

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2008 vp

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehysistä vuosille 2009—2012

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä maaliskuuta 2008 lähettäessään valtioneuvoston selonteon valtiontalouden kehysistä vuosille 2009—2012 (VNS 2/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla varannut erikoisvaliokunnille tilaisuuden lausunnon antamiseen.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi
- kansliapäällikkö Ritva Viljanen, hallitusneuvos Esko Koskinen, poliisijohtaja Jorma Toivanen, talusjohtaja Jukka Aalto ja ylitarkastaja Henri Helo, sisäasiainministeriö
- budjettineuvos Raija Koskinen ja neuvotteleva virkamies Markku Nissinen, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Jorma Karhu, projektipäällikkö Kirsti Torvinen ja taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö
- finanssisihteeri Jenni Eskola, finanssineuvos Raimo Jämsén ja finanssisihteeri Arto Salmela, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Kaarina Koskinen, Maahanmuuttovirasto
- johtaja Hannu Lappi, Tullihallitus
- johtaja Martti Kunnasvuori, Hätäkeskuslaitos
- apulaispäällikkö Jaakko Kaukanen, Rajavartiolaitos

- toimialajohtaja Mikko Kangaspunta, Valtiokonttori
- suunnittelupäällikkö Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Antti Palola, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- tutkimuksen ja yhteiskuntapolitiikan päällikkö Ilkka Alava, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- pääsihteeri Eeva Kuuskoski, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry
- puheenjohtaja Antero Rytkölä, Suomen Nismiesyhdistys ry, edustaen myös Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry:tä
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- keskusrikospoliisi
- liikkuva poliisi
- suojelupoliisi
- lääninpoliisijohtaja Mikko Paatero, Länsi-Suomen lääninhallitus
- Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- Merivartioliitto ry
- Rajavartioliitto ry
- Sininauhaliitto ry
- Tullivirkamiesliitto ry.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Vastuullisen ja pitkäjänteisen finanssipolitiikan varmistamiseksi hallitus on sitoutunut vaalikauden yli ulottuviin, menojen kasvua rajoittaviin menokehyksiin. Kehyspäättöksen mukainen menolinjaus toteuttaa hallituksen talousstrategiaa, jonka tavoitteena on lisätä suomalaisten hyvinvointia parantamalla edellytyksiä työllisyyden tuntuvalle kohenemiselle ja tuottavuuden kasvun nopeutumiselle. Talouspolitiikan toimet on pääosin kohdistettu osaamisen ja yrittäjyyden edistämiseen, työllisyyden parantamiseen sekä hyvinvointipalveluiden kehittämiseen.

Vuosittaisilla valtiontalouden kehyspäättöksillä ei muuteta menokehyksen perusteena olevaa hallitusohjelmassa määriteltyä menolinjaa, vaan tarkistetaan vaalikauden kehys teknisesti vastaamaan hinta- ja kustannustasossa sekä talousarvion rakenteessa tapahtuneita muutoksia.

Julkisen talouden kestävyuden vahvistaminen on tärkeää valmistuttaessa väestön ikäänty-

misen aiheuttamiin menopaineisiin. Vastuullisella vero- ja menopolitiikalla sekä sitoutumalla selkeään valtiontalouden ylijäämätavoitteeseen hallitus pyrkii takaamaan vakaan julkisen talouden. Koko vaalikaudelle päätetty budjetin menojen kehys on olennainen osa hallituksen finanssipolitiikkaa. Menonlisäykset ja veronkevennykset ajoitetaan lisäksi siten, että vakaa suhdannekehitys ei vaarannu ja hallituksen ylijäämätavoite saavutetaan. Tuloverokevennysten mitoituksessa ja ajoituksessa otetaan huomioon lisäksi palkkaratkaisut. Julkisen talouden tuottavuutta parantavilla toimilla, kuten kunta- ja palvelurakennehankkeella sekä valtion tuottavuusohjelmalla, tehostetaan julkisen sektorin toimintaa, vähennetään väestön ikääntymisestä aiheutuvaa menojen kasvua sekä mahdollistetaan resurssien uudelleenkohdentaminen talouskasvua tukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallintovaliokunnan toimialaan selonteosta kuuluvat keskeisesti kuntien asema, sisäinen turvallisuus sekä tuottavuusohjelma ja valtion henkilöstöpolitiikka. Kuntien asemaa käsitellään selonteon peruspalveluohjelmaosiossa. Lakisäänteisen perustansa peruspalveluohjelmamenettely on saanut vuoden 2008 alusta kuntalakiin otetuilla säännöksillä (1375/2007).

Kuntatalous

Kuntien taloudellinen tilanne on kiristynyt vuodesta 2002 lähtien useana vuotena peräkkäin. Tämä kehitys on taittunut vasta vuonna 2006. Kuntatalouden myönteinen kehityssuunta on tämän jälkeen vahvistunut edelleen vuonna 2007, jolloin kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate on noussut 2,3 miljardiin euroon kat-

taen käyttöomaisuuden poistot selvemmin kuin edellisellä vuonna. Kuntien taloudellista tilannetta on kuluneena vuonna parantanut erityisesti voimakas, 7,5 prosentin suuruinen, verotulojen kasvu. Samanaikaisesti toimintamenot ovat lisääntyneet 5,2 prosentilla ja käyttöomaisuusinvestoinnit nousseet 3,7 miljardiin euroon.

Kuluvana vuonna kuntien valtionosuudet lisääntyvät merkittävästi, yhteensä noin 720 miljoonalla eurolla, muun muassa kuntien ja valtion kustannustenjaon tarkistusten johdosta. Laskennallisessa valtionosuusjärjestelmässä tehdään nyt ensimmäistä kertaa kustannustason noususta johtuva indeksikorotus täysimääräisenä, mikä lisää kuntien tuloja lähes 340 miljoonaa euroa.

Verotulojen kasvu ja valtionosuuksien lisääntyminen merkitsevät yhdessä vuosikatteen kohoamista vuonna 2008 aina 3,1 miljardiin euroon, mikä ylittää selvästi käyttöomaisuuden poistojen tason. Näin ollen kuntatalouden vah-

vistuminen jatkuu, vaikka toimintamenojen kasvu nousee noin 6 prosenttiin.

Viimeaikaisessa kehityksessä myönteistä on se, että kuntasektorin vahvistuminen on kohdistunut varsin laajalti koko kuntakenttään. Todetakaan lisäksi tässä yhteydessä, että verotulojen tasausjärjestelmä parantaa kahden vuoden viiveellä myös niiden kuntien asemaa, joissa verotulokehitys on ollut keskimääräistä pienempää.

Vuosien 2009—2012 kehityslaskelmien perusteella kuntatalouden arvioidaan pysyvän tasapainossa koko kehyskauden ajan. Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä on pienentynyt lähes sadalla kahdessa vuodessa 49 kuntaan vuonna 2007. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate on poistoja suurempi ja ylittää nettoinvestointien tason vuodesta 2009 lähtien sekä tarkoittaa viime vuosien velkaantumisen kasvun taittumista.

Kuntatalouden laskelmat perustuvat valtiovarainministeriön arvioon keskipitkän aikavälin kokonaistaloudellisesta kehityksestä. Laskelmissa on lähdetty siitä, että kuntien toimintameno kasvatavat keskimäärin 5,1 prosenttia ja valtionosuudet yhteensä keskimäärin 4,5 prosenttia vuodessa.

Myönteisistä näkymistä huolimatta tulevaan kehitykseen liittyy useita huolen aiheita. Kansanvälisen talouden epävarmuus on tällä hetkellä normaalia suurempaa. Tämä saattaa heijastua kuntien verotulokertymään. Kuntien ei pidä tuudittautua hyvän tulokehityksen jatkumiseen, vaan niiden on varauduttava tilanteen mahdolliseen heikkenemiseen. Maamme väestö ikääntyy nopeasti, mikä osaltaan vaikuttaa verotulojen kasvua hidastaen. Samaan aikaan varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuu lisääntyviä menopaineita. Erityisesti kustannuspaineet kohdistuvat edelleen erikoissairaanhoidon menoihin. Kustannusten nousun hillitsemiseksi voidaan kansainvälisiin kokemuksiin viitaten painottaa muun muassa perusterveydenhuollon ja koko hoitoketjun toimivuuden merkitystä. Valiokunta viittaa erikoissairaanhoidon mukaisen tutkimustoiminnan hyödyntämismahdollisuuksiin myös kustannuspaineiden helpottamiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi, minkä

vuoksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoimaan tutkimuksen erityisvaltionosuuteen, niin sanottuun EVO-rahoitukseen, tulee valtion panostaa. Kuntien henkilöstön lisästarpeen arvioidaan asiantuntijakuulemisessa saadun tiedon perusteella nousevan 4 000 henkilöön vuosittain ja koko henkilöstön yhteismäärän kasvavan 477 000 henkilöön kehyskauden lopulla vuonna 2012. Henkilöstön saatavuus muodostaa kuntasektorilla oman ongelmansa, etenkin hoivasektorilla ja terveydenhuollossa. Kaikkiaan kestävä kuntatalouden näkökulmasta olennaista on menojen saaminen hallintaan. Tämä on peruskysymys myös kuntatalouden pidemmän aikavälin kehityksen kannalta.

Maassamme on yhä huomattava määrä kuntia, joiden taloutta ei ole saatu tasapainoon. Kuntien talouden eriytyminen on siten yhä todellisuutta, vaikka taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien määrä onkin vähentynyt. Heikoimmassa asemassa ovat kunnat, joilla vuosikate on jatkuvasti negatiivinen, velanotto keskimääräistä suurempaa ja joilla ei ole tosiasiallisia edellytyksiä tulojen kasvattamiseen omilla toimenpiteillään. Monet tällaisista kunnista ovatkin reagoineet tilanteeseensa yhdistymispäätöksin tai tiivistämällä yhteistyötä naapurikuntien kanssa.

Syytä on myös todeta, että kuntien talouden kohenemisesta huolimatta tuloveroprosenttiaan nostaneiden kuntien määrä on pysynyt korkeana. Tuloveroprosentti on noussut 106 kunnassa vuonna 2007 ja 116 kunnassa vuonna 2008.

Kuntakentän lainakanta puolestaan on kolmena edellisenä vuotena kasvanut yhteensä noin 2,1 miljardia. Kannan arvioidaan ylittävän 10 miljardia kehyskauden aikana investointien pysyessä korkealla tasolla. Suurissa kaupungeissa ja kasvavissa kuntakeskuksissa velkaa otetaan palvelukysynnän kasvun vaatimaan rakentamiseen sekä infrastruktuurin rakentamiseen ja ylläpitoon. Osassa kuntia sen sijaan joudutaan paikkaamaan velanotolla menojen kattamiseen riittämätöntä tulorahoitusta.

Valiokunta tähdentää kunta- ja palvelurakennuudistuksen onnistuneen toimeenpanon tärkeyttä sekä kuntatalouden että palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi. PARAS-hank-

keen toteuttamista tulee jatkaa määrätietoisesti hyväksytyin puitelain, päätettyjen kriteerien ja aikataulun mukaisesti. PARAS-hanketta koskeva puitelaki sisältää kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevan periaatesääntelyn. Valtionosuudet tulee yhdistää valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa noudattaen valiokunnan mietintöön HaVM 31/2006 vp sisältyviä linjauksia. Hallintovaliokunta tähdentää, että myös vastaisuudessa valtionosuusjärjestelmän tulee ottaa huomioon kuntien erilaiset olosuhdetekijät ja palvelutarpeet. Valiokunnan käsityksen mukaan valtionosuusuudistuksen onnistunut toimeenpano edellyttää lisärahoitusta. PARAS-hankkeen toimeenpanon vauhdittamiseksi kuntien yhdistymisavustuksiin ja valtionosuusmenetysten kompensatioihin varataan kehysmenettelyssä vuosittain 137,9—65,9 miljoonaa euroa. Samaan uudistusprosessiin kuuluvaan tärkeään kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseen on varattu sen sijaan vaatimaton yhden miljoonan vuosittainen kehysrahoitus.

Valtiontalouden menokehyksiin sisältyvät myös kuntien harkinnanvaraiset avustukset. Valiokunnan käsityksen mukaan ei ole näköpiirissä sellaista rahoitusjärjestelmää, joka kykenee ottamaan huomioon kaikki erilaiset kuntatalouteen vaikuttavat seikat. Tämän vuoksi harkinnanvaraisia avustuksia tarvitaan myös vastaisuudessa. Harkinnanvaraisten avustusten tarve liittyy myös kuntien eriytymiskehitykseen. Valiokunta pitää kuntien harkinnanvaraisiin avustuksiin kehyksessä varattuja varoja liian pieninä.

Valiokunta kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että valtion ja kuntien yhteistyöllä tulee valmistella nykyistä paremmat mittarit kuvaamaan kunnallisten palveluiden tuottavuutta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja on tarkistettu viimeksi vuonna 2002. Maksujen jälkeenjääneisyyden huomioon ottamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon maksu-uudistus on tarkoitus toteuttaa elokuun 2008 alusta lukien. Asiaa koskeva hallituksen esitys on juuri annettu eduskunnalle (HE 37/2008 vp). Kuntien maksutulojen arvioidaan tämän johdosta lisääntyvän vuoteen 2007 verrattuna 27 miljoonalla eurolla vuonna 2008 ja vuositasolla 65 miljoonalla eu-

rolla vuodesta 2009. Selonteosta ilmenee, että hallitusohjelman edellyttämien sisäisten siirtojen toteuttamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia vähennetään vuositasolla 60 miljoonalla eurolla vuodesta 2009 alkaen. Valiokunnan mielestä asiakasmaksukertymän tulisi jäädä kunnille.

Liikenneväylähankkeiden osalta valiokunta katsoo, ettei valtion liikenneinvestointien rahoitusvastuuta tule siirtää kasvavassa määrin kunnille.

Sisäinen turvallisuus

Poliisi. Valiokunta on toistuvasti tähdentänyt hallinnonalan vakiintunutta tarvetta turvata poliisimiesten määrä vähintään vuoden 2002 tasolla yhteensä 7 580 henkilötyövuodessa (esim. HaVM 2/2006 vp ja HaVM 24/2006 vp, HaVL 62/2007 vp). Tästä lähtökohdasta valiokunta on myös tukenut sisäasiainministerin edellisellä vaalikaudella asettamia lisättyjä poliisimiesten koulutusmäärävelvoitteita eläkkeelle siirtymistä koskeneiden käytettävissä olleiden arvioiden perusteella. Nykytilanteen poistumalaskelmien pohjalta ja koulutettujen poliisimiesten määrä huomioon ottaen on puolestaan ollut perusteltua tarkistaa koulutusmääriä alemmalle tasolle.

Hallintovaliokunta toteaa tyydytyksellä, että hallituksen kehysneuvotteluissa on päätetty lisätä vuosille 2009—2012 määrärahoja poliisin toiminnan vakiinnuttamiseksi ja työttömien poliisien palkkaamiseksi yhteensä 35 miljoonaa euroa, josta ensi vuodelle osoitetaan 15 miljoonaa euroa. Tämän vuoden osalta työttömien poliisien palkkaamiseen on otettava seuraavaan lisätalousarvioon riittävä, noin 6 miljoonan euron suuruinen, määräraha.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että käytännössä kehysten lisäys menee välttämättömiin lisääntyviin henkilöstökuluihin. Poliisitoiminnan investointirahoitus ja muun kehittämisen rahoittaminen jäävät aieman kehysten varaan, ellei myös näihin olennaisiin kehittämisalueisiin saada lisärahoitusta. Sanottu koskee myös toimitilojen vuokrakorotuksista johtuvia kustannuksia sekä tietojärjestelmien, laitteistojen ja kaluston uusimista. Valio-

kunta on aiemminkin painottanut Helsingin poliisilaitoksen erityistehtäviä pääkaupungin poliisilaitoksena, jolla on muun muassa kansainvälisiin vierailuihin ja tapahtumiin sekä valtakunnallisiin tehtäviin liittyviä huomattavia kustannuksia aiheuttavia velvoitteita, joista ei ole mahdollista selviytyä ilman asianmukaisia taloudellisia ja henkilöstövoimavaroja.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että sisäasiainministeri Anne Holmlundin asettama työryhmä, jonka tehtävänä on lääninpoliisijohtaja Mikko Paateron johdolla selvittää tehtävälähtöisesti pitkällä aikavälillä tarvittava poliisien määrä, onnistuu työssään. Poliisimiesten tarve on uskottavasti ja pitkäjänteisesti kyettävä osoittamaan, jotta kehys kyetään tulevaisuudessa jo alun perin mitoitettavaan asianmukaisesti. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota velvoitteeseen ottaa budjetin täydellisyysperiaatteen nojalla vuotuisen talousarvioon kaikki tiedossa olevat menot, minkä vuoksi kustannustason nousun budjetointi noudatetun käytännön mukaisesti alimitoitettusti ei ole sallittua.

Poliisihallinnossa on vireillä useita kehittämishankkeita. Merkittävä lähivuosien kehittämishanke, jonka rahoittamisesta ei ole vielä tehty päätöstä, on poliisin valtakunnallisten tietojärjestelmien uudistaminen yhdeksi kokonaisuudeksi. Tietojärjestelmien kokonaisuudistus on välttämätön edellytys sähköisen asioinnin kehittämiseksi. Mainittakoon lisäksi tässä kohdin, että poliisipiirien määrä vähenee vuoden 2009 alusta nykyisestä 90 piiristä 24 paikallishallinnon yksikköön. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa paikallispoliisin toimintaedellytyksiä. Koko hankkeen hyväksyttävyyden edellytyksenä on palveluiden saatavuuden ja laadun turvaaminen maan eri osissa (HaVM 24/2006 vp), mikä merkitsee myös sitä, että poliisiasemilla, ei pelkästään pääpoliisiasemalla, turvataan poliisimiesten määrä (HaVL 14/2007 vp).

Poliisihallinnon uudistustyötä tulee jatkaa valiokunnan aiempien linjausten pohjalta siirtämällä poliisin ylin toiminnallinen johto perustettavaan poliisihallitukseen. Tältä osin valiokunta ottaa yksityiskohtaisemmin kantaa muussa yhteydessä (HAO 4/2008 vp).

Valiokunta pitää välttämättömänä, että poliisin toiminta ja toiminnan taso kyetään vakiinnuttamaan. Toiminnan ja talouden suunnittelun on oltava pitkäjänteistä. Tällainen suunnittelu edellyttää myös järkevää kehysmenettelyä. Selvyyden vuoksi valiokunta tähdentää vielä, ettei tuottavuusohjelmaan sisältyviä henkilöstövähennyksiä voida kohdistaa poliisimiehiin. Tämä ei ole mahdollista edes välillisesti siirtämällä muun henkilökunnan tehtäviä, esimerkiksi lupahallinnon asioita, poliisimiehille.

Rajavartiolaitos. Suomi on yksi Euroopan unionin ulkorajavaltioista. Suomalaista rajaturvallisuusjärjestelmää on unionissa pidetty esimerkkinä toimivasta ja tehokkaasta järjestelmästä, jolla varmistetaan ulkorajojen valvonnan korkea taso.

Rajavartiolaitos on esimerkillisesti sopeuttanut toimintansa kulloistenkin, varsin tiukkojen, toimintamäärärahojen puitteisiin. Toimintamenokehukset ovat viime vuosina muodostuneet yhä ahtaammiksi. Välttämättömiä investointeja ja hankkeita on jouduttu osin siirtämään eteenpäin ja osin karsimaan. Määrärahavaje on katettu ainoalla käytettävissä olevalla keinolla vähentämällä henkilöstöä. Rajavartiolaitos onkin saavuttanut etupainotteisesti tuottavuustavoitteeseen sisältyvät vuosien 2006—2011 henkilöstövähennykset. Valiokunnan käsityksen mukaan henkilöstövähennysten tie on nyt kuljettu loppuun.

Rajavartiolaitoksen alkuperäisen kehusehdotuksen taso on määritelty siten, että kiinteistöhallinnan siirrosta Senaatti-kiinteistöille aiheutuvat lisäkustannukset kompensoidaan eduskunnan hyväksymän valtiovarainvaliokunnan lausuman mukaisesti täysimääräisesti rajavartiolaitokselle (VaVM 25/2007 vp). Lisäksi alkuperäisen ehdotuksen mukainen kehys mahdollistaisi rajavartiolaitoksen strategian mukaiset kehittämistoimenpiteet toiminnan tuottavuuden parantamiseksi sekä rajavartiomiesten määrän pitämisen nykyisellään.

Rajavartiolaitoksen kiinteistövarallisuudesta on siirretty pääosa Senaatti-kiinteistöjen omistajahallintaan 1.1.2008. Laitoksen hallintaan on

jätetty 22 prosenttia kiinteistövarallisuudesta, muun muassa kaikki saarilla sijaitsevat merivartioasemat, lentotukikohdat ja eräät pienemmät kohteet, mikä ratkaisu on tullut rajavartiolaitokselle yllätyksenä.

Vuoden 2008 talousarviossa myönnettyä 4,0 miljoonan euron toimitilakustannusten (ylläpitovuokra) nousua vuoden 2007 tasosta ei ole otettu huomioon kehyspäätöksessä. Vuosina 2009—2012 toimitilakustannukset kasvavat edelleen 2,3—4,8 miljoonaa euroa vuosittain. Näin ollen kokonaislisämäärärahatarve toimitilakustannusten osalta kehyskaudella on 6,3—8,8 miljoonaa euroa vuodessa. Mainittujen kustannusten nousu johtuu merkittävien rakennushankkeiden uusista vuokravaikutuksista sekä kiinteistöjen ylläpidon vuotuisesta kustannusindeksinoususta ja vuokrien indeksikorotuksista. Kaikkiaan rajavartiolaitoksen kiinteistöhallinnon määrärahojen lisätarve on 7,6 miljoonaa euroa vuodelle 2009, 8,7 miljoonaa euroa vuodelle 2010, 9,6 miljoonaa euroa vuodelle 2011 ja 10,2 miljoonaa euroa vuodelle 2012.

Rajavartiolaitoksen strategian 2015 rajavalvontaa koskevana tavoitteena on turvata riskianalyysejä vastaava tehokas ja reagointikykyinen rajavalvonta valtakunnallisella painopistealueella Kaakkois-Suomessa ja Suomenlahdella. Muilla rajaosuuksilla rajavalvonta toteutetaan nykyistä vähäisemmällä voimavaroilla, mikä mahdollistaa voimavarojen kohdentamisen rajavartiolaitoksen kehittämiseen.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että rajavalvonnan kehittämiseen tarvittava lisämääräraha on kokonaisuudessaan kehyskaudella 6 miljoonaa euroa jakautuen kehysvuosien välillä 1—2 miljoonaan euroon vuotta kohti.

Hallitusohjelman rajaturvallisuutta keskeisesti määrittäviä osia ovat rajaliikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden parantaminen, toimintakykyinen kansallinen ulkorajavalvonnan rajaturvallisuusjärjestelmä sekä osallistuminen EU:n yhdenmätyn rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen muuttuvissa olosuhteissa. Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan kehysmäärärahoilla ei voida täysimääräisesti toteuttaa näitä

hallitusohjelman rajaturvallisuutta keskeisesti määrittäviä osia.

Yhteenvetona valiokunta toteaa, ettei kehyksen mukainen määräraha mahdollista kaluston ja teknisten järjestelmien kehittämishankkeita, omien kiinteistöjen kunnan ylläpitoa eikä välttämättömiä uusia rakennushankkeita. Rajavartiolaitos joutuu peruuttamaan myös tuottavuuden kehittämiseksi suunnitellut kahden merivartioaseman rakennushankkeet. Samalla jo päätetyistä Vaalimaan rajanylityspaikan laajentamishankkeesta, Immolan kasarmin peruskorjauksesta ja Kuusamon uuden raja-aseman rakennushankkeesta luopumista joudutaan vakavasti harkitsemaan. Tämän lisäksi talouden tasapainottaminen selonteon kehysten puitteisiin edellyttää merkittävien henkilöstövähennysten jatkamista edelleen, mitä valiokunta ei pidä mitenkään hyväksyttävänä.

Hätäkeskuslaitos. Eduskunta on äskettäin hyväksynyt hallintovaliokunnan mietinnön koskien hätäkeskusuudistusta (HaVM 3/2008 vp — VNS 3/2007 vp). Selontekomietinnöstä ilmenevät koko hätäkeskuslaitoksen kehittämistarpeet.

Hallituksen velvollisuutena on huolehtia siitä, että hätäkeskusuudistuksen toimeenpanoa jatketaan mietinnön HaVM 3/2008 vp mukaisesti. Tämä merkitsee muun muassa sitä, ettei tuottavuusohjelmaan sisältyviä hätäkeskushenkilöstön vähennyksiä saa tehdä. Päinvastoin hätäkeskuspäivystäjiä tarvitaan noin 100 lisää. Muutoinkaan hätäkeskuslaitos ei kykene selviytymään lakisääteisistä tehtävistään ilman lisärahoitusta. Henkilökunnan pysyvyydestä, koulutuksesta ja kilpailukykyisestä palkkauksesta ei kyetä huolehtimaan kehyksen puitteissa. Hätäkeskusjärjestelmän toiminnan vakiinnuttaminen ja tietojärjestelmien uudistaminen ovat velvoitteita, joiden toteuttaminen on tehtävä niin pian kuin se inhimillisesti katsoen on mahdollista.

Maahanmuuttohallinto

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon valtion talousarviossa varatut määrärahat ovat olleet pitkään alimitoitettut. Lisärahoitusta on jouduttu lähes poikkeuksetta osoittamaan li-

sätalousarviomenettelyssä. Sisäasiainministeriö on esittänyt myös vuoden 2008 toiseen lisätalousarvioon 8,2 miljoonan euron lisäystä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon johtuen pakolaisten määrän kasvusta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon elinkustannusten noususta ja perhe ja ryhmäkotien kasvaneista kustannuksista. Budjetin täydellisyysperiaate edellyttää menojen ottamista täysimääräisesti kulloiseenkin varsinaiseen talousarvioon ja samalla myös kehyspäätökseen.

Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja henkilöstöpolitiikka

Valtioneuvoston selonteosta ilmenee, että hallituksen tarkoituksena on jatkaa valtion tuottavuusohjelman toteuttamista. Hallitus on tarkastellut ohjelman toteutumista marraskuussa 2007, jolloin edellisen hallituksen päättämien 9 645 henkilötyövuoden vähenemiseen vuoteen 2011 mennessä tähtäävien toimenpiteiden ajoittumista ja kohdentumista on täsmennetty. Kehyspäätöksen yhteydessä on lisäksi tehty joitakin uudelleenkohdennuksia ja ajoitusten muutoksia.

Edellä lausutun lisäksi hallituksen tarkoituksena on vuoden 2007 kehyspäätöksen mukaisesti käynnistää uusia tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä, joiden henkilöstötarvetta vähentävä vaikutus kohdistuu pääosin vuosille 2012—2015. Toimenpiteiden tulee selonteon mukaan johtaa yhteensä 4 800 henkilötyövuoden henkilöstötarpeen vähenemiseen.

Selonteosta ilmenee, että tuottavuutta parannetaan muun muassa rakenteita, toimintaa ja prosesseja kehittämällä. Esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnossa tuottavuuden lisäämismahdollisuudet perustuvat erityisesti siihen, että toimintaprosesseissa päästään laajalti sähköiseen asioiden käsittelyyn.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus edistää julkisen sektorin tuottavuuden kasvua. Työvoiman kokonaistarjonnan kääntymisen 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.

Hallintovaliokunta tähdentää tuottavuushankkeissa aitoa tuottavuustyötä, jossa tuottavuutta arvioidaan keskeisesti kyseessä olevan tehtävän tai palvelun vaikuttavuuden kannalta. Vielä tälläkin hetkellä tuottavuusohjelma näyttäyty liiallisesti matemaattisiin henkilöstöleikkauksiin perustuvana saneeraushankkeena ja säästämisenä kokonaistaloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna kustannuksista piittaamatta. Tätä valiokunta ei pidä asianmukaisena. Tuottavuustyötä koordinoivan ministeriön on parannettava olennaisesti omaa osaamistaan ja panostaan siinä välttämättömässä julkisen sektorin tuottavuuden nostamista vaativassa työssä.

Valiokunta painottaa, ettei vapautuvien valtion työpaikkojen täyttämättä jättäminen voi perustua matemaattiseen laskentamalliin. Kaavamainen lähestymistapa ei ole yhteydessä aitoon tuottavuuden kehittämiseen. Henkilöstön määrää koskevat ratkaisut on kytkettävä valtion tehtävien määrittelyn ohella todellisiin tuottavuutta tehostaviin hankkeisiin ja prosesseihin. Tällaisia voivat olla esimerkiksi palvelujen entistä kehittyneemmät tuotantotavat (sähköiset palvelut, yhteispalvelut, luontevat hallinnolliset kokonaisuudet, tukipalvelujen palvelukeskukset, tehtävien tarkastelu ja prosessien virtaviivaistaminen). Näistä lähtökohdista on arvioitava kohdulliseen henkilökohtaiseen työmäärään perustuva henkilökunnan tarve.

Valiokunta tähdentää, että oikein toteutettuna tuottavuuden kasvu parantaa myös työelämän laatua ja lisää työtehtävien houkuttelevuutta. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että eduskunta on hyväksynyt hallintoselonteon (VNS 2/2005 vp) käsittelyn yhteydessä lausuman, jossa hallitus on velvoitettu huolehtimaan siitä, että muun muassa valtiontalouden kehysmenettelyssä valtion henkilöstömäärä arvioidaan kaavamaisen matemaattisen laskentamallin sijasta ottaen huomioon valtion tehtävät sekä

tuottavuutta tehostavien hankkeiden ja prosessien hyödyt (HaVM 2/2006 vp).

Valiokunta tähdentää, että henkilöstöjärjestöt on otettava täysipainoisesti mukaan tuottavuuden kehittämistyöhön ja muutoinkin kaikkeen henkilöstöpoliittiseen työskentelyyn.

Korostunut sektoroitunut toimintatapa, joka näkyy erityisesti keskushallinnossa, muodostaa tuottavuutta haittaavan tekijän. Monet asiakokonaisuudet ovat poikkihallinnollisia, mikä hallinnon uudistamisen toimenpidesuunnitelmissa ja konkreettisissa toimenpiteissä on tärkeää ottaa huomioon. Tuottavuustyössä on lisäksi tärkeää, että valtio huolehtii myös alueellisesti sekä toimintojensa että palvelujensa saatavuudesta ja säilymisestä.

Suuri osa valtion työtehtävistä edellyttää korkeaa koulutustasoa. Jotta valtio kykenee saamaan palvelukseensa ja pitämään mahdollisimman pitkään palveluksessaan koulutettua työvoimaa, tarvitaan henkilöstöpoliittisten linjausten toimeenpanemiseksi konkreettisia toimenpiteitä, joilla valtiosta tehdään entistä parempi, kilpailukykyisempi ja houkuttelevampi työnantaja.

Valiokunta korostaa johtamistaitojen ja -tapojen kehittämistä sekä olennaista johtamiskoulutuksen lisäämistä kaikissa esimiestehtävissä toimiville. Tässä suhteessa myönteisiä odotuksia kohdistuu valmisteltavana olevaan valtioneu-

voston peratepäätökseen valtionhallinnon johtajapolitiikasta (HAO 5/2008 vp). Julkisen hallinnon johtamisessa on keskeisesti kysymys muun muassa henkilöstön työskentelyedellytysten luomisesta ja niiden ylläpitämisestä.

Yliopistojen palvelukeskus, joka on perustettu 1.3.2008, on tarkoitettu toimimaan budjettirahoitteisena enintään vuoden 2010 loppuun ennen yhtiömuotoista toimintaa. Osana yliopist uudistusta hallitus lisäksi on sitoutunut yhden yksityisoikeudellisen säätiöyliopiston, innovaatioyliopiston, perustamiseen. Selonteosta ilmenee myös, että säätiöpohjainen toimintamalli on tarkoitus tehdä mahdolliseksi kaikille yliopistoille.

Valiokunta tähdentää hyvän henkilöstöpolitiikan tärkeyttä muutosprosesseissa. Virkasuhteiden muuttuessa työsopimussuhteisiksi on tärkeää huolehtia palvelussuhteen ehtojen turvaamisesta samoin kuin eläke-etuuksien säilyttämisestä uusissa toimintaorganisaatioissa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18 päivänä huhtikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Petri Pihlajaniemi /kok
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Juha Hakola /kok	Lenita Toivakka /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Unto Valpas /vas
	Heli Järvinen /vihr	Tuula Väätäinen /sd
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Timo Korhonen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Valto Koski /sd	Paula Sihto /kesk.
	Outi Mäkelä /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Mielestämme hallintovaliokunnan olisi tullut lausunnossaan huomioida paremmin kuntatalouden lähivuosien kiristyvät näkymät ja jo olemassa olevat riskit tulevien vuosien lainapainotteisen rahoitustilanteen vaikeutumisesta. Kun valtiontalous on 3 miljardia euroa ylijäämäinen, olisi valiokunnan tullut ottaa voimakkaampi kanta kuntien rahoituspohjan vahvistamiseen ja alijäämäisen kuntatalouden tukemiseen. Kehyspäätös ei riitä rahoittamaan kuntien kasvavaa palvelutarvetta.

Kuten eriävässä mielipiteessämme hallintovaliokunnan lausuntoon valtion talousarviosta (HaVL 15/2007 vp) esitimme, ovat kuntien valtionosuuksiin tehtävät panostukset edelleen täysin riittämättömät. Opposition yhteisen talousarvioaloitteen mukaisesti valiokunnan olisi tullut esittää 600 miljoonan euron määrärahalisäystä suoraan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin. Emme voi hyväksyä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelumaksujen korottamista ja sitomista indeksiin varsinkaan tilanteessa, jossa kunnat eivät edes saa käyttää korotettuja maksutuloja hyväkseen.

Kehyspäätöksessä ei ole esitetty kuntien rahoitusosuuksien kehitystä koko ohjelmakaudel-

le, toisin kuin on tehty valtionosuuksien kehityksen kohdalla. Tämä on nurinkurista, sillä rahoitusosuuksien kehityksellä on kuntien taloudelle vielä suurempi merkitys kuin valtionosuuksilla.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoimaan tutkimuksen erityisvaltionosuusrahoitukseen eli ns. EVO-rahoitukseen muodostuu kehyskauden aikana 9 miljoonan euron vaje, vaikka erikoissairaanhoidon mukaisen tutkimustoiminnan tulos ja volyyymi ovat viime aikoina lisääntyneet huomattavasti. Tämä voi johtaa siihen, että tutkimuksen rahoittajilla tulee jatkossa olemaan nykyistä merkittävämpi valta vaikuttaa siihen, mitä ylipäänsä tutkitaan ja missä. Valtion tulee turvata tutkimuksen julkinen rahoitus puolueetoman tutkimustoiminnan turvaamiseksi. Näistä syistä esitämme, että EVO-tutkimuksen määrärahoja on leikkaamisen sijasta korotettava nykyisestä.

Mielipide

Edellä olevan perustella katsomme,

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

Helsingissä 18 päivänä huhtikuuta 2008

Valto Koski /sd
Rakel Hiltunen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Väättäinen /sd

Unto Valpas /vas
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Veijo Puhjo /vas