteollisuuden toimintakyvyn säilyttämiseen ydinalueilla. Puolustusmateriaaliteollisuutemme tulee erikoistua aloille, joilla kotimainen osaamistaso on korkea. Sen myötä kotimaisen teollisuuden merkitys massakulutustuotteiden valmistajana vähenee, mutta kasvaa korkean teknologian tuotteissa. Suurten ja monimutkaisten järjestelmien, kuten hävittäjälentokoneiden kotimaisella kokoonpano-, huolto- ja korjaustoiminnalla varmistetaan järjestelmien operatiivinen käytettävyys kriisitilanteessa. Tietojärjestelmäteknologioiden hallinnalla ja järjestelmäintegraation osaamisella varmistetaan puolustuskyvyn edellyttämien johtamisjärjestelmien ajantasainen ja kustannuksiltaan edullinen ylläpito ja kehittäminen. Perinteisen puolustusteknologian osaamisalueella ovat tärkeimpiä maavoimien maastoajoneuvot, tykistöaseet ja niiden ampumatarvikkeet sekä ruudit, merivoimien alukset ja miinat sekä taistelijan varustus.

Kotimainen ampumatarviketeollisuus on ilmoittanut, että puolustusvoimien vähimmäistilauskannan tulee olla 220 Mmk vuodessa, jotta tämä teollisuudenala voidaan säilyttää Suomessa. Kertomusvuonna yllettiin erityisjärjestelyin 180 Mmk:n tilauksiin, mutta vuodelle 2001 oli valvonta-ajankohtana tiedossa vasta 120 Mmk:n tilaukset. Vuodelle 2002 puolustusvoimat eivät valvonta-ajankohtaan mennessä olleet tehneet lainkaan tilauksia, minkä vuoksi YT-neuvottelut mahdollisten henkilöstön lomautusten tai irtisanomisten varalle olivat käynnistymässä kolmessa johtavassa kotimaisessa alan teollisuusyrityksessä. Yritysten mukaan toimenpiteiden laajuus selviää vasta eduskunnalle annettavan hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistuttua. Pahimmassa tapauksessa vaaravyöhykkeessä on 350—450 työpaikkaa.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että Suomen puolustuskyvyn edellyttämä välttämätön ampumatarvike- ja räjähdysainetuotanto tulee säilyttää kotimaassa. Mikäli nykyisiä määrärahakehyksiä ei merkittävästi lisätä, ampumatarvikkeiden kotimaiset tilaukset supistuvat niin, että alan suomalaisen teollisuuden säilyminen on uhattuna ja sotilaallisen maanpuolustuksen edellyttämä kotimainen huoltovarmuus vaarantuu. Alan yritysten kannalta on välttämätöntä sopia kiireellisesti siitä, keskitetäänkö alan tuleva kehittäminen Suomessa kotimaiselle teollisuudelle vai puolustusvoimille tai edetäänkö sellaisen yhteistyön varassa, joka pohjautuu puolustusvoimien riittäviin ja pitkäjänteisiin tilauksiin kotimaiselle teollisuudelle. Jälkimmäinen vaihtoehto kaipaa tuekseen eräänlaista kotimaisen puolustustarviketeollisuuden sopeuttamisohjelmaa, jonka rahoituksesta valtio ottaisi keskeisen ja nykyistä merkittävämmän vastuun. Sopeuttamisohjelman toteuttaminen saattaa tällöin edellyttää puolustusministeriöltä kokonaan omaa tukijärjestelyä. Ilmeistä on, että ilman pitkäaikaisia 5—10 vuoden kotimaisia tilauksia alan teollisuuden elinkelpoisuus ja toiminnan jatkaminen Suomessa tulee uhanalaiseksi.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat tehneet valvontakäynnin valtiovarainministeriöön 17.4.2001 (valtiosihteeri Raimo Sailas), Kaakkois-Suomen kiinteistöalueelle 8.11.2000 (aluejohtaja Henri Ryth) ja Senaatti-kiinteistöihin 23.5.2001 (pääjohtaja Aulis Kohvakka).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyynnöissään Suomen inflaatiokehitystä, valtion henkilöstöresurssien määrää, rakennetta ja riittävyyttä, henkilöstön työkuntoa ja kehittämistä sekä valtiotyönantajan kilpailukykyä, harmaata taloutta ja talousrikollisuuden torjuntaa. Ministeriön valvontakäynnillä käsiteltiin taloudellisen katsauksen lisäksi ministeriön toimintaa kertomusvuonna, valtionyhtiöiden omistajapolitiikan keskittämistä ja eri verotusmuotojen, erityisesti auto- ja alkoholiverotuksen muutostarpeita ja veropohjan kestävyyttä. Senaatti-kiinteistöjen valvontakäynnillä käsiteltiin Valtion kiinteistölaitoksen toimintaa kertomusvuonna, Senaatti-kiinteistöjen ja Suomen Kansallisoopperan yhteistyösopimusta sekä sen perusteita ja tarkoituksenmukaisuutta, kiinteistölaitoksen toiminnan ylijäämän ja vuokratason mitoituksen uudelleenarvioinnin tarvetta, yliopistojen kritiikkiä kiinteistölaitoksen vuokrapolitiikkaa kohtaan ja sen oikeutusta sekä puolustusvoimien kiinteistöjen siirtämistä Senaatti-kiinteistöille, aiesopimuksen sisältöä ja puolustusvoimien rakennuslaitoksen ja sen henkilöstön aseman turvaamista.

Jäljempänä tässä kertomuksessa on liikenne- ja viestintäministeriön kertomusosuudessa käsitelty myös maksullista toimintaa ja nettobudjetointia.

Hallinnonalan valvonnan ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut tarkastusneuvos Asko Valkosalo. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 30.5.2001, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi valtion henkilöstö ja valtiotyönantajan kilpailukyky, valtionyhtiöiden omistajapolitiikan keskittäminen sekä Valtion kiinteistölaitoksen (Senaatti-kiinteistöt 1.3.2001 lähtien) toiminta. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 2.10.2001.

Valtion henkilöstö ja valtiotyönantajan kilpailukyky

Valtiotyönantajan kilpailukyky on asetettu valtiovarainministeriön strategian yhdeksi kriittiseksi menestystekijäksi. Valtion henkilöstöstrategia on uudistettavana. Valtiovarainministeriön tarkoituksena on, että hallitus vahvistaa suoritetun tilanneanalyysin perusteella valtion henkilöstöstrategian 2001, jossa määritellään ministeriöiden ja virastojen henkilöstöpolitiikalle ja johtamiselle perusperiaatteet ja yleiset kehittämistavoitteet vuosille 2001—2005 sekä niiden toteutus ja vastuut.

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen valtion henkilöstöpoliittisesta linjasta 30.8.2001. Linjauksessa keskeistä on valtion kilpailukyvyn turvaaminen työnantajana. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että valtio on esimerkillinen työnantaja hyvän henkilöstöpolitiikan määrätietoisessa toteuttamisessa. Hyvin hoidetulla työnantaja- ja henkilöstöpolitiikalla, hyvällä johtamisella sekä osaavalla ja sitoutuneella henkilöstöllä luodaan edellytykset julkisen hallinnon tuloksellisuudelle ja palvelukyvylle ja siten kansalliselle kilpailukyvylle. Periaatepäätöksellä vahvistetaan valtioyhteisön yhteistä arvoperustaa ja toimintakulttuuria, mutta käytännön vastuu kunkin viraston henkilöstöpolitiikasta säilyy virastolla itsellään. Periaatepäätös on valmisteltu virastojen johdon ja Valtion työmarkkinalaitoksen yhteistyönä. Valtion henkilöstöjärjestöt ovat olleet mukana linjausten käsittelyssä.

Henkilöstön määrä, rakenne ja työvoimakustannukset

Kehitystarkastelu koskee vuosia 1996—2000. Tietolähteenä ovat valtion henkilöstörekisterit ja kertomusvuoden henkilöstötilinpäätösraportti. Valtion henkilöstön määrä v. 1996 oli 122 355 ja kertomusvuonna 123 721 eli kasvua oli 1,1 %. Valtion henkilöstön työvoimakustannukset v. 1996 olivat 23,1 mrd. mk ja kertomusvuonna 26,0 mrd. mk. Henkilöstömenojen nousu oli siten 12,7 % v. 1996—2000. Nousu johtui pääosin palkkojen nimellisnoususta.

Ikärakenne

Budjettitalouden henkilöstön keski-ikä nousee edelleen, muttei kovin paljon. Valtion henkilöstön keski-ikä oli kertomusvuonna 42,4 vuotta. Vuodesta 1996 henkilöstö on ikääntynyt 0,8 vuodella. Suurin ikäryhmä on edelleen 45—49-vuotiaat, joita henkilöstöstä on 16 %. Alle 35-vuotiaita oli henkilöstöstä kertomusvuonna 25 % ja 50 vuotta täyttäneitä 29 %. Näin sekä vähintään 25 vuoden työkokemuksen omaavia että enintään 10 vuoden työkokemuksen omaavia oli valtiolla suunnilleen yhtä paljon. Tältä osin henkilöstön ikärakenne on kokonaisuudessaan melko tasapainossa. Koko valtion tilanne ei kerro totuutta, koska virastotyypeittäin tarkasteltuna henkilöstö painottuu näistä kahdesta ryhmästä 50 vuotta täyttäneisiin yliopistokoulutusta ja turvallisuustoimintaa lukuun ottamatta. Yliopistokoulutuksen tehtävissä alle 35-vuotiaita oli eniten eli 38 %. 50 vuoden iän saavuttaneita oli eniten liikenteen ja liikennepalvelujen tehtävissä ja muissa toiminnoissa, molemmissa 47 %.

Seuraavassa taulukossa on esitetty valtion budjettitalouden henkilöstön jakautuminen ikäluokittain ja koulutuksen mukaan kertomusvuonna.

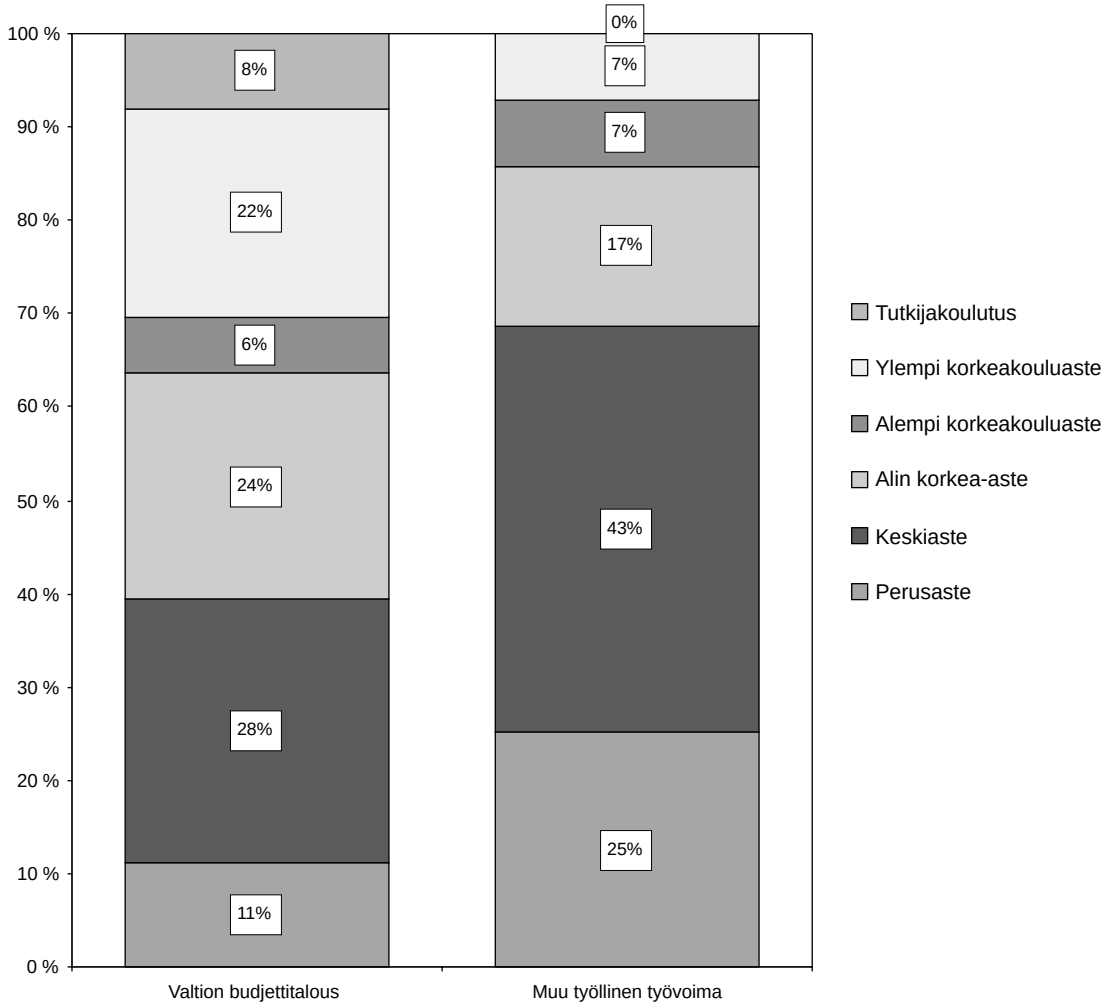
Ikäluokka	Perusaste		Keskiaste		Alin korkea-aste		Alempi korkeakouluaste		Ylempi korkeakouluaste		Tutkijakoulutus		Koulutus tuntematon		Yhteensä	
	Ikm	%	Ikm	%	Ikm	%	Ikm	%	Ikm	%	Ikm	%	Ikm	%	Ikm	%
15—19	63	0,5	52	0,1	2	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	17	0,8	134	0,1
20—24	181	1,5	3 232	9,2	377	1,3	143	1,8	211	0,8	1	0,0	537	25,8	4 682	3,8
25—29	257	2,2	3 855	11,0	2 007	6,7	776	9,8	3 746	13,7	218	2,3	562	27,0	11 421	9,2
30—34	525	4,5	3 815	10,8	4 060	13,5	652	8,2	4 888	17,9	971	10,3	195	9,4	15 106	12,2
35—39	724	6,2	4 955	14,1	5 272	17,5	829	10,4	4 193	15,4	1 503	16,0	135	6,5	17 611	14,2
40—44	1 319	11,2	5 471	15,5	5 602	18,6	1 059	13,3	3 876	14,2	1 541	16,4	153	7,4	19 021	15,4
45—49	2 043	17,4	5 634	16,0	5 295	17,6	1 444	18,2	3 709	13,6	1 655	17,6	152	7,3	19 932	16,1
50—54	3 206	27,3	4 932	14,0	4 480	14,9	1 625	20,4	3 658	13,4	1 645	17,5	163	7,8	19 709	15,9
55—59	2 634	22,4	2 619	7,4	2 342	7,8	1 088	13,7	2 282	8,4	1 273	13,5	120	5,8	12 358	10,0
60—62	731	6,2	573	1,6	566	1,9	306	3,8	619	2,3	483	5,1	34	1,6	3 312	2,7
63—64	64	0,5	48	0,1	37	0,1	26	0,3	99	0,4	114	1,2	11	0,5	399	0,3
65—	8	0,1	4	0,0	0	0,0	1	0,0	14	0,1	7	0,1	2	0,1	36	0,0
Yhteensä	11 755	100,0	35 190	100,0	30 040	100,0	7 949	100,0	27 295	100,0	9 411	100,0	2 081	100,0	123 721	100,0

Perusasteen, alemman korkeakouluasteen tutkinnon ja tutkijakoulutuksen omaavista senioriikäisiä (45-vuotiaita tai vanhempia) on yli puolet. Yli 55-vuotiaita on perusasteen koulutuksen saaneista lähes 30 % ja tutkijakoulutuksen saaneista lähes 20 %. Lähivuosina eläkkeelle siirtyy eniten sekä alimman että korkeimman koulutuksen saaneita henkilöitä. Vain perusasteen koulutuksen saaneiden henkilöiden eläkkeelle siirtyminen mahdollistaa henkilöstön osaamistason nostamisen entistä paremmin tulevia toiminnallisia vaateita vastaavaksi. Toisaalta saattaa tulla pulaa korkean koulutuksen saaneesta osaavasta henkilöstöstä. Alle 35-vuotiaita on eniten keskiasteen, ylemmän korkeakouluasteen ja alimman korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden kohdalla.

Valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan edellä mainitut eri henkilöstöryhmien erilaiset ikärakenteet tulee ottaa huomioon henkilöstösuunnittelussa sekä henkilöstön rekrytointi-, työkyvyn ylläpito- ja kehittämistoiminnassa. Myös tulevaisuudessa on kyettävä turvaamaan määrällisesti ja laadullisesti sopiva henkilöstö toimintaan nähden. Toisaalta ikärakennekehitys antaa mahdollisuuksia tehtävien uudelleenjärjestelyille.

Koulutusrakenne

Budjettitalouden henkilöstön ja muun työllisen työvoiman jakaantuminen koulutusasteen mukaan v. 2000[1]. (Lähde: VM/HO)



[1] Perusaste-kohta sisältää myös ne, joiden koulutus on tuntematon.

Suuri osa valtion tehtävistä edellyttää henkilöstöltä korkeaa koulutusta. Valtion budjettitalouden henkilöstöstä 89 %:lla on ammatillinen tutkinto. Muulla työllisellä työvoimalla (pl. valtion henkilöstö) ammattitutkinto on 75 %:lla. Budjettitalouden henkilöstöstä keskiasteen tutkinto oli 28 %:lla, alimman korkea-asteen tutkinto 24 %:lla sekä korkeakoulututkinto 36 %:lla. Vastaavasti muusta työllisestä työvoimasta korkeakoulututkinnon suorittaneita oli 14 %. Lisensiaatin tai tohtorin tutkinnon suorittaneista liki puolet työskentelee valtiolla. Valtion henkilöstöstä näiden osuus on 8 % ja muulla työvoimalla ainoastaan alle prosentin.

Valtiolla miesten koulutustasoa kuvaava indeksi oli kertomusvuonna 5,0 ja naisten 4,5 (esim. koulutustasoindeksi saa arvon 7, jos kaikki henkilöt ovat suorittaneet ylemmän korkeakoulututkinnon). Miehet ovat siten valtiolla koulutetumpia kuin naiset. Vuoteen 1996 verrattuna budjettitalouden henkilöstön koulutustaso on koulutustasoindeksillä mitaten noussut 14 %:lla.

Koko työvoimalla, jossa valtio on mukana, koulutustasoindeksi oli kertomusvuonna 3,8.

Sukupuolirakenne

Sukupuolirakenne on v. 1996—2000 pysynyt lähes muuttumattomana, vaikkakin naisten osuus on hieman lisääntynyt. Naisten osuus on 46 % ja miesten 54 % henkilöstöstä. Miesvaltaisimpia aloja ovat liikenne ja liikennepalvelut (78 %) sekä turvallisuustoiminta (74 %). Naisvaltaisimpia aloja ovat vastaavasti valtiovarainhoito sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut (74 %) ja opetus- ja koulutuspalvelut (73 %).

Henkilöstötarpeen määrittely ja mittaaminen valtionhallinnossa

Valtion henkilöstövoimavarojen mitoittamisesta tehdyn esiselvityksen mukaan (Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 28/99) mukaan oikeasuhtainen henkilöstöresursointi on tarpeen toiminnan tuloksellisuuden, työnantajatoiminnan, henkilöstöpolitiikan ja finanssipolitiikan kannalta. Henkilöstövoimavarojen mitoituksen tulee olla sellainen, että sen avulla toiminnalle asetetut määrälliset ja laadulliset tavoitteet saavutetaan parhaiten. Niinpä virastojen tehtävien ja niiden toiminnan tavoitteiden ja tulosten sekä tarvittavan työpanoksen ja määrärahojen välisen yhteyden tulee olla keskeinen määrärahamitoituksen peruste. Henkilöstöresurssit ja niiden jakautuminen tulee varmistaa kustannustehokkuutta edistävällä tavalla sekä objektiivisesti ja tasapuolisesti. Tärkeää on myös sellainen resursoinnin yhdenmukaisuus virastojen kesken, joka parhaiten tukee toiminnan tuloksellisuutta. Suunnitelmallinen resursointi edellyttää yhteiskunnan ja organisaatioiden tehtävien muutosten ennakoimista.

Valtion henkilöstöpolitiikkabarometri 2000 samoin kuin vastaava selvitys vuodelta 1997 ilmentävät virastojen hallintojohdon käsityksiä resursoinnista. Kertomusvuoden barometrin mukaan neljäsosa vastaajista katsoo virastollaan olevan riittävästi resursseja. Kaksi kolmannesta vastaajista katsoo niitä olevan riittämättömästi. Työolobarometri ja muut työoloselvitykset kertovat kiireen lisääntyneen. Nämä selvitykset viittaavat siihen, että valtionhallinnon viime vuosien kehityspiirteet ovat aiheuttaneet epäsuhtaista voimavaramitoitusta. Kun henkilöstövoimavarojen mitoitus on osa valtiontalouden ja -hallinnon keskeisiä suunnittelu-, päätöksenteko- ja ohjausprosesseja, on niitä valtiovarainministeriön mukaan pyrittävä kehittämään siten, että oikeasuhtainen henkilöstöresursointi otetaan niissä huomioon. Prosessien käyttökelpoisuutta sekä niissä tarvittavien tietojen tuotantoa ja hallintaa on parannettava. Valtion organisaatioissa on henkilöstösuunnittelussa tärkeä ottaa huomioon henkilöstön tuleva tarve sekä nykyhenkilöstön eläkkeelle siirtyminen ja vaihtuvuus. Tulevan henkilöstötarpeen suunnittelussa määritellään se henkilöstön oikean määrän ja osaamisen yhdistelmä, jolla turvataan strategioista johdettu organisaation toiminta. Henkilöstösuunnittelu tehdään esim. 5—10 vuodeksi eteenpäin.

Vanhuuseläkeiän saavuttamisen takia valtion henkilöstö vähenee v. 2001—2010 arviolta 25 000 hengellä. Kun otetaan lisäksi huomioon muille eläkelajeille ym. siirtyvät ja työpaikkaa vaihtavat, tämä ns. luonnollinen poistuma on kokonaisuudessaan arviolta 52 000 henkeä eli 42 % henkilöstöstä. Vuodessa luonnollinen poistuma on runsaat 4 %.

Tulevaisuudessa henkilöstöltä vaaditaan yhä korkeampaa peruskoulutusta, eli kysyntä kohdistuu entistä enemmän koulutettuun henkilöstöön. Toisaalta valtiolla on suhteellisen paljon perusasteen koulutuksen omaavaa henkilöstöä. Tosin vain perusasteen koulutuksen omaavan henkilöstön määrä vähenee nopeimmin vanhuuseläkeiän saavuttamisen seurauksena. Henkilöstön määrän ohella kehitystä tulee tarkastella erityisesti työvoiman laadullisen kysynnän ja tarjonnan näkökulmasta.

Koko budjettivaltio joutuu rekrytoimaan lähimmän kymmenen vuoden aikana arviolta 52 000 uutta työntekijää, mikäli toiminta pysyy nykyisen laajuisena. Valtiovarainministeriön mukaan siksi on tärkeää tietää, minkälaista henkilöstöä laadullisesti ja määrällisesti eri toiminnoissa tarvitaan. Samoin yksittäiselle organisaatiolle on tärkeää määrittää henkilöstön tarve eri osaamistasoilla 5—10 vuodeksi eteenpäin, ottaen huomioon toiminnalliset lähtökohdat ja nykyhenkilöstön luonnollinen poistuma. Tältä pohjalta voidaan suunnitella rekrytointitoiminnat ja henkilöstön kehittämislinjaukset sekä konkreettiset osaamisen kehittämistoimenpiteet.

Nykyhenkilöstön eläkkeelle siirtyminen

Vuosina 2001—2015 saavuttaa kertomusvuoden henkilöstöstä eläkeiän vajaat 45 000 henkeä eli 37 %. Kun otetaan huomioon työpaikan vaihtaminen, muille sektoreille ja muille kuin vanhuuseläkkeelle ym. siirtymiset, on v. 2015 jäljellä 35 % tämän hetken henkilöstöstä. Keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä valtiolla v. 2001 on 58,5 vuotta. Suhteellisesti eniten vanhuuseläkeiän saavuttavista on perusasteen ja korkeakoulututkinnon omaavia. Valtiovarainministeriön mukaa ylemmän koulutuksen saaneiden on helpompi vaihtaa myös toisen työnantajan palvelukseen, minkä vuoksi yliopisto-

tasoisen koulutuksen saaneen henkilöstön rekrytointiin tulee valmistautua ajoissa.

Seuraavassa taulukossa on esitetty valtion budjettitalouden henkilöstön poistuma vanhuuseläkeiän saavuttamisen takia sekä arvio muille eläkelajeille ja toisen työnantajan palvelukseen ym. siirtymisten johdosta v. 2001—2015 (ei sisällä työllisyyden hoitovaroin palkattuja):

Vuosi	Vuoden 2000 henkilöstöstä jäljellä			Vanhuuseläkkeelle siirtyvät			Muille kuin vanhuuseläkkeille ja toisen työnantajan palvelukseen siirtyvät			Poistuma yhteensä					
										Henkilöstömäärä			Osuus vuoden 2000 henkilöstöstä, %		
	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä
2001	61 717	53 411	115 127	1 799	772	2 571	1 510	1 856	3 367	3 309	2 628	5 938	5,1	4,7	4,9
2002	59 137	50 999	110 136	2 950	1 422	4 372	2 939	3 618	6 557	5 889	5 040	10 929	9,1	9,0	9,0
2003	56 828	49 050	105 878	3 895	1 697	5 592	4 303	5 292	9 595	8 198	6 989	15 187	12,6	12,5	12,5
2004	54 612	47 007	101 619	4 803	2 136	6 939	5 611	6 896	12 507	10 414	9 032	19 446	16,0	16,1	16,1
2005	51 983	44 583	96 566	6 179	3 031	9 210	6 864	8 425	15 289	13 043	11 456	24 499	20,1	20,4	20,2
2006	49 319	42 082	91 401	7 655	4 089	11 744	8 052	9 868	17 920	15 707	13 957	29 664	24,2	24,9	24,5
2007	46 510	39 592	86 102	9 342	5 225	14 567	9 174	11 222	20 396	18 516	16 447	34 963	28,5	29,3	28,9
2008	43 658	36 976	80 634	11 141	6 574	17 715	10 227	12 489	22 716	21 368	19 063	40 431	32,9	34,0	33,4
2009	40 745	34 323	75 068	13 071	8 052	21 123	11 210	13 664	24 874	24 281	21 716	45 997	37,3	38,8	38,0
2010	37 613	31 564	69 176	15 292	9 727	25 019	12 121	14 748	26 870	27 413	24 475	51 889	42,2	43,7	42,9
2011	34 527	28 740	63 267	17 543	11 561	29 104	12 956	15 738	28 694	30 499	27 299	57 798	46,9	48,7	47,7
2012	31 619	25 983	57 602	19 690	13 425	33 115	13 717	16 631	30 348	33 407	30 056	63 463	51,4	53,6	52,4
2013	28 591	23 362	51 954	22 028	15 246	37 274	14 407	17 431	31 837	36 435	32 677	69 111	56,0	58,3	57,1
2014	25 884	20 924	46 808	24 118	16 973	41 091	15 024	18 142	33 166	39 142	35 115	74 257	60,2	62,7	61,3
2015	23 424	18 546	41 971	26 026	18 722	44 748	15 576	18 771	34 346	41 602	37 493	79 094	64,0	66,9	65,3

Hallinnon uudistamistoimien vaikutukset henkilöstön määrään keskushallinnossa ja aluehallinnossa

Valtion budjettitalouden henkilöstömäärä oli kertomusvuonna 123 721. Vajaat 29 000 henkeä eli 23 % valtion henkilöstöstä työskenteli keskushallintoyksiköissä. Väli- ja paikallistason yksiköissä työskenteli yhteensä runsaat 58 000 henkeä eli 47 %. Yliopistoissa ja muissa opetuslaitoksissa sekä oikeus- ja sosiaalitoimessa työskenteli loput, runsaat 36 000 henkeä eli 29 %. Tarkastelujaksolla 1996—2000 keskushallintoyksiköiden osuus on kasvanut 22,2 %:sta 23,0 %:iin, kun taas väli- ja paikallistason yksiköiden osuus on alentunut 50,2 %:sta 47,2 %:iin.

Budjettitalouden henkilöstö maakunnittain v. 1990 ja 2000

Maakunta	1990	2000
	Osuus budjettitalouden henkilöstöstä, %	
Uusimaa	31,6	37,6
Itä-Uusimaa	0,6	0,5
Varsinais-Suomi	7,9	8,3
Satakunta	2,6	2,3
Kanta-Häme	3,7	3,6
Pirkanmaa	6,5	7,4
Päijät-Häme	1,6	1,6
Kymenlaakso	3,5	3,0
Etelä-Karjala	2,3	2,2
Etelä-Savo	2,9	2,4
Pohjois-Savo	5,0	4,6
Pohjois-Karjala	3,7	3,0
Keski-Suomi	5,4	5,2
Etelä-Pohjanmaa	1,7	1,5
Pohjanmaa	3,2	2,6
Keski-Pohjanmaa	0,8	0,6
Pohjois-Pohjanmaa	7,3	6,2
Kainuu	2,8	1,8
Lappi	6,8	4,8
Ahvenanmaa	0,2	0,2
Ulkomailla työskentelevät	—	0,9

Valtion henkilöstömäärällä mitaten 20 suurinta kuntaa v. 1990 ja 2000

Kunta	1990	2000
	Osuus valtion henkilöstöstä, %	
Helsinki	23,6	27,5
Turku	6,1	6,7
Espoo	4,0	5,6
Tampere	4,7	5,3
Oulu	4,5	4,4
Kuopio	3,2	3,2
Jyväskylä	3,0	3,1
Vaasa	2,5	2,1
Joensuu	1,9	1,8
Rovaniemi	2,2	1,7
Hämeenlinna	1,7	1,6
Vantaa	1,0	1,5
Lappeenranta	1,3	1,5
Mikkeli	1,4	1,4
Kajaani	1,4	1,2
Lahti	1,1	1,2
Kouvola	1,3	1,1
Jyväskylä mlk	0,8	0,8
Pori	0,8	0,7
Riihimäki	0,7	0,7
Yhteensä	67,3	73,1

Yhteiskunnan alueellisesti ja paikallisesti jakautuneeseen palvelukysyntään vastaa suurimmalta osalta kuntasektori 416 000 palkansaajineen sekä suuret rautatie-, posti- ja televiestinnän valtionyhtiöt. Valtion budjettitalouden palkansaajista suuri osa työskentelee alueellisesti ja paikallisesti toimivissa valtion organisaatioissa, esim. puolustusvoimissa sekä poliisi-, vero-, tulli- ja maanmittaushallinnossa ja yliopistoissa. Valtion henkilöstöä on eniten siellä, missä palvelujen kysyntäkin on laajinta, monelta osin siis Etelä-Suomessa ja pääkaupunkiseudulla.

Vajaat 5 000 henkeä työskentelee ministeriöissä. Ministeriöiden henkilöstömäärä on 1990-luvun alusta lisääntynyt vajaalla 1 000:lla. Lisäyksestä 300—400 on aiheutunut EU-tehtävistä ja 400 muista talousarvioissa yksilöidyistä tehtävälisäyksistä. Ministeriöiden henkilöstöä ei ole supistettu tai hajautettu alue- tai paikallistasolle tilanteessa, jossa keskustason suunnittelulle ja päätöksenteolle on jatkuvasti ilmaantunut uusia haasteita. Tietotekniikan ja sen mahdollistaman etätyöskentelyn osuudesta ei ole selkeää kuvaa tehtäviä ja toimintoja uudelleen järjestettäessä.

Ministeriöiden asiakkaat ja palvelujen välittömät kuluttajat ovat pääosin valtakunnallisia.

Keskeisten hallinnonalojen keskus- ja aluehallinnon tilanteesta ja kehityksestä voidaan todeta seuraavaa:

Lääninhallitusten henkilöstömäärä on vähentynyt 1990-luvulla huomattavasti. Jo ennen lääniuudistusta niiden henkilöstöä ja toimintamäärärahoja vähennettiin 40 %:lla. Lääniuudistukseen liittyen on henkilöstö vähentynyt 1 180:sta 1 090:een, poliisiosastot mukaan lukien. Määrä on edelleen lievässä laskussa. Lääniuudistukseen liittyvä supistaminen on suoritetun arviointitutkimuksen mukaan kuitenkin voitu toteuttaa palveluja heikentämättä. Toisaalta lääninhallitusten tehtävät ovat jo lisääntyneet ja tulevat edelleen lisääntymään lähivuosina, minkä vuoksi niiden henkilöstötarvekin on kääntynyt nousuun.

Sisäasiainministeriö on Eduskunnan kirjelmän 14.3.2000 mukaisesti käynnistänyt toimenpiteet palveluiden saatavuuden turvaamiseksi kihlakuntahallinnossa. Toimenpiteillä pyritään kihlakuntahallinnon vahvistamiseen, eivätkä ne merkitse henkilöstömäärän vähenemistä. Sisäasiainministeriön mukaan kihlakuntahallinnon yhteinen henkilöstö riittää hoidettaviin tehtäviin. Kihlakunnanvirastojen palveluja, erityisesti poliisin lupapalveluja ja maistraatin palveluja, tarjotaan kansalaisille entistä enemmän kuntien, valtion ja yritysten sekä ns. kolmannen sektorin yhteispalvelun avulla, mikä myös turvaa palvelujen alueellista saatavuutta.

Maistraattien tehtävät ovat viime vuosina lisääntyneet voimakkaasti. Maistraateista tuli holhousviranomaisia v. 1999. Silloin niihin perustettiin 145 uutta virkaa.

Poliisitoimen henkilöstömäärä ilman poliisin lääninjohtoja on kasvanut 340:llä vuodesta 1997 vuoteen 1999. Kasvu on kohdistunut muuhun kuin poliisihenkilöstöön ja johtuu pääasiassa määräraha- ja henkilöstösiirroista lähinnä tielaitoksesta ja työhallinnosta. Varsinaisen poliisihenkilöstön määrä on sen sijaan vähentynyt hieman. Sisäasiainministeriön mukaan tavoitteena on huolehtia poliisin henkilöstöresurssien riittävyydestä rahoituksen puitteissa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla on työvoima- ja elinkeinokeskusten henkilöstömäärä kasvanut 150:llä v. 1997—2000. Pääosan lisäyksestä eli 90 henkeä on aiheuttanut EU:n komission edellyttämät maatilojen lisävalvontatehtävät. Lisäksi palveluja on alueellistettu systemaattisesti esim. sijoittamalla patentti- ja rekisterihallinnon ja teknologian alan palveluja työvoima- ja elinkeinokeskuksiin.

Ympäristöhallinnon osalta tehtäviä ja toimivaltaa on delegoitu keskushallinnosta kunnille ja aluehallintoon viimeaikaisilla laajoilla lainsäädäntöuudistuksilla. Merkittävää lisädelegointia ei ole odo-

tettavissa. Hallinnonalan henkilöstömäärä on kasvanut 250:llä. Pääosa on ollut alueellisissa ympäristökeskuksissa. Keskushallinnossa henkilöstömäärän kasvu on johtunut pääasiassa Suomen ympäristökeskuksen projektihenkilöstön kasvusta. Ministeriön vakituisen henkilöstön määrä on vähentynyt ja tulee edelleen vähentymään suoritettuja toimivallan siirtoja vastaavasti.

Hallitus kehittää ohjelmansa mukaisesti hajautettua ja joustavaa palveluhallintoa turvaten samalla aluehallinnon edellytykset ottaa vastaan uusia tehtäviä ja päätösvaltaa. Hallituksen 21.6.2000 asettamassa Valtion keskushallinnon uudistaminen -hankkeessa valmistellaan palveluhallinnon uudistamista hallituksen 24.5.2000 sopimien linjausten mukaisesti. Uudistamistyö ajoittuu vuosille 2000—2003. Uudistusohjelma käsittää 12 toimenpidekohtaa, joita koskevat ehdotukset valmistuvat vuoden 2001 aikana. Ohjelmaan kuuluu mm. ministeriöiden välisten ja ministeriöiden ja niiden alaisen keskushallinnon toimialakysymysten ratkaiseminen sekä tehtävien ja päätösvallan siirtoja valtionhallinnon eri tasojen välillä. Eräänä päämääränä on, että uudistaminen ei kasvata keskushallinnon henkilöstömäärää.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän ja sisäasiainministeriön johdolla toimii Hajautettu ja joustava palveluhallinto -hanke, johon osallistuu 11 ministeriötä. Ministerityöryhmä käsitteli 15.6.2000 hankkeen keskeisiä linjauksia ja asetti aikataulun siten, että tarvittavat hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle viimeistään syysistuntokaudella 2001. Tavoitteena on parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua, lisätä hallinnon läheisyyttä ja joustavuutta sekä keventää keskushallintoa. Tässä tarkoituksessa hanke valmistelee tehtävien ja päätösvallan siirtoja keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon ja aluehallinnosta paikallishallintoon sekä sähköisen tietoliikenteen tehokasta hyödyntämistä hallinnossa. Tämän henkilöstövaikutuksia on vielä vaikea arvioida, mutta määrää tärkeämpää on kuitenkin palvelujen saatavuus ja laatu. Valtioneuvoston kanslia asetti 14.12.2000 koordinaatioryhmän valmistelemaan keskushallinnon alueellista uudelleen sijoittamista koskevia asioita.

Henkilöstön työkunto

Yhtenäisen henkilöstötilinpäätösmallin käyttöönottaneiden virastojen ilmoittamat tunnusluvut tarjoavat hyvän tietopohjan valtion henkilöstön työkunnon kehittymisen seurannalle. Muuta, koko valtionhallinnon tilanteesta kertovaa numeerista tietoa saadaan 4 vuoden välein toteutettavasta työvoimakustannusselvityksestä.

Henkilöstötilinpäätöksen tehneissä ja sairauspoissaolokohtaan vastanneissa virastoissa (78 kpl) sairauspoissaoloja oli kertomusvuonna keskimäärin 8 työpäivää henkilötyövuotta kohti. Merkillepantavaa on, etteivät sairauspoissaolot ole lisääntyneet 20 vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna. Terveysprosentin ilmoittaneissa organisaatioissa (54 kpl) oli ilman sairauspoissaoloja olleiden henkilöiden osuus henkilöstöstä 36 %. Lyhyitä, 1—3 päivän sairauspoissaoloja oli keskimäärin 66 % sairauspoissaoloista.

Henkilöstötilinpäätökset sisältävät myös tietoja mm. työtyytyväisyyden kehittymisestä ja työnantajan suorittamista liikunnan ja virkistystoiminnan ja työterveyshuollon kustannuksista. Työtyytyväisyystietoon vastanneissa organisaatioissa (33 kpl) työtyytyväisyysindeksi oli keskimäärin 3,2 eli ylitti kriittisenä rajana pidettävän indeksiarvon 3 (tyydyttävä). Työtyytyväisyyden pistearvot määräytyvät seuraavasti: 1 = huono, 2 = välttävä, 3 = tyydyttävä, 4 = hyvä ja 5 = erittäin hyvä. Työn sisältöön oltiin kaikkein tyytyväisimpiä (3,5) ja johtamiseen tyytymättömimpiä (3,0). Sekä työyhteisön toimivuutta että kehittymisen tukea kuvaavat indeksit saivat arvon 3,0.

Vuosityöajan jakaantuminen budjettitaloudessa ja teollisuudessa v. 2000 (osuus teoreettisesta säännöllisestä työajasta)

Työajan käyttö	Budjettitalouden henkilöstö	Teollisuustyöntekijät[1]	Toimihenkilöt
	%		
Tehty työaika	81,6	80,1	84,5
Koulutus	1,6	0,7	0,8
Vuosilomat ja muu ansaintaperusteinen vapaa	12,5	9,3	9,4
Sairaus- ja tapaturmapoissaolot	3,3	5,9	2,3
Muut poissaolot	1,0	4,0	3,0
Yhteensä	100,0	100,0	100,0
Vuosityöaika, tuntia	1 517	1 516	1 610

[1] Lähde: Teollisuus ja Työnantajat, Työaikakatsaus, toukokuu 2001.

Valtiokonttorin tekemällä Kaikki hyvin työssä? -kyselyllä selvitettiin työpaikoilla yksilöiden ja työyhteisöjen hyvinvointiin ja työoloihin liittyviä tekijöitä sekä erilaisia työkyvyn tukemistarpeita. Otoksen koko oli 1 881 henkilöä, joista 1 005 vastasi kyselyyn. Työkykyindeksissä hyvä tai erinomainen työkyky oli 80 %:lla vastanneista ja 20 %:n työkyky oli kohtalainen tai huono.

Tuki- ja liikuntaelinten jatkuvia oireita oli edellisen kuuden kuukauden aikana ollut 25 %:lla, tilapäisiä oireita 51 %:lla ja 24 % oli ollut täysin ilman oireita. Henkistä kuormittuneisuutta oli 19 %:lla. Vastanneista 66 % uskoi selviytyvänsä työkykyisenä eläkeikään asti, kun taas 9 % arvioi tuskin selviävänsä ja 25 % oli epävarmoja selviytymisensä suhteen.

Tiedusteltaessa eri tekijöiden haittaavuutta työssä saatiin vastaukseksi, että paljon haittaa työssä aiheutui työ- ja ihmissuhdeongelmista (13 %), motivaatio-ongelmista (12 %) ja henkisestä rasittuneisuudesta (10 %). Vastanneista 53 % mainitsi työpaikalla vallitsevan kiireen olevan hyvin tai melko haittaavaa. Tekemättömien töiden paine rasitti 47 %:a vastanneista. Tavoitteiden selkeys oli erittäin hyvä tai melko hyvä oman työn osalta 92 %:n mielestä ja työyksikön tavoitteiden osalta 83 %:n mielestä. Vastanneista 40 % piti henkilökohtaisia kehittymismahdollisuuksia erittäin hyvinä tai melko hyvinä.

Valtiovarainministeriössä kertomusvuoden syksyllä tehty henkilöstöpolitiikkabarometriin liittynyt kysely lähetettiin 138 organisaatiolle ja sen palautusprosentti oli lähes 70. Vastaajina olivat virastojen henkilöstöjohdosta vastuussa olevat henkilöt. Heistä 87 % katsoi, että henkilöstö oli motivoitunutta työhönsä ja sitoutunutta organisaation tavoitteisiin, mutta vain 64 %:n mielestä virasto oli kilpailukykyinen työnantajana.

Työkunnon kehittämistoimia

Valtion henkilöstön palvelussuhteen ehtojen tarkistamisesta 23.2.2000 tehdyssä virkaehtosopimuksessa todettiin, että työkykyä ylläpitävästä toiminnasta tehtyjen kysely- ja arviointitutkimusten mukaan työkyvyn ylläpitohankkeet ovat valtion työpaikoilla käynnistyneet hyvin ja valtionhallinnossa on suhteellisesti katsottuna järjestetty enemmän tyky-toimintaa kuin muilla sektoreilla. Toiminnan edelleen kehittämiseksi osapuolet sopivat laativansa yhteisessä työryhmässä toimintaohjelman. Kyseinen toimintaohjelma valmistui marraskuussa 2000. Se on luonteeltaan strateginen ja tarkoitettu toimimaan osapuolten ja Valtiokonttorin omien toimenpiteiden painotusten suuntaajana v. 2001—2003. Toimenpideohjelman ehdotukset kohdistuvat neljälle keskeiselle kehittämisalueelle, jotka ovat

— työn hallinnan kehittäminen
— johtamisen kehittäminen työkykyä tukevaksi
— johdon ja esimiesten velvollisuudet ja vastuut
— toimijaverkon vahvistaminen.

Työkyvyn ylläpitoa ja sen tuloksellisuutta seurataan henkilöstötilinpäätösten tunnusluvuilla, työkyvyttömyyseläketilastoilla ja Valtiokonttorin Kaikki hyvin työssä? -kyselyn tuloksilla.

Varhaiskuntoutus

Keväällä 1999 valmistui Valtiokonttorin lähes neljä vuotta kestänyt varhaiskuntoutuksen vaikuttavuutta koskenut tutkimus, joka sisälsi sekä useita tuhansia vastaajia käsittävän kyselyaineiston että yhteensä yli 20 000 kuntoutujaa koskeneen rekisteriaineiston. Tutkimus osoitti, että perusta työhyvinvoinnille muodostuu oikein mitoitetusta työstä, riittävistä vaikutusmahdollisuuksista ja yleensä henkilöstöä ja sen osaamista tukevista ja arvostavista toimintatavoista työpaikoilla. Kuntoutukseen osallistumisen yhteydessä yleensä sairauspäivärahapäivät joko vähenivät tai niiden lisääntyminen hidastui. Jos kuntoutujat joutuivat siirtymään työkyvyttömyyden perusteella eläkkeelle, heidän keskimääräiset eläkkeellesiirtymisikänsä olivat huomattavasti korkeammat kuin koko valtiosektorilla keskimäärin (yksilökuntoutujilla +4,9 vuotta ja ryhmäkuntoutujilla +2,7 vuotta).

Työkyvyttömyyseläkkeet

Seuraavassa on valtion eläkejärjestelmässä täysitehoisten työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus v. 1995—2000 (YVE, pysyvät työkyvyttömyyseläkkeet ja kuntoutustuet/määräaikaiset työkyvyttömyyseläkkeet):

1995	1996	1997	1998	1999	2000
2 690	1 807	1 536	1 490	1 471	1 339

Sairauslajeittain ja sukupuolen mukaan jaoteltuina alkaneet varsinaiset työkyvyttömyyseläkkeet v. 1992, 1995 ja 2000, % alkaneista eläkkeistä:

	Miehet			Naiset			Yhteensä		
	1992	1995	2000	1992	1995	2000	1992	1995	2000
Mielenterveyden häiriöt	26,1	33,7	40,0	36,2	43,3	48,0	30,7	38,3	44,3
Verenkiertoelinten häiriöt	21,7	15,6	13,3	11,6	5,3	4,8	17,1	10,7	8,8
Tuki- ja liikuntaelinten sairaudet	23,3	22,1	19,9	25,9	23,4	18,8	24,5	22,7	19,3
Muut sairaudet	28,0	28,7	26,7	36,3	28,0	28,4	27,7	28,3	27,6

Työkyvyttömyyttä aiheuttavista sairauksista ovat verenkiertoelinten sairaudet vähentyneet ja mielenterveyden häiriöt lisääntyneet molemmilla sukupuolilla. Tuki- ja liikuntaelinten sairauksien osuus on miehillä pysynyt tasaisena, mutta naisilla jonkin verran vähentynyt.

Valtion eläkelainsäädäntöä on 1990-luvulla kehitetty vastaavalla tavalla kuin muita työeläkejärjestelmiä koskevaa lainsäädäntöä. Vuosikymmenen alussa valtion eläkejärjestelmässä eläkeikä ja karttumasäädökset saatettiin samalle tasolle yksityisen sektorin kanssa.

Liikkuvuuden edistäminen

Henkilöstötilinpäätöksen tehneissä virastoissa oli kertomusvuonna lähtövaihtuvuus (toisen työnantajan palvelukseen siirtyneiden %-osuus) keskimäärin 4,9 ja sisäinen vaihtuvuus (oman organisaation sisällä tehtävää vaihtaneiden %-osuus) keskimäärin 2,7.

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto toteutti v. 1997—98 pilottina toimistohenkilöstön kiertohankkeen. Hankkeen tavoitteena oli lisätä henkilökierron käyttöä koulutuksen ohella henkilöstön kehittämismenetelmänä sekä edistää virastojen yhteistoimintaa suunnitelmallisen liikkuvuuden järjestämiseksi. Hankkeen tulokset olivat positiivisia, mutta jonkinlaisia tukijärjestelmiä ilmeisesti vielä tarvitaan. Valtiovarainministeriön tarkoituksena on kehittää verkkopalveluja, jotka edistäisivät henkilöstön rekrytointia ja liikkuvuutta.

Henkilöstön kehittäminen

Työvoimakustannusselvityksen mukaan koulutukseen käytetään valtionhallinnossa keskimäärin neljä työpäivää henkilötyövuotta kohti. Kertomusvuonna henkilöstökoulutukseen osallistui 72 % henkilöstöstä. Koulutuksen kesto oli keskimäärin 8 päivää koulutettua kohti. Koulutuksen kokonaiskustannukset olivat 440 Mmk eli 3 600 mk henkilötyövuotta kohti ja 5 000 mk koulutettua kohti.

Kertomusvuoden syksyllä tehdyn henkilöstöpolitiikkabarometriin liittyneen kyselyn perusteella virastojen henkilöstön kehittämispolitiikasta voidaan mainita seuraavaa:

— Viidennes virastoista oli laatinut henkilöstön kehittämis- tai osaamisstrategian.

— Valmisteilla tällainen strategia oli lähes joka kolmannella virastolla.

— Virastoista kaksi kolmannesta arvioi osaamistarpeet ja osaamisen vuosittain osana tulosjohtamista esim. tulos- ja kehityskeskustelujen yhteydessä. Viidennes virastoista on ennakoinut myös tulevaisuuden osaamistarpeita vertaamalla nykyisiä osaamisalueita ja niiden tasoa tulevien tehtävien vaatimuksiin. Joka kymmenes virasto on selvittänyt suunnitelmallisesti koko henkilöstönsä osaamisen.

— Koulutuksen ohella henkilöstön kehittämiskeinoina käytetään osallistumista työyhteisöjen ja toimintatapojen kehittämiseen (54 %), työnohjausta ja muuta tukihenkilötoimintaa (53 %), yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa suunniteltua ja toteutettua koulutusta (41 %) sekä henkilökiertoa ja tehtävien vaihto-ohjelmia (30 %). Myös kansainvälistä harjoittelijavaihtoa, akateemisten jatko-opintojen tukea sekä tieteellisiä jatkokoulutusohjelmia käytetään jossain määrin.

Valtiovarainministeriö asetti kertomusvuoden marraskuussa toimikunnan selvittämään valtion virastojen ja laitosten oppilaitosmuotoista ja muuta henkilöstökoulutusta sekä tekemään ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi ja yhteensovittamiseksi. Toimikunnan toimikausi päättyy 31.12.2001. Tavoitteena on valtion virastojen toimesta järjestettävän ammatillisen perus-, täydennys- ja lisäkoulutuksen tehostaminen, toiminnan aukkokohtien ja päällekkäisyyksien poistaminen, tilaaja-tuottajamallin ja muiden vaihtoehtoisten toimintajärjestelmien käyttöönoton lisääminen sekä koulutusjärjestelmässä tapahtuneiden muutosten ottaminen huomioon valtion virastojen järjestämässä koulutuksessa.

Palkkausjärjestelmien uudistaminen

Taustana sille, että valtion palkkausjärjestelmien uudistamisen tarve tuli konkreettisesti esille, olivat 1980-luvun valtion palkkojen jälkeenjääneisyyskeskustelut sekä valtion toiminnan ja ohjauksen peruslähtökohtien uudistukset. Uudessa ohjauskulttuurissa korostuivat tuottavan, taloudellisen ja tuloksellisen toiminnan vaateet sekä niukkojen resurssien oikea kohdentaminen. Samalla julkiseen sektoriin kohdistui voimakkaita joustavuus- ja tehokkuusvaatimuksia. Tilanteessa, jossa toiminta, toimintaedellytykset ja toimintaympäristö ovat jatkuvassa muutoksessa, tarvittiin palkanmuodostuksen painopisteen siirtämistä toiminnan yhteyteen sekä muutoksiin reagoivaa joustavaa palkkausjärjestelmää. Palkkausjärjestelmien uudistaminen oli ajankohtainen asia myös muilla sektoreilla.

Uusille palkkausjärjestelmille asetetut tavoitteet

Palkkausjärjestelmän uudistamisella tavoitellaan palkkausjärjestelmää, joka tukee organisaatioiden tuloksellista toimintaa ja johtamista, rakentuu organisaatioiden omille arvoille ja lähtökohdille, on oikeudenmukainen, kannustava ja joustava, huomioi työn vaativuuden sekä henkilökohtaisen työ-

suorituksen ja pätevyyden, mahdollistaa myös toimintayksikölle asetetun tulostavoitteen ylittämisen palkitsemisen ja on oikeassa suhteessa valtiosektorin ja muiden työmarkkinasektoreiden palkkauksiin.

Palkkausjärjestelmien kehittämisen tilanne valtiolla

Palkkausjärjestelmien uudistaminen käynnistyi 1990-luvun alkuvuosina. Valtiotyönantaja julkaisi v. 1992 palkkapoliittisen ohjelman, ja valtiotyönantajan ja keskusjärjestöjen palkkausjärjestelmien kehittämistä koskevat yhteiset periaatteet kirjattiin vuoden 1993 sopimuksiin. Vuonna 2001 uusia palkkausjärjestelmiä on valtiolla käytössä 19 organisaatiossa ja niiden piirissä 10 000 henkilöä eli 8 % valtion budjettitalouden henkilöstöstä. Kehittämistyötä tehdään lähes kaikissa valtion organisaatioissa ja tekninen valmius uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotolle on jo pitkällä. Järjestelmän käyttöönotto edellyttää, että siitä sovitaan hallinnonalatai virastokohtaisin virka- ja työehtosopimuksin.

Tulospalkkausta, joka käynnistyi valtiolla 1980-luvun lopulla kokeilujen kautta, käytetään tällä hetkellä 20 organisaatiossa. Kertomusvuonna tulospalkkioita sai 13 800 henkilöä eli 11,1 % valtion henkilöstöstä. Tulospalkkioiden osuus valtion palkkasummasta oli 0,2 %.

Palkkausjärjestelmien uudistamisen lähtökohtana on alusta alkaen ollut, että kukin organisaatio rakentaa omille arvoilleen perustuvan, organisaation tavoitteita ja toimintaa tukevan palkkausjärjestelmän. Valtion työmarkkinalaitoksen toimenpiteet kohdistuvat järjestelmän rakentamiseen, palkkauksellista asemaa koskevan tiedon tuottamiseen, sopimusstrategisen tuen antamiseen ja rahoituksen turvaamiseen, samalla varmistaen valtiontyönantajan sopimuspoliittisten linjausten toteuttamisen.

Valtion työmarkkinalaitos on pyrkinyt systemaattisesti lisäämään virastojen ja laitosten palkkausjärjestelmien kehittämisen yhteydessä tarvittavaa tietoa järjestämällä asiaa koskevaa koulutusta sekä informaatio- ja keskustelutilaisuuksia. Myös virastokohtaisesti on annettu tarvittavaa tukea ja ohjausta. Palkkausjärjestelmän rakentamisen oppaaksi on työmarkkinalaitos laatinut opaskirjan, tehnyt omaa tutkimusta, osallistunut valtakunnallisiin tutkimuksiin, työryhmien työhön ja opaskirjojen laadintaan sekä tukenut palkkausjärjestelmän eri alueilta laadittujen pro gradu -tutkielmien laadintaa.

Valtioyhtymän johdonmukaista palkkarakennetta ja -koordinaatiota on Valtion työmarkkinalaitos tukenut myös yhtymän yhteisellä ylimmän johdon palkkaus- ja informaatiojärjestelmällä. Tämän lisäksi se on kehittänyt palkkatilastointia, jotta virastoilla on käsitys omasta palkkauksellisesta asemastaan yleisiin työmarkkinoihin, valtioon ja samantyyppisiin valtion organisaatioihin nähden.

Vertailua muiden sektoreiden palkintajärjestelmien kehittämiseen

Yksityisellä sektorilla palkkausjärjestelmien kehittäminen on yhtä ajankohtainen asia kuin valtiolla. Teollisuuden piirissä kehittämisessä ollaan pitemmällä kuin palvelualoilla. Kollektiivisopimusten piirissä olevat teollisuuden toimihenkilöt ovat melkein kaikki (100 000 henkeä) uudenlaisten palkkausjärjestelmien piirissä. Ylemmille toimihenkilöille, jotka eivät ole kollektiivisopimusten piirissä ja joita on 90 000, on kehitetty yrityskohtaisesti omia vastaavantyyppisiä palkkausjärjestelmiä. Niiden määrästä ei ole tarkkaa tietoa. Teollisuuden työntekijöistä uudenlaisten palkkausjärjestelmien piirissä on 165 000 eli 55 % työntekijöistä. Suurimpia ryhmiä ovat metalli- ja kemianteollisuus sekä graafinen ala. Metalliteollisuus on valtakunnallisesti ajatellen kulkenut kehittämistyön kärjessä, ja sen 1980-luvulla kehitettyä palkkausjärjestelmää on ehditty uudistaa jo moneen otteeseen. Monilla teollisuuden aloilla on lisäksi palkkausjärjestelmien kehittämishankkeita meneillään.

Palvelualoista vakuutusalalla on uudenlainen palkkausjärjestelmä ollut käytössä kolmisen vuotta. Muilla palvelualoilla on laajamittainen kehittämistyö meneillään.

Kuntasektorilla uudentyyppinen palkkausjärjestelmä on otettu tähän mennessä käyttöön teknisen henkilökunnan kohdalla. Uuden järjestelmän piirissä on 27 000 teknisen alan työntekijää eli 7 % kunnallisesta henkilöstöstä. Muun henkilöstön osalta kuntasektorilla on olemassa yhteisymmärrys palkkausjärjestelmän uudistamisen tavoitteista ja yleisistä vaativuustekijöistä, ja myös yksittäisiä kuntakohtaisia kehittämishankkeita on meneillään. Uuden sopimuskauden aikana palkkausjärjestelmien kehittämistyötä on tarkoitus vauhdittaa myös kuntasektorilla. Sektorilla on mahdollisuus sopia paikallisesti uusista järjestelmistä.

Tulospalkkioita käytetään teollisuudessa enemmän kuin valtiolla, ja niiden käyttö on lisääntynyt voimakkaasti. Vuonna 1998 tulospalkkioita sai 34 % henkilöstöstä. Palkkioiden osuus palkkasummasta oli 1,9 %. Kuntasektorilla tulospalkkaus on valtiotakin vähäisempää. Vuonna 1998 palkkioita sai 2 % henkilöstöstä. Palkkioiden osuus palkkasummasta oli 0,1 %.

Valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen yhteenvetona palkkausjärjestelmien kehittämistyöstä

ja sen suuntauksista voidaan todeta, että kehittäminen on ajankohtaista kaikilla sektoreilla. Sopimusalakohtaisesta kehittämistyöstä on siirrytty yrityskohtaiseen kehittämistyöhön ja pyrkimyksenä on saada organisaatioihin yksi yhteinen oikeudenmukainen, kannustava ja joustava palkkausjärjestelmä, jossa huomioidaan tehtävien vaativuus, henkilökohtainen työsuoritus ja organisaatioiden tuloksellinen toiminta. Kehityssuuntana on nähtävissä siirtyminen laajoihin palkkaluokkiin, kannustavien palkkauselementtien lisääntyminen, palkan sitominen aiempaa enemmän tulokseen, henkilökohtaisen osuuden merkityksen kasvu, tulospalkkioiden käytön lisääntyminen sekä ryhmäkannusteiden ja voitonjakojärjestelmien leviäminen varsinkin yksityisellä sektorilla. Räätälöityjen etujen käyttö on lisääntynyt, ja erilaisten etuuksien valintamahdollisuuksia tullaan kehittämään.

Valtiotyönantajan kilpailukyky

Valtiotyönantajan palvelussuhteen ehtojen tasoa ja vertailua yleisten työmarkkinoiden tasoon selvitettiin kahden vuoden ajan Valtion työmarkkinalaitoksen ja pääsopijajärjestöjen yhteisessä palkkaseurantaryhmässä (ns. Valpas-työryhmä). Työryhmä sai työnsä päätökseen vuoden 1999 lopussa. Työryhmän ansiotasovertailujen mukaan valtion palkkakilpailukykyä voitiin keskimäärin tarkasteltuna pitää avustavissa ja suoritustason tehtävissä parempana tai vähintään yhtä hyvänä kuin yleisillä työmarkkinoilla. Valtion palkkataso oli näissä tehtävissä 5 % korkeampi kuin yleisillä työmarkkinoilla. Asiantuntijoiden ja johtajien kohdalla tilanne oli päinvastainen. Näissä ryhmissä valtion palkkataso oli 10—30 % alempi kuin yleisillä työmarkkinoilla ja aivan ylimmissä johtotehtävissä tätäkin alempi yleisiin työmarkkinoihin verrattuna. Valtion palkkakilpailukyky oli siten ongelmallinen erityisesti näiden ryhmien kohdalla. Tämä näkyi mm. eräiden ryhmien vaihtuvuus- ja rekrytointiongelmina.

Palvelussuhteen ehtojen kokonaisuuteen ja samalla myös kilpailukykyyn kuuluu myös muita tekijöitä kuin palkka. Tällaisia ovat mm. eläkkeet, vuosityöaika, lomat ja työaikakorvaukset. Kokonaisuutena muut palvelussuhteen ehdot palkkaa lukuun ottamatta merkitsevät valtiolla n. 5 %:n palkkaan suhteutettua etua yleisiin työmarkkinoihin nähden. Näissä eduissa oli suuria eroja henkilöstöryhmittäin ja erityisesti ikäryhmittäin. Lisäksi työryhmä totesi, että käytännössä valtion palvelussuhdeturva oli parempi kuin yleisillä työmarkkinoilla.

Muissa palvelussuhteen ehdoissa valtiolla oli etu yleisiin työmarkkinoihin mm. työaikakorvauksissa, välillisissä palkoissa (esim. vuosiloma-ajan palkat ja korvaukset, sairausajan palkat ml. tapaturmat, raskaus- ja synnytysajan palkat, arkipyhät ja muut palkalliset virkavapaudet), keskimääräisissä eläkkeissä, vuosityöajassa ja loma- ja lomaltapaluurahassa. Sen sijaan yleisillä työmarkkinoilla oli etu valtioon nähden auto-, ateria- ja luontoiseduissa. Muista palvelussuhteen ehdoista työryhmä totesi, että 1990-luvulla valtion eläkejärjestelmää muutettiin vastaamaan yleistä lakiin perustuvaa eläketurvaa. Valtion lakimääräisen eläketurvan paremmuus koskee kuitenkin edelleen suurta osaa valtion palveluksessa olevia ja on keskimäärin n. 4 %. Eläkeharmonisoinnin seurauksena valtion keskimääräinen suhteellinen eläke-etuus on laskenut 1990-luvulla ja laskee edelleen ja poistuu muutamia poikkeuksellisia ryhmiä (mm. puolustusvoimissa, rajavartiolaitoksessa ja poliisissa) lukuun ottamatta jatkossa kokonaan.

Selvityksen pohjalta tehdyt valtiotyönantajan linjaukset

A. Kilpailukyky työmarkkinoilla varmistettava kaikissa tehtävissä

Viimeaikaiset kansainväliset vertailut antavat Suomen kilpailukyvylle sekä inhimillisen kehityksen tasolle erittäin hyvän sijoituksen. Useat Suomen kilpailukyvyn kannalta olennaiset tekijät, kuten hyvin koulutettu työvoima sekä toimiva infrastruktuuri, ovat julkisen sektorin ja valtiosektorin sekä yleensä yhteiskunnallisen päätöksenteon toimesta aikaansaatua. Integraatio on edelleen lisännyt valtion merkitystä strategisena kilpailukykytekijänä. Näistä syistä valtion palkkojen ja muiden työhön vaikuttavien tekijöiden on oltava kilpailukykyisiä ja kustannustehokkaita.

Valtiotyönantajan käsityksen mukaan tulopoliittisissa keskusteluissa on selkeästi tiedostettava valtiosektorin palkanmuodostuksen ja toisaalta valtion työllisyyden ja siten valtion palvelutason välinen yhteys. Nähtävissä on, että osaavan ja motivoituneen työvoiman merkitys kasvaa ja että kilpailu tällaisesta henkilöstöstä kiristyy entisestään. Valtion on menestyttävä tässä kilpailussa.

B. Palkkausjärjestelmien kehittämistä jatkettava

Vaikka selvityksen tulokset osoittavat, että valtion asema työmarkkinoilla on useissa tehtävissä hyvä, valtiotyönantajalla on myös syytä huoleen. Valtion kilpailukyky korkeaa osaamista ja johtamista vaativissa tehtävissä on heikentynyt. Tämä vaikuttaa kyvykkäiden henkilöiden palkkaamiseen ja pysymiseen valtiolla. Tulevaisuudessa palvelussuhteen ehtojen kilpailukykyisyys korostuu entisestään,

kun kilpailu työvoimasta kiristyy. Monissa ammattitehtävissä palkkauksen perusteet eivät vielä ole kunnossa. Tehtävien vaativuuden huomioon ottavien ja hyvistä työsuorituksista palkitsevien palkkausjärjestelmien rakentaminen on vielä kesken. Siten valtiotyönantajan kilpailukyvyn ja kustannustehokkuuden turvaamiseksi on nopeutettava uusien palkkausjärjestelmien rakentamista ja käyttöönottoa valtiotyönantajan ja pääsopijajärjestöjen yhteisesti sovittujen periaatteiden mukaisesti. Ainoastaan uusilla palkkauksen perusteilla on mahdollista palkita hyvät suorittajat ja ottaa huomioon palkkauksen kilpailukyky alati muuttuvilla työmarkkinoilla. Vähintään yhtä tärkeänä tavoitteena on edelleen kehittää valtion töiden sisältöä ja niiden sisäistä palkitsevuutta.

C. Toimenpiteitä kilpailukyvyn parantamiseksi
Palkkaseurantaselvityksen tulosten perusteella on ryhdytty jo toimenpiteisiin esiin tulleiden epäkohtien korjaamiseksi. Vuoden 2001 alussa toteutettiin työnantajapäätöksillä erityistarkistuksia, joilla on pyritty parantamaan erityisesti nuorten ja vaativien johto- ja asiantuntijatehtävien asemaa sekä korjaamaan palkkauksen ja tehtävien vaativuuden välisiä palkkausongelmia ja palkitsemaan hyviä työsuorituksia. Vastaavatyyppisiä toimenpiteitä jatketaan myös vuoden 2002 alussa. Lisäksi valtion vuosille 2001—2003 tehdyn keskustason virka- ja työehtosopimuksen mukaan osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että valtion palkkakilpailukykyä on jatkuvasti seurattava ja turvattava, ottaen huomioon palkkaseurantaselvityksen linjaukset. Osapuolet pyrkivät yhdessä toteuttamaan tätä. Valtion työmarkkinalaitos huolehtii siitä, että myös tarpeen vaatimiin korjaaviin työnantajatoimenpiteisiin ryhdytään.

Työmarkkinoiden toimivuus tulee olemaan tärkeää. Ammattitaitovajeen ratkaiseminen, joustava työn organisointi, kannustava palkanmuodostus, työvoiman riittävä liikkuvuus, toiminnan sopeutuminen inhimillisiin kykyihin sekä työmarkkinoiden dynamiikka ovat työmarkkinoiden toimivuuden keskeisiä elementtejä.

Saadut lausunnot

Valtioneuvoston kanslia

Kanslia kysyy lausunnossaan, miksi esim. tietotekniikkaa ja sen mahdollistamaa etätyöskentelyä ei ole hyödynnetty tehtäviä ja toimintoja uudelleen järjestettäessä. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että osa-aikaeläkkeelle siirtymiselle ei ole todellista vaihtoehtoa, kun yksityinen henkilö asettaa elämänsä ja työpaikkansa arvoina vastakkain. Kanslia pitää kannatettavana palkkausjärjestelmän kehittämistä kannustavaksi ja joustavaksi järjestelmäksi, joka ottaa huomioon organisaation tuloksellisen toiminnan ja henkilökohtaisen työsuorituksen.

Ulkoasiainministeriö

Ulkoasiainhallinnon yleisura eroaa muusta valtionhallinnosta siinä, että se siirtymisvelvollisuuksineen on kokonaisvaltainen — virka ja yksityisyys ovat hyvin lähellä toisiaan. Ura on ammatillisesti vaativa, se edellyttää hyvää kielitaitoa, muuttovalmiutta, valmiutta uuden oppimiseen sekä joustavuutta ja sopeutuvuutta erilaisissa kulttuureissa ja olosuhteiltaan hankalissa asemapaikoissa myös työntekijän perheeltä. Pitkäaikaista sitoutumista edellyttävä toimintamalli — elämänikäinen ura siirtoineen — näyttää nykyisin olevan ristiriidassa yksilöiden arvostusten ja työelämän arvostusten kanssa. Tämä on vahva haaste ulkoasiainministeriön ja tätä kautta valtionhallinnon kilpailukyvylle, vaikka ulkoasiainhallinto on toistaiseksi säilyttänyt asemansa kiinnostavana työnantajana hakijamäärillä mitattuna. Eroaminen ensimmäisen 3—6 vuotta kestävän ulkomaankierroksen jälkeen on valitettavasti lisääntymässä. Ulkoasiainhallinnossa näin hankittua työkokemusta hyödynnetään muualla työmarkkinoilla ja ulkoasiainministeriön rooli jää valmentavaksi organisaatioksi, mikä ei ole valtionhallinnon edun mukaista.

Sodanjälkeisen sukupolven poistuminen aktiivisesta työelämästä asettaa valtionhallinnon lähivuosina suurten kysymysten eteen. Kymmenvuotiskautena 2006—2015 yleisuran diplomaatti-, kehitysyhteistyö- ja lehdistövirkamiehistä puolet saavuttaa eläkeiän ja hieman myöhemmin poistuma kiihtyy muissakin virkamiesryhmissä. Valtionhallinnon on löydettävä nopeasti ratkaisuja näihin ongelmiin, koska kansainvälisistä tehtävistä kiinnostuneiden nuorten henkilöiden kysyntä muualla varmasti kasvaa. Yritykset varustautuvat kilpailutilanteeseen räätälöimällä ratkaisuja ulkomaantoimintojen henkilöstön valintaan ja työehtoihin. Ilman pitkäjänteistä, riittävän palkitsevaa ja muusta valtionhallinnosta poikkeavat erityispiirteet huomioonottavaa työnantajapolitiikkaa ulkoasiainministeriön kilpailukyky heikkenee entisestään.

Oikeusministeriö

Valtion palkkausjärjestelmien uudistaminen ei ole pelkästään tekninen muutos, vaan ennen kaikkea uudistus, joka edellyttää toteutuakseen asennemuutoksia sekä työntekijöiltä että esimiehiltä. Nykyisin palkka määräytyy hallinnollisella päätöksellä, ja sen tekee usein joku muu kuin lähin esimies. Uudessa järjestelmässä taas lähin esimies on ensi

sijassa vastuussa mm. työsuorituksen arvioinnista, jolla on myös vaikutusta palkkaan. Tämän toteutuminen voi olla hidasta, kun nykyisin ei ole itsestään selvää edes esimies/alaiskeskustelujen käyminen.

Sisäasiainministeriö

Vuonna 2001 on eläkkeelle siirtyvien määrä ensimmäistä kertaa suurempi kuin työmarkkinoille tulevien, mikä myös kiristää valtionhallinnon kilpailua työvoimasta. Valtion henkilöstö on keskittymässä Helsinkiin vastoin aiemmin esitettyjä tavoitteita. Pääkaupunkiseudun suurimpien kuntien osuus valtion koko henkilöstöstä on jo 34,6 %. Hallinnon rakenteiden uudistuksen yhteydessä taas muualla maassa olevan valtion henkilöstön osuus on selvästi vähentynyt. Tämä on kiihdyttänyt alueellisten erojen kasvua. Jatkuessaan tämä suuntaus kiristää pääkaupunkiseudulla kilpailua työvoimasta, toimitiloista ja muista voimavaroista. Se johtaa palkka- ja hintakustannuspaineisiin ja rasittaa kokonaisuutena maamme kilpailukykyä. Paineita voitaisiin lieventää valtion keskushallinnon toimintojen ja yksikköjen sijoittamisella muualle maahan. Poliittisella tasolla on v. 2001 tehty ensimmäiset konkreettiset päätökset keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamiseksi pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Valtion työvoiman suuri vaihtuvuus antaa hyvät mahdollisuudet löytää korvaavaa työtä pääkaupunkiseudulta myös sille osalle henkilöstöä, joka ei eri syistä halua siirtyä muualle.

Ministeriö korostaa henkilöstön kansainvälisen osaamisen ja kielitaidon parantamista sekä kysyy, mikä on valtiotyönantajan politiikka virkamiesten määräaikaiseen osallistumiseen kansainvälisiin projekteihin ja muihin tehtäviin. Onko se torjuva vai tukeva? Politiikan muokkaaminen voisi olla eduksi valtion kilpailukyvylle työvoimasta.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Valtionhallinnossa on tapahtunut mittava rakennemuutos 1980-luvulta alkaen. Toimintojen liikelaitostaminen, yhtiöittäminen ja jossain määrin ulkoistaminen sekä tietoyhteiskuntakehitys ovat olleet merkittäviä muutostekijöitä. Ne ovat myös aiheuttaneet voimakkaita sopeuttamistarpeita, joissa hyvän henkilöstöpolitiikan toteuttamiseen on vakavasti jouduttu paneutumaan. Valtion henkilöstön rakenteellinen muutostekijä on ollut myös epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen, kuten osa-aikatyö, etätyö ja työajan joustot.

Koska kilpailu työvoimasta on jo nyt tiukkaa, uusia kannusteita ja kilpailukeinoja on valtiolle kehitettävä. Urasuunnittelu, työaikajoustot, uudet tavat tehdä työtä sekä valistunut ja haasteita antava esimiestyö ovat eräitä sellaisia. Ylipäätään kehittynyttä, korkeatasoista henkilöstöstrategiaa ylläpitävä työnantaja menestyy kilpailussa osaavasta työvoimasta. Viraston tuloksellisuuden ja toiminnan laadun arviointiin sekä jatkuvaan parantamiseen on lisäksi paneuduttava systemaattisin arviointi- ja mittausmenetelmin. Uusien kannustavien palkkausjärjestelmien aikaansaamista on yhtenä kilpailutekijänä vauhditettava. Uusiin järjestelmiin liittyvä seuranta-, kehittämis- ja kustannusriski on havaittava ja hallittava. Johtaja- ja esimieshenkilöstöön ja -valintoihin tulisi merkittävänä rakennetekijänä panostaa. Ikärakenteen vaikutuksiin tulee varautua sekä ajoissa tapahtuvan osaamisen siirron että johtamis- ja avainasiantuntijapotentiaalin kasvattamisen kautta. Valtion kilpailukykyä työnantajana sekä työyhteisön tilaa on edelleen ilmapiirimittauksin ja henkilöstötilinpäätöksin tarkasti seurattava ja tulokset on julkaistava vuosikertomuksissa.

Työministeriö

Valtion henkilöstöpolitiikassa keskeistä tulee olla pätevän henkilöstön saannin ja osaamisen jatkuvuuden turvaaminen. Tämän tulee entistä voimakkaammin näkyä ikääntyvän henkilöstön työkunnon säilyttämiseen liittyvissä toimenpiteissä ja niissä tekijöissä, joilla turvataan ja parannetaan valtiotyönantajan kilpailukykyä pätevän henkilöstön rekrytoinneissa. Valtiotyönantajan kilpailukyky on ennen muuta sidoksissa palvelussuhteen ehtoihin. Palvelussuhteen turvallisuus ja jatkuvuus on ollut valtionhallinnossa hyvä ja näin tulee olla jatkossakin. Sen sijaan palvelussuhteen ehdot erityisesti asiantuntijaviroissa eivät ole riittävällä tasolla. Kyse on ennen muuta palkkauksesta. Palkkausjärjestelmien uudistaminen on tärkeä keino kilpailukyvyn parantamisessa. Eri hallinnonalat eivät kuitenkaan ole pystyneet aikaansaamaan käyttöönoton edellyttämiä tarkentavia virkaehtosopimuksia. Ilmeistä on, että uusien palkkausjärjestelmien aikaansaaminen edellyttää aiempaa voimakkaampaa panostusta uusien palkkausjärjestelmien osoittamien perusteettomien palkkapoikkeamien oikaisuun. Työministeriö katsoo lausunnossaan, että mikäli valtiotyönantaja ei joidenkin osa-alueiden osalta jopa radikaalisti arvioi uudelleen palvelussuhdepolitiikkaansa, se ei tule riittävällä tavalla menestymään kilpailussa pätevästä ja osaavasta työvoimasta.

Valtiokonttori

Kiire työpaikoilla on lisääntynyt. Ajoittainen kiire, joka johtaa työtehtävien valmistumiseen, ei kuormita samalla tavoin kuin tilanne, jossa kertyy tekemättömiä töitä. Kiire ja riittämättömyyden tunne

liittyvät kuitenkin oleellisesti työnhallinnan tunteeseen.

Kertomusvuonna siirryttiin valtion eläkejärjestelmässä eläkkeelle keskimäärin 58 vuoden 4 kuukauden iässä. Vuodesta 1996 eläkkeellejäämisikä on noussut kokonaista 9 kuukautta, ja vanhuuseläkeikään asti työssä jaksaneiden osuus kaikista eläkkeelle siirtyneistä on kasvanut. Vuonna 1996 eläkkeelle siirtyi vanhuuseläkeiässä 49 % ja kertomusvuonna jo 59 % valtion henkilöstöstä. Samaan aikaan työkyvyttömyyseläkkeiden määrä on alentunut. Verenkiertoelinten sairauksien väheneminen on jatkunut jo parin vuosikymmenen ajan, ja tilastoluvut heijastavat työntekijöiden yleisen terveydentilan jatkuvaa kohentumista. Sitä todistaa myös kansalaisten elinajanodotteen tasainen kohoaminen. 1990-luvulla mielenterveysongelmat ovat nousseet ylivoimaisesti yleisimmäksi työkyvyttömyyttä selittäväksi tekijäksi. Psyykkisten sairauksien tarkempi analyysi osoittaa, että varsinaiset sairaudet eivät ole lisääntyneet. Valtion henkilöstön eläkeperusteina todetut mielenterveyden ongelmat eivät edusta lääketieteellistä asiantuntemusta vaativia toimia, vaan ovat seurausta psyykkisistä ja sosiaalisista ja organisatorisista tekijöistä työelämässä. Yleisen huonovointisuuden lisääntyminen työyhteisössä vaatii työn, työyhteisön ja työympäristön kehittämistä.

Valtiontilintarkastajat toteavat, että valtion budjettitalouden henkilöstökehitykselle oli tarkastelujaksolla tunnusomaista, että keskushallintoyksiköiden tehtävien lisääntymisen ja niiltä kasvukeskuksissa vaadittavien palvelujen kysynnän kasvun johdosta keskushallinnon osuus valtionhallinnon henkilöstöstä on kasvanut sekä väliportaan ja paikallishallinnon osuus vähentynyt. Keskushallinnon osuus on siten voimistumassa vastoin aiemmin esitettyjä tavoitteita. Valtion henkilöstö on edelleen voimakkaasti keskittynyt pääkaupunkiseudun suuriin kuntiin, joiden valtiolla työskentelevien palkasaajien osuus valtion koko henkilöstöstä on lähes 35 %. Hallinnon rakenteiden uudistuksen yhteydessä taas muualla maassa olevan valtion henkilöstön osuus on selvästi vähentynyt, mikä on kiihdyttänyt alueellisten erojen kasvua. Jatkuessaan tämä suuntaus on omiaan kiristämään pääkaupunkiseudulla kilpailua työvoimasta, toimitiloista ja muista voimavaroista. Keskittymiskehitys johtaa myös palkka- ja hintakustannusten kohoamiseen sekä rasittaa kokonaisuudessaan maamme kilpailukykyä. Valtiontilintarkastajien mielestä näin syntyneitä paineita voidaan osaltaan lieventää valtion keskushallinnon toimintojen ja yksikköjen sijoittamisella muualle maahan.

Seuraavien viidentoista vuoden kuluttua on valtiolla nykyisestä henkilöstöstä jäljellä vain runsas kolmannes, kun otetaan huomioon työpaikan vaihtaminen ja eläkkeelle siirtymiset. Tulevaisuudessa työmarkkinoilla kysyntä kohdistuu etenkin korkeakoulututkinnon suorittaneisiin. Koska korkeakoulututkinnon omaavia henkilöitä poistuu määrällisesti paljon ja suhteellisesti mm. keskiasteen tutkinnon suorittaneita enemmän, vastaavan henkilöstöryhmän palkkaamiseen tulee valtiolla valtiontilintarkastajien mielestä varautua ajoissa.

Valtion henkilöstön työkyvyttömyyttä aiheuttavista sairauksista ovat verenkiertoelinten sairaudet vähentyneet selvästi 1990-luvulla samalla, kun mielenterveyden häiriöt ovat voimakkaasti lisääntyneet. Kertomusvuonna työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä lähes puolella keskeinen eläkeperuste oli mielenterveyden häiriö. Näiden häiriöiden ja huonovointisuuden lisääntyminen työyhteisössä vaatii työn, työyhteisön ja työympäristön kehittämistä. On tärkeää, että valtion henkilöstön työssäjaksamista vaarantaviin tekijöihin pyritään järjestelmällisesti ja ajoissa puuttumaan tarkoituksenmukaisin toimin.

Valtiontilintarkastajat edellyttävät, että valtiotyönantajan kilpailukyky turvataan myös tulevaisuudessa. Tavoite korostuu valtion henkilöstön eläkkeelle siirtymisen voimistumisen myötä ja toisaalta sen vuoksi, että tarvittavan uuden henkilöstön tulee olla entistäkin paremmin koulutettua. Valtion tulee olla myös palkanmaksajana arvostetussa asemassa muihin työnantajiin nähden. Valtiolla asiantuntijoiden ja johtajien palkkataso on saatujen selvitysten mukaan alempi kuin yleisillä työmarkkinoilla. Avustavissa ja suoritustason tehtävissä valtion palkkataso on sen sijaan korkeampi kuin muualla. Palvelussuhteen ehtojen kokonaisuuteen ja samalla myös kilpailukykyyn kuuluu palkan ohella myös muita tekijöitä, kuten lyhyempi vuosityöaika, pidemmät lomat, paremmat työaikakorvaukset ja korkeampi eläkepalkka. Valtiolla nämä muut palvelussuhteen edut ovat jonkin verran parempia yleisiin työmarkkinoihin nähden. Myös valtion palvelussuhdeturva on parempi.

Ilmeistä myös on, että tietotekniikkaa ja sen mahdollistamaa etätyöskentelyä ei ole riittävästi hyödynnetty tehtäviä ja toimintoja uudelleen järjestettäessä. Valtiontilintarkastajien mielestä palkkausjärjestelmän uudistaminen on joka tapauksessa keskeinen kehittämiskohde. Uudistustyötä tulee jatkaa tavoitteena sellainen kannustava ja joustava palkkausjärjestelmä, joka ottaa huomioon työnantajaorganisaation tulokselliseen toiminnan ja palkansaajan henkilökohtaisen työsuorituksen.

Valtiontilintarkastajat pitävät erittäin myönteisenä, että valtioneuvosto on 30.8.2001 tehnyt periaatepäätöksen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Linjauksessa keskeistä on valtion kilpailukyvyn turvaaminen työnantajana. Linjauksessa korostetaan kaikkia niitä vahvuuksia, joilla valtio pystyy kilpailemaan työvoimasta muiden työnantajien kanssa. Valtion vahvuuksina todetaan mm. työn mielekäs sisältö ja näköalapaikan tarjoaminen suomalaiseen yhteiskuntaan. Myös mahdollisuudet kansainvälisiin tehtäviin sekä hyvät kouluttautumismahdollisuudet ovat vahvoja kilpailutekijöitä. Valtionhallinnon esimiehiltä odotetaan aiempaa enemmän työyhteisöjen rakentavan ilmapiirin aikaansaamista, henkilöstön kannustamista sekä luottamukseen perustuvaa vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Valtiontilintarkastajat korostavat lopuksi, että valtioneuvoston periaatepäätöksen toteutuminen perustuu täysin siihen, että valtionhallinnon virastot ja laitokset vastaavat sen käytännön toteuttamisesta omalla henkilöstöpolitiikallaan.

Valtionyhtiöiden omistajaohjauksen vaihtoehdoista

Valtionyhtiöiden ohjausmalli on pääosin peräisin 1980-luvulta. Valtioneuvosto vahvisti 13.10.1983 tekemällään päätöksellä valtionyhtiöiden toimintaperiaatteet. Vuosikymmenen vaihteen nopeiden muutosten seurauksena päätös vanheni nopeasti, ja se uudistettiin v. 1994.

Eduskunnan ja valtioneuvoston välistä valtionyhtiöihin liittyvää toimivaltaa sääntelee v. 1991 annettu laki (740/1991) valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä. Siinä on säädetty osakeyhtiölakiin puuttumatta valtion osakeomistukseen liittyvien oikeuksien käytöstä ja omistusosuuksien hallinnoinnista yleisemminkin.

Valtion yhtiöomistuksen ja omistajapolitiikan kannalta tapahtui 1990-luvun aikana osin huomattaviakin muutoksia, jotka näkyvät erityisesti maamme teollisuuden rakenteiden uudistumisessa, yhtiöiden kansainvälisten toimintojen laajentumisena sekä rahoitus- ja pääomamarkkinoiden uudistumisen tarjoamien uusien vaihtoehtojen käytössä. Osa muutoksista perustuu uudistettuun lainsäädäntöön ja osa puhtaasti markkinatalouden edellyttämiin kilpailutekijöihin. Myös Euroopan unionin jäsenyys on tuonut merkittäviä sopeutumistarpeita erityisesti kansainvälisesti toimiville yrityksille. Toimintaympäristön muutoksista on seurannut tarve uudistaa valtion omistajapolitiikkaa koskevat tavoitteet ja periaatteet.

Valtion omistajaohjauksen kannalta merkittävää on myös se, että yhä suuremmassa määrin omistus koostuu pörssinoteeratuista osakkeista. Pörssissä noteerataan nykyisin useiden valtionyhtiöiden osakkeita, minkä lisäksi valtiolla on erinäisiä huomattavia vähemmistöosuuksia pörssiyhtiöissä. Pörssiyhtiöiden osakeosuuksien hallinnointi edellyttää erityisen huomion kiinnittämistä arvopaperilainsäädäntöön ja sitä täydentävään normistoon. Myös Rahoitustarkastuksen ohjeistuksella on tältä osin lisääntyvää merkitystä omistajaohjauksen toteuttamisessa.

Valtiovarainministeriö asetti 8.10.1996 osana valtioyhteisön hallintopolitiikka -hanketta omistajaohjaustyöryhmän, jonka lähtökohtana oli valtioneuvoston 23.6.1994 tekemä valtionyhtiöiden toimintaa koskeva em. periaatepäätös sekä valtionyhtiöitä, valtion liikelaitoksia ja valtion talousarvioiden ulkopuolisia rahastoja koskevat aiemmat selvitykset ja kehittämisehdotukset.

Omistajaohjaustyöryhmän mietintö valmistui 5.6.1997 (Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 13/97). Mietinnön tiivistelmässä todetaan mm. seuraavaa:

”Tavoitteena on keskittää valtionyhtiöiden ja osakkuusyhtiöiden omistajaohjaus erikseen päätettävään ministeriöön perustettavan osastotasoisen yksikön vastuulle. Keskitetystä omistajaohjauksesta vastaisi ministeri, jolla ei olisi esteellisyyttä aiheuttavia muita ohjaustehtäviä omistettavien yhtiöiden toimialoilla. Sellaisten valtionyhtiöiden ja osakkuusyhtiöiden omistajaohjaus keskitetään,

joissa valtiolla on ensisijaisesti sijoittajaintressi. Tällaiset yhtiöt toimivat kilpailuolosuhteissa ja niissä on yleensä myös vähemmistöomistajia valtion rinnalla. Sellaisia valtionyhtiöitä, joissa valtiolla on sijoitusintressien ohella olennainen erityisintressi, ohjattaisiin hajautetusti ao. ministeriön toimesta. Erityisintressien luonnetta ja niiden merkitystä omistajaohjauksen järjestämisessä tulisi jatkossa selvittää yhtiökohtaisesti. Omistajaohjauksesta vastaavien tahojen keskinäistä yhteistyötä ehdotetaan lisättäväksi sekä omistajavallan käyttöä koordinoitavaksi. Myös valtionyhtiöiden hallintoneuvostoista ehdotetaan luovuttavan eräissä tapauksissa. Työryhmä ehdottaa, että samalla kun hajautunutta ohjausosaamista kootaan yhteen, vahvistetaan valtion omaisuuden ohjauksesta vastaavien ohjauspätevyyttä."

Omistajaohjaustyöryhmän mukaan eduskunnan omistajaohjaukseen liittyvät tehtävät hoidettaisiin nykyisiä periaatteita noudattaen, kuitenkin niin, että ohjausta kehittämällä, koordinoimalla sekä keskittämällä parannetaan eduskunnan saamaa informaatiota ja mahdollisuutta suorittaa omistajaohjauksen osalta täysipainoista parlamentaarista valvontaa.

Omistajaohjaustyöryhmä katsoi myös, että valtion tulee olla vaativa ja esimerkillinen omistaja.

Vuoden 1999 helmikuussa valmistui valtiontilintarkastajien rahoittama tutkimus valtion omistajavallasta ja esteellisyydestä omistajavallan käytössä (Pertti Eilavaara ja Mikko Sarja: Valtion omistajavalta, Helsinki 1999). Tutkimusta voitaneen pitää valtion omistajavallan perusselvityksenä sekä esteellisyysproblematiikan osittaisselvityksenä omistajavallan käytön perustilanteissa. Samaan tutkimusprojektiin liittyi tutkimus kansanedustajien ja ministereiden sidoksista ja esteellisyydestä (Pertti Eilavaara ja Tomi Hytönen: Kansanedustajan ja ministerin sidokset ja esteellisyys, Helsinki 1998).

Valtion omistajavalta -tutkimuksessa todetaan mm., että valtion omistusten ohjaus eli hallinnointi on saanut paljon huomiota. Osasyynä on tutkijoiden mukaan valtionyhtiöiden yksityistäminen. Suurin osa valtionyhtiöistä toimii nykyisin kilpailuilla markkinoilla. Vain poikkeuksellisesti valtionyhtiön tehtävä on yhteiskunnallinen tai siihen liittyy erityisintressi. Poikkeuksena ovat valtionyhtiöt, joissa valtion omistajuuden funktio on nimenomaan sillä oleva erityistehtävä esim. erityisrahoituksessa. Eduskunta on myöntänyt suostumuksellaan luvan useiden valtionyhtiöiden yksityistämiseen. Viimeaikainen kehitys on nostanut esiin myös valtionyhtiöiden hallinnoinnin ja omistajavallan ohjauksen yksinkertaistamisen. Kun nyt valtionyhtiöiden hallinnointiin ovat osallistuneet eduskunta, valtioneuvosto ja ministeriöt, usein vielä samassa asiassa kaikki kolme tahoa, on esitetty päätösvallan keskittämistä aiempaa selvemmin osin ministeriöihin, jopa sen keskittämistä pääosin yhteen ministeriöön ja siihen perustettavaan nimenomaiseen osastoon. Valtionyhtiöiden omistajaohjauksen pääasiallisin ongelma on ollut omistajavallan konkreettisessa käytössä toisaalta ministeriössä ja toisaalta valtionyhtiön hallituksessa tai johtokunnassa tai hallintoneuvostossa. Oikeus- ja hallintokäytännössä on tutkimuksen mukaan muodostunut hallintomenettelylain esteellisyysperusteiden tulkintalinja, jonka mukaan valvonnan on oltava riippumatonta, eikä valvoja saa olla mitenkään osallinen valvottavan kohteen hallintoon johtavassa tai vaikuttavassa asemassa.

Lisäksi tutkimuksessa pidetään eduskunnan asemaa kokonaisuutena heikohkona valtionyhtiöiden ohjauksessa yksityistämiseen annettavia suostumuksia lukuun ottamatta. Eniten pitäisi tutkimuksen mukaan vahvistaa eduskunnan parlamentaarisia tarkastus- ja valvontamahdollisuuksia. Tätä puoltaa tutkimuksen mukaan myös kansanedustajien suorittaman epävirallisen valvonnan vähentyminen valtionyhtiöiden hallintoneuvostoissa, kun ne lakkautetaan tai muutetaan neuvottelukuntatyyppisiksi. Eduskunnan valta on valtion omistajaohjauksessa rajattu osakepääomien korotukseen ja valtion omaisuudesta luopumisesta päättämiseen. Tutkijoiden mukaan näitäkin koskeva päätöksenteko on hajanaista ja yhtiökohtaista. Eduskunnan valtaoikeuksia valtionyhtiöiden ohjauksessa pitäisi tutkijoiden mielestä vahvistaa kertomus- ja talousarviomenettelyä kehittämällä.

Edelleen tutkimuksessa katsotaan, että valtionyhtiöiden hallinnoinnin keskittäminen vähentäisi valtion tehtävien ja liiketoiminnan sekoittamista toisiinsa. Tutkijoiden mielestä suurin etu valtion kannalta saavutettaisiin yhtenäistämällä ohjausperiaatteet ja keskittämällä valtion omistuksen vallankäyttöä. Sitä saattaa heidän mukaansa puoltaa markkinoiden tuntemusvaatimus ja omistusten sijoittajariskin vaatima asiantuntijakeskeisyys muusta hallinnosta poiketen. Vallan keskittäminen yhteen ministeriöön on myös riskin kasaamista. Tutkijoiden mukaan hallinnoinnin keskittämisehdotukset eivät ota tätä puolta huomioon lainkaan.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva seuraava valtioneuvoston periaatepäätös tehtiin 16.9.1999, ja sillä kumottiin em. vuodelta 1994 peräisin ollut aiempi periaatepäätös. Uudessa periaatepäätök-

sessä käsiteltiin valtionyhtiöiden merkitystä, niiden toimintaperiaatteita sekä valtionyhtiöiden omistuspohjan muutoksia ja omistajajärjestelyjä.

Valtionyhtiöiden toimintaperiaatteiden kohdalla käsiteltiin kannattavuutta, vakavaraisuutta, omistajan sijoituksia ja osinkopolitiikkaa, valtion tukia ja takauksia, toimialan muutoksia, kansainvälistä toimintaa, henkilöstöpolitiikkaa, ympäristöpolitiikkaa, valtionyhtiöiden hallinnon kehittämistä ja palkitsemisjärjestelmien käyttöä.

Valtionyhtiöiden hallinnon kehittämisen osalta periaatepäätöksessä todettiin seuraavat päälinjat:

— Omistajaohjauksen kannalta keskeisin elin valtionyhtiöissä on yhtiön hallitus, jonka jäseniksi pääsääntöisesti valitaan yhtiön ulkopuolisia asiantuntijoita. Yhtiöstä vastuussa olevalla ministeriöllä (vastuuministeriö) tulee yleensä olla suora edustus valtionyhtiön hallituksessa.

— Hallintoneuvostoa voidaan edelleen pitää perusteltuna hallintoelimenä niissä valtionyhtiöissä, joilla on laajaa yhteiskunnallista tai kansantaloudellista merkitystä. Siinä vaiheessa, kun valtio luopuu määräysvallastaan yhtiössä, hallintoneuvosto lakkautetaan, ellei sen säilyttämiseen ole erityisiä syitä.

— Hallintoa uudistettaessa henkilöstön asema ja riittävät vaikutusmahdollisuudet turvataan. Henkilöstön edustaja(t) valitaan ensisijaisesti yhtiön hallintoneuvostoon, tällaisen puuttuessa hallitukseen. Ratkaisut kuitenkin tehdään yhtiökohtaisen harkinnan mukaan ottaen joustavasti huomioon kunkin yhtiön erityisolosuhteet ja -tarpeet.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä todettiin myös, että vastuuministeriö antaa tarvittaessa yhtiöille kunkin yhtiön erityispiirteet huomioon ottaen täydentäviä ohjeita hallinnon kehittämisestä.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa on valtion omistajapolitiikkaan liittyvät tai sitä sivuavat seuraavat maininnat:

Finanssipolitiikan linjan kohdalla

Valtion omaisuuden myynnistä päätetään tapauskohtaisesti eduskunnan myöntämin valtuuksin.

Valtion omaisuuden myynnistä saatavat tulot ohjataan ensisijaisesti valtionvelan lyhentämiseen, tutkimus- ja kehitystyön saavutetun menotason turvaamiseen sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy:n toimintaedellytysten vahvistamiseen.

Elinkeinopolitiikan kohdalla

Valtion omistajapolitiikkaa kehitetään osana elinkeinojen kehittämistä. Valtionyhtiöiden omistusjärjestelyistä luodaan yhtenäiset periaatteet. Järjestelyissä käytetään hyväksi kauppa- ja teollisuusministeriön omistajapolitiikan yksikön asiantuntemusta.

Valtiovarainministeriön mukaan valtion omistusten jakautuminen eri ministeriöiden ohjausvastuulle on tapahtunut tapaus tapaukselta pitkän ajan kuluessa kulloiseenkin tilanteeseen ja harkintaan perustuen. Sekä yhteiskunnan että valtionhallinnon kehitys antanevat aihetta arvioida tämän jakautumisen tarkoituksenmukaisuutta aika ajoin uudelleen. Joka tapauksessa on selvää, että omistajaohjauksen alueella tarvitaan lisää yhteistyötä valtionhallinnon eri osien välillä. Valtion omistus on voimakkaasti muuttunut ja muuttumassa myös Suomessa. Tällä hetkellä normaalissa kilpailuympäristössä toimivat valtionyhtiöt ovat valtiollekin etupäässä sijoituskohteita, joihin sitoutuneelle pääomalle on saatava mahdollisimman hyvä tuotto. Yhteiskunnan kehityksen vuoksi harvalla yhtiöllä on enää sellaisia erityistehtäviä tai velvoitteita, jotka niille aikanaan kuuluivat ja joiden perusteella yhtiöitä voitiin pitää teollisuus-, energia-, liikenne-, viestintä-, kauppa-, alue- tai muun politiikan välineinä. Kun nykyisin arvioidaan, millä perusteella jokin yhtiö tai toimiala voisi kuulua strategisen omistuksen piiriin, jäljelle jäävät vain valtakunnan ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen sekä kansalaisten fyysiseen ja henkiseen terveyteen liittyvät seikat. Joissakin tapauksissa myös infrastruktuurin kehittämiseen ja ylläpitämiseen saattaa liittyä strategisen omistamisen tarvetta.

Edelleen valtiovarainministeriön mukaan tällä hetkellä on voimassa Lipposen II hallituksen hallitusneuvotteluissa sovittu ja hallitusohjelmaan kirjattu käytäntö, jonka mukaan kukin vastuuministeriö hoitaa ja vastaa oman hallinnonalansa valtionyhtiöitä ja valtion osakkuusyhtiöitä koskevasta omistajapolitiikasta. Samassa yhteydessä myös sovittiin, että valtion omistajapolitiikan kokonaislinjauksia ja -periaatteita (mm. johdon kannustinjärjestelmät) valmistelee talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyyn kauppa- ja teollisuusministeriön omistajapolitiikan yksikkö. Vastuuministeriöt toimittavat jo valmisteluvaiheessa yksikölle omia yhtiöitään koskevat talouspoliittiset esityksensä kommentoitaviksi. Tässä muodossa yhteistyö on toiminut hyvin vastuuministeriön varmistaessa riittävän tapauskohtaisen toimialaosaamisen. Tämän lisäksi kuukausittain kokoontuu valtion osakeomistustyöryhmä, jonka puheenjohtajana toimii em. yksikön johtaja ja jäseninä edustaja kaikista niistä ministeriöistä, joilla on osakeyhtiömuotoista omistusta. Työryhmän tehtävänä on koordinoidusti keskustella eri ministeriöiden yhtiöitä koskevista ajankohtaisista hankkeista.

Eduskunnan talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 11/2001 vp — HE 192/2000 vp) 8.6.2001 käsitellään hallituksen esitystä eduskunnalle suostumuksen antamisesta toimenpiteille, joiden seurauksena valtion omitusosuus voi laskea eräissä valtionyhtiöissä alemmaksi, kuin mihin nykyisin voimassa olevat eduskunnan valtuudet antavat mahdollisuuden.

Talousvaliokunnan käsityksen mukaan valtion omistajapolitiikka tulisi koota kaikkien po. yhtiöiden osalta yhteen ministeriöön.

Saadut lausunnot

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian mielestä omistajapolitiikan keskittäminen soveltuu nykyisellään huonosti sen tehtäviin. Kanslialla ei nykyisellään ole valtionyhtiöiden hallinnoinnin edellyttämää osaamista, eikä pääministerin alaisuuteen tulisi muutoinkaan siirtää sektorihallintoon kuuluvia tehtäviä.

Puolustusministeriö

Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena hallinnoinnin keskittämistä yhteen ministeriöön, joka luontevimmin olisi kauppa- ja teollisuusministeriö. Samassa yhteydessä olisi selvitettävä ns. valtion strategiseen omistukseen liittyvien tekijöiden, esim. huoltovarmuuteen kuuluvien näkökohtien huomioon ottaminen.

Opetusministeriö

Valtionyhtiöiden omistajapolitiikan kehittämisvaihtoehtojen tarkempi selvittäminen on opetusministeriön mukaan ilmeisen tarpeellista. Valtionyhtiöiden ja osakkuusyhtiöiden omistajaohjauksen keskittäminen vaikuttaa perustellulta tapauksissa, joissa valtiolla on ensisijaisesti sijoittajaintressi. Sen sijaan sellaisia valtionyhtiöitä, joissa sijoitusintressin ohella tai sen sijasta on muita erityisintressejä, tulee ohjata jatkossakin hajautetusti ao. ministeriön toimesta. Erityyppiset valtionyhtiöt pitäisi opetusministeriön näkemyksen mukaan selkeästi erottaa omiksi ryhmikseen (sijoitusyhtiöt, strategiset omistukset, erityistehtävää suorittavat) ja näiden hallinnointitavan ja tuottovaatimusten tulisi voida poiketa toisistaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Ministeriö kiinnittää huomiota jo omistajaohjaustyöryhmässä todettuun:"Keskitetystä omistajaohjauksesta vastaisi ministeri, jolla ei olisi esteellisyyttä aiheuttavia muita ohjaustehtäviä omistettavien yhtiöiden toimialoilla." Tämä rakenteellisen eriyttämisen vaatimus on edelleen täysin keskeinen, mikäli uudelleenjärjestelyjä tehdään. Keskittämisen hyödyistä menetetään oleellinen, jos keskittäminen tapahtuu samat rakenteelliset lähtökohdat säilyttäen. Jos keskitetään, tulee sääntelyn ja omistuksen kytkös katkaista. Erityisesti tämän tavoitteen vastaista olisi ohjaustehtävien keskittäminen kauppa- ja teollisuusministeriöön, jolla on paitsi yhtiöiden toimialoihin liittyviä lainsäädäntötehtäviä myös — eräistä muista nykyään näitä tehtäviä hoitavista ministeriöistä poiketen — yleisiä kilpailu- ja elinkeinopoliittisia tehtäviä, jotka vain vahvistavat hankalaa kytköstä. Kauppa- ja teollisuusministeriö vastaa yhtiöidensä toimialojen lainsäädännön lisäksi esim. kilpailu-, energia- ja teknologiapolitiikasta. Tämäntyyppisen rakenteen vahvistaminen ei voi olla keskittämisen tavoitteena. Tämän vuoksi liikenne- ja viestintäministeriön mielestä omistajaohjauksen kannalta ainoa harkittavissa oleva malli eriyttää omistajaohjauksen lainsäädäntö- ym. tehtävistä omaksi toiminnoikseen.

Nykyistä hajautettua mallia on perusteltu mm. tiettyihin toimintoihin liittyvien valtion erityisintressien hoidolla. Tällaisten erityisintressien merkitys on vähentynyt, ja valtion puhtaan sijoitusintressin merkitys on kasvanut. Mahdolliset erityisintressit voitaisiin kuitenkin ottaa huomioon siten, että keskittäminen voitaisiin toteuttaa myös osittain tai asteittain. Tällöin kilpailuilla toimialoilla toimivien pelkän sijoitusintressin yhtiöiden omistajaohjauksen keskittäminen olisi ensisijaista. Pelkkä keskittäminen ei poista hallinnointimallin jäykkyyttä ja hitautta. Niiden elementit ovat yhtiöiden poliittisen kontrollin moniportaisuudessa, joka ei vastaa etenkään pörssiyhtiöiden omistajaohjaukselle asetettavia vaatimuksia. Lisäksi keskittäminen voi korostaa poliittisesta paineesta syntyvää liiallista varovaisuutta, jolloin valtion sijoittajaintressi ei toteudu.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että esillä olleet keskittämisvaihtoehdot on selvitettävä harkiten ja eteenpäin katsoen. Valtioneuvoston kanslian nostaminen vaihtoehdoksi ei perustu niinkään kanslian nykyiseen rooliin, vaan tarpeeseen löytää toiminnolle ministeriöissä harjoitettavasta sääntelystä erillinen sijoituspaikka, mitä liikenne- ja viestintäministeriö pitää välttämättömänä. Valtioneuvoston kanslian alaisena toiminnolle voitaisiin myös kansliaministeriä käyttäen luoda tarvittava linkki poliittiseen vastuuseen kuitenkin niin, että ratkaisu antaisi mahdollisuuden keventää nykyistä valvonnan monikerroksisuutta. Valtiovarainministeriöön ja kauppa- ja teollisuusministeriöön liittyy edellä kuvatut ongelmat sääntelyn ja omistuksen kytköksestä sekä epäilemättä ko. ministeriöiden jo vahvasta valta-asemasta.

Ministeriöistä ja eduskunnasta irrallista keskittämismallia ei myöskään kannata liiallisen kiireen vuoksi jättää analysoimatta, vaan se kannattaa vaihtoehtoja vertailtaessa käydä huolellisesti läpi.

Kyseinen malli takaisi muihin sijoittajiin päin parhaiten omistusohjauksen selkeyttä ja vastaisi hyvin etenkin pörssiyhtiöiden omistukseen ja hallinnointiin liittyviä vaatimuksia ja juridisia velvoitteita. Ratkaisulla on pitkäaikainen vaikutus ja sen on oltava alusta alkaen uskottava. Uskottavuus ja uusi alku on saavutettavissa vain nykyisten rakenteiden sääntelykytkös purkamalla. Mikäli keskittämisratkaisua haetaan mallista, jossa sääntelykytkös säilyy, herää kysymys, onko keskittämiselle olemassa riittäviä, todellisia perusteita ottaen huomioon myös keskittämiseen liittyvät riskit.

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Ministeriön mukaan on käynyt selväksi, että valtion omistajaohjauksen keskittämistarpeesta vallitsee varsin laaja yksimielisyys. Keskittämisessä tulee kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä lähteä ehdottomasti siitä, että valtion toiminta yhtiöomistajana on mahdollisimman ammattitaitoista ja osaavaa. Vain ammattitaitoisella ja johdonmukaisella toiminnalla voidaan luoda ja ylläpitää kuvaa valtiosta luotettavana osakkeenomistajana. Tämä on erittäin tärkeä asia valtion omistamien yhtiöiden arvonnousun kannalta.

Ammattitaito- ja kokemusvaatimukset huomioon ottaen kauppa- ja teollisuusministeriöllä on hyvät edellytykset hoitaa keskitetysti valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden omistajaohjausta. Ministeriöllä on mm. kymmenen vuoden kokemus valtion omistamien yhtiöiden omistuspohjan laajennuksista ja omistusjärjestelyistä. Ministeriössä on osastotason omistajapolitiikan yksikkö, jonka henkilökunta on valmistellut ja toteuttanut yhdessä yhtiöiden kanssa 25 onnistunutta omistuspohjan laajennus- ja omistusjärjestelyä. Näistä puolet on ollut osakeanteja ja -myyntejä ja toinen puoli on muodostunut strategisista omistusjärjestelyistä.

Ministeriö katsoo, että valtion omistajaohjauksen keskittämisessä tulisi edetä nopeasti niin, että omistajavastuu siirrettäisiin kokonaisuudessaan kauppa- ja teollisuusministeriölle. Siirto varmistaisi välittömästi sen, että valtion omistajapolitiikka ja -ohjaus olisi myös käytännössä koordinoitua, koska omistajaohjaukseen liittyvien toimenpiteiden valmistelusta ja toteuttamisesta vastaisi yksi ministeriö (tarvittaessa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa). Keskitetyn omistajaohjauksen toimivuutta käytännössä voitaisiin arvioida 2—3 vuoden kuluttua ja raportoida kokemuksista mm. eduskunnalle. Kokemukseen pohjautuvan tiedon pohjalta voitaisiin arvioida, onko valtion omistajaohjaus pysyvästi syytä keskittää kauppa- ja teollisuusministeriöön vai johonkin muualle.

Ministeriö ei vastusta keskittämisvaihtoehtojen selvittämistä, mutta sillä on huoli siitä, että selvitystyö ei välttämättä johda käytännön toimenpiteisiin, koska keskittämisvaihtoehdoista on olemassa erilaisia mielipiteitä. Näinhän kävi myös valtiovarainministeriön omistajaohjaustyöryhmän jälkeen. Tällöin keskittäminen, joka sinänsä on jo saanut laajaa kannatusta, edelleen viivästyisi ja edellytykset valtion omistajaimagon kohentamiselle eivät nykyisestään paranisi ainakaan lähitulevaisuudessa. Ministeriö katsoo, että keskittämispäätös olisi perusteltua tehdä heti niiden yhtiöiden osalta, joiden strateginen merkitys valtiolle on olennaisesti vähentynyt ja joissa valtiolla on pääasiassa sijoittajaintressi. Selvitystyö olisi tarpeen vain muiden yhtiöiden osalta.

Valtiokonttori

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan valtion yhtiöomistuksen luokittelu omistuksen tarkoituksen mukaan on ohjauksen järjestämisen kannalta keskeistä. Omistajaohjauksen tulee olla erilaista ensisijaisesti sijoitustarkoituksessa omistettavissa osakkeissa kuin yhteiskunnallisessa tai muussa intressissä omistettavissa osakkeissa. Niiden yhtiöiden osalta, joissa valtiolla on vain sijoittajaintressi, tulee parhaan tai parhaiden hallinnointipaikkojen selvittämiseen ryhtyä viipymättä. Nykymalli lienee jäykkä ja hidas ainakin sijoitusluonteisessa omistamisessa.

Valtiontilintarkastajien mielestä erityyppiset valtionyhtiöt tulisi erottaa omiksi ryhmikseen, kuten sijoitusyhtiöt, strategiset yhtiöt ja erityistehtävää hoitavat yhtiöt. Valtiolla kunkin omistuserän omistus on lähinnä tarkoituksenmukaisuuskysymys. Nykyisen käytännön mukaan kunkin ministeriön, jolla omistuseriä on hallussaan, ohjausvastuulla olevat sijoitukset jaetaan strategisiin eli toiminnallisiin ja sellaisiin, joihin kohdistuu pääasiassa sijoittajaintressi. Tämä määrittely tehdään jokaisen hallituskauden alussa ja tarvittaessa useamminkin. Sen jälkeen haetaan eduskunnalta valtuudet, kuinka suuri valtion omistusosuuden tulee vähintään olla kunkin omistuskohteen osalta.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että tämänkaltainen hajautettu, jäykkä ja hidas hallinnointimalli ei enää vastaa nopeatempoisen yrityselämän vaatimuksia ainakaan niiden valtionyhtiöiden osalta, joihin valtiolla on sijoittajaintressi. Toimintamallin keskittämispyrkimyksiä on esitetty perusteellisen valmistelutyön pohjalta viimeksi v. 1997 valmistuneessa valtiovarainministeriön asettaman ohjaustyöryhmän raportissa, mutta sillä työllä ei ollut keskittämisen osalta vaikutusta valtioneuvoston voimassa olevaan periaatepäätökseen valtion omistajapolitiikasta vuodelta 1999. Myös Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa todetaan, että valtionyhtiöiden omistusjärjestelyistä luodaan yhtenäiset periaatteet, mutta valmistelutyötä ei ole käynnistetty. Valtiontilintarkastajien valtiovarainministeriöön 17.4.2001 tekemällä valvontakäynnillä ministeriöstä nimenomaan todettiin, että minkäänlaista selvitystä valtion omistajapolitiikan keskittämisestä ei ole meneillään ja että aikaisin mahdollinen ajankohta, jolloin asiaan voidaan palata, on seuraavan hallituksen ohjelman valmisteluvaihe.

Valtiontilintarkastajat pitävät ongelmallisena ja riittämättömänä sitä, että valtioneuvoston omistajapolitiikan kaltaisia merkittäviä periaateratkaisuja harkitaan kunkin hallituksen osalta enintään vain kerran vaalikauden aikana hallitusohjelmasta sovittaessa. Valtionyhtiöiden omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös kaipaa tarkennuksia, sillä keskittämisen tarpeesta näyttää vallitsevan eri ministeriöiden kesken kohtalaisen suuri yhteisymmärrys. Valtionyhtiöiden omistajapolitiikan keskittämisessä on useita vaihtoehtoja. Valtioneuvoston kanslia sijoituspaikkana korostaisi asian poliittista merkitystä tuodessaan valtionyhtiöiden hoidon lähelle pääministeriä tai mahdollista kansliaministeriä. Kanslian tehtäviin valtionyhtiöiden omistajapolitiikan hallinnointi sopii kuitenkin huonosti. Valtioneuvoston kanslia katsookin, että sillä ei ole tarvittavaa asiantuntemusta ja että sektorihallinnon asioita ei tule siirtää pääministerin alaisuuteen. Valtiovarainministeriön valta-asemaa pidetään jo nyt valtionhallinnossa muutoinkin aivan riittävänä, joten se keskittämisvaihtoehtona ei liene kiistaton. Valtiovarainministeriön omakaan kiinnostus asiaan ei ole kovin ilmeinen. Kolmantena vakavasti otettavana vaihtoehtona on kauppa- ja teollisuusministeriö, jolla on asiantuntemusta, kokemusta ja kiinnostusta valtionyhtiöiden omistajapolitiikan keskitettyyn hoitamiseen. Neljäntenä vaihtoehtona voidaan tarkasteluun ottaa myös ministeriöistä irrallinen keskittämismalli.

Mikäli taas katsotaan, että ainoa harkittavissa oleva keskittämismalli edellyttää omistajaohjauksen eriyttämistä lainsäädäntö-, valvonta- ja muista tehtävistä omaksi toiminnokseen, jouduttaisiin mm. valtiovarainministeriö- tai kauppa- ja teollisuusministeriö -vaihtoehdoista luopumaan. Valtiontilintarkastajien mielestä kaikki käyttökelpoiset keskittämisvaihtoehdot tulee etuineen ja haittoineen kuitenkin viipymättä ja ennakkoluulottomasti selvittää valtioneuvoston tulevia johtopäätöksiä ja periaatepäätöksiä varten.

Valtion kiinteistölaitoksen (Senaatti-kiinteistöt) toiminta

Valtion kiinteistölaitos on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Se muodostaa liikelaitoskonsernin, johon kuului kertomusvuoden lopussa 45 tytäryhtiötä. Valtion kiinteistölaitoksen nimi muutettiin Senaatti-kiinteistöiksi 1.3.2001.

Valtiovarainministeriö päätti Valtion kiinteistölaitoksen palvelu- ja muista tavoitteista sekä tulos- ja tuloutustavoitteista kertomusvuodelle seuraavaa:

— Valtion kiinteistölaitoksen tehtävänä on huolehtia vastuulleen annetuista kiinteistöistä ja kohtuullisin markkinaperusteisin ehdoin tarjota toimitiloja ensisijaisesti valtion virastoille ja laitoksille.

— Toiminnan päämääränä on hallita kiinteistöjä pitkäjänteisesti pyrkien pääoman tehokkaaseen käyttöön ja tuottavuuteen sekä kiinteistöjen arvon säilymiseen ja vuokralaisuskollisuuteen.

— Toimitilatarjonnassa tulee ottaa huomioon sekä liiketaloudelliset tavoitteet että asiakkaiden tarpeet siten, että rakennuskanta ylläpidetään kysyntää vastaavana.

— Uusinvestoinnit toteutetaan kysyntää vastaavasti painottaen korkeakoulu- ja tutkimusrakennuksia.

— Investoinneista suurin osa on korjausinvestointeja, joista noin puolet kohdistetaan yliopistoja korkeakoulurakennuksiin.

— Asiakastyytyväisyys on kokonaisuutena pysytettävä vähintään nykyisellä tasolla.

— Eräiden opetusministeriön alaisten kulttuurirakennusten hallinta siirretään Valtion kiinteistölaitokselle vuoden 2000 alusta lukien.

— Valtion kiinteistölaitos alkaa periä vuoden 2000 alusta lukien vuokraa ja käyttökorvauksia hallitsemissaan tiloissa sijaitsevista henkilöstö- ja opiskelijaravintoloista, ravintolat pyritään vuokraamaan ensisijaisesti rakennuksen päävuokralaiselle, toissijaisesti ravintolanpitäjälle.

— Valtion kiinteistölaitoksen tulee toimia liiketaloudellisin periaattein kannattavasti. Katetavoitteeksi asetetaan 1 379 Mmk ja tulostavoitteeksi 727 Mmk.

— Tuloutustavoite valtiolle on 70 Mmk, mikä vastaa henkilöstö- ja opiskelijaravintoloiden vuokran aiheuttamaa tulojen lisäystä. Muut maksut valtiolle ovat perustamislainan korkoja, joiden suuruudeksi on arvioitu 233 Mmk.

Valtion kiinteistölaitoksen toimintakertomuksen mukaan valtiovarainministeriön asettamat tulostavoitteet saavutettiin. Katetavoite ylittyi 37 Mmk:lla ja oli 1 416 Mmk. Tilikauden tulos ylittyi 20,5 Mmk:lla ja oli 747,5 Mmk.

Toimitilojen vuokrausaste oli kertomusvuonna 99,0 %, ja edellisenä vuonna se oli 98,3 %. Uusia toimitilavuokrasopimuksia tehtiin 682 ja päättyneitä toimitilasopimuksia oli 365. Kertomusvuoden lopussa voimassa olevia toimitilasopimuksia oli yhteensä 2 382.

Kertomusvuonna toteutettuja investointeja oli yhteensä 1 164 Mmk, uusinvestointien osuus oli 52 % ja perusparannusten osuus 48 %. Yliopistojen ja korkeakoulujen osuus kaikista investoinneista oli 55 % ja peruskorjausinvestoinneista 45 %.

Asiakastyytyväisyyskyselyn toteutti ulkopuolinen konsultti viidennen kerran kertomusvuoden syksyllä. Kysely osoitettiin 506:lle kiinteistölaitoksen vuokralaisasiakkaalle eri puolilla maata. Vastauksia saatiin 334 vastausprosentin ollessa 66 %. Kyselyn tulos oli 5,06 kun arvosteluasteikko oli 1—7. Kiinteistölaitoksen mukaan asiakastyytyväisyys on hyvää tasoa ja se on hieman parantunut edellisvuodesta.

Valtion kiinteistölaitoksen liikevaihto kertomusvuonna oli 2 042,2 Mmk ja koko konsernin 2 065 Mmk. Liikelaitoksen liikevaihto kasvoi edellisvuodesta 192 Mmk. Suurin osa kasvusta aiheutui kertomusvuoden alussa toteutetuista omaisuusjärjestelyistä, kun kiinteistölaitoksen hallintaan siirrettiin aiemmin opetusministeriön hallinnassa olleita kulttuurirakennuksia. Kasvua aiheutui myös siitä, että kertomusvuoden alusta kiinteistölaitos alkoi periä vuokraa hallinnassaan olevista henkilöstö- ja opiskelijaravintoloista.

Kiinteistölaitoksen pitkäaikaiset lainat olivat kertomusvuoden lopussa 4 562 Mmk, josta 4 460 Mmk oli lainaa valtiolle velkapääomana saadusta omaisuudesta. Valtion talousarviossa myönnettyä 300 Mmk:n lainavaltuutta ei kertomusvuoden aikana käytetty.

Toiminnallinen rahoitustulos, 808,4 Mmk, riitti ostohankkeiden lainanlyhennyksiin, korvausinvestointeihin, tuloutuksen maksuun valtiolle, mutta ei kaikkiin uudisrakennusinvestointeihin.

Liikelaitoksen organisaatiota uudistettiin kertomusvuoden alussa siten, että toimintopohjainen organisaatio muutettiin asiakaspohjaiseksi. Toimialoja ovat yliopistokiinteistöt, toimistokiinteistöt ja erityiskiinteistöt. Kertomusvuoden lopussa liikelaitoksen palveluksessa oli 193 henkilöä, vähennystä edellisvuodesta 6. Kertomusvuoden aikana henkilökunnan määrä oli keskimäärin 197, josta keskushallinnossa 90 ja kiinteistöalueilla 107.

Kertomusvuonna Valtion kiinteistölaitoksen tilintarkastajina toimivat KHT-tilintarkastaja ja Valtiontalouden tarkastusviraston ylitarkastaja.

Vuoden 2001 alusta kiinteistölaitoksen hallintaan siirtyivät vankeinhoitolaitoksen kiinteistöt arvoltaan 1 300 Mmk. Tämän jälkeen kiinteistöomaisuuden arvo oli yli 22 mrd. mk.

Valtiovarainministeriön 25.1.2001 valtiontilintarkastajille antaman selvityksen mukaan Valtion kiinteistölaitos on pyrkinyt parantamaan palvelu- ja työnantajakuvaansa. Tämän johdosta Valtion kiinteistölaitoksen nimi on muutettu 1.3.2001 lukien Senaatti-kiinteistöt -nimeksi. Tähän liittyen kiinteistölaitos on myös tehnyt Kansallisoopperan säätiön kanssa yhteistyösopimuksen ajaksi 1.5.2000—1.4.2005. Sopimuksen osana on Karita Mattila -palkinto. Kansallisooppera on yksi Valtion kiinteistölaitoksen asiakkaista. Asiassa on kyse siitä, että Valtion kiinteistölaitos ostaa Suomen Kansallisoopperalta sekä markkinointipalvelua että oopperan imagoa kiinteistölaitoksen ulkoisen tunnettavuuden kehittämiseksi. Kiinteistölaitos ostaa palvelut yhteistyösopimuksen ns. sponsorointisopimuksen puitteissa. Vuodessa palvelu maksaa 700 000

mk, ja siihen sisältyy em. palkinto 75 000 mk ja palkinnon hallintosumma 25 000 mk oopperalle. Valtion kiinteistölaitoksen liikevaihto vuodessa on 2 mrd. mk. Tähän suhteutettuna palvelun osto ei ole merkittävä. Periaatteelliselta kannalta katsottuna voidaan asiaa tietysti pitää merkittävänä. Kysymys on siitä, miten pitkälle valtion liikelaitokset voivat toimia markkinoinnissaan yritystoiminnan malleilla. Valtiovarainministeriö antaa Valtion kiinteistölaitokselle tarkemmat palvelu- ja toimintatavoitteet, mutta ei ota kantaa liikelaitoksen tämäntasoisiin yksittäisiin sopimuksiin ja sitoumuksiin. Yhteistyösopimus allekirjoitettiin 5.5.2000, ja Senaatti-kiinteistöt on toimittanut sen valtiontilintarkastajille tiedoksi. Senaatti-kiinteistöillä ei ole tarkoitus laajentaa eikä lisätä vastaavaa imagonrakentamistoimintaa. Tarkoitus on seurata nyt voimassa olevan sopimuksen toimivuutta ja etuja.

Valtionhallinnon sponsorointia on selvittänyt valtiovarainministeriön työryhmä, joka sai mietintönsä valmiiksi 22.5.2000. Työryhmä katsoi mm., että sponsorirahoitusta voidaan hankkia ja käyttää lähtökohtaisesti vain silloin, kun rahoituksen kohteena olevan viraston tehtävät ovat sellaisia, ettei niiden yhteydessä käytetä julkista valtaa hallinnollisen sääntelyn tai valvonnan alueella. Niissä tapauksissa, joissa sponsorituen hankkimiseen tai vastaanottamiseen päädytään, on erityistä huomiota työryhmän mielestä kiinnitettävä siihen, ettei kyseinen rahoitustilanne ja sen mukanaan tuomat velvoitteet vaaranna viraston objektiivisuutta ja riippumattomuutta julkisen vallan käyttäjänä. Nämä periaatteet on saatettu valtiovarainministeriön toimesta kaikkien tilivirastojen tietoon. Tämän lisäksi Valtiokonttori on antanut määräyksen sponsoritulojen kirjanpidosta.

Valtiovarainministeriö katsoo virastojen ja laitosten vastaanottaman sponsorirahoituksen osalta tehdyt toimenpiteet tässä vaiheessa riittäviksi eikä pidä pidemmälle menevää ohjeistusta tässä tilanteessa tarpeellisena. Valtion virastojen ja laitosten antama sponsorituki ei määräahojen käyttötarkoitukset huomioon ottaen ole mahdollista. Koska valtion liikelaitokset harjoittavat yritystoimintaan verrattavaa toimintaa, niillä tulisi ministeriön mukaan myös sponsoroinnin osalta olla lähtökohtaisesti samat toimintansa edistämismahdollisuudet kuin yrityksillä. Erillisten ohjeiden antamisen sijasta valtiovarainministeriö pitää perusteltuna korostaa liikelaitosten osalta Kansainvälisen kauppakamarin laatimien sponsoroinnin perussääntöjen huomioon ottamista niiden harjoittaessa sponsorointiyhteistyötä. Asia on esillä valtion liikelaitoksista annetun lain uudistamista valmisteltaessa.

Puolustusvoimien kiinteistöjen siirtäminen

Senaatti-kiinteistöjen antaman selvityksen mukaan puolustusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä valtiovarainministeriö allekirjoittivat 22.9.2000 aiesopimuksen, jonka mukaan puolustusministeriön hallinnassa olevien kiinteistöjen osalta valmistellaan valtion kiinteistöstrategian toteuttamista 1.1.2002 alkaen.

Tavoitteena on parantaa maanpuolustuksen alueellisia ja rakenteellisia toimintaedellytyksiä ja niiden kehittämismahdollisuuksia sekä turvata puolustushallinnolle sen maksamia kustannuksia vastaavat kilpailukykyiset kiinteistöpalvelut Valtion kiinteistölaitokselta (Senaatti-kiinteistöt), Metsähallitukselta, Kruunuasunnot Oy:ltä ja Puolustushallinnon rakennuslaitokselta. Uudistuksen mukaan puolustuskiinteistöt eli kasarmialueet toimitilakiinteistöineen ja toimitilaluonteisine asuntoineen, varuskuntien lähiharjoitusalueet sekä muut toimitilakiinteistöt niihin liittyvine vesi- ja maa-alueineen siirretään Senaatti-kiinteistöille.

Selvityksen mukaan uudistuksen valmistelu on edennyt ripeästi valtiovarainministeriön asettaman johtoryhmän ohjauksessa. Ehdotus kiinteistöomaisuuden jaoksi on valmistunut, ja keskinäisten sopimusten periaatteet sekä tietojärjestelmiä koskevat keskeiset ehdotukset on valmisteltu. Vuoden 2001 syksyllä on tarkoitus laatia organisaatioiden väliset kohdekohtaiset vuokrasopimukset sekä palvelusopimukset.

Uudistukseen liittyy keskeisenä asiana Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tulevaisuus. Valtiovarainministeriön nimeämä selvitysmies on tehnyt 30.3.2001 ehdotuksen toimenpiteistä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kilpailukyvyn kehittämiseksi ja sen organisatorisen aseman järjestämiseksi. Valtiovarainministeriö on pyytänyt eri tahoilta lausunnot ehdotuksesta.

Senaatti-kiinteistöt on valmistautunut uudistukseen laatimalla tarvittavat selvitykset ja muodostamalla organisaatioonsa uuden puolustuskiinteistöjen toimialan, jota kasvatetaan tehtävien siirron mukaisesti. Toimialajohtaja on aloittanut tehtävässään 1.4.2001. Vuoden 2001 loppuun mennessä toimialalle tullaan palkkaamaan parikymmentä henkilöä, joista alle puolet tulee toimimaan Helsingissä ja loput kiinteistöalueilla.

Senaatti-kiinteistöille on puolustushallinnolta siirtymässä arviolta 8 mrd. mk:n kiinteistöomaisuus ja 7 800 erilaista rakennusta tai rakennelmaa. Sen jälkeen Senaatti-kiinteistöillä olisi vastuullaan yli 10 000 rakennusta, arvoltaan 30 mrd. mk. Muutoshankkeessa on kuitenkin useita avoinna olevia ja ratkaisua odottavia kysymyksiä. Yksi näistä on

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstön asema ja tulevaisuus.

Puolustushallinnon kiinteistöjärjestelyiden johtoryhmä päätti kuitenkin toukokuussa 2001 lykätä kiinteistöjen siirron tapahtuvaksi vasta 1.1.2003. Puolustusministeriön mukaan tämä todennäköisesti aiheuttaa muutoksia myös Senaatti-kiinteistöjen uuden puolustuskiinteistöjen toimialan perustamisaikatauluun. Asuntojen siirto Kruunuasunnot Oy:lle sekä maa- ja vesialueiden siirto Metsähallitukselle on tarkoitus toteuttaa alkuperäisen suunnitelman mukaan vuoden 2002 alusta lukien. Ajankohtamuutoksen vuoksi tulee tietty aikalisä puolustushallinnon rakennuslaitoksen järjestelyihin valmistautumiseen.

Kiinteistölaitoksen vuokrapolitiikka

Senaatti-kiinteistöt on valtion liikelaitos, ja puitteet sen toiminnalle on asetettu valtion liikelaitoslaissa. Toiminnan lähtökohtana on lain edellyttämällä tavalla liiketaloudellinen kannattavuus. Vuokrajärjestelmää kohtaan on esiintynyt paljon kritiikkiä, erityisesti sitä ovat kritisoineet yliopistot. Käyttöönottovaiheessa v. 1995 yliopistojen vuokrat määriteltiin yhteistyössä Senaatti-kiinteistöjen edeltäjän Valtion kiinteistölaitoksen ja opetusministeriön välillä siten, että lähtökohtana oli kunkin paikkakunnan kohtuullinen markkinaehtoinen vuokra ja tavoitteena pitkä ja vakaa sopimus. Näiden tilojen vuokra on pysynyt periaatteessa samana kuitenkin siten, että Helsingin yliopistoa lukuun ottamatta tilojen vuokrissa on indeksikehitys otettu osittain huomioon. Mikäli tiloissa on tehty toiminnallisia muutoksia, vuokraa on muutosten osalta tarkistettu.

Uusinvestointien vuokra on perustunut siihen, että rakennuspääomalle asetettu 7 %:n ja tonttipääomalle asetettu 3 %:n tuottovaatimus määrittelevät pääomavuokran ja arvioidut hoitokustannukset vuokran ylläpito-osuuden. Investoinneissa sovelletut tuottovaatimukset ovat jossain määrin alan yleistä käytäntöä pienempiä.

Yliopistokiinteistöjä koskevan vuokraselvityksen yhteydessä on alustavasti päädytty uusien yliopistorakennusten osalta riskit huomioon ottavaan vuokrajärjestelmään, jossa keskimääräiseksi tuottotavoitteeksi on asetettu 7 % ja jossa yksittäisen hankkeen tuottovaatimus riskistä riippuen voi poiketa tästä. Asiaa selvittävä opetusministeriön työryhmä ei ole vielä lopullisesti hyväksynyt raporttiin liittyvää toimenpide-ehdotusta.

Senaatti-kiinteistöjen sisäisen informaation mukaan yliopistokiinteistöjen toimiala osoitti kertomusvuonna 322 Mmk:n nettotuloksen, joka kokonaisuudessaan käytettiin investointeihin (634 Mmk), valtiolle maksettaviin lainanhoitokuluihin (79 Mmk) sekä osingonjakoon valtiolle (29 Mmk).

Senaatti-kiinteistöjen vuokratulot yliopistoilta olivat kertomusvuonna 814 Mmk. Vuoden 2001 vuokratuloiksi Senaatti-kiinteistöt on arvioinut 854 Mmk. Vuonna 2002 ja 2003 vuokratulojen arvioidaan kasvavan 60 Mmk vuodessa.

Seuraavasta taulukosta käyvät ilmi yliopistojen vuokrat v. 1996—2000:

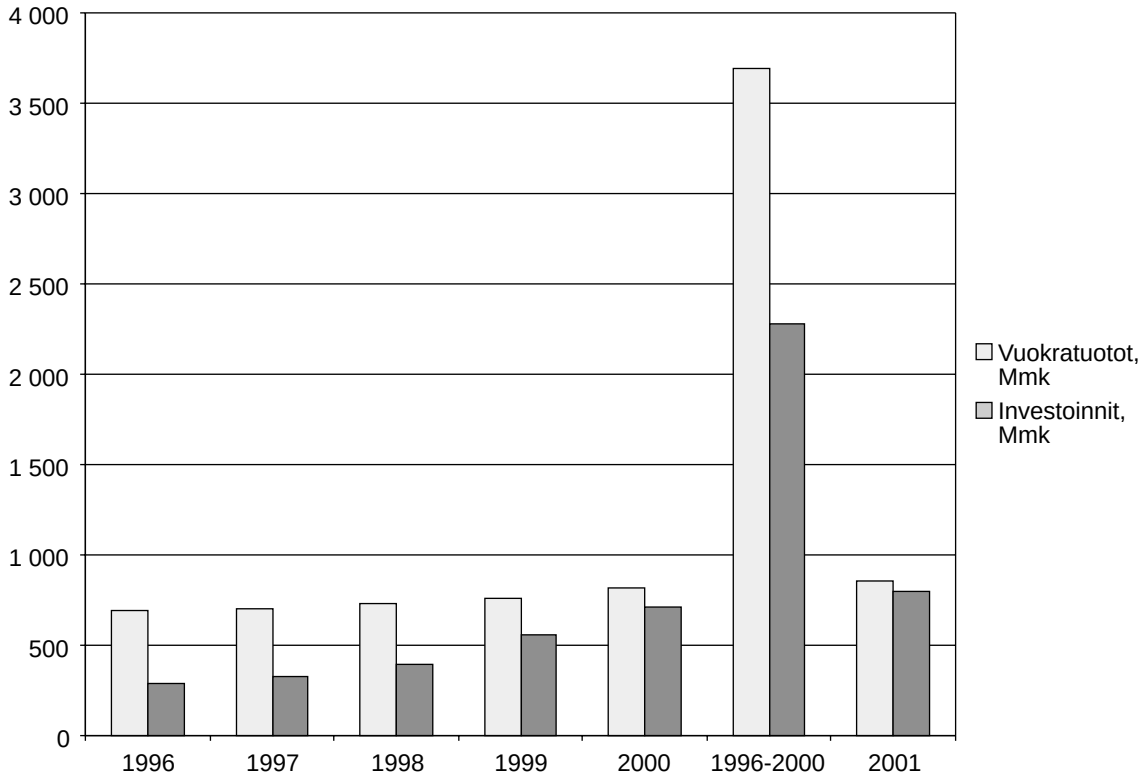
	1996	1997	1998	1999	2000
	Mmk				
Kokonaisvuokrat	878	902	951	1 004	1 079
Vuokramääräraha (VM)	924	938	966	966	1 026
Erotus	+46	+36	+15	—38	—53
Vuokrat menoista, %	17	18	18	18	19
Vuokrat kiinteistölaitokselle	690	700	730	757	814
Budjetoidut määrärahat (VM)	736	750	778	778	838
Erotus	+46	+50	+48	+21	+24
Ulkopuolisille maksetut vuokrat	188	202	221	247	265
Osuus kokonaisvuokrista, %	21	22	24	25	25

Valtiovarainministeriön mukaan yliopistojen toimintamenomäärärahoja on v. 1996—2000 korotettu kiinteistölaitosuudistukseen sisältyneiden uusien huonevuokrien perusteella enemmän kuin kiinteistölaitokselle on kertynyt yliopistoilta vuokria. Myös luettaessa mukaan valtion ulkopuolisille vuokranantajille maksetut vuokrat, joiden osuus kokonaisvuokrista on noussut selvästi, yhteenlaskettuihin vuokramenoihin on v. 1996—98 nettobudjetoitu kokonaisuutena enemmän kuin yliopistot ovat maksaneet vuokria. Tehtäessä johtopäätöksiä varsinkin vuosien 1999—2000 osalta on

huomattava, että maksullisen toiminnan osuus tilakustannuksista, joka ei sisälly momentille budjetoituun nettomäärärahaan, katettiin tai olisi tullut valtion maksuperustelain (150/1992) mukaan kattaa maksullisen palvelutoiminnan tuloilla, joiden määrä oli 1 112 Mmk kertomusvuonna.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan yliopistojen investointitarve on vuokratuloon verrattuna ollut kertomusvuonna erittäin suuri. Kertomusvuonna yliopistojen uusinvestointeihin käytettiin 381 Mmk ja perusparannuksiin 253 Mmk. Vuosina 2001—2003 investointitarve on edelleen kasvamassa. Yliopistoilta kertyvällä vuokratulolla ei näitä investointeja ole pystytty rahoittamaan.

Korkeakoulujen vuokratuotot ja investoinnit v. 1996—2001 olivat seuraavat:



	1996	1997	1998	1999	2000	1996—2000 Toteutunut	2001 Suunnitelma
Vuokratuotot, Mmk	690	700	730	757	814	3 691	855
Investoinnit, Mmk [1]	290	325	390	560	713	2 278	795
Pinta-ala vuoden lopussa, 1 000 m^2	1 450	1 460	1 490	1 520	1 626	—	1 665
mk/m^2/kk[2]	39,66	39,95	40,83	41,50	41,72	—	42,79
mk/m^2/kk (ilman Helsingin yliopistoa[3])	41,30	41,40	43,10	43,80	44,20	—	45,80
Investointien osuus tuotoista, %	42,0	46,4	53,4	74,0	87,6	61,7	93,0

[1] Investoinnit sisältävät myös aiempina vuosina velaksi hankittujen kiinteistöjen velkaosuuksien maksuja.

[2] Neliövuokra on laskettu jakamalla vuosivuokra vuoden lopun neliöillä. Vuokratason nousu aiheutuu pääosin uudisrakennusinvestoinneista.

[3] Helsingin yliopisto maksaa vain pääomavuokraa. Sen kaikkien kiinteistöjen vuokra on koko maassa ollut tarkastelukaudella 34 mk/m^2/kk ja Helsingissä 50,40 mk/m^2/kk. Pääomavuokran lisäksi tulevat hoitokulut 20 mk/m^2/kk.

Vuoden 2001 alussa alkoi esiintyä julkista kritiikkiä Valtion kiinteistölaitoksen vuokrapolitiikkaa kohtaan. Seuraavassa muutamia poimintoja:

— Yliopistot maksavat kiinteistöistä perusteettoman korkeita vuokria, sillä pääosa taloista ja tonteista on kuoletettu vuosikymmeniä sitten.

— Monet yliopistot ovat saaneet tonttinsa lahjaksi kunnilta, mutta siitä huolimatta näin saadusta omaisuudesta kiinteistölaitos perii vuokraa.

— Yliopistot haluaisivat keskittyä opetukseen ja tutkimukseen, mutta nyt voimia haaskaantuu turhanpäiväisiin toimitilaneuvotteluihin.

— Elinkeinoelämästä kopioidut tuottomittarit eivät sovi tähän akateemiseen maailmaan.

— Markkina-ajattelun tuominen yliopistoihin on yliopistoväen mielestä vaikeaa, koska todellisuudessa markkinoita ei ole olemassa.

— Jos yliopistojen tuotot ja kustannukset perustuisivat markkinahintoihin, yliopistoilla pitäisi olla oikeus siirtää kustannuksia omille asiakkailleen eli opiskelijoille ja tutkijoille.

— Kiinteistölaitoksella on käytännössä monopoli valtion laitosten vuokranantajana ja monopolin kanssa on hyvä pysyä väleissä.

— Yliopistojen vuokrat ovat nousseet eikä uusien tilojen vuokria korvata täysimääräisesti ja näin laitokset joutuvat ahdinkoon toimintamenojensa kanssa.

— Kiinteistölaitos ei saanut yliopistojen kiinteistöjä, vaan ne pakko-otettiin sen haltuun.

— Mukana meni sellaisia rakennuksia, joita yliopistojen omat rahastot ja säätiöt ovat rakennuttaneet.

Valtiovarainministeriö katsoo valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä, että em. kirjoittelusta ei ole ollut löydettävissä rakentavia ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi. Kirjoittelu on kuitenkin vaikuttanut kielteisesti Senaatti-kiinteistöjen imagoon, mistä valtiovarainministeriö on huolissaan. Senaatti-kiinteistöt toimii kuitenkin kilpaillulla alalla, missä myös imagokysymyksillä on suuri taloudellinen merkitys. Kilpailu on pakottanut Senaatti-kiinteistöt tehostamaan toimintaansa ja noudattamaan keskimääräisiä markkinavuokria edullisempaa vuokratasoa. Yliopistokiinteistöjen vuokrien suuruuden osalta valtiovarainministeriöllä on huoli siitä, tullaanko pitemmällä aikavälillä yliopistoilta ja korkeakouluilta perimään riittävät vuokrat nykyiseen suureen investointivolyymiin nähden. Ministeriö toteaa myös, että valtion virastoilla ja laitoksilla on vuosikymmenten ajan ollut merkittävässä laajuudessa käytössään myös muita kuin valtion omistamia toimitiloja. Valtion tilinpäätöksen mukaan virastojen ja laitosten maksamat vuokrat olivat kertomusvuonna 3 mrd. mk, mistä Valtion kiinteistölaitoksen osuus oli 2 mrd. mk. Säätiöiden omaisuutta ei ole siirretty kiinteistölaitokselle, ja kaikki hallinnansiirrot perustuvat eduskunnan päätöksiin. Kaikki vuokramenot on uudistuksen yhteydessä hyvitetty täysimääräisesti määrärahakorotuksina vuokrien maksajille.

Senaatti-kiinteistöjen osalta on tietoisesti valittu liikelaitosmuoto niin, ettei sille ole annettu monopolia valtion virastojen ja laitosten toimitilamarkkinoille. Virastot voivat vuokrata toimitilansa myös muualta. Liikelaitoslain uudistamiseksi on asetettu 29.1.2001 valtiovarainministeriön työryhmä, jonka määräaikaa on jatkettu 31.10.2001 saakka. Pyrkimyksenä on saada entistä toimivampi peruslainsäädäntö valtion liikelaitoksille. Senaatti-kiinteistöjä koskeva liikelaitoskohtainen laki on tarkoitus uudistaa välittömästi tämän jälkeen. Kiinteistöhallintouudistuksen toteuttaminen on varsin mittava työ, joka ei ole edennyt täysin kitkattomasti. Vuonna 1998 hyväksytty kiinteistöstrategia nähdään ministeriössä edelleen ajankohtaisena ja tavoitteellisena sekä valtiontaloudellisesti tärkeänä.

Saadut lausunnot

Poimintoja eräiltä yliopistoilta saaduista lausunnoista

Helsingin yliopisto

Useat aikanaan yliopistoille lahjoitetut kiinteistöt on siirretty korvauksetta kiinteistölaitokselle, joka perii niistä vuokraa. Monen kiinteistön ja etenkin tontin saannot ja omistussuhteet ovat edelleen osin epäselviä. Tällaista taustaa vasten on selvää, että yliopistojen mielestä monien kiinteistöjen vuokrat ovat perusteettoman korkeita. Indeksiin sidotut, markkinapohjaiset vuokrat johtavat yliopistojen kannalta kestämättömään tilanteeseen. Ei ole kunnollisia perusteita sille, että Senaatti-kiinteistöjen tulot pitäisi sitoa indeksiin, mutta yliopistojen toimintamäärärahaa ei. Jos indeksisidonnaisuus otetaan sopimuksiin, se pitäisi olla sekä määrärahoissa että vuokrissa.

Toinen ongelma on markkinahintaisen vuokratason määrittely. Erityisesti tämä koskee tonttipääoman vuokraa. Kaikissa suurissa kaupungeissa, mutta erityisesti pääkaupunkiseudulla, maapohjan hinta on noussut voimakkaasti viime vuosina. Helsingin yliopistokin on jo joutunut tilanteeseen, jossa tonttien pääomavuokraosuutta halutaan korottaa yli indeksikorotusten. Yliopistojen kiinteistöjen osalta ei kuitenkaan ole olemassa aitoja vuokramarkkinoita. Yliopistojen mahdollisuus vaihtaa

vuokranantajaa on vain teoreettinen, mutta yhtä huonot mahdollisuudet Senaatti-kiinteistöillä on vuokrata yliopiston tiloja muuhun käyttöön. Moni tontti on kaavoitettu yliopistokäyttöön, eikä silloin voi ajatella, että sen markkinahinta määräytyy vapaarahoitteisen asuin- tai liiketalon tontin hintatason mukaisesti. Yliopistojen tiloja on myös runsaasti kulttuurihistoriallisesti arvokkaissa, suojelluissa kiinteistöissä, mikä rajaa niiden käyttöä ja vaikuttaa siten myös käypään vuokratasoon. Monissa Euroopan maissa, viimeksi Hollannissa, onkin päädytty ratkaisuun, jossa yliopistot itse omistavat rakennukset, joissa toimivat. Ruotsissa on todettu, että kulttuurihistoriallisten rakennusten vuokraus periaatteilla, joita Senaatti-kiinteistötkin noudattavat, ei toimi.

Turun yliopisto
Huomattava osa Turun yliopiston rakennuksista on rakennettu yksityisen yliopiston aikana. Valtiollistamissopimuksessa ne siirtyivät valtiolle v. 1974. Toimitilajärjestelmän muutos v. 1995 koski myös näitä. Tässä yhteydessä ei kaikkia erityispiirteitä otettu riittävästi huomioon, jolloin mm. osa yliopiston käytössä olevista rakennuksista jäi säätiön omistukseen ja vuokrausjärjestelmä pantiin vahingossa koskemaan myös niitä. Omistusjärjestelmät on oikaistu myöhemmin.

Toinen Turun yliopiston mielestä epäselvä asia on tontin vuokra silloin, kun maapohja ei ole valtion maata. Vuokriin näyttäisi sisältyvän myös tontin osuutta silloinkin, kun valtio ei ole maanomistajana. Asia tulee tarkistaa ja tarvittaessa oikaista. Yliopistot ja Senaatti-kiinteistöt ovat valtion laitoksia, eikä niiden välisen laskutuksen pidä perustua korkeaan voittotavoitteeseen. Tämän vuoksi vuokranmäärityksessä tuottoprosentin tulisi olla pienempi kuin 7 %. Samoin vuokrasopimusten indeksisidonnaisuus pitäisi rajoittaa 50 %:iin eikä nostaa 100 %:iin, kuten nyt jokaisen uudisrakennuksen tai peruskorjaushankkeen yhteydessä tapahtuu.

Tampereen yliopisto
Kiinteistölaitoksen ja muiden mahdollisten sijoittajien kannalta kilpailuasetelma muodostuisi tasapuolisemmaksi, mikäli yliopistojen rakentamattomat maa-alueet olisivat yliopistojen omaisuutta. Ratkaisu lisäisi yliopistojen autonomiaa ja asettaisi eri rakennuttajavaihtoehdot kilpailutilanteessa nykyistä paremmin tasavertaiseen asemaan. Tällä asialla on olennainen merkitys. Lahjoituksina saatuja maita koskeva kysymys ratkeaisi samalla.

Jyväskylän yliopisto
Valtion kiinteistölaitokselle asetetut tavoitteet ovat korkeat verrattuna laitoksen liikevaihtoon. Kun kiinteistölaitoksen vuokralaiset ovat lähes kokonaan valtion muita tilivirastoja, tämä merkitsee, että eduskunnan niille myöntämiä varoja kerätään lähes monopoliasemassa markkinavuokrina takaisin. Juuri mahdollisuus markkinavuokrien keräämiseen korkeine tavoitteineen tulisi saattaa kriittiseen keskusteluun eduskunnassa.

Oulun yliopisto
On välttämätöntä turvata yliopistojen toimintarahoitus kehittämislailla tai muilla tavoin siten, ettei tilakustannusten kasvu vie yliopistoilta varsinaisen toiminnan edellytyksiä. Vuokrasopimusmallin hyväksyminen ilman yliopistojen toimintarahoituksen turvaamista johtaa yliopistojen kannalta kestämättömään tilanteeseen.

Teknillinen korkeakoulu
Yliopistojen rahoitus ei ole seurannut toiminnan volyymin kasvua. Ongelma on kärjistynyt vielä, kun tässä tilanteessa yliopistojen kiinteistökustannukset ovat kohonneet sekä uusien tilojen rakentamisen että vanhojen peruskorjaamisen vuoksi. Teknillinen korkeakoulu on tässä suhteessa erityisen vaikeassa asemassa, koska sen opiskelijamäärä on kasvanut voimakkaasti ja tilantarve on sen johdosta suuri. Korkeakoulun rakennukset on rakennettu pääosin 1960-luvulla, ja ne ovat laajan peruskorjauksen tarpeessa. Myös peruskorjaus nostaa käytännössä vuokrakustannuksia, vaikka niin ei pitäisikään tapahtua.

Korkeakoulu viittaa rehtorien neuvoston 15.6.2001 esittämään kannanottoon vuokrasopimusten seuraavista pääperiaatteista:

- vuokrien 50 %:n indeksisidonnaisuus
- 7 %:n nimellinen tuottovaatimus yliopistokiinteistöihin sijoitetulle pääomalle
- turvalausekkeet, joiden toteutumista tarkastellaan vuosittain
  - jos yliopistoilta kerätyt vuotuiset vuokratuotot ylittävät yliopistojen tilojen vuotuiset ylläpito- ja hoitokulut ja jos tuota ylijäämää ei investoida yliopistokiinteistöihin, palauttaa Senaatti-kiinteistöt 2/3 ylijäämästä yliopistoille niiden maksamien vuokramenojen suhteessa
  - jos kiinteistömarkkinoiden keskimääräinen tuotto selvästi laskee, tarkistetaan Senaatti-kiinteistöjen tuottovaatimusta vastaavasti alaspäin

— suurten uudishankkeiden rahoituksessa käytetään erillisjärjestelyjä
— viiden vuoden kuluttua tarkastellaan vuokrien määräytymisperusteiden kokonaisuus uudelleen.

Yliopistot pitävät välttämättömänä, että Senaatti-kiinteistöjen ja yliopistojen välille saadaan aikaan vuokrasopimus, joka rakentuu edellä kuvatuille periaatteille. Yliopistoille on myös tärkeää niiden toimintarahoituksen turvaaminen kehittämislailla tai muilla tavoin siten, ettei tilakustannusten kasvu vie yliopistoilta varsinaisen toiminnan edellytyksiä.

Poimintoja eräiden ministeriöiden lausunnoista

Valtioneuvoston kanslia

Valtion kiinteistölaitoksen (Senaatti-kiinteistöjen) vuokrauspolitiikalla ei saisi murtaa vapaaehtoisjärjestöjen, säätiöiden ja kuntien lahjoitusmotivaatiota. Kaavamainen vuokra kiinteistöjen ja tonttien arvon mukaan ei saisi toteutua silloin, kun valtio on saanut kiinteistön lahjoituksena käytettäväksi tiettyyn yhteisesti sovittuun julkiseen tarkoitukseen. Laitoksen tällaista menettelyä voidaan pitää jopa yleisen edun vastaisena.

Valtion kiinteistölaitokselle on keskitetty merkittävää osa valtion omistamien kiinteistöjen hallinnasta. Hallinnan kohteet vaihtelevat alkuperän lisäksi myös käyttötarkoituksen suhteen. Vaikka liiketaloudellista kannattavuutta onkin pidettävä hyvänä periaatteena liikelaitokselle, se ei sellaisenaan valtioneuvoston kanslian mielestä sovellu ministeriöiden toimitilojen vuokran määräytymisen perusteeksi. Valtion omistamia kiinteistöjä hallitseva laitos on monopoliasemassa. Ministeriöillä ei ole todellista mahdollisuutta kilpailuttaa tiloja lisäämättä valtion budjettitalouden kustannuksia.

Ministeriöiden tilat vaativat erilaisia tukipalveluja, kuten puhelin-, tietoliikenne-, turvallisuus- ja muiden järjestelmien rakentamista turvallisuussyistä ja ministeriöiden välisen tietoliikenteen toimivuuden takaamiseksi. Ministeriöiden jatkuva muuttaminen toimitiloista toisiin ja toimintojen pirstaloituminen useiin pieniin toimitiloihin kunnollisten yhtenäisten tilojen puuttuessa aiheuttavat järjestelmien rakentajille ja maksajille lisäkustannuksia. Ne pitäisi laskea todelliseen vuokrakustannukseen, koska ne ovat budjettitalouden menoja. Valtioneuvoston kanslia korostaa ministeriöiden toimitilojen ylläpidon ja hankinnan hallinnoinnin pikaisen kehittämisen tarvetta. Tässä olisi otettava huomioon keskushallinnon kehittämishankkeen ministeriöille asettamat haasteet.

Ulkoasiainministeriö

Ministeriö pitää omaa kiinteistötointa ulkoasiainhallinnossa perusteltuna. Ulkomailla olevien valtion kiinteistöjen hallintaan liittyy paljon erityisongelmia. Ministeriö pystyy ulkopuolisia organisaatioita nopeammin ja joustavammin reagoimaan kansainvälisen toimintaympäristön muutoksiin ja niistä johtuviin tarpeisiin. Hallinnollisoikeudellisten näkökohtien ja kansainvälisten sopimusten merkitys korostuu toimittaessa vieraan valtion alueella. Wienin diplomaattisopimukseen perustuvat oikeudet, kuten verovapaus, on rajattu yksinomaan diplomaattisia ja konsuliedustuksia koskeviksi. Ulkoasiainministeriön hallinnoiman kiinteistöomaisuuden arvo oli kertomusvuonna 1,4 mrd. mk.

Opetusministeriö

Kiinteistölain käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti, että yliopistojen ja korkeakoulujen käytössä olevien kiinteistöjen osalta käytetään edelleen nykyisiä vuokranmäärittelyperusteita ja vuokrataso siten säilytetään kohtuullisena. Omaisuuden siirtojen yhteydessä sovittiin Valtion kiinteistölaitoksen sekä opetusministeriön ja yliopistojen välille karkeat pelisäännöt vuokrasopimuskäytännöistä. Tämän jälkeen tapahtuneen Valtion kiinteistölaitoksen liikelaitostamisen ja vuokrasopimusten tulkintaerimielisyyksien johdosta päätettiin kehittää näitä vuokrasopimuskäytäntöjä.

Opetusministeriön näkemyksen mukaan julkishallinnon sisäinen vuokrajärjestelmä ei voi jäljitellä yksityistä kiinteistötoimintaa, jonka tavoitteena on liikevoiton maksimointi. Julkishallinnon sisäinen vuokraustoiminta on käytännössä lähes monopoli. Toimitilat ovat julkishallinnossa varsinaisen toiminnan edellytyksiä, eivät itsetarkoituksellisia. Varsinainen toiminta, eli julkishallinnon palveluiden tuottaminen, ei ole taloudelliseen tulokseen tähtäävää vaan päätettyjen palveluiden tuottamista mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti eli tehokkaasti ja taloudellisesti. Virasto ei voi vaihtaa palvelutuotantoaan sen mukaan, mikä on taloudellisesti kannattavinta. Näistä syistä sisäisen vuokrajärjestelmän tulee olla kustannusperusteinen.

Kiinteistölaitos on ollut varsin halukas investoimaan, jos vuokralaiselta löytyy riittävästi vuokranmaksukykyä. Hankepäätösten takana on ollut hankkeen taloudellinen kannattavuus yksinomaan rakennusinvestoinnin ja sen tuottojen kannalta. Opetusministeriön näkemyksen mukaan hankepäätöksen tarkasteluista puuttuu tällöin olennainen päätöskriteeri eli se, miten varsinaisen hallinnon yksikön tulosten odotetaan parantuvan suh-

teessa investointiin. Senaatti-kiinteistöihin tarvittaisiin siten hankesuunnitteluasiantuntemusta, joka kykenee kyseistä arviointia tekemään, tai sitten hankepäätösten tekeminen tulee ainakin osittain palauttaa ao. hallinnonaloille.

Valtiontilintarkastajien mielestä valtion kiinteistöhallinnon tavoitteet, kiinteistöomaisuuden siirron toteutus ja vuokrapolitiikan määrittely ovat jääneet useille valtion vuokralaisille epäselviksi. Valtion kiinteistölaitoksen ja sen seuraajan Senaatti-kiinteistöjen toimintaan on kohdistettu varsin voimakasta julkista kritiikkiä. Senaatti-kiinteistöjen nykyisten vuokralaisten kritiikki on kohdistunut lähinnä vuokrapolitiikkaan. Vuokratasoa pidetään liian korkeana, sillä pääosa taloista ja tonteista on kuoletettu jo vuosikymmeniä sitten. Muun muassa monet yliopistot tai niiden säätiöt ovat saaneet tonttinsa tai rakennuksensa lahjaksi kunnilta tai yksityishenkilöiltä testamentteina, mutta siitä huolimatta näin saadusta omaisuudesta kiinteistölaitos on ryhtynyt perimään vuokraa. Markkina-ajattelun tuominen valtion vuokra-markkinoille on ollut vaikeaa, koska kiinteistölaitoksella ja sen seuraajalla on käytännössä lähes monopoli monien valtion laitosten vuokranantajana.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että Senaatti-kiinteistöjen vuokrapolitiikalla ei saa murtaa vapaaehtoisjärjestöjen, säätiöiden ja kuntien lahjoitusmotivaatiota. Kaavamainen vuokra kiinteistöjen ja tonttien arvon mukaan ei saa toteutua silloin, kun valtio on saanut kiinteistön lahjoituksena käytettäväksi tiettyyn yhteisesti sovittuun julkiseen tarkoitukseen. Valtiontilintarkastajat kyseenalaistavat nykyisen menettelyn. Valtion kiinteistöhallinnan kohteet vaihtelevat alkuperän lisäksi myös käyttötarkoituksen suhteen. Vaikka liiketaloudellista kannattavuutta onkin pidettävä hyvänä periaatteena liikelaitokselle, se ei sellaisenaan sovellu kaikkien valtion virastojen ja laitosten toimitilojen vuokran määräytymisen perusteeksi. Valtiontilintarkastajien mielestä valtionhallinnon sisäisen vuokrajärjestelmän tulee ohjata vuokralaisia aiempaa tehokkaampaan ja taloudellisempaan toimintaan toimitilojen käytössä. Vuokrajärjestelmän käyttöönoton tarkoituksena oli olla virastojen nettomenojen kannalta neutraali, eli budjettikehystä piti lisätä vuokramenojen kasvun määrällä. Yliopistojen osalta todettakoon esimerkinomaisesti, että tavoite toteutui vain v. 1995—98. Valtion budjettimääräraha oli v. 1999 jo 38 Mmk ja kertomusvuonna 53 Mmk pienempi kuin yliopistojen Valtion kiinteistölaitokselle ja muille vuokranantajille maksamat vuokrat.

Valtiontilintarkastajat pitävät Senaatti-kiinteistöjen tulevan toiminnan ja kehittämistarpeiden kannalta perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, että sen asema maamme kiinteistömarkkinoilla selvitetään puolueettoman ulkoisen arvioinnin avulla. Tällöin erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, mitä yhtäläisyyksiä ja eroavuuksia sillä on valtion liikelaitoksena toimiessaan alalla toimiviin muihin yrityksiin verrattuna. Samassa yhteydessä tulee selvittää myös Senaatti-kiinteistöjen ja sen edeltäjän tähänastisen toiminnan edut ja haitat puolueettomasti ja perusteellisesti. Selvityksessä tulee huomiota kiinnittää mm. seuraaviin edellä todettuihin seikkoihin: vuokrauspolitiikan vaikutus vapaaehtoisjärjestöjen, säätiöiden ja kuntien lahjoitusmotivaatioon valtiolle, toimitilojen käyttötarkoituksen ja kustannusperusteisuuden osuus vuokran määräytymisperusteissa, vuokrasopimuskäytäntöjen tulkintaerimielisyyksien ratkaiseminen, investointien ja hankepäätösten edellyttämän asiantuntemuksen palauttaminen asianomaisille hallinnonaloille, yliopistojen toimintarahoituksen turvaaminen vuokrankorotusten jatkuessa, yliopistojen rakentamattomien maa-alueiden siirtäminen yliopistojen omaisuudeksi sekä henkilöstö- ja opiskelijaravintoloiden toimintaedellytysten turvaaminen Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimissa tiloissa.

Koska valtion kiinteistöomaisuutta ollaan edelleenkin siirtämässä Senaatti-kiinteistöjen hallintaan mm. puolustushallinnon osalta, valtiontilintarkastajat edellyttävät, että siirroissa huolehditaan henkilöstön asemasta ja sen turvaaminen selvitetään yhdessä henkilöstön kanssa.

Valtiontilintarkastajien mielestä valtionhallinnon sisäisen vuokrajärjestelmän uskottavuuden kannalta on tärkeää, että Senaatti-kiinteistöjen imago vuokranantajana ja sen koko yrityskuva valtion liikelaitoksena on moitteeton niin vuokralaisten kuin suuren yleisön ja kiinteistöyhteisönkin silmissä. Oman toiminnan kehittäminen on kaikissa olosuhteissa asianomaisen ulkoisen kuvan kannalta paras toimintalinja. Se lisää myös henkilöstöpolitiikan sisäistä uskottavuutta. Kehittämispyrkimyksiä on laitoksessa viime vuosina tehostettu ja tulostavoitteet on saavutettu. Kertomusvuoden keväällä hyväksytyn viestintästrategian mukaisesti päädyttiin laitoksen ulkoisen kuvan kehittämiseen ja selkeyttämi-

seen. Erääksi keinoksi valittiin viisivuotinen yhteistyösopimus Suomen Kansallisoopperan Säätiön kanssa.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että vuokranantajan sponsorointituki vuokralaiselle on tässä tapauksessa keinotekoinen tapa parantaa Senaatti-kiinteistöjen yrityskuvaa. Menettelyä voitaneen pitää varsin poikkeuksellisena valtionhallinnossa. Pohdintaa aiheuttaa myös vuokranantajan ja vuokralaisen välinen suhde sekä se, miten sponsorituen hyödyllisyyttä mitataan ja se kenelle siitä saatavat hyödyt ohjautuvat. Valtiovarainministeriön tuleekin viipymättä valmistella ohjeet sponsoroinnin antamisesta ja vastaanottamisesta. Ohjeiden tulee soveltuvin osin koskea myös valtion liikelaitoksia. Tarvittavaa pohjatyötä ministeriössä on kertomusvuonna jo tehtykin Sponsorointi valtionhallinnossa -työryhmässä. Mikäli sponsorointitapaukset tulevat valtion liikelaitoksissa yleistymään, on suurena vaarana, että päädytään ylilyönteihin, jotka ovat ristiriidassa valtionhallinnon puolueettomuutta ja tasapainoista kohtelua painottavien arvojen kanssa.

Valtionvelka

Valtionvelan kehitys kertomusvuonna ilmenee seuraavasta asetelmasta, johon on sisällytetty myös rahastotalouden velka.

Valtionvelan kehitys v .2000

	Velka vuoden alussa	Nostot vuoden aikana	Kuoletukset vuoden aikana	Tilastosiirrot	Valuutta-kurssien muutokset vuoden aikana	Velka vuoden lopussa
	Mmk					
Kotimainen velka	287 201	160 788	180 416	70 229	—3	337 799
Pitkäaikainen velka	278 994	43 822	84 369	70 229	—2	308 674
Yleisöobligaatiolainat	262 511	43 822	79 803	61 976	—2	288 504
Muut joukkovelkakirjalainat	1 297	—	1 368	2 728	—	2 657
Velkakirjalainat	15 186	—	3 198	5 525	—	17 513
Lyhytaikainen velka	8 207	116 966	96 047	—	—1	29 125
Ulkomainen velka	135 892	—	10 157	—70 229	1 516	57 022
Pitkäaikainen velka	135 892	—	10 157	—70 229	1 516	57 022
Obligaatiolainat	109 498	—	6 162	—61 976	1 010	42 370
Muut joukkovelkakirjalainat	13 437	—	2 983	—2 728	605	8 331
Velkakirjalainat	12 957	—	1 012	—5 525	—99	6 321
Yhteensä	423 093	160 788	190 573	—	1 513	394 821[1]

[1] Sisältää budjettitalouden velkaa Valtion eläkerahastolle 9 300 Mmk ja Valtion ydinjätehuoltorahastolle 386 Mmk sekä ns. Reposalkun 7 970 Mmk.

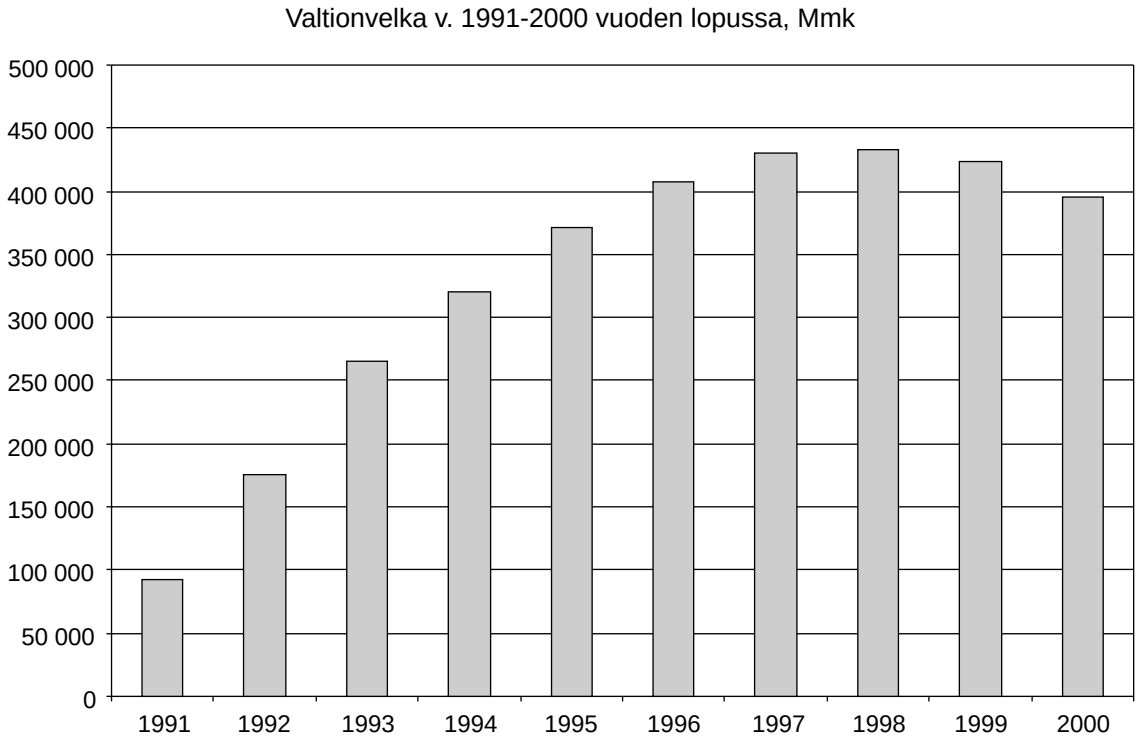
Talousarviotalouden velka oli vuoden alussa 394 939 Mmk ja sen lopussa 368 256 Mmk. Nämä luvut sisältävät talousarviotalouden velan Valtion eläkerahastolle 9 300 Mmk ja Valtion ydinjätehuoltorahastolle 386 Mmk (v. 1999 12 686 Mmk) sekä ns. Reposalkun (lainaustoimintaa varten emittoidut omat viitelainat) 7 970 Mmk (v. 1999 5 789 Mmk). Rahastotalouden velan määrä oli kertomusvuoden alussa 28 154 Mmk ja sen päättyessä 26 565 Mmk. Valtionvelka oli siis kertomusvuoden lopussa yhteensä 394 821 Mmk ja ilman mainittua velkaa eläkerahastolle ja ydinjätehuoltorahastolle sekä Reposalkkua 377 165 Mmk.

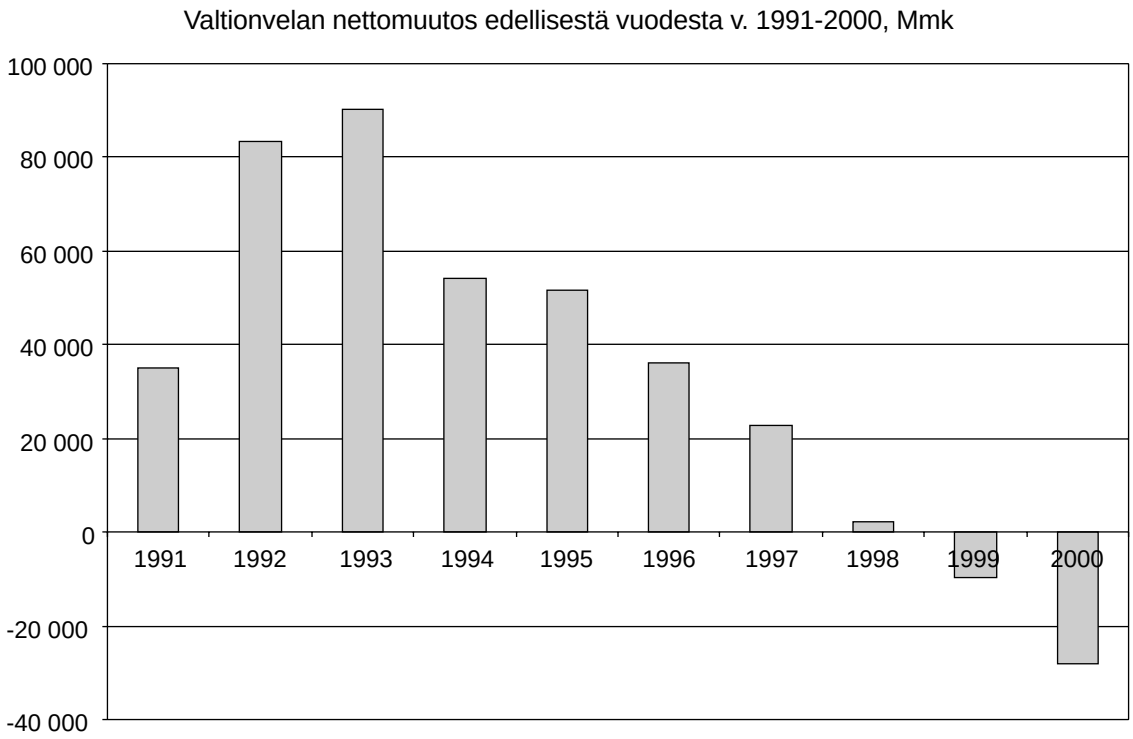
Kotimainen velka kertomusvuonna oli 337 799 Mmk ja ulkomainen 57 022 Mmk. Valtiokonttori on vuoden 2000 alusta lukien muuttanut tilastoissaan

ulkomainen velka -käsitteen sisältöä. Ulkomaanvaluuttamääräinen velka sisältää nyt ainoastaan euroalueen ulkopuolisissa valuutoissa olevan velan. Tämän velan osuus koko valtionvelasta oli kertomusvuoden lopussa n. 15 %, kun se edellisvuonna oli 16 %.

Talousarviotalouden bruttolainanotto oli kertomusvuonna 152 045 Mmk ja nettokuoletukset 28 200 Mmk. Vuonna 1999 oli bruttolainanotto 88 007 Mmk ja nettokuoletukset 19 989 Mmk. Talousarviotalouden velan hoitomenot (ilman kuoletuksia) olivat yhteensä 33 227 Mmk, kun vastaavat menot v. 1999 olivat 29 352 Mmk.

Seuraavat kaaviot kuvaavat valtionvelan kehitystä v. 1991—2000 ja velan nettomuutosta edellisestä vuodesta:





Kertomusvuoden päättyessä koko velkakannan keskimääräinen nimelliskorko oli 6,2 % (v. 1999 6,9 %) ja efektiiviset kustannukset 6,6 % (v. 1999 6,7 %). Ulkomaisen velan kustannus oli 8,4 % (v. 1999 8,3 %) ja kotimaisen velan kustannus 6,3 % (v. 1999 6,4 %).

Tärkeimmistä lainavaluutoista Englannin puntamääräiset lainat olivat keskimäärin kalleimmat, 10,5 % ja halvimmat Sveitsin frangimääräiset lainat, 5,5 %.

Efektiiviset kustannukset on laskettu ottamalla huomioon kaikki toteutuneet kustannukset (ml. valuuttakurssimuutokset) ja tarkasteluhetken jälkeen erääntyvät korot ja kuoletukset 31.12.2000 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. 1999 4 v 6 kk). Kotimaisen valtionvelan keskimääräinen takaisinmaksuaika oli 4 v 5 kk (v. 1999 4 v 5 kk). Ulkomaisen valtionvelan keskimääräinen takaisinmaksuaika oli 4 v 11 kk (v. 1999 5 v 2 kk).

Ulkomaisesta valtionvelasta, joka kokonaisuudessaan on pitkäaikaista, n. 66 % eli 37 636 Mmk on maksettava viiden seuraavan vuoden aikana. Kuoletuksia erääntyy 6—10 vuoden kuluessa 14 944 Mmk ja sen jälkeen 4 442 Mmk. Kotimaisesta valtionvelasta noin 59 % eli 197 827 Mmk on maksettava takaisin seuraavan viiden vuoden kuluessa. Kuoletuksia erääntyy maksettavaksi 6—25 vuoden kuluttua 139 972 Mmk.

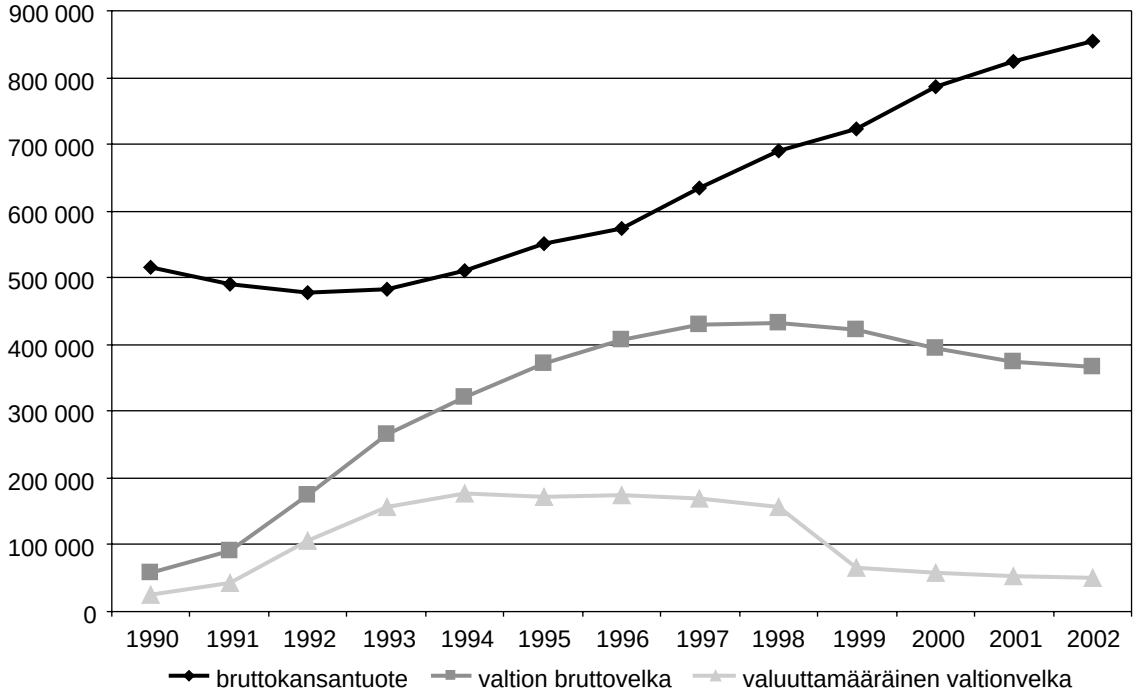
Kertomusvuoden päättyessä ulkomaan velkana tilastoitavan velkakannan eri valuuttojen osuudet olivat seuraavat:

Valuutta	Osuus, %
USD	35
JPY	28
GBP	26
CHF	11

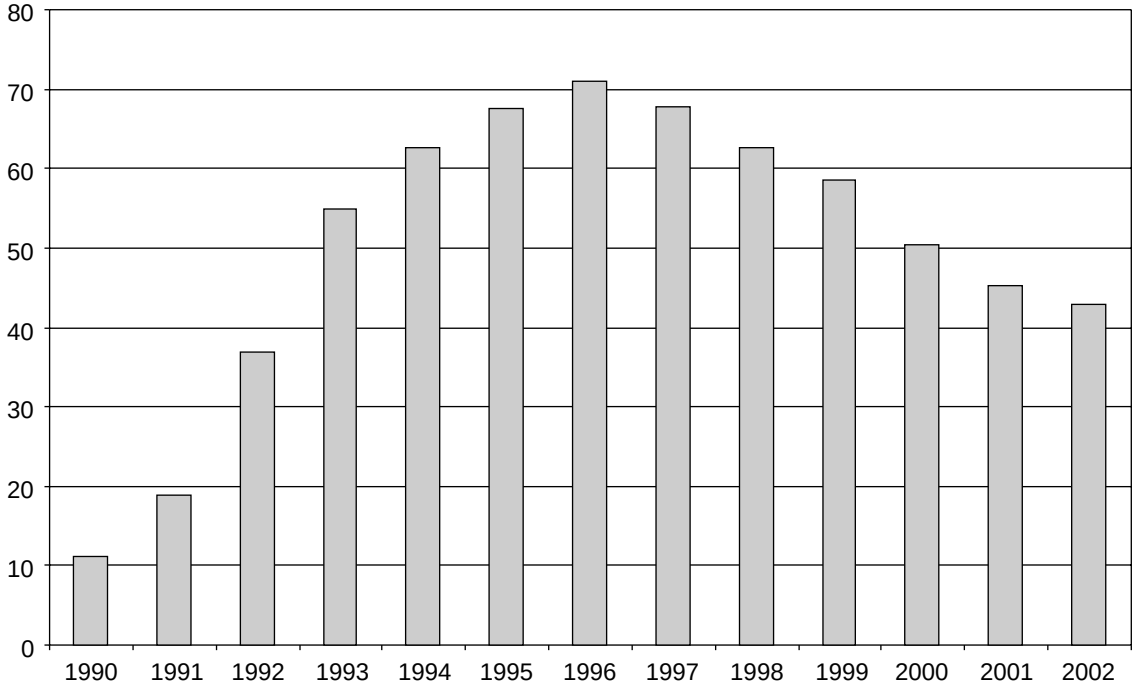
Uusia ulkomaisia lainoja ei kertomusvuonna nostettu lainkaan. Kuoletuksia maksettiin 10,2 mrd. mk.

Seuraavista kaavioista ilmenevät bruttokansantuotteen, valtion bruttovelan ja ulkomaisen valtionvelan määrät sekä valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen v. 1990—2002. Vuosien 2001 ja 2002 luvut perustuvat arvioihin:

Bruttokansantuote, valtion bruttovelka ja valuuttamääräinen valtionvelka v. 1990-2002, Mmk

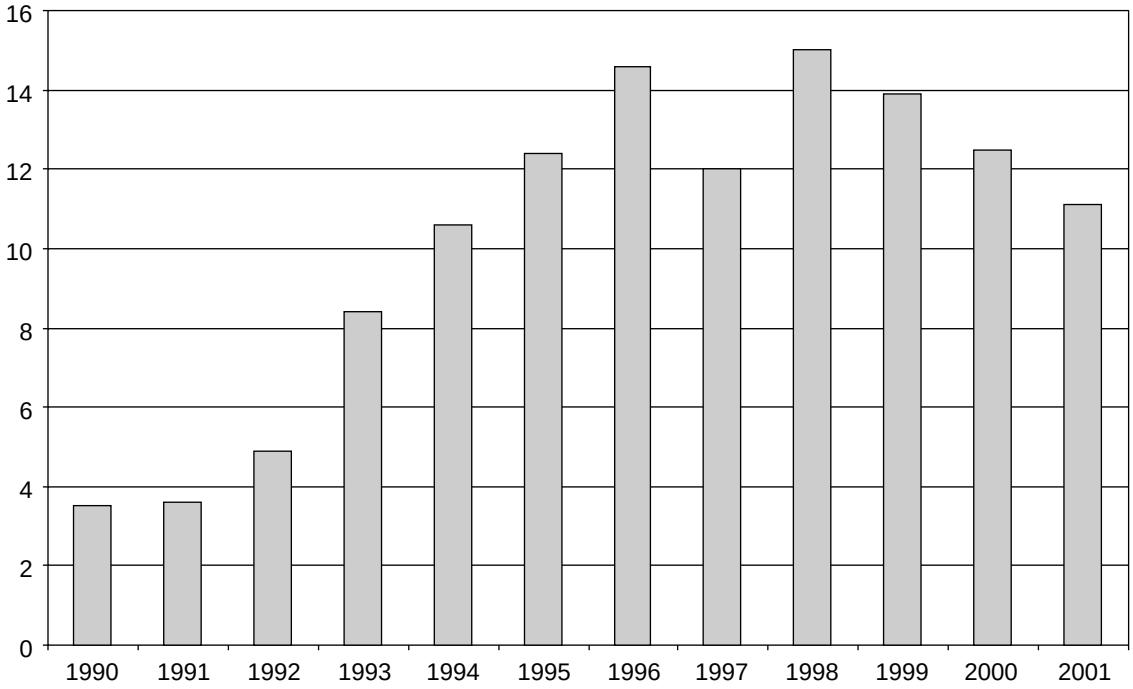


Valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen v. 1990-2002, %



Valtion budjettitalouden velasta maksettiin v. 2000 nettokorkoja sekä palkkioita ja muita menoja yhteensä 33,2 mrd. mk, kun vastaavien menojen määrä v. 1999 oli 29,4 mrd. mk. Seuraava kaavio osoittaa valtionvelan hoitomenojen kehityksen laskettuna osuutena valtion tilinpäätöksen kokonaismenoista. Rahastojen osuudet sekä valtionvelan kuoletukset on jätetty pois.

Valtionvelan hoitomenojen osuus valtion tilinpäätöksen kokonaismenoista v. 1990-2001, %



Seuraavassa esitetään kertomusvuoden velanhoitomenot ja vuoden 2001 arvioidut velanhoitomenot keskenään vertailukelpoisina.

	2000	2001 (TA + LTA)
	Mmk	
Nettokorot		
euromääräinen	23 120	20 660
valuuttamääräinen	4 384	4 032
rahastot	2 470	1 811
Palkkiot ja muut menot	1 110	98
Nettokuoletukset ja velanhallinta		
euromääräinen	23 453	20 239
valuuttamääräinen	9 361	2 719
rahastot	1 585	0
Yhteensä	65 483	48 859

Valtionvelka 31.8.2001 oli 374,4 mrd. mk. Kun oikaisuerät lisätään velkaan, valtionvelka oli 31.8.2001 393,6 mrd. mk, josta 320,2 mrd. mk oli kotimaista ja 54,2 mrd. mk ulkomaista velkaa. Valtionvelan korkoja oli maksettu 20 mrd. mk, josta budjettitalouden velan korkoja oli 18,5 mrd. mk.

Vuoden 2002 talousarvioesityksessä ehdotetaan valtionvelan vähentämiseen ja korkomenoihin n. 4,4 mrd. euron (26,3 mrd. mk) määrärahaa, josta n. 678 milj. euroa (4 mrd. mk) esitetään käytettäväksi talousarviotalouden velkojen nettokuoletuksiin. Talousarviotalouden valtionvelan korkojen ym. maksujen maksuun on vuoden 2002 talousarvioesityksessä arvioitu tarvittavan 3,7 mrd. euroa (22,3 mrd. mk), mikä on n. 10,6 % valtion vuoden 2002 talousarvioesityksen mukaisista menoista.

Kertomusvuonna valtionvelka väheni toisena peräkkäisenä vuonna. Valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen alittaa v. 2001 50 %:n rajan. Talouden suotuisa kehitys ja valtion omaisuuden yksityistämisestä saadut myyntitulot ovat mahdollistaneet talousarviotalouden velan lyhentämisen kertomusvuonna runsaalla 28 mrd. mk:lla. Velkataakan merkitystä arvioitaessa on kuitenkin huomattava, että talousarviotalouden velan hoitoon ilman kuoletuksia on kertomusvuonna käytetty 33,2 mrd. mk, mikä vastaa suunnilleen esim. opetusministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen yhteenlaskettuja menoja kertomusvuonna. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät erityisesti huomioita ulkomaisen velan korkeisiin hoitokustannuksiin. Valtionvelan hoito rajoittaa edelleen selvästi harjoitettavaa finanssipolitiikkaa.

Valtiontilintarkastajat painottavat talouskehityksen vakauden ja valtiontalouden tiukan menokurin merkitystä velkataakan hoidossa. Valtion velkaongelma ratkeaa ainoastaan valtion tulojen ja menojen pitkän ajan tasapainoisella kehityksellä, jossa velan hoito on otettu huomioon. Kansainvälisen talouden epävarmuuksista johtuvat suhdanne- ja työllisyysvaihtelut vaativat finanssipoliittista joustoa tulevaisuudessa. Lisäksi tulee mm. väestön ikääntyminen asettamaan kasvavia menopaineita valtiontaloudelle. On arvioitu, että työllisten määrä yhtä eläkeläistä kohden tulee alenemaan nykyisestä vajaasta kahdesta noin puoleentoista v. 2010 ja hieman yli yhteen v. 2020. Valtion velkataakan johdonmukainen lyhentäminen tulevina vuosina antaisi omalta osaltaan tarpeellista liikkumavaraa mm. väestön ikääntymisestä aiheutuvien julkisten menojen kasvaessa väistämättä 2010-luvun aikana.

Opetusministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat suorittaneet valvontakäynnin opetusministeriöön 14.2.2001 (kansliapäällikkö Vilho Hirvi), Turun yliopistoon 26.10.2000 (rehtori Keijo Virtanen), Turun ammattikorkeakouluun 26.10.2000 (rehtori Juha Kettunen) sekä Kymenlaakson ammattikorkeakouluun 9.11.2000 (rehtori Pertti Vuorela).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet ammattikorkeakoulujen toimintaa, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmää ja yleisten kirjastojen toimintaa. Ministeriön valvontakäynnillä käsiteltiin ministeriön toimintaa kertomusvuonna, opetusministeriön toimintaa liikunnan edistämisessä sekä esiopetuksen käytännön toteutusta ja kehittämistä.

Hallinnonalan valvonnan ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut ylitarkastaja Seppo Niemi. Yleisten kirjastojen valvonnasta ja kertomusosuuden laadinnasta on vastannut tarkastaja Marjaana Solanne. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 4.4.2001, että em. selvityksistä otetaan jatkovalmistelujen kohteeksi ammattikorkeakoulujen toiminta, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä, yleisten kirjastojen toiminta ja dopingin vastainen toiminta. Yleisiä kirjastoja koskeva kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 30.5.2001. Muilta osin opetusministeriön kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 5.6.2001.

Ammattikorkeakoulujen toiminta

Kehitys ja nykytila

Ammattikorkeakoulut muodostavat uuden sektorin suomalaisessa korkeakoulujärjestelmässä yliopistojen rinnalla. Korkeakoulutuksen kasvu haluttiin opetusministeriön mukaan suunnata perinteisten yliopistojen sijaan uusiin ammattikorkeakouluihin. Ammattikorkeakoulut on rakennettu 1990-luvun kestäneen uudistusprosessin aikana. Ne on muodostettu aiemmin opistoasteen ja ammatillisen korkea-asteen koulutusta antaneista oppilaitoksista niiden tasoa nostamalla ja sulauttamalla useita oppilaitoksia yhteen monialaisiksi ammattikorkeakouluiksi.

Uudistus käynnistettiin 1990-luvun alussa kokeilu- ja kehittämisvaiheella. Kokeilu pohjautui nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeiluista säädettyyn lakiin (391/1991). Lähtökohdat kokeilulle ja uudistukselle olivat hyvät, sillä 1970- ja 1980-luvulla oli kaikilla aloilla kehitetty systemaattisesti ylempää ammatillista koulutusta. Tavoitteena oli nostaa koulutuksen tasoa ja laatua ja näin saattaa se osaksi korkeakoulujärjestelmää. Uudistuksella pyrittiin parantamaan tämän koulutuksen kansainvälistä rinnastettavuutta ja muutoinkin lisäämään kansainvälistä yhteistyötä. Luomalla perinteisten yliopistotutkintojen rinnalle käytännöllisemmin ja ammatillisemmin suuntautunut korkeakoulututkinto haluttiin nuorisolle tarjota toinen korkeatasoinen vaihtoehto.

Ministeriön mukaan tavoitteena oli vahvistaa alueellista kehitystä ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä pienten ja keskisuurten yritysten sekä hyvinvointipalvelujen tuottajien kanssa. Muodostamalla vahvoja, monialaisia yksiköitä pyrittiin myös aikaansaamaan uusia koulutusohjelmia, jotka palvelevat muuttuvan työelämän tarpeita. Ammattikorkeakoulu-uudistuksen kokeiluvaiheen aikana ammattikorkeakouluille annettiin mahdollisuus kehittää toimintaansa.

Eduskunta hyväksyi v. 1995 lain ammattikorkeakouluopinnoista (255/1995). Tämän lain perusteella hallitus on myöntänyt ammattikorkeakoulujen toimiluvat. Toimilupaan sisältyvät määräykset ammattikorkeakoulun koulutustehtävästä, eli ammattikorkeakoulun koulutusaloista, opiskelijamäärästä, opetuskielestä ja sijaintipaikasta.

Hallitus myönsi ammattikorkeakouluille 1990-luvun loppupuolella vuosittain vakinaisia toimilupia. Korkeakoulujen arviointineuvosto arvioi toimilupahakemukset ja antoi niistä lausunnon opetusministeriölle. Toimilupien myöntäminen on pe-

rustunut laatuun ja kokeilu- ja kehittämistoiminnassa osoitettuihin näyttöihin. Kaikki ammattikorkeakoulut ovat toimineet vakinaisina elokuusta 2000 alkaen. Ammattikorkeakoulujen verkko on saanut muotonsa ja kaikki se koulutus, joka oli tarkoitus saada ammattikorkeakouluopetuksen piiriin, on nyt järjestelmän piirissä. Maassamme toimii opetusministeriön hallinnonalalla 29 ammattikorkeakoulua. Näiden lisäksi sisäasiainministeriön hallinnonalalla toimii Poliisiammattikorkeakoulu ja Ahvenanmaan itsehallinnon alaisuudessa Ålands yrkeshögskola.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen tueksi käynnistettiin tukiohjelma, jolla on pyritty varmistamaan uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ja kaikkien ammattikorkeakoulujen infrastruktuurin vahvistaminen. Olennaisia osia tässä ohjelmassa ovat opettajien koulutustason nostaminen, kirjasto- ja tietopalvelujen kehittäminen, tietoteknisen valmiuden parantaminen, ura- ja rekrytointipalvelujen tarjoaminen sekä kansainvälistymisen tukeminen. Ammattikorkeakoulut ovat saaneet hankerahoitusta näihin toimintoihin. Tukiohjelmaa toteutetaan vielä 2000-luvun alkuvuosina.

Ammattikorkeakoulujärjestelmän laajuus oli avoin kysymys uudistuksen valmistelun loppuvaiheisiin saakka. Koska opetusministeriön tavoitteena oli kaiken opistoasteen ja ammatillisen korkeaasteen koulutuksen saattaminen ja nostaminen korkeakoulujärjestelmän piiriin, tuli vakinaisesta järjestelmästä varsin laaja. Kertomusvuonna nuorten koulutuksessa oli yli 90 000 opiskelijaa (lisäksi aikuisopiskelijoita n. 20 000). Aloituspaikkoja oli n. 24 000. Kertomusvuodesta lähtien koulutustarjontaa lisätään vuosittain 250 aloituspaikalla siten, että koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa asetettu tavoite 25 000 aloituspaikasta saavutetaan v. 2004.

Ammattikorkeakoulut antavat koulutusta seitsemällä koulutusalalla. Suurin osa koulutustarjonnasta on tekniikan ja liikenteen alalla. Sen aloituspaikkamäärä vastaa v. 2001 kolmannesta koko tarjonnasta. Seuraavaksi eniten aloituspaikkoja on hallinnon ja kaupan alalla (27 % kokonaistarjonnasta) ja sosiaali- ja terveysalalla (21 % kokonaistarjonnasta). Kulttuurialan koulutustarjonta vastaa 8 %:a ja matkailu-, ravitsemis- ja talousalan tarjonta n. 6 %:a tarjonnasta. Pienimmät alat ovat luonnonvara-ala (3 % tarjonnasta) sekä humanistinen ja opetusala (2 % tarjonnasta).

Koulutusalakohtainen aloituspaikkojen kehitys v. 1998 ja 2001 on ollut seuraava:

Koulutusala	1998	2001	Muutos	Muutos, %
Luonnonvara-ala	663	750	87	13
Tekniikan ja liikenteen ala	5 610	7 955	2 345	42
Hallinnon ja kaupan ala	5 846	6 510	664	11
Matkailu-, ravitsemis- ja talousala	1 012	1 540	528	52
Sosiaali- ja terveysala	5 258	5 060	—198	—4
Kulttuuriala	1 129	1 930	801	71
Humanistinen ja opetusala	456	485	29	6
Yhteensä	19 974	24 230	4 256	21

Ammattikorkeakoulujen koulutustarjonnan alueelliseen tasapainoon on kiinnitetty erityistä huomiota, jotta on pystytty luomaan maakunnallisesti vahva ja toimintakykyinen korkeakoulujärjestelmä. Aloituspaikkojen määrä suhteessa 19—21-vuotiaiden ikäluokan kokoon on v. 2001 koko maan tasolla 37 %. Maakunnallisia eroja on pyritty tasoittamaan, ja v. 2001 maakunnittainen vaihteluväli on 28—50 %, kun se v. 1998 oli 19—45 %. Kieliryhmittäin tarkasteltuna aloituspaikkatarjonta on ikäluokan kokoon nähden parempi ruotsinkielisessä koulutuksessa, jossa aloituspaikkoja kertomusvuonna oli 45 %:lle nuorisoikäluokasta. Vastaava luku suomenkielisestä ikäluokasta oli 35 %.

Ammattikorkeakoulujen tutkintoon johtava koulutus on järjestetty koulutusohjelmina. Koulutusohjelmissa voi olla suuntautumisvaihtoehtoja. Opetusministeriö vahvistaa ammattikorkeakoulujen koulutusohjelmat. Erilaisten ja erinimisten koulutusohjelmien määrä kasvoi 1990-luvulla voimakkaasti. Koulutusohjelmien määrä oli korkeimmillaan n. 300. Koulutusohjelmarakenteen selkeyttämiseksi ja kehittämiseksi käynnistettiin laaja ammattikorkeakoulujen koulutusohjelmaprojekti, jonka työn tuloksena koulutusohjelmien määrää on voitu supistaa merkittävästi. Vuodesta 2001 lähtien opetusministeriön vahvistamien suomenkielisten koulutusohjelmien lukumäärä on 85.

Hallinto

Ammattikorkeakoulujärjestelmää luotaessa pääkeinona oli ammattikorkeakoulujen muodostaminen usean ammatillisen oppilaitoksen pohjalta monialaisiksi yhteenliittymiksi. Ammattikorkeakoulut pyrittiin perustamaan ensisijaisesti kunnallisina ja yksityisinä. Kunnallisia ja yksityisiä ammattikorkeakouluja muodostamalla katsottiin voitavan parhaiten edistää silloin vireillä ollutta oppilaitosverkon kehittämistä ja ylläpitojärjestelmän yhtenäistämistä.

Nykyinen opetusministeriön hallinnonalan ammattikorkeakouluverkko koostuu 29 ammattikorkeakoulusta, joista 1.1.2001 seitsemän on kuntien, 11 kuntayhtymien, kahdeksan osakeyhtiöiden ja kolme säätiöiden ylläpitämiä. Lainsäädäntö tuntee myös mahdollisuuden perustaa valtion ammattikorkeakoulu, mutta yhtään sellaista ei ole opetusministeriön hallinnonalalle perustettu. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on valtion ylläpitämä Poliisiammattikorkeakoulu.

Ammattikorkeakoulujen hallinnon perusteista säädetään vain väljästi lailla. Kunnallisen ja yksityisen ammattikorkeakoulun hallinnon järjestäminen jätetään pääosin ylläpitäjän päätettäväksi. Lain mukaan ammattikorkeakoulussa kuitenkin on aina hallitus ja rehtori. Kunnallisen ja yksityisen ammattikorkeakoulun hallitukseen ja muuhun monijäseniseen hallintoelimeen voi kuulua ammattikorkeakoulun päätoimisten opettajien, muun päätoimisen henkilöstön ja päätoimisten opiskelijoiden valitsemia edustajia. Ammattikorkeakoulujen autonomian kannalta keskeinen kysymys on ammattikorkeakoulun ylläpitäjähallinnon ja ammattikorkeakoulun sisäisen hallinnon eli autonomiahallinnon suhteet ja toimivallan jako. Toinen keskeinen kysymys on se, millaisia ovat sisäisen hallinnon toimielimet ja miten ne kootaan ja valitaan.

Ylläpitäjähallinnolle kuuluvia asioita ovat ammattikorkeakoulun toiminnan keskeiset tavoitteet ja suuntaviivat, hallinnon ja organisaation järjestämisen perusteet, ammattikorkeakoulun hallituksen asettaminen ja johtavien viranhaltijoiden valinta, taloussuunnitelman ja talousarvion hyväksyminen, tilinpäätös, maksupolitiikan yleiset suuntaviivat sekä tavoite- ja tulossopimusneuvottelut yhdessä ammattikorkeakoulun kanssa.

Ylläpitäjähallinnolle voi siis kuulua vain sisäisen hallinnon asettaminen, mutta ei sen jäsenten valinta, jonka tulee olla ammattikorkeakoulun oma asia. Tähän kuuluu korkeakouludemokratiaperiaatteiden mukaan se, että enemmistö ammattikorkeakoulun monijäsenisten toimielinten jäsenistä edustaa ammattikorkeakouluyhteisön jäseniä eli opettajia, muuta henkilökuntaa ja opiskelijoita. Ammattikorkeakoulun luonteeseen sopii myös hyvin se, että sisäiseen hallintoon otetaan myös ammattikorkeakouluyhteisön ulkopuolisia jäseniä.

Ammattikorkeakoulun päätettäviä asioita ovat ammattikorkeakoulun hallituksen jäsenten valitseminen, koulutusohjelmat ja opetussuunnitelmat, opintojen järjestämistä koskevat asiat, tutkintosääntö, opiskelijavalinnat, opintohallinto, opiskelijoiden oikeusturva, opettajien valinnat, vastuu talousarvion toteutumisesta, toiminnalliset strategiat (kansainvälistyminen, yhteistyö elinkeinoelämän kanssa jne.) sekä tavoite- ja tulossopimusneuvottelut yhdessä ylläpitäjän kanssa. Ammattikorkeakoulun rehtori voi luontevasti tällöin olla ylläpitäjähallinnon esittelijä ja ammattikorkeakoulun hallituksen puheenjohtaja. Rehtorilla on myös varsin laaja päätösvalta ammattikorkeakoulun sisäisissä asioissa.

Ammattikorkeakouluja ylläpitävissä kunnissa ja kuntayhtymissä on epätietoisuutta siitä, sovelletaanko kunnallisen ammattikorkeakoulun hallintoon ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain vai kuntalain säännöksiä. Yhtenä syynä tähän lienee se, ettei korkeakouluautonomiaa koskevia perussäännöksiä sisälly ammattikorkeakouluopinnoista annettuun lakiin.

Kuntalain 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan hallinnossa noudatetaan tätä lakia, jollei lailla tai laissa olevan yksilöidyn valtuutuksen nojalla toisin säädetä tai määrätä. Tämän periaatteen mukaisesti kunnallisen ammattikorkeakoulun hallintoon olisi sovellettava ensisijaisesti ammattikorkeakouluopinnoista annettua lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja vasta, jos niihin ei jostakin asiasta sisälly säännöksiä, tulisivat kuntalain säännökset sovellettaviksi. Käytännössä ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain säännökset koskevat pääosin ammattikorkeakoulun sisäistä hallintoa ja toimintaa. Ylläpitäjähallintoa koskevat taas pääosin kuntalain säännökset.

Opetusministeriön mukaan erityisesti kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämien ammattikorkeakoulujen hallinnolliset järjestelyt on käytännössä toteutettu niin, ettei ylläpitäjähallinnon ja ammattikorkeakoulun sisäisen hallinnon toimivallan jako ole selvä. Silloin kun monijäsenisiä hallintoelimiä on asetettu, niiden kokoonpanossa ja toimivallassa ei ole huomioitu korkeakouludemokratian periaatteita. Esimerkiksi opettaja- ja opiskelijajäsenillä on tällöin vain läsnäolo- ja puheoikeus, mutta ei äänivaltaa. Joissakin tapauksissa kunnallinen ylläpitäjä on järjestänyt ammattikorkeakoulunsa omaksi liikelaitoksekseen. Liikelaitokselle voidaan antaa jossain määrin kunnan muita hallintokuntia itsenäi-

sempi ja vapaampi asema. Kunnallinen liikelaitos on kuitenkin osa kuntaa eikä itsenäinen oikeushenkilö.

Yksityisten yhteisöjen, osakeyhtiöiden ja säätiöiden, ylläpitämissä ammattikorkeakouluissa ylläpitäjähallinnon ja ammattikorkeakoulun sisäisen hallinnon tehtävien ja toimivallan jako on opetusministeriön mielestä selkiintyneempi. Ministeriön mukaan on ilmeistä, että kunnallisten ja yksityisten ammattikorkeakoulujen hallinnollisten järjestelyjen erilaisuuteen vaikuttavat kunnalliseen itsehallintoon liittyvät tekijät. Muutoinhan ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain sekä osakeyhtiölain ja säätiölain suhde toisiinsa on sama kuin ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain ja kuntalain suhde.

Opetusministeriö asetti 1.2.1999 professori Pentti Meklinin ammattikorkeakoulujen talouskysymysten selvitysmieheksi. Selvitysmiehen tehtävänä oli muun ohella selvittää ammattikorkeakoulun ylläpitomuodon vaikutusta ammattikorkeakoulun ja sen ylläpitäjän talouteen sekä sitä, miten päätösvalta on jaettu ja miten talous on rajattu ammattikorkeakoulun ja sen ylläpitäjän kesken. Selvitysmiehen raportissa Ammattikorkeakoulujen taloushallinto (Pentti Meklin — Vuokko Kohtamäki — Pekka Valkama; Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, 2000) ammattikorkeakouluja pyydettiin muun ohella arvioimaan oman ammattikorkeakoulun taloudellista ja hallinnollista autonomiaa (omien hallintoelinten päätösvallan suhdetta ylläpitäjään) sekä sen riittävyyttä ja ongelmia. Kysely lähetettiin 22 ammattikorkeakoululle, joista kolme jätti vastaamatta tähän kysymykseen. Autonomiaongelmia esiintyi muutamassa ammattikorkeakoulussa, näistä kaksi oli kunnan, kaksi kuntayhtymän ja yksi osakeyhtiön ylläpitämä ammattikorkeakoulu. Kunnissa ongelmat koskivat mm. henkilöstöpolitiikkaa. Kuntayhtymissä ongelmat liittyivät päätöksentekoon, valmisteluun sekä suhtautumiseen tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitukseen. Osakeyhtiöissä ongelmat liittyivät toimivaltakysymyksiin.

Valtioneuvoston vuosille 1999—2004 hyväksymän koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan ammattikorkeakoulujen autonomiaa ja korkeakouludemokratiaa vahvistetaan suunnitelmakaudella. Ammattikorkeakouluja koskeva lainsäädäntö uudistetaan ottaen huomioon ammattikorkeakoulu-uudistuksesta tehtävä kansainvälinen arviointi.

Ammattikorkeakoulujen ohjauksen kannalta ovat lainsäädännön, valtioneuvoston toimilupien, valtion talousarvion sekä valtioneuvoston hyväksymän koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman lisäksi muodostuneet keskeisiksi opetusministeriön ja ammattikorkeakoulujen väliset tavoite- ja tulossopimukset. Opetusministeriö ja ammattikorkeakoulut ovat tehneet tavoite- ja tulossopimuksia vuodesta 1994 lähtien. Alkuun ne olivat yksivuotisia, mutta ensimmäinen kolmivuotinen sopimus on allekirjoitettu vuosille 2001—2003.Voimavaroista ja koulutustarjonnasta sovitaan kuitenkin vuosittain.

Kaikkien ammattikorkeakoulujen kanssa sovitaan yhteisesti koko ammattikorkeakoulujärjestelmää koskevista yhteisistä tavoitteista. Kunkin ammattikorkeakoulun kanssa sovitaan erikseen:

— ammattikorkeakoulun tehtävämäärittelystä
— rakenteellisesta kehittämisestä
— koulutustarjonnasta koulutusaloittain
— muista kehittämistavoitteista, joihin kuuluvat kansainvälistäminen, henkilöstön kehittäminen, työelämäsuhteet, tutkimus- ja kehitystyö sekä EU-strategia
— toimista mahdollisten toimiluvan kehittämisvelvoitteiden osalta sekä voimavaroista.

Tämän lisäksi ammattikorkeakoulut laativat tulosanalyysin edellisen vuoden toiminnasta.

Rahoitus

Opetusministeriö seuraa ammattikorkeakoulujen talouden kehitystä vuosittaisen kustannuskyselyn avulla. Kustannuskyselyn toteuttaa Opetushallitus. Seuraava tulo- ja menotarkastelu perustuu vuoden 1999 kyselyyn. Opetusministeriön mukaan kustannusseurantaa on vaikeuttanut se seikka, että osa ammattikorkeakouluista on ollut vielä väliaikaisia. Tällöin niiden tulot ja menot ovat olleet osa ammatillisen koulutuksen tuloja ja menoja. Vuonna 1999 oli koko vuoden vakinaisena tai väliaikaisena toimineiden lisäksi vielä muutama ammattikorkeakoulu, jotka toimivat alkuvuoden väliaikaisena ja loppuvuoden vakinaisena ammattikorkeakouluna.

Vakinaisten ja väliaikaisten ammattikorkeakoulujen käyttötalouden menot olivat v. 1999 yhteensä 3 473,4 Mmk. Ne jakautuivat seuraavasti: Valtionosuuteen oikeuttavat kustannukset ja maanvuokrat olivat yhteensä 2 916,9 Mmk (84 %), maksullisen palvelutoiminnan menot olivat 452,4 Mmk (13 %) ja muut menot 104,1 Mmk (3%).

Vakinaisten ammattikorkeakoulujen menot olivat v. 1999 yhteensä 2 661,1 Mmk. Valtionosuuteen oikeuttavien menojen ja maanvuokrien osuus oli yhteensä 2 206,2 Mmk (83 %), maksullisen palvelutoiminnan menot olivat 393,8 Mmk (15 %) ja muut menot olivat 61,1 Mmk (2 %). Maksullisen palvelutoiminnan osuus on ollut koko ajan kasvussa.

Vuonna 1996 sen osuus kaikista menoista oli vain 5,8 %. Seuraavana vuonna tuo osuus oli noussut 6,6 %:iin ja v. 1998 se oli jo 8,2 %. Vuonna 1999 tuo osuus oli edellä mainittu 15 %.

Menojen määrällä mitattuna kolme suurinta ammattikorkeakoulua olivat v. 1999 Helsingin ammattikorkeakoulu (247 Mmk), Turun ammattikorkeakoulu (202 Mmk, Varsinais-Suomen ammattikorkeakoulu mukaan lukien 236 Mmk) ja Pohjois-Savon ammattikorkeakoulu (194 Mmk). Kolme pienintä ammattikorkeakoulua olivat Humanistinen ammattikorkeakoulu (19 Mmk), Yrkeshögskolan Sydväst (22 Mmk) ja Kajaanin ammattikorkeakoulu (54 Mmk).

Vakinaisten ammattikorkeakoulujen käyttötalouden tulot olivat v. 1999 yhteensä 2 551,3 Mmk. Tulot koostuvat seuraavista eristä:

	Mmk	%
Yksikköhintarahoitus	1 902	75
Valtion erillisrahoitus	264	10
Muu erillisrahoitus	234	9
Ylläpitäjärahoitus	74	3
EU-rahoitus	54	2
Muu rahoitus	23	1

Ulkopuolisena rahoituksena voidaan pitää muuta kuin rahoituslain mukaista perusrahoitusta (yksikköhintarahoitusta) ja ylimääräisiä avustuksia. Osa valtion erillisrahoituksesta on ylimääräisiä avustuksia ja osa on ulkopuolista rahoitusta. Ulkopuolisen rahoituksen osuus oli yhteensä n. 22 %. Yliopistoissa vastaava luku on 35 %.

Yksikköhintarahoituksen merkitys tulorahoituksessa on suurin Haaga Instituutin ammattikorkeakoulussa (90 %), Kymenlaakson ammattikorkeakoulussa (86 %) ja Helsingin liiketalouden ammattikorkeakoulussa (85 %). Pienin osuus kokonaisrahoituksesta on yksikköhintarahoituksella Kajaanin ammattikorkeakoulussa (57 %), Jyväskylän ammattikorkeakoulussa (67 %) ja Mikkelin ammattikorkeakoulussa (67 %).

Opetusministeriön ja ammattikorkeakoulujen välisissä tavoite- ja tulossopimuksissa vuosille 2001—2003 on kullekin ammattikorkeakoululle määritetty tavoite ulkopuolisen rahoituksen kasvattamiseksi. Yleisesti asetetun tavoitteen lisäksi on erikseen asetettu tavoitteet tutkimus- ja kehitystyön tulorahoitukselle ja muun palvelutoiminnan tulorahoitukselle.

Ammattikorkeakoulujen aluekehitystehtävän ja alueellisen kehittämisen edistämisen katsannossa EU-rahoituksen täysimääräinen hyödyntäminen on tärkeää. Tavoite- ja tulossopimuksissa vuosille 2001—2003 on uudeksi sopimuskohdaksi nostettu ammattikorkeakoulun oman EU-strategian luominen EU:n rakennerahasto- ja muissa ohjelmahankkeissa.

Merkittävin osa EU-rahoituksesta on EU:n rakennerahastojen hankkeita, vähäisessä määrin rahoitusta tulee myös erillisistä EU:n ohjelmista. Kustannusten näkökulmasta EU:n hankkeet ovat maksullista palvelutoimintaa (n. 46 Mmk) ja pieneltä osalta tutkintoon johtavaan koulutukseen liittyvän toiminnan rahoitusta (n. 7,5 Mmk). Vakinaisten ammattikorkeakoulujen EU-rahoituksen osuus käyttötalouden tuloista vuoden 1999 kustannusseurannan mukaan oli yhteensä 2 % (n. 54 Mmk).

Osa ammattikorkeakoulun tuloista tulee sen ylläpitäjältä. Kun ylläpitäjärahoitus jätetään tarkastelun ulkopuolelle, voidaan todeta, että vakinaisissa ammattikorkeakouluissa käyttötalouden menot olivat 184,2 Mmk tuloja suuremmat. Tarkastelussa ovat mukana myös osan vuotta vakinaisena toimineet ammattikorkeakoulut siltä osin, kuin niiden tulot ja menot liittyivät vakinaisena toimimisen aikaan.

Edellä oleva tarkastelu ei ole sisältänyt valtionosuuden yhteydessä maksettavia investointilisiä ja vuokra-arvoja. Näiden yhteismäärä oli 81,4 Mmk. Investointilisän on ajateltu pitkällä tähtäimellä mahdollistavan ammattikorkeakoulun tarvitsemia investointeja. Käytännössä ammattikorkeakoulut ovat käyttäneet investointilisän muodossa tulevan rahoituksen käyttötalouden menoihin. Kun tuloihin otetaan mukaan investointilisät ja vuokra-arvot, vakinaisten ammattikorkeakoulujen menot olivat 102,8 Mmk tuloja suuremmat. Näin määritelty alijäämä oli siis 3,9 % käyttötalouden menojen kokonaisuudesta.

Vakinaisten ja väliaikaisten ammattikorkeakoulujen investoinnit olivat v. 1999 yhteensä 377 Mmk. Niistä rakennusinvestointeja oli 186 Mmk ja muita investointeja 191 Mmk. Investointien osuus oli siten 11 % käyttömenoista. Ammattikorkeakouluille suunnatussa kustannuskyselyssä investoinnit on jaettu yli ja alle 2 Mmk:n investointeihin. Valtionosuusjärjestelmässä kaikki alle 2 Mmk:n investoinnit ovat osa käyttötaloutta.

Yli 2 Mmk:n investointeja ammattikorkeakouluilla oli yhteensä 217 Mmk, joista rakennuksiin liittyviä 161 Mmk. Vakinaisissa ammattikorkeakouluissa vuoden 1999 perustamiskustannukset (yli 2 Mmk:n investoinnit) olisivat keskimäärin ottaen tulleet rahoitetuiksi 9,3 %:n korotuksella yksikköhintaan (valtionosuudet 1 901,8 Mmk ja investoinnit 176,5 Mmk). Yksityisistä 12 ammattikorkeakou-

lusta vain yhdellä oli v. 1999 yli 2 Mmk:n investointihankkeita. Vastaavia hankkeita oli yhtä lukuun ottamatta kaikilla kuudella kunnan ylläpitämällä ammattikorkeakoululla ja kuudella kuntayhtymän ylläpitämistä 11 ammattikorkeakoulusta. Kyseisenä vuonna yksityisten ammattikorkeakoulujen mahdollisuudet tai tarpeet investointeihin olivat siis selvästi kuntien ylläpitämiä ammattikorkeakouluja heikompia tai pienempiä.

Ammattikorkeakoulujen valtionosuusrahoitus määräytyy opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain, rahoituslain, mukaan. Käyttökustannuksia rahoitetaan laskennallisen, opiskelijaa kohti määrätyn yksikköhinnan kautta. Yksikköhinta lasketaan joka toinen vuosi kaikkien ammattikorkeakoulujen toteutuneiden kustannusten perusteella. Laskenta tapahtuu ammattikorkeakoulututkinnoittain. Ammattikorkeakouluissa on v. 2001 seitsemän koulutusalaa ja näissä yhteensä 10 eri tutkintoa. Ammattikorkeakoulun yksikköhintaa voidaan korottaa tutkintoon johtavien koulutusohjelmien kustannuksissa olevien olennaisten erojen perusteella. Korotuksista säädetään asetuksella. Yksikköhintaa korotetaan v. 2001 seitsemän eri koulutusohjelman perusteella. Yksikköhintaa voidaan myös korottaa harkinnan perusteella erityisestä syystä. Vuonna 2001 neljän ammattikorkeakoulun yksikköhintaa on korotettu tällä perusteella. Kolme näistä on ruotsinkielistä.

Yksikköhintoja on leikattu vuodesta 1993 lähtien, ja vuoden 1999 kustannusseurannan mukaan ne ovat opetustoimessa keskimäärin 12 % alle todellisten kustannusten. Ammattikorkeakoulujen todelliset kustannukset ovat v. 1999 olleet 14 % korkeammat kuin yksikköhinnat (kunta 10 %, kuntayhtymä 16 % ja yksityiset 13 %). Tilanne on tältä osin kuitenkin korjautumassa, sillä keskimääräiset yksikköhinnat ovat nousseet seuraavasti: v. 1999 ne olivat 29 449 mk, v. 2000 30 609 mk ja v. 2001 ne ovat 33 097 mk.

Kustannusseurannan perusteella voidaan vuoden 1999 osalta todeta mm., että muiden kuin rakennusinvestointien määrä oli kaikilla ammattikorkeakouluilla todella vähäinen ja että kahdestatoista yksityisestä ammattikorkeakoulusta vain yhdellä oli yli 2 Mmk:n muu kuin rakennusinvestointi. Rahoitusjärjestelmän kyky kohdella erilaisia ylläpitäjiä samalla tavalla heikkenee, kun rahoitusta leikataan, koska yksityisellä ylläpitäjällä ei yleensä ole samanlaista mahdollisuutta kompensoida rahoitusvajausta kuin kunnallisella ylläpitäjällä. Niin ikään kustannusseurannan perusteella kuin myös ammattikorkeakoulujen talouskysymysten selvitysmiehen, professori Meklinin tutkimuksen perusteella voidaan huomata, että yksikköhintarahoituksella on suurin merkitys rahoituslähteenä yksityisten ylläpitämille ja ennen muuta säätiöiden ammattikorkeakouluille, koska voidaan arvioida, että leikkaukset koskettavat niitä pahimmin. Näyttää myös siltä, että ns. investointilisä, jonka on ajateltu pitkällä tähtäimellä mahdollistavan ammattikorkeakoulun tarvitsemia investointeja, on jouduttu käyttämään käyttötalouden menoihin. Meklinin selvityksen mukaan ammattikorkeakoulujen edustajat nimesivät selvitystyön aikana tehdyssä kyselyssä keskeisimmäksi rahoitusongelmaksi yksikköhintarahoituksen jälkeenjääneisyyden toiminnan kustannuksiin verrattuna. Nimenomaista selvitystä valtionrahoituksen leikkausten vaikutuksista ammattikorkeakoulujen toimintaan ja laatuun ei ole tehty.

Opetusministeriö voi myöntää ammattikorkeakoululle ylimääräistä valtionavustusta valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa (Laki ammattikorkeakouluopinnoista, 255/1995, 23 §). Vuoden 2001 talousarviossa tähän tarkoitukseen on varattu yhteensä 141 Mmk. Ylimääräisten valtionavustusten osuus koko rahoituksesta on laskenut. Ylimääräisen valtionavustuksen määrää ei ole ollut mahdollista lisätä, päinvastoin siitä on ollut pakko siirtää osa tärkeiden ammattikorkeakoulukentän yhteisten pysyvien hankkeiden rahoitukseen. Jotta voimavaroja on ollut mahdollista lisätä välttämättömiin uusiin kohteisiin ja toimintoihin, ennen kaikkea aluksi tutkimus- ja kehitystyön rahoitukseen, ammattikorkeakoulun ylläpitäjät ovat tavoite- ja tulossopimuksissa sitoutuneet rahoittamaan aiempaa merkittävämmällä osuudella sekä vanhoja että uusia kehittämishankkeita (mm. tutkimus- ja kehitystyötä rahoittaa v. 2001 opetusministeriö 30 Mmk:lla ja ammattikorkeakoulut vähintään 20 Mmk:lla).

Ylimääräisestä valtionavustuksesta osa kohdistetaan tuloksellisuusrahoitukseen yleisten tuloksellisuuskriteerien perusteella (tehokkuus ja taloudellisuus, vaikuttavuus, kansainvälisyys, sukupuolten tasa-arvon edistäminen sekä ammattikorkeakoulun toiminta- ja uusiutumiskyky). Osa tuloksellisuusrahasta on osoitettu ammattikorkeakouluille korkeakoulujen arviointineuvoston tekemän arvioinnin perusteella. Vuonna 2000 arvioinnin kohteena olivat koulutuksen huippuyksiköt ja v. 2001 aluekehitysvaikutuksen huippuyksiköt. Vuonna 2001 tullaan yleisten kriteerien perusteella osoittamaan 10 Mmk ja huippuyksikkökriteerien perusteella 10 Mmk. Ylimääräisestä avustuksesta tuloksellisuusrahoitukseen kohdistettavaa osuutta on tarkoitus edelleen asteittain kasvattaa.

Valtio rahoittaa keskitetysti, kuten yliopistoissakin, eräitä ammattikorkeakoulujen valtakunnallisia yhteisiä pysyväisluonteisia hankkeita. Tällaisia ovat ammattikorkeakoulujen tietoyhteyksien ja -verkon (FUNET), ammattikorkeakoulujen seurannan ja arvioinnin tietokannan (AMKOTA), ammattikorkeakoulujen opiskelijavalintajärjestelmän sekä ammattikorkeakoulukirjastojärjestelmien (Voyager, FinELib) rahoitus. Vuonna 2001 näihin tarkoituksiin on valtion talousarviossa varattu 22 Mmk.

Ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmä on muistuttanut rakenteeltaan ammatillisten oppilaitosten rahoitusjärjestelmää, ja se on poikennut olennaisesti yliopistojen rahoitusjärjestelmästä. Rahoituksen periaatteet poikkeavat myös olennaisesti useimpien eurooppalaisten korkeakoulujen rahoitusperiaatteista.

Selvitysmies Meklinin tutkimuksen mukaan nykyisen rahoitusjärjestelmän arviointi osoitti, että ammattikorkeakoulujen rahoitus on monimuotoista, mitä on pääsääntöisesti pidettävä myönteisenä. Sen sijaan keskeisessä rahoitusmuodossa eli yksikköhintarahoituksessa on monia kriittisiä kohtia. Selvitysmies asetti rahoitusjärjestelmälle viisi kriteeriä, jotka rahoitusjärjestelmän tulisi täyttää mahdollisimman hyvin: kannustavuus, autonomisuus, ohjaavuus, oikeudenmukaisuus ja rahoituksen riittävyys.

Selvitysmiehen muistiosta annettujen lausuntojen ja asiasta käydyn keskustelun jälkeen opetusministeriö asetti loppuvuodesta 2000 työryhmän kehittämään ammattikorkeakoulujen rahoitusta. Työryhmän määräaika päättyy 31.12.2001. Toimeksiannossa opetusministeriö määritti rahoitusjärjestelmän kehittämiselle seuraavat lähtökohdat:

1. Ammattikorkeakouluille osoitettavan valtion rahoituksen pohjana ovat jatkossakin ammattikorkeakoulujen toteutuneet kustannukset.

2. Tarkastelun kohteena tulee olla ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen lisäksi myös ylimääräiset avustukset sekä ammattikorkeakoululaitoksen yhteiset menot.

3. Valtion talousarvion kautta tuleva rahoitus liittyy ammattikorkeakoulun koko toimintaan maksullista palvelutoimintaa lukuun ottamatta.

4. Opiskelijan opinto-oikeuden piirissä olevan ammattikorkeakoulututkintoon ja jatkotutkintoon johtavan opetuksen tulee olla opiskelijalle maksutonta.

5. Ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen mallin tulee myös jatkossa olla laskennallinen valtionosuusjärjestelmä.

6. Uuden rahoitusmallin tulee oikaista rahoitusjärjestelmän historiasta aiheutuvia, laskennassa käytettäviä alakohtaisia kustannus- ja rahoitusrakenteen vinoutumia.

7. Rahoituksen tulee tukea ammattikorkeakoulujen asemaa osana korkeakoulujärjestelmää ottaen soveltuvin osin huomioon yliopistojen rahoitusjärjestelmän kehitysnäkymät.

Arvonlisäverotus

Selvitysmies Meklinin tutkimuksen mukaan arvonlisävero on osoittautunut ammattikorkeakouluissa ongelmaksi. Arvonlisäverojärjestelmä aiheuttaa eroja ammattikorkeakoulujen välille, koska arvonlisävero kohtelee eri tavoin ammattikorkeakoulujen ylläpitäjiä ja sen seurauksena myös ammattikorkeakouluja. Tutkimuksen mukaan ongelman ydin on se, että arvonlisäveron käsittely eroaa kuntasektorilla ja markkinasektorilla. Arvonlisäveroihin liittyvää ongelmaa lisää vielä se, että selvitysmiehen ammattikorkeakouluille tekemässä kyselyssä arvonlisävero osoittautui myös terminologialtaan hyvin ongelmalliseksi.

Kuntasektori kuuluu arvonlisäveron palautus- ja takaisinperintäjärjestelmän piiriin. Tämä tarkoittaa sitä, että kunta tai kuntayhtymä saa hankintojen yhteydessä maksamansa arvonlisäveron palautuksena lääninverovirastolta, mutta valtio perii kuntasektorille palautetun arvonlisäveron takaisin peruskunnalta kunnan asukasluvun mukaan. Tällä menettelyllä on pyritty varmistamaan neutraliteettiperiaatteen toteutuminen eli se, että kuntasektorin oma työ ja ulkopuolelta hankitut tavarat ja palvelut ovat arvonlisäveron suhteen suunnilleen samassa asemassa.

Yksittäiselle kunnan ylläpitämälle ammattikorkeakoululle tämä merkitsee sitä, että ammattikorkeakoulu voi suorittaa hankintansa ilman arvonlisäveroa, jos sen määrärahat on budjetoitu arvonlisäverottomina. Selvitysmiehen kyselyn mukaan määrärahojen budjetoiminen arvonlisäverottomana oli kunnissa yleinen käytäntö. Tämä menettely merkitsee sitä, että arvonlisävero ei rasita kunnan ylläpitämää korkeakoulua.

Selvitysmiehen mukaan arvonlisäveron tulisi kohdella kuntayhtymän ylläpitämiä ammattikorkeakouluja samoin kuin kuntien ylläpitämiä. Palautus- ja takaisinperintäjärjestelmän tarkoitus on ollut alun perin toimia siten, että kuntayhtymälle palautetaan takaisin sen maksama arvonlisävero. Kun valtio perii koko kuntasektorin maksaman arvonlisäveron takaisin peruskunnilta, on kuntayhtymien saama arvonlisäveron palautus siirrettävä kunnille. Aiemmin tämä tapahtui pääsääntöisesti vähentämällä arvonlisäveron palautussumma kuntien maksuosuuksista. Palautusjärjestelmän osalta

kunnissa on syntynyt erilaisia käytäntöjä. Muutamat kuntayhtymistä eivät palauta arvonlisäveroa lainkaan jäsenkunnille, vaan arvonlisäveron palautus jää kuntayhtymän käyttöön. Osa kuntayhtymistä palauttaa arvonlisäveron jäsenkunnille. Eräissä kuntayhtymissä jäsenkunnat ”kuittaavat” arvonlisäveron palautuksen antamalla arvonlisäveron suuruisen avustuksen kuntayhtymälle esim. investointeihin. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa todellinen taloustapahtuma jää selvitysmiehen mukaan epäselväksi. Kyse on siitä, kuittaako kunta oikeasti arvonlisäveron palautuksen antamastaan avustuksesta vai antaisiko se suuremman avustuksen, jos palautusta ei olisi.

Kuntayhtymän sisällä on selvitysmiehen kyselyn mukaan arvonlisäveron käsittelyssä erilaisia käytäntöjä. Useimmissa kuntayhtymissä ammattikorkeakoulun määrärahat on budjetoitu arvonlisäverottomina, jolloin palautuksen saa kuntayhtymä. Kahdessa kuntayhtymässä määrärahat oli budjetoitu arvonlisäverollisina. Näissä tapauksissa arvonlisäveron saa ammattikorkeakoulu.

Ylläpitomuodoista osakeyhtiöt ja säätiöt ovat erilaisessa asemassa siinä suhteessa, etteivät ne kuulu palautus- ja takaisinperintäjärjestelmän piiriin. Osakeyhtiöt ja säätiöt suorittavat hankintansa arvonlisäverollisena ja vero jää lopulta ylläpitäjän maksettavaksi. Selvitysmiehen mielestä ei ole oikein, että ammattikorkeakoulujen eri ylläpitomuodot ovat arvonlisäverotuksessa näin eri asemassa.

Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoulun 23.4. 2001 valtiontilintarkastajille toimittamasta selvityksestä ilmenee, minkälainen taloudellinen rasite yksittäiselle osakeyhtiömuotoiselle ammattikorkeakoululle aiheutuu siitä, että arvonlisäverotus kohtelee eri tavoin ammattikorkeakoulujen eri ylläpitomuotoja. Selvityksen mukaan arvonlisäverosta aiheutuva rasite käyttötaloudessa on n. 3,5 % kokonaiskustannuksista, mikä merkitsee ko. oppilaitoksessa n. 3,7 Mmk:n vuotuista menoa. Investoinneissa rasite on keskimääräisten ostojen arvonlisäveron verran eli n. 18 %. Rasitteen suuruus riippuu vuosittaisten hankintojen määrästä. Keskimääräisellä 6 Mmk:n investointitasolla rasite on n. 1 Mmk vuodessa. Oppilaitoksen mukaan alv-rasite ilmenee erityisesti suurissa peruskorjausinvestoinneissa. Esimerkiksi Kokkolan tekniikan yksikön 34 Mmk:n peruskorjauksesta arvonlisäveron osuus on n. 7 Mmk. Selvityksen mukaan Keski-Pohjanmaan osakeyhtiömuotoisessa ammattikorkeakoulussa arvonlisäverotuksesta aiheutuva rasite verrattuna kunnalliseen ylläpitomuotoon on ollut v. 1998—2001 n. 4,7 % eli 4,5 Mmk. Oppilaitoksen taloudessa arvonlisäverosta aiheutunut rasite on sopeutettu yhtiön omien ja osakkaiden tukitoimien avulla.

Ammattikorkeakoulusta saadun tiedon mukaan monet tekijät vaikuttivat siihen, että ammattikorkeakoulua perustettaessa v. 1995 sen ylläpitäjäyhteisön muodoksi valittiin osakeyhtiö. Alkuperäisen suunnitelman mukaan kuntayhtymä olisi toiminut ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä ja muiden taustayhteisöjen osallistuminen olisi turvattu sopimuksella. Opetusministeriö koki suunnitellun mallin ylläpitoluvan selkeyden kannalta ongelmalliseksi. Ministeriön edellyttämään yhden ylläpitäjän malliin päästiin perustamalla Keski-Pohjanmaan koulutuskuntayhtymän, Kalajokilaakson koulutuskuntayhtymän ja Pietarsaaren kaupungin omistama osakeyhtiö. Ammattikorkeakoulun edustajien mukaan osakeyhtiömuoto oli käytännössä ainoa ratkaisu siihen, että alueelle saatiin perustettua nykyisen kaltainen ammattikorkeakoulu. Arvonlisäverotuksen epäedullisuuden vuoksi Keski-Pohjanmaalla on nyttemmin selvitetty osakeyhtiömallista luopumista ja ylläpitomuodon muuttamista suurimman osakkaan alaiseksi liikelaitokseksi. Tällaiseen ratkaisuun on päädytty mm. Joensuussa v. 2000.

Edellä kuvattuja arvonlisäverotukseen liittyviä ongelmia esiintyy kunnallisessa toiminnassa muuallakin kuin vain ammattikorkeakoulujen toiminnassa. Muun muassa tästä syystä valtiovarainministeriö asetti 29.3.2000 työryhmän, joka sai tehtäväkseen kartoittaa kuntien hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron palautus- ja takaisinperintämenettelyyn liittyvät ongelmat sekä mahdollisuudet niiden ratkaisemiseksi.

Kuntien hankintoja pohtineen työryhmän valtiovarainministeriölle 22.2.2001 luovuttamassa muistiossa todetaan muun ohella, että arvonlisäverotuksen kohtaanto-ongelma voidaan parhaiten poistaa luopumalla kokonaan takaisinperintäjärjestelmästä. Luopuminen edellyttäisi työryhmän mukaan kuittausjärjestelmän käyttöönottoa. Takaisin perittävä määrä tulisi työryhmän mielestä kuitata pääosin kuntien yhteisöveron jako-osuutta alentamalla.

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli 28.3.2001 kuntien rahoituspohjan uudistamista koskevia ehdotuksia. Ministeriö päätti mm. että vuoden 2002 alusta lukien uudistetaan kuntia koskeva arvonlisäverotuksen takaisinperintäjärjestelmä em. työryhmän kuittausmallin mukaisesti. Tehtävää varten ministerivaliokunta asetti työryhmän, jota johtamaan nimettiin valtiosihteeri Raimo Sailas.

Mainitun työryhmän raportti ”Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työ-

ryhmä" valmistui 15.5.2001. Selvityksen johtopäätöksissä todetaan muun ohella, että arvonlisäveron takaisinperintä uudistetaan kuittaamalla arvonlisäveron määrä pääosin yhteisöverosta ja toisaalta valtionosuuksista siltä osin, kuin arvonlisävero poistuu kuntien ja kuntayhtymien kustannuspohjista. Lisäksi selvityksessä esitetään, että yksityisten oppilaitosten yksikköhintaan sisällytetään laskennallinen, arviolta 70 Mmk:n korvaus oppilaitosten kustannuksiin sisältyvästä arvonlisäverosta.

Toiminnan arviointi ja opettajien koulutus

Korkeakoulujen koulutuksen valtakunnallisesta arvioinnista on vuodesta 1996 vastannut Korkeakoulujen arviointineuvosto. Arviointineuvoston toiminnan tavoitteena on korkeakoulujen pitkäjänteinen kehittäminen arvioinnin avulla. Toimintaansa suunnitellessaan arviointineuvosto kuulee eri sidosryhmiä. Aiheita valitessaan arviointineuvosto hakee yhteiskunnallisesti merkittäviä, voimakkaasti kasvavia aloja tai aloja, joilla on ollut erityisiä ongelmia. Arviointiraportit on julkaistu korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisusarjassa. Raporteissa kuvataan kehittämisideoiden lisäksi myös hyviä käytänteitä.

Ammattikorkeakoulujen toimilupahakemusten arviointi on lain mukaan arviointineuvoston tehtävä. Toimilupa-arviointien kautta on varmistettu, että uudet ammattikorkeakoulut ja niiden antama koulutus täyttävät korkeakouluilta vaadittavat laatukriteerit. Kuhunkin arviointiin on liittynyt ammattikorkeakoulujen toiminnan kehittämiseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia. Ellei kokeiluhanke ole täyttänyt arviointineuvoston kriteerejä, on lupaa jouduttu hakemaan uudelleen seuraavana vuonna. Näin toimilupahakemusten arvioinneista on muodostunut koko sektorin koulutuksen kehittämisen kannalta merkittävä prosessi.

Opetusministeriön mukaan oppilaitostasolla ammattikorkeakoulut ovat lähteneet voimakkaasti kehittämään omia arviointi- ja laatujärjestelmiään. Arvioinnin järjestäminen oli myös yksi toimilupa-arvioinnin kriteereistä. Ammattikorkeakoulut pyrkivät sisäisellä arviointitoiminnalla sekä seuranta- ja palautejärjestelmiä kehittämällä koulutuksen ja opetussisältöjen jatkuvaan kehittämiseen. Arviointineuvoston arvioinnit ja arviointikoulutus tukevat tätä korkeakoulujen toimintaa.

Arviointineuvoston koulutus- ja teema-arvioinneissa paneudutaan tietyn alan tai teema-alueen arviointiin. Arvioinnit toteutetaan, aina kun se on mahdollista, yhtä aikaa yliopisto- ja ammattikorkeakoulusektorilla. Pyrkimyksenä on ollut, että koulutuksen arvioinnit suorittaa aina kansainvälisistä asiantuntijoista koottu arviointiryhmä. Tähän mennessä ammattikorkeakoulukenttää koskeneita koulutuksen arviointeja ovat olleet tuotantotalouden, terveysalan, ammatillisen opettajakoulutuksen ja tietoteollisuuden arvioinnit. Teema-arviointien kautta on arvioitu ammattikorkeakoulujen kansainvälistä toimintaa ja kirjastotoimintaa. Parhaillaan on menossa opintojen ohjauksen arviointi korkeakouluissa sekä konetekniikan koulutuksen arviointi.

Ammattikorkeakoulut ovat suunnitelleet ja ottaneet käyttöön erilaisia arviointi- ja laatujärjestelmiä. Korkeakoulujen arviointineuvosto käynnisti laatutyön kehittämiseksi syksyllä 1997 laatutyön arviointiprojektin. Projektiin on vuoden 2000 loppuun mennessä osallistunut 14 ammattikorkeakoulua. Osallistuminen arviointiin on ollut vapaaehtoista.

Laatutyön arvioinneissa esiin tulleita ammattikorkeakoulujen kehittämistarpeita ovat olleet mm.

— ammattikorkeakoulun monialaisuuden tarjoamien mahdollisuuksien tehokkaampi hyödyntäminen

— johtamisen ja rakenteellisten ratkaisujen tuki ammattikorkeakouluyhtenäisyyden luomisessa

— yksiköiden ja koulutusohjelmien välisen yhteistyön lisääminen

— palautetiedon kulku ja hyväksikäyttö organisaation eri tasoilla ja horisontaalisesti yksiköiden ja ohjelmien välillä

— opiskelijapalautteen perusteella tehdyistä toimenpiteistä tiedottaminen

— ammattikorkeakoulun pedagogisten lähtökohtien ja ratkaisujen pohdinta ja niistä sopiminen

— erilaisten rinnakkaisten kehittämistyökalujen ja järjestelmien, kuten kehityskeskustelut, laatukäsikirjat, opiskelijapalautejärjestelmät ja muu tiedonkeruu, yhteensovittaminen niin, että päällekkäisyyttä ei synny eikä turhaa tietoa kerätä.

Opetusministeriön mukaan ammattikorkeakoulujen opettajista v. 1999 oli 630 tohtorin tai lisensiaatin tutkinnon ja 3 350 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita. Kaikkiaan n. 5 200 opettajasta n. 2 000 osallistuu parhaillaan maisteritai diplomi-insinööri-/ taikka lisensiaatti- tai tohtorikoulutukseen. Muodollinen pätevyys puuttui 18 %:lta opettajista. Ammattikorkeakoulujen arvioiden mukaan tutkintoja suoritetaan runsaasti lähivuosina. Vaadittu työkokemus on käytännössä kaikilla ammattikorkeakoulun opettajilla.

Jo kokeilujen alkaessa 1990-luvun alussa käynnistettiin laaja koulutus opettajien koulutustason kohottamiseksi, ja tämä koulutus jatkuu edelleen laajana. Ammattikorkeakoulut ja yliopistot ovat

tehneet yhteistyötä koulutuksen järjestämiseksi. Kolmena viime vuonna on käytetty kunakin n. 14 Mmk ylimääräistä valtionavustusta hankerahoituksena opettajien jatkokoulutukseen. Tavoite- ja tulossopimuksissa sovitaan koulutukseen osallistuvien määristä ja myös tavoitteet suoritettavista tutkinnoista.

Opettajien tieteelliset jatkotutkinnot ovat suuntautuneet pääosin opetettavalle alalle, mutta ammattikorkeakoulujen opettajat ovat suorittaneet myös kasvatustieteellisiä jatkotutkintoja. Niissä on kuitenkin tutkintoihin liittyvät opinnäytetyöt kytketty yleensä ammattikorkeakoulun kehittämiseen.

Työelämäyhteydet sekä tutkimus- ja kehitystoiminta

Maamme korkeakoulujärjestelmä muodostuu yliopistoista ja ammattikorkeakouluista, joilla kummallakin on erilainen profiili. Ammattikorkeakouluissa painottuu yliopistoja enemmän työelämälähtöisyys ja tiivis kytkentä alueeseen ja sen kehitysnäkymiin. Valtioneuvoston hyväksymän koulutuksen kehittämissuunnitelman mukaan Suomen korkeakoulujärjestelmää kehitetään kahdesta pilarista muodostuvana kokonaisuutena (duaalimalli) siten, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut täydentävät toisiaan. Ammattikorkeakoulut vahvistavat työelämäyhteyksiään ja osaamistaan työelämän kehittämisessä erityisesti pk-yritysten tarpeita vastaavaksi ja alueellista kehittämistä palvelevaksi. Ammattikorkeakoulut kehittävät tutkimus- ja kehitystyötä yhdessä työelämän kanssa. Yliopistojen toiminnassa korostuu tieteellinen perustutkimus ja tieteeseen perustuva tutkijankoulutus ja perusopetus. Ammattikorkeakoulujen opetuksen ja muun yhteisöä palvelevan toiminnan kehittämisen lähtökohta on siten tiiviisti kytköksissä alueelliseen työelämään ja sen kehittämiseen.

Tutkintoon johtavassa opetuksessa keskeisenä ajatuksena on ollut opiskelijan työelämäyhteyksien vaiheittainen syveneminen opintojen edetessä. Tätä kuten muutakin työelämäyhteistyötä on pyritty edistämään monin eri tavoin. Vastuu opetuksesta ja sen kehittämisestä on kuitenkin ensisijaisesti ammattikorkeakoululla itsellään.

Opetusministeriö on yksikköhintarahoituksen lisäksi myöntänyt tavoite- ja tulossopimuksissa ammattikorkeakouluille ylimääräistä avustusta mm. ura- ja rekrytointipalvelujen kehittämiseen sekä tutkimus- ja kehitystyön edellytysten luomiseen. Vuonna 2001 ensin mainittuun tarkoitukseen käytetään 4,7 Mmk. Lisäksi ammattikorkeakoulut ovat sitoutuneet lisäämään edelliseen vuoteen verrattuna perusrahoitusta tähän tarkoitukseen vastaavalla rahamäärällä. Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehittämistyöhön opetusministeriö käyttää 30 Mmk. Vastaavasti ammattikorkeakoulut ovat sitoutuneet lisäämään omaa panostustaan tähän toimintaan 20 Mmk:lla.

Opetusministeriön tekemät koulutusohjelmapäätökset määrittävät koulutusohjelman nimen lisäksi tutkinnon ja sen tutkintonimikkeen, johon koulutusohjelma johtaa, sekä koulutusohjelman ja siihen sisältyvän harjoittelun laajuuden opintoviikkoina. Ammattikorkeakoulu päättää itse kunkin koulutusohjelman opetussuunnitelmasta ja tarvittavista opetusjärjestelyistä. Opetuksen suunnittelukäytännöt, samannimisenkin koulutusohjelman sisältöalueet ja opetuksen järjestämiskäytännöt saattavat siten vaihdella huomattavasti ammattikorkeakoulujen välillä. Päätösvalta näistä asioista on siten siirretty sinne, missä on paras asiantuntemus koulutuksesta ja sen työelämävastaavuudesta. Verkostomaisen ammattikorkeakoulujen välisen ja osin alakohtaisenkin yhteistyön puitteissa on edistetty tiedon välittymistä hyvistä käytännöistä sekä työelämän kehittymisnäkymistä. Ammattikorkeakouluilla on alakohtaisia neuvottelukuntia, joissa käsitellään opetussuunnitelmiin ja opetuksen järjestämiseen sekä muuhun työelämäyhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Näiden muodollisten elinten lisäksi työelämän edustajat pääsevät monin eri tavoin vaikuttamaan ammattikorkeakoulun toimintaan.

Opetusministeriön mielestä ammattikorkeakoulut ja niiden sisällä myös eri alat ovat hyvin erilaisessa kehitysvaiheessa työelämäyhteistyönsä kehittämisessä. Yksinkertaisimmillaan työelämäsuhteet liittyvät harjoittelupaikkoihin, opinnäytetöiden aiheisiin sekä opetuksesta ja sen kehittämisestä annettavaan palautteeseen. Syvenevässä yhteistyössä on kyse edellä olevan lisäksi kansainvälisestä yhteistyöstä, hankkeistetuista opinnäytetöistä, kummankin osapuolen osaamisen hyödyntämisestä (henkilöstökoulutus, tuntiopettajia yrityksistä jne.), systemaattisesta yrityspalvelutoiminnasta ja kasvaneesta arviointi- ja palauteyhteistyöstä sekä pienistä yhteisistä tutkimus- ja kehitystyön projekteista. Syvimmillään yhteistyö käsittää mm. ammattikorkeakoulun ja yritysten yhteisiä toimitiloja ja laitteistoja, sopimuksiin perustuvia alihankinta- tai partnership-hankkeita, koordinoituja laajahkoja kansainvälisiä hankkeita, ammattikorkeakoulun jatkuvaa roolia yritysten sisäisessä osaamisen kehittämisessä sekä jatkuvaa tutkimus- ja kehitystyöyhteistyötä.

Opetusministeriön mukaan erityisen paljon keskustelua on käyty tutkintoon sisältyvän harjoittelun

kehittämisestä. Harjoittelukäytännöt vaihtelevat paljon aloittain. Lisäksi harjoittelun ei kaikilta osin ole koettu olevan riittävästi uusia asioita opettavaa. Monessa ammattikorkeakoulussa harjoittelun ohjaaminen onkin otettu erityiseksi kehittämisen kohteeksi.

Opinnäytetyöt pyritään mahdollisimman laajasti tekemään yhteistyössä työelämän organisaatioiden kanssa aitoihin työelämän kehittämishaasteisiin liittyen. Opetusministeriön ja ammattikorkeakoulujen välisissä tavoite- ja tulossopimuksissa onkin kertomusvuoteen asti asetettu tavoitteita työelämälähtöisten opinnäytetöiden osuudelle kaikista opinnäytteistä. Asetetut tavoitteet ja toteutuma olivat varsin korkeita. Tästä syystä vastaavaa tavoiteasettelua ei katsottu enää tarpeelliseksi uusimmissa tavoite- ja tulossopimuksissa. Seurannan kohteeksi AMKOTA-tietokantaan on uutena asiana otettu hankkeistetut opinnäytetyöt. Näin on haluttu edistää sellaisten opinnäytetöiden tekemistä, joissa työelämälähtöisyys on aiempaa syvempää. Hankkeistettuja opinnäytetöitä ovat opinnäytetyöt, joissa täyttyy yksi seuraavista kriteereistä: 1) työelämä maksaa joko ammattikorkeakoululle tai opiskelijalle työn tekemisestä, 2) opinnäytetyölle on nimetty ohjaajaksi työelämän edustaja, 3) työyhteisön tarkoituksena on alusta lähtien hyödyntää opinnäytetyön tuloksia omassa toiminnassaan ja tästä on kirjallisesti sovittu ennen opinnäytetyön aloittamista. Vuonna 2000 opinnäytetöitä oli yhteensä 11 936, joista em. hankkeistettuja opinnäytetöitä oli 8 221.

Suomen Kuntaliitossa on tehty tutkimus Ammattikorkeakoulut ja aluekehitys, selvitys ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnasta (Terttu Pakarinen — Kirsti Stenvall — Kirsi Tolonen, Suomen Kuntaliitto 2001). Kyselyyn perustuva selvitys kuvaa ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyön nykytilaa, tavoitteita, arviointia ja vaikutuksia sekä koulutuksen kehittämiseen että alueelliseen työ- ja elinkeinoelämään.

Selvityksen tulosten mukaan tutkimus- ja kehitystoiminnan katsotaan olevan tärkeää ammattikorkeakoulun lähialueiden, etenkin kuntien ja seutukuntien kehittämisessä. Noin puolet kyselyyn vastanneista katsoi, että toiminta vaikuttaa erittäin paljon aluekehitykseen, uusiin elinkeinoihin ja työpaikkoihin. Selvityksessä esitetään myös tulevaisuuden kehittämiskohteita tutkimus- ja kehitystoiminnassa. Tällaisia ovat toiminnan tiiviimpi kytkeminen alueellisiin kehitysstrategioihin ja maakunnallisiin kehittämisohjelmiin. Tärkeää on myös sekä henkilöstön että alueiden osaamisen kehittäminen ja toiminnan organisoiminen suuremmiksi ohjelmiksi.

Toiminnan kansainvälistyminen

Opetusministeriön ja ammattikorkeakoulujen välisissä tavoite- ja tulosneuvotteluissa kansainvälistymistä on pidetty keskeisenä tavoitealueena. Tulossopimuksissa on kullekin ammattikorkeakoululle asetettu tavoite opettaja- ja opiskelijavaihdon määräksi.

Kansainvälisyys on ollut myös yksi painoalue ammattikorkeakoulu-uudistuksen tukiohjelmassa, jolla on turvattu ammattikorkeakoulujen kehittymisedellytyksiä korkeatasoisiksi kansainvälisesti tunnustetuiksi korkeakouluiksi. Tavoite- ja tulossopimuksissa vuodelle 2001 on ammattikorkeakouluille osoitettu n. 15 Mmk ylimääräistä valtioapua kansainvälistymiseen. Samalla ammattikorkeakoulut ovat sitoutuneet lisäämään omaa panostustaan kansainvälistymiseen vastaavalla rahamäärällä. Lisäksi opetusministeriö on myöntäessään ammattikorkeakouluille tuloksellisuusrahoitusta käyttänyt kansainvälistä opettaja- ja opiskelijavaihtoa yhtenä tuloksellisuuden kriteerinä. Vuonna 2000 kansainvälistymisen perusteella osoitettiin tuloksellisuusrahaa neljälle ammattikorkeakoululle kullekin 500 000 mk.

Ammattikorkeakoulukokeilua aloitettaessa opistoasteen oppilaitokset olivat vasta aloittelemassa kansainvälistymistään. Kansainvälistymistä vauhditti Suomen liittyminen EU:hun ja kansainvälisen yhteistyön tiivistyminen Euroopan alueella. Kansainvälistyminen on näkynyt myös opiskelija- ja opettajavaihdon vilkastumisena, vieraskielisten koulutusohjelmien ja vieraskielisen opetuksen lisääntymisenä sekä muunkin kansainvälisen yhteistoiminnan lisääntymisenä ja kansainvälisen näkökulman vahvistumisena ammattikorkeakoulujen sisällä.

Kansainvälistäminen on vuosittain lisännyt vieraalla kielellä järjestetyn koulutuksen määrää. Vuonna 2000 vieraskielistä koulutusta järjestettiin 14 851 opintoviikkoa. Vieraan kielen opetusta ammattikorkeakouluissa oli v. 2000 kaikkiaan 12 155 opintoviikkoa. Ammattikorkeakoulujen yli kolme kuukautta kestävässä ulkomaille suuntautuvassa opiskelijavaihdossa oli v. 2000 kaikkiaan 3 540 opiskelijaa. Suomeen vastaavaksi ajaksi tuli 1 782 vaihto-opiskelijaa. Lisäksi ammattikorkeakouluissa opiskeli tutkintoon johtavassa koulutuksessa 2 606 ulkomaalaista. Näistä 1 171 oli kotoisin Euroopasta (EU-maista 482), 815 Aasiasta ja 444 Afrikasta.

Ammattikorkeakoulun opettajia oli yli kuukauden kestävässä vaihdossa 103, ja Suomen ammattikorkeakouluissa oli 98 vaihto-opettajaa. Lisäksi ammattikorkeakouluissa oli 301 ulkomaalaista opettajaa ja 759 luennoitsijaa. Alle kuukauden kes-

tävässä vaihdossa ulkomailla oli 1 904 opettajaa. Vastaavasti Suomeen tuli alle kuukauden vaihtoon 1 120 ulkomaalaista opettajaa.

Vuonna 2001 ammattikorkeakouluissa on 61 vieraskielistä koulutusohjelmaa. Näistä yksi on saksankielinen, kaksi yhdistettyä englannin- ja saksankielistä ohjelmaa ja muut englanninkielisiä.

Yhteistyö yliopistojen ja ammatillisten oppilaitosten kanssa

Opetusministeriön mukaan ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyö on lisääntynyt ja monipuolistunut jatkuvasti. On perusteltua arvioida, että yhteistyö käytännön tasolla sujuu monin osin ongelmitta ja paremmin kuin julkinen korkeakoulupoliittinen keskustelu antaisi aihetta olettaa. Yhteistyö käynnistyi usein opettajien koulutukseen liittyvänä, mutta se on kasvanut voimakkaasti erityisesti alueellisissa tutkimus- ja kehityshankkeissa. Useilla paikkakunnilla on muodostettu ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen välisiä neuvottelukuntia, joissa yhteistyön muotoja käsitellään ja kehitetään.

Ammattikorkeakoulut ovat viime vuosina tehostaneet yhteistyötään ammatillisten oppilaitosten kanssa. Tavoitteena on ollut löytää sopivia yhteistyömuotoja, mikä on erityisen tärkeää, koska huomattava osa ammattikorkeakoulujen opiskelijoista tulee ammatillisista oppilaitoksista. Erityisesti yhteistyötä on kehitetty ammatillisten oppilaitosten opinto-ohjaajien kanssa.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välistä kilpailua, jota toki opetusministeriön mielestä esiintyy, ei ole pidettävä kielteisenä ilmiönä. On luonnollista, että käydään kilpailua esim. motivoituneista opiskelijoista. Valtakunnallisella korkeakoulupolitiikalla ohjataan kehitystä korkeakoulujärjestelmän sisällä siten, että sektorit täydentävät toisiaan ja omaavat erilaiset profiilit. Näin voidaan sekä luoda erilaisia korkeakoulutusvaihtoehtoja nuorille että tarjota monipuolisesti koulutettuja asiantuntijoita työelämään.

Ammattikorkeakoulujen yhteistyötä ammatillisten oppilaitosten kanssa on opetusministeriön mielestä syytä tehostaa. Yhteistyön ongelmat ovat usein liittyneet siihen, että yhteistyösuhteet ja -rakenteet on ollut luotava uudelleen sen jälkeen, kun ammattikorkeakoulut ovat ensin irtautuneet ammatillisen koulutuksen järjestelmästä osaksi korkeakoululaitosta.

Työllistyminen

Opetusministeriö seuraa ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden sijoittumista työelämään Tilastokeskuksen tuottaman, kaikki tutkinnon suorittaneet kattavan tilastoaineiston avulla ja valmistumisvaiheessa oleville suunnattavan valtakunnallisesti yhtenäisen kyselyn avulla sekä rahoittamalla aiheeseen liittyvää tutkimusta.

Tilastokeskuksen tuottama sijoittumista kuvaava rekisteri perustuu Tilastokeskuksen tutkintorekisteriin ja useisiin hallinnollisiin rekistereihin, mm. työssäkäyntitietoihin. Näin saadaan kattava kuva kaikkien eri vuosina tutkinnon suorittaneiden sijoittumisesta työelämään, työttömyydestä, heidän mahdollisista jatko-opinnoistaan ja muusta mahdollisesta toiminnasta. Sijoittumista seurataan henkilön vuoden viimeisen viikon mukaisen pääasiallisen toiminnan avulla. Ongelmana tässä tilastoinnissa on aikaviive. Esimerkiksi vuoden 1999 sijoittumistiedot olivat käytettävissä vasta tammikuussa 2001.

Opetusministeriö on kehittämässä yhdessä ammattikorkeakoulujen kanssa sijoittumisvaiheeseen liittyvää kyselyä, jolla kerätään tietoa opiskelijoiden työmarkkinatilanteesta ja jatkosuunnitelmista juuri ennen valmistumista. Kyselyyn on liitetty myös muutama kysymys liittyen opiskelijoiden arvioon työharjoittelusta ja sen onnistumisesta. Kysely on ollut koekäytössä kertomusvuonna. Ensimmäiset kattavat tiedot saataneen kevätlukukaudella 2001 valmistuneiden työmarkkinatilanteesta kesällä 2001. Kysely toteutetaan yhtenäisin kysymyksin kaikissa ammattikorkeakouluissa ja kaikilla opintoaloilla.

Useisiin opetusministeriön rahoittamiin tutkimushankkeisiin on liittynyt myös ammattikorkeakoulusta valmistuneiden työllistymiseen liittyvien tietojen selvittäminen. Kattavimmin opetusministeriön rahoituksella tällaista tutkimusta on tehty Jyväskylän yliopistossa, jossa on selvitetty kaikkien tiettynä vuonna samalla alalla yliopistoista ja ammattikorkeakouluista valmistuneiden taustaa ja heidän sijoittumistaan työelämään. Tutkimus on tehty liiketalouden alalla, tekniikan alalla sekä sosiaalialalla.

Opetusministeriö käyttää valmistuneiden sijoittumistietoja yhtenä kriteerinä osoittaessaan ammattikorkeakouluille tuloksellisuuden perusteella rahoitusta. Työllistymistä on arvioitu alakohtaisesti suhteessa muihin ammattikorkeakouluihin. Työllistymisprosentin lisäksi on kuvattu muutosta saman ammattikorkeakoulun edellisen vuoden tilanteeseen. Näin on voitu ottaa huomioon erilaiset olosuhteet Suomen eri osissa ja pystytty paremmin kuvaamaan ammattikorkeakoulun oman toiminnan vaikutusta työllistymiseen.

Tilastokeskuksen aineiston pohjalta on tavoite- ja tulosneuvotteluja varten tuotettu ammattikorkea-

korkeakoulu- ja alakohtaisia yhteenvetoja valmistuneiden sijoittumisesta työmarkkinoille ja jatkokoulutukseen. Näitä yhteenvetoja on muun tilastoaineiston ohessa käytetty hyväksi keskusteltaessa kunkin ammattikorkeakoulun kanssa sen tilanteesta ja toiminnasta sekä mahdollisista painopisteistä kehittämistoiminnassa.

Ammattikorkeakoulututkinnon v. 1995—99 suorittaneista oli vuoden 1999 lopussa työllistynyt 75,5 %, työttömänä oli 12,1 %, opiskelijoina 6,6 % ja muita (asevelvollisuutta suorittamassa, kotiäiteinä tai maasta muuttaneita) 7,6 %. Ammattikorkeakouluittain tarkasteltuna parhaiten työllistyivät Helsingin liiketalouden ammattikorkeakoulusta (90,6 %), Hämeen ammattikorkeakoulusta (85,9 %) ja Tampereen ammattikorkeakoulusta (85,1 %) valmistuneet. Heikoimmillaan työllistymisprosentti oli alle 60. Suuren osan vaihtelusta selittää eri alojen välillä olevat työllistymiserot. Alhaisimman prosentin ammattikorkeakouluissa on painottunut muita enemmän sosiaali- ja terveysala.

Koulutusaloittain tarkasteltuna työllistyivät parhaiten tekniikan ja liikenteen alalta valmistuneet, työllistymisprosentti 85,8. Heikoimmin työllistyivät sosiaali- ja terveysalalta valmistuneet, joiden työllistymisprosentti oli 61,1.

Mitä kauemmin tutkinnon suorittamisesta on kulunut, sitä paremmin sijoitutaan työhön. Ammattikorkeakoulututkinnon v. 1997 suorittaneista vuoden 1999 lopussa oli työssä 80,1 %. Sosiaali- ja terveysalalta v. 1997 valmistuneista oli työssä vuoden 1999 lopussa 72,1, % ja tekniikan ja liikenteen alalta vastaavana aikana valmistuneista 86,1 %.

Vuosina 1995—99 suoritettiin yli 19 000 ammattikorkeakoulututkintoa. Tutkinnon suorittaneista asui vuoden 1999 lopussa Uudellamaalla 25,6 %, Pohjois-Pohjanmaalla 10 % ja Pirkanmaalla 7,8 %. Vähiten tutkinnon suorittaneita asui Itä-Uudellamaalla (0,8 %).

Tutkinnon suorittaneet ovat sijoittuneet usein siihen maakuntaan tai lähimaakuntaan, missä ovat tutkinnon suorittaneet. Oman ja lähimaakuntien lisäksi Uusimaa oli selkeä muuttovoittaja. Esimerkiksi Tampereen ammattikorkeakoulusta v.1995—99 valmistuneista (1 146 henkilöä) 69,6 % asui vuoden 1999 lopulla Pirkanmaalla. Uudellemaalle oli muuttanut 9,1 %. Muut alueet olivat asuinalueena varsin tasaisesti edustettuina. Espoon-Vantaan teknillisestä ammattikorkeakoulusta vastaavana aikana valmistuneista (1 102 henkilöä) asui vuoden 1999 lopussa 86,8 % Uudellamaalla. Kajaanin ammattikorkeakouluista valmistuneista (929 henkilöä) 49,5 % asui tuolloin Kainuussa, 14,6 % Pohjois-Pohjanmaalla, 12,6 % Uudellamaalla ja 7,5 % Pohjois-Savossa. Mikkelin ammattikorkeakoulusta valmistuneista (1 268 henkilöä) vain 33,5 % asui Etelä-Savossa, 23,5 % Uudellamaalla, 6,7 % Pirkanmaalla, 6,2 % Keski-Suomessa, 4,6 % Etelä-Karjalassa ja 4,4 % Päijät-Hämeessä.

Ammattikorkeakouluissa opintojen keskeyttämisasteet olivat v. 2000 seuraavanlaisia: koulutusohjelman tilapäisesti keskeyttäneet nuorten koulutuksessa 2,0 % ja aikuiskoulutuksessa 2,9 %, koulutusohjelmaa vaihtaneet nuorten koulutuksessa 0,6 % ja aikuisten koulutuksessa 0,2 %, ammattikorkeakoulusta eronneet ja muuhun oppilaitokseen vaihtaneet nuorten koulutuksessa 2,9 % ja aikuisten koulutuksessa 0,8 % sekä muusta syystä ammattikorkeakoulusta eronneet nuorten koulutuksessa 4,1 % ja aikuisten koulutuksessa 7,3 %.

Ammattikorkeakouluverkko ja ammattikorkeakoulujen kehittäminen

Opetusministeriön mukaan ammattikorkeakouluverkko on muodostunut vaiheittain. Vakinaisia toimilupia on ammattikorkeakouluille annettu vuodesta 1996 alkaen. Kertomusvuodesta lähtien ammattikorkeakoulujärjestelmä on toiminut kokonaan vakinaiselta pohjalta. Opetusministeriön hallinnonalan verkosto koostuu 29 ammattikorkeakoulusta, jotka ovat sijoittuneet koko maan kattavasti. Joissakin maakunnissa toimii useita ammattikorkeakouluja. Eniten ammattikorkeakouluja on Uudenmaan alueella (9) ja Varsinais-Suomessa sekä Pohjois-Pohjanmaalla (4). Kolmen ammattikorkeakoulun maakuntia on neljä ja kahden ammattikorkeakoulun maakuntia seitsemän.

Ammattikorkeakoulujen toimipisteitä on runsaasti. Perustana olevia oppilaitoksia on yhteensä 213 kaikkiaan 82 eri paikkakunnalla. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan ammattikorkeakouluverkkoa kehitetään siten, että verkko muodostuu taloudellisista ja tehokkaista kokonaisuuksista. Ammattikorkeakoulut pyrkivät omilla toimenpiteillään parantamaan verkon toimivuutta näistä näkökulmista.

Ammattikorkeakoulut ovat rakenteeltaan alueellisia ja monialaisia. Koska monissa maakunnissa toimii useita ammattikorkeakouluja, on luonnollista, että näiden ammattikorkeakoulujen välille on kehittynyt monipuolista yhteistyötä. Yhteistyötä on aktiivisesti kehitetty erityisesti suurilla alueilla kuten Uudellamaalla ja Pirkanmaalla. Järjestelmän toimivuuden kannalta on ollut tarkoituksenmukaista kehittää myös ammattikorkeakoulujen välistä työnjakoa. Ammattikorkeakoulut ovat useilla aloilla sopineet koulutukseen liittyvästä keskinäisestä työnjaosta. Tavoite- ja tulossopimuksissa so-

vitaan myös erikseen rakenteelliseen kehittämiseen liittyvistä verkon kehittämis-, työnjako- ja yhteistyökysymyksistä.

Korkeakoulutuksen kasvu suunnattiin tietoisesti ammattikorkeakouluihin, joihin luotiin korkeakoulututkintoja, jotka ovat käytännöllisiä ja työelämäläheisiä. Ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet ovat sijoittuneet selvästi enemmän yksityiselle sektorille kuin yliopistoissa tutkinnon suorittaneet. Näin arvio siitä, että elinkeinoelämän ja työvoimatarpeen kannalta on tarkoituksenmukaista laajentaa korkeakoulutusta yliopistojen sijaan ammattikorkeakouluihin, on osoittautunut oikeaksi.

Opetusministeriö katsoo, että ammattikorkeakoulujärjestelmä on lisännyt koulutuksellista, sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa. Ammattikorkeakoulut kykenevät tarjoamaan entistä laajemmalle joukolle mahdollisuuden korkeakouluopintoihin. Ammattikorkeakouluihin hakeutuu myös paljon sellaisia opiskelijoita ammatillisen koulutuksen kautta, jotka tuskin olisivat löytäneet tietään yliopistoihin. Ammattikorkeakouluja on paljon sellaisilla paikkakunnilla, joilla ei varhemmin ole ollut korkeakouluopetusta. Ne ovat voineet palvella sekä oman alueen nuorisoa että alueen työelämää.

Ammattikorkeakoulut ovat löytäneet hyvin paikkansa osana kansainvälistä korkeakouluyhteisöä. Ne ovat aktiivisia ja arvostettuja toimijoita kansainvälisessä yhteistyössä, ja opiskelijavaihto on vilkasta. Samalla ne ovat pystyneet tukemaan alueen yritysten kansainvälistymistä.

Opetusministeriön mielestä ammattikorkeakoulujen erityiset haasteet liittyvät alueelliseen kehittämiseen. Ammattikorkeakoulujen merkitys kasvaa, kun pyritään lisäämään erikokoisten kasvukeskusten määrää. Ammattikorkeakoulut ovat aktiivisia alueellisessa yhteistyössä yritysten kanssa, mutta tämä on selkeä kehittämisen suunta. Niin ikään toiminnan tehostaminen tutkimus- ja kehitystyössä suuntautuen oman alueen työelämään on keskeistä. Ammattikorkeakoulujen tulee kehittyä tärkeäksi osaksi alueellista innovaatiojärjestelmää.

Ammattikorkeakoulujen tavoiteltu kehittämissuunta on määritelty valtioneuvoston joulukuussa 1999 hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 1999—2004. OECD suorittaa v. 2002 Suomen ammattikorkeakoulutuksen arvioinnin, jonka toivotaan antavan hyviä näkökulmia ammattikorkeakoulujen kehittämiseen, ja myös kuluvan hallituskauden aikana uudistettavaa ammattikorkeakoululainsäädäntöä varten.

Hallituksen 9.3.2001 antaman lakiesityksen (HE 21/2001 vp) mukaan ammattikorkeakoulun jatkotutkinnon kokeilusta esitetään säädettäväksi määräaikainen laki. Kokeilu olisi voimassa 1.1.2002—31.7.2005. Jatkotutkintoon johtavat koulutusohjelmat on tarkoitus käynnistää tekniikan, hallinnon ja kaupan aloilla sekä terveysalalla.

Suomen Kuntaliiton lausunto

Ammattikorkeakoulutoiminnan laajuus

Suomen Kuntaliiton valtiontilintarkastajille 7.2.2001 antamassa lausunnossa todetaan muun ohella, että ammattikorkeakouluverkosto on varsin laaja. Kun tarkastellaan Suomen korkeakouluverkostoa suhteessa asukasmäärään ja taloudellisiin voimavaroihin (vrt. OECD:n tutkimukset koulutuksen osuudesta bruttokansantuotteesta) voidaan todeta, että pienellä maalla on vähintäänkin Euroopan laajin ja maantieteellisesti kattavin korkeakouluverkosto. Vaikka Suomessa jo nyt yli 60 % nuorisoikäluokasta suorittaa korkeakoulututkinnon ja korkeakoulujen eri koulutusalojen aloituspaikkojen maantieteellinen tarjonta on erinomainen, tulee Kuntaliiton mielestä korkeakouluverkoston tehokkuutta nostaa mm. lisäämällä korkeakoulujen yhteistyötä, poistamalla koulutustarjontaan liittyviä päällekkäisyyksiä ja tarkastelemalla kriittisesti nykyistä korkeakouluverkostoa.

Lähes kaikki ammattikorkeakoulut ovat monialaisia korkeakouluja. Ammattikorkeakoulujen koko mitattuna oppilasmäärällä vaihtelee alle 100 oppilaan korkeakoulusta (Poliisiammattikorkeakoulu) yli 7 000 oppilaan korkeakouluun (Turun ammattikorkeakoulu). Kansainvälisesti arvioiden ammattikorkeakoulumme ovat kuitenkin varsin pieniä, mikä osaltaan heikentää niiden kilpailukykyä kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla. Pienten korkeakoulujen taloudelliset ja henkiset mahdollisuudet muodostua merkittäviksi ja korkealaatuisiksi korkeakouluiksi ovat rajalliset. Ammattikorkeakoulujen voimavaroja tämän hetken tavoitteisiin voidaan pitää kohtuullisina. Mikäli ammattikorkeakouluista halutaan tehdä aitoja ja kansainvälisesti arvostettuja korkeakouluja ja todellisia vaihtoehtoja yliopistoille, tulee niiden voimavaroja lisätä. Esimerkiksi opetuksen laatu ei kaikkialla vielä vastaa niitä tavoitteita, joita korkeakoululta vaaditaan.

Hallinto

Kuntaliiton lausunnossa tarkastellaan myös ammattikorkeakoulujen hallinnon säädösperustaa. Lausunnon mukaan ammattikorkeakoulun ylläpitäjän taustayhteisönä voi toimia kunta, kuntayhty-

mä, kunnallinen liikelaitos, osakeyhtiö ja säätiö. Voimassaolevan lainsäädännön mukaan ylläpitäjien hallintoa sääntelee taustayhteisöstä riippuen kuntalaki (365/1995), osakeyhtiölaki (734/1978), säätiölaki (109/1930) ja laki ammattikorkeakouluopinnoista (255/1995). Kunnallisten ammattikorkeakoulujen osalta hallintoa koskevat säännökset riippuvat siitä, onko kyseessä yhden kunnan ylläpitämä ammattikorkeakoulu vai kuntayhtymän ylläpitämä ammattikorkeakoulu.

Jos kyseessä on yhden kunnan ylläpitämä ammattikorkeakoulu, on sen hallintoa järjestettäessä otettava huomioon, mitä laissa ammattikorkeakouluopinnoista on säädetty. Yhden kunnan ylläpitämissä ammattikorkeakouluissa hallinto on yleensä järjestetty kuntalain mukaisesti siten, että korkeakoulu on suoraan kaupunginhallituksen alainen tai koulutus-/opetuslautakunnan alaisuudessa.

Kuntayhtymän ylläpitämän ammattikorkeakoulun hallinto järjestetään kuntalain mukaisesti. Kuntalain 3 §:n 2 momentissa todetaan, että sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntien yhteistoiminnan muodosta, asianomaisten kuntien perustama kuntayhtymä voi hoitaa lailla kunnalle tai kuntien yhteisesti hoidettavaksi säädettyjä tehtäviä. Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 192/1994 vp) todetaan, että laissa säädettyjä yhteistoimintamuotoja voitaisiin soveltaa silloinkin, kun erityislaissa on niiden kanssa ristiriitaisia säännöksiä. Aiemman kunnallislain ja erityislakien väliseen soveltamissuhteeseen otettiin kantaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 30.12.1994 T 6913. Ratkaisussaan KHO katsoi, että kuntayhtymän hallinnossa kunnallislaki syrjäyttää erityislain. Perusteena oli se, että kunnallislain 11 luvun säännökset oli annettu myöhemmin, kuin tapauksessa esillä ollut aikuiskoulutuskeskuksista annettu laki (760/1990).

Vastaava tilanne on kuntalain ja ammattikorkeakoululain välillä. Kuntalain säännökset on annettu myöhemmin, ja näin ne menevät korkeimman hallinto-oikeuden esimerkkipäätöksen mukaisesti ammattikorkeakoululain edelle. Kuntayhtymien ylläpitämien ammattikorkeakoulujen hallintoon tulee siten soveltaa kuntalain säännöksiä, ei ammattikorkeakoululain 9 §:n säännöksiä.

Yksityisen ammattikorkeakoulun hallinto tulee järjestää ammattikorkeakoululain 9 §:n mukaisesti, mutta lisäksi niiden ylläpitäjiin sovelletaan taustayhteisöstä riippuen osakeyhtiö- tai säätiölakia.

Ammattikorkeakoulun joustavan toiminnan yhtenä esteenä on ongelmallinen lainsäädäntö: ammattikorkeakoulujen talous määräytyy rahoituslain, toiminta ammattikorkeakoululain ja hallinto kuntalain, osakeyhtiölain tai säätiöistä annetun lain mukaan. Kun lisäksi toimintaa ohjataan valtion talousarviossa, tutkimuksen ja koulutuksen kehittämissuunnitelmassa sekä opetusministeriön kanssa käytävissä tavoite- ja tulossopimuksissa, on toiminnan joustavuus ja alueellisen koulutustarpeen tyydyttäminen vaikeaa. Myös opetusministeriön sisäisessä yhteistyössä on puutteita. Jos ministeriössä aloituspaikat jakava ammattikorkeakouluyksikkö ei ole tiiviissä yhteistyössä rakentamishankkeiden valtionapuja myöntävän yksikön kanssa, ei alueellisia koulutustarpeita voida tyydyttää ilman ylläpitäjien suuria investointeja.

Ammattikorkeakoulujen osallistumisjärjestelmiä tulisi monipuolistaa siten, että opiskelijat ja muu henkilöstö voivat osallistua niiden asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon, jotka liittyvät muun muassa pedagogisiin ratkaisuihin, opetussuunnitelmiin sekä laatu- ja arviointityöhön.

Kuntaliiton mukaan kunnallisten ammattikorkeakoulujen (kunta, kuntayhtymä) hallinto tulee järjestää kuntalain mukaisesti. Ammattikorkeakoululaissa todetaan, että ammattikorkeakouluissa on ammattikorkeakoulun hallitus. Hallitus toimii kuntalain tarkoittamana johtokuntana, ja sen tehtävistä määrätään kuntalain mukaisesti johtosäännössä. Tällöin ammattikorkeakoulun hallituksen kokoonpanoon sovelletaan kuntalain johtokuntaa koskevia säännöksiä, jotka mahdollistavat toimielimen monipuolisemman kokoonpanon.

Yksityisten ammattikorkeakoulujen hallinnosta määrätään ammattikorkeakoululaissa siten, että opiskelijoiden, työ- ja elinkeinoelämän edustajien sekä henkilökunnan valinta ammattikorkeakoulun hallitukseen on mahdollista. Muusta hallinnosta säädetään ylläpitäjän mukaan joko osakeyhtiölaissa tai säätiölaissa.

Toiminnan ohjaus

Korkeakoulujen hallintoa ja organisaatiota säätävien korkeakoululakien ja asetuksien lisäksi toiminnan ohjaus ja säätely perustuvat mm. valtioneuvoston hyväksymään koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisohjelmaan, valtion talousarviossa asetettuihin tavoitteisiin sekä opetusministeriön ja korkeakoulujen välisiin tavoite- ja tuloskeskusteluihin ja sopimuksiin.

Vaikka opetusministeriön ja ammattikorkeakoulujen välisille sopimusmenettelyille ei ole lainsäädännöllistä pohjaa, on ministeriö alun alkaen soveltanut tätä yliopistoista jäljiteltyä menettelyä myös ammattikorkeakouluihin. Kokonaisuudessaan kunnalliset, kuten myös yksityiset ammatti-

korkeakoulut ovat suhteellisen tiukassa opetusministeriön ohjauksessa ja valvonnassa.

Koska opetusministeriön käyttämälle tavoite- ja tulossopimusmenettelylle ei ole lainsäädännöllistä perustaa, on sopimusmenettely koulutuksen järjestäjälle vapaaehtoinen. Käytännössä tämä periaate on kuitenkin Kuntaliiton mielestä ongelmallinen, koska korkeakoulujen kehittämis- ja hankerahoituksen saaminen on sidottu tämän sopimuksen tekemiseen. Opetusministeriö on sopimuksissa edellyttänyt, että ammattikorkeakoulujen ylläpitäjät osoittavat opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain kautta tulevan rahoituksen ammattikorkeakoulun toimintaan, jotta ministeriö myöntäisi korkeakoululle mm. hankerahoitusta. Tämä menettely on ristiriidassa rahoituslain periaatteiden kanssa ja aiheuttaa korkeakoulujen ylläpitäjille ongelmia.

Ammattikorkeakoulujärjestelmän vakiinnuttua 2000-luvun alussa opetusministeriön ja ammattikorkeakoulun ylläpitäjän väliselle nykymuotoiselle tavoite- ja tulossopimusmenettelylle ei ole tarvetta. Valtion ohjaus tulee Kuntaliiton mielestä toteuttaa kansallisen arvioinnin menetelmiä käyttäen. Valtakunnallinen korkeakoulujen ohjaus perustuu lailla säädettyyn arviointiin, jota toteuttaa mm. Korkeakoulujen arviointineuvosto ja paikallisella tasolla korkeakoulujen ylläpitäjien tekemät arvioinnit.

Ammattikorkeakoulun ja ylläpitäjän välistä ohjausta tulee Kuntaliiton mielestä vahvistaa ja kehittää.

Opiskelijat ja opetushenkilöstö

Kuntaliiton mukaan tutkimukset osoittavat, että ammattikorkeakoulut vetävät hakijoita hyvin. Vuonna 1997 hakijoista peräti 72 % oli ylioppilaita, 22 % ammatillisen tutkinnon suorittaneita ja 6 %:lla oli molemmat tutkinnot. Opiskelemaan hyväksytyistä 66 % oli ylioppilaita ja 29 % ammatillisen koulutuksen suorittaneita ja 5 % sekä ylioppilas- että ammatillisen tutkinnon suorittaneita. Ammattikorkeakoulu-uudistus on ollut hyvä väline ylioppilassuman purkamisessa. Ammattikorkeakouluista on muodostunut ensi sijassa yhden toisen asteen tutkinnon eli käytännössä ylioppilastutkinnon suorittaneiden koulutusväylä korkeakouluopintoihin.

Ylioppilaspohjalta hakeneiden pohjakoulutusmenestys vaihtelee. Suurin ryhmä ensisijaisista ylioppilashakijoista on heikoimmin menestyneet ylioppilaat, joiden osuus eri koulutusaloilla oli v. 1997 lähes puolet. Tulos perustuu tutkimukseen, jossa heikommin ja paremmin menestyneen ylioppilaan jaon perusteena oli todistuksen keskiarvo kahdeksan. Saman tutkimuksen mukaan ammattikorkeakoulujen valintakriteerit suosivat ammatillisella pohjakoulutuksella hakeneita. Heitä tuli valituiksi kaikissa koulutuksissa huomattavasti suurempi osa kuin ylioppilaita.

Yllättävän moni, eli peräti kolmasosa, valituiksi tulleista luopui koulutuspaikastaan. Eniten peruutuksia tehtiin tekniikan aloille, joihin oli suhteessa hakijamääriin nähden helpointa päästä. Peruuttaneista suuri osa oli ylioppilaita, joilla oli valittavana myös yliopistollinen vaihtoehto.

Yhteenvetona voidaan todeta, että eräissä suosituissa ja arvostetuissa ammattikorkeakouluissa on hyvin korkeatasoinen opiskelija-aines (esim. Espoon-Vantaan teknillinen ammattikorkeakoulu, Haaga Instituutin ammattikorkeakoulu), kun taas eräissä vähemmän suosituissa ja arvostetuissa korkeakouluissa on koulutustarjontaa, joka kärsii oppilaspulasta ja johon tämän vuoksi valitaan tasoltaan heikompaa oppilasainesta (esim. Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu, Kajaanin ammattikorkeakoulu).

Opetusministeriön tavoite on, että keskimäärin 1 500 opettajaa osallistuu vuosittain maisteri-, lisensiaatti- tai tohtorikoulutukseen ja että keskimäärin 500 opettajaa suorittaa tutkinnon. Jatkokoulutukseen hakeudutaan, mutta usein henkilö ei jaksa tai muiden syiden takia pysty aktiivisesti osallistumaan koulutukseen. Korkeakouluiksi ammattikorkeakouluissa on edelleen liian vähän tutkijakoulutuksen suorittanutta opetushenkilöstöä. Eräillä aloilla, kuten mm. terveydenhoitoalalla, tutkijakoulutuksen saaneiden opettajien määrä suhteessa opiskelijamääriin on hyvin alhainen. Alan aiemmissa oppilaitoksissa ei ollut juurikaan edes maisteritutkinnon suorittaneita ammattialan opettajia. Tutkijakoulutuksen saaneista opettajista on puutetta myös luonnonvara-alalla, kulttuurialalla sekä kaupan ja hallinnon alalla.

Opetushenkilöstön ammatillisten valmiuksien kehittämiseen on panostettu, mutta kokonaisuutta ajatellen tulokset ja panostus ovat vielä vaatimattomia. Yksittäinen ammattikorkeakoulu pystyy vuosittain tarjoamaan konkreettisia tukitoimenpiteitä opettajien jatkokoulutukseen keskimäärin 1—2 henkilölle. Tähän ongelmaa tulisi jatkossa Kuntaliiton mielestä kiinnittää erityistä huomiota.

Ammattikorkeakoulujen, yliopistojen ja ammatillisten oppilaitosten välinen yhteistyö

Kuntaliiton antamassa lausunnossa todetaan, että erilaisten oppilaitosten yhteistyössä on paljon parantamisen varaa. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välinen yhteistyö on vaatimatonta mm. siksi että molemmat korkeakoulumuodot kilpailevat samoista oppilaista. Ammattikorkeakoulut ovat

korkeakouluiksi profiloituessaan ottaneet etäisyyttä toisen asteen ammatillista oppilaitoksista. Tämä on heijastunut myös näiden kahden koulutusasteen väliseen yhteistyöhön. Yhteistyö toimii luontevimmin niissä tapauksissa, joissa ammattikorkeakoululla ja toisella asteella on yhteinen ylläpitäjä.

Ammattikorkeakoulujärjestelmä rakennettiin 1990-luvulla monivaiheisen prosessin kautta. Uuden järjestelmän luomisen keskeisenä tavoitteena on ollut koulutuksen tason ja laadun kohottaminen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ammattikorkeakoulujen toimintaa on arvioitu laajasti jo niiden vakinaistamisen yhteydessä. Myös ammattikorkeakoulujen laatujärjestelmien ja laadunarviointimenetelmien kehittämiseen on kiinnitetty huomiota. Tämän lisäksi sekä ammattikorkeakoulut että opetushallinto ovat panostaneet opetushenkilöstön koulutukseen. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan toteutetut toimenpiteet luovat hyvän perustan tulevalle koulutuksen laadun parantamiselle.

Valtiontilintarkastajien mielestä keskeinen tehtävä koulutuksen tason kohottamisessa tulee lähivuosina olemaan opettajien ammatillisten ja pedagogisten valmiuksien kehittäminen. Koska perustetuissa ammattikorkeakouluissa on runsaasti opettajakuntaa, joka on aiemmin toiminut keskiasteen oppilaitoksissa, on selvää, ettei ammattikorkeakoulujen opettajakunta kokonaisuutena ole vielä riittävän laadukas ammattikorkeakoulujen vaativiin opetus- ja ohjaustehtäviin. Huomiota opettajakunnan ammattitaidon kohottamisessa tulee kiinnittää mm. siihen, että 18 %:lla opettajista ei ole tutkinnollista pätevyyttä. Ammattikorkeakoulujen opettajistossa on myös liian vähän tutkijakoulutuksen saaneita. Muun muassa terveydenhoidon, luonnonvara-alan, kulttuurialan sekä kaupan ja hallinnon koulutusaloilla tämä puute on tullut esiin. Tärkeää opettajien valmiuksien kehittämisen ja ylläpidon kannalta on lisäksi se, että opettajat aiemman työkokemuksensa lisäksi tuntevat tämän päivän työelämää ja pysyvät ajan tasalla työelämän nopeassa uudistumisprosessissa.

Ammattikorkeakoulujen sisäisen hallinnon sekä ammattikorkeakoulujen ja niiden ylläpitäjäyhteisöjen välisen hallinnon järjestämisessä on ilmennyt ongelmia. Kuntien, kuntayhtymien ja kunnallisten liikelaitosten ylläpitämien ammattikorkeakoulujen toimintaa ohjaavat kuntalain ja ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain säännökset, ja yksityisten yhteisöjen ylläpitämien ammattikorkeakoulujen toimintaa ohjaavat puolestaan ammattikorkeakouluopinnoista annettu laki, osakeyhtiölaki ja säätiölaki. Erityisesti kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämien oppilaitosten hallinnon järjestämisessä on epäselvyyksiä aiheutunut siitä, milloin sovelletaan kuntalain ja milloin ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain säännöksiä, mitä säännökset edellyttävät hallintoelinten organisoinnilta ja toiminnalta sekä miten hallintoelinten jäsenet valitaan. Kunnallisissa ammattikorkeakouluissa säännöstaustan on koettu hidastavan ja osittain myös byrokratisoivan hallinnon toimintaa. Valtiontilintarkastajien mielestä ammattikorkeakoulujen hallinnon kannalta ongelmallista lainsäädäntöä tulee selkeyttää varsinkin siinä tapauksessa, että nykyinen monimuotoinen ammattikorkeakoulujen ylläpitojärjestelmä halutaan säilyttää.

Ammattikorkeakoulujen toimintaa ohjataan lainsäädännön lisäksi valtioneuvoston toimilupien, valtion talousarvion, valtioneuvoston hyväksymän koulutuksen ja tutkimuksen keittämissuunnitelman avulla sekä opetusministeriön ja ammattikorkeakoulujen välisillä tavoite- ja tulossopimuksilla. Valtion ammattikorkeakouluille suuntaama kehittämis- ja hankerahoitus on kytketty em. sopimuksiin. Ammattikorkeakouluissa tiedekorkeakoulujenkin ohjauksessa käytetty tavoite- ja tulosohjaus on koettu tiukaksi.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan opetusministeriöllä tulee olla asianmukaiset ja riittävät keinot sellaisten koulutuspoliittisesti merkittävien toimintojen ohjaamiseen, joissa valtio toimii keskeisenä rahoittajana. Valtiontilintarkastajien mielestä opetusministeriön tulisi yhteistyössä ammattikorkeakoulujen kanssa kehittää ja täydentää nykyistä ammattikorkeakoulujen tavoite- ja tulossopimusohjausta niin, että siinä hyödynnettäisiin nykyistä paremmin ammattikorkeakoulujen toiminnan arvioinnin kautta saatua informaatiota.

Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjäyhteisöt ovat arvonlisäverotuksen suhteen eriarvoisessa asemassa. Kuntien ja kuntayhtymien ammattikorkeakoulut kuuluvat arvonlisäverotuksessa palautus- ja takaisinperintäjärjestelmän piiriin, mikä merkitsee sitä, ettei näiden oppilaitosten tarvitse maksaa suorittamistaan ostoista ja hankinnoista arvonlisäveroa. Osakeyhtiöiden ja säätiöiden ylläpitämät oppilaitokset sen sijaan eivät kuulu em. palautus- ja takaisinperintäjärjestelmän piiriin,

vaan arvonlisävero koituu näiden oppilaitosten ylläpitäjäyhteisöjen maksettavaksi. Nykyisen arvonlisäverotuskäytännön johdosta eräät yksityiset ammattikorkeakoulut ovat ryhtyneet selvittämään ylläpitomuotonsa muuttamista, vaikka nykyinen ylläpitomuoto on muutoin toiminnallisesti osoittautunut joustavaksi ja hyväksi.

Edellä todettua arvonlisäverotuksen epäkohtaa, joka koskee ammattikorkeakoulujen lisäksi monia muitakin toimintoja, on ryhdytty selvittämään talouspoliittisen ministerivaliokunnan aloitteesta. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että aloitetun selvitystyön kautta päädytään ratkaisuun, joka kohtelee mm. ammattikorkeakoulujen eri ylläpitäjäyhteisöjä arvonlisäverotuksessa tasavertaisesti.

Ammattikorkeakoulujen investointitoiminta rakennushankkeita lukuun ottamatta on ollut vähäistä. Tiukan rahoitustilanteen takia monet oppilaitokset ovat joutuneet käyttämään saamansa investointilisän käyttötalouden menoihin. Ongelmallisin rahoitustilanne on ollut yksityisten osakeyhtiöiden ja säätiöiden ylläpitämissä ammattikorkeakouluissa, jotka ovat kunnallisia oppilaitoksia riippuvaisempia leikkausten kohteena olleesta valtion yksikköhintarahoituksesta. Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää, että ammattikorkeakouluilla on riittävät taloudelliset edellytykset hankkia ja ylläpitää ajanmukaisia opetusvälineitä ja laitteita, joiden avulla tapahtuvalla koulutuksella voidaan tuottaa ammattitaitoista työvoimaa työelämän uusiutuviin tarpeisiin. Erityistä huomiota tulisi valtiontilintarkastajien mielestä kiinnittää lisäksi siihen, että rahoitusjärjestelmällä luodaan kaikille ammattikorkeakouluille ylläpitäjäyhteisöstä riippumatta tasavertaiset mahdollisuudet toiminnan ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

Ammattikorkeakoulut ovat jo lyhyen toimintansa aikana osoittautuneet merkittäviksi alueellisen osaamistason kohottajiksi ja aluekehityksen edistäjiksi. Tehdyt selvitykset osoittavat, että ammattikorkeakoulut ovat edistäneet elinkeinojen kehittymistä ja uusien työpaikkojen syntymistä. Merkittävää on myös se, että maan eri alueiden ammattikorkeakouluissa valmistuneista huomattava osa on työllistynyt joko opiskelupaikkakunnille tai lähialueille. Valtiontilintarkastajien mielestä ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksia alueellisen ja paikallisen kehityksen edistäjinä tulee edelleen tehostaa mm. siten, että niiden toiminta kytketään entistä tiiviimmin maakunnallisiin kehitysohjelmiin ja alueellisiin kehitysstrategioihin.

Ammattikorkeakoulujen rooli Suomen koulutusjärjestelmässä ei ole vielä kaikilta osin jäsentynyt. Ammattikorkeakoulut ovat jossain määrin etääntyneet ammatillisesta koulutuksesta. Toisaalta yhteistyö tiedekorkeakoulujen kanssa ei ole käynnistynyt toivotulla tavalla. Yhteistyöongelmien syyksi on nähty mm. molempien korkeakoulumuotojen kilpailu oppilaista ja taloudellisista resursseista. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan tiede- ja ammattikorkeakoulujen tehtäväkuvan selkeyttäminen edellyttää korkeakoulujen yhteistyön tiivistämistä. Yhteistyöllä voidaan myös parantaa ammattikorkeakoulututkintojen hyväksyttävyyttä tiedekorkeakouluissa ja jatkotutkintojen kehittämistä.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä

Järjestelmän kehitys

Opetustoimen laskennallinen rahoitusjärjestelmä on kehittynyt nykyiseen muotoonsa useiden muutosten kautta. Kuntien kantokykyluokitus kumottiin vuoden 1996 alusta lukien, mistä alkaen opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet ovat määräytyneet kiinteiden valtionosuusprosenttien mukaan. Samanaikaisesti otettiin käyttöön kuntien verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmä. Aiemmin oppilaiden kotikuntien maksuosuudet määräytyivät todellisten kustannusten sijasta laskennallisesti yksikköhintojen mukaisesti. Tällöin valtionosuudet ja kotikuntien maksuosuudet maksettiin oppilaitosten ylläpitäjille bruttomääräisinä, vaikka valtionosuudet myönnettiin oppilaiden kotikunnille.

Vuodesta 1997 alkaen on pääosin luovuttu erillisistä lakisääteisistä opiskelijakohtaisista kotikuntien maksuosuuksista koulutuksen järjestäjille. Kuntien osalta valtionosuus lasketaan siten, että valtionosuuden laskennallisista perusteista vähennetään kunnan asukaskohtainen rahoitusosuus. Kunnan rahoitusosuuden kautta kunnat osallistuvat opetustoimen laskennallisiin kustannuksiin samalla markkamäärällä asukasta kohden. Perusopetusta sairaalassa tai koulukodissa saavan oppilaan kotikunta on kuitenkin velvollinen maksamaan erillistä kotikun-

nan maksuosuutta sairaalan sijaintikunnalle ja koulukotiopetuksen järjestäjälle opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 50 §:n mukaisesti.

Vuoden 1998 alusta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain säännöksiä kunnan rahoitusosuuden laskemisesta muutettiin siten, että markkamäärissä, jotka lisätään kunnan rahoitusosuuteen lukion ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuen, ammatillisen lisäkoulutuksen kustannusten sekä julkisen talouden tasapainottamiseksi toteutettujen valtionosuuksien vähennysten perusteella, otetaan huomioon kustannustason arvioitu muutos. Nämä valtionosuuksien vähennykset ovat voimassa myös v. 1999 voimaan tulleessa rahoituslaissa. Perustamishankkeeseen myönnetyn valtionosuuden maksamista koskevia säännöksiä muutettiin pysyvästi siten, että valtionosuus voidaan maksaa, paitsi rakentamisaikana, myös jälkirahoituksena seitsemän vuoden aikana perustamishankkeen valmistumista seuraavan kalenterivuoden alusta. Rahoitusta koskeviin lakeihin lisättiin samalla säännökset, jotka pysyttivät yksikköhintoja alentamalla toteutetut julkisen talouden säästöpäätökset voimassa v. 1999.

Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyen annettiin vuoden 1999 alusta uusi laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Laki säilytti valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon sekä kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien keskinäiset rahoitussuhteet miltei entisellään, ja se vastaa myös rakenteeltaan ja mekanismeiltaan vuoden 1997 alusta voimaan tullutta rahoitusmallia. Merkittävä uudistus oli siirtyminen oppilaitoskohtaisesta päätöksenteosta koulutuksen järjestäjätasolle. Myös yksikköhintojen määräytymisperusteita tarkistettiin.

Vuonna 1999 voimaan tulleeseen rahoituslakiin koottiin aiemmin hajallaan olleet eri oppilaitosmuotoja ja oppilaitoksia koskevat opetustoimen rahoitussäännökset. Uusi koulutusta koskeva lainsäädäntö edellytti myös eräitä rakenteellisia opetustoimen sisäisiä muutoksia rahoitusjärjestelmään. Merkittävimmät näistä olivat:

— opiskelijakohtaisiin yksikköhintoihin ja opiskelijamääriin perustuvan rahoitusjärjestelmän ulottaminen kaikkeen perusopetukseen, lukiokoulutukseen ja ammatilliseen peruskoulutukseen koulutuksen järjestäjästä riippumatta

— peruskoulun yläaste-/ala-astejaon poistuminen

— ammatillisen koulutuksen yksikköhintojen perusteena olevien kustannusten laskennan muuttuminen oppilaitosmuodoittain lasketuista koulutusalakohtaiseksi sekä

— kuntayhtymien hyväksyminen koulutuksen järjestäjiksi ja rahoituksen saajiksi myös perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa.

Esiopetusuudistus tuli voimaan 1.8.2000 alkaen. Perusopetuslailla säädettiin lapselle oikeus maksuttomaan esiopetukseen 1.8.2001 alkaen oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna. Esiopetus järjestetään kunnan päätöksen mukaisesti koulussa, päivähoitopaikassa tai muussa soveltuvassa paikassa. Esiopetusta varten myönnetään rahoitusta opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän mukaisesti oppilaskohtaisesti.

Ammattikorkeakoulujen yksikköhintojen laskentamekanismia muutettiin vuoden 1999 alusta siten, että määrättäessä yksikköhintoja toteutuneiden, opiskelijaa kohden laskettujen kustannusten perusteella otetaan huomioon vain ne opiskelijat, joiden osalta ammattikorkeakouluille myönnetään valtionrahoitusta. Näin ollen tutkinnon laajuutta pitempään opiskelleita ei oteta huomioon määrättäessä yksikköhintoja. Muutoksella haluttiin opetusministeriön mukaan estää ammattikorkeakoulujen yksikköhintojen aleneminen mainittujen, ns. yliaikaisten opiskelijoiden takia.

Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyen annettiin myös laki vapaasta sivistystyöstä. Laissa säädetään vapaan sivistystyön oppilaitosten eli kansanopistojen, kansalaisopistojen, liikunnan koulutuskeskusten, opintokeskusten ja kesäyliopistojen rahoituksesta vapaan sivistystyön koulutukseen. Kokonaisuudistukseen liittyen myös mainituissa oppilaitoksissa järjestettävään perusopetukseen, lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen alettiin soveltaa opiskelijamääriin ja opiskelijaa kohden määrättyihin yksikköhintoihin perustuvaa rahoitusta.

Kulttuuritoimen osalta opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä kattaa kirjastot, kuntien kulttuuritoiminnan, liikuntatoimen, nuorisotyön sekä museot, teatterit ja orkesterit. Museoita, teattereita ja orkestereita lukuun ottamatta valtionosuus määräytyy kunnan asukasmäärän ja asukasta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Museoiden ja orkestereiden rahoitus määräytyy kullekin laitokselle ennalta rahoituksen perusteeksi vahvistettujen, toiminnan laajuutta kuvaavien laskennallisten henkilötyövuosien määrän ja henkilötyövuotta kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella. Opetusministeriö vahvistaa vuosittain valtion talousarvion rajoissa teattereiden yksikköhinnan laskennallista henkilötyövuotta kohden.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaki kattaa myös taiteen perusopetuksen rahoituksen. Käyttö-

menoihin myönnettävä rahoitus jakautuu kunnalle maksettavaan asukaskohtaiseen valtionosuuteen sekä koulutuksen järjestäjälle opetusministeriön vahvistaman tuntimäärän mukaan myönnettävään valtionosuuteen.

Opetustoimessa rahoitus, kuntien osalta valtionosuus, maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjille. Rahoituksen määräytymisperusteet ovat koulutuksen järjestäjäkohtaisia. Rahoitus määräytyy opiskelijamäärien ja opiskelijaa kohden laskettujen yksikköhintojen mukaisesti (perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus ja ammattikorkeakoulut) tai opetustuntien tai muiden vastaavien suoritteiden määrän (vapaa sivistystyö, taiteen perusopetus) ja asianomaista suoritetta kohden laskettujen yksikköhintojen mukaisesti. Rahoituksen perusteena olevat opiskelijamäärät lasketaan kaksivaiheisesti. Myönnettäessä valtionrahoitusta seuraavalle varainhoitovuodelle opiskelijamäärinä käytetään varainhoitovuotta edeltävän vuoden toteutuneita opiskelijamääriä. Varainhoitovuoden lopussa myönnetty valtionrahoitus tarkistetaan varainhoitovuonna toteutuneen keskimääräisen opiskelijamäärän mukaiseksi, mutta toteutuneet opiskelijamäärät eivät vaikuta varainhoitovuodelle määrättyihin yksikköhintoihin. Opetustoimen rahoitusjärjestelmä ottaa siten tarkasti huomioon kunakin varainhoitovuonna toteutuneen toiminnan laajuuden.

Järjestelmän hallinnointi

Opetusministeriö tekee valtionapuviranomaisena opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain edellyttämät toiminnan järjestäjäkohtaiset yksikköhintapäätökset ja valtionosuuspäätökset. Opetushallitus on valtionapuviranomainen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 42 §:n 2 momentissa tarkoitettuja opetustoimen valtionavustuksia koskevissa asioissa. Päätösten edellyttämä tietojenkeruu, järjestelmän ylläpito ja kehittäminen on opetusministeriön ja Opetushallituksen välisen tulossopimuksen perusteella Opetushallituksen tehtävä. Järjestelmän tekninen ylläpito ja kehittäminen on sopimuksella annettu Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen tehtäväksi.

Kuntien ja kuntayhtymien järjestämän perusopetuksen, esiopetuksen, lukioiden, kirjastojen sekä kansalaisopistojen kustannustiedot saadaan Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien taloustilaston tiedoista sekä samoin suoritetiedot perusopetuksen ja esiopetuksen osalta Tilastokeskuksen tiedonkeruun avulla. Muilta osin tiedonkeruu toteutetaan Opetushallituksen laskentapalvelut -yksikön toimesta, joka päivittää tiedot ja tekee tarvittavat korjaukset tietoaineistoon. Näiden perusteella määräytyvät opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaiset yksikköhintojen perusteet.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän ylläpito sekä kustannusten rekisteröinti ja raportointi tapahtuu VALOS-järjestelmässä (opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus- ja kustannusjärjestelmä). Järjestelmän toimittaja on Tampereen yliopiston tietokonekeskus. Järjestelmän tarkoituksena on tuottaa koulutuksen järjestäjille vuosittain käyttökustannusten valtionosuuspäätökset ja maksut kuukausittain. Järjestelmä jakaantuu kuuteen osaan, joita ovat laitossovellus, kustannussovellus, perustietosovellus, valtionosuussovellus, kotikuntasovellus sekä muut sovellukset -osa.

Päätösten tekemistä varten tehdään joka vuosi kaksi perustietokyselyä suoritteista sekä edellistä vuotta koskeva kustannuskysely. Kustannussovelluksen tietosisältö käsittää valtionosuuspohjan mukaiset käyttömenot ja valtionosuuspohjiin kuulumattomat menot sekä tulot toiminnoittain ja lajeittain.

Oikaisumenettelystä ja muutoksenhausta opetusministeriön antamiin rahoitusta koskeviin päätöksiin säädetään vapaasta sivistystyöstä säädetyn lain 22 §:ssä sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 56 §:ssä, ja menettelyn osalta viitataan kuntien valtionosuuslain 21 ja 22 §:ään. Muutoksenhakumenettely on samanlainen riippumatta siitä, koskeeko päätös kunnan, kuntayhtymän vai rekisteröidyn yhteisön tai säätiön lakisääteistä rahoitusta. Opetuksen laskentajärjestelmän monien yksityiskohtien vuoksi on käytännössä tapahtunut virheitä, jotka ovat osin perustuneet koulutuksen järjestäjien opetusministeriölle toimittamien, rahoituksen määräämiseksi tarvittavien tietojen puutteellisuuteen ja osin laskennasta vastaavien viranomaisten tekemiin tallennus- ja muihin vastaaviin virheisiin. Tällaiset järjestelmävirheet on pyritty korjaamaan viranomaisaloitteisesti oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakumenettelystä riippumattomasti hallintomenettelylain mukaisessa järjestyksessä.

Kertomusvuonna perusopetuksen, lukioiden, ammatillisen koulutuksen sekä ammattikorkeakoulujen yksikköhintapäätöksistä tehtiin oikaisuvaatimusaikana 45 oikaisupyyntöä, joista 20 perusopetuksen, yksi lukion, 23 ammatillisen ja yksi ammattikorkeakoulun osalta. Näistä oikaisuvaatimuksista viisi hylättiin. Oikaisuvaatimusajan jälkeen korjattiin lisäksi 23 yksikköhintapäätöstä. Vuonna 1999 perusopetuksen, lukioiden, ammatillisen koulutuksen sekä ammattikorkeakoulujen

yksikköhintapäätöksistä tehtiin 121 oikaisuvaatimusta säädettynä aikana. Näistä 68 koski perusopetuksen ja 52 ammatillisen koulutuksen yksikköhintapäätöksiä. Oikaisuvaatimuksista hylättiin kahdeksan. Vuoden 1999 lopullisista valtionosuuspäätöksistä oikaisuvaatimuksia tehtiin 18, joista 10 oli ammatillisen koulutuksen valtionosuuteen liittyviä vaatimuksia. Oikaisuvaatimusajan jälkeen tehtiin neljä korjausta.

Merkittävä osa koulutuksen järjestäjiltä kerättävistä tiedoista toimitetaan Opetushallitukselle ja Tilastokeskukselle www-tallennuksena (opiskelijamäärätiedot, kustannus- ja tulotiedot, suoritetiedot) tai muutoin konekielisesti/sähköisesti (asuin-/kotikuntatiedot). Ammatillisessa koulutuksessa erityisesti kertomusvuodesta alkaen on teknisesti toteutetuilla vertailuilla koulutuksen järjestämislupaan voitu vähentää koulutuksen järjestäjien toimittamien tietojen virheitä jo tietojen tallennusvaiheessa sekä ennen tietojen jatkokäsittelyä.

Opetusministeriön ja Opetushallituksen välisessä tulossopimuksessa on sovittu, että Opetushallitus huolehtii opetus- ja kulttuuritoimen uuden rahoitusjärjestelmän toteuttamisesta, ylläpidosta ja toimivuudesta sekä toimintalainsäädännön uudistuksen edellyttämistä laskentapalveluista. Tehtävä edellyttää myös paikallistarkastuksia tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi. Opetushallitus teki kertomusvuonna kuusi tarkastuskäyntiä, ja tarkastuskäyntejä toteutetaan jatkossakin. Nykyisillä Opetushallituksen resursseilla ei ole mahdollista merkittävästi laajentaa tarkastustoimintaa. Apuna tuleekin opetusministeriön mielestä entistä enemmän käyttää teknisiä tarkistuksia, jotka jo tallennusvaiheessa ilmoittavat mahdollisista virheistä esim. järjestämislupaan verrattuna. Järjestelmä edellyttää, että myös koulutuksen järjestäjän oma tilintarkastaja kiinnittää huomiota toimitettavien tietojen oikeellisuuteen.

Opetus- ja kulttuuritoimen kustannukset ja valtionosuudet v. 1996—2000

Valtionosuudet

Tilinpäätöstietojen perusteella opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet olivat 12 205 Mmk v. 1996. Vuonna 1997 valtionosuudet olivat 11 373 Mmk eli 832 Mmk (7 %) vähemmän kuin v. 1996. Tämän jälkeen valtionosuuksien kokonaisuus on kasvanut tasaisesti, ja v. 2000 valtionosuudet olivat arviolta 13 251 Mmk.

Vuodesta 1996 vuoteen 1997 tapahtunut valtionosuuksien aleneminen johtui ennen kaikkea asukaskohtaisen valtionosuusleikkauksen käyttöönotosta. Asukaskohtainen valtionosuusleikkaus sisällytettiin valtionosuusjärjestelmään julkisen talouden tasapainottamiseksi ja kuntien verotulojen kasvun kompensoimiseksi (HE 110/1995 vp). Valtionosuuksiin tehtävää vähennystä tarkistetaan vuosittain arvioidun kustannustason muutoksen mukaisesti. Vuonna 2000 valtionosuusleikkaus oli 647 mk asukasta kohti.

Valtionosuudet ovat vuodesta 1997 kasvaneet kustannustason tarkistusten ja suoritemäärien kasvun johdosta. Vuosittain kasvu on vuoden 1997 jälkeen ollut 3—6 %, kustannustason muutos mukaan luettuna. Kuntien valtionosuuslain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaista valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta toteutuneiden kustannusten mukaiseksi ei ole toteutettu v. 1996—2000.

Kokonaiskustannukset

Opetus- ja kirjastotoimen käyttökustannukset olivat 27 611 Mmk v. 1996, 28 148 Mmk v. 1997, 29 642 Mmk v. 1998 ja 31 216 Mmk v. 1999. Vuosittain kasvu on ollut 2—5 %.

Opetuksen keskimääräiset yksikköhinnat ovat v. 1996—2000 kasvaneet tasaisesti niihin tehtyjen kustannustason tarkistusten johdosta. Vuonna 1996 perusopetuksen opiskelijakohtainen yksikköhinta oli 18 162 mk, lukioiden 19 739 mk, ammatillisen koulutuksen 33 539 mk ja ammattikorkeakoulujen 28 894 mk. Vuonna 2000 opiskelijakohtainen yksikköhinta oli perusopetuksessa 23 063 mk, lukioissa 20 645 mk, ammatillisessa koulutuksessa 35 969 mk ja ammattikorkeakouluissa 30 609 mk. Koska yksikköhintoja ei ole tarkistettu toteutuneiden kustannusten mukaisiksi, todelliset yksikkökustannukset ovat vahvistettuja yksikköhintoja korkeammat. Vuonna 1999 yksikköhintojen jälkeenjääneisyys oli opetus- ja kirjastotoimessa keskimäärin 12 %.

Kulttuurin yksikköhinnat ovat v. 1996—2000 kasvaneet tasaisesti niihin tehtyjen kustannustason tarkistusten johdosta. Kirjastojen keskimääräinen yksikköhinta v. 1996 oli 198 mk asukasta kohden sekä teatterien 162 018 mk, orkestereiden 156 304 mk ja museoiden 176 687 mk henkilötyövuotta kohden. Vuonna 2000 kirjastojen yksikköhinta oli 229 mk asukasta kohden, teatterien 173 927 mk, orkestereiden 172 180 mk ja museoiden 194 634 mk henkilötyövuotta kohden. Museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhintojen laskentaa ei ole kytketty todellisiin kustannuksiin, ja valtionosuuden perusteena käytettävä henkilötyövuosien kokonaismäärä perustuu valtion talousarvioon.

Valtionosuusjärjestelmän toimivuus, epäkohdat ja kehittämistarpeet

Järjestelmän toimivuus

Opetusministeriön mukaan opetustoimen rahoitusjärjestelmää tulee arvioida siitä lähtökohdasta, että rahoitusjärjestelmä on rakennettu koulutusta koskevan lainsäädännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Opetustoimen rahoitusjärjestelmälle on ominaista rahoituksen ja rahoitettavan toiminnan välinen kytkentä. Rahoitusjärjestelmän perusteisiin vaikuttavat jäljempänä selostettavat, myös uuteen vuoden 1999 alusta voimaan tulleeseen koulutusta koskevaan lainsäädäntöön sisältyvät periaatteet.

Opiskelijalla on perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa eli lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa oikeus kotikunnasta riippumatta vapaasti hakeutua ja koulutuksellisten valintakriteereiden täyttyessä myös tulla otetuksi haluamaansa koulutukseen. Opiskelijaksi ottamisesta päättää koulutuksen järjestäjä. Kotikunnalla ei sen sijaan ole määräysvaltaa opiskelijan koulutusvalintojen suhteen. Myös perusopetuksessa oppilas voi hakeutua muuhun kuin hänelle osoitettuun kouluun, vaikka oikeus tulla valituksi on rajoitetumpi kuin lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa.

Lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta, ammattikorkeakouluja ja vapaan sivistystyön oppilaitoksia koskeva lainsäädäntö on neutraali suhteessa siihen, järjestääkö koulutusta kunta, kuntayhtymä, yksityinen yhteisö vai säätiö. Perusopetuslaki sen sijaan asettaa etusijalle kunnan koulutuksen järjestäjänä. Perusopetuksen järjestäminen on, toisin kuin lukiokoulutus, ammatillinen koulutus ja ammattikorkeakoulut, kunnan lakisääteinen velvollisuus. Toiminnan rationaalisin järjestämismuoto riippuu palvelun luonteesta: peruskoulu on tarkoituksenmukaista järjestää paikallisesti, ammatillinen koulutus taas alueellisesti tai valtakunnallisesti. Joissakin tapauksissa ja joillakin alueilla kuntien on järkevää perustaa yhteistoimintaa varten kuntayhtymiä tai osakeyhtiöitä, joissakin tapauksissa järjestää palvelu itse.

Kunnat ovat koulutuksen alalla enemmän palvelun tuottajia kuin sen hankkijoita, mutta peruskoulun jälkeisessä koulutuksessa niillä ei tuottajina ole monopoliasemaa. Myös opiskelijoiden yhdenvertaisuus edellyttää, että koulutuksen ohjausjärjestelmä ei lähtökohtaisesti voi olla kuntakohtainen.

Opetustoimen sääntelyjärjestelmä nojautuu siten kahteen perustekijään, koulutuksen järjestäjiin (oppilaitosten ylläpitäjiin) ja koulutusjärjestelmän sisällä vapaasti liikkuviin opiskelijoihin. Tämä on myös opetustoimen rahoitusjärjestelmän rakenteen perusta.

Edellä todetuista lähtökohdista myös opetus- ja kulttuuritoimen valtionrahoituksen budjetointi valtion talousarviossa opetusministeriön pääluokkaan on perusteltua. Toiminnallisia päätöksiä tekevän ja esittelevän ministeriön on kannettava vastuu myös ratkaisujen budjettivaikutuksista. Myös määrärahojen maksuliike on tarkoituksenmukaista hoitaa samasta tilivirastosta, joka vastaa maksun perusteista ja päätöksen sisällöstä. Eri yhteyksissä esitetyllä kuntien valtionosuuksien maksatuksen teknisellä keskittämisellä ei opetusministeriön mielestä ole saatavissa hallinnollisia tehokkuusetuja.

Aiemmin mainittujen lähtökohtien mukaisesti opetustoimessa rahoitus, kuntien osalta valtionosuus, maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjille. Tätä on usein arvosteltu ja vaadittu, että valtionosuudet myös opetustoimessa maksettaisiin kuntien yleisen valtionosuuden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien tavoin kaikilta osin kunnille (oppilaiden ja opiskelijoiden kotikunnille). Rahoituksen määräytymisperusteet ovat opetustoimessa kuitenkin koulutuksen järjestäjäkohtaisia. Rahoitus määräytyy opiskelijamäärien ja opiskelijaa kohden laskettujen yksikköhintojen mukaisesti (perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus ja ammattikorkeakoulut) tai opetustuntien tai muiden vastaavien suoritteiden määrän (vapaa sivistystyö) ja asianomaista suoritetta kohden laskettujen yksikköhintojen mukaisesti.

Opetustoimen rahoitusjärjestelmä, jossa valtionosuus myönnetään ja maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjille (oppilaitosten ylläpitäjille) on ministeriön mielestä siten looginen rahoitettavaa toimintaa koskevan lainsäädännön ja rahoituksen määräytymisperusteiden näkökulmasta. Koulutuksen järjestäjät vastaavat opetuspalveluiden tuottamisesta ja kustannusten hallinnasta.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmässä valtionrahoituksesta myönnetään ja maksetaan 43 % kunnille, 34 % kuntayhtymille ja 23 % yksityisille koulutuksen järjestäjille. Perusopetuksessa rahoitus myönnetään miltei kokonaisuudessaan perusopetusta järjestäville kunnille. Ammatillisessa koulutuksessa puolestaan vajaat 70 % rahoituksesta myönnetään kuntayhtymille.

Opetusministeriön mielestä opetustoimen valtionosuuksien myöntäminen koulutuksen järjestäjien sijasta oppilaiden ja opiskelijoiden kotikunnille ei ole toteutettavissa oleva vaihtoehto, kun otetaan huomioon opetustoimen valtionosuuksien määräytymisperusteet. Sitä, että valtionrahoituksen

määräytymisperusteet (mm. opiskelijamäärät ja opiskelijaa kohden lasketut yksikköhinnat) ovat koulutuksen järjestäjäkohtaisia, ei juurikaan ole arvosteltu.

Valtionosuuksien myöntäminen oppilaiden ja opiskelijoiden kotikunnille ei vaikuttaisi kuntien saaman rahoituksen määrään, eikä se opiskelijoiden vapaaseen hakeutumisoikeuteen perustuvassa järjestelmässä lisäisi kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa koulutuksen järjestäjien toimintaan ja sitä kautta opetustoimen kustannuksiin. Opetusministeriön mielestä ei voida ajatella, että yksittäiset kotikunnat ohjaisivat esim. ammatillista oppilaitosta, jossa on opiskelijoita useista kymmenistä (joissakin tapauksissa lähes 200:sta) kunnasta. Kuntayhtymän asioista päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti kuntayhtymän jäsenkunnat, eivät oppilaiden kotikunnat. Opetustoimen rahoitusjärjestelmä ei rajoita kuntayhtymien jäsenkuntien valtaa päättää kuntayhtymän taloudesta. Opetustoimen kustannukset ovat kontrollissa yksikköhinnan kautta. Oppilaiden vapaaseen hakeutumisoikeuteen perustuvassa järjestelmässä kotikunnille ei myöskään voida antaa yksipuolista valtaa päättää myönnetyn valtionosuuden maksamisesta koulutuksen järjestäjälle. Koulutusjärjestelmän näkökulmasta vaatimus myöntää valtionrahoitus opiskelijoiden kotikunnille merkitsee pyrkimystä irrottaa rahoituksen myöntämis- ja maksamismenettely sekä edellä kuvatusta koulutuksen toiminnallisesta sääntelystä että rahoituksen määräytymisperusteista.

Opetustoimen valtionosuudet myönnettiin v. 1993—96 opiskelijoiden kotikunnille (ne maksettiin kuitenkin kotikuntien maksuosuuksilla lisättynä suoraan oppilaitosten ylläpitäjille). Järjestelmästä luovuttiin, koska se oli yhteensopimaton rahoituksen määräytymisperusteiden kanssa ja hallinnollisesti erittäin työläs. Järjestelmä oli myös oikeusturvanäkökulmasta huono, koska siihen ei ollut ilman kohtuuttomia käytännön vaikeuksia mahdollista liittää lakisääteistä oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakumenettelyä

Epäkohdat ja kehittämistarpeet

Vuosina 1993—95 tehtiin osana julkisten menojen säästötoimenpiteitä leikkauksia opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden perusteena oleviin yksikköhintoihin. Toteutetut leikkaukset ovat aiheuttaneet toiminnallisia säästöjä myös kunnissa, mikä olikin yksi yksikköhintojen alentamisen tarkoitus. Viime vuosina toimintojen yksikkökustannukset ovat kuitenkin jälleen erityisesti kuntien taloudellisen tilanteen parannuttua yleisesti nousseet. Tilanne oli vuoden 1999 kustannustietojen perusteella se, että yksikköhinnat olivat perusopetuksessa 12 %, lukiossa 9 % sekä ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakouluissa 14 % alemmat kuin toteutuneet yksikkökustannukset. Keskimääräinen yksikköhintojen alimitoitus em. toiminnoissa oli 12 %. Yksikköhintojen alimitoitus oli puolestaan kansalaisopistoissa 11 %, opetustuntimäärän perusteella rahoitettavassa taiteen perusopetuksessa 12 % ja kirjastossa 7 %.

Vapaassa sivistystyössä, jossa yksikköhinnat säästöpäätösten vuoksi jäädytettiin tietyn vuoden tasolle, tilanne on osittain toisenlainen. Liikunnan koulutuskeskuksissa järjestettävässä vapaan sivistystyön koulutuksessa yksikköhinnat olivat 12 % alemmat kuin vuoden 1999 toteutuneet yksikkökustannukset. Kansanopistojen järjestämässä vapaan sivistystyön koulutuksessa yksikköhinnat olivat sitä vastoin 12 % korkeammat kuin yksikkökustannukset. Opintokeskuksissa yksikköhinnat ylittivät kustannukset peräti 15 %:lla .

Opetusministeriön mukaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän rakenteen ja periaatteen kannalta yksikköhintojen keskimääräinen jälkeenjääneisyys on muodostanut ongelman. Laskennallisen järjestelmän periaatteena on, että toiminnan ylläpitäjä saa hyödyn laskennallista yksikköhintaa alhaisemmista kustannuksistaan ja vastaavasti joutuu itse maksamaan laskennallista yksikköhintaa korkeamman kustannusosuuden. Yksikköhintojen keskimääräisen jälkeenjääneisyyden aiheuttamaa ylimääräistä rasitusta ei ole järjestelmää rakennettaessa otettu huomioon, vaan kyseessä on järjestelmän kannalta poikkeusmenettely. Syntynyt tilanne aiheuttaa paitsi kustannusten alenemista myös paineita erillisiin kuntakorvauksiin, jotka järjestelmän kannalta muuten ovat tarpeettomia. Se on ongelmallinen myös eri ylläpitäjäryhmien neutraalin kohtelun kannalta, koska koulutuksen järjestäjistä vain kunnat voivat kompensoida jälkeenjääneisyyttä esim. yleisellä valtionosuudella tai verotuloilla, ja toisaalta maksutulojen keräämismahdollisuudet on koulutuspoliittisesti syytä pitää hyvin rajoitettuina.

Edellä mainitut yksikköhintojen jälkeenjääneisyyteen liittyvät ongelmat ovat kuitenkin poistumassa. Yksikköhintoja on vuoden 2001 alusta korotettu kustannustason muutoksen lisäksi 5 %:lla verrattuna vuoden 2000 tasoon. Mainitun säännöksen mukaan yksikköhintoja korotetaan edelleen v. 2002 siten, että korotus olisi kustannustason muutoksen lisäksi 3 % verrattuna vuoden 2001 tasoon. Vuonna 2003 yksikköhinnat vastaisivat toteutuneita kustannuksia. Syksyn 2000 tulopoliittiseen koko-

naisratkaisuun liittyen yksikköhintojen jälkeenjääneisyyden korjaamista on tarkoitus nopeuttaa siten, että yksikköhinnat saatetaan vastaamaan toteutuneita kustannuksia jo v. 2002.

Museoiden ja orkestereiden yksikköhinnaksi laskennallista henkilötyövuotta kohden määrätään edelliselle vuodelle vahvistettu yksikköhinta tarkistettuna arvioidun kustannustason ja valtion toimenpiteistä aiheutuvien toiminnan muutosten mukaisesti. Opetusministeriö puolestaan vahvistaa teattereiden yksikköhinnan laskennallista henkilövuotta kohden vuosittain valtion talousarvion rajoissa. Mainitut kulttuuripalvelut eivät kuulu valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon piiriin eikä lainsäädäntö edellytä, että valtionosuuden perusteena käytettävä yksikköhinta henkilötyövuotta kohden vastaisi tarkasti todellisia henkilötyövuotta kohden laskettuja kustannuksia. Yksikköhinnan alimitoitus suhteessa todellisiin kustannuksiin aiheuttaa kuitenkin mainittujen palveluiden rahoituksen ongelmia. Vuoden 1999 kustannustietojen perusteella yksikköhinta oli museoissa n. 75 %, teattereissa n. 82 % ja orkestereissa n. 78 % todellisista henkilötyövuotta kohden lasketuista kustannuksista. Museon yksikköhintaa korotettiin v. 2001 (200 200 mk), mutta se ei edelleenkään vastaa todellisia, henkilötyövuotta kohden laskettuja kustannuksia.

Yksikköhintojen jälkeenjääneisyyden lisäksi opetus- ja kulttuuritoimessa ongelmana on ollut vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoituksen perusteena käytettävien laskennallisten opetustuntien, opiskelijaviikkojen ja opiskelijavuorokausien määrän sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuden perusteena käytettävien laskennallisten henkilötyövuosien määrän alimitoitus suhteessa toiminnan tosiasialliseen laajuuteen. Kansanopistojen ja opintokeskusten osalta tätä vajausta on kuitenkin merkittävästi supistettu vuoden 2001 budjetissa.

Laskettaessa yksikköhintoja toteutuneiden kustannusten perusteella noudatetaan bruttoperiaatetta, eli koulutuksen järjestäjien saamia tuloja ei vähennetä yksikköhintojen laskemisen perusteena käytettävistä kustannuksista. Näin ollen myöskään koulutuksen järjestäjille myönnettyjä erilaisia harkintaan perustuvia valtionavustuksia, kuten kehittämisavustuksia ja toiminnan tuloksellisuuteen perustuvia avustuksia ei vähennetä valtakunnallisista kokonaiskustannuksista laskettaessa yksikköhintoja. Tämä voi johtaa osittain kaksinkertaiseen rahoitukseen sitä kautta, että käytettäessä avustuksia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisiin käyttötarkoituksiin avustukset kustannuspohjien kautta nostavat myös valtionosuuden perusteena käytettäviä yksikköhintoja. Tämä muodostuu ongelmaksi erityisesti silloin, kun yksikköhinnat määräytyvät toteutuneiden kustannusten mukaisesti ilman nykyistä valtiontalouden säästöpäätöksiin liittyvää yksikköhintojen tasoa rajoittavaa kattosääntöä. Opetusministeriön mielestä ongelma poistuisi, jos lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että myönnetyt harkinnanvaraiset valtionavustukset vähennettäisiin valtakunnallisista kustannuspohjista yksikköhintoja laskettaessa. Jos bruttoperiaatteesta luovuttaisiin, tulisi myös selvitettäväksi, miltä muilta osin koulutus- ja kulttuuripalveluiden järjestäjien saamat muut tulot pitäisi mahdollisesti ottaa vähennyksenä huomioon yksikköhintoja laskettaessa.

Perusopetuksen rahoituksen määräytymisperusteiden osalta kuntien peruspalveluiden rahoitusta koskevassa selvitysmies Jukka Pekkarisen raportissa (sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 1/20001) ehdotetaan muun ohella selvitettäväksi tarkemmin yksikköhintojen laskentatapaa, jossa perusopetuksen yksikköhinnan se osa, joka määräytyy nykyään kunnan asukastiheyden perusteella korvattaisiin taajama-asteeseen ja syrjäisyyteen perustuvalla yksikköhinnan laskennalla. Opetusministeriö tulee selvittämään, voitaisiinko tällaisella laskentamallilla parantaa nykyisestään perusopetuksen oppilaskohtaisten yksikköhintojen ja oppilaskohtaisten kustannusten vastaavuutta.

Kirjastojen ja kansalaisopistojen yksikköhintojen laskennan pohjana käytettävän kuntien asutusrakenneryhmityksen toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus palvelujen järjestämisen kannalta on uudelleen arvioitavana. Saatujen selvitysten (opetusministeriön työryhmämuistio 10:2000) mukaan nykyinen asutusrakenneryhmitys on osin sattumanvarainen, eikä se enää alunperin tarkoitetulla tavalla turvaa riittävästi erilaisten kuntien tasavertaisia mahdollisuuksia tuottaa kirjasto- ja kansalaisopistopalveluita.

Vuoden 1997 alusta lukien myös kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidossa siirryttiin pääsääntöisesti kirjanpitolain mukaisiin menettelytapoihin. Yksityiset koulutuksen järjestäjät sovelsivat kirjanpitolakia jo ennestään. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään niistä kustannuksista, joita ei oteta huomioon yksikköhintoja laskettaessa. Yksikköhintojen perusteena olevia kustannustietoja ei saada suoraan kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidosta, koska mainituista kustannuksista on poistettava mainitun säännöksen mukaiset huomiotta jätettävät kustannukset. Näitä kustannuksia ovat muun ohella maa-alueiden han-

kinnasta ja vuokraamisesta aiheutuvat kustannukset, lainojen hoitokustannukset, laskennalliset korot ja poistot sekä maksullisen palvelutoiminnan kustannukset.

Yksikköhintojen määräytymisperusteita kehitettäessä on tavoitteena, että rahoituksen perusteena olevien yksikköhintojen laskenta voidaan toteuttaa mahdollisimman pitkälle suoraan koulutuksen järjestäjien kirjanpidon pohjalta.

Yksikköhintojen porrastamisesta on säädetty opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa ja asetuksessa. Rahoituksen oikeudenmukainen kohdentaminen koulutuksen järjestäjille sekä muiden palveluiden ylläpitäjille edellyttää erilaisten koulutustehtävien, alueellisten erojen ja muiden perusteltujen kustannuksiin vaikuttavien tekijöiden huomioon ottamista järjestäjä-/ylläpitäjärahoitusta määriteltäessä. Kun opetustoimen rahoitusperusteita halutaan yksinkertaistaa, on kuitenkin otettava huomioon toiminnan ja rahoituksen välinen yhteys siten, että hyväksyttävät ja tarpeelliset kustannuserot otetaan vastaisuudessakin huomioon yksikköhintoja määrättäessä. Tämä edellyttää riittävän tarkkaa toiminnan ja kustannusten seurantaa sekä näihin perustuvaa yksikköhintojen määräytymisperusteiden kehittämistä.

Opetusministeriön mielestä rahoituksen perusteena käytettävien yksikköhintojen määräytymistä tulisi jatkossa kehittää siten, että yksikköhintojen laskennan edellyttämä kustannustietojärjestelmä olisi mahdollisimman yhteensopiva koulutuksen järjestäjien kirjanpitokäytännön kanssa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmään liittyy verraten monivaiheinen hallinnollinen päätöksentekomenettely. Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain syyskuussa valtionosuuksien perusteena käytettävät keskimääräiset yksikköhinnat. Opetusministeriö määrää sen jälkeen eri koulutus- ja kulttuuritoimen toimintojen kunta- ja ylläpitäjäkohtaiset yksikköhinnat ja eräissä tapauksissa yksikköhintojen perusteena olevien suoritteiden määrät sekä tekee päätöksen rahoituksen myöntämisestä toiminnan järjestäjille alkavaa varainhoitovuotta varten. Rahoitus tarkistetaan toteutunutta opiskelijamäärää vastaavaksi varainhoitovuoden loppuun mennessä. Näiden lisäksi järjestelmä on edellyttänyt yksikköhintojen ja rahoituksen oikaisupäätöksiä sekä perusteettoman edun palautuspäätöksiä.

Valtionosuusjärjestelmän nykyinen päätöksenteko- ja maksatusmenettely on mahdollistanut määrärahan kohdentamisen joustavasti toiminnan järjestäjille ja reagoimisen tarvittaessa nopeastikin toiminnan laajuudessa tapahtuviin muutoksiin. Oppilasmäärissä tapahtuvat muutokset ja laskelmakorjaukset aiheuttavat päätöksentekojärjestelmään kuitenkin myös tarpeetonta monimutkaisuutta. Tämä olisi mahdollista välttää, mikäli lainsäädäntö mahdollistaisi kuukausittaisten maksuerien tarkistukset ilman valtionosuuden myöntämispäätöksen muuttamista. Järjestelmä yksinkertaistuisi huomattavasti, jos jokaiselle toiminnan järjestäjälle tehtäisiin vuosittain vain yksi päätös valtionosuuden myöntämisestä siinä vaiheessa, kun vuoden oppilasmäärä on lopullisesti tiedossa. Tähän päätökseen perustuisi myös seuraavan vuoden valtionosuuksien maksatus siihen saakka, kun lopullinen päätös kyseisen vuoden valtionosuudesta tehdään. Toiminnan aloittamis- ja lopettamistilanteet edellyttäisivät erillisiä järjestelyjä.

Kuntien keskinäistä vertailua ja kuntien nettomenojen vertailua voidaan opetustoimen rahoitusjärjestelmässä tehdä erillisillä laskelmilla. Vuodesta 1997 alkaen ylläpitäjien rahoitus on oppilas/opiskelijatilastojen perusteella kotikuntakohtaistettu, minkä perusteella on kuntien käyttöön laadittu vertailulaskelmat, joissa opetustoimen kuntakohtaista rahoitusta voidaan verrata järjestelmän muutoksesta huolimatta. Kun kuntien saamaa rahoitusta vertaillaan kuntien kesken ja eri vuosien kehitystä vuodesta 1993 alkaen, eivät osittain huomattavatkin muutokset johdu siirtymisestä ns. ylläpitäjämalliin vaan kuntien maksuosuuksien määräytymisperusteiden, verotulojen tasausjärjestelmän ja siirtymätasauksen uudistamisesta.

Opetus- ja kulttuuritoimen seurantaa ja vertailujen laskentaa ei suoriteperusteisen järjestelmän ja järjestelmien perusperiaatteiden muuttamisen johdosta voida toteuttaa opetusministeriön mielestä pelkästään kuntien saamia valtionosuuksia vertailemalla. Opetustoimen valtionosuuksia ei voida yhdistää muiden hallinnonalojen valtionosuuksiin järjestelmien erilaisuuden vuoksi vaan niitä tulee tarkastella erikseen laskelmilla, joissa otetaan huomioon rahoituksen perusteissa tapahtuneet muutokset. Mikäli rahoitusta tarkastellaan pelkästään kunnan näkökannalta kokonaisuutena, on opetustoimen osalta laskelmiin otettava vain kunnan nettorahoitusosuus opetustoimen kustannuksiin.

Perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä

Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa on tehty tutkimus Perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä ja kuntien olosuhdetekijät (Iida Häkkinen ja Antti Moisio, sisäasiainministeriö 4/2000). Tutkimus on tehty sisäasiainministeriön asettaman kuntatalouden selvitysmies Jukka Pekkarisen työn tu-

eksi. Tutkimuksessa selvitetään oppilaskohtaisten menojen määräytymiseen vaikuttavia tekijöitä, erityisesti olosuhdetekijöiden vaikutusta.

Tutkimuksen mukaan nykyisessä perusopetuksen valtionosuuksien laskentakaavassa käytettyä asukastiheysmuuttujaa paremmin opetusmenoja selittää kunnan taajama-aste. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin, että perusopetuksen menoja selittävät saaristoisuus, ei-suomenkielisten oppilaiden osuus, oppilaiden määrän muutos, kunnan kalleusluokka ja se, onko kunnassa vain ala-aste.

Taajama-asteen parempi selittävyys asukastiheyteen verrattuna johtuu tutkijoiden mukaan siitä, että taajama-aste kuvaa paremmin kunnan asutusrakenteen hajautuneisuutta ja siitä seuraavia lisäkustannuksia. Kaksi asukastiheydeltään samanlaista kuntaa voivat asutusrakenteeltaan (etäisyydet) olla aivan erilaisia. Koska nykyisessä valtionosuuskaavassa käytetty asukastiheys on laskettu maapinta-alan mukaan, seuraa siitä lisäksi se, että laajojen vesipinta-alojen kunnissa asukastiheys kuvaa todellista tilannetta epätyydyttävästi. Tutkimuksen mukaan taajama-aste ja syrjäisyys selittävät erityisen hyvin juuri kunnan oppilaskohtaisia opetus- ja kuljetuskustannuksia.

Selvityksessä todetaan edelleen, että vaikka taajama-aste, syrjäisyys ja kunnan kalleusluokka otetaan huomioon, on saaristokunnilla edelleen muita kuntia selvästi korkeampi kustannustaso. Mitä suurempi on ei-suomalaisten oppilaiden osuus, sitä korkeammat ovat perusopetuksen menot. Muita kuntia alhaisemmilla menoilla selviävät pelkkää ala-astetta ylläpitävät kunnat. Tutkimuksen mukaan oppilaiden määrän väheneminen lisää ainakin lyhyellä aikavälillä oppilaskohtaisia menoja.

Suomen Kuntaliiton lausunto

Järjestelmän epäkohtia

Kuntaliiton lausunnossa todetaan muun ohella, ettei ole tarpeeksi selvitetty, miksi opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän on tarpeen poiketa muusta valtionosuusjärjestelmästä (vrt. sosiaali- ja terveydenhuolto). Kuntaliiton mukaan järjestelmässä ilmenee ainakin seuraavanlaisia ongelmia:

— Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta tai sen määrää on erittäin vaikea todeta esim. perusopetuksesta. Jatkuvasti näyttää ymmärrettävän väärin, mikä on valtionosuus. Valtionosuutena pidetään yksikköhintaa, vaikka se on valtionosuuden määräytymisen perusta. Valtionosuutta tuosta yksikköhinnasta on siis enintään 57 %, monesti huomattavasti vähemmän, mutta sen mieltäminen järjestelmässä on vaikeaa.

— Valtionosuusjärjestelmän kaksijakoisuus yksikköhintarahoitukseen (kuntayhtymät) ja valtionosuuteen (kunnat; laskennalliset kustannukset vähennettynä kunnan rahoitusosuudella) aiheuttaa sekaannuksia. Se asettaa eri toimijat hyvin eriarvoiseen asemaan rahoituksen määrän suhteen ja mm. sen takia, että ns. valtiontalouden säästöt on kohdistettu vain peruskuntiin. Kuntayhtymät toimijoina eivät ole millään tavalla vastuussa säästöistä toiminnassaan eivätkä joudu ottamaan niitä huomioon. Kunnat toimijoina joutuvat rahoittamaan säästöt silloinkin, kun ne ylläpitäjinä ovat suhteellisen pieniä ja usein taloudellisesti heikossa asemassa.

— Kuntien saamat valtionosuudet opetustoimessa eivät kokonaisuutena ole keskenään vertailukelpoiset, koska valtionosuus vaihtelee opetustoimen ylläpidettävän toiminnan määrän mukaan. Noin sadassa tapauksessa opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus on negatiivinen. Sitä on vaikea mieltää, eikä se ole ymmärrettävää. Negatiivinen valtionosuus johtaa laskutukseen kunnalta valtiolle.

— Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän ennakoitavuus on huono verrattuina muihin valtionosuuksiin. Lopulliset tiedot opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta saadaan joulukuun loppupuolella. Muut valtionosuudet voidaan ennakollisesti laskea jo viimeistään syyskuussa. Mahdolliset kuntien arviovirheet opetustoimen valtionosuudesta voivat olla suuria, ja ne vaikeuttavat kuntatalouden suunnitelmallista hoitoa.

Kuntaliiton mielestä edellä olevista esimerkeistä käy esille, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyydessä ja ymmärrettävyydessä on parantamista. Järjestelmä on kokonaisuudeltaan vaikeasti hahmotettavissa. Järjestelmä aiheuttaa ongelmia kuntien viranhaltijoille ja erityisesti luottamushenkilöille. Järjestelmälle kaivattaisiin selkeyttä nykyistä enemmän.

Tietojenkeruu

Opetus- ja kulttuuritoimen järjestelmä edellyttää mittavien tietojen keräämistä vuosittain. Tietojen keruu ei ole aina ollut Kuntaliiton mukaan johdonmukaista, ja se poikkeaa tilinpidon mukaisista tiedoista niin, että valtionosuuspohjaa varten on koottava erilliset taulukot. Tietojen keruun tapaan ja laajuuteen on tehty huomattavia muutoksia niin, että tietojen tuottajat eivät ole ongelmitta voineet mukautua muutokseen (esim. ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen tietojen keruu). Muutoksista on aiheutunut ylimääräistä työtä. Järjestelmät ovat erittäin työllistäviä, mistä kärsii luotettavuus. Lisäksi tietojenkeruu tapahtuu kaksijakoisesti niin, että osan tiedoista kokoaa Tilastokeskus ja

osan Opetushallitus. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa valtionosuusjärjestelmän tiedot voidaan ottaa yleisistä tilastoista. Opetustoimen järjestelmän monimuotoisuus ja yksityiskohtaisuus lienee osaltaan syynä nykyiseen tiedonkeruun tapaan.

Yksikköhinnat

Nykyinen opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä ei ole koko aikana toiminut tarkoitetulla tavalla. Syynä ovat olleet 1990-luvulla toteutetut valtiontalouden säästötoimet. Kuntia rasittavat edelleen n. 3,4 mrd. mk:n säästöt, jotka lisätään kuntien rahoitettavana olevaan osuuteen. Säästöjen turvaamiseksi yksikköhintoja on keinotekoisesti pidetty normaalia alempina erillisillä kattosäännöksillä. Jälkeenjääneisyys on ollut 10—11 % luokkaa eli n. 1,1 mrd. mk ja se on selvästi haitannut opetus- ja kulttuuritoimen toiminnan toteuttamista. Se pakotti kuntia mm. epätarkoituksenmukaisiin säästötoimiin. Esimerkiksi vuoden 1999 tietojen mukaan kunnat ovat käyttäneet perusopetukseen keskimäärin lähes 2 800 mk oppilasta kohti voimassa ollutta valtionosuusperustetta enemmän. Kustannustenjakoon tehtiin myös ennakoimattomia ja yllättäviä muutoksia. Esiopetuksen valtionosuusvajaus rahoitettiin vuodelle 2001 säätämällä oppisopimuskoulutukseen kuntaosuus. Tästä syystä kunnilta peritään "kuntaverona" n. 160 Mmk kunnan asukaskohtaisen rahoitusosuuden lisäyksenä. Käytännössä kuntayhtymät järjestävät oppisopimuskoulutusta entiseen tapaan. Muutoksena on vain tuo kunnilta perittävä rahoitus. Tämä ilmentää Kuntaliiton mielestä myös käytännössä rahoitusjärjestelmän epäloogisuutta ja vinoutumaa eri tahoja kohtaan.

Perusopetuksen yksikköhintamekanismista on Kuntaliiton mukaan käyty jonkin verran keskustelua. Sitä on pidetty myös monimutkaisena ja vaikeaselkoisena. Yksikköhinnat määrätään regressioanalyysin perusteella. Pohjana ovat todelliset kustannukset oppilasta kohti toisaalta ns. tunnuslukuun perustuen ja toisaalta asukastiheyteen perustuen. Regressiomenettelyn tuloksena voi olla yksikköhinta, joka asettuu todellista tilannetta ylemmälle tai alemmalle tasolle. Alemmalle tasolle asettuessaan se voi aiheuttaa kunnalle ongelmia ja pakottaa epätarkoituksenmukaisiin jatkuviin säästöihin. Näyttää siltä, että useissa tapauksissa taloudeltaan heikot kunnat kärsivät regressiomenettelyssä muiden kuntien vaikutuksesta. On myös päinvastaisia tapauksia. Perusopetuksen regressioanalyysin vaikutusta eri kuntien yksikköhintoihin ja todellisiin kustannuksiin ei ole riittävästi tutkittu eikä selvitetty. Myös pelkän asukastiheyden käyttämistä yksikköhinnan osana on pidetty puutteellisena. On vaadittu taajama-asteen käyttöä.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että yksikköhinnat saatetaan sovitussa aikataulussa v. 2002 ajan tasalle tarkistusvuoden kustannuspohjan mukaan sellaisenaan ilman viivytyksiä. Tehty kustannustenjaon tarkistuksen jaksotus ei ollut kuntatalouden kannalta perusteltua. Perusopetuksen regressioanalyysin vaikutuksia perusopetuksen yksikköhintojen tasoon olisi selvitettävä mm. sen kannalta, johtaako se joidenkin kuntien kannalta epätarkoituksenmukaisen alhaiseen yksikköhintaan ja tätä kautta liian pieneen valtionosuuteen. Asukastiheyden korvaamista muulla mittarilla tulisi selvittää.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä on ollut koko 1990-luvun toistuvien uudistusten ja muutosten kohteena. Lisäksi poikkeusmenettelynä toteutetuilla valtiontalouden tasapainottamiseen tähtäävillä säästöpäätöksillä valtionosuuksien markkamääriä on pienennetty useaan otteeseen. Koska järjestelmään on tehty useita muutoksia v. 1993 tapahtuneen laskennallisen järjestelmän käyttöönoton jälkeen, on ollut hyvin vaikea saada luotettavaa kuvaa järjestelmän toimivuudesta ja vaikutuksista. Muutokset ovat tuoneet epävarmuutta valtionosuutta saavien yhteisöjen toimintaan, koska tulevan valtionosuuden määrä ei aina ole ollut riittävän hyvin ennakoitavissa. Myös valtionosuusjärjestelmän rakenteelliset tekijät ovat vaikeuttaneet kuntien ja muidenkin valtionapuyhteisöjen toiminnan ja talouden suunnittelua ja kehittämistä. Koska osa valtionosuuden suuruuteen vaikuttavista ratkaisusta tehdään vasta vuoden lopulla, eivät näiden ratkaisujen taloudelliset vaikutukset ole tiedossa siinä vaiheessa, kun valtionapuyhteisöt suunnittelevat tulevan vuoden toimintaa ja valmistelevat talousarviota.

Valtiontilintarkastajien mielestä nykyisellä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmällä on vahvistettu kunnallista itsehallintoa opetus- ja kulttuuripalvelujen toteuttajana, parannettu toiminnan tehokkuutta ja alennettu toiminnoista aiheutuneita kustannuksia.

Kustannusten osalta ei kuitenkaan voida varmuudella todeta, kuinka paljon aleneminen on johtunut itse järjestelmästä ja mikä osuus valtionosuuksiin kohdistuneilla säästöpäätöksillä on ollut kustannusten alenemiseen.

Kansantaloutemme laskusuhdanteen seurauksena valtio joutui ottamaan 1990-luvun alkuvuosina runsaasti lainaa selviytyäkseen valtion menojen maksamisesta. Valtion talouden tasapainottaminen edellytti myös mm. opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien leikkaamista. Tämän seurauksena kuntien osuus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa kasvoi. Tehtyjen leikkausten vastapainoksi kuntien taloudellista tilaa on kohennettu erityisesti veropoliittisin toimenpitein. Kuntien kannalta ongelmaksi on muodostunut se, että valtionosuuksien supistukset ovat kohdistuneet tasaisesti kaikkiin kuntiin mutta sen sijaan lähinnä yhteisöveron kasvusta muodostuneet verotulot ovat jakautuneet kunnittain hyvin epätasaisesti. On selvää, että ne kunnat, joiden verotulojen kasvu on jäänyt vähäiseksi tai verotulot ovat jopa vähentyneet, ovat joutuneet taloudellisesti vaikeaan asemaan ja kokeneet valtion rahoitusjärjestelmän osaltaan epäoikeudenmukaiseksi. Valtiontilintarkastajien mielestä vireillä olevassa valtion ja kuntien välisten rahoitussuhteiden kehittämistyössä tulee kiinnittää erityistä huomiota kuntien taloudellisen kantokyvyn eriytyneeseen kehitykseen. Rahoitusjärjestelmän uudistamisella tulee myös heikossa taloudellisessa tilassa oleville kunnille luoda riittävät taloudelliset edellytykset asianmukaisten opetus- ja kulttuuripalvelujen tuottamiseen.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmässä on pyritty ottamaan huomioon maan eri osissa vallitsevat olosuhteet ja niiden vaikutus palvelujen tuottamisen kustannuksiin. Järjestelmästä on tullut monimutkainen ja valtionapuyhteisöille vaikeasti avautuva. Valtiontilintarkastajien mielestä vaikeaselkoinen järjestelmä on ongelmallinen sekä valtionavun saajan oikeusturvan että muutoksenhakumenettelyn kannalta. Ellei valtionavun saaja pysty järjestelmän monimutkaisuuden takia selvittämään valtionosuutensa oikeaa määrää, on saajan vaikea löytää valtionosuudestaan mahdollinen virhe ja tehdä siitä asianmukainen oikaisuvaatimus. Valtiontilintarkastajien mielestä valtionosuusjärjestelmän vaikeaselkoisuus, järjestelmään tehdyt muutokset ja oikaisujen määrä edellyttävät, että järjestelmän hallinnoinnista vastaavat opetushallinnon viranomaiset tehostavat ja kehittävät valtionavun saajille annettavaa ohjausta.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan valtionosuusjärjestelmää kehittäessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota sellaisten kriteerien kehittämiseen, jotka kuvaavat mahdollisimman hyvin opetuspalveluiden kustannuksiin vaikuttavia olosuhdetekijöitä. Tällaista kehitystyötä valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä mm. siksi, että maamme viime vuosien sisäinen muuttoliike lähinnä haja-asutusalueilta kasvukeskuksiin on muuttanut opetuspalveluiden tuottamisen olosuhteita niin haja-asutusalueilla kuin kasvukeskuksissakin.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmään liittyvä tiedonkeruu on edelleenkin työläs ja aikaa vievä prosessi, eikä järjestelmälle asetettuun tavoitteeseen, jonka mukaan tiedot kerätään yleisistä tietokannoista, ole vieläkään päästy. Osa tiedoista kyllä saadaan Tilastokeskuksen tietokannoista, mutta huomattavan tietomäärän keräämisestä joutuu huolehtimaan Opetushallitus. Tietojenkeruuta vaikeuttaa se, etteivät vaadittavat tiedot aina löydy suoraan kuntien ja muiden ylläpitäjien laskentatoimesta. Lisäksi järjestelmän useat muutokset ovat lisänneet tiedonkeruun työläyttä ja virheellisten tietojen esiintymistä. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan tiedonkeruussa tulisi nykyistä tehokkaammin hyödyntää tietotekniikan tarjoamia mahdollisuuksia. Sen lisäksi myös tietojen oikeellisuuden tarkastustoimintaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Yleiset kirjastot

Valtiontilintarkastajat ovat tehneet valvontakäynnin Länsi-Suomen lääninhallitukseen 25.10.2000 ja Etelä-Suomen lääninhallituksen Kouvolan alueelliseen palveluyksikköön 8.11.2000. Länsi-Suomen lääninhallituksen ja Etelä-Suomen lääninhallituksen antamia tietoja on käytetty hyväksi kertomusosuutta valmisteltaessa.

Kirjastolaissa (904/1998) säädetään kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen kuntien tehtäväksi sekä määritellään myös yleisten kirjastojen tavoitteet yleisellä tasolla. Tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen ja elinikäiseen oppimiseen. Kirjastotoiminnan tavoitteena on myös edistää vir-

tuaalisten ja vuorovaikutteisten verkkopalvelujen ja niiden sivistyksellisten sisältöjen kehittämistä. Kunta voi järjestää kirjasto- ja tietopalvelut itse taikka osittain tai kokonaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai muulla tavoin.

Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan kansalaisten ja alueiden syrjäytymistä ehkäistään tuomalla tietoyhteiskunnan palvelut tasapuolisesti kaikkien saataville. Lisäksi kuntien valtionosuusjärjestelmää tarkistetaan vuoteen 2002 mennessä lisäten järjestelmän kannustavuutta ja kuntien erilaisen palvelutarpeen ja -rakenteen sekä kustannusrakenteen huomioon ottamista.

Koulutuksen ja tutkimuksen tietostrategian 2000—2004 mukaan kansalaisilla tulisi olla tasaarvoinen mahdollisuus opiskella ja kehittää omaa osaamistaan sekä käyttää laajasti tietovarantoja ja koulutuspalveluja. Kuntien kirjastopalvelujen jatkuvaan kehittämistarpeeseen kiinnitetään myös huomiota. Koulujen ja yleisten kirjastojen yhteistoimintaa tuetaan toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden takaamiseksi niin, että saadaan hyödynnetyksi yleisten kirjastojen sisältötaito ja oppilaitosten erityistarpeet. Lisäksi huolehditaan riittävästä resursoinnista yhteistyön toteuttamiseksi sekä huolehditaan kirjastojen henkilöstön täydennyskoulutuksesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Kirjasto- ja tietopalvelut

Suomen yleisten kirjastojen toiminta perustuu kunnallisten kirjastojen toimintaan, kirjastojen väliseen yhteistoimintaan ja verkostoajatteluun. Paikalliset kirjastot tuovat palvelut lähelle jokaista kansalaista asuinpaikasta riippumatta.

Maakuntakirjastot, joita on 20, ja Helsingin kaupunginkirjasto, joka toimii yleisten kirjastojen keskuskirjastona, täydentävät muiden yleisten kirjastojen palveluja. Keskuskirjastolla ja maakuntakirjastoilla ei ole hallinnollista suhdetta toiminta-alueensa kuntien kirjastoihin, vaan ne toimivat lähinnä asiantuntijaroolissa. Keskeisimpiä tehtäviä ovat kaukolainaus, uusien toimintamuotojen ja työmenetelmien esittely ja kirjastopalvelujen kehittäminen yhteistyössä alueen kuntien kanssa. Kirjastoasetuksen mukaan yleisten kirjastojen ja tieteellisten kirjastojen yhteistoiminnan edistäminen kuuluu yleisten kirjastojen keskuskirjastolle.

Keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtävien hoitoa rahoitetaan valtion talousarviossa olevalla harkinnanvaraisella avustuksella. Määrärahaa on ollut käytettävissä koko uuden valtionosuusjärjestelmän voimassaoloaikana eli vuodesta 1993 alkaen niin niukasti, että sillä on opetusministeriön mukaan voitu kattaa lähinnä vain kaukopalveluista aiheutuvat menot. Suomen Kuntaliiton mukaan maakuntakirjastot eivät ole aina pystyneet hoitamaan tehtäväänsä hyvin, koska tehtävän hoitamiseen ei ole voitu osoittaa riittävästi resursseja.

Helsingin kaupunginkirjasto sai yleisten kirjastojen keskuskirjastotehtävien lisäksi opetusministeriöltä v. 1995 ulkomaalaiskirjastotehtävät.

Lääninhallituksen keskeisiä kirjastotoimen tehtäviä ovat uuden kirjastolainsäädännön toteutumisen seuranta sekä kirjasto- ja tietopalvelujen arviointi, joka pohjautuu uuteen kirjastolakiin sekä peruspalvelujen arvioinnin osalta lääninhallituslakiin. Lääninhallitukset tekevät myös tulossopimuksen velvoittamina kunta-arvioita, joiden tavoitteena on tuottaa tietoa valtakunnallisen arvioinnin pohjaksi sekä tukea kuntien kirjastotoimen itsearvioinnin kehittymistä. Arviointiin liittyen lääninhallitukset vastaavat alueensa kirjastojen perustilastoinnista sekä tuottavat vertailutietoa kuntien kirjastojen käyttöön. Käytetty tilastoaineisto perustuu läänien vuosittain keräämiin, alueidensa kuntien ylläpitämien yleisten kirjastojen toimintatilastoihin. Kuntien kirjasto- ja tietopalvelujen arviointi perustuu kansalaisnäkökulmaan eli siihen, onko väestöllä yhtäläiset mahdollisuudet saada kirjastolain mukaiset kirjasto- ja tietopalvelut ja ovatko nämä palvelut eri väestöryhmille riittäviä, laadukkaita ja taloudellisesti tuotettuja. Opetusministeriö on myöntänyt lääneille vuosittain yleisten kirjastojen kehittämistoimintaan määrärahan, mutta Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan yleisen kirjastotoiminnan uusien haasteiden ja tarpeiden kannalta määräraha on riittämätön eikä mahdollista toiminnan suunnitelmallisuutta.

Suomen Kuntaliiton mukaan ongelmana on ollut laaja, kuntia ja kirjastoja rasittava tiedonkeruu ja yksityiskohtaisten tilastolukujen käyttäminen arviointien ja kuntien kirjastopalvelujen vertailun pohjana. Tiedonkeruussa ei oteta huomioon kuntien erityisolosuhteita, oppilaitosten sijaintia, seutuyhteistyötä, pendelöintiä, ikärakennetta tai taajamaasemaa, jotka kaikki vaikuttavat erittäin paljon esim. kirjaston hankintoihin ja lähikirjastojen määrään.

Opetusministeriön lausunnon mukaan vuotuisten toimintatilastojen keruu kuuluu kirjastojen normaaliin rutiiniin. Tilastot antavat vankan tietopoh-

jan arvioinnille. Tilastoja on kerätty 1900-luvun alkuvuosikymmeniltä lähtien, joten niillä on myös historiallista taustaa ja niistä voidaan muodostaa pitkiä aikasarjoja. Täydentäviä erilliskyselyjä pyritään välttämään, mutta joissakin tilanteissa niitäkin on tehtävä arviointityön tietopohjan vahvistamiseksi.

Varsinainen arviointityö, joka tuli vuoden 1999 kirjastolain yhteydessä opetusministeriön ja läänihallituksen tehtäväksi, perustuu sekä tilastotietoihin että kuntakäynteihin. Kuntakäynneillä kirjastotoimintaa arvioidaan yhdessä kunnan edustajien kanssa, ja silloin voidaan juuri ottaa huomioon niitä olosuhdetekijöitä, joita pelkät tilastoluvut eivät kerro.

Kunta-arviointien tekeminen on aloitettu vasta v. 2000, ja niiden tekemistä vaikeutti silloin läänihallitusten henkilöstötilanne, kun kolmen kirjastoalan sivistystoimentarkastajan eläkkeelle siirtyminen aiheutti katkoksia ja perehtymisviivettä muutenkin vähäisessä asiantuntijajoukossa. Kuntaliitossa ei opetusministeriön mukaan todennäköisesti tunneta vielä tätä puolta arviointitoiminnasta. Läänihallitusten tekemien arviointien tietolähteenä on kyllä jo aiemminkin ollut tilastotietojen lisäksi hyvä aluetuntemus. Liian yksioikoista tilastotietojen tulkintaa on voinut sen sijaan esiintyä tiedotusvälineissä, jotka ovat itsenäisesti muodostaneet käsityksensä julkisten tilastotietojen pohjalta

Lääninhallituksissa on yhteensä 10 kirjastotoimeen erikoistunutta sivistystoimentarkastajaa. Kertomusvuonna arviointia tehtiin 10 kunnassa. Kertomusvuonna lääninhallitukset arvioivat kirjastotoimintaa myös peruspalvelujen arvioinnin yhteydessä. Vertailutiedoista vuosien 1991 ja 1999 välillä ilmenee mm., että sivukirjastojen määrä on vähentynyt 86:lla eli n. 18 %:lla. Noin puolet lakkautuksista on johtunut asutusrakenteen muutoksesta ja toimipaikan vähentyneestä käytöstä ja puolet varsinkin suuremmissa kunnissa taas taloudellisista syistä. Sivu- ja laitoskirjastoja lakkautettiin v. 1991—99 170 ja muita palvelupaikkoja 410. Osa pienistä sivukirjastoista ja laitoskirjastoista on korvattu lainausasemilla, joten lähikirjastopalveluja on näissä tapauksissa edelleen tarjolla.

Vuotuisten kirjahankintojen määrä on vähentynyt n. 500 000 niteellä eli 24,2 %. Muun aineiston hankinta on vastaavasti kasvanut 35,8 %. Elektronista, tietoverkkojen kautta käytettävää aineistoa ei ole toistaiseksi tilastoitu, koska kansainväliset tilastointistandardit puuttuvat. Esimerkiksi Helsingin kaupunginkirjastossa virtuaalikäyntien määrä oli n. 15 miljoonaa ja Tampereen kaupunginkirjastossa noin miljoona kertomusvuonna. Verkkoaineiston ja verkkopalvelujen käyttö korvaa jossain määrin perinteisen aineiston lainauksia ja fyysisiä kirjastokäyntejä.

Henkilökunnan määrä on henkilötyövuosina mitattuna vähentynyt 463 htv eli 10 % . Toimintakulut ovat asukasta kohden laskettuna nousseet vuoden 1991 229 mk:sta vuoden 1999 234 mk:aan. Toimintakulut ovat kuitenkin pienentyneet reaaliarvoltaan n. 100 Mmk eli n. 8 %. Samalla kuitenkin lainausten määrä on kasvanut 11,3 % ja kirjastokäyntien määrä 19,4 %.

Kirjastoihin on hankittu 1990-luvulla atk-pohjaiset kirjastojärjestelmät, tietoverkkojen käyttöön tarvittava tekninen infrastruktuuri, Internet-yhteydet sekä laitteet henkilökunnalle ja asiakkaille. Henkilökunnan on täytynyt kouluttautua käyttämään tietokoneohjelmia ja tietoverkkoja tietopalvelutarkoituksessa ja asiakkaiden opastamiseksi.

Kirjastoautojen määrä on vähentynyt v. 1991—99 32:lla eli n. 14 %. Kun Suomessa harvaan asuttujen alueiden kirjastoverkko muodostuu tavallisimmin pääkirjastosta ja kirjastoautopalveluista, merkitsee kirjastoautopalvelujen lopettaminen ministeriön mukaan palvelujen saavutettavuuden merkittävää huononemista. Kun kirjastoautot useimmissa tapauksissa palvelevat kyläkouluja, päiväkoteja ja vanhustentaloja ja vastaavia, heijastuvat autotoiminnan lakkauttamisesta aiheutuvat haitat monelle taholle. Suomen Kuntaliitto tuo esiin valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa, että kirjastoautopalvelut eivät ole enää vastanneet asiakkaiden vaatimuksia ja tämän vuoksi on siirrytty käyttämään lähi- ja pääkirjastoja, joissa on tarjolla Internet-palveluja.

Länsi-Suomen läänissä lopetti 1990-luvulla toimintansa kaikkiaan 13 kirjastoautoa, ja lakkautukset näyttävät edelleen jatkuvan. Pohjanmaan maakunnassa lähes kolmannes kirjastoautoista lopetti 1990-luvulla toimintansa. Muutamissa kunnissa on laskettu, kuinka suuri osa väestöstä asuu kirjastopalvelujen lähipiirissä, ja todettu, että väestörakenteen muutoksista ja taajama-asteen kasvusta huolimatta kirjastoautot vastaavat yhä huomattavan suuren väestönosan kirjastopalveluista. Esimerkiksi n. 5 400 asukkaan keskisuomalaisessa Karstulan kunnassa ainoan kiinteän, pääkirjaston, vaikutuspiirissä asuu 46 % väestöstä. Sen sijaan kirjastoauton pysäkit huomioon ottaen kirjastopalvelujen piirissä laskettiin asuvan 95 % väestöstä.

Työttömyyden, ikä- ja elinkeinorakenteen sekä kirjaston rahoituksen vaikutusta lainausmääriin voitaisiin opetusministeriön mukaan perusteellisemmin selvittää ainoastaan laajalla tutkimuksella. Kirjastotilastojen aikasarjat ja viime vuosina tehdyt

pienemmät osaselvitykset mahdollistavat suurpiirteisen tilanteen arvioinnin. Suuren työttömyyden aikana kirjaston käyttö ja lainausten määrä kasvaa. Laskukautta seuraavan nousukauden aikana lainaukset vähenevät jonkin verran, mutta jäävät pysyvästi laskukautta edeltäneen tason yläpuolelle. Opetusministeriö teetti v. 1999 Tilastokeskuksella haastattelututkimuksen (Kulttuuripuntari 1999), jossa haastateltiin 15—64-vuotiaita. Tutkimus osoitti kirjastonkäytön eroja iän, sukupuolen, koulutuksen ja ammattiaseman mukaan, mutta erot olivat pieniä ja kaikki tarkastellut ryhmät käyttivät kirjastoa runsaasti.

Erot kirjastopalvelujen saatavuudessa eivät ilmene niinkään alueellisesti, vaan suuria eroja kuntien välillä on kaikilla alueilla. Kirjastopalvelujen saatavuus ja laatu eivät myöskään ole suoraan riippuvaisia kuntien varallisuudesta, vaan kirjastopalvelujen kehittäminen on ministeriön mukaan enemmänkin kiinni asenteista ja kirjastopalvelujen arvostuksesta kuntien päättäjien keskuudessa. Jos työssäkäynti- ja asiointialueen keskuspaikkakunnalla on hyvät kirjastopalvelut, kirjastonkäyttö ohjautuu helposti sinne. Asiasta on syntynyt kiistatapauksia mm. Salossa ja Kouvolassa, koska kirjastotoimen valtionosuudet maksetaan kunnille asukasluvun mukaan. Kunnat maksavat Salon kirjaston käyttöoikeudesta Salon kaupungille. Suurimmat asukaskohtaiset menot olivat v. 1999 Keski-Pohjanmaalla (273 mk), Lapissa (267 mk) ja Kainuussa (266 mk). Pienimmät menot olivat Etelä-Pohjanmaalla (211 mk), Etelä-Karjalassa (218 mk) ja Satakunnassa (221 mk).

Suomen Kuntaliiton mukaan kirjastoverkko on säilynyt kohtuullisen kattavana, mutta syrjäseutujen kirjastopalvelut ovat paikoittain jääneet jonkin verran kehityksestä jälkeen. Syynä on se, että hajaasutusalueilla kirjastotoiminta on erittäin kallista ja kansalaisten koulutustason nousun ja tietoyhteiskuntakehityksen kirjastopalveluille asettamat vaatimukset ovat valtavat. Kunnat ovat panostaneet tietoliikenneinfrastruktuurin rakentamiseen suuria summia. Taloudellisissa vaikeuksissa olevat kunnat ovat joutuneet säästämään tällöin kirjastojen aineistonhankinta- ja henkilöstömenoista.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan kuntien väliset erot kirjaston käytössä ovat erittäin suuria. Korkeita kunnittaisia lainauslukuja selittävät paitsi hyvä panostus kirjastopalveluihin myös paikkakuntaan liittyvät tekijät, sillä esim. opiskelupaikkakunnilla lainaus nousee korkeaksi. Myös seutukunnittainen kirjastopalvelujen käyttö vaikuttaa kirjastopalvelujen käyttöön. Kolmessa kirjastoautotoiminnan v. 1998 lopettaneessa kunnassa kirjastojen käyttö laski v. 1999 enemmän kuin keskimäärin läänissä. Länsi-Suomen läänissä niin lainaajien, lainojen kuin kirjastokäyntienkin määrä jäi vähiten kirjastopalveluihin sijoittavissa kunnissa selvästi keskitasoa alhaisemmaksi.

Lääninhallitukset esittivät peruspalvelujen arviointiraportissaan, että kirjastojen valtionosuudet tulisi tarkistaa kirjastojen todellisia kustannuksia vastaaviksi. Lisäksi esitetään toimia, joilla voidaan turvata kirjastoaineiston riittävä hankinta ja tukea lasten lukuharrastusta ja lukutaidon kehittymistä. Yleisten kirjastojen henkilöstön täydennyskoulutukseen olisi panostettava, kytkettävä kirjasto- ja tietopalvelut osaksi koko kunnan tietostrategian kehittämistä sekä tiivistettävä alueellista yhteistyötä yli kuntarajojen kirjastoverkon vahvistamiseksi sekä turvattava perustamishankkeille (kirjastojen toimitilat ja kirjastoautot) hankekohtaiset valtionosuudet.

Suomen kirjastoseura esittää valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa, että kunnat panostaisivat kokonaisvaltaiseen kirjasto- ja tietopalvelujen kehittämiseen ja laatisivat tietohuoltostrategian, johon sisältyisi myös oppimisen kirjasto- ja tietopalvelut. Strategiassa tulisi ottaa huomioon kolme tasoa: paikallinen, alueellinen ja valtakunnallinen. Siinä tulisi ottaa huomioon myös riittävät taloudelliset resurssit kirjastotoimintaan kunta- ja valtiotasolla. Etenkin pieniä kuntia kannustetaan järjestämään kirjastopalvelut yhteistyössä toisen kunnan kanssa silloin, kun omat resurssit eivät riitä tuottamaan korkeatasoisia ja kattavia kirjastopalveluja.

Toteutuneita yhteistyömalleja ovat Virolahden ja Miehikkälän yhteistyömalli 1990-luvun loppupuolella sekä Auran ja Pöytyän yhteistyömalli v. 2001. Yhteistyömallin toteuttaneilla kunnilla on yhteinen kirjastotoimenjohtaja. Kiihtelysvaaran kunta ostaa kirjastotoimen hallinnolliset palvelut Joensuun kaupunginkirjastolta ja Velkuan kunta ostaa osan kirjastopalvelujen järjestämisestä Raision kaupunginkirjastolta. Suuremmista kunnista Hämeenlinnan ja Lahden seuduilla on kehitteillä yhteistyösuunnitelmia.

Opetusministeriössä on valmistunut työryhmämuistio Kirjastopoliittinen ohjelma 2001—2004 (2/2001). Muistio julkaistiin 9.3.2001. Työryhmä pitää kiireellisenä perusinfrastruktuurin saamista toimivaksi vuoteen 2004 mennessä. Jotta kansalaisten oikeus tietoon saadaan toteutettua eduskunnan tahdon mukaisesti, tulee rahoitus, henkilöstövoimavarat, osaamistaso ja palkkaus, atk-standardien käyttö sekä valtion kirjastohallinto saattaa tietoyhteiskunnan tasolle. Se edellyttää työryhmän mielestä mm. rahoituksen jälkeenjääneisyyden korjaamis-

ta, atk-standardisuositusten ja tarvittaessa laatusertifikaattien laatimista, kansalliskirjastojen palvelujen ulottamista yleisiin kirjastoihin sekä kirjasto- ja tietopalveluyksikön perustamista valtionhallintoon.

Teknologia ja uudet tiedonvälitysjärjestelmät yleisissä kirjastoissa

Teknologian ja uusien tiedonvälitysmenetelmien kehittyminen ja niihin panostaminen vaikuttavat ja ovat jo vaikuttaneet merkittävästi kirjastojen toimintaan, ja kirjastot ovat verkottuneet nopeasti. Teknologian kehitys ja uusien tiedonvälitysjärjestelmien kehitys asettaa kunnille suuria taloudellisia haasteita. Suurten infrastruktuuri-investointien lisäksi laitteita joudutaan uusimaan ja ohjelmistoja päivittämään. Lisäksi tietotekniikan kehittyminen tarjoaa kirjastojen perinteiselle yhteistyölle uusia muotoja ja mahdollisuuksia.

Yleiset kirjastot ovat olleet edelläkävijöitä uusimman tietoteknologian käyttöönotossa ja jo ikääntyvien asiakkaiden opastamisessa sen käyttöön. Arviolta noin kolmasosalta väestöä puuttuu mahdollisuudet hankkia omaan elämäntilanteeseen sopivia tietotekniikan perustaitoja ja käyttää välttämättömiä välineitä. Joissakin kirjastoissa asiakkaat voivat Suomen Kuntaliiton mukaan saada sähköpostiosoitteen. Kirjastojen yhteydessä on myös yhteispalvelupisteitä ja työvoimatoimistojen päätteitä. Jotkut kirjastot ovat kehittäneet etäopiskelumahdollisuuksia kuntalaisille. Suurin osa kirjastoista kuuluu jo ns. kirjastokimppoihin, useamman kunnan yhteiseen kirjastotietojärjestelmään, joka mahdollistaa laajan yhteistyön kuten seudullisen kirjastokortin ja kokoelmien erikoistumisen ja yhteiskäytön.

Seuraavassa asetelmassa on esitetty käytössä olevat atk-kirjastojärjestelmät ja järjestelmiä käyttävien kuntien määrä (opetusministeriön kyselyyn kertomusvuonna vastanneet kunnat):

Kirjastojärjestelmä	Kunnat	%
Fintek	30	7,6
Geac plus	4	1,0
Gemini	23	5,8
K3000	121	30,5
Oorninki	20	5,1
Origo	1	0,3
Pallas	85	21,5
Prettylib	1	0,3
Primas	94	23,6
Riimi	6	1,5
Ukah	3	0,3
Ei atk-kirjastojärjestelmää	8	2,0
Yhteensä	396	100

Melkein kaikki kunnalliset kirjastot käyttävät atk-pohjaista kirjastojärjestelmää, jonka avulla hoidetaan kokoelmaluettelot ja lainaus. Järjestelmiin liittyy myös esim. aineiston hankintaan ja tilastojen tuottamiseen liittyviä toimintoja. Ongelmaksi on muodostunut se, että Suomessa on käytössä 11 eri kirjastojärjestelmää, eivätkä kaikki täytä teknisiä standardeja, jotka mahdollistaisivat järjestelmien keskinäisen toiminnan. Useat järjestelmät ovat lisäksi teknisesti ja sisällöllisesti vanhentuneita. Pääkaupunkiseudulla on neljällä kunnalla yhteinen järjestelmä. Yliopistojen kirjastoilla on eri järjestelmä kuin yleisillä kirjastoilla. Ammattikorkeakoulujen ja muiden oppilaitosten kirjastoilla on lukuisia eri järjestelmiä. Kirjastopalvelujen riippuvuus teknisestä kehityksestä edellyttää opetusministeriön mukaan mm. yhteisten standardien käyttämistä teknisissä ratkaisuissa. Esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa yleiset kirjastot syöttävät aineistorekisterinsä kansalliseen yleisten ja tieteellisten kirjastojen yhteiseen luetteloon. Tanskassa on käytössä yksi atk-kirjastojärjestelmä.

Lähes kaikissa kirjastoissa on sekä henkilökunnan että asiakkaiden käytössä Internet-yhteydet. Asiakaskäytössä on keskimäärin yksi Internet-kone 3 000 asukasta kohden. Tavoitteeseen yksi Internet-mikro 1 000 asukasta kohden on suhteellisesti parhaiten päästy pienissä, alle 2 000 asukkaan kunnissa. Koneiden suhteellisessa määrässä on ministeriön mukaan suuria kuntakohtaisia eroja.

Suomen yleisten kirjastojen yhteiset verkkopalvelut tuotetaan kirjastojen yhteistyönä. Palveluja koordinoi, ylläpitää ja kehittää Helsingin kaupunginkirjaston verkkopalvelut-yksikkö. Opetusministeriö rahoittaa tätä vuosittaisella projektiavustuksella. Helsingin kaupunginkirjasto pitää tärkeänä, että kansallisten verkkopalveluiden tuottaminen tulisi kiinteäksi osaksi Helsingin kaupunginkirjaston kirjastoasetuksessa määriteltyä keskuskirjastotehtävää ja siirrettäisiin osaksi valtion budjettirahoitusta.

Kirjastopoliittisen työryhmän toimeksiannosta FT Jarmo Saarti teki kertomusvuonna erillisen selvityksen suomalaisten yleisten kirjastojen atk-kirjastojärjestelmistä. Selvityksessä ehdotetaan mm., että atk-kirjastojärjestelmille tulee laatia kriteerit, joilla määritellään ohjelmistoilta vaadittavat vähimmäisstandardit ja -toiminnot. Yhteisjärjestelmien ja kirjastokimppojen kehittämistä tulee tukea. Yhteiset kirjastojärjestelmät tukevat kirjastojen välistä yhteistyötä ja mahdollistavat atk:hon liittyvän asiantuntemuksen saamisen myös pienten kirjastojen käyttöön. Lisäksi digitaaliseen kirjastoon valmistautuminen edellyttää keskustelua, työnjaon sel-

keyttämistä ja pelisääntöjen laadintaa niin valtakunnallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla.

Merkittävä osa kirjastojen työssään tarvitsemia tietokantoja, luetteloita ja muuta aineistoa julkaistaan nykyisin elektronisesti. Aineiston käyttö edellyttää lisenssejä, joiden hankinta on kielitaitoa ja sopimusjuridiikan tuntemusta vaativaa ammattityötä. Esimerkiksi kaikkia yleisiä kirjastoja kiinnostavat elektronisten verkkoaineistojen lisenssit olisi opetusministeriön mukaan mahdollista rahoittaa keskitetysti. Yli 400:n hyvin erikokoisen kunnan mahdollisuudet toimia lisenssisopimuskumppaneina ovat rajoitetut.

Tieteellisten kirjastojen käyttöön lisenssit hankitaan Kansallisen elektronisen kirjaston kautta, mikä säästää työtä yksittäisissä kirjastoissa ja varmistaa kirjastoille edulliset sopimukset. Helsingin kaupunginkirjasto pitää tärkeänä, että yleisten kirjastojen keskitettyjä, kaikkia kirjastoja palvelevia hankkeita voitaisiin edistää myös osallistumalla Kansallisen elektronisen kirjaston kustannuksiin siten, että yleiset kirjastot saavat halutessaan käyttää sen palveluja ja että kaikille kirjastoille tärkeiden työkalujen hankintaa voitaisiin subventoida yleisten kirjastojen keskitettyihin hankkeisiin osoitetuista varoista.

Kirjastot ovat aina toimineet verkostona, joten niillä on hyvä valmius toteuttaa myös tietoyhteiskunnan verkostoperiaatetta. Suhteellisen pienillä, hyvin kohdennetuilla valtionosuuksilla on taattu myös pienien kuntien kirjastolaitosten mukaanpääsy tietoverkkojen osaksi. Kirjastoilla oli mahdollisuus v. 1996—99 hakea Suomi tietoyhteiskunnaksi -ohjelman tukea verkkoyhteyksien rakentamiseen, tietoliikennekustannuksiin, henkilökunnan täydennyskoulutukseen ja pienissä kunnissa myös laitehankintoihin. Opetusministeriöllä oli vuosittain 10 Mmk:n määräraha Suomi tietoyhteiskunnaksi -ohjelmaan. Kuntien osalta on vaikeaa saada tietoa siitä, miten paljon ne budjetoivat tähän ohjelmaan.

Tietoteknologia on kirjastoissa jouduttu ottamaan käyttöön suurelta osin perinteisen kirjastotoiminnan kustannuksella mm. aineistohankintaa karsimalla, koska kirjastot eivät ole yleensä saaneet uutta rahoitusta tietoyhteiskunnassa tarvittavien uusien palveluiden kehittämiseksi. Etelä-Suomen lääninhallituksen mukaan kirjastojen perinteisten ja uusien tehtävien tasavertainen järjestäminen edellyttää perusrahoituksen uudelleen arviointia. Kuntien keskimääräinen panostus ei ole riittävä kirjastopalveluiden saatavuuden ja laadun turvaamiseksi.

Ministeriön mukaan kirjastoissa atk-osaamisen taso on tällä hetkellä haavoittuva. Valtio on voinut jonkin verran tukea täydennyskoulutuksen ja asiantuntijapalvelujen saamista myös pienissä kunnissa, kun se on osoittanut avustuksia asiantuntijoiden palkkaamiseksi maakuntakirjastoihin.

Kirjastotoimen rahoitus ja valtionosuusjärjestelmä

Kirjastojen laskennallinen valtionosuus sisältyy kunnan opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden kokonaisuuteen, jonka kunta käyttää parhaaksi katsomallaan tavalla. Valtionosuuden mitoituksessa käytetään kirjastojen yksikköhintaa, joka kerrotaan kunnan asukasluvulla. Se on erisuuruinen riippuen siitä, mihin viidestä asutusrakenneryhmästä kunta kuuluu. Valtionosuus määräytyy kuntien keskimääräisten kustannusten perusteella ja on samansuuruinen hyvin ja huonosti kirjastoaan resursoiville kunnille. Myöskään yksikköhintojen määräämisessä käytettävä asutusrakenneryhmittely ei opetusministeriön mukaan nykyisellään toimi tarkoitetulla tavalla. Jokaisessa ryhmässä kustannusten hajonta on erittäin suuri, eikä kustannusten muodostumisessa ole nähtävissä selvää yhteyttä kunnan asukastiheyteen.

Seuraavasta asetelmasta käyvät ilmi uudistetun valtionosuusjärjestelmän aikana v. 1993—2000, valtion kirjastoille suuntaaman rahoituksen määrä sekä kirjastojen kokonaismenot (nimellis-arvot).

Vuosi	Valtion rahoitus kirjastotoimelle	Kirjastojen kokonaismenot
	Mmk	
1993	607	1 033
1994	575	1 016
1995	568	1 072
1996	500	1 114
1997	479	1 160
1998	462	1 183
1999	457	1 291
2000	477	1 237

Koko tarkasteluaikana valtionosuuden määrään on kohdistunut erilaisia valtiontalouden säästöpäätöksiä. Kuntien rahoitusosuus kirjastojen menoista on kasvanut, vaikka kuntataloudessakin on tehty leikkauksia. Opetusministeriön mukaan kirjastojen kokonaisrahoituksen reaaliarvo on laskenut vuodesta 1991 vuoteen 1999 n. 10 %. Jotta nykyinen yksikköhinnan laskentatapa todella mittaisi palvelujen järjestämisen taloudellisuutta, tulisi palvelujen vähimmäistasot ministeriön mukaan määritellä joko kirjastolainsäädännössä tai valtion viranomaisen antamina standardeina.

Opetusministeriön mukaan kirjastojen talousarviot ovat jääneet suurimmassa osassa kuntia lamavuosien tasolle. Pienentyneet uuden aineiston hankintamäärät vaikuttavat lainausten määrään, koska lainatuinta aineistoa ovat 3—4 viime vuoden aikana ilmestyneet julkaisut. Rahoitus vaikuttaa myös henkilöstön määrään ja sitä kautta kirjaston aukioloaikoihin ja palveluihin, tietoverkkojen käytön hyödyntämiseen sekä kirjastoverkon kattavuuteen

Toimipaikkojen sulkeminen ja kirjastoautotoiminnan lakkauttaminen heikentävät kirjastopalvelujen saatavuutta ja voivat estää joidenkin henkilöiden kirjastonkäytön kokonaan tai osittain. Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan keskimääräistä resurssien supistumista merkittävämpi asia ovat kuntien väliset erot, jotka näyttävät jatkuvasti kasvaneen. Monet kunnat käyttävät kirjastomenoihin vähemmän, kuin ne saavat laskennallisena valtionosuutena opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain perusteella.

Kertomusvuonna Helsingin kaupungin valtionosuuden laskennallisena perusteena käytettiin 129,5 Mmk:aa, kun Helsingin kaupunginkirjaston käyttötalousarvio toteutui 148,5 Mmk:n suuruisena. Lisäksi kaupunginkirjastossa käytettiin kertomusvuonna irtaimen omaisuuden perushankintana tietotekniikkahankintoihin 3,3 Mmk.

Suomen kirjastoseura esittää, että v. 2001 käynnistettäisiin valtakunnallinen selvitys kuntien kirjastomenoihin vaikuttavista tekijöistä. Kirjastomenojen osuus kuntien bruttomenoista on tällä hetkellä keskimäärin vajaa 1 %. Se on kirjastoseuran mukaan niin marginaalinen menoerä, että kunnan heikko taloudellinen tilanne ei voi olla ainoa eikä edes merkittävä syy kirjastopalvelujen tason vaihteluun. Kirjastojen osuus kuntien budjetista tulee nostaa aiempien vuosien tasolle keskimäärin 1 %:sta 1,5—2,0 %:iin.

Erillinen investointien valtionosuusjärjestelmä on varmistanut ministeriön mukaan sen, että kirjastorakennukset ovat ajanmukaisia ja kirjastoautotoiminta on voinut jatkua. Suomen lähes kaikki pääkirjastot on rakennettu valtionosuuden turvin. Suomessa on vielä n. 100 kuntaa, joihin ei ole koskaan rakennettu tai kunnostettu kirjastoksi suunniteltua tilaa. Lisäksi kirjastotilat edellyttävät vähintään 25—30 vuoden välein perusteellista korjausta ja mahdollisesti lisätilojen rakentamista.

Lääninhallitukset osallistuvat kirjastojen perustamishankkeiden käsittelyyn laatimalla aluettaan koskevan hankkeiden kiireellisyysjärjestyksen, antamalla lausuntonsa hankesuunnitelmista sekä ohjaamalla hakijoita hankkeita koskevissa asioissa. Etelä-Suomen lääninhallitus toteaa, että kirjastohankkeiden valtionosuusjärjestelmä tulee säilyttää ja määrärahavaltuudet tulee nostaa alueiden kehittämisen kannalta riittävälle tasolle.

Kirjastojen rakentamiseen ja peruskorjaukseen sekä kirjastoautojen hankkimiseen oli kertomusvuonna varattu 36 Mmk. Summa on sama vuoden 2001 talousarviossa ja myös v. 1999 se oli 36 Mmk. Suomen kirjastoseura esittää, että valtionosuus kirjastojen rakentamiseen ja peruskorjaamiseen sekä kirjastoautojen hankkimiseen korotettaisiin 80 Mmk:aan. Lisävaatimuksia kirjastorakentamiselle ja peruskorjaamiselle asettaa kirjastojen muuttuminen tiedon työpajoiksi.

Yleisten kirjastojen henkilöstö

Samanaikaisesti kun kirjastojen käyttö on lisääntynyt ja kirjasto- ja tietopalveluilta edellytetään yhä korkeampaa laatutasoa, ei kirjastoihin ole voitu kuin poikkeustapauksissa palkata uutta ammattihenkilöstöä. Kirjastojen keskeisiäkin asiakaspalvelutehtäviä on useissa kunnissa hoidettu työllisyysvaroin palkatun, pääsääntöisesti alalle kouluttamattoman määräaikaisen henkilöstön turvin. Suomen kirjastoseuran mukaan aiemmin henkilöstöstä paikoin jopa kolmasosan muodostivat työllisyysvaroin palkatut työntekijät, mutta heidän osuutensa on vähentynyt n. 30 %.

Henkilötyövuosien määrä on 1990-luvulla vähentynyt 10 %:lla, vaikka kirjastonkäyttö on monipuolistunut ja lainaus kasvanut 11 %. Kirjastohenkilöstölle on 1990-luvulla siirretty myös muiden hallintokuntien tehtäviä. Vuonna 1995 27 %:ssa kunnista kirjastohenkilöstölle, lähinnä kirjastonjohtajalle, oli osoitettu tällaisia tehtäviä. Suurimmassa osassa tapauksista kyse oli yleisen kulttuuritoimen tehtävien hoidosta.

Opetusministeriöllä on tarkoitus tehdä lääninhallitusten avustamana vuoden 2001 aikana henkilöstön kartoitus, jotta saadaan ajantasaista tietoa henkilöstön koulutus- ja ikärakenteesta.

Edellinen kartoitus tehtiin v. 1995. Silloin henkilötyövuosia oli yhteensä 4 212. Näistä 1 495 (35 %) oli korkea-asteen koulutuksen saaneiden kirjastonhoitajien hoidossa, 2 091 (50 %) oli opistoasteen tai sitä vastaavan siirtymäkauden koulutuksen saaneiden kirjastovirkailijoiden hoidossa ja 626 (15 %) muun kuin kirjastoalan koulutuksen saaneiden hoidossa. Henkilöstörakenne on muuttunut ministeriön mukaan siten, että korkea-asteen koulutuksen saaneiden kirjastonhoitajien määrä on laskenut.

Kirjastohenkilöstön ikärakenne on samanlainen kuin muillakin julkisen sektorin aloilla. Keski-ikä lähentelee 50 vuotta, ja eläkkeelle lähtee huomatta-

va osa nykyistä henkilöstöä 10—15 vuoden kuluessa. Seuraavan kymmenen vuoden aikana eläkkeelle siirtyy toistasataa henkilöä vuosittain, kun edellisen kymmenen vuoden aikana eläkkeelle on jäänyt vuosittain vain muutamia kymmeniä henkilöitä. Kirjastohenkilöstön määrässä on ministeriön mukaan n. 800—1 000 henkilötyövuoden vaje. Opetusministeriön mukaan rekrytoinnin suurin ongelma jo nykyisinkin on alan alhainen palkkaus kuntasektorilla. Suomen kirjastoseura esittää, että kirjastoalan henkilöstön eläkkeelle siirtymisestä tehtäisiin selvitys, jotta tuleva henkilöstötarve olisi tiedossa ajoissa ja koulutuspaikkojen määrä voitaisiin suhteuttaa henkilöstötarpeeseen.

Koulutuspaikkoja on ministeriön mukaan ilmeisesti riittävästi, ja koulutus on tasoltaan hyvää ja monipuolista. Koulutusta on tarjolla 3 yliopistossa, 5 ammattikorkeakoulussa, useissa toisen asteen oppilaitoksissa ja ammattitutkinnon muodossa. Helsingin kaupunginkirjaston mukaan sen toiminta-alueella ei ole lainkaan yliopistotasoista tai ammattikorkeakoulutasoista alan peruskoulutusta. Helsinkiin tulisi saada korkeakoulutasoista informaatiotutkimuksen sekä kirjasto- ja tietopalvelualan koulutusta antava yksikkö. Suomen kirjastoseuran mukaan vastavalmistuneista kolmasosa on hakeutunut yksityisen työnantajan palvelukseen paremman palkkatason ja uudentyyppisten haastavien tehtävien takia.

Ongelmaksi lamavuosien aikana muodostui kirjastohenkilöstön täydennyskoulutus. Valtionhallinto on myöntänyt avustuksia tietoverkkokoulutukseen osallistumiseen ja kustantanut maakuntakirjastoihin neljän vuoden aikana tietoverkkoasiantuntijoita, jotka ovat järjestäneet maksutonta koulutusta alueen kirjastohenkilöstölle ja käyneet myös paikan päällä kirjastoissa kouluttamassa koko henkilökuntaa.

Yleiset kirjastot Pohjoismaissa

Pohjoismaista kaikilla on kirjastolaki. Vastuu kunnallisten kirjastojen rahoituksesta, toiminnasta ja sen kehittämisestä on kunnalla, joka päättää itsenäisesti kirjaston toiminnasta. Kaikissa Pohjoismaissa on opetusministeriön mukaan lakkautettu viime vuosina sivukirjastoja ja kirjastoautoja.

Kirjastolakien mukaan kuntien kirjastojen on asetettava asiakkaiden käyttöön myös verkkopalveluja. Suomen ja Tanskan kirjastolaeissa kirjastot velvoitetaan edistämään elektronisten tietolähteiden käyttöä. Lisäksi Tanskan uuteen kirjastolakiin on kirjattu Internet-palvelujen maksuttomuus.

Seuraavassa asetelmassa on yleisten kirjastojen pohjoismaisia vertailutietoja v. 1999:

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
Asukkaita	5 134 000	8 871 000	5 320 000	4 458 000
Kuntia	436	288	275	435
Pääkirjastoja	436	288	252	434
Kirjastoyksiköitä	948	1 202	763	1 047
Kirjastoautoja	203	104	52	52
Lainauksia, kpl/asiakas	19,3	9,1	13,7	5,2
Asiakaskäyntejä, milj.	63,8	50	ei lukua	21,4
Henkilötyövuosia	4 156	5 186	5 178	1 901 + osa-aikaisia 1 724
Käyttömenot, mk/asiakas	234	224	362	142

Vertailtaessa Pohjoismaiden kirjastoja keskenään, on otettava huomioon maiden erilaiset yhteiskunnalliset ja hallinnolliset rakenteet, julkisten palvelujen rahoitus ja kirjastotoimintojen erilaiset perinteet. Esimerkiksi Tanskassa on kuntien yhteisiä kirjastoja. Muissa Pohjoismaissa on luovuttu Suomea aiemmin nimenomaan kirjastoille kohdistetuista määrärahoista. Suomessa on suoraan kirjastoille kohdistetun valtionosuuden avulla pystytty turvaamaan maan eri osiin melko kattava ja laadukas kirjastoverkosto. Maassamme on muihin Pohjoismaihin verrattuna pisin alan yliopistotasoisen koulutuksen perinne, mikä on taannut kirjastojen kehittymisen myös vaikeina aikoina. Esimerkiksi Norjassa kirjastoista vastaavilla ei aina ole alan koulutusta. Kuitenkin taulukosta ilmenee, että Suomessa kirjastojen käyttö on runsainta ja kirjastopalvelut tuotetaan taloudellisimmin.

Ruotsiin ja Tanskaan verrattuna Suomen kuntien määrä on lähes kaksinkertainen. Noin 75 % kunnista on pieniä, alle 10 000 asukkaan kuntia, mikä vaikeuttaa tasavertaisten palvelujen saamista jokaisen suomalaisen ulottuville maan eri osissa. Pienten kuntien suuresta määrästä huolimatta valtakun-

nallisesti ja alueellisesti kohdennetun valtiontuen määrä on opetusministeriön mukaan Suomessa muita Pohjoismaita heikompi.

Valtion kirjastohallinnossa on Suomessa erittäin vähän henkilö- ja muita resursseja. Opetusministeriössä yleisten kirjastojen keskushallintoa hoitaa kolme henkilöä, joista kahden virka siirrettiin 1990-luvun loppupuolella ministeriöön lääninhallituksesta. Muissa Pohjoismaissa on valtionhallintoa myös keskusvirastotasolla. Ruotsin Kulturrådetissa yleisten kirjastojen asioita hoidetaan osastolla, jonka henkilöstö on 13 vakituista ja lisäksi siellä on projektityötekijöitä. Norjassa Statens biblioteksyn toimii yleisten ja koulukirjastojen asiantuntijavirastona. Henkilökuntaa on 18 ja lisäksi projektityöntekijöitä. Tanskassa Statens bibliotekstyrelse toimii yleisten, tieteellisten ja koulukirjastojen asiantuntijavirastona. Virastossa työskentelee 48 henkeä.

Suomi on ainoa Pohjoismaa, jossa Kansalliskirjasto ei ole yleisten kirjastojen käytettävissä maksutta ja jossa Kansalliskirjastoa ei ole velvoitettu palvelemaan yleisiä kirjastoja. Lisäksi erona on se, että muissa Pohjoismaissa on kirjastolainsäädännöllä, ohjeistuksella tai suosituksilla vaadittu yksittäisiä kuntia hankkimaan yleiseen tai koulun kirjastoon vähimmäisstandardein varustettu kirjastojärjestelmä.

Koulukirjastot

Suomessa, jossa on paljon pieniä kouluyksiköitä, yleinen kirjasto vastaa monissa kunnissa myös koulukirjastopalvelujen tuottamisesta. Kunnissa ei ole varattu tähän erillismäärärahoja. 1990-luvulla ei ole selvitetty oppilaitosten kirjasto- ja tietopalvelujen nykytilaa tai niiden kehittämistarpeita. Oppilaitosten kirjastojen kehittämiseen ei myöskään ole panostettu. Koulujen omat kirjastot ovat monissa kunnissa varsinkin 1990-luvun aikana jääneet vähälle hoidolle, eikä niitä ole kartutettu.

Suomen Kuntaliiton mukaan koulukirjastojen taso kunnissa on hyvin vaihteleva. Osassa kouluja ei ole minkäänlaista koulukirjastoa, ja monissa kokoelmat ovat vanhentuneet. Lukioiden yhteyteen on jonkin verran rakennettu ajanmukaisia tietokeskuksia tietoverkkoyhteyksineen, jolloin oppilaat pääsevät koulusta käsin myös tutkimaan yleisen kirjaston aineistorekisteriä.

Vain harvassa kunnassa on tehty koulujen kirjasto- ja tietopalvelujen kehittämissuunnitelmia samoin kuin kunnan tietohuoltostrategiaa, johon myös kirjasto- ja tietopalvelut kuuluvat. Kunnissa ei ole Etelä-Suomen lääninhallituksen mukaan toiminnallisesti eikä taloudellisesti järkevää ryhtyä järjestämään koulukirjastopalveluja ilman, että kunnan kirjasto- ja tietopalvelut nähdään paitsi oman kunnan myös laajemman alueen osalta seudullisena yhteistyökysymyksenä.

Koulukirjastojen palvelu on ollut pääasiassa aineiston tarjoamista ja tiedonhankintataitojen opetusta. Varsinaisten koulukirjastojen tilasta ei ole ajantasaista tietoa, koska valtionhallinnossa ei ole ketään, jonka pääasiallisena tehtävänä olisi koulukirjastojen arviointi ja kehittäminen.

Kuntien pääkirjastoista 40 % ja sivukirjastoista 50 % sijaitsee joko koulurakennuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä. Myös 80 %:lla 200:sta kirjastoautostamme on pysäkkejä varsinkin kyläkouluilla. Yleisten kirjastojen menoleikkaukset ovat ministeriön mukaan heikentäneet yleisten kirjastojen mahdollisuuksia koulukirjastotehtävän hoitamisessa. Tämä ilmenee henkilöstön vähäisenä määränä, puutteellisena koulutuksena sekä aineistomäärärahojen vähyytenä.

Koulukirjastot ovat paljolti opettajiin ja heidän opetusmenetelmiinsä liittyvä asia. Koulukirjastolla on ministeriön mukaan toimintaedellytykset, jos opetusmenetelmät ovat sellaisia, että oppimiseen kannustetaan itsenäisen tiedonhankinnan ja tietolähteiden tutkimisen avulla. Jos opettajat noudattavat tutkivan oppimisen menetelmää, tarvitaan avuksi kirjasto kokoelmineen ja tietoverkkopalveluineen.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan sivukirjastojen ja etenkin kirjastoautojen lakkauttamiset ovat lopettaneet monilla haja-asutusalueiden kouluilla kokonaan kirjasto- ja tietopalvelut. Peruskoulun ala-asteiden lakkauttamiset ovat puolestaan hävittäneet monilta alueilta viimeisetkin lasten käytössä olevat kirjastopalvelut. Myös kirjastojen ja koulujen eri hallinnointi valtakunnan tasolla on saattanut vaikuttaa yhteistyöhön tai kirjastopalvelujen kokonaisvaltaiseen järjestämiseen.

Etelä-Suomen lääninhallitus pitää sekä lukutaidon ja lukemisharrastuksen että tiedonhankintataitojen hankkimisen kannalta välttämättömänä, että kaikkien kouluasteiden oppilaiden ulottuvilla on riittävästi oppimisprosessia tukevia kirjasto- ja tietopalveluja. Palvelut voidaan järjestää yleisen kirjaston ja koulun yhteistoimintana, oppimateriaalikeskusten tukemina tai suurissa kouluyksiköissä omina koulukirjastoyksikköinä.

Valtiontilintarkastajien mielestä kirjastopolitiikan pitkäjänteisellä kehittämisellä turvataan laadukas ja monipuolinen kirjastolaitos sekä pidetään yllä sivistysyhteiskunnan periaatteita. Informaatioala on yksi nopeimmin muuttuvista toimialoista, ihmisten tiedontarpeet kasvavat ja tieto uusiutuu entistä nopeammin, mikä luo paineita kirjastotoimen jatkuvalle kehittämiselle. Samaan aikaan kun kirjastojen käyttö on lisääntynyt voimakkaasti ja kirjastot ovat kehittäneet tietoverkkopalvelujaan, perinteisten kirjastopalvelujen määrä ja laatu ovat heikentyneet, erot kuntien välillä ovat kasvaneet ja eri kunnissa asuvat ihmiset ovat eriarvoistuneet kirjastopalvelujen käyttäjinä. Yleisten kirjastojen toiminnan pitäisi tukea kansalaisten yhdenvertaisuutta ja turvata sitä yhteiskunnassa, jossa tiedolla ja osaamisella on yhä suurempi merkitys. Valtiontilintarkastajien mielestä koko maata koskevan kirjastostrategian luominen on tärkeää, ja se edellyttää opetusministeriöltä suuntaviivojen selvittämistä, tarkentamista ja linjaamista.

Ongelmaksi on muodostunut kirjastojen rahoittamisen niukkuus kuntataloudessa. Kuntien keskimääräinen panostus ei ole ollut riittävä kirjastopalvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi. Valtionosuusjärjestelmän uudistus, työttömyys, muuttoliike sekä verotuksen ja ikä- ja elinkeinorakenteen muutokset ovat heikentäneet useiden kuntien tulopohjaa ja siten vaikeuttaneet peruspalveluihin kuuluvan kirjastotoimen järjestämistä riittävän kattavasti ja laadukkaasti. Valtiontilintarkastajien mielestä valtionosuuskäytäntö tulee arvioida uudelleen, koska kuntien kirjastokustannusten keskiarvoon perustuva valtionosuus ei ole kannustava. Sitä tulisi kehittää niin, ettei niitä kuntia rangaista, jotka panostavat kirjastotoimeen. Valtionosuusjärjestelmän ohjaavuutta ja kannustavuutta tulee kehittää, ja myös valtionosuusperusteita pitää arvioida uudelleen.

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 1998 (s. 252) liikuntatointa käsittelevässä kannanotossaan pitäneet kielteisenä sitä kehitystä, että kirjastojen määrärahoja myönnetään budjettivarojen sijasta yhä enemmän veikkausvoittovaroista. Valtiontilintarkastajat korostavat edelleen tätä näkemystä samoin kuin sitä, että järjestely Veikkauksen voittovarojen käyttämisestä lakisääteisiin menoihin tarkoitettiin poikkeusluonteiseksi, ei pysyväksi. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että valtionosuus kirjastotoimeen rahoitetaan normaalein budjettivaroin.

Uuden tietotekniikan ja sähköisen viestinnän nopea kehitys on tuonut kirjastoille sekä uusia haasteita että mahdollisuuksia. Kirjastojen merkitystä lisää se, että arviolta kolmasosalta väestöä puuttuu mahdollisuudet hankkia tietotekniikan perustaitoja ja käyttää välttämättömiä välineitä. Kirjastot ovat pystyneet vastaamaan vähentyneistä määrärahoista ja vähentyneestä henkilökunnasta huolimatta tietoyhteiskunnan haasteisiin ja täten estäneet tiedollista syrjäytymistä. Kuitenkaan tietotekniikan edellyttämää jatkuvaa panostusta ei kaikissa kunnissa pystytä turvaamaan, mikä vaarantaa kansalaisten yhdenvertaisen tiedonsaannin. Nykyistä selvästi tiiviimpi kuntien välinen yhteistyö edistäisi valtiontilintarkastajien mielestä palvelujen hyvää saatavuutta.

Tekniikka muuttaa kirjastojen kokoelmatyötä ja tietopalvelua, tuo uusia vaatimuksia työhön ja osaamiseen sekä asiakaspalveluun ja rakennuksiin. Kirjastojen yhteistoimintaa haittaa kirjastojärjestelmien tekninen yhteensopimattomuus. Käytössä on 11 eri järjestelmää, joista osa on vanhentuneita teknisesti ja sisällöllisesti. Valtiontilintarkastajien mielestä teknisen infrastruktuurin yhteensopivuus ja yhteisten standardien käyttäminen teknisissä ratkaisuissa on välttämätöntä järkevän ja taloudellisen asiakaspalvelun toteuttamiseksi sekä kansallisen kirjastoverkon luomiseksi ja hyödyntämiseksi. Tietojärjestelmien yhdenmukaistaminen, digitaalisen kirjaston kehittäminen samoin kuin tietoverkkoaineistojen käyttölisenssit edellyttävät laajaa kuntienvälistä samoin kuin valtakunnallista yhteistyötä.

Suomessa kirjastoalan asiantuntijatehtävissä on erittäin vähän henkilöstöä, ja valtion kirjastohallinto on hajanainen ja suppea. Valtiontilintarkastajien mielestä pienten kirjastojen tukemiseksi ja kirjastojen toiminnan kansalliseksi kehittämiseksi tavoitteiden mukaisesti tulee valtion kirjastohallintoa ja kirjastotoimen arviointia kehittää. Keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtävän hoitamiselle pitää luoda toimintaedellytykset, jotta kirjastot voivat selviytyä annetuista tehtävistä.

Kirjastohenkilöstön täydennyskoulutusmahdollisuuksia on parannettava, jotta kirjastopalvelut varmistetaan myös tulevaisuudessa. Informaatikkojen ja muiden ns. tiedon ammattilaisten laajenevat työmarkkinat voivat vaikeuttaa kirjastohenkilöstön saatavuutta samoin kuin alhainen palkkataso. On tärkeää selvittää henkilöstön eläkkeelle siirtymisen nopeus sekä jatko- ja täydennyskoulutustarve koko maassa, että tarvittaviin toimiin voidaan ryhtyä ajoissa.

Läänien kirjastoverkkoa on karsittu, sivukirjastoja lakkautettu ja kirjastoautoja vähennetty. Tällä on erityisesti ollut vaikutusta lasten ja vanhusten palvelujen saatavuuteen. Supistusten vaikutukset näkyvät vasta pitkän ajan kuluttua. Erityisen suuri merkitys kirjastoautotoiminnalla ja koulukirjastoilla on maaseudun haja-asutusalueiden ja kaupunkien uusien lähiöiden kirjastotoiminnan turvaajina.

Koulun ja kirjaston yhteistyön kehittäminen on tärkeää, jotta kunnissa löydetään hyvä ja toimiva malli lasten ja nuorten tietohuollon järjestämiseksi. Uudet oppimismenetelmät edellyttävät tiedonhaun opetuksen liittämistä olennaisena osana koulun toimintaan. Kirjastopalveluilla on tärkeä tehtävä lasten lukutaidon ja lukemisharrastuksen edistäjänä ja tukijana. Valtion-

tilintarkastajien mielestä on tärkeää, että kunnat panostavat kokonaisvaltaisen kirjasto- ja tietopalvelun kehittämiseen ja laativat tietohuoltostrategioita, joihin sisältyvät myös oppimisen kirjasto- ja tietopalvelut. Korkeatasoisten ja kattavien kirjastopalvelujen saavuttamiseksi työ on mahdollista tehdä yhdessä toisen kunnan kanssa tai seudullisena yhteistyönä.

Dopingin vastainen toiminta

Opetusministeriön ohjaus ja valvonta

Doping-ongelmat nousivat maassamme erityisen julkisen keskustelun kohteeksi Lahdessa v. 2001 pidetyissä hiihdon maailmanmestaruuskilpailuissa, kun kuusi suomaista hiihtäjää jäi kiinni suorituskyvyn parantamiseen tähtäävän dopingin käytöstä. Käyty keskustelu nosti myös esiin kysymyksen, mikä on valtion rooli dopingin vastaisessa toiminnassa.

Suomessa liikunta-asiat kuuluvat opetusministeriön toimialaan. Ministeriön toiminta-ajatuksen mukaan sen tehtävänä on edistää liikuntaa, kilpa- ja huippu-urheilua sekä niihin liittyvää kansalaistoimintaa, edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä tukea lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä liikunnan avulla ja vastata liikuntatoimen yleisestä johdosta. Opetusministeriön vuosien 2002—2005 toimintasuunnitelman mukaan huippu-urheilua kehitetään eettisiä arvoja korostaen tavoitteena menestyminen kansainvälisissä arvokilpailuissa. Huippu-urheilun tukimuotoja selkeytetään ja kehitetään v. 2001 käynnistyvän strategiatyön pohjalta. Suunnitelman mukaan dopingin vastaista toimintaa tehostetaan sekä järjestäytyneen kilpaurheilun että yleisen kansanterveyden näkökulmasta.

Liikuntalain (1054/1998) mukaan yleisten edellytysten luominen liikunnalle on valtion ja kuntien tehtävä. Liikunnan järjestämisestä vastaavat pääasiassa liikuntajärjestöt. Liikuntatoimesta vastuussa oleva ministeriö vastaa liikuntatoimen yleisestä johdosta, kehittämisestä ja yhteensovittamisesta valtionhallinnossa. Liikuntalain mukaan opetusministeriö toimii liikuntatoimen valtionapuviranomaisena. Tämä tehtävä tuo opetusministeriölle velvollisuuden valvoa valtionavun saajien toimintaa. Liikunta-asetuksen (1055/1998) mukaan opetusministeriön tulee avustuksia myöntäessään ja niiden määriä harkitessaan ottaa huomioon muun ohella toiminnan yhteiskunnallinen merkitys. Opetusministeriö on käyttänyt yhteiskunnallista merkitystä arvioidessaan pysyvänä kriteerinä mm. antidoping-toimintaa.

Opetusministeriön valvontavastuu korostuu liikuntalain 12 §:ssä. Säännöksen mukaan valtionapuviranomaisen on määrättävä liikaa saatu valtionavustus palautettavaksi sellaisessa tapauksessa, jos valtionavustuksen saaja on saanut avustusta perusteettomasti. Opetusministeriö on puolestaan valtionavustusten yleisehtoja koskevassa päätöksessään 27.2.1997 todennut, että sillä on valtionavustusten käytön valvontaa varten oikeus tarkastaa avustuksen saajan kirjanpitoa, hallintoa ja toimintaa sen selvittämiseksi, onko avustus käytetty asianmukaisesti myönnettyyn tarkoitukseen ja onko avustuksen ehtoja noudatettu. Mikäli valtionavustuksen ehtoja ei ole noudatettu, opetusministeriö voi asettaa määräajan ehtojen täyttämiselle, keskeyttää avustuksen maksamisen tai määrätä jo maksetun valtionavustuksen palautettavaksi. Liikuntajärjestöjen valtionavustusten myöntöpäätöksiin on sisällytetty avustuksen saajaa velvoittava ehto, jonka mukaan avustuksen saajan on noudatettava Suomen Antidoping-toimikunnan voimassa olevaa säännöstöä. Kyseisen ehdon mukaan järjestön tulee sallia doping-testaus sekä kilpailu- että harjoituskaudella.

Dopingin vastaisen toiminnan organisointi ja rahoitus

Suomi on yhtenä sopijamaana sitoutunut noudattamaan Euroopan neuvoston 16.11.1989 tekemän dopingin vastaisen yleissopimuksen periaatteita, joiden tarkoituksena on vähentää ja lopulta hävittää doping urheilusta. Sopimus edellyttää kunkin maan vastuuministeriöltä osallistumista dopingin vastaisen toiminnan järjestämiseen. Suomessa antidoping-toiminnan organisoinnista vastaa Liikuntalääketieteen ja testaustoiminnan edistämisyhdistys Liite ry. Sen keskeisiä toiminta-alueita ovat kansainvälinen yhteistyö, koulutus ja valistustoiminta, testaustoiminta, tutkimustoiminnan edistäminen ja viranomaisyhteistyö. Liite ry:n hallituksessa ja sen yhteydessä toimivassa Suomen Antidoping-toimikunnassa (ADT) on opetusministeriön edustus. Antidoping-toimikunnalla on erillinen asiantuntijajäsenistä koostuva valvontaryhmä, joka vastaa tes-

taustoiminnan linjoista ja käsittelee havaitut doping-tapaukset.

Opetusministeriön mukaan se on viime vuosina kehittänyt määrätietoisesti dopingin vastaista toimintaa. Opetusministeriö on kiinnittänyt huomiota myös toiminnan taloudellisten voimavarojen vahvistamiseen. Seuraavasta taulukossa esitetään Antidoping-toimikunnan kuluihin myönnettyjen valtionavustusten kehitys v. 1996—2001.

Vuosi	Määräraha
	1 000 mk
1996	1 860
1997	1 860
1998	3 360
1999	3 360
2000	3 860
2001	3 860

Lisäksi Liikuntalääketieteen ja testaustoiminnan edistämiskeskus Liite ry:tä on tuettu erillisavustuksin mm. ISO-9002-standardoinnin kehittämiseksi doping-testauksessa. Myös Liite ry:n kautta on avustettu eräiden doping-testauksessa käytettävien laitteiden hankintoja. Mainitut avustukset on esitetty alla olevassa taulukossa:

Vuosi	Avustus	Määräraha
		1 000 mk
1994	Antidoping-laboratorio-laitteiden hankinta	1 200
1997	Massaspektrometrin ja tietohallinnan hankinta	800
1998	ISO-9002 standardointi-doping-testausprojekti	450
2000	ISO-9002 standardointi-doping-testausprojekti	330
2001	ISO-9002 standardointi doping testauksessa	200

Valistus- ym. antidoping-toimintaan Liite ry on saanut avustuksia v.1996—2000 seuraavasti:

Vuosi	Määräraha
	mk
1996	50 000
1997	100 000
1999	10 000
2000	50 000

Testaustoiminta on lisääntynyt viime vuosina. Seuraavassa taulukossa ilmenevät v. 1996—2000 suoritettujen doping-testien lukumäärät ja testeissä esiin tulleet doping-tapaukset:

Vuosi	Doping-testien määrä	Doping-tapauksia
1996	847	12
1997	1 277	12
1998	1 370	15
1999	1 432	9
2000	1 849	17

Tarkastelujakson aikana havaitut doping-tapaukset jakautuivat lajeittain seuraavasti: voimanosto 32, yleisurheilu 4, amerikkalainen jalkapallo 4, painonnosto 3, koripallo 3, ampumahiihto 2, sotilasurheilu/vahvamies 2, jääkiekko 1, uinti 1, veteraaniurheilu 1, fitness 1, triathlon 1, ammunta 1, pyöräily 1, melonta 1, kaukalopallo 1, jalkapallo 1, paini 1, uppopallo 1, hiihto 1, lentopallo 1 ja moottoriveneily 1.

Suomi osallistuu monin tavoin myös kansainväliseen dopingin vastaiseen toimintaan. Opetusministeriö vastaa osallistumisesta v. 1999 perustettuun Maailman antidopingtoimiston WADAn toimintaan. Kulttuuriministeri Suvi Lindén toimii WADAn hallintoneuvostossa EU-valtioiden toisena edustajana sekä hallituksessa Euroopan maiden hallitusten ainoana edustajana. WADAn pääsihteerinä toimii johtaja Harri Syväsalmi opetusministeriöstä. Tämän lisäksi opetusministeriö koordinoi Suomen Antidoping-toimikunnan kanssa Euroopan neuvoston dopingin vastaisen yleissopimuksen mukaista yhteistyötä. Suomi liittyi opetusministeriön tuella v. 2000 IADAn (International Antidoping Arrangement) jäseneksi. Kyseinen järjestö on kehittänyt mm. ISO-standardiksi hyväksytyn laatujärjestelmän. IADAn tavoitteena on laajentaa laatujärjestelmän käyttöä niin, että se koskee maailman kaikkea doping-testausta.

Doping-tapausten rahoitusseuraamukset

Opetusministeriö tukee huippu-urheilua myöntämällä valtionavustuksia suoraan tai välillisesti huippu-urheilua edistävään toimintaan. Vuonna 2000 huippu-urheilulle myönnettiin avustuksia yhteensä 32 260 000 mk. Avustukset jakautuivat seuraavasti:

Avustuskohde	Määräraha
	1000 mk
Valtionavustus Suomen Olympiayhdistys ry:lle	16 000
Urheilijoiden ja valmentajien apurahat	3 700
Urheilijoiden tunnustuspalkinnot	1 000
Valtionavustukset urheilun arvokilpailujen järjestämiseen ja tappiotakuihin sekä matka-avustukset urheilun arvokilpailuihin	3 300
Antidoping-toiminta	3 860
Valtionavustus Kilpa- ja huippu-urheilun tutkimuskeskus KIHUlle	4 400

Välillisesti huippu-urheilua tukevia rahoitusmuotoja ovat esim. avustukset liikuntapaikkarakentamiseen ja liikuntatieteelliseen tutkimukseen sekä valtionosuudet liikunnan koulutuskeskusten toimintaan ja rakentamiseen.

Opetusministeriö on tehnyt leikkauksia muutamien lajiliittojen valtionavustuksiin sellaisissa tapauksissa, jolloin liiton piirissä on esiintynyt doping-tapauksia, liiton testaustoiminnassa on ilmennyt ongelmia tai sitä ei ole järjestetty riittävän tehokkaasti. Vuosina 1999—2001 liittojen avustuksiin on tehty seuraavia vähennyksiä: v. 1999 Suomen Voimanostoliitto ry 5 000 mk, v. 2000 Suomen Taekwondoliitto ry 10 000 mk, v. 2001 Suomen Taekwondoliitto ry 10 000 mk, Suomen Käsipalloliitto ry 10 000 mk, Suomen Amerikkalaisen Jalkapallon Liitto ry 10 000 mk ja Suomen Voimanostoliitto ry 40 000 mk.

Opetusministeriö myöntää huippu-urheilijoille verottomia 67 200 mk:n suuruisia vuotuisia urheilija-apurahoja. Lisäksi ministeriö myöntää avustuksia henkilökohtaisen urheilija-apurahan saaneiden urheilijoiden valmentajien kulukorvauksiin. Viimeksi mainitut avustukset osoitetaan ao. lajiliitoille. Lahdessa hiihdon maailmanmestaruuskilpailuissa dopingin käytöstä kiinni jääneistä suomalaisurheilijoista kolme mieshiihtäjää nautti henkilökohtaista urheilija-apurahaa. Mainittujen hiihtäjien apurahan maksatus keskeytettiin 1.3.2001 lähtien. Tämän lisäksi myös MM-kisoihin osallistuneen urheilija-apurahaa saavan suomalaisen naishiihtäjän henkilökohtaiselle valmentajalle maksetun tuen maksu keskeytettiin 1.3.2001 lähtien.

Urheilijoidemme viimeaikaiset doping-tapaukset osoittavat, että doping on tämän päivän huippu-urheilussa vakava ongelma. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan ongelman kitkeminen edellyttää opetusministeriön, Suomen Antidoping-toimikunnan, urheilujärjestöjen, liikunta-alan koulutusyksiköiden valmentajien ja urheilijoiden välistä tehokasta yhteistyötä ja sitoutumista toiminnan tavoitteisiin. Opetusministeriön tehtävä dopingin vastaisessa toiminnassa on Euroopan neuvoston dopingin vastaisen yleissopimuksen mukaisesti toimia koordinoijana ja yhteensovittajana. Vaikka opetusministeriö on ollut aktiivinen niin kansallisessa kuin kansainvälisessäkin dopingin vastaisessa toiminnassa, tulee sen osaltaan ryhtyä entistä määrätietoisempiin toimiin dopingin kitkemistyössä. Valtiontilintarkastajien mielestä ministeriön tulee tehostaa valvontatoimintaansa ja edellyttää valtioapua saavilta lajiliitoilta tiukkaa doping-säännösten noudattamista. Vastuu vapaan kansalaistoiminnan piiriin kuuluvan huippu-urheilun eettisten periaatteiden ja sisäisten sääntöjen noudattamisesta on viime kädessä toimintaa harjoittavilla urheilujärjestöillä, valmentajilla ja urheilijoilla itsellään.

Urheilujärjestöjen valtionavustuksia koskevat säännökset tarjoavat valtiontilintarkastajien mielestä valtionapuviranomaisena toimivalle opetusministeriölle tehokkaat keinot urheilujärjestöjen rahoituksen ohjaukseen ja valvontaan. Mikäli valtionavustusten kohteena olevassa liikunta- ja urheilutoiminnassa laiminlyödään dopingin takia valtionrahoituksen ehtoja, tulee opetusministeriön rahoituspäätöksiä tehdessään tarpeen vaatiessa tehdä säännösten edellyttämällä tavalla myös vähennyksiä valtionavustuksiin tai jopa evätä avustukset kokonaan. Rahoituspäätösten yhteydessä tapahtuvassa toiminnan yhteiskunnallisen merkityksen arvioinnissa tulee myös avustettavan järjestön dopingin vastainen toiminta ottaa yhtenä keskeisenä arviointikriteerinä huomioon.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat tekivät valvontakäynnin maa- ja metsätalousministeriöön (kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen) 20.3.2001, Maanmittauslaitokseen (pääjohtaja Jarmo Ratia) 27.3.2001 ja Geodeettiseen laitokseen (ylijohtaja Risto Kuittinen) 18.4.2001.

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet maa- ja metsätalousministeriön organisaatiota ja toimintaa, EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanoa Suomessa, metsätalouden edistämistä ja valvontaa sekä maanmittaus- ja geodeettista toimintaa. Maa- ja metsätalousministeriön valvontakäynnillä valtiontilintarkastajat saivat selvityksen hallinnonalan tärkeimmistä tapahtumista ja toimista sekä ministeriön alaiselleen hallinnolle asettamista keskeisistä tulostavoitteista ja niiden toteutumisesta kertomusvuonna, kestävän metsätalouden sisällöstä ja merkityksestä kansainvälisesti ja Suomessa, kalankasvatuselinkeinon nykytilasta sekä ministeriön tuki- ja valvontatoimen järjestelyistä ja organisoinnista.

Jäljempänä tässä kertomuksessa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kertomusosuudessa, ministeriön maksullista toimintaa koskevassa osiossa on käsitelty Maanmittauslaitoksen nettobudjetointiin liittyviä kysymyksiä.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta valtiontilintarkastajain kansliassa on vastannut ylitarkastaja Jarmo Laine. Kokouksessaan 4.4.2001 valtiontilintarkastajat päättivät käsitellä kertomuksessaan EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanoa Suomessa. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan kertomus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 23.5.2001.

Yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) toimeenpano Suomessa

Yhteisen maatalouspolitiikan päätöksenteko EU:ssa

Maatalous on pitkälle yhtenäistetty Euroopan unionissa. Maataloustuotteiden yhteismarkkinoiden toiminnassa ja kehittämisessä toteutetaan yhteistä maatalouspolitiikkaa. Jäsenvaltioiden kansallinen toimivalta maataloussektorilla on rajoitettu. Toimivalta maatalouspolitiikassa on yhteisöllä, ja jäsenvaltiot panevat täytäntöön maatalouspoliittisen lainsäädännön.

Euroopan unionin perustamissopimuksen 37 artiklan mukaan yhteisön neuvosto antaa komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan asetuksia ja direktiivejä sekä tekee päätöksiä. Tämä ei kuitenkaan rajoita suositusten antamista. Neuvostossa ratkaisun edellytyksenä on määräenemmistö, mikä edellyttää vähintään 62 ääntä.

Komissiolla on yksinomainen aloiteoikeus maatalouslainsäädännössä. Komission ehdotukset käsitellään neuvoston asianomaisissa työryhmissä, minkä jälkeen ne siirtyvät maatalouden erityiskomiteaan. Sieltä ehdotukset siirtyvät neuvoston ministereiden päätettäviksi. Toisinaan ratkaisuun päästään maatalouden erityiskomiteassa, ja se hyväksyy ehdotuksen nk. a-kohtana ilman keskustelua. Komission ehdotuksen muuttaminen edellyttää sen hyväksyntää. Muussa tapauksessa jäsenvaltiot voivat vain yksimielisesti muuttaa ehdotusta.

Perustamissopimuksen 37 artikla edellyttää lisäksi lausunnon Euroopan parlamentilta ennen ratkaisua. Komissiolla ja neuvostolla ei ole velvollisuutta ottaa parlamentin näkemyksiä huomioon ehdotusta käsiteltäessä. Yhteispäätösmenettelyn laajenemisen myötä (viimeksi Amsterdamin sopimuksella siihen lisättiin eläinlääkintä- ja kasvinsuojeluasiat) parlamentin kantoihin on ryhdytty kiinnittämään huomiota.

Euroopan unionin neuvosto siirtää hyväksymissään säädöksissä komissiolle toimivallan niiden täytäntöönpanoon. Komission täytäntöönpanosäännökset käsitellään sen komitologiakomiteoissa, joita ovat neuvoa-antava-, hallinto- ja sääntelykomiteat. Yhteisen maatalouspolitiikan soveltamiseen liittyvistä hallintotoimista päätetään hallintokomiteoissa. Jokaisella markkinajärjestelyllä on oma komiteansa. Lisäksi mm. maatalouden ohjaus- ja tukirahastolla sekä maatalouden rakenneasioilla on omat komiteansa.

Hallintokomiteamenettelyssä komissio pyytää komitealta lausuntoa ehdotuksesta. Komission päätöksiä sovelletaan välittömästi. Jos päätökset eivät ole ao. komitean lausunnon mukaisia, komissio ilmoittaa asiasta neuvostolle, jolloin komis-

sio voi lykätä päättämiensä toimenpiteiden soveltamista. Neuvosto voi määräenemmistöllään päättää asiasta toisin. Yleensä komiteat puoltavat komission ehdotuksia, eikä niitä viedä neuvostokäsittelyyn.

Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan Euroopan unionin maatalouspolitiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä toimii tarkoituksen- ja asianmukaisesti nykyisen jäsenmäärän vallitessa. Järjestelmä toimii myös kohtuullisen tehokkaasti. Ehdotusten yksityiskohtainen käsittely neuvoston työryhmissä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden esittää näkemyksensä ja vaikuttaa ehdotusten sisältöön. Ministerit keskustelevat toisinaan teknisluonteisista asioista, joista olisi pitänyt päättää valmistelutasolla.

Täytäntöönpanosäädösten valmistelu komission komiteoissa on maa- ja metsätalousministeriön mukaan sujunut myös verrattain tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Toisaalta ministeriön mukaan uuden teknologian mahdollisuuksia tulisi selvittää, kun pyritään tehostamaan komiteoiden työskentelyä.

Yhteispäätösmenettelyn laajentaminen maatalouspolitiikan valmistelussa ja päätöksenteossa monimutkaistaisi ministeriön mielestä ehdotusten käsittelyä, jolloin ehdotusten käsittelyajat pitenisivät.

Suomen osuus, merkitys ja vaikutusmahdollisuudet järjestelmässä

Suomen äänimäärä neuvostossa on kolme ääntä 87 äänestä päätöksiä tehtäessä. Äänimäärällä on olennainen merkitys ja painoarvo maatalouspolitiikan valmistelussa ja päätöksenteossa.

Äänimäärän lisäksi on maa- ja metsätalousministeriön mukaan otettava huomioon myös jäsenvaltion epävirallinen merkitys ja vaikutusmahdollisuudet. Mikäli jäsenvaltio pystyy vaikuttamaan komission ehdotuksiin valmisteluvaiheessa myös epävirallisesti, sen vaikutus ehdotuksen sisältöön kasvaa.

Suomi on ministeriön mielestä saanut hyvin ehdotuksiaan läpi esim. uudistettaessa yhteistä maatalouspolitiikkaa Agenda 2000 -ohjelman yhteydessä. Näitä ovat mm. kuivaustuki viljoille ja öljykasveille (jota laajennettiin myöhemmin pellavansiemeniin ja kuiduntuotantoon tarkoitetun pellavan ja hampun viljelyyn), oikeus maksaa tukea nurmisäilörehulle sekä luonnonhaittakorvauksen ulottaminen koko maahan. Ministeriö perusti 30.6.2000 maatalouden tulevaisuusstrategiaa valmistelevan projektin, jonka tarkoituksena on Suomen maa- ja elintarviketalouden etujen turvaaminen vuosiin 2002—2003 ajoittuvissa yhteisen maatalouspolitiikan tarkistuksissa ja neuvotteluissa. Tulevaisuusstrategian yhtenä tehtävänä on luoda edellytykset pitkäjänteiselle vaikuttamiselle Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Projektin määräaika on 1.10.2001.

Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet Suomessa

Suomen maatalouspolitiikan kansalliset tavoitteet määritteli maa- ja metsätalousministeriön lokakuussa 1995 asettama maatalouspoliittinen työryhmä. Tavoitteet ovat samansuuntaiset kuin ennen EU-jäsenyyttä. Ne on kuitenkin muotoiltu uudelleen ja joitakin uusia tavoitteita on asetettu. Keskeiset tavoitteet ovat kotimarkkinoiden säilyttäminen, tuotanto-oikeuksien riittävä laajuus ja huoltovarmuus. Maataloustuotannossa korostetaan yrittäjyyttä, markkinasuuntautuneisuutta ja rakennekehitystä, jotta maatalous olisi kilpailukykyinen laajentuneilla markkinoilla. Kotimaisen ravintotuotannon tulisi vastata kuluttajien tarpeita. Suomalaiset kuluttajat edellyttävät tuotteilta kohtuullista hintaa, korkeaa laatua ja hyvää saatavuutta. Kansallisena tavoitteena on myös elintarvikeketjun laatujärjestelmän luominen. Maataloutta tulisi harjoittaa kestävästi ja tuotannon tulisi olla sopusoinnussa ympäristön-, luonnon-, maaperän- ja vesiensuojelun kanssa. Tavoitteisiin kuuluvat myös eläinystävälliset tuotantomenetelmät.

Yhteisen maatalouspolitiikan keskeinen kansallinen lähtökohta on ministeriön mukaan suomalaisen maatalouden pysyvän, olosuhteista aiheutuvan kilpailukykyhaitan korvaaminen kotimaisen tuotannon menestymiseksi yhteismarkkinoilla. Tätä varten pyritään kehittämään yhteistä maatalouspolitiikkaa Suomen tarpeita vastaavasti samoin kuin kansallisia toimenpiteitä.

Toimeenpanon hallinto ja menettelytavat

Maatalouspolitiikan toimeenpano on organisoitu maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston tukipolitiikka- ja interventioyksiköihin sekä osin markkinapolitiikka- ja puutarhayksikköön. Rakennepolitiikan ja maaseudun kehittämisen toimeenpanosta vastaa maaseutu- ja rakenneyksikkö. Ministeriön erillinen valvontayksikkö huolehtii maataloushallinnon alaan kuuluvasta valvonnan laaduntarkkailusta. Aluehallinnossa tehtäviä hoitavat työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastot. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset huolehtivat eräistä tukien hakuun liittyvistä tehtävistä.

Ministeriön tukipolitiikkayksikön tehtävänä on yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten, yhteisön kokonaan rahoittamien, osarahoitteisten ja ohjelmaperusteisten viljelijä- ja kansallisten tukien suun-

nittelu, toimeenpano ja yhteensovittaminen. Yksikön tehtäviin kuuluvat myös tuki- ja valvontajärjestelmien kehittäminen sekä niiden seuranta, vaikuttavuuden arviointi ja raportointi. Yksikkö hoitaa ministeriön maksajayksikön tehtävät viljelijöille maksettavien tukien maksatuksessa.

Ministeriön interventioyksikkö toimeenpanee yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia maataloustuotteiden markkinoiden tasapainottamiseen kohdistuvia tukijärjestelmiä. Yksikkö hallinnoi maidon ja maitovalmisteiden, lihan ja lihavalmisteiden sekä kananmunien, viljan, viljatuotteiden, hedelmien, vihannesten ja sokerin sekä jalostettujen maataloustuotteiden vientitukijärjestelmiä. Lisäksi yksikkö hoitaa eri tuotteiden (mm. vilja, voi, maitojauhe) interventiovarastointiin sekä yksityiseen varastointiin (mm. voi, karitsanliha), menekinedistämiseen, teollisuusvoitukeen, koulumaitotukeen ja moniin muihin maidon tukiohjelmiin, tärkkelyksen ja sokerin tuotantotukeen, sokerin puhdistamotukeen ja varastointikorvauksiin, EU:n ruoka-apuun sekä rypälemehun jalostustukeen liittyvät asiat.

Ministeriön markkinapolitiikkayksikkö hoitaa maidon ja maitotuotteiden sekä naudan- ja lampaanlihan markkinajärjestelmiin kuuluvat toimeenpanotehtävät, kuten maito-, emolehmä- ja uuhikiintiöiden hallinnoinnin. Yksikkö ohjeistaa myös naudanlihan merkinnän toimeenpanon. Lisäksi yksikkö hoitaa markkinajärjestelmiin liittyvien yksittäisten valvontatehtävien hallinnoinnin.

Puutarhayksikön vastuulla on tuoreiden ja jalostettujen hedelmien sekä vihannesten markkinajärjestelyyn liittyvät toimeenpanotehtävät, kuten tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmien ja rahastotuen sekä esihyväksyttyjen tuottajaryhmittymien käynnistystuen hallinnointi. Lisäksi yksikkö hallinnoi banaanin tuontioikeuksia. Yksikkö hoitaa myös EY:n rahoittaman elävien kasvien ja kukkaviljelytuotteiden menekinedistämistuen toimeenpanoa.

Ministeriön maaseutu- ja rakenneyksikkö vastaa maaseutupoliittisten toimintalinjojen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittisten ohjelmien yhteensovittamisesta ja toimeenpanosta.

Ministeriön valvontayksikkö tarkastaa, että TE-keskuksiin, tullilaitokselle ja muille elimille siirretyt valvontatehtävät suoritetaan säädösten mukaisesti ja laadukkaasti. Lisäksi yksikkö tarkastaa maaseudun hanketoimintaa. Yksikkö tekee tiivistä yhteistyötä Euroopan komission ja muiden EU-jäsenmaiden kanssa. Suomessa valvontaan liittyy myös tulliyhteistyö ja alan omavalvonta.

Kukin yksikkö ohjaa omalta osaltaan alaistaan hallintoa.

Yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelyt

Euroopan yhteisön kokonaan rahoittamat tuet perustuvat erilaisiin tuki- ja markkinajärjestelmiin. Niiden tavoitteena on tukea perustamissopimuksessa mainittujen tavoitteiden (markkinoiden vakauttaminen ja maatalousväestön kohtuullisen elintason turvaaminen) saavuttamista markkinatilanne huomioon ottaen.

Peltokasvien tuki

Tukijärjestelmät ovat peltokasvien tuki viljoille, valkuaiskasveille, öljykasveille, öljypellavalle, säilörehunurmelle ja kesannolle.

Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen (1992) jälkeen markkinoiden tasapaino on maa- ja metsätalousministeriön mukaan parantunut merkittävästi. Tukijärjestelmän mukainen kesannointi on interventiohinnan alentamisen ohella auttanut pitämään tuotannon hallinnassa. Parantunut hintakilpailukyky on mahdollistanut viljan käytön huomattavasti suuremmassa määrin kotimaan markkinoilla pääasiassa eläinten rehuksi.

Eläinpalkkiot

Tukijärjestelmät ovat sonnipalkkio, härkäpalkkio (kuohitun sonnin palkkio), emolehmäpalkkio, laajaperäistämispalkkio ja siihen liittyvä vuoristoalueen lypsylehmäpalkkio sekä teurastuspalkkio ja lisätuki.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tavoitteena on vähentää markkinoiden tukemista asteittain, jotta saataisiin palautetuksi yhteisön lihankulutuksen tasapaino ja jotta näiden tuotteiden kilpailukyky kansainvälisillä markkinoilla paranisi. Tavoitteena oli myös, että tuet eivät aiheuttaisi kokonaistuotannon kasvua. Tästä syystä on asetettu alueellisia ja tuottajakohtaisia eläinmäärän rajoituksia (sonni- ja emolehmäkiintiöt).

Tasaustuki

Tasaustuki on korvausta valuuttakurssimuutoksesta, joka syntyi, kun 1.1.1999 siirryttiin ecuista euroihin. Euroille vahvistettu muuntokurssi on pienempi kuin aiemmin käytössä ollut maatalouden vihreä ecu-kurssi. Kurssimuutos johtaa hieman alempiin tukiin, joita korvataan kolmena vuonna tasaustuella. Tasaustuen kokonaismäärä oli kertomusvuonna n. 22 Mmk.

Suorien tukien ympäristöehdot

Suorien tukien saamisen edellytykseksi asetettuja ympäristöehtoja on perusteltu siten, että jäsenvaltioiden olisi sovellettava suoraa tukea saavan maatalousmaan ja -tuotannon kannalta tarkoituksen-

mukaisia ympäristötoimia, jotta ympäristönäkökohdat saataisiin paremmin sisällytetyksi yhteisiin markkinajärjestelyihin.

Ohjelmaperusteiset tuet

Luonnonhaittakorvaus

Luonnonhaittakorvauksen tavoitteena on varmistaa maan jatkuva maatalouskäyttö. Siten säilytetään elinkelpoisia maaseutuyhteisöjä, ylläpidetään maaseutua ja edistetään kestäviä viljelyjärjestelmiä, jotka ottavat huomioon erityisesti ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset. Tavoitteena on myös korvata kustannuksia, jotka aiheutuvat Suomen pohjoisesta sijainnista eli lyhyestä kasvukaudesta ja alhaisesta lämpötilasta sekä harvaan asutun maan väestöpohjan kapeudesta aiheutuvista kustannuksista, jotka vaikeuttavat maaseudun yritystoimintaa ja elinvoimaisuutta.

Luonnonhaittakorvausta maksetaan koko maassa A-tukialueella 150 euroa, B-C1-alueella 200 euroa ja C2-C4-alueella 210 euroa peltohehtaaria kohden vuodessa. Luonnonhaittakorvaus edellyttää viljelijältä 18—65 vuoden ikää, vähintään kolmen hehtaarin viljelyalaa, asumista maaseutuyrityksen sijaintipaikalla tai sellaisella etäisyydellä siitä, että yritys tulee asianmukaisesti hoidetuksi, sadon korjaamista ja sitoumuksen antamista viideksi vuodeksi. Luonnonhaittakorvauksen maksatusta on haettava vuosittain. Luonnonlaitumille ja -niityille ja kunnostuskesannolle ei tukea myönnetä.

Luonnonhaittakorvausta voidaan maksaa viljelijälle, joka noudattaa tavanomaista hyvää maatalouskäytäntöä. Sillä tarkoitetaan viljelyä, jota vastuuntuntoinen viljelijä harjoittaa paikkakunnan olosuhteet huomioon ottaen. Tämän viljelytavan mukaan pelto on muokattava ja lannoitettava tarkoituksenmukaisella tavalla ja kylvö on tehtävä niin, että se mahdollistaa tasaisen itämisen. Viljelyssä on käytettävä alueelle soveltuvia kasvilajeja ja -lajikkeita. Lisäksi viljelijän on mm. torjuttava hukkakaura, huolehdittava kasvinsuojelusta, pyrittävä korjuu- ja markkinakelpoisen sadon tuottamiseen ja korjattava sato asianmukaisesti.

Ympäristötuki

Maatalouden ympäristötuen tavoitteet ja toimet perustuvat Euroopan unionin neuvoston asetukseen, Itämeren suojelusopimuksen puitteissa tehtyihin kansainvälisiin sopimuksiin sekä valtioneuvoston periaatepäätökseen vesiensuojelun tavoitteista vuoteen 2005.

Ympäristötuen tavoitteena on maatalous- ja puutarhatuotannon harjoittaminen kestävästi siten, että tuotanto kuormittaa ympäristöä nykyistä vähemmän, että luonnon monimuotoisuuden ja maatalouden kulttuurimaisemien säilyminen turvataan ja että tuotannon harjoittamisedellytykset säilyvät hyvinä pitkällä aikavälillä. Lisäksi tavoitteena on ohjata tuotantomenetelmien käyttöä niin, että maatalouden ympäristönsuojelulle, luonnon monimuotoisuudelle ja maisemanhoidolle asetetut yleiset tavoitteet saavutetaan ja samalla voidaan tuottaa puhtaita ja laadullisesti korkeatasoisia tuotteita. Tavoitteena on erityisesti pinta- ja pohjavesiin sekä ilmaan kohdistuvan kuormituksen vähentäminen kasvinravinteiden hyväksikäyttöä lisäämällä, torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvien riskien vähentäminen, luonnon monimuotoisuudesta ja eläin- ja kasvilajeista huolehtiminen sekä maatalousmaiseman hoito. Tavoitteena on myös lisätä humuksen määrää maaperässä sekä säilyttää maan tuottokyky hyvänä tai parantaa sitä.

Ympäristötuella korvataan viljelijöille ympäristönsuojelu- ja maisemanhoitotoimista aiheutuvia kustannuksia ja tulonmenetyksiä. Tukeen sisältyy kannustin, jolla varmistetaan viljelijöiden mahdollisimman laaja osallistuminen.

Maatalouden ympäristötuen perus- ja lisätoimia koskevaa tukea maksetaan ehdot täyttävälle viljelijälle, joka sitoutuu viideksi vuodeksi toteuttamaan tietyt perustoimenpiteet (viljelyn ympäristösuunnittelu ja -seuranta, peltokasvien peruslannoitus, kasvinsuojelu, pientareet ja suojakaistat, luonnon monimuotoisuuden ja maiseman ylläpitäminen). Kotieläintilan viljelijä voi sitoutua toteuttamaan kotieläintilan perustoimenpiteet.

Lisäksi viljelijän tulee toteuttaa ensimmäisenä sitoumusvuonna valitsemaansa yhtä lisätoimenpidettä (esim. tarkennettu lannoitus, peltojen talviaikainen kasvipeitteisyys tai kevennetty muokkaus) viiden vuoden ajan.

Erityistukisopimukset ovat viisi- tai kymmenvuotisia viljelijän ja valtion kesken tehtäviä sopimuksia, joissa viljelijä sitoutuu tekemään sovitulla alueella tietyt toimenpiteet tai kasvattamaan tiettyjen alkuperäisrotujen eläimiä rodun lisäämiseksi. Erityistukisopimuksia voidaan tehdä mm. suojavyöhykkeen tai kosteikon ja laskeutusaltaan perustamisesta ja hoidosta sekä luonnonmukaisesta tuotannosta.

Erityistukisopimuksissa maksettava tuki määräytyy toimenpiteistä aiheutuvien tulonmenetysten ja kustannusten perusteella, ja niiden summaan lisätään kannustin.

Interventiotoiminta

Interventiotoiminnan tavoitteena on vakauttaa

maataloustuotteiden markkinoita ja hintatasoa. Toiminta käsittää mm. vientituet, ohjelmaperusteiset tuet (esim. koulumaito, teollisuusvoi, tärkkelystuki), yksityisen varastoinnin (esim. voi) ja interventiovarastoinnin (esim. vilja, maitojauhe, voi) sekä yhteisön vähävaraisten ruoka-avun. Kaikki interventiotoimintaan liittyvät tukihakemukset käsitellään keskitetysti maa- ja metsätalousministeriön interventioyksikössä.

Vientituettua vientiä säätelevät komission horisontaaliset asetukset ja lisäksi kunkin tuotesektorin täsmentävät asetukset. Vientituen saamiseksi viejän on yleensä haettava ennen viennin toteuttamista interventioyksiköstä vientitodistus, jossa kunkin tuotteen tuen taso määrätään. Viennin yhteydessä viejä jättää paikalliseen tullitoimipaikkaan vientiilmoituksen, jossa on liitteenä vientitukihakemus. Tulli valvoo viennin ja vahvistaa asiakirjat. Ministeriön interventioyksikön on tehtävä tukipäätös 3 kk:n kuluessa asiakirjojen saapumisesta yksikköön.

Koulumaito-ohjelmalla tuetaan maitotuotteiden käyttöä kouluissa ja päiväkodeissa. Tuki maksetaan hakemuksesta joko suoraan koululle tai keskitetysti tuotteiden toimittajalle. Teollisuusvoi-ohjelmalla tuetaan voin ja kerman käyttöä leipomo- ja jäätelöteollisuuden raaka-aineena. Voin ja kerman toimittaja hakee tuen kuukausittain interventioyksiköstä.

Yksityisen varastoinnin tukea maksetaan toimijalle, joka omalla kustannuksellaan ja vahingonvaarallaan varastoi tiettyjä maataloustuotteita sovitun ajanjakson ja siirtää siten tuotteiden markkinoille tuloa markkinoiden kannalta parempaan ajankohtaan. Toimija tekee interventioyksikön kanssa sopimuksen ja jättää sopimuksen mukaisesti hakemuksen, jonka perusteella tuki maksetaan.

Interventiovarastoihin osto ja sieltä myynti tapahtuu tarjousten perusteella. Viljan ostojen osalta interventioyksikkö on velvoitettu ottamaan vastaan kaiken laatuvaatimukset täyttävän viljan interventiohinnalla. Maitotuotteiden ja lihan tarjoukset käsitellään komission hallintokomiteamenettelyssä. Tuotteita myydään interventiovarastosta usein ennalta määrättyyn käyttötarkoitukseen joko vientiin EU:n ulkopuolelle tai sisämarkkinoille. Ostot ja myynnit perustuvat asiakkaan ja interventioyksikön väliseen sopimukseen. Interventioyksikkö vuokraa varastotilaa tarpeen mukaan varastopalvelujen tarjoajilta.

Interventiotoiminnan rahoitus hoidetaan maatalouden interventiorahaston (laki 1206/1994) kautta. Rahasto on tekninen apuväline, jolla rahoitetaan 1—2 kuukauden viive, jonka tukien saaminen komissiosta kestää. Interventio-ostot rahoitetaan rahaston lainanotolla, ja sitoutunut pääoma saadaan takaisin interventiomyyntien yhteydessä. EU rahoittaa interventiovarastoinnista aiheutuvat tekniset kustannukset (mm. varastovuokrat), rahoituskustannukset ja mahdolliset myyntitappiot.

Tietojärjestelmät

Viljelijäkohtaisten tukihakemusten käsittely tapahtuu IACS-järjestelmän avulla. Järjestelmään tallennetaan myös tiedot suoritetuista valvonnoista.

Interventioyksikön lähinnä elintarviketeollisuudelle ja kaupalle suuntautuvien tukien hakemuksia käsitellään kullekin ns. markkinajärjestelmälle suunnitellulla omalla atk-sovelluksella. Asiakkaat on rekisteröity interventioyksikön asiakasrekisteriin, joka on suojattu osa maksajayksikön asiakasrekisteriä. Interventiorahaston käytössä on lisäksi suunnittelujärjestelmä, jolla huolehditaan rahaston maksuvalmiudesta, lainoituksen ajankohdan määrittelystä ja osaraportoinnista interventioyksikölle. Sen diaarijärjestelmän ja vientitukien maksatusjärjestelmän yhteisajon avulla voidaan seurata vientitukipäätösten lukumääriä ja läpimenoaikoja.

Kaikista käsittelyjärjestelmistä maksut suoritetaan BETAL-järjestelmällä TIKEssä. Yhteys pankkiin hoidetaan maksuliikennejärjestelmällä. Vakuusjärjestelmällä hoidetaan EU:n vaatimien vakuuksien kiinnittäminen, vapauttaminen ja pidättäminen.

EU:n ja kansallinen rahoitus

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaisiin tukiin ja liitännäistoimiin on Suomessa v. 1995—2000 käytetty määrärahoja seuraavasti:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Yhteensä
	Mmk						
EU-tulotuki	1 504	1 701	1 635	1 629	1 645	2 305	10 421
Ympäristötuki	1 418	1 578	1 636	1 637	1 607	1 642	9 543
Valtion osuus	710	796	827	821	803	740	4 696
EU:n osuus	708	782	809	816	804	902	4 847
Luonnonhaittakorvaus	1 625	1 604	1 605	1 643	1 762	2 460	10 762
valtion osuus	1 142	1 164	1 168	1 197	1 158	1 710	7 581
EU:n osuus	483	440	437	446	604	750	3 181
Yhteensä	4 547	4 883	4 876	4 909	5 014	6 407	30 726
Valtion osuus	1 852	1 960	1 995	2 018	1 961	2 450	12 277
EU:n osuus	2 695	2 923	2 881	2 891	3 053	1 652	18 449
EU:n osuus, %	59	60	59	59	61	62	60
Interventiotoiminta	426	719	834	930	879	825	4 632

Edellisellä kaudella luonnonhaittakorvaus oli osa tavoiteohjelmien 6 ja 5a toimenpiteitä ja rahoitusta, ja sen EU-osuus rahoitettiin EMOTR-O:n varoista. Uudella kaudella luonnonhaitta-korvaus ja ympäristötuki sisältyvät EU:n maaseudun kehittämisasetuksen toimenpiteisiin ja rahoituskehykseen. Siihen kuuluvat myös tavoite 1 -ohjelman ulkopuolisen alueen maaseudun kehittämistoimet ja eräät edellisen kauden ohjelmien loppumaksatukset.

Rahoituksen tulokset ja vaikuttavuus

Maatalouden ympäristötuki on muuttanut maa- ja metsätalousministeriön mukaan viljelykäytäntöjä merkittävästi. Keväällä 1998 julkaistun ympäristöohjelman seurantaraportin mukaan lannoitusmäärät olivat erityisesti fosforin osalta vähentyneet, eläintiheydet laskeneet ja peltojen talviaikainen kasvipeitteisyys lisääntynyt. Typpiravinteiden käyttömäärä oli vähentynyt n. 10 % ja fosforin käyttö n. 30 % vuodesta 1994. Ympäristötukea sai edellisellä kaudella n. 91 % tiloista ja n. 89 % viljelyssä olevasta peltoalasta. Viljelijöiden kiinnostus ympäristön hoitoon on uudella kaudella entisestään lisääntynyt. Kertomusvuonna 91 % viljelijöistä ja 96 % peltoalasta tuli järjestelmän piiriin. Uusien ympäristötukisopimusten solmiminen v. 2001 ja sen jälkeen edellyttää ministeriön mukaan lisärahoitusta valtion talousarviosta ja EU:lta ohjelmissa arvioituun verrattuna.

Erityistukisopimuksiin kuuluvien luomusopimusten määrä ja peltoala ovat kasvaneet. Luonnonmukaisessa tuotannossa tai siihen siirtymässä oli v. 1999 n. 135 000 hehtaaria, mikä oli 6 % peltoalasta. Ala on kaksinkertaistunut Suomen EU-jäsenyyden aikana.

Maa- ja metsätalousministeriö on käynnistänyt maaseudun horisontaalisen kehittämisohjelman täytäntöönpanon, vaikutusten ja tuloksellisuuden väliarviointia koskevan tarjouskilpailun. Kyseinen ohjelma koostuu kaudella 2000—2006 manner-Suomessa toimeenpantavista osarahoitteisista luonnonhaittakorvauksesta ja maatalouden ympäristötuesta. Ohjelmakauden ennakko-, väli- ja jälkiarvioinnit ovat pakollisia. Vuosia 2000—2003 koskeva väliarviointikertomus on toimitettava EU:n komissiolle viimeistään 31.12.2003. Koko ohjelmakauden jälkiarvioinnista päätetään myöhemmin.

Interventiotoiminnalla on vakautettu maataloustuotteiden markkinoita mm. Venäjän talousvaikeuksien vähennettyä elintarvikkeiden vientiä. Interventiorahaston toiminnassa lainoituksen ajoitus on tarkentunut. Rahoitus on hankittu pienin kustannuksin, korkotaso on käytännössä ollut vallitseva euribor-korko. Rahaston varainhankintakustannuksia on pienennetty kilpailuttamalla pankkeja lainanotossa ja rahoitustodistuksia liikkeeseen laskettaessa. Rahaston lainasaldo on pyritty pitämään pienenä kehittämällä ennustejärjestelmä, jolla ennakoidaan tulevat tukimaksumenot n. 2 kuukauden ajaksi. Interventiotoiminnan aikana varastotiloista maksetut vuokrat ovat jääneet pienemmiksi kuin komissiolta saadut korvaukset.

Valvontajärjestelmä

CAP-tukien, luonnonhaittakorvauksen ja maatalouden ympäristötuen valvonnasta vastaavat työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastot. Järjestelmien peltokasvien tukialan valvonnat suoritetaan samanaikaisesti. Otos on vähintään 5 % tuensaajista. Valvonnassa tarkastetaan pinta-alat ja tavanomaisen hyvän maatalouskäytännön ehtojen noudattaminen. Alueelliset ympäristökeskukset voivat osallistua suunnitelmaan perustuvien erityistukisopimusten valvontaan.

Kasvukauden aikana paikalla tehtävissä ympäristötuen ja erityistukisopimusten tilavalvonnoissa tarkastetaan tuensaajan sitoumukseen ja sopimuk-

siin liittyvien velvoitteiden täyttyminen, jotka ajankohta huomioon ottaen on mahdollista tarkastaa. Velvoitteet tarkastetaan kaikilla otanta- ja kaukokartoitusvalvonnassa olevilla tiloilla, joille maksetaan ympäristötukea tai erityistukea. Lannan käytön tehostamista koskevia sopimuksia valvotaan erikseen kasvukauden ulkopuolella. Alkuperäisrotujen kasvattamista koskevia sopimuksia valvotaan lisäksi eläintarkastusten yhteydessä sekä tarvittaessa keskitetyllä lisäotannalla erikseen valituilla tiloilla siten, että 10 %:n valvontavelvoite täyttyy. Pintaalojen, kasvilajien, tavanomaisen hyvän maatalouskäytännön sekä perus- ja lisätoimenpiteiden lisäksi tarkastetaan valvottavan tilan erityistukisopimusten ehtojen noudattaminen.

Jos paikan päällä tehtävissä tarkastuksissa ilmenee merkittäviä epäsäännönmukaisuuksia yhdellä alueella tai osalla siitä, lisätarkastuksia tehdään ko. vuoden aikana. Seuraavana vuonna tarkastettavien hakemusten määrää tällä alueella tai sen osalla lisätään.

Paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin kuuluvat tilat määritellään erityisen riskianalyysin ja jätettyjen hakemusten edustavuuden perusteella. Riskianalyysissä otetaan huomioon mm. tukien määrät, lohkojen lukumäärä ja hakemuksessa määriteltyjen eläinten määrä sekä aiempien vuosien tarkastuksissa tehdyt havainnot.

Suomen valvonta- ja tukijärjestelmien toimivuutta arvioivat EU:n komission sekä tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastoilla valvontatehtäviin käytetty työpanos on nelinkertaistunut EU-jäsenyyden aikana. Kertomusvuonna näihin tehtäviin käytettiin n. 190 htv, mikä oli kolmannes osastojen koko työpanoksesta. Samanaikaisesti maaseutuosastojen henkilömäärää on lisätty 157 henkilöllä (36 %:lla).

Interventiotoiminnan valvonnasta vastaavat tullilaitos, työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastot, Eläinlääkintä- ja elintarvikelaitos (EELA) sekä Kasvintuotannon tarkastuskeskus (KTTK). Pääosa interventiotoiminnan valvontatehtävistä on delegoitu tullille maa- ja metsätalous- ja valtiovarainministeriön välisen tullisopimuksen perusteella. Määrällisesti merkittävin tullille annettu valvontatehtävä on tuenalaisen viennin valvonta. Tulli suorittaa vientitukien maksamiseen liittyvät tarkastukset komission ao. asetuksen mukaisesti. Vientieristä tarkastetaan fyysisesti vähintään 5 %. Käytännössä tarkastuskate oli kertomusvuonna runsaat 6 %. Tarkastuksissa todetaan vientitukihakemuksessa ilmoitettujen tietojen vastaavuus toteutuvaan vientiin. Mikäli tiedoissa havaitaan poikkeavuuksia, on seurauksena yleensä vientituen menetys ja pakotteet tuen hakijalle.

Tulli suorittaa myös yritysten kirjanpidon jälkitarkastuksen komission ao. asetuksen mukaisesti. Tullille on myös delegoitu eräiden muiden tukijärjestelmien valvontatehtäviä. Näitä ovat mm. yksityisen varastoinnin tuen, teollisuusvoituen, koulumaitotuen, joidenkin interventiotuotteiden vastaanoton ja luovutuksen sekä määräpaikan vahvistamisen, sokerin ja tärkkelyksen tuotantotukien, menekinedistämistukien ja yhteisön vähävaraisten ruoka-avun valvontatehtävät. Valvonta käsittää pääasiassa kirjanpidon tarkastukset, mutta myös tuotteiden varastoinnin ja varastokirjanpidon vastaavuuden tarkastuksia.

Työvoima- ja elinkeinokeskukset valvovat koulumaitotuen hakijoiden (koulut) ja teollisuusvoituen pienten ja keskisuurten loppukäyttäjien kirjanpitoa sekä viljan interventiovarastointiin liittyviä tuotteiden vastaanottoja ja luovutuksia. Viljan interventiovarastointia valvoo myös Kasvintuotannon tarkastuskeskus, joka hyväksyy varastot, tekee vuosittaiset valvontatarkastukset ja viljan laadunmäärityksen sekä valvoo tuotteiden vastaanottoa ja luovutusta. Eläinlääkintä- ja elintarvikelaitos tekee maidon tukiohjelmiin sekä voin ja maitojauheen interventiovarastointiin liittyvän näytteenoton ja laadunmääritystarkastukset.

Interventiorahaston hallinnon, talouden ja tilien tarkastus tehdään interventiorahastosta annetun lain 1206/94 mukaisesti.

Maa- ja metsätalousministeriön valvontayksikkö valvoo muille viranomaisille delegoitujen valvontatehtävien suorittamista. Kaikki EMOTR-T-tukia käsittelevät yksiköt kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön jäsenvaltion toimivaltaisena viranomaisena hyväksymään maksajavirastoon, jota tarkastaa vuosittain EU:n puolesta ulkopuolinen tilintarkastusyhteisö.

Epäsäännönmukaisuudet

Tukien väärinkäytöksiä esiintyy maa- ja metsätalousministeriön mukaan harvoin. Seuraamusten syynä on useimmiten tietämättömyys tai huolimattomuus. Kertomusvuonna satelliittivalvonnassa olleilla alueilla peltoalatukea leikattiin järjestelmästä riippuen n. 9 %:ssa valvotuista tiloista ja riskitiloilla n. 6—27 %:lla tiloista. Luvut olivat suuremmat kuin edellisenä vuonna.

Eläintukien valvonnassa aiheutui kertomusvuonna seuraamuksia n. 2—6 %:lle valvotuista tiloista. Hylättyjä eläimiä oli enimmillään n. 2 % valvotuista, mikä oli vähemmän kuin edellisenä vuonna.

Suomen EU-jäsenyyden alkuvuosina ympäristötukea valvottiin puutteellisesti, minkä vuoksi komissio langetti v. 1999 Suomelle 16,2 Mmk:n rahoituskorjauksen. Jäsenyyden aikana Suomelle maksetuista EU:n tukien kokonaismäärästä rahoituskorjaus on vajaat 0,1 %. Useisiin muihin jäsenmaihin verrattuna Suomen rahoituskorjaukset ovat olleet varsin alhaisia. Komission kertomusvuonna suorittaman, vuosien 1998 ja 1999 tukiin kohdistuneen tarkastuksen seurauksena Suomelle aiheutunee jossain määrin rahoituskorjauksia.

Mikko Knuutinen on valtiontilintarkastajien rahoittamana tutkinut rakennerahastovaroja ja maataloustukia koskevia epäsäännönmukaisuuksia. Tutkimusaineistona olivat Suomen viranomaisten EU-komissiolle raportoimat epäsäännönmukaisuustapaukset, jotka kerättiin kesällä 1999. Varainhallinnon käsitteiden suomalaiset vastineet ovat vielä jossain määrin vakiintumattomia. Varainkäyttöön liittyvät epäselvyydet on kuitenkin jaettu yleensä kahteen ryhmään: petollinen menettely ja muu epäasianmukainen varainkäyttö. Epäsäännönmukaisuus on alaltaan laajempi käsite kuin petos tai väärinkäytös ja tarkoittaa EU-varojen epäasianmukaista käyttöä tai hallintoa. Epäsäännönmukaisuutena pidetään näin petollisen menettelyn lisäksi menettelyä, joka ei täytä rikoksen tunnusmerkistöä, mutta on varainkäyttöä koskevien säännösten, määräysten ja tavoitteiden vastaista ja voi vaarantaa EU:n taloudellisia etuja. (Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1999, s. 284—286).

Maatalouden ohjaus- ja rakennerahaston tukiosaston varoihin kohdistuvia epäsäännönmukaisuuksia tarkastellessaan Knuutinen totesi, että viljelytukien epäsäännönmukaisuudet olivat markkamääräisesti vähäisiä (keskimäärin 37 600 mk). Tukea koskeva virhe havaittiin lähes aina ennen tuen maksua. Kyseessä oli joko viranomaisen tekemä virhe tai vähäinen laiminlyönti, joka johtui viljelijän alentuneesta kyvystä toimia oikein.

Vientitukien epäsäännönmukaisuudet olivat tässä tutkimuksessa markkamäärältään keskimäärin 165 000 mk. Suurin osa virheistä johtui viejän erehdyksestä. Virheet paljastuivat hakijan täyttämistä asiakirjoista tai hakijan kanssa käydyistä keskusteluista. Erityisen ongelmallisia olivat epäsäännönmukaisuudet, jotka johtuivat tuotteiden sisällössä laboratoriotutkimuksissa paljastuneista virheistä, jotka johtivat aina vientituen takaisin perimiseen.

Tutkimuksen kestäessä tuli ilmi myös vientitukia koskevia petoksia, joiden tekotapa noudatti muissa EU-maissa tehtyjä petoksia. Esimerkiksi tuen hakija on voinut ilmoittaa väärän tuotteen, määrän tai vientimaan ja on saanut näin perusteetta tukea. Tällainen suunnitelmallinen rikollisuus edellyttää tutkijan mukaan parempaa viranomaisyhteistyötä Suomessa ja EU-maiden kesken.

Kun viljelytukien myöntäminen perustuu tarkkaan määrätyille kriteereille, jotka koskevat viljelykasvia, pinta-alaa ja eläinlajia ja -määrää, ei tukipäätöksiin sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan hakijalla on ehtojen täyttyessä oikeus tukeen. Maaseutuelinkeinojen menettelylakiin (1336/1992) sisältyvä säännös siitä, että asianosainen voi saada viranomaisen virheen johdosta saamatta jääneen tuen vain, mikäli tähän on varoja käytettävissä, on tutkijan mukaan ongelmallinen, koska Suomen perustuslain mukaan jokaisella on oikeus talousarviosta riippumatta saada valtiolta se, mitä hänelle laillisesti kuuluu.

Ensimmäisen tukikauden ongelmat Suomessa kohdistuivat Knuutisen mukaan ennen muuta seuraaviin asioihin: Sääntely oli puutteellista, hallinnon työtavat hakivat muotoaan, tukipäätökset olivat tasoltaan vaihtelevia eikä oikeussuoja toteutunut 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 tappiota. Rikosepäilyjä on vain yksittäisissä tapauksissa.

Agenda 2000 -ohjelman erityistavoitteet ja rahoituskehykset v. 2000

Agenda 2000 -ehdotuksiin liittyvien yhteisen maatalouspolitiikan uudistusten taustalla vaikuttivat EU:n maataloustuotannon kilpailukyvyn parantaminen, ympäristötavoitteiden yhdistäminen yhteiseen maatalouspolitiikkaan, kuluttajien näkemysten parempi huomioon ottaminen, valmistautuminen yhteisön laajentumiseen sekä osallistuminen WTO-neuvotteluihin. Osana Agenda 2000 -kokonaisratkaisua Berliinin huippukokouksessa v. 1999 päätettiin myös yhteisen maatalouspolitiikan rahoituskehyksistä vuosiksi 2000—2006.

Huippukokous teki tärkeitä yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta koskevia päätöksiä. Kokous päätti irrottaa maatalousmenot maatalouden ohjelinjasta asettamalla niille ohjelinjan alaisen katon sekä jakaa menot yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeviin menoihin (1a) ja maaseudun kehittämistä koskeviin menoihin (1b). Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevat menot luokiteltiin edelleen pakollisiksi, mutta maaseudun kehittämistä koskevat

menot vapaaehtoisiksi. Euroopan parlamentilla on päätösvalta jälkimmäisen ryhmän menoista.

Huippukokouksessa yhteiselle maatalouspolitiikalle asetettiin tiukka menokehys. Se kattaa periaatteessa yhteisten markkinajärjestelyjen, liitännäistoimien ja maaseudun kehittämisen kustannukset lukuun ottamatta tavoite 1 -alueiden maaseudun kehittämiskustannuksia, jotka rahoitetaan EMOTR-O:n kautta. Kehyksissä ei ole varauduttu BSE-kriisin kaltaisiin yllättäviin ja pitkävaikutteisiin kustannuslisäyksiin.

Huippukokous päätti tasapainottaa yhteisen maatalouspolitiikan menot rahoituskaudella 2000—2006 keskimäärin 40,5 mrd. euroon vuodessa. Päätettyjen uudistusten ajoituksen vuoksi menot ovat rahoituskauden alkupuolella suuremmat kuin loppupuolella. Maatalouteen kohdistuvien menojen lisäksi maaseudun kehittämiseen, liitännäistoimiin ja eläinlääkintä- ja kasvinsuojelutoimiin päätettiin rahoituskaudella 2000—2006 n. 4,3 mrd. euron vuotuinen menokehys. Maatalousmenojen ja maaseudun kehittämiseen tarkoitetut menokehykset ovat sitovia. Vuosittain budjetissa säästyvien määrärahojen siirto otsakkeesta 1a otsakkeeseen 1b on kuitenkin mahdollista kehyksen sallimissa rajoissa.

Berliinin huippukokouksen päättämät rahoituskehykset kaudelle 2000—2006 ovat seuraavat (milj. euroa vuoden 1999 hinnoin):

Otsake 1 (maatalous)			
	Yhteisen maatalous-politiikan menot	Maaseudun kehittämistä koskevat toimet ja liitännäis-toimet	Yhteensä
	milj. euroa		
2000	36 620	4 300	40 920
2001	38 480	4 320	42 800
2002	39 570	4 330	43 900
2003	39 430	4 340	43 770
2004	38 410	4 350	42 760
2005	37 570	4 360	41 930
2006	37 290	4 370	41 660

Huippukokouksen päätöksen mukaan EU:n neuvoston tulee seurata maatalousmenojen kehitystä ja varmistaa tarvittaessa lisäsäästökohtein, että 40,5 mrd. euron vuosittaisessa keskiarvossa rahoituskaudella pysytään. Euroopan komissio velvoitettiin laatimaan kertomus maatalousmenojen ennakoidusta kehityksestä v. 2002 ja liittämään siihen tarpeelliset ehdotukset.

Lähivuosina yhteisen maatalouspolitiikan menoihin vaikuttaa maa- ja metsätalousministeriön mukaan erityisesti kaksi asiaa. Ensiksikin BSE-kriisistä aiheutuvat kustannuslisäykset ovat todennäköisesti merkittävät. Ne on arvioitu hieman alle 1 mrd. euroksi vuodessa. Toiseksi euron ja Yhdysvaltain dollarin välinen kurssikehitys vaikuttaa maatalousbudjetin menoihin alentavasti tai korottavasti. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta tarkastellaan v. 2002—2003 komission kertomuksen pohjalta. Tuolloin esillä ovat myös mahdolliset yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevat ehdotukset.

Maa- ja metsätalousministeriö arvioi, että rahoituskehyksiin kohdistuu kolmenlaisia paineita:

1. Mikäli yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistetaan Agenda 2000 -mallin mukaisesti eli korvataan hallinnollisten hintojen alentuminen suoralla tuella, budjettikustannukset nousevat.

2. Maaseudun kehittämiseen varattu budjettikehys on osoittautunut niukaksi suhteessa jäsenvaltioiden määrärahatarpeisiin.

3. EU:n jäsenyyttä hakeneet maat lähtevät siitä, että ne saavat yhteisen maatalouspolitiikan suorat tuet heti liittymishetkestä. Rahoituskehykset eivät kuitenkaan mahdollista suorien tukien täysimääräistä maksamista hakijamaille välittömästi liittymisestä alkaen.

Yhteisen maatalouspolitiikan seuraavassa uudistusvaiheessa v. 2002—2003 harkittaneen vaihtoehtoisia yhteisen maatalouspolitiikan rahoitustapoja, kuten yhteisrahoitusta, suorien tukien supistumista tai kansallisten lisäosien maksumahdollisuutta.

Yhteisen maatalouspolitiikan kehittämistarpeet

Maa- ja metsätalousministeriön mielestä Suomen kannalta yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita ja sisältöä tulisi muuttaa erityisesti siten, että ne ottaisivat nykyistä paremmin huomioon Suomen pohjoisista olosuhteista aiheutuvat maataloustuotannon erityispiirteet. Yhteisön tukijärjestelmiä tulisi tarkistaa siten, että tuki suuntautuisi entistä enemmän tuen tarpeessa oleville alueille ja tuottajille. Tavoitetta voidaan pyrkiä toteuttamaan yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmiä uudistettaessa.

Suomen näkökulmasta muut tärkeät kysymykset yhteisön lainsäädännön edelleen kehittämiseksi ovat ympäristötavoitteiden entistä suurempi huomioon ottaminen, tuotantoeläinten suojelun tehostaminen, kuluttajien näkemyksiin vastaaminen sekä yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistaminen. Yhteisössä pyritäänkin löytämään ratkaisuja lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja hallinnon keventämiseksi niin viranomaisten kuin viljelijöidenkin kannalta.

Kansalliset tuet

Tukijärjestelmä

Suomen EU-jäsenyys muutti maatalouden tukijärjestelmiä merkittävästi. Maa- ja puutarhatalouden tulotukijärjestelmän perusta muodostuu yhteisen maatalouspolitiikan mukaisista tukimuodoista. Niillä tarkoitetaan tukia, jotka maksetaan hehtaaria, eläintä/eläinyksikköä tai tuotettua määrää kohden ja joiden tarkoitus on tuotannon kannattavuuden ja jatkuvuuden turvaaminen. Ympäristötuki luetaan tulotukiin. Tuista keskeisimmät ovat EU:n kokonaan rahoittamat tulotuet peltokasveille ja eläimille (CAP-tuet) sekä osarahoitteiset luonnonhaittakorvaus (LFA) ja ympäristötuki. EU:n tukijärjestelmiä täydentävän kansallisen tuen muodot ovat vaihdelleet EU-jäsenyyden aikana.

Siirtymäkaudella 1995—99 koko maassa maksettiin keskeisille maataloustuotteille asteittain alenevaa siirtymäkauden tukea. Vuonna 1996 käytyjen neuvotteluiden tuloksena siirtymäkauden tuen maksuvaltuutta korotettiin v. 1997—99 Etelä-Suomen (tukialueet A ja B) kotieläintalouden ja kasvihuonetuotannon tukien sekä puutarhatuotteiden varastointituen osalta. Samassa yhteydessä sovittiin ympäristötuen kansallisena lisäosana maksettavasta kasvinviljelyn kansallisesta tuesta tukialueille A ja B. Vuodesta 1997 lähtien kasvinviljelyn kansallista tukea on maksettu myös C-tukialueilla. Koko jäsenyysajan Keski- ja Pohjois-Suomessa (C-tukialueet) on maksettu pohjoista tukea. Se kasvoi siirtymäkaudella asteittain saavuttaen kertomusvuonna pitkäaikaisen tasonsa. Vuonna 1999 käydyn toisen neuvottelukierroksen tuloksena Euroopan komissio hyväksyi vuosille 2000—2003 asteittain alenevan Etelä-Suomen kansallisen tuen kotieläintaloudelle, kasvihuonetuotannolle ja puutarhatuotteiden varastoinnille. Lisäksi maksetaan eräitä muita kansallisia tukia, mm. perunantuotantoon.

Tukien porrastamiseksi Suomi on jaettu seitsemään päätukialueeseen. Alueittain ja tuotantosuunnittain vuoden 2001 kansallisen tuen järjestelmä muodostuu seuraavista osista:

	A- ja B-tukialueet	C-tukialueet
Kotieläintuotanto	Etelä-Suomen kansallinen tuki[1]	Pohjoinen tuki[2]
Kasvinviljely	Kasvinviljelyn kansallinen tuki[2]	Kasvinviljelyn kansallinen tuki[2] Pohjoinen tuki[2]
Avomaan puutarhatuotanto	Kasvinviljelyn kansallinen tuki[2]	Pohjoinen tuki[2]
Kasvihuonetuotanto	Etelä-Suomen kansallinen tuki[1]	Pohjoinen tuki[2]
Puutarhatuotteiden varastointituki	Etelä-Suomen kansallinen tuki[1]	Pohjoinen tuki[2]
Muut kohteet	Muut kansalliset tuet[2]	Muut kansalliset tuet[2]

[1] Voimassa vuoden 2003 loppuun.
[2] Voimassa toistaiseksi.

Tukien rahoitus

Euroopan komission kansallista tukea koskevat päätökset määrittelevät muiden tukiehtojen ohella tuen enimmäismäärän (maksuvaltuuden). Kansalliseen tukeen momentilla 30.12.14 (Maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki) käytettävissä ollut määräraha ei ole mahdollistanut kansallisten tukien maksamista komission päätösten maksuvaltuuden mukaisesti. Kansallisten tukien vuosittaisen valmistelun tavoitteena on jakaa käytettävissä oleva määräraha alueellisesti ja tuotantosuunnittain tasapuolisesti ottaen samalla huomioon komission päätösten asettamat rajoitteet. Vuosina 1995—2000 tuotannolle (ei sisällä tulotukien erillismenoja) maksetun kansallisen tuen määrät olivat seuraavat:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000[1]
	Mmk					
Kansalliset tuet						
Siirtymäkauden tuki	4 175	3 347	2 686	1 844	1 268	
Etelä-Suomen kansallinen tuki						841
Pohjoinen tuki	812	792	1 071	1 326	1 665	2 103
Kasvinviljelyn kansallinen tuki	—	—	123	396	351	450
Muut kansallisen tuen momentilta rahoitettavat tuet	200	111	99	106	118	115
Yhteensä	5 187	4 250	3 979	3 672	3 402	3 509
Ero edelliseen vuoteen, %		—18	—6	—8	—7	3
Varastokorvaus	2 282					
Yhteensä	7 469					

[1] Ennuste.

Maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen määräraha vuoden 2001 talousarviossa oli 3 399 Mmk. Osana vuoden 2001 maatalouden tukiratkaisua koskevaa periaatepäätöstä hallitus päätti 21.12.2000 esittää kansallisen tuen määrärahan korottamista 100 Mmk:lla ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä. Vuoden 2001 tuotannolle arvioidaan siten maksettavan kansallista tukea 3 499 Mmk.

Tulokset suhteessa tavoitteisiin

Maataloustulo

Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen (MTTL) maa- ja puutarhatalouden kokonaislaskelman mukaan yrittäjien omalle työpanokselle ja pääomalle saatavan korvauksen osoittava maataloustulo on jäsenyysaikana vaihdellut ensimmäisen jäsenyysvuoden 7,4 mrd. mk:sta vuoden 1999 5,6 mrd. mk:aan. Kertomusvuoden maataloustulon arvioitiin olevan n. 6,4 mrd. mk. (Ennuste oli 6,1 mrd. mk.)

Maataloustulon nimellishintainen kokonaislaskelma v. 1995—2000 oli seuraava:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000[1]	Muutos 1999—2000
	mrd. mk						%
Kokonaistuotto	22,4	21,7	21,5	20,7	20,9	22,3	7,3
Markkinatuotot	11,4	12,0	12,2	11,8	11,7	12,0	5,6
Tuet	10,6	9,3	8,8	8,5	8,5	9,7	13,6
Muut tuotot	0,4	0,4	0,4	0,4	0,7	0,6	—43,1
Maatalouden kustannukset	15,0	15,2	15,1	15,4	15,3	16,2	4,8
Poistot, korot, vuokrat	5,6	5,5	5,3	5,4	5,3	5,6	4,1
Muut kustannukset	9,3	9,7	9,8	10,1	10,0	10,6	5,2
Maataloustulo	7,4	6,5	8,3	5,3	5,6	6,1	14,2

[1] Ennuste.

Tukien merkitys viljelijöiden tulonmuodostuksessa ja maataloustuotannon kannattavuuden turvaamisessa on keskeinen. Maatalouden kokonaislaskelman mukaan tukien osuus maatalouden kokonaistuotosta oli v. 1995—2000 41—47 %. Tuet yhteensä olivat 1,4—1,6-kertaiset maataloustuloon verrattuna v. 1995—2000. Vaikka maatalouden tukien merkitys viljelijöiden tulonmuodostuksessa on suuri, viljelijöiden tulotaso riippuu maa- ja metsätalousministeriön mukaan kuitenkin viime kädessä tuotteiden ja tuotantopanosten hintojen kehityksestä.

Tilamäärä ja tuotantorakenne

Maatalouden tukia saaneiden tilojen määrä on tilastoitu EU-jäsenyysajalta eli vuosilta 1995—2000. Tuona aikana niiden määrä väheni 98 700 tilasta 78 300 tilaan. Tuotantotoimintaa harjoittavia tiloja, jotka eivät ole hakeneet tai saaneet tukia arvioitiin olevan vuosittain 2 000—3 000.

Tukia saaneiden tilojen määrät v. 1995—2000 olivat seuraavat:

Vuosi	Tiloja	Muutos	Muutos, %
1995	98 723	—	—
1996	91 981	—6 742	—6,8
1997	88 828	—3 153	—3,4
1998	86 031	—2 797	—3,1
1999	82 497	—3 534	—4,1
2000	78 279	—4 229	—5,1

Tilamäärän vähenemisen myötä tuotantoa jatkavien tilojen keskikoko on kasvanut. Vuosina 1995—98 aktiivitilojen keskikoko kasvoi 21,7 peltohehtaarista 25,0 hehtaariin. Tästä huolimatta tilarakenne painottui kertomusvuonna edelleen suhteellisen pieniin tiloihin. Aktiivitiloista hieman yli puolella oli peltoa alle 20 hehtaaria ja noin kymmenesosalla yli 50 hehtaaria. Tilojen viljelyksessä oleva peltoala on kasvanut enemmän pellon vuokrauksen kuin kauppojen kautta. Vuosina 1995—98 aktiivitilojen viljellyn pellon alasta vuokrapellon osuus kasvoi 22 %:sta 27 %:iin eli n. 480 000 hehtaarista 600 000 hehtaariin.

Viime vuosina maatalouden tuotantorakenne on muuttunut kasvintuotantotilavaltaisemmaksi. Vuonna 1998 aktiivitiloista 43 % oli kasvinviljelytiloja. Kotieläintilojen määrä ja niiden suhteellinen osuus kokonaistilamäärästä väheni voimakkaasti. Vuosina 1995—2000 maitoa meijeriin toimittavien tilojen määrä väheni runsaasta 32 000 tilasta n. 22 000 tilaan. Vuosina 1995—98 siipikarjatilojen määrä väheni 30 % ja sikatilojen 15 %. Kasvinviljelytilojen määrä väheni vain 3 %. Tämä johtui osaltaan siitä, että osa kotieläintuotannosta luopuneista tiloista jatkoi kasvintuotantoa.

Maataloustuotanto

Kotieläintuotantoa harjoittavien tilojen määrän vähenemisestä huolimatta tuotanto on pysynyt EU-jäsenyyden ajan likimain aiemman suuruisena. Kotieläintuotteiden tuotanto ja kulutus ovat olleet pääosin tasapainossa.

Maidon tuotanto pysyi vuoteen 1998 asti melko vakaana. Sen jälkeen tuotanto on kuitenkin kasvanut. Jäsenyysaikana maidon maakiintiö ylittyi ensimmäisen kerran kiintiökaudella 1999/2000. Maakiintiön arvioidaan ylittyvän myös kiintiökaudella 2000/2001. Ylityksen arvioidaan olevan runsaat 24 milj. litraa eli noin prosentin, kun edellisen kiintiökauden ylitys oli vajaat 14 milj. litraa. Kertomusvuonna maitoa tuotettiin 78 milj. litraa enemmän kuin v. 1995. Vuonna 2000 maitonesteiden omavaraisuusaste oli 112 %.

Lihan tuotanto oli kertomusvuonna n. 330 milj. kg, mikä oli n. 16 milj. kg enemmän kuin v. 1995. Lihantuotannon rakenne on jäsenyysaikana muuttunut selvästi. Naudan- ja lampaanlihan tuotanto on pienentynyt. Vastaavasti sianlihan ja erityisesti siipikarjanlihan tuotanto on kasvanut. Tuotantorakenteen muutokset ovat pääosin seuraus suomalaisten kulutustottumusten muutoksista. Kertomusvuonna lihan tuotanto oli 3 % kulutusta pienempi. Sianlihan omavaraisuusaste oli 101 % ja naudanlihan 93 %. Siipikarjanlihan osalta tuotanto ja kulutus olivat tasapainossa.

Kananmunien tuotantomäärä oli kertomusvuonna n. 59 milj. kg. Tuotanto oli siten hieman yli 16 milj. kg eli 22 % pienempi kuin v. 1995, jolloin kananmunia tuotettiin lähes 75 milj. kg. Vuonna 2000 kananmunantuotannon omavaraisuusaste oli 113 %.

Viljelyksessä (viljelty ala ja kesanto) olevan pellon määrä on jäsenyysaikana vaihdellut 2,12—2,18 milj. hehtaarin välillä.

Kansallisen tuen kehittämistavoitteet

Maa- ja metsätalousministeriö on valtiontilintarkastajien pyynnöstä arvioinut kansallisen tuen kehittämistavoitteita. Maataloustuotannon kannattavuuteen vaikuttavat keskeisesti tuotteiden markkinahinnat, tuotantopanosten hinnat ja kansalliset ja EU-tuet sekä maatalouden tuottavuus. Maatalossektorin kansainvälisen toimintaympäristön muutos aiheuttaa paineita EU:n yhteisen maatalouspolitiikan muuttamiseen lähivuosina. Kansallisen tuen tarve riippuu maa- ja metsätalousministeriön mukaan siitä, saadaanko yhteiseen maatalouspolitiikkaan sisällytettyä keinoja, jotka ottavat huomioon Suomen pohjoisesta sijainnista johtuvat erityisolot. Nykyiseen kansalliseen tukijärjestelmään sisältyy osia, kuten sika- ja siipikarjatalouden ja kasvihuonetuotannon tukijärjestelmät, joita yhteiseen maatalouspolitiikkaan ei kuulu. Näiden tuotantosuuntien tuki muodostunee myös tulevaisuudessa kansallisesta tuesta.

Nykymuotoiset tukijärjestelmät turvaavat ministeriön mielestä pääpiirteittäin maataloustuotannon kannattavuuden lyhyellä tähtäimellä. Kansallisen tuen määrärahat ja komission päätösten tukirajoitteet estävät kuitenkin osin tuen suuntaamisen kansallisten tavoitteiden mukaisesti eri tuotantosuuntiin ja alueille. Etelä-Suomen kansallisen tuen maksuvaltuuden pienenemistä on korvattu nautakarjatalouden tukien kohdalla kasvinviljelyn kansallisena tukena maksettavan nurmituen avulla. Samalla Etelä-Suomen ja pohjoisen tuen alueiden tukien tasoero on voitu pääosin pitää ennallaan. Mahdollisuudet ohjata lisätukea nurmituen kautta nautasektorille ovat tulevaisuudessa rajalliset. Sika- ja siipikarjatalouden kohdalla nurmituen kaltaista kasvintuotannon tukikeinoa ei ole helposti löydettävissä.

Vuosina 2000—2003 käytössä oleva tukijärjestelmä mahdollistaa ministeriön mukaan tuen maksamisen koko maassa samoin perustein, vaikka maan eri osissa käytettävät tukimuodot ja -tasot eroavat toisistaan. Siirtyminen yhtenäiseen tukien maksuperusteeseen koko maassa kertomusvuoden alussa on selkiyttänyt tukijärjestelmää ja saattanut eri tukialueet tältä osin yhdenvertaisiksi. Maatalouden kansallinen tukijärjestelmä on osittain joustamaton erityisesti pohjoiseen tukeen liittyen ja sen soveltamiseen koko maassa. Euroopan komission päätösten rajoitteiden tulkintaa on osittain joustavoitettu Suomen esitysten mukaisesti.

Komission Etelä-Suomen kansallista tukea koskevan päätöksen perusteella Suomi voi myöntää tukialueilla A ja B kansallisia suoria tukia kotieläintaloudelle ja puutarhatuotannolle vuoden 2003 loppuun saakka. Tukijärjestelmiä tarkastellaan uudelleen Suomen komissiolle ennen 30.6.2003 toi-

mittamien tietojen perusteella. Tuolloin selvitetään, ovatko Suomen EU-jäsenyydestä aiheutuvat vakavat vaikeudet sellaisia, että niihin on löydettävä pysyvä ratkaisu yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelyistä. Maataloustuotannon toimintaedellytysten säilymisen kannalta tuolloin käytävät neuvottelut ovat avainasemassa.

Yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpano on toteutunut valtiontilintarkastajien mielestä Suomessa asianmukaisesti ja pääpiirteissään kansallisesti asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Maatalouden rakennemuutokset (mm. tilakoko, tuotantosuunnat) ovat jäsenyyskaudella olleet tuntuvia. Ne ovat edistäneet mm. maataloustuotannon tehokkuutta ja sopeutumista markkinoihin ja kuluttajien uusiin vaatimuksiin. Myös yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanon ympäristövaikutukset ovat olleet pitkälti asetettujen tavoitteiden mukaiset.

Suomen kansallisia maatalouspoliittisia erityispiirteitä ja omia vahvuuksiamme tulee edistää. Näiden mahdollisuuksien avulla parannetaan kotimaisen maataloustuotannon kannattavuutta ja riittävää omavaraisuutta.

Yhteisen maatalouspolitiikan johdosta Suomi joutuu osalliseksi EU:n alueella sattuviin elintarvikekriiseihin ja useankin samanaikaisesti esiintyvän eläintaudin hoitoon, vaikkei meillä tällaisia ongelmia olisikaan. Näin joudumme soveltamaan sellaisia toimia, jotka oloissamme ovat ylimitoitettuja ja jotka vaikuttavat maataloutemme kustannuksiin. Sekä EU:n budjetissa että kansallisesti kriisien vaatima rahoitus on ratkaistava siten, että ratkaisut edistävät tulevaisuudessa sellaisia varo- ja turvallisuustoimenpiteitä, joilla ennalta ehkäisevästi vältytään eläinsairauksilta ja elintarviketuotantoon liittyviltä kriiseiltä.

Yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanon valvonnassa ei ole pidettävä riittävänä yksinomaan sitä, että muodolliset valvontakriteerit saadaan täytettyä, vaan mahdolliset väärinkäytökset ja epäsäännönmukaisuudet tulee voida ehkäistä tehokkaasti. Edellä kertomusosuudessa on viitattu valtiontilintarkastajien rahoittamaan tutkimukseen, joka käsitteli rakennerahastovaroja ja maataloustukia koskevia epäjohdonmukaisuuksia v. 1999. Kertomusvuoden aikana viranomaisyhteistyötä koskevaan ongelmaan on kiinnitetty huomiota. Viranomaisten välisellä yhteistyöllä ja kehittämällä viranomaisten keskinäistä tietojenvaihtoa näihin ongelmiin voidaan puuttua aiempaa paremmin.

Hallituksen tulee pyrkiä unionin tasolla lieventämään kansallisen tuen käytölle asetettuja rajoitteita siten, että Suomen maatalouden erityisoloista aiheutuvat haitat kyettäisiin korvaamaan maataloustuottajille. Tukipolitiikka olisi valtiontilintarkastajien mielestä kytkettävä osaksi laajempaa maaseutupolitiikkaa, mikä edellyttää ao. viranomaisten yhteistyön tehostamista. Kansalliseen tukeen osoitettavat määrärahat tulisi edelleen mitoittaa maksuvaltuuksien puitteisiin siten, että ne varmistaisivat maatalouspoliittisten tavoitteiden saavuttamisen.

EU:n laajentumisen vaikutuksia yhteiseen maatalous- ja maaseutupolitiikkaan on vielä vaikea ennustaa. Laajentuminen vaikuttaa sekä muuttuvaan kilpailutilanteeseen että EU:n budjetin kautta kulkevaan rahoitukseen. On kuitenkin ilmeistä, että suomalaiselle maataloudelle uusien jäsenmaiden mukaantulo aiheuttaa haasteita ja ongelmia, jotka on selvitettävä tarkoin ja joiden vaikutuksia on seurattava jatkuvasti.

EU:n laajentumisen myötä maatalouspolitiikan rahoitus voi muuttua niin, että maatalouspoliittiset periaatteet sovitaan yhteisesti, mutta rahoitus muuttuu entistä enemmän kansalliseksi. Suomen tulee varautua mahdollisiin muutoksiin. Tämän vuoksi laajentumisen rahoitusjärjestelyjä tulee pohtia ja selvittää, millainen rahoitusmalli olisi tarkoituksenmukainen ja kohtuullinen Suomen kannalta.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat tehneet valvontakäynnin liikenne- ja viestintäministeriöön 28.3.2001 (kansliapäällikkö Juhani Korpela) ja Ajoneuvohallintokeskukseen 24.4.2001 (ylijohtaja Jyrki Ritvala).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyynnöissään liikenne- ja viestintäministeriön sekä sen alaisten virastojen ja laitosten maksullista toimintaa, Telehallintokeskuksen toimintaa, Posti Oyj:n alueellisia palveluita ja rautateiden turvallisuutta. Ministeriön valvontakäynnillä käsiteltiin ministeriön toimintaa kertomusvuonna, Merenkulkulaitoksen toimintaa, tierahoituksen uudistamista ja Helsinki–Vantaan lentoaseman lennonjohdon tutkaongelmia. Ajoneuvohallintokeskuksen käynnin yhteydessä keskusteltiin keskuksen toiminnasta kertomusvuonna, katsastusmiesten määrän riittävyydestä erityisesti pääkaupunkiseudulla, eräästä Ajoneuvohallintokeskuksen ohjelmointivirheestä sekä ajokorttirekisterin ylläpidon kehittämisestä.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 30.5.2001, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelun kohteeksi liikenne- ja viestintäministeriön sekä sen alaisten laitosten ja virastojen maksullinen toiminta sekä Telehallintokeskuksen toiminta. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 3.10.2001.

Liikenne- ja viestintäministeriön sekä sen alaisten tilivirastojen maksullinen toiminta

Tarkastelun lähtökohtia

Tässä kertomuksessa on edellä oikeusministeriön hallinnonalan kohdalla käsitelty maksullista toimintaa koskevaa lainsäädäntöä ja viitattu aiempiin valtiontilintarkastajien kertomuksiin, joissa eri ministeriöiden maksullista toimintaa on selvitetty. Tämän vuoksi tässä yhteydessä ei valtion maksuperustelain (150/1992) säännöksiin puututa kuin hyvin lyhyellä viittauksella. Tässä kertomusosuudessa olevat tiedot perustuvat osin Valtiokonttorin heinäkuussa 2001 julkistamaan selvitykseen valtion maksullisesta toiminnasta v. 2000.

Maksuperustelain 1 §:ssä säädetään valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista. Maksuperustelaki on yleislaki, jota sovelletaan valtion viranomaisten maksulliseen suoritetuotantoon, jos viranomaisen suoritteiden maksullisuudesta ei ole lailla tai sen nojalla annetulla asetuksella toisin säädetty.

Laki koskee myös tasavallan presidentin, eduskunnan, valtiontilintarkastajain ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa samoin kuin Valtiontalouden tarkastusvirastoa.

Maksuperustelaki ei koske valtion liikelaitoksia, joiden maksullinen toiminta perustuu valtion liikelaitoslakiin (627/1987). Kahdella valtion liikelaitoksella on viranomaistehtäviä. Metsähallituksen julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista määrätään noudatettavaksi, mitä valtion maksuperustelaissa on säädetty (Metsähallituksesta annetun lain 1169/1993 9 §:n 3 momentti). Sen sijaan Ilmailulaitoksen viranomaistehtäviä ei ole säädetty valtion maksuperustelain soveltamisen piiriin. Laki ei myöskään koske valtion rahastoja, ellei rahastoista toisin säädetä.

Laissa suoritteet jaetaan julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja liiketaloudellisiin eli markkinasuoritteisiin. Julkisoikeudellisen hinnoittelun lähtökohtana on omakustannusarvo. Liiketaloudelliset suoritteet taas hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Julkisoikeudellisia suoritteita ovat esim. ajo- ja henkilökortti, passi ja lainhuuto. Kertomusvuonna valtio sai eniten julkisoikeudellisia suoritetuottoja luotsausmaksuista, n. 189 Mmk. Liiketaloudellisia suoritteita ovat esim. erilaiset julkaisut, tilaustutkimukset, toimitilojen vuokrat sekä koulutuspalvelut. Kertomusvuonna tällaisia tuloja keräsi eniten Puolustushallinnon rakennuslaitos, n. 960 Mmk.

Silloin, kun julkisoikeudellisesta suoritteesta määrätään perittäväksi maksu, peritään vastaava maksu myös valtion viranomaiselta, jollei muuhun

menettelyyn ole erityistä syytä. Tällä säännöksellä pyrittiin selventämään viranomaisten työnjakoa, saamaan esille piilokustannukset ja kohdistamaan kustannukset aiheuttamisperiaatteen mukaisesti oikealle viranomaiselle ja näin saamaan mm. nettobudjetointi toimimaan oikein. Tarkoituksena oli myös karsia viranomaisten väliset tarpeettomat ilmaispalvelut ja vähentää näin valtion tehtäviä.

Maksuperustelaki edellyttää markkinasuoritteiden tuotannolta kokonaiskannattavuutta (HE 176/1991 vp s. 3). Kannattavuutta ei edellytetä yksittäisten suoritteiden tai suoriteryhmien osalta vaan koko toiminnalta, yksiköltä tai virastolta. Hinnoista voidaan näin ollen neuvotella. Virasto voi antaa liiketaloudellisia alennuksia ja hinnoitella muutenkin kysynnän ja kilpailutilanteen mukaan. Kannattavuusvaatimus tarkoittaa sitä, että toiminnan tuotoilla tulee kattaa vähintään toiminnan kustannukset ja toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettava tuottovaade.

Liiketaloudellisesti hinnoiteltavien markkinasuoritteiden hintoja voidaan alentaa valtion talousarvioon otettavalla erityisellä hintatukimäärärahalla. Hintatukea ei käsitteellisesti siten tule sekoittaa siihen, että tietyistä julkisoikeudellisista suoritteista voidaan periä omakustannusarvoa alempi maksu valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaisen erityisen syyn nojalla. Talousarvion laadintamääräyksen mukaan hintatuki kohdistetaan maksullisen toiminnan tulojen ja näitä vastaavien erillismenojen erotukseen.

Valtion maksuperustelain lisäksi valtio saa maksullisen toiminnan tuottoja useiden erityislakien perusteella. Niinpä esim. edellä oikeusministeriön kertomusosuudessa on todettu, että ministeriö saa maksutuloistaan vain vajaat 20 % valtion maksuperustelain nojalla.

Päätöstoimivalta hallinnonalan maksuista kuuluu maksuperustelain mukaan pääsääntöisesti ao. ministeriöille ja suoritetta tuottaville viranomaisille.

Kertomusvuoden jälkeen keväällä 2001 julkaistiin valtiovarainministeriön maksupolitiikkatyöryhmän selvitys (VM:n työryhmämuistioita 8/2001). Selvityksessä on laajasti käsitelty valtiovarainministeriön hallinnonalan maksupolitiikkaa.

Valtion maksullinen toiminta kertomusvuonna

Vuonna 2000 (vuoden 1999 luvut sulkeissa) valtion maksullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 7,1 mrd. mk (7,0 mrd. mk). Tästä julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 1,2 mrd. mk (1,2 mrd. mk), liiketaloudellisten suoritteiden 4,2 mrd. mk (4,1 mrd. mk) ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden 1,7 mrd. mk (1,7 mrd. mk).

Budjettitalouden sisäiset tuotot, 1,6 mrd. mk (1,5 mrd. mk), muodostivat lähes kolmanneksen maksuperustelain mukaisista tuotoista. Toisin sanoen tämä summa muodostuu valtion virastojen toisillensa maksamista vuokrista ja käyttökorvauksista ja muista maksuista. Summa oli v. 1998 n. 3,5 mrd. mk, josta se väheni v. 1999 n. 1,5 mrd. mk:aan. Tämä johtui Valtion kiinteistölaitoksen liikelaitostumisesta vuoden 1999 alusta. Valtion maksuperustelakiahan ei sovelleta valtion liikelaitoksiin. Selkeästi suurimpana ulkopuolisena asiakasryhmänä säilyi elinkeinoelämä, 1,9 mrd. mk (1,8 mrd. mk).

Vuoden 2000 (suluissa vuoden 1999 tiedot) lopussa tilivirastoja oli yhteensä 118 (103). Näistä maksullisen toiminnan tuottoja kertyi 114 (100) tilivirastolle. Vuoden 2000 118 (103) tilivirastosta 81:llä (74) hinnoittelu perustui pelkästään maksuperustelakiin, kolmen (3) tiliviraston pelkästään erityislakeihin, 30 (23) tilivirastoa harjoitti sekä maksuperustelain että erityislakien nojalla hinnoiteltua maksullista toimintaa ja neljällä (3) tilivirastolla ei ollut maksullista toimintaa ollenkaan.

Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudella kuvataan sitä, miten maksullisen toiminnan tuotot ovat kattaneet siitä aiheutuneet kustannukset.

Kokonaisuutena katsoen valtion maksullinen toiminta on ollut alijäämäistä. Yksittäisen tiliviraston toiminnan alijäämäisyys voi aiheutua paitsi siitä, että kustannusvastaavuuden tavoittelussa ei ole onnistuttu, myös siitä, ettei 100 %:n tai sitä suurempi kustannusvastaavuus edes ole toiminnan taloudellisena tavoitteena. Julkisoikeudellisten suoritteiden alijäämäisyys voi aiheutua esim. maksuperustelain tarkoittamien perusteltujen syiden nojalla perityistä omakustannusarvoa alemmista maksuista. Liiketaloudellisiin suoritteisiin puolestaan saatetaan myöntää hintatukea. Erityislakien mukaisten suoritteiden kustannusvastaavuuden merkittävä heikkeneminen v. 2000 vuoteen 1999 verrattuna johtuu siitä, että v. 2000 on selvitetty ensimmäistä kertaa ratamaksutuottoja (0,3 mrd. mk) vastaavat kustannukset (2,7 mrd. mk). Näistä suurin osa (1,8 mrd. mk) muodostuu pääomakustannuksista.

Julkisoikeudellisen suoritetuotannon kustannusvastaavuus koko valtion tasolla oli kertomusvuonna 86 %. Tuotoiltaan viisi suurinta tilivirastoa olivat:

— Merenkulkulaitos (201 Mmk)
— Ajoneuvohallintokeskus (177 Mmk)
— ulkoasiainministeriö (85 Mmk)
— Etelä-Suomen lääninhallitus (80 Mmk) ja
— Telehallintokeskus (78 Mmk).

Merenkulkulaitoksen tuotot koostuivat pääosin

luotsausmaksuista, muiden neljän tiliviraston lähinnä erilaisten viranomaislupien käsittelystä.

Liiketaloudellisten suoritteiden eli markkinasuoritetuotannon kustannusvastaavuus koko valtion tasolla oli kertomusvuonna 94 %. Tuotoiltaan viisi suurinta tilivirastoa olivat:

— Puolustushallinnon rakennuslaitos (958 Mmk)

— Valtion teknillinen tutkimuskeskus (511 Mmk)

— Tielaitos (322 Mmk)

— Helsingin yliopisto (300 Mmk) ja

— Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (270 Mmk).

Nämä viisi suurinta tilivirastoa harjoittivat lähinnä rakennus- sekä koulutus- ja tutkimustoimintaa. Markkinasuoritetuotantoon osoitettiin hintatukea kertomusvuoden talousarviossa 142 Mmk. Hintatukea käytettiin 106 Mmk yhteensä 48 tilivirastossa.

Erityislakeihin perustuvien suoritteiden kustannusvastaavuus koko valtion tasolla oli kertomusvuonna 39 %. Tuotoiltaan viisi suurinta tilivirastoa olivat:

— oikeusministeriö (424 Mmk)

— Merenkulkulaitos (400 Mmk)

— Ratahallintokeskus (320 Mmk)

— Maanmittauslaitos (207 Mmk) ja

— Patentti- ja rekisterihallitus (172 Mmk).

Suurimmat erät erityislakeihin perustuvien suoritteiden tuotoista olivat väylä- ja ratamaksuja. Yleisesti ottaen valtion maksullisen toiminnan laajuudessa ei v. 1996—2000 ole tapahtunut merkittäviä muutoksia lukuun ottamatta Valtion kiinteistölaitoksen liikelaitostamista vuoden 1999 alusta. Valtion kiinteistölaitoksen tuotot v. 1998 olivat 2,1 mrd. mk. Vuonna 2000 maksullisen toiminnan tuotot ovat kasvaneet 227 Mmk eli 3 % vuoteen 1999 verrattuna.

Maksullisen toiminnan järjestelyt liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan maksullisen toiminnan tuotot olivat kertomusvuonna n. 1,85 mrd. mk ja v. 1999 n. 1,78 mrd. mk. Muutos oli siten 4 %. Luvut kattavat liikenne- ja viestintäministeriön tuotot sekä valtion maksuperustelain että eräiden erityislakien nojalla.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että liikenne- ja viestintäministeriön ollessa suurin tuottojen kerääjä opetusministeriö oli toiseksi suurin. Se keräsi tuottoja sekä v. 1999 että kertomusvuonna 1,32 mrd. mk. Kolmanneksi suurin oli puolustusministeriö. Sen tuotot olivat n. 1 mrd. mk. Eduskunnan maksullisen toiminnan tuotot olivat kertomusvuonna n. 600 000 mk, mikä oli 18 % vähemmän kuin edellisvuonna.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan maksullisen toiminnan tulojen jako julkisoikeudellisiin ja liiketaloudellisiin suoritteisiin sekä erityislakien mukaisiin tuloihin oli kertomusvuonna seuraava (suluissa vuoden 1999 tiedot): julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot 475 Mmk (470 Mmk), liiketaloudellisten suoritteiden tuotot 591 Mmk (549 Mmk) ja erityislakien mukainen tuotto 783 Mmk (758 Mmk).

Liikenneministeriön hallinnonalan kustannusvastaavuus eli se, kuinka maksullisen toiminnan tuotot kattoivat siitä aiheutuvat kustannukset, oli kertomusvuonna seuraava (suluissa vuoden 1999 tiedot):

— Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli 87 % (91 %). Yleisesti ottaen kustannusvastaavuus oli heikentynyt kaikilla hallinnonaloilla vuodesta 1999. Ylijäämäistä suoritetuotanto oli kertomusvuonna ulkoasiainministeriön hallinnonalalla, 163 %. Valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaan erityisestä syystä saadaan julkisoikeudellinen suorite määrätä omakustannusarvoa suuremmaksi. Ulkoasiainhallinnon viisumitoiminta on Schengenin sopimuksen mukaisen yhtenäishinnoittelun vuoksi ylihinnoiteltu. Näin viisumimaksu voi olla 300 mk, vaikka omakustannushinta on vain 85 mk.

— Liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli 98 % (101 %). Vain valtiovarainministeriön hallinnonalalla kertomusvuoden suoritteiden kustannusvastaavuusprosentti oli yli 100, kuitenkin vain 107 %.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan sen hallinnonalalla on yksi liiketaloudellisiin suoritteisiin liittyvä ongelma. Merentutkimuslaitos ja Merenkulkulaitos ovat vuokranneet aluksia ulkopuolisille erilliskustannuksiin perustuen. Syynä on se, että alukset joka tapauksessa tarvitaan viraston varsinaista tehtävää varten ja aluksen ulkopuolisilla vuokratuloilla voidaan saada katetta ja pienentää viraston kiinteitä kustannuksia. Jos hinnoittelussa otettaisiin pääomakustannukset täysimääräisinä, palvelut eivät menisi kaupaksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ei ole myönnetty hintatukea. Ministeriö on oudoksunut jo alusta lähtien syytä vaatia budjettiin erillistä määrärahaa hintatukea varten, kun joka tapauksessa virasto saa määrärahansa valtion talousarviosta. Alihinnoitellut suoritteet ovat julkisoikeudellisia ja kuuluvat viraston viranomaistehtäviin. Sen sijaan ministeriön mielestä on perusteltua kuvata alihinnoittelu valtion talousarvioesityksessä ao. lu-

vun tai momentin selvitysosassa. Liiketaloudellisiin suoritteisiin, etenkin jos on kilpailua, hintatukea ei ministeriön mielestä pidä myöntää.

Erityislakien mukaisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli liikenne- ja viestintäministeriössä kertomusvuonna 25 %, v. 1999 100 %. Suuri muutos johtui siitä, että kertomusvuonna ensimmäistä kertaa kustannusvastaavuuslaskelmaan otettiin mukaan Ratahallintokeskuksen ratamaksutuloja 300 Mmk. Niitä vastaavat kustannukset olivat 2,7 mrd. mk. Näistä taas suurin osa oli pääomakustannuksia, n. 1,8 mrd. mk.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Edellä on tarkasteltu eräin luvuin koko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaa. Tässä tarkastellaan erikseen itse ministeriötä tilivirastona. Sen jälkeen on käsitelty hallinnonalan eri tilivirastoja.

Liikenne- ja viestintäministeriön maksullinen toiminta on vähäistä. Julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 241 000 mk (v. 1999 181 000 mk) ja liiketaloudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 11 000 mk (v. 1999 8 000 mk). Liiketaloudellisten suoritteiden tuotot ovat siten ministeriötasolla olleet varsin vähäisiä. Sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön maksullisen toiminnan tuotot olivat noin kaksi kertaa suuremmat kuin liikenne- ja viestintäministeriön. Suurimmillaan tuotot ovat oikeusministeriön kohdalla, yli 460 000 000 mk. Tämä johtuu siitä, että ministeriöllä on erityislakien perusteella poikkeuksellisen paljon tuottoja.

Talousarvioasetuksen (1243/1992) nojalla Valtiokonttori on antanut kustannusvastaavuuslaskelman laatimisesta määräyksen (8/03/97, 3.9.1997, voimaantulo 1.1.1998). Määräyksen mukaan kustannusvastaavuuslaskelman laatiminen on pakollista silloin, kun määräyksessä tarkoitetun maksullisen toiminnan osa-alueen tulot ovat yli 500 000 mk. Tämän vuoksi liikenne- ja viestintäministeriön maksullisesta toiminnasta ei ole laadittu kustannusvastaavuuslaskelmia, eikä sillä siis ole ollut velvollisuuttakaan laatia kustannusvastaavuuslaskelmaa.

Tielaitos

Tielaitoksen julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 6 116 000 mk ja v. 1999 5 560 000 mk. Liiketaloudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 321 705 000 mk ja v. 1999 238 937 000 mk. Erityislakien mukaisia tuottoja Tielaitoksella ei ole ollut.

Tielaitoksen julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 105 % ja v. 1999 97 %. Kustannusvastaavuus on siten ollut viime vuosina jonkin verran alle tai yli omakustannusarvon. Liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 101 % ja v. 1999 102 %.

Tielaitoksen maksullisen toiminnan arvioidut tuotot ja toteutunut kertymä olivat v. 1999 ja 2000 seuraavat:

Julkisoikeudelliset ja liiketaloudelliset suoritteet	1999	2000
	1 000 mk	
Arvioidut tuotot	257 343	372 075
Kertyneet tuotot	244 497	327 821

Kertyneet tuotot ovat jääneet jonkin verran pienemmiksi kuin oli arvioitu. Tielaitoksen maksuista on kertomusvuoden jälkeen annettu liikenne- ja viestintäministeriön asetus (51/2001). Aiempi päätös oli vuodelta 1994. Maksupäätös oli siten ollut kauan muuttumattomana.

Tielaitos on vuoden 2001 alusta lukien jaettu Tiehallinto-nimiseksi tilivirastoksi ja Tieliikelaitokseksi, jolle on siirretty suurin osa entisen Tielaitoksen liiketaloudellisten suoritteiden tuotannosta.

Ajoneuvohallintokeskus

Ajoneuvohallintokeskuksen julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 176 510 000 mk ja v. 1999 163 806 000 mk. Liiketaloudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 68 204 000 mk ja v. 1999 67 033 000 mk. Erityislakien mukaisia tuottoja ei Ajoneuvohallintokeskuksella ollut.

Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 104 % ja v. 1999 108 %. Liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 113 % ja v. 1999 112 %. Ylijäämä oli pysynyt lähes samana näiden kahden vuoden aikana.

Ajoneuvohallintokeskuksen maksullisesta toiminnasta kertyneet tuotot olivat v. 1999 ja 2000 seuraavat:

Julkisoikeudelliset ja liiketaloudelliset suoritteet	1999	2000
	1 000 mk	
Arvioidut tuotot	228 320	236 525
Kertyneet tuotot	230 839	244 714

Maksullisten suoritteiden tuottojen kertymät ovat pääsääntöisesti ennakoitavissa. Julkisoikeudellisista suoritteista itäliikenteen poikkeusluvista saatavat tuotot eivät kuitenkaan ministeriön mielestä ole kovin hyvin ennakoitavissa.

Liikenneministeriön ensimmäinen päätös Ajoneuvohallintokeskuksen maksuista (1375/1993) on

vuodelta 1993. Se kumottiin päätöksellä (1605/1995), joka tuli voimaan vuoden 1996 alusta. Sen jälkeen päätöstä, nyttemmin asetusta, on säännönmukaisesti muutettu v. 1998—99. Kertomusvuonna päätöstä on muutettu kaksi kertaa.

Ajoneuvohallintokeskuksen maksupäätöksen 4 §:n mukaan keskus perii liiketaloudellisilla perusteilla maksut verotustehtävien hoidosta. Tämän säännöksen sisältö on se, että Ajoneuvohallintokeskus toimittaa ajoneuvoveron maksuunpanon ja huolehtii veron perimiseen liittyvistä toimenpiteistä. Ajoneuvoverotuksen yleinen johto kuuluu ajoneuvoverosta annetun lain (1111/1996) mukaan Verohallitukselle.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on Ajoneuvohallintokeskuksen tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 2000 todennut, että verotustehtävien hoito on ministeriön vahvistamassa maksupäätöksessä katsottu liiketaloudelliseksi suoritteeksi. Tämä tehtävä perustuu Verohallituksen kanssa tehtyyn sopimukseen. Maksupäätös pitäisi Valtiontalouden tarkastusviraston mielestä tarkistaa siinä suhteessa, onko kysymyksessä kuitenkin julkisoikeudellinen suorite, jonka mukaisesti hinnoittelu on nyt toteutettu.

Edelleen tarkastusvirasto totesi, että julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuuslaskelma ei sisällä itäliikenteen poikkeuslupien tuottoja ja kustannuksia. Näin keskuksen maksullisen toiminnan kokonaisylijäämät on esitelty laskelmissa n. 6,3 Mmk todellista pienempinä.

Ilmatieteen laitos

Ilmatieteen laitoksen julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 3 086 000 mk ja v. 1999 2 601 000 mk. Liiketaloudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 41 321 000 mk ja v. 1999 46 340 000 mk. Erityislakien mukaisia tuottoja ei laitoksella ollut. Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 101 % ja v. 1999 98 %. Liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 100 % ja v. 1999 103 %.

Ilmatieteen laitoksen suoritteista kertyneet tuotot v. 1999 ja 2000 olivat seuraavat:

Julkisoikeudelliset ja liiketaloudelliset suoritteet	1999	2000
	1 000 mk	
Arvioidut tuotot	56 000	53 600
Kertyneet tuotot	48 941	44 407

Tuottokehitykseen on vaikuttanut liiketaloudellisten palvelujen osalta voimakkaasti lisääntynyt kilpailu sekä koti- että ulkomaisten toimijoiden taholta. Kilpailutilanne on laskenut hintoja sääpalvelumarkkinoilla merkittävästi. Laitoksen markkinaosuus on samalla laskenut, tosin tämä kehitys on nyt pysähtynyt, ja v. 2001 osuuden odotetaan liikenne- ja viestintäministeriön mukaan säilyvän nykytasolla. Kuitenkin kertomusvuoden aikana kertyneet tuotot poikkeavat suuresti arvioiduista tuotoista.

Ilmatieteen laitoksen maksuista annettu viimeisin päätös on vuodelta 1997 (1064/1997).

Telehallintokeskus

Telehallintokeskuksen julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 78 041 000 mk ja v. 1999 72 144 000 mk. Koska liiketaloudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 280 000 mk, ei vuoden 2000 toimintakertomuksessa ole esitetty kustannusvastaavuuslaskelmaa, kuten ei myöskään vuoden 1999 kertomuksessa. Erityislain mukaiset tuotot kertomusvuonna olivat 59 910 000 mk ja v. 1999 56 066 000 mk, joten ne olivat kasvaneet huomattavasti.

Telehallintokeskuksen julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 106 % ja v. 1999 104 %. Liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuuslaskelmaa ei ole ollut velvollisuutta tehdä, koska tuotot ovat olleet alle 500 000 mk vuodessa.

Telehallintokeskuksen erityislakien nojalla hinnoitellun toiminnan kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 107 % ja v. 1999 100 %.

Telehallintokeskuksen suoritteiden arvioidut ja kertyneet tuotot v. 1999 ja 2000 olivat seuraavat:

Julkisoikeudelliset ja liiketaloudelliset suoritteet sekä erityislakien mukaiset suoritteet	1999	2000
	1 000 mk	
Arvioidut tuotot	123 626	132 872
Kertyneet tuotot	128 210	138 231

Telehallintokeskuksen maksuista on annettu liikenneministeriön päätös (1155/1998). Päätöstä on muutettu eri pykälien osalta v. 1999—2000 kolme kertaa. Viimeisin päätös on vuodelta 2000 (1273/2000). Erityislakeja, joissa on säännöksiä Telehallintokeskuksen maksuista, ovat laki valtion televisio- ja radiorahastosta (745/1998) ja postitoimintalaki (907/1993).

Ratahallintokeskus

Ratahallintokeskuksen julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 9 379 000 mk ja v. 1999 8 054 000 mk. Liiketaloudellisten suoritteiden tuotto kertomusvuonna oli 56 109 000 mk ja v. 1999 66 093 000 mk. Erillislakien mukaiset tuotot olivat kertomusvuonna 320 101 000 mk ja v. 1999 316 104 000 mk.

Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 100 % ja v. 1999 samoin 100 %. Keskuksen liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 76 % ja v. 1999 70 %.

Ratahallintokeskuksen erityislakien nojalla hinnoitellun toiminnan kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 12 %. Vuonna 1999 kustannusvastaavuuslaskelmasta tehtiin vain epävirallinen laskelma, jota ei sisällytetty toimintakertomukseen eli tiliviraston tilinpäätökseen.

Ratahallintokeskuksen suoritteiden arvioidut ja kertyneet tuotot v. 1999 ja kertomusvuonna olivat seuraavat:

Julkisoikeudelliset ja liiketaloudelliset suoritteet sekä erityislakien mukaiset suoritteet	1999	2000
	1 000 mk	
Arvioidut tuotot	396 200	394 800
Kertyneet tuotot	390 251	385 589

Liikenneministeriön päätös Ratahallintokeskuksen maksuista on vuodelta 1996 (1081/1996).

Voimassa oleva erityislaki on laki valtion rataverkosta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä (21/1995). Lakia on muutettu kaksi kertaa (905/1995 ja 447/1997). Erityislain nojalla on annettu liikenne- ja viestintäministeriön päätös ratamaksun perusteista ja suuruudesta v. 2000 (2524/16/99). Päätöksessä on ratamaksukertymäksi arvioitu 330 Mmk. Kertymä on ollut 320 Mmk.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on Ratahallintokeskuksen tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 2000 todennut, että keskuksen kiinteistötoimi on ministeriön maksupäätöksessä käsitelty liiketaloudellisina suoritteina. Näin niiden hinnat on päätettävä liiketaloudellisin perustein. Ratahallintokeskuksen kiinteistötoimen kannattavuusvaatimuksen toteuttaminen on Valtiontalouden tarkastusviraston mielestä ongelmallista. Tähän asiaan virasto on kiinnittänyt huomiota jo aiempinakin vuosina. Kiinteistötoimen tuotot olivat kertomusvuonna 55,4 Mmk ja kustannukset 73,2 Mmk. Näin kustannusvastaavuus tällä sektorilla oli 75 %.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan kiinteistötoimen kannattavuudesta on keskusteltu ministeriössä vuodesta 1995 lähtien. Kiinteistötoimen alikatteisuuteen ei ole perusteltua osoittaa erillistä määrärahaa tai muuta valtuutusta, sillä jo VR:n yhtiöittämisen yhteydessä annetun lainsäädännön perusteluissa on todettu se periaate, jolla entisen liikelaitoksen kiinteistöt jaettiin osakeyhtiön ja valtion välillä. Yhtiölle siirrettiin liiketoimintaa välittömästi palveleva omaisuus, ja muu eli liiketaloudellisesti ei-kannattavat kiinteistöt jätettiin budjettitalouteen kuuluvalle Ratahallintokeskukselle (Keskus aloitti toimintansa 1.7.1995). Ratahallintokeskus perii lisäksi markkinoilla vallitsevan vuokrataso n mukaista vuokraa kyseisistä kiinteistöistä. Osa kiinteistöistä palvelee radanpitoon kuuluvia infrastruktuuritoimintoja ja osan käyttö on esim. Museoviraston päätöksellä rajoitettua. Kiinteistötoimi ei ole niin kannattavaa, että se voisi kattaa myös kaikki pääomakustannukset.

Keskeisenä ongelmana ministeriö pitää maksuperustelain mukaisen hintatuen määrittelemistä ja korvaamista valtion talousarvion määrärahalla. Edellä mainitussa Ratahallintokeskuksen tapauksessa ministeriön mielestä hintatukea ei ole tarkoituksenmukaista myöntää. Lisäksi muutoinkin hintatukivaatimus on outo menettely, sillä joka tapauksessahan virastolla on valtion talousarviossa määräraha, jolla se maksaa menonsa. Alihinnoitteluhan merkitsee sitä, että tuloja jää saamatta. Tavallisesti on myös kyseessä nettobudjetointi, jolloin valtion talousarviossa on nettomääräraha. Parempi menettely olisi ministeriön mielestä todeta, että nettomäärärahan mitoituksessa on otettu huomioon alihinnoitellut suoritteet.

Merenkulkulaitos

Merenkulkulaitoksen julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 201 042 000 mk ja v. 1999 212 228 000 mk. Liiketaloudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 101 791 000 mk ja v. 1999 127 858 000 mk. Erityislakien mukaiset tuotot olivat kertomusvuonna 399 717 000 mk ja v. 1999 390 778 000 mk.

Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 71 % ja v. 1999 77 %. Liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 97 % ja v. 1999 117 %. Erityislakien nojalla hinnoitellun toiminnan kustannusvastaavuus oli kertomusvuonna 98 % ja v. 1999 100 %.

Merenkulkulaitoksen suoritteiden arvioidut ja kertyneet tuotot v. 1999 ja 2000 olivat seuraavat:

Julkisoikeudelliset ja liiketaloudelliset suoritteet sekä erityislakien mukaiset suoritteet	1999[1]	2000[1]
	1 000 mk	
Arvioidut tuotot	701 200	669 000
Kertyneet tuotot	722 900	693 900

[1] Ministeriön luvut poikkeavat niistä luvuista, jotka sisältyvät Valtiokonttorin julkaisuun maksullisesta toiminnasta. Erot johtuvat siitä, että laitoksen laskelmat eivät sisällä aivan kaikkia laitoksen tuottoja.

Liikenneministeriön päätös merenkulkulaitoksen maksullisista suoritteista on vuodelta 1994 (1511/1994) ja viimeksi sitä on muutettu v. 1998. Erityislakeja ovat väylämaksulaki (1028/1980), väylämaksuasetus (1016/1983), asetus helpotuksesta Saimaan kanavan ja vesistöalueen väylämaksuihin (203/1981) ja laki kanavamaksuista (404/1965) sekä asetus kanavamaksuista (515/1991). Kaikkiin näihin on tehty muutoksia viime vuosina.

Merenkulkulaitoksen omia maksupäätöksiä on kaksi (15/00/2000 ja 21/00/1994).

Valtiontalouden tarkastusvirasto on merenkulkulaitoksen tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 2000 todennut mm.: ”Liiketaloudelliseksi toiminnaksi kokonaisuudessaan luokitellun karttatoiminnan alijäämä on kannattavuuslaskelman mukaan 16 Mmk. Vuoden 1999 tilintarkastuskertomuksessa katsottiin, että laitoksen tulisi selvittää viranomaistoiminnan osuus toiminnasta ja arvioida uudelleen laitoksen maksupäätös tai selvittää maksuperustelain 7 §:n mukaisen hintatuen tarve toiminnan osalta.”

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan Merenkulkulaitos selvittää tätä kysymystä, ja ratkaisut tehdään selvitystyön jälkeen. Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti tähän asiaan huomiota jo vuoden 1999 kertomuksessaan. Merenkulkulaitoksen selvitys on valmistunut kertomusvuoden jälkeen v. 2001. Karttatoiminta on jaettu viranomaistoimintaan ja liiketaloudelliseen toimintaan. Viranomaistoimintaa on merikartaston ylläpito ja kehittäminen, ja liiketaloudelliseksi toiminnaksi jää merikarttojen valmistus.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on v. 2001 jatkanut Merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen tarkastusta. Näitä koskevat kertomukset julkistetaan ilmeisesti syksyllä 2001.

Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 43/2000 vp, s. 95) on otettu kantaa väylämaksujen maksatukseen liittyviin väärinkäytöksiin. Niiden johdosta valtio on v. 1993—2000 menettänyt n. 5—6,6 Mmk.

Merentutkimuslaitos

Merentutkimuslaitoksella ei ole lainkaan julkisoikeudellisia suoritteita, ei myöskään erityislakien mukaisia tuottoja. Liiketaloudellisten suoritteiden tuotot olivat kertomusvuonna 1 563 000 mk ja v. 1999 3 115 000 mk.

Maksullisten tuottojen vaihtelu johtuu liikenne- ja viestintäministeriön mukaan pääosin merentutkimusalus Arandan vuokrauksesta. Siitä saatavat tuotot olivat kertomusvuonna 0,6 Mmk, kun ne vuotta aiemmin olivat 1,9 Mmk.

Merentutkimuslaitoksen suoritteiden arvioidut ja kertyneet tulot v. 1999 ja 2000 olivat seuraavat:

Liiketaloudelliset suoritteet	1999	2000
	1 000 mk	
Arvioidut tuotot	1 550	1 900
Kertyneet tuotot	3 115	1 563

Arvioidut ja kertyneet tuotot poikkeavat suuresti ja eri suuntiin v. 1999 ja 2000. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan maksullisen toiminnan arvioitujen ja kertyneiden tuottojen poikkeamat aiheutuvat tilaustutkimuksista. Kertomusvuonna voimavaroja on lisääntyvästi kohdennettu EU:n tutkimus- ja kehittämishankkeisiin tilaustutkimuksia vastaavasti vähentäen.

Liikenneministeriön päätös Merentutkimuslaitoksen maksullisista suoritteista on vuodelta 1998 (1148/1998).

Valtiontilintarkastajat ovat viime vuosien aikana usean eri ministeriön kertomusosuuksissa käsitelleet valtion maksuperustelain (150/1992) soveltamista. Perussyynä on ollut se, että valtion maksuperustelaki saatettiin voimaan siten, kuin tällaisessa kysymyksessä ei pitäisi toimia. Kun laki tuli voimaan vuoden 1992 maaliskuun alussa, ministeriöille ja virastoille oli järjestetty riittämättömästi koulutusta vaikeaselkoisen lain soveltamistehtävistä. Valtion maksuperustelakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 176/1991 vp) korostettiin, että palvelujen maksullisuus edistää tuloksellisuutta ja lisää arvostusta palvelujen tuottajia kohtaan. Samoin

lain tarkoituksena oli innostaa valtion virastoja hankkimaan itsenäistä tulorahoitusta. Voidaan olla hyvinkin monta mieltä siitä, ovatko nämä lain perustavoitteet toteutuneet. Ainakin maksullisuuden laajamittaisella soveltamisella voitiin parantaa valtiontalouden tulopohjaa, joka oli romahtanut 1990-luvun alussa.

Valtiovarainministeriö on valtiontilintarkastajille antamassaan laajassa vastineessa (5.9.2001 VM 13/034/2001) katsonut, että ministeriö on riittävästi ja siinä laajuudessa, kuin valtioneuvoston ohjesäännön 19 §:n 1 momentti on edellyttänyt, huolehtinut valtion maksuperustelain ohjauksesta. Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksissaan vuodelta 1995 (s. 178) ja 1996 (s. 80) puuttuneet hintatukeen liittyviin, sinällänsä hyvin vaikeisiin ja tulkinnanvaraisiin kysymyksiin ja edellyttäneet, että hintatukeen liittyviä kysymyksiä tulee selventää. Kun myös valtiovarainministeriön alaisuuteen vuoden 2001 alkuun asti kuulunut Valtiontalouden tarkastusvirasto on toistuvasti tilivirastojen tilintarkastuksissa joutunut puuttumaan näihin kysymyksiin, ei ohjausjärjestelmä ole toiminut tarkoituksenmukaisella tavalla.

Valtiovarainministeriöltä on valmistunut v. 1996 ja 1997 eräitä selvityksiä, jotka eivät kuitenkaan ole johtaneet laajempiin muutoksiin. Toki eräitä korjauksia niiden johdosta on valtion maksuperustelakiin tehty (mm. lain 7 §:n 2 ja 3 momentti ja 11 a ja b §). Kertomusvuoden jälkeen on valmistunut valtiovarainministeriön maksupolitiikkatyöryhmän mietintö (VM:n työryhmämuistioita 8/2001), jota valtiontilintarkastajat pitävät varsin laadukkaana. Selvitys käsittelee erinomaisella tavalla valtiovarainministeriön hallinnonalan maksullista toimintaa. Vaikka se käsittelee vain yhden ministeriön toimintaa, sen havainnot ja kannanotot ovat yleispäteviä ja siten koskettavat kaikkia ministeriöitä.

Sen sijaan liikenne- ja viestintäministeriö ei ole hallinnonalallaan asettanut työryhmää selvittämään hallinnonalansa maksullista toimintaa. Tällaisia työryhmiä on viime vuosina asetettu paitsi valtiovarainministeriön mm. ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Valtiontilintarkastajat pitävät näitä työryhmiä tarpeellisina, ja myös liikenne- ja viestintäministeriön tulisi sellainen kiireellisesti asettaa.

Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksiä oman hallinnonalansa hintatukeen liittyvistä kysymyksistä on käsitelty edellä kertomuksessa. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on ministeriön virastoja koskevissa tilintarkastuskertomuksissa joutunut useasti puuttumaan näihin asioihin. Jos liiketaloudellinen suorite ei ole kannattava, valtiontilintarkastajien mielestä on sovellettava valtion maksuperustelain 7 §:n säännöstä, jonka mukaan hintoja voidaan alentaa valtion talousarvioon otettavalla erityisellä hintatukimäärärahalla. Valtiontilintarkastajat korostavat, että valtion maksuperustelain mukaan julkisoikeudellisen ja liiketaloudellisen suoritteen alihinnoittelun osalta noudatetaan erilaista menettelyä. Julkisoikeudellinen suorite voidaan lain 6 §:n 3 momentin mukaan erityisestä syystä määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana. Tällöin alijäämäisyys katetaan viraston toimintamenoilla. Sen sijaan liiketaloudellisen suoritteen alihinnoittelua varten valtion talousarvioon tulee ottaa määräraha, jolla alihinnoittelu katetaan. Liiketaloudellisen suoritteen alihinnoittelun laki kyllä sallii. Talousarvioon otetun määrärahan avulla turvataan talousarvion läpinäkyvyys, jotta eduskunnan on mahdollista valvoa määrärahojen oikeata käyttöä. Toisaalta valtion liiketaloudellisten suoritteiden kanssa kilpailevat yrittäjät näkevät valtion talousarvioon otetusta määrärahasta sen, mihin perustuu yrityksen kanssa kilpailevan valtion viranomaisen tuotteen hinnoittelu.

Valtiontilintarkastajat ovat viimeksi vuoden 1999 kertomuksessaan (s. 105) kiinnittäneet huomiota valtion maksuperustelain 6 §:n 4 momentin muutostarpeeseen. Aiemmin tähän on puututtu jo vuoden 1995 kertomuksessa (s. 177). Nykyiselläänhän julkisoikeudellisen suoritteen tuottava viranomainen pääsääntöisesti perii maksun toiselta valtion viranomaiselta. Viranomaisten välinen suoritetuotanto oli kertomusvuonna arvoltaan n. 1,6 mrd. mk eli lähes kolmannes koko valtion maksuperustelain mukaisista tuotoista. Valtiontilintarkastajien mielestä lakia tulisi muuttaa siten, että valtion viranomaisten välinen maksullisuus pääosin poistuisi. Silloin kun kyseessä on suorite, jota tuottaa vain valtion viranomainen toiselle valtion viranomaiselle ja jota viranomainen ei edes tarjoa ulkopuoliselle, kysymys on luonteeltaan julkisoikeudellisesta viranomaistoiminnasta. Tähän ei maksullisuutta pitäisi lainkaan sotkea. Tehtävän rahoittaminen tulee hoitaa budjetoimalla määrärahat sille viranomaiselle, jonka tehtäväksi kyseinen toiminta on säädetty. Tähän tulkintaan antaa perusteita myös valtion maksuperustelain 4 §:n 2 momentti, jonka mukaan suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun tuotetta tuottaa maksullisena muukin kuin valtion viranomainen.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla Ajoneuvohallintokeskus toimittaa ajoneuvoveron maksuunpanon ja huolehtii veron perimiseen liittyvistä toimenpiteistä. Verohallitus maksaa näistä liiketaloudellista suoritteista Ajoneuvohallintokeskukselle. Valtiontilintarkastajien mielestä asia olisi hoidettava niin, ettei tätä toimintaa olisi lainkaan pidettävä maksullisena toimintana, vaan veron perimiseen liittyvät kustannukset otettaisiin huomioon Ajoneuvohallintokeskuksen toimintamenoissa. Verojen perintä olisi näin Ajoneuvohallintokeskuksen normaalia viranomaistoimintaa.

Valtion maksuperustelain mukainen kustannusvastaavuuslaskelmiin perustuva hinnoittelu edellyttää pe-

riaatteessa, että hintoja tarkistetaan vuosittain. Kuitenkin hintakehityksen vakaana pitäminen edellyttäisi, ettei hintoja jatkuvasti muutettaisi. Muutoksia tulisi tehdä pitemmän ajan keskiarvojen mukaisesti. Valtiontilintarkastajien mielestä toimintaa olisi tarkoituksenmukaista kehittää näin. Tämän vuoksi valtiontilintarkastajat eivät ole laajemmin ottaneet kantaa eri virastojen suoritteiden kustannusvastaavuuslaskelmiin ja niissä tapahtuneisiin muutoksiin viime vuosina.

Nettobudjetointi

Nettobudjetointia koskevat säännökset sisältyivät jo aiemmin hallitusmuotoon, jonne ne tulivat uudistettaessa hallitusmuodon VI lukua (1077/1991).

Hallituksen esityksessä (HE 262/1990 vp) ehdotettiin, että tuloarviot ja määrärahat menoihin otettaisiin pääsääntöisesti valtion talousarvioon niitä toisistaan vähentämättä eli bruttomäärin. Lailla voitaisiin kuitenkin säätää joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista siten, että talousarvioon voidaan ottaa vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Poiketen hallitusmuodon silloisista säännöksistä ehdotus mahdollisti nettobudjetoinnin soveltamisen mainituissa tapauksissa tavallisella lailla. Asiaa koskeva säännösehdotus sisältyi ehdotettuun hallitusmuodon 67 §:n 1 momenttiin.

Tarkoituksena oli soveltaa nettobudjetointia lähinnä valtion maksulliseen palvelutoimintaan.

Nettobudjetoinnin mahdollistava säännös on otettu hallitusmuodosta uuteen perustuslakiin (731/1999) sellaisenaan. Perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Maksullisen toiminnan nettobudjetointia koskee talousarviolain (423/1988) 3 a §:n 1 momentin 3 kohta, jonka mukaan viraston tai laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot voidaan nettobudjetoida (muut. 165/1992 ja 898/2000).

Maksullinen suoritetuotanto on nettobudjetoinnin merkittävin soveltamisalue. Talousarvion laadintamääräyksen mukaan nettobudjetointia voidaan soveltaa niissä virastoissa ja laitoksissa, joiden laskentatoimi tuottaa tiedot sekä viraston kokonaiskustannuksista että maksullisen toiminnan erilliskustannuksista. Määräyksen mukaan nettobudjetointi toteutetaan joko menopuolelle nettomäärärahana siten, että maksullisen toiminnan tuloista vähennetään maksullisen toiminnan erillismenot, tai nettotuloarviona tulopuolelle siten, että maksullisen toiminnan tuloista vähennetään viraston tai laitoksen kaikki toimintamenot. Useimmiten käytössä on ensimmäinen vaihtoehto. Nettobudjetoinnin toteuttamistavalla on eroa silloin, kun sovelletaan momenttia 28.81.22. Tästä laajemmin jäljempänä.

Nettobudjetointi korostaa virastojen ja laitosten itsenäisyyttä ja taloudellista tulosvastuuta. Nettobudjetointia koskevan talousarviolain muutoksen perustelujen (HE 221/1991 vp) mukaan nettobudjetointiin on tarvetta erityisesti aloilla, joissa virastot ja laitokset toimivat kilpailutilanteessa ja joissa kysyntä ohjaa toiminnan laajuutta. Toisin sanoen nettobudjetointi kannustaa hankkimaan omaa tulorahoitusta, koska tulot jäävät omaan käyttöön. Näin ollen nettobudjetointi mahdollistaa bruttobudjetointia joustavamman voimavarojen sopeuttamisen. Koska maksullisen toiminnan menot täytyy kattaa maksullisen toiminnan tuloilla, virastolla on myös luontaisempi kannustin laskentatoimen ja kustannuslaskennan kehittämiseen sekä perittävien maksujen suuruuden säännölliseen tarkistamiseen. Eräissä tapauksissa myös hallinnollinen keveys puoltaa nettobudjetointia (esim. tulojen satunnaisuudesta johtuvat arviointivaikeudet). Nettobudjetoinnin soveltamisen kannalta olennainen edellytys oli valtion maksuperustelain uudistus.

Nettobudjetointi mahdollistaa tarjonnan lisäämisen joustavasti kysynnän kasvaessa. Vastaavasti kysynnän supistuessa joudutaan myös toimintaa supistamaan. Nettobudjetoinnin huonona puolena voidaankin pitää kysynnän vaihtelusta aiheutuvaa ailahtelua viraston tai laitoksen toiminnassa ja sen ohjattavuudessa. Käytännön ongelmana on se, että toiminnan volyymi joustaa helpommin ylöspäin (rekrytoiminen) kuin alaspäin (irtisanomiset). Myös toiminnan laajentaminen siten, että toiminnan päätarkoitus vaarantuu, voi olla uhkatekijä.

Toisaalta bruttobudjetoinnin hyvänä puolena voidaan nähdä selkeä määrärahaohjaus niissä tilanteissa, joissa maksullisen toiminnan laajuutta on

tarvetta määrällisesti ohjata. On kuitenkin huomattava, että talousarviolain 3 a §:n 3 momentin mukaan nettobudjetointi ei rajoita eduskunnan oikeutta päättää menojen enimmäismäärästä, kohdentamisesta tai muista sellaisista asioista, joista bruttobudjetoitaessa voidaan päättää. Nettobudjetointiinkin voidaan siten sisällyttää rajoittavia elementtejä (esim. menojen enimmäismäärä).

Nettobudjetoinnin käyttöönotto vuoden 1993 talousarviossa ei siten ollut pelkästään budjetointitekninen uudistus. Sen tarkoituksena oli ennen kaikkea lisätä virastojen ja laitosten toimivaltaa ja vastuuta.

Vuoden 1997 talousarviosta lähtien on vuosittain momentille 28.81.22, Nettobudjetoitujen virastojen toiminnan kehittäminen budjetoitu kolmivuotinen siirtomääräraha. Määrärahaa saa käyttää nettobudjetoitujen virastojen maksullisen toiminnan kehittämiseen sekä kone- ja laitehankintoihin.

Kuten edellä jo mainittiin, virasto voidaan nettobudjetoida siten, että tulojen ja menojen erotus otetaan nettotuloarviona talousarvioon osastoon 12. Tällöin jo etukäteen ennakoidaan, että tuloja syntyy enemmän kuin menoja. Liikenne- ja viestintäministeriön alalla tällaisia virastoja ovat Ajoneuvohallintokeskus ja Telehallintokeskus. Ministeriön muut nettobudjetoidut virastot on budjetoitu nettomäärärahaisina menomomentille. Silloin virastolla jo etukäteen odotetaan olevan toiminnasta aiheutuvia menoja enemmän kuin tuloja, ja erotus otetaan siksi menomomentille.

Valtiontilintarkastajien valvontakäynnin yhteydessä niin liikenne- ja viestintäministeriössä (28.3. 2001) kuin Maanmittauslaitoksessa (27.3.2001) käsiteltiin nettobudjetoitujen virastojen ongelmia. Maanmittauslaitoksen nettobudjetointia on tämän valvontakäynnin johdosta käsitelty tässä yhteydessä.

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä erityisesti suoritteiden hinnoitteluun ja niiden tuottamisen rahoitukseen liittyy ongelmia. Nettobudjetoitujen virastojen tulee samanaikaisesti rahoittaa toimintansa tuloilla ja soveltaa maksuperustelakia. Mikäli suoritteiden hintakehitys halutaan pitää vakaana (ts. ettei hintaa nostettaisi tai laskettaisi joka vuosi), tulisi selvemmin mahdollistaa toisaalta useamman vuoden keskiarvohinnoittelu. Tällöin siis hyväksyttäisiin se, että jonakin vuonna kustannusvastaavuuslaskelma osoittaa ylijäämää ja jonakin alijäämää. Etenkin volyymien vaihdellessa vuosittain tulisi sallia pitemmän aikavälin hinnoitteluperiaate.

Investointien rahoitus on ministeriön mielestä toinen ongelma. Koska valtion talousarvion on käytännössä vaikea saada määrärahaa investointiin, joudutaan investointivaiheen aikana keräämään ylihinnan avulla rahoitusta. Tällöin tulisi olla mahdollista vastaavasti alentaa hintoja myöhempinä vuosina. Maksuperustelaki koskee ainoastaan kustannusperusteista hinnoittelua, eikä se ota huomioon lainkaan rahoitusnäkökulmaa, joka kuitenkin on aina olemassa samanaikaisesti. Kustannusperusteinen hinnoittelu lähtee siitä lähtökohdasta, että investointi on jo tehty.

Maanmittauslaitos siirtyi nettobudjetointiin ensimmäisten virastojen joukossa v. 1993. Kokemukset nettobudjetoinnista ovat Maanmittauslaitoksen mielestä pääosin myönteisiä. Tulojen merkitys toiminnan rahoituksessa on laitoksen mielestä ymmärretty organisaation kaikilla tasoilla.

Nettobudjetoinnin ongelmia on Maanmittauslaitoksen mielestä joustomahdollisuuksien puuttuminen tilinpäätösvaiheessa, tulorahoituksen epävarmuus ja suurten kehittämisinvestointien rahoitus.

Jos tulorahoitus ei toteudu, määrärahan lisäystä joudutaan pyytämään lisätalousarviossa. Se on käytännössä liian hidas menettely. Tulorahoituksen toteutumisesta ei ole mitään varmuutta kesällä, jolloin lisätalousarvio laaditaan. Maanmittauslaitoksen toiminnan kausivaihtelujen vuoksi tulojen kertyminen painottuu voimakkaasti loppuvuoteen (maastotyöt kevät–kesä–syyskaudella). Kun tulorahoituksen riittävyys selviää vasta joulukuussa, ei lisämäärärahaa ole enää mahdollista pyytää. Myöskään menoja ei voida lyhyellä aikavälillä sanottavasti supistaa, koska niistä yli 70 % on palkkausmenoja.

Maanmittauslaitoksessa oli tulorahoituksen riittämättömyydestä aiheutunut rahoitusongelma v. 1998, jolloin tulot jäivät poikkeuksellisen alhaisiksi JAKO-tietojärjestelmän käyttöönottovaiheen vuoksi. Tulorahoituksen riskien vuoksi laitos on sopinut maa- ja metsätalousministeriön kanssa, että Maanmittauslaitoksella tulisi olla säästöjä vähintään yhden kuukauden palkkasummaa vastaava määrä (n. 30 Mmk).

Kun talousarviot on laadittava annettuihin kehyksiin, joihin on käytännössä erittäin vaikea saada lisäystä, ongelmaksi muodostuu Maamittauslaitoksen käsityksen mukaan suurten investointiluonteisten kehittämishankkeiden rahoitus. Tämä on ongelma niissäkin tapauksissa, joissa investoinnit saadaan maksettua myöhemmin tuloilla.

Maanmittauslaitos ehdottaa, että nettobudjetointia kehitettäisiin joustavammaksi esim. seuraavasti:

— Virastolla olisi mahdollisuus saada vuoden vaihteessa lyhytaikaista lainaa, joka maksetaan seuraavan vuoden tuloilla.

— Virasto voisi saada tulorahoituksen pettäessä rahoitusta tähän tarkoitukseen nettobudjetoitaville virastoille yhteisesti varatulta talousarvion momentilta.

— Virastolla olisi mahdollisuus saada suurten tuloja tuottavien investointien ja kehittämishankkeiden rahoitukseen pitkäaikaista lainaa, joka maksettaisiin myöhemmin takaisin investoinnin tuottamista tuloista.

Ensiksi mainittu vaihtoehto tulisi laitoksen mielestä kyseeseen silloin, kun tulobudjetista jääminen johtuu töiden ajoitusongelmista eli töitä ei ole saatu tavoitteen mukaisesti laskutusvaiheeseen ennen vuoden vaihdetta. Toinen vaihtoehto tulisi kyseeseen silloin, kun maksullisen toiminnan kysyntä vähenee ja henkilöstö pitäisi voida ainakin lyhytaikaisesti siirtää budjettirahoitteisiin tehtäviin, koska lomautus- ym. toimenpiteitä ei ehditä tehdä ennen tilinpäätöstä.

Kolmas kehittämisehdotus helpottaisi suurten investointien toteuttamista joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on lähinnä vuosien 1993 ja 1994 nettobudjetointia koskevassa tarkastuksessaan (VTV, Tarkastuskertomus 1/97) esittänyt useita nettobudjetointia yleisesti koskevia kysymyksiä, väitteitä ja tarkastelukulmia. Tarkastusvirasto toteaa, että kysymykseen, ovatko nettobudjetoinnin käyttöönotosta aiheutuneet hyödyt suuremmat kuin siitä aiheutuneet haitat, ei ole annettavissa yksiselitteistä vastausta tarkastuksen perusteella. Tarkastusviraston mielestä voidaan kuitenkin selvästi osoittaa seuraavia osavaikutuksia:

— Nettobudjetointi on käytännössä heikentänyt eduskunnan saamia tietoja päätettäessä budjetista.

— Talousarvion loppusumma on pienentynyt nettobudjetoinnin seurauksena. Valtion tilinpäätösasiakirjasta ei saa käsitystä nettobudjetoidusta toiminnasta.

— Ministeriöt eivät yleensä ole riittävästi huolehtineet alaisensa hallinnon nettobudjetoidun toiminnan seurannasta ja valvonnasta.

— Nettobudjetoinnissa osa eduskunnan päätösvallasta on siirtynyt virastolle.

— Nettobudjetointiin liittyen virastot ovat ryhtyneet kiinnittämään huomiota maksujen kustannusvastaavuuteen, tulojen perimiseen, saatavien valvontaan ja palvelun parantamiseen.

— Nettobudjetointi on myötävaikuttanut, joskin hitaasti, siirtymistä aiemmasta menojen ja oikeiden momenttien käytön valvonnasta kohti tulojen seurantaa sekä voimavarojen käytöllä saatavien tulosten arviointia ja vaikuttavuutta.

— Nettobudjetoinnin laajentamista nykyisestään tuskin voidaan perustella ennen laskentatoimen valmiuksien tuntuvaa kehittämistä.

— Saattaa olla aiheellista myös selvittää, onko nettobudjetoinnista kaikissa nykyisinkään toteutetuissa tapauksissa ollut todellista hyötyä koko valtioyhteisön ja sen johtamisen kannalta.

— Toiminnalle, joka on perusteltua ja tarkoituksenmukaista nettobudjetoida, tulisi kehittää toiminnan informaatiota parantavia keinoja. Samalla tulisi tutkia nettobudjetoitua toimintaa tukevia keinoja, esim. selvittämällä jo aiemmin esitetyn, mutta toteuttamatta olevan lainamenettelyn mahdollisuuksia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt selvityksen myös talousarvion momentista 28.81.22, Nettobudjetoitujen virastojen toiminnan kehittäminen (VTV:n tarkastuskertomus 1/2000). Selvitys liittyy viraston v. 1996 suorittamaan nettobudjetointia koskevaan tarkastukseen (VTV:n tarkastuskertomus 1/97). Selvityksessä kävi ilmi mm., että momentin perustelut ovat vaikeaselkoiset, eivätkä ne anna oikeaa käsitystä momentin käyttötarkoituksesta. Menettelyn epäkohtana on myös käytettyjen laskentaperusteiden mekaanisuus, koska nettotuloarvion ylittymisen todellisia syitä ei näytä selvitetyn. Selvityksessä päädyttiin siihen, että nykyisin käytössä olevat menettelymuodot ovat työläitä ja saatavat edut kyseenalaisia. Myös momenttia käyttävät virastot ovat pitäneet menettelyä kankeana.

Valtiokonttori on valtiontilintarkastajien pyynnöstä arvioinut paljonko nettobudjetointi vähentää valtion talousarvion loppusummaa. Laskelma on laadittu olettaen, että minkäänlainen nettobudjetointi ei olisi sallittu.

Laskelman mukaan valtion talousarvion bruttomääräiset menot olisivat v. 2000 olleet n. 370,3 mrd. mk, kun ne valtion tilinpäätöksen mukaan olivat 228,7 mrd. mk. Tämä bruttomääräinen summa on laskettu siten, että valtion tilinpäätöksen loppusummaan on lisätty menoarviotileille kirjatut tulot (7,8 mrd. mk), tuloarviotileille kirjatut menot (1,2 mrd. mk) ja menoarviotileille kirjattu lainanotto (132,6 mrd. mk). Luvuista nähdään, että erotuksesta (141,6 mrd. mk) valtaosa (132,6 mrd. mk) johtuu lainanoton nettobudjetoinnista ja että muun nettobudjetoinnin osuus (9 mrd. mk) on tähän verrattuna huomattavasti vähäisempi.

Valtiontilintarkastajien valtiovarainministeriöön tekemän valvontakäynnin yhteydessä 17.4.2001 ministeriö ilmoitti, että se on vuodelle 2001 hyväk-

symiensä budjettiosaston tavoitteiden mukaisesti päättänyt käynnistää budjetointiprosessin kehittämisen osahankkeena nettobudjetoinnin kokonaistarkastelun ja ongelmakohtien selvittämisen. Kyse olisi lähinnä virastojen ja laitosten toimintamenoihin liittyvästä nettobudjetointiselvityksestä. Selvityksen taustalla olisivat nettobudjetoinnista tähän mennessä saadut kokemukset, nettobudjetoinnille aikoinaan asetetut tavoitteet sekä käytännössä ilmenneet soveltamisongelmat.

Viime vuosikymmenen alussa tehdyt muutokset silloisen hallitusmuodon VI lukuun ja valtion maksullisen toiminnan laajentaminen ovat merkinneet eduskunnan budjettivallan tosiasiallista heikkenemistä. Tästä syystä Valtiokonttorin vuosittainen selvitys valtion maksullisesta toiminnasta ja Valtiontalouden tarkastusviraston vuositilintarkastuskertomukset ovat eduskunnalle ensiarvoisen tärkeitä tietolähteitä. Äärimmilleen vietynä nettobudjetointi tarkoittaa sitä, että eduskunta päättää valtion talousarviossa vain tulojen ja menojen erotuksesta. Tämä siitäkin huolimatta, että kaikki keskeiset perustuslain valtiontalousnormit korostavat bruttobudjetoinnin tärkeyttä. On syytä kuitenkin muistaa, että nettobudjetointiakin voidaan valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 3 a §:n 3 momentin mukaan rajoittaa.

Nettobudjetoitujen virastojen suurin ongelma on tulorahoituksen tietyn laajuisen ennakoimattomuuden lisäksi ennen muuta suurten kehittämisinvestointien rahoitus. Valtion maksuperustelain epäkohta on siinä, että se koskee vain kustannusperusteista hinnoittelua eikä ota lainkaan huomioon rahoitusnäkökulmaa eikä tulevia investointeja.

Valtiontilintarkastajien mielestä yksi ratkaisu on se, että viraston investoinnit tuodaan eduskunnan päätettäviksi valtion talousarviossa. Voidaan sanoa, että eduskunnan budjettivallan kannalta tällainen menettely olisi perusteltua. Toinen vaihtoehto voisi olla se, että Valtiokonttori myöntäisi lainaa nettobudjetoidulle virastolle maksullisen toiminnan investointeja varten. Kun virasto saisi investointiinsa rahoituksen korollisena lainana korottoman määrärahan sijasta, menettely kannustaisi pääoman taloudelliseen käyttöön. Lainanoton mahdollistaminen kuitenkin kaventaa eduskunnan budjettivaltaa.

Telehallintokeskuksen toiminta

Lainsäädännöllinen tausta

Telehallintokeskus perustettiin v. 1988. Virasto muodostettiin lakkauttamalla silloisen posti- ja telehallituksen radio-osaston radiotarkastustoimisto, televisiolupakeskus ja televisiotarkastusyksikkö sekä liikenneministeriön teletarkastustoimisto ja siirtämällä näiden organisaatioyksikköjen tehtävät ja henkilöstö perustettavaan uuteen virastoon. Tarkoituksena oli varmistaa tele- ja radiotoiminnan hallinnon objektiivisuus ja säilyttää hallintotehtävät viranomaistehtävinä. Laki telehallinnosta (518/1988) tuli voimaan 1.10.1988.

Telehallintokeskuksen perustaminen liittyi posti- ja telehallituksen muuttamiseen liikelaitokseksi. Alun perin Telehallintokeskuksen perustehtäviksi määriteltiin radio- ja televiestinnän lupa- ja valvontaviranomaistehtävät. Telehallintokeskuksen toimenkuva on jatkuvasti laajentunut alkuperäisen tehtäväalueen ulkopuolelle. Tilanteen kehittymistä kuvaa hyvin se, että alkuperäisen telehallinnosta annetun lain kaikkia varsinaisia säädöspykäliä on lain voimassaolon aikana useasti muutettu.

Vuoden 1994 alusta Telehallintokeskuksen tehtäväkuvaa laajennettiin postitoimintalain (907/1993) nojalla postitoiminnan ohjaukseen, valvontaan ja standardointiin. Uuden postipalvelulain (313/2001) tullessa voimaan 1.1.2002 kumoutuvat postitoimintalaki ja sen perusteella annetut asetukset ja muut päätökset. Kesäkuusta 1997 lähtien Telehallintokeskus on myöntänyt Internet-tietover-

kon verkkotunnuksia eli .fi-juuren alaisia domainnimiä telemarkkinalain (396/1997) ja telemarkkinaasetuksen (424/1997) nojalla.

Vuoden 1999 alusta Telehallintokeskus sai hoitaakseen televisio- ja radiotoiminnan valvonnan televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) nojalla. Keskeinen osa tehtäväkenttää on varmistaa, että Suomessa toimivat televisio- ja radiotoiminnan harjoittajat noudattavat mainonnan määrää ja ohjelmistoon sijoittelua sekä sponsorointia koskevia velvoitteita. Telehallintokeskus valvoo myös lasten kehitykselle haitallisten ohjelmien lähetysaikoja sekä eurooppalaisten ohjelmien ja riippumattomien tuottajien ohjelmien osuuksia ohjelmistoista.

Telehallintokeskuksen tehtäviin lisättiin niin ikään vuoden 1999 alusta televisio- ja radiotoiminnan harjoittajilta kerättävien toimilupamaksujen hallinnointi. Tästä säädetään valtion televisio- ja radiorahastosta annetulla lailla (745/1998). Tämän lain nojalla Telehallintokeskus perii toimilupamaksut hoitamaansa valtion televisio- ja radiorahastoon sekä määrää ja tarkistaa maksuprosentin.

Yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annettu laki (565/1999) tuli voimaan heinäkuussa 1999. Telehallintokeskus on lain noudattamista valvova viranomainen.

Joitakin tehtäviä on virastolta myös poistettu. Esimerkiksi EU:n vahvistaman radio- ja telepäätelaitedirektiivin antamisen jälkeen laitteet saatetaan markkinoille valmistajan antaman vakuutuksen perusteella.

Telehallinnosta annettu laki korvattiin uudella viestintähallinnosta annetulla lailla (625/2001), joka tuli voimaan 1.9.2001. Samalla Telehallintokeskuksen nimi muutettiin Viestintävirastoksi. Viraston tarkoituksena on tietoyhteiskuntakehityksen edistäminen toimialallaan.

Hallitus antoi kesällä 2001 esityksen postipalvelulain muuttamisesta. Esityksessä mm. ehdotettiin lisättäväksi postipalvelulakiin (313/2001) uusi 5 a luku. Uudessa luvussa olisivat säännökset uuden viestintäviraston postinkulun varmistustehtävistä.

Telehallintokeskuksessa toimi johtokunta v. 1998–2000. Johtokunnassa olivat edustettuina viraston keskeiset asiakasryhmät, tele- ja radiolaitteiden käyttäjät sekä telealan teollisuus. Viraston toiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta ei liikenne- ja viestintäministeriön mielestä kuitenkaan ole perusteltua, että pääosin asiakasryhmistä koostuva johtokunta ohjaa viraston toimintaa, varsinkaan kun muuttuneessa toimintaympäristössä kaikki asiakasryhmät eivät voi olla johtokunnassa edustettuna. Viraston tehtäväkenttä kattaa käytännössä koko viestintäalan, joten sen toiminnan piirissä on koko viestintäelinkeino, sen yritykset ja sidosryhmät. Jäävitöntä ja alan asiantuntemusta edustavaa johto-organisaatiota ei käytännössä voida asettaa. Täysin alan ulkopuolisen johtokunnan rakentamista vahvaan asiantuntijaorganisaatioon taas ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena. Telehallintokeskuksen tavoin merkittävää, elinkeinoelämää koskevaa ratkaisuvaltaa käyttävä Kilpailuvirasto toimii niin ikään ilman johtokuntaa.

Euroopan komissio kiinnitti jo 1990-luvulla huomiota Telehallintokeskuksen johto-organisaatioon useissa telealan yhteisölainsäädännön täytäntöönpanoa koskevissa keskusteluissa. Johtokunnan toimintaa kehitettiin siksi siten, että johtokunnan vaikutusvalta viraston ratkaisutoimintaan minimoitiin. Tämän vuoksi Telehallintokeskuksen johtokunnan rooli ei liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan ollut sellainen kuin monessa muussa valtion laitoksessa. Johtokunnan toiminta antoi käytännössä viraston johtamiselle hyvin vähän lisäarvoa.

Sen sijaan kokemukset viraston yhteydessä toimivista neuvottelukunnista ovat ministeriön mielestä olleet erinomaisia.

Toiminnan eräitä tunnuslukuja

Telehallintokeskus on nettobudjetoitu virasto, jonka kustannukset katetaan toiminnasta saatavilla tuotoilla. Keskuksen tuotot koostuvat pääosin valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisten julkisoikeudellisten suoritteiden maksuista. Kertomusvuoden tulot olivat 138,6 Mmk ja kustannukset 136,7 Mmk, joten ylijäämä oli n. 2 Mmk. Luvut näyttävät hieman poikkeavan edellä maksullisen toiminnan yhteydessä mainituista tuloista, jotka on saatu liikenne- ja viestintäministeriöltä. Lisäksi luvut poikkeavat siitä, mitä on ilmoitettu Valtiokonttorin julkaisussa maksullisesta toiminnasta v. 2000. Henkilöstöä keskuksella oli runsaat 200.

Edellä liikenne- ja viestintäministeriön sekä sen alaisten virastojen ja laitosten maksullista toimintaa koskevassa kertomusosuudessa on käsitelty myös Telehallintokeskuksen maksullista toimintaa ja nettobudjetointiin liittyviä kysymyksiä.

Teletoimintaa ja televiestintää koskevien säännösten noudattamisen valvonta

Telehallintokeskus valvoo telemarkkinalain sekä yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetun lain sekä näiden lakien perusteella annettujen säännösten noudattamista. Valvonnan tavoitteena on turvata käyttäjille televerkkojen perustason toimivuus ja telepalvelu-

jen saatavuus koko maassa, turvata käyttäjien oikeudenmukainen kohtelu sekä varmistaa edellytykset tasapuoliselle kilpailulle kaikessa telemarkkinalain alaisessa toiminnassa. Lisäksi valvonnalla pyritään turvaamaan teletoiminnan tietoturvallisuus ja yksityisyyden suoja teletoiminnassa.

Valvontatoimenpiteitä ovat esim. teleyrityksen yleistarkastus, tiettyyn asiakokonaisuuteen liittyvä tarkastus tai selvitys ja teleyritysten asiakkaiden tai toisten teleyritysten tekemien toimenpidepyyntöjen selvittäminen. Erityisesti teleyritysten tekemät toimenpidepyynnöt vaativat Telehallintokeskuksen mukaan laajoja selvityksiä, ja niihin annettavat ratkaisut vaikuttavat teletoiminnan hoitoon tulevaisuudessa.

Osa Telehallintokeskukselle tehdyistä valituksista on ollut käsiteltävänä myös Kilpailuvirastossa, kuluttajavalituslautakunnassa tai Tietosuojavaltuutetulla. Telehallintokeskus tutkii asian telemarkkinalainsäädännön tai yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetun lainsäädännön perusteella, Kilpailuvirasto kilpailulainsäädännön perusteella, kuluttajavalituslautakunta kuluttajansuojalainsäädännön perusteella ja Tietosuojavaltuutetun toimisto henkilötietolainsäädännön perusteella.

Lisäksi Telehallintokeskus valvoo radiolain nojalla radiohäiriöitä ja luvatonta tai määräysten vastaista radiolaitteiden käyttöä tai hallussapitoa.

Vuosittain tehdään yleistarkastus n. 10 teleyrityksessä. Uusien teleyritysten tarkastus suoritetaan EU:n suositusten mukaisesti pääsääntöisesti aikaisintaan 18 kuukauden kuluttua toiminnan aloittamisesta. Yleistarkastus kohdistetaan ensi sijassa teleyrityksen säännösten mukaiseen toimintaan, televerkon toimintaan ja palvelutasoon.

Jos teleyritysten asiakkaat eivät pääse yksimielisyyteen teleyrityksen kanssa esim. laskutuksen oikeellisuudesta tai televerkon tai telepalvelujen asianmukaisesta toiminnasta, he voivat saattaa asian Telehallintokeskuksen tutkittavaksi. Telehallintokeskus antaa asiasta ratkaisuehdotuksen osapuolille ja tarpeen vaatiessa velvoittaa teleyrityksen korjaamaan puutteet televerkossaan. Telehallintokeskus käsittelee vuosittain n. 100 teleyrityksen asiakkaiden tekemää valitusta. Aiempina vuosina suurin osa valituksista kohdistui puhelinlaskutukseen. Sen jälkeen, kun tilaajat ovat halutessaan voineet estää lähtevän puhelinliikenteen mm. kalliisiin palvelunumeroihin, on laskutusvalitusten määrä pienentynyt. Nykyisin n. 40 % valituksista koskee kiinteän puhelinverkon tai matkapuhelinverkon laskutusta, n. 40 % kiinteän puhelinverkon toimintaa ja sen kautta tarjottavia palveluja ja loput matkapuhelinverkon toimintaa ja sen kautta tarjottavia palveluja.

Valitusten kohdealue on laajentunut, kun mukaan ovat tulleet televerkon tietoturvaan ja yksityisyyden suojaan televiestinnässä liittyvät valitukset. Myös uusien palvelujen toimivuuteen liittyvät valitukset näyttävät Telehallintokeskuksen mukaan lisääntyvän jatkossa.

Ensisijaisesti teleyritysten tulee neuvotella keskenään televerkkojensa ja telepalvelujensa yhteenliittämisestä. Mikäli teleyritykset eivät pääse yksimielisyyteen yhteenliittämisestä, voivat ne saattaa asian Telehallintokeskuksen ratkaistavaksi.

Yhteenliittämiseen liittyviä toimenpidepyyntöjä Telehallintokeskus on saanut vuodesta 1998 lähtien 10.

Televerkkoyritys on vuodesta 1996 lähtien ollut velvollinen vuokraamaan käyttäjille televerkon välityskyvyn sallimissa rajoissa tilaajayhteyksiä ja kiinteitä yhteyksiä. Huomattavan markkinavoiman omaavien teleyritysten hinnoittelun on lisäksi oltava kohtuullisessa suhteessa suoritekustannuksiin. Televerkon tilaajayhteyksien saatavuudesta Telehallintokeskukselle tehtiin v. 1997 neljä valitusta, jotka koskivat muutamaa kymmentä yksittäistapausta. Näiden valitusten ratkaisemisen jälkeen käytäntö on vakiintunut, ja tilaajayhteyksien saatavuuteen liittyviä valituksia on ollut vain yksi vuosittain.

Euroopan komission tutkimukset teleyritysten ulkomaanliikenteestä saaduista korvauksista ja liikenteestä aiheutuvista kustannuksista päättyivät Suomen osalta huhtikuussa 1999. Telehallintokeskus teki asiassa kansalliset selvitykset. Komissio totesi, ettei aihetta tutkimusten jatkamiselle ollut.

Suomessa on ollut jo vuodesta 1994 lähtien mahdollista valita, minkä teleyrityksen verkon kautta kauko- ja ulkomaanliikenne ohjautuu. Komission tulkinnan mukaan kyseinen mahdollisuus olisi oltava myös paikallisliikenteessä ja liikenteessä matkaviestinverkkoihin. Suomi antoi vastineensa komission asiaa koskeneeseen kyselyyn vuoden 2000 keväällä. Komissio kuitenkin pysyi kannassaan, ja vaaditut muutokset on toteutettu liikenne- ja viestintäministeriön päätöksellä 1.3.2001 (117/2001) vuoden 2001 syyskuun alusta. Suomessa on siten mahdollista valita, minkä teleyrityksen verkon kautta paikallisliikenne ja liikenne matkaviestinverkkoihin kulkee.

Laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta tuli voimaan 1.7.1999. Telehallintokeskuksen tehtävänä on valvoa lain noudattamista ja antaa tarvittaessa teknisiä määräyksiä teleyritysten toiminnasta sekä telelaitteiden,

televerkkojen ja telepalveluiden varustamisesta lain edellyttämällä tavalla.

Lain voimassaolon aikana Telehallintokeskus on antanut ohjausta lähinnä yksityisyyden suojaan liittyvissä kysymyksissä, jotka ovat koskeneet mm. tunnistamistietojen käsittelyä teleyrityksissä, tunnistamistietojen luovuttamisen edellytyksiä sekä puhelu erittelyjen antamista. Soveltamisalaltaan varsin laajaa televiestinnän luottamuksellisuutta koskevaa säännöstä on myös tulkittu mm. työntekijän puheluiden ja sähköpostin luottamuksellisuuden osalta.

Lain myötä Telehallintokeskus aloitti yhteistyön Tietosuojavaltuutetun toimiston kanssa. Tietosuojavaltuutetun tehtävänä on valvoa lain säädöksiä tilaajaluetteloiden julkaisemisen ja suoramarkkinoinnin osalta. Telehallintokeskus voi siirtää asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi siltä osin, kuin asiassa saattaa olla kyse henkilötietolain säännösten rikkomisesta.

Telehallintokeskus valvoo, että myynnissä olevat radio- ja telepäätelaitteet ovat niitä koskevien vaatimusten mukaisia. Valvonnan tarkoituksena on ehkäistä radio- ja televiestinnän häiriöitä.

Vuosittain tarkastuksia tehdään 120–180 paikkakunnan alueella 600–900 liikkeessä. Näistä n. 12 %:lle annetaan huomautus. Suurin osa huomautuksista koskee puutteellisin merkinnöin varustettuja laitteita.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti kertomusvuoden syksyllä Tietoturvallisuuden hallinnointi 2 -työryhmän (TIHA2), jonka tehtävänä oli

— määritellä mahdollisimman tarkasti tavoitteiden toteuttamisen edellyttämien toimenpiteiden kustannusvaikutukset organisaatioittain ja käydä asiaa koskevat alustavat neuvottelut valtiovarainministeriön budjettiosaston kanssa sekä laatia toimenpiteiden aikataulu

— saatujen lausuntojen pohjalta selvittää, voidaanko esityksen hallinnollisia vastuusuhteita vielä selkiyttää siten, että työn- ja vastuunjaossa selvemmin erotetaan toisistaan yhteiskunnan yleinen tietoturvallisuustehtävä ja kunkin käyttäjäryhmän tietoturvallisuusvastuut ja -tehtävät.

Työryhmä ehdotti poliisin ja Telehallintokeskuksen yhteyteen ns. CERT-yksikköjä, jotka kamppailisivat Internetissä leviäviä tietokoneviruksia vastaan ja torjuisivat tietoturvaloukkauksia ja muuta verkkoterrorismina tunnettua rikollisuutta. Viranomaisyksiköt aloittaisivat toimintansa ehdotuksen mukaan jo v. 2002.

CERT tulee englanninkielisistä sanoista Computer Emergency Response Team. Se tarkoittaa viranomaista, joka pystyy nopeisiin toimiin, kun jokin uhkaa valtakunnallista tietoturvaa, siis eräänlaista nopean toiminnan iskujoukkoa. Samannimisiä yksiköitä on muissakin maissa.

Työryhmän ehdotuksen mukaan Suomen CERT-toiminta olisi selkeästi jaettu Telehallintokeskuksen ja poliisin välillä. Ehdotukset edellyttäisivät parinkymmenen uuden viran perustamista.

Poliisin yksikkö toimisi yhteiskunnan kannalta vaarallisten uhkien torjumiseksi ja selvittämiseksi sekä tarvittaessa tutkisi tietoturvallisuusrikoksia ja -häiriöitä. Apuna olisivat poliisin kansainväliset yhteydet.

Telehallintokeskuksen CERT-yksikön tehtävänä puolestaan olisi erityisesti perustaa ja ylläpitää palvelunumeroa, johon tietoverkkojen käyttäjät — niin kodeissa kuin yrityksissäkin — voisivat ottaa yhteyttä. Ilmoituksesta riippuen asian käsittelisi joko Telehallintokeskus tai poliisi.

Kesäkuussa 2001 talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti, että Telehallintokeskus ryhtyy hoitamaan CERT-toimintaa.

Televisio- ja toimilupamaksujen valvonta

Laki valtion televisio- ja radiorahastosta tuli voimaan 1.1.1999. Lain tarkoituksena on järjestää Yleisradion Oy:n toiminnan rahoitus ja valtion televisio- ja radiorahaston hoito sekä muutoinkin edistää televisio- ja radiotoimintaa. Valtion televisio- ja radiorahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jota hoitaa Telehallintokeskus.

Aiemmin rahaston toiminta perustui asetukseen valtion radiorahastosta. Merkittävimmät muutokset lain voimaantulosta olivat televisioluvan muuttuminen televisioilmoitukseksi, toimilupamaksujen perimisen siirtyminen rahastolle ja erillisten tilintarkastajien määrääminen rahastolle.

Valtion televisio- ja radiorahastoon kerätään television käyttämisestä perittävät televisiomaksut, takautuvat televisiomaksut, viivästysmaksut, tarkastusmaksut sekä televisio- ja radiotoiminnan harjoittajilta perittävät toimilupamaksut. Rahaston varoja käytetään Yleisradio Oy:n toiminnan rahoittamiseen sekä rahastoon kerättävien maksujen perimisestä ja televisio- ja radiotoiminnasta annettujen säännösten noudattamisen valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

Telehallintokeskus hallinnoi toimilupamaksuja televisio- ja radiorahastosta annetun lain nojalla. Toimiluvan haltija, jolle on myönnetty toimilupa televisio- tai radiotoiminnan harjoittamiseen, on velvollinen maksamaan valtion televisio- ja radiorahaston toimilupamaksun.

Televisiotoiminnan toimilupamaksu määräytyy liikevaihdon mukaan, ja se on 10 %:sta 24,5 %:iin.

Radiotoiminnan lupamaksu on samoin liikevaihdon mukaan määräytyvä. Se on 4 %:sta 8 %:iin.

Telehallintokeskus voi antaa ennakkopäätöksiä toimilupamaksun perusteeseen ja suorittamiseen liittyvistä seikoista. Lisäksi keskus voi myöntää vapautuksen vastikkeetta annetun mainosajan käyvän arvon lukemisesta toimilupamaksun perusteena olevaan liikevaihtoon, jos mainosaika on luovutettu yleishyödylliseen tarkoitukseen.

Vuonna 1999 annettiin kolme ennakkopäätöstä, joista kaksi koski MTV Oy:n ja Oy Ruutunelonen Ab:n ohjelmayhteistyötä Oy Veikkaus Ab:n kanssa, ohjelmatoimintaan liittyviä puhelutuottoja ja tekstikanavatoiminnan tuottoja. Kolmas koski Oy Ruutunelonen Ab:n yhteistyötä Helsingin kaupungin kanssa Helsinki 2000 -projektin puitteissa.

Vapautuspäätöksiä annettiin viisi. Ne liittyivät eduskunnan ja oikeusministeriön tuottamiin eduskunta- ja presidentinvaalien tietoiskuihin sekä Mannerheimin lastensuojeluliiton ja Pelastusarmeijan kampanjoihin sekä useiden yleishyödyllisten järjestöjen Anna lapselle raitis joulu -yhteiskampanjaan.

Yhteistoiminta toimiluvanhaltijoiden kanssa on Telehallintokeskuksen mukaan sujunut hyvin. Pyydetyt tiedot on toimitettu määräajoissa, ja tilitykset valtion televisio- ja radiorahastoon on tehty eräpäiviin mennessä.

Uuden lainsäädännön nojalla Telehallintokeskuksen tehtävä on siten:

— varmistaa valvontatoiminnalla, että Suomessa toimivat televisio- ja radiotoiminnan harjoittajat noudattavat ohjelmatoiminnassa säädettyjä televisio- ja radiotoiminnan mainontaa, sponsorointia ja lastensuojelua koskevia säännöksiä

— periä valtion televisio- ja radiorahastolaissa toimiluvanvaraisilta televisio- ja radiotoiminnan harjoittajilta säädetyt toimilupamaksut valtion televisio- ja radiorahastoon.

Telehallintokeskus käynnisti jo vuotta ennen lain voimaan tuloa syksyllä 1998 tarvittavat neuvottelut selvitykset uuden toimilupamaksujärjestelmän käyttöön oton varmistamiseksi.

Toimilupamaksujärjestelmän käynnistäminen sujui Telehallintokeskuksen arvion mukaan hyvin ja hyvässä yhteistyössä ao. toimijoiden (MTV Oy ja Oy Ruutunelonen Ab) kanssa. Normaalit uuden lainsäädännön käynnistyksen tulkinta- ja soveltamisongelmat on pystytty selvittämään ja ratkaisemaan päätöksiä edeltävin neuvotteluin, eikä ratkaisuista ole keskuksen mukaan syntynyt oikeusriitoja tai muita erimielisyyksiä.

Uuden televisio- ja radiorahastolain myötä televisiolupa muuttui ilmoitusvelvollisuudeksi television käyttöönotosta. Uuden lain voimaantulo ei edellyttänyt mitään toimenpiteitä niiltä kotitalouksilta tai yhteisöiltä, joilla oli voimassa oleva televisiolupa.

Myös television lainvastaisen käytön (ilman tv-ilmoitusta) seuraamukset muuttuivat. Ennen Telehallintokeskus teki lainvastaisesta käytöstä ilmoituksen poliisille ja käyttäjä saattoi menettää televisiovastaanottimen valtiolle, saada sakot sekä joutua maksamaan takautuvan tv-maksun lainvastaisen käytön ajalta. Nämä seuraamukset poistuivat, kun lainvastaisen käytön kriminalisoinnista luovuttiin. Sen sijaan uuden lain mukaan Telehallintokeskus voi määrätä lainvastaiselle käyttäjälle tarkastusmaksun (500 mk) ja takautuvan televisiomaksun kaksinkertaisena lainvastaisen käytön ajalta, vähintään kuitenkin 300 mk ja enintään yhden vuoden ajalta. Ratkaisut ovat hallinnollisia päätöksiä, joihin on muutoksenhakuoikeus. Takautuvan televisiomaksun määräämisestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen keskukselle, ja viraston oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Telehallintokeskuksen määräämästä tarkastusmaksusta puolestaan on mahdollisuus valittaa suoraan hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Seuraavassa taulukossa lainvastaisen katselun määrätietoja vuosilta 1999 ja 2000.

	1999	2000
Kiinnijääneet	16 830	19 540
Määrätty takautuva tv-maksu	14 030	18 730
Määrätty tarkastusmaksu	4 850	6 140

Vuonna 1998 kiinnijääneitä oli 20 570, poliisille tehtiin 4 500 ilmoitusta ja oikeus käsitteli 900 tapausta.

Vuonna 2000 oikaisuvaatimuksia tehtiin 1 200 (6 %:ssa kaikista määrätyistä takautuvista tv-maksuista), joista Telehallintokeskus hyväksyi 3 %. Hylkäävän päätöksen saaneista valitti hallinto-oikeuteen 150, joista hallinto-oikeus hylkäsi 89 %.

Televisiomaksuja kerättiin kertomusvuonna lähes 1,9 mrd. mk. Kertomusvuoden lopussa televisiomaksun maksajia oli lähes kaksi miljoonaa. Tehokkaiksi todettuja alueittaisia kirje- ja puhelinkampanjoita uusien maksajien saamiseksi jatkettiin entiseen tapaan. Yli puolet uusista televisioilmoituksista (120 000) saatiin erilaisilla kampanjoilla. Televisiomaksut maksetaan edelleen tunnollisesti. Lähes 97 % laskuista maksetaan eräpäivään men-

nessä tai kehotuksen tultua. Pankkitililtä suoraveloituksena maksavien asiakkaiden määrä nousi 30 %:iin kaikista maksajista. Maksamatta jätettyjen laskujen osalta Telehallintokeskus luopui yksityisten perintätoimistojen käytöstä, ja ryhtyi perimään maksut itse. Perintätulos säilyi ennallaan, eli 60 %:ssa tapauksista saatiin maksut perittyä. Loput lähetettiin ulosottoon.

Sivutoimisia tv-maksutarkastajia on 55. Kullakin on oma alueensa hoidettavanaan. Tarkastukset kohdistetaan niihin talouksiin, jotka eivät ole tehneet tv-ilmoitusta. Vuosittain tarkastajat tekevät n. 40 000 tarkastusta, ja kiinni jää vajaat 20 000 henkilöä. Ongelmia tarkastuksessa on eniten Helsingissä.

Telehallintokeskus lähettää 1,5—2 vuoden välein kirjeitä niihin talouksiin, jotka eivät ole tehneet tv-ilmoitusta. Kirjeitä lähetetään vuodessa n. 220 000, ja uusia asiakkaita saadaan n. 40 000. Vuonna 2000 keskimäärin 19 % kirjeen saaneista teki tv-ilmoituksen kampanjan aikana.

Televisiomaksuhallinnon kustannukset olivat kertomusvuonna 2,9 % kerätyistä tv-maksuista ja tarkastusmaksuista.

Televisio- ja radiotoiminnan harjoittajat aloittivat digitaaliset tv-lähetykset 27.8.2001. Vastaanotinlaitteita odotetaan saatavan Suomen markkinoille syksyn 2001 kuluessa. Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä on todennäköistä, että ohjelmistot ja palvelut monipuolistuvat ajan myötä. Ministeriö katsoo, että toimiluvan saaneet kaupalliset tv-toiminnan harjoittajat vastaavat itse liiketoimintariskeistään. Yleisradio Oy:n osalta yhtiöstä annetun lain (1380/1993) 3 §:n mukaan ministeriön tulee ottaa huomioon julkisen palvelun yleisradiotoiminnan toimintaedellytykset kehitettäessä muuta yleisradiotoimintaa. Televisiomaksuja korotettiin 1.7.2000 alkaen.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti kertomusvuoden jälkeen, 7.2.2001, erityisen työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella televisiotoiminnan toimintaedellytysten parantamista yhdentyvässä toimintaympäristössä. Työryhmän selvitys (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 29/2001) valmistui 18.5.2001. Työryhmä piti esitystensä lähtökohtina tietoyhteiskuntakehityksen ja digitalisoinnin edistämistä. Työryhmä työn lähtökohtina olivat myös kuluttajanäkökulma ja laadukas sisältötuotanto laadukkaan televisiotarjonnan perustana.

Digitalisointi aiheuttaa kustannuksia myös kotitalouksille. Vastaanotinlaitteiden hinnat tulevat olemaan 2 000—10 000 mk:n välillä alkuvaiheessa. TV-vastaanotinten uusiminen tapahtuu selvitysten mukaan 6—8 vuoden välein.

Postitoimen valvonta

Telehallintokeskus osallistuu hallintoviranomaisena postitoiminnan kehittämiseen sekä kotimaiseen ja kansainväliseen alan yhteistyöhön. Sen tehtävänä on myös postitoimintalain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonta ja asiakasvalitusten käsittely. Postitoiminnalla tarkoitetaan postitoiminnan harjoittajan (tällä hetkellä Suomen Posti Oy) harjoittamaa alle 2 kg:n painoisten postilähetysten keräilyä, kuljetusta ja jakelua postinlähettäjältä postinsaajalle. Valvonnan piiriin ei kuulu postitoiminnan harjoittajan hoitama muu postitoimintaan läheisesti liittyvä toiminta, kuten pakettien kuljetus, sanomalehtien varhaisjakelu ja postitoiminnanharjoittajan hoitama pankki- ja kassapalvelutoiminta.

Postitoiminnan harjoittajan liikkeenjohdolliseen toimivaltaan kuuluu palvelutoiminnassa tarvittavasta postitoimipaikkaverkosta päättäminen, toimipaikkojen määrä ja sijoituspaikkakunnat. Näin nämä asiat eivät ole valvonnan piirissä.

Telehallintokeskuksen harjoittama postitoiminnan valvonta muodostuu valvonnassa tarvittavien, postitoiminnan harjoittajalta hankittavien valvonnan perustietojen keruusta, valvontatarkastuksista vuosittain valittavilla painopistealueilla, asiakasvalitusten käsittelystä, kansainvälistä postitoimintaa koskevasta yhteistyöstä Maailman Postiliiton UPU:n ja Euroopan postihallintokomitean CERP:n puitteissa sekä postipalvelujen kehityksen ja seurannan edellyttämästä kansainvälisestä yhteistyöstä postipalvelujen standardointia kehittävän Euroopan standardointijärjestön CEN:n kanssa. Telehallintokeskus valvoo postitoiminnan harjoittajan tarjoamien palvelujen laatua postipalvelujen standardoinnilla, seuraamalla säännöllisesti postitoiminnan harjoittajan suorittamaa postipalvelujen laadunvalvontaa, tarkastamalla ns. perillesaamattomien lähetysten käsittelyä ja määriä sekä suorittamalla pistokoetyyppisesti valvontatarkastuksia.

Postimaksujen valvonta on ollut postitoimintadirektiivin toimeenpanoon saakka vain rajoitetusti postihallinnon harjoittaman valvonnan piirissä. Postitoimintalain mukaan postipalvelujen maksujen tulee olla kohtuullisia. Postimaksujen hintojen valvonnassa painopiste on ollut valtio-omistajan suorittamassa Suomen Posti Oy hinnoittelun ohjauksessa valtion hallintoelinten päätösten kautta.

Postitoimintadirektiivin toimeenpanon myötä Telehallintokeskus on saanut eräitä uusia hinnoitteluun liittyviä valvontatehtäviä. Vuonna 1999 säädettyjen säännösten mukaan postimaksujen tulee olla mm. kohtuullisessa suhteessa toiminnasta aiheutuneisiin kustannuksiin, ja postitoiminnan har-

joittajalle on säädetty velvoite toimittaa liikenneministeriölle ja Telehallintokeskukselle tämän valvontaan tarvittavia kustannuslaskenta- ym. taloudellisia tietoja. Tämän tyyppinen hinnoittelun valvonta on käynnistetty vuoden 1999 tietojen pohjalta kertomusvuonna.

Telehallintokeskus valvoo postipalvelujen saatavuutta keräämällä postitoiminnan harjoittajalta vuosittain palvelujen saatavuuden toteamiseksi tarvittavia, postitoimintaa koskevia tietoja (perustietojen keruu on uudistettu v. 1999), suorittamalla mm. postinjakeluverkkoa, asiakaspalvelua ja palvelujen saatavuutta ruotsin kielellä koskevia paikkakunta- ja toimipaikkakohtaisia tarkastuksia sekä neuvottelemalla ja ohjeistamalla tarvittaessa postitoiminnan harjoittajaa em. tarkastusten tulosten perusteella.

Ulkomaiset esimerkit viestintähallinnon organisoinnista

Yleensä kaikissa läntisen Euroopan maissa julkinen televisiotoiminta on rahoitettu televisiolupamaksuilla tai televisiomaksuilla. Käytännössä maksujen kerääminen on järjestetty useilla eri tavoilla.

Sähköiseen allekirjoitukseen ja varmennepalveluihin liittyvät viranomaistehtävät on myös järjestetty nekin vaihtelevasti. Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa tehtävät on annettu telehallinnosta vastaaville viranomaisille. Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa on käytössä vapaaehtoinen akkreditointijärjestelmä, jonka toiminnasta vastaavat yksityiset yritykset. Portugalissa tehtäviä hoitaa oikeusministeriö.

Yleensä niissä maissa, joilla on itsenäinen säännösten valvoja, säädännön luominen on ministeriön vastuulla ja säädännön voimaansaattaminen ja hallinnointi valvojan vastuulla. Käytännössä säädännöllisten vastuualueiden jakaantumisessa ministeriön ja valvojan välillä on suuria eroja eri maiden välillä. Tämä johtuu liikenne- ja viestintäministeriön mukaan ainakin osittain siitä, että yksiselitteinen standardi valvonnallisten ja poliittisten toimintojen erottamiseksi puuttuu.

Useissa maissa, mm. Pohjoismaissa, radiotaajuuksia hoitava radiohallinto on tehtäviltään laajemman telehallinnon hyvin itsenäinen osa. Toisaalta osassa maita, mm. Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa, radiohallinto on kokonaan oma itsenäinen virastonsa.

Kansallisten radiohallintojen tehtävät vastaavat yleensä Suomen radiohallinnon tehtäviä.

Telehallintokeskuksessa toteutettiin marraskuun 2000 ja kesäkuun 2001 välisenä aikana kansainvälinen vertailuhanke, jossa tarkastelun kohteena olivat hallinnonalan virastojen yleiset rakenteet, tehtävät, hallintokulttuurit sekä virastojen sisäiset palvelut. Hankkeessa Telehallintokeskusta verrattiin valittuihin eurooppalaisiin sisarvirastoihin.

Vertailuhankkeen tavoitteena oli kartoittaa, millaisissa toimintaympäristöissä (lainsäädäntö, kilpailu) eurooppalaiset valvojat toimivat ja miten toimintaympäristön rakenne näkyy virastojen toiminnassa. Hanke tukee liikenne- ja viestintäministeriön mielestä Telehallintokeskuksen kehittämishanketta ja onnistuessaan tuo uusia ajatuksia, mahdollisuuksia ja näkökulmia viraston toiminnan kehittämistyöhön.

Jäljempänä on esimerkkejä siitä, miten Telehallintokeskukselle kuuluvat tehtävät on jaettu eräissä valtioissa. Tarkastelu on suoritettu yleisellä tasolla, lähtökohtana on käytetty Telehallintokeskuksen tehtäväkokonaisuuksia: radiohallinto, telehallinto, postihallinto, mediahallinto, televisiomaksuhallinto sekä kansallisten Internet-domainien (.fi) hallinto. Selvitys on tehty liikenne- ja viestintäministeriössä.

Ruotsi

Post- och Telestyrelsen (PTS) vastaa pääosin samoista tehtävistä kansallisella tasolla kuin Telehallintokeskus Suomessa, mutta eräitä poikkeavia järjestelyjäkin löytyy.

PTS päättää matkaviestinverkkojen toimiluvista, ja vastasi myös UMTS-toimilupien jakamisesta.

Mediavalvonnasta television ja radion osalta Ruotsissa vastaa Granskningsnämnden för radio och tv -niminen lautakunta. Toimintaa sääntelee radio- ja televisiolaki, paikallisradiolaki, lautakunnan ohjesääntö ja toimijoiden toimilupaehdot. Mediavalvonta perustuu yleisövalitusten käsittelyyn sekä oma-aloitteeseen valvontaan.

Ruotsin toimilupaviranomainen on Radio- och TV-verket, joka myöntää toimiluvat paikallisradiolähetyksiin. Sen sijaan Ruotsin hallitus on vastuussa toimilupien myöntämisestä televisiotoiminnan harjoittamiseen ja valtakunnalliseen radiotoimintaan.

Ruotsissa televisiomaksujen keruuta on vuodesta 1988 lähtien hoitanut Kiirunaan sijoitettu Radiotjänst i Kiruna Ab eli RIKAB, joka on Ruotsin television, Ruotsin radion ja opetusministeriön omistama julkisoikeudellinen yhtiö. Ruotsissa arvioitu luvattomuusaste on 9 %, ja televisiomaksuhallinnon kustannusten osuus kerätyistä maksuista on 2,5 %.

Internet-domainien (.se) hallinnointivastuu on vuonna 1997 perustetulla säätiöllä Stiftelsen InternetInsfrastruktur.

Norja

Post- og Teletilsynet (PT) vastaa pitkälti samoista radio-, tele- ja postihallinnon tehtävistä kuin Telehallintokeskus Suomessa.

Kulttuuriministeriön alaisuudessa toimiva Statens medieforvaltning vastaa sekä radio- että televisiotoiminnan valvonnasta Norjassa. Virastolla on vastuullaan myös lehdistötukiasiat, ja näiden kahden asiakokonaisuuden perusteella virasto on jaettu kahteen osastoon. Yleisradio-osaston (Broadcasting division) vastuulla on toimilupien myöntäminen ja mainonnan sekä sponsoroinnin valvonta. Toimintaa sääntelevät mm. laki ja asetus yleisradiotoiminnasta. Ohjelmasisältöä sen sijaan valvoo ministeriön nimittämä The Complaints Committee for Broadcasting Programmes.

Lisäksi Norjassa toimii median omistusta valvova Eierskapstilsynet. Valvonnan perusteena on sananvapauden säilyttämisen takaaminen.

Norjassa televisiomaksujen keräämisestä vastaa Norjan radion talousosaston erillinen yksikkö. Norjassa arvioitu luvattomuusaste on 10 %, ja televisiomaksuhallinnon kustannusten osuus kerätyistä maksuista on 2,7 %.

Norjassa Internet-domainien (.no) hallinnoinnista vastaa NORID (Norsk Registreringstjenste for Internet Domenenavn), jonka toimintaa puolestaan hoitaa valtion omistama, tutkimuksen ja koulutuksen tarpeita varten perustettu tietoverkosto UNINETT.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa tele- ja radiohallinnon viranomaistehtävät on sijoitettu eri virastoihin. Teletoiminnan valvonnasta huolehtii Office of Telecommunications (OFTEL) ja radiohallinnosta The Radiocommunications Agency (RA).

Varsinaisten televiestinnän valvontatehtävien lisäksi OFTEL valvoo televiestinnän laatua sekä sitä, että toimilupien haltijat toimivat lupien edellyttämällä tavalla. Se myös käsittelee televiestintää koskevat valitukset.

RA vastaa radiotaajuuksien suunnittelusta, toimilupien myöntämisestä sekä sisällön ja mainonnan valvonnasta. Se myös myöntää radiotoiminnan harjoittajille toimiluvan sekä sääntelee radiopalveluita. Lisäksi RA päättää matkaviestinverkkojen toimiluvista.

Isossa-Britanniassa televisiomaksut kerää BBC:n erillinen yksikkö. Arvioitu luvattomuusaste on 6 %, ja televisiomaksuhallinnon kustannusten osuus kerätyistä maksuista on 5,9 %.

Domain-nimiä (.uk) hallinnoi Nominet.uk -niminen Internet-yhteisö. Se pyrkii olemaan toiminnassaan tehokas ja tasapuolinen, eikä sen tavoitteena ole voiton tuottaminen.

Alankomaat

Alankomaissa telehallinto on järjestetty siten, että liikenne-, vesitie- ja ilmailuministeriön alaisena toimii posti- ja televiestintähallinto, jonka vastuualueena ovat televiestinnän politiikka- ja menettelytapa-asiat. Lisäksi Alankomaissa on erillinen telehallinto ja radiohallinto: Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) ja Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR). Radiohallinto vastaa radiotaajuushallinnosta, radiolaitteiden luvista ja radioviestinnän valvonnasta. Posti- ja televiestintähallinnon sekä radiohallinnon välinen toimivaltasuhde ei ole samanlainen kuin Suomessa liikenne- ja viestintäministeriön ja Telehallintokeskuksen välinen suhde, vaan Hollannissa posti- ja televiestintähallinto huolehtii melko yksityiskohtaisistakin radiotaajuuksien käyttöön liittyvistä asioista, esim. siitä, mitä IMT-2000-taajuuksia käytetään parillisina ja mitä parittomina taajuuksina.

Alankomaissa televisiomaksujen keräämisestä on luovuttu. Vuoden 2000 alusta julkinen televisiotoiminta on rahoitettu valtion budjetista.

Alankomaiden Internet-domainit (.nl) jakaa SIDN (Stichting Internet Domeinregistratie Nederland), joka on voittoa tavoittelematon organisaatio.

UMTS-hankkeen kehitys

UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) on kolmannen sukupolven matkapuhelinstandardi, jonka on arvioitu jopa korvaavan nykyään käytettävän GSM-standardin 2000-luvun alkuvuosina. UMTS tuo maailmanlaajuiseen langattomaan viestintään hyvin nopean datasiirron.

UMTS-standardiin pohjautuvilla matkapuhelimilla voi puhumisen lisäksi myös mm. lähettää liikkuvaa kuvaa ja siirrellä Internet-aineistoa. UMTS on EU-maiden ja Japanin ajama standardi, kun taas Yhdysvallat suosii CDMA 2000 -nimistä tekniikkaa.

WCDMA (Wideband Code Division Multiple Access) on eurooppalaisten ja japanilaisten suosikki kolmannen sukupolven matkapuhelinjärjestelmän tekniikaksi. Se on laajakaistainen radioliitännän standardi, joka määrää, miten matkapuhelin ja tukiasema keskustelevat keskenään.

GPRS (General Packet Radio Service) eli pakettikytkentäinen datasiirto on tekniikka, joka nopeuttaa tiedonsiirtoa gsm-verkossa. GPRS:n kaupallisen levittämisen uskotaan pääsevän vauhtiin v. 2002.

Toisen sukupolven digitaaliset matkaviestinverkot (2G-verkot) ovat osoittautuneet todellisiksi menestyjiksi niin kehittyneissä maissa kuin kehitys-

maissakin. Varsinkin kehitysmaissa, joissa lankapuhelimien määrä on ollut verraten pieni, toisen sukupolven matkaviestinverkkojen rakentamisella on saatu viestintäyhteydet nopeasti laajoille alueille. Menestyksekkäin teknologia on ollut eurooppalaisen kehitystyön tuloksena syntynyt GSM-standardi. GSM-verkkojen menestyminen on nostanut Euroopan niin laitevalmistusteollisuuden kuin matkaviestinpalvelujen käytönkin osalta maailman ykkösalueeksi.

Toisen sukupolven matkaviestinverkkojen jälkeen on tulossa kolmannen sukupolven matkaviestinverkot, IMT-2000-standardin mukaiset 3G-verkot. Suosituimmaksi IMT-2000-standardin mukaiseksi tekniikaksi näyttää liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan tulevan eurooppalaisella yhteistyöllä aloitettu ja myöhemmin maailmanlaajuisella yhteistyöllä kehitetty UMTS-tekniikka, joka perustuu nykyiselle GSM-teknologialle.

UMTS-tekniikka soveltuu jo alusta lähtien GSM-tekniikkaa paremmin kehittyneen tietoyhteiskunnan edellyttämien laajakaistaisempien ja taloudellisempien datasiirtopalvelujen (Internet) tarjontaan. Matkaviestinnän nopean kasvun myötä nykyisille 2G-verkoille varatut taajuudet ovat käymässä ahtaiksi, ja kansainvälisissä taajuushallinnon yhteistyöelimissä onkin pystytty varaamaan 3G-verkoille uusia ja yhtenäisiä taajuusalueita. Yhtenäiset taajuusalueet helpottavat lähes maailmanlaajuisen verkkovierailun järjestämistä.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan GSM-lupia myönnettäessä 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa hurjimmatkaan ennusteet eivät luvanneet matkaviestinnälle niin nopeaa kasvua kuin sittemmin on voitu todeta tapahtuneen. Pohjoismaissa ja Hollannissa oli tuolloin NMT-verkot, muissa Euroopan maissa ei juuri matkaviestinverkkoja ollut käytössä. Lähes koko Euroopassa televiestintä oli valtion omistamien teleyritysten monopoli.

Suomessa televiestintää oli perinteisesti hoidettu valtion ja yksityisten puhelinlaitosten toimesta ja kilpailua avattu kytkentäisen datasiirron ja yritysten puhelinvaihteista lähtevän liikenteen osalta. GSM-lupien myöntämisen yhteydessä Suomessa keskusteltiin oikeudesta säilyttää tai murtaa Posti- ja Telelaitoksen matkaviestinnän monopoli. Haastajaksi ei ollut muita ehdokkaita kuin yksityisten puhelinlaitosten yhteistyörintama, Finnet-ryhmittymä. Huutokauppa toimiluvista ei siinä tilanteessa olisi liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan ollut menestys. Näin Suomessa myönnettiin kaksi toimilupaa maksutta ilman huutokauppaa: toinen Posti- ja Telelaitokselle ja toinen Radiolinja Oy:lle.

Muualla Euroopassa annettiin myös yleensä kaksi GSM-lupaa, vaikka telealaa ei ollut vielä muutoin vapautettukaan. Kilpailevan GSM-toimiluvanhaltijan ei kuitenkaan sallittu rakentaa omaa verkkoaan, vaan kaikki siirtoyhteydet oli vuokrattava valtion omistamalta teleyritykseltä. Vasta kilpailun vapauttaminen ja teleyritysten määrän lisääntyminen on ministeriön mukaan mahdollistanut matkaviestinnän huutokaupat.

Suomessa molemmat GSM-luvanhaltijat saivat oikeuden rakentaa täysin omat verkkonsa. Toimiluvissa olleista peittovaatimuksista luovuttiin, kun huomattiin, miten tärkeää markkinoinnin ja myynnin kannalta oli rakentaa peittoa myös harvaan asutuille alueille. Verkkojen nopea rakentaminen harvaanasutuille alueille ja matkaviestinnän eurooppalaisittain halvat hinnat ovat liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan vaikuttaneet Suomen edelläkävijyyteen matkaviestinnässä.

UMTS-toimilupia on myönnetty Euroopassa seuraavasti:

Maa	Myöntämisperuste	Hinta	Asukkaita[2]
		mrd. mk	milj.
Italia	Hallinnollinen menettely	73	57,5
Saksa	Huutokauppa	300	82,5
Espanja[1]	Hallinnollinen menettely	3	39,4
Iso-Britannia	Huutokauppa	230	59,3
Alankomaat	Huutokauppa	16	15,6
Ruotsi	Hallinnollinen menettely	—	8,9
Portugali	Hallinnollinen menettely	2	10,0
Sveitsi	Huutokauppa	1	7,1
Norja	Hallinnollinen menettely	—	4,5
Itävalta	Huutokauppa	5	8,1
Puola	Huutokauppa	11	38,7

[1] Espanja on yrittänyt jälkikäteen saada luvansaajilta lisämaksuja.
[2] Muunlaisen perusteen puuttuessa asukasmäärää on tässä pidetty yhtenä vertailukohteena.

Italiassa ratkaisu tehtiin 27.10.2000, Saksassa 17.8.2000, Espanjassa 13.3.2000, Englannissa 27.4. 2000, Hollannissa 27.7.2000, Ruotsissa 16.12.2000, Portugalissa 19.12.2000 ja Sveitsissä 6.12.2000. Norjassa menettely on loppuunsaatettu, mutta sitä ei ollut vielä ratkaistu elokuussa 2001. Itävallassa ratkaisu tehtiin vuoden 2000 lopulla ja Puolassa kolme lupaa ratkaistiin osin joulukuussa 2000, neljäs lupa ratkaistaan v. 2002.

Myös Japani, joka ohjaa voimavaroja voimakkaasti kolmannen sukupolven matkaviestintään ja haluaa olla siinä kehityksen kärjessä ja saada kansantaloudelleen siitä hyötyä, on myöntänyt toimiluvat hallinnollisen menettelyn perusteella.

Ranskassa kilpailu UMTS-toimiluvista on kaatumassa. Lupia on kaikkiaan neljä, mutta hakijoita on jäljellä vain kaksi. Kaksi muuta on vetäytynyt pois, koska pitävät 4,6 mrd. USD:n hintaa liian suurena.

Euroopan komissio julkisti maaliskuussa 2001 tiedonannon kolmannen sukupolven matkaviestinnän tilasta. Tiedonannon tarkoitus oli saada EU-maat harkitsemaan uudelleen taajuuslupien jakopolitiikkaa. Komissio ei esittänyt tiedonannossa huutokauppojen kieltämistä, vaan totesi, että lupaehtojen suuret poikkeamat johtavat vääristymiin verkkojen ja palvelujen toteuttamisessa.

UMTS-toimilupien myöntäminen Suomessa

Suomessa toimilupien myöntämisperusteet määräytyvät v. 1997 voimaantulleen telemarkkinalain (396/1997) nojalla. Suomen hallitus myönsi toimiluvat niille hakijoille, joiden harjoittama toiminta parhaiten edisti telemarkkinalain 1 §:ssä tarkoitettuja lain tavoitteita. Niiden mukaan saatavilla olevat mahdollisuudet televiestintään tuli olla:

— käyttäjien televiestinnän kohtuullisten tarpeiden mukaisia
— keskenään kilpailevia
— teknisesti kehittyneitä
— laadultaan hyviä
— toimintavarmoja ja turvallisia
— hinnaltaan edullisia.

Julkisessa perusmuistiossa arvioitiin kunkin hakijan edellytyksiä suoriutua toimiluvansaajan velvollisuuksista myös em. kriteerien valossa. Yksikään hakija ei valittanut päätöksestä. (Muistio liittyy valtioneuvoston yleisistunnossa 18.3.1999 esitettyyn ehdotukseen toimilupien myöntämisestä.)

Ennen toimilupien hakuprosessia liikenne- ja viestintäministeriö keskusteli laajasti myös hyvin monien ulkomaisten tahojen kanssa lupien myöntämisperusteista. Yhdysvaltojen kokemukset matkaviestinlupien huutokaupoista eivät ministeriön mielestä olleet kovin rohkaisevia. Monet yritykset olivat ajautuneet taloudellisiin vaikeuksiin ja jopa konkursseihin ennen toiminnan aloittamista. Myöhemmin on voitu todeta, että Yhdysvalloissa huutokaupoissa maksetut hinnat ovat olleet huomattavasti pienempiä kuin Saksassa ja Isossa-Britanniassa maksetut hinnat. Suomessa haluttiin toimiluvat myöntää mahdollisimman aikaisin, jotta alan teollisuudelle voitaisiin antaa selkeä signaali, että myös hallitukset uskovat UMTS:n mahdollisuuksiin.

Suomessa toimiluvat myönnettiin ilman korvausta, mitä on kritisoitu. Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä kuitenkin näkemys, että Suomessa olisi luvista maksettu esim. 22 mrd. mk tai enemmän, tuntuu mahdottomalta. Tätä johtopäätöstä tukee ministeriön mielestä myös se, ettei englantilainen Vodafone ollut lopulta kiinnostunut hakemaan edes ilmaista toimilupaa Suomesta, vaikka aluksi halukkuutensa ilmaisikin. Samaa johtopäätöstä tukee myös hakijoiden taloudellisten voimavarojen tarkempi tutkiskelu. Toimiluvan haltijoilta peritään Suomessa taajuuksien käytöstä vuosittain hallintokustannuksia vastaavat maksut.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan nykyinen Sonera ei ollut erikoisasemassa toimilupia myönnettäessä, eikä luvan myöntämisen sille voida katsoa aiheuttavan Suomelle erityisongelmia. Ainoastaan Ruotsissa entinen tai nykyinen valtion omistama yhtiö ei ole saanut UMTS-toimilupaa.

Ilmaisten lupien myöntämisen taustalla ei ministeriön mielestä ollut ajatusta siitä, että suomalaiset yritykset voisivat paremmin osallistua ulkomaisiin huutokauppoihin. Suomessa matkaviestintä on tällä hetkellä Euroopan halvimpia. Jatkossa neljän verkkoyrityksen välinen kova kilpailu kolmannen sukupolven matkaviestinnässä pitää hinnat kohtuullisina, ja verkkopalveluiden hinnat palveluyrityksille tarvittaessa voitaneen jatkossakin säätää kustannussuuntautuneiksi. Suomen matkaviestinmarkkinat ovat ministeriön käsityksen mukaan todella pienet. Vuonna 1999 koko matkaviestinnän liikevaihto Suomessa oli alle 9 mrd. mk. Suomessa kerätyt voitot eivät riitä ulkomaisten huutokauppojen rahoittamiseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä matkaviestintäalan viimeaikaisten taloudellisten vaikeuksien suurimpana syynä on toimilupien huutokaupoista perityt korkeat maksut.

Telehallintokeskuksen toimintaympäristö on täydellisesti muuttunut kahdentoista viime vuoden aikana. Radio- ja televiestinnän lupa- ja valvontaviranomaisesta keskus on suuntautunut yhä selvemmin koko tietoyhteiskunnan asiantuntijaksi, jonka on hankittava riittävän laaja näkökulma eurooppalaiseen ja maailmanlaajuiseen kehitykseen. Telehallintokeskuksen tärkein tulevaisuuden haaste on turvata yhteiskunnalle mahdollisuus hyödyntää alan viimeisin tekninen kehitys sekä varmistaa terve kilpailu ja kuluttajien perusoikeudet. Tavoitteen toteuttamiseksi keskuksella on oltava riittävästi teknistä henkilöstöä, mikä vaatinee virkarakenteen muutoksia ja jatkuvaa kehittämistä. Valtiontilintarkastajien mielestä tällaiset korjaukset ovat välttämättömiä sektorilla, jossa henkilöstöltä edellytetään erityistä asiantuntemusta ja valmiutta toimia koko ajan kehittyvässä ja nopeasti muuttuvassa toimintakentässä. Kaikkiaan on Telehallintokeskuksen toimintaa jatkuvasti kehitettävä. Eri maiden ratkaisut voivat antaa hyödyllistä tietoa tehtävien jakamisessa ja organisaation kehittämisessä. Esimerkiksi Tanskassa postihallinto toimii erillisenä virastona.

Kertomusvuoden kesällä Telehallintokeskuksen johtokunta lakkautettiin, ja keskuksen ylijohtajalle annettiin mahdollisuus perustaa johtokunnan sijaan neuvottelukuntia. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan virastojen johtokunnat ovat osoittautuneet hyödyllisiksi virastojen johtamisessa. Tämän vuoksi johtokunnan säilyttäminen olisi ollut perusteltua, erityisesti tällä hetkellä, kun Telehallintokeskuksen toimintaympäristö voimakkaasti muuttuu. Erilaiset neuvottelukunnat tuskin antavat sellaista tukea viraston johtamiselle ja kehittämiselle kuin johtokunta parhaimmillaan.

Kertomusvuoden jälkeen on annettu uusi laki, jolla korvattiin aiempi telehallinnosta annettu laki. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 52/2001 vp) todettiin, että muutoksen yhteydessä toteutetaan välttämättömät, etenkin perustuslain uudistamisesta aiheutuvat toimenpiteet. Ainoa perustuslaista johtuva muutos uuteen lakiin oli kuitenkin se, että asetuksenantovaltuutusta koskevaa pykälää tarkennettiin. Valtiontilintarkastajien mielestä olisi tärkeää, että selvitettäisiin tarkoin uuden perustuslain 2 luvun perusoikeuksien vaikutukset ja suhde siihen toimialaan, jota Telehallintokeskus ohjaa ja valvoo. Ennen muuta olisi syytä selvittää, onko Telehallintokeskuksen valvonnassa olevassa lainsäädännössä sellaisia asioita, joiden hoitaminen olisi siirrettävä muille viranomaisille, tai onko muutoin voimassa sellaisia säädöksiä, joiden sisältöä tai säädöstasoa olisi pohdittava uuden perustuslain tultua voimaan. Valtiontilintarkastajien mielestä olisi tarkoituksenmukaista myös selvittää, onko Telehallintokeskuksen tehtävissä ja toiminnoissa sellaisia asiaryhmiä, jotka olisi tarkoituksenmukaista ratkaista liikenne- ja viestintäministeriössä.

Eduskunta hyväksyi em. hallituksen esityksen kesällä 2001, minkä seurauksena Telehallintokeskuksen nimi muuttui Viestintävirastoksi. Viime aikoina hallitukselta on tullut erilaisia nimenmuutosesityksiä, joita eduskunta on käsittelyssään muuttanut. Kummallisimmat ovat olleet oikeusministeriön taannoin tekemät ehdotukset vapausseuraamusvirastoksi ja yhdyskuntaseuraamuskeskukseksi, jotka eduskunta muutti Rikosseuraamusvirastoksi ja Kriminaalihuoltolaitokseksi. Myös Viestintäviraston sijasta olisi voitu virastolle ehkä löytää sen toimintoja paremmin kuvaava nimi.

Kertomusvuoden aikana työskenteli Tietoturvallisuuden hallinnointi 2 -työryhmä, joka ehdotti erityisiä tietoturvayksiköitä poliisiin ja Telehallintokeskukseen. Kertomusvuoden jälkeen tietoturvaloukkausten käsittely ja vastuu tietoliikenneturvallisuudesta kuitenkin keskitettiin Telehallintokeskukselle. Valtiontilintarkastajat ovat vain yleisesti perehtyneet tehtyyn ehdotukseen ja toteavat sen perusteella pelkästään, että toimintojen jakaminen kahden eri viranomaisen kesken on yleensä osoittautunut ongelmalliseksi. Sellainen malli on hallinnollisesti hankala ja mahdollisesti päällekkäisyyttä aiheuttava ja näin turhia kustannuksia synnyttävä. Tietoturvaloukkauksien tutkinta ja tietokonevirusten torjunta kuuluisivat valtiontilintarkastajien mielestä nimenomaan poliisin toimintaan, ja ratkaisut olisi pitänyt tehdä tämän mukaisesti. Joka tapauksessa on ilmeistä, että tietotekniikkarikollisuus lisääntyy, kun yhteiskunta verkottuu entisestään. Näiden uhkien torjuntaan on ennakkoon varauduttava riittävästi. Tällöin tulisi myös harkita tietotekniikkarikosten rangaistusten koventamista (RL 38 luku).

UMTS-toimilupien myöntämisessä noudatettiin EU:n piirissä erilaisia tapoja. On hyvä, että Suomen tekemästä ratkaisusta on laajasti julkisuudessa keskusteltu. Ei olisi ollut lainkaan poissuljettu mahdollisuus, etteikö myös Suomessa olisi ollut mahdollista kokeilla huutokauppamenettelyä. Julkisuudessa esitetyt arviot mahdollisen huutokaupan tuloista tuntuvat kuitenkin liiallisilta. Valtiontilintarkastajien mielestä Suomen ratkaisu oli nykytietämyksellä parempi kuin huutokaupan järjestäminen. Parasta tietysti olisi ollut, että kaikissa jäsenmaissa olisi tehty samanlainen ratkaisu, joko huutokauppa tai hallinnollinen menettely. Varmasti on niin, että UMTS-lupien hintojen suuresta vaihtelusta on haittaa jäsenmaille. Ainakin Saksassa on huutokaupan jälkeen kesällä 2001 helpotettu ope-

raattoreiden asemaa siten, että ne saavat jakaa matkapuhelinverkon rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia. Tämä ainakin osaltaan viittaisi siihen, että viranomaiset ovat tulleet siihen käsitykseen, että huutokaupassa maksetut hinnat ovat olleet yhtiöille liian kalliita.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat tehneet valvontakäynnin kauppa- ja teollisuusministeriöön 29.5.2001 (ministeri Sinikka Mönkäre) ja Teknologian kehittämiskeskukseen (Tekes) 3.5.2001 (pääjohtaja Veli-Pekka Saarnivaara).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyynnöissään yrittäjyyden edistämistä sekä Teknologian kehittämiskeskuksen toimintaa ja tutkimusten hyödyntämistä. Ministeriön valvontakäynnillä käsiteltiin hallinnonalan keskeistä toimintaa ja tulostavoitteita kertomusvuonna, hallinnon toimivuutta uuteen ohjelmakauteen 2000—2006 siirtymisessä, ministeriön viimeaikaisia toimenpiteitä teknologian tuotannolliseksi hyödyntämiseksi ja uuden teknologian hyödyntämiseksi yrityksissä, hallitusohjelmaan kuuluvaa yrittäjyyshanketta ja valtion omistajapolitiikkaan liittyviä ajankohtaisia kysymyksiä. Teknologian kehittämiskeskukseen suuntautuneella valvontakäynnillä käsiteltiin puolestaan Tekesin toimintaa ja tulostavoitteiden toteutumista kertomusvuonna, rahoituksen vaikuttavuutta kaupallistamisen ja markkinoinnin näkökulmasta, rahoituksen linjauksia palveluiden kehittämisen osalta sekä Tekesin tunnettavuutta asiakkaiden näkökulmasta katsottuna.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut ylitarkastaja Nora Grönholm. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 5.6.2001, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi yrittäjyyden edistäminen ja Teknologian kehittämiskeskuksen toiminta. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 10.10.2001.

Yrittäjyyden edistäminen

Yrityskannan kehitys, yritysten työllistämisvaikutus ja suhdannenäkymät

Yritysten merkitys nykymaailmassa näyttää hyvin itsestään selvältä ja yrittäjyyteen kohdistuu monenlaisia odotuksia. Yritykset pitävät kansantaloutta käynnissä tarjoamalla asiakkaille erilaisia hyödykkeitä ja maksavat valtiolle veroja yms. maksuja. Sekä laman aikana että sen jälkeen yrittäjyys on nähty merkittävänä työllisyyttä tukevana tekijänä. Odotukset kohdistuvat erityisesti innovatiivisiin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yritykset) ja niiden mahdollisuuksiin työllistää. Usko pk-yritysten voimaan on vahva sekä Suomessa että Euroopassa. Yleisesti ollaan sitä mieltä, että ne voimavarat, joiden avulla yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehitys turvataan, ovat suuressa määrin sidoksissa kilpailukykyiseen yritystoimintaan sekä uusien yritysten kasvua ja mahdollisuuksia edistävään liiketoimintaympäristöön (KTM:n tutkimuksia ja raportteja 8/2000).

Uusien, kilpailukykyä omaavien yritysten määrän kasvattamisen katsotaan yleisesti ottaen olevan myönteinen asia, ja erityisesti sitä se on työllisyyden kannalta. Vastaavasti kannattamattomien yritysten aloittamisia tulisi välttää koulutuksen ja neuvonnan keinoin. Kaikista Euroopassa perustetuista uusista yrityksistä lopettaa toimintansa jo ensimmäisen toimintavuotensa aikana n. 13 % ja viiden vuoden ikään yrityksistä ehtii 55 %.

Viimeisimpien Tilastokeskuksen yritysrekisterin tietojen mukaan Suomen yrityskanta lisääntyi vuoden 1999 aikana poikkeuksellisen vähän. Tuolloin yrityksiä perustettiin 21 900 ja lopetettiin 21 000. Lisäys oli vain muutamia satoja, kun lisäys taloudellisen taantuman jälkeisinä vuosina 1994—98 oli tuhansia vuosittain. Vuonna 1994 yrityksiä oli n. 185 000. Vuonna 1998 yrityksiä oli runsaat 219 000. Tämän jälkeenkin kasvu on jatkunut, joskin hitaampana. Uusimmat tilastotiedot ovat vuodelta 1999, jolloin Suomessa oli 219 516 yritystä. Näistä yrityksistä 93,1 % (202 427) oli ns. mikroyrityksiä, jotka työllistävät alle 10 henkeä. Alle 250 henkeä työllistäviä pk-yrityksiä oli näiden lisäksi 6,7 %, eli yhteensä 99,8 % yrityksistämme on pk-yrityksiä. Euroopan unionissa pk-yrityksiä on yli 99 % kaikista yrityksistä, ja ne työllistävät 66 % kaikesta työvoimasta.

Suomalaisten yritysten liikevaihto oli v. 1999 n. 1 339 mrd. mk, ja mikroyritysten osuus liikevaih-

dosta oli n. 18 %. Pk-yritysten liikevaihto-osuus oli kaikkiaan n. 52 % (PK-yritysbarometri, suhdanneosa 1/2001). Pk-yritysten liikevaihto-odotukset ovat edelleen korkeita. Yli puolet barometriin vastanneista odotti yrityksensä liikevaihdon kasvavan seuraavien 12 kuukauden aikana, kun taas vajaa kymmenesosa vastaajista uskoi liikevaihdon pienenevän. Rakennusalalla liikevaihto-odotukset olivat muita toimialoja heikommat.

Yritystoiminnan työllistämien määrä on kasvanut vuoden 1994 pohjalukemista (1 050 000 henkeä) keskimäärin n. 4 %:n vuosivauhtia. Vuonna 1999 työntekijämäärä oli n. 1 270 000 henkeä (pl. maatalous). Mikroyritysten osuus työllisten määrästä oli 25 % ja pk-yritysten yhteensä 60 %. Vuodesta 1994 lukien pk-yritysten osuus työllisistä on kasvanut 3 %. Yritysten henkilökunnan määrän arvioitiin pk-barometrin mukaan lisääntyvän vuoden 2001 aikana, ja vain 6 % vastanneista arvioi henkilökuntansa määrän vähenevän.

Mikroyritysten ja 10—49 henkeä työllistävien pienten yritysten työllisyys on parantunut vuoden 1994 jälkeen kaikkein nopeimmin, yhteensä n. 30 %. Yli 250 henkilöä työllistävissä suurissa yrityksissä on työllisyys alkanut parantua vuodesta 1997. Kun otetaan huomioon julkisten liikelaitosten yhtiöittämisen vaikutus, työllistivät suuret yritykset v. 1998 suunnilleen yhtä paljon kuin v. 1993. Pk-yritysten osuus työllisyydestä on teollisuudessa 45 %, rakentamisessa 80 %, kaupassa 69 % ja palvelualoilla 62 %.

Työllisyyden kasvu yrityksissä v. 1996—2000 (keskimääräinen vuosittainen kasvuprosentti):

Maakunta	Teollisuus	Kauppa ja liikenne	Yksityiset palvelut	Rakentaminen
Uusimaa	3	4	6	11
Itä-Uusimaa	2	4	4	7
Varsinais-Suomi	3	3	5	7
Satakunta	1	2	3	2
Kanta-Häme	1	4	4	10
Pirkanmaa	2	3	4	7
Päijät-Häme	1	3	4	11
Kymenlaakso	—0,1	1	3	7
Etelä-Karjala	—0,4	2	4	5
Etelä-Savo	2	3	4	6
Pohjois-Savo	2	2	6	7
Pohjois-Karjala	3	2	4	5
Keski-Suomi	3	3	7	6
Etelä-Pohjanmaa	4	3	4	7
Pohjanmaa	3	3	4	4
Keski-Pohjanmaa	4	2	5	7
Pohjois-Pohjanmaa	5	3	6	6
Kainuu	1	2	5	6
Lappi	2	2	5	4

Vuotta 2000 koskevan Tilastokeskuksen ennakkotiedon perusteella oli viennin osuus ulkomaankaupasta 57,4 % (293,6 mrd. mk). Vienti kasvoi edellisvuodesta 60 mrd. mk. Pk-yritysten vuotta 2001 koskevat vientiodotukset olivat edelleen myönteiset, huolimatta Yhdysvaltojen hidastuneesta talouskasvusta. Tilastokeskuksen mukaan v. 1999 Suomen n. 220 000 yrityksestä vientiä harjoitti 7 502 yritystä. Näistä 23 kattoi samana vuonna 50 % koko viennin arvosta. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen (ETLA) kesäkuussa 2001 julkaiseman suhdannetiedotteen mukaan Suomen viennin määrän oletetaan kasvavan v. 2001—2005 keskimäärin 5,7 % vuodessa. Edellisellä viisivuotisjaksolla kasvu oli runsaat 10 %. Eniten arvioidaan lisääntyvän elektroniikkateollisuuden viennin. Paperiteollisuuden ja koneteollisuuden vienti kasvaa jaksolla keskimäärin parin prosentin vuosivauhtia, metalliteollisuuden viennin kasvu on edellisjaksoa nopeampaa ja myös elintarviketeollisuuden viennin arvioidaan kehittyvän suotuisasti, mikäli Venäjän talouden toipuminen jatkuu.

Toukokuussa 2001 julkaistun pk-yritysbarometrin suhdanneosan mukaan pk-yritykset arvioivat talouskasvun jatkuvan v. 2001 varsin vahvana. Odotukset ovat pysyneet keskimäärin muuttumat-

tomina syksyn 2000 tiedusteluun verrattuna. Erot toimialojen välillä ovat pienentyneet mm. siten, että vientiteollisuuden odotukset ovat lähentyneet kotimarkkina-alojen näkymiä. Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliiton (TT) huhtikuussa 2001 tekemän suhdannebarometrin tulokset poikkeavat yritysbarometrin tuloksista. Keskusliiton suhdannebarometrin mukaan kotimarkkinoiden tilanne näyttää kylläkin vakaalta ja etenkin konepajateollisuudessa tilauksia on runsaasti. Lisäksi hinta- ja kustannuspaineiden ennustetaan hellittävän ja kilpailuaseman säilyvän hyvänä. Sen sijaan TT:n selvityksessä todetaan suhdannenäkymien heikentyneen edelleen ja myös tuotannon kasvun ennakoidaan pysähtyvän.

Edelleen uusin valtiontilintarkastajien käytettävissä ollut tieto eli mm. TT:n heinäkuussa 2001 tekemä neljännesvuosibarometri ennustaa taantuman teollisuudessa jatkuvan myös toisella vuosipuoliskolla. Viennin näkymät eivät ole kohentuneet alkukesän 2001 aikana. Näkymät ovat heikentyneet yleisesti vientiteollisuudessa, eikä tuotannon kasvun uskota käynnistyvän vielä loppuvuonna. Kapasiteettia on runsaasti vapaana, ja pula ammattitaitoisesta työvoimasta on vähäistä. Heinäkuun barometrin mukaan teollisuuden suhdanteet heikkenivät huhti-kesäkuussa kysynnän hiipuessa myös Euroopassa.

Harjoitettavan elinkeinopolitiikan tehtävänä on huolehtia mm. siitä, että yrittämisen edellytykset ovat kaikilla sektoreilla mahdollisimman suotuisat (Elinkeinopoliittinen selonteko, VNS 5/1996 vp). Elinkeinopolitiikan keskeisenä tavoitteena on aidon, valtion tukitoimenpiteistä riippumattoman yrittäjyyden edistäminen. Paavo Lipposen II hallituksen elinkeinopolitiikan tavoitteeksi on lisäksi mainittu talouskasvun turvaaminen, työllisyyden parantaminen ja tuotantorakenteen monipuolistaminen ja se, että Suomi on kilpailukykyinen toimintaympäristö koti- ja ulkomaisille investoinneille. Hallituksen elinkeinopoliittisilla toimenpiteillä on tarkoitus vahvistaa yrittäjyyttä sekä pk-yritysten kasvua ja kilpailukykyä. Myös koulutusjärjestelmän ja elinkeinoelämän välisiä yhteyksiä on tarkoitus tehostaa. Uusien työpaikkojen syntymisen edistämiseksi hallitus käynnistää yrittäjyyshankkeen, jonka tarkoituksena on poistaa yritystoiminnan esteitä ja kannustaa kaikkia hallinnonaloja uusien yritysten perustamista edistäviin toimenpiteisiin.

Tässä kertomusosuudessa pyritään tuottamaan eduskunnan käytettäväksi tietoa siitä, miten yrittäjyyden edistämisessä on onnistuttu, miten hallituksen yrittäjyyshanke on edennyt, mitä ongelmia siinä on esiintynyt ja minkälaisiin toimenpiteisiin tulisi jatkossa kiinnittää vielä erityistä huomiota. Kertomusta valmisteltaessa on pyydetty selvitykset kauppa- ja teollisuusministeriöltä ja Suomen Yrittäjät ry:ltä sekä perehdytty alaa koskeviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Yrittäjyyteen kasvaminen ja sen edistäminen

Yrittäjyys on vahvasti arvosidonnaista, ja yhteiskunnan ilmapiiri ja arvot määrittelevät sen, miten yrittäjyyteen eri aikoina suhtaudutaan. Tämänhetkinen kiinnostus yrittäjyyteen on syntynyt yhteiskunnallisista muutoksista, jotka heijastuvat työelämän tarpeisiin ja käsityksiin yksilöstä oppijana. Samalla käsitys yrittäjyydestä on laajentunut ja muuttunut. Yrittäjyydellä voidaan laajasti ottaen tarkoittaa jopa elämänhallintaa (Leskinen Pia-Lena, Yrittäjyyttä etsimässä — kokemuksia ja ajatuksia yrittäjyyskasvatuksesta). Yrittäjyyskasvatus näkyy poliittisena tahtona lainsäädännössä sekä eri koulutusasteiden opetussuunnitelmissa.

Suomen Gallup Oy selvitti v. 2000 suomalaisten suhtautumista yrittäjyyteen. Tulosten mukaan ainoastaan 12 % suomalaisista piti yrittäjyyttä erittäin houkuttelevana. Luku oli EU-maiden alhaisin. Positiivisemmin yrittäjyyteen suhtautuivat keski-ikäiset miehet, kun taas nuoria yrittäjän ura houkutteli heikoimmin. Tämän tutkimuksen mukaan joka kymmenes suomalainen oli harkinnut usein yrittäjäksi ryhtymistä, ja työttömistä vain 2 %. Työttömien halukkuudesta ryhtyä yrittäjiksi on esitetty toisenlaisiakin tuloksia, ja erään selvityksen mukaan 17 % työttömistä haluaisi työllistää itsensä yrittäjänä. Yrittäjyyden esteinä on nähty toimeentulon epävarmuus, velkaantumisen pelko, kova kilpailu, sitova työ ja omaisuuden menettämisen pelko. Suomen Gallupin tutkimuksen mukaan suomalaisten asenteet yrittäjyyttä kohtaan olivat kielteisiä, ja vaikka kansainvälisten tutkimusten mukaan yrittäjät ovat tyytyväisempiä elämäänsä kuin palkansaajat, ei yrittäjyys Suomessa näyttänyt houkuttelevan (Leskinen). Erityisesti naisyrittäjät ovat edelleen vähemmistönä.

Myös valtiontilintarkastajien rahoittamassa tutkimuksessa v. 1998 todettiin, että Suomen yrittäjyysaste on kansainvälisesti verrattuna suhteellisen matala (Yritykset kansantalouden perustana, toim. Vesa Kanniainen).

Yrittäjyyden edistämiseen tähtäävien hankkeiden lisääntyessä huomio on kääntynyt myös akateemiseen yrittäjyyteen. Tehtyjen tutkimusten perusteella on todettu, että Suomessa yrittäjäaktiivisuus laskee koulutustason myötä, mikä poikkeaa muista tutkituista maista (esim. Tanska, Saksa, Ranska, Iso-Britannia, Italia, Yhdysvallat, Kanada ja

Japani). Koulutuksen on sitä vastoin todettu lisäävän todennäköisyyttä saada rahoitusta ja sittemmin selviytyä yrittäjänä (Kanniainen). Suomessa akateemisten osuus yrittäjäkunnassa on perinteisesti ollut pieni. Lukuun ottamatta vakiintuneita ammatinharjoittaja-aloja esim. akavalaiset eivät ole olleet kovin halukkaita ryhtymään yrittäjiksi (Mäki Vafidis, Yrittäjyys ja sen edistäminen Turun kauppakorkeakoululaisten näkökulmasta. Turun kauppakorkeakoulu tutkimusraportteja B 2/2000). Ammatinharjoittajien osuus akavalaisista on viime vuosina pysytellyt 2 %:ssa. Suomen Ekonomiliiton mukaan v. 1997 vastavalmistuneista ekonomeista yrittäjiksi oli ryhtynyt 1 %. Perinteisesti akateemisissa oppilaitoksissa on koulutettu suurten yritysten palvelukseen, jolloin pienyritystoiminnassa olennainen ongelmien hahmottaminen ja ratkaisumallien löytäminen on jäänyt vähemmälle.

Yrittäjyyskasvatuksen merkitys koulutusjärjestelmässä

Suomessa on viime vuosina siirrytty valtakunnallisista opetussuunnitelmista paikallisiin. Vuonna 1994 peruskoulun opetussuunnitelman perusteissa mainittiin yrittäjyyskasvatus ensimmäisen kerran. Peruskoulun opetussuunnitelmassa yrittäjäkasvatuksen tarkoituksena on tukea koululaista siten, että hänellä on mm. itsenäisenä yrittäjänä tarvittavia taitoja: kehitetään mm. yrittäjyyttä, aktiivisuutta, luovuutta ja sinnikkyyttä sekä tutustutaan yrittäjyyteen yhtenä ammattivaihtoehtona. Perusopetuksessa yrittäjyyskasvatus painottuu ensin asenteisiin laajeten myöhemmin tietoihin ja taitoihin. Lukion opetussuunnitelman perusteissa puolestaan todetaan, että tulevaisuudessa uudet työpaikat syntyvät todennäköisesti pieniin yrityksiin, minkä takia opetuksella tulisi luoda myönteinen suhtautumistapa yrittäjyyteen ja asenteellisia edellytyksiä omaehtoiseen yrittämiseen.

Yrittäjyyskasvatuksen tuominen oppilaitoksiin ei ole ollut ongelmatonta. Yritysetiikkaa koskeva arvokeskustelu on vasta alkamassa, ja perinteisesti koulu ja elinkeinoelämä ovat olleet kaukana toisistaan sekä toimintatapojen että fyysisen ympäristönkin puolesta. Etenkin peruskoulun ja lukion puolella yrittäjyyskasvatusta vastaan on esitetty perusteeksi sitä, että se tuo liike-elämän arvot kouluihin (Leskinen).

Ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmaan yrittäjyys tuli v. 1995, mutta lainsäädännössä oli jo v. 1987 asetettu tavoite perehdyttää opiskelijat yrittäjyyteen. Ammatillisen peruskoulutuksen yksi tavoite on antaa opiskelijoille valmiuksia itsenäiseen ammatinharjoittamiseen. Toisen asteen koulutuksen uusiin opetussuunnitelmiin, jotka ovat tulleet asteittain voimaan vuodesta 1999 (uusia tutkintoja on yli 50), kuuluu kaikille yhteisiin opintoihin yhteiskunta-, yritys- ja työelämätietoutta yksi opintoviikko sekä valinnaisiin yhteisiin opintoihin 1—4 opintoviikkoa yritystoimintaa.

Ammattikorkeakoulussa opintojen yksi tavoite on perehdyttää opiskelija asianomaisen ammatillisen tehtäväalueen keskeisiin ongelmakokonaisuuksiin ja sovellutuksiin sekä niiden tieteellisiin tai taiteellisiin perustuksiin siten, että opiskelija kykenee itsenäisesti työskentelemään tehtäväalueen asiantuntijatehtävissä, kehitystyössä ja yrittäjänä (asetus ammattikorkeakouluopinnoista 256/1995). Ammattikorkeakouluissa painottuu yliopistoja enemmän työelämälähtöisyys ja tiivis kytkentä alueeseen ja sen kehitysnäkymiin. Ammattikorkeakoulujen tuleekin voimassa olevien kehittämissuunnitelmien mukaisesti vahvistaa työelämäyhteyksiään ja osaamistaan työelämän kehittämisessä mm. pk-yritysten tarpeita vastaavaksi. Tarkoituksena on, että ammatillisista toisen asteen oppilaitoksista ja ammattikorkeakouluista tulisi yrittäjäkasvatuksen asiantuntijoita.

Yliopistoista ja korkeakouluista valmistuvien työllistyminen on ollut viime vuosina yksi keskeisistä arvioinnin ja kehittämisen kohteista. Laman myötä 1990-luvulla akateemisesti koulutettujen työttömyys ja vastavalmistuneiden työmarkkinoille sijoittumisen ongelmat nousivat esille samalla, kun työmarkkinoiden rakennemuutos vähensi perinteisiä työllistymispolkuja. Julkisen sektorin työpaikat vähenivät ja muuttuivat määräaikaisiksi, jolloin työllistämismahdollisuuksia alettiin entistä enemmän etsiä yksityiseltä sektorilta ja myös yrittäjyydestä tuli yksi vaihtoehto.

Työssäkäyvistä akateemisista on yrittäjiä alle kymmenesosa, kun taas perusasteen koulutuksen suorittaneista joka viides on työllistänyt itsensä. Useissa tutkimuksissa korkeakoulujen koulutuksen on todettu valmentavan suuryritysten palvelukseen ja julkiselle sektorille. Kiinnostus yrittäjyyteen vaihtelee koulutussuunnasta riippuen: Kiinnostuneimpia ovat oikeustieteiden sekä tekniikan ja lääketieteen opiskelijat. Vähiten yrittäjyys kiinnosti kasvatustieteilijöitä, humanisteja ja luonnontieteiden opiskelijoita.

Yliopistosta valmistuvien nuorten asenteita yrittäjyydestä on selvitetty kesällä 2001 valmistuneessa raportissa Mitä mieltä yrittäjyydestä (Tonttila K., Helsingin yliopiston tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia 36/2001). Tutkimuksen mukaan tiedekuntien opintosuunnitelmien perusteella syntyy lähinnä vaikutelma yksityissektorin sopivuudesta

ennen kaikkea työnantajana, niin vähän opiskelijoita orientoidaan koulutusohjelmissa yrittäjyyteen. Tämän tutkimuksen empiirisenä aineistona käytettiin Suomessa toimivien yliopistojen ja korkeakoulujen kirjoitettuja opintosuunnitelmia. Tutkimuksen johtopäätöksenä todettiin yliopiston kouluttavan virkamiehistöä julkisen sektorin virkoihin ja toisaalta suurten yritysten ja organisaatioiden palvelukseen, johto- tai hallintotehtäviin. Yrittäjyyteen suuntaavaa sisältöä on lähinnä viime vuosina räätälöidyissä yrittäjyyskoulutusohjelmissa.

Toisen tutkimuksen mukaan (Ristimäki K., Yliopisto ja yrittäjyyskasvatus. Vaasan yliopiston julkaisuja 31/1998) yrittäjyys ja yrittäjämäisyys eivät ole yliopistojen tavoitteiden mukainen, opiskelun jälkeen opittujen tietojen ja taitojen kanavointiväylä. Havainnon katsottiin tutkimuksessa antavan yliopistojen koulutusohjelmien laatijalle paljon ajattelemisen aihetta, jos ja kun ympäristömme on edelleen muuttumassa epävarmemmaksi ja ennustamattomammaksi eikä siinä ole olemassa suoria polkuja koulutuksesta työelämään.

Tonttilan tutkimuksessa todettiin, että opiskelijoiden keskuudessa yrittäjyystietoudella ja -koulutuksella on kysyntää. Myös yrittäjyyttä kohtaan tunnettua ennakkoluuloa voitaisiin lieventää yrittäjyystietouden ja -koulutuksen sekä oman alan yrittäjäesimerkkien avulla. Lisäksi yrittäjyydestä kiinnostuneita tulisi kannustaa ja tarjota heille ideointiapua.

Hallituksen yrittäjyyshanke ja yrittäjyyskasvatus

Yrittäjyyshankkeen yhdessä osakokonaisuudessa pohditaan keinoja rohkaista yrittäjäksi ryhtymiseen, ja yksi selvittelyn kohde on koulutusjärjestelmän osuus yrittäjyyden edistämisessä. Valtioneuvoston hyväksymään koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan vuosille 1999—2004 sisältyy erillinen työssä oppimisen tukiohjelma. Opetushallitus nimesi syksyllä 2000 työryhmän, jonka tehtävänä on ajanmukaistaa yrittäjän ammatti- ja erikoisammattitutkinnon perusteet. Lisäksi yrittäjien perusvalmiuksia käsittelevä opintokokonaisuus sisällytetään kaikkiin ammatillisiin perustutkintoihin 31.8.2001 mennessä. Laki yrittäjien oppisopimuskoulutuksesta tuli voimaan 1.1.1999. Lain voimaantulon jälkeen on solmittu n. 600 oppisopimusta.

Myös yliopistot alkavat toteuttaa liiketoimintaosaamisen valtakunnallista ohjelmaa, jonka tarkoituksena on vahvistaa yritystoiminnan ja yrittäjyyden sekä kaupallistamisen osaamispohjaa. Muun muassa kauppatieteellistä osaamista levitetään sivuainetarjontana eri alojen opiskelijoiden käyttöön. Tämän lisäksi on eduskunnalle annettu hallituksen esitys ammattikorkeakoulun jatkotutkintokokeilusta. Koulutus on tarkoitus käynnistää v. 2002.

Yritysten toimintaympäristöön vaikuttaminen

Vuonna 2000 tehdyn kansainvälisen kyselytutkimusten (GEM-tutkimus, Global Entrepreneurship Monitor) mukaan aktiivisesti omaa yritystä yritti perustaa 1,9 % työikäisistä suomalaisista. Tutkimukseen osallistuneiden 21 maan välisessä vertailussa Suomi sijoittui yrittäjyysaktiivisuudeltaan varsin alhaiselle,15. sijalle. Tanskassa yritystä yritti perustaa 3,0 % ja Norjassa 5,5 % työikäisistä. Ruotsin luku oli Suomen tasoa. Naisten yrittäjyysaktiivisuus oli Suomessa vertailumaiden alhaisin. Toisaalta Suomessa suhteellisen monet aloitetuista perustamisprosesseista johtavat yrityksen perustamiseen.

Kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa Suomi sijoittuu kärkeen. IMD:n World Competitiveness Yearbook 2000 -raportin vertailussa Suomi sijoittuu kolmanneksi ja World Economic Forumin kilpailukykyvertailuissa ensimmäiselle sijalle. Nämä vertailut painottavat kilpailuolosuhteita suurten, toimivien yritysten kannalta mutta eivät varsinaisesti yrittäjyyden kannalta.

Myös EU:ssa on ryhdytty mittaamaan eri maiden yrityspolitiikan tuloksellisuutta. Lissabonin Eurooppa-neuvosto kehotti aloittamaan vuoden 2000 kesäkuuhun mennessä eurooppalaisen yrityspolitiikan tuloksellisuutta mittaavan benchmarking-harjoituksen, jonka ensimmäiset tulokset esiteltiin joulukuussa 2000. Komissio lähestyi tehtävää muodostamalla tulostaulun yrityspolitiikan nykytilaa kuvaavista indikaattoreista (31 kpl). Osaa yrityspolitiikkaindikaattoreista on hyödynnetty komission ns. synteesiraportissa, jota käsiteltiin Tukholman Eurooppa-neuvostossa. Synteesiraportti on yhteenveto Lissabonin Eurooppa-neuvoston jälkeen saavutetusta edistyksestä. Tulostaulun perusteella on todettavissa, että Suomi sijoittuu eri EU-maiden vertailussa hyvään keskitasoon ja joissakin tapauksissa jopa parhaimmistoon, kuten osaamiseen perustuvassa taloudessa.

Pk-yritysbarometrissä on selvitetty myös yritysten toimintaympäristöön liittyviä asioita. Barometrin mukaan yritykset olivat yleensä melko tyytyväisiä yrityksensä sijaintialueeseen. Suhteellisesti parhaina osatekijöinä koettiin yrityksen sijaintialueen viihtyisä asuinympäristö ja liikenneyhteydet. Yritykselle ongelmallisia saattavat olla sopivan työvoiman saatavuus, sijaintikunnan ja yrityksen välinen yhteistyö sekä sijaintikunnan elinkeinopolitiikka.

Myönteistä kehitystä edelliseen kyselyyn verrattuna oli tapahtunut yritysten välisissä yhteistyömahdollisuuksissa, julkisissa yrityspalveluissa ja asuinympäristön viihtyisyydessä.

Pk-yritysbarometrikyselyllä on selvitetty myös pk-yrittäjien käsityksiä heidän kehittämistarpeistaan ja ongelmistaan sekä odotuksistaan julkisten edistämistoimien osalta. Viimeisimpien tulosten (syksy 2000) mukaan yrittäjien mielestä valtion yritystoiminnan edistämistoimenpiteiden pitäisi kohdistua yritystoimintaa koskevien säädösten yksinkertaistamiseen sekä uusien yritysten syntymisen ja kasvun edistämiseen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö käynnisti vuoden 2000 alussa yrittäjyyshankkeen, joka on kaksivuotinen ja joka toteutetaan eri hallinnonalojen yhteistyönä. Mukana on yhdeksän ministeriön ja Suomen Kuntaliiton lisäksi TE-keskukset, yrittäjiä, alan järjestöjä ja muita yhteistyökumppaneita. Hallituksen yrittäjyyshankkeessa tarkastellaan yrityksen koko elinkaarta, ja toimenpiteitä suunnataan yrityksen menestymisen kannalta kriittisiin elinkaaren vaiheisiin. Hallitusohjelmaan sisältyvä yrittäjyyshanke on kokonaisuudessaan rakennettu ongelmalähtöisesti. Punaisena lankana on yrittäjän näkökulma, eli mitkä ovat keskeiset esteet ja ongelmat yritystoiminnan kannalta. Valtiovallan toimenpiteet ovat etupäässä juuri toimintaympäristöön sekä yrittäjyysasenteisiin ja ilmapiiriin vaikuttamista.

Näistä lähtökohdista yrittäjyyshankkeen viisi osakokonaisuutta ovat: toimivat markkinat, yrittäjyys houkuttelevana uravaihtoehtona, yrittäjäksi ryhtyminen, yrityksen kriittiset ensimmäiset vuodet ja yrityksen kasvu.

Toimivat markkinat -osakokonaisuudessa uudelle yritystoiminnalle ja nykyisen yritystoiminnan kasvulle pyritään luomaan suotuisa maaperä edistämällä markkinoille pääsyä ja markkinoiden toimivuutta. Erityisesti tarkastellaan julkisten hankintojen kilpailuttamiseen liittyviä kysymyksiä sekä sosiaali- ja terveyspalveluja.

Yrittäjyys houkuttelevana uravaihtoehtona -osakokonaisuudessa selvitetään keinoja rohkaista yrittäjäksi ryhtymiseen. Tarkastelussa ovat koulutusjärjestelmän rooli, yrittäjyysmyönteisyyden ja -aktiivisuuden lisääminen sekä yrittäjyyden kokeilun helpottaminen.

Yrittäjäksi ryhtyminen -osakokonaisuutta tarkastellaan liiketoiminnan käynnistämisen ja uudelleen aloittamisen sekä siirtämisen (esim. sukupolvenvaihdokset) näkökulmasta. Tärkeällä sijalla on myös uusien teknologia- ja tietointensiivisten yritysten käynnistysvaiheen helpottaminen. Edelleen pohditaan neuvontapalvelujen kehittämistä, yrittäjän sosiaaliturvakysymyksiä, naisyrittäjyyttä sekä erityisryhmien, kuten vammaisten ja maahanmuuttajien yritystoiminnan edistämistä.

Yrityksen kriittiset ensimmäiset vuodet -osakokonaisuuden tavoitteena on turhien yrityskuolemien vähentäminen. Keskeiselle sijalle nousevat liiketoimintaosaamisen ja -koulutuksen kehittäminen, yritystoiminnan rahoittamiseen ja työnantajaksi ryhtymiseen liittyvät kysymykset sekä yritystoiminnan hallinnollisten ja muiden rasitteiden keventäminen.

Yrityksen kasvu -osakokonaisuudessa kannustetaan erilaisin toimenpitein yrityksiä kasvuun ja kansainvälistymiseen ja käsitellään mm. markkinointiosaamista, ammattitaitoisen henkilöstön saatavuutta sekä tieto- ja muun teknologian hyödyntämistä liiketoiminnassa.

Näille osa-alueille on eri hallinnonalojen yhteistyönä laadittu projektisuunnitelma. Se sisältää yhteensä runsaat 100 erillistä toimenpidettä yritystoiminnan edistämiseksi.

Yritysten toimintaedellytysten parantamiseen tähtäävät toimenpiteet

Ministeriöiden välisessä työnjaossa kauppa- ja teollisuusministeriö vastaa elinkeinopolitiikan asiantuntijaorganisaationa yritysten kilpailukykyisistä toimintaedellytyksistä. Elinkeinopolitiikan keskeisenä tavoitteena on aidon, valtion tukitoimenpiteistä riippumattoman yrittäjyyden edistäminen. Elinkeinopolitiikkaa ei voida käsitellä itsenäisenä, hallituksen muista tavoitteista erillisenä alueena, vaan yritysten toimintaedellytykset ovat yhteydessä moniin politiikan lohkoihin, kuten talouspolitiikkaan ja aluepolitiikkaan. Yritystoiminnan edellytyksiin vaikuttavat muut hallinnonalat lähes yhtä voimakkaasti kuin kauppa- ja teollisuusministeriö. Muiden hallinnonalojen ensisijainen tavoite on kuitenkin muu kuin yritystoiminnan edistäminen. Usein erilaiset tavoitteet ovat ristiriidassa keskenään. Tällöin saattaa kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan olla vaarana, että yrittäjien ja yritystoiminnan näkökulma jää muiden, näiden hallinnonalojen tärkeämpinä pitämien asioiden jalkoihin.

Hallitus päätti 19.9.2001 iltakoulussaan hallituksen hankesalkun päivityksäsittelyn yhteydessä jatkaa yrittäjyyshanketta kuluvan hallituskauden loppuun. Kauppa- ja teollisuusministeriö totesi valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa, että tarkoituksena oli vuoden 2002 alussa arvioida yrittäjyyshankkeen tuloksellisuutta. Hallituksen yrittäjyyshankkeen jatkamispäätöksen johdosta ministeriö onkin päättänyt suorittaa vuodenvaihteessa

hankkeesta väliarvioinnin, jonka perusteella on tarkoitus suunnata loppuajan työtä. Väliarvioinnin lisäksi hankkeen päätyttyä on tarkoitus suorittaa loppuarviointi hankkeen eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta kaikkien mukana olevien hallinnonalojen osalta. Loppuarvioinnin pohjalta tavoitteena on suunnata tulevaisuuden yrityspolitiikkaa ja sen toteuttamistapaa.

Yrityspolitiikalla kauppa- ja teollisuusministeriö pyrkii muokkaamaan yritysten toimintaedellytykset sellaisiksi, että yritysten perustamis- ja kasvumahdollisuudet olisivat hyvät myös muihin maihin verrattuna. Ministeriön tavoitteena on hyödyntää yritystukiohjelmien ja kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuudesta saatua luotettavaa tietoa yrityspolitiikan valmistelussa. Yrityspolitiikan välineitä ovat säädökset, neuvontapalvelut, investointi- ja kehittämistuet, lainat, takuut ja takaukset. Seuraavassa käsitellään viimeaikaisia toimenpiteitä, erityisesti lainsäädännöllisiä uudistuksia, joiden tavoitteena on yritysten toimintaedellytysten parantaminen.

Yritystukilainsäädännön uudistaminen

Yritystukilainsäädäntöä uudistettiin kertomusvuoden kuluessa. Tavoitteena oli suorien yritystukien järjestelmän selkeyttäminen, tukien vaikuttavuuden parantaminen ja tukien käytön valvonnan tehostaminen. Samalla laajennettiin tukiohjelmia koskevia toimialamäärittelyjä, mikä toi mm. palvelualat tuen piiriin. Ministeriössä valmisteltiin toimenpideohjelma, jonka tarkoituksena on saattaa kaikki ministeriön hallinnonalan rahoitustoimenpiteet vaikuttavuusarvioinnin piiriin. Myös TE-keskusten tukimenettelyä on yhdenmukaistettu, ja niissä on otettu käyttöön uusi, yhtenäinen tukihakemusten käsittelyprosessi. Ministeriön mukaan yritystuilla osallistuttiin v. 2000 yli 2 500 yrityksen investointi-, kehittämis- ja toimintaympäristöhankkeen toteuttamiseen. Ministeriö arvioi tukien vaikuttavan lähivuosina yli 10 100 uuden työpaikan syntymiseen, n. 11 300 työpaikan kilpailukykyisyyden parantamiseen ja 500 uuden yrityksen perustamiseen. Kertomusvuonna myönnetyistä yritystuista n. 70 % oli investointitukia, 20 % pk-yritysten kehittämistukia ja 10 % toimintaympäristön parantamiseen tarkoitettuja tukia.

Yritystuille asetettujen tavoitteiden toteumista tutkittiin 1990-luvulla lukuisilla vaikuttavuustutkimuksilla. Yritystukityöryhmän mietinnössä (KTM:n työryhmä- ja toimintaraportteja 4/1998) käsiteltiin em. tutkimuksia. Erään tutkimuksen perusteella 19 % yrityksistä olisi jättänyt investoinnit kokonaan toteuttamatta tai lykännyt niitä ilman julkista tukea. Lisäksi 40 % yrityksistä olisi jättänyt osan investoinneistaan toteuttamatta tai toteuttanut investoinnit suppeampina. Kehittämishankkeisiin tukea saaneista yrityksistä 54 % olisi ilman tukea lykännyt hanketta, jättänyt sen toteuttamatta tai toteuttanut sen suppeampana. Toisessa tutkimuksessa puolestaan pyrittiin selvittämään avustusten vaikuttavuutta erillään muista yrityksen toimintaedellytyksiin vaikuttavista tekijöistä. Tämän tutkimuksen mukaan kehittämis- ja kansainvälistymistuet tuottivat enemmän yhteiskunnallista hyötyä kuin investointituet. Julkisen tuen kilpailua vääristäviä vaikutuksia koskevassa tutkimuksessa puolestaan todettiin, että 60 %:ssa tutkituista tapauksista julkinen tuki ei ollut vääristänyt kilpailua.

Uusien yritysten menestymistä koskevassa seurantaraportissa (KTM:n tutkimuksia ja raportteja 8/2000) puolestaan todetaan, että yrittäjän työkokemuksella ja liikeidean toimivuuteen liittyvillä asioilla, kuten esim. markkinoinnin järjestymisellä, oli muita tekijöitä selvästi useammin ollut vaikutusta yrityksen perustamiseen. Noin kolmasosassa metalliteollisuusyrityksistä (kohteena oli v. 1990 perustetut metalliteollisuutta ja yrityspalveluja edustavat yritykset koko maassa) oli julkinen rahoitustuki ollut vaikuttamassa yrityksen perustamiseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan (18/2000) selvittänyt maa- ja metsätalousministeriön sekä kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen pienyritystukien vaikuttavuutta. Tarkastuksessa selvitettiin 91 hankkeelle myönnetyt tuet Kainuun ja Varsinais-Suomen TE-keskuksissa v. 1997. Hankkeille maksetut tuet selvitettiin ko. asiakirjoista sekä hankkeiden työllistävyys ja liikevaihdon määrät v. 1997—99 tuensaajille osoitetulla kyselyllä. Tarkastuksen tulosten mukaan keskimääräinen suora tuki yhtä henkilötyövuotta kohden oli 23 000—63 000 mk. Yhtä pysyvää henkilötyövuotta kohden maa- ja metsätalousministeriön tukea käytettiin yli 1,5-kertainen määrä verrattuna kauppa- ja teollisuusministeriön myöntämään tukeen. Kaikista tarkastetuista tuista matkailun infrastruktuurihankkeet osoittautuivat työllisyysvaikutuksiinsa nähden hyvin kalliiksi. Yhden henkilötyövuoden kustannus oli niissä 7-kertainen verrattuna muihin hankkeisiin.

Tarkastusvirasto katsoo tarkastuksen tulosten antavan ohjaaville ministeriöille ja TE- keskuksille aihetta selvittää tarkemmin eri tukien vaikuttavuuserojen syitä. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin, että n. 10 % tarkastetuista yrityksistä oli jo lopettanut toimintansa. Tuen myöntäjät eivät tienneet toiminnan lopettamisesta ennen tarkastusviraston tekemää tarkastusta.

Rahoitukseen lisää välineitä

Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä koskevaa lakia (184/2000) muutettiin siten, että sijoitusten painopiste on siemen- ja käynnistysvaiheen yrityksissä. Uusi laki oikeuttaa sijoitusyhtiön suurempiin riskinottomahdollisuuksiin alkuvaiheen yritysten rahoituksessa sekä mahdollistaa paremmin sijoittamisen yritysten siemen- ja käynnistysvaiheeseen keskittyviin rahastoihin.

Finnveran naisyrittäjälainan enimmäismäärää on kaksinkertaistettu. Aiemman 100 000 mk:n enimmäismäärän sijasta lainaa voi saada enimmillään 200 000 mk hakijaa kohti. Naisyrittäjälaina on tarkoitettu yritykselle, jossa naiset ovat enemmistöosakkaina ja jota nainen johtaa. Yritys voi olla vasta toimintansa aloittava tai jo toimiva yritys, joka työllistää vähintään viisi henkeä. Naisyrittäjälaina myönnetään yrityksen liiketoimintaan liittyviin kone- ja laiteinvestointeihin, käyttöpääomatarpeisiin, muihin toiminnan aloittamis- ja laajentamishankkeisiin tai yrityksen kehittämiseen. Vuonna 2000 Finnveran myöntämien naisyrittäjälainojen yhteismäärä oli 983 340 mk, kun se edellisvuonna oli 951 730 mk. Finnveran myöntämien kaikkien lainojen yhteismäärä oli v. 2000 1,9 mrd. mk. Myös Finnveran ns. toimintalakia (445/1998) on muutettu tavoitteena mm. Finnveran yrittäjyyttä edistävien lainaohjelmien saattaminen Euroopan aluekehitysrahaston osarahoituksen piiriin. Euroopan aluekehitysrahasto osallistuu Suomen valtion ohella lainojen korkotuen ja luottotappiokorvausten maksamiseen, mikä mahdollistaa alhaisemmat lainojen korot ja suurempien riskien ottamisen. Tämä koskee nimenomaan Finnveran naisyrittäjä- ja pienlainoja. Kaikkiin TE-keskuksiin on nimetty naisyritysneuvoja, minkä tarkoituksena on edistää naisten yrittäjäksi ryhtymistä.

Parannukset hallinnon palveluihin, hallinnollisiin velvoitteisiin ja verotukseen

Alueelliset yrityspalvelut koottiin yhden luukun periaatteella toimiviin TE-keskusten yrityspalvelupisteisiin. Yrityspalvelupisteisiin on koottu myös muiden yhteistyöorganisaatioiden palveluja tai neuvontaa palveluista sekä tiedottamista. Vuoden 2000 aikana on kaikkien TE-keskusten yrityspalvelupisteistä saatavissa myös keksintöasiamiespalvelut. Vuoden 2001 aikana TE-keskuksiin lisätään vielä 10 uutta teknologia-asiamiestä.

Eduskunnalle annettiin syksyllä 2000 lakiesitys yritys- ja yhteisötietolaiksi, joilla yritykset ja yhteisöt voidaan yksilöidä yhtenäisellä tunnusjärjestelmällä. Huhtikuun alusta v. 2001 voimaan tulleen lain (244/2001) mukaan yritykset ja yhteisöt yksilöidään yhtenäisellä tunnusjärjestelmällä. Lakia sovelletaan yrityksiä ja yhteisöjä yksilöivien tunnusten antamiseen ja käyttöön sekä niitä koskevien tunniste- ja perustietojen ilmoittamiseen, keräämiseen ja tallentamiseen Patentti- ja rekisterihallituksen ja Verohallituksen yhteisesti ylläpitämään tietojärjestelmään. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä mahdollistaa mm. sen, että yritykset voivat antaa Patentti- ja rekisterihallituksen ja verohallinnon rekistereihin yritystoiminnan perustamista, muutosta ja lopettamista koskevat tiedot yhdellä ilmoituksella.

Samanaikaisesti huhtikuun 2001 alussa voimaan tulleet osakeyhtiölain (295/2001) muutokset koskevat perustamissäännösten ja -menettelyn yksinkertaistamista, hallituksen jäsenen toimikauden pituuden määrittämistä sekä osakkaiden yksimielisten päätösten tekemistä ilman muodollista kokousta. Niin ikään osakeyhtiöiden purkamista koskevat säännökset ovat muuttuneet siten, että toimimattomia yrityksiä voidaan poistaa kaupparekisteristä helpotetussa menettelyssä selvitystilaan määräämisen sijasta. Poistomenettelyllä kaupparekisteristä arvioidaan poistuvan kymmeniä tuhansia toimimattomia osakeyhtiöitä. Tämä helpottaa rekisterinpitoa, lisää rekisterin tietosisällön oikeellisuutta ja vapauttaa toiminimiä liiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden käyttöön.

Myös kirjanpitolainsäädännön uudistukset pienyritystoiminnan helpottamiseksi on vahvistettu 13.7.2001. Muutosten mukaan pienen kirjanpitovelvollisen liikevaihto- ja taserajoja on korotettu tilinpäätösdirektiivin sallimiksi eli nykyisestä lähes kaksinkertaisiksi. Muutos lisää tuloslaskelman, taseen ja liitetietojen esittämishelpotuksiin oikeutettujen yritysten määrää. Lisäksi pienet osakeyhtiöt vapautuvat erillisen toimintakertomuksen laatimisesta. Kirjanpitolaki tulee voimaan 31.12.2001.

Perintö- ja lahjaverolain sukupolvenvaihdoksia koskevia huojennuksia muutettiin vuoden 2001 alusta siten, että huojennusten edellytyksenä oleva omistusosuusvaatimus alennettiin 20 %:sta 10 %:iin. Perintökaaren suosiolahjasäännöstä on esitetty muutettavaksi siten, että perinnönjättäjä voi eläessään luovuttaa omaisuuttaan myös rintaperillisille ilman, että muut rintaperilliset voivat myöhemmin vedota lakiosasäännöksiin. Lisäksi sukupolvenvaihdosta koskeviin tilanteisiin on kehitetty ns. viestinvaihto-konsulttituote, joka on otettu käyttöön Pirkanmaan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen TE-keskusten alueella. Kaikissa muissa TE-keskuksissa tämä palvelumuoto otetaan käyttöön vuoden 2002 alusta. Sukupolvenvaihdoksen mah-

dollistamiseksi on Finnveran perustamislainaa laajennettu koskemaan 1.9.2001 lähtien myös yritysten luovuttamistilanteita.

Vuoden 2001 alusta lukien päätettiin elinkeinoharjoittajalle antaa oikeus vähentää työmatkasta aiheutuvat kustannukset yhtä suurina kuin työnantajalla on oikeus korvata ne palkansaajalle (päiväraha, kilometrikorvaus).

Vaikeavammaisille yrittäjille arvonlisäverotuksessa myönnettävää veronhuojennusta päätettiin jatkaa vuoden 2001 ajan. Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti selvitysmiehen selvittämään, miten vammaisyrittäjyyttä ja yleensä sosiaalista yrittäjyyttä voitaisiin edistää tämän jälkeen. Selvitystyö on valmistunut ja siinä ehdotetaan mm. arvonlisäveron alarajan muuttamista liukuvaksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö on valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa ilmoittanut tukevansa em. muutosta.

Pienyrittäjien sosiaaliturvamaksua alennettiin 1.7.2000 lukien 0,40 prosenttiyksikköä eli 3,60 %:iin palkoista. Sotumaksun aleneminen johtuu työantajan alimman maksuluokan kansaneläkemaksun alentamisesta 2,40 %:sta 2,00 %:iin. Alempaan maksuluokkaan kuuluvat työnantajat, joiden verotuksessa vahvistettujen poistojen määrä ei ylitä 300 000 mk:aa. Samaan luokkaan kuuluvat myös työantajat, joiden poistot ovat yli 300 000 mk mutta jäävät alle 10 %:iin palkkojen määrästä.

Suomen Yrittäjät ry on valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä korostanut sitä, että byrokratian suhteellinen merkitys pienille yrityksille on huomattavasti suurempi kuin suurille yrityksille. Merkittävä osa yritysten kohtaamasta byrokratiasta ilmenee verotuksessa ja työnantajavelvoitteiden hoitamisessa, sillä näihin liittyvät toimenpiteet toistuvat säännöllisesti. Suomen Yrittäjät ry:n mielestä merkittävää byrokratian keventämistä ei ole saatu aikaiseksi lukuisista, erilaisista kymmenen viime vuoden aikana valmistelluista työryhmäesityksistä huolimatta. Suomi on jäänyt jälkeen muista maista, esim. Ruotsista, jossa on otettu käyttöön kansainvälisestikin merkittävä uudistus: verotilijärjestelmä. Sekä yritysten että verohallinnon kokemukset Ruotsissa ovat selvityksen mukaan positiivisia, ja Suomen Yrittäjät ry:n mielestä olisi toivottavaa, että Suomessakin siirryttäisiin ko. järjestelmään nopeasti.

Verojärjestelmän osalta Suomen Yrittäjät ry tuo esille mm. arvonlisäveron 50 000 mk:n verovapausrajan ongelmallisuuden. Rajan ylittyessä vero maksetaan koko summasta, jolloin tämä raja muodostaa kynnyksen liikevaihdon kasvattamiselle. Ongelma koskettaa käytännössä hyvin pienimuotoista yritystoimintaa ja lähinnä aloittavia tai sivutoimisia yrittäjiä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on puolestaan todennut valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa, että yrittäjyyshankkeessa useat toimenpiteet on tehty yritysten byrokratian keventämiseksi. Keskeisimpänä selvitysmiestyö, joka valmistui kesällä 2001. Siinä esitetään Internet-pohjaiseen maksu- ja ilmoitusjärjestelmään siirtymistä lyhyellä aikavälillä. Pidemmän ajan toimenpiteenä selvitysmies esittää, että käynnistettäisiin selvitystyö verotilijärjestelmän kehittämiseksi Suomen Yrittäjien esityksen mukaisesti.

Markkinoiden toimivuuden parantaminen

Kansallisen kilpailulainsäädännön valmistelu kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan. Suomen kilpailunrajoituslain soveltamisala on hyvin laaja. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan työmarkkinat ja tietyin edellytyksin maatalouden alkutuotanto. Näin ollen kilpailulainsäädännön nojalla voidaan puuttua hyvin laajasti markkinoiden toimivuutta haittaaviin kilpailuongelmiin.

Markkinoiden toimivuuden kannalta keskeinen asema on Kilpailuvirastolla, joka tutkii kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia, ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten poistamiseksi ja tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi (Kilpailuvirastosta annettu laki 711/1988 1 §). Kilpailuvirasto onkin toimintansa aikana tehnyt monia aloitteita markkinoiden toimivuutta estävien ja yritysten alalle pääsyä vaikeuttavien rakenteellisten esteiden poistamiseksi. Kilpailuviraston toiminnan painopistealueista, mm. markkinoiden toimivuudesta, sovitaan kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kilpailuviraston välisissä tulosneuvotteluissa vuosittain.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on teettänyt erillisiä markkinoiden toimivuuteen liittyviä selvityshankkeita. Näkökulmana on ollut lähinnä lainsäädännön tai yhteiskunnan instituutioiden aiheuttamat ongelmat. Tällaisia kysymyksiä on viimeksi selvitetty Markkinoiden toimivuus -hankkeessa, jossa selvitysten painopisteinä olivat julkiset hankinnat sekä sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoiden toimivuus. Julkisten hankintojen toimivuudessa ongelmia ovat lainsäädännön noudattaminen kunnissa ja kuntien puutteellinen tilaajaosaaminen, mikä heikentää kilpailuttamisesta saatavia hyötyjä. Myös arvonlisäveron palautus- ja takaisinperintäjärjestelmä on ollut ongelmallinen julkisten hankintojen toimivuuden kannalta. Hallituksen esitykses-

sä eduskunnalle valtion talousarviolaiksi vuodelle 2002 (HE 115/2001 vp) ehdotetaan kuntien arvonlisäveron palautuksen takaisinperinnästä luopumista.

Julkisten hankintojen ongelmat liittyvät myös sosiaali- ja terveyspalvelualoihin, joilla myös Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminta on vaikeuttanut yritysten toimintaedellytyksiä. Tätä ongelmaa käsiteltiin vuoden 2000 kuluessa valtionhallinnon, yrittäjien ja Raha-automaattiyhdistyksen neuvotteluissa. RAY ja Suomen Yrittäjät ry ovat sopineet alan rahoituksen pelisäännöistä siten, että tukea ei enää myönnetä sellaisille aloille, joilla on kilpailevaa yritystoimintaa. Avustustoiminnan suuntaamisesta kilpailua vääristämättömällä tavalla annettiin suositus vuoden 2000 keväällä. Työtä on jatkettu kevään 2001 aikana.

Kauppa- ja teollisuusministeriö perusti alkusyksystä 2000 kilpailupoliittisen työryhmän, jonka tarkoituksena on pohtia kilpailupolitiikan uudistamistarpeita. Yksi kysymys on julkisen sektorin toiminnan aiheuttamat kilpailuongelmat, joihin em. selvityksetkin liittyvät. Työryhmä saattaa työnsä päätökseen helmikuussa 2002.

Markkinoiden toimivuuteen liittyviä erityiskysymyksiä käsitellään myös yrittäjyyshankkeessa. Tarkoituksena on toisaalta poistaa esteitä, jotka vaikeuttavat yksityisten yritysten kilpailuasemaa julkisen sektorin kanssa ja toisaalta lisätä julkisen sektorin tietoisuutta mahdollisuudesta kilpailuttaa erilaista palvelutuotantoaan. Hankkeen aikana on mm. kuntien ja TE-keskusten välistä yhteistyötä lisätty solmimalla yhteistyösopimuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoiden kehittämiseksi. Näissä ns. kuntasopimuksissa osapuolet sitoutuvat omien toimintatapojensa ja tuotteittensa kehitystyöhön hoivapalvelualan yritystoiminnan kehittämiseksi. Myös julkisesti tuetun hammashuollon laajenemisen asteittain koko väestöä koskevaksi ennakoidaan lisäävän tämän alan yrittäjyyttä.

Suomen Yrittäjät ry:ltä saadussa selvityksessä on todettu, että kauppa- ja teollisuusministeriön aktiivinen toiminta julkisen sektorin palvelutuotannon avaamiseksi yksityisille yrityksille on ollut erinomaista. Se on käynnistynyt konkreettisesti ja ripeästi. Suomen Yrittäjät ry arvioi, että palvelumarkkinoiden avaaminen saattaa kasvattaa yksityisten palvelualojen liiketoimintaa merkittävästi sekä lisätä julkisen palvelutuotannon tehokkuutta. Suomen Yrittäjät ry toteaa, että Suomessa on jo saavutettu sekä telekommunikaation alalla että myös sähkömarkkinoilla hyviä tuloksia markkinoiden avaamisesta kilpailulle.

Myös lainsäädäntö- ja veromuutoksilla on pyritty parantamaan kilpailun tasapuolisuutta. Kuntien hankintojen arvonlisävero-työryhmä sai työnsä päätökseen helmikuussa 2001. Työtä jatkoi valtiosihteeri Sailaksen johtama työryhmä, jonka ehdotuksen pohjalta valtioneuvosto päätti toukokuussa 2001 ottaa käyttöön laskennallisen palautuksen kunnille ja kuntayhtymille siitä piilevästä verosta, joka sisältyy yksityiseltä sektorilta ostettuihin verottomiin palveluihin. Tällä toimenpiteellä kuntien omana työnä tuotettu ja ulkopuolelta ostettu palvelu saatettiin verotuksellisesti samaan asemaan.

Markkinointiosaamisen parantaminen, liiketoimintaosaamisen kehittäminen ja kansainvälistymisen tukeminen

Suomalaisten yritysten perinteisenä ongelmana pidetään markkinointiosaamisen heikkoutta. Teknistä osaamista, uuden teknologian omaksumista ja käyttöönottamista sekä organisaatioiden tehokkuuden kehittämistä puolestaan pidetään hyvänä. Suomen Yrittäjät ry:n mukaan Suomi on jäänyt markkinoinnissa kauaksi jälkeen maailman johtavista maista: Suomessa on toki kehitytty markkinointiosaamisessa, mutta niin on myös samanaikaisesti kehitytty muissakin maissa. Vaikka markkinointiosaamisen puute on edelleen yleisesti tunnustettu suomalaisten yritysten keskeiseksi ongelmaksi, ei erilaisissa yritystoiminnan edistämisohjelmissa ole Suomen Yrittäjät ry:n mukaan asiaan juurikaan puututtu. Entistä paremman koulutuksen on katsottu poistavan ongelman. Suomen Yrittäjät ry:n mielestä jo olemassa oleville yrityksille tulisi kehittää keinoja omien tuotteittensa paremmaksi markkinoimiseksi.

Toimivien pk-yritysten kohdalla markkinaosaamisen puutteellisuus korostuu erityisesti yritysten kasvuvaiheessa, jolloin kasvua on haettava uudistetuilla tai uusilla tuotteilla sekä markkina-alueita kansainvälistämällä. Pk-yritysten puutteellinen markkinointiosaaminen on käynyt selvästi ilmi mm. kauppa- ja teollisuusministeriön julkistamissa pk-yritysbarometreissa, joissa markkinointi ja myynti ovat esiintyneet 2—3 viime vuoden ajan keskeisimpinä pk-yritysten kehittymistarpeina. Pk-yrityksistä vajaa kymmenesosa haki voimakasta kasvua v. 2000 pk-yritysbarometrin perusteella ja puolet pyrki kasvamaan mahdollisuuksien mukaan. Vain 7 %:lla ei ollut barometrin mukaan lainkaan kasvutavoitteita. Toimialoittain tarkasteltuna kasvuhakuisia pk-yrityksiä oli kaikilla toimialoilla, tosin vientiä harjoittavat yritykset olivat kasvuhakuisempia kuin kotimarkkinoilla toimivat

yritykset. Alueellisesti tarkasteltuna kasvuhakuisia yrityksiä oli suhteellisesti eniten Uudellamaalla ja vähiten Kainuussa.

Pk-yritysten kansainvälistymisen on todettu alkavan usein lähimarkkinoilta (Ruotsi, Viro, Venäjä ja Norja), ja pk-yritysten keskeiset vientimarkkinat ovat edelleen Venäjä 16 %, Ruotsi 16 %, Baltia 11 % ja muut EU-maat 26 % (Pk-yritysbarometri 1/2000). Noin joka viidennen pk-yrityksen tuotteita viedään ulkomaille. Tuotteet viedään joko itse tai osana jonkin toisen kotimaisen yrityksen tuotekokonaisuutta. Vientiä harjoittavien pk-yritysten suhteellisessa määrässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia vuoden 1997 jälkeen. Vientiä harjoittavien yritysten suhteellinen osuus kasvaa selvästi yrityskoon kasvaessa, sillä alle 10 henkeä työllistävistä yrityksistä 16 %:lla, 10—49 henkeä työllistävistä 29 %:lla ja yli 50 henkeä työllistävistä yrityksistä 45 %:lla oli vientitoimintaa. Alueellisesti tarkasteltuna vientiyritysten osuudet vaihtelivat Pohjois-Pohjanmaan 13 %:sta Varsinais-Suomen 28 %:iin. Viennin osuus sitä harjoittavien pk-yritysten tuotannosta on n. 30 %. Valtaosa vientiyrityksistä on alle 250 henkeä työllistäviä pk-yrityksiä, vaikka näiden yritysten osuus kokonaisviennistä jääkin n. 10—15 %:iin. Alihankintatoiminnan huomioon ottaminen kasvattaa pk-yritysten vientiroolia.

Osana yrittäjyyshanketta on alkuvuodesta 2001 toimiville pk-yrityksille valmistunut pitkäkestoinen markkinoinnin valmennus- ja kehittämisohjelma. Ohjelma sisältää yrityskohtaiset markkinoinnin kehittämistarveanalyysit, koulutusosiot, yrityskohtaisen konsultoinnin sekä käytännön markkinointityössä tarvittavien kehittämistyökalujen laatimisen.

Kun alkavien yritysten keskeisimpiä markkinoillepääsyn ongelmia puolestaan ovat heikko markkinatuntemus (asiakkaiden tarpeet, kilpailijatieto) sekä puutteellinen markkinointiosaaminen, käynnistettiin näiden yritysten nopeamman markkinoillepääsyn varmistamiseksi alkavan yrityksen markkinointiosaamista koskeva asiantuntijapalvelun tuotteistaminen.

Laajin pk-yritysten kansainvälistymistä edistävä hanke oli vuosien 1999—2000 aikana TE-keskusten yritysosastoille laadittu kansainvälistymisstrategia. Strategiassa määriteltiin TE-keskusten tarjoamien kansainvälistymispalvelujen toiminta-ajatus, visio, tavoitteet, asiakassegmentit, tuotteet ja palvelut, toimintatapa, resurssit sekä yhteistyömuodot eri sidosryhmien kanssa. Nyt kunkin TE-keskuksen yritysosasto täsmentää strategian pohjalta oman tuote- ja palvelutarjontansa sisällön ottaen huomioon oman alueensa asiakaskunnan rakenteen sekä kansainvälistymistarpeet.

Samanaikaisesti kansainvälistymisstrategian laatimisen kanssa käynnistettiin pk-yritysten kansainvälistymisvalmiuksien analysointiin ja kehittämiseen tarkoitetun valtakunnallisen tuotteen kehitystyö. Globaali-ohjelma eli pk-yritysten kansainvälistymisvalmiuksien analysointi- ja kehittämisohjelma tuli markkinoille syksyllä 2000. Tuotteen tekijöiksi koulutettiin 15 TE-keskusten vientiasiamiestä sekä 20 ulkopuolista asiantuntijaa. Tähän mennessä Globaali-ohjelmalla on analysoitu n. 100 pk-yrityksen kansainvälistymisvalmiudet ja laadittu kansainvälistymisen kehittämisohjelmat. Parhaillaan on käynnissä toisen asiantuntijaryhmän (20 henkeä) koulutus Globaali-ohjelman tekijöiksi.

Yritysten kiinnostus sijoittua ja investoida tietylle alueelle tai paikkakunnalle on alueiden kehityksen keskeisiä tekijöitä. Yritysten kansainvälistymisen on puolestaan todettu edistävän alueiden kasvua. Keskuskauppakamarin tekemässä selvityksessä (Alueiden kilpailukyky yritysten näkökulmasta, lokakuu 2000) on todettu yritysten tuntevan huonosti kansainvälistymistä tukevien organisaatioiden toimintaa. Alueiden välillä puolestaan ei ole havaittavissa merkittäviä eroja. Yritysten kansainvälistymistä tukevista organisaatioista arvioitiin parhaaksi TE- keskukset, mutta kaikkien kansainvälistymistä tukevien organisaatioiden toiminnassa todettiin olevan selvästi parannettavaa. Kyselyyn osallistuneista yrityksistä monet eivät osanneet arvioida kohteena olleiden organisaatioiden (TE-keskukset, Finnvera, ammattikoulut, yliopistot, Finpro, Fintra ja kunnat) toimintaa tai jättivät vastaamatta niitä koskeviin kysymyksiin. Esimerkiksi Finpron osalta 27 % vastanneista totesi sen tukevan yritysten kansainvälistymispyrkimyksiä erittäin hyvin, hyvin tai kohtuullisesti, 29 % heikosti tai erittäin heikosti, ja 44 % vastanneista ei osannut ottaa kantaa kysymykseen. Finpron osalta kritiikkiä kohdistui myös siihen, että entiset Suomen Ulkomaankauppaliiton vientiasiamiehet on siirretty TE-keskuksiin. Järjestelyn katsottiin toimivan käytännössä huonosti, koska vientiasiamiesten määrä on pieni ja heidän yhteytensä Finproon heikot.

Finpro onkin viime vuosina valtionavustuksen supistumisen (valtionapu oli v. 1995 160 Mmk, v. 1998 143 Mmk ja v. 2001 124 Mmk) seurauksena lakkauttanut myös vientikeskuksia ja pyrkinyt kehittämään toimintatapojaan. Samanaikaisesti v. 1995—2000 Suomen vienti puolestaan on kasvanut 170 mrd. mk:sta lähes 300 mrd. mk:aan ja yritysten hakeutuminen kansainvälisille markkinoille on lisääntynyt. Valtiontilintarkastajat ovat edellisen kerran vuotta 1999 koskevassa kertomuksessaan todenneet, ettei valtiontilintarkastajien mielestä ole

tarkoituksenmukaista supistaa tuotteiden markkinointia tukevaa avustusta ja vähentää vienninedistämiseen ja yritysten kansainvälistymiseen liittyviä määrärahoja. Myös tässä kertomuksessa asiaa käsitellään laajemmin ulkoasiainministeriön hallinnonalan kohdassa edustustojen yhteistyö Finpron vientikeskusten kanssa.

Kotimarkkinoilla toimivien yrityksien valmiuksia kohdata kansainvälinen kilpailu on kehitetty järjestämällä erilaisia yritysten kilpailukykyä parantavia hankkeita, kuten laatujärjestelmien kehittämishankkeet, verkostoitumishankkeet sekä asiakaspalvelun ja markkinoinnin kehittämishankkeet. Suomen Yrittäjät ry:n mielestä Suomessa tulisi panostaa vahvojen osaamiskeskittymien aikaansaamiseen. Ongelmana näyttää olevan mm. puute osaamiskeskittymien vetäjätahosta. Varsin yleisesti keskittymän vetäjä on voimakkaasti kasvava, isohko alan yritys. Kun Suomessa ei tällaisia vaihtoehtoja monellakaan alalla ole, tulisi hakea vaihtoehtoisia malleja. Suomen Yrittäjät ry katsoo TE-keskuksen olevan yksi mahdollisuus. Myös yhteistyö alan oppilaitosten kanssa on tärkeää.

Kansainvälisissä vertailussa ja käytännön yritystoiminnassa suomalaisten yritysten tuotteiden ja palvelujen laatu on osoittautunut ongelmalliseksi. Muun muassa alihankkijoiden tuotteiden tai palvelujen heikko tai epätasainen laatu on ollut este suomalaisten alihankkijoiden laajemmalle käytölle suuremmissa yrityksissä. Laadun parantamiseen tähdänneistä toimista huolimatta kehitettävää on edelleen Suomen Yrittäjät ry:n mielestä, jonka mukaan laadun kehittäminen tai tietty laatutaso voisi olla edellytys jopa tukien myöntämiselle.

Valtiontilintarkastajien mielestä hallituksen meneillään olevan yrittäjyyshankkeen lähtökohdat vaikuttavat onnistuneilta. Hanketta, jonka tavoitteena on yritystoiminnan esteiden poistaminen ja uusien yritysten perustamisen edistäminen, on lähdetty toteuttamaan laaja-alaisessa yhteistyössä ministeriöiden, Suomen Kuntaliiton, TE-keskusten, yrittäjien ja alan järjestöjen kanssa sekä ongelmakeskeisesti yrittäjän näkökulmasta. Hanke koostuu viidestä osakokonaisuudesta, joiden tarkoituksena on sitoa yli 100 erilaista toimenpidettä tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi.

Yhteiskunnassa vallitseva myönteinen asenne ja kiinnostus yrittäjyyttä kohtaan luovat perusedellytykset yrittäjyyttä edistäville ja vahvistaville toimenpiteille. Valtiontilintarkastajat kiinnittävätkin huomiota suomalaisten yrittäjyysasenteisiin. Kansainvälisissä tutkimuksissa, joissa on selvitetty yrittäjyyttä uravaihtoehtona tai yrittäjyysaktiivisuutta, on Suomi sijoittunut varsin alhaisille sijoille. Varsinkaan suomalaisia naisia ei yrittäjyys uravaihtoehtona innosta riittävästi.

Yrittäjyyskasvatusta, jonka tarkoituksena on vaikuttaa asenteisiin, tietoihin ja taitoihin, on lisätty 1990-luvulla koulutusjärjestelmän monille osa-alueille ja opetussuunnitelmiin. Opetussuunnitelmiin kirjattu tavoite ei kuitenkaan valtiontilintarkastajien mielestä välttämättä takaa opetuksen toimivuutta oppilaitoksissa tai sen myöhempää vaikuttavuutta, eli yrittäjäksi ryhtymistä. Selkeä osoitus tästä on tuore tutkimus, jonka mukaan yliopistoista ja korkeakouluista valmistuvien nuorten opintosisällöt antavat sen vaikutelman, että yksityissektori sopii lähinnä työantajaksi. Yliopistot ja korkeakoulut kouluttavat siis edelleenkin, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta, työvoimaa julkisen sektorin virkoihin tai suurten yritysten ja organisaatioiden palvelukseen. Ammattikorkeakoulujen yhteydet oman alueensa työelämään ja alueen kehitysnäkymiin ovat sen sijaan parantuneet. Valtiontilintarkastajien mielestä valtakunnallista ammattikorkeakouluverkkoa ja ammattikorkeakoulukohtaista toimipisteverkkoa kehitettäessä tulisikin painottaa alueellista näkökulmaa ja ottaa huomioon ammattikorkeakoulujen tarjoaman palvelutoiminnan alueellinen saatavuus.

Huolestuttavaa on, että suomalaisten kansainvälisestikin hyvä osaamisperusta ja osaamisen kasvu koulutustason noustessa eivät kanavoidu osaamiseen pohjaavaksi yrittäjyydeksi kuten monissa maamme kaltaisissa maissa. Valtiontilintarkastajien mielestä asiaan tulisikin kiinnittää vakavaa huomiota. Tällaisen osaamisperusteisen yrittäjyyden syntyä tukevat usein osaamiskeskittymät eli klusterit, joista viime vuosien esimerkki on informaatioteknologia. Suomesta kuitenkin puuttuu monelta alalta luonteva osaamiskeskittymän vetäjä. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan tulisikin selvittää esim. TE-keskusten mahdollisuus toimia omalla alueellaan osaamiskeskittymien syntymistä edistävästi. Myös kiinteää yhteistyötä kunkin alan oppilaitosten, yritysten ja paikallishallinnon välillä tulisi lisätä.

Yrittäjyyden ja yritystoiminnan edistäminen on niin yhteiskunnallinen kysymys, että se edellyttää useiden

eri hallinnonalojen yhteistyötä sekä vahvaa sitoutumista ja yhteistä näkemystä uusien yritysten perustamista tukevasta toiminnasta. Usein kuitenkin eri ministeriöiden tavoitteet ovat ristiriidassa keskenään, ja kukin ministeriö ratkaisee tapauskohtaisesti omaan toimialaansa kuuluvat asiat. Yrittäjyyden edistämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioiminen ei ole ongelmatonta, kun sekä suorat että epäsuorat ja usein vielä poikkihallinnolliset vaikutukset olisi otettava huomioon. Arvioinnissa käytettävät mittarit saattavat olla puutteellisia tai käytettyjen menetelmien perusteella tehtävät johtopäätökset epäluotettavia. Valtiontilintarkastajat esittävätkin huolensa siitä, miten poikkihallinnollisen yrittäjyyshankkeen vaikuttavuutta seurataan ja miten siitä saadut kokemukset hyödynnetään tulevaisuuden yrityspolitiikassa. Kauppa- ja teollisuusministeriöllä ei ollut esittää tietoa yrittäjyyden edistämistä koskevien toimenpiteiden vaikuttavuudesta muiden ministeriöiden osalta, joten käytännön asioiden hallinnointi ja jatkokehittäminen näyttää olevan monien tärkeiden asiakokonaisuuksien kannalta kauppa- ja teollisuusministeriön päätäntävallan ulkopuolella.

Teknologian kehittämiskeskuksen toiminta ja tutkimusten hyödyntäminen

Tekesin toiminta perustuu lakiin Teknologian kehittämiskeskuksesta (429/1993, 1023/1995, 1168/1997 ja 623/1999) sekä asetukseen Teknologian kehittämiskeskuksesta (467/1993, 134/1995, 869/1995, 1260/1995 ja 728/1999). Tekes toimii kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla teknologiapolitiikan keskeisenä toteuttajaorganisaationa. Sen tehtävänä on edistää elinkeinoelämän kilpailukykyä teknologian keinoin. Toiminnan tulee kasvattaa ja monipuolistaa tuotantoa ja vientiä sekä lisätä yhteiskunnan hyvinvointia ja ottaa huomioon teknologian merkitys erilaisten palvelujen kehittämisessä.

Tekesillä on tärkeä asema alueiden kehittämisessä teknologian keinoin sekä tutkimustulosten hyödyntämisen kehittämisessä. Yritysten markkinointiponnistusten tukeminen ei kuitenkaan kauppa- ja teollisuusministeriön ja Tekesin välisen tulossopimuksen (v. 2000) perusteella kuulu Tekesin tehtäviin. Tekesin tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioitaessa selvitetään viime kädessä, miten Tekesin toiminta on vaikuttanut kilpailuelämän kehittymiseen talouden ja yleisten indikaattorien valossa. Tärkeätä on myös tulossopimuksen mukaan, miten Tekesin asiakkaat ja muut sidosryhmät arvioivat sen toiminnan merkitystä. Yleisiä pitkän aikavälin indikaattoreita, joiden valossa Tekesin toimintaa tarkastellaan tulossopimuksen mukaan, ovat mm. bruttokansantuote, kokonaistuotanto, vienti, korkean teknologian tuotteiden vienti ja sen osuus kokonaisviennistä sekä työllisyys. Samoin on mahdollista seurata Suomen sijoittumista erilaisissa kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa.

Tekesin toiminnan vaikuttavuuden on todettu ilmenevän vasta useamman vuoden kuluttua, minkä vuoksi ministeriö ei aseta Tekesille määrällisiä vuosittaisia tavoitteita. Kauppa- ja teollisuusministeriö ja Tekes sopivat tulostavoitteista vuodelle 2000 neljältä eri osa-alueelta: teknologiarahoitus, kansainvälinen teknologiayhteistyö, teknologiapolitiikka sekä palvelu ja toiminta. Tavoitteet tähtäävät mm. siihen, että yritysten edellytykset ja kyky luoda, omaksua ja hyödyntää uutta teknologiaa kilpailukykyisellä tavalla paranevat ja että Suomen elinkeinoelämän rakenne monipuolistuu. Monipuolistumisella tarkoitetaan sitä, että esim. yhä useampi yritys harjoittaa tutkimus- ja kehitystoimintaa, Suomeen syntyy uusia teknologisiin innovaatioihin perustuvia yrityksiä ja liiketoimintoja, yhä useampi yritys tuo markkinoille uusia tuotteita, tutkimus- ja kehitystulosten kaupallistamisedellytyksiä vahvistetaan Tekesin omana työnä ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Tekes rahoittaa yritysten tutkimus- ja tuotekehityshankkeita tuotekehitysavustuksin, tuotekehityslainoin ja pääomaehtoisin tuotekehityslainoin. Tämän lisäksi Tekes jakaa tutkimusrahoitusta tutkimuslaitoksille ja korkeakouluille. Vuonna 2000 Tekes rahoitti 2 297 yrityksen, tutkimuslaitoksen ja korkeakoulun tutkimus- ja tuotekehitysprojektia. Projektien kokonaisbudjetti oli 4,4 mrd. mk, josta Tekes rahoitti puolet eli 2,2 mrd. mk.

Lipposen I hallitus päätti v. 1996 tutkimusrahoituksen lisäyksestä, jonka tavoitteena oli tehostaa innovaatiojärjestelmän toimintaa talouden, yritystoiminnan ja työllisyyden hyväksi. Keskeinen keino oli kolmen vuoden aikana (v. 1996—99) lisätä rahoitusta 3,35 mrd. mk:lla. Vuoden 1996 tilanteeseen verrattuna lisärahoitusohjelma kasvatti suh-

teellisesti eniten Tekesin ja Suomen Akatemian voimavaroja: myöntövaltuuksien ja määrärahojen summa yli 1,5-kertaistui vuodesta 1996 vuoteen 1999. Seuraavasta taulukosta ilmenee Tekesin teknologiarahoituksen kehitys v. 1990—2000. Vuodesta 1993 Tekesin teknologiarahoitus on perustunut myöntövaltuuksien käyttöön.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Mmk										
Tutkimus- ja kehitystoiminta	225	267	320	410	460	513	533	765	815	880	780
Tuotekehitysavustukset	220	337	343	645	640	761	647	785	845	970	900
Tuotekehityslainat	201	216	248	230	250	225	200	280	265	270	270
Pääomaehtoinen tuotekehityslaina	—	—	—	—	—	—	70	50	150	200	200
Valtuudet yhteensä	646	820	911	1 285	1 350	1 499	1 450	1 880	2 075	2 320	2 150
EU:n rakennerahastot[1]	—	—	—	—	—	31	42	46	43	62	68[2]
Yhteensä	646	820	911	1 285	1 350	1 530	1 492	1 926	2 118	2 382	2 218[3]

[1] EU:n rakennerahastomäärärahat olivat siirtomäärärahoja v. 1995—99.
[2] Sisältää kansallista osuutta 36 Mmk ja EU-osuutta 32 Mmk.
[3] Vuoden 2000 valtuuksiin eivät sisälly enää seuraavat erät: 70 Mmk hanke- ja ohjelmatoiminnan selvitys- ja kehittämismenot (aik. tutkimusrahassa) sekä 100 Mmk EAKR-hankkeiden kansallista osuutta (aik. vuosina tutkimusrahassa ja avustuksissa, v. 2000 momentilla 32.30.62).

Vuonna 2000 Tekesissä työskenteli 227 henkeä, joista 209 Helsingissä ja 18 ulkomailla. Tämän lisäksi TE-keskusten teknologiayksiköissä työskenteli Tekesin ohjauksessa 47 henkeä. Henkilöstöstä yli 60 % on tullut Tekesin palvelukseen viiden viime vuoden aikana. Vuosina 1999 ja 2000 lisättiin henkilöstöä erittäin runsaasti (yhteensä 74), ja uusien henkilöiden opastaminen tehtäviin hidasti Tekesin toimintaa. Nyt toiminta on Tekesin mukaan vakiintumassa.

Tekesissä toteutettiin toimintatapauudistus kesällä 1999. Uudistuksen keskeiset tavoitteet olivat toiminnan tehostaminen ja toiminnan laadun parantaminen siirtymällä prosessimaiseen toimintaan ja tiimityöhön. Vuonna 2000 yksi keskeinen tavoite puolestaan oli ydinprosessien parempi haltuunotto. Hankerahoitusta kehitettiin selkeyttämällä toimintatapoja, kehittämällä hankearviointia ja seurantaa, parantamalla ohjeistusta sekä panostamalla tiimityöhön. Näin suuriin suoritemääriin liittyneitä laadullisia riskejä kyettiin toimintatapojen uudistamisen ja henkilöstön kasvun myötä merkittävästi pienentämään. Vuodesta 2000 lähtien jokaisella Tekesin asiakkaalla on lisäksi asiakasvastaava Tekesissä. Tämän järjestelyn tarkoituksena on luoda pohjaa asiakkuuden ja tietämyksen hallinnalle ja mahdollistaa myös nykyistä järjestelmällisempi seurantamenettely.

Tekesin hankerahoitukseen liittyviä suoritemääriä oli v. 1997—2000 seuraavasti:

Suorite	1997	1998	1999	2000
	kpl			
Hakemuksia	3 342	3 304	3 335	3 302
Päätöksiä	3 140	3 215	3 320	3 244
Raportteja ja maksatuspyyntöjä	5 511	6 493	6 793	6 874
Maksatuspäätöksiä	5 222	6 070	6 461	6 639
Muutostapahtumia	—	—	—	1 488

Tekesin ohjelma- ja aktivointitoiminnan suoritemäärät olivat v. 1998–2000 seuraavat:

Suorite	1998	1999	2000
	kpl		
Käynnissä olevia ohjelmia[1]	70	65	54
Uusia ohjelmia	17	13	8
Päättyneitä ohjelmia	17	18	14
Ohjelma-arviointeja	8	13	12
Yritysosallistumisia ohjelmiin	2 131	2 396	2 356
Tutkimusosallistumisia ohjelmiin	705	878	786
Aktiivisia teknologiaklinikoita	16	16	12
Klinikkatoimeksiantoja	180	143	147
TULI-projekteja	-	11	-

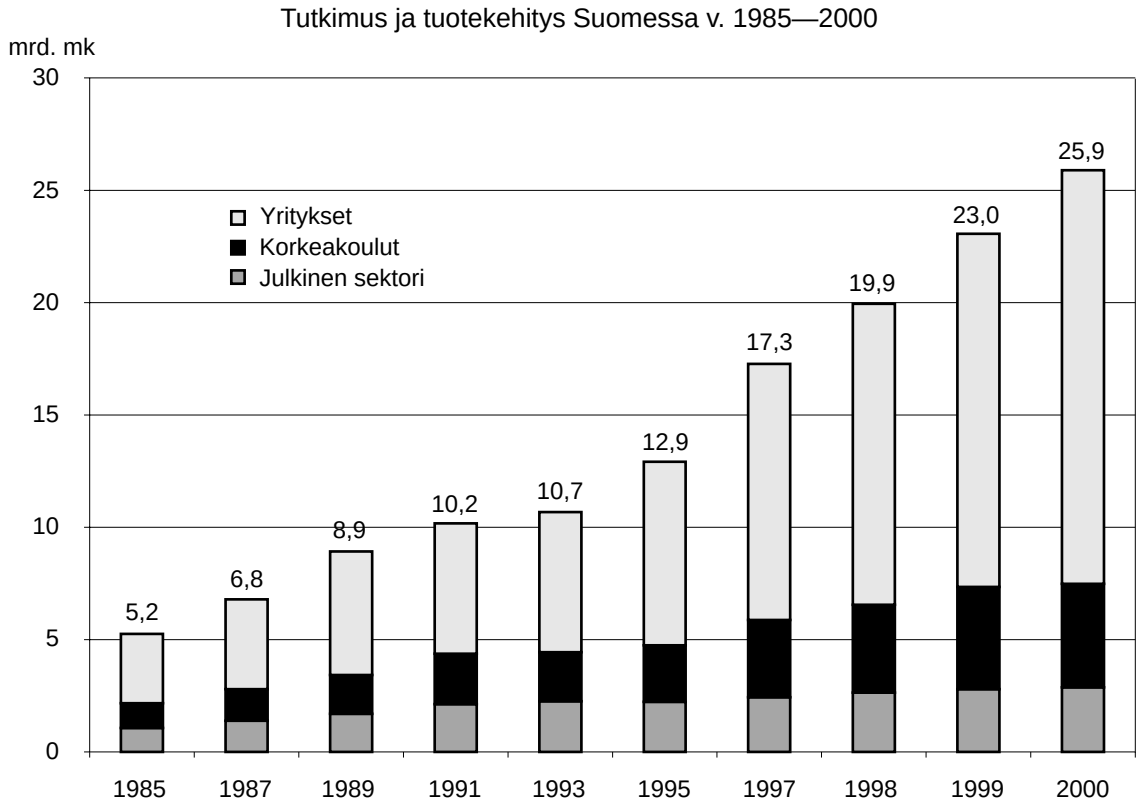
[1] Vuosina 1998 ja 1999 mukaan on laskettu myös pienimmät, ei-kansalliset ohjelmat.

Tulostavoitteiden toteutuminen

Teknologiarahoitus-tulosalue

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan (t&k-toiminta) määrä Suomessa on edelleen kasvanut. Tutkimus- ja kehittämistoimintaan käytettiin Suomessa v. 1999 23,1 mrd. mk. Menot kasvoivat reaalisesti lähes 15 % edellisvuodesta. Kasvu jatkui v. 2000, ja Suomen tutkimus- ja kehitysrahoitus oli yhteensä 25,9 mrd. mk eli 3,3 % bruttokansantuotteesta, mikä on OECD-maiden kärkitasoa. Yritysten osuus tästä rahoituksesta oli 18, 4 mrd. mk. Julkisen rahoituksen osuus t&k-toiminnan menoista laski edelleen, mutta pysyi markkamääräisesti edellisvuotisella tasolla. Vielä 1990-luvun puolivälissä osuus oli 40 %, mutta v. 2000 jo alle 30 %. Yritysten t&k-toiminnan menoista julkisen rahoituksen osuus oli kehittyneiden maiden alhaisimpia ja vain noin puolet OECD-maiden keskimääräisestä arvosta. Keskimäärin OECD-maissa v. 1999 oli julkisen tuen osuus yritysten t&k-kustannuksista 9,6 %. Suomessa tämä oli 4,2 %, Ruotsissa 7,8 % ja Norjassa 9,7 % . EU:n alueella osuus oli keskimäärin 9 %.

Seuraavassa kuviossa on esitetty yritysten, korkeakoulujen ja julkisen sektorin käyttämä rahoitus (mrd. mk) tutkimukseen ja tuotekehitykseen Suomessa v. 1985—2000:



Teknologiarahoituksen kysyntä kasvoi hieman yritysten kohdalla. Sen sijaan tutkimusrahoituksen kysyntä jäi edellisvuosia vähäisemmäksi. Yhtenä syynä tähän arvioidaan olevan siirtyminen jatkuvaan hakumenettelyyn, jolloin määräaikojen aktivoiva vaikutus jää pois. T&k-toimintaa harjoittavien yritysten määrä on selvästi kasvanut, ja palvelusektorista on muodostunut merkittävä t&k-toiminnan suorittaja. Osaamisintensiivisten palveluiden osuus Suomessa on kuitenkin kansainvälisesti verrattuna alhainen. Vuonna 2000 rahoituksesta 156 Mmk kohdistui hankkeisiin, joissa palvelujen kehittämisellä on merkittävä rooli.

Tekesin uusien asiakkaiden määrä oli v. 2000 hieman edellisvuotta alhaisempi. Näistä lähes puolet edusti palvelualoja. Eniten uusia asiakkaita tuli Uudeltamaalta ja Pirkanmaalta. Kasvukeskusten ulkopuolinen toiminta tuotti parhaiten tuloksia Pohjois-Savossa, Vaasan rannikkoseudulla ja Päijät-Hämeen alueella. Pienten ja keskisuurten yritysten osuus tuotekehitysrahoituksessa kasvoi huomattavasti edellisestä vuodesta. Suurten yritysten alihankinta mukaan lukien 56 % Tekesin yrityksille tarkoitetusta rahoituksesta kohdistui pk-yrityksille ja 76 % alle 500 työntekijän yrityksille. Aloittavien yritysten osuus asiakaskunnasta kasvoi edelleen.

Verkottumisella on keskeinen rooli innovaatioympäristön kehittämisessä. Tekesin vaikutus tällä alueella perustuu erilaisiin yhteistyötä helpottaviin ja verkottumisen edellytyksiä luoviin toimenpiteisiin. Esimerkkinä mainittakoon teknologiaohjelmat, teknologiaklinikat sekä Tutkimuksesta uutta liiketoimintaa -toiminta (TULI-toiminta). Merkittävä osa Tekesin rahoituksesta kohdistuu nykyisiä ja tulevia kasvualoja tukeviin teknologia-aloihin. Myös perinteisten alojen osaamispohjan laajentamisesta huolehditaan. Yksi kilpailukyvyn edellytys on olemassa olevan osaamisen ennakkoluuloton yhdistäminen yli teknologia-aluerajojen. Poikkiteknologista näkökulmaa on vahvistettu uudessa teknologiastrategiaprosessissa, ja tulokset näkyvät Tekesin mukaan toiminnassa vuodesta 2001 alkaen.

Kansainvälinen teknologiayhteistyö -tulosalue

Kansainvälisen toiminnan asema on uuden strategian myötä selkeytynyt. Kansainvälinen verkosto kytkeytyy teknologiaohjelmatoimintaan, mistä on seurauksena kansainvälisten hankkeiden lisääntyminen ja ohjelmien kansainvälistyminen. Suomi on edelleen menestynyt EU:n viidennen t&k-puiteohjelman hankkeissa. EU:sta saatu rahoitus on selvästi Suomen maksuosuutta suurempi. Suomen maksuosuus 5. puiteohjelmassa on 1,45 % ja vuoden 2000 loppuun mennessä saama palaute oli arviolta 2,3 % jaetusta EU-rahoituksesta. Vuoden 2000 lopussa ko. puiteohjelmaan oli hyväksytty 636 projektia, joissa on vähintään yksi suomalainen osallistuja. Näiden ohjelmien myötä Suomeen suuntautuu n. 900 Mmk EU:n rahoitusta. Pk-yritysten osuus on myös kasvussa ja oli vuoden 2000 lopussa 16 % suomalaisosallistumisista.

Yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa kasvoi vuoden 2000 aikana rahoituksella mitattuna 28 % ja hankemääräisesti 17 %. Yhdysvaltojen suuntaan on luotu useita yhteistyösopimuksia, viimeisin v. 2000 Berkeleyn yliopiston kanssa. Japanin kanssa harjoitettava yhteistyö kasvoi vuoden 2000 aikana varsin nopeasti. On kuitenkin huomattava, että lähtötaso oli vaatimaton.

Teknologiapolitiikka-tulosalue

Tällä tulosalueella yhteistyö muiden innovaatioympäristön toimijoiden kanssa on tiivistynyt. Tekesin mukaan sillä on Suomen Akatemian kanssa hyvä, operatiiviselle tasolle ulottuva yhteistyö, joka korostuu erityisesti ohjelmatoiminnassa. Sitran, Finnveran, TE-keskusten ja Finpron kanssa on puolestaan suunnitelmissa rakentaa yhteinen innovaatiopalveluiden portaali. Sen ensimmäinen versio tulee käyttöön vuoden 2001 aikana. Lisäksi Sitran kanssa käynnistyi vuoden 2000 lopulla uuden rahoitusinstrumentin kehittämistyö.

Teknologian tutkimuksen ohjelman edellinen kausi päättyi, ja uuden ohjelman valmistelu käynnistettiin yhteistyössä kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa. Teknologian tutkimuksen tuloksia on hyödynnetty mm. Tekesin alueellisen toiminnan kehittämisessä, innovaatiotoiminnan vaikuttavuuden arvioimisessa, innovaatiotoiminnan eri osa-alueiden ja prosessien ymmärtämisessä ja toimenpiteiden suunnittelussa sekä Tekesin strategiatyössä ja operatiivisessa johtamisessa. Teknologian ennakointitoiminta on oleellinen ja jatkuva osa Tekesin toimintaa.

Vuoden 2000 aikana otettiin käyttöön uusitut menettelytavat erilaisten hankkeiden valmistelurahoituksen hoitamiseksi. Tehdyt ratkaisut osoittautuivat Tekesin mukaan onnistuneiksi, sillä valmistelurahoituksen kysyntä oli huomattavasti ennakoitua suurempaa.

Palvelu- ja toimintatavoitteet

Henkilöstön tyytyväisyys parani Tekesin mukaan vuoden 2000 aikana. Tyytyväisyys sekä organisaatioon että sisäisiin prosesseihin lisääntyi kautta linjan. Tekes panostaa henkilöstön koulutukseen noin kaksi kertaa enemmän kuin valtionhallinnon organisaatiot keskimäärin. Lisäksi koulutusta järjestetään jossakin määrin myös Tekesin ulkopuolisille henkilöille, erityisesti teknologiaohjelmapäälliköille.

Hankkeiden käsittelyajat olivat suunnilleen vuoden 1999 tasolla, eli asetettua tavoitetta lyhentää käsittelyaikoja ei saavutettu. Käsittelyajan sijaan Tekesin mukaan panostettiin laatuun. Yrityshankkeiden raporttien ja kustannustilitysten käsittelyajat säilyivät vuoden 1999 tasolla. Sen sijaan tutkimushankkeiden käsittelyajat pitenivät edelleen.

Tekesin asiakkaiden tyytyväisyys Tekesin toimintaa kohtaan säilyi pääpiirteittäin edellisen vuo-

den tasolla, joskin pieniä merkkejä paranemisesta oli havaittavissa. Asiakkaat olivat yleisesti tyytyväisiä Tekesin toimintaan ja pitivät Tekesiä luotettavana ja asiantuntevana organisaationa. Kehittämistarpeita nähtiin edelleen avussa, jota Tekes tarjoaa verkostoitumisen edistämiseksi ja t&k-projektien kokonaisrahoituksen järjestämiseksi.

Tekesin julkisuuskuva oli edelleen hyvä. Taloustutkimuksen VIP-suuryritystutkimuksessa suomalaiset vaikuttajat antoivat Tekesille viiteryhmänsä parhaan yleisarvosanan. Tekes osallistui myös ensimmäistä kertaa Suomen Yrittäjät ry:n sekä kauppa- ja teollisuusministeriön järjestämään pk-yritysbarometritutkimukseen. Sen perusteella Tekesin palvelujen laatu koetaan hyväksi, mutta Tekesin tunnettuus ei ole riittävän hyvällä tasolla.

Tekesin rahoituksen alueellinen näkökulma

Tekes vaikuttaa oman toimintapolitiikkansa mukaisesti siihen, että maan eri alueiden teknologinen osaamistaso kasvaa. Tekesin toimintaperiaatteena on kohdella yrityksiä tasapuolisesti ja yhtenäisin kriteerein sijaintipaikkakunnasta riippumatta. Erityisen tärkeää Tekesille on kehittää yhteistyötä TE-keskusten kanssa ja tuoda näin Tekesin palvelut lähelle yritystä, erityisesti pk-yritystä, koko maassa.

Tämän on ajateltu toteutuvan TE-keskusten teknologianyksiköiden toimesta, jotka toimivat TE-keskusten yritysosastojen yhteydessä. Valtiontalouden tarkastusviraston työvoima- ja elinkeinokeskuksia koskevassa raportissa (9/2001) on todettu, että teknologiayksiköiden hallintomalli on sekava. Ne ovat hallinnollisesti osa yritysosastoa ja niiden toimintamenot sisältyvät yritysosastojen budjettiin, mutta ne ovat Tekesin ohjauksessa muusta TE-keskuksesta varsin erillään. Teknologiayksiköt ovat erikoistuneet toimialoittain, ja niiden valmisteltavana oleva hanke voi kohdistua toisen TE-keskuksen toimialueelle. Rahoitusta koskevat päätökset tehdään kuitenkin keskitetysti Tekesissä.

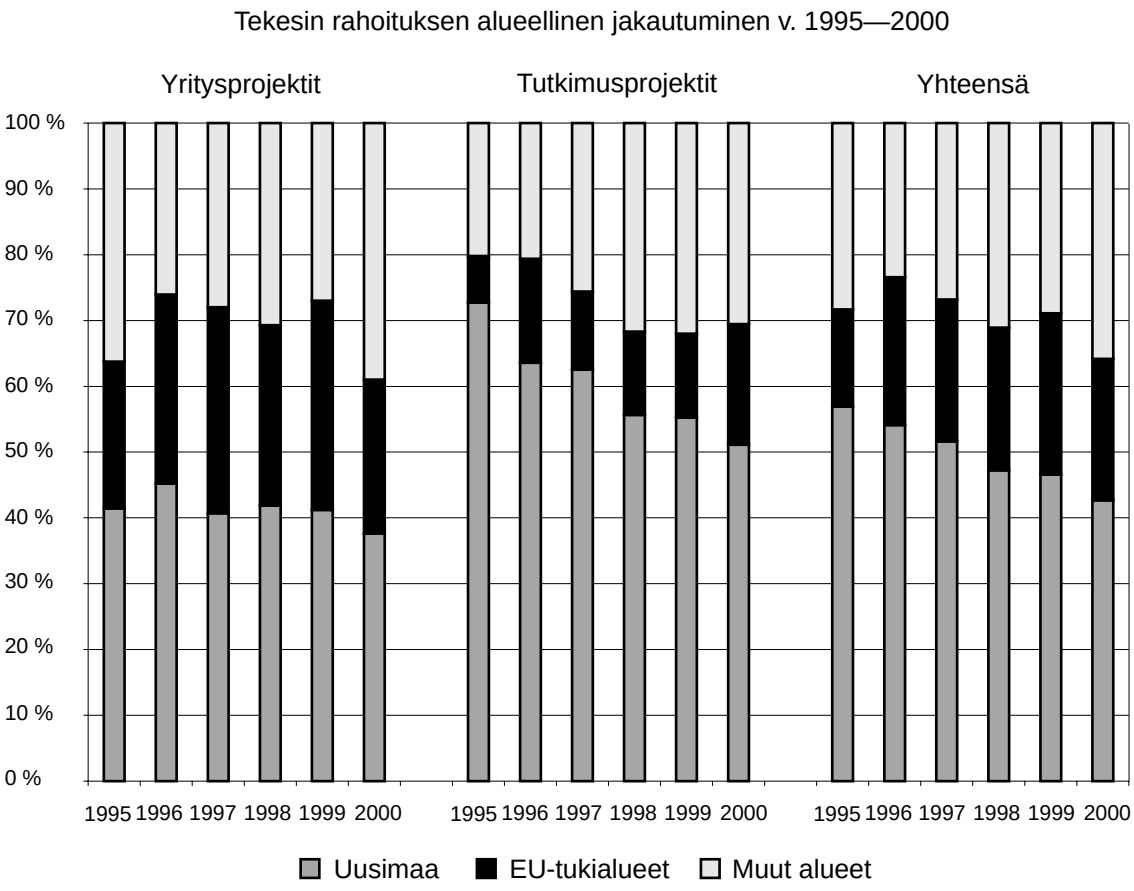
Tekes on todennut valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa, että teknologiayksiköiden toimintaa on vaikeuttanut mm. se, että osassa TE-keskuksia on Tekesin palveluiden näkyvyys ollut varsin huono. Tekes onkin ryhtynyt toimenpiteisiin yhteistyössä kauppa- ja teollisuusministeriön ja TE-keskusten kanssa Tekesin palveluiden näkyvyyden lisäämiseksi TE-keskuksissa.

Keskuskauppakamarin v. 2000 tekemän selvityksen mukaan vastanneista yrityksistä 34 % katsoi Tekesin tukeneen hyvin tai erittäin hyvin alueen yritysten tuotekehittelyä, vaikka Tekesin toimintaa ei ohjata alueellisin perustein. Vastanneista yrityksistä kuitenkin 37 % katsoi, että Tekesin antama tuki on ollut heikkoa tai erittäin heikkoa, ja lisäksi Tekesin toimintaa tunnettiin varsin huonosti. Vastanneista kolmannes ei osannut lainkaan arvioida Tekesin toiminnan vaikutuksia. Myönteisemmin Tekesin toimintaa arvioitiin Oulun seudulla ja Pohjois-Savossa. Varsinkin pienissä yrityksissä Tekesin toimintaa tunnettiin huonosti, ja yritysten mielestä Tekesin päätöksentekoa tulisi nopeuttaa ja suoria yhteyksiä yritysten ja Tekesin välillä lisätä.

Uuden EU:n rakennerahasto-ohjelmakauden käynnistymisen hitaus näkyi selvästi EU-tukialueiden alhaisena osuutena v. 2000. Jatkossa on Tekesin mukaan tarkoitus vahvistaa rakennerahastovaroin varsinkin tutkimusrahoitusta EU-tukialueilla. Toinen merkittävä seikka oli EU-tukialuerajojen muuttuminen siten, että entistä pienempi joukko kuntia kuului uusien tukialueiden piiriin.

Tarkasteltaessa rahoituksen jakaantumista maakunnittain, voidaan todeta, että v. 2000 Uudellemaalle ohjautui 51,5 % tutkimusrahoituksesta ja 37,6 % tuotekehitysrahoituksesta. Toiseksi eniten tutkimusrahoitusta sai Pirkanmaa (15 %), sitten Pohjois-Pohjanmaa (8,1 %) ja neljänneksi eniten Varsinais-Suomi (6,6 %). Tekesin rahoituksen keskittymistä Uudellemaalle on usein arvosteltu siitä, että se tukee osaamisen ja varojen keskittymistä pienelle alueelle. Heikommilta alueilta saattaa myös puuttua taito hankkia rahoitusta. Vuoteen 1999 verrattuna on Uudenmaan rahoitusosuus pienentynyt. Uusimaa sai kyseisenä vuonna tutkimusrahoituksesta 54, 6 % ja tuotekehitysrahoituksesta 41,2 %. Julkisuudessa on myös esitetty toiveita siitä, että rahoituskriteerit voisivat vaihdella alueittain ja tukea aluepoliittisia tavoitteita. Tutkimuksen lisärahoituksen arviointia koskevassa selvityksessä (Sitran raportteja 2000:1) puolestaan on pidetty huolestuttavana sitä, että Tekesin avustuksia esitetään jaettavaksi alueellisin perustein, koska usean vuosikymmenen kokemukset teknologiapolitiikasta osoittavat, ettei aluetuen ja osaamistuen yhdistelmä tuota tuloksia.

Tekesin mukaan sen rahoitus on jakautunut alueellisesti yritysten omaa panostusta tasaisemmin. Tätä selittää osin edelleen kasvanut pk-yritysten painottuminen Tekesin yritysrahoituksessa. Teknologiarahoituksen alueellisessa jakaumassa Uudenmaan suhteellinen osuus pienenee hitaasti. Teknologiarahoituksen kasvusta suurin osa kohdistuu Uudenmaan ulkopuolelle. Tähän viittaa myös muiden alueiden suhteellista suurempi osuus Tekesin uusista asiakkaista. Muiden kasvukeskusten osuus rahoituksesta on selvästi kasvanut.



Yliopistot ja korkeakoulut

Tekes on tehnyt yhteistyötä yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa jo lähes parin vuosikymmenen ajan. Kehitystä tapahtui erityisesti 1990-luvulla, jolloin yliopistot ja korkeakoulut yhä laajemmin hakeutuivat Tekesin rahoituksen piiriin. Yliopistot ja korkeakoulut ovatkin koko ajan kasvattaneet suhteellista osuuttaan Tekesin tutkimusrahoituksesta. Tekesin rahoituksesta v. 2000 kohdistui 831 Mmk yliopistojen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten tutkimusprojekteihin. Tutkimusprojekteihin haettiin rahoitusta 2,2 mrd. mk:lla. Rahoitetuista 2 297 projektista oli 995 yliopistojen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten projekteja. Näiden tutkimusprojektien keskikoko oli 1,2 Mmk, josta Tekes rahoitti keskimäärin 0,8 Mmk.

Yritykset olivat mukana lähes kaikissa rahoitetuissa tutkimusprojekteissa osallistuen niiden suuntaamiseen, seurantaan ja tulosten hyödyntämiseen. Toisaalta n. 760:ssa Tekesin rahoittamassa yritysten projektissa hyödynnettiin yliopistojen, korkeakoulujen tai tutkimuslaitosten asiantuntemusta ostopalvelujen kautta. Tätä kautta rahoitusta tuli lisää ao. organisaatioille 191 Mmk.

Seuraavassa taulukossa on esitetty tutkimuksen rahoitus v. 1993—2000:

Vuosi	Rahoitus	Päätökset	Hankkeiden kustannukset	Tekesin rahoitus	Hankekoko keskimäärin
	Mmk	Kpl	Mmk	%	Mmk
1993	463	518	695	67	1,3
1994	432	635	653	66	1,0
1995	513	1 008	989	52	1,0
1996	532	637	771	69	1,2
1997	783	973	1 196	65	1,2
1998	832	1 063	1 362	61	1,3
1999	912	1 031	1 331	69	1,3
2000	831	995	1 166	71	1,2

Vuoden 2000 budjetissa tutkimusmomentilta erotettiin 70 Mmk:n suuruinen osa uudeksi hanke-

ja ohjelmatoiminnan selvitys- ja kehittämismenomomentiksi (32.20.28). Muutoksen syynä oli budjettirakenteen selkeyttäminen.

Suurimmista rahoituksen saajista kahdeksan kymmenestä on yliopistoja tai korkeakouluja, kuten seuraavasta taulukosta ilmenee:

Rahoituksen saajaorganisaatio	Tutkimus	
	Mmk	kpl
Valtion teknillinen tutkimuskeskus	179,9	283
Teknillinen korkeakoulu	151,5	183
Tampereen teknillinen korkeakoulu	85,1	95
Helsingin yliopisto	62,6	76
Oulun yliopisto	60,0	69
Turun yliopisto	29,9	37
Ilmatieteen laitos	25,5	7
Kuopion yliopisto	25,2	37
Åbo Akademi	22,6	28
Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu	18,9	18
10 suurinta	661,2	833
Kaikki yhteensä	830,6	995
10 suurimman osuus, %	79,6	83,7

Keskeisiä kysymyksiä Tekesin, yliopistojen ja korkeakoulujen välisessä yhteistyössä ovat rahoitukseen liittyvien käytännön kysymysten lisäksi immateriaalioikeuskysymykset. Käytännön ongelmia on viime aikoina liittynyt myös yliopistojen ja korkeakoulujen projektien kustannusseurantaan.

Ammattikorkeakoulut nähdään yleisesti keskeisinä alueellisessa kehittämisessä. Tekesin mukaan vain muutamassa ammattikorkeakoulussa harjoitetaan niin järjestelmällistä tutkimus- tai kehittämistyötä, että ammattikorkeakoulua voitaisiin pitää t&k-toiminnassa alueensa kehittäjänä ainakaan vielä. Tekesin rahoitus ammattikorkeakouluille onkin pysytellyt varsin alhaisella tasolla (12 Mmk v. 2000).

Immateriaalioikeudet

Immateriaalioikeudet (IPR) muodostavat erityiskysymyksen yliopistoissa ja korkeakouluissa harjoitettavan, Tekesin tai muiden julkisten rahoittajien rahoittaman tutkimustyön osalta. Tekes vei vuoden 2000 aikana eteenpäin prosessia, jolla pyritään löytämään yhteinen tutkimusorganisaatioiden ja yritysten toimintamalli. Keskeiset yhteistyötahot ovat olleet VTT (tutkimuslaitosten edustajana), rehtorien neuvosto (yliopistojen edustajana) sekä TT (elinkeinoelämän edustajana). Työ jatkuu vuoden 2001 puolella.

Patentointi lisääntyi Suomessa koko 1990-luvun ajan. Patentointiaktiivisuus on maassamme tällä hetkellä noin kaksinkertainen koko EU-alueeseen verrattuna ja lähellä kaikkien OECD- maiden tasoa (jossa tosin Japani nostaa tasoa huomattavasti). Patentointiaktiivisuus on Suomessa henkeä kohti laskettuna Yhdysvaltojen luokkaa. Euroopan maista vain Ruotsi ja Saksa ovat tässä suhteessa Suomen edellä. Euroopassa haetuista patenteista Suomen osuus on 1,9 % ja Yhdysvalloissa haetuista 0,4 %.

Patentti- ja rekisterihallituksella (PRH) ja Tekesillä on omat tehtävänsä innovaatiojärjestelmässä. PRH hoitaa viranomaistehtäväänsä ja tarjoaa siihen liittyviä palveluita yksityisille henkilöille, yrityksille ja muille organisaatioille. Tekesin kanssa yhteisiä tavoitteita PRH:lla on lähinnä innovaatio- ja yrittäjyysmyönteisen ilmapiirin luomisessa sekä tiedon välittämisessä yhteiskunnan eri sektoreille tutkimukseen, innovointiin, tuotekehittelyyn ja päätöksentekoon. Näiden molempien tehtävien osalta Tekes toimii yhteistyössä PRH:n kanssa.

Tekesin mukaan se kannustaa asiakkaitaan suojaamaan immateriaalioikeutensa, koska suojauksella on merkittävä vaikutus synnytettävän tai kehitettävän liiketoiminnan menestymismahdollisuuksiin. Tekes esim. hyväksyy kehitetyn teknologian suojaamiseen liittyviä kustannuksia (patentin hakuun liittyvät kustannukset, ei ylläpitokustannuksia) osaksi rahoittamiaan hankkeita. Hankekäsittelyn yhteydessä Tekes edellyttää, että omistusoikeudelliset ja suojaamiseen liittyvät kysymykset selvitetään ennen hankkeen käynnistämistä.

Tekesin toiminnan vaikuttavuus ja tutkimustoiminnan tulosten hyödyntäminen

Arviointien tuloksia

Vuosina 1997—99 toteutettiin tutkimus nimeltä Tutkimuksen lisärahoituksen arviointi (Sitran raportteja 1. Helsinki. 2000). Se on laajin viime aikoina toteutettu arviointi, joka liittyy läheisesti Tekesin toimintaan. Arvioinnissa todetaan, että julkinen lisärahoitus on kohdentunut oikein ja sillä on ollut myönteinen vaikutus yksityiseen tutkimuspanostukseen. Se on lisännyt yritysten tuottavuutta, henkilökunnan osaamista ja tuoteinnovaatioita. Myönteistä kehitystä on havaittavissa tutkimuksessa sekä määrällisesti että laadullisesti. Tutkimuspanostus on vaikuttanut vahvasti myös koulutukseen ja työllisyyteen.

Arvioinnissa todetaan edelleen, että uuden ja vanhan talouden integrointi on varteenotettava kehittämisalue perinteisten työpaikkojen säilyttämisen ja uusien luomisen näkökulmasta. Raportissa ehdotetaan Tekesin strategista evaluaatiota. Kauppa- ja teollisuusministeriön näkemyksen mukaan tämä voisi olla koko innovaatiojärjestelmän keskeisten toimijoiden strateginen evaluaatio.

Arvioinnissa todetaan lisäksi, että Tekesin kehitys on ollut monin tavoin onnistunutta. Tekesiä pidetään yhtenä Euroopan parhaista julkisen rahoituksen organisaatiosta. Tekesin kehittämisessä arviointiryhmä painottaa seuraavia näkökohtia:

— Innovaatio on paljon laajempi käsite kuin pelkkä teknologinen innovaatio. Tekesin pyrkimystä osaamispohjansa laajentamiseksi on tuettava.

— Ideat ja keksinnöt muuttuvat innovaatioiksi vasta, kun ne on kaupallistettu. Kaupallistamiseen on kiinnitettävä huomiota paljon aiempaa enemmän jo tuotekehitysvaiheessa.

— Tekes tavoittaa dynaamiset yritykset hyvin mutta perinteiset pienyritykset heikosti, vaikka niissäkin olisi potentiaalia. Niitä varten tarvitaan uudenlaisia toimintamalleja.

Näiden kannanottojen taustana oli laaja erilaisten tilastojen, selvitysten ja haastattelujen avulla kerätty materiaali. Osan materiaalista muodosti joukko arviointiryhmän toimeksiannosta tehtyjä selvityksiä. Näissä selvityksissä esitettiin seuraavanlaisia johtopäätöksiä:

— Teknologia sekä synnyttää että tuhoaa työpaikkoja.

— Teknologiayritykset ovat lisänneet työllisyyttä merkittävästi laman jälkeen. Ne ovat palkanneet runsaasti myös työttömiä.

— Julkista t&k-rahoitusta saaneet yritykset ovat yleensä kasvaneet tuen saamisen jälkeisinä vuosina.

— Julkinen rahoitus lisää aidosti yritysten t&k-investointeja. Julkinen rahoitus ei syrjäytä yksityistä rahoitusta, vaan lisää sitä saadun rahoituksen verran.

— 10 %:n lisäys julkisessa rahoituksessa toimipaikkatasolla lisää 2 % toimipaikan koko t&k-panosta.

— T&k-investointien lisääminen 10 %:lla parantaa yrityksen tuottavuutta 0,3 % ja

— 81 % hankkeista onnistui teknisesti ja 57 % kaupallisesti hyvin tai erinomaisesti, kaupallistamisessa oli kuitenkin viiveitä suunnitelmiin nähden ja mediaanitoteuma jäi alle 40 %:iin odotetusta.

Tekes kehitti vuoden 2000 aikana teknologiaohjelmien arviointiin systemaattisen menettelyn ja toimintatavat. Vuoden 2000 aikana suunniteltiin ja käynnistettiin 9 teknologiaohjelmiin liittyvää ohjelma-arviointia. Arvioinnit koskivat seuraavia ohjelmia tai aktiviteetteja: Kolme digitaalisen median teknologiaohjelmaa, Virtausdynamiikan teknologiaohjelma, Oppivat ja älykkäät järjestelmät -teknologiaohjelma, Finnsteel-ohjelma, avaruusteknologian ohjelmat, kolme Metalliteollisuuden Keskusliiton koordinoimaa ohjelmaa, TULI-toimintaohjelma (Tutkimuksesta liiketoimintaa), SMART-ohjelma (Smart Machine and Systems 2010 -teknologiaohjelma) ja KÄKI-ohjelma (Käyttövarmuus kilpailutekijänä -teknologiaohjelma). Lisäksi aloitettiin kahden ohjelman (Rakennusautomaatio-teknologiaohjelma SAMBA ja Elintarvikeohjelma) arvioinnin suunnittelu.

Varsinaisten riippumattomilla ulkopuolisilla arvioitsijoilla teetettyjen ohjelma-arviointien lisäksi toteutettiin kuuden teknologiaohjelman sisäinen arviointi: Väre (Värähtelyn ja äänen hallinta -teknologiaohjelma), Jätteiden energiakäyttö, Vera (Tietoverkottunut rakentamisprosessi -teknologiaohjelma), Laatu verkostotaloudessa, Edison (Sähkölaitosautomaatio-teknologiaohjelma) ja Metallurgian mahdollisuudet.

Tekes osallistui myös kolmen yhteistyöohjelman arvioinnin ohjaukseen: EU:n aluekehitysrahaston ohjelmien vaikutukset kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla (yhteistyössä ministeriön kanssa), Vastakauppaohjelman teknologian siirron onnistuminen (yhteistyössä kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa), KETJU-logistiikkaohjelman väliarviointi (yhteistyössä liikenneministeriön kanssa) sekä sektoriministeriöiden vapaan tutkimusrahoituksen arvioinnin suunnittelun (yhteistyössä valtion tiede- ja teknologianeuvoston kanssa).

Arviointien ja selvitysten tulokset on julkistettu kukin erillisenä raporttina. Ohjelma-arviointien tuloksia käsitellään myös erillisissä seminaareissa, jotka on suunnattu kyseiseen toimintaan osallistuneille ja siitä kiinnostuneille tahoille. Tuloksia hyödynnetään Tekesissä kyseisen alueen toiminnan ja toimenpiteiden kehittämisessä.

Yksi keskeinen tapa tarkastella t&k-investointien vaikuttavuutta on kansainväliset vertailut, joissa tutkitaan taloudellisen kasvun edellytyksiä tai innovaatioympäristön kilpailukykyä. Näissä Suomi paransi etenkin 1990-luvun jälkipuoliskolla selvästi asemiaan. IMD:n tutkimuksessa Suomen sijoitus v. 2000 oli kolmas ja World Economic Forumin (WEF) vertailussa ensimmäinen. WEF:n vertailussa Suomi oli kasvukilpailukyvyltään kuudes.

Tiede- ja teknologiaulottuvuudella Suomi on WEF:n arvion mukaan toinen (sijoitus on parantunut pykälällä) ja IMD:n arvion mukaan kuudes (sijoittuminen on ollut sama useita vuosia). Molemmat arvioivat Yhdysvallat johtavaksi tiede- ja teknologiamaaksi. IMD:n arvion mukaan Japani, Sveitsi, Saksa ja Ruotsi sijoittuvat teknologia-ulottuvuudella Suomen edelle. WEF:n arviossa taas Suomesta seuraaviksi sijoittuvat Singapore, Irlanti ja Saksa.

EU:n TrendChart-projektin yhteydessä suoritetussa innovaatiotoiminnan vertailussa Suomi sijoittuu toiseksi Ruotsin jälkeen. Suomi on sijoittunut hyvin myös OECD:n erilaisissa vertailuissa. Suomen näkyvyys ulkomailla lisääntyi merkittävästi etenkin 1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla.

Tutkimusten kaupallinen hyödyntäminen

Tutkimustulosten kaupallinen hyödyntäminen on yksi Tekesin strategisia tavoitteita. Tutkimustoiminnassa hyödyntämisnäkökulma huomioidaan vahvan yritysosallistumisen myötä. Erityisesti teknologiaohjelmien suunnittelussa ja ohjauksessa korostetaan yritysten hyödyntämisnäkökulmaa. Sitä on edelleen vahvistettu tuomalla ohjelmien suunnitteluun ja ohjaukseen kansainvälisen yhteistyön ja alueellisen toiminnan näkökulmat, joihin molempiin kiinnitetään erityistä huomiota jo ohjelman suunnittelun alkuvaiheesta alkaen. Tekesin kansainvälinen verkosto palvelee teknologiaohjelmatoimintaa.

Yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa syntyvien liikeideoiden kaupallistamiseksi on kehitetty erityinen Tutkimuksesta liiketoimintaa (TULI) -toiminta. Vuosittain Tekes on sijoittanut TULI-toimintaan n. 10 Mmk. TULI-toiminnan tarkoituksena on tunnistaa ja jalostaa tutkimuksesta syntyneitä liikeideoita sekä käynnistää niiden kaupallistamistoimet. Erityisen tuloksellista toiminta on ollut Jyväskylän alueella, jossa v. 1997—99 tunnistettiin yhteensä 380 uutta ideaa. Näistä 80 arvioitiin TULI-rahoituksella. Niistä syntyi 12 uutta yritystä, 19:ää hyödynnettiin olemassa olevan yrityksen toimesta, 38 projektia jatkuu edelleen ja 11 keskeytettiin. TULI-toiminnan puitteissa tunnistettiin v. 1997—99 kaikkiaan yhteensä 943 ideaa, joista 266 arvioitiin tarkemmin. Näistä syntyi 42 uutta yritystä, 37:ää hyödynnettiin olemassa olevien yritysten toimesta, 116 projektia jatkuu edelleen ja 59 on keskeytynyt.

TULI-toiminnan kehittämisen pohjaksi toteutettiin vuoden 2000 aikana järjestyksessä toinen TULI-toiminnan arviointi. Kokemukset TULI-toiminnasta ovat olleet myönteisiä ja Tekes onkin päättänyt laajentaa sitä. Samalla toiminta on tarkoitus organisoida ohjelmamuotoiseksi.

Kaupallistamisen painoarvoa hankearvioinnissa on vahvistettu erityisesti pk-yritysten kohdalla. Vuonna 1999 aloitetussa ja v. 2000 jatkuneessa toimintatavan uudistuksessa yrityshankkeiden käsittely jaettiin kahteen eri prosessiin. Näistä toisessa keskitytään käsittelemään ne hankkeet, joissa edellytys tutkimus- ja kehitystyön hyödyntämiselle on yrityksen koko liiketoiminnan kehittyminen. Tällöin hankkeissa tarkastellaan laajasti yrityksen liiketoiminnan eri osa-alueita koko kehitystyön keston ajan aina tuotteiden ja palveluiden markkinoille saamiseen asti.

Tekes liittyi v. 2000 yritystutkimusneuvottelukunnan jäseneksi. Yritysten liiketoiminnan analysointikykyä on lisäksi parannettu rekrytoinneilla, tehtävien uudelleen järjestelyillä, uudistamalla sisäistä ja asiakkaille tarkoitettua ohjeistusta sekä ottamalla käyttöön uusia menetelmiä ja toimintatapoja.

Yritysten innovaatiotoiminnassa tutkimus, tuotekehitys, tuotteistus, tuotanto ja markkinointi etenevät koko ajan rinnakkain. Kaupallistamiseen tähtäävä toimet liittyvät samalla yhä tiiviimmin tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan, eli kaupallistamista edistäviä toimia tulee mukaan yhä varhaisemmassa vaiheessa kehitystyötä.

Osa kaupallistamisen varmistamiseen liittyvistä toimenpiteistä kuuluu Tekesin rahoituksen piiriin (varhaisen vaiheen markkinaselvitykset, patentointiselvitykset, partnerien haku jne.) ja osa muiden innovaatiopalveluita ja rahoitusta tarjoavien organisaatioiden toiminnan piiriin. Tekes onkin tiivistänyt yhteistyötään erityisesti Sitran, Finnveran, TE-keskusten ja Finpron kanssa.

Suurimmassa osassa Tekesin rahoittamista yrityshankkeista laaditaan jo hankkeen käynnistämisen yhteydessä arvio odotettavissa olevista liiketaloudellisista vaikutuksista. Tulosodotukset perustuvat yrityksen antamaan ja Tekesin asiantuntijoiden tarkentamaan arvioon yksittäisen hankkeen vaikutuksesta kyseisessä liiketoiminnassa tavoiteltavaan liikevaihtoon, vientiin ja työpaikkoihin. Näiden arvioiden mukaan Tekesin rahoittamissa hankkeissa syntyy 1 Mmk:n sijoituksella keskimäärin 20 Mmk:n liikevaihto, 10—20 Mmk:n vienti ja 6—7 uutta pysyvää työpaikkaa. Tulosodotukset ovat säilyneet viime vuosina (1998—2000) samalla tasolla.

Tekesin hankkeiden onnistumista on tarkasteltu useissa erillisselvityksissä. Niiden perusteella voidaan todeta, että teknisesti hankkeista onnistuu 80–90 %. Sen sijaan kaupallisesti hankkeista onnistuu noin puolet (Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen mukaan 46 %, VTT:n Tekesin pk-yritysasiakkaisiin kohdistuneen arvion mukaan 57 % ja Liiketaloustieteellisen Tutkimuslaitoksen lisärahoituksen arvioinnin yhteydessä toteuttaman tutkimuksen mukaan 57 %). Kaupallistamisen aikajänne on yleensä ennakoitua pidempi onnistuneissakin tapauksissa. Liiketaloustieteellisen tutkimuslaitoksen toteuttamassa tutkimuksessa pyrittiin arvioimaan Tekesin t&k-rahoituksen merkitystä ja vaikutusta pk-yrityksissä, ja tutkimus kohdistui 70 yrityk-

seen. Tutkimuksen johtopäätösten mukaan Tekesin tulisi tarjota lisää liiketoimintatietoa ja verkostoja ja sen olisi sekä valmennettava että valvottava asiakkaitaan nykyistä paremmin.

Vuoden 2001 alussa julkaistiin Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus Tekesin tuotekehitysrahoituksesta (tarkastuskertomus 16/2000). Raportin mukaan yritykset kokivat Tekesin rahoituksen tärkeäksi. Noin joka kolmas yritys ei olisi toteuttanut hanketta ilman Tekesin rahoitusta. Sen sijaan 43 %:ssa tapauksista yritykset olisivat toteuttaneet hankkeen ilman Tekesin rahoitustakin. Tekesin rahoituksen avulla hankkeet toteutettiin usein kuitenkin suunniteltua laajempina ja nopeammin.

Yritykset arvostivat verkottumisen lisääntymistä ja olivat tyytyväisiä Tekesiltä saatuun neuvontaan ja tekniseen asiantuntemukseen. Raportissa selvitetyssä 200 hankkeen otannassa 46 % onnistui kaupallisesti. Joka kolmannen hankkeen yhteydessä syntyi työpaikkoja. Raportissa esitetty kritiikki kohdistuu Tekesin toimintaan hankkeiden arvioinnissa ja erityisesti seurannassa. Tarkastusvirasto on todennut, että Tekesin tuen vaikutusta toiminnan tavoitteisiin, kuten tuotantorakenteen monipuolistumiseen, tuotannon ja viennin kasvuun sekä työllisyyteen, on erittäin vaikea mitata. Vaikutuksia ja tuloksia selvittäviin kyselytutkimuksiin on tarkastusviraston mukaan liittynyt tekijöitä, jotka ovat vähentäneet tulosten luotettavuutta. Tekesin rahoitustoimien todelliset vaikutukset pitäisi pystyä tarkastusviraston mukaan arvioimaan luotettavammin ja arvioinnin tulisi olla realistisempaa, hankekohtaisempaa ja systemaatttisempaa. Tekesin mukaan se on toteuttanut vuosien 1999 ja 2000 aikana monia parannuksia, joiden odotetaan korjaavan raportissa mainittuja epäkohtia.

Hallitus päätti v. 1996 osoittaa kolmen vuoden aikana yli 3 mrd. mk:n lisärahoituksen tutkimukseen ja tuotekehitykseen. Tavoitteena oli tehostaa kansallisen innovaatiojärjestelmän toimintaa talouden, yritystoiminnan ja työllisyyden hyväksi. Valtiontilintarkastajien mielestä päätös on osoittautunut oikeansuuntaiseksi ja tutkimusrahoitukseen tehty 1,5 mrd. mk:n tasokorotus tarpeelliseksi. Näiden toimenpiteiden seurauksena mm. Teknologian kehittämiskeskuksen saamat voimavarat ovat 1,5-kertaistuneet vuoden 1996 jälkeen.

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto on todennut, että Suomen innovaatiojärjestelmä on riippuvainen pitkälti julkisen ja yksityisen sektorin välisestä tiiviistä yhteistyöstä, jonka tärkeä osa on verkottuminen. Verkottumista pidetäänkin yhtenä Suomen vahvuuksista, ja kansainvälissä arvioinneissa käytettävien mittareiden perusteella Suomi on maailman kärkimaita verkottumisessa. Yhteistyö korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja teollisuuden välillä on yleisesti ottaen vahvistunut. Valtiontilintarkastajat pitävät kuitenkin huolestuttavana sitä, että pienten ja keskisuurten yritysten yhteistyö korkeakoulujen ja suuryritysten kanssa on vähäistä. Suomen yrityskannasta (220 000 yritystä) kuitenkin valtaosa (99,8 %) on pk-yrityksiä, ja uusien työpaikkojen syntymisen edistäjinä ja taantuman aikana vanhojen työpaikkojen säilyttäjinä ne ovat merkittävässä asemassa. Valtiontilintarkastajien mielestä Tekesin tulisikin toiminnassaan pyrkiä lisäämään tunnettuuttaan pk-yritysten keskuudessa, jotta pk-yrityksillä olisi tosiasiallisia mahdollisuuksia hyödyntää Tekesin asiantuntemusta tutkimus- ja tuotekehitystoiminnassaan. TE-keskusten teknologiayksiköt tosin toimivat Tekesin alueellisena organisaationa ja pyrkivät tuomaan Tekesin palvelut lähelle pk-yrityksiä. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan teknologiayksiköiden saamat lisäresurssit v. 2001 eivät kuitenkaan yksin paranna niiden toimintaedellytyksiä, vaan teknologiayksiköiden asema TE-keskuksissa kaipaisi selkeyttämistä.

Innovaatiomenestys ei synny pelkästään huipputuotteista ja -prosesseista, vaan ideat ja keksinnöt muuttuvat innovaatioiksi vasta, kun ne on kaupallistettu. Tekesin toiminnassa on viime vuosina kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota tutkimustulosten kaupalliseen hyödyntämiseen, mikä on myös yksi Tekesin strategisista tavoitteista. Tekesin asiantuntemus teknologiatoiminnassa on valtiontilintarkastajien mielestä erinomainen, mutta Tekesin tulisi kehittää liiketoimintaosaamistaan esim. hyödyntämällä yliopistoissa ja korkeakouluissa olevaa valmista tietoa ja osaamista entistä enemmän ja varhaisemmassa vaiheessa. Yhteistyön merkitys ao. tahojen kanssa korostuu, koska tulevaisuuden innovaatiot eivät myöskään ole pelkästään teknologisia. Ne vaativat syntyäkseen yhä enemmän tekniikan yhdistämistä luonnontieteisiin, humanistisiin tieteisiin ja kauppatieteisiin sekä liiketoimintaosaamiseen.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan Tekesin tulisi myös lisätä rahoittamiensa hankkeiden seuran-

taa ja luoda konkreettisempia mittareita niiden vaikuttavuuden arvioimiseksi. Seurannan tulisi olla järjestelmällistä ja arvioida valmisteluvaiheessa esitettyjen tavoitteiden toteutumista. Myös yhteistyötä ja tiedonvaihtoa eri innovaatiopalveluja ja -rahoitusta antavien toimijatahojen kuten TE-keskusten, Finpron, Finnveran, Sitran ja Suomen Teollisuussijoitus Oy:n kanssa tulee lisätä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet valvontakäynnin sosiaali- ja terveysministeriössä 7.3.2001 (kansliapäällikkö Markku Lehto) ja Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa 27.2.2001 (toimitusjohtaja Aulikki Kananoja).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyynnöissään maksupolitiikkaa ja maksurasituksen jakaantumista sosiaali- ja terveydenhuollossa, yksityiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon suunnattavaa julkista rahoitusta, yksityisen sektorin tuottamien palvelujen ohjausta ja valvontaa sekä laitoshuollon kehittämistä erityisesti vanhustenhuollon osalta. Ministeriön valvontakäynnillä käsiteltiin hallinnonalan keskeistä toimintaa ja tulostavoitteita kertomusvuonna, terveydenhuoltohenkilöstön riittävyyttä julkisella sektorilla, 65 vuotta täyttäneiden henkilöiden kuntoutus- ja mielenterveyspalveluita sekä selvitysmies J. Pekkarisen ehdotuksia peruspalvelujen rahoitusjärjestelmän tarkistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriön osalta.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta ovat kansliassa vastanneet ylitarkastaja Nora Grönholm ja tarkastaja Marjatta Mylly. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 4.4.2001, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi yksityisen sektorin tuottamien palvelujen ohjaus ja valvonta, yksityiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon suunnattava julkinen rahoitus ja rahoituksellisessa vuorovaikutussuhteessa esiintyvät ongelmat (Grönholm) sekä vanhusten laitoshoidon ja omaishoidon kehittäminen (Mylly). Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 5.6.2001.

Yksityisen sektorin tuottamien palvelujen ohjaus ja valvonta

Suomalainen hyvinvointipolitiikka ja hyvinvointivaltion nopea laajeneminen 1960-luvulta aina 1980-luvun loppupuolelle asti perustuvat sosiaali- ja terveyshuollossa pääosin julkisella rahoituksella ylläpidettävään palvelurakenteeseen ja palvelutuotantoon. 1990-luvun alkupuolella ajateltiin Suomeen syntyvän mm. muiden maiden terveydenhuollon innoittamana kilpailua korostava ja markkinamekanismiin nojaava järjestelmä, jossa kunnat palvelujen tilaajina ryhtyisivät kilpailuttamaan yksityisiä ja julkisia palveluntuottajia, ja puolestaan palveluntuottajien uskottiin ryhtyvän kilpailemaan maksukykyisistä kunta-asiakkaista. Aivan näin täydellistä rakennemuutosta ei ole tapahtunut, mutta yksityisten palvelujen merkitys on eittämättä kasvava. Kasvavaa palvelutarvetta voidaan perustella mm. ennusteilla väestömme ikääntymisestä. Valtiontilintarkastajien vuotta 1999 koskevassa kertomuksessa on käsitelty väestön ikääntymistä ja todettu, että ennusteiden mukaan Suomessa on v. 2010 65 vuotta täyttäneitä 17,1 % koko väestöstä. Yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa seuraavien 10 vuoden aikana n. 60 000 henkilöllä, ja sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen ja kustannusten on todettu lisääntyvän nopeasti 75 ikävuoden jälkeen. Kunnat kohtaavat väestön ikääntymisestä johtuvat kysymykset jonkin verran eri tahdissa, ja jo nyt 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. Erään tutkimuksen (KTM 2000:23) mukaan yksityisten palveluntuottajien osuus sosiaalipalvelujen kokonaistuotannosta on 18 % ja terveyspalvelujen vastaava osuus on 20 %. Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston mukaan kuntien sosiaali- ja terveystoimessa ostettiin yksityisiltä asiakaspalveluja v. 1999 yhteensä 3,4 mrd. mk:lla. Kasvua edellisvuodesta oli yli 11 %, ja vuoteen 1993 verrattuna käytetty rahamäärä oli lähes kaksinkertaistunut.

Yksityisen kansalaisen, asiakkaan näkökulmasta ratkaisevaa palvelutuotannossa ei varmaankaan ole tuottajataho vaan esim. saatujen palvelujen laadukkuus, saatavuus ja hinta. Myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa kehittävien ja ohjaavien viran-

omaisten toiminnan kannalta on oleellista saada tietoa yksityisten palvelujen laajuudesta, laadusta ja kehittämissuunnista. Yksityistä terveydenhuoltoa koskeva laki (152/1990) tuli voimaan vuoden 1991 alusta, ja laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) tuli voimaan vuoden 1997 alusta. Aiemmassa lainsäädännössä em. asioita ei ollut riittävästi huomioitu, koska lainsäädäntö oli rakentunut silloisen toimintaympäristön mukaisesti ottamaan huomioon lähinnä julkisen palvelutuotannon vaatimukset. Nykyisen lainsäädännön keskeisenä tavoitteena on asiakkaan aseman turvaaminen ja palvelujen laadun varmentaminen, ja on nähty tarpeelliseksi, että palveluja voivat tarjota niin julkiset kuin yksityisetkin tuottajat. Rajanveto julkisen ja yksityisen toiminnan välillä on usein vaikeaa. Lainsäädännössä yksityisiin tuottajiin rinnastetaan yritysten lisäksi ns. kolmannen sektorin (järjestöt, säätiöt, yhdistykset) tuottamat palvelut, kun palveluja tuotetaan korvausta vastaan. Sosiaalihuollon lainsäädännössä korostuu lisäksi vanhusten, kehitysvammaisten ja alaikäisten asiakkaiden aseman turvaaminen. Kysymys on tällöin palvelujen tuottamisesta henkilöille, joilla itsellään on vain vähän edellytyksiä pitää huolta oikeuksistaan.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietinnössään (StVM 8/1996 vp) edellyttänyt sosiaali- ja terveysministeriön huolehtivan siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien toiminnan laadunvalvonta järjestetään kunnissa asianmukaisella tavalla. Valiokunta on todennut, että kuntien erilaisesta taloudellisesta tilanteesta johtuen saattaa kunnille aiheutua paineita säästää sosiaalipalveluissa niiden laadun kustannuksella. Tämän vuoksi valiokunta on korostanut lääninhallitusten valvonnan merkitystä asiakkaiden oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden turvaamisessa. Vuoden 2001 sosiaalibarometrin (Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton julkaisu) mukaan kuntien sosiaalistaloudellinen asema olikin 1990-luvun puolivälissä huolestuttava. Vuosikymmenen lopulla kehitys kääntyi myönteiseksi, mutta vuosituhannen taitteessa tapahtui muutos: Nyt positiivinen kehitys on pysähtynyt, ja hyvässä sosiaalistaloudellisessa asemassa olevien kuntien määrä on jonkin verran alentunut ja pulmallisessa asemassa olevien määrä on puolestaan lisääntynyt. Kuntien tilinpäätöstiedot vuodelta 2000 osoittavat kuntatalouden kokonaisuutena vahvistuneen ja kuntien vuosikatteen nousseen edellisvuoden 7,8 mrd. mk:sta 8,8 mrd. mk:aan. Yksittäisten kuntien tilanteessa on tapahtunut suuria muutoksia, ja yhteensä 252 kunnassa vuosikatteet ovat heikentyneet edellisvuodesta. Lisäksi vuosikatteet olivat miinus-merkkisiä 192 kunnassa, kun edellisenä vuonna vuosikate oli negatiivinen 87 kunnassa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on myös pitänyt tärkeänä, että lääninhallituksille varataan riittävät resurssit uusien tehtävien hoitamiseen, jotta lain tavoitteet voidaan käytännössä toteuttaa. Tässä kertomusosuudessa pyritään tuottamaan eduskunnan käytettäväksi tietoa siitä, miten eduskunnan tahdonilmaisut ovat toteutuneet: Miten valvonta käytännössä toimii, mitä ongelmia on esiintynyt ja mihin asioihin tulisi jatkossa kiinnittää erityistä huomiota. Kertomusta valmisteltaessa on pyydetty selvitykset sosiaali- ja terveysministeriön ja Stakesin lisäksi mm. kaikilta lääninhallituksilta lukuun ottamatta Länsi-Suomen lääninhallitusta, johon valtiontilintarkastajat tekivät valvontakäynnin syksyllä 2000. Saaduista selvityksistä on esitettyjen yksityiskohtaisten lukujen osalta käytetty Oulun lääninhallitukselta ja Etelä-Suomen lääninhallitukselta saatuja tietoja.

Toiminnan laajuus ja kehitysnäkymät

Terveyspalvelut

Yksityiset palvelut täydentävät julkista palvelujärjestelmää kahdella tavalla. Asiakas voi itse suoraan hakeutua yksityisen terveydenhuollon piiriin, ja valtionosuusuudistuksen jälkeen myös julkinen terveydenhuolto on entistä enemmän alkanut ostaa tiettyjä palveluita yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Terveydenhuollon yksityisten palvelun tuottajien määrä on vaihdellut 1990-luvulla, mutta viime vuosina se on ollut kasvussa. Yrityksiä perustetaan vuosittain paljon, mutta niitä myös lopetetaan paljon, minkä vuoksi kokonaismäärän kasvu ei ole ollut kovin nopeaa. Toiminnasta ja henkilökunnasta on saatavissa vertailukelpoista tietoa vasta vuodesta 1996 lähtien tilastointitavan muutoksen vuoksi. Palvelujen tuottajia oli v. 1999 2 580 ja niiden palveluksessa henkilökuntaa 29 000 (kokopäivätoimisia 15 500). Lisäksi koko maassa tehtiin asiakaskäyntejä yhteensä 15,3 miljoona eli keskimäärin 3 käyntiä asukasta kohden. Vastaavat luvut vuodelta 1996 ovat 2 200 tuottajaa, henkilökuntaa 25 600 ja niistä kokopäivätoimisia 13 400 sekä käyntejä 13,6 miljoonaa. Yksityisen tuottamien palvelujen kokonaismerkitystä suhteessa julkiseen sektoriin kuvaa parhaiten henkilöstömäärä. Vuonna 1999 työskenteli 14 % sosiaali- ja terveyspalvelujen kokopäiväisestä työvoimasta yksityisellä sektorilla.

Yksityisen terveydenhuollon avohoitokäynneistä v. 1998 oli lääkärikäyntejä n. 4,7 milj. (sisältäen työterveyshuoltokäynnit). Fysioterapiakäyntejä tehtiin yhteensä n. 5,9 milj. ja hammashuollon

käyntejä n. 1,7 milj. Kokopäivätoimisia lääkäreitä oli v. 1998 avohoidon yksiköissä yhteensä 991, joista valtaosa Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla. Kokopäivätoimisesta henkilökunnasta työskenteli avohoidon puolella n. 11 400. Yksityisissä sairaaloissa oli kokopäivätoimisia lääkäreitä 169 koko (kokopäivätoimisen) henkilökunnan ollessa 2 660.

Kansaneläkelaitoksen korvaamien yksityislääkärikäyntien määrä on v. 1996—99 pysynyt hyvin vakaana. Vuodesta 1996 vuoteen 1999 korvattujen käyntien määrä on vähentynyt 0,7 %:lla koko maassa (24 000 käyntiä) ja 0,4 %:lla (5 000 käyntiä) Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella. Julkisella sektorilla käyntimäärät laskivat samaan aikaan, eivätkä asiakkaat näytä siirtyneen yksityiselle sektorille. Vuonna 1999 Kansaneläkelaitos maksoi sairausvakuutuskorvausta 3 273 000 yksityisen terveydenhuollon lääkärikäynnistä. Näistä yleislääkärikäyntejä oli 608 000 ja hammaslääkärikäyntejä 1 153 000. Terveydenhuollon vuodeosastohoidosta oli 3,5 % ja avohoitokäynneistä n. 28 % yksityistä toimintaa. Eri toiminnoista yksityisen sektorin osuus on suurin fysioterapiassa. Koska itsenäisten ammatinharjoittajien toimintaa ei ole kattavasti tilastoitu, ei yksityisen sektorin osuutta voi luotettavasti selvittää. Vaikeinta sen selvittäminen on niillä terveydenhuollon lohkoilla, joissa on paljon omissa toimitiloissaan työskenteleviä itsenäisiä ammatinharjoittajia, kuten esim. yksityiset hammaslääkärit.

Yksityisten terveyspalvelujen tuottajia on eniten Etelä-Suomessa ja suurissa kaupungeissa. Myös yksityiset sairaalat sijaitsevat pääasiassa suurimmissa kaupungeissa. Yksityisiä avohoitokäyntejä oli asukasmäärään suhteutettuna eniten Varsinais-Suomessa, Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Keski-Suomessa. Vähiten käyntejä oli Keski-Pohjanmaalla, Itä-Uudellamaalla ja Kainuussa. Suomessa oli Stakesin tilastojen mukaan v. 1998 2 886 yksityistä terveydenhuollon toimintayksikköä, joista HUS-piirin alueella sijaitsi 591 (20 %). Oulun lääninhallitukselta saatujen tietojen mukaan Oulun läänissä oli v. 2000 242 yksityistä terveydenhuollonpalvelujen tuottajaa, joiden toimipisteiden määrä oli yhteensä 348. Annettavasta hoidosta 22 % oli fysioterapiaa ja seuraavaksi eniten tuotettiin sekä lääkäripalveluja että kotikäyntejä (15 %). Myös Oulun läänissä on koko maan tavoin palveluntuottajien määrä pysynyt suhteellisen vakiona: Uusia yrityksiä syntyy, mutta vastaavasti vanhat lopettavat toimintansa. Palvelujen katsotaan jakaantuvan melko tasaisesti koko läänin alueelle kuitenkin siten, että monipuolisimmat palvelut ovat keskittyneet suurin asutuskeskuksiin. Muutaman viime vuoden kehitykselle on ollut tyypillistä monien uudenlaisten terveydenhuollon yrittäjien (esim. osuuskunnat) ilmaantuminen yksityisen terveydenhuollon alueelle. Myös erilaiset terapiapalvelut, kuten puhe-, toiminta-, musiikki-, psyko- ja ratsastusterapia ovat lisääntyneet viime aikoina. Oulun lääninhallituksen käsityksen mukaan terveydenhuollon koulutuksen saaneiden henkilöiden huono työllistyminen julkisella sektorilla on lisännyt uusien yritysten perustamista.

Sosiaalipalvelut

Yksityiset sosiaalipalvelut ovat selvästi lisääntyneet 1990-luvulla. Toimintayksiköiden määrä on yli kolminkertaistunut. Vuonna 1990 palvelun tuottajia oli n. 750, kun niitä v. 1999 oli yli 2 600, ja ne työllistivät lähes 20 000 henkilöä. Kolmen viime vuoden aikana yksikköjä on perustettu 150—200 vuosittain, ja eniten niitä on perustettu asumispalveluihin, kotipalveluihin, lasten päivähoitoon sekä lasten ja nuorten laitos- ja perhehoitoon. Tilastoinnin luotettavuus on ongelma myös sosiaalipalvelujen osalta. Esimerkiksi tilastojen mukaan v. 1998 toimintayksikköjä oli 2 282. Verrattuna edelliseen vuoteen yksikköjä olisi tullut lisää 432. Kuitenkin uusia toimintayksikköjä oli ko. vuonna perustettu vain 162 kappaletta. Erään arvion mukaan yksityisten palveluntuottajien osuus sosiaalipalvelujen kokonaistuotannosta on 18 %. Suurin osa siitä on yhdistysten, järjestöjen ja säätiöiden toimintaa. Yrityssektorin osuus tuotoksesta laskettuna on n. 4 %.

Yksityisen sektorin osuus on erilainen eri palveluissa. Koko maan tasolla yksityisen sektorin osuus on suurin ensi- ja turvakotitoiminnassa sekä mielenterveysongelmaisten asumispalveluissa. Pienimmillään yksityisen sektorin osuus on kasvatus- ja perheneuvonnassa, kehitysvammaisten työ- ja toimintakeskustoiminnassa, vanhainkoti- ja kehitysvammalaitoshoidossa sekä lasten päivähoidossa. Väestömäärään suhteutettuna yksityisiä toimintayksiköitä ei ole millään alueella erityisen paljon. Alueelliset erot korostuvat palveluittain: Yksityiset vanhainkodit ja päiväkodit sijaitsevat pääosin Uudellamaalla ja pääkaupunkiseudulla, kun taas yksityisiä kotipalvelujen ja asumispalvelujen tuottajia on suhteellisesti enemmän muualla maassa.

Lähes puolet toimintayksiköistä sijaitsi Etelä-Suomen läänissä. Etelä-Suomen läänissä toimi v. 1997 n. 950 yksityistä sosiaalipalvelun toimintayksikköä. Vuonna 1999 läänissä oli 1 184 vastaavaa yksikköä eli suurin osa koko maan yhteensä 2 617 toimintayksiköstä. Toimintayksiköt työllistivät lähes 10 000 henkeä eli puolet koko maan sosiaa-

lialan työntekijöistä. Yksityisissä vanhainkodeissa hoidettiin Etelä-Suomen läänissä samana vuonna 1 950 asiakasta (koko maa 2 750). Myös Oulun läänissä vuoden 2001 alussa olleista 166 sosiaalipalveluntuottajasta (242 toimintayksikköä) suurin osa keskittyi vanhusten palveluihin (48). Toimintaa harjoitettiin 44 kunnassa Oulun läänin 51 kunnasta.

Helsingin kaupunki ostaa vanhusten laitoshoidon palveluita 12 yksityiseltä tuottajalta, joilla on käytössään 16 vanhainkotia. Tuottajat muodostuvat kymmenestä säätiöstä, yhdestä seurakunnasta sekä Alzheimerin keskusliitto ry:stä. Tämän lisäksi Helsingin kaupunki ostaa erillisellä sopimuksella vanhainkotipaikkoja Sairaalaosakeyhtiö Mehiläiseltä. Yksityisiltä ostettavien vanhainkotipalveluiden osuus Helsingissä on yli 50 % (n. 240 Mmk) kaikista vanhainkotipalveluiden kustannuksista. Tämän lisäksi ostetaan palveluita (palveluasuminen ja vanhusten päivähoito), jotka tukevat vanhustenhuollon avopalveluita. Yksityisiltä palvelutuottajilta ostettavat vanhustenpalvelut ovat keskeisiä Helsingin vanhushuollon palvelujen tuottamisessa.

Kehitysnäkymät

Yksityisen sektorin palvelut ovat toimineet lähinnä julkisia palveluja täydentävinä. Niiden määrä ei Suomen Lääkäriliiton mukaan ole päässyt kasvamaan etenkään hallinnollisten ja asenteellisten esteiden johdosta (Rahkeet-työryhmämuistio, 1999). Täten kilpailu ei ole päässyt juurikaan vaikuttamaan palvelujen laatua ja tehokkuutta parantavasti. Esimerkkinä siitä, miten yksityissektori on pohjimmiltaan julkisia palveluja täydentävä sekä kysynnän ja tarpeen mukaan joustava, on Lääkäriliiton mielestä psykiatriset yksityispalvelut. Julkisten palvelujen leikkaukset ja mielenterveyspalveluiden kysynnän kasvu aikaansaivat laman aikana selvän psykiatristen yksityislääkärissä käyntien kasvun, vaikka käyntien määrä väheni muilla aloilla. Kuntien kiinnostus hajautettujen palvelujen hankintaan näyttäisi Lääkäriliiton mukaan kasvavan koko ajan.

Helsingin kaupungin vanhainkotipalvelujen tuottajakeskuksessa uskotaan yksityisten tuottajien lähestyvän sosiaalivirastoa entistä aktiivisemmin. Markkinoilla toimii jo osakeyhtiöitä, jotka tuottavat sekä avo- että laitoshoitopalveluita, mutta toistaiseksi niiden kanssa ei ole tehty jatkuvaa ostopalvelusopimusta. Myös kansainvälisten yksityisten tuottajien tuleminen vanhuspalvelujen tarjoajaksi on lähivuosina todennäköistä. Helsingin terveysvirastokin uskoo ulkopuolisten tuottajien merkityksen kasvavan lähivuosina.

Uudenlaista hoivapalvelujen kasvua ennakoi myös Uudenmaan TE-keskuksen ja neljän kunnan (Espoo, Porvoo, Tuusula ja Mäntsälä) keväällä 2001 tekemä puitesopimus. Sopimuksesta ilmenee, miten kunnat lisäävät yhteistyötä yksityisten palveluntuottajien kanssa. Sopimuksessa kunnat sitoutuvat oman ostopolitiikkansa kehittämiseen ja ilmaisevat, paljonko ne ovat valmiita ostamaan hoivapalveluita yksityiseltä sektorilta v. 2001. TE-keskuksen roolina on sopimuksessa todeta, millä tavoin se varautuu antamaan hoiva-alan yrittäjille yrittäjäkoulutusta ja kehittämään yritysten toimintaympäristöä. Esimerkiksi TE-keskus järjestää kuntien ostopalveluista vastaaville virkamiehille palvelujen ostamiskoulutusta. Sopimuksen syntyyn ovat johtaneet seuraavat tekijät: Väestön ikääntyminen ja maan sisäinen muuttoliike ovat lisänneet voimakkaasti hoivapalvelujen kysyntää Uudellamaalla. Kunnat ovat vastanneet lisääntyneeseen palvelutarpeeseen etsimällä uusia toimintamalleja. Keskeisenä ratkaisuna on hyödyntää yksityisten yritysten ja järjestöjen palvelutarjonta kuntien omien palvelujen vaihtoehtona. Valtaosa hoivayrittäjien liikevaihdosta puolestaan muodostuu kuntien ostopalveluista tai kuntien ohjaamien asiakkaiden maksutuloista (esim. palvelusetelit). Kunnat ratkaisevat siten omilla päätöksillään ja toimenpiteillään, miten yksityinen palvelutuotanto kehittyy lähitulevaisuudessa. Hoiva-alan kehittäminen on osa hallituksen ns. yrittäjyyshanketta.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama hoitovakuutustyöryhmä sai työnsä päätökseen keväällä 2001. Työryhmän mielestä Suomessa voitaisiin ottaa käyttöön vapaaehtoinen hoitovakuutus, joka korvaisi yksityiseltä sektorilta hankittuja palveluita. Lähtökohtana on, että hoitovakuutus voisi olla julkisia palveluja täydentävä ja niitä tukeva tapa järjestää vanhuspalveluja sekä toimia yhtenä vaihtoehtona varautumisessa tuleviin kustannuksiin. Toteutuessaan vapaaehtoinen hoitovakuutus todennäköisesti lisäisi yksityisten palvelujen määrää ja edistäisi uudenlaisten yksityisten palvelujen kehittymistä.

Ohjauksen ja valvonnan toimintaedellytykset ja -tavat

Lainsäädännön antamat toimintaedellytykset

Julkisten palvelujen tavoin myös yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen yleinen ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle, minkä lisäksi yksityistä palvelutuotantoa koskevat tietyt erillissäännökset. Stakes puolestaan tukee viranomaisten ohjaus- ja valvontatehtävää tuottamalla tilastotietoja yksityisen sosiaali- ja terveyden-

huollon toiminnasta ja henkilökunnasta. Yksityistä terveydenhuoltoa koskevat erityissäännökset ovat yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) ja asetuksessa (744/1990). Lain perusteella toiminnan valvonta ja ohjaus kuuluvat lääninhallituksille, jotka myöntävät toimiluvat yksityisille terveydenhuollon palvelujen tuottajille. Palvelujen tuottajalla tarkoitetaan sitä tahoa, joka ylläpitää terveydenhuollon palveluja tuottavaa yksikköä. Itsenäiset ammatinharjoittajat eivät kuuluu palvelujen tuottajiin eivätkä myöskään työnantajat, jotka itse järjestävät työterveyshuoltopalveluja. Terveydenhuollon itsenäisten ammatinharjoittajien tulee tehdä ilmoitus toiminnastaan Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle ((laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994). Itsenäisten ammatinharjoittajien valvonta kuuluu siis sekä Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle että kullekin lääninhallitukselle sen alueella toimivien ammatinharjoittajien osalta.

Laki yksityisestä terveydenhuollosta koskee seuraavia yksityisesti tuotettuja toimintoja (2 §):

— laboratoriotoimintaa

— radiologista toimintaa ja muita siihen verrattavia kuvantamis- ja tutkimusmenetelmiä

— muita terveydentilan ja sairauden toteamiseksi taikka hoidon määrittelemiseksi tehtäviä tutkimuksia ja toimenpiteitä

— fysioterapeuttista toimintaa ja muita suorituskykyä parantavia ja ylläpitäviä toimenpiteitä ja terapioita

— työterveyshuoltoa

— lääkäri- ja hammaslääkäripalveluja ja muuta terveyden- ja sairaanhoitoa sekä näihin rinnastettavia palveluja ja

— hierontaa.

Näiden toimintojen harjoittaminen edellyttää lain mukaan lupaa lukuun ottamatta tilannetta, jossa palvelut tuottaa itsenäinen ammatinharjoittaja.

Palvelujen tuottajan on ennen toiminnan aloittamista:

— täytettävä säädetyt toimintaedellytykset

— saatava lääninhallituksen lupa, jossa määritellään tuottajan toimialaa sekä

— saatava lääninhallituksen hyväksyntä vastaavalle johtajalle.

Ennen toiminnan aloitusta kunnan terveyslautakunnan on tarkastettava tilat ja laitteet. Lisäksi toiminnan harjoittajan on tehtävä aloitusilmoitus lääninhallitukselle. Olennaisista muutoksista palveluissa tai niiden lopettamisesta tulee tehdä ilmoitus lääninhallitukselle. Palvelujen tuottajan tulee antaa vuosittain toimintakertomus lääninhallitukselle.

Laki ja asetus yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (laki 603/1996 ja 1208/1996) tulivat voimaan vuoden 1997 alusta. Lain mukaan ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja antavan yksityisen palveluntuottajan on haettava lääninhallitukselta lupa ennen toiminnan aloittamista ja olennaista muuttamista. Edelleen lain mukaan palvelujen valvonta kuuluu ao. lääninhallitukselle sekä sille kunnalle, jossa palveluja annetaan.

Lain 3 §:ssä on säädetään toiminnan aloittamisen edellytyksistä. Ennen luvan myöntämistä lääninhallituksen tulee tehdä tarkastus palvelutoimintaa harjoittavassa yksikössä. Tarkastukseen voi lääninhallituksen pyynnöstä osallistua yksikön sijaintikunnan edustaja. Lääninhallitus ratkaisee aina tapauskohtaisesti, ovatko yksikön toimintaedellytykset asianmukaiset. Lupamenettelyn tarkoituksena on varmistaa, että toimintaedellytykset (esim. henkilökunnan määrä ja koulutus sekä toimitilat ja -välineet) ovat asianmukaiset suhteessa palveluntuottajan suunnitteleman toiminnan laatuun ja laajuuteen. Lupamenettelyllä pyritään turvaamaan erityisesti vanhusten, kehitysvammaisten ja alaikäisten asiakkaiden asemaa. Tavoitteena on vaikuttaa ennalta ehkäisevästi ja estää heikkolaatuisten palvelujen tuottaminen. Lupamenettelyllä ja tarkastuksella pyritään aikaansaamaan myös yhteistyötä ja vuorovaikutusta viranomaisten ja palvelujen tuottajien välille ennen varsinaisen toiminnan aloittamista, jotta ei toivottua, jälkikäteistä viranomaisvalvontaa tarvittaisiin vähemmän. Muiden kuin ympärivuorokautisia palveluja tuottavien on tehtävä toiminnastaan ilmoitus sille kunnalle, jossa palveluja annetaan.

Ympärivuorokautisia yksityisiä sosiaalipalveluja antavien tulee lisäksi antaa lääninhallitukselle toimintakertomus vuosittain. Toimintakertomuksesta tulee käydä ilmi henkilöstössä, toimitiloissa ja toiminnassa tapahtuneet muutokset. Toimintakertomuksen tarkoituksena on tuottaa riittävästi yhdenmukaista ja vertailukelpoista tietoa. Lääninhallitus käyttää toimintakertomuksia valvonnan apuna ja antaa tarvittaessa neuvoja ja ohjeita tai määräyksiä puutteiden poistamiseksi tai epäkohtien korjaamiseksi. Lääninhallitus antaa toimintakertomukset tiedoksi niille kunnille, joiden alueella yksityisiä sosiaalipalveluita annetaan. Lain perustelujen mukaan luvanvaraisten sosiaalipalvelujen valvonta kuuluu ensi sijassa lääninhallituksille, koska ne antavat luvan toiminnalle. Ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvien palvelujen valvonta taas on sillä kunnalla, jossa palveluja annetaan. Myös ennen lain (603/1996) voimaantuloa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja tuottaneet joutuivat hakemaan luvan, jolloin myös niihin suoritettiin tarkastus.

Jos valvontaviranomaiset havaitsevat, ettei yksityinen sosiaalipalvelujen tuottaja ole täyttänyt ilmoitus- tai luvanhakuvelvollisuuttaan, tai jos palvelujen tuottamisessa on puutteellisuuksia tai epäkohtia, on lääninhallituksen annettava määräys tilanteen korjaamiseksi. Määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla toiminnan keskeyttämisestä.

Valvonta, ohjaus ja arviointi lääninhallituksen työssä

Vuotta 2000 koskevissa sosiaali- ja terveysministeriön ja lääninhallitusten välisissä tulossopimuksissa on sovittu siitä, että lääninhallitukset tarkastavat tietyn vähimmäismäärän yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajista (Länsi-Suomi ja Itä-Suomi 20 %, Oulu ja Lappi 30 % ja Etelä-Suomi 10 %).

Lääninhallitukset kokevat keskeiseksi sekä yksityisiä että kuntien tuottamia palveluja koskevaksi ohjaus- ja valvontaongelmaksi sen, että palveluille ei ole yleisiä valtakunnallisia toimintaedellytys- ja vähimmäistasomäärittelyjä ja linjauksia. Yksityisiä sosiaalipalveluita koskeva valvontalaki (733/1992) lupamenettelyineen lähtee siitä, että yksityisten sosiaalipalvelujen tulee vastata vähintään kunnallista tasoa. Kun kunnallisen sosiaalipalvelutoiminnan vähimmäistasoa ei ole määritelty tai linjattu suositusten muodossa yleisesti ja valtakunnallisesti, joudutaan ohjaus-, valvonta- ja lupatoiminnassa turvautumaan liiaksi yksittäistapauksittaiseen harkintaan. Yksityisten sosiaalipalvelujen toimintaedellytyksiä pohtineen työryhmän (SOSPA-työryhmä) muistiossa (STM:n työryhmämuistioita 1998:17) on esitetty keskeisimpiä luvanvaraisessa toiminnassa esille nousseita laadullisia ja määrällisiä pulmakysymyksiä. Merkittävämpiä olivat luvan tarve eli luvanvaraisen toiminnan määrittely, henkilöstön määrä ja laatu sekä tiloihin liittyvät kysymykset. Tämän työryhmän esitysten on todettu jääneen monelta osin puutteellisiksi ja keskeneräisiksi, eikä niiden avulla ole voitu riittävästi tukea lääninhallitusten ohjausta, valvontaa ja päätöksentekoa yksityisissä sosiaalipalveluissa (Sosiaali- ja terveystoimen arviointi vuonna 1998, Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 1999).

Itä-Suomen lääninhallitus on todennut sosiaalipalvelujen valvonnasta annettujen suhteellisen uusien säännöksien osoittautuneen puutteellisiksi ja tulkinnanvaraisiksi. Soveltamisongelmia on mm. tilojen riittävyyttä, henkilöstön määrää ja kelpoisuutta sekä sijaisuutta koskevissa asioissa. Osittain tästä syystä lupien myöntämiseen ja toiminnan valvontaan liittyvät menettelytavat ja käytännöt ovat maan eri osissa erilaiset. Myös Etelä-Suomen lääninhallitus on todennut saman asian, ja todennut ongelman kärjistyneen mm. käsiteltäessä erään vanhainkodin toiminnan asianmukaisuutta ja resursointia koskenutta hallintokantelua. Tämän kantelupäätöksen perusteluissa lääninhallitus esitti käsityksensä mm. kyseisen vanhainkodin hoitohenkilökunnan vähimmäismitoituksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö julkisti 1.2.2001 luonnoksensa nimellä Lähtökohtia valtakunnalliseksi suositukseksi iäkkäiden henkilöiden hoidon ja palvelujen sekä niiden laadun kehittämiseksi. Suositusluonnoksessa ministeriö piti välttävänä sitä, että 25-paikkaisella osastolla on kahdeksan hoitajaa eli 0,32 hoitajaa asukasta kohden. Stakesin mielestä tällainen mitoitus on riittämätön. Myös Etelä-Suomen lääninhallitus oli huolestunut henkilöstön riittävyydestä ao. vanhainkodissa. Lääninhallituksen päätöksen mukaan hoidon vähimmäistason takaa tässä vanhainkodissa hoitohenkilöstömitoitus, joka on yli kaksinkertainen verrattuna ministeriön suositusluonnoksessa esittämään. Lääninhallituksen käsityksen mukaan näin vähillä resursseilla ei voida turvata palvelujen käyttäjien perustuslain mukaista oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ympärivuorokautisessa palvelutoiminnassa. Samoin lääninhallituksen käsityksen mukaan alimitoitus valtakunnallisena linjauksena vaikeuttaa suuresti ohjaus- ja valvontaviranomaisten asiakaslähtöistä, perusoikeuksiin tukeutuvaa, hyvään laatuun ja kohteluun tähtäävää työtä.

Suomen Kuntaliitto on valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa todennut, että yleisten vähimmäistasoedellytysten luominen ei ole mahdollista, koska mm. toimintayksiköt, asiakasryhmät ja paikalliset olosuhteet vaihtelevat.

Oulun lääninhallituksen suorittama yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien ohjaus ja valvonta toteutetaan seuraavasti: Palvelutoiminnan suunnitteluvaiheessa käydään ohjaavaa keskustelua yritystoimintaa suunnittelevan kanssa sekä annetaan tietopaketti yrittäjäksi aikovalle. Lupahakemuksen käsittelyvaiheessa ja aloittamislupatarkastuksen yhteydessä, tarkastus- tai seurantakäynnin yhteydessä sekä sijaintikunnan valvontaviranomaisten kautta keskustelua jatketaan. Lisäksi palvelutuottajille suunnataan koulutuspäiviä. Tarkastuskäynneillä on lähes aina mukana sijaintikunnan edustaja. Oulun lääninsosiaalitarkastaja ja kaksi sosiaalitarkastajaa tekivät v. 2000 50 tarkastuskäyntiä.

Oulun lääninhallituksen selvityksessä on todettu terveydenhuoltopalvelujen osalta, että lääninhallitus tekee tarkastuskäyntejä yksityisen terveydenhuollon toimipisteisiin mm. liittyen kanteluihin ja muihin yhteydenottoihin, mutta myöskin valvon-

takäyntejä oma-aloitteisesti. Kanteluita ja valituksia on tullut aiemmin suhteellisen vähän, mutta viime aikoina ne ovat lisääntyneet. Lääninhallituksen oman yksityisen laatuprojektin tavoitteena oli tehdä ohjaus- tai valvontakäynti kaikkiin uusiin toimintayksiköihin niiden ensimmäisen toimintavuoden aikana ja jatkossa ainakin kerran viidessä vuodessa. Resurssien vähyyden vuoksi tämä tavoite ei ole toteutunut suunnitellulla tavalla.

Suomen Kuntaliiton valtiontilintarkastajille antamassa selvityksessä onkin todettu, että valvontakäynneillä ei ole aina mahdollista saada oikeaa kuvaa jokapäiväisestä toiminnasta ko. yksikössä, koska käynnit jäävät muutamaan kertaan vuodessa.

Valvonnassa esiin tulleita ongelmia

Valvonnan kattavuus ja luotettavuus

Terveydenhuoltotyötä tekevien itsenäisten ammatinharjoittajien valvontaa pidetään ongelmallisena, koska heillä ei ole ilmoitus- eikä raportointivelvollisuutta lääninhallitukselle, vaan he tekevät ilmoituksensa Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle. Puutteellisten ilmoitusten takia suuri määrä terveydenhuollon työtä jää tilastoimatta. Itä-Suomen lääninhallitus katsoo erityistä ohjauksen ja valvonnan tarvetta olevan terveydenhuollon palvelujen tuottajien ja ammatinharjoittajien potilasrekisterien asianmukaisuuden varmistamisessa. Ongelmat ovat lisääntyneet siirryttäessä entistä enemmän atk-pohjaisiin rekistereihin. Erityisesti tämä koskee lääkärikeskuksia ja muita yksiköitä, joiden sisällä toimii useita erillisiä palvelujen tuottajia tai itsenäisiä ammatinharjoittajia.

Ongelman on katsottu johtuvan siitä, että ko. yksiköt ovat usein pieniä ja toimivat erillään. Niissä ei tunneta toimintaan liittyviä säännöksiä eikä välttämättä osallistuta alan koulutus- ja kehittämistapahtumiin. Asianomaisten lupien ja toimintakertomusten antaminen ja ajan tasalla pitäminen näyttää olevan monelle ylivoimainen tehtävä. Lääninhallituksen on vaikea varmistua toiminnan laadusta ja asiallisuudesta, kun sen perustiedot toimijoista ovat puutteelliset. Nykyisestä kertomuksesta saadaan vain asiakkaiden ja käyntikertojen lukumääriä, eikä se kerro mitään esim. palvelujen laadusta.

Lääninhallitusten mielestä valvovien viranomaisten rekisterijärjestelmä on lisäksi täysin vanhentunut, eikä sitä voida käyttää valvonnan apuvälineenä. Näin ollen vuosittain seurattavien toimintakertomuksien käsittely on työlästä. Nykyisin kerättävät tiedot eivät ole kaikilta osin olennaisia. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan yksityisiä palvelujen tuottajia koskevien rekisterien tietosisältö on ollut puutteellinen, eikä nykyaikaista tietotekniikkaa ole sovellettu lupahallinnon ja toiminnan seurantaan liittyvien sosiaali- ja terveydenhuollon rekisterien yhdistämiseen. Myös Stakesin mukaan lääninhallitusten ylläpitämät rekisterit sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisistä palveluntuottajista ovat sekä teknisesti että sisällöllisesti vanhentuneita (YKSATU ja TILSE). Sosiaali- ja terveysministeriön ja Stakesin vuotta 2001 koskevaan tulossopimukseen on kirjattu asiaa koskevia kehittämistavoitteita. Stakesin tehtävänä on ylläpitää ko. rekisteriä ja toimintatilastoa sekä kehittää palvelujen luokitusjärjestelmää. Asian valmistelua varten on perustettu työryhmä, jossa on läänien, ministeriön, Tilastokeskuksen, Patentti- ja rekisterihallituksen, Kelan ja Raha-automaattiyhdistyksen edustus.

Stakesin valtiontilintarkastajille antamassa lausunnossa painotetaan sitä, että nyt tulisi panostaa kattavien, ajantasaisten tilasto- ja rekisteritietojen saamiseen. Tämä vahvistaisi myös yksityisen sektorin ohjauksen ja valvonnan tietopohjaa.

Valvontavastuu

Suomen Kuntaliitto toteaa valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä yksityisten sosiaalipalveluiden osalta, että lain mukaan sosiaalipalvelujen valvonta kuuluu lääninhallitukselle ja sijaintikunnalle. Lisäksi kunnalla, joka ostaa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta on vastuu seurata ja valvoa hankkimiensa palvelujen sisältöä ja laatua. Käytännössä valvontavastuu ja sen toteutuminen ei ole Kuntaliiton mukaan kuitenkaan yksiselitteistä. Sijaintikunnan ja lääninhallituksen välinen työnjako ja vastuu eivät ole selkeitä. Kuntaliiton mielestä lääninhallituksen mahdollisuudet valvoa toimintaa muutoin kuin satunnaisesti sekä saamiensa kantelujen ja ilmoitusten perusteella ovat ilmeisen vähäiset. Myös sijaintikunnan asema valvonnassa on samankaltainen, jos se ei itse osta palveluja ko. tuottajalta. Jos taas palvelujen ostajina olevat kunnat sijaitsevat kaukana palvelujen tuottajasta, esim. lastensuojelun perhekodit, erityisryhmien asumispalvelut tai hoitokodit, katsoo Kuntaliitto myös ostajan valvontamahdollisuudet satunnaisiksi.

Ympärivuorokautisten palvelujen osalta kunnat ovat Kuntaliiton mukaan luottaneet toiminnan asianmukaisuuteen, koska lääninhallitus on antanut luvan toimintaan ja valvoo sitä. Kaikissa tapauksissa tämä valvonta ei Kuntaliiton mielestä kuitenkaan ole ollut riittävää, eikä lääninhallitus ole reagoinut palveluista tehtyihin huomautuksiin.

Valvonnan resursointi ja osaaminen

Yksityisen sektorin ohjaamisessa ja valvomisessa näyttää keskeiseksi ongelmaksi muodostuneen

lääninhallitusten puutteelliset resurssit, vaikkakin siitä ollaan yksimielisiä, että olisi tarpeellista tehdä tarkastuskäyntejä määrävälein kaikissa toimintayksiköissä ja itsenäisten ammatinharjoittajien luona. Säännöllisillä tarkastuskäynneillä voitaisiin ehkäistä ongelmia ja huolehtia valistustoiminnasta. Lääninhallitusten ohjaus- ja valvontatehtäviin käyttämät resurssit ovat vähentyneet koko 1990-luvun ajan, ja terveydenhuollon tarkastajien virkoja on vähennetty joka läänissä. Terveydenhuollon tarkastajat valmistelevat sekä lupahallintoasiat että suorittavat käytännössä laitosten ohjausta ja valvontaa. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sen esityksistä huolimatta yksityisen terveydenhuollon ohjaukseen ja valvontaan ei ole saatu riittävästi resursseja. Myöskään kunnat eivät ole osoittaneet riittävästi voimavaroja valvonnan hoitamiseksi. Monet kunnat ovat kuitenkin entistä halukkaampia yksityistämään palvelujaan. Nykyisellään kuntien kyky valvoa yksityisiä palveluja on kirjava.

Etelä-Suomen lääninhallituksen Helsingin toimipiste ilmoitti, että suurin ongelma yksityisen sektorin terveyspalvelujen valvonnassa on työvoiman vähyydestä johtuva valvontakäyntien puute. Valvontakäyntejä voidaan tehdä vain poikkeustapauksissa, koska HUS-alueella sijaitsee n. 600 yksityistä terveydenhuollon toimintayksikköä.

Suomen Kuntaliiton mukaan valtionhallinnon voimavarat sosiaali- ja terveydenhuollon alueella ovat mittavat. Kuntaliiton käsityksen mukaan lääninhallitusten resurssit voitaisiin kohdentaa uudelleen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatarve huomioiden.

Valvonnan ja ohjauksen tehostamiseksi lääninhallitukset ovat kehittäneet lupahallintoon liittyvää lomakkeistoa, palvelujen tuottajille tarkoitettua ohjeistusta (varsinkin Etelä-Suomen lääni) sekä pyrkineet lisäämään laitosten tarkastuskäyntien sisältöä ja tiheyttä (Itä-Suomen ja Etelä-Suomen läänit). Voimavaroja tällaiseen ohjaukseen tarvittaisiin kuitenkin lisää.

Terveydenhuollon osalta merkillepantava piirre on yhä erikoistuvien toimintojen lisääntyminen. Kunnissa ei pätevyys aina riitä mm. vastaanottojen laitteistojen valvontaan. Monissa kunnissa tarkastuksia on suoritettu ainoastaan terveydensuojelulain mukaisesti, ja laitoksen toiminnan lääketieteellinen tarkastus on lääninhallituksen käsityksen mukaan lähes laiminlyöty.

Muita huomioita

Yksityisen sosiaalipalvelutuotannon käytännön uhkatekijäksi on muodostunut toiminnan keskeytyminen. Sen voi aiheuttaa esim. toiminnan taloudellinen kannattamattomuus tai omistajan liiallisen työpaineen aiheuttama omistajan loppuun palaminen. Tuolloin vaikeuksiin joutuu sekä asiakas että asiakkaiden palvelusta vastaava kunta, joka joutuu järjestämään korvaavat palvelut. Asiakkaan näkökulmasta äkilliset muutokset aiheuttavat turvattomuutta ja jopa pelkoa (esim. lastensuojelupuolella).

Yksityinen palvelusektori on viime vuosina kasvanut erityisesti vanhusten, vammaisten ja psykiatristen potilaiden asumispalveluiden lisääntyessä. Nämä palvelut määritellään pääasiassa sosiaalipalveluihin kuuluviksi, mutta useissa yksiköissä on myös monenlaista terveydenhuollon palveluiksi katsottavaa toimintaa, kuten kotisairaanhoitoa ja erilaisia terapiapalveluita. Ammatinharjoittajalle itselleen eikä myöskään lääninhallitukselle ole aina selvää, kumpaan kategoriaan palvelut kuuluvat.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa näkyvin yksityistä sektoria koskeva ongelma on se, että eräät lääkärit määräävät lääkäreiden pääasiassa keskushermostoon vaikuttavia lääkkeitä epäasianmukaisesti. Tähän voi yhdistyä lääkärin oma päihderiippuvuus. Yksityislääkärin raskaita huumeita käyttävien potilaiden vieroitushoidot näyttävät ongelmallisilta eivätkä pysy kohtuuden rajoissa.

Ongelmana voidaan pitää myös sitä, että kaikki terveyspalveluita tuottavat yksityiset palveluntuottajat eivät kuulu lain soveltamisalan piiriin. Esimerkiksi sairaankuljetusta harjoittavalta yrittäjältä edellytetään henkilöliikennelain mukainen liikennelupa, mutta ei terveydenhuoltolainsäädännön tarkoittamaa lupaa. Tämä rajoittaa lääninhallituksen mahdollisuuksia ohjata ja valvoa sairaankuljetustoimintaa. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä, joka selvitti sairaankuljetuksen luvan myöntämistä ja taksan vahvistamista koskevien käytäntöjen kehittämistä (STM:n työryhmämuistioita, 2000:8) ehdotti sairaankuljetusluvan myöntämisen sisällyttämistä yksityisestä terveydenhuollosta annettuun lakiin. Lakiesitystä valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä liikenneministeriön kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt helmikuussa 2001 vuoden loppuun kestävän selvitystyön, jonka tavoitteena on laaja-alaisesti selvittää erilaisia keinoja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ohjauksen ja valvonnan tehostamiseksi. Selvitystyön pohjalta on tarkoitus tehdä ehdotukset ohjauksen ja valvonnan organisoinnin ja lainsäädännön selkiyttämiseksi tarvittavista jatkotoimista.

Väestön vanheneminen ja ennusteet vanhusten määrästä lisäävät lähitulevaisuudessa sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta entisestään. Viimeaikainen kehitys viittaa myös siihen, että yksityisten ts. yritysten, järjestöjen, säätiöiden ja yhdistysten tuottamat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä erilaiset palvelumuodot ja -yhdistelmät lisääntyvät. Monia palvelumuotoja ei tälläkään hetkellä ole mahdollista sijoittaa kuuluviksi yksinomaan joko sosiaalipalveluihin tai terveyspalveluihin. Tällaisia ovat esim. vanhusten ja vammaisten asumispalveluihin yhdistetyt kotisairaanhoitopalvelut ja erilaiset terapiapalvelut. Kuitenkin mm. yksityisten palvelujen tuottajien valvontaan sovellettavat lait asettavat palvelun tuottajille sekä myös valvojille erilaisia vaatimuksia riippuen siitä, kummasta palvelumuodosta on kysymys. Kuntien käytössä on siis lisääntyvä määrä vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa kansalaisille perustuslaissa turvatut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Yksityisen kansalaisen ja asiakkaan näkökulmasta ratkaisevaa on valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan palvelujen saatavuus, laadukkuus ja kustannustaso. Valtiontilintarkastajat katsovatkin, että ohjaus- ja valvontajärjestelmien tehtävänä on varmistaa keskenään tasavertaisten palvelujen olemassaolo tuottajatahosta riippumatta.

Valtiontilintarkastajat eivät pidä hyväksyttävänä sitä, että rekisteröinti- ja tilastointijärjestelmän avulla ei pystytä luotettavasti kertomaan edes palvelujen tarjoajien määriä. Koko ohjaus- ja valvontajärjestelmän perusta sekä valvonnan luotettavuus ja kattavuus ovat kyseenalaisia. Vuonna 1999 sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän rekisteröinnin uudistamista varten, ja ministeriön ja Stakesin vuotta 2001 koskevassa tulossopimuksessa on sovittu Stakesin toteuttavan kyseisen uudistuksen. Valtiontilintarkastajien mielestä rekisteröinnin uudistamistyö on saatettava pikaisesti loppuun. Uudistamistyössä tulee varmistaa mm. se, että nykyisen teknologian suomat mahdollisuudet otetaan käyttöön niin, että yksityiset palvelujen tuottajat voivat toimittaa ilmoitus-, muutos- ja toimintakertomustietonsa viranomaiselle myös sähköisessä muodossa. Lisäksi tilastojen ja rekisterien käytön yhteismitallisuuteen, vertailtavuuteen ja hyödyntämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan ovat käytännön valvontatyön suurimpia ongelmia valvontahenkilöstön riittämättömyys sekä valvonta- ja lupamenettelyn liiaksi yksittäistapauksiin painottuva harkinta. Kun terveys- ja sosiaalipalvelujen valtakunnallisia toimintaedellytys- ja vähimmäistasomäärittelyjä ei ole olemassa mm. tilojen riittävyyttä sekä henkilöstön määrää ja sijaisuuksia koskevissa asioissa, on päädytty erilaisiin käytäntöihin maan eri osissa. Sosiaali- ja terveysministeriö on yhdessä Stakesin kanssa kehittänyt vanhustenhuoltoa koskevaa valtakunnallista suositusta. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä ministeriön roolia ohjausviranomaisena ja kehottavat sitä aktiivisiin toimiin valtakunnallisten vähimmäistasomäärittelyjen saamiseksi eri palvelumuodoille. Valtiontilintarkastajien mielestä valvontaviranomaiset (läänit ja kunnat) tarvitsevat käyttöönsä laatumittariston, jonka avulla ne pystyvät valvomaan sekä yksityisten että julkisten palvelujen tuottajien toimintaa eduskunnan edellyttämällä tavalla. Yhteisellä laatumittaristolla vältettäisiin lääninhallitusten yksittäisten, tapauskohtaisten päätösten muodostuminen koko maata koskevaksi ”oikeuskäytännöksi” ja turvattaisiin asiakkaan asema sekä lisättäisiin maan eri osien välistä yhdenvertaisuutta.

Eduskunta edellytti yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevaa lakia käsitellessään, että lääninhallituksille varataan riittävät resurssit uusien tehtävien hoitamiseksi. Tästä huolimatta lääninhallitusten ohjaus- ja valvontatehtäviin käyttämät resurssit vähentyivät koko 1990-luvun ajan, ja tarkastajien virkoja vähennettiin joka läänissä. Pahimmillaan ongelma lienee Etelä-Suomen läänissä. Myös kuntien harjoittama valvonta näyttää ongelmalliselta silloin, kun kunta ei osta palveluja alueellaan toimivalta tuottajalta tai jos palvelujen tuottajat sijaitsevat kaukana kunnasta. Valvontavastuun jako ja valvonnan toteuttaminen lääninhallitusten ja kuntien välillä näyttävät jääneen epäselviksi. Valvontatyön ongelmat edellyttävät valtiontilintarkastajien mielestä lääninhallituksissa valvontatyön uudelleen organisointia ja uusien toimintatapojen käyttöönottoa sekä koko valvontasektorilla erikoisosaamisen lisäämistä sekä suunnitelmallisempaa yhteistyötä valtio- ja kunta-valvojan välillä.

Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon julkinen rahoitus ja rahoituksellisessa vuorovaikutussuhteessa esiintyvät ongelmat

Yksityisen ja julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus on periaatteessa erillään toisistaan. Käytännössä järjestelmä ei kuitenkaan ole osoittautunut niin selväksi ja yksiselitteiseksi. Käydyssä keskustelussa ja tehdyissä selvityksissä on todettu kuntien mm. pyrkivän löytämään sellaisia ratkaisuja, joissa kustannusvastuuta siirretään asiakkaille tai Kansaeläkelaitokselle. Toisaalta sairausvakuutusjärjestelmän ja sen soveltamisen on väitetty olevan epäjohdonmukaista ja haittaavan järkevän toiminnan kehittämistä. Seurauksena voi mm. olla toisaalta tarpeettomia investointeja ja toisaalta tilojen vajaakäyttöä.

Valtiontilintarkastajat ovat aiemmissa kertomuksissaan vuosilta 1998 ja 1999 käsitelleet laajasti sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen turvaamista ja rahoituskehitystä, valtionosuusjärjestelmää ja siinä tapahtuneita muutoksia sekä julkisen terveydenhuollon ohjausjärjestelmän toimivuutta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on puolestaan tarkastuskertomuksessaan vanhustenhuollon rahoituksesta (6/2000) selvittänyt perusteellisesti vanhustenhuollon rahoitusjärjestelmää ja siinä olevia epäkohtia. Lisäksi selvitysmies Jukka Pekkarisen ehdotukset kuntien peruspalvelujen rahoittamiseksi valmistuivat vuoden 2001 alussa (Sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisu 1/2001). Pekkarinen käynnisti selvitystyönsä tueksi mm. erillistutkimuksia ja asiantuntijaseminaareja. Hallituksen ministerivaliokunta päätti toukokuussa 2001 ns. Sailaksen paperin pohjalta toimenpiteistä kunnallistalouden vakauden lisäämiseksi. Päätöksen mukaan aloitetaan syksyllä 2001 valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen valmistelu.

Valtiontilintarkastajat lähestyvät teemaa, yksityiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon suunnattavaa julkista rahoitusta, ongelmakeskeisesti. Tarkoituksena ei ole kattavan kokonaiskuvan esittäminen julkisesta tuesta yksityisen sektorin rahoituksessa tai yksityisen ja julkisen sektorin välisistä kosketuspinnoista, vaan nostaa eduskunnan tietoisuuteen tästä rahoituksellista vuorovaikutussuhteesta aiheutuneita seurauksia. Sillä, millä tavoin yksittäistä palvelumuotoa rahoitetaan, saattaa tosiasiallisesti olla huomattavasti enemmän painoarvoa näiden palveluiden suuntaamisessa ja kehittämisessä kuin jo olemassa olevalla tai tulevalla palvelukysynnällä tai -tarpeella.

Järjestelmän laajuus- ja käyttäjätietoja

Kuntien ja niiden kautta kulkevien valtionosuuksien ohella terveydenhuollon julkisia rahoituskanavia ovat Kansaneläkelaitoksen sairausvakuutusrahoitus, Raha-automaattiyhdistyksen avustukset sekä EU:n rakennerahastojen kautta suuntautuva tuki. Sairausvakuutuksen tarkoituksena on täydentää julkisen terveydenhuollon tarjoamia palveluita. Nykyinen sairausvakuutusjärjestelmä luotiin pääosin 1960-luvulla, jolloin julkiset terveyspalvelut olivat riittämättömiä. Tuolloin ei myöskään ollut erityistä tarvetta pohtia julkisen ja yksityisen sektorin välistä rajankäyntiä.

Sairausvakuutuslain perusteella maksetaan korvausta yksityisen sairaanhoidon kuluista (lääkärinpalkkiot, tutkimus- ja hoitokulut, lääkkeet, matkat ja hammashoito). Sairausvakuutuslain mukaiset korvausperusteet merkitsevät sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tosiasiallisesti sitä, että kolmannes kansalaisten lääkärinpalvelutarpeista hoidetaan yksityisellä sektorilla. Sairausvakuutusjärjestelmän mukaiset matkakustannukset tasaavat ministeriön käsityksen mukaan myös alueellisen perusterveydenhuollon hajanaisuudesta aiheutuvia eroja. Lisäksi voimassa olevan lääkekorvausjärjestelmän tarkoituksena on turvata potilaalle riittävä ja kohtuullinen lääkehoito avoterveydenhuollossa.

Kansaneläkelaitoksen maksamat korvaukset

Kansaneläkelaitoksen tilastotiedotteen mukaan maksettiin sairaanhoitokorvauksia v. 1999 yhteensä 5 140,8 Mmk. Siitä lääkkeiden osuus oli 3 634,5 Mmk, yksityislääkärin palkkiot olivat 346,9 Mmk, yksityishammaslääkärin palkkiot 235,1 Mmk, yksityinen tutkimus ja hoito 334,2 Mmk sekä matkakustannukset 591,1 Mmk. Työpaikkaterveydenhuollon korvauksia maksettiin puolestaan 629,6 Mmk, ja opiskelijoiden terveydenhuollon kustannukset olivat 91,8 Mmk. Kelan sairausvakuutuskorvausten suhteellinen osuus terveydenhuollon kokonaismenojen rahoituksesta on kasvanut hiljalleen 1990-luvulla. Vuonna 1990 Kelan osuus oli 10,6 % ja v. 1999 osuus oli kasvanut 14,8 %:iin.

Yksityislääkärin palkkioita, yksityishammaslääkärin palkkioita ja yksityistä tutkimusta ja hoitoa korvattiin yhteensä yli 900 Mmk:lla. Nämä korvaukset ovat Stakesista saatujen tietojen perusteella kehittyneet viime vuosina seuraavasti:

	1996	1997	1998	1999
	1 000 mk			
Lääkärikäynnit	337 987	337 508	346 731	346 086
Hammashuolto	171 610	189 070	247 066	234 195
Tutkimus ja hoito	304 674	315 063	341 130	333 292
Yhteensä	814 271	841 641	934 927	913 573

Korvaukset olivat yhteensä 177 mk asukasta kohden v. 1999. Eniten korvauksia maksettiin maakunnittain tarkasteltuna Varsinais-Suomessa 228 mk asukasta kohden ja Uudellamaalla 220 mk. Vähiten korvauksia maksettiin Keski-Pohjanmaalla 103 mk asukasta kohden ja Lapissa 123 mk. Eniten yksityistä terveydenhuoltoa on yliopisto- ja keskussairaalapaikkakunnilla. Työterveyshuollon Kela-korvauksista lähes puolet maksetaan puolestaan Etelä-Suomen lääniin. Sairausvakuutusjärjestelmä aiheuttaa Stakesin mukaan alueellista eriarvoisuutta, kun korvattavien palvelujen saatavuus keskittyy suuriin asutuskeskuksiin. Vaikka kuntien tulopohja onkin tasoittunut, suuret asutuskeskukset (kunnat) eivät tarvitse Stakesin käsityksen mukaan omaa kattavaa palvelujärjestelmää voidessaan tukeutua yksityiseen täydentävään palvelutuotantoon sairausvakuutuskorvausten turvin.

Raha-automaattiyhdistyksen maksamat korvaukset

RAY:n tilikauden voitto jaetaan vuosittain avustuksina yleishyödyllisille ja oikeuskelpoisille sosiaali- ja terveysalan järjestöille. Avustuksilla tuetaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä. Vuonna 2000 avustuksia myönnettiin 1 018 järjestölle yhteensä 1 390 Mmk. Avustuksen piiriin hyväksyttyjä hankkeita, projekteja ja toimintoja on runsaat 2 000. Tämän lisäksi sotainvalidien sairaskotien käyttömenoihin ja rintamaveteraanien kuntoutukseen käytetään 540 Mmk.

Avustustoiminnan painoalueina korostetaan entistä voimakkaammin avun ja tuen turvaamista niille väestöryhmille ja perheille, joille kasautuu esim. pitkäaikaisesta työttömyydestä, ylivelkaantumisesta, vammaisuudesta, sairastavuudesta sekä yleisestä turvattomuudesta johtuvia taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia.

Vuonna 2000 avustuksia myönnettiin mm. yli 700 palveluasunnon rakentamiseen vanhuksille, vammaisille ja mielenterveysongelmaisille, 270 nuorisoasunnon rakentamiseen ja 200 tukiasunnon hankkimiseen päihde- ja mielenterveysongelmaisille ja muille erityisryhmille. Mielenterveystyöhön, erityisesti psykiatristen kuntoutujien työ- ja päivätoimintojen sekä asumiseen liittyvien tukitoimintojen kehittämiseen myönnettiin 120 Mmk ja lähes 200 Mmk lastensuojelu- ja nuorisotyöhön, erityisesti perheiden selviytymisen tukemiseen ja yhä nuorempiin kohdistuvien päihdeongelmien ehkäisemiseen. Päihdetyöhön, erityisesti huumeiden käytön ehkäisyyn ja nuorten huumeiden käyttäjien hoidon, jälkihuollon ja kuntoutumista edistävien tukiverkostojen kehittämiseen myönnettiin 74 Mmk. Raha-automaattiyhdistyksen on arvioitu tukeneen vuoden 1988 jälkeen kaikkiaan 390 palvelutalon ja 9 300 palveluasunnon rakentamista tai peruskorjausta. Tämä tarkoittaisi sitä, että yli puolet Suomen palveluasunnoista on rakennettu Raha-automaattiyhdistyksen tukemana (Ohtonen, Jukka: Pelimarkat ja yhteinen hyvä. Raha-automaattiyhdistyksen rahoituspolitiikan arviointi, v. 1999).

Yksityislääkärikäynnit

Kelan korvaamat yksityislääkärikäynnit vähenivät lamaa edeltäneestä lähes 4 miljoonasta käynnistä 3,2 miljoonaan käyntiin vuodessa, ja korvauksensaajien määrä väheni vastaavasti 1,5 miljoonasta 1,3 miljoonaan. Vuonna 1999 käyntejä oli 3,3 miljoonaa, ja korvauksia maksettiin 1,36 miljoonalle kävijälle. Vuonna 2000 käyntien kasvusuuntaus on jatkunut, sillä korvauksen saajia oli 1,39 miljoonaa ja korvauksia maksettiin 356 Mmk:lla. Samanlainen muutos 1990-luvulla on kuvaavaa myös korvauksen parissa olevalle yksityiselle tutkimukselle ja hoidolle. On siis huomattava, että seitsemän vuotta jatkuneen taloudellisen nousukauden jälkeen yksityislääkärikäynnit eivät ole vielä saavuttaneet läheskään lamaa edeltävää tasoa. Kelan maksamat korvaukset yksityislääkärinpalkkioihin ja tutkimukseen ja hoitoon kasvoivat vuodesta 1990 vuoteen 1999 n. 98 Mmk.

Yksityissektorin potilaskäynneistä suurin osa on erikoislääkärikäyntejä. Käynneistä vain murto-osa tehdään yleislääkärin lähetteellä. Valtaosa yksityissektorin erikoislääkäreiden potilaista on yleislääkäritasoisia potilaita (4/5). Kaiken kaikkiaan erikoislääkärissä käyntejä on vuodessa vajaat 15 miljoonaa, näistä alle 3 miljoonaa on yksityissektorin osuus eli noin viidesosa. Käyntimäärältään kaksi

suurinta erikoisalaa olivat gynekologia ja silmätaudit, joiden kummankin käyntejä oli hieman alle puoli miljoonaa.

Rahoitus- ja korvausjärjestelmien synnyttämiä tilanteita

Laboratoriopalveluiden ylituotanto

Sairausvakuutuskorvaukset ohjaavat Stakesin käsityksen mukaan palveluntuottajien tarjontaa ja saattavat aiheuttaa vääränlaisia kannusteita, kuten esim. radiologisten ja laboratoriotutkimusten osalta on havaittavissa. Terveydenhuollon laboratoriokustannuksista tuotetaan Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan julkisella sektorilla n. 90 % ja yksityisellä sektorilla n. 10 %. Sairaanhoitopiirien ja terveyskeskusten laboratorio- ja röntgentutkimukset olivat v. 1997 arviolta n. 2,5 mrd. mk. Vastaavasti sairausvakuutuksesta korvattavan tutkimuksen ja hoidon korvausmenot olivat v. 1999 kokonaisuudessaan 334 Mmk, josta varsinaisten laboratoriotutkimusten osuus oli n. 50 Mmk.

Julkisten laboratoriopalveluiden hinnoittelu oli valtion keskushallinnon määräyksillä säänneltyä aina 1990-luvun alkupuolelle saakka. Hintojen sääntely perustui lakiin kunnallisista yleissairaaloista sekä viimeksi lääkintöhallituksen yleiskirjeeseen 1898/86, jolla kunnallisten laboratorioiden hinnat sidottiin Kelan hallituksen määrittelemään korvaustaksaan. Kelan taksat asetettiin puolestaan v. 1964 sosiaaliministeriön päätöksellä vastaamaan yksityislaboratorioissa tuolloin noudatettuja hintoja. Taksoja ei ole sen jälkeen tarkistettu alaspäin, vaan niitä on päin vastoin korotettu.

Taksojen korotusten seurauksena kunnallisten laboratorioiden hinnoittelu oli 1990-luvun alkupuolelle saakka lukittu vastaamaan 1960- ja 1970-luvulla yksityislaboratorioissa vallinnutta hintatasoa. Taksat eivät ole koskaan olleet missään yhteydessä tuotantokustannuksiin, vaan niiden perustana olevat hinnat on yksityislaboratorioissa määritelty markkinaperusteisesti, Suomen kliinisten yksityislaboratoriot ry:n vahvistamien suositusten mukaisesti. Näiden mukainen hinnoittelu yksityislaboratorioissa kautta maan on vuorostaan ohjannut Kelan taksaan tehtyjä korotuksia. Viimeksi taksaa korotettiin v. 1989.

Lääkintöhallituksen lakkauttaminen ja valtionosuusuudistus johtivat siihen, että ulkoista myyntiä harjoittavien kunnallisten laboratorioiden hinnat ovat vähitellen irtautuneet Kelan taksasta ja kääntyneet voimakkaaseen laskuun. Koska maksuasetus esti kunnallisten laboratorioiden palvelujen myynnin yksityisasiakkaille aina vuoden 1998 loppuun saakka, kilpailua yksityislaboratorioiden ja julkisten laboratorioiden välillä ei päässyt syntymään. Yksityislaboratorioissa on ollut mahdollista säilyttää varsin korkea hintataso.

Ylilääkäri Ari Miettisen mukaan vuoden 1997 kahdentoista yleisimmän laboratoriotutkimuksen osalta todettiin viiden keskussairaalalaboratorion, yhden yksityisen keskuslaboratorion ja viiden lääkäriaseman noudattamien myyntihintojen ja Kelan sairausvakuutustaksan mukaan, että Kelan korvaustaksa oli 3,3 kertaa korkeampi kuin sairaaloiden kustannusperusteinen hinta ja lääkäriasemien perimä hinta oli 7,2-kertainen. Lääkäriasemien perimä hinta oli 2,2 kertaa Kelan taksaa suurempi. Kelan korkeaa korvaustaksaa on pidetty yhtenä syynä yksityisten kliinisten laboratorioiden runsaaseen määrään.

Vuodesta 1998 alkaen julkiset sairaalat ja terveyskeskukset ovat voineet periä yksityislääkärin lähetteellä tehtävistä laboratorio- ja röntgenpalveluista enintään tuotantokustannusten mukaisen maksun. Tätä ennen yksityislääkärin lähetteellä tehdyt tutkimukset olivat maksuttomia tai niistä voitiin periä sairaalassa poliklinikkamaksu. Yksityislääkärin lähetteellä tehtävistä tutkimuksista perittävä maksu on potilaalle halvempi kuin potilaan maksuosuus Kelan korvauksen jälkeen yksityisellä sektorilla. Toiminta on kuitenkin ollut vähäistä. Yhtenä syynä tähän on em. selvityksessä pidetty sitä, että sairaaloiden laboratorio- ja röntgentoiminnasta vastaavat lääkärit ja kemistit ovat pääosin omistajia paikkakunnan yksityisessä alan yrityksessä.

Suomessa on n. 1 500 kliinistä laboratoriota, ja joidenkin arvioiden mukaan laboratoriokapasiteettia on 50 % yli tarpeen. Viime vuosina laboratorioiden kliinisen kemian ja hematologian automaatioanalytiikan kehitys on ollut nopeaa. Tämä on luonut uusia mahdollisuuksia, mutta myös muuttanut tuotanto- ja kustannusrakennetta. Koska tuotantokustannukset pienenivät automaation kehittymisen myötä jo 1980-luvulla selvästi alle Kelan taksoihin sidottujen myyntihintojen, tutkimusten tekemisestä itse on tullut näennäisesti edullisempaa kuin niiden ostamisesta. Kiinteiden hintojen vallitessa kilpailua ei ole syntynyt. Siksi pientenkin laboratorioiden omavaraisuus on kasvanut yli lääketieteellisesti perusteltavan tarpeen. Tuotantorakenne oli perusteltavissa vielä 1970-luvulla, jolloin laboratoriotutkimukset tehtiin käsityönä. Automaattianalysaattorien, tietotekniikan ja sähköisen tiedonsiirron kehityksen myötä laboratorioanalytiikkaan on 1980—1990-luvulla syntynyt merkittävä ylikapasiteetti. Laboratorioverkon tiheyttä voidaan edelleen perustella näytteenottopalveluiden saatavuuden

turvaamisella, mutta analytiikassa laiteautomaation tehokas käyttö on mahdollista vain nykyistä paljon suuremmissa tuotantoyksiköissä. Ylikapasiteetin määrän tarkka arvioiminen on em. selvityksen mukaan vaikeaa, koska kaikkea analytiikkaa ei voida irrottaa potilaan hoitopaikasta ja tuottaa keskitetysti.

Tuotantorakenteen kehitystä ei ole ohjannut pyrkimys kustannustehokkuuteen, eikä automaation kehityksen mahdollistamasta tehostumisesta ole voitu tässä tuotantorakenteessa saada merkittävää kokonaistaloudellista hyötyä. Kelan korvausperusteisiin tai maksettujen korvausten määrään teknologian kehitys ei ole vaikuttanut. Kelan korvausten perustana olevien taksojen arvioidaan em. selvityksessä ylittävän tehokkaiden laboratorioiden nykyiset tuotantokustannukset 2—3-kertaisesti.

Laboratorioiden toimintaa on viime aikoina järkeistetty ja toiminta on keskittynyt yhä suurempiin yksiköihin sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Vuonna 1999 Tampereella ja Jyväskylässä käynnistyi suurta julkisuutta saanut kunnallisten ja yksityislaboratorioiden välinen kilpailu, joka alensi myös yksityislaboratorioiden hintatasoa näillä paikkakunnilla. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut tuotantokustannusten luotettavaa selvittämistä ja sen pohjalle rakentuvan maksu- ja korvaustason arviointia varten kaksi selvitysmiestä. Selvitysmiesten tehtävänä on kesäkuun 2001 loppuun mennessä selvittää laboratoriotutkimusten korvausten perusteena olevien taksojen määräytymisperusteet sekä ajanmukaisuus.

Kokonaistaloudellinen tehokkuus tai tehottomuus

Sairausvakuutusjärjestelmä ja sen soveltaminen on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan osin epäjohdonmukainen ja haittaa toiminnan järkevää kehittämistä. Ministeriö tuo esiin matkakustannusten korvauskäytännön, jossa kustannukset korvataan vain lähimpään hoitopaikkaan. Kela tulkitsee säännöstä siten, että sairaalan ostaessa (esim. pitkien jonojen vuoksi) potilaalleen hoidon toisesta sairaalasta, ei sairausvakuutus korvaa matkakuluja, koska hoito ei tapahdu lähimmässä hoitopaikassa. Kuitenkin potilaan kannalta esimerkiksi toisen sairaanhoitopiirin sairaalasta ostettu hoito on lähin mahdollinen. Vallitseva korvauskäytäntö haittaa ministeriön mukaan maamme terveydenhuollon kokonaiskapasiteetin tehokasta ja järkevää käyttöä.

Toisena esimerkkinä ministeriö tuo esiin käytännön, jonka mukaan sairausvakuutuksesta ei korvata yksityisen lääkärin tutkimusta ja hoitoa silloin, kun se tapahtuu kunnalta tai kuntayhtymältä vuokratuissa tiloissa. Tämän seurauksena yksityiset lääkärit, hammaslääkärit ym. joutuvat hankkimaan vastaanottotilansa yksityiseltä taholta, vaikka samanaikaisesti esim. terveyskeskusten ja poliklinikkojen tilat olisivat vajaakäytössä ja niitä voitaisiin vaikkapa iltaisin vuokrata yksityiselle lääkärille tai hammaslääkärille. Toimintakäytännön katsotaan ministeriön käsityksen mukaan johtavan tarpeettomiin investointeihin tai tilojen vajaakäyttöön. Julkisuudessa käydyssä keskustelussa on kalliiden, olemassaolevien tilojen ja laitteiden hyötykäytön ratkaisemiseksi esitetty muitakin vaihtoehtoja. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty muutoksia sairaalalääkärien työaikajärjestelmään siten, että lääkärien säännölliset työajat kattaisivat nykyistä suuremman osan vuorokaudesta ja vastaisivat muun terveydenhuoltohenkilöstön työaikajärjestelmää, jossa tehdään jaksotyötä yhdessä tai useammassa vuorossa.

Myös avo- ja laitoshoidon välinen rajanveto sekä hoitomuotojen rahoitus eri kanavien kautta on ollut keskusteluiden ja selvitysten kohteena jo pidempään. Tätä käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä vanhusten laitoshoitoa ja omaishoidon kehittämistä koskevassa osuudessa.

Erikoismaksuluokka asiakkaan, lääkärin ja kokonaistalouden näkökulmasta

Erikoismaksuluokkajärjestelmä on osa sairaalalääkärin palkkiojärjestelmää. Nykyisessä muodossaan se on ollut vuodesta 1961, jolloin tehtiin ns. Lehtisen sopimus. 1960-luvulla säädetyt lait ovat siirtyneet nykyiseen lainsäädäntöön. Erikoismaksuluokasta (EML) säädetään terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 9 §:ssä sekä vastaavan asiakasmaksulain 26 §:ssä. Lainsäädäntöä täydentäviä ohjeita oli aiemmin lääkintöhallituksen yleiskirjeissä (1246/29.11.1961 ja 1475/17.12.1969). Ne eivät ole enää voimassa, mutta käytännössä niitä edelleen noudatetaan.

Erikoismaksuluokkien yhteenlaskettu käyttöoikeus voi samanaikaisesti olla enintään 10 % sairaalan sairaansijojen kokonaismäärästä, ja sairaalan erikoislääkärin virka-asemasta riippuen hänellä voi samanaikaisesti olla erikoismaksuluokassa hoidettavana 1—7 potilasta. Joissakin tapauksissa pääosa yhden lääkärin hoitamista potilaista voi olla EML-potilaita. Erikoismaksuluokassa voi hoitaa vain potilaita, jotka on kirjattu sairaalan vuodeosastolle. Valtaosalla sairaalan somaattisten alojen erikoislääkäreistä on oikeus hoitaa potilaita erikoismaksuluokassa. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Suomen Lääkäriliiton v. 1999 tekemän otannan

mukaan erikoismaksuluokkaoikeutta käytti 17 % sairaalalääkäreistä. EML-järjestelmää käyttäville lääkäreille maksettiin EML-palkkioita keskimäärin 3 195 mk kuukaudessa.

Suurimmat tulot erikoismaksuluokasta saavat silmätautien erikoislääkärit, mutta lukumäärällisesti ja suhteellisesti eniten EML-palkkioita saavat anestesiologian erikoislääkärit. Erikoismaksuluokan lisämaksuina potilaat maksoivat heitä hoitaville lääkäreille sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan v. 1999 n. 38,5 Mmk. Tämä oli n. 2 % sairaalalääkärien palkkasummasta.

EML-kokonaiskustannukset v. 1999 olivat 50,5 Mmk, josta julkisen rahoituksen osuus oli 47 %. Kaikki EML-potilaat eivät hakeneet Kela-korvausta. Jos he olisivat hakeneet, Kelan EML-korvaukset olisivat olleet 9,2 Mmk suuremmat ja julkisen rahoituksen osuus olisi kasvanut lähes kahteen kolmannekseen EML-kokonaiskustannuksista. EML-järjestelmä aiheuttaa lisäkustannuksia myös Kelalle ja sairaanhoitopiirien kuntayhtymille ja kunnille. Vuonna 1999 EML-potilaat saivat sairausvakuutuskorvauksina takaisin 11,9 Mmk. Lisäksi sairaalat maksavat palkkioista työnantajan sosiaaliturva- ja eläkemaksut, jotka ovat n. 12 Mmk.

Eniten erikoismaksuluokan palkkioita maksettiin nykyisen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella (runsaat 12 Mmk v. 1999) ja vähiten Lapin sairaanhoitopiirissä (45 695 mk). Vuonna 1999 Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirissä kaihileikkauksista yli kaksi kolmannesta suoritettiin erikoismaksuluokan potilaille, Helsingin yliopistollisessa keskussairaalassa lähes puolelle. Keski-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiireissä kaihileikkauksista tehtiin yli 40 % erikoismaksuluokan potilaille. Sen sijaan Itä-Savon, Kainuun ja Lapin sairaanhoitopiirissä ei kaihileikkauksia tehty lainkaan EML-potilaille kyseisen vuoden aikana. EML-potilaita oli lonkan tekonivelleikkauksissa eniten Helsingin yliopistollisessa keskussairaalassa 33 %, Kuopion yliopistollisessa keskussairaalassa 28 %, Etelä-Pohjanmaalla 31 % ja Vaasassa 29 %. Eräissä aluesairaaloissa EML-potilaiden osuus oli tätäkin suurempi, esim. Varkauden aluesairaalassa 80 % ja Turunmaan sairaalassa 40 %. Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys kesältä 2000 osoitti myös, että EML-potilaiden odotusaika kaihileikkauksiin ja lonkan tekonivelleikkauksiin on yleensä selvästi lyhyempi kuin tavallisilla potilailla. Pitkän jonotusajan ja runsaan erikoismaksuluokan käytön on sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä katsottu olevan syy-seuraussuhteessa. Esimerkiksi Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirissä kaihileikkausta joutui odottamaan pisimpään.

EML-järjestelmän etuna pidetään sitä, että potilas voi lisämaksua vastaan valita häntä hoitavan lääkärin ja että järjestelmä on lääkäriä kannustava. Erikoissairaanhoitolain 33 §:n 2 momentin mukaan potilaalle on sairaalan toiminnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen rajoissa pyrittävä varaamaan mahdollisuus valita häntä hoitava lääkäri asianomaisen sairaalan lääkäreistä. Säännös ei edellytä potilaalta lisämaksua.

EML-järjestelmän epäkohdista on tutkittua näyttöä. Erään tuoreen suomalaisen väitöskirjan mukaan samaan tarpeeseen perustuva operatiivinen hoito toteutuu nopeammin erikoismaksuluokassa kuin normaalijärjestelmässä. EML ja sen yhteys sairaalalääkärin yksityisvastaanottoon (ns. kaksoisrooli) on väitöskirjan mukaan merkittävä potilaita eriarvoistava tekijä ja hoidon oikeudenmukaisen toteutumisen este sairaalahoidossa.

EML-järjestelmän on väitetty ylläpitävän myös sairaalalääkärien keskinäistä eriarvoisuutta, sillä vain joka kuudes sairaalalääkäri käyttää oikeuttaan hoitaa potilaita erikoismaksuluokassa. Lisäksi pitkälle koulutetut erikoislääkärit suorittavat virka-aikana EML-potilaille päiväkirurgisia toimenpiteitä. Tavallisille potilaille nämä toimenpiteet tehdään polikliinisesti, mutta EML-potilaat hoidetaan vuodeosastolla. Nämä toimenpiteet vievät siten leikkaussaliajan lisäksi vuodeosastopaikkoja esim. sepelvaltimoiden ohitusleikkausta tai tekonivelkirurgiaa odottavilta potilailta. Järjestely aiheuttaa aiemmin mainittujen lisämaksujen ohella sairaaloille ylimääräisiä kustannuksia tarpeettomasta vuodeosastohoidosta keskimäärin 1 500 mk hoitopäivältä. EML-potilas maksaa yleensä lisämaksuja lääkärille tätä vähemmän. Lääkärien EML-palkkioiden hankkiminen tulee ministeriön käsityksen mukaan sairaaloille kalliiksi.

Lapin lääninhallituksessa on v. 2000 käsitelty kantelu, jossa selkäpotilas oli odotellut toimenpiteitä ensin terveyskeskuksessa useita viikkoja ja sen jälkeen käynyt erikoissairaanhoidossa useita kertoja, mutta siellä katsottiin, ettei leikkauksen tarvetta ole. Potilas meni yksityislääkärin vastaanotolle, ja kyseinen lääkäri antoi välittömästi lähetteen leikkaukseen ja leikkasi hänet sairaalassa seuraavana päivänä. Lääninhallitus totesi kyseisestä menettelystä, ettei se pidä hyväksyttävänä, että keskussairaalan palveluksessa oleva kirurgi suorittaa keskussairaalan tiloissa yksityislääkärinä sellaisen leikkauksen, joka voitaisiin suorittaa keskussairaalassa mutta johon potilaalla ei katsota olevan riittävää lääketieteellistä tarvetta. Menettely heikentää lääninhallituksen käsityksen mukaan luottamusta koko terveydenhuollon järjestelmään, hä-

märtää julkisen ja sitä täydentävän yksityisen terveydenhuollon välistä rajaa sekä on ainakin osittain ristiriidassa potilaalle säädetyn oikeuden kanssa saada voimavarojen mahdollistamissa puitteissa terveydentilansa edellyttämää hoitoa myös keskussairaalassa.

Pääministeri Lipposen II hallituksen hallitusohjelman mukaan julkisen terveydenhuollon palvelujen on oltava kaikkien saatavilla ja ne tulee kustantaa pääasiassa verovaroin. Sosiaali- ja terveysministeriö on useissa yhteyksissä korostanut, että julkisten terveyspalvelujen tulee olla potilaan maksukyvystä ja asuinpaikasta riippumattomia.

Lääkärien kaksoisroolin ja julkisen sektorin lääkäripulayhteydet

Suomessa on lääkärien kokonaismäärä verrattuna väestömäärään OECD-maiden keskitasoa. Suomessa oli vuoden 1999 alussa 18 179 lääkäriä, joista työikäisiä oli 16 410. Lääkäreistä työskenteli terveyskeskuksissa 3 590 ja sairaaloissa 6 660 (STM:n monisteita 2000:10). Suomen Lääkäriliiton maaliskuussa 2000 tekemän kyselyn mukaan päätoimisia yksityislääkäreitä oli 1 219 ja sivutoimisia 4 388. Yhteensä yksityissektorilla oli siten 5 607 lääkäriä. Neljällä viidestä yksityissektorilla toimivasta lääkäristä oli julkinen päävirka. Päätoimisten yksityislääkärien määrä on kehittynyt seuraavasti: v. 1995 1 031, v. 1998 1 130 ja v. 1999 1 194, joten lievää kasvua on havaittavissa.

Päätoimisista yksityislääkäreistä 24,3 % toimii Helsingissä, 9 % Turussa, 4,3 % Oulussa, 8,6 % Tampereella, 3,2 % Kuopiossa ja 6,2 % Espoo-Vantaa-Kauniainen-alueella. Muissa keskussairaalakaupungeissa heitä on 13,5 % ja muilla paikkakunnilla 30,9 %. Sivutoimisten lääkärien alueellinen jakauma on hyvin samankaltainen. Yksityissektorilla työskentelee päätoimisesti eniten silmälääkäreitä, heitä on 159, ja lisäksi 139 pitää sivuvastaanottoa yksityissektorilla. Psykiatreista 138 toimii pääasiallisesti yksityislääkärinä ja 335 pitää yksityisvastaanottoa. Kirurgeista 54 on puolestaan päätoimisia yksityislääkäreitä ja 589 pitää yksityisvastaanottoa.

Suomen Kuntaliiton syyskuussa 2000 tekemän kyselyn mukaan sairaanhoitopiireissä oli 600 erikoislääkärin vaje. Psykiatreja puuttui 160, kirurgeja 95, lastenpsykiatreja 28, nuorisopsykiatreja 13, silmätautien lääkäreitä 29, röntgenlääkäreitä 61 ja anestesialääkäreitä 42. Edellä mainitut erikoislääkärin virat käsittävät siten runsaat 70 % erikoislääkärien kokonaisvajeesta. Ongelmallisin tilanne on Länsi-Pohjan, Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Etelä-Savon ja Vaasan sairaanhoitopiirien alueella.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan terveyskeskuksissa oli avoimena 674 terveyskeskuslääkärin virkaa, joista 141:een ei ollut saatu sijaista, ja 145 virkaa hoiti epäpätevä sijainen. Alueelliset vaihtelut ovat selvityksen mukaan erityisen suuria. Avoinna olevista viroista sellaisia, joita hoitaa epäpätevä sijainen tai joihin sijaista ei ole saatu lainkaan, oli Kainuun sairaanhoitopiirin alueella yli 80 %. Avoimista viroista on epäpätevän hoidossa tai hoitajaa vailla Keski-Pohjanmaalla 78 %, Vaasassa 75 %, Pohjois-Karjalassa 63 % ja Lapissa 63 %.

Vuoteen 1999 saakka valmistui keskimäärin 500 lääkäriä vuosittain. Vuosina 1993—97 lääkärikoulutuksen aloituspaikkoja vähennettiin, minkä vuoksi v. 2000—2003 arvioidaan valmistuvan 350 lääkäriä vuosittain. Vuoden 2004 jälkeen arvioidaan aloituspaikkojen lisäyksen vuoksi valmistuvan 430—480 lääkäriä vuosittain. Työelämästä poistuu lääkäreitä ja uusia valmistuu yhtä paljon v. 2000, mutta tämän jälkeen työelämästä arvioidaan poistuvan enemmän lääkäreitä kuin sinne nykyisillä koulutusmäärillä valmistuu.

Valtiontilintarkastajien sosiaali- ja terveysministeriöön tekemällä valvontakäynnillä kävi ilmi, että yksi syy lääkärien arvioitua (Lääkärityöryhmän laskentaryhmä IV, STM muistioita 1997:13) nopeampaan poistumaan työmarkkinoilta on ollut osa-aikaeläkkeen suosio lääkärien keskuudessa. Vuonna 1998 osa-aikaeläkkeellä oli 101 lääkäriä, v. 1999 171 ja v. 2000 234 lääkäriä. Myös varhennetulle vanhuuseläkkeelle ja yksilölliselle varhaiseläkkeelle siirtyminen saattaa entisestään nopeuttaa lääkärien poistumista työelämästä. Erityisen suuri epävarmuustekijä kohdistuu yli 55-vuotiaisiin erikoislääkäreihin esim. kirurgeihin.

Ratkaisuna ongelmaan sosiaali- ja terveysministeriö toi käynnillä esiin aloituspaikkojen määrän nostamisen 480:sta 550:een ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevien valmiiden lääkärien tehokoulutuksen.

Lääkärien on todettu pitävän sivutoimista yksityisvastaanottoa pääasiassa taloudellisista syistä. Asiaan on kiinnittänyt huomiota mm. OECD v. 1998 Suomea koskevassa maaraportissa. Kyseisessä raportissa on todettu, että vallitseva lääkärien palkkausjärjestelmä on mm. vaikuttanut sivutoimisten vastaanottojen perustamiseen, vaikkakin julkiset palvelut ovat alikäytössä. Sairausvakuutuksen korvauskäytäntöä pidetään ministeriönkin käsityksen mukaan yhtenä syynä julkisen sektorin lääkäripulaan. Kun lääkärille on kehittynyt riittävä asiakaskunta kaksoisroolissa, hänelle tarjoutuu mahdollisuus siirtyä päätoimiseksi yksityislääkäriksi. Kaksoisrooli aiheuttaa ongelmia myös kuntien ja sairaanhoitopiirien mahdollisuuksiin hankkia ostopalveluja yksityissektorilta. Usein palvelujen tosi-

asiallisena tarjoajana on sairaalan oma lääkäri. Niinpä kuntien terveyspalveluista vain n. 1 % ostetaan yksityissektorilta, erikoissairaanhoidon palveluista vain 0,7 %.

Sairausvakuutusjärjestelmämme, joka toimii toisen julkisen rahoitusjärjestelmän rinnalla ja rahoittaa osin samoja palveluja, on kansainvälisestikin tarkastellen erikoislaatuinen ratkaisu. Ruotsin sairausvakuutuksella oli aiemmin samantyyppinen rooli kuin meillä, mutta viime aikoina Ruotsin terveydenhuollon julkista rahoitusta on koordinoitu uudelleen. Ruotsin maakäräjät (landstingetit), joilla on terveyspalvelujen järjestämisvastuu, vastaavat osaltaan myös alueensa väestön käyttämien yksityisten palvelujen rahoituksesta sekä lääkekustannuksista.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon perusteella ministeriö selvittää parhaillaan yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Kuntaliiton kanssa sairausvakuutuksen korvausjärjestelmän ja julkisen terveydenhuoltojärjestelmän välisessä rajanvedossa ilmaantuneita tulkintaerimielisyyksiä. Tarkoituksena on kehittää järjestelmää siten, että sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon liittyvät säännökset olisivat niin yksiselitteisiä, ettei perusteettomia tulkintaerimielisyyksiä syntyisi.

Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoittaminen julkisella tuella ja siihen osallistuvien eri tahojen (valtio, Kela, RAY, asiakkaat) keskinäisten vuoro- ja kannustinvaikutussuhteiden merkitystä on kokonaisuutena vaikea hahmottaa ja hallita. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan monikanavaisen rahoitusjärjestelmän haitoista on kuitenkin esittää kiistatonta näyttöä. Haitat johtavat pahimmillaan sekä kokonaisuuden että asiakkaan kannalta tehottomaan ja epäoikeudenmukaiseen toimintaan, mikä puolestaan on omiaan lisäämään alueellista ja väestöryhmittäistä eriarvoisuutta.

Monikanavaisen rahoituksen ongelmien ratkaiseminen on valtiontilintarkastajien mielestä vaikeaa erityisesti siksi, että rahoitusratkaisut ovat eri aikakausien tuotteita ja syntyneet toisistaan irrallaan. Järjestelmään liittyy myös merkittäviä taloudellisia intressejä, kuten julkisella sektorilla työskentelevien lääkäreiden yksityiset sivuansiot, erikoismaksuluokan perusteella maksettavat korvaukset ja yksityisten palveluntuottajien intressit. Tämän lisäksi julkiset rahoitusorganisaatiot, kuten Kela ja RAY huolehtivat niille säädetyistä tehtävistä valvoen näin samalla omia intressejään. Valtiontilintarkastajat pitävät hyvinä niitä valtionosuuslainsäädäntöön omaksuttuja periaatteita, joiden mukaan rahoitusjärjestelmän tulee olla riittävän yksinkertainen, selkeä ja läpinäkyvä. Myöskään yksittäisten osapuolien omien toimien ei pitäisi pystyä vaikuttamaan korvauksia korottavasti, kuten laboratoriokustannusten osalta on tapahtunut. Valtiontilintarkastajien mielestä nykyinen rahoitusjärjestelmää kaipaa kokonaisvaltaisempaa korjausta.

Valtiontilintarkastajat painottavat kokonaistaloudellisesti tehokkaan näkökulman huomioon ottamista. Tätä eivät toteuta nykyisen käytännön mahdollistamat kustannusten siirrot tai yritykset siirtää kustannuksia osapuolelta toiselle. Korvauskäytännön tulisi myös ennakkoluulottomammin tukea uusia toimintamalleja. Valtiontilintarkastajien mielestä tulisi kiireellisesti selvittää ne erilaiset vaihtoehdot, joilla kalliiden, olemassaolevien tilojen ja laitteiden hyötykäyttö mahdollistettaisiin. Tämä edellyttää sekä julkiselta vallalta että työmarkkinaosapuolilta parempaa joustavuutta.

Potilaan asema, laadukas hoito, sen saatavuus ja jatkuvuus tulisi turvata erikoissairaanhoidon kaikilla aloilla. Näitä tavoitteita tukevan ja samalla sairaalalääkäreitä kannustavan virkaehtosopimuksen kehittämisen tulisi olla työmarkkinaosapuolten tavoitteena. Kannustava virkaehtosopimus helpottaisi osaltaan julkisen sektorin lääkäripulaa ja lisäisi julkisen sektorin kilpailukykyä yksityiseen sektoriin verrattuna. Ottaen huomioon mm. lääkärikoulutuksen kokonaistaloudelliset kustannukset olisi sekä taloudellisesti että terveyspoliittisesti perustellumpaa, että lääkärit keskittyisivät hallinnollisten työtehtävien sijasta varsinaisiin työtehtäviinsä, hoitaisivat erikoisosaamistaan vastaavia potilaita sairaaloissa ja sairaalat erikoismaksuluokkapalkkion sijasta maksaisivat tarvittaessa virkaehtosopimuksen mukaisia lisäpalkkioita hoitokapeikkojen purkamiseksi. Valtiontilintarkastajien mielestä potilaan tai asiakkaan mahdollisuuksia valita hoitava lääkäri tulisi muulla tavoin lisätä. Lopuksi valtiontilintarkastajat haluavat kiinnittää huomiota siihen, miten osa-aikaeläkkeen saama suosio lääkärien keskuudessa on omalta osaltaan nopeuttanut lääkärien poistumista täysiaikaisesta työelämästä.

Vanhusten laitoshoidon ja omaishoidon kehittäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa valtakunnallisen suosituksen iäkkäiden henkilöiden hoidon ja palvelujen sekä niiden laadun kehittämisestä. Suositus on osa valtioneuvoston vuosia 2000—2003 koskevan tavoite- ja toimintaohjelman mukaista palvelujen laatukriteerien laadintaa, ja se on valmisteltu perus-palveluministeri Osmo Soininvaaran toimeksiannosta. Valmisteluun ovat osallistuneet sosiaali- ja terveysministeriö, Stakes, Suomen Kuntaliitto, alan keskeiset järjestöt ja tiedeyhteisön, kuntien sekä omaisten ja ikäihmisten itsensä edustajat. Suosituksen valmistelua on koordinoinut Stakes.

Suositus korostaa kuntien päättäjien vastuuta ja antaa suuntaviivat, miten kuntalaiset voivat arvioida oman kuntansa palvelutasoa. Se ei ole kuntia sitova normi, eikä sitä ole tarkoitettu ohjeeksi valvontaviranomaisille, vaan kunnat voivat kehittää palvelujaan sen pohjalta.

Suosituksen esipuheessa todetaan, että iäkkäiden omatoimisen suoriutumisen kulmakivet ovat nopeasti ja joustavasti saatavilla olevat terveyden- ja sairaanhoito, kotihoito ja erilaiset kotiin annettavat tukipalvelut, sekä kotona raskasta hoitotyötä tekevien omaisten tukeminen. Koska kaikki eivät kuitenkaan selviä kotona, tarvitaan palveluasumista tai kodinomaista laitoshoitoa. Edelleen pidetään tärkeänä, että sosiaalipalvelut, perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito toimivat saumattomasti, kohdennetusti ja ammattitaidolla ikääntyneiden terveyden, toimintakyvyn ja omatoimisuuden tukemiseksi ja edistämiseksi.

Tutkimusten mukaan ikäihmiset ja heidän omaisensa ovat pääosin tyytyväisiä saamaansa palveluun, mutta myös selviä puutteita on voitu osoittaa. Suosituksessa todetaan, että suurimmat ongelmat ovat kotiin annettavien palvelujen riittämättömyys, laitoshoidon laatu ja henkilökunnan uupumus. Tämä ei ole hyvä tilanne, koska väki vanhenee ja iäkkäimpien kansalaisten määrä kaksinkertaistuu seuraavan kolmen vuosikymmenen aikana. Jo vuoteen 2010 mennessä yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa nykyisestä n. 55 000:lla. Siksi on suosituksen mukaan perusteltua ottaa ikäihmisten hoito ja palvelut erityisen huomion kohteeksi juuri nyt niin valtakunnallisesti kuin paikallisestikin. Ensiksi on korjattava nykyiset ongelmat, ja työtä on jatkettava tulevaisuuteen varautumisena.

Suositus koskee kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, mutta painottuu iäkkäiden kotihoitoon, palveluasumiseen ja laitoshoitoon. Palvelurakenteen kehittämiseksi tulisi asettaa tavoitteet siten, että kotona asuminen ja kotiin annettavat palvelut ovat ensisijainen vaihtoehto.

Tätä kertomusosuutta valmisteltaessa on pyydetty selvitykset sosiaali- ja terveysministeriöltä ja Stakesilta sekä lausunnot lääninhallituksilta, Suomen Kuntaliitolta, Tehy ry:ltä, Suomen lähi- ja perushoitajaliitolta (Super), Omaishoitajat ja Läheiset ry:ltä, Itä-Suomen Alzheimer ry:ltä ja vanhainkodin johtaja Helky Koskelalta. Lisäksi valtiontilintarkastajien käyttöön on annettu Irja Seetulan lisensiaattityö Elämääkö eläkkeellä?

Tilastoinnin ongelmat

Stakes kiinnittää huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon tilastoinnin puutteisiin. Täysin luotettavia tietoja on vaikea saada esim. palveluasumisesta. Myös käsitteet ovat kirjavia. Tulevaisuudessa palveluasumisen piiriin tulisi Stakesin mukaan lukea vain se osa palveluasumisesta, jossa on henkilökuntaa paikalla ympäri vuorokauden. Kaikki muu olisi normaaliasumisen piiriin laskettavaa toimintaa, eikä sitä tulisi palveluasumisen nimikkeen alle tilastoida.

Suosituksen mukaan vanhusten hoidossa kotona asuminen ja kotiin annettavat palvelut ovat ensisijainen vaihtoehto, mutta tämän toteutumisen seuraaminen ei ole nykyisen tilastointitavan avulla mahdollista. Vanhainkodinjohtaja Koskelan mukaan maaseudulla vain hyvin vähän palveluja pystytään tarjoamaan omaan kotiin syrjässä asuville. Runsaasti hoitoa tarvitseva syrjäkyläläinen joutuu käytännössä hyvin nopeasti vanhusten- tai palvelutaloon. Vanhustentalon asukas kuitenkin tilastoidaan kotona asuvaksi.

Esimerkiksi tilastojen mukaan kotihoidon kattavuus on ollut Oulun läänissä suurempi kuin maassa keskimäärin, ja Kainuussa vielä läänin keskitasoa suurempi. Tämä johtuu suureksi osaksi siitä, että vanhukset ovat muuttaneet syrjäkyliltä taajamiin palvelutaloihin, joissa heidät tilastoidaan kotona asuviksi ja joihin he saavat kotipalvelua.

Stakesin näkemyksen mukaan vanhustenhuollon tilastoinnin vertailtavuuden parantamiseksi tulisi käynnistää Stakesin, Suomen Kuntaliiton ja kuntien välinen kehittämishanke, jossa luodaan yhtenäinen vanhustenhuollon toiminnan, talouden, tulosten ja mitoituksen kattava, yhdenmukainen ja ajantasainen tilastointi- ja rekisteröintijärjestelmä.

Suomen Kuntaliiton mielestä ainakaan tiedonkeruuta ei tulisi nykyisestään laajentaa. Erityinen paino pitäisi asettaa sille, että kysyttävät tiedot on määritelty selkeästi ja että eri tilastoissa esiintyvillä samoilla termeillä on myös sama merkitys.

Palvelurakenteen ongelmakohtia

Seuraavassa taulukossa esitetään yleiskuva vanhuspalvelujen kehityksestä v. 1988—98. Asiakasmäärät on suhteutettu 65 ja 75 vuotta täyttäneeseen väestöön. Profiili kuvaa palvelujen käytön suhteellista muutosta.

Asiakkaat	1988	1995	1998	Muutos 1988—98
	%			
Osuus kaikista 65 vuotta täyttäneistä				
Kodinhoitoapu	19,3	11,8	11,2	—42
Tukipalvelut	15,1	13,4	13,9	—7,9
Omaishoidon tuki	1,8	1,5	1,7	—5,5
Palveluasunnoissa asuvia	0,9	1,9	2,4	166,7
Osuus kaikista 75 vuotta täyttäneistä				
Kodinhoitoapu	46,2	28,8	26,2	—43,3
Tukipalvelut	36,1	32,6	32,7	—9,4
Omaishoidon tuki	4,2	3,8	4,0	—4,8
Vanhainkotipaikat	10,5	7,0	7,6	—27,6
Terveyskeskuksen pitkäaikaispaikat	4,1	4,0	4,7	14,6
Erikoisairaanhoidon pitkäaikaispaikat	3,0	0,3	0,3	—90,0
Pitkäaikainen laitoshoito yhteensä	17,0	12,0	12,2	—28,2

Vanhusten sosiaali- ja terveydenhuollon hoivapalveluja on supistettu palveluasumista lukuun ottamatta 1980-luvun lopun tilanteeseen verrattuna. Kotiin annettavia palveluja on vähennetty erityisen ankarasti. Kodinhoitoavun suhteellinen kattavuus on vähentynyt yli 40 %, tukipalvelujen (ateria-, turvapuhelin-, siivous- tai saattopalvelut ym.) 8—9 % ja omaishoidon tuen n. 5 %. Samaan aikaan vanhainkotihoidon suhteellinen kattavuus on supistunut lähes kolmanneksen. Kun myös avopalvelut ovat niukentuneet samanaikaisesti, on palvelujen tarjontaa suhteessa vanhusväestön kasvavaan määrään supistettu kunnissa voimakkaasti. Muutos oli erityisen selvä v. 1991—95.

Vain asumispalvelujen tarjonta ja käyttö ovat lisääntyneet, kuten seuraavasta asetelmasta käy ilmi. Siinä esitetään laitoshoidossa ja palveluasunnoissa olleiden 65 vuotta täyttäneiden henkilöiden määrä v.1996 ja 1999:

Vuosi	Palveluasuminen	Vanhainkodit	Terveyskeskusten vuodeosastot (pitkäaikaishoito)	Psykiatriset osastot (pitkäaikaishoito)	Muu terveydenhoito, laitoshoito	Yhteensä	Lisäys, %
1996	16 318	23 114	14 469	850	603	55 354	
1999	20 474	21 231	13 641	441	412	56 199	
Muutos	4 156	—1 883	—828	—409	—191	845	1,5

Terveydenhuollon hoitoilmoitusrekisteri, Stakes; Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus, SOTKA. 1996, 1999.

Palveluasumisen lisääntyminen on osittain johtunut vanhustenhuollon rahoitusjärjestelmästä. Rahoitusjärjestelmä koostuu kuntien tulorahoituksesta, valtionosuuksista, Kansaneläkelaitoksen etuuksista, raha-automaattiavustuksista ja asiakasmaksuista. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastuksen aiheesta (tarkastuskertomus 6/2000). Tarkastuksen keskeinen johtopäätös oli, että nykyisellä vanhustenhuollon rahoitusjärjestelmällä ei ole mahdollista täysipainoisesti tukea vanhustenhuollon palvelutavoitteiden saavuttamista.

Rahoitusjärjestelmän ongelmat liittyvät kiinteästi avo- ja laitoshoidon rajanvetoon ja siihen, että eri hoitomuotoja rahoitetaan eri kanavien kautta. Avohoidossa maksettavien Kansaneläkelaitoksen etuuksien ja toisaalta Raha-automaattiyhdistyksen avustuspolitiikan vuoksi kunnilla on nykyisin kannustin lisätä palveluasumista. Palveluasumisen kas-

vu on samalla vienyt resursseja muilta avopalveluilta. Lisäksi laitoshoidon kehittäminen on jäänyt vähemmälle huomiolle.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä on selvittänyt avohoidon ja laitoshoidon merkitystä. Työryhmän toimeksiantoon kuului mm. selvittää, mitä ongelmia avohoidon ja laitoshoidon välinen rajanveto aiheuttaa asiakkaan tarkoituksenmukaiseen hoitoon, ja arvioida avohoidon ja laitoshoidon välisen rajanvedon merkitys kunnan, Kansaneläkelaitoksen ja muiden rahoittajien vastuunjakoon sekä arvioida avo- ja laitoshoidon mallien kustannusvaikutukset. Myös omaishoidon asema tuli ottaa huomioon työssä. Työryhmä antoi väliraporttinsa 6.4.2001 (STM, Työryhmämuistioita 2001:6).

Laitoshoidossa asiakkaalta perittävä maksu kattaa kaiken hoitavan lääkärin määräämän hoidon, huolenpidon sekä asumisen ja ylläpidon. Kunnallisessa avohoidossa kunta järjestää vain ne palvelut, joista on sovittu asiakkaan kanssa. Maksu määräytyy erikseen kustakin käytettävästä palvelusta, ja asiakas vastaa itse erikseen muista menoista. Esimerkiksi vanhusten tai vammaisten palveluasumisessa on usein sellainen tilanne, että avohoito on sisällöltään ja järjestelyiltään pitkälti samankaltaista kuin nykyaikainen asiakaslähtöinen laitoshoito.

Monet etuudet myönnetään ja maksetaan vain avohoidossa oleville. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän taustamuistion mukaan avohoidossa olevalta voidaan monissa tapauksissa periä asiakasmaksuina enemmän kuin laitoshoidossa olevalta.

Jatkuvassa julkisessa laitoshoidossa tai sitä vastaavassa hoidossa olevalle ei makseta eläkkeensaajien hoitotukea, vammaistukea, lapsen hoitotukea eikä kansaneläkkeestä sitä osaa, joka kansaneläkkeensaajalla ylittää vuoden 2001 tasossa I kuntaryhmässä 1 464 mk kuukaudessa ja II kuntaryhmässä 1 348 mk kuukaudessa sekä naimisissa olevalla kansaneläkkeensaajalla I kuntaryhmässä 1 317 mk kuukaudessa ja II kuntaryhmässä 1 219 mk kuukaudessa. Eläkkeensaajien asumistukea ei makseta jatkuvassa julkisessa laitoshoidossa olevalle tai vastaavassa hoidossa olevalle siltä ajalta, jonka hoito kestää yli yhdeksän kuukautta.

Avohoidon ja laitoshoidon välisellä rajanvedolla on merkitystä sairausvakuutusjärjestelmässä.

Julkisen sektorin laitoshoidossa olevilla lääkkeet sisältyvät laitoksen hoitomaksuun, kun taas avohoidossa olevat kustantavat lääkkeensä itse. Jos laitoshoidossa oleva hakeutuu omatoimisesti tutkimuksiin tai hoitoon laitoksen ulkopuolelle, hänellä ei ole oikeutta sairausvakuutuskorvauksiin. Tällöin ei korvata esim. matka- eikä lääkärikuluja. Myös kuntouttavan hoidon korvaus jää pois.

Työryhmän tarkoituksena on selvittää mahdollisuutta toteuttaa asteittain uudistus, jossa kansaneläkejärjestelmästä poistettaisiin rajoitukset, jotka koskevat etuuden maksamista laitoshoidon ajalta. Tätä varten työryhmä tekee Stakesin kanssa selvityksen kaavaillusta uudistuksesta kansaneläkejärjestelmälle ja kuntasektorille aiheutuvista kustannus- ja rahoitusvaikutuksista. Selvitys muodostuisi siten, että Kansaneläkelaitoksen maksamat tuet maksettaisiin henkilölle täysimääräisinä myös silloin, kun hän on laitoksessa ja tuet otettaisiin täysimääräisinä huomioon asiakasmaksuja määrättäessä. Laskukaava sisältää myös sen vaihtoehdon, että alimmat vammaisetuudet eivät olisi asiakasmaksuissa eivätkä hakijan etuuksissa mukana. Jatkotyössään työryhmä tulee tarkastelemaan selvityksen vaikutuksia sekä etuudensaajan että järjestelmien ja rahoittajien kannalta.

Palvelujärjestelmän kehittäminen tähtää siihen, että laitoshoito vanhainkodeissa ja terveyskeskusten vuodeosastoilla vähenee ja tilalle tulee palveluasuminen. Stakesin mukaan suomalainen tapa järjestää palveluasumista on kuitenkin osin arveluttava, koska henkilömitoitukset ovat palvelutaloissa kovin alhaiset. Niin sanotun tehostetun palveluasumisen asukkaat ovat laitoskuntoisia, mutta henkilökuntaa on vähemmän kuin laitoksissa. Lisäksi palveluasumiseen käytetään arviolta kolmasosaa kotipalveluhenkilöstöstä, mikä vähentää ennestään kotiin annettavien palvelujen resursseja.

Verrattuna tutkimustulosten esiin nostamiin tarvearvioihin nykyinen kotipalvelu jättää noin puolet avun tarpeesta kattamatta. Stakes huomauttaa, että tämä on virallisten tavoitteiden vastainen linja ja kestämätön tulevaa väestön ikääntymistä ajatellen. Monessa kunnassa jonot laitoksiin ja palvelutaloihin ovat alkaneet kasvaa. Syntyy kierre, jossa palvelurakenne painottuu laitoshoitoon ja kotihoito supistuu.

Laitoshoidon käyttö ja tarve

Vuonna 1988 vanhusten pitkäaikaishoitoa sai n. 17 % 75 vuotta täyttäneestä väestöstä. Vuonna 1992 Sosiaali- ja terveysministeriön palvelurakennetyöryhmä asetti tavoitteeksi tämän osuuden vähentämisen laskennallisesti 12 %:iin vuoteen 2000 mennessä. Vanhuspoliittinen strategiaryhmä v. 1996 ehdotti tavoitteeksi sijoittaa pitkäaikaisasiakkaista 5—7 % laitoksiin ja 3—5 % palveluasumiseen, eli laitosmaista hoitoa tarjottaisiin 8—12 %:lle 75 vuotta täyttäneistä. Vaikka ympärivuorokautinen palveluasuminen laskettaisiin laitoshoidoksi, tavoitteet saavutettiin v. 1998. Voidaan myös kysyä, ovatko

tavoitearvot liian matalia. Laitoshoidon tarve tulisi Sosiaali- ja terveyskertomuksen 2000 mukaan arvioida uudelleen vaikka vain sen varmistamiseksi, että valittu suosituslinja on oikea.

Valtiontilintarkastajien saamassa lausunnossa todetaan, että vanhainkotipaikkoja tarvitaan lisää moneen kuntaan. Laitoshoidon tarpeen paras mittari on kunnan vanhainkotiin jonottavien määrä eikä valtakunnallinen laitosasteen suositusprosentti. Avopalvelua kehittämään lähdettäessä oli liian vähän tietoa laitoshoidon kysynnästä ja tarpeesta (Koskela).

Suomen Kuntaliitto toteaa lausunnossaan, että tarve lisätä laitospaikkoja lienee tosiasia. Huolimatta avopalvelujen kehittämisestä ja lisäämisestä, vanheneva väestö tarvitsee myös laitoshoitoa.

Etelä-Suomen lääninhallitus ilmaisee huolensa siitä, että laitoshoito on vaarassa vähentyä jopa liiallisesti, sillä huonokuntoisia, paljon hoitoa tarvitsevia vanhuksia hoidetaan nyt palveluasumisyksiköissä ja kotona. Vanhainkotien paikkamäärä on Etelä-Suomen läänin alueella vähentynyt vuoden 1996 lopusta vuoden 1999 loppuun 510:llä (—6,8 %). Terveyskeskussairaaloissa potilasmäärät ovat pysyneet suunnilleen ennallaan. Palveluasumisen paikkamäärät ovat kasvaneet 1 372:lla (21 %).

Itä-Suomen lääninhallitus pitää valtakunnallisen tavoite- ja toimintasuunnitelman mukaista vanhustenhuollon laitospaikkatavoitetta liian matalana. Itä-Suomessa vanhusväestöllä on tutkimusten ja selvitysten mukaan useampia sairauksia ja he ovat toimintarajoitteisempia kuin maassa keskimäärin, joten useissa kunnissa tarvitaan tulevaisuudessa myös laitospaikkoja lisää vanhuksille.

Itä-Suomessa vanhustenhuollon laitoksista osa on jo tällä hetkellä sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti huonokuntoisia. Lääninhallituksen mukaan on huolestuttavaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon perustamishankejärjestelmää ollaan ajamassa alas. Voidaan kysyä, selviytyvätkö kunnat peruskorjaus- ja rakentamisvelvoitteistaan ilman perustamishankkeisiin varattua valtionosuutta.

Suomen Kuntaliitto pitää Itä-Suomen lääninhallituksen näkemystä, ettei perustamiskustannusten valtionosuutta pidä poistaa, perusteltuna, mikäli palveluja tuottavat kiinteistöt halutaan pitää kunnossa.

Oulun läänissä oli v. 1999 vanhainkodeissa hoidossa lähes 800 vanhusta vähemmän kuin v. 1990. Vanhainkotien asukkaista 45 % oli 75—84-vuotiaita ja 42 % 85 vuotta täyttäneitä. Vuonna 1990 Oulun läänin 75 vuotta täyttäneestä väestöstä 11 % hoidettiin vanhainkodissa, mutta vuoden 1999 lopussa enää 5,3 %. Vanhainkotihoidon käyttö vaihtelee paljon kunnittain. Vuonna 1999 läänin 52 kunnasta 12 ilmoitti, ettei niillä ole vanhainkotihoidoksi luokiteltavaa hoitoa. Toisaalta neljässä kunnassa yli 15 % 74 vuotta täyttäneistä hoidetaan vanhainkodeissa.

Terveyskeskussairaalassa hoidettujen pitkäaikaispotilaiden kokonaismäärä Oulun läänissä pysyi v. 1994—99 samansuuruisena, mutta yli 85-vuotiaiden potilaiden määrä nousi verrattuna alle 85-vuotiaiden määrään. Samoin kuin vanhainkotihoidon käytössä myös terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa on suuria vaihteluja kuntien välillä. Vuonna 1999 läänin 52 kunnasta 14 ilmoitti, ettei niissä ollut 75 vuotta täyttäneitä pitkäaikaispotilaita lainkaan. Kahdeksassa kunnassa vähintään 5 % ikäryhmästä oli pitkäaikaishoidossa terveyskeskuksessa.

Kun perinteistä vanhainkotihoitoa on vähennetty, on ympärivuorokautinen hoito asumispalveluyksiköissä lisääntynyt. Vanhusten palveluasumisen mitoitustavoitteena on ollut palvelun tarjoaminen 3 %:lle 65 vuotta täyttäneistä. Koko Oulun lääniä tarkastellen tavoite saavutettiin v. 1995, minkä jälkeen prosenttiosuus oli v. 1999 3,8 %. Kunnittainen vaihtelu on tältäkin osin suurta. Vuonna 1999 läänin 52 kunnasta 15 alitti palvelun mitoitussuosituksen.

Vanhustenhuollon koulutetun henkilökunnan riittävyys

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö on kunnissa mitoitettu minimiin, koska etenkin 1990-luvun puolivälissä alalta vähennettiin ja jätettiin käyttämättä useita toimia. Sosiaali- ja terveysministeriön yleisen laatusuosituksen mukainen toiminta edellyttää monin paikoin lisähenkilökunnan palkkaamista.

Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan pienillä paikkakunnilla maaseutukunnissa on vaikeuksia saada koulutettuja sijaisia, koska suuri osa heistä on muuttanut työllisyystilanteensa vuoksi muualle. Tämän kehityssuunnan muuttaminen on vaikeaa. Sosiaalipalveluissa ja etenkin vanhustenhuollossa henkilökunta on vielä vähemmän koulutettua kuin terveyspalveluissa. Lisäksi henkilöstön ikärakenteen vuoksi eläkepoistuma on vuoteen 2010 mennessä n. 20 % ja joissakin kunnissa huomattavasti suurempi.

Koulutuspaikkojen jakaantuminen maan eri alueilla on ongelma. Tähän tulisi Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan valtakunnan tasolla erityisen tarkasti paneutua. Itä-Suomessa koulutukseen otettavien määrää on yritetty vähentää, mutta am-

mattikorkeakoulut ovat esittäneet suurempia koulutusmääriä. Itä-Suomen alueella sekä sairaanhoitajien että perushoitajien koulutustarve on suuri.

Tehy toteaa valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa, että työttömyys sosiaali- ja terveysalalla ei ole laskenut aivan yhtä nopeasti kuin muilla sektoreilla, mutta työttömyydestä huolimatta eri puolilla maata alkaa esiintyä puutetta ammattitaitoisesta henkilöstöstä myös vanhustenhuollossa. Tehy näkee ongelmana sen, että sosiaali- ja terveysalan aloituspaikat eivät jakaudu alan sisällä työvoiman tarvetta vastaavalla tavalla eri koulutusammatteihin. Tällä hetkellä aloituspaikkojen kohdentaminen niin alueellisesti kuin koulutusammateittain vaatii tarkempaa suunnittelua. Tehy on esittänyt, että alueellinen aloituspaikkatarkastelu tulee tehdä koko läänin ja pienillä erikoisaloilla koko maan työvoimatarvetta silmällä pitäen. Tehy on myös esittänyt, että läänihallitusten sosiaali- ja terveysosastojen roolia työvoiman ennakoinnissa tulee vahvistaa.

Vanhustenhuollon osalta ongelmallista on se, että lähihoitajakoulutuksessa vanhustenhuollon koulutusohjelma ei nuorisoasteella ole vetovoimainen koulutuksen aloitusiän (16 vuotta) johdosta. Tehyn mielestä lähihoitajakoulutuksen vanhustenhuollon koulutusohjelma tulisikin toteuttaa pääosin aikuiskoulutuksena. Ammattikorkeakoulujen jatkotutkintokokeiluna käynnistyvä ikääntyvien ja pitkäaikaispotilaiden koulutusohjelma on Tehyn mielestä hyvä, sillä sitä kautta vanhustenhuoltoon saadaan asiantuntijoita kehittäjiksi.

Toiminnan muutoksiin ja henkilöstön ikääntymiseen liittyy myös henkilöstön lisääntynyt säännöllisen ja pidempi kestoisen lisä- ja täydennyskoulutuksen tarve. Myös näiden tekijöiden vaikutukset työvoimatarpeeseen on otettava huomioon.

Suomen Kuntaliiton mukaan henkilöstön tarvearvio on valmistumassa sosiaali- ja terveysministeriön johdolla. Alueellisesti koulutuspaikkojen määriä voidaan tarkastella monessakin eri yhteydessä. Varsinkin koulutuksen alueelliseen suuntaamiseen pitäisi jatkossa kiinnittää huomiota. Lisäksi tulisi miettiä, miten koulutuspaikat jakautuvat ammattikorkeakoulujen ja opistojen kesken niin, ettei synny ylitarjontaa AMK-tutkinnon suorittaneista ja vastaavasti pulaa lähihoitajista. Vanhustenhuoltoon tarvitaan kehittäjien lisäksi alaan erikoistuneita työntekijöitä, joita voidaan saada ammattitutkinnon kautta.

Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistyö

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö vanhustenhuollossa on viime vuosina lisääntynyt. Kehittämishankkeita on käynnistetty sekä organisatorisella että toiminnallisella tasolla. Yhteistyö on jatkuva kehittämisen alue.

Tehyn mukaan vanhustenhuollossa tarvitaan entistä enemmän terveydenhuollon asiantuntemusta. Tulevaisuudessa yhä useampia vanhuksia, joilla on paljon sairauksia ja hoidon tarvetta, hoidetaan kotona. Tehyn mukaan näyttäisi siltä, että sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisessa yhdistämisessä tämä tarve on haluttu syrjäyttää. Mikäli tavoitteena on vanhusten kunnon ylläpito, omatoimisuuden vahvistaminen ja hyvä, tuloksellinen hoito, henkilökuntarakennetta on tarkistettava. Tähän asiaan on puututtava pikaisesti muuttamalla kuntien vanhuspalveluiden avohuollon ja laitoksien henkilökuntarakennetta palvelutarvetta vastaavaksi siten, että terveydenhuollon asiantuntijuutta lisätään, henkilökuntaa on riittävästi ja se on hyvin koulutettua.

Etelä-Suomen lääninhallitus suhtautuu kriittisesti laitoshoidon yksipuolisesti lääketieteelliseen näkökulmaan. Tämä ei ole toivottavaa vanhuksen elämän kokonaisuutta ja monimuotoisuutta ajatellen. Kunnissa on lääninhallituksen mukaan vastuu vanhusten palveluista hyvin usein sairaanhoidon tai terveydenhoidon koulutuksen saaneella henkilöllä. Laitoshoidossa vastuu on usein lääkärillä.

Kysymys sosiaalitoimen ja terveystoimen yhteistyöstä paljastaa näkemyseroja, jotka näillä sektoreilla ovat paikoitellen suuret. Käsitys ihmisestä ja hoidon laadusta ovat usein vastakkaiset.

Terveydenhuollon puolella vahvuutena on vankka koulutus ja osaaminen sairaanhoidossa. Heikkoutena on jäykkä koneisto, hierarkkinen organisaatio ja lääkärikeskeisyys. Pahimmillaan hoidetaan vain yhtä sairautta, ei muita vaivoja tai koko ihmistä. Sosiaalipuolella vahvuutena on ihmisen kuuleminen ja kokonaisvaltainen huolenpito. Heikkoutena palvelujen huono organisointi, epäselvä työnjako, liian niukat resurssit ja heikko ammattitaito laitoshoidossa (Koskela).

Vanhusten laitoshoidon laadun kehittäminen

Asiakkaan oikeus laadukkaisiin palveluihin on turvattu lailla. Potilaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain (785/1992) mukaan potilailla on oikeus hyvään hoitoon, kohteluun sekä tiedon saantiin ja itsemääräämiseen.

SuPerin näkemyksen mukaan vanhuksilla on oltava oikeus saada tarpeenmukaista, riittävää ja hyvää hoitoa. Jotta tämä toteutuisi, SuPer esittää, että jokaista laitoshoidossa olevaa vanhusta kohden tulee olla yksi koulutettu hoitaja. Tämä resurssi on taattava vaikka lainsäädännöllisin keinoin. Su-

Perin mielestä sosiaali- ja terveysministeriön laatimat vanhustenhuollon laatusuositukset on laajennettava kuntia sitoviksi ohjeiksi.

Suomen Kuntaliiton mukaan laitoshoidon laatuongelmien syyksi esitetään useimmiten henkilökunnan vähyyttä. Onkin todettu, että joissakin toimintayksiköissä henkilöstöä on liian vähän. Kuitenkin henkilökunnan määrä selittää tutkimusten mukaan vain osan palvelun laadun vaihteluista. Johtamisella, työyksikön koolla ja toimivuudella sekä töiden organisoinnilla on todettu olevan suuri merkitys. Näillä tekijöillä voidaan vaikuttaa myös henkilöstön jaksamiseen. Kuntaliiton mukaan kunnissa tarvitaan kehittämishankkeita henkilöstön työn tueksi ja palvelun sisällön kehittämiseksi vastaamaan paremmin asiakkaiden tarpeita.

Itä-Suomen lääninhallitus toteaa, että työyhteisöjen kehittäminen ja työntekijöiden jaksamisesta huolehtiminen vanhustenhuollossa on kaikkialla keskustelussa. Käytännön toiminta on ollut vähäistä eikä näyttöjä juurikaan ole. Pienillä kunnilla esim. Itä-Suomen alueella ei ole mahdollisuuksia suurisuuntaisiin kokeilu- ja kehittämistoimintoihin. Valtaosassa vanhustenhuollon työyhteisöjä asiaan ei ole kajottu millään tavalla. Kehittämistoimintaan ei riitä voimavaroja, vaan niukka työpanos menee kaikkein välttämättömimpään huoltoon ja hoitoon.

Huolestuttavana ilmiönä on lääninhallituksen mukaan havaittu, että henkilöstön omaehtoinen hakeutuminen lisä- ja jatkokoulutukseen ei myöskään ole aktiivista. Työnohjaustoimintaa ei varsinkaan vanhustenhuollon alalla ole, vaikka sen tarve osaamisen kehittämisessä ja jaksamisessa olisi ensiarvoisen tärkeää.

Raportista Vanhusten hoitotyön nykytila Helsingin kaupungin vanhainkodeissa käy ilmi, että henkilökunta arvioi mahdollisuutensa auttaa vanhusta yksilöllisesti varsin hyviksi. Parhaiten henkilökunta katsoi voivansa auttaa vanhusta perustarpeiden tyydyttämisessä esim. syömisessä, juomisessa ja peseytymisessä. Heikoimmin henkilökunta koki voivansa auttaa vanhusta ilmaisemaan ajatuksiaan, kokemuksiaan ja tunteitaan.

Raportissa annetaan myös suosituksia hoitotyön kehittämiseksi. Yhtenä kohtana on omaisten osallistumisen tehostaminen. Tämä tapahtuisi järjestämällä säännöllisiä asukkaiden, omaisten ja osaston henkilökunnan välisiä tapahtumia, joissa ryhmänä käydään läpi koko organisaation ja osaston toiminta-ajatusta, suunnitellaan yhdessä tulevia tapahtumia, kerätään palautetta ja selvitetään epätietoisuutta aiheuttavia asioita.

Myös muissa valtiontilintarkastajien saamissa lausunnoissa korostetaan omaisten kuulemista ja omaisten tärkeyttä hoidettavien tarpeiden tulkkeina erityisesti silloin, kun hoidettavilla on vaikeuksia ilmaista itseään.

Suomen Kuntaliitto on käynnistänyt vanhusten laitoshoidon laatuhankkeen yhdessä pilotteina toimivien vanhainkotien ja vuodeosastojen kanssa. Projektissa otetaan huomioon valtakunnallinen suositus iäkkäiden ihmisten hoidon ja palvelujen kehittämisestä. Hankkeessa hoidon ja palvelujen sisältö arvioidaan. Vanhuksilta ja omaisilta hankitaan palautetta ja sitä hyödynnetään arkityössä. Hoitoyksiköissä sovitaan hyvän vanhustyön kriteereistä. Vanhusten laitoshoidon laatuhankkeen aktiivinen työvaihe ajoittuu vuodelle 2001. Julkaisujen ja raporttien toimittaminen tapahtuu keväällä 2002, ja päätösseminaari järjestetään syksyllä 2002.

Stakes painottaa, että tulevina vuosina on käytävä keskustelua siitä, kuinka vanhusten pitkäaikaishoito järjestetään. Stakesin näkemyksen mukaan hoidossa tulisi muiden Pohjoismaiden tapaan suosia pieniä kodinomaisia yksiköitä ja vähentää mahdollisuuksien mukaan pitkäaikaishoitoa terveyskeskusten vuodeosastoilla. Valtion tulisi tukea tätä muutosta esim. erityisellä kunnille suunnatulla vanhustenhuollon kehittämisen porkkanarahalla.

Omaishoidon tuki

Vanhusbarometrin mukaan puolison antama apu vanhuksille oli kaksinkertaistunut vuodesta 1994 vuoteen 1998. Myös naapureilta ja ystäviltä saatu apu on lisääntynyt. Arvioiden mukaan Suomessa on n. 300 000 omaishoitajaa eli n. 40 % vanhuksista saa hoitoa ja apua omaishoitajalta.

Omaishoidon tuki kuuluu niihin sosiaalipalveluihin, joiden järjestämisestä kunnan on huolehdittava sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n mukaan. Tarkemmat säännökset omaishoidon tuesta sisältyvät sosiaalihuoltolain 27 a—c §:ään sekä asetukseen omaishoidon tuesta (318/1993). Omaishoidon tuella tarkoitetaan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön kotona tapahtuvan hoidon turvaamiseksi annettavaa hoitopalkkiota ja palveluja. Omaishoidon tukea voidaan antaa, jos henkilö tarvitsee hoitoa alentuneen toimintakyvyn, sairauden, vamman tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jos hoito on mahdollista järjestää hoidettavan kotona sopimalla siitä hänen omaisensa tai läheisensä kanssa.

Omaishoidon tuella hoidettiin v. 1998 kaikkiaan 12 779 ja v. 1999 vastaavasti 13 186 yli 65-vuotiasta. Kumpanakin vuonna omaishoidon tuella hoidettavien määrä oli 1,7 % 65 vuotta täyttäneiden ikäluokasta, 2,8 % 75 vuotta täyttäneiden ikäluokasta sekä 5 % 85 vuotta täyttäneiden ikäluokasta (SOTKA). Vanhusväestön osuus kaikista omaishoidon

tuella hoidettavista oli 61 % v.1998, työikäisiä oli neljännes ja lapsia ja nuoria 15 %.

Omaishoidon tuella annettava hoito perustuu hoitajan ja kunnan väliseen sopimukseen ja siihen liitettävään hoito- ja palvelusuunnitelmaan. Hoitaja ei ole työsopimussuhteessa kuntaan eikä hoidettavaan. Hänen eläketurvansa on kuitenkin järjestetty kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964) mukaisesti.

Omaishoitosopimuksessa on sovittava mm. hoitopalkkiosta, hoitajalle järjestettävästä vapaasta ja vapaan ajaksi järjestettävästä sijaishoidosta sekä muista hoitoa tukevista palveluista.

Hoitopalkkiolle on säädetty asetuksen 7 §:ssä minimitaso, joka on vuoden 2001 alusta 1 255,57 mk kuukaudessa. Minimitasoa pienemmästä hoitopalkkiosta voidaan sopia asetuksessa säädetyin edellytyksin. Ylärajaa hoitopalkkiolle ei ole säädetty. Useimmissa kunnissa sovelletaan kunnan päättämää korvausluokitusta, jossa hoitopalkkion määrä on porrastettu yleensä kolmesta viiteen luokkaan. Hoitopalkkioiden keskiarvo v. 1998 oli 1 727 mk kuukaudessa. Korkeimmillaan palkkio oli 7 000 mk kuukaudessa.

Hoitajalle järjestettävästä vapaasta on suositus omaishoidon tuesta annetun asetuksen 5 §:ssä. Sen mukaan kaikille hoitajille on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vapaata. Hoitajalle, jolla on vastuullaan runsaasti hoitoa ja huolenpitoa tarvitseva henkilö, on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vähintään yksi vapaapäivä viikossa, yksi vapaa viikonloppu kuukaudessa sekä vuosittain yhtäjaksoinen vähintään viikon pituinen vapaa. Pieni osa asetuksen mukaisesta vapaasta lakisääteistettiin vuoden 1998 alusta. Niille omaishoitajille, jotka ovat kaikista kiinteimmin sidottuja hoitotyöhön, säädettiin oikeus yhteen vapaapäivään kalenterikuukautta kohden (sosiaalihuoltolain 27 b §:n 2 momentti). Kunnilla on velvollisuus järjestää hoidettavalle tarkoituksenmukainen hoito omaishoitajan vapaan ajaksi. Vuonna 1998 vain n. 53 % silloisista sopimuksista sisälsi maininnan sijaishoidon järjestämisestä.

Sopimusten sisältämistä muista omaishoitoa tukevista palveluista yleisimpiä olivat neuvonta ja ohjaus, kotisairaanhoito, käynnit terveyskeskuslääkärillä, lyhytaikainen laitoshoito, kodinhoitoapu ja kuljetuspalvelu.

Kunnilla on oikeus harkintansa mukaan periä maksuja omaishoidon tuesta, sillä se ei sisälly sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (743/1991) 4 §:ssä olevaan luetteloon maksuttomista sosiaalipalveluista. Vuonna 1998 n. 76 % kunnista peri maksuja ainoastaan omaishoidon tukeen liittyvistä palveluista, 18 % ei lainkaan perinyt maksuja omaishoidon tuesta ja loput 6 % kohdisti asiakasmaksujen perinnän myös omaishoidon tukena maksettaviin palkkioihin (STM: Selvityksiä 6/1999).

Itä-Suomen lääninhallitus kiinnittää valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa huomiota viimeksi mainittuun tapaan määrittää omaishoidon tuelle palvelumaksu, vaikka kotitalous ei saisikaan mitään kunnallista palvelua omaishoidon tuen lisäksi. Menettely perustuu korkeimman hallintooikeuden päätökseen, jonka mukaan omaishoidon tuesta, joka voi olla hoitopalkkio tai hoitoa tukevia palveluja tai molempia, voidaan periä maksuja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain ja asetuksen yleissäännösten mukaisesti. Päätöksen mukaan se seikka, että omaishoidon tukena on myönnetty vain hoitopalkkio, ei ole ollut esteenä maksun perimiselle. Tämä näyttää lääninhallituksen mukaan tulevan käytännöksi monessa kunnassa.

Kuntien strategiat omaishoidossa

Kuntien strategiat omaishoidossa voidaan jakaa neljään tyyppiin. Kannustusstrategia tarkoittaa, että raskaastakin työstä maksetaan pientä palkkiota ja muu tuki jää vähäiseksi. Tukistrategiassa palkkio on pieni, mutta muuta tukea annetaan paljon. Ostopalvelustrategiassa palkkio on suuri, mutta muu tuki vähäistä. Korvaavan ammattityön strategiassa palkkio on suuri ja lisäksi muuta tukea annetaan paljon.

Korvaavan ammattityön strategiaa ja kannustusstrategiaa sovellettiin v. 1998 yleisimmin, mutta muutkin strategiatyypit olivat laajalti käytössä. Korvaavan ammattityön strategiaa sovelsi keskimäärin 26,9 % kunnista. Sen suosio painottui kaupunkikuntiin, joista 37,7 % sovelsi sitä. Kannustusstrategiaa sovelsi 26,4 % kunnista. Se oli omaksuttu keskimäärin yleisemmin maaseutukunnissa (28,7 %) kuin kaupungeissa (19,7 %) (STM: Selvityksiä 6/1999).

Omaishoidon hyödyt ja haitat

Useimmat vanhukset toivovat voivansa asua omassa kodissaan mahdollisimman pitkään. Omaishoidon tuki on hoidettavien kannalta inhimillinen hoidon järjestämisvaihtoehto. Samalla se on myös kuntien kannalta taloudellinen vaihtoehto verrattuna esim. laitoshoitoon.

Kaikista n. 15 800:sta omaishoidon tuella hoidetusta henkilöstä n. 9 900 olisi ollut laitoshoidon tarpeessa v. 1998, jollei hoitavaa omaista olisi ollut. Omaishoidon avulla saatu laitoshoitokustannusten

nettosäästö oli arviolta n. 1,3 mrd. mk. Nettosäästöä arvioitaessa on otettu huomioon, että kunnat käyttivät omaishoidon tukeen runsaat 500 Mmk v. 1998.

Kuntaliitto huomauttaa, että omaishoidon tuottamat kustannussäästöt on laskettu laitoshoidon mukaan, vaikka kaikki omaishoidossa olevat eivät suinkaan joutuisi laitoshoitoon ilman hoitajansa työpanosta, vaan osa selviytyisi kotihoidon ja tukipalvelujen varassa. Vaihtoehtokustannuksina tulisi arvioida kotihoidossa selviytyvien hoidettavien osalta kotihoidon kustannukset.

Kuntien edustajien arvion mukaan omaishoidon tukeen liittyy mm. seuraavia ongelmia erityisesti hoitajien näkökulmasta:

— hoidon raskaus

— se, että hoidettava ei hyväksy hänelle järjestettyä sijaishoitoa

— hoitopalkkion verotus

— hoitopalkkion pienuus ja palvelujen vähäisyys sekä

— hoitajan haluttomuus pitää vapaata ja jättää hoidettava sijaishoitoon.

(STM: Selvityksiä 6/1999).

Monet omaishoitajat arvostavat rahallista korvausta. Omaishoidon tukeen kohdistuu usein melko ankara verotus, jolloin taloudellinen hyöty jää pieneksi. Varsinkin iäkkäät omaishoitajat, usein aviopuolisot, tekevät työtään sitoutuneesti ja vaarana on oman terveyden pettäminen. Hoitajan uupumus voi myös joskus olla syynä vanhuksen kaltoinkohteluun (Stakes).

Omaishoitajat ja Läheiset ry muistuttaa valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa, että omaishoitajat ovat hyvin eriarvoisessa asemassa maan eri puolilla ja jopa saman kunnan sisällä. Verotus vie omaishoidon tuesta yleensä yli puolet, sillä monilla omaishoitajilla on eläketuloa, ja useissa kunnissa avohoidon palveluista joudutaan maksamaan jopa laitoshoidon omavastuuosuuksia korkeampia palvelumaksuja. Tutkimusten mukaan talouksiin, joissa on omaishoitaja, ei juurikaan kohdennu kunnan palveluja. Yleensä myönnetään vain yhtä palvelua — useimmiten kuljetuspalvelua.

Omaishoitajat ja Läheiset ry:n mukaan on olemassa vaara, että omaishoitajista on tulossa uusi syrjäytyneiden luokka. Samoille ihmisille, joiden elämän täyttää toisen ihmisen hoitaminen, kasautuu myös mm. tarve ostaa oman uupumuksen ehkäisemiseksi tai esim. työssäkäynnin mahdollistamiseksi tarvittavat palvelut ulkopuolisilta, koska kunta ei niitä myönnä. Mikäli kunta myöntää säännöllistä vähäistäkin palvelua, se voi muodostua kohtuuttoman kalliiksi ja on tilanteeseen nähden riittämätöntä.

Hoidettavalta peritään sijaishoidosta yleensä kunnan normaalin hinnoittelun mukainen asiakasmaksu. Asiakasmaksujen periminen on yleistynyt vuodesta 1994. Ministeriön näkemyksen mukaan niissä kunnissa, joissa asiakasmaksua ei peritä hoidettavalta lainkaan, pyritään edistämään sitä, että väsynyt ja lomaa kaipaava omaishoitaja myös pitää itselleen kuuluvan lakisääteisen vapaan. Syynä lakisääteisen vapaan pitämättä jättämiseen voi olla paitsi tunnesidonnaisuus hoidettavaan myös taloudellinen riippuvuus. Kun hoidettavalta jätetään perimättä asiakasmaksu hoitajan vapaan ajalta järjestetystä sijaishoidosta, luodaan samassa taloudessa hoidettavan kanssa asuvalle omaishoitajalle paremmat mahdollisuudet vapaan pitämiselle.

Kuntaliiton mukaan omaishoitoa korvaavan sijaishoidon maksukysymystä arvioitaessa tulisi ottaa huomioon, että hoidettavia on osittain tosiasiassa lähes vuorohoidossa, jossa maksukaton täytyttyä peritään 70 mk/vrk laitoshoidossa. Palvelutarvetta ei tulisi tyydyttää yhtäaikaisesti sekä maksettavalla omaishoidon rahakorvauksella että yhteiskunnan pääasiassa rahoittamalla laitoshoidolla, joka sisältää täyden ylläpidon ja hoidon.

Omaishoidon tulevaisuudennäkymät

Vanhusväestön suhteellinen osuus lisääntyy voimakkaasti lähivuosina ja -vuosikymmeninä. Samalla myös hoidon tarve lisääntyy. Omaishoidon tuen asemaa palvelujärjestelmässä on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tarpeen vahvistaa, jotta tämä hoitomuoto olisi mahdollisimman monen vanhuksen saatavilla. Paineita järjestelmän kehittämiseen on olemassa jo nyt, sillä eräiden arvioiden mukaan suurin osa omaisiaan hoitavista ihmisistä tekee hoivatyötä ilman omaishoidon tukea, vaikka hoidettavien avun tarve sitä edellyttäisi.

Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan omaishoitajien koulutukseen, työnohjaukseen ja muuhun tukemiseen on panostettu aivan liian vähän. Samoin omaishoitajien omaan vapaaseen, kuntoutukseen ja koulutukseen tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Omaishoitaja on itsekin usein iäkäs ja tarvitsee vapaata ja kuntoutusta raskaasta työstä.

Lääninhallituksen mielestä omaishoidon tukijärjestelmää tulisi kehittää siten, että tuki määriteltäisiin subjektiiviseksi oikeudeksi, tuen perusteet ja kriteerit määriteltäisiin lakisääteisesti ja tuen markkamäärät olisivat hoidon vaativuuden mukaan koko maassa nykyistä yhdenmukaisemmat.

Suomen Kuntaliiton mukaan kuntien talous ei kestä enää uusia subjektiivisia oikeuksia. Lisäksi

tässä on kyse laajasta kohderyhmästä, joka subjektiivisen oikeuden myötä laajenisi vielä nykyisestä 20 000:sta helposti jopa 300 000:een, jota on pidetty tosiasiallisena omaishoitajien lukumääränä.

Itä-Suomessa omaishoidon merkitys tulee jatkossa olemaan nykyistä suurempi. Alueella on julkisten palvelujen rinnalla vähemmän mahdollisuuksia järjestää omaisen hoito yksityisten palvelujen avulla, koska palvelujen tarjoajat keskittyvät taajamiin ja asukkailla on muuta maata huonommat taloudelliset mahdollisuudet ostaa yksityisiä, ympärivuorokauden tarvittavia palveluja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000—2003 sisältää toimenpidesuosituksen, jonka mukaan kuntien tulisi parantaa omaishoidon edellytyksiä sekä huolehtia omaishoitajien jaksamisesta. Omaishoidon edellytysten parantaminen merkitsee mm. sitä, että kuntien tulisi varata talousarvioihinsa tarvetta vastaavat määrärahat omaishoidon tukea varten. Omaishoitajien jaksamisesta huolehtiminen edellyttää, että kunnat järjestävät riittävän määrän hoitoa tukevia palveluja ja vapaata hoitajille.

Hyväksyessään vuoden 2001 talousarviota koskevan hallituksen esityksen eduskunta on edellyttänyt, että omaishoidon asemaa lainsäädännössä kehitetään ja omaishoidon edellytyksiä kokonaisuudessaan parannetaan.

Järjestöjen toiminta

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistyksen (2001) mukaan vanhustenhuollon alalla toimii neljätoista valtakunnallista järjestöä. Valtaosa niistä toimii paikallisyhdistystensä kautta eri puolilla maata. Valtakunnallisten järjestöjen lisäksi vanhustenhuollon alalla on lukuisia paikallisia yhdistyksiä. Jo pelkästään kolmen suurimman eläkeläisjärjestön yhteinen jäsenmäärä on n. 235 000. Järjestöjen toiminta on merkityksellistä, ja niiden rooli tulevaisuudessa tulee ikääntyneiden määrän kasvaessa korostumaan (Stakes).

Löytyy myös kriittisiä ääniä. Irja Seetula painottaa tutkimuksessa Elämääkö eläkkeellä? ikäihmisten oman äänen kuulemista, itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuutta mielekkääseen elämään. Hän toteaa: ”Ikäihmiset eivät suinkaan ole paikoilleen pysähtyneitä, mutta heitä tukemaan rakennetut organisaatiot, järjestöt ja yhteisöt kylläkin. Niille oman järjestelmän pyörittäminen ja talouden varmistaminen näyttää olevan tärkeämpää kuin mielekkäiden hoito- ja tukitoimien kehittäminen.” Kuitenkin tutkija näkee ilahduttavia poikkeuksiakin löytyvän.

Seuraava esimerkki perustuu Itä-Suomen Alzheimer ry:n valtiontilintarkastajille toimittamaan selvitykseen toiminnastaan. Itä-Suomen Alzheimer ry:ssä on toiminut vuodesta 1995 Dementianeuvonta-projekti, jonka tavoitteena on ollut

— dementoituvan kotihoidon tukeminen

— kuntouttavan lyhytaikaishoidon ja tukipalveluiden kehittäminen sekä

— dementianeuvonnan kehittäminen.

Työskentelytapoina ovat olleet vastaanotto- ja kotikäynnit, puhelinneuvonta sekä koulutus niin omaisille kuin ammattihenkilöstöllekin. Koulutustilaisuuksien pohjalta sairaanhoitopiirin alueelle on muodostunut yhdyshenkilöverkosto, joka koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon eri alojen ammattilaisista. He ovat saaneet 20 opintoviikon koulutuksen dementiahoidon asiantuntijoiksi. Heidän tehtävänään on toimia dementiatyön koordinaattoreina kunnissa. Dementianeuvonta-projektissa tärkeää on ollut lisätä yleistä tietoisuutta dementoivista sairauksista, antaa henkistä tukea sairastamiseen liittyvissä kysymyksissä sekä antaa tukea ja tietoa erilaisten palveluiden ja tukimuotojen hakemiseen. Vastaavia projekteja on ollut maassamme 23.

Dementianeuvonta-projektista saatujen kokemusten pohjalta on suunniteltu ja aloitettu Lähiavustaja-projekti, jonka pääasiallisin rahoittaja on Pohjois-Savon TE-keskus. Projektin toimialue on Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri (24 kuntaa).

Projektin tavoite on

— tukea dementoituvien läheisten ja omaishoitajien jaksamista tarjoamalla ”kotimies” kotiin siksi aikaa, kun omainen tarvitsee omaa aikaa esim. asiointiin, harrastuksiin ja virkistykseen

— tukea kotihoitoa

— työllistää yhdistelmätukeen oikeutettuja pitkäaikaistyöttömiä em. tehtävään työpaikkakoulutuksen ja jatkuvan ohjauksen tuella.

Projektin tavoitteena on kehittää uusia toimintamuotoja kotihoidon tukemiseen. Perheitä tuetaan esim. muodostamaan ns. perherinkejä, jolloin he voivat itse toimia työnantajina ja varmistaa näin esim. sen, että saavat tutun ja turvallisen henkilön kotiinsa, kun tarvitsevat apua ja vapaata.

Lähiavustaja-kotimies ei korvaa missään vaiheessa julkisen sektorin palveluita vaan on niitä täydentävää ja tukevaa toimintaa. Kuntatasolla lähiavustaja työskentelee kiinteässä yhteistyössä paikallisen kotihoidon kanssa ja hänen toimintansa nivoutuu näin osaksi dementoituvan hoito- ja palvelusuunnitelmaa. Työntekijät ovat ns. pitkäaikaistyöttömiä. Jo lyhyehkön työskentelyajan kuluessa heillä on Itä-Suomen Alzheimer ry:n selvityksen

mukaan herännyt ideoita itsensä työllistämiseen ja kouluttamiseen nimenomaan hoito- ja hoivatyöhön vanhusten parissa. Perheiden tukeminen dementoivan sairauden kanssa on kuitenkin projektin pääasiallinen tavoite.

Valtiontilintarkastajat pitävät sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyön tuloksena valmistunutta valtakunnallista ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevaa laatusuositusta hyvin tarpeellisena kehittämistyön välineenä.

Suosituksen käytännön toteuttaminen vaatii laajaa valtakunnallista, alueellista ja paikallista yhteistyötä, ja sen toteutumista on tarpeen seurata valtakunnallisesti. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan seurantaa kuitenkin haittaa palvelujen puutteellinen ja epätäsmällinen tilastointi. Tilastointia tulee parantaa ja palvelujen käsitteistöä täsmentää, niin että kuntien palvelujärjestelmät tulevat vertailukelpoisiksi. Näin voidaan seurata, millaisia ratkaisuja erilaisin voimavaroin ja erilaisilla alueilla toimivissa kunnissa on kehitetty vanhustenhuoltoon. Samalla voidaan tarkistaa, onko tarkoituksenmukaista, että kuntia koskee yhtenen suositus.

Suosituksen mukaan kunnissa tulee olla vanhuspoliittinen strategia ja siihen liittyvä kehittämisohjelma. Kunnat kehittävät vanhustenhuollon palveluja omista paikallisista tarpeista ja voimavaroista liikkeelle lähtien. Valtiontilintarkastajat korostavat suosituksen mukaista avointa tiedottamista kunnan iäkkäiden ihmisten palvelutasosta, oikeudesta palveluihin, tavoitteiden saavuttamisesta ja perustelemista, ellei tavoitteita ole saavutettu. Avoimuus ja toiminnan perusteleminen lisäävät kuntalaisten luottamusta ja motivoivat osallistumaan tavoitteiden asettamiseen ja toiminnan arviointiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut tekemänsä tarkastuksen perusteella, että nykyinen vanhustenhuollon rahoitusjärjestelmä ei tue täysipainoisesti vanhustenhuollon palvelutavoitteiden saavuttamista. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä on selvittänyt avohoidon ja laitoshoidon merkitystä ja esittänyt väliraportissaan alustavan näkemyksensä suuntaviivoista avo- ja laitoshoidon välisen rajan poistamisesta. Valtiontilintarkastajat esittivät tähän liittyvän kannanottonsa edellisessä kertomuksessaan (1999, s. 237). Sen mukaan palvelut, Kela-etuudet ja kuntien maksupolitiikka tulee sovittaa yhteen niin, että ne kohtelevat tasapuolisesti kaikkia palvelumuotoja.

Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yhteistyössä on havaittavissa näkemyseroista johtuvaa jännitettä. Tämä vaikeuttaa esim. asiakkaiden palvelutarpeen ja palvelujen käytön koordinointia yhdeksi kokonaisuudeksi. Hoito- ja palvelusuunnitelmien teossa yhteistyö on vielä riittämätöntä. Valtiontilintarkastajien mielestä tarvitaan keskustelua hoidon ja huollon periaatteista. Esimerkiksi vanhuksen itsemääräämisoikeus ja oikeus yksityisyyteen voi joutua ristiriitaan hänen turvallisuutensa kanssa. Tällaisessa tilanteessa tarvitaan asiakkaan tai potilaan ja omaisten kuulemista. Usein omaiset osaavat parhaiten tulkita potilaan tahtoa.

Omaishoito on palvelurakenteen kehittämissuunnan mukainen, julkistaloudellisesti edullinen ja hoidettavan kannalta inhimillinen hoitomuoto. Omaishoitotilanteeseen saatetaan joutua ilman valinnanvapautta, jos vaihtoehtoisia hoitomuotoja ei ole tarjolla tai jos ne ovat kohtuuttoman vaikeasti saavutettavissa. Valtiontilintarkastajien mielestä omaishoitajien saama tuki ei ole riittävää. Kuntien kotipalveluresurssit ja lyhytaikaisen laitoshoidon kapasiteetti eivät riitä joustavan tuen järjestämiseen. Päättäjät ja asiantuntijatkin näyttävät olevan etäällä omaishoitajien arjen todellisuudesta. Omaishoitajan ja hoidettavan suhde on usein niin kiinteä ja henkilökohtainen, että siihen on ulkopuolisen vaikea puuttua, vaikka tiedostaisikin hoitajan väsymisen.

Valtiontilintarkastajien mielestä yhteiskunnan tulee huolehtia vastuullisesti omaishoitajien jaksamisesta. Omaishoitajien tulee saada riittävä taloudellinen korvaus sekä hoidon kannalta tarvittavat tukipalvelut, laitteet ja välineet. Valtiontilintarkastajien mielestä omaishoitajille on luotava todelliset mahdollisuudet vapaan pitämiseen, neuvontaan, koulutukseen ja vertaisryhmien kokoontumiseen.

Huolimatta korkeimman hallinto-oikeuden antamasta päätöksestä valtiontilintarkastajat eivät pidä tarkoituksenmukaisena, että pelkästään rahapalkkiona annetusta omaishoidon tuesta peritään asiakasmaksu. Vaikka menettely on lain tulkinnan mukaan sallittu, se ei kuitenkaan vastanne lainsäätäjän tarkoitusta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan 2000—2003 sisältyy toimenpidesuositus, jonka mukaan kunnissa laaditaan paikallinen hyvinvointipoliittinen ohjelma osana kuntasuunnittelua. Valtiontilintarkastajat muistuttavat, että vanhuspoliittinen strategia on osa eri väestöryhmien tarpeet ja kunnan käytettävissä olevat voimavarat huomioon ottavaa hyvinvointisuunnitelmaa. Samaan hyvinvointisuunnitelmaan kuin vanhustenhuolto kuuluvat myös lasten hyvinvointi, mielenterveyskysymykset ym. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä eri väestöryhmien tarpeiden tasapuolista huomioon ottamista.

Työministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat tehneet valvontakäynnin työministeriöön 22.5.2001 (kansliapäällikkö Markku Wallin).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyynnöissään alueellisia työttömyyseroja, alueellista ja paikallista työvoimahallintoa, vuoden 1998 työvoimapalvelu-uudistusta sekä etnistä syrjintää ja rasismia. Ministeriön valvontakäynnillä käsiteltiin hallinnonalan keskeistä toimintaa ja tulostavoitteita kertomusvuonna, suurten ikäluokkien poistuman vaikutusta työllisyyteen ja työvoimatoimistoverkoston kehittämistä.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut ma. ylitarkastaja Raimo Laitinen. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 6.6.2001, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi alueelliset työttömyyserot ja työvoimapalvelu-uudistus. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 3.10.2001.

Alueelliset työttömyyserot

Alueellisten työttömyyserojen taustaa

Suomessa alueelliset työttömyyserot ovat useiden muiden OECD-maiden tapaan olleet suhteellisen pysyviä ja suuria. Perinteisesti vaikeimpien työttömyysalueiden, kuten Kainuun, työttömyysaste on ollut liki yhtäjaksoisesti 1970-luvun puolesta välistä vuoteen 1990 yli kaksinkertainen koko maahan verraten. Oma vaikutuksensa aluekehitykseen on ollut lisäksi aina 1980-luvulle jatkuneella julkisten palveluiden kasvulla ja julkisen vallan mahdollisuudella vaikuttaa suoraviivaisemmin investointien alueelliseen kohdentumiseen, minkä johdosta työpaikat lisääntyivät kaikilla Suomen alueilla. Esimerkiksi Kainuussa työttömyysaste aleni 1980-luvun aikana 13 %:sta n. 7 %:iin ja Lapissa vastaavasti 11 %:sta 6 %:iin. Työllisyyden hoidon keinovalikoimassa oli mahdollista aiempina vuosikymmeninä turvautua suhteellisen massiiviseen työvoiman määrälliseen sopeuttamiseen etenkin ikääntyneiden työntekijöiden osalta. Vielä 1970- ja 1980-luvulla ikääntyneitä työntekijöitä korvattiin massamittaisella varhais- ja työttömyyseläkkeiden käytöllä. Työttömyys ja työmarkkinoiden joustavuus Suomessa 1990 -nimisen tutkimuksen (Lilja ym. Työpoliittisia tutkimuksia nro 6. TM. 1990) perusteella vuoden 1978 alusta vuoden 1987 loppuun työmarkkinoille tuli 763 000 henkeä ja samana aikana erilaisille eläkkeille poistui 576 000 henkeä, joista 100 000 työttömyyseläkkeelle.

Alueiden väliset suhteelliset erot työttömyydessä tasoittuivat 1990-luvun alun laman seurauksena, ja esim. Uudenmaan ennätysalhainen työttömyysaste (1,3 %) 12-kertaistui neljässä vuodessa. Laman jälkeisenä nousukautena alueiden väliset absoluuttiset työttömyyserot ovat kasvaneet. Työllisyyden kohentuminen on 1990-luvulla perustunut informaatioteknologiaan, elektroniikka- ja metalliteollisuuteen ja liike-elämän palveluihin sekä kaupan ja rakennuksen aloille syntyneisiin työpaikkoihin, ja työvoiman kysyntä on samalla kohdistunut ensisijaisesti nuoriin ikäluokkiin ja keskittynyt alueellisesti muutamaan kaupunkikeskukseen Etelä- ja Länsi-Suomen läänien alueelle sekä Oulun seudulle.

Valtioneuvoston asiantuntijatyöryhmän (Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. VNK:n julkaisusarja 2000/6) mukaan alueelliseen kehitykseen vaikutti julkisen sektorin muuttunut tilanne. Julkisen talouden tasapainotus, toimintojen yksityistäminen ja julkisten palveluiden tuotannon tehostaminen näkyivät julkisen työllisyyden vähenemisenä v. 1990—95 yli 100 000 työpaikalla. Vuosikymmenen jälkipuoliskolla julkisen sektorin työpaikkojen määrä kasvoi vain vähän. Julkisten palvelujen osuus työllisyydestä vaihtelee melko paljon alueittain, ja suurin se on ollut eräissä keskisuurissa hallinto- ja palvelukeskuksissa ja Pohjois-Suomessa. Tunturi-Lapin, Tornionjokilaakson ja Pohjois-Lapin seutukunnissa valtion ja kuntien osuus kaikista työllisistä oli 1990-luvun lopulla yli 40 %, kun

vastaava osuus koko maassa oli n. 23 %. Erityisesti valtion osuus on näillä alueilla suurempi kuin muualla Suomessa. Kun julkisen sektorin työllisyyden väheneminen on yhdistynyt työllistävien palvelualojen hitaaseen kasvuun, on tilanne muodostunut erityisen huonoksi.

Osana talouden ja työllisyyden keskittyvää kehitystä tapahtunut aluerakenteen muutos on näkynyt 1990-luvun alun lamasta poikkeavana alueiden työvoiman tarjontaan liittyvänä eriaikaisuutena. Työministeriön tilastojen perusteella Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen alueella työvoiman tarjonta kasvoi 1970-luvulta aina vuosiin 1983—86. Vuodesta 1986 työvoiman tarjonta supistui vuoteen 2000 n. 13 %. Kainuussa lamaa edeltänyt työvoiman tarjonnan huippu saavutettiin jo v. 1982, ja vuoteen 2000 mennessä työvoiman tarjonta oli supistunut jo 23 %. Sen sijaan Uudellamaalla lamaa edeltänyt työvoiman tarjonnan huippu saavutettiin vasta v. 1990, ja vuoteen 2000 mennessä työvoiman tarjonta oli kasvanut jo 10 % lamaa edeltäneeseen tarjonnan huippuun verrattuna. Talouden ja työllisyyden keskittyvä kehitys ilmenee myös suuralueiden välillä talouden keskeisillä tunnusluvuilla (BKT, investoinnit ja työlliset) mitaten. Tilastokeskuksen mukaan EU-kaudella 1995—99 nopeinta talouden kehitys oli Uudenmaan suuralueella ja heikointa Itä-Suomessa mainittuja talouden mittareita käyttäen. Valtioneuvoston kanslian asiantuntijatyöryhmän mukaan (2000/6) nopea ja vakaa taloudellinen kehitys on perusedellytys aluekehitysongelmien lieventämiseen. Aluepolitiikan keinoin ei ole kuitenkaan mahdollista tai syytäkään estää talouden rakennemuutokseen liittyvää aluerakenteen muutosta.

Alueellisten työttömyyserojen muodostama ongelmakenttä voidaan nähdä osana uudentyyppisen ja poikkihallinnollisen aluepolitiikan kehittymistä, jossa kaupunki- ja maaseutupolitiikka nähdään keskeisenä. Perinteinen julkisilla investoinneilla ja julkisilla tuilla työvoiman kysyntää luova aluepolitiikka on menettämässä merkitystään, koska kilpailua vääristävät tai rajasuojaa rakentavat aluepoliittiset tuet eivät enää ole lähtökohtaisesti EU:ssa mahdollisia ja talouden globaalistumisen seurauksena alueiden on kyettävä suoraan ja välittömämmin kohtaamaan kansainvälinen kilpailu. Julkisten menojen rajoittaminen ei mahdollista laajamittaista aluepolitiikkaa ja investoinnit ohjautuvat ensisijaisesti markkinoiden kautta. Markkinaohjautuvuuden merkitys ilmenee myös 1990-luvun laman jälkeen alkaneessa työllisyyden kohenemisessa: Valtaosa uusista työpaikoista on syntynyt yritysektorille. Uudentyyppisen ohjelmaperusteisen aluepolitiikan tavoitteena on luoda paremmat ja vahvemmat edellytykset Suomelle varautua EU:n laajentumiseen sekä v. 2006 tapahtuvaan rakennerahastojen uudistumiseen. Maat, jotka ovat liittymässä unioniin, tulevat olemaan vuoden 2006 jälkeen kehitysponnistelujen kohteena, jolloin nykyiset unionin jäsenmaat eivät enää aiempaan tapaan voi laskea nykyisten rakennerahastotukien varaan.

Valtioneuvoston asiantuntijatyöryhmän mukaan aluepolitiikan keinovalikoima vaihtelee EU-maissa sekä tukien kohdentamisen että tukimuotojen osalta. EU:n heikoimmin kehittyneissä maissa, Irlannissa, Espanjassa, Kreikassa ja Portugalissa, joissa alueellisen epätasapainon ohella ongelmana on koko maan alhainen tulotaso, EU:n aluetukia on kohdennettu voimakkaasti infrastruktuurin rakentamiseen. Sen sijaan esim. Alankomaissa ja Belgiassa tukia on kohdennettu pääsääntöisesti inhimillisten voimavarojen kehittämiseen. Ranskassa verotuilla on merkittävä rooli yritystukijärjestelmässä. Vuosina 1996—98 annetuista valtion tuista teollisuudelle noin puolet annettiin verohelpotuksina ja toinen puoli suorana tukena. Sen sijaan Espanjassa, Itävallassa ja Kreikassa yritystuet annettiin kokonaisuudessaan suorana tukena. Myös Suomessa ja Isossa-Britanniassa verotukien osuus yritystuista on vain muutaman prosentin luokkaa.

Edellä mainitun asiantuntijatyöryhmän mukaan Ruotsissa käytetyt aluepolitiikan keinot (alueellinen investointituki, työllistämistuki, maaseututuki, pienyritystuki ja kuljetustuki) ovat samantapaisia kuin Suomessa. Työllistämistuen myöntäminen yritysten lisäksi myös erilaisille järjestöille, jos kyseessä on uudelleensijoittuminen Tukholman seudulta, on kuitenkin harvinainen aluetuki koko EU-alueella. Norjassa alueellisesti porrastetut työnantajien sosiaaliturvamaksut ovat yritysten kannalta tärkeä tukimuoto. Pohjoisimman Norjan osista v. 1990 muodostetulle erityistoimien alueelle, jossa etuudet kohdistuvat hyvin rajatulle väestömäärälle, on myönnetty erityistukia, kuten alennettua tuloveroa ja valtion tuloveron perusprosenttia, marginaalinveron alennettua ylärajaa, osittaista opintolainojen anteeksiantoa ja korotettua lapsilisää.

Saksan aluepolitiikka osana kansallista talouspolitiikkaa on painottunut uusien itävaltioiden kehittämiseen. Aluetuilla pyritään edistämään yritysten investointeja, mutta pysyviä, työllisyys- ja tuloeroja tasaavia tukia pyritään välttämään. Ranskassa aluepolitiikalla on ollut perinteisesti suhteellisen merkittävä rooli. Aluepolitiikan lakiperusteisia tavoitteita, yhtäläisiä mahdollisuuksia kaikkialla maassa ja tasapainoista alueellista kehitystä edistetään aluetukien lisäksi mm. verotukseen, kunnallis-

talouteen, sosiaali- ja kulttuuripolitiikkaan ja koulutuspolitiikkaan liittyvillä toimenpiteillä. Yrityksille myönnettävistä aluetuista tärkein on investointien työllisyysvaikutusten perusteella myönnettävä tuki. Toinen merkittävä tukimuoto on paikallisesta yritysverosta myönnettävä helpotus, joka voi olla jopa 100 % verosta viiden vuoden ajan. Kolmas tärkeä tukimuoto on hajauttamistuki, joka myönnetään alle 150 henkeä työllistävälle yritykselle riippumatta siitä, mille Pariisin ulkopuoliselle alueelle yritys siirtyy. Suuremmat yritykset saavat tuen vain siirtyessään Pariisin seudulta jollekin kansallisista tukialueista.

Isossa-Britanniassa alueiden sisäiset kehityserot ovat nykyisin alueiden välisiä eroja suurempia, ja heikosti kehittyneitä alueita on kaikkialla maassa. Osia Lontoon suuralueesta on nimetty kansalliseksi tukialueeksi. Aluepolitiikan lakisääteinen lähtökohta on alueiden välisten työllisyyserojen pienentäminen. Tärkein tukimuoto on alueellinen investointituki, jota pyritään käytännössä myöntämään vain se määrä, jonka hankkeen käynnistäminen vaatii. Tukea myönnetään taloudellisen toiminnan uudelleensijoittumiseen ja rakennemuutosalueilla tapahtuvan uuden yritystoiminnan aloittamiseen.

Valtionvarainministeriön taloudellisen ja talouspoliittisen katsauksen 3/2001 artikkelissa Talouspolitiikan lähivuosien haasteista on painotettu, että työvoiman määrän ja laadun ohella taloudellisen kasvun kestävyys riippuu työvoiman ja muidenkin tuotantoresurssien kysynnän ja tarjonnan alueellisesta tasapainosta. Kansantalouden kasvupotentiaali saadaan parhaalla mahdollisella tavalla käyttöön vain, jos vältetään niin voimavarojen alueellinen vajaakäyttö kuin kasvua rajoittavat alueelliset tuotantokapeikotkin. Yleisen aluepolitiikan tehtävänä on tarjota tasapuoliset kehittymisen edellytykset kokonaistaloudellisesti elinkelpoiselle tuotantotoiminnalle koko maassa. Valtioneuvoston alueellisia näkökohtia koskevassa työllisyysehtopäätöksessä (30.12.1987) todetaan, että valtion, kuntien ja yritysten yhteisin talous- ja työllisyyspoliittisin toimin huolehditaan alueellisesti tasapainoisesta työllisyydestä niin, ettei minkään työssäkäyntialueen työttömyys olennaisesti ylitä maan keskimääräistä tasoa. Ylittämiskriteeriksi on viime vuosien talousarvioissa määritelty 1,8-kertainen työttömyys. Aluevelvoitteiden mukaiset toimenpiteet on talousarvioiden perustelujen mukaan syytä aloittaa, kun työttömyysaste on 1,6 kertaa suurempi kuin maan keskiarvo. Työministeriön mukaan työssäkäyntialueita, joilla työttömyysaste oli kertomusvuonna yli 1,8-kertainen maan keskiarvoon verraten oli 13, näistä Lapissa seitsemän, loput kuusi Kainuussa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjois-Karjalassa.

Työllisyyden kehitys

Hallituksen tavoitteena on, että työllisyysaste lähestyy 70 %:n tasoa v. 2003. Suomessa työllisten määrä lisääntyi v. 1995—2000 yhteensä 281 000:lla eli vuosittain keskimäärin n. 2,2 %. Tilastokeskuksen mukaan työllisyyden kasvusta tarkastelujaksolla kokoaikaisia työsuhteita oli n. 83 % ja osaaikaisia vastaavasti 17 %. Tarkastelujaksolla osaaikatyön määrä kasvoi n. 1,5 kertaa nopeammin kuin kokoaikatyön määrä. Työministeriön mukaan työllisyyden kasvusta n. 155 000 oli työhönsijoittuneita työttömiä ja 126 000 henkeä työvoiman tarjonnan lisäystä. Tilastokeskuksen mukaan työvoiman tarjonta kasvoi tänä aikana eniten Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskusten alueella, jossa työvoimaan tuli n. 80 000 uutta henkilöä. Työvoiman tarjonta kasvoi myös Varsinais-Suomen, Hämeen, Pirkanmaan, Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan TE-keskusten alueilla. Satakunnassa, Kaakkois-Suomessa, Etelä-Savossa, Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla, Kainuussa ja Lapissa työvoiman tarjonta sen sijaan väheni. Keski-Suomessa työvoiman tarjonta on tarkastelujaksolla pysynyt suurin piirtein ennallaan.

Työministeriön mukaan työllisyyden kasvu Suomessa on ollut EU:n neljänneksi nopeinta v. 1995—2000, jolloin 15—64-vuotiaiden työllisyysaste nousi 8,4 %-yksikköä. Nopeinta kasvu oli Irlannissa (10,3 %-yksikköä), Espanjassa (8,8 %-yksikköä) sekä Alankomaissa (8,7 %-yksikköä). (Eurostat, työvoimatutkimus). Työttömyyden lasku on ollut Suomessa EU-maiden kolmanneksi nopeinta vastaavana aikana, jolloin työttömyysaste laski 5,6 %-yksikköä. Nopein lasku on koettu Espanjassa (8,8 %-yksikköä), sitten Irlannissa (8,1 %-yksikköä). Vaikka työttömyys ei ole Suomessa vähentynyt toivotulla tavalla, on Suomi menestynyt EU-maiden keskinäisessä tarkastelussa työttömyyden alentamisessa suhteellisesti paremmin kuin työllisyyden lisäyksessä.

Työvoiman tarjonnan alueelliset muutokset ovat yhteydessä voimistuneeseen maan sisäiseen muuttoliikkeeseen. Suomessa selviä muuttovoittoalueita ovat viime vuosina olleet vain Helsingin seutu lähialueineen, Turun, Tampereen, Oulun ja Jyväskylän seutukunnat sekä Salon alue. Väestön keskittymiskehitys ilmenee sekä maakunta- että seutukuntatasolla. Vuosina 1988—93 väkiluku kasvoi viidessätoista Suomen 20 maakunnasta. Ajanjaksolla 1994—99 lisäystä tapahtui enää kahdeksassa

maakunnassa ja niistäkin kahdessa kasvu oli vähäistä. Väestön kasvu nopeutui vain neljässä maakunnassa, ja valtaosa seutukunnista kuuluu väestöltään vähenevään alueryhmään.

Kertomusvuonna työllisten määrä lisääntyi lähes 40 000:lla eli 1,7 %:lla. Työllisyyden kasvu oli jonkin verran hitaampaa kuin kuutena edellisenä vuonna keskimäärin, mutta huomattavasti hitaampaa kuin viime vuosikymmenen huippuvuonna 1999, jolloin työllisten määrä lisääntyi 3,3 %:lla eli 74 000:lla. Työllisyyden positiivinen kehitys on jatkunut myös vuoden 2001 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana: Työministeriön kuukausitilastojen mukaan työttömien työnhakijoiden määrä laski edellisen vuoden kesäkuuhun verrattuna kaikkien työvoima- ja elinkeinokeskusten alueilla yhteensä 20 800 hengellä eli 6 % edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna. Suhteellisesti eniten työttömyys laski edellisestä vuodesta Varsinais-Suomessa (—11 %), Pohjanmaalla (—10 %) ja Kaakkois-Suomessa (—8 %).

Työministeriön mukaan uudet työpaikat syntyivät kertomusvuonna pääasiassa yksityiselle sektorille, jossa palkansaajien määrä lisääntyi lähes 39 000:lla. Sen sijaan valtion ja kuntien työpaikat lisääntyivät vain hieman. Valtiolle työllistyi lisää 1 800 ja kuntiin 1 500 palkansaajaa. Työpaikat lisääntyivät edelliseen vuoteen verrattuna erityisesti rahoituksen, vakuutuksen ja liike-elämän toimialoilla, lähes 8 %. Julkisella sektorilla ja teollisuudessa työpaikat lisääntyivät lähes 2 % ja liikenteessä reilut 1 %. Sen sijaan kaupan ja rakennusalan työpaikkojen määrä pysyi lähes ennallaan ja maatalouden työpaikat vähenivät lähes 1,5 %.

Ministeriön teettämän selvityksen mukaan (Tuomaala, Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2000. TM. 2001) v. 2000 täytetyistä työpaikoista osa-aikaisia oli 14 % ja kokoaikaisia 85 % ja ryhmään muut kuuluneita 1 %. Tilastokeskuksen mukaan kertomusvuonna oli kaikista työllisistä osa-aikaisia n. 12 % ja kokoaikaisia 88 %. Työolobarometrin (2001) mittaustavalla kyseisenä vuonna (vakinainen, tilapäinen, osa-aikainen, siirretty muilta osastoilta) henkilöstön lisäysmuodoista osa-aikaisia työsuhteita oli 12 %, vakinaisia 33 % ja tilapäisiä 32 %. Edellä mainitun ministeriön selvityksen perusteella vakinaisten työsuhteiden osuus v. 2000 täytetyistä työpaikoista oli n. 55 % ja määräaikaisten 45 %. Työttömien osuus toimipaikkojen rekrytoinneista on vähentynyt kolmen viime vuoden aikana. Vuonna 2000 heidän osuutensa oli n. 30 %, kun vielä v. 1998 toimipaikkaan rekrytoiduista suurin yksittäinen ryhmä oli työttömät (runsaat 40 %).

Vuosina 1995—2000 työllisyyden kasvu keskittyi eteläiseen Suomeen. Eniten työllisyys lisääntyi Uudenmaan ja Pirkanmaan työvoima ja -elinkeinokeskusten alueilla, joissa työllisyysaste mainittuna ajanjaksona nousi keskimäärin 7,4 ja 7,2 prosenttiyksikköä. Varsinais-Suomen, Satakunnan ja Hämeen TE-keskusten alueilla työllisyysaste kasvoi kussakin 5,9 prosenttiyksikköä. Työllisyysasteen kasvu oli myös tarkastelujaksona kohtalaista Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan TE-keskusten alueilla, ja se noudatti koko maan 5 prosenttiyksikön kasvuvauhtia. Selvästi maan keskitasoa heikommin työllisyys kehittyi Kaakkois-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Lapin TE-keskusten alueilla. Niissä työllisyysaste nousi tarkasteluvuosina 1995—2000 vain n. 3 prosenttiyksikön luokkaa. Kaikkein huonoin työllisyyskehitys on ollut Kainuussa, jossa työllisyysaste nousi vain 1,4 prosenttiyksikköä. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen perusteella Satakunnassa, Kaakkois-Suomessa, Etelä-Savossa, Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla, Kainuussa ja Lapissa työllisyysasteen kohoamiseen v. 1995—2000 on liittynyt samanaikainen työvoiman tarjonnan supistuminen.

Tutkimuksessa Työpaikkakehitys ja työllisyysaste alueittain (Myrskylä. Työpoliittinen Aikakauskirja 3—4/1999) todetaan, että työpaikkojen vähenemisvuosien määrällä mitattu lama ja siihen yhdistynyt rakennemuutos kestivät vähimmillään 4 ja enimmillään 9 vuotta. TE-keskusten alueista heikointa kehitys oli Pohjois-Karjalassa. Siellä lama kesti koko TE-keskuksen alueella vähintään 6 vuotta. Lisäksi kahdessa seutukunnassa Pielisen-Karjalassa (Lieksa, Nurmes, Juuka, Valtimo) ja Keski-Karjalassa (Kitee, Tohmajärvi, Rääkkylä, Kesälahti, Värtsilä) työpaikkojen vähentymisen kesto oli vähintään 7 vuotta. Lapin TE-keskuksen alueella työpaikkojen määrä väheni vähintään 6 vuotta kaikilla muilla seutukunnilla paitsi Kemi-Tornion seutukunnassa. Lapin TE-keskuksen alueella työpaikkojen vähentyminen kesti pisimpään Pohjois-Lapissa (Sodankylä, Inari, Utsjoki). Kainuun TE-keskuksen alueella työpaikkojen määrä väheni 6—7 vuotta ja tilanne oli heikoin Ylä-Kainuun alueella.

Tutkimuksessa havaittiin, että vierekkäisten alueiden väliset erot olivat suuria. Esimerkiksi Kuopion seutu kärsi työpaikkakatoa 4 vuotta, mutta ympäröivissä Pieksämäen (Pieksämäki, Pieksämäen mlk, Haukivuori, Jäppilä, Virtasalmi) ja Sisä-Savon (Suonenjoki, Rautalampi, Vesanto, Tervo) seutukunnissa vähentymistä jatkui 7—8 vuotta. Seutukuntatasolla myös Kokkolan, Kaskisten, Loviisan ja Tammisaaren seudut olivat pahimmin kärsineitä alueita.

Myös kahtena viime vuonna työllisyyden kasvu on keskittynyt eteläiseen Suomeen. Vaikka työvoiman kysyntä kasvoi koko maassa, yli 85 % työllisyyden lisäyksestä toteutui Etelä- ja Länsi-Suomen läänien alueilla. Vuosina 1999—2000 työllisyysaste kasvoi eniten Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Hämeen TE-keskusten alueilla, keskimäärin 1,8 prosenttiyksikköä. Muualla Länsi-, Itä- ja Pohjois-Suomessa työllisyysasteen kasvu jäi keskimäärin n. 1 prosenttiyksikköön. Kainuussa työllisyysaste laski vuoden 1999 tasolta 1,8 prosenttiyksikköä. Koko maan työllisyysaste, 66,9 %, oli kertomusvuonna täsmälleen sama kuin Kainuun työllisyysaste ennen lamaa v. 1990. Vuonna 2000 korkein työllisyysaste 74,3 % oli Uudellamaalla, ja se ylittää hallituksen vuodelle 2003 asettaman 70 %:n tavoitetason. Alhaisin työllisyysaste on Kainuussa, jossa se oli liki 20 prosenttiyksikköä pienempi (54,6 %) kuin Uudellamaalla.

Työllisyysasteet työvoima- ja elinkeinokeskuksittain v. 1995—2000 olivat seuraavat:

TE-keskus	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	%					
Uusimaa	66,9	67,9	68,9	70,8	73,4	74,3
Varsinais-Suomi	63,7	64,5	66,5	67,5	69,0	69,6
Satakunta	58,7	60,2	61,7	62,8	63,2	64,6
Häme	60,6	60,8	62,3	63,1	66,0	66,5
Pirkanmaa	60,3	60,4	63,2	64,8	67,0	67,5
Kaakkois-Suomi	59,3	60,2	60,2	61,0	61,5	62,6
Etelä-Savo	57,7	57,7	58,8	58,1	59,3	60,6
Pohjois-Savo	56,3	56,4	55,5	56,6	60,0	61,3
Pohjois-Karjala	54,0	55,2	54,7	56,8	56,9	57,2
Keski-Suomi	57,0	57,7	57,3	58,8	59,6	61,0
Etelä-Pohjanmaa	60,6	61,3	61,3	63,2	64,0	64,2
Pohjanmaa	61,2	63,3	65,8	65,6	65,1	67,0
Pohjois-Pohjanmaa	57,8	59,4	59,4	60,1	62,1	63,3
Kainuu	53,2	51,9	51,2	55,1	56,4	54,6
Lappi	53,9	53,4	54,4	53,6	57,0	57,2
Koko maa	61,1	61,9	62,9	64,1	66,0	66,9

Alueellisiin eroihin vaikuttaneita tekijöitä

Työministeriön mukaan työvoiman tarjonnan kasvu on vaikuttanut siihen, että työttömyys ei ole vähentynyt odotusten mukaisesti, vaikka työllisyyden kasvu on ollut toiseksi nopeinta koko EU-alueella. Työministeriön johtopäätös työvoiman tarjonnan kasvun ja työttömyyden vähenemisen yhteydestä on sikäli ehdollinen, että työvoiman tarjonnan voimakas kasvu on alueellisesti ollut v. 1995—2000 kiinteästi yhteydessä työttömyyden voimakkaaseen vähenemiseen. Myös tutkimuksessa Elinkeinotoiminnan erikoistuminen Suomen kaupunkialueilla (Laakso. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 4/2000) todetaan, että työvoiman tarjonnan kasvulla ja työttömyyden vähenemisellä on positiivinen yhteys silloin, kun työvoiman kysyntä on voimakasta. Yritysten ja työvoiman alueellinen keskittyminen lisää työmarkkinoiden tehokkuutta niillä alueilla, jossa on paljon työntekijöitä ja paljon työpaikkoja, koska työn tarjoajat ja tekijät kohtaavat tehokkaammin kuin alueella, jossa sekä työpaikkoja että tekijöitä on vähän. Tilastokeskuksen mukaan työvoiman tarjonnan kasvu on v. 1995—2000 ollut alueellisesti suhteellisesti voimakkainta Uudellamaalla (11,4 %), jossa myös työttömyys on puolittunut. Sen sijaan esim. Kainuussa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa työvoiman tarjonta on tarkastelujaksolla supistunut ja samanaikaisesti työttömyyden lasku on ollut suhteellisesti hitainta (13—18 %).

Uudenmaan TE-keskuksen työvoimaosasto on lausunnossaan todennut, että Uudenmaan sisäiset kehityserot ovat merkittäviä. Länsi-Uudellamaalla Hangon-Tammisaaren-Karjaan alue sekä Itä-Uudellamaalla Loviisan alue ovat selvästi jääneet viime vuosien myönteisen kehityksen ulkopuolelle. Samoja merkkejä on myös Hyvinkään alueella. Tähän voidaan jossain määrin vaikuttaa TE-keskuksen omin toimenpitein, mutta on pelättävissä, että ilman valtakunnallista huomiota kehitys ajaa pysyvästi myös näiden alueiden ohitse.

Työttömyysasteet olivat työministeriön mukaan TE-keskuksittain v. 1995—2000 seuraavan taulukon mukaiset:

TE-keskus	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	%					
Uusimaa	15,9	14,7	12,7	10,7	9,3	7,9
Varsinais-Suomi	16,7	15,6	14,2	12,8	12,2	11,1
Satakunta	19,4	19,2	18,0	16,1	16,8	15,9
Häme	20,4	19,9	18,2	16,3	15,5	13,7
Pirkanmaa	19,1	18,6	17,2	15,5	14,5	13,4
Kaakkois-Suomi	19,8	19,1	18,4	16,9	16,7	15,8
Etelä-Savo	21,8	20,9	19,5	17,7	17,8	16,5
Pohjois-Savo	21,1	20,1	18,7	17,6	17,3	15,9
Pohjois-Karjala	23,6	23,6	22,7	21,2	20,5	19,3
Keski-Suomi	21,8	20,7	19,2	18,4	17,9	16,4
Etelä-Pohjanmaa	17,9	16,4	14,5	12,6	12,3	11,2
Pohjanmaa	16,1	15,4	13,7	12,4	12,0	11,0
Pohjois-Pohjanmaa	20,4	19,3	17,4	16,4	15,5	13,8
Kainuu	24,5	25,2	23,8	21,5	21,1	21,1
Lappi	24,8	25,5	24,3	22,5	22,5	21,0
Koko maa	18,8	17,9	16,3	14,7	13,9	12,6

Tutkimuksessa Suomen työttömyys — alueellinen näkökulma (Böckerman. Palkansaajien tutkimuslaitos. 2000) todetaan, että talouskasvun työllistävyys on ollut voimakkaampaa Etelä-Suomessa kuin Itä- ja Pohjois-Suomessa, koska Etelä-Suomessa on palveluvaltaisempi tuotantorakenne. Työttömyyden alue-erojen kasvuun 1990-luvulla vaikutti myös vientijohteinen elpyminen 1990-luvun alun syvästä lamasta. Useiden tutkimusten perusteella työvoiman alueellinen vajaakäyttö kasvaa, kun työttömyysaste on korkea ja työllisyysaste alhainen. Lamaa seuranneessa noususuhdanteessa näin on ollut etenkin Kainuun, Lapin ja Pohjois-Karjalan TE-keskusten alueella. Työvoiman vajaakäyttöön vaikuttavat korkeaan työttömyyteen liittyvä suhteellisesti suurempi piilotyöttömyys, lyhyempi kokonaistyöaika ja muuttoliike. Muuttoliike voimistaa työvoiman vajaakäyttöä lähtöalueilla etenkin silloin, kun nuori ja parhaiten koulutettu väestö muuttaa pois, jolloin muuttoliike samalla vaikeuttaa lähtöalueilla työvoiman saatavuutta.

Teollisuuden Työnantajat ovat kritisoineet virallista työttömyysastetta edellä mainittujen tutkimusten kanssa samansuuntaisesti (Pula työvoimasta kärjistyy — työllistämisen esteet raivattava. 2001). TT:n mukaan laajassa mielessä määritelty työttömyys ei ole alentunut yhtä nopeasti ja merkittävästi kuin virallinen työttömyys. Työttömien lisäksi työn puutteesta kärsivät vajaatyöllistetyt, piilotyöttömät, työvoimakoulutuksessa olevat, erityistoimenpitein sijoitetut ja työttömyyseläkeläiset. Kainuussa 31,7 % työvoimasta on joko työttöminä, toimenpiteisiin sijoitettuina tai työttömyyseläkeläisinä.

Keskuskauppakamarin v. 2000 julkaiseman Alueiden kilpailukyky yritysten näkökulmasta -nimisen selvityksen perusteella sellaisten alueiden talous, joilla sijaitsee keskimääräisesti enemmän huipputeknologiayrityksiä, on kehittynyt nopeammin kuin alueiden, joiden talous on ollut riippuvaista ns. perinteisistä toimialoista ja julkisista tulonsiirroista. Samalla uudet työpaikat ovat keskittyneet entistä selvemmin muutamiin kaupunkeihin. Suomen 35 kaupunkialueesta v. 1970—98 vain 14:llä työpaikat lisääntyivät. Työpaikkoja menettäneiden kaupunkien elinkeinorakenne on ollut perusteollisuuden varassa. Alueilla, joiden tuotantoa hallitsevat perinteiset teollisuusalat tai maa- ja metsätalous, tuotannon nopeakaan kasvu ei ole juuri lisännyt työllisyyttä, koska kasvu on saatu aikaan tuottavuutta kohottamalla.

Valtioneuvoston asiantuntijatyöryhmän mukaan työllisyysasteita alentaa joillakin alueilla yliopistokaupunkien sijainti ja opiskelijoiden keskimääräistä suurempi osuus työikäisestä väestöstä. Useissa Pohjois-Suomen ja myös joissakin Itä-Suomen seutukunnissa alhaista työllisyysastetta selittää väestön ikääntyminen, suhteellisen heikko koulutus ja nuoremman ja koulutetuimman väestön muutto toisaalle. Näiden alueiden samoin kuin taantuvien teollisuuskaupunkien, esim. Porin, Imatran ja Kajaanin työllisyysastetta alentaa työttömyyden ohella myös yleinen varhaiseläkkeelle siirtyminen (Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. VNK:n julkaisusarja 2000/6).

Positiivisesta työllisyyskehityksestä huolimatta useissa aluekeskuskaupungeissa työttömyys on jäänyt suhteellisen korkeaksi ja ylittää koko TE-keskuksen alueen työttömyysasteen. Työministeriön ja TE-keskusten elokuun 2001 tilastojen mukaan esim. Helsingin, Tampereen, Jyväskylän ja Oulun kaupungeissa on huomattava osa koko TE-keskusalueen työttömistä. Seuraavassa taulukossa

on esitetty työttömien määrä, työttömyysaste ja työttömien osuus kaikista TE-keskuksen alueen työttömistä eräissä aluekeskuskaupungeissa.

	Työttömien määrä	Työttö-myysaste	Koko TE-keskuksen työttö-myysaste	Työttömien osuus kaikista TE-keskuksen alueen työttömistä
		%		
Helsinki	26 045	8,7	7,1	46,6
Tampere	14 131	14,1	12,3	50,7
Jyväskylä	10 171	15,6	15,2	54,4
Oulu	8 661	14,6	12,9	38,0

Ministeriön toimenpiteet ja havaitut ongelmat

Työministeriö voi antamansa selvityksen mukaan vaikuttaa työllisyyden ja työttömyyden alueellisten erojen tasoittamiseen lähinnä vain työvoimapoliittisilla toimilla. Työhallinnon tukitoimenpiteissä oli kertomusvuonna keskimäärin 3,4 % työvoimasta. Vuosien 1997 ja 1998 tasoon (lähes 5 %) verrattuna tukitoimenpiteissä olevien määrä oli kertomusvuonna pienempi, mutta lievästi suurempi kuin v. 1999. Ruotsissa työvoimapoliittisten toimenpiteiden käyttö on ollut aiempina vuosina yleisempää kuin Suomessa. Ruotsin alemman työttömyysasteen vuoksi työvoimapoliittisten toimenpiteiden käyttö on kuitenkin tällä hetkellä suhteellisesti vähäisempää kuin Suomessa. Statistiska Centralbyrån mukaan v. 2000 työvoimapoliittisissa toimenpiteissä olevien määrä vaihteli 1,8 %:n (elokuu 2000) ja 3,2 %:n (joulukuu 2000) välillä työvoimasta.

Tukitoimenpiteiden varanto (21,7 %) ei alenna täysimääräisesti työttömyyttä, koska toimenpiteeseen osallistuminen hidastaa joidenkin osallistujien työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Ministeriön vuoden 2000 toimintakertomuksen mukaan työttömistä suuri ja yhä kasvava osa näyttää kiertävän työttömyyden, työvoimapoliittisten toimenpiteiden ja jossain määrin myös lyhytaikaisten työsuhteiden kehässä. Työttömien varannosta valtaosa on laman seurauksena työttömäksi joutuneita, jotka eivät ole nousseet vakaalle työuralle. Alueiden välisten työvoiman kysynnän voimakkaiden erojen takia aktiivisen työvoimapolitiikan mukaisten toimenpiteiden jälkeen kaikkein heikoimmin sijoitutaan avoimille työmarkkinoille maan pohjois- ja itäosissa. Sitkeä rakennetyöttömyys on ongelma, joka kuitenkin läpäisee kaikki työvoima- ja elinkeinokeskusten alueet.

Työvoimapoliittisten toimenpiteiden käyttöä on arvosteltu useassa yhteydessä siitä, että työvoimatoimistoja ensisijaisesti ohjataan työttömyysjaksojen tilapäiseen katkaisuun, tilastojen kaunisteluun ja työttömien kierrättämiseen. Tätä arviota tukee osin syksyllä 2001 julkaistava ja työministeriön työllisyysvaikutuksia selvittävään projektiin liittyvä tutkimus (Aho ja Kuttu). Tutkimuksessa on verrattu samanikäisiä, samalla työmarkkina-alueella asuvia ja samantasoisen koulutuksen omaavia työnhakijapareja, joista toinen osallistui toimenpiteeseen ja toinen ei. Tutkimuksesta saatujen ennakkotietojen mukaan julkisen sektorin tukityöllistämisen vaikutukset työllistettyjen myöhempään sijoittumiseen avoimille työmarkkinoille ovat 1990-luvulla olleet jopa kielteiset. Työvoimapoliittisten toimenpiteiden nettovaikutus oli sekä kaikkein heikoimmassa että kaikkein parhaimmassa työmarkkina-asemassa olevien osalta liki olematon. Kaikkein positiivisin nettovaikutus toimenpiteillä oli ns. keskivertoryhmään. Yleisesti työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta koskevat tulokset vaihtelevat esim. käytetyn mittaustavan ja tarkastettavan aikajakson mukaan.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on mietinnössään (VaVM 5/2001 vp) kiinnittänyt tukityöllistämisen osalta huomiota siihen, että monille 1990-luvun alkupuolella työpaikkansa menettäneille tukityö on lähes ainut työllistymisen mahdollisuus, jolloin tukityön vaikuttavuutta arvioitaessa tulee antaa arvo työllistymisen lisäksi sille, että henkilölle voidaan ylipäänsä tarjota työtä ja ehkäistä näin syrjäytymistä.

Valtionvarainvaliokunta on mainitussa mietinnössään painottanut tukityöllistämisen osalta sitä, että palkkaperusteisia työllistämistukimäärärahoja on jäänyt paljon käyttämättä ja tehostetut toimet epäkohdan korjaamiseksi ovat tarpeen.

Vaikuttavuuden arviointi on monitahoinen asia työvoimakoulutuksen tai tukityöllistämisen osalta. Mikäli toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioidaan ainoastaan pysyvän työllistymisen kautta, tulos on heikko tai suorastaan kielteinen (Aho ja Kuttu, 2001). Kuitenkin niin tukityöllistämisessä kuin työvoimakoulutuksessakin tulisi vaikuttavuutta määriteltäessä pyrkiä kokonaisvaltaisesti arvioimaan toimenpiteiden vaikutusta työttömän elämäntilanteeseen ja niiden vaikutusta syrjäytymisen ehkäisemisessä. Työvoimatoimistojen asiakaskunta on entistä moniongelmaisempaa ja työnhakijoiden sijoittaminen avoimille työmarkkinoille on entistä vaikeampaa. Työvoimatoimistoihin asiakkaiksi tulevista 60—70 % sijoittuu kolmen kuukauden kuluessa takaisin työmarkkinoille, mikä merkitsee sitä, että työvoimatoimistoissa joudutaan työskentelemään nimenomaan vaikeasti työmarkkinoille sijoittuvien

kanssa. Tämä heikentää luonnollisesti myös toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Ikääntyvien ja nuorten työttömyys

Ikäryhmittäistä työttömien aluetarkastelua rajaa käytettävissä oleva tilastoaineisto. Työvoima- ja elinkeinokeskusalueiden mukaisia ikäryhmittäisiä työttömyysasteita ei työministeriöllä ole käytössä. Ministeriöltä saadun selvityksen mukaan myöskään Tilastokeskus ei laske alueellisia ikäryhmittäisiä työttömyysasteita, koska tiedot ovat epäluotettavia. Tilastokeskuksen aluetason tutkimusaineistoa on työttömyysasteiden osalta ollut käytettävissä seutukuntatasolta tutkimuksessa Työpaikkakehitys ja työllisyysaste alueittain ja aineisto rajoittuu vuosiin 1989—97.

Työministeriön mukaan talouden nykyisen voimakkaan kasvukauden aikana työllisyyskehitys on ollut heikointa ikääntyvillä. Yli 50-vuotiaita työttömiä oli kertomusvuonna 102 490. Suurin heidän määränsä oli v. 1997, 110 764. Yli 50-vuotiaiden työttömien määrä on laskenut koko maassa hitaammin kuin muiden ikäryhmien samalla, kun ikääntyvien työttömyys on alueellisesti kehittynyt hyvin epätasaisesti. Yli 50-vuotiaiden työttömien osuus kaikista työttömistä on kasvanut kaikkien TE-keskusten alueilla jokaisena vuotena vuodesta 1995 vuoteen 2000. Myös ikääntyvien työttömien absoluuttinen määrä on kasvanut vuodesta 1997 vuoteen 2000 heikon työllisyyskehityksen alueista Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Pohjois-Savon TE-keskusten alueilla. Yli 50-vuotiaiden työttömyys on vähentynyt eniten Uudellamaalla.

Uusimman Työolobarometrin (2001) mukaan iän rajoittava merkitys tulee asennetasolla esille jo yllättävän nuorilla palkansaajilla. Muutama 25—34-vuotiaiden ikäryhmästä ja miltei puolet 35—44-vuotiaista katsoo liian korkean iän syyksi sille, että ei löytäisi uutta työtä. Kaikki yli 54-vuotiaat ovat sitä mieltä, että liian korkea ikä on merkityksellinen este uuden työn löytymiselle. Näin suuri yksimielisyys on tutkijoiden mukaan poikkeuksellista. Ikääntyvien työttömien työttömyysasteisiin sisältyy myös suhteellisen voimakasta ikäryhmän sisäistä vaihtelua. Työpaikkakehitys ja työllisyysaste alueittain -tutkimuksen mukaan 59-vuotiailla oli työvoimaan suhteutettu työttömyysaste v. 1997 jopa 40 %, kun noin puolet ikäryhmän piilotyöttömistä oli huomioitu tilastoinnissa. Tämän ikäryhmän työttömyysaste 12-kertaistui vuodesta 1989 vuoteen 1997.

Selvityksessä Työllisyysasteselvitys, Perustaa työllisyyden kasvulle. (Johnson ja Savela. 2000) on todettu, että muuttaminen ei vaikuta enää yli 50-vuotiaiden työllistymiseen. Toisaalta yli 50-vuotiaiden muuttohalukkuus on pieni, esim. vuoden 1997 aikana vain n. 1 % ikäryhmään kuuluneista muutti asuinpaikkakuntaa. Nuorilla, alle 30-vuotiailla työttömillä muuttovilkkaus oli n. 8 %. Alle 30-vuotiailla työttömillä asuinseutukuntaa muuttaneiden työllistyminen on melkein 40 %, tosin ei-muuttaneilla se on melkein yhtä korkea eli 36 %. Tutkijat arvioivat, että muuttaminen ei vaikuta työllistymiseen kovinkaan paljon, koska muuttaneista suurin osa on nuoria ja heidän työllistymisensä on muutenkin korkea.

Edellä mainitun selvityksen perusteella uuden tutkinnon suorittaminen helpottaa ikääntyneiden työttömien työnsaantia. Vuoden 1996 lopun työttömistä ja perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneista 55—64-vuotiaista joka viides työllistyi vuoden 1998 loppuun mennessä, kun taas tutkintoa suorittamattomista työllistyi vain 5 %. Uusi tutkinto tai tutkinnon loppuun suorittaminen kasvatti työllistyneiden osuutta vuoden 1998 lopun työttömistä yli 50 % myös ikäryhmässä 30—49-vuotiaat. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien työllistäminen koulutuksen keinoin on kuitenkin vaikeasti ratkaistavissa (Rajavaara. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömyys ja tehostetut palvelut. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2000). Pitkäaikaistyöttömien vaatimattomasta peruskoulutuksesta huolimatta heitä ohjataan niukasti koulutukseen, eivätkä työttömät itse ole koulutusvaihtoehdosta kiinnostuneita lukuun ottamatta hyvin koulutettuja henkilöitä. Työelämän muuttuneiden osaamisvaatimusten vuoksi ikääntynyt työtön voi päätyä tilanteeseen, jossa lainsäädännön edellyttämät työkyvyttömyyden kriteerit eivät täyty mutta jossa työnantajat katsovat hänen työtaitonsa riittämättömiksi.

Nuorten työttömyysaste oli Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan kertomusvuonna 21,4 %. Laskua edellisvuodesta siinä oli vain 0,1 prosenttiyksikköä, kun edellisvuonna se laski vielä 2 prosenttiyksikköä. Nuorisotyöttömyys on työministeriön työnvälitystilaston mukaan useana vuotena laskenut varsin reippaasti, tosin koko ajan hidastuen. Ministeriön selvityksen mukaan nuorten työttömien määrän väheneminen nopeutui jonkin verran edellisestä vuodesta kertomusvuonna, jolloin se laski yli 11 %. Nuorten työttömien osuus kaikista työttömistä on laskenut vuoden 1994 yli 18 %:sta vuoden 2000 vajaaseen 12 %:iin. Alueellisesti tarkastellen ylivoimaisesti eniten nuorisotyöttömyys väheni Uudenmaan TE-keskuksen alueella, lähes 20 %. Vähiten nuorten, alle 25-vuotiaiden työttömien määrä väheni Kainuussa, jossa vähennystä oli vain runsaat 2 %.

Itä-Suomen Tavoite 1 -ohjelmassa 2000—2006 on arvioitu, että huomattava osa nuorten työttömyyden vähenemisestä on seurausta nuorten työttömien poismuutosta, ei niinkään uusien työpaikkojen syntymisestä. Itä-Suomen kaikki keskusalueetkin ovat korkeimmin koulutettujen muuttajien nettomenettäjiä.

Myrskylän (1999) tekemän tutkimuksen mukaan kasvualojen rekrytointi kohdistuu keskimääräistä useammin nuoriin tutkinnonsuorittajiin kuin työttömiin. Se näkyy vuoden 1997 tietojen perusteella korkeina 20—24-vuotiaiden työllisyysasteina esim. Salon (47,8 %), Lohjan (55,1 %) ja Helsingin (47,2 %) seuduilla. Sen sijaan Koillis-Savossa (29,9 %), Pohjois-Lapissa (27,8 %), Pielisen-Karjalassa (28,1 %) ja Kehys-Kainuussa (29,4 %) vastaavan ikäryhmän työllisyysaste on ollut vastaavana ajankohtana selvästi pienempi. Ikääntyneiden työllisyys ei nuoren työvoiman kysynnän vuoksi esim. Salon ja Lohjan seuduilla juurikaan poikkea muista seutukunnista.

Työttömyyden kesto

Rinta rinnan myönteisen työllisyyskehityksen kanssa on työttömyyden keskimääräinen kesto pidentynyt. Työministeriön tilastojen mukaan lamaa edeltäneestä vuoden 1991 tilanteesta työttömyyden keskimääräinen kesto yli kolminkertaistui vuoteen 2000. Vuonna 1991 työttömyys kesti keskimäärin 16 viikkoa, työttömyyden huippuvuotena 1994 vastaavasti 39 viikkoa, ja v. 2000 se kesti 51 viikkoa. Suhteellisesti voimakkaimmin työttömyys on pidentynyt tarkastelujaksolla Uudenmaan TE-keskuksen alueella, jossa työttömyyden kesto 4,3-kertaistui ja Hämeen TE-keskuksen alueella, jossa työttömyyden kesto nelinkertaistui. Kainuun ja Lapin TE-keskusten alueilla työttömyys kesti v. 1991 keskimäärin yhtä kauan kuin Uudellamaalla. Tarkasteluajanjaksolla työttömyysajat 2,8- ja 3,4-kertaistuivat. Ainoastaan Etelä-Pohjanmaalla työttömyyden kesto on lyhentynyt yhtäjaksoisesti joka vuosi vuodesta 1996 vuoteen 2000.

Koko maassa työttömyyden keskimääräinen kesto on kääntynyt lievään laskuun vuoden 1999 jälkeen. Työttömyyden keston lyhentymisen alueellisina vetureina ovat työmarkkinoiden rakenteeltaan niinkin erilaiset TE-keskukset kuin Etelä-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Uusimaa ja Pirkanmaa ja jossakin määrin myös Häme, Kaakkois-Suomi ja Pohjanmaa. Varsinais-Suomessa työttömyyden kesto on pidentynyt jokaisena vuotena vuosien 1991 ja 2000 välillä, ja Satakunnassakin työttömyyden kesto on tarkastelujaksolla tasaisesti kasvanut. Työttömyyden kesto on sama kuin joko v. 1998 tai 1999 Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen ja Kainuun TE-keskusten alueilla.

Pitkään kestävä työttömyys keskittyy paljolti samoille alueille, joissa työllisyysaste on noussut ja työttömyysaste laskenut eniten v. 1995—2000. Tämä keskittymiskehitys ilmentää osaltaan sitkeän rakennetyöttömyyden yleistymistä kasvavissa kaupunkikeskuksissa yhtäaikaisesti myönteisen työllisyyskehityksen kanssa. Pisimmät keskimääräiset työttömyyden kestot olivat kertomusvuonna Hämeen (64 viikkoa), Keski-Suomen (59 viikkoa), Uudenmaan (56 viikkoa) ja Varsinais-Suomen (53 viikkoa) TE-keskusten alueilla. Lyhyimmät työttömyyden kestot ovat yhteydessä korkeaan työttömyyteen ja alhaiseen työllisyysasteeseen. Työttömyys kesti Kainuun TE-keskuksen alueella 37 viikkoa ja Lapin TE-keskuksen alueella 44 viikkoa. Syynä työttömyyden lyhyeen keskimääräiseen kestoon on aktiivinen työvoimapolitiikka, joka katkoo pitkittyviä työttömyysjaksoja. Korkean työttömyyden alueista Pohjois-Karjalan TE-keskuksen alueella myös työttömyyden kesto on suhteellisen pitkä (50 viikkoa) ja työttömyyden kesto on kasvanut joka vuosi vuodesta 1991 vuoteen 1999. Toistuvaisuustyöttömyys on yleisintä Itä- ja Pohjois-Suomen vaikeimmilla työttömyysalueilla.

Työministeriön työllisyyskertomuksen perusteella pitkäaikaistyöttömyys kohdentuu sekä työttömyyden keston että pitkäaikaistyöttömien osuuksien mukaan voimakkaimmin yli 50-vuotiaisiin. Kertomusvuonna työttömyys kesti 50—54-vuotiailla keskimäärin 52 viikkoa, 55—59-vuotiailla 107 viikkoa ja 60—64-vuotiailla 117 viikkoa. Pitkäaikaistyöttömien suhteellinen osuus ikäryhmän kaikista työttömistä työnhakijoista oli 50—54-vuotiailla 30 %, 55—59-vuotiailla 60 % ja 60—64-vuotiailla 63 %. Ikääntyneiden, yli 50-vuotiaiden työttömien painoarvo on sitkeässä rakennetyöttömyydessä merkittävä, koska ikäryhmän 50—64-vuotiaat osuus kaikista työttömistä oli noin kolmannes (33,2 %).

Yritysten sijaintipäätökset ja rekrytointivaikeudet

Työministeriön mukaan työhallinto pyrkii auttamaan yrityksiä löytämään hyviä sijaintipaikkoja ja laajentamaan toimintojaan alityöllisyysalueille, joilla on työvoimaa saatavana. Yrityksiä myös rohkaistaan tuotannon laajentamiseen alityöllisyysalueilla. TE-keskuksissa on käynnistetty yritystoiminnan uudelleen sijoittumisen palvelutoimintoja.

Keskuskauppakamari on teettänyt Suur-Helsingin, muun Uudenmaan, Pohjois-Savon, Vaasan seudun ja Oulun seudun alueita koskevan selvityk-

sen alueiden kilpailukyvystä yritysten näkökulmasta (Alueiden kilpailukyky yritysten näkökulmasta. Keskuskauppakamari. 2000). Yritysten kannalta tärkeimmät sijaintipäätökseen vaikuttavat tekijät ovat alueen asema kasvukeskuksena, hyvät liikenneyhteydet ja sopivien työntekijöiden saatavuus. Suur-Helsingissä yritykset painottavat hyviä liikenneyhteyksiä ja sopivan työvoiman saatavuutta muita alueita enemmän. Toimialakohtaisesti alueen asemalla kasvukeskuksena on muita yrityksiä vähemmän merkitystä kansainvälisille ja teollisuusyrityksille. Sen sijaan kaupan ja palvelualan yrityksille riittävä väestöpohja ja alueen asema kasvukeskuksena on erittäin tärkeä sijaintipäätöstä ohjaava tekijä.

Oulun seudulla ja Pohjois-Savossa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä ja julkisten peruspalvelujen järjestämisellä on yrityksille muuta maata enemmän merkitystä sijaintipäätöstä tehtäessä. Yritysten odotukset ovat jossakin määrin yksilöllisiä, mikä merkitsee sitä, että toimenpiteet yritysten houkuttelemiseksi tietylle paikkakunnalle tai alueelle on räätälöitävä entistä tarkemmin kunkin yrityksen odotusten mukaisesti.

TT:n työvoimatiedustelun (2000) perusteella kertomusvuonna rekrytointivaikeuksia oli n. 28 %:lla toimipaikoista. Tämä jää alle vuosien 1985—90 vallinneen yli 30 %:n tason. Huipussaan rekrytointivaikeudet olivat v. 1989, jolloin n. 52 % toimipaikoista kärsi rekrytointivaikeuksista. Rekrytointivaikeudet ovat kertomusvuonna lisääntyneet etenkin metalli- ja elektroniikkateollisuudessa. Syksyllä 2000 alan toimipaikoista 45 %:lla oli vaikeuksia löytää ammattitaitoista työvoimaa, ja vaikeuksia kokeneiden toimipaikkojen osuus oli suurempi kuin kertaakaan vuoden 1990 jälkeen. Kone- ja metalliteollisuudessa ja metallien jalostuksessa rekrytointivaikeudet kohdentuivat alojen perusosaajiin. TE-keskuksittain eniten rekrytointivaikeuksia esiintyi Pirkanmaalla (35 %:lla yrityksistä), Hämeessä (34 %), Pohjois-Pohjanmaalla (n. 32 %), Satakunnassa (n. 32 %) ja Etelä-Savossa (n. 32 %). Kaakkois-Suomessa (n. 17 %:lla yrityksistä) ja Lapissa (n. 21 %) rekrytointivaikeuksia oli vähiten. Toimialoista rakennusalalla rekrytointivaikeuksia oli eniten Uudellamaalla ja palvelualoilla vastaavasti Hämeessä, Pirkanmaalla ja Uudellamaalla. Työkokemuksen puute oli yleisin syy kaikilla sektoreilla rekrytointivaikeuksiin. Muita merkittäviä syitä olivat työpaikkakohtaisen erityisosaamisen tai ammatillisen peruskoulutuksen puute.

Uusimman PK-Yritysbarometrin (Suhdanne1/2001. KTM ja Suomen Yrittäjät) mukaan pk-yrityksillä on rekrytointiongelmia etenkin Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa, ja siellä ammattitaitoisen työvoiman riittämättömyys on suurempi yritysten kehittämisen este kuin muualla Suomessa keskimäärin. Koko maan pk-yritykset kokevat työllistämisen suurimmaksi esteeksi työn sivukulut. Työn sivukuluja pitää suurimpana esteenä koko maassa 33 % niistä pk-yrityksistä, joilla on tarve työllistää. Työn sivukulut ovat muuta maata suurempi este Pohjois-Savossa, ja markkinoista johtuva kysynnän riittämättömyys tai epävakaisuus on puolestaan muuta maata suurempi työllistämisen este Kainuussa.

Valtioneuvoston kanslian asiantuntijatyöryhmän mielestä on selvitettävä verotukien mahdollisuudet alueellisten erojen tasaamisessa, vaikka niihin liittyy monia pulmia. Ollakseen vaikuttavia tukien pitäisi olla melko suuria ja ne voisivat kohdistua vain hyvin rajattuun alueeseen tai väestöryhmään. Eniten ovat esillä olleet heikosti kehittyneiden alueiden osaamispääoman kasvattamiseen tähtäävät avainhenkilöstön työnantajamaksujen alennukset aluetuen avulla tai vastaavien henkilöiden tuloverohelpotukset (Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. VNK:n julkaisusarja 2000/6).

Euroopan sosiaalirahaston projektit

Ohjelmakaudella 1995—99 Euroopan sosiaalirahaston (ESR) osarahoittamia tavoiteohjelmia ja yhteisöaloitteita toteutettiin v. 1995—99 usealla eri ohjelmalohkolla, joista ohjelmien tavoitteiden ja käynnistettyjen projektien määrän perusteella seuraavat ohjelmalohkot ovat alueellisen työllisyyskehityksen kannalta tärkeimmät. Tavoite 2 -ohjelmaa kohdennettiin teollisia työpaikkoja menettäneisiin alueisiin, ja ohjelmien tavoitteena on ollut parantaa työvoiman osaamista, teknologian tasoa ja laatua työllisyyden edistämiseksi. Ohjelmakaudella 1995—99 käynnistettiin kaikkiaan 465 tavoite 2 -ohjelman ESR-osarahoitteista projektia. Tavoite 3 -ohjelma suunnattiin pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyden torjumiseen, ja ohjelmakauden aikana käynnistettiin yhteensä 1 018 projektia. Tavoite 4 -ohjelmassa käynnistettiin kaikkiaan 908 projektia. Ohjelma oli suunnattu rakennemuutoksen ja uuden tuotantoteknologian vuoksi työttömyysuhan alaisille henkilöille, jotka työskentelevät pk-yrityksissä ja palvelusektorilla. Tavoite 5b -ohjelma perustui maaseudun kehityksen edistämiseen, ja toteutuneita projekteja oli ohjelmakaudella kaikkiaan 709. Tavoite 6 -ohjelmassa käynnistettyjä projekteja oli eniten, 1 043, ja ohjelman tavoitteena oli erittäin harvaan asuttujen alueiden kehittäminen.

ESR-projektit ovat osa lähivuosienkin aluepolitiikkaa. Sen rungon muodostavat ainakin EU:n tavoiteohjelmiin perustuvat hankkeet. Seuraavan ohjelmakauden rahoitus on sovittu vuoteen 2006 saakka, ja ohjelmapolitiikan toteuttamisessa maakuntien liitot ja TE-keskukset ovat avainasemassa. Hankkeiden kytkeytyminen kiinteästi aluehallintoon korostaa tämän tason vastuuta kehittämispolitiikasta.

Työministeriön selvityksen mukaan ohjelmakaudella 1995—99 ESR-kehys oli liki 3,5 mrd. mk ja ohjelmien kokonaisrahoitus 13,1 mrd. mk kansallinen ja yksityinen rahoitus mukaan lukien. Ministeriön valtiontilintarkastajille antaman selvityksen mukaan aloittaneita ESR-projekteja oli 4 254 ja niissä 615 800 osallistujaa, kun taas ministeriön ESR-internetsivujen perusteella ohjelmakaudella 1995—99 projekteja oli 4 200 ja osallistujia 540 000. Riippumattomat arvioijat seuraavat ESR-projektien työllisyysvaikutuksia tavoiteohjelmien väli- ja loppuarvioinnin yhteydessä otospohjaisesti. Tällöin ESR-projekteihin osallistuneiden työhön ja koulutukseen sijoittumista selvitetään puolen vuoden, vuoden ja puolentoista vuoden kuluttua projektin päättymisestä. Työllisyysvaikutuksia ministeriö ei tilastoi ESR-projektien osalta erikseen, vaan ne sisältyvät muihin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin, minkä vuoksi ministeriö ei ole ESR-projektien työllisyysvaikutuksista tietoinen. Toimenpiteiden alueellista tai kohderyhmittäistä volyymia ei tunneta myöskään osallistujamäärien osalta ministeriössä, koska ministeriön selvityksen mukaan tietoja ei ole saatavissa alueellisesti tai kohderyhmittäin eroteltuina.

Eduskunnan työasiainvaliokunta on rakennerahastouudistusta koskevassa lausunnossaan (TyVL 11/1998 vp) esittänyt, että rahoituskriteereiden, painopistealueiden ja tukikelpoisten toimenpiteiden määrittelyssä tulee ottaa huomioon Suomen työllisyystilanteen ja työmarkkinoiden erityispiirteet. ESR-toimenpiteitä on suunnattava voimakkaammin ikääntyvien ja ikääntyneiden työntekijöiden ja työttömien erityistarpeisiin. Toimenpiteiden tuloksellisuutta, erityisesti työllisyyden nettovaikutuksia on seurattava ja valvottava tehokkaasti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on ESR-projekteja koskevassa tarkastuskertomuksessaan esittänyt, että ESR-projektitoiminnan vaikuttavuutta on ollut vaikea arvioida konkreettisesti. Uusia työpaikkoja tai yrityksiä on syntynyt vähemmän kuin yleisiksi toimenpidekohtaiseksi tavoitteiksi on ohjelma-asiakirjassa asetettu. Yhdestäkään tarkastetusta projektista ei ollut saatavissa täysin varmaa tietoa hankkeessa aikaansaaduista työllisyysvaikutuksista. Tarkastusvirasto onkin katsonut, että kun työhallinnon tiedot perustuvat ainoastaan evaluointitutkimuksista saatuihin tietoihin, ei niiden antama tieto yksistään anna riittävää kuvaa projektien vaikuttavuudesta. Työhallinnolla ei ole käytössään järjestelmää, jolla ohjelmien avulla saatuja työllisyysvaikutuksia voitaisiin projektikohtaisesti luotettavasti mitata. Tarkastusviraston mielestä olisikin tärkeää, että ohjelmien puitteissa toteutettaviin hankkeisiin liittyy sellainen tiedonkeruu, joka mahdollistaa hankkeen vaikutusten perusteellisen arvioinnin. Väli- ja loppuraporteissa tulisi nykyistä enemmän paneutua projekteissa aikaansaatujen tulosten analysoimiseen ja erityisen tärkeää olisi kuvata aikaansaatuja työllisyysvaikutuksia.

Edellä mainitun raportin mukaan ESR-järjestelmä on sisällöltään, hallinnoltaan ja toteutustavaltaan niin monimutkainen, että se sitoo huomattavasti työministeriön ja TE-keskusten työvoimaosastojen resursseja. Järjestelmä kaipaa yksinkertaistamista. Työvoima- ja elinkeinokeskukset joutuvat käyttämään resurssejaan jopa hakemusten laatimiseen, koska avustuksen hakija ei enää suoriudu edes hakemuksen laatimisesta ilman viranomaisen apua. ESR-hallinnointijärjestelmän moniulotteisuuden johdosta projektitoiminnan toteuttamiseen liittyy erityisen suuria maksatukseen, seurantaan ja valvontaan liittyviä riskejä. Resurssien käytön kohdentumista koskevat riskit ovat erityisen suuria alihankinnalla ostettujen palvelujen käytössä. Niiden osalta tosiasiallisesti aiheutuneita menoja ja esim. konsulttipalveluissa tai projektiin liittyvässä tutkimustoiminnassa aiheutuneita kustannuksia on jopa mahdoton erotella.

Ministeriön sähköiseen projektitietokantaan tehdyn pistokokeen ja Audiatorin vuotta 2000 koskevien tarkastusraporttien perusteella projektien kustannustehokkuuden yksi ongelma on se, että ESR-projekteissa on ohjattu työttömiä työnhakijoita työhallinnon tukitoimenpiteisiin käyttämällä suhteellisen kallispalkkaisia konsultteja. Tutkimustoiminnan osalta on olemassa näyttöä samojen tutkimustulosten ja -aineistojen kierrättämisestä eri projekteissa. Kun projekteja on paljon ja kierrättäminen tapahtuu eri TE-keskusten alueilla tai hallinnonaloilla, jää menettely helposti valvonnan ulottumattomiin.

Audiatorin vuoden 2000 tarkastuskertomusten perusteella ESR-projekteihin sisältyy lukuisa määrä puutteita, kuten kilpailuttamatta tehtyjä alihankintoja, projektisuunnitelmien ja hankintasopimusten laiminlyöntejä, epäselvyyksiä todellisissa ja maksetuissa kustannuksissa, puutteellista dokumentointia sekä projektien ohjaukseen ja valvontaan liitty-

viä puutteita. Erityisesti ongelmia liittyy projektien palveluhankintoihin, joita on tehty suorana hankintana projektin toteuttajalta, ns. isännättömällä rahalla ja ilman täsmällisiä hankintakriteerejä. Projektien toteutus- ja valvontavastuun heikkoa tilaa kuvaa se, että ääritapauksissa hankinnoissa on käytetty petollista menettelyä, jolloin hankintoja ei tosiasiallisesti ole tehty. Audiator korostaa myös sitä, että aiemmat tarkastushavainnot ovat vain harvoin johtaneet laajempiin korjaaviin toimenpiteisiin, vaikka pääosa puutteista on toistunut vuodesta vuoteen. ESR-projektien epäkohtiin Audiator esittää ratkaisuna viranomaistoiminnan tehostamista ja järeämpien toimenpiteiden kuten myönnettyjen tukien takaisinperinnän lisäämistä.

Työministeriön mukaan uutta ohjelmakautta 2000—2006 valmisteltaessa vanhan kauden kokemukset on otettu huomioon ja useita parannuksia on tehty mm. uudistamalla tietojärjestelmiä sekä kehittämällä menettelytapoja ja havaittuihin puutteisiin liittyvää ohjeistusta.

Keski-Suomen TE-keskuksen työvoimaosaston valtiontilintarkastajille antamassa lausunnossa todetaan, että ESR-järjestelmästä on kyetty Suomessa luomaan niin monimutkainen ja byrokraattinen kokonaisuus, että sen hallitseminen ei onnistu edes tyydyttävästi. Työministeriön alusta lähtien epätarkka ja osittain virheellinen ohjeistus yhdistyneenä toimimattomiin seurantajärjestelmiin on työvoimaosaston mielestä vaikuttanut siihen, että ESR-projektien toteuttaminen on erittäin työllistävää eikä niukoilla resursseilla kyetä riittävästi ohjeistamaan ja valvomaan projektien hallinnoijatahoja. Asianmukaisten seurantajärjestelmien puuttuminen lisää edelleen työtaakkaa ja tekee mahdottomaksi projektien työllisyysvaikutusten ja muun vaikuttavuuden tarkastelun. Työvoimaosastojen käyttöön tulisikin Keski-Suomen TE-keskuksen työvoimaosaston mielestä saada pikaisesti ESR-tietojärjestelmä, jonka tuli alun alkaen olla toimintakuntoinen kuluvan ohjelmakauden alussa.

Kehitysnäkymiä

Tehdyn ESR-ennakoinnin mukaan (Hernesniemi ym. Suomen avainklusterit ja niiden tulevaisuus. Euroopan sosiaalirahasto. 2001) mukaan 1990-luvun loppupuolella ja 2000-luvun alussa alkanut informaatio- ja kommunikaatioklusterin tuotannon kasvu (8,1 %) jatkuu pitkällä aikavälillä (v. 2001—2015), mutta työllisyys supistuu 0,4 %. Tuotannon kasvua ennustetaan olevan myös metsä-, metallinjalostus-, elintarvike- ja energiaklusterissa, mutta myös kaikilla näillä aloilla työllisyys supistuu, voimakkaimmin metsäklusterissa (1,5 %). Työllisyyden kasvu jää ennusteen mukaan ensisijaisesti liike-elämän palvelujen (2,8 %) ja hyvinvointiklusterin (1,5 %) varaan. Myös rakennusklusterissa tapahtuu työllisyyden kasvua, mikäli ala kykenee kansainvälistymään.

Talouden kasvu keskittyy lähitulevaisuudessa em. ennakoinnin perusteella Uudellemaalle, Varsinais-Suomeen, Pirkanmaalle ja Pohjois-Pohjanmaalle samalla, kun näiden alueiden työllisyyskehitystä vahvistaa palveluvaltainen elinkeinorakenne. Metsäklusterin työllisten määrä vähenee, mikä heikentää Kymenlaakson, Etelä-Karjalan ja Etelä-Savon työllisyyden lähiajan kasvua. Metallinjalostus- ja koneteollisuuden ennakoidaan tarvitsevan entistä vähemmän työvoimaa, mikä heijastuu etenkin Satakunnan ja Keski-Pohjanmaan työllisyyskehitykseen. Voimakkainta työllisyyden keskimääräisen vuosikasvun ennakoidaan olevan Uudellamaalla (n. 1,6 %) ja Varsinais-Suomessa (n. 1,4 %) ja heikointa Keski-Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla, Satakunnassa ja Kanta-Hämeessä sekä Itä- ja Pohjois-Suomessa, joissa kaikissa jäädään noin puolen prosentin keskimääräiseen vuosikasvuun.

Ongelmallisia alueita tulevat olemaan lähitulevaisuudessakin savupiipputeollisuudesta riippuvaiset ja alkutuotantovaltaiset maakunnat. Itä-Suomen suuralueella (Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Kainuu) maatalouden pitkään kestäneen ja jatkuvan rakennemuutoksen kannalta ongelmallisin tilanne on Etelä-Savossa, jossa maa- ja metsätalouden osuus bruttokansantuotteesta on kolminkertainen maan keskiarvoon nähden (Itä-Suomen Tavoite 1 -ohjelma 2000—2006, EU-ohjelmat 2/2000). Koko Itä-Suomen alueella julkinen sektori kattaa liki neljänneksen bruttokansantuotteesta ja julkisten palvelujen merkitys kasvaa sitä suuremmaksi, mitä pohjoisemmaksi Itä-Suomessa mennään. Edellä mainitussa ohjelmassa korostetaan, että tulevan aluekehityksen kannalta on merkittävää, että Itä-Suomessa vahvasti edustettujen alkutuotannon ja julkisten palvelujen piirissä työpaikkakehityksen ei arvioida yleisesti ottaen kasvavan tulevaisuudessa. Vastaavasti kasvualat, esim. elektroniikka ja tietotekniikka, ovat Itä-Suomessa vain vähäisesti edustettuina.

Työministeriön selvityksen mukaan suurten ikäluokkien poistuminen työvoimasta avaa työtilaisuuksia myös alueilla, joilla nyt ei ole ollut riittävää työvoiman kysyntää. Kilpailu työvoimasta kiihtyy, ja työvoimapulaa alkaa esiintyä alasta ja alueesta riippumatta.

Ministeriön teettämän asiantuntija-arvion (Tiainen. Työpaikkoja avautuu suurten ikäluokkien

poistuessa työelämästä. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/ 2001) mukaan suurimmat poistumat tapahtuvat v. 2000—2015 hoitotyössä, palvelutyössä sekä tuotannon, liikenteen ja talouden ja hallinnon johto- ja asiantuntijatyössä. Vuosina 2000—2015 työvoimasta poistuu yli 980 000 henkeä eli liki puolet vuoden 2000 työvoiman määrästä. Poistuma on erityisen suuri v. 2005—2010. Ammattiryhmien sisällä suurinta poistuma on v. 2000—2015 rakennustyössä, sillä 70 % alan työvoimasta siirtyy työelämän ulkopuolelle, sekä maa- ja metsätaloustyössä, jossa poistuma on 66 %. Työpaikkoja arvioidaan avautuvan tarkasteluajanjaksolla 70 000—77 000 vuodessa muusta työllisyyskehityksestä riippuen.

Työttömien muodostaman työvoimareservin käyttöön saaminen on pitkälti rakenteellinen ja koulutuskysymys. Edellä mainitun asiantuntija-arvion mukaan työvoiman ulkopuolelta tulevaa kotimaista reserviä on ainakin 150 000—200 000 henkeä ja koko kotimainen työvoimapotentiaali on n. 400 000, jos työttömistä saadaan työelämään 200 000—250 000 ennen ikääntymistä. Määrällisessä mielessä ei siis ole kyse työvoimapulasta, vaan ongelmana työttömien ammattitaidon ja avautuvien työpaikkojen ammattitaitovaatimusten yhteensovittaminen. Jos avautuviin työpaikkoihin ei ole alueellisesti, ammatillisesti tai iältään sopivaa tarjontaa, on mahdollista, että työvoimapulaa ja työttömyyttä on yhtä aikaa, vaikka kysyntä ja tarjonta vastaisivatkin määrällisesti toisiaan. Työvoimapulan todennäköisyyttä arvioitaessa on huomioitava myös tuottavuuden nousun merkitys ja taloudellisen kehityksen ennakoinnin vaikeus.

Saatuja lausuntoja

Uudenmaan TE-keskuksen työvoimaosasto

Uudenmaan TE-keskuksen työvoimaosaston mielestä valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota olennaiseen keskus- ja aluehallinnon väliseen työnjakoon. Uudenmaan TE-keskuksen työvoimaosaston mielestä TE-keskukset ovat jo vuosia pyrkineet vaikuttamaan siihen, että budjetoinnissa voitaisiin siirtyä mahdollisimman yksinkertaiseen puiteratkaisuun. Budjettiteknisiä ongelmia ei ole. Uudistus voitaisiin toteuttaa tältä osin milloin hyvänsä. Ratkaisu lisäisi selvästi määrärahojen käyttötehokkuutta sekä aluehallintouudistuksessa tavoiteltua alueellista harkintaa ja liikkumatilaa. Mahdollisesti pelättyä budjettivallan harkitsematonta käyttöä ei synny. Samassa yhteydessä tulisi kiinnittää myös huomiota tulosohjausjärjestelmän sisältöön. Sitä tulisi selkeästi yksinkertaistaa. Normiohjauksen jäykkyys ei ole aluetasolla työhallinnon erityinen ongelma. Myöskään yhteistyö muiden viranomaisten kanssa ei ole ollut ongelmallista.

Pohjois-Karjalan TE-keskuksen työvoimaosasto

Palkkaperusteisten työllistämistukien momenteilla on jo nyt aluetasolla osittainen ristiinkäyttöoikeus. Menettely on Pohjois-Karjalan TE-keskuksen työvoimaosaston mielestä ollut joustava. Tietyin edellytyksin myös palkkaperusteisen työllistämisen ja työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen määrärahat ovat ristiinkäytettävissä. Mikäli nämä määrärahat ja työvoimapalvelujen erityismenot saataisiin yhdelle momentille, se parantaisi aluetason näkökohtien huomioon ottamista määrärahojen käytössä. Sen sijaan TE-keskuksen työvoimaosaston mielestä investointi- ja sijoitusmenoja ei tulisi yhdistää samalle momentille muiden työllisyydenhoidon määrärahojen kanssa, koska ne ovat luonteeltaan erilaisia eivätkä ne ole työvoimaosaston päätettävissä (TE-keskus päättää) toisin kuin muut edellä mainitut määrärahat.

Työvoimaosaston mielestä tulevina vuosina keskeistä on työttömän työvoiman ammattitaidon ja avoimien työpaikkojen ammattitaitovaatimusten yhteensovittaminen. Korkean työttömyyden alueella ilmenevä ajoittainen työvoimapula erityisesti korkeamman koulutuksen saaneista työntekijöistä (lääkärit, farmaseutit jne.) on jo todellisuutta Pohjois-Karjalassa.

Ministeriön tulostavoiteasetannassa on ongelmaksi koettu alueellisten erojen vähäisen huomioon ottamisen lisäksi tavoitteiden runsaus. Vaikka tavoitteiden määrää on pyritty vähentämään, on esim. v. 2001 yhteensä 6 tulospalkan saannin ehtona olevaa tavoitetta sekä lisäksi muita määrällisiä tavoitteita.

Työvoimaosasto pitää tärkeänä myös alueellisen tiedon tuottamisesta ministeriön toimesta alueiden käyttöön. Alueilla niin henkilöresurssit kuin määrärahatkin ovat rajalliset.

Pohjois-Karjalan TE-keskuksen työvoimaosasto pitää tärkeänä myös työllisyyden alue-eroja tasaavia toimia, joita tulee jatkaa ja tehostaa entisestään tulevina vuosina.

Työllisyysperusteista investointitukea tulee lisätä merkittävästi heikoimmilla alueilla, joilla kuntien talous usein rajoittaa niiden mahdollisuuksia huolehtia infrastruktuurista ja rakennuttaa tai vuokrata yrityksille toimitiloja. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa nykyinen määräraha pitäisi kaksinkertaistaa, siinä määrin hyvin työllistäviä hankkeita on vireillä jo nyt, ja jatkossa työvoiman saatavuusongelmien kärjistyessä Etelä-Suomessa investointihalukkuus

Pohjois-Karjalaan tulee kasvamaan. Useimmat EU-maat (Ruotsi ml.) eivät ole pitäneet tämänkaltaisia tukia EU-säännösten vastaisina.

Keski-Suomen TE-keskuksen työvoimaosasto

Valtiontilintarkastajain kertomuksessa esitetään, että nykyisestä työllisyysmäärärahojen momenttisidonnaisuudesta luovuttaisiin ja työllisyysmäärärahat siirrettäisiin yhdelle momentille. Tällöin työvoimaosastot olisivat määrärahojen käyttösuunnitelmasta vastaavia viranomaisia. Esitys on huomattava parannus nykyiseen käytäntöön, missä määrärahojen siirto momentilta toiselle on monimutkainen ja hidas toimenpide. Määrärahojen siirto sekä alueiden kesken että momentilta toiselle on välttämätöntä, jotta voidaan estää työllisyyden hoitoon varattujen määrärahojen käyttämättä jääminen.

Huolimatta viime vuosien myönteisestä työllisyyskehityksestä ovat työllisyyden ja työttömyyden alueelliset erot kasvaneet. Ensisijaisesti informaatioteknologiaan, elektroniikka- ja metalliteollisuuteen ja liike-elämän palveluihin perustunut tuotannon kasvu ja työllisyyden paraneminen ovat pääsääntöisesti keskittyneet Etelä- ja Länsi-Suomen läänien kaupunkikeskuksiin sekä Oulun seudulle, ja kasvun perustana olevilla toimialoilla työvoiman kysyntä on kohdentunut erityisesti nuoriin ikäluokkiin.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että kansantalouden tasapainoisen kehityksen ja voimavarojen tehokkaan käytön kannalta tulee työllisyyden alue-eroja tasaavia toimia jatkaa ja tehostaa hyödyntämällä mahdollisimman täysipainoisesti työmarkkinoilla vallitsevaa markkinaohjautuvuuden ja julkisen vallan ohjaussuhdetta. Erityisesti huomiota on kiinnitettävä siihen, että EU:n laajentumisen seurauksena vuoden 2006 jälkeen nykyiset rakennerahastotuet pienevät, joten nykyisten tukien tehokas käyttö alueellisen talous- ja työllisyyskehityksen tasapainottamiseen on entistä tärkeämpää.

Työhallinnon mahdollisuudet vaikuttaa työvoiman kysyntään ja yritysten sijaintipäätöksiin ovat rajalliset. Maakuntien ja TE-keskusten rooli alueellisesta kehittämisestä vastaavina toimijoina tulee korostumaan yhteensovitettaessa keskushallinnon toimenpiteitä alueohjelmiin. Tätä asemaa voidaan vahvistaa siirtämällä päätösvaltaa keskushallinnosta aluetasolle ja väljentämällä valtion keskitettyä normi- ja tulosohjausta.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä selvitystyön tekemistä työllisyysmäärärahojen kokoamisesta yhteen momenttiin. Mikäli selvitystyön kokonaisseuraamukset niin edellyttävät, tulisi työllisyysmäärärahojen momenttisidonnaisuudesta luopua. Tällöin TE-keskusten työvoimaosastot olisivat määrärahojen käyttösuunnitelmasta vastaavia viranomaisia. Työllisyysmäärärahojen siirtoa alueiden välillä on pidettävä perusteltuna, koska joillakin alueilla määrärahoja on jäänyt käyttämättä ja toisilla alueilla määrärahoille olisi ollut käyttöä.

Aktiivisen työvoimapolitiikan alueellinen vaikuttavuus on ollut v. 1995—2000 ongelmallisella tavalla kaksijakoinen suhteessa työttömyyden keston kasvuun. Myönteisen työllisyyskehityksen alueilla työttömyyden kestot ovat pidentyneet erittäin voimakkaasti ja rakenteellinen kaupunkityöttömyys on sitkistynyt. Heikkoonkin työllisyyskehitykseen kytkeytyy usein suhteellisen voimakas työttömyyden keston pidentyminen ja ikääntyneiden toistuvaistyöttömyys.

ESR-projektien osalta valtiontilintarkastajat katsovat, että ministeriön on kansallisena vastuuviranomaisena tehostettava projektien valvontaa ja puututtava havaittuihin epäkohtiin. Projektien valvonnan tehostamisen edellytyksenä on projektien työllisyysvaikutusten arviointikriteerien selvittäminen ja priorisointi sekä projektien raportoinnin ohjeistuksen selkeyttäminen sellaiseksi, että työllisyysvaikutuksia voidaan arvioida myös projektien raporttien perusteella.

Tulevan työllisyyskehityksen kannalta on ratkaisevaa, kuinka hyvin käytössä olevat työvoimareservit kyetään hyödyntämään suurten ikäluokkien poistuessa työmarkkinoilta. Voimakkaan alueellisen eriytymisen vuoksi työvoiman tarjonnan ja kysynnän kohtaannossa on keskeistä työttömän työvoiman ammattitaidon ja vapautuvien työpaikkojen ammattitaitovaatimusten alueellinen yhteensovittaminen. Valtiontilintarkastajat katsovat, että ministeriön käynnistämässä Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen -projektissa on perusteellisesti selvitettävä työttömän työvoiman työllistymisedellytykset. Työvoimapoliittisia toimenpiteitä tulee voida soveltaa nykyistä joustavammin työmarkkinoiden alueellisiin erityispiirteisiin, jotta vältetään tilanteet, jossa työvoima-

pulaa ja työttömyyttä esiintyy yhtä aikaa. Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä ministeriön toimenpiteitä, joilla yritykset sitoutetaan rekrytoimaan työvoimapoliittiseen koulutukseen osallistujia. Toimenpiteiden räätälöinti on tärkeää, koska se edistää toimenpiteiden kohdentumista.

Ministeriön tulosasetannassa ja -seurannassa tulisi painottaa alueiden erilaisiin työvoiman kysynnän ja tarjonnan ehtoihin perustuvaa ja avoimille työmarkkinoille työllistymistä mittaavaa tapaa nykyisen määrällisiä suoritteita mittaavan tulosohjauksen sijaan. Samalla ministeriön on oman seurantansa ja tutkimuksiensa avulla varmennuttava siitä, että alueilla on käytössään riittävän luotettavaa ja käyttökelpoista tietoa kunkin alueen työvoiman kysyntään ja tarjontaan vaikuttavista tekijöistä.

Aluejakojen osalta valtiontilintarkastajat ovat sitä mieltä, että maakunnat tulee asettaa myös työhallinnon osalta ensisijaiseksi väliportaan hallintoalueeksi, koska myös aluekehitystyön viranomaisten vastuujako on maakuntapohjainen. Samalla ministeriön tilastointi tulee muuttaa maakuntajakoon perustuvaksi.

Työvoimapalvelu-uudistus

Vuoden 1998 työvoimapalvelu-uudistuksen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Työministeriö on 1990-luvun jälkipuolella tehdyssä työvoimapoliittisen järjestelmän uudistuksessa ja omassa strategiassaan siirtynyt yhä selvemmin työvoiman tarjonnan saatavuuden ja työttömien omaehtoisen työnhaun painottamiseen. Tämä linjaus tulee jatkumaan valmisteilla olevassa työvoimapolitiikan uudistamisen toisessa aallossa. Vuonna 1998 toimeenpannun uudistuksen sisältö ja tavoitteet perustuvat selvitysmiestyöhön (Skog ja Räisänen, Toimivampiin työmarkkinoihin. TM. 1997). Työvoimapalvelu-uudistus on jatkoa työvoimapoliittisen järjestelmän melko kiivastempoiselle uudistamiselle, sillä v. 1992—96 työvoimapoliittiseen järjestelmään tehtiin kaikkiaan 108 muutosta, mikä merkitsi keskimäärin 1,8 lainsäädäntömuutokseen perehtymistä ja muutoksen toteuttamista työvoimatoimistoissa yhden kuukauden aikana.

Uudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi määriteltiin tehokkaan ja päätoimisen työnhaun vahvistaminen kaikilla työvoimapoliittisilla toimenpiteillä, työvoimapalveluprosessia parantamalla, työmarkkinatukea ja aktiiviohjelmia uudistamalla, rekrytointia tehostamalla sekä määrittelemällä työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet. Näiden lisäksi selvitysmiehet tekivät ehdotuksia, jotka koskivat työttömyyttä ennalta ehkäiseviä toimia ja työaikapolitiikan integroimista muuhun työvoimapoliittiseen järjestelmään. Työhallinnon sisäiseen toimintaan liittyviä uudistuksia ehdotettiin säädöksiin, tulosohjausjärjestelmään, operatiivisten toimintojen virtaviivaistamiseen sekä työvoimapolitiikan tutkimuksen ja perusanalyysin vahvistamiseen. Selvitysmiehet ennakoivat, että ehdotusten seurauksena työmarkkinoiden ja työttömyyden dynamiikka kasvaa entisestään. Työttömät suuntautuvat selkeästi ja yhdenmukaisesti koko toimenpidevalikoiman tuella työnhakuun avoimille markkinoille, ja työttömyysjaksot keskimäärin lyhenevät, samalla kun aktiivisia toimenpiteitä vähennetään. Työministeriön mukaan uudistuksen tavoitteita ovat myös pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisy ja työnhakijoiden aktiivinen osallistuminen palveluprosessiin.

Työministeriön mukaan palveluprosessin uudistuksen keskeisiä elementtejä ovat määräaikaishaastattelut, työnhakusuunnitelmat sekä työnhakukoulutuksen laajamittainen järjestäminen työnhakijoille. Määräaikaishaastattelujen painoarvoa työministeriö korosti asettamalla määräaikaishaastattelut uudistuksen alkuvaiheessa tulospalkkatavoitteeksi (Arnkil ym., Suomen työvoimapoliittisen uudistuksen arviointi palveluprosessin ja paikallistoimistojen näkökulmasta. Työpoliittinen tutkimus nro 219. TM. 2000). Työnhakusuunnitelmaa ministeriö on korostanut ottamalla sen v. 2000 yhdeksi päätulosalueekseen, asettamalla sen tulospalkkamittariksi ja aloittamalla sen laadun seurannan. Uudistuksella pyrittiin myös aktivoimaan työmarkkinatuen käyttöä, ja käyttöön otettiin uusi työllistämistuen muoto, yhdistelmätuki. Yhdistelmätukea voidaan maksaa kunnille, yhdistyksille ja yksityisille työnantajille vähintään 500 päivää työttömänä olleiden työmarkkinatukeen oikeutettujen työllistämiseen enintään vuoden ajan. Sekä työllistämistuki että työmarkkinatuki maksetaan työnantajalle.

Ministeriö on uudistuksen yhteydessä korosta-

nut palvelun ja aktivoinnin prosessinomaisuutta, sillä prosessi käynnistyy heti työttömän rekisteröidyttyä työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Uudistetussa palveluprosessissa on kolme päävaihetta, jotka rakentuvat alkuhaastattelusta ja palvelutarpeen arvioinnista, osaamiskartoituksesta ja työnhakusuunnitelmasta sekä työttömyyden pitkittyessä työnhakusuunnitelman uudistamisesta kokonaisuudessaan. Osaamiskartoituksen ja työnhakusuunnitelman tekoa on tehostettu ottamalla käyttöön työnhaun aktiivisuuden todentamiseen tarkoitettu ja työnhakija-asiakkaan itsensä täyttämä työnhakukirja, työnhakijan tekemä omakuvaus ja työntekijän ammattitaitoa kartoittava erityistaitolomake.

Palveluprosessi alkaa työttömän ilmoittautumisesta työvoimatoimistoon. Alkuhaastattelun yhteydessä arvioidaan työnhakijan palvelutarve erityisesti suhteessa avoimille työmarkkinoille sijoittumiseen, jolloin ne työnhakijat, jotka todennäköisesti sijoittuvat ilman toimenpiteitä avoimille työmarkkinoille, ohjataan omatoimiseen työnhakuun ja työvoimatoimistojen itsepalveluun. Työnhakijat, joiden työttömyyden arvioidaan pitkittyvän esim. ammatillisten valmiuksien heikkouden tai muiden syiden johdosta, siirtyvät työnhakua tukevan palveluprosessin piiriin. Varsinainen osaamisen kartoitus ja työnhakusuunnitelma laaditaan viimeistään siinä vaiheessa, kun työttömyys on jatkunut 3—5 kk. Työnhakusuunnitelmaa tarkistetaan tämän jälkeen aina määräaikaishaastattelujen yhteydessä, ja se on kokonaan uudistettava viimeistään siinä vaiheessa, kun työnhakijan työttömyys on kestänyt noin kaksi vuotta.

Uudistuksen käytännön toteutus ja määrälliset tavoitteet ja suoritteet

Työministeriön mukaan palvelu-uudistus kohdistui etupäässä keski-ikäisiin, enintään alemman keskiasteen tutkinnon suorittaneisiin ja työttömyysturvan peruspäivärahalla tai työmarkkinatuella oleviin työttömiin työnhakijoihin. Lyhyen työttömyyshistorian omaavia, ansiopäivärahan saajia ja ns. eläkeputkessa olevia työttömiä työnhakijoita uudistuksen kohderyhmässä ei juurikaan ollut. Uudistuksen painopisteenä on ollut palveluprosessin uudistaminen, kun taas esim. operatiivisten toimintojen virtaviivaistamisen ja tulosohjausjärjestelmän kehittämisen osalta uudistustyö on jäänyt vaatimattomaksi. Uudistus käynnistyi v. 1998 varsin hitaasti, mutta eteni ripeästi vuoden 1999 aikana. Työvoimatoimistoissa otettiin v. 1998 käyttöön säännönmukaiset määräaikaishaastattelut, jotka tuli tehdä henkilöille, joiden työttömyys oli kestänyt yli 5, 11, 17, 23 jne. kuukautta. Koko maassa määräaikaishaastatteluja tehtiin rekisteritietojen perusteella v. 1998 n. 200 000 ja v. 1999 n. 260 000. Määräaikaishaastattelu oli tammikuun 1999 loppuun mennessä työhallinnon rekisteritietojen mukaan tehty 39 %:lle ja marraskuun 1999 loppuun mennessä 58 %:lle vähintään viisi kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleista.

Työnhakusuunnitelma, joka ohjeiden mukaan tuli tehdä viimeistään ensimmäisen määräaikaishaastattelun yhteydessä, oli kirjattu tehdyksi vuoden 1999 aikana n. 518 000 työttömälle ja tammikuuhun 1999 mennessä se oli tehtynä 17 %:lle ja marraskuuhun 1999 mennessä 48 %:lle suunnitelmaan oikeutetuista. Työnhakusuunnitelma tuli allekirjoittaa ja luovuttaa asiakkaalle. Tammikuussa 1999 työnhakusuunnitelman tehneistä 54 % vastasi allekirjoittaneensa sopimuksen ja vastaavasti marraskuussa 1999 42 %. Oman kappaleen ilmoitti saaneensa mukaan tammikuussa 47 % ja marraskuussa 35 % vastanneista. Allekirjoittamisesta ja oman kappaleen mukaan antamisesta näytetään vähitellen luovutun.

Selvitysmiehet esittivät, että keskimäärin kahden viikon kestoisen työnhakukoulutuksen aloittaisi vuosittain 200 000 työtöntä. Työministeriö alensi selvitysmiesten asettamaa tavoitetta n. 130 000:ksi vuodelle 1998, ja tämä tavoite saavutettiin ko. vuonna 85-prosenttisesti, kun mukana olivat sekä työvoimakoulutuksena että ryhmäpalvelussa toteutetut työnhakuryhmät. Vuonna 1998 oli tavoitteena kouluttaa ryhmäpalveluna järjestetyissä työnhakuryhmissä 62 600 henkeä. Kyseisen koulutuksen sai 48 000. Vuonna 1999 työnhakukoulutukseen osallistui 120 000 henkeä. Näistä ryhmäpalveluna annettavan työnhakukoulutuksen osuus oli 50 000 henkeä.

Työministeriö on antamansa selvityksen mukaan kohdentanut voimavaroja uudistukseen mittavasti ja monin tavoin, kuten lisäämällä asiakaspalvelu-henkilöstöä ja työnhakukoulutuksen ostopalveluvaroja sekä antamalla viestinnällistä ja koulutukselista tukea. Työministeriö laati työvoimapoliittisen uudistuksen käynnistämistä ja toimeenpanoa helpottavia aineistoja, oppaita ja esitteitä, jotka nähtiin työvoimatoimistoissa hyödyllisiksi, koska ne nopeuttivat ja tehostivat palveluprosessin uudistamista ja antoivat konkreettista tukea asiakaspalvelussa, perehdytyksessä ja virkailijoiden koulutuksessa. Puutteeksi toimistoissa koettiin kuitenkin se, että oppaissa esitetyt ohjeet ja taustateoriat eivät kyenneet vastamaan toimistojen kokemiin uudistuksen tuomiin käytännön ongelmiin (Malmberg-Heimonen ja Vuori, Työnhakuryhmätoiminnan vaikutuk-

set työmarkkina-asemaan ja koettuun terveyteen. Työpoliittinen tutkimus nro 221. TM. 2000).

Uudistuksen vaikututusten ja tulosten arviointi

Työministeriö käynnisti uudistuksen vaikutusten seuraamiseksi laajan, kuusi erillistä tutkimusta käsittävän, n. 4 Mmk maksaneen tutkimusohjelman, ja tutkimusten tulokset raportoitiin vuoden 2000 syyskuussa. Työministeriön mukaan työvoimapoliittisen järjestelmän uudistus on joiltakin osin parantanut työmarkkinoiden dynamiikkaa ja erityisesti työnantajat kokevat rekrytointiedellytystensä parantuneen. Parhaimman arvion uudistuksen yksittäisistä osista saa työnhakukoulutus. Uudistuksen myötä käyttöön otetuilla uusilla toimenpiteillä on vertailututkimusten mukaan ollut ainakin toistaiseksi vain vähän välittömästi työllistymistä edistäviä vaikutuksia. Tämän kertomusosuuden valmistelussa on ollut käytössä seuraavat työministeriön teettämät tutkimukset:

Aho, Holttinen, Vehviläinen ja Virjo, Vuoden 1998 työvoimapoliittisen uudistuksen arviointia. (Työpoliittinen tutkimus nro 224. TM. 2000). Tutkimus perustuu vuoden 1998 lopussa kuudesta työvoimatoimistosta valitun 3 400 työttömänä olleen henkilön seurantaan tammi- ja marraskuussa 1999. Tutkimuksessa seurattiin määräaikaishaastattelujen ja työnhakusuunnitelmien toteutumista ja vaikuttavuutta, työnhakukoulutusta ja yhdistelmätuen käyttöä.

Työnhakukoulutusta on arvioitu Tuomalan tutkimuksessa Työnhakukoulutuksen vaikutusten arviointi (Työpoliittinen tutkimus nro 222. TM. 2000) sekä ryhmämuotoisena että työvoimakoulutuksen yhteydessä annettuna työnhakukoulutuksena.

Malmberg-Heimosen ja Vuoren tutkimuksessa Työnhakuryhmätoiminnan vaikutukset työmarkkina-asemaan ja koettuun terveyteen 2000 (Työpoliittinen tutkimus nro 221. TM.) arvioitiin ryhmämuotoisesti annetun työnhakukoulutuksen vaikutuksia työllistymiseen, sen laatuun, koettuun terveyteen sekä työnhakupystyvyyteen.

Arnkilin, Spangarin ja Niemisen haastatteluihin, kyselyihin ja observointiin perustuvassa tutkimuksessa Suomen työvoimapoliittisen uudistuksen arviointi palveluprosessin ja paikallistoimistojen näkökulmasta (Työpoliittinen tutkimus nro 219. TM. 2000) arvioitiin työvoimapoliittista uudistusta työvoimatoimistojen näkökulmasta. Työvoimatoimistojen henkilöstön esiin nostamissa teemoissa korostuvat alueellisen ja paikallisen näkökulman vahvistaminen, palvelujärjestelmän nykyistä joustavampi toteuttaminen sekä asiakaslähtöisyyden edelleen voimistaminen.

Työnhakuaktiivisuus

Tutkimuksessa Työttömien ja työvoimapoliittisissa toimenpiteissä olevien työnhakukäyttäytyminen (Savaja. ETLA. Sarja B 169/2000) on selvitetty työnhakuaktiivisuutta juuri ennen työvoimapalvelu-uudistuksen toimeenpanoa. Työnhakuaktiivisuutta on täsmennetty tutkimalla työttömien ja työvoimapoliittisissa toimenpiteissä olevien työnhakukäytäntöjä, asenteita ja motivaatiota kahden kyselyn avulla. Toisen kyselyn otoksen muodostivat maaliskuun lopussa 1998 työttömänä olleet ja toiseen otokseen kuuluivat maaliskuun 1998 kahden viimeisen viikon aikana avoimille työmarkkinoille työllistyneet ja työvoiman ulkopuolelle siirtyneet.

Tämän tutkimuksen perusteella työnhakuaktiivisuus alenee merkittävästi iän mukana sekä työttömillä että työllistyneillä. Työttömien työnhaun aktiivisuuteen vaikuttaa työsuuntautuneisuus. Silloin, kun työlle ei anneta suurta merkitystä, on työn hakeminenkin vähäistä. Työttömillä työttömyyden kesto vaikuttaa työnhaun aktiivisuuteen siten, että aktiivisuus pienenee työttömyyden pitkittyessä. Erityisesti ikääntyneillä työttömillä työnhaun pitkittyminen vähentää työnhakuaktiivisuutta. Kun iän vaikutus työnhakuaktiivisuuteen vakioidaan, nostaa työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuminen työnhakuaktiivisuutta merkittävästi sekä työttömillä että työllistyneillä.

Kyseisen tutkimuksen mukaan työllistyneiden työnhakuaktiivisuuteen vaikuttavat työn tarjonta ja kysyntä. Kun työssäkäyntialueen työttömyys on vähäistä, aktiivisuus on suurempaa kuin muuten, ja työllistyneistä ahkerimmin olivatkin hakeneet työtä henkilöt, joiden ammattialaan liittyviä avoimia työpaikkoja oli työvoimatoimistossa tarjolla keskimääräistä enemmän. Vaikka työvoimatoimiston työpaikat ovat vain osa tarjolla olevista, kertoo tämä työn kysynnän vaikutuksesta työnhakukäyttäytymiseen.

Työttömien ja työllistyneiden työnhakuaktiivisuuteen vaikuttavat osittain samat ja osittain eri tekijät. Molempiin ryhmiin vaikuttivat aktivoivasti alle kouluikäisten lasten huoltajuus ja osallistuminen aktiivisiin toimenpiteisiin. Vain työttömien työnhakuaktiivisuuteen vaikuttavia tekijöitä olivat työsuuntautuneisuus ja työttömyyden kesto sekä vastaavasti työllisten työnhakuaktiivisuuteen liittyviä tekijöitä työttömyysturvan laji, työssäkäyntialueen työttömyys ja huonot työttömyyskokemukset. Työllistyneillä työnhakuaktiivisuus vaihtelee työttömyysturvan lajin mukaan: Perusturvaa saaneet ja henkilöt, joilla ei ollut työttömyystukia lainkaan, hakivat työtä aktiivisemmin kuin ansioturvaa saaneet. Työttömillä eri tukimuotojen ja työnhaun aktiivisuuden välillä ei ollut merkittävää yhteyttä.

Määräaikaishaastatteluilla ei Ahon ym. (2000) tutkimuksen mukaan ollut minkään analyysin perusteella vaikutusta työnhakuaktiivisuuteen tai palvelun koettuun laatuun. Työnhakusuunnitelman tekemisellä oli sen sijaan positiivinen vaikutus. Tämä ilmeni siten, että niistä, joille oli laadittu työnhakusuunnitelma tutkimuksen ensimmäisen kyselyn jälkeen, 10 prosenttiyksikköä useampi oli aktivoitunut muihin työnhakijoihin verrattuna. Tulosten pohjalta on mahdollista päätellä, että työnhakusuunnitelma aktivoi etenkin kouluttamattomia sekä ikääntyviä, melko pitkään työttömänä olleita. Selvin itsenäinen työnhakuaktiivisuutta lisäävä vaikutus on työnhakukoulutuksella, mutta vaikutus on suhteellisen lyhytkestoinen. Äskettäin saatu työnhakukoulutus lisää aktiivisuutta selvästi, mutta kun koulutuksesta on kulunut puoli vuotta, ei sillä ole enää lainkaan vaikutusta työnhakuaktiivisuuteen. Työnhakukoulutus myös lisäsi heikossa työmarkkina-asemassa olevien rohkeutta ottaa yhteyttä työnantajiin. Samalla kuitenkin työnhakuaktiivisuus lisäsi todennäköisyyttä sijoittua työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen. Työnhakusuunnitelmaa ja työnhakukoulutusta pitäisivät hyödyllisinä ne aktiivisemmat työnhakijat, jotka eivät osallistuneet näihin toimenpiteisiin. Aktiivisten työnhakijoiden kohdalla on kyseessä selvästi koettu palvelutarve, jota ei ole tyydytetty.

Työnhakija-asiakkaiden palvelukokemukset

Ahon ym. tutkimuksen (2000) perusteella on pääteltävissä, että työnhakija-asiakkaat kohdentavat palvelujen laadun arvionsa ensisijaisesti asiakkaan ja työvoimatoimiston virkailijoiden keskinäiseen vuorovaikutukseen. Työvoimatoimiston virkailijoiden ystävällisyys, asiantuntemus ja hienotunteisuus saavat lähes kaikilta asiakkailta erittäin hyvää palautetta. Sen sijaan asiakkaat olivat varsin yleisesti tyytymättömiä työn saannin kannalta tärkeisiin ja uudistuksessa erityisen huomion kohteena oleviin yksilöllisten vaihtoehtojen etsintään, työpaikkojen esittelyyn, työnhaussa opastamiseen ja tiedonsaantiin. Työnhakusuunnitelmien tekemisellä oli selkeä positiivinen vaikutus työnhakija-asiakkaiden kokemuksiin yksilöllisten vaihtoehtojen etsinnästä. Työnhakusuunnitelman tehneistä 43 %:lla kokemukset olivat yksilöllisistä vaihtoehtojen etsinnästä hyviä ja alle viidenneksellä huonoja. Suunnitelmaa tekemättömistä vastaavat kokemukset olivat hyviä vain runsaalla viidenneksellä ja yli kolmasosalla huonoja.

Edellä mainitut tutkimustulokset osoittavat, että mitä aktiivisempi työnhakija on, sitä tyytymättömämpi hän on työvoimatoimiston palveluihin. Palvelu-uudistuksen kannalta tärkeistä asioista kuten työnhakijan tilanteeseen paneutumisesta, yksilöllisten vaihtoehtojen etsinnästä, kannustuksesta ja jatkotoimenpiteistä sopimisesta on aktiivisesti työtä hakevien ryhmästä huomattavan suurella osalla huonoja kokemuksia. Sen sijaan työtä hakemattomat työttömät ovat työvoimatoimiston palveluista antamansa yleisarvosanan perusteella erittäin tyytyväisiä saamiinsa palveluihin. Ylivoimaisesti kaikkein tyytyväisimpiä palveluihin olivat ns. eläkeputkessa olevat työnhakijat, joista suurin osa ei juurikaan tarvitse tai käytä palveluja. Työvoimatoimiston palvelujen laadun mittaamisesta syntyvä hyöty työttömän työnhakijan työllistymisessä ilmenee samansuuntaisena myös tutkimuksessa Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömyys ja tehostetut palvelut (Rajavaara, Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2000). Ikääntyneille pitkäaikaistyöttömille tehty palvelutarveselvitys ei ratkaisevasti muuttanut osallistuneiden työmarkkina-asemaa tai työllistymisedellytyksiä: Kaksi kolmasosaa osallistuneista katsoi, ettei palvelutarveselvitykseen osallistuminen ollut vaikuttanut henkilökohtaiseen tilanteeseen eikä ollut muutenkaan hyödyksi. Silti pitkäaikaistyöttömät olivat tyytyväisiä saamiinsa palveluihin.

Aho ym. (2000) havaitsivat selkeitä eroja työhallinnon rekisteritietojen ja työttömien työnhakijoiden käsitysten välillä. Rekisteritietojen mukaan työnhakusuunnitelma ja määräaikaishaastattelu oli usein tehty työnhakija-asiakkaalle, joka ei tiennyt olleensa toimenpiteessä. Vastaavasti osalle työnhakija-asiakkaista, jotka ilmoittivat tehneensä työnhakusuunnitelman tai olleensa määräaikaishaastattelussa, ei ollut kirjattu rekisterimerkintää, eli he pitivät jotain muuta käyntiään työvoimatoimistossa määräaikaishaastatteluna.

Uudistuksen vaikutukset työllistymiseen ja työmarkkinoiden dynamiikkaan

Työministeriön teettämien tutkimusten perusteella uudistustoimet eivät, todennäköisesti valikoitumistekijöiden vuoksi, näytä edistäneen uudistuksen kohteena olleiden työnhakija-asiakkaiden työllistymistä, vaan pikemminkin päinvastoin. Uudistustoimiin osallistuneet ovat työllistyneet hieman harvemmin kuin muut. Määräaikaishaastatteluihin osallistuneista ja työnhakusuunnitelman laatineista n. 5 prosenttiyksikköä pienempi osuus oli marraskuun loppuun 1999 mennessä työllistynyt toimenpiteisiin osallistumattomiin verrattuna. Myös työnhakukoulutuksessa olleilla työllistyneiden osuus oli pienempi kuin työnhakukoulutukseen osallistumattomilla. Negatiivinen vaikutus näkyy myös ana-

lyyseissa, joissa valikoitumistekijöitä on kontrolloitu. Tuomalan (2000) matemaattisiin arviolukuihin perustuvan tutkimuksen tulokset osoittivat työnhakukoulutuksen lisäävän vain vähäisessä määrin työllistymisen todennäköisyyttä. Ryhmäpalvelukoulutukseen osallistuminen lisäsi työllistymisen todennäköisyyttä 4,3 prosenttiyksikköä ja työvoimakoulutuksena annettu työnhakukoulutus 4,7 prosenttiyksikköä. Myös Malmerg-Heimosen ja Vuoren (2000) tutkimus osoittaa, että työnhakuryhmätoiminta ei tilastollisesti merkittävästi lisännyt henkilöiden työllistymistä tai vähentänyt työttömänä oloa puolivuotisseurannassa. Kun työssä oleviksi määriteltiin ne työnhakijat, jotka puolivuotisseurannassa olivat työssä yli 20 tuntia viikossa, saatiin tulokseksi, että työnhakuryhmätoimintaan osallistuneista 20 % oli työssä ja työnhakuryhmätoimintaan osallistumattomista 18 %. Työnhakuryhmätoimintaan osallistuneista työttömänä oli 52 % ja osallistumattomista 56 %.

Ahon ym. (2000) tutkimustulosten perusteella uudistuksen kohteena oleminen lisäsi huomattavasti työvoimapoliittisten toimenpiteiden kohteena olemisen todennäköisyyttä. Työllistymiseen vaikuttavat uudistusta enemmän työttömän ikä ja työttömyyshistoria. Nuorimmista ikäluokista oli työllistynyt 25 % ja työttömänä oli vain 29 %, kun taas 45—54-vuotiaista työllistyneitä oli vain 11 % ja työttömäksi jääneitä 64 %. Yli 54-vuotiaista vain 1 % oli työllistynyt.

Ministeriön teettämissä tutkimuksissa on havaittu, että työllistämispalveluun ja yhdistelmätuelle valikoituneilla on keskimäärin muita huonompi koulutus ja selvästi synkempi työhistoria. Tämän ryhmän työttömillä on ollut useita vuosia sitten työura avoimilla työmarkkinoilla, minkä jälkeen he ovat ajautuneet pitkäaikaistyöttömyyteen. Kohderyhmään kuuluvat osallistuivat työnhakukoulutukseen selvästi muita useammin, mutta sen sijaan ammatilliseen työvoimakoulutukseen he osallistuivat muita harvemmin. Myös kierrätystä eli aktiivisiin toimenpiteisiin osallistumista ja työttömyyden vuorottelua esiintyi sekä työllistämispalveluissa että yhdistelmätuella paljon. Seuranta-ajankohtien välillä uudistuksen kohderyhmän työllisyys oli parantunut, mutta suhteessa saman verran ja absoluuttisesti jonkin verran vähemmän kuin muiden työttömien. Työllistämispalvelulla ja yhdistelmätuella ei ollut toimenpiteissä olevien työllisyyteen merkittävää vaikutusta. Tulokset ovat työllistämispalveluiden ja yhdistelmätuen osalta alustavia, koska huomattava osa yhdistelmätuella aikaan saaduista työsuhteista jatkui vielä seuranta-ajankohtana.

Ministeriön tutkimusten perusteella työttömyyden aleneminen kohdistui melko tasaisesti sekä vuoden aikana työttömänä olleiden osuuden pienentymiseen että työttömyysjaksojen pituuden lyhenemiseen. Työttömyyden aleneminen kohdentui siten, että avoimille työmarkkinoille työllistyminen yleistyi vain lyhyen aikaa työttömänä olleiden osalta ja pitkään työttömänä olleiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille vähentyi. Edellä mainittujen tutkimusten mukaan työmarkkinoiden dynamiikka on hiukan parantunut, koska pisimpien työttömyysjaksojen osuus on pienentynyt. Vuoden 1998 palvelu-uudistus ei ole kuitenkaan vaikuttanut merkittävästi työmarkkinoiden dynamiikkaan. Havaitut pienet muutokset johtuvat etupäässä työvoiman kysynnän alueellisesti keskittyneestä kasvusta ja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vähentämisestä, eivätkä niinkään työvoimapalvelu-uudistuksesta.

Aho ym. (2000) arvioivat, että työllisyyden parannuttua laman jälkeen ongelmaksi on jäänyt suhteellisesti kasvanut vaikeasti työllistyvien ryhmä, johon heidän tekemänsä työttömyyden dynamiikkaa koskeva tarkastelu selkeästi viittaa. Osa tästä ryhmästä on ajoittain työssä ja ajoittain työvoimapoliittisissa toimenpiteissä, mutta ei silti onnistu vakaasti kiinnittymään työhön. Työttömyysongelma on selvästi rakenteellinen, eikä nopeakaan työvoiman kysynnän kasvu ja voimakas panostus aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ole riittänyt sen ratkaisemiseen.

Työvoimatoimistojen arvioita ja esiin tulleita ongelmia

Työministeriön seurannan perusteella työvoimatoimistot arvioivat työvoimapalvelu-uudistuksen ylivoimaisesti parhaaksi yksittäiseksi osa-alueeksi työnhakuryhmätoiminnan. Vastanneista 81 % arvioi työnhakuryhmien toimivan hyvin, 16 % kohtalaisesti ja 3 % huonosti. Työnhakuryhmät lisäsivät vastaajien mukaan työttömien omatoimisuutta ja esiintymisrohkeutta avoimille markkinoille suuntautuvassa työnhaussa. Määräaikaishaastattelut, joiden katsoi toimivan hyvin 49 %, kohtalaisesti 42 % ja huonosti 9 % vastaajista, todettiin jäntevöittäneen, mutta jossain määrin myös jäykistäneen työvoimatoimistojen työtä. Työnhakusuunnitelmien katsottiin lisänneen suunnitelmallisuutta ja prosessinomaista työskentelyä, mutta aiheuttaneen jossain määrin myös jännitteitä työnvälityksen ja työttömyysturvan välille. Osaamiskartoituksia ei moitittu, mutta niiden toteutustapaa tulisi vastaajien mielestä kehittää. Audiatorin tekemän työvoimatoimistojen vuoden 2000 toiminnan tarkastuk-

sen perusteella toimenpiteet hakijoiden aktivoimiseksi ovat edenneet pitkälti määräaikaishaastatteluiden aikaväliä noudattaen, mutta tästä on seurannut se, että hakijoiden yksilölliset tilanteet eivät ole aina johtaneet palvelutarpeita vastaaviin toimiin.

Arnkilin ym. (2000) tutkimuksen perusteella työhallinnolla on tällä hetkellä suuria ongelmia löytää yhteinen ja integroitu käsitys työnhakija- ja työnantajapalveluista. Etelä-Suomen ja kasvukeskusten suuret toimistot ovat rakentaneet voimallisesti työnantajapalveluita kiihtyneen työvoiman kysynnän oloissa, jolloin ongelmaksi on muodostunut se, ettei toimistolla ole riittävää otetta työnhakija-asiakkaisiin. Nämä toimistot arvioivat myös rakenteellisesti työttömien ja vaikeasti työllistyvien asiakkaiden määrän suhteellisen suuriksi. Toisaalta syrjäseutujen pienissä toimistoissa on keskitytty tai on jouduttu keskittymään työnhakija-asiakkaisiin, jolloin ongelmaksi tulee, että tehdään vain haastatteluja ja rakennetaan työllistymispolkuja, jotka eivät johda mihinkään.

Työvoimapalvelu-uudistuksen ja sen jatkona esitetyn toisen aallon ehdotusten (Toinen aalto. Työvoimapolitiikan uudistuksen jatkaminen. Työhallinnon julkaisu nro 269. 2001) puutteena on pidettävä aluetason voimakkaasti eriytyneiden työvoiman kysyntätekijöiden ja työn tarjontaan liittyvän osaamisen vähäistä painoarvoa. Audiatorin tekemän työvoimatoimistojen vuoden 2000 toiminnan tarkastuksen mukaan tilannetta vaikeuttaa työhallinnon sisäinen tulosohjaus ja siihen liittyvät tulostavoitteet, jotka eivät ole riittävästi tukeneet ja ohjanneet uudistetun palveluprosessin toteuttamista työmarkkina-alueiden erovaisuudet huomioon ottavalla tavalla.

Työministeriön teettämissä tutkimuksissa ja Valtiontalouden tarkastusviraston selonteossa (Tulosohjauksen toimivuus työministeriön hallinnonalalla. 18.5.2001 nro 242/54/01) on todettu, että alue- ja paikallistaso ei päässyt riittävästi vaikuttamaan vuoden 1998 työvoimapalvelu-uudistukseen ja että työvoimapoliittinen uudistus toteutettiin ottamatta huomioon alueiden tai paikallistoimistojen erityispiirteitä. Työhallinnon toimintaan kohdistuneet uudistukset ovat aluehallinnon kokemuksen mukaan huomattavalta osalta perustuneet selvitysmiesten selvityksiin, ja uudistusten sisältökysymykset ovat määräytyneet selvitystyöhön valikoituneiden asiantuntijoiden näkemysten perusteella. Työvoimatoimistoille tuotiin varsin lyhyessä ajassa käytännössä toimeenpantaviksi uusia, merkittävällä tavalla toimintaa ohjaavia tavoitteita, jotka samalla edellyttivät toiminnan voimakasta muuttamista muutaman kuukauden sisällä. Työvoimapalvelu-uudistuksen alkuvaiheessa työvoimatoimistot joutuivat samanaikaisesti selviytymään kahdesta suuresta uudistuksesta, uuden tietojärjestelmän käyttöönotosta (ns. URA- järjestelmä) ja työvoimapalvelu-uudistuksesta yhtä aikaa. Työvoimatoimistoissa oltiinkin sitä mieltä, että toimenpiteiden käyttöönotto olisi pitänyt toteuttaa vaiheittain ja läpivientiin olisi pitänyt varata enemmän aikaa kuin muutama kuukausi. Kun toimistot olivat saaneet työvoimapalvelu-uudistuksen käyntiin, painopisteeksi tuli tarkkaan ohjeistukseen perustunut työttömyyseläkeputken kasvun ehkäiseminen.

Arnkilin ym. (2000) tutkimuksessa työvoimatoimistot kritisoivat monin eri tavoin ja äänenpainoin työvoimapoliittisen uudistuksen toimeenpanon jäykkää ja byrokraattista toteutustapaa ja nostivat esiin palautteessaan uudistuksen joustavoittamisen sekä asiakaslähtöisyyden ja lisääntyvän yksilöllisyyden vaatimukset. Erityisesti uudistukseen liittyneet sitovat määräaikaishaastattelut, joiden painoarvoa kohotti niiden asettaminen uudistuksen alussa tulospalkkatavoitteeksi, koettiin toimistoissa raskaina. Joidenkin toimistojen mukaan määräaikaishaastatteluihin käytetyt voimavarat ovat heikentäneet perinteistä työnvälitystä ja työnantajayhteyksiä.

Omaehtoiseen ja yksilön omaan aktiivisuuteen perustuvaa itsenäistä työnhakua on pidettävä parhaana vaihtoehtona, koska valtaosa uusista työsuhteista syntyy suorien työnantajan ja työntekijän välisten yhteydenottojen kautta. Kun aktivoinnin perusajatuksena on, että asiakkaan elämänhallinta, itsemääräämineen, itseohjautuvuus ja aloitteellisuus lisääntyvät, on Arnkilin ym. (2000) mukaan paradoksaalista, että kansalaisen kohtalona on työhallinnon työttömänä asiakkaana olla aktivoinnin kohde. Erityisen ongelmallisena asiakaslähtöisyyden ja yksilöllisen palvelun toteutumista voidaan pitää silloin, kun työvoimapalvelu-uudistuksen toimenpiteitä on tulostavoitteisiin vedoten kohdennettu massaluonteisesti pakottamalla asiakkaita toimenpiteeseen.

Malmberg-Heimosen ja Vuoren (2000) mukaan työvoimatoimistoissa työnhakija-asiakkaan vapaaehtoisuuteen perustuvan valinnan ja ns. pakkoaktivoinnin välinen suhde osoittautui palvelu-uudistuksessa ongelmalliseksi. Työvoimatoimistoissa oli epätietoisuutta siitä, tulisiko hakijoita velvoittaa työnhakuryhmiin vai tulisiko osallistumisen perustua vapaaehtoisuuteen. Uudistuksen alkuvaiheessa kaikki työnhakuryhmään tulijat olivat vapaaehtoisia ja avoimille työmarkkinoille haluavia työntekijöitä. Toimistoille asetettujen tulostavoitteiden vuoksi työnhakijoita alettiin velvoittaa osallistu-

maan työnhakuryhmiin, ja vuoden 1999 aikana tilanne muuttui niin, että työnhakuryhmissä oli suurelta osin sinne tulemaan velvoitettuja, pitkään työttömänä olleita työnhakijoita.

Työvoimapalvelulain (1005/1993) 4 §:n 2 momentti korostaa työnhakija-asiakkaan tarpeita ja vapaata valintaa. Lain perusteella työvoimapalvelut on järjestettävä niin, että ne perustuvat asiakkaan tarpeisiin ja vapaaseen valintaan ja että niillä edistetään henkilön työllistymistä ja pysymistä vapailla työmarkkinoilla samoin kuin työnantajan työvoiman saamista ja henkilöstön kehittämistä. Toisaalta työnhakija-asiakkaan yhteistyövelvollisuutta koskevassa työvoimapalvelulain muuttamisesta annetun lain (1353/1997) 10 e §:ssä on korostettu asiakkaan velvollisuutta käyttää työvoimapalveluja sanktioiden uhalla. Työvoimatoimistojen on ollut vaikea tulkita sitä, perustuuko työnhakija-asiakkaan asema enemmän tarpeeseen ja vapaaseen valintaan vaiko sanktioituihin velvollisuuksiin.

Keski-Suomen TE-keskuksen työvoimaosaston valtiontilintarkastajille antamassa lausunnossa todetaan, että työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä on otettu esille erittäin oleellinen asia: Vuosina 1992—96 työvoimapoliittiseen järjestelmään tehtiin kaikkiaan 108 muutosta, mikä merkitsi keskimäärin 1,8 lainsäädäntömuutokseen perehtymistä ja muutoksen toteuttamista työvoimatoimistoissa yhden kuukauden aikana. Näiden muutosten seurauksena esim. työttömyysturva-asetuksesta on tullut työvoimaosaston mielestä erittäin monimutkainen ja vaikeasti hallittava kokonaisuus, minkä myös asiaa tuntevat juristit myöntävät. Tämän kaltaisessa muutosten tulvassa työvoimatoimistot joutuivat toteuttamaan samanaikaisesti sekä uuden URA-tietojärjestelmän sisäänajon että työvoimapalvelu-uudistuksen. URA-tietojärjestelmän käyttöönotossa ilmenneet vaikeudet hidastivat työvoimapalvelu-uudistuksen käynnistymistä.

Työvoimapoliittisen uudistuksen toimenpiteiden seuranta ministeriössä

Työministeriö on seurannut määräaikaishaastattelujen, työnhakukoulutuksen ja yhdistelmätuen määrällistä kehittymistä. Työnhakukoulutuksen määrällisistä tavoitteista luovuttiin v. 1999. Työvoimapalvelu-uudistuksen toimenpidekokonaisuudesta ainoastaan työnhakusuunnitelmien laatua arvioidaan. Asettaessaan työnhakusuunnitelman yhdeksi päätulosalueekseen, ministeriö samalla luopui avoinna olevien työpaikkojen keston mittaamisesta.

Työnhakusuunnitelman laadun arviointikriteereinä ovat suunnitelmaan sisältyvät tiedot työnhakijan omista tavoitteista ja suunnitelmista, suunnitelmaan sisältyvä yhteenveto työnhakijan ammattitaidosta ja osaamisesta, suunnitelman tiedot työnhakutaidoista ja -aktiivisuudesta sekä suunnitelmaan sisältyvä sopimus jatkotoimenpiteistä, joissa työhakijan ja työvoimatoimiston osuudet ovat selvästi näkyvissä. Työnhakusuunnitelman laatutaso on summa (0—4) mainittujen neljän kriteerin täyttymisestä.

Vuoden 2000 yhteenlaskettu laatutaso, jossa mukana ovat ministeriön tekemien kolmen otantaselvityksen tulokset, oli kaikkien 15 TE-keskuksen osalta 2,2 ja vaihteluväli 1,8—2,5. TE-keskuksille asetettu tulostavoite oli keskimäärin 2,6 ja vaihteluväli 2,3—3,0. Tulostavoitteen saavuttivat ministeriön seurannan perusteella Varsinais-Suomi, Pirkanmaa ja Kainuu. Audiatorin vuotta 2000 koskeneessa työvoimatoimistojen toiminnan tarkastuksessa oli kohteena yhteensä 49 työvoimatoimistoa ja niissä työttömiä työnhakijoita ja lomautettuja 1 174. Tarkastuksessa laatutason keskiarvoksi tuli 1,63 ja vaihteluväli oli 1,5—2,5. Asetetut tulostavoitteet jäivät siis pääsääntöisesti saavuttamatta.

Audiatorin tarkastuksessa havaittiin, että työnhakusuunnitelmien tulisi sisältää selkeämpi näkemys hakuammateista ja haettavista yksilöidyistä työpaikoista sekä sisältää muu yksilöity toimenpide, johon on päädytty hakijan palvelutarpeen perusteella. Suunnitelmat eivät ole ohjanneet hakijoita riittävästi omatoimiseen työnhakuun, eikä niihin ole useinkaan sisällytetty konkreettisia työnhaun kohteita tai muita aktiivisia toimenpiteitä. Työhön ja koulutukseen osoituksia on ollut vähän ja vain osalle työnhakijoista, samalla kun esittelyjen ja tiedotteiden käyttö on lisääntynyt. Mitään näistä toimista ei ole juurikaan kohdistettu pitkäaikaistyöttömille ja moniongelmaisille, joten heidän työllistymistään ei ole voitu ko. toimilla edistää eikä heidän todelliseen palvelutarpeeseensa vastata.

Arnkilin ym. (2000) tutkimuksen perusteella toimistoaineistoihin perustuva kuva laatutyöstä on suhteellisen niukka ja kalpea. Palveluprosessin uudistaminen ja v. 1996 alkanut runsaasti voimavaroja vaatinut laatutyö eivät ole juurikaan kohdanneet toisiaan. Laatutyön tuloksena syntyneeseen laajaan ja massiiviseen laatukäsikirjaan on koottu laatustandardeihin perustuva tuotteistus työhallinnon toimintaprosesseista. Kun työvoimapalvelu-uudistuksessa on painotettu massaluonteisia toimenpiteitä, yleisiä määrällisiä tavoitteita, mittareita ja standardeja, on vaarana, että laatutyö ei nivoudukaan osaksi työvoimatoimistojen jokapäiväistä työtä. Työvoimapalvelu-uudistuksessa paikallisuu-

den, asiakaslähtöisyyden, joustavuuden ja yksilöllisyyden suhde standardeihin ilmeni jännitteisenä. Erityisesti toimistot kritisoivat laatustandardien mukaista työnhakusuunnitelmien mittaustapaa siitä, että se johtaa mekanisoitumiseen, jolloin laatutyön näkökulmasta voidaan laatia muodollisesti erinomaisia työnhakusuunnitelmia, mutta niillä ei ole välttämättä mitään tekemistä asiakkaiden todellisen työllistymisen kanssa.

Saatuja lausuntoja

Uudenmaan TE-keskuksen mukaan on ollut tärkeää, että valtiontilintarkastajien johtopäätökset työvoimapalvelu- uudistuksesta vastaavat työvoimaosaston omia havaintoja. On ollut tärkeää, että laman jälkeisessä tilanteessa on käytetty kaikki mahdolliset voimavarat asiakkaiden tilanteen helpottamiseksi ja työmarkkinatilanteen ratkaisemiseksi. Kun ottaa huomioon sen, että Uudellamaalla tarjolla olleiden työpaikkojen määrä kasvoi n. 2000 työpaikasta vasta vuoden 1998 kuluessa ensimmäistä kertaa 1980-luvun keskimääräisen 6 000 työpaikan tasolle, on selvää, että ilman todellisia työpaikka-avauksia osa palveluprosessin tehostamistoimista on jäänyt asiakkaan kannalta merkityksettömiksi. Osa toimenpiteiden määräaikaistamisista jäi työvoimaosaston mielestä näennäisiksi siitäkin syystä, että ministeriön edellyttämä palvelutaso oli Uudellamaallakin jo ennen uudistuksia saavutettu. Tätä ei keskushallintotasolla nähty. Syntyi usein valtiontilintarkastajienkin havaitsema tilanne, jossa muodollinen toteutus ja palvelujen asiallinen sisältö eivät kohdanneet. Toimistojen turhautuminen tämänkaltaiseen tilanteeseen oli selvästi havaittavissa. Toimenpiteiden tehostamisen tarve johti myös joidenkin osalta ylimitoituksiin, joiden perusteita toimistotasolla oli vaikea ymmärtää.

Työnhakua aktivoivien toimenpiteiden inhimillinen ongelma on työvoimaosaston mielestä aina ollut se, että vaikuttavuus on paras lyhytaikaisesti työttömien, muutoinkin aktiivisten asiakkaiden osalta. Tätä tilannetta ei voi kuitenkaan yleistää ikääntyneisiin pitkäaikaistyöttömiin siten, että aktiivisuuden puute olisi tämän ryhmän keskeinen ongelma. Kysymys on syvästi rakenteellisesta työmarkkinaongelmasta, joka perustuu aidon kysynnän puutteeseen. Ilman tämän tosiasian tunnustamista tätä ryhmää on äärimmäisen vaikea työnhakua aktivoivilla toimilla auttaa. Suurin puute uudistuksissa onkin ollut se, että suuri osa niiden vaikutuksista olisi toteutunut muutoinkin, sekä se, ettei niissä ole tehty todellisia työmarkkinapoliittisia avauksia inhimillisen ratkaisun löytämiseksi hyvää vauhtia lopullisesti syrjäytymässä oleville ikääntyville työnhakijoille.

Pohjois-Karjalan TE-keskuksen työvoimaosaston mielestä työvoimapalvelu-uudistuksen toteutus samanaikaisesti URA-järjestelmään siirtymisen kanssa (lisäksi osastoista tuli osa TE-keskusta) aiheutti suuria paineita työvoimatoimistoissa. Jatkossa uudistuksia ja muutoksia suunniteltaessa tulisikin ottaa paremmin huomioon muutokset käytännössä toteuttavan alueorganisaation mielipide.

Pitkään työttömänä olleiden ja ehkä jo syrjäytyneidenkin asiakkaiden osalta ei työvoimaosaston näkemyksen mukaan voida odottaakaan välittömiä tuloksia, vaan asiakkaan sijoittuminen avoimille työmarkkinoille saattaa viedä vuosia etenkin Pohjois-Karjalan kaltaisella alueella, missä avoimen sektorin työpaikkoja on niukasti. Pohjois-Karjalassa nähdään tärkeäksi työnhakijoiden työmarkkinakelpoisuuden ylläpito kaikin työhallinnon käytettävissä olevin keinoin, vaikka näköpiirissä ei olisikaan välitöntä työllistymistä.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä sitä, että työministeriö takaa työvoimatoimistoille mahdollisuuden riittävän pitkäjänteiseen ja tulokselliseen toimintaan. Työvoimatoimistojen kokemusten mukaan työvoimapalvelu-uudistuksen kireä toteutusaikataulu ja yhtäaikaisuus kahden muun toimistojen voimavaroja vaatineen uudistuksen kanssa on tehnyt työvoimatoimistojen toiminnasta hajanaista, tempoilevaa ja lyhytjänteistä. Valtiontilintarkastajien mielestä työvoimapalvelujen tuloksellisuuden kannalta tätä ei voida pitää suotavana.

Asiakaskeskeisen palvelun ja asiakkaan aktiivisen osallistumisen kannalta pulmallisena palvelu-uudistuksen toteutuksessa voidaan pitää sitä, että uudistuksen muodollinen toteutus ja työvoimapalvelujen tosiasiallinen sisältö eivät kohdanneet kuin osittain. Toimenpide rekisteröitiin huomattavan usein tehdyksi ilman, että asiakas tiedosti näin tapahtuneen, ja toisaal-

ta asiakas melko usein mielsi olleensa toimenpiteessä, vaikka toimenpidettä ei ollut virallisesti kirjattu.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että työvoimapalvelu-uudistuksen vaikuttavuutta työnhakija-asiakkaiden työnhaun aktivoimiseen rajaa toimenpiteiden soveltuvuus eri kohderyhmiin. Työnhakua aktivoivat toimenpiteet ovat vaikuttaneet sellaisiin työnhakijoihin, jotka ovat muutenkin aktiivisia. Ne eivät kuitenkaan ole aktivoineet kaikkein passiivisimpia työnhakijoita. Tälle ryhmälle ja erityisesti pitkäaikaistyöttömille ja moniongelmaisille tulisi kehittää vaihtoehtoisia ja vaikuttavampia toimenpiteitä, joiden avulla voitaisiin vastata heidän todettuun palvelutarpeeseensa. Tässä suhteessa valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä ns. IT-projektin (VaVM 43/2000 vp) mukaista toimintamallia ja kuntouttavan työtoiminnan käynnistymistä.

Työnhakija-asiakkaan kannalta vuosikausia kestävä erilaisiin toimenpiteisiin osallistuminen ilman toivotun tuloksen syntymistä on turhauttavaa, ja ajan myötä se heikentää työnhakemisen motivaatiota. Tästä osoituksena on se, että työnhakukoulutus nostaa osallistujien odotuksia, mutta jolleivät ne täyty, seuraa turhautuminen ja keskimääräistä suurempi tyytymättömyys. Ääritapauksissa työnhakija menettää toivon työn löytymisestä ja luopuu työnhausta.

Työnhakua aktivoivia työhallinnon toimenpiteitä tulisi käyttää erityisesti lyhyen työttömyyshistorian omaavien hakijoiden auttamiseen. Näin toimenpiteiden vaikuttavuus olisi paras mahdollinen. Aktivointitoimilla voitaisiin tällöin ennalta ehkäistä työttömyyden pitkittymistä ja siihen liittyviä ongelmia sekä vaikuttaa hakijoiden palvelutarpeen muotoutumiseen. Työttömyyden pitkittyminen heikentää työnhakija-asiakkaiden osaamista ja ammattitaitoa, mikä johtaa siihen, että työhallinto ei kykene välittämään työnantajien vaatimusten mukaista työvoimaa. Hakijoiden palvelutarpeen syventyminen ja monimutkaistuminen aiheuttaa lisäkustannuksia. Näistä syistä ministeriön tulee selvittää perusteellisesti moniongelmaisten asiakkaiden tilanteet.

Työvoimapoliittisen uudistuksen toisen aallon toteutuksessa on luotava edellytykset sille, että työvoimatoimistot saavat enemmän itsenäistä harkintavaltaa asiakaspalvelurakenteen toteuttamisessa. Yksityiskohtaisen ja runsaan ohjeistuksen sekä toimintojen muodollista organisointia koskevien uudistusten sijaan työvoimatoimistot tarvitsevat alueen työmarkkinoiden erityispiirteisiin perustuvaa toiminnallista joustavuutta. Myös asiakaslähtöisyys ja yksilöllisyys edellyttävät nykyistä joustavampia, kannustavampia ja räätälöidympiä työvoimapalveluja. Uudistuksen joustavoittaminen edellyttää harjoitetun uudistuspolitiikan perusteellista arviointia ja työhallinnon toimenpiteiden ja voimavarojen kohdentamista siten, että toiminnot kokonaisuutena ja käytännössä tukevat nykyistä paremmin alueiden työmarkkinoiden erityispiirteitä.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota nykyiseen kahteen eri mittaustapaan perustuvaan työttömyyden tilastointiin. Koska toisistaan poikkeavat työttömyysluvut saattavat aiheuttaa kansalaisissa hämmennystä ja heikentää tilastoja tuottavien tahojen uskottavuutta, valtiontilintarkastajat painottavat nykyistä tehokkaampaa informointia tilastointitapojen eroista.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Valtiontilintarkastajat ovat toimittaneet valvontakäynnin ympäristöministeriössä 25.4.2001 (kansliapäällikkö Sirkka Hautojärvi).

Toimikaudellaan valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet muistiopyynnöissään erityisesti kasvukeskusten asuntomarkkinoita, rakentamisen ohjausta ja valvontaa sekä rakennusperinnön hoitoa ja rakennussuojelua. Ministeriön valvontakäynnillä käsiteltiin hallinnonalan keskeistä toimintaa kertomusvuonna, alueellisten ympäristökeskusten toimintaa ja ympäristölupajärjestelmää sekä muuttoliikkeen ja väestörakenteen muutosten vaikutuksia asuntomarkkinoihin.

Hallinnonalan tarkastuksen ja siitä laaditun kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut ylitarkastaja Kari Kauppinen. Valtiontilintarkastajat päättivät kokouksessaan 30.5.2001, että em. selvityksistä otetaan kertomusta varten jatkovalmistelujen kohteeksi asuntomarkkinoiden kehitys erityisesti kasvukeskuksissa sekä rakennusperinnön hoito ja rakennussuojelu. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 2.10.2001.

Asuntomarkkinoiden kehitys erityisesti kasvukeskuksissa

Asuntopolitiikka ja -markkinoiden kehitys

Asuntomarkkinoiden alueelliset erot syvenivät 1990-luvun jälkipuoliskolla erityisesti voimistuneen maassamuuton johdosta. Väestöltään voimakkaasti kasvaneilla seuduilla asuntojen kysyntä ylittää huomattavasti tarjonnan. Tämän seurauksena asuntojen hinta- ja vuokrataso on noussut korkeaksi, sekä sosiaalisten vuokra-asuntojen hakijoiden määrä on kasvanut, joten aiempaa pienempi osa vuokra-asunnon hakijoista saa asunnon. Asuntomarkkinatilanne on selvästi vaikein pääkaupunkiseudulla. Sen sijaan muilla väestöltään kasvavilla seuduilla, esim. Oulun, Tampereen ja Turun seudulla, asuntomarkkinatilanne on väestönkasvusta huolimatta oleellisesti paremmin tasapainossa kuin pääkaupunkiseudulla.

Muuttoliike aiheuttaa myös huomattavia muutoksia kunnissa asuvan väestön rakenteeseen. Muuttoliike on voimakkainta nuorimpien ikäluokkien keskuudessa. Kasvavilla seuduilla erityisesti nuorten ja usein yksinäisten nuorten asuntokysyntä on kasvanut. Nuoret tarvitsisivat varsinkin vuokra-asuntoja. Koska vuokra-asuntopula on suurinta juuri muuttovoittoa saavissa kasvukeskuksissa, tavoitteena on kohdentaa valtaosa arava- ja korkotukituotannosta (Ara-tuotanto) nimenomaan kasvukeskuksiin. Ympäristöministeriön ja Valtion asuntorahaston kertomusvuoden tulossopimuksen mukaan tavoitteena on asumiskustannuksiltaan kohtuullisten, uudentyyppisten asuntojen tarjonnan lisääminen ottaen huomioon asuntokuntien pieneneminen ja erityisryhmien asuntojen tarve. Erityisryhmien asuntojen tarpeessa pyritään erityisesti kääntämään kasvukeskusten asunnottomuuden kasvu laskuun. Asunnottomille tarjolla oleviin asumisratkaisuihin kiinnitetään huomiota myös asunnottomuuden toimenpideohjelmassa, joka valmistui kertomusvuoden helmikuussa.

Maassamme on kasvukeskusten lisäksi joukko, muita kooltaan pienempiä kasvavia seutukuntia, joissa Ara-lainoitusta tarvitaan turvaamaan uusien asuntojen rakentaminen. Entistä enemmän on kuitenkin sellaisia kuntia, joissa asuntojen määrä suhteessa pienevään väestömäärään on suuri. Näissä kunnissa tyhjien aravavuokra-asuntojen määrä on kasvanut, vaikka tilanne ei ympäristöministeriön mukaan olekaan vielä yleisesti ottaen huolestuttava. On arvioitu, että maassamme olisi n. 7 000 yli 2 kuukautta tyhjillään ollutta aravavuokra-asuntoa, mikä olisi vajaat 2 % aravakannasta. Joillakin paikkakunnilla on jo jouduttu selvittämään arava-vuokrakerrostalojen purkamista, jotta vältyttäisiin kunnan taloutta rasittavilta vuokratappioilta. Tästä huolimatta joudutaan myös väestöltään vähenevissä kunnissa jossain määrin rakentamaan vanhuksille uusia palvelutaloasuntoja, jos niitä ei saada

korjaamalla olemassa olevaa asuntokantaa. Muuttotappiokuntien asumisen ongelmia käsitellyt ympäristöministeriön asettama ns. Pidot-työryhmä jätti mietintönsä helmikuussa 2000.

Lähivuosien keskeisimmät asuntopoliittiset tavoitteet sisältyvät hallituksen kesällä 2000 hyväksymään hallituksen asuntopoliittiseen strategiaan. Strategian tarkoituksena on luoda edellytykset hyvälle, kohtuuhintaiselle asumiselle sellaisella tavalla, joka edistää elinkaarilaatua, alueellista tasapainoa, sosiaalista eheyttä ja valinnan mahdollisuuksia. Jatkossakin keskeisenä tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti edistää toimivia ja hinnaltaan vakaita asunto- ja rakennusmarkkinoita. Vuoden 2001 aikana ympäristöministeriö asettaa asuntopoliittisen strategian mukaisesti erityisen vanhusten itsenäistä asumista ja sen vaatimia edellytyksiä pohtivan työryhmän.

Väestön tulevasta kehityksestä on käytettävissä v. 1998 valmistunut Tilastokeskuksen ennuste. Kehitys on kuitenkin selvästi poikennut ennusteesta. Suurimmat kasvukeskukset ovat kasvaneet selvästi voimakkaammin ja väestöltään vähenevät kunnat ovat taas menettäneet väestöä enemmän kuin ennusteessa oletettiin. Pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien väestö on kasvanut 1990-luvun loppupuoliskolla joka vuosi yli 15 000 asukkaalla. Tilastokeskus valmistelee uutta ennustetta, joka valmistunee syksyllä 2001. Kolme tutkimuslaitosta on julkistanut yhteisen ennusteen maamme alueellisesta kehityksestä (Alueelliset talousnäkymät 2001—2005, Taloustieto Oy, ETLA, Palkansaajien tutkimuslaitos ja Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos). Sen mukaan väestön muuttoliike jatkuisi lähimpien viiden vuoden aikana viime vuosien tapaan. Tällainen väestönkehitys merkitsisi sitä, että asuntomarkkinat ja asunto-olot kehittyisivät samoin kuin viime vuosina. Kasvukeskusten vuokra-asuntotilanne säilyisi siis kireänä ja Helsingin seudun tilanne pahenisi edelleen. Asuntotuotannon tarpeen on arvioitu olevan 13 000 asuntoa vuodessa. Toisaalta väestöltään vähenevillä alueilla jäisi yhä enemmän asuntoja vajaakäytölle tai tyhjäksi.

Kasvukeskusten erityisongelmat

Kasvukeskusten asumisen ongelmat syntyvät keskeisimmiltä osin asuntojen kysynnän ylittäessä niiden tarjonnan. Asuntopolitiikan tavoitteena onkin ollut lisätä asuntojen tarjontaa kasvavilla seuduilla. Tavoitteena on ollut jo usean vuoden ajan lisätä kasvukeskusten osuutta Ara-lainoituksesta ja näin lisätä erityisesti kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa. Ara-tuotannon edistämiseksi on talousarviossa tehty mahdolliseksi monivuotisten ennakkopäätösten tekeminen. Tähän mahdollisuuteen on kuitenkin ollut erittäin vähän kiinnostusta pääkaupunkiseudulla, vaikka se mahdollistaisi esim. laajempien aluekokonaisuuksien rakentamisen aiempaa pitkäjänteisemmällä tavalla. Käyttöönotettavan asunto-osakeyhtiöiden 40 % korkotukilainoituksen arvioidaan lisäävän asuntorakentamista Helsingin seudulla, jonne lainoitusmuoto alueellisesti kohdennetaan.

Vuokratason nousun seurauksena yleisessä asumistuessa ns. normivuokrat, joihin saakka asumistukea maksetaan, ovat jääneet huomattavasti jälkeen todellisista markkinavuokrista etenkin pääkaupunkiseudulla. Hallituksen köyhyyspaketin yhteydessä tehtiin päätös normivuokrien korottamisesta 4 mk/m^2. Tämä laskee asumismenoja huomattavalla osalla asumistukea saavista v. 2002.

Valtion asuntorahaston mukaan väestön alueellinen kehitys on kasvattanut vuokra-asuntojonoja, ja vuokra-asuntotilanne on kiristynyt, koska aravavuokra-asuntotuotanto on suhteellisesti tarkasteltuna jäänyt jälkeen muuttoliikkeen edellyttämästä tarpeesta. Myös väestön luonnollinen lisääntyminen lisää asuntojen tarvetta etenkin kasvukeskuksissa. Lisääntynyt vapaarahoitteinen tuotanto ei ole voinut tyydyttää vuokra-asuntojen tarvetta, koska se on lähes kokonaan omistusasuntotuotantoa.

Voimakkaan rakennemuutoksen ja muuttoliikkeen takia ovat aravavuokra-asuntojen hakijajonot kasvaneet vuoden 1996 n. 89 000 hakijasta lähes 118 000 hakijaan kertomusvuonna. Vuonna 1996 arava-asunnonhakijoista sai asunnon n. 37 %, kun vastaava osuus oli kertomusvuonna n. 33 %.

Vuokra-asuntotuotanto on jäänyt jälkeen asuntojonojen osoittamasta tarpeesta varsinkin pääkaupunkiseudulla, koska tällä alueella ei ole ollut kaavoitettua, Ara-tuotantoon sopivaa tonttimaata riittävästi ja rakennuskustannukset ovat olleet korkeita. Myös lainaehdot ja tulorajat on usein mainittu syiksi vähäiseen kiinnostukseen. Arava- ja korkotukiasuntojen tulorajat onkin tarkistettu 1.5.2001. Kun arava- ja korkotukilainoitetusta vuokra-asuntotuotannosta suuntautui v. 1996 n. 23 % pääkaupunkiseudulle ja n. 61 % kaikkiin kasvukeskuksiin, olivat vastaavat luvut kertomusvuonna n. 26 % ja n. 73 %. Asuntorahaston tukemasta uustuotannosta (ml. asumisoikeusasunnot ja omakotitalot) suuntautui 76 % kasvukeskusseuduille kertomusvuonna.

Asuntojen hinnat kääntyivät loppukesästä 2000 laskuun vuoden 1995 lopulta alkaneen pitkän nousun jälkeen. Taustalla oli tällöin etenkin korkotason nousu ja asuntojen korkea hintataso, joka oli osaltaan jo rajoittanut kysyntää. Asuntojen hintojen

voimakasta laskua ei ole kasvuseuduilla kuitenkaan odotettavissa, koska kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen kasvu ja kasvukeskuksiin suuntautuva muuttoliike pitävät yllä kysyntää näiden alueiden asuntomarkkinoilla. Asuntomarkkinat ovat kuitenkin eriytyneet entistä voimakkaammin alueellisesti, mistä jo viime vuosina toteutunut hintakehitys on osoituksena. Hinnat ovat nousseet kasvukeskuksissa muuta maata nopeammin, ja pääkaupunkiseudulla asuntojen hinnat ovat jo noin kaksi kertaa korkeammat kuin muualla maassa keskimäärin.

Vuokra-asuntomarkkinoilla ovat kysynnän alueelliset erot niin ikään suuret. Työpaikkojen syntyminen kasvukeskuksiin ja toisaalta riittämätön vuokra-asuntotarjonta ovat vaikeuttaneet tilannetta edelleen kasvukeskusten vuokramarkkinoilla. Kysynnän voimakkuutta kuvaa se, että uusissa vapaarahoitteisissa vuokrasuhteissa Helsingissä on keskimääräinen vuokra yli 15 % korkeampi kuin alueen vuokra-asuntokannassa yleensä. Merkkejä kasvukeskusten vuokra-asuntokysynnän hiljenemisestä ei ole näkynyt.

Kuntien yhteistyö asuntopolitiikan kehittämiseksi

Valtion, pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien välisen yhteistoiminta-asiakirjan laadinnan yhteydessä ja osana yhteistoiminta-asiakirjan seurantaa on erityistä huomiota kiinnitetty seudulla vallitsevaan tonttimaan tarjontaan. Pula kohtuuhintaisesta rakennusmaasta vaikeuttaa asuntorakentamista Helsingissä. Yhteistoiminta-asiakirjassa valtio ilmoittaa olevansa valmis luopumaan vuoteen 2034 ulottuvasta Malmin lentokenttäalueen vuokraoikeudesta 1.1.2006 alkaen. Asian yksityiskohtaista valmistelua varten on liikenneministeriön johdolla toiminut ns. Malmin lentokenttätyöryhmä, jonka mietintö on parhaillaan lausunnolla. Helsingin kaupunki on tuonut yhteistoimintaprosessin aikana esille Vuosaaren sataman rakentamisen merkityksen uusien asuntoalueiden käyttöön saamiseksi Helsingin keskustassa.

Yhteistoiminta-asiakirjan jatkotyön yhteydessä ympäristöministeriö palkkasi konsultin, jonka tehtävänä oli yhdessä seudun kuntien kanssa selvittää seudulla pidemmän ajan kuluessa käyttöön otettavia mahdollisia uusia asuntoalueita ja niiden toteuttamiseen tarvittavia investointeja (esim. päiväkotija koulurakentaminen). Tavoitteena oli myös selvittää maiden tarjontaan liittyviä edellytyksiä sille, että seudun nykyinen asuntotuotanto (10 000 asuntoa/vuosi) voitaisiin tulevaisuudessa nostaa 13 000 asuntoon vuodessa.

Helsingin seudun kunnista ja erityisesti kehyskunnista saadun palautteen mukaan lisääntyi paitsi valtion ja seudun kuntien välinen yhteistoiminta myös seudun kuntien keskinäinen yhteistyö. YTV-kuntien välinen yhteistyö asuntoasioissa on jo pitkään ollut vakiintunutta, mutta nyt myös kehyskunnat ovat aiempaa enemmän mukana tässä yhteistyössä.

Ympäristöministeriön mukaan kuntien välinen yhteistyö on kuitenkin vielä tällä hetkellä liian vähäistä. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella kuntien välistä yhteistyötä on vain muutamilla seuduilla. Vakiintuneen yhteistyön seutuja ovat Jyväskylän seutu, Kouvolan seutu, Joensuun seutu ja Kuopion seutu sekä vuodesta 2001 alkaen myös Hämeenlinnan seutu. Hallitusohjelman toteuttamiseen liittyen ympäristöministeriö on käynyt keskusteluja valtion ja seudun välisestä yhteistyöstä Jyväskylän, Kuopion, Oulun, Tampereen ja Turun seutujen keskuskaupunkien kanssa. Näissä keskusteluissa todettiin, että yksi keskeinen tavoite on seudullisen yhteistyön lisääminen asuntoasioissa. Seudullisen yhteistyön tarvetta korostettiin myös muuttotappiokuntien asuntoasioita käsitelleen ns. Pidot-työryhmän työssä.

Vapaarahoitteinen asuntotuotanto

Vapaarahoitteinen asuntotuotanto on lisääntynyt hintojen nousun myötä selvästi vuodesta 1996 lähtien. Kertomusvuonna tuotanto ei kasvanut enää edellisvuotiseen verrattuna. Aloitettujen vapaarahoitteisten asuntojen määrä oli 22 500, joista suurin osa oli omistusasuntoja. Omistusasunnoista oli 12 000 omakotitaloja.

Vapaarahoitteisesta vuokra-asuntotuotannosta ei ole olemassa tarkkoja tilastoja. Eri omistajayhteisöjen tietoihin perustuen vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja aloitettiin kertomusvuonna arviolta n. 1 500, joista suurin osa kasvukeskusseuduilla. Vapaarahoitteinen vuokra-asuntotuotanto on kasvanut kuitenkin vain vähän, vaikka vuokrat ovat nousseet selvästi kasvukeskusseuduilla, ja vuokra-asuntoja kysytään vilkkaasti.

Kasvukeskusseuduilla (Helsingin, Jyväskylän, Kuopion, Oulun, Tampereen ja Turun seuduilla) aloitettiin kertomusvuonna yhteensä 19 000 asunnon rakentaminen, joista n. 11 500 oli vapaarahoitteista asuntoa. Vapaarahoitteista vuokra-asuntotuotantoa oli arviolta n. 1 000 asuntoa. Pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien asuntotuotanto oli n. 10 000 asuntoa kertomusvuonna. Vuonna 2001 tuotanto pienenee kuntien arvioiden mukaan 9 600 asuntoon. Alueen asuntotuotannosta 60 % on ker-

rostalotuotantoa. Muualla maassa kerrostalotuotannon osuus on 40 %.

Kysynnän ja tarjonnan epätasapaino on ilmennyt entistä selvemmin mm. työvoiman saannin vaikeutena. Nykyistä tasapainoisempi aluekehitys olisi asuntojen hintojen ja vuokrien hillitsemisen kannalta toivottavaa. Jos muuttoliike jatkuu edelleen voimakkaana, on ainoa kestävä keino hinta- ja vuokratason hillitsemiseksi huolehtiminen siitä, että erityyppisten asuntojen tarjonta on riittävää.

Ympäristöministeriön mukaan asuntojen hintojen ja vuokrien nousuun voidaan vaikuttaa sekä lisäämällä asuntojen tarjontaa että vähentämällä asuntojen kysyntää. Toteutettavan asuntopolitiikan lähtökohtana on, että asuntomarkkinoiden tasapainon parantamiseksi tulee lisätä asuntojen tarjontaa. Keskeinen keino tällöin on Ara-rahoituksen käyttäminen. Tällä hetkellä Ara-rahoituksen riittävyys ei muodosta estettä asuntotuotannon lisäämiselle kasvukeskuksissa. Yksin Ara-tuotannon avulla ei ole kuitenkaan mahdollista tasapainottaa asuntomarkkinoita, vaan tähän tarvitaan myös vapaarahoitteista asuntotuotantoa. Ara-rahoituksen turvaamisen ja kehittämisen ohella onkin pyritty yhteistyössä kuntien kanssa luomaan yleisiä edellytyksiä asuntotuotannon toteuttamiselle. Tällöin merkittävässä asemassa on erityisesti Helsingin seudulla toteutettava työ asuntorakentamiseen tarvittavan rakennusmaan riittävyyden varmistamiseksi myös pidemmällä aikavälillä.

Valtion asuntorahaston mukaan kunnat ovatkin avainasemassa ongelmien ratkaisemisessa. Niiden olisi huolehdittava siitä, että tonttimaata on riittävästi tarjolla. Myös valtio voi vaikuttaa erilaisilla asuntopoliittisilla tukijärjestelmillä tarjonnan syntyyn. Arava- ja korkotukilainoituksella ja sen ehdoilla vaikutetaan vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuottamiseen ja tarjontaan. Omistusasuntojenkin tarjonnan lisäämiseksi voidaan käyttää korkotukea. Etenkin nuorten omistusasunnon hankinnan kynnys on tällä hetkellä korkea. Erityisesti nuorille suunnattuna tukimuotona voitaisiin käyttää korkotuettua osaomistusmallia.

Valtion tukijärjestelmä

Tukijärjestelmien kehitys

Viime vuosikymmenellä valtion asuntotuotannon tukijärjestelmiä uudistettiin melkoisesti. Yhtenäislainajärjestelmä tuli voimaan vuoden 1990 alusta. Se koski vuodelle 1990 saapuneita uusia vuokratalojen lainahakemuksia, joten aluksi yhtenäislainoitettujen hankkeiden määrä jäi vähäiseksi mutta yleistyi vähitellen. Vuokratalojen yhtenäislainaehtoja muutettiin 1990-luvulla useaan kertaan vastaamaan kulloistakin markkinatilannetta. Vuokratalojen samoin kuin kaikkien muidenkin aravalainoitettujen kohteiden pääomituksesta luovuttiin vuoden 1995 syyskuun alusta.

1990-luvun alussa luotiin asumisoikeusjärjestelmä, ja valtion aravalainoin tukema asumisoikeusasuntojen tuottaminen alkoi. Asuntorahaston mielestä järjestelmä on osoittautunut hyväksi, sillä se ei vaadi suuren asuntoluoton ottamista ja mahdollistaa silti pääsyn kerralla riittävän väljään asuntoon. Lisäksi asumisoikeusasunnon käyttövastike on yleensä vastaavan vuokra-asunnon vuokraa halvempi.

Aravuokra-asuntojen ohella on asumisoikeusasuntojen lainoituksella ollut suuri merkitys laadultaan hyvien ja kustannuksiltaan kohtuullisten asuntojen tarjonnan lisäämisessä. Maassamme on yhteensä 26 000 asumisoikeusasuntoa n. 60 kunnassa. Vuosina 1996—2000 on rakennettu yhteensä lähes 19 000 asumisoikeusasuntoa, joista n. 36 % sijaitsee pääkaupunkiseudulla ja n. 65 % kasvukeskusalueilla. Arvioiden mukaan oli kertomusvuoden lopulla asumisoikeusasuntojonoissa yhteensä lähes 70 000 taloutta, mikä osoittaa hyvin suurta kiinnostusta tähän asumismuotoon.

Vuokratalojen korkotukilainoituksen ehtoja muutettiin useaan kertaan 1990-luvulla. Muutoksista useimmat johtuivat taloudellisen tilanteen ja ennen kaikkea markkinakorkojen muutoksista. Vuoden 1994 alusta tulivat käyttöön pitkäaikaiset korkotukilainat, ja korkotuen määräytyminen muuttui. Sekä lyhyt- että pitkäaikaisista korkotukilainoista lainansaajan maksettavaksi tuleva korko määräytyi kokonaiskorosta laskettavien tukiprosenttien avulla. Samalla määriteltiin lainansaajan maksettavaksi jäävä vähimmäiskorko. Vuoden 2002 alusta tulee voimaan uusi korkotukijärjestelmä, jossa vuokrat määräytyvät omakustannusperiaatteella. Korkotukea maksetaan vain määrätty osuus omavastuukoron ylittävästä korosta.

Nykyinen lainsäädäntö ei velvoita määrittämään korkotuettujen asuntojen vuokria omakustannusperiaatteella kuten aravavuokra-asunnoissa. Joissakin tapauksissa korkotuetuista vuokra-asunnoista on peritty yhtä korkeaa vuokraa kuin vastaavista vapaarahoitteisista vuokra-asunnoista. Tällöin valtion maksama korkotuki ei ole aina koitunut asukkaiden hyväksi kohtuullisina vuokrina, kuten yhteiskunnan tukemassa vuokra-asunnossa olisi tarkoitus. Jotta korkotuki alentaisi vuokria, uudessa laissa edellytetään vuokrien määräytymistä omakustannusperiaatteen mukaan. Omakustannusperusteiseen vuokraan voidaan sisällyttää omistajan omalle sijoitukselle maksettava korko.

Nykyinen korkotukijärjestelmä ei aina kannusta lainansaajaa neuvottelemaan mahdollisimman edullisesta korosta. Valtio maksaa lainan alkuvuosina kokonaan koron siltä osin, kuin se ylittää 3,5 % mutta jää alle 7 %:n. Jatkossa korkotukena maksetaan vain osa ns. omavastuukoron ylittävästä koron osuudesta. Mahdollisimman edullisesta korosta hyötyvät niin asukkaat edullisempien vuokrien muodossa kuin myös valtio.

Tällä hetkellä korkotukilainan valtion takaus on voimassa 20 vuotta. Uuden lain mukaan myönnettävillä korkotukilainoilla on valtion täytetakaus koko laina-ajan, enintään kuitenkin 45 vuotta. Takaus kattaa rakennuslainojen lisäksi myös hankinta- ja perusparannuslainat. Korkotuettujen vuokra-asuntojen käyttöä ja luovutusta on rajoitettu arava-asuntojen tapaan. Käyttö- ja luovutusrajoitusaika on 45 vuotta, kuitenkin vuokranmääritystä koskevat rajoitukset ovat voimassa laina-ajan. Lisäksi asuntolainaa koskeva sopimus on kilpailutettava. Uudella lailla lisätään myös korkotukivuokra-asunnoissa asuvien mahdollisuuksia vaikuttaa omaan asumiseensa. Käytännössä vaikutusmahdollisuudet tulisivat samoiksi kuin aravavuokrataloissa asuvilla.

Osaomistusjärjestelmä kehitettiin lyhyillä korkotukilainoilla rakennettuihin vuokrataloihin. Lainoja hyväksyttiin vajaan 2 000 asunnon rakentamiseen. Järjestelmän perustana ei ole lainsäädäntöä, vaan omistajan ja vuokralaisen eli osaomistajan väliset sopimukset. Järjestelmä on taannut vakaan asumissuhteen ja omistusasunnon kohtuulliseen hintaan. Asunnot on lainoitettu pääosin lyhytaikaisella korkotuella, mutta myös pitkäaikaisia korkotukilainoja on ollut käytössä sen jälkeen, kun lyhytaikaisesta korkotuesta luovuttiin v. 1998. Vuokra-asuntojen korkotukijärjestelmän uudistuksen jälkeen osaomistus ei enää ole mahdollista. Hallitus on kuitenkin edellyttänyt, että osaomistusjärjestelmää varten valmistellaan oma erityinen lainsäädäntönsä vuoden 2001 aikana, mikä Valtion asuntorahaston mukaan onkin asukkaan ja osaomistajan oikeusturvan kannalta tarpeellista.

Vuodesta 1991 siirryttiin myös omistusasuntojen aravalainoituksessa vuosimaksujärjestelmään. Järjestelmän käyttö jäi kuitenkin melko lyhyeksi, sillä näitä lainoja (lukuun ottamatta omaksilunastamislainoja) ei ole saatu myöntää enää vuoden 1996 jälkeen. Vuoden 1996 osalta noudatetut lainaehdot muuttuivat melkoisesti, sillä niissä määriteltiin lainan lyhennysprosentti ja lainan korko viitekorosta vähennettävän prosenttiosuuden avulla. Muutoin omistusasuntojen aravalainojen ehtoja on muutettu maaliskuun 2001 alusta, jolloin niiden korkoa alennettiin. Vuoden 1995 alusta tuli voimaan omistusasuntojen korkotukilainoitus. Se korvasi vuoden 1997 alusta lähtien kokonaisuudessaan omistusasuntojen aravalainoituksen. Korkotuen ehtoja korjattiin v. 2001 siten, että korkotuen määrä on nyt 70 % omavastuukoron ylittävästä koron osuudesta.

Asunto-osakeyhtiötalojen korkotukilainoitus alkoi v. 1996, jolloin rakentaminen oli vielä hiljaista, ja päättyi vuoden 1998 lopussa. Korkotuen määrä oli 40 % hankinta-arvosta. Asuntoja lainoitettiin kaikkiaan runsaat 2 200 ja niistä valtaosa sijoittui pääkaupunkiseudulle. Lainoitusmuodon uudelleen käyttöönotto tuli mahdolliseksi vuoden 2001 lisätalousarviossa.

Vuodesta 1996 alkaen on myönnetty omistusasuntolainoille valtion osatakauksia. Osatakausjärjestelmän tavoitteena on ollut omistusasuntokysynnän lisääminen ja henkilötakausten tarpeen pienentäminen takauksen kattaessa 20 % asunnon hankintaan tarvittavasta lainasta. Osatakauslainan osuus on maksimissaan 85 % hankinta-arvosta. Osatakauksia on järjestelmän voimassaoloaikana myönnetty runsaat 90 000.

Ara-tuotanto

Vuosina 1996—2000 asuntopoliittisten tavoitteiden ohella asuntorakentamisen suhdannepolitiikalla ja asuntotuotannon kokonaismäärän kehityksellä sekä talouden kasvulla ja korkojen laskulla on ollut merkittäviä vaikutuksia vuosittaisen arava- ja korkotukituotannon (Ara-tuotannon) määrään. Vuoden 1996 valtion talousarviossa korostettiin, että asuntotuotannon määrällisen riittävyyden ylläpitämiseksi Ara-tuotannon määrä pyritään pitämään edelleen suurena. Vuosina 1996—97 Ara-asuntoja tuotettiin vapaarahoitteisia asuntoja enemmän. Asuntokysynnän ja asuntorakentamisen elpymisen seurauksena vapaarahoitteinen asuntorakentaminen lisääntyi selvästi, ja v. 1998 vaparahoitteinen asuntotuotanto ylitti määrältään Ara-tuotannon määrän. Asuntotuotannon toteutunut kehitys vastaa vuoden 1999 talousarvion mainintaa “Asuntotuotannon painopiste siirtyykin aikaisempia vuosia enemmän vapaarahoitteiseen asuntotuotantoon”. Vuonna 1996 aloitetun Ara-tuotannon määrä oli hieman yli 19 000 asuntoa, kun määrä kertomusvuonna oli 10 500 asuntoa. Ara-tuotannon vähentyminen on määrällisesti korvaantunut vapaarahoitteisella asuntotuotannolla, sillä koko asuntuotannon määrä kasvoi vuoden 1996 n. 23 500 asunnosta kertomusvuoden n. 32 300 asuntoon.

Ympäristöministeriön mukaan lähivuosinakin Ara-tuotannon painopiste tulee olemaan vuokra-asunto- ja myös asumisoikeusasuntotuotannossa. Osaltaan tähän vaikuttaa keskeisesti se, että vuokra-asuntotuotanto ja erityisesti kohtuuhintainen vuokra-asuntotuotanto vapaarahoitteisena tuotantona on ollut erittäin vähäistä. Tällä hetkellä asumisoikeusasuntoja voidaan tuottaa ainoastaan Ara-tuotannossa, mutta myös vapaarahoitteinen asumisoikeusasuntotuotanto on tulossa mahdolliseksi. Sitä, kuinka suurta kyseinen tuotanto tulee olemaan, on tällä hetkellä vaikea arvioida. Viimeisempien arvioiden mukaan vapaarahoitteisen asuntotuotannon (valtaosaltaan omistusasuntotuotannon) kysyntä olisi korkean hintatason vuoksi vähentymässä.

Ympäristöministeriön mukaan Ara-tuotannon keskeisenä tavoitteena on parantaa pieni- ja keskituloisten kotitalouksien mahdollisuuksia saada laadullisesti hyvä asunto kohtuullisin kustannuksin. Vuokra-asuntotuotannon ohella Ara-tuotannossa onkin painotettu asumisoikeusasuntojen tuottamista. Asumisoikeusasuntotuotanto soveltuu hyvin niille talouksille, joilla ei ole tulojensa suuruuden puolesta mahdollisuuksia arava- tai korkotukiasunnon saamiseen, mutta toisaalta tulot eivät riitä vapaarahoitteisen omistusasunnon ostamiseen.

Ara-tuotannon keskeisenä tavoitteena on myös pienentää eri asuntomarkkina-alueilla asuvien kotitalouksien asumiskustannusten eroja. Tämän vuoksi Ara-tuotanto suunnataankin valtaosin kasvukeskuksiin, joissa vapaarahoitteisten asuntojen hinnat ja vuokrat ovat muita alueita selvästi korkeammat. Matalien hintojen ja vuokrien alueilla asuvilla kotitalouksilla on kasvukeskuksissa asuvia huomattavasti paremmat taloudelliset mahdollisuudet omatoimiseen asunnon hankintaan, joten yhteiskunnan tuen tarve on kasvukeskuksissa asuvia pienempi.

Seuraavassa taulukossa on esitetty arava- ja korkotukilainoitettujen asuntojen tuotannon määrä sekä asuntojen uustuotanto kokonaisuudessaan v. 1996—2000:

Vuosi	Arava-asuntoja	Korkotuki asuntoja	Yhteensä asuntoja	Koko aloitettu asunto-tuotanto
1996	7 763	9 832	17 595	23 564
1997	12 222	10 963	23 185	29 804
1998	8 679	5 618	14 297	31 597
1999	5 948	5 810	11 758	34 590
2000	7 017	3 694	10 711	35 000

Ympäristöministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan Ara-tuotannon määrä tulee lähivuosina pysymään nykyisen suuruisena. Vuoden 2002 talousarvioesityksen mukaan Ara-tuotannon määrä on n. 12 500 asuntoa.

Vuonna 1999 laadittiin ympäristöministeriön johdolla perusteellinen selvitys ja vertailu asuntorahoitusjärjestelmien toimivuudesta. Selvitys on julkaistu ympäristöministeriön julkaisusarjassa nimellä Asuntopoliittisten tukien kestävä kehittäminen. Selvityksessä todetaan, että EMUun liittymisen myötä alentuneet korot ja niiden vaikutus ovat parantaneet vapaarahoitteisten asuntojen hankintamahdollisuuksia ja että omistusasuntomarkkinat toimivat selvästi paremmin kuin vuokramarkkinat. Selvityksessä aravalainoitus todettiin sekä valtiontaloudellisesti että asuntopoliittisesti tehokkaimmaksi tavaksi aikaansaada kohtuuvuokraisia, laadukkaita vuokra-asuntoja. Korkotukilainoitus oli valtiontaloudellisesti aravalainoitusta kalliimpaa ja tuolloin myös asuntopoliittisesti aravalainoitusta tehottomampi tukimuoto.

Tällä hetkellä kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonta on valtaosaltaan Ara-tuotannon varassa. Ympäristöministeriö luo omalla toiminnallaan rahoitukselliset edellytykset tälle asuntotuotannolle. Käytettävästä rahoituksesta päätetään vuosittaisissa valtion talousarvioissa. Rahoitus hankitaan mm. aravalainojen arvopaperistamisella tai lainanotolla, jota hoitavat valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja Valtion asuntorahasto. Lisäksi ministeriö valmistelee esitykset lainaehdoiksi, ja tässä valmistelussa keskeisenä tavoitteena on, että asumiskustannukset muodostuvat kohtuullisiksi lainoitettavissa asunnoissa. Käytännön lainoitustoiminnassa Ara-tuotannon laatu- ja kustannusvalvonnalla on merkittävä vaikutus siihen, millaisiksi lainoitettavien asuntojen asumismenot muodostuvat.

Korjausrakentaminen

Valtion asuntorahasto toteutti v. 1995—99 lähiöprojektin, jossa oli mukana 49 lähiötä 42 kunnasta. Projektikaudella korjattiin n. 15 000 vuokra-asuntoa, joihin myönnettiin arava- ja korkotukilainoja yli 1,3 mrd. mk. Korjausavustuksia alueiden asunto-osakeyhtiöille myönnettiin yhteensä 130 Mmk. Valtion asuntorahaston lähiöprojektista on kertomusvuonna valmistunut loppuraportti Lähiöuudistus 1995—1999 (Valtion asuntorahasto, Suomen Kuntaliitto). Myös vuoden 1999 jälkeen asuntorahasto on voinut myöntää talousarvioiden nojalla arava- ja korkotukilainoja lähiöhankkeiden vuokratalojen peruskorjauksia varten.

Peruskorjauslainoitus on kuitenkin supistunut huomattavasti vuodesta 1997, sillä lainavarojen käytössä on etusijalle asetettu uusien vuokra-asun-

tojen tarve kasvukeskuksissa. Myös kasvukeskuksissa on huomattavasti korjauksen tarpeessa olevia vanhoja asuntoja. Yksinomaan Helsingin seudulla arvioidaan olevan noin puolet maan lähiöasuntokannasta. Vuonna 1997 perusparannuslainoja myönnettiin 24 300 vuokra- ja asunto-osakeyhtiöasunnon peruskorjaukseen. Kertomusvuonna lainaa riitti enää 4 000 asuntoon. Ympäristöministeriö on muuttanut vuokra-asuntojen korjausrakentamisen rahoitusstrategiaansa elinkaariajattelun suuntaan, jolloin tullaan myöntämään aiempaa pienempiä lainoja, mutta entistä useammin. Ympäristöministeriön perusparantamisen strategiatyöryhmän kertomusvuonna julkaiseman raportin mukaan vuokratalojen raskaita kertakorjauksia ei voida pitää kovin taloudellisina ja hyvänä kiinteistönpitona. VTT:n rakennustekniikan tekemän selvityksen mukaan vanha ja raskas peruskorjauskäytäntö maksaisi vuodessa 9,1 mrd. mk (60 000 asuntoa). Vaihtoehtoinen elinkaarimalli maksaisi vain 6,2 mrd. mk (140 000 asuntoa).

Ympäristöministeriö on käynnistänyt kertomusvuonna Lähiöuudistus 2000 -ohjelman yhteistyössä opetusministeriön, sisäasianministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön ja Valtion asuntorahaston kanssa. Ohjelman tarkoituksena on edistää lähiöuudistusta eri muodoin. Uudistushankkeessa käynnistetään 15 lähiöprojektia kuntien kanssa. Asuntorahasto on omalta osaltaan tukemassa näitä uusia hankkeita peruskorjauslainoin ja korjausavustuksin.

Lähiöissämme olevat 1970-luvulla rakennetut asuinrakennukset ovat pääasiallisesti betonielementtirakenteisia kerrostaloja, kuten vastaavan ajankohdan asuinrakennuskanta yleensäkin. Näissä olevat ongelmat liittyvät yleensä pääosin rakennuksen ulkovaippaan, asuntojen märkätilojen kosteusvaurioihin, piha-alueen pinnoitteisiin ja vedenpoistoon sekä asuinympäristön yleiseen viihtyisyyteen.

Arvioitaessa 1970-luvulla valmistuneiden betonielementtitalojen perusparannustarvetta 1990-luvulla saatiin välttämättömien vauriokorjausten arvioiduksi korjaustarpeeksi korjausasteeltaan 20 %:n laajuus. Jos lähiöiden asuinrakennuskannan korjaustarpeen volyymia arvioidaan tältä pohjalta, tulisivat olemassa olevien asuinrakennusten välttämättömät korjaukset maksamaan n. 20 % vastaavan uudisrakentamisen rakennuskustannuksista. Korjaustarve vaihtelee kuitenkin suuresti kohteen ominaisuuksista ja toteutetun kiinteistön ylläpidon laadusta riippuen. Yksittäisen hankkeen korjaustarve voi olla huomattavasti suurempikin. Asuntorahaston lainoittamissa vuokratalohankkeissa on keskimääräinen korjausaste ollut 40—50 %, mikä johtuu lainoitettaviksi valikoituvien hankkeiden keskimääräistä huonommasta kunnosta.

Asunto-osakeyhtiömuotoisten omistusasuntojen korjaaminen toteutetaan yleisesti hyvin pienimuotoisin, usein vuosikorjaustyyppisin korjauksin. Korjausvelka näissä taloissa kasvaa siis koko ajan. Korjausavustuksella tuetun kuntoarviomenettelyn yleistymisen toivotaan auttavan tässä asiassa. Vuokrataloyhtiöissä toteutetaan pienempiä korjauksia valtion tuen supistumisen takia kiinteistönpitäjän omalla rahoituksella. Laajemmat korjaukset edellyttävät valtion tukea kohtuullisen vuokratason säilyttämiseksi.

Valtion asuntorahaston mukaan väestön ikääntyminen tuo monia myös asumista koskevia tarpeita. Vaikka maahamme on rakennettu viime aikoina 600—800 palveluasuntoa vuosittain, on niiden lisäystarve vielä suuri. Lisää palveluasuntoja voidaan saada myös vanhaa asuntokantaa korjaamalla. Näihin eri tarkoituksiin tarvitaan sekä arava- ja korkotukilainoitusta että Raha-automaattiyhdistyksen avustuksia. Myös asuntokannan ja asuinympäristön korjaamisella on tärkeä merkitys, jotta ikääntyville voidaan luoda mahdollisuudet asua kotonaan mahdollisimman pitkään. Kerrostalojen hissittömyys on lisääntyvässä määrin vaikeuttamassa ikääntyvien kotona asumista. Tämän ongelman lievittämiseksi tarvitaan entistä suurempaa panostusta kunnilta, ja niiden toimintaa on tarpeellista tukea mm. valtion hissisavustuksin. Kaiken kaikkiaan väestön ikääntymisen tuomat haasteet edellyttävät entistä tiiviimpää ja laajempaa asuntosektorin ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyötä niin valtakunnan tasolla kuin kunnissakin.

Hyvin monien asuntopoliittisten asioiden käytännön toteutus riippuu suureksi osaksi kuntien toimenpiteistä. Kun uustuotannon tarve on nykyisin monissa kunnissa hyvin vähäistä, on kuntien kiinnostus asuntoasioiden hoitoon merkittävästi vähentynyt. Tämä näkyy mm. siten, että Valtion asuntorahaston keräämien tietojen mukaan vielä v. 1995 lähes 60 % kunnista laati asunto-ohjelman erillisenä tai osana kuntasuunnitelmaa, mutta kertomusvuonna enää runsas kolmannes. Kuitenkin kaikissa kunnissa voidaan katsoa olevan monia vanhaa asuntokantaa koskevia kehittämistarpeita, joiden kohdalla tarvitaan jonkin tyyppistä suunnittelua. Asuntorahaston mukaan aravavuokra-asuntokantaa koskevaa omistajapolitiikkaa on selvitetty vain noin viidenneksessä kunnista, vaikka tämän asuntokannan taloudellinen merkitys on hyvin suuri niin kunnan asunto-olojen kehittämisen kuin myös kunnan oman talouden kannalta. Niin kunti-

en asunpoliittisen suunnittelun kuin myös aravavuokra-asuntokantaa koskevan omistajapolitiikan kehittäminen edellyttävät mm. ympäristöministeriön ja Valtion asuntorahaston ohjaustoimintaa, mutta näiden asioiden edistäminen saattaa edellyttää myös säädöstasolla tapahtuvaa uudistustyötä. Muutoin tärkeänä kansallisvarantona pidetyn asuntokantamme taloudellinen ylläpito ja kehittäminen voivat vaarantua.

Suomen Kuntaliiton lausunto

Kehitys asuntomarkkinoilla

Kuntaliitto toteaa valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa, että pääkaupunkiseudulla erityisesti kohtuuhintaisten omistusasuntojen ja kohtuuvuokraisten vuokra-asuntojen kysyntä ylittää huomattavasti näiden asuntojen tarjonnan. Suuri kysyntä on seurausta alueelle suuntautuvasta muuttoliikkeestä, alueen sisäisestä väestönkasvusta, perhekoon pienenemisestä ja asunnontarvitsijoiden halusta kohentaa asuinolojaan, mm. asumisväljyyttä. Tarjonnan riittämättömyys on seurausta vilkkaasta liike- ja toimitilarakentamisesta, joka on rakentajille kannattavampaa kuin valtion rahoittama hintavalvottu asuntotuotanto. Kuntaliiton mielestä viime vuosina pääkaupunkiseudulla ei ole päästy Ara-tuotannossa asetettuihin tavoitteisiin, koska urakoitsijoilla ei ole ollut riittävää mielenkiintoa valtion rahoittamaan tuotantoon ja koska tarjotuilla urakkakilpailuhinnoilla on ollut vaikea päästä kohtuuvuokraiseen tuotantoon.

Kuntaliiton mukaan vaikeimmassa asemassa asuntomarkkinoilla ovat pienituloiset, nuoret, muualta muuttavat asunnontarvitsijat, joilla ei ole riittävästi pääomia tai lainanhoitokykyä omistusasunnon hankkimiseksi. Asunnottomien määrä on viime vuosina noussut jonkin verran ollen koko maassa n. 10 000 henkeä. Noin puolet asunnottomista on pääkaupunkiseudulla. Tämä on seurausta asuntomarkkinoiden vaikeuksista. Ympäristöministeriön asunnottomuutta selvittäneen työryhmän ohjelmassa on lukuisia yksittäisiä toimia, joiden avulla uskotaan asunnottomien määrää voitavan vähentää 2 000 hengellä vuoteen 2004 mennessä.

Käytännössä asuntomarkkinatilanteeseen vaikuttaminen viranomaistoimin on vaikeata eri keinojen aiheuttamien sivuvaikutusten vuoksi. Investointiveroa ei voitane käyttää, koska se olisi valtiolta kielteinen viesti elinkeinoelämälle. Samoin yhteiskunnan asumiseen suuntaama lisätuki saattaisi päätyä muille kuin asukkaille. Viranomaistoimin voidaan vain rajoitetusti vaikuttaa asuntomarkkinoiden ilmiöihin. Samaan tapaan kuin asunnottomuuden vähentämisohjelmassa viranomaisten on pyrittävä vaikuttamaan yleisiin asuntomarkkinoihin ja markkinoilla ilmeneviin pahimpiin epäkohtiin täsmäkeinoin. Helposti toteuttavaa kokonaisratkaisua tuskin on löydettävissä.

Asuntorakentamisen ongelmiin vaikuttaminen

Kuntaliitossa on käynnissä tutkimushanke Kaavoitustoimen kehittäminen kaavoituksen kitkakohtiin puuttumalla. Hankkeessa selvitetään tontintuotantoprosessin ongelmia ja pullonkauloja erityisesti kasvukeskuksissa. Asiaa tarkastellaan hankkeessa kuntien kaavoittajien, ylimmän virkamies- ja luottamushenkilöjohdon sekä rakentamisen toteuttajatahojen näkökulmasta.

Kaavoittajille tehdyn haastattelukierroksen jälkeen näyttäisi alustavasti siltä, että kunnan sisällä merkittävimmiksi kunnan joustavaa tontintuotantoa tukeviksi tekijöiksi muodostuvat kunnan hyvä maanomistus, selkeä maapoliittinen linja, maapolitiikan kytkeminen kaavoitukseen, ajanmukainen maankäyttöä ohjaava yleiskaava ja tasainen asemakaavoitus, jossa lamankin aikana varaudutaan tulevan nousun tarpeisiin, sekä kaavoituksen riittävä kytkeytyminen toteuttamiseen ja rahoitukseen.

Muina asiaan vaikuttavina tekijöinä ovat tutkimuksessa tähän mennessä nousseet esiin mm. kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus, kuntien välinen yhteistyö, seutu- ja maakuntakaavojen ohjausvaikutus, täydennyskaavoituksen vaatima aika sekä poliittiseen päätöksentekoon liittyvät ongelmat. Erityisesti pääkaupunkiseudun osalta on myös huomioitava, että asuntotuotantoon tarjolla olevat tontit ovat usein entistä vaikeammin ja kalliimmin käyttöön otettavissa mm. maaperän saastumisen ja vaikeiden perustamisolosuhteiden vuoksi.

Pääkaupunkiseudun sopimus, jossa osapuolina ovat valtio, pääkaupunkiseudun kunnat ja kehyskunnat, on laatuaan ensimmäinen asumiseen, maapolitiikkaan ja liikenteen kehittämiseen näin laajasti paneutunut hanke. Selvää on, että esim. maapolitiikan tehostamisen kautta tulokset näkyvät asuntotuotannossa vasta useamman vuoden kuluttua. Kuntaliitto toivoo, että esiin tulleet ongelmat yhteisesti sovittujen maapoliittisten periaatteiden ja toimien toteuttamisessa saadaan ratkaistua.

Vapaarahoitteinen omistus- ja vuokra-asuntotuotanto

Kuntaliiton mukaan edes lainansaannin helppous ja suhteellisen alhaiset korot eivät ole tuoneet omistusasuntoja pieni- ja keskituloisten ulottuville.

Uuteen omistusasuntoon muuttavilta vapautuvien omistusasuntojen hinnat ovat myös korkeat. Niin sanottu filtering-prosessi ei toimi, eli asunnonvaihtoketjun päästä ei vapaudu hinnaltaan edullisia asuntoja.

Vapaarahoitteista vuokra-asuntotuotantoa on myös jossain määrin käynnistynyt, mutta ei niin paljoin kuin rahamarkkinoilla tapahtuneiden muutosten, lainansaannin helpottumisen ja edullisten korkojen perusteella voisi olettaa. Eräät institutionaaliset sijoittajat ovat toisaalta pyrkineet eroon vuokra-asuntosijoituksistaan.

Kuntaliitto uskoo, että kevään 2001 lisäbudjetissa annettu valtuus asunto-osakeyhtiötalojen korkotueksi lisää vapaarahoitteisten omistusasuntojen tarjontaa. Järjestelmään liittyy kustannusvalvonta, ja asunnonhankkijat voivat myös saada henkilökohtaista korkotukea. Voi olettaa, että näihin asuntoihin siirtyy henkilöitä vuokra-asunnoista ja tätä kautta tarjolle vapautuu vuokra-asuntoja.

Hallitusohjelmassa ja hallituksen asuntopoliittisessa strategiassa on mainittu, että vapaarahoitteista vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotantoa varten kehitetään valtion ja kuntien yhteinen takausjärjestelmä. Kaavaillun täytetakauksen perusteella rakennettavan vuokratalon tai asumisoikeustalon omistaja saisi rahalaitoksesta lainaa edullisella korolla jopa 90 % hankkeen hankinta-arvosta, kun pankit pelkkää kiinnitysvakuutta vastaan antavat vain 70 %. Takausjärjestelmän oletetaan näkyvän edullisina vuokrina. Kuntaliitto on kannattanut edellä kuvatun kaltaista takausjärjestelmää siten, että se perustuisi pelkälle valtion antamalle täytetakaukselle.

Valtion ja kuntien asuntopoliittinen työnjako on perustunut siihen, että valtio vastaa mm. yleisistä valtakunnallisista rahoitus- ja tukijärjestelmistä ja kunta asuntopoliittisista toimista alueellaan. Kunnan takauksen liittäminen osaksi valtakunnallista järjestelmää olisi tämän työnjaon vastaista olkoonkin, että kunnalle ei tulisi pakkoa myöntää takausta.

Valtion tukema asuntotuotanto

Kuntaliiton mielestä arava- ja korkotukijärjestelmä ja niihin varattava valtuus on pidettävä vastaisuudessa vähintään nykyisellä tasolla. Kasvukeskuksissa valtion rahoittama asuntotuotanto on ensiarvoisen tärkeä pieni- ja keskituloisten asunnonsaannin turvaajana. Valtion rahoittamalla tuotannolla on myös asuntomarkkinoita tasapainottava ja asumiskustannuksia hillitsevä vaikutus.

Tämän vuoksi on tärkeää, että korkotukijärjestelmä säilyy toimivana ja käyttökelpoisena vaihtoehtona vuokra-asuntotarjonnan lisäämisessä.

Laman jälkeen oli havaittavissa, että rakennusala oli keskittynyt ja alalta oli poistunut paljon pieniä ja keskisuuria rakennusliikkeitä. Myös osa rakennusalan työntekijöistä on pitkäaikaisen työttömyyden jälkeen vaikeasti työllistettävissä. Alan oppilaitoksiin ei hakeutunut laman aikana riittävästi opiskelijoita. Kustannusten pitämiseksi kohtuullisina on tärkeätä, että rakennusalan kilpailuedellytyksiä tehostetaan.

Kuntaliiton mielestä valtion rahoittama asumisoikeustuotanto on myös pidettävä vähintään nykyisessä laajuudessaan, jotta asumisoikeuspaikkakunnille muodostuu asunnonvaihtoja varten riittävä asumisoikeusasuntokanta. Asumisoikeusasukkaiden keskuudesta on esitetty, että heidän vaikutusmahdollisuuksiaan omaa asumistaan koskevassa päätöksenteossa olisi lisättävä. Asukkaat ovat perustaneet äskettäin oman etujärjestön. Kuntaliitto esittää harkittavaksi asian johdosta mahdollisia lainsäädännöllisiä toimia, esim. yhteishallinnosta annetun lain täsmentämistä.

Asukkaan maksettavaksi jäävien asumiskustannusten kannalta valtion tuen ehdoilla on suuri merkitys. Nykyisin arava- ja korkotuen ja asumistuen ehdot eivät ole asukkaan kannalta riittävän joustavia. Kuntaliitto esittää harkittavaksi, että erityistilanteita varten tukiehdot joustaisivat enemmän. Asunnottomuutta selvittänyt työryhmä on esittänyt mm. asumistukeen lisää joustoa, kun kyseessä ovat pienet asunnot.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan asuntomarkkinoiden epätasapaino näyttää pahenevan edelleen. Suomessa on väestöryhmiä, joiden tilannetta nykyinen asuntotuotannon määrä ei ole parantanut. Erityisesti kasvukeskuksissa vuokra-asuntojen ja kohtuuhintaisten omistusasuntojen tarjonta on kysyntään nähden jatkuvasti liian pieni. Monissa kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla varsinkin nuorten ja opiskelijoiden asuntotilanne on edelleen vaikea.

Asunnottomien määrä on pysynyt viime vuosina korkeana, ja syynä tähän on ennen muuta kohtuullisten, pienten vuokra-asuntojen puute. Puolet asunnottomis-

ta on pääkaupunkiseudulla. Kaikissa asunto-olojen kehittämisohjelmissa on asetettu tavoitteeksi asunnottomuuden poistaminen. Kunnat ovat vuosittain voineet järjestää asunnottomille tuhansia asuntoja, mutta koska maassamuutto ja uusi työvoima aiheuttavat jatkuvasti asunnontarvetta, ei kokonaistilanne asunnottomien kohdalla ole juurikaan kohentunut. Asuntojen tarvetta lisännee lähivuosina myös maahanmuuttajien määrän kasvu. Kaikki nämä tekijät vaativat valtiontilintarkastajien mielestä sekä vapaarahoitteisen että valtion tukeman asuntotuotannon lisäämistä ja tehostamista sekä asuntopolitiikan jatkuvaa kehittämistä. Myös väestöään menettävien kuntien asumis- ym. ongelmiin tulee kiinnittää riittävää huomiota.

Vaikka maassamme on perinteisesti suosittu omistusasumista, ovat monet seikat, kuten työttömyys ja ylivelkaantuneisuus sekä epäsäännöllisten ja lyhytaikaisten työsuhteiden yleistyminen, lisänneet vuokralla asumisen suosiota. Tämä suuntaus voimistunee entisestään. Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää varmistaa kohtuuhintaisen vuokra-asuntokannan riittävyys ja vuokra-asuntomarkkinoiden toimivuus säilyttämällä arava- ja korkotukijärjestelmä käyttökelpoisena vaihtoehtona vuokra-asuntotarjonnan lisäämisessä. Kohtuuhintaisten asuntojen riittämätön tarjonta on eräillä aloilla pahin este uusien työntekijöiden rekrytoinnille ja saattaa vaikuttaa haitallisesti koko kansantalouteen. Rakennusalan koulutuksessa on otettava huomioon sen määrä, laatu ja alueellinen tarve.

Valtiontilintarkastajat korostavat kaavoituspolitiikan tärkeyttä rakennusoikeuden reaalihinnan ja asumiskustannusten alentamisessa. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki lisää kuntien mahdollisuuksia harjoittaa itsenäistä kaavoituspolitiikkaa ja siten edistää kilpailua. Lain suomia keinoja kuntien tulisikin käyttää tehokkaasti ja ennakkoluulottomasti. Kaavoituksen ohjauksessa on korostettava yhteiskunnan edunvalvontaa ja kehitettävä keinoja puuttua kilpailua vääristäviin sidonnaisuuksiin. Pääkaupunkiseudun yhteistoimintaasiakirja, jonka osapuolina ovat valtio, pääkaupunkiseudun kunnat ja kehyskunnat on ensimmäinen asumiseen, maapolitiikkaan ja liikenteen kehittämiseen näin laajasti paneutuva hanke, jonka toteuttaminen esiin tulleista ongelmista huolimatta on seudun asunto-olojen kehittämiseksi erittäin tärkeätä. Myös asuntopoliittisen strategian edistämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Pääkaupunkiseudun kannalta on välttämätöntä löytää ratkaisuja, jotka edistävät nopeasti riittävän asuntotuotannon käynnistämistä. Korkeiden rakennuskustannusten ohella rakennuskelpoisen tonttimaan puutetta on pidetty esteenä valtion tukeman asuntotuotannon käynnistymiselle.

Nykyistä asuntopulaa tulisi helpottaa mm. kaavoittamalla asuntoja pääradan ja muiden hyvien liikenneyhteyksien varteen, jotta kaikki käyttökelpoinen rakennusmaa saadaan tehokkaaseen asumiskäyttöön. Valtiontilintarkastajat katsovat, että pääkaupunkiseudun asuntomarkkinatilannetta ja voimakasta kysyntäpainetta on jatkossa tarkoituksenmukaisinta vähentää toimilla, joiden tavoitteena on maan eri osien nykyistä tasapainoisempi kehittäminen. Hallituksen käynnistämä aluekeskushanke on tässä mielessä tärkeä avaus oikeaan suuntaan. Kasvukeskusten on myös tiivistettävä seutuyhteistyötä tonttipolitiikassa kaavoituksen ja asuntotuotannon nopeuttamiseksi.

Hallitus on vuoden 2002 talousarvion valmistelun yhteydessä sitoutunut tukemaan uuden tyyppisellä avustuksella pääkaupunkiseudun kuntia uusien asuntoalueiden kunnallistekniikan, katujen ja teiden rakentamisessa. Arvioiden mukaan avustusten määrä saattaa neljän seuraavan vuoden aikana nousta ainakin 100 Mmk:aan. Valtiontilintarkastajat edellyttävät laajempaa periaatekeskustelua tämän uuden avustusmuodon tarkoituksenmukaisuudesta ja oikea-aikaisuudesta suhteessa vireillä oleviin aluepoliittisiin kehittämistoimiin sekä vastaavasti valtion toimista maan muissa kasvukeskuksissa alueiden ja asuntorakentamisen tasapainoiseksi kehittämiseksi.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että valtion osoittamat määrärahat asuinrakennusten peruskorjaustoiminnan lainoittamiseksi ovat viime vuosina supistuneet ja ovat tarpeeseen nähden riittämättömät. Korjausikään tulevan rakennuskannan määrä kasvaa. Vaikka osa asunnoista pystytään korjaamaan ilman valtion tukea, on tilanne varsin huolestuttava. Asuntokannan rappeutumisen ehkäiseminen korjaustoimintaa lisäämällä on kansantaloudellisesti ja myös työllisyyden turvaamisen kannalta perusteltua. Korjaustoiminta ja valtion tuki tulisi suunnata eniten korjaustarpeessa olevaan asuntokantaan. Erityisesti lähiöiden asunto-osakeyhtiöitä tulisi kannustaa ja tukea edelleen lisäämään asuntojen korjausta, koska muutoin korjausvelka näissä saattaa kasvaa hallitsemattomaksi.

Valtiontilintarkastajien mielestä lähiöiden kehittäminen vaatii erityisiä toimenpiteitä, jotta niiden riittävä palvelutaso säilyisi. On mahdollista, että osa suomalaisista lähiöistä taantuu siten, että ne eivät enää ole houkuttelevia asuntoalueita, jolloin alueiden asukasrakenteen yksipuolistuminen voimistuu. Erityisesti taantuvien alueiden vanhat vuokra-asunnot ovat vaarassa joutua eräänlaiseen saaneerausloukkoon. Peruskorjaaminen voi nostaa asumiskustannukset merkittäviksi. Toisaalta, jos ei asuntoja peruskorjata, rappeutuminen karkottaa asukkaat ja asunnot pitää lopulta purkaa.

Vanhusten määrä kasvaa maassamme nopeasti. Yli 65-vuotiaiden osuuden arvioidaan olevan v. 2020 Euroopan korkeimpia. Valtiontilintarkastajat pitävät tär-

keänä, että väestön ikääntyminen otetaan riittävästi huomioon asumiseen ja asuntorakentamiseen liittyvissä ratkaisuissa. Vanhusten omatoimisuutta ja kotona selviytymistä mahdollisimman pitkään pidetään yleisesti tärkeänä tavoitteena. Valtiontilintarkastajien mielestä jatkossa voimavaroja onkin suunnattava mm. asuntojen kunnostamiseen ja asuinalueiden toimivuuden sekä palvelutason jatkuvaan ylläpitämiseen. Vanhusten asuntojen korjaus tulisi nähdä olennaisena osana vanhusten palvelujärjestelmän suunnittelua ja rakentamista. Esimerkiksi monissa vanhoissa asuntoosakeyhtiöissä asuu paljon pienituloisia vanhuksia, joiden päivittäinen liikkuminen ja mahdollisuus asua kotona edellyttäisivät hissien rakentamista. Avohuollon palveluja tulee muutoinkin lisätä kehittämällä välimuotoisia asumis- ja hoitoratkaisuja ja rakentamalla lisää palveluasuntoja.

Rakennusperinnön hoito ja rakennussuojelu

Rakennussuojelun tavoitteet

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Valtionhallinnossa kulttuuriympäristön suojelu kuuluu muinaismuistolain, rakennussuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti ympäristöministeriölle ja opetusministeriölle. Käytännön hallinnosta huolehtivat alueelliset ympäristökeskukset ja Museovirasto sekä sektorihallinto omalta osaltaan. Myös eräät muut lait, kuten kirkkolaki, ohjaavat rakennusperinnön hoitoa. Kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut, mm. UNESCOn yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelusta ja Euroopan Neuvoston Granadan sopimus, sisältävät rakennussuojeluvelvoitteita.

Kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi suojeltavien rakennusten ja alueiden arvottamisen perusteista säädetään rakennussuojelulain 2 §:ssä. Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n alueiden käytön tavoitteet sisältävät mm. kulttuuriarvojen vaalimisen tavoitteet.

Valtioneuvoston 13.6.2001 hyväksymän rakennusperintöstrategian mukaan rakennusperintö on korvaamaton kansallinen voimavara, jonka säilyttäminen ja hyvä hoito on yhteinen päämäärä ja valtiovallan erityinen tavoite. Se edellyttää mm., että rakennusperintö laadukkaan ympäristön oleellisena osana välittyy kansalaisille ja tuleville sukupolville ja että saadaan aikaan olosuhteet, joiden ansiosta rakennusperinnön omistajalleen tuottama taloudellinen ja kulttuurinen hyöty on suurempi kuin sen hoidon aiheuttamat lisäkustannukset, ja että varmistetaan taloudelliset edellytykset rakennusperinnön hyvälle hoidolle.

Rakennussuojelulain mukaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaat kohteet suojellaan kaava-alueilla ensisijaisesti maankäyttö- ja rakennuslain keinoin kaavan suojelumerkinnöin ja -määräyksin. Vain jos kohteella on huomattavaa valtakunnallista merkitystä tai jos siihen on erityistä syytä, käytetään rakennussuojelulakia. Tällaisia ovat tavallisimmin tapaukset, joissa kunta ei halua toteuttaa suojelua kaavamääräyksellä tai joissa rakennuksen suojeluarvojen turvaamiseksi on välttämätöntä antaa yksityiskohtaisia, mm. ennallistamista tai sisätiloja koskevia määräyksiä. Myös valtakunnallisesti merkittäväksi arvotettu rakennus voidaan suojella kaava-alueella rakennussuojelulailla. Kaava-alueiden ulkopuolella suojelu tapahtuu tarvittaessa rakennussuojelulain keinoin. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki ei tuonut tähän periaatteeseen muutoksia.

Rakennussuojelulakia sovelletaan monenlaisiin rakennuksiin ympäristökeskusten päätöksillä. Enimmäkseen päätökset koskevat kaavoittamattomilla alueilla olevia kohteita. Museovirasto pyrkii painottamaan rakennussuojelulain soveltamista pääsääntöisesti tapauksiin, joissa kulttuurihistorialliset arvot ovat todella kiistattomat. Koska esityksenteko-oikeus on laaja, tehdään suojelualoitteita muiden toimesta myös sellaisista rakennuksista, joiden purkamisen estämistä halutaan myös muista kuin puhtaasti kulttuuriperinnön tai -ympäristön vaalimisen syistä.

Museoviraston mukaan rakennussuojelu on toimintaa, jolla pyritään turvaamaan maamme kulttuurihistoriallisesti arvokkaaksi ja käyttökelpoiseksi katsotun rakennusperinnön ja kulttuuriympäristön säilyminen, kunnossapitäminen ja käyttö. Suojelulla tähdätään rakennetun ympäristön kansallisten ja paikallisten ominaispiirteiden vaalimiseen kestävänä osana yhteiskunnan ja alueiden kehitystä ja puolustamaan sen vakiintuneita piirteitä. Tar-

peettoman purkamisen estämisellä pyritään kulttuuristen ja materiaalisten voimavarojen säästämiseen ja rakennusten järkevään uuskäyttöön. Suojelutoiminnan luonteeseen kuuluvat konfliktit purkamiseen ja uudisrakentamiseen pyrkivien tahojen kanssa. Viime vuosikymmeninä yleinen mielipide on asettunut yhä voimakkaammin tukemaan rakennussuojelupyrkimyksiä, ja rakennussuojelusta on tullut tunnustettu osa yhteiskuntapolitiikkaa. Perustuslain 20 §:ssä sitoutetaan kaikki vastuuseen kulttuuriperinnöstä. Kyse on laajemmin kulttuuriympäristöstä — toiminnasta, jossa kulttuurimaisemaa, muinaisjäännöksiä ja rakennusperintöä vaalitaan kokonaisuutena. Oikeat ja koetellut korjaustavat ja materiaalit ovat tulosten kannalta ratkaisevan tärkeitä.

Kuntien ja maakuntien liittojen toiminta

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on asianmukaiset säännökset arvokkaiden rakennusten huomioonottamisesta ja vaalimisesta kaikessa kaavoituksessa ja rakentamisessa. Päävastuu paikallisesta suojelusta on kunnilla. Aluetasolla maakuntien liitoilla on suunnitteluvastuu ja niiden on maakuntakaavassa toteutettava valtion viranomaisten (suojelua koskien ympäristöministeriön ja Museoviraston) asettamat valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet. Ympäristö- ja kulttuuriperintöviranomaisilla on erityinen vastuunsa kuntien ohjaamisessa ja asiantuntijapalvelussa, ja kahdensuuntainen vuorovaikutus on löytämässä vakiintuneita muotoja.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ja rakennussuojelulaki antavat kunnille hyvät välineet edistää ja toteuttaa rakennusperinnön suojelua ja hoitoa. Kunnat suhtautuvat velvoitteisiinsa vaihtelevasti, mutta Museoviraston mukaan kehitystä myönteiseen suuntaan on koko ajan. Rakennusperinnön tai kulttuuriympäristön vaaliminen ei kuitenkaan vielä ole aktiivinen, päämäärätietoinen osa kuntiemme toimintaa. Maakuntakaavoituksessa rakennusperinnön suojelulla on kiinteä sijansa jo entisen seutukaavoituksen perintönä.

Ympäristöministeriön mukaan kunnat ja maakuntien liitot voivat ottaa huomioon rakennusperinnön arvon toimiessaan kaavoitusviranomaisina. Molemmat ovat viime vuosina edistäneet rakennusperinnön hoitoa myös laadituttamalla inventointeja ja kulttuuriympäristöohjelmia kaavoituksen ja muiden ympäristömuutosten avuksi.

Rakennusperinnön inventointiaste kunnissa vaihtelee kuitenkin suuresti. Inventointien puutteet vaikeuttavat kuntien ja kansalaisten mahdollisuuksia toteuttaa vastuitaan ja vaikuttaa ympäristön kehitykseen. Museovirasto on pyrkinyt saamaan talousarvioonsa määrärahan (1 Mmk vuodessa) inventointien tehostamiseen kunnissa yhteistyössä maakuntamuseoiden kanssa, mutta esitykset eivät toistaiseksi ole johtaneet tuloksiin.

Museoviraston toiminta

Museovirasto on keskeinen asiantuntijavirasto rakennusperinnön arvottamisessa. Ongelmana on, että siltä puuttuu alueorganisaatio, jolloin maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvä tavoite ratkoa eturistiriidat kaavaprosessin aikana ei ympäristöministeriön mukaan resurssisyistä toteudu erityisen hyvin. Museoviraston asemaa ja organisaatiota mm. rakennussuojeluviranomaisena sekä erityisesti aluetason resursseja pohditaan parhaillaan opetusministeriön asettamassa työryhmässä. Tässä yhteydessä otetaan kantaa siihen, mikä on paras tapa järjestää tehtävien organisointi aluetasolla ja mikä on tehtävien resurssitarve.

Museoviraston toiminta rakennussuojelussa ja rakennetun ympäristön vaalimisessa painottuu asiantuntijapalveluihin ja toimiin, joita toteutetaan rakennussuojelulain perusteella vireille tulevissa asioissa, kaavoitusta ja muuta maankäyttöä koskevissa lausunnoissa ja aloitteissa (kunnille, maakuntien liitoille, tieviranomaisille ym.) , rakennuslupien yhteydessä annettavissa lausunnoissa (rakennuslupaviranomaiset, suunnittelijat) sekä arvorakennusten omistajille (valtion kiinteistöyksiköt, seurakunnat, kunnat, yhteisöt ja yksityiset) annettavien lausuntojen, esitysten ja restauroinnin ohjauksen yhteydessä. Toiminta kohdistuu koko valtakunnan alueella olevaan rakennettuun kulttuuriympäristöön. Toiminnan päähuomio on valtakunnallisesti arvokkaaksi katsotussa rakennusperinnössä, mutta suojelun ja restauroinnin kehittämisellä pyritään parantamaan muunkin historiallisen ympäristön kestävää kehitystä. Yhteistyö maakuntamuseoiden, paikallismuseoiden, kuntien, kuntayhtymien ja alueellisten ympäristökeskusten sekä valtion muun aluehallinnon kanssa on vilkasta.

Päätösvaltaa virastolla on varsinaisesti vain rakennussuojelulain mukaan annettujen kohteiden suojelumääräysten tulkinnassa, mutta viraston asiantuntijakannanotot suuntaavat päättävien viranomaisten ja omistajien päätöksiä kulttuuriarvoja suojelevaan suuntaan vaihtelevassa määrin ja tapauksesta riippuen. Ristiriitatilanteissa Museoviraston on koetettava vakuuttaa vastapuoli viraston näkemyksen oikeellisuudesta. Hyvät ja luottamukselliset yhteistyösuhteet sidosryhmien kanssa ovat toiminnan vaikuttavuuden kannalta ratkaisevan tärkeät. Ristiriitatilanteissa on pakko käyttää valitusmahdollisuuksia, vaikka se tietääkin useimmiten

vaikeuksia yhteistyölle jatkossa. Virastolla on keskeinen rooli suojelumääräysten tai -tavoitteiden soveltamis- ja toteuttamiskäytännön määrittelyssä.

Rakennusperinnön ja historiallisen rakennetun ympäristön suojelu on käynnistynyt Suomessa oikeastaan vasta 1960-luvulla, jolloin Museovirastoon (silloinen muinaistieteellinen toimikunta) muodostettiin erityinen yksikkö, nykyisen rakennushistorian osaston aihio. Rakennussuojelulaki annettiin v. 1964 (uudistettiin v. 1985). Suojelu- ja restaurointitavoitteet ovat sittemmin laajentuneet valtion, kirkon ja säätyläisten rakennuskulttuurista suomalaista kulttuuriperintöä laajasti edustavaan rakennettuun ympäristöön. Rakennuslain suojelusäännökset ja niiden tulkinta ovat parantuneet 1970—90-lukujen mittaan.

Antikvaarinen toiminta toteutuu vain osaksi puhtaasti rakennushistoriallisesti virittyneenä suojelu- ja restaurointityönä. Olennaista on vaikuttaa kuntien kaavoituspolitiikkaan, valtion infrastruktuurihankkeisiin, korjausrakennusmenetelmien kehittämishankkeisiin, omistajien korjausvelvoitteisiin ja rahoitusmahdollisuuksiin, rakennusten käyttöön ja käyttötarkoituksiin jne. Epäluulot rakennussuojelupyrkimyksiä kohtaan ovat välillä edelleenkin suuret varsinkin, milloin uudisrakentamiseen liittyvät taloudelliset intressit ovat vaarassa.

Rakennusperinnön hoito toteutuu aina omistajan toimesta. Kehitys on kulkemassa arvorakennusten parempaa vaalimista kohti. Takaiskuja sattuu kuitenkin edelleen taitamattomien, rakennusten arvoja kunnioittamattomien korjausten ja rakennusten purkamisten kautta. Museovirasto pyrkii vaikuttamaan sidosryhmiin ja omistajiin rakennusperinnön arvoja koskevalla tiedolla, näkemyksellä rakennusten käyttö- ja korjausmahdollisuuksista sekä luotettavilla korjausta ja restaurointia koskevilla ohjeilla. Rakennusperinnön hoidossa tarvittavat eri ammattitaidot ovat kehittyneet viime vuosikymmeninä, ja kautta maan alkaa olla tarvittavaa asiantuntemusta niin suojelussa kuin restauroinnissakin. Maakunta- ja paikallismuseoiden, alueellisten ympäristökeskusten, aluearkkitehtien, korjausrakentamiskeskusten, rakennusperinneyhdistysten ym. toiminta aluetasolla on ratkaisevan tärkeää.

Museoviraston näkemyksen mukaan lähitulevaisuudessa tulee painottaa seuraavia tärkeitä tehtäviä ajankohtaisten ongelmien ja asiaryhmien ratkaisemiseksi tai kehittämiseksi:

— kuntien inventointitilanteen saattaminen ajan tasalle Museoviraston ja ympäristöhallinnon yhteistyöllä

— uudemman arkkitehtuurin (1930-luvulta alkaen) vaalimiskysymykset

— teollisen yhteiskunnan rakennus- ja kulttuuriperinnön muodostaman kokonaisuuden hoito sekä

— valtion oma suojelu- ja kiinteistöstrategia (kansallisomaisuus, muu)

— sisätilojen suojeluun liittyvien kysymysten analysointi ja ratkaisuehdotukset.

Rakennusperinnön määrä ja suojelutilanne

Vuoden 2001 alussa Museovirasto sai valmiiksi valtakunnallisesti arvokkaita rakennettuja ympäristöjä koskevan selvityksen (tietokanta ja paikkatietoaineisto). Kyse on aiemman, v. 1993 ilmestyneen selvityksen tarkistamisesta. Tavoitteena oli paitsi tarkistaa, myös tiukentaa ja supistaa kohdejoukkoa sekä karsia päällekkäisyyksiä valtakunnallisten maisema-alueiden kanssa.

Tietokantaan sisältyy 1 262 kohdetta (aiemmin 1 772) kattaen kaikki olennaiset rakennetun ympäristömme piirteet, myös niiden alueellisen vaihtelun. Niinpä mukana on kyliä, kaupunginosia, teollisuuslaitoksia, sairaaloita, vankiloita, kasarmialueita, kirkkoja ja hautausmaita, kalalansseja, jokilaaksoja, rautatieasema-alueita, kanavia, poroerotusalueita ym. Näiden ympäristöjen rakennusten yhteenlaskettu määrä on 20 000—30 000. Osa näistä kohteista on suojeltu kaavoilla, rakennussuojelulailla tai kirkkolailla, mutta suojelua on Museoviraston mukaan edelleen jatkettava ja vanhentuneet suojelumääräykset uudistettava.

Rakennussuojelulailla on suojeltu n. 230 kohdetta. Kertomusvuonna ympäristökeskuksissa käynnistyi 38 suojeluasiaa. Suojelupäätöksiä annettiin 15, esitys hylättiin parissakymmenessä tapauksessa. Ennen vuotta 1917 rakennettuja, kirkkolain suojelemia kirkkoja on 488.

Paikallisesti arvokkaiden rakennusten määrästä ei Museoviraston mukaan voida antaa tarkkoja lukuja. Ennen vuotta 1929 rakennettuja rakennuksia on tilastojen mukaan n. 200 000, mikä on n. 8 % Suomen rakennuskannasta. Paikalliset suojelun arvoiset kohteet löytyvät näiden joukosta, joten kyse on n. 80 000—120 000 rakennuksesta. Näistä vain korkeintaan viidesosa on toistaiseksi suojeltu. Ympäristöministeriön mukaan uhanalaisimpia rakennussuojelukohteita ovat vaille käyttöä jääneet ja omistajilleen tuottamattomat rakennukset, joita on runsaasti muuttotappioalueilla ja mm. teollisuusympäristöissä. Myös modernin rakennusperinnön säilymisen turvaaminen on kasvava ongelma. Valtion rakennuskannan osalta yhtiöittäminen ja pyrkimys luopua tarpeettomiksi käyneistä rakennuksista vaikeuttaa suojelutavoitteiden toteuttamista.

Suojelun arvotusperusteet tuovat koko ajan huomiota uusiin kohteisiin. Sodanjälkeinen runsas rakennuskanta on vasta tulossa huomion piiriin, joten suojelukohteiden määrä on edelleen kasvussa.

Valtion rakennuskannan suojelu

Julkiset rakennukset toimivat aina esikuvina muulle rakentamiselle. Valtion suojellun rakennusperinnön kohtelu toimii niin ikään koko rakennetun kulttuuriperinnön vaalimisen esimerkkinä. Valtioneuvosto edellytti 17.12.1998 hyväksyessään maamme arkkitehtuuripoliittisen ohjelman, että julkinen ja valtion tukema rakentaminen ja ympäristön kehittäminen toimii korkeatasoisena esimerkkinä kaikelle rakentamiselle.

Valtion arvorakennusten juridinen suojelu perustuu v. 1985 annettuun asetukseen valtion omistamien rakennusten suojelusta. Asetuksen mukaisesti on suojeltu Valtion kiinteistölaitoksen (nyk. Senaatti-kiinteistöt) ja Museoviraston hallinnassa olleita rakennuksia yhteensä 665. Lisäksi Metsähallituksen omistamia kohteita on suojeltu 134. Suojeltavien kohteiden luettelointi ja suojelu on tehty ennen vuotta 1940 valmistuneista kohteista. Rautatierakennusten suojeluun (112 asema-aluetta) on käytetty eri viranomaisten välistä sopimusmenettelyä. Asetuksen muuttaminen vastaamaan valtion nykyistä kiinteistöhallintajärjestelmää on ajankohtainen.

Muiden kiinteistöyksiköiden luettelointi ja suojeluratkaisut ovat joko kesken (PLM, OH, Merenkulkulaitos) tai aloittamatta (ainakin Ilmailulaitos). Erityisen kysymysryhmänsä muodostaa valtion erittäin runsaan uudemman, siis sotien jälkeisten vuosikymmenten rakennuskulttuurin suojelu erityisesti pääkaupunkiseudulla ja yliopisto- ja korkeakoulukaupungeissa. Museoviraston mielestä vanhimpia suojeluluetteloita tulisi tarkistaa paremmin vastaamaan muuttuneita suojelukäsityksiä. Arviolta näitä uusia suojelukohteita tulee olemaan n. 500.

Museoviraston mielestä valtion kiinteistöjen hallinta- ja vuokraussuhteiden muutosten myötä luettelointityön olisi tapahduttava kiireellisesti. Modernin arkkitehtuurin suojelukohteiden (n. vuoden 1930 jälkeen rakennettujen) tunnistaminen on ajankohtainen tehtävä, sillä nämä kohteet ovat kiihtyvässä tahdissa mittavien korjaustoimenpiteiden ja suojelutarpeen edessä.

Valtion osalta erityistä huomiota on kiinnitettävä eri kiinteistöyksiköillä olevien, niiden historiaan kiinteästi liittyvien mutta vaikeasti käytettävien arvorakennusten suojelun, korjausten ja tarkoituksenmukaisen käytön turvaamiseen (esim. liikenneministeriön hallinnonalalla Merenkulkulaitoksen ja Ilmailulaitoksen rakennusperintö). On myös ilmeistä, että erityisesti Metsähallitus tarvitsee budjettiperusteista rahoitusta sen haltuun siirtyneillä ja siirtyvillä maa-alueilla olevien arvorakennusten ja rakennettujen alueiden ylläpitoon ja käytön turvaamiseen.

Museovirastolla ei ole resursseja huolehtia riittävästi valtion kohteiden suojelutehtävistä, vaikka valtion kiinteistöpolitiikan muutokset sitä juuri nyt edellyttäisivät. Kattava suojeluluettelointi ja asetuksen mukaisen suojeluprosessin läpivienti tyydyttävällä tavalla vaatii n. 6 henkilötyövuoden (2 henkilöä, 3 vuotta) työpanosta nykyisten resurssien lisäksi.

Valtion omistamien rakennusten restaurointi

Kulttuurihistoriallisesti merkittävät, kansallisomaisuudeksi katsottavat arvokiinteistöt ovat pääosin käyttörakennuksia, mutta niiden käytölle, vuokraamiselle tai restauroinnille ei voi asettaa samankaltaisia tuotto- ja tehokkuusvaatimuksia kuin vastaaville uudisrakennuksille. Lisäksi osa näistä kohteista on monumentteja, joita pääasiallisesti käytetään nähtävyyksinä. Tällaisten kohteiden osalta korostuu opetus- ja tutkimusmerkitys. Kansallisomaisuutta on kulttuuri- ja luontoperintöä oleva valtion omaisuus, ja sen omistuksen ensisijaisena tarkoituksena on omaisuuden säilyttäminen ja säilymisen turvaaminen (talousarvioasetus 66 §).

Museoviraston mukaan nämä seikat tulee ottaa huomioon määriteltäessä valtion kiinteistöjen hallinta- ja vuokraussuhteita sekä kulttuurihistoriallisesti merkittävien kohteiden tasearvoja ja tuottovaatimuksia. Museoviraston omat kiinteistöt ovat kaikki kansallisomaisuusluonteisia ja niitä hoidetaan erityisellä huolella. Myös muiden kiinteistöyksiköiden tulisi tuottovaatimuksia asettaessaan ottaa huomioon hyötykäytössä olevien arvorakennusten erityisominaisuudet ja -vaatimukset.

Museovirasto julkaisi v. 1997 opaskirjan Valtion rakennusperinnön vaaliminen, jossa on määritelty esimerkillisen restaurointiprosessin tavoitteet ja vaiheet. Ohjekirjan mukaiset toimintaperiaatteet eivät valitettavasti ole levinneet kaikkien vastuutahojen käyttöön. Museovirastolla on mahdollisuus osallistua vuosittain vain n. 20 kohteen restaurointityön yksityiskohtaiseen antikvaariseen valvontaan, minkä lisäksi se antaa lausuntoja lukuisten kohteiden suunnitteluasiakirjoista.

Rakennussuojelun rahoitus

Museoviraston mukaan olennainen kysymys rakennusperinnön vaalimisessa liittyy suojelutoimien rahoitukseen. Suojelutoiminnan menestyminen on ratkaisevalla tavalla sidoksissa yhteiskunnan tukeen, ja tässä suhteessa maamme on selvästi jäljessä eurooppalaisesta kehityksestä. Arvorakennusten omistajat ovat pääsääntöisesti valmiita säilyttämään ja restauroimaan käyttökelpoisia rakennuksiaan, mutta perustellusti edellyttävät, että yhteiskunta osallistuu suojeltujen rakennusten ylläpitoon taloudellisesti. Mahdollisesti saamastaan vähäisestä tuesta huolimatta monet omistajat ovat vapaaehtoisesti uhraamassa varojaan yhteiseksi hyväksi vaalimalla rakennusomaisuuttaan. Museovirasto suuntaa vähäisen taloudellisen tukensa vain entistämistöihin. Avustuksia annetaan myös sisätilojen restaurointiin, koska ne ovat yhtä lailla kansallisomaisuutta kuin rakennusten ulkoinen hahmo.

Rakennussuojelulain 3 luvun säännösten mukaan omistajalla on oikeus saada valtiolta täysi korvaus, mikäli hän ei voi käyttää rakennusta tavanomaisella tai kohtuullista hyötyä täyttävällä tavalla. Mikäli omistajan on suojelumääräysten johdosta ryhdyttävä erityisiin (korjaus)toimiin rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi, on kustannukset korvattava valtion varoista. Korvauksia on myönnetty vain yhdessä tapauksessa (Jyväskylän työväentalo).

Rakennussuojelulain 19 §:n mukaan Museovirasto voi valtion talousarvion rajoissa myöntää avustusta suojellun tai muun kulttuurihistoriallisesti merkittävän rakennuksen kunnossapitoa ja parantamista varten. Valtion taloudellinen tuki arvokkaiden rakennusten korjaamiseen aloitettiin 1980-luvulla. Se on koko ajan ollut vaatimatonta. Tärkeimmät suoraan rakennusperintöön kohdistuvat tuet ovat ympäristöhallinnon ja Museoviraston myöntämät avustukset. Suurimmillaan näiden avustusten määrä vuodessa oli yhteensä 20 Mmk 1990-luvun puolivälissä. Sen jälkeen avustuksia on merkittävästi vähennetty.

Ympäristöhallinnon avustuksia myönnettiin 1990-luvun lopulla vuosittain n. 5 Mmk. Hakemuksia on tullut vuosittain n. 1 700 yhteensä 50 Mmk:n edestä, ja avustusta on voitu myöntää vain n. 350 hakijalle. Museovirasto on myöntänyt kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten entistämiseen samana aikana keskimäärin 3,1 Mmk vuodessa. Hakemuksia on tullut n. 400 yhteensä 30 Mmk:n edestä, ja avustuksia on voitu myöntää n. 150 hakijalle. Avustuksen keskimääräinen suuruus on ollut 15 000—25 000 mk. Opetusministeriö myöntää vuosittain 7,5 Mmk seurantalojen korjausavustuksiin. Seurantalojen korjausavustushakemuksia on tullut vuosittain n. 350 yhteensä 40 Mmk:n edestä. Avustuksia on voitu myöntää n. 180 hakijalle keskimääräisen avustuksen ollessa 35 000 mk. Yhteensä myönnetään siis vuosittain valtion varoja arvorakennusten (pääasiassa yksityisten) omistajien toteuttamiin korjaustoimenpiteisiin 15,6 Mmk.

Eri osapuolet koordinoivat avustuspäätösten valmisteluvaiheessa hakemuksia siten, että päätöksissä ei ole päällekkäisyyksiä. Ympäristöministeriön mielestä avustusten määrä on tarpeeseen nähden aivan liian pieni, joten mm. ohjelmallisen rakennussuojelun rahoittaminen, esim. tuki maailmanperintökohteille, on mahdotonta. Ruotsissa vastaava arvorakennusten tukimääräraha on n. 67 Mmk, Norjassa 15,5 Mmk ja Tanskassa 37 Mmk.

Eräät muutkin valtionhallinnon taloudelliset tuet kuten maa- ja metsätalousministeriön maatiloille kohdistama tuki, Valtion asuntorahaston korjausavustukset ja verotuksen kotitalousvähennykset sekä EU:n ohjelmiin liittyvät tuet vaikuttavat rakennusperinnön hoitoon. Esimmerkiksi kertomusvuonna TE-keskusten jakamia varoja käytettiin kulttuuriympäristön hoitoon 7 Mmk ja arkeologisiin kohteisiin 2,6 Mmk.

Muissa, kulttuuriperinnöltään rikkaammissa maissa valtio tukee arvorakennusten kunnossapitoa mm. tulo- ja arvonlisäverotushelpotuksin. Tämä todellisiin kustannuksiin perustuva ja kustannusten muodostusajankohtaan sattuva tukimuoto on merkittävä lisä omistajien kannustamisessa rakennusten hyvään hoitoon. Joissain maissa kunnat lisäksi myöntävät helpotuksia kiinteistöveroon, mikäli kiinteistöön kuuluu restauroitavia suojelukohteita. Meillä tällaisia tukimuotoja ei ole saatu valtioneuvostossa eikä eduskunnassa läpi yrityksistä huolimatta. Rakennusperintöstrategiassa esitetään, että valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö käynnistäisivät näitä keinoja koskevan valmistelutyön. Strategia sisältää myös muita ehdotuksia rakennusperinnön hyvän hoidon taloudellisista ohjauskeinoista.

Entistämisavustusten avulla on voitu toteuttaa merkittäviä, joskin pienehköjä restaurointeja eri puolilla maata. Museovirasto pyrkii jakamaan avustukset alueellisesti tasapuolisesti siten, että ne ovat suhteessa arvorakennusten määrään maan eri osissa. Avustukset kattavat tavallisesti vain pienehkön osan (10—50 %) korjauskustannuksista, mutta niiden kannustamana omistajat ovat valmiit panostamaan omia varojaan hankkeeseen. Erityisen tuloksellisia pienetkin avustukset ovat silloin, kun kohteen kunnostukseen on käytettävissä talkooapua.

Museo 2000 -toimikunta on esittänyt rakennusperintöavustusten kasvattamista nykyisestä n. 8 Mmk:sta 50 Mmk:aan, josta Museoviraston kulttuurihistoriallisten merkittävien rakennusten entistämisavustuksia olisi 30 Mmk ja ympäristöhallinnon rakennusperinnön hoitoavustuksia 20 Mmk (samansisältöinen ehdotus sisältyy myös rakennusperintöstrategiaan). Työryhmä arvioi, että tällä tavalla saataisiin katetuksi noin kolmannes tarpeesta. Sitä täydentämään tarvitaan veroratkaisuja, esim. kiinteistöverohelpotuksia sekä arvonlisäveron alentamista suojeltujen tai valtakunnallisiin inventointeihin sisältyvien rakennusten korjauksissa. Lisäksi rakennusperintöinventointien saattaminen ajan tasalle ja niiden käyttökelpoisuuden lisääminen paikkatietoon perustuvan tietojärjestelmän avulla edellyttää valtiolta projektiluonteisia voimavaroja 2—3 Mmk vuosittain 3—4 vuoden ajan.

Museoviraston mukaan avustusmäärärahan nostaminen kymmenkertaiseksi saattaisi kehityksen pohjoismaiselle tasolle. Lisäksi verokannustimilla voitaisiin merkittävästi lisätä omistajien halukkuutta omatoimiseen suojeluun ja restaurointiin.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on mietinnössään (VaVM 43/2000 vp) hallituksen talousarvioesitykseksi vuodelle 2001 katsonut, että rakennusperinnön hoitoa ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten kunnossapitoa ja parantamista varten osoitettu 8,1 Mmk:n kokonaissumma on haettuihin avustuksiin ja rakennuskustannusten nousuun sekä eurooppalaiseen keskitasoon nähden varsin niukka. Valiokunta katsoi, että rahoitusta tulee lisätä vuoden 2002 talousarviossa. Valtion vuoden 2002 talousarvioesityksessä ehdotetaan rakennusperinnön kunnossapito- ja hoitoavustuksiin yhteensä n. 3,2 Mmk:n lisäystä opetusministeriön ja ympäristöministeriön pääluokkiin.

Museovirastolla on valtion talousarvion rajoissa omien, kansallisomaisuudeksi luokiteltavien historiallisten rakennusten ja muinaisjäännösten (linnoitukset, rauniot) perusparantamiseen 3 Mmk v. 2001. Lisäksi työllisyystyöohjelman perusteella kunnostuksiin on saatu vuodessa n. 7 Mmk. Näillä varoilla korjataan ja restauroidaan Museoviraston omistamia n. 400 rakennusta ja kymmeniä historiallisia muinaisjäännöksiä ja raunioita. Oikeusministeriön vankeinhoitolaitos osoittaa eräisiin kunnostustöihin n. 5 Mmk vuosittain. (Suomenlinnan hoitokunnan käytettävissä oleviin varoihin ei tässä puututa.) EU:n aluekehitys- ja sosiaalirahastoista on saatu varoja kahteen kohteeseen.

Rakennuksen omistajan oikeusturva suojelutapauksissa on hoidettu siten, että omistajalla on oikeus saada valtiolta tai kunnalta korvausta (rakennussuojelulaki 11 §, maankäyttö- ja rakennuslaki 57 §), jos rakennusta ei suojelupäätöksen vuoksi voi käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Koska varoja tällaisiin korvauksiin ei ole, suojelumääräykset on yleensä pyritty laatimaan niin, että korvauskynnys ei ylity. Rakennusperintö- ja entistämisavustuksilla pyritään kompensoimaan suojeltujen rakennusten ylläpidosta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia ja varmistamaan rakennusperinnön säilymistä. Avustusten pienuuden vuoksi tämä on jäänyt lähinnä symboliseksi. Museoviraston mukaan yhteiskunnan antaman taloudellisen tuen niukkuus on esteenä maamme rakennusperinnön tehokkaalle suojelulle.

Rakennettu ympäristö muodostaa merkittävän osan kansallista kulttuuriperintöämme, ja sen suojeleminen edellyttää sekä yhteiskunnan että suojeltavien rakennusten omistajien aktiivisia toimia. Tähän mennessä suojeltujen rakennusten antama kuva maamme arvokkaasta rakennusperinnöstä ei suppeutensa vuoksi edusta vielä rakennusperinnön kaikkia puolia. Maassamme on n. 100 000 suojeltavaa rakennusta, joista monet ovat osia suojeltavista aluekokonaisuuksista. Valtiontilintarkastajat katsovat, että suojelutoimin tulee varmistaa tämän rakennusperinnön säilyminen mahdollisimman hyvin tuleville sukupolville. Tämän vuoksi yhteiskunnan tulee luoda riittävät edellytykset suojelun kehittämiselle ja varmistaa, että suojeltavien rakennusten omistajilla on taloudelliset mahdollisuudet suojelun toteuttamiseksi. Valtioneuvoston 13.6.2001 hyväksymä rakennusperintöstrategia sisältää merkittäviä kannanottoja ja näkökohtia rakennusperinnön vaalimiseksi. Strategian tavoitteena on mm. monipuolinen, laaja ja aktiivinen kansalais- ja viranomaistoiminta rakennusperinnön ja rakennussuojelun edistämiseksi.

Pääperiaate on kaavoituksen käyttäminen suojelun välineenä, jolloin vastuu rakennusperinnön suojelusta ja hoidosta on lähinnä kunnilla. Rakennussuojelulaki on erityislaki, joka täydentää maankäyttö- ja rakennusla-

kia. Kunnat suhtautuvat velvoitteisiinsa vaihtelevasti, mutta kehitystä myönteiseen suuntaan on koko ajan havaittavissa. Sekä EU-lainsäädäntö että kansallinen lainsäädäntömme korostavat maakunnan ja kunnan päätöksentekoa. Tämän myötä rakennusperinnön hoidon ohjauksen ja vastuun tulee siirtyä yhä enemmän maakunnille ja kunnille. Valtionhallinnon tehtävinä korostuvat lainsäädännöllisten ja taloudellisten edellytysten luominen, valtakunnallisesti merkittävien kohteiden määrittäminen, sektorikohtaiset inventoinnit sekä menetelmien ja järjestelmien kehittäminen rakennusperinnön hoidon tukemiseksi.

Huolimatta siitä, että yleinen mielipide suojeluasioita kohtaan on muuttunut suopeammaksi, on viranomaisilla ja rakentajilla vielä asenteita, jotka vaarantavat hyvän ympäristön säilymisen. Tämän vuoksi rakennusperinnön suojelua ja hoitoa tulee tehostaa ja asiantuntemusta lisätä hallinnossa. Erityisesti kunnissa suojelu vaatii nykyistä enemmän huomiota, kehittämistyötä ja neuvontaa. Esimerkiksi aluearkkitehtien ja maakuntamuseoiden rakennustutkijoiden ja restaurointiasiantuntijoiden toimintaa tulee kehittää ja tukea siten, että aluetasolla on tarkoituksenmukainen ja riittävästi resursoitu asiantuntija- ja toimijaverkko. Valtiontilintarkastajat haluavat kuitenkin korostaa, että suojelutoimissa tulee pyrkiä perusteltuihin ja tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin aiheuttamatta rakennuksen omistajille kohtuutonta haittaa tai taloudellista rasitusta.

Taloudelliset kysymykset ovat käytännössä jatkuvasti muodostaneet suurimman esteen rakennusperinnön tarkoituksenmukaisen hoidon toteutumiselle. Esimerkiksi uusi maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen nojalla annettava valtioneuvoston päätös valtakunnallisiksi alueidenkäyttötavoitteiksi edellyttävät kulttuuriympäristön suojelua nimenomaan inventointien perusteella. Valtakunnallisten inventointien ajan tasalle saattaminen on tästä syystä tärkeää ja kiireellistä ja vaatii inventointiavustusten lisäämistä Museoviraston toimintamenoihin.

Rakennusperinnöstä ja -suojelusta huolta kantavat valtakunnalliset, alueelliset ja paikalliset yhteisöt, kuten kotiseutu-, ympäristö- ja muut yhdistykset, maakunnan liitot, säätiöt jne., ovat olennainen osa rakennusperinnön hoidon taustavoimia. Valtiontilintarkastajien mielestä rakennussuojeluviranomaisten tulisi riittävästi hyödyntää ja tukea yhteisöjen tarkoituksenmukaisia suojelupyrkimyksiä, sillä niillä on sekä paikallistuntemusta että yhteyksiä ammatilliseen kenttään.

Valtio on merkittävin kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden omistaja. Tämän vuoksi valtion rakennusperinnön hoidosta ja suojelutehtävistä tulee huolehtia esimerkillisen tehokkaasti ja asiantuntevasti mm. tarkistamalla vanhimpia suojeluluetteloita vastaamaan paremmin muuttuneita suojelukäsityksiä. Valtion rakennuskannan osalta yhtiöittäminen ja pyrkimys luopua tarpeettomiksi käyneistä rakennuksista vaikeuttaa suojelutavoitteiden toteuttamista. Epäonnistunut korjaus saattaa hävittää pysyvästi ainutkertaiset kulttuuriset arvot. Valtiontilintarkastajien mielestä Senaattikiinteistöjä varten on luotava riittävät toimintaohjeet rakennussuojelun integroimisesta sen muuhun toimintaan.

Maamme rakennusperinnön hoidon ja rakennussuojelun taloudelliset ohjauskeinot ovat tällä hetkellä varsin niukat. Valtiontilintarkastajat yhtyvät ympäristö- ja museoviranomaisten näkemyksiin siitä, että laadukkaan ja määrältään riittävän rakennusperinnön vaaliminen on ratkaisevasti sidoksissa suojelutoimien rahoitukseen ja yhteiskunnan tukeen. Tässä suhteessa maamme on selvästi jäljessä muusta pohjoismaisesta kehityksestä. Valtion talousarvion avustusmäärärahat ovat tarpeeseen nähden hyvin niukat, joten mm. ohjelmallisen rakennussuojelun rahoittaminen on mahdotonta. Rakennusperinnön hoitoon kohdistuvia määrärahoja sisältyy valtion talousarvion useisiin pääluokkiin lukuisille eri momenteille erilaisina avustuksina ja tukina. Varsinaiset avustusmäärärahat tulisikin muutamassa vuodessa nostaa rakennusperintösrategiassa esitettyihin määriin. Samalla tulee koordinoida muut eri hallinnonalojen rakennusperinnön hoitoon ja rakennussuojelun edistämiseen myöntämät avustukset ja tuet mahdollisimman selkeän kuvan saamiseksi rakennusperinnön avustustoiminnasta ja sen tavoitteista. Lisäksi tulisi selvittää, olisiko mahdollista lisätä EU:n rakennerahastojen kautta myönnettävää taloudellista tukea hankkeille, joihin sisältyy myös rakennusperintökohteita, sekä ottaa käyttöön eräiden muiden EU-maiden tapaan kiinteistö- ja arvonlisäverotukseen liittyviä kannustimia rakennusperinnön hoidon edistämiseksi.

Valtiontilintarkastajien rahoittama tutkimustoiminta

Valtiontilintarkastajat käynnistivät v. 2000 viisi tutkimushanketta, joista yksi hanke (ETLA) on edelleen keskeneräinen. Näihin hankkeisiin on käytetty yhteensä 462 000 mk. Tutkimustuloksia hyödynnetään parlamentaarisessa valvonnassa ja valtiontilintarkastajien kertomuksen valmistelussa. Valtiontilintarkastajat eivät ota kantaa yksittäisiin tutkimustuloksiin tai tutkijoiden johtopäätöksiin. Seuraavassa on tiivistelmä valmistuneista tutkimushankkeista julkaisutietoineen.

Tilintarkastustoiminnan tarkoituksenmukaisuus ja vaikuttavuus

Dosentti Pekka Kettunen, Åbo Akademi

Pekka Kettunen (2001). Valtiontilintarkastajien kertomuksen vaikuttavuuden arviointi. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Institutionen för offentlig förvaltning. Ser. A: 521.

Valtiontilintarkastajien toimintaa ja toiminnan vaikutuksia on tarkasteltu erityisesti vuoden 1998 kertomuksen kautta. Tutkimuksen tulokset kertovat sekä positiivisesta vaikutuksesta että puutteellisesta yhteydestä kertomuksen johtopäätösten ja toteutuneen kehityksen välillä.

Valtaosa asiakaspalautteesta oli myönteistä, mikä ei ole yllättävää, koska selvitysten runko perustuu kohteiden itsensä välittämiin tietoihin. Kun palaute oli kielteistä, voidaan siihen löytää useita, erityyppisiä perusteita. Yhden perusteen muodostaa selvitysten ja johtopäätösten yleisyys. Hallinnon konsultoivan kehittämisen kannalta sellaiset johtopäätökset kuin ”pyrittävä edelleen tavoitteeseen” tai ”on tehtävä yhteistyötä henkilöstön kanssa” eivät ole kovinkaan relevantteja toiminnan konkreettisen suuntaamisen kannalta.

Oman ryhmänsä muodostaa selvä torjuva palaute tarkastuskohteiden taholta. Tämän tutkimuksen tapauksissa, jotka kattavat otannan vuosien 1995—98 kertomuksista, torjuntaperusteina käytettiin mm. seuraavia näkökulmia:

— Johtopäätös edustaa tavoitetta, joka tuskin toteutuu.

— Johtopäätös ei suuntaudu toiminnan keskeiseen osaan, ei ”istu kokonaisuuteen” tai ei anna oikeaa kuvaa toiminnasta.

— Johtopäätöksen keinovalikoima ei kuulu viranomaisen vastuulle tai keinoa ei nykyisen työnjaon tilanteessa ole syytä toteuttaa.

— Johtopäätös perustuu vanhentuneeseen tietoon tai kuvaan toiminnasta.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksen tuloksia voidaan tulkita eri tavoin. Vaikka tarkastuskohteen näkökulmasta useassa yhteydessä viitataan ulkopuolisen tahon kykenemättömyyteen arvioida ”talon” kompleksisia asioita, niin sama asia voidaan myös nähdä eräänlaisena byrokratian itseintressinä, paksuna ulkokuorena. Valvonnan perusongelma on ulkopuolisen arvioijan mahdollisuus nähdä olennaisia asioita vahvan professionaalisen tiedon ohi ja yli. Vaikuttaa siltä, että valtiontilintarkastajien kielteiset arviot torjutaan ja kannustavat hyväksytään.

Valtiontilintarkastajien kertomuksen muoto on yleensä kriittinen. Vaikka perustiedot ovat pääosin ministeriöiltä, on johtopäätöksissä säilytetty itsenäisempi kanta. Menettelyn riskinä on esittää kertomuksessa johtopäätöksiä, jotka hallituksen, käytännössä siis asianomaisen ministeriön, on vastauksessaan helppo torjua. Tällaisessa tapauksessa kertomuksen laatijalle — ulkoisen arvioijan ammattitaidolle — asetetaan erityisiä vaatimuksia.

Tarkastelluista seitsemästä kertomuksissa selvitetyistä esimerkkitapauksista kaksi eteni eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kautta hallituksen vastattavaksi tilimuistutuskertomuksessa. Muiden tarkasteltujen kertomusosuuksien kohdalla vaikutus on ollut heikohko tai vaikeasti osoitettavissa. Tosin vuoden 1998 kertomuksen kaikkia vaikutuksia ei ole ollut mahdollista tarkastella tässä tutki-

muksessa. Kun kertomusta toimitetaan useita kappaleita mm. kaikkiin ministeriöihin, on oletettavaa, että ministeriöissä ollaan kiinnostuneita oman toiminnan kuvauksesta ja kovin negatiivista kuvaa ei pidetä suotavana. Toisaalta tietynlaiset kriittiset huomiot voivat olla ministeriön etua ajavia. Tällaisia ovat esim. voimavarojen vähyys, lainsäädännön uudistamisen tarpeellisuus ja kaikki sellainen julkisuus, joka edistää ministeriön hallinnonalan asiaa, myös lisävoimavarojen saantia. Vastaavasti epämieluisaa on olla julkisuudessa huonojen johtamismenetelmien, kehittämistyön hitauden tai vaikkapa epäonnistuneiden uudistusten perusteella. Ministeriöt suhtautuvat yleisellä tasolla arviointiin myönteisesti, mutta kun kyse on omaan toimintaan kohdentuvasta arviosta, katsotaan ulkopuoliseen näkökulmaan liittyvän useita heikkouksia. Arviointia tulisi kehittää vuoropuhelun suuntaan pyrkien kuitenkin samalla säilyttämään tarkastukselle ominainen puolueettomuus.

Valtiontilintarkastajien toimintaa on tarkasteltu kolmen eri sidosryhmän, tilintarkastajien, tarkastuskohteiden ja eduskunnan, välisessä kontekstissa. Tutkimuksen eri vaiheissa on kultakin ryhmältä kysytty sekä vuoden 1998 kertomukseen liittyviä spesifejä seikkoja (osin myös vuosien 1995–97 kertomuksia on tarkasteltu) että yleisempiä tarkastukseen ja valvontaan liittyviä seikkoja.

Valtiontilintarkastajat muodostuvat tavallaan kahdesta osasta, parlamentaarisesti valituista tilintarkastajista sekä kansliasta. Näistä valtiontilintarkastajien edustajat olivat varsin tyytyväisiä nykymuotoiseen tarkastus- ja valvontamenettelyyn. Tarkastajat, jotka tekevät käytännön tarkastustyötä, puolestaan esittivät runsaasti kehittämisehdotuksia, mutta keskusteluista vuoden 1998 kertomuksen ympäriltä välittyi varsin positiivinen kuva. On huomattava, että tarkastajat korostavat lähtökohtaisesti selvityksen yleisluontoisuutta. Kehittämisehdotuksista puolestaan kuvastui tietty tyytymättömyys juuri tietopohjan yksipuolisuuteen sekä ehdotusten yleisyyteen.

Tarkastuksen kohteet muodostavat mielenkiintoisen kohteen, onhan valtiontilintarkastajien valvonnan tarkoitus juuri pureutua hallinnossa esiintyviin epäkohtiin ja kehittämistarpeisiin. Kuten edellä korostettiin, oli osa ”tarkastuskohteista” varsin tyytyväisiä nykyiseen muotoon. Osa haastatelluista ministeriöiden edustajista puolestaan halusi kehittää valvontaa kohti vaikuttavuuden arviointia, jossa keskiössä olisi käytettyjen voimavarojen kriittinen tarkastelu suhteessa tuloksiin. Arviointi voidaan tässä suhteessa siis nähdä hallinnon pyrkimyksenä osoittaa toimintansa oikeutusta ja harkinnanalaisissa tapauksissa kyetä priorisoimaan eri toimintoja keskenään.

Eduskunnan kannalta tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että kansanedustajat eivät koe kertomuksen puutteellista vaikutusta ongelmana. Eduskuntatyöskentelyn kokonaisuudessa on tarjolla erilaisia syötteitä (kertomuksia, selontekoja, kyselyjä jne.) siinä määrin, että valtiontilintarkastajien kertomus sulautuu osaksi tätä prosessia. Kansanedustajien näkökulmasta johtopäätösten tekoa vaikeuttaa myös se, että vuoden 2001 alussa voimaanastuneen lainsäädännön mukaisesti eduskunnalla on nyt käytettävissään valvontaan voimavaroiltaan aiempaa huomattavasti mittavampi lisätyöpanos, kun Valtiontalouden tarkastusvirasto siirrettiin eduskunnan yhteyteen.

Kaiken kaikkiaan tämän arvioinnin perusteella tarkastustehtäviä leimaa tietynasteinen intressiperustaisuus. Tilintarkastajien kohdalla on kyse valvonnan terävöittämisestä. Valvonnan kohteiden intressinä on arvioinnin ja valvonnan relevanssi. Käyttäjän eli eduskunnan intressinä on saada käyttöön optimaalinen valvontasyöte parlamentaarista työskentelyä varten.

Valtiontilintarkastajien kohdalla ei kyse ole ensisijaisesti konsultoivasta näkökulmasta vaan viestien välittämisestä eduskunnan suuntaan. Tällaiselle tehtävänasettelulle voidaan ilmeisesti sallia väljemmät kriteerit kuin varsinaiselle arvioinnille. Valtiontilintarkastajien kertomuksessa on kyse eduskunnan tahdon toteutumisen arvioinnista, ei niinkään yleisestä julkisen toiminnan tehokkuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta ja laillisuudesta.

Parlamentaarisen ideaalin mukaan eduskunta käyttää hallinnon arviointia välineenä hallituksen toiminnan valvonnassa pitäen tällä tavalla yllä vallan kolmijaon edellyttämää jännitettä. Käytännössä nykytilanne muistuttaa suuressa määrin politologisen kirjallisuuden välittämää kuvaa toimeenpanevan vallan kasvusta. Tosin eduskunnalla on mahdollisuuksia myös vaikuttaa omaan painoarvoonsa. Eduskunta voi sekä ennakoivasti valitsemiensa valtiontilintarkastajien kautta että jälkikäteen valtiovarainvaliokunnan ja sen hallinto- ja tarkastusjaoston käsittelyssä terävöittää johtopäätöksiä siten, että hallitus joutuu todella perustelemaan sitä, kuinka tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti julkisia varoja on käytetty.

Valtiontilintarkastajien toiminnan vaikuttavuutta ja parlamentaarista valvontaa voidaan edelleen kehittää. Tutkimusraportissa esitetyt ehdotukset ja huomiot on seuraavassa koottu yhteen:

Valtiontilintarkastajat ja kanslia

— Kanslian henkilökunta esitti työn sisältöön ja järjestämiseen liittyviä ehdotuksia, joita on syytä ottaa huomioon.

— Erityisesti tiimityö sekä valmistelijoiden kesken että valtiontilintarkastajien ja valmistelijoiden kesken ovat työmuotoja, jotka tarjoavat nykyistä vahvemman resurssipohjan vaativaan hallinnon valvontaan.

— Tyytymättömyys nykyiseen, ministeriövetoiseen tiedonhankintaan on myös otettava vakavasti. Syvällisen ja monipuolisen valvonta-aineiston kokoaminen edellyttää nykyistä painavampaa panostusta ulkopuoliseen tiedonhankintaan.

Vuoden 1998 kertomuksen vaikuttavuus

— Vuoden 1998 kertomuksesta poimitut tapaukset osoittavat, että valtiontilintarkastajien valvonnallinen ote on melko yleinen ja ehdotukset tähtäävät suuriin toimintalinjoihin.

— Hallinnon valvonnan kannalta nykyinen tilanne on ongelmallinen. Ministeriöt eivät joudu juurikaan perustelemaan toimintansa oikeutusta vaan saavat hyvän tilaisuuden muokata todellisuutta.

— Toiminnan vaikuttavuuden kannalta yleinen valvonta on ongelmallista. Vaikka kehitys näyttää kulkevan ehdotusten viitoittamaan suuntaan, niin on vaikea osoittaa valvonnan erityistä merkitystä tässä prosessissa.

— Valtiontilintarkastajien roolia hallinnon ulkoisena arvioijana olisi syytä terävöittää rajaamalla kysymyksiä tarkemmin, panostamalla monipuoliseen tiedonhankintaan ja rakentamalla pitäviä argumentteja, joita hallinnon olisi myös perusteltava nykyistä paremmin.

— Valtiontilintarkastajien valvonnan tulisi myös nykyistä enemmän painottaa pikemminkin toteutuneen kehityksen punnintaa kuin tulevan toiminnan suuntaviivoja.

Kertomuksen eduskuntakäsittely

— Eduskuntakäsittelyä tulisi edelleen kehittää siihen suuntaan, että hallinnon valvonta toteutuisi nykyistä tehokkaammin.

— Olisi syytä harkita, voitaisiinko hallitusta velvoittaa vastaamaan koko kertomuksen osalta valtiontilintarkastajien huomioihin.

— Valtiontilintarkastajien kertomuksen muotoa ja aikataulutusta voitaisiin edelleen kehittää niin, että se toimisi mahdollisimman tehokkaasti valvonnan apuvälineenä.

— Valtiovarainvaliokunnan mietinnön yleisluontoisuus ei edellytä riittävää valvonnallista otetta hallinnon toimintaan ja siten mietintöä olisi hyvä muokata terävämmäksi.

Hallituksen vastaus kertomukseen

— Ministeriöt eivät vuoden 1998 kertomukseen pohjautuvan valtiovarainvaliokunnan mietinnön perusteella ole joutuneet juurikaan perustelemaan toimintansa tarkoituksenmukaisuutta yksityiskohtaisesti.

— Parlamentaarisen valvonnan olisi mahdollista ja syytä vaatia vastauksia toiminnan vaikuttavuudesta ja valittujen toimintamuotojen tarkoituksenmukaisuudesta.

Pitkän aikavälin vaikuttavuus

— Valtiontilintarkastajien kertomuksista vuosilta 1995—97 poimitut tapaukset kertovat, että parlamentaarisen vaikutusketjun ulkopuolella tarkasteltuna johtopäätösten yhteys toteutuneeseen kehitykseen on osin vaikea osoittaa.

— Kriittisten lausumien taustalla kuvastuu tyytymättömyys kertomuksen yleiseen linjaukseen, mutta osa kritiikistä on pikemminkin yhteydessä kamppailuun ulkoisen arvioinnin oikeutuksesta ja asiantuntemuksesta.

— Tarkastelu vahvistaa jo aiemmin esitettyjä ehdotuksia valtiontilintarkastajien toiminnan kehittämisestä mm. tiimityön, ulkoisen asiantuntemuksen hankinnan ja mahdollisen raportoinnin tiivistämisen ja syventämisen avulla.

Suhteellisen helppoina, mutta samalla tehokkaina, ratkaisuina voidaan pitää nykyiseen toimintaan liittyviä kehittämismahdollisuuksia. Sekä tarkastajien omissa ehdotuksissa että keskusteluissa tarkastuskohteiden edustajien kanssa viitattiin useinkin sellaisiin työjärjestelyihin ja sisältöön liittyviin seikkoihin, kuten osaamisen kehittäminen, ryhmätyöskentelyn soveltaminen ja yhteistyön tiivistäminen valtiontilintarkastajien ja kanslian henkilökunnan kesken.

Toisen ryhmän muodostavat sellaiset ehdotukset, jotka edellyttävät organisatorisia tai voimavaroja koskevia muutoksia. Esimerkiksi toiminnan muuttaminen enemmän tieteellistä arviointia, empiiristä analyysia muistuttavaan suuntaan vaatisi lisää voimavaroja tai tarkastuskohteiden supistamista edelleen.

Kuitenkin viime kädessä valvonnassa on kyse ”hallinnon tarkastelusta eduskunnan suuntaan”, joten pitääkin kysyä, missä määrin voimme nähdä erilaisia valvonnan ja arvioinnin muotoja käyttöyhteyden mukaan. Parlamentaarisen valvonnan ytimessä on toimeenpanevan hallituksen toiminnan arviointi. Valvonnan tehtävänä tässä rakenteessa

on arvioida toimeenpanon onnistuneisuutta suhteessa tarkoitusperiin.

Näistä lähtökohdista törmätään kuitenkin joihinkin ongelmiin, joilla on merkitystä myös valvonnan kannalta. Nykyaikainen pitkälle kehitetty hyvinvointivaltio ”elää omaa elämäänsä”, ja on vaikeaa pitää kiinni kriteeristä, jonka mukaan arvioinnin tulisi aina lähteä parlamentaarisista odotuksista. On kuitenkin tärkeää, että valvonnan kriteerit ja johtopäätösten perusteet eksplikoidaan. Kuten tutkimuksen johdannossa tuotiin esille, ovat mahdollisia kriteeristöjä mm. taloudellinen tehokkuus tai vaikkapa asiakastyytyväisyys.

Parlamentaarisen valvonnan kulmakivi on toiminnan itsenäisyys. Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että valtiontilintarkastajien toiminnan puolueettomuus -kriteeriin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. On huomionarvoista, että myös eräät tarkastuskohteet katsoivat nykyisen, ministeriön omiin selvityksiin perustuvan valvontamallin palvelevan huonosti arviointiin perustuvaa hallinnon ja toiminnan kehittämistä. Muutos arvioivampaan suuntaan voi merkitä valtiontilintarkastajien toiminnan uudelleenorganisoinnin tarvetta, mutta oikeaan suuntaan päästään jo terävämmällä kysymysstrategialla ja lausuntomenettelyn laajentamisella. Tiivistetysti voidaan muotoilla seuraavia kehittämislinjauksia:

1. Valtiontilintarkastajien on syytä vakavasti pohtia nykyisen muistiomenettelyn vaihtoehtoja. Puolueeton ja asiantunteva tieto on vaativaa, mutta ulkopuolisen valvojan olisi pyrittävä itsenäiseen tiedonkeruuseen.

2. Valvonnan terävöittäminen voi tapahtua erilaisin keinoin. Yleisluontoisen kartoituksen, informaation sijaan ja rinnalla, on syytä korostaa evaluoivien kysymysten esittämistä. Viime kädessä arvioinnissa on kyse siitä, onko kohde (viranomainen) käyttänyt optimaalisesti tai tarkoituksenmukaisesti julkisia voimavaroja.

3. Mikäli toiminnan perusluonteen muuttaminen on lyhyellä aikavälillä vaikeaa, on syytä harkita ulkopuolelta hankittavan tutkimus- ja arviointitiedon lisäämistä.

4. Eduskunnan ja valtiovarainvaliokunnan on syytä harkita, mikä merkitys annetaan julkisten varojen käytön valvonnalle ja kuinka hallitus-oppositio-asetelmasta riippumatta voitaisiin lisätä julkishallinnon ulkoisen arvioinnin ja valvonnan painoarvoa.

Julkisen hallinnon valvonta kuuluu ehdottomasti parlamentaarisen demokratian kulmakiviin.

Valtion liikekirjanpidon uudistus

Professori Salme Näsi, Jyväskylän yliopisto

Johanna Kohvakka (2000). Valtion liikekirjanpidon uudistus. Tilivirastojen laskentatoimen informaation tuottajien ja käyttäjien näkemykset. Jyväskylän yliopisto. Taloustieteiden tiedekunta. Julkaisuja N:o 122/2000.

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää laajan lomaketutkimuksen avulla tilivirastotoimijoiden näkemyksiä ja kokemuksia valtion kirjanpitouudistuksesta ja sen seurauksista kaksi vuotta uudistuksen toimeenpanon jälkeen. Tutkimuksen kohderyhmänä olivat tilivirastojen laskentatoimen informaation tuottajat ja hyväksikäyttäjät.

Tutkimuksen ensimmäisenä alaongelmana oli pohtia liikekirjanpidon ja sen tilinpäätöslaskelmien tehtäviä ja hyödyllisyyttä tilivirastojen näkökulmasta. Tutkimuksessa havaittiin, että liikekirjanpidolle asetetut tehtävät valtionhallinnossa eivät olleet selkeät. Myös laskentatoimen doktriinin mukainen jaottelu rahoituksen ja johdon laskentatoimeen näytti jääneen hämäräksi. Epäselvyys ilmeni sekä uudistuksen valmistelua koskevissa raporteissa että kyselylomakkeen vastauksissa.

Tilivirastojen kannalta tilanne vaikuttaa ongelmalliselta. Yksittäiselle tilivirastolle liikekirjanpidon tilinpäätöslaskelmista ei yleensä nähty olevan juuri mitään hyötyä. Niiden katsottiin palvelevan vain valtion tilinpäätöstä, eikä niiden nähty antavan oikeaa kuvaa tiliviraston toiminnasta.

Liikekirjanpidosta saatavaan hyötyyn suhtauduttiin muutenkin melko kielteisesti. Esimerkiksi tilivirastojen keskinäisen vertailun tilinpäätöslaskelmien perusteella ei yleensä katsottu onnistuvan. Myöskään tuotto- ja kululaskelman jäämien ja poistojen ei nähty tarjoavan tarpeellista informaatiota päätöksentekoa varten. Käyttöomaisuuden ja oman pääoman esittäminen taseessa sai hieman paremman arvion, mutta suurin osa ei katsonut sitäkään tarpeelliseksi.

Perinteisesti julkisen hallinnon laskentatoimen järjestelmät ovat ensisijaisesti tehty vastaamaan lainsäädäntöelimien tarpeita, jolloin niiden ensisijaisena tarkoituksena on osoittaa annettujen valtuuksien noudattaminen. Tämän lisäksi Liider (1989, 6–7) erottaa kaksi muuta hieman eri tavalla painottunutta julkisen sektorin laskentatoimen suuntautumismallia. Ensimmäisessä näistä lasken-

tatoimen ja raportoinnin tarkoituksena on antaa suurelle yleisölle luotettava kuva taloudellisesta tilanteesta (public oriented). Toisessa painotetaan laskentatoimea keinona hallita julkisyhteisöjen toimintoja ja resursseja (management oriented). Suomessa liikekirjanpitouudistuksen suunnittelussa lienee keskitytty lähinnä viimeksi mainittuun tarkoitukseen. Näyttääkin vahvasti siltä, että ulkoiset sidosryhmät, etenkin kansalaiset veronmaksajina ja palvelujen käyttäjinä, on unohdettu kokonaan.

Tutkimuksen toisessa alaongelmassa haluttiin selvittää liikekirjanpidon tilinpäätösinformaation käyttöä. Kaiken kaikkiaan eri sidosryhmät käyttävät erittäin vähän tilivirastojen tuottamaa liikekirjanpidon tilinpäätösinformaatiota. Etenkin ulkoisten sidosryhmien, joita rahoituksen laskentatoimi perinteisesti etupäässä palvelee, informaation käyttö katsottiin todella vähäiseksi. Sisäistenkään sidosryhmien ei kuitenkaan katsottu kovin paljoa laskelmia hyväkseen käyttävän. Esimerkiksi vain noin viidennes vastaajista arvioi tiliviraston johdon käyttävän laskelmia. Näissä tapauksissa mainittu käyttötarkoitus tiliviraston johdon kohdalla liittyi yleensä yleiseen seurantaan ja tilinpäätöksen hyväksymiseen.

Kolmas tutkimuksen alaongelma liittyi siihen, onko yritysmaailmasta lainatun kirjanpidon käyttöönotto muuttanut tilivirastoja enemmän yritysten kaltaisiksi. Tuloksena oli melko selkeä ”ei”. Liikekirjanpidon ei myöskään katsottu lisänneen tulosajattelua, kuten kirjanpitohankkeen loppuraportissa toivottiin, eikä yksityisen ja julkisen sektorin eroja nähty niin pieniksi, että sama kirjanpito- ja tilinpäätösmalli toimisi kummassakin.

Neljäntenä ongelmana haluttiin selvittää, millaisia seurauksia liikekirjanpitouudistuksella on kaiken kaikkiaan ollut. Tutkimuksessa tuli esille selkeästi mm. se, että liikekirjanpito ei ole syrjäyttänyt talousarviokirjanpitoa tilivirastoissa. Talousarviokirjanpidon asema on edelleen vahva. Se on tärkein osa tilivirastojen taloushallintoa.

Uudistuksen positiivisina seurauksina useimmin mainittiin omaisuuden hallinnan parantumiseen liittyvät seikat. Uutta järjestelmää pidettiin myös jollain tavalla normaalimpana ja ymmärrettävämpänä kuin hallinnollista kirjanpitoa. Lisäksi positiivisina seikkoina mainittiin käytäntöjen yhdenmukaistuminen sekä yritysten kanssa että tilivirastojen keskuudessa, järjestelmien kehittyminen, informaation monipuolistuminen ja parempi saatavuus sekä kustannus- ja tulostietoisuuden kasvu. Laskentainformaation tuottajat pitivät usein uudistuksen hyvänä puolena sitä, että oma ammattitaito laajeni ja arvostus lisääntyi. Informaation käyttäjät puolestaan näkivät uudistuksen olleen hyvä yritys tehdä jotain tai askel oikeaan suuntaan.

Vastauksista tuli se vaikutelma, että osa vastaajista ei antanut niinkään suurta painoarvoa itse kirjanpidon ja tilinpäätösraportoinnin uudistamiselle, vaan muu samaan aikaan tapahtunut kehitys koettiin liikekirjanpitouudistuksen ansioksi. Uudistuksen positiivisina seurauksina mainitut seikat olivatkin monesti erilaisia uudistuksen ”sivutuotteita”, kuten tietojärjestelmien kehittyminen ja sen mukanaan tuoma parempi informaation saatavuus sekä oma oppiminen ja lisääntyneet työmahdollisuudet.

Uudistuksen negatiivisena seurauksena selkeästi useimmin mainittiin uudistuksen aiheuttaneen paljon työtä ilman vastaavaa tai minkäänlaista hyötyä. Uudistus tuli maksamaan paljon, aiheutti stressiä, monenlaisia käytännön ongelmia ja sekaannuksia sekä monimutkaisti asioita. Uudistuksen nähdään palvelevan vain valtiokokonaisuutta ja tuovan epätasa-arvoa tilivirastojen keskuuteen. Uudistuksen katsotaan myös jääneen puolitiehen ja tiedon hyödyntämisen näkökulma on unohdettu uudistuksen suunnittelussa teknisen toteutuksen varjoon. Etenkään yritysten suoranaista matkimista ei pidetty hyvänä asiana.

Moni oli myös sitä mieltä, että liikekirjanpito ja sen tilinpäätöslaskelmat eivät yksinkertaisesti sovellu tilivirastoympäristöön. Laskelmat eivät kerro mitään oleellista virastojen todellisuudesta, eikä niistä ole hyötyä päätöksenteossa. Vastauksissa kritisoitiin myös tiettyjä liikekirjanpidon mukanaan tuomia piirteitä, kuten oman pääoman, käyttö- ja vaihto-omaisuuden sekä rahoituksen käsittelyä, työläitä kirjauksia, uusia pakollisia laskelmia ja liitetietoja sekä yleensä kirjanpidon monimutkaistumista. Epäkohtana mainittiin myös esim. se, että omaisuuden inventointi ei ole tehty yhteisten sääntöjen mukaan.

Viides alaongelma koski liikekirjanpidon käytännön valmiuksia eli ohjeistusta, liikekirjanpidon osaamista ja ilmapiiriä. Informaation tuottajat olivat tyytymättömiä ohjeistukseen ja opastukseen, mutta muissa ryhmissä niihin oltiin jokseenkin tyytyväisiä. Liikekirjanpidon osaamista puolestaan katsottiin tilivirastoista löytyvän riittävästi. Myös ilmapiiriä uudistusta kohtaan pidettiin melko hyvänä. Tästä voisi päätellä, että käytännön valmiudet olivat jokseenkin kunnossa.

Kuudennessa alaongelmassa pohdittiin liikekirjanpidon onnistuneisuutta kaiken kaikkiaan. Tutkimuksessa pienoinen enemmistö vastaajista antoi

liikekirjanpitouudistukselle kritiikistä huolimatta melko hyvän arvion. Erittäin hyvänä uudistusta piti alle 5 %, melko hyvänä reilut 40 %, kun taas melko hyödyttömänä sen näki n. 30 % ja hyödyttömänä 10 % vastaajista. Laskentatoimen informaation tuottajat ja tuottaja-käyttäjät pitivät uudistusta useimmiten melko hyvänä, kun taas informaation käyttäjät näkivät sen melko hyödyttömänä. Melko hyvänä uudistusta pidettiin yleensä siksi, että se oli oikeansuuntainen ja ajatuksena hyvä, vaikka toteutus ei ollut kovin onnistunut. Myös esim. omaisuuden hallintaan ottoa pidettiin hyvänä asiana. Uudistusta melko hyödyttömänä pitäneet katsoivat useimmiten, että liikekirjanpidon tuottama tieto saatiin ennenkin ja että uudistuksen toteutuksessa tilivirastojen erityispiirteet ja tietojen hyväksikäyttö -näkökulma oli täysin unohdettu. Liikekirjanpidon nähtiin myös vievän paljon aikaa ja rahaa ilman vastaavaa hyötyä.

Vain muutama vastaaja olikin täysin sitä mieltä, että uudistus on osoittautunut kustannustensa ja vaivansa arvoiseksi. Jokseenkin sitä mieltä oli noin joka seitsemäs, kun taas jokseenkin tai täysin eri mieltä lähes puolet vastaajista. Tästä huolimatta etenkin informaation tuottajat katsoivat uudistuksen olleen jonkinlaista muutosta parempaan, sillä vanhakaan järjestelmä ei heitä tyydyttänyt. Pelkkä uuden ajattelutavan esiintuominen julkisella sektorilla nähtiin hyvänä asiana, vaikka uudistuksen toteutukseen ei oltu tyytyväisiä.

Yksi liikekirjanpitouudistukselle asetetuista tavoitteista oli lisätä tulosajattelua tilivirastoissa. Se ei kuitenkaan ole vastaajien enemmistön mielestä toteutunut. Tulosajattelun lisäämisen ohella uudistuksen valmisteluvaiheessa tavoitteeksi asetettiin valtion omaisuuden saaminen nykyistä paremmin hallintaan, virastojen raportoinnin kehittyminen sekä niiden laskentatoimen yhtenäistäminen ja parantaminen. Vastaajat näkivät, että valtion omaisuus oli saatu paremmin hallintaan, mutta totesivat, että se olisi voitu toteuttaa ilman kirjanpitouudistustakin ja että esim. aloittavan taseen laatiminen oli tehty epäyhtenäisesti ja osin keinotekoisesti. Virastojen raportoinnin ja tietopohjan kehittymisestä taas oltiin yleensä sitä mieltä, että mitään uutta tilivirastojen kannalta merkittävää tietoa ei ole saatu, mutta hyödyn arvellaan olevan valtion tasolla. Tilivirastojen laskentatoimen yhtenäistämisessä puolestaan nähtiin edistystä jonkin verran tapahtuneen, vaikka tilivirastojen vertailu ei vielä onnistukaan.

Seitsemäs alaongelma liittyi taustamuuttujien välisiin eroihin. Tutkimuksessa tuli selkeästi esille se, että laskentatoimen informaation hyväksikäyttäjät suhtautuivat kriittisemmin ja kielteisemmin uudistukseen kuin informaation tuottajat. Laskentainformaation tuottajat näkivät uudistuksen jollain tavalla parantaneen heidän työtään, esim. lisänneen ammattitaitoa, arvostusta tai selkeyttäneen ajattelua. Nämä johtuvat varmasti hyvin pitkälle siitä, että liikekirjanpitoa arvostetaan enemmän ja pidetään yleisesti ”oikeana” kirjanpitona. Myös koulutus- ja kokemustausta monella lienee yrityksen taloustieteiden puolella, sillä Suomessa julkisen hallinnon laskentatoimen opetusta järjestetään varsin vähän.

Miehet suhtautuivat uudistukseen selvästi naisia kriittisemmin. Tämä kuitenkin selittyy sillä, että enemmistö miehistä oli laskentatoimen informaation käyttäjiä, ja naiset taas lähinnä informaation tuottajia ja tuottaja-käyttäjiä. Tehdyissä testeissä havaittiin, että sukupuoli ei ollut merkitsevä tekijä, vaan tuottaja/käyttäjä-jaottelu oli se, joka ratkaisi.

Tilivirastoihin kirjanpitouudistuksen toimeenpanon jälkeen tulleet vastaajat (useimmiten informaation tuottajia) suhtautuivat muita positiivisemmin uudistukseen. He olivat arvioitaessa pitemmän tähtäimen vaikutuksia valinneet yleensä vaihtoehdon ”en osaa sanoa”, mutta kuitenkin esim. 60 % heistä oli sitä mieltä, että uudistus oli muutosta parempaan.

Erityisen tyytymättömiä uudistukseen oltiin tutkimusta ja koulutusta pääasiallisena tehtävänään suorittavissa tilivirastoissa, kun taas maksullisia palveluja tuottavissa virastoissa liikekirjanpitoon oltiin melko tyytyväisiä. Liikekirjanpito ja sen ajattelutapa luonnollisesti sopiikin paremmin näihin tilivirastoihin. Myös yleishallintoviranomaisten joukossa oli jonkin verran tilivirastoja, joissa oltiin tyytyväisiä uudistukseen. Anonymiteetin turvaamiseksi vastaajilta ei kuitenkaan tiedusteltu tilivirasto n nimeä, joten tarkempaa luokittelua tilivirastojen välillä ei ole mahdollista tehdä.

Tässä vaiheessa olisi kuitenkin tärkeintä pohtia, miten nykyistä järjestelmää voitaisiin kehittää siten, että se vastaisi paremmin tilivirastojen ja niiden sidosryhmien tarpeita. Tätä kysyttiinkin kahdeksannessa ja viimeisessä tutkimusongelmassa. Kyselyyn vastanneet toivoivat kirjanpidon ja tilinpäätösraportoinnin kehittämisen tapahtuvan siten, että tilivirastojen erityispiirteet, tarpeet ja toiminnallinen puoli sekä veronmaksajien näkökulma otettaisiin paremmin huomioon ja että pyrittäisiin mahdollisimman yksinkertaiseen ja selkeään ratkaisuun. Tilinpäätöslaskelmien hyväksikäyttöön tulisi myös panostaa sekä yleensäkin lisätä koulutusta ja

parantaa ohjeistusta. Lisäksi toivottiin talousarviokirjanpidon, sisäisen laskutuksen ja sisäisen laskennan kehittämistä. Myös selvitystä liikekirjanpitouudistuksen hyödyistä verrattuna asetettuihin tavoitteisiin toivottiin. Tämän tutkimuksen tarkoituksena onkin jossain määrin vastata juuri tähän toiveeseen.

Seuraavien vuonna 2000 aloitettujen tutkimushankkeiden tulokset on raportoitu jo vuodelta 1999 annetussa valtiontilintarkastajien kertomuksessa:

Ismo Lumijärvi, Jani Kaarlejärvi (2000). Ministeriöt arviointitutkimusten hyödyntäjinä. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Hallintotiede 2000 A 23

Hannu Valtonen ja Janne Martikainen (2001). Kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen jakauma ja jakauman muutokset vuosina 1975—1998. Kuopion yliopisto. Kuopion yliopiston selvityksiä E. Yhteiskuntatieteet 24.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimitti valtiontilintarkastajille kaikkien valtion virastojen tilintarkastuskertomukset tilikaudelta 2000 sekä seuraavat selvitykset ja toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset liitteineen.

VTV:n Dno	
583/54/99	Tekesin tuotekehitysrahoitus
217/54/00	Huumetorjunta — hoidon järjestämisen ja valvontaviranomaisten näkökulmista tarkasteltuna
240/54/00	Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hankinta
281/54/00	Puolustushallinnon hankintatoimi — Päivittäistavarahankinnat
324/54/00	Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
337/54/00	Pienyritysten tukeminen — maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen tukien vertailua
30/54/01	Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
33/54/01	Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi — erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
36/54/01	THL-tilausvaltuuden käyttö
54/54/01	Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
60/54/01	Maatalouden rakenteen kehittäminen
193/54/01	Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa — Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjausvälineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä
195/54/01	Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
198/54/01	Tuomioistuintulot
205/54/01	Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio talousarvioesityksissä
215/54/01	Työvoima- ja elinkeinokeskukset — Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
219/54/01	Nettobudjetoitujen virastojen toiminnan kehittäminen momentilta 28.81.22
258/54/01	Osaamiskeskukset alueyhteistyössä
39/58/01	Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminta v. 2000
20239/01	Budjetin ulkopuolinen EU-rahoitus

Postiosoite:

00102 EDUSKUNTA

Käyntiosoite:

Annankatu 44 A, HELSINKI

Puhelin:

(09) 4321 (vaihde)

Ohivalinta:

(09) 432 3321 (kanslia)

ISSN 0355-2535