

## **HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2007 vp**

### **Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2008**

*Valtiovarainvaliokunnalle*

### **JOHDANTO**

#### ***Vireilletulo***

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2008 (HE 62/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla hallintovaliokunta on päättänyt antaa toimialaansa koskevan lausunnon talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

#### ***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi
- päällikkö, vara-amiraali Jaakko Smolander, poliisijohtaja Kimmo Hakonen, hallitusneuvos Riitta Koponen, hallitusneuvos Tarja Oksanen, talousjohtaja Jukka Aalto, neuvotteleva virkamies Rainer Alanen, neuvotteleva virkamies Mika Rossi, talouspäällikkö Mauno Iskala ja erityisasiantuntija Olli T. Alho, sisäasiainministeriö
- alivaltiosihteeri Juhani Turunen, osastopäällikkö, valtion työmarkkinajohtaja Teuvo Metsäpelto, budjettineuvos Helena Tarkka ja pro-

jektijohtaja Jaakko Kuusela, valtiovarainministeriö

- neuvotteleva virkamies Meri-Sisko Eskola, työministeriö
- johtaja Kaarina Koskinen, Ulkomaalaisvirasto
- johtaja Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
- neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- tutkimuksen ja yhteiskuntapolitiikan päällikkö Ilkka Alava, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- yhteiskuntasuhteiden koordinaattori Päivi Järvinen, Palkansaajajärjestö Pardia ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- keskusrikospoliisi
- liikkuva poliisi
- Hätäkeskuslaitos
- Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- Suomen Nimismiesyhdistys ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- Tullivirkamiesliitto ry.

### **VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

#### ***Perustelut***

#### ***Kuntatalous***

Valiokunta toteaa, että kuntatalouden yleinen kehitys on ollut viime vuosina positiivinen. Vuonna 2006 vuosikate on kohonnut edellisvuode-

desta ja on riittänyt kattamaan sekä käyttöomaisuuden poistot että nettoinvestoinnit. Vuosikatteen arvioidaan kuluvana vuonna nousevan 2,6 miljardiin euroon ylittäen samalla käyttöomaisuuden poistot. Nettoinvestoinnit muodostunevat vuonna 2007 hieman vuosikatetta suuremmiksi. Lisäksi kuntien velan määrän kasvu hidastuu.

Vuonna 2008 kuntien valtionosuudet lisääntyvät merkittävästi, yhteensä noin 720 miljoonalla eurolla, muun muassa kuntien ja valtion kustannustenjaon tarkistusten johdosta. Laskennallisessa valtionosuusjärjestelmässä valtionosuuksiin ensimmäistä kertaa tehtävä täysimääräinen indeksikorotus lisää kuntien tuloja lähes 340 miljoonaa euroa.

Valtion vuoden 2008 talousarvioesityksessä kuntakentän vuosikatteen arvioidaan nousevan 3,1 miljardiin euroon ylittäen selvästi poistot. Talousarvioesityksen laskelmien mukaan vuosikate kattaa nettoinvestoinnit ja lainakanta nousee vain hieman. Kunta-alan palkankorotukset näyttävät muodostuvan kuitenkin talousarviolaskelmissa arvioituja suuremmiksi ja kasvattavat kuntien menoja selvästi ennakoitua enemmän.

Kuntatalouden myönteinen yleinen perusvire johtuu erityisesti vallitsevasta hyvästä taloudellisesta toimeliaisuudesta ja sen myötä tapahtuneesta kansantalouden voimakkaasta kasvusta. Kuntien verotulot kasvavat kuluvana vuonna huomattavasti, noin seitsemällä prosentilla. Sama myönteinen kehitys jatkuu ensi vuonna. Kestävän kuntatalouden näkökulmasta on olennaista menojen saaminen hallintaan. Tämä on myös peruskysymys kuntatalouden pidemmän aikavälin kehityksen kannalta.

Kuntien eriytymiskehitys on jo pitempään muodostanut vakavan ongelman. Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä on pienentynyt, mutta vaikeimmassa asemassa olevien kuntien tilanne on vakava. Eriytymiskehitys heijastuu palvelutuotantoon ja sitä kautta kansalaisten palveluiden saatavuuteen ja laatuun. Osassa kuntia ei ole edellytyksiä talouden vakauttamiseen pelkästään kuntien omin toimenpitein. Eriytymiskehityksestä johtuen harkinnanvaraiset rahoitus-

avustukset ovat senkin vuoksi välttämättömiä ainakin vielä nykytilanteessa. PARAS-hankkeeseen sisältyy myös kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ja kokoaminen yhteen. Samalla on huolehdittava kuntien erilaisten olosuhde- ja palvelutarvetekijöiden sisällyttämisestä järjestelmään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksu- ja on tarkistettu viimeksi vuonna 2002. Maksujen jälkeensä jääneisyyden huomioiva sosiaali- ja terveydenhuollon maksu-uudistus toteutetaan elokuun 2008 alusta lukien. Kuntien maksutulot lisääntyvät ensi vuonna kuluvaa vuoteen verrattuna 25 miljoonalla eurolla. Valiokunta katsoo, että maksukertymän tulee asiakasmaksujen luonnekin huomioon ottaen jäädä kunnille.

PARAS-hankkeen tarkoituksena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtävien jakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta (HaVM 31/2006 vp — HE 155/2006 vp). Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palvelujen ohjauksen kehittämiseksi.

Valiokunta tähdentää, että kuntatalouden kohentunut tila ei vähennä kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarvetta. Kuntasektorin palveluksessa olevasta henkilöstöstä yli 80 prosenttia toimii sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen tehtävissä. Ikärakenteen muutos ja suurten ikäluokkien siirtyminen pois työmarkkinoilta tulevat lisäämään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta ja samalla lisäämään kilpailua vähenevästä työvoimasta. Menopaineiden lisäksi työvoiman tarjonnan väheneminen uhkaa kunnallistalouden rahoituksen kestävyttä veropohjan heikkenemisen myötä.

Saadun selvityksen perusteella PARAS-hankkeen toimeenpano on käynnistynyt hyvin. Kuntaliitosten osalta prosessi on edennyt jopa odotettua nopeammin. Vuodesta 2005 lähtien kunta-

liitosselvityksissä on ollut mukana kaikkiaan yli 200 kuntaa. Kuluvana vuonna 44 kuntaa on tehnyt esityksen kuntaliitoksesta. Myöskin palvelurakenteiden kehittämistyön, mukaan lukien kuntien yhteistoiminnan eri muodot, voidaan todeta lähteneen liikkeelle, vaikka kuntien selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien arviointi on vielä kesken. Valiokunta tähdentää kuntaliitoksissa ja kuntien yhteistoimintahankkeissa näihin prosesseihin kiinteästi kuuluvana elementtinä palvelutuotannon kehittämistä. Valiokunta korostaa, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamista on jatkettava määrätietoisesti hyväksytyn puitelain, päätettyjen kriteerien ja aikataulun mukaisesti. Hankkeen etenemistä on myös arvioitava jatkuvasti. Valiokunta painottaa PARAS-hankkeen onnistuneen toimeenpanon tärkeyttä sekä kuntatalouden että palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi.

Valtion talousarvioesityksen tavoin valiokunta katsoo, että kuntien yhteistoimintaa varten muodostettavien yksiköiden tulee olla elinvoimaisia ja toimintakykyisiä. Syvällisen yhteistoiminnan tukemista koskevaa määräaikaista lakia jatketaan vuosiksi 2009—2012. Samalla on tarkasteltava sääntelyä ja yhteistoiminnan tukemisen vahvistamista tarkoittavan rahoituksen riittävyyttä.

Valiokunta pitää myönteisenä seikkana sitä, että peruspalveluohjelma on saanut vakiintuneen aseman ja että peruspalveluohjelmamenetely lakisääteistetään. Samalla ohjelmaa on kehitettävä ja sen merkitystä vahvistettava. Valiokunta painottaa kuntakentän tehtävien ja rahoitusedellytysten merkitystä sekä kuntatalouden että kansalaisten palvelujen turvaamisen kannalta. Rahoitusperiaatteen mukaisesti on arvioitava kuntien mahdollisuudet ottaa vastattavaksi uusia tehtäviä. Kaikkiaan uusien velvoitteiden asettamiseen kuntien vastuulle on suhtauduttava pidättyvästi.

Peruspalveluohjelman asemaa tulee vahvistaa myös suhteessa sektorikohtaisiin suunnitelmiin. Valiokunta tähdentää, että peruspalveluohjelman aseman tulee olla keskeinen arvioitaessa kuntien tehtäviä, rahoitusasemaa ja kuntatalouden rahoitusedellytyksiä. Valiokunta to-

teaa lisäksi tässä yhteydessä, että sille on kuntatalousvaliokuntana annettava eduskunnan lausuman mukaisesti vuosittain voimassa oleva peruspalveluohjelma (HaVM 2/2006 vp).

### *Sisäinen turvallisuus*

*Poliisitoimi.* Valiokunta tähdentää vakiintunutta hallinnonalan tavoitetta turvata poliisimiesten määrä vähintään vuoden 2002 tasolla myös vastaisuudessa (ks. esimerkiksi HaVL 40/2006 vp). Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös hallintonselonteon johdosta antamaansa mietintöön (HaVM 2/2006 vp — VNS 2/2005 vp) ja painottaa poliisin hallintorakenteiden kehittämistyössä kansalaisten turvallisuuspalveluiden turvaamista ja sitä, että tuottavuutta lisätään hallintorakenteita keventämällä siten, että poliisin peruspalveluihin eli hälytystoimintaan, valvontaan, rikostorjuntaan ja lupapalveluihin kohdennettävät resurssit varmistetaan (ks. myös HaVM 24/2006 vp).

Valiokunta on antanut 12. päivänä lokakuuta 2007 perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettua lausuntonsa sisäasiainministeriön selvityksestä koskien poliisin paikallishallinnon kehittämistä (HaVL 14/2007 vp — MINS 1/2007 vp). Lausunnossaan valiokunta arvioi poliisin paikallishallinnon uudistustyön tähän mennessä tapahtunutta valmistelua. Valiokunnalle toimittamassaan selvityksessä sisäasiainministeriö on esittänyt poliisilaitosten määrän vähentämistä nykyisestä 90:stä 24:ään. Valiokunta on mainitussa lausunnossaan HaVL 14/2007 vp katsonut uudistuksen hyväksyttävyyden edellytyksenä olevan kansalaisten palveluiden laadun ja saatavuuden turvaaminen maan eri osissa. Uudistuksella pyritäänkin toimintoja kehittämällä vapauttamaan resursseja operatiiviseen poliisitoimintaan.

Poliisitoiminnassa on viime vuosina taloudellisista syistä johtuen ollut mahdollista toteuttaa vain rajoitetusti tarpeellisia investointeja. Myös kehittämishankkeita on jouduttu lykkäämään. Tiukan menokehyksen vuoksi on kyetty kattamaan vain välttämättömimmät menot. Valiokunta ilmaisee huolensa myös siitä, ettei koulutettu-

ja poliisimiehiä ole kyetty työllistämään täysimääräisesti koulutuksen jälkeen.

Saadun selvityksen mukaan poliisin toimintamenomäärärahan siirtyvä erä on pienentynyt toiminnan ja taloudenpidon kannalta riskirajalle. Siirtyvän erän asianmukaisena tasona pidetään noin 5 prosentin suuruista osaa toimintaan budjetoidun rahoituksen kokonaismäärästä (HaVL 40/2006 vp).

Vuonna 2008 ongelmaksi on muodostumassa se, ettei enää ole käytettävissä uusia keinoja rahoitustilanteen helpottamiseksi. Poliisimiesten määrän vähentäminen johtaa palveluiden saataavuuden ja laadun heikkenemiseen. Investointien ja kehittämishankkeiden lykkääminen puolestaan heikentää tuottavuutta ja palveluja sekä aiheuttaa vastaisuudessa lisääntyviä kustannuksia. Myös poliisin paikallishallinnon uudistamiseen liittyvän henkilöstön muutosturvaan tarvitaan määrärahoja, kun taas uudistuksen tuottavuushyödyt syntyvät vasta tulevina vuosina. Valiokunnan käytettävissä olevan tiedon mukaan poliisitoimen määrärahavaje on vuoden 2008 talousarvioesityksessä noin 10 miljoonaa euroa.

Hallintovaliokunta tähdentää koko poliisiorganisaation rakenteiden tarkastelua ja kehittämistoimenpiteitä. Hallintovaliokunnan lausunnosta HaVL 14/2007 vp ilmenee muun muassa, että uuden poliisilaitosjaon myötä lääninhallituksiin muodostettu poliisin lääninjohto käy tarpeettomaksi, mikä saattaa vapauttaa vastaisuudessa voimavaroja paikallispoliisin tarpeita varten. Poliisin lääninjohtoon henkilöstön kokonaishävyys on noin 80 henkilöä. Poliisin keskuksenhallinnon uudistamiseen liittyen hallintovaliokunta on nostanut esiin ajatuksen poliisihallituksen perustamisesta. Vaihtoehtoisesti toteuttamiskelpoinen on rajavartiolaitoksen hallintomallin mukainen esikuntajärjestelmä. Joka tapauksessa poliisin ylimmän johdon asemaa on tarpeen selkiyttää. Sisäasiainministeriön poliisi-osastossa työskentelee noin 140 henkilöä.

*Rajavartiolaitos.* Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta toteaa, että talousarvioesityksessä rajavartiolaitoksen toimintamenoihin varattu hieman yli 200 miljoonan euron suu-

ruinen määräraha on riittävä rajavartiolaitoksen toimintaan edellyttäen, että kiinteistövarallisuuden siirrosta aiheutuvat lisäkustannukset otetaan huomioon vuoden 2008 valtion talousarviossa oikean tasoisina ja tulevien vuosien kehityksissä täysimääräisesti.

Pääosa rajavartiolaitoksen rakennetusta kiinteistövarallisuudesta siirretään Senaatti-kiinteistöjen omistajahallintaan vuoden 2008 alusta lukien. Senaatti-kiinteistöjen hallintaan ei kuitenkaan siirretä merivartioasemia, partiomajoja, valvontatorneja ja vastaavia rakenteita, metsäalueita eikä saaria, mitkä edustavat noin 22:ta prosenttia laitoksen nykyisestä kiinteistövarallisuudesta. Saarissa sijaitsevat kiinteistöt on ollut alunperin tarkoitus siirtää Senaatti-kiinteistölle, mutta vastoin rajavartiolaitoksen tahtoa ne näytävät kuitenkin jäävän laitoksen omistajahallintaan. Saari-kiinteistöjen ylläpito on erityisen vaativaa ja taloudellisesti raskasta. Tällä hetkellä niin kutsuttuja saari-kiinteistöjä on 18, joista merivartioasemia on 10.

Kiinteistöhallinnan siirtoon liittyen rajavartiolaitoksen toimitilakustannukset kasvavat merkittävästi vuosina 2008—2011. Tämä johtuu suunnitelluista merkittävien rakennushankkeiden vuokravaikutuksista (esimerkiksi rajanylityspaikat), kustannustason noususta sekä vuokrien korotuksista. Saadun selvityksen mukaan talousarvioesityksessä on virheellisesti todettu, että kiinteistöhallinnan siirrosta aiheutuva keskimääräinen vuotuinen lisäkustannus on noin 4 miljoonaa euroa. Vuonna 2008 lisäkustannus on arviolta 4,1 miljoonaa euroa, vuonna 2009 6,6 miljoonaa euroa, vuonna 2010 7,3 miljoonaa euroa ja vuonna 2011 8 miljoonaa euroa. Todettakoon, että muun muassa puolustusvoimien määrärahoissa on otettu huomioon toimitilakustannusten aiheuttamat menonlisäykset.

Hallintovaliokunta katsoo, että rajavartiolaitoksen kiinteistövarallisuuden omistajahallinnan siirron aiheuttamat lisäkustannukset tulee kompensoida täysimääräisesti, jotta laitos voi suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti. Näitä kustannuksia määriteltäessä on luonnollisesti otettava huomioon toimitilakustannusten nousu. Myös laitoksen hallintaan jäävän kiinteistöva-

rallisuuden uudistamis- ja kehittämiskustannukset on turvattava. Toimintamenoja on voitava käyttää lisäksi myös saarilla sijaitsevien kiinteistöjen perusparannuksiin ja uudisrakentamisesta aiheutuviin menoihin. Senaatti-kiinteistöille maksettavaan pääomavuokraan on tarpeen sisällyttää kiinteistövarallisuuden kunnon ylläpidon edellyttämät peruskorjaukset.

Talousarvioesityksessä kalustohankintoihin on varattu noin 5,3 miljoonaa euroa. Hallintovaliokunta toteaa, että määrärahalla voidaan aloittaa suunnitellut helikopterien ja partioveneidien hankinnat. Tarkat kustannukset selviävät, kun kalustohankintojen kilpailutus saadaan päätökseen.

Viron liittyminen Schengen-alueeseen tapahtuneen käytettävissä olevan tiedon mukaan vuoden 2008 alusta. Samalla vapautuu satamista rajavartiolaitoksen resursseja, joilla voidaan helpottaa Helsinki-Vantaan lentoaseman lisääntyneestä henkilöliikenteestä johtuvien maasta lähtöön ja maahantuloon liittyvien tehtävien aiheuttamia rajavartiolaitoksen henkilöstöpaineita.

*Pelastustoimi.* Toimialan painopisteenä on pelastuslaitosten toiminta- ja palvelukyvyyn turvaaminen pelastushenkilöstön ikärakenteen muuttuessa. Tavoitteen saavuttamiseksi on asetettu hanke, jossa muun muassa tarkastellaan pelastushenkilöstön mitoituksen ja rakenteen perusteita sekä pelastusyksiköihin ja niiden tehtäviin liittyviä suorituskykyvaatimuksia. Lisäksi ryhdytään toimenpiteisiin pelastushenkilöstön fyysistä ja henkistä työkykyä ylläpitävän toiminnan ja seurannan tehostamiseksi.

Valiokunta korostaa hätäkeskustoiminnassa keskusten toimintavarmuuden ja -nopeuden varmistamisen tärkeyttä, jotta kansalaiset saavat muun muassa hengen ja terveyden turvaamiseksi tarvitsemaansa apua ensi tilassa. Toimintaa ja tietojärjestelmiä on uudistettava hätäkeskusten verkottamiseksi niin, että ne voivat tukea toisiaan ruuhkatilanteissa ja poikkeustilanteissa. Hätäkeskuslaitoksen palvelukyvyyn ja toiminnan laatutason takaamiseksi on johtamisjärjestelmää parannettava. Myös henkilöstömäärää on tarpeen lisätä. Talousarvioesitykseen sisältyy-

kin voimavarojen vahvistaminen 40 henkilötövuodella. Valiokunta esittää saamansa selvityksen perusteella huolensa siitä, että hätäkeskuslaitoksen toimintamenoissa näyttää tulevan 10 miljoonan vaje vuonna 2009. Valiokunta katsoo, että myös työn kuormittavuuteen, henkilöstön jaksamiseen ja koulutustarpeeseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Eduskunnalle annetaan hätäkeskusselonteko kuluvan vuoden loppuun mennessä. Selonteon pohjalta valiokunta tulee arvioimaan hätäkeskustoimintaa perusteellisesti.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitusohjelman mukaisesti aloitetaan toimenpiteet, joiden tavoitteena on lääkäri- ja pelastushelikopteritoiminnan turvaaminen.

#### *Julkisen sektorin tuottavuus*

Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus pyrkii edistämään julkisen sektorin tuottavuuden kasvua. Työvoiman kokonaistarjonnan kääntyminen laskuun uhkaa hidastaa kansantalouden kasvumahdollisuuksia tulevina vuosina, ellei samaan aikaan kyetä parantamaan työn tuottavuutta. Erityisesti ikääntymisestä johtuvan palvelujen kysynnän kasvun aiheuttamien lisääntyvien menopaineiden vuoksi on koko julkisella sektorilla tarkasteltava työprosesseja sekä tehtävien organisointia. Julkisen sektorin tuottavuutta parantamalla voidaan helpottaa niukkenevan työvoiman riittävyysongelmaa ja turvata samalla taloudellisen kasvun edellytykset.

Valiokunta tähdentää, että tuottavuudessa on kysymys keskeisesti työtehtävien organisoinnista, johtamisesta, uuden teknologian hyödyntämisestä ja yhteistyöstä muiden toimijoiden kanssa. Oikein toteutettuna tuottavuuden lisääminen parantaa myös työelämän laatua ja lisää tehtävien houkuttelevuutta.

Tuottavuuden kehittämistyössä keskeisiä toimenpidekokonaisuuksia ovat kuntasektorilla PARAS-hanke eri osioineen ja valtionhallinnossa valtion tuottavuusohjelma sekä juuri käynnistynyt valtion aluehallinnon uudistustyö.

Valiokunta tähdentää, että tuottavuusohjelmien tulee olla realistisia. Muussa tapauksessa palvelut helposti heikkenevät ja hallinnon tuot-

tavuus vähenee. Säästäminen kustannuksista piittaamatta ei johda hyvään lopputulokseen.

Valtionhallinnon tuottavuuden parantamiseksi hallituksen tarkoituksena on jatkaa edellisen hallituksen tuottavuusohjelman toteuttamista. Kehyskaudella 2008—2011 tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden on arvioitu pienentävän henkilöstötarvetta yhteensä noin 8 500 henkilötyövuodella. Vastaavasti henkilöstön luonnollisen poistuman arvioidaan sanotulla kaudella olevan noin 23 000 henkilöä, josta varsinaiselle vanhuuseläkkeelle siirtyy noin 12 000 valtion palveluksessa olevaa henkilöä.

Kehyspäätöksellään, johon vuoden 2008 talousarvioesitys pohjautuu, hallitus tähtää siihen, että uusilla toimenpiteillä valtion henkilöstömäärää voitaisiin edelleen pienentää edellisen hallituksen asettaman pidemmän aikavälin 9 600 henkilötyövuoden vähentämishankkeen lisäksi 4 800 henkilötyövuodella. Tuottavuusohjelman toteuttamistilannetta toimenpiteittäin on tarkoitusta tarkastella hallituksessa marraskuussa 2007 valtiovarainministeriön koordinoiman työn pohjalta. Keväällä 2008 on aikomus puolestaan päättää lisäleikkausten hallinnonalakohtaisesta kohdentamisesta ja ajoituksesta.

Valiokunta tähdentää, että valtion tuottavuushankkeen tähän saakka tapahtunut juustohöyläminen toteuttaminen ei anna vakuuttavaa kuvaa hankkeen laadusta. Työ on näyttäytynyt aivan liian vahvasti kaavamaisina sektorikohtaisina henkilöstöleikkauksina ilman koordinoitua tuottavuus- ja kustannusanalyysia sekä kokonaisvaikutuksia koskevaa tarkastelua. On myös vaikuttanut siltä, että hallinnonalat on jätetty selviytymään tehtävistään ikäänkuin tyhjän päälle. Tällaisessa toiminnassa ei ole kysymys tuottavuuden parantamisesta vaan toimintojen alasajosta. Valiokunnan käsityksen mukaan uusia henkilöstön leikkaustoimia pitää myös harkita uudelleen. Toki myös hyviä esimerkkejä aidosta valtionhallinnon kehittämistyöstä löytyy, mainittakoon tässä kohdin verohallinnon jo toteuttamat kehittämistoimet.

Poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullin tehtävät voidaan mainita tässä yhteydessä esimerkinomaisesti sellaisina laajalti operatiivisina tehtä-

vinä, joissa henkilöstön supistukset johtavat hyvin helposti myös vaikeuksiin lakisääteisten tehtävien hoitamisessa sekä samalla palveluiden heikentymiseen. Jos poliisin hallinnonalalla toteutetaan laskennallisen osuuden mukaiset aiemmin päätetyt muihin kuin poliisimiehiin kohdistuvat henkilöstöleikkaukset, tämä johtaa käytännössä siihen, että poliisimiehiä on siirrettävä operatiivisesta kenttätöystä hoitamaan henkilöstöleikkauksien kohteeksi joutuneiden tehtäviä. Vastaavia esimerkkejä löytyy eri hallinnoaloilta.

Todettakoon tässä yhteydessä vielä, että eduskunta on hyväksynyt hallintonselonteon käsitteilyn yhteydessä lausuman, jossa hallitus on velvoitettu huolehtimaan siitä, että muun muassa valtionalouden kehysmenettelyssä valtion henkilöstömäärä arvioidaan kaavamaisen matemaattisen laskentamallin sijasta ottaen huomioon valtion tehtävät sekä tuottavuutta tehostavien hankkeiden ja prosessien hyödyt (HaVM 2/2006 vp).

#### *Maahanmuutto*

Sisäasiainministeriöön on tarkoitus muodostaa maahanmuutosta ja kotoutuksesta vastaava kokonaisuus. Siihen kuuluvat maahanmuutto-osasto (nykyisin ulkomaalaisosasto) ja sen alaisuudessa Maahanmuuttovirasto (nykyisin Ulkomaalaisvirasto). Samaan kokonaisuuteen siirretään työministeriöstä sisäasiainministeriöön ainakin politiikkaosaston maahanmuuttopolitiikan tiimi, toimeenpano-osaston maahanmuutto- ja työlupa-asioiden tiimi, etnisten suhteiden neuvottelukunta, vastaanottokeskukset samoin kuin vähemmistövaltuutetun toimisto ja syrjintälautakunta.

Valiokunta pitää tärkeänä maahanmuuttopolitiikan ja maahanmuuttohallinnon kokoamista yhteen. Tätä tarkoittava eduskunnan yksimielisesti hyväksymä kannanotto ilmenee voimassa olevan ulkomaalaislain säätämiseen liittyvästä hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 4/2004 vp, jossa on viitattu eduskunnan jo 1990-luvun alkupuolella hyväksymään yhä voimassa olevaan asiaa koskevaan lausumaan.

Ulkomaalaishallinnon kokoamista koskeva hallituksen esitys (HE 90/2007 vp) ei ole tullut

hallintovaliokunnan käsiteltäväksi, vaikka kyseinen hallituksen esitys koskee nimenomaan hallintovaliokunnan toimialaa. Joka tapauksessa valiokunta toteaa tyytyväisyydellä uudistushankkeen etenevän lopulta eduskunnan ilmaise-man tahdon mukaisesti. Turvapaikan hakijoiden vastaanotto liittyy kiinteästi muun muassa Maahanmuuttoviraston turvapaikkatutkintaan. Onkin tärkeää koota vastaanottokeskukset Maahanmuuttoviraston yhteyteen.

Valiokunta tähdentää, että maahanmuuttopolitiikalla edistetään laillista maahanmuuttoa, annetaan kansainvälistä suojelua, torjutaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa, edistetään kotoutumista sekä hyviä etnisiä suhteita. Valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuuttopolitiikan valmistelu on yhtenäistä, kokonaisvaltaista ja aktiivista. Maahanmuuttopolitiikassa tulee myös toteutua ihmis- ja perusoikeuksien. Maahanmuuttohallinnon tulee olla yhteenkoottuna entistä toimivampaa, noudattaa vastaisuudessa-kin hyvän hallinnon periaatteita ja sen tulee taa-

ta myös tulevaisuudessa asiakkaiden oikeusturva. Valiokunta tähdentää lisäksi työperäisen maahanmuuton edistämisen tärkeyttä.

Ulkomaalaisvirastolla on keskeinen rooli ulkomaalaisia koskevissa hallintoasioissa. Virasto on tehostanut viime vuosina merkittävästi toimintaansa ja prosessejaan. Ulkomaalaisvirasto on huolehtinut hyvin ulkomaalaislain toimeenpanosta, ja sen toiminta on tuloksellista. Merkittävä käynnissä oleva kehittämishanke, maahanmuuttohallinnon sähköinen asiankäsitteilyjärjestelmä, on saadun selvityksen mukaan valtionhallinnon suurin yksittäinen tuottavuushanke. Sen arvioidaan nopeuttavan erityisesti oleskelulupa- ja kansalaisuusasioiden käsittelyä.

### **Lausunto**

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk  
 vpj. Tapani Mäkinen /kok  
 jäs. Thomas Blomqvist /r  
 Maarit Feldt-Ranta /sd  
 Juha Hakola /kok  
 Rakel Hiltunen /sd  
 Heli Järvinen /vihr  
 Oiva Kaltiokumpu /kesk  
 Elsi Katainen /kesk

Timo Korhonen /kesk  
 Valto Koski /sd  
 Outi Mäkelä /kok  
 Petri Pihlajaniemi /kok  
 Pirkko Ruohonen-Lerner /ps  
 Lenita Toivakka /kok  
 Unto Valpas /vas  
 Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

### *Perustelut*

Sosialidemokraattisen valiokuntaryhmän mielestä valiokunnan olisi tullut lausunnossaan korostaa PARAS-hankkeen toteuttamista huomioiden kuntien eriytymiskehitys ja kuntarakenne, joka perustuu työssäkäyntialueeseen. Näkemyksemme mukaan vahvat peruskunnat pystyvät parhaiten turvaamaan myös kuntien palvelurakennemuutoksen. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta on säädetty voimassa olevassa puitelaissa. Mielestämme valiokunnan olisi tullut ottaa kantaa kuntien verotusoikeuden vahvistamiseen. Uudistuksella on lain 11 §:n mukaan tarkoitus vahvistaa kuntien verotulopohjaa siirtämällä verovähennyksiä valtion raskuudeksi sekä poistaa kuntien rahoitusjärjestelmään liittyviä kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteitä. Lisäksi kunta-alan palkkaratkaisu heikentää kuntien taloutta.

Vuonna 2008 kunta-alan toimintamenojen noin kahden miljardin euron kasvusta valtaosa eli noin 70 % jää kuntien rahoitettavaksi. Hallintovaliokunta on todennut lausunnossaan (HaVL 8/2007 vp), että toimintamenojen nopean kasvun johdosta sekä hoivapalvelujen tarpeen lisääntymisen vuoksi on olemassa suuri riski, että kuntien rahoitustilanne jälleen tulevina vuosina vaikeutuu ennustetun yleisen taloudellisen hidastumisen seurauksena.

Vaikka valtionosuudet vuonna 2008 euromääräisesti kasvavat, valtion suhteellinen rahoitusosuus kuntien järjestämässä sosiaali- ja terveydenhuollossa pienenee merkittävästi, mikä tarkoittaa, että kuntien omarahoitusosuudet kasvavat voimakkaasti. Kuntien valtionosuuksiin tehdään arvioitua kunta-alan kustannustason nousua vastaava indeksikorotus, joka lisää valtionapuja 374 miljoonaa euroa, joista kuntien osuus on 339 miljoonaa euroa. Vastaavasti kuntien menot kasvavat kustannusten nousun takia 884 miljoonaa euroa. Hallituksen esittämä valtionosuus

kunnille esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksiin on täysin riittämätön tiedossa oleviin tarpeisiin nähden. Tämä on kuntien välisen yhdenvertaisuuden kannalta täysin kestäväntöntä. Koska kustannuspaineet lisääntyvät kaikissa kunnissa, talousvaikeuksiin joutuvat ensin muuttotappioiset ja vanhusvoittoiset kunnat, joiden on vaikeampi kompensoida kunnan omarahoitusosuuden kasvua veronkorotuksin. Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä on yhdessä kristillisdemokraattisen, vasemmistoliiton ja perussuomalaisen eduskuntaryhmän kanssa tehnyt opposition yhteisen talousarvioaloitteen (TAA 52/2007 vp) 600 miljoonan euron määrärahalisäyksestä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuksiin. Opposition esittämä 600 miljoonan euron panostus kuntien valtionosuuksiin jakautuu asukasluvun mukaan tasaisesti kuntien kesken, mikä varmistaisi eri asemassa olevien kuntien yhdenvertaisuuden toteutumisen. Mielestämme valiokunnan olisi tullut esittää 600 miljoonan euron määrärahalisäystä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin.

Tilanteessa, jossa sosiaalietuuksia ei koroteta, eivät sosialidemokraatit hyväksy hallituksen esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korottamisesta ja maksujen sitomisesta indeksiin. Asiakasmaksujen korotukset kohdentuvat voimakkaimmin paljon sairastaviin, työttömiin ja pienituloisiin ihmisiin. Asiakasmaksujen korotus aiheuttaa erityisesti pienituloisille tai sosiaaliturvan varassa eläville vammaisille ja pitkäaikaissairaille ihmisille tilanteita, joissa Suomen perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus ja 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan eivät enää toteudu. Mikäli korotuspäätös kuitenkin tehdään, on ehdotonta, että maksut jäävät palvelun tarjonnasta vastaavalle kunnalle, jotta niillä voidaan parantaa palvelujen tasoa. Kuntien maksutulot kuuluvat kunnille.



***Mielipide***

Edellä olevan perusteella katsomme,

*että hallintovaliokunnan olisi tullut lausunnossaan ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2007

Rakel Hiltunen /sd  
Maarit Feldt-Ranta /sd

Valto Koski /sd  
Tuula Väättäinen /sd

## ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

### *Perustelut*

#### *1 Kuntien harkinnanvaraisista rahoitusavustuksista*

Kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus oli vuoden 2006 tilinpäätöksessä 28,5 milj. euroa, mutta tämän vuoden talousarvioesityksessä enää 14 milj. euroa. Vaikka hallituksen talousarvioesityksessä määrärahaa ehdotetaan nyt korotettavaksi 20 milj. euroksi, korotus ei ole riittävä. Kuntien talous on hyvin voimakkaasti eriytyneessä, ja nyt tarvitaan harkinnanvaraista rahoitusta hallituksen esitystä enemmän, jotta peruspalvelut voidaan kaikissa kunnissa turvata koko maassa.

Esitämme kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustuksien tasoksi 35 miljoonaa euroa vuodelle 2008, mikä korottaisi hallituksen talousarvioehdotuksessa olevaa määrärahaa 15 miljoonalla eurolla.

#### *2 Kuntien rahoitus*

Kuntien rahoitus on riittämätön. Valtionosuusasia tulee merkittävästi korottaa. Viittaamme täältä osin oppositiopuolueiden yhteiseen talousarvioaloitteeseen (TAA 52/2007 vp), jossa ehdotetaan, että julkisten palvelujen kehittämiseksi, palkkatasa-arvon toteuttamiseksi hallitusohjelman mukaisesti sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen laadun ja saatavuuden varmistamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien määrärahaa tulee korottaa 600 milj. eurolla.

#### *3 Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen korottaminen ja niiden sitominen indeksiin*

Emme voi pitää sosiaalisesti oikeudenmukaisena sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen korottamista ja sitomista indeksiin. Kaiken lisäksi hallitus esittää maksutulon lisäyksen ottamista kunnilta valtionosuutta vähentämällä. Jos mak-

suja korotetaan, edellyttämme, että rahat siirtyvät suoraan kunnille.

Mielestämme korotuksesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelumaksujen indeksisidonaisuudesta tulisi luopua. Sosiaali- ja terveyspalveluista kerättävien maksujen korotukset kohdentuvat sosiaalisesti epäoikeudenmukaisesti vähävaraisiin kuntalaisiin, jotka ovat täysin riippuvaisia esimerkiksi kunnallisista terveyspalveluista ja kunnallisesta päivähoidosta.

Erityisesti hallituksen linjaus päivähoidon 0-maksuluokan poistosta kohdentuu epäoikeudenmukaisesti lapsiperheisiin, joissa jompikumpi vanhemmista on työtön. Samalla tämäkin hallitus kieltäytyy korottamasta työttömyysturvan päivärahaa. Päivähoitomaksun korotuksen ja työttömyysetuuden korottamatta jättämisen yhteisvaikutus leikkaa työttömien perheiden käteen jäävää tuloa.

#### *4 Hätäkeskusten rahoitus*

Keskusten toiminta on turvattava riittävällä rahoituksella. Keskusten määrän vähentäminen ei turvaa kansalaisten palvelujen saatavuutta. Nykyiset hätäkeskukset tarvitaan, jotta riittävä osaaminen ja paikallistuntemus voidaan turvata.

#### *5 Valtion tuottavuusohjelma*

Valtion tuottavuusohjelma ei saa vaarantaa palveluja. Nykyiset palvelupisteet on turvattava tasapuolisesti koko maassa. Valtion henkilöstön vähennys hallituksen esityksen mukaisesti on täysin epärealistinen.

### *Mielipide*

Edellä olevan perusteella katsomme,

*että hallintovaliokunnan olisi lausunnossaan tullut ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2007

Unto Valpas /vas

Pirkko Ruohonen-Lerner /ps