

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2006 vp

Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista — Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä huhtikuuta 2005 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista — Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa (VNS 2/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen, poliisiylijohtaja Markku Salminen, ylijohtaja Silja Hiironniemi, hallitusneuvos Tarja Hyvönen, hallitusneuvos Arto Sulonen ja projekti-päällikkö Jukka Peltomäki, sisäasiainministeriö
- alivaltiosihteeri Juhani Turunen, ylijohtaja Jorma Karjalainen, hallitusneuvos Heikki Joustie, finanssineuvos Asko Lindqvist ja neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- ylijohtaja Vesa Jatkola, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- hallintojohtaja Auni-Maria Vilavaara, valtioneuvoston kanslia
- kansliapäällikkö Kirsti Rissanen, ulosottojohtaja Timo Heikkinen, ohjelmajohtaja Seppo Niemelä ja hallitussihteeri Kari Liede, oikeusministeriö
- kansliapäällikkö Markku Linna, opetusministeriö

- maatalousneuvos Leena Tenhola, maa- ja metsätalousministeriö
- talousjohtaja Marja Heikkinen-Jarnola, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Jorma Immonen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- kansliapäällikkö Markku Lehto, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- hallitusneuvos Matti Ilonen, työministeriö
- hallitusneuvos Riitta Rainio, ympäristöministeriö
- presidentti Pekka Hallberg, korkein hallinto-oikeus
- apulaisvaltakunnansyyttäjä Jorma Kalske ja valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- hallintoneuvottelukunnan puheenjohtaja, poliisipäällikkö Bo-Sanfrid Höglund, Svenska Finlands folkting
- osastopäällikkö Juhani Rantamäki, Kansaneläkelaitos
- maaherra Eino Siuruainen, Oulun lääninhallitus
- maaherra Rauno Saari, Länsi-Suomen lääninhallitus
- johtaja Pekka Savolainen, Hämeen työvoimaja elinkeinokeskus
- osastopäällikkö Marketta Virta, Uudenmaan ympäristökeskus
- pelastusjohtaja Pekka Tähtinen, Satakunnan pelastuslaitos

- vararehtori Mauno Kosonen, Helsingin yliopisto
 - johtava ekonomisti Antti Moisio, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
 - kihlakunnanimismies, poliisipäällikkö Pekka Nykänen, Varkauden seudun kihlakunnanvirasto
 - kihlakunnanimismies, kihlakunnanvouti Antero Tuomi, Ylä-Savon kihlakunnanvirasto
 - toimitusjohtaja Risto Parjanne, Suomen Kuntaliitto
 - johtaja Pekka Alanen, Kuntien eläkevakuutus
 - neuvottelupäällikkö Heikki Saipio, Kunnallinen työmarkkinalaitos
 - maakuntajohtaja Jussi V. Niemi, Pirkanmaan liitto
 - maakuntajohtaja Juho Savo, Varsinais-Suomen liitto
 - vs. maakuntajohtaja Jussi Huttunen, Pohjois-Savon liitto
 - maakuntasihteeri Ulla Karvo, Lapin liitto
 - aluekehittämisen vastuualueen vs. johtaja Raimo Nenonen, Uudenmaan liitto
 - kaupunginhallituksen puheenjohtaja Antero Rytkölä, Ikaalisten kaupunki
 - kaupunginjohtaja Kari Nenonen, Oulun kaupunki
 - kunnanjohtaja Olli Riikonen, Tohmajärven kunta
 - kaupunginsihteeri Matti Ollinkari, Helsingin kaupunki
 - I kaupunginlakimies Antero Kastemaa, Turun kaupunki
 - osastopäällikkö Marja-Liisa Peltola, Keskukskauppakamari
 - puheenjohtaja Matti Krats, Palkansaaajajärjestö Pardia ry
 - neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
 - neuvottelupäällikkö Jukka Kauppala, Tekniikan ja Peruspalvelujen Neuvottelujärjestö KTN ry
 - osastopäällikkö Jouko Launonen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
 - kehittämispäällikkö Tarja Honkalampi, Tehy ry, edustaen Toimihenkilöiden Neuvottelujärjestö TNJ ry:tä
 - työmarkkina-asiamies Juha Isoniemi, Julkisen ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty ry
 - talous- ja sosiaalipoliittinen sihteeri Ilkka Alava, Valtion yhteisjärjestö VTY ry
 - johtaja Olli-Pekka Väänänen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
 - Käräjätuomari Juha Nieminen, Käräjäoikeustuomarit ry
 - puheenjohtaja, kihlakunnansyyttäjä Harri Lindberg, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
 - puheenjohtaja Esa K. Ojala, Suomen Nimismiesyhdistys ry
 - 1. varapuheenjohtaja, rikosylikomisario Tuomo Koho, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
 - professori Arvo Myllymäki
 - professori Olli Mäenpää
 - professori Markku Sotarauta
 - professori Jari Stenvall
 - professori Kaarlo Tuori
 - HTT Kauko Heuru
 - tutkija Pekka Juntunen.
- Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
- ulkoasiainministeriö
 - puolustusministeriö
 - Verohallitus
 - Tullihallitus
 - Tiehallinto
 - Metsähallitus
 - Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
 - Pohjois-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
 - Vaasan työsuojelupiiri
 - Teknologian tutkimuskeskus Tekes
 - Käsivarren kihlakunta
 - Kainuun maakunta -kuntayhtymä
 - Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV
 - Espoon kaupunki
 - Tampereen kaupunki
 - Vantaan kaupunki
 - Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
 - Suomen Yrittäjät ry

- | | |
|------------------------------------------|------------------------------------------|
| — Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto | — Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry |
| — Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto | — Finnvera Oyj |
| ARENE ry | — professori Aimo Ryyänen. |

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista eduskunnalle annettava selonteko on laajin hallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita kuvaava selonteko yli kymmeneen vuoteen. Selonteossa arvioidaan lyhyesti hallinnon nykytilaa maassamme. Sen pääpaino on kuitenkin tulevaisuuden haasteiden tunnistamisessa ja hallinnon uudistamisen linjauksissa. Selonteon nimi — parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa — kuvaa hallituksen keskeisiä hallinnon uudistamisen tavoitteita.

Paineet julkisen hallinnon uudistamiseen

Julkisen hallinnon ja palvelujen korkea suorituskyky ja laatu ovat osaltaan vaikuttaneet Suomen hyvään menestykseen kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa. Hallinnolle asetettavat vaatimukset ovat kuitenkin eri syistä muuttuneet ja ovat edelleen voimakkaasti muuttumassa.

Globalisoituminen ja EU:n laajentuminen asettavat suuria vaatimuksia myös julkiselle hallinnolle. Julkisen hallinnon on entistä vaikeampaa keskitetysti luoda edellytyksiä yhteiskunnan ja talouden toiminnalle. Globalisoituminen asettaa tiukentuvan talouden vuoksi myös uusia reunaehtoja hallinnolle. Samaan aikaan julkiseen hallintoon kohdistuu kuitenkin yhä voimakkaammin muun muassa väestön ikääntymisestä johtuvaa palvelutarpeiden kasvua. Väestön ikääntyminen aiheuttaa myös mittavia julkiseen sektoriin sekä työvoima- ja rahoituspohjaan kohdistuvia paineita. Julkisessa hallinnossa oleva tuottavuuspotentiaali onkin välttämätöntä saada käyttöön.

Kansalaisten peruspalvelut ovat Suomessa keskimäärin hyvällä tasolla. Palvelujen saatavuudessa on kuitenkin alueellisia eroja, ja palveluverkko on heikkenemässä. Palvelujen tasossa tapahtuu myös eriytymistä taloudellisen tilanteen mukaan. On tarpeen arvioida julkisen sek-

torin vastuulla olevien palvelujen piiri ja palvelurakenteet.

Hallituksen toimintalinjat

Hallituksen lähtökohtana on julkisen sektorin vastuulla olevien palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen myös tulevaisuudessa. Hallintoa kehitetään tästä lähtökohdasta mahdollisimman tehokkaaksi ja taloudelliseksi. Palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin muuttuessa turvataan demokraattinen ohjaus.

Hallitus painottaa selonteossa palvelujen saatavuuden turvaamiseen, tuottavuuden parantamiseen, hallinnon rakenteiden ja yhteistyön kehittämiseen, tietoyhteiskuntakehityksen tukemiseen ja valtionhallinnon henkilöstövoimavarojen turvaamiseen liittyviä 2010-luvulle saakka ulottuvia toimintalinjoja. Toimintalinjat tarkennetaan konkreettiseksi toimeenpanosuunnitelmaksi syksyyn 2005 mennessä. Toimenpiteet toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa ja niiden rahoituksesta päätetään valtion talousarviossa.

Palvelujen saatavuuden turvaaminen

Hallitus käynnistää kunta- ja palvelurakennemuutoksen. Kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiselle on saatava alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen riittävä väestöpohja. Uudistuksella luodaan toimiva palveluverkko ja kiinteytetään yhteistyötä eri palvelujärjestelmien kesken. Samanaikaisesti arvioidaan palvelujen ohjaus-, kehittämis- ja tutkimusjärjestelmiä. Erikoissairaanhoito ja muut erityisen suuren väestöpohjan edellyttämät palvelut on kootava väestöpohjaltaan riittäviin kokonaisuuksiin. Hallitus edistää palvelujen eri tuotantotapojen parhaiden käytäntöjen käyttöönottamista. Uudistuksien toteutuksessa turvataan palvelu-

jen tarjonta molemmilla kotimaisilla kielillä. Kuntajakolain uudistettavien säännösten vaikutuksia seurataan ja arvioidaan, miten laki vauhdittaa kuntajakomuutosten toteutumista sekä tehostaa yhdistyneiden kuntien palvelu- ja toimintarakenteita. Arvioinnin perusteella valmistellaan vuoden 2008 loppuun mennessä kuntajakolain uudistus.

Valtion palvelujen turvaamiseksi säilytetään valtion paikallishallinnon toimipaikkaverkko riittävän kattavana ja asetetaan valtion paikallishallinnolle sitovat alueelliset palvelujen saataavuutta koskevat tavoitteet. Ministeriöille siirretään toimivalta päättää ainakin poliisin, syyttäjän, ulosottotoimen ja maistraattien toimipaikoista.

Hallinnon tehokkuus ja taloudellisuus

Julkisen hallinnon tuottavuuden parantamiseksi jatketaan palvelujen tuotantotapojen monipuolistamista, kuten liikelaitostamista, yhtiöittämissä ja palvelujen ostamista yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta, sekä muun muassa hyödynnetään erikoistumisen ja suurempien kokonaisuuksien tuomia mittakaavaetuja. Lisäksi julkisen hallinnon itse hoitamien tehtävien määrää arvioidaan.

Tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämiseksi otetaan käyttöön eri organisaatioiden yhteisiä verkotettuja palvelujärjestelmiä. Projektitoiminnan tehokkuutta parannetaan projektitoiminnan rakennetta uudistamalla.

Hallinnon rakenteiden ja yhteistyön uudistamiseksi arvioidaan pitkällä aikajänteellä mahdollisuutta yhtäältä valvonta- ja hallinnollisten viranomaistehtävien kokoamiseen lääninhalli-

tuksiin ja toisaalta alueelliseen kehittämiseen liittyvien tehtävien kokoamiseen maakunnan liittoille. Maakunnan liittojen tehtävien, päätösvalan ja aseman vahvistuessa arvioidaan myös maakuntien lukumäärää.

Ministeriöitä kehitetään niin, että ne keskittyvät hallituksen ja eduskunnan päätösten valmisteluun, strategiseen johtamiseen sekä EU-asioiden hoitoon ja kansainväliseen yhteistyöhön. Ministeriöiden yhteistyötä lisätään ja hallituksen linjaavaa ja yhteen sovittavaa otetta vahvistetaan. Ydintoimintojen tehostamiseksi ja hallinnon rakenteiden keventämiseksi tukipalvelujen hoitoa keskitetään siihen erikoistuneille yksiköille. Uudistuksen yhteydessä arvioidaan myös nykyiset ohjausjärjestelmät ja niihin liittyvät muutostarpeet.

Keskushallinnon uudistamistyön vauhdittamiseksi ja varmistamiseksi hallitus asettaa hankkeen arvioimaan keskushallinnon tämänhetkistä tilaa ja jo tehtyjen uudistusten vaikutuksia sekä valmistelemaan vielä tällä hallituskaudella toteutettaviksi tarkoitetut toimenpiteet ja linjaamaan jatkoa tulevalle hallituskaudelle.

Kihlakuntajärjestelmän toimivuudesta ja jatkosta tehdään kokonaisarvio vuoteen 2008 mennessä.

Demokraattisen ohjauksen turvaaminen

Hallitus käynnistää vuoden 2005 aikana mahdollisten lainsäädäntöön liittyvien tai muiden esitysten valmistelun kunnallisen demokratian vahvistamiseksi asiakokonaisuuksissa, jotka sisältävät kuntakonsernin, markkinaehtoistuvan palvelutuotannon, kuntien välisen yhteistyön ja luottamushenkilötyön edellytykset.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

1 Yleisiä näkökohtia

Edellinen kokonaisvaltainen, ministeri Ilkka Kanervan johdolla valmisteltu, valtioneuvoston selonteko julkisen hallinnon uudistamisesta on an-

nettu eduskunnalle 4.3.1990 otsikolla "Palvelevampaan hallintoon". Selonteossa hallitus linjasi hallinnon uudistamisen päätavoitteiksi kansalaisten palvelun parantamisen, julkisen sektorin tuoksellisuuden ja tuottavuuden lisäämisen sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen.

Nyt käsiteltävänä oleva keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta eduskunnalle annettu selonteko on laajin hallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita kuvaava selonteko 15 vuoteen. Selonteko perustuu Aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumista arvioineen hallintovaliokunnan mietinnön lausumaan (HaVM 5/2001 vp — VNS 3/2000 vp). Lisäksi selonteko pohjautuu kihlakuntajärjestelmän osalta sitä koskevaan erilliseen eduskunnan lausumaan (HaVM 6/2000 vp — VNS 1/1999 vp).

Suomi on menestynyt hyvin kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa. Osaltaan tähän menestykseen ovat vaikuttaneet julkisen hallinnon ja palvelujen korkea suorituskyky ja laatu. Hallinnon uudistaminen vastaamaan yhteiskunnan muuttuvia tarpeita onkin ollut maassamme pitkäjänteinen, jatkuva prosessi. Kaikkialla OECD-maissa ei ole ollut riittävää valmiutta toimia vastaavalla tavalla, minkä vuoksi joissakin maissa on jouduttu kohtaamaan monella tavoin raskaita ja vaikeita muutosprosesseja. Tapahtuneesta vastuullisesta kehittämistyöstä huolimatta olemme tulevaisuuden haasteista johtuen myös Suomessa koko julkista hallintoa koskevassa voimakkaassa murrosvaiheessa.

Kansalaisille tarjolla olevat julkiset palvelut ovat vielä keskimäärin hyvällä tasolla. Hallinnolle asetettavat vaatimukset ovat kuitenkin eriytyneet ja edelleen muuttumassa. Palvelujen saatavuudessa on alueellisia eroja ja palveluverkko on heikkenemässä. Taloudellinen tilanne vaikuttaa osaltaan palvelujen eriytymiseen.

Valiokunta toteaa yleisellä tasolla, että se yhtyy selonteon kuvaukseen tapahtuneesta kehityksestä ja hallinnon nykytilasta. Hallinnon kehittämisessä ja uudistamisessa on luonnollisesti otettava huomioon yhteiskuntakehityksen muutoksesta johtuvat vaatimukset. Näitä ovat muun muassa globalisaation eteneminen, kuntien talouden kiristyminen, väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeiden lisääntyminen, julkisen sektorin henkilöstön siirtyessä eläkkeelle henkilöstön saatavuuteen ja pysyvyyteen liittyvät ongelmat, sisäisen turvallisuuden merkityk-

sen kasvaminen, valtion paikallishallinnon kehittämistarve sekä yhteiskunnan aluerakenteiden muutosten eteneminen ja eriytymiskehityksen jatkuminen. Valiokunta pitää myös selonteon arvioita hallinnon uudistamiseen kohdistuvista paineista ja haasteista sekä uudistustyön toimintalinjoja pääosin oikeaan osuneina.

Selonteossa hallitus ilmoittaa lähtökohdakseen julkisen sektorin vastuulla olevien palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamisen myös tulevaisuudessa. Valiokunta tähdentää, että hallintoa on kehitettävä nimenomaan tästä lähtökohdasta pitkäjänteisesti yli eduskuntavaalikausien. Samalla valiokunta toteaa, että olennaista hallinnon uudistamistyössä on selonteossa yleisellä tasolla ilmaistujen toimintalinjojen konkretisointi toimeenpanosuunnitelmiksi. Vasta asianmukainen konkreettinen toimeenpano ja sen hyväksyttävyyden merkittävät onnistumista uudistustyössä.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallinnon kehittämishankkeet ja toimenpiteet ulotetaan koko hallintoon, sen kaikille tasoille ja että samalla huolehditaan uudistamistoimenpiteiden keskinäisestä koordinaatiosta ja yhteensovittamisesta ja että tätä työtä ohjaa yhtenäinen poliittinen tahto. Tällä hetkellä on meneillään monta uudistushanketta ja ne ovat ainakin osaksi eri ohjauksen piirissä. Poliittisen ohjauksen ja uudistustyön koordinaatioon liittyvät ongelmat näkyvät selkeästi esimerkiksi valtion paikallishallinnossa. Mainittakoon tässä yhteydessä myös se seikka, että alue- ja paikallishallinnon kehittäminen on sisäasiainministeriön päävastuulla, mutta keskushallinto ja valtion henkilöstöpolitiikka on sijoitettu valtiovaraministeriöön, missä nämä tärkeät tehtäväalueet eivät näytä saavan riittävää sisällöllisiä kysymyksiä koskevaa painoarvoa suhteessa talousarviohallintoon.

Valiokunta on tarkastelussaan lähtenyt hallinnon nykytilasta arvioimaan tulevaisuuden kehittämislinjauksia puuttumatta laajemmin nykytilaan johtaneeseen kehitykseen. Katse on tulevaisuuteen — parempaan palveluun, tehokkaampaan hallintoon.

2 Kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuuden sekä niiden kestävän, tehokkaan ja taloudellisen toimintatavan turvaaminen

Suomi jakautuu perustuslain mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista, kunnille annettavista tehtävistä ja kuntajaon perusteista säädetään lailla.

Maassamme on 431 kuntaa, 236 kuntayhtymää ja 273 seudullisen yhteistyön yksikköä eli yhteensä yli 900 erillistä kunnallista hallintoorganisaatiokokonaisuutta. Kuntayhtymistä yhteensä 56 on pakolliseen jäsenyyteen perustuvaa maakunnan liittoa sekä erikoissairaanhoidon ja erityishuollon kuntayhtymää. Kunnat ovat voimavaroiltaan, asukasmääriltään, pinta-aloiltaan, toimintaympäristöiltään ja hoitamiltaan tehtäviltä erilaisia. Kuntayhtymissä ja seudullisen yhteistyön puitteissa hoidetaan myös monenlaisia tehtäviä. Lisäksi on kunnallisia liikelaitoksia ja kuntien omistamia osakeyhtiöitä. Tämä kaikki kuvaa moninaisesti organisoitunutta, ehkä tehtäviltään vaikeastikin hahmoteltavissa olevaa kuntakenttää, jonka merkitys yhteiskunnassa on poikkeuksellisen suuri, koska kunnallishallinto vastaa noin kahdesta kolmasosasta julkisen sektorin tehtävistä. Kuntarakenteen taustalla on vanha kirkollinen hallintorakenne, vaikka yhteiskunta on rakenteellisesti, toiminnallisesti ja teknisesti muuttunut aivan toisenlaiseksi.

Kaikkien kuntien tulee periaatteessa tuottaa asukkaalleen samat peruspalvelut. Käytännössä kunnan toimintaympäristö ja olosuhdetekijät vaikuttavat siihen, minkä tasoisia palvelut kyetään tuottamaan. Kunnat ovat joutuneet ja joutuvat jatkuvasti etsimään uusia tapoja julkisten peruspalvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen. Kuntahallinnon rooli on muuttunut ainakin osittain palvelujen tuottajasta niiden tuottamisesta vastaavaksi järjestäjäksi. Erityisesti hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi on jo pitkään tarvittu ylikunnallista yhteistyötä.

Kuntatalouden tilan voidaan arvioida pysyvän vastaisuudessaakin kireänä. Kuntien rahoitustasapainossa on huomattavia kuntakohtaisia, alueellisia ja kuntaryhmittäisiä eroja. Vuosikate näyttää jäävän kehyskaudella 2007—2009 net-

toinvestointeja pienemmäksi, mikä lisää kuntien velkaantumista. Huolestuttavaa on, että negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä on korkealla tasolla. Huolestuttavinta on kuitenkin kuntien toimintamenojen kasvu, joka on vuonna 2005 ollut hieman yli 5 prosentin tasolla. Menokehitys on kuntatalouden kestävyuden kannalta liian voimakasta, vaikka esimerkiksi viime vuonna verotulot ja valtionosuudet kasvoivat. Kustannuspaineita lisää erityisesti väestön ikääntymisestä johtuva lisääntyvä palvelujen tarve. Samalla kuntaryhmittäiset ja alueelliset erot uhkaavat syventyä, minkä vuoksi tarvitaan myös valtion osalta työllisyyttä parantavia ja elinkeinotoimintaa vahvistavia toimenpiteitä. Lisäksi valiokunta korostaa, että valtion tulee huolehtia omasta rahoitusosuudestaan kunnille ajallaan niin, että kuntien mahdollisuudet peruspalvelujen järjestämiseksi eivät tämän vuoksi vaarannu.

Selonteon mukaan tavoitteena on kunnallisten peruspalvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen koko maassa kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Valiokunta toteaa, että kunnallisten peruspalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi on huolehdittava ainakin kuntien vastuulla olevien palvelujen palvelurakenteesta, toimintatapojen uudistamisesta, toimivasta kuntarakenteesta, tietojärjestelmien yhtenäistämisestä ja palvelujen kestävästä rahoituksesta. Todettakoon tässä kohdin, että valtaosa kuntatalouden menoista painottuu sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä opetustoimeen. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa korostuukin saumattomien palveluketjujen ja sähköisten tietojärjestelmien nykyistä olennaisesti laajempi hyödyntäminen. Esimerkiksi kansallisessa terveyshankkeessa on kehitetty suomalaista terveydenhuoltoa muun muassa näistä lähtökohdista. Hyvää kehitystä, joka palvelee nimenomaan terveyspalvelujen käyttäjää, on tapahtunut lyhyessä ajassa. Maaliskuussa 2005 voimaan tullut ns. hoitotakuulainsäädäntö on parantanut hoidon saatavuutta ja lisännyt tasa-arvoa terveyspalvelujen saamisessa. Osassa kansallisen terveysprojektin hankkeita vaikuttavuus on kuitenkin jäänyt vielä vaatimattomaksi taloudellisista panostuksista huolimatta. Valiokunta kiinnittää tässä

yhteydessä huomiota yleisemminkin hyvän ennakosuunnittelun ja toteutuksen merkitykseen paikallistason uudistustyössä. Näin kustannuskehitys ja tulevaisuuden palvelutarpeet kyetään hoitamaan julkisen talouden sietokyvyn rajoissa. Menojen hallinta edellyttää eri toimijoiden vastuullista otetta tulosten aikaansaamiseksi.

Selontekoon sisältyvä kuntien luokittelu hyvinvoinnin näkökulmasta neljään ryhmään on kategorisenaakin kuvaava. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat voimakkaimmin kasvavat korkeimman osaamisen ja innovatiivisimman tuotannon keskittymät. Niissä on voimakkain kasvupotentiaali, mutta samalla monet talouden epävarmuudet ja sosiaaliset ongelmat heikentävät väestön yleistä hyvinvointia. Toiseen ryhmään voidaan lukea kasvukeskusten läheiset kunnat, joissa on maaseutumainen rakenne, mutta samalla lähellä ovat keskusten työpaikat ja monipuoliset korkean tason palvelut. Kolmannen ryhmään kuuluvat etäämpänä pääkeskuksista olevat kohtuullisen voimakkaat kunnat, joissa on työtä ja riittävä väestöpohja peruspalvelujen järjestämiselle. Neljänteen ryhmään kuuluvat periferiset alueet, joissa väestörakenne näivetty ja peruspalvelut ovat osin katoamassa. Nykynäkymin taajaan asuttu Suomi on yhä enemmän muuttumassa elinvoimaisten keskusten ja niiden lähialueiden sekä pääliikenneväylien asutuksen Suomeksi. Muualla asutus näyttää riippuvan väestön mieltymyksistä, elinkeinojen kannattavuudesta ja vapaa-ajan asutuksen vahvuudesta.

Helsingin seutu on poikkeuksellisen merkityksellinen muun muassa taloudellisen volyyminsä vuoksi sekä koko kuntatalouden että kansantalouden näkökulmasta. Eurooppa integroituu yhä syvemmin poliittisen integraation lisäksi myös taloudellisten suhteiden ja verkostojen kansainvälistyessä. Suomen ainoan metropolialueen kansainvälisen vetovoiman vahvistaminen edellyttää valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien sekä muiden eri toimijoiden aitoa ja sitoutunutta kumppanuutta.

Helsingin seudulla on maailmanluokan osaamiskeskittymiä tietyillä aloilla. Lisäksi seutu luokituu niihin suuriin keskuksiin, joihin kansain-

välisten yritysten voidaan odottaa sijoittavan toimintojaan pohjoisessa Euroopassa. Seutu tarjoaa suuren kaupunkialueen laajat ja monipuoliset työmarkkinat, korkeaa osaamista ja innovatiivisuutta. Pääkaupunkiseutu onkin ollut yksi nopeimmin kasvavista Euroopan suurkaupungeista. Kasvu palvelee elinkeinoelämän tehokkuusetuja, mutta asettaa kovat haasteet asunto- ja palvelutuotannolle, sosiaalisen eheyden säilyttämiselle ja yhdyskuntarakenteen kestäväälle kehitykselle. Vastaavia haasteita on eräissä muissakin maamme kasvukeskuksissa.

Valiokunta pitääkin välttämättömänä maamme kehityksen kannalta, että Helsingin seudun kansainvälistä kilpailukykyä maamme ainoana metropolialueena vahvistetaan. Tämä edellyttää yhtenäistä ja yhteistä kaavoitus-, maa-, asunto-, liikenne-, elinkeino- sekä tutkimus-, koulutus- ja kulttuuripolitiikkaa. Väestörakenne johtaa varsin lyhyellä aikavälillä tilanteeseen, jossa esimerkiksi ulkomaista työvoimaa tarvitaan yhä enemmän.

Hallitus on käynnistänyt kunta- ja palvelurakennemuutoksen, jonka valmistelua varten sisäasiainministeriö on asettanut kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen (PARAS-hanke) ajalle 11.5.2005—31.5.2006. Hankkeen tehtäviin kuuluu toimeksiannon mukaan arvioida ja tehdä ehdotus kuntien vastuulla olevien lakisääteisten ja kuntien itselleen tehtäväksi ottamien palveluiden tarkoituksenmukaisista järjestämistä vastuualueista ottaen huomioon palvelujen sisältö ja ominaispiirteet, niiden saatavuus, laatu sekä kuntien kantokyky pitkällä järeteellä sekä alueelliset ja kielelliset erityispiirteet. Tarkastelun kohteina ovat kuntajaotuksen muutokset ja kuntarajat ylittävä yhteistyö kaikilla aluetasolla kunnista valtakunnan tasolle saakka. Hankkeessa selvitetään ja edistetään palvelujen eri järjestämis- ja tuottamistapojen parhaiden käytäntöjen käyttöönottoa ottaen huomioon erityisesti palvelujen saatavuus, laatu, tehokas tuottamistapa, tuottavuuden parantaminen, tietotekniikan kehitys ja vaikutus henkilöstöön. Palvelujen ohjaus- ja kehittämisjärjestelmiä sekä tutkimustoimintaa arvioidaan ja laaditaan kehittämisehdotukset. Lisäksi arvioidaan valtion ja kuntien

tehtävien sekä kustannusten jakoa ja tehdään tarvittavat esitykset. Hankkeessa tuetaan ja kehitetään käynnissä olevia sosiaali- ja terveysalan sekä opetus- ja kulttuurialan kehittämishankkeita. Työssä otetaan huomioon myös tuottavuushankkeen tulokset. Edelleen hankkeessa valmistellaan toteutuksen kannalta keskeiset ja välttämättömät kuntien palvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvät normatiiviset ja lainsäädännölliset muutokset, jotka koskevat kuntien tehtäviä ja rahoitusta, kuntien palvelujen järjestämisen organisoimista, kuntien yhteistyötasoja ja yhteistyön toteuttamista sekä kuntajakoa ja kuntajaon muuttamista.

Valiokunta toteaa, että kuntien palvelurakenteiden uudistamisen tarpellisuudesta on yleisesti vahva yhteisymmärrys. Julkisen talouden tasapainovaatimukset kansainvälistyvän kilpailun toimintaympäristössä kohtaavat paikallistasolla kiristyvän kuntatalouden ja palvelujen laajan järjestämisvastuun. Väestö vanhenee ja sen myötä palvelutarpeet kasvavat erityisesti hoiva- ja hoitoalalla. Vastaavasti lasten ja oppilasikäluokkien määrä vähenee. Palvelujen käyttäjien koulutustason ja varallisuuden kasvaessa palveluihin kohdistuvat vaatimukset kasvavat. Palveluiden monimuotoiset ja tehostuvat tuotantotavat ja -mallit, joissa apuna käytetään myös yksityisen ja kolmannen sektorin tarjoamia palveluita ja malleja, edellyttävät uutta osaamista.

Maan sisäisen muuttoliikkeen vuoksi yhdyskuntarakenne tiivistyy ja väestön kasvu keskittyy ensisijaisesti harvoin kasvukeskuksiin. Kuntien erot sekä taloudessa että huoltosuhteessa kasvavat. Väestörakenne pysyy tasapainoisena vain niillä alueilla, joissa asukasluku kasvaa. Muuttoliike, työssäkäyntiliikenne ja tarve kuntien välisen yhteistyön tehostamiselle vähentävät kuntarajojen merkitystä.

Väestön vanhenemisesta aiheutuva ikärakenteen muutos heijastuu myös työvoiman saataavuuteen. Kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Työvoiman niukkuus heikentää entisestään palvelujen saatavuutta rahoitusongelmien lisäksi. Työperäinen maahanmuutto kasvaa ilmeisesti myös asukkaita menettävillä alueilla ja keskuk-

set monikulttuuristuvat vieraskielisen väestön kasvaessa.

PARAS-hanke on asetettu toukokuussa 2005, minkä vuoksi sen osuus on hallintoselonteossa jäänyt kirjaukseksi siitä, millä tavoin hallitus tulee käynnistämään uudistusprosessin. Helmikuussa 2006 päättyneen laajan neljä kuukautta kestäneen kunta- ja maakuntatason kuulemismenettelyn tarkoituksena on ollut hankkia aineistoa työn etenemistä varten. PARAS-hankkeen toimikausi päättyy 31.5.2006, jonka jälkeen on tarkoitus päättää toimenpiteistä hankkeen varsinaisen toimeenpanon käynnistämiseksi.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausuntojen laatimisajankohdat toukokuun ja joulukuun 2005 välillä ovat vaikuttaneet siihen, millä tavoin asiantuntijoilla on ollut mahdollisuus kommentoida kunta- ja palvelurakennehanketta. Joka tapauksessa asiantuntijoiden kannanotot esimerkiksi palvelujen järjestämisestä, kuntayhteistyöstä ja kunnallisesta demokratiasta osoittavat, kuinka monesta eri näkökulmasta asiakokonaisuuksia on mahdollista tarkastella. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella tämä seikka on tiedostettu myös PARAS-hankkeessa. Asiantuntijakuulemisessa on eräissä lausunnoissa kiinnitetty huomiota myös perustuslaillisiin ulottuvuuksiin. Saadun tiedon mukaan hanketta ei ole sen alkuvaiheessa tietoisesti arvioitu näistä lähtökohdista, koska keskustelu on haluttu pitää avoimena.

Valiokunta tähdentää, että hankkeen jatkovalmistelun tulee tapahtua ensisijaisesti palvelujen turvaamisen, kehittämisen ja hyvinvoinnin vahvistamisen näkökulmasta, ei organisaatioista ja hallinnosta käsin. Työssä on tärkeää huomioida tarvittavat toimenpiteet muun ohella palvelurakenteiden uudistamiseksi, kuntien yhteistyön kehittämiseksi, ylikunnallisten palveluiden koostamiseksi ja tehostamiseksi, kuntarakenteen kehittämiseksi, ohjauksen vahvistamiseksi sekä kunnallisen demokratian turvaamiseksi. Lisäksi on otettava huomioon alueelliset erityispiirteet Helsingin metropolialueella, suurten kaupunkien alueella, ruotsinkielisillä ja saamenkielisillä alueilla, pitkien etäisyyksien kunnissa ja suurten taloudellisten ongelmien kunnissa. Valio-

kunta kiinnittää samalla huomiota palvelujen tuotantotapojen monipuolistamiseen ja tietotekniikan yhteensopivuuden ja yhteiskäyttöisyyden lisäämiseen sekä palvelujen kehittämiseen tietotekniikkaa hyödyntämällä.

Valiokunta toteaa edellä lausuttua täydentäen selonteon tavoin, että kuntien toiminnassa joudutaan yhä selkeämmin miettimään, kuinka turvataan alueen kehittyminen ja toisaalta kuinka turvataan kansalaisten hyvinvointipalvelut. Kehittämistyö vaatii osaamisen vahvistamiseksi yhä suurempaa asiantuntemusta, laajoja yhteistyöverkostoja ja henkilöstön osallistumista työhön. Hyvinvointipalvelujen tuottaminen edellyttää kuntien yhteistoiminnan kehittämisen lisäksi kunnan sisäisen organisaation raja-aitojen maldaltamista ja laajaa yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Useimmilla aloilla edellytetään ennaltaehkäisevää, monialaista yhteistyötä. Logistisia järjestelmiä on uudistettava, teknologian antamat mahdollisuudet on otettava käyttöön, yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa on tehostettava ja kuntalaisissa kasvatettava positiivista asennetta myös oman vastuun lisäämiseksi fyysisen ja henkisen hyvinvoinnin ylläpitämisessä. Hallinnon rakenteita tulee arvioida siitä näkökulmasta, minkälaista taloudellista väestöpohjaa kunkin palvelun tuottaminen edellyttää ja millä hallinnon tasolla palvelut on tarkoituksenmukaisinta tuottaa.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus on poikkeuksellisen tärkeä ja vaativa hanke. Valiokunta tähdentää, että jokaisessa kunnassa ja kunnallisessa organisaatiossa on syvennyttävä pohtimaan, kuinka voidaan vaikuttaa koko lähi-alueen, ei vain oman kunnan tai organisaation kehittämiseen ja kuinka voidaan vaikuttaa omilla toimenpiteillä kansalaisten hyvinvointipalvelujen turvaamiseen sekä palveluiden sisällön ja laadun kehittämiseen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa on syytä painottaa ennalta estävää ja toimintakykyä ylläpitävää lähestymistapaa. Valiokunta näkee tilanteen sellaisena, ettei minkään kunnan, kuntayhtymän tai seudullisen yksikön panos voi jäädä toisiin tahoihin kohdistuviksi toimenpidevaatimuksiksi, vaan kysymyksessä on laajoja omia ponnistuksia sisältävä

vastuullisesti hoidettava toimenpidekokonaisuus jokaisessa kuntaorganisaation osassa.

Valiokunta on tietoinen siitä, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksen jatkovalmistelua on tarkoitus linjata puitelailta. Valiokunta katsoo, että lakiehdotus tulee valmistella suunnitellussa aikataulussa ja antaa eduskunnalle ennen kevätistuntokauden päättymistä. Valiokunta korostaa tässäkin kohdin, että jatkovalmistelun on tapahduttava ensisijaisesti palveluiden ja hyvinvoinnin turvaamisen, ei organisaatioiden ja hallinnon näkökulmasta. Puitelain on mahdollistettava ja ohjattava palvelujen järjestämiseen nykyistä laajemmilla järjestämisvastuualueilla kunkin palvelun sisällölliset, laadulliset, alueelliset ja kielelliset erityispiirteet huomioiden. Samoin puitelain on edistettävä muun muassa palveluiden tuotantotapojen monipuolistumista ja tietoteknologian hyödyntämistä sekä saumattomien palveluketjujen edistämistä. Lisäksi toimenpiteet on ainakin keskeisiltä osiltaan aikataulutettava.

Kuntajaolla on ollut ja tulee olemaan myös jatkossa merkitystä ja vaikutusta kuntien maankäytön suunnitteluun ja rakentamiseen. Erityisesti pääkaupunkiseudun ja kasvukeskusten yhdyskuntarakenteen muotoutumiseen hallinnollisilla rajoilla on ollut huomattava merkitys. Puitelaisa tulee määritellä selkeät linjat yhdyskuntarakenteen muotoutumista haittaavien ongelmien ratkaisemiseksi.

Selvyyden vuoksi valiokunta mainitsee tässä yhteydessä sen luonnollisen seikan, että PARAS-hanketta ja sen vaikutuksia on kokonaisuuden osana arvioitava suhteessa muuhun alue- ja paikallishallintoon.

3 Valtion palvelujen saatavuuden turvaaminen

3.1 Kihlakuntajärjestelmä

Yleistä

Valtion paikallishallintolain 2 §:n mukaan kihlakuntauudistuksen tavoitteita ovat palvelujen laadun ja kansalaisten oikeusturvan parantaminen,

palvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaaminen maan eri osissa sekä edellytysten luominen toimintojen kokoamiselle yhteen, päätösvallan siirtämiselle paikallistasolle ja palvelujen taloudelliselle tuottamiselle.

Kihlakuntauudistusta koskevassa lausumassa eduskunta on edellyttänyt kiinnitettävän muun ohella huomiota eri toimialojen palvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaamiseen maan eri osissa, erityisesti poliisi-, ulosotto- ja syyttäjän tehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen kihlakunnittain (HaVM 6/2000 vp). Selonteon osassa 2 on käsitelty lausuman pohjalta kihlakuntauudistuksen toimeenpanoa.

Ennen kihlakuntauudistusta maassamme oli 222 nimismiespiiriä poliisi-, syyttäjän- ja ulosottotehtäviä sekä valtion yleishallintoviranomaisen tehtäviä varten. Lisäksi valtion paikallishallinnossa oli 26:ssa niin sanotussa vanhassa kaupungissa erilliset poliisilaitokset, kaupunginviskaalinvirastot ja kaupunginvoudinvirastot sekä Ahvenanmaan maakunnassa omat vastaavat paikallishallintoviranomaiset. Kihlakuntauudistuksessa maahamme on perustettu 90 kihlakuntaa, joista jokaisessa toimii poliisilaitos. Näistä 13 kihlakunnassa poliisilaitos toimii kihlakunnan erillisvirastona ja 77 kihlakunnassa kihlakunnanviraston osastona. Nimismiehen virka on 7 kihlakunnassa.

Ulosottopiirejä on tällä hetkellä 51. Niistä 14 mukaan lukien Ahvenanmaa on erillisvirastoja ja 37 yhtenäisvirastoja eli kihlakunnanviraston osastoja. Vaikka ulosottopiirijako perustuu kihlakuntajakoon, 39 kihlakunnassa ulosottotehtävät hoidetaan toisen kihlakunnan ulosottoviraston tai -osaston toimesta oikeusministeriön antamien yhteistoimintamääräysten perusteella.

Paikalliset syyttäjyksiköt toimivat 13 erillisessä syyttäjänvirastossa ja 51 kihlakunnanviraston syyttäjänosastossa. Lisäksi Ahvenanmaalla on maakunnansyyttäjän virasto. Paikallisista syyttäjyksiköistä lähes puolet on yhden tai kahden syyttäjän yksiköitä.

Maistraatit ovat valtion paikallisia hallintoviranomaisia, jotka vastaavat alueensa väestötietojärjestelmästä, holhousasioista, kauppa- ja yhdistysrekisteristä, venerekisteristä sekä eräistä

yleishallintotehtävistä. Maassamme on 34 maistraattia, joista 14:llä on päätoimipaikan lisäksi yhdestä neljään palveluyksikköä. Yhteensä maistraattien palveluverkko koostuu 59:stä toimipaikasta Manner-Suomessa, ja Ahvenanmaalla maistraatin tehtäviä hoitaa lääninhallitus. Kunkin maistraatin toimialueena on yksi tai useampi kihlakunta. Maistraateista 21 toimii kihlakunnanviraston osastona ja 13 erillisinä virastoina.

Kihlakuntauudistus on osoittautunut erittäin tärkeäksi valtion paikallishallinnon kehittämiseksi, vaikka se ei ole kaikilta osin toteutunut alunperin kaavailussa muodossa. Valiokunta toteaa, että yhtenäisvirastojen osalta kihlakuntajärjestelmää — eri toimialojen tehtävien hoitamista kihlakunnittain — on rapauttanut se tosiasia, että syyttäjien ja ulosoton toimialueita on ministeriötason päätöksillä suurennettu. Kihlakunnanvirastoon on jäänyt yhä useammassa kihlakunnassa poliisilaitos ainoaksi yksiköksi. Hallintovaliokunta, jonka linjaukset eduskunta on hyväksynyt, on omalta osaltaan muun muassa selontekomenettelyin pyrkinyt poliittisen ohjauksen keinoin tukemaan kihlakuntajakoon pohjautuvaa hallintomallia. Erityislainsäädäntö on kuitenkin mahdollistanut toisenlaiset toimenpiteet. Vastoin kihlakuntauudistuksen keskeisiä periaatteita uudistuksen toimeenpanossa ei ole missään vaiheessa syntynyt yhtenäistä pyrkimystä hallintomallin mahdollistamien kokonaisetujen hyödyntämiseen. Maistraattien osalta voidaan selvyuden vuoksi todeta, että niiden hallinnon järjestäminen kihlakuntajakoa laajemmilla alueilla on ollut jo alunperin lähtökohtana.

Todettakoon tässä yhteydessä vielä kihlakuntahallinnon poliittisesta ohjauksesta, että itse kihlakuntajaon valmistelu kuuluu sisäasiainministeriössä alue- ja kuntaministerin vastuulle, poliisitoimi on puolestaan sisäasiainministerin toimialaan kuuluva. Ulosotto- ja syyttäjän tehtävät kuuluvat oikeusministeriölle. Syyttäjän toimissa myös valtakunnansyyttäjällä on oma tosiasiallinen roolinsa. Käytäntö on osoittanut, että tällaisessa ohjausmallissa, johon kihlakuntahallinnossa on jouduttu, ei ole kyetty riittävästi huolehtimaan kokonaisnäkemystä, kun yhtei-

nen tahto on puuttunut. Tämän vuoksi ja riippumatta siitä, miten suhtaudutaan vastaisuudessa kihlakuntajärjestelmään, toimialueista päättäminen on siirrettävä valtioneuvoston yleisistunnolle, jotta kokonaisvaltainen arvio ja vastuuttaminen on mahdollista keskeisissä valtion paikallishallinnon tehtävissä.

Valiokunta katsoo, että valtion paikallishallinnon palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen muuttuneissa ja muuttuvissa olosuhteissa edellyttää useita, toisiaan tukevia toimenpiteitä. Valiokunta tähdentää, että päätettäessä kihlakuntajärjestelmän jatkosta kokonaisarvion pohjalta aikaisintaan vuonna 2008 lähtökohtana pidetään palvelujen saatavuutta ja laadun turvaamista sekä että päätöstä tehtäessä otetaan huomioon mainittujen toimenpiteiden vaikutuksista saadut kokemukset. Valiokunta arvioi, että pohjoisimman Suomen olosuhteissa asianmukainen palvelutuotanto on joka tapauksessa perustettava vastaisuudessakin nimismiesjärjestelmään.

Poliisi

Valiokunta pitää poliisin paikallishallinnon kehittämisessä peruslähtökohtana kansalaisten oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen eli oikeutta saada turvallisuuspalvelut asuinpaikasta riippumatta. Erityisesti tällöin on otettava huomioon kansalaisnäkökulma ja asiakaslähtöisyys. Selonteosta ilmenee, että poliisin tavoitteena on vähentää toiminnallisten alueiden määrää nykyisestä. Palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja laadun parantamiseksi on tarkoitus tehostaa johtamista ja resurssien käyttöä sekä lisätä tuottavuutta muun muassa tieto- ja viestintätekniologiaa sekä laajempaa yhteistoimintaa hyödyntämällä. Poliisia koskevaa lainsäädäntöä tulisi selonteon mukaan muuttaa siten, että täydellisessä yhteistoiminnassa olevien paikallispoliisin toiminta-alueiden perustaminen on mahdollista.

Riittävän suuret toiminta-alueet ja -yksiköt mahdollistavat erikoistumisen ja useamman kuin yhden poliisipartion yhtäaikaisen toiminnan. Valiokunta pitää poliisin yhteistoiminnan tehostamista toiminta-alueita laajentamalla mahdollisena edellyttäen, että se toteutetaan

myös käytännössä niin, että poliisin palvelut ja tehtävät hoidetaan tällä tavoin nykyistä paremmin. Samalla valiokunta toteaa, että sellaisia nykyisiä yhteistyön muotoja, jotka ovat hyviä ja toimivia, on syytä myös vastaisuudessa hyödyntää.

Valiokunta korostaa, että poliisin hälytystoiminnan kehittämisen lähtökohtana tulee olla hälytyspalvelujen tuottaminen lähellä kansalaista. Kansalaiselle on ensiarvoisen tärkeää se, että poliisilta saadaan hälytyspalvelut nopeasti ja että tehtävät suoritetaan asianmukaisesti. Kaikilla poliisilaitoksilla tai yhteistoiminta-alueilla tulee olla valmius ympärivuorokautiseen hälytystoimintaan, jotta asetetut tavoitteet toimintavalmiusajan osalta pystytään toteuttamaan. Lisäksi muut järjestyspoliisitoimintaan kuuluvat tehtävät on turvattava läheisyysperiaatteella myös harvaan asutulla alueella, mikä edellyttää yhteistoiminta-alueiden mahdollisesti laajentuessa erityisiä toimenpiteitä harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelujen järjestämiseksi hyväksyttävällä tasolla. Kansalaisille tarjolla olevien palvelujen kannalta on merkityksellistä saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapaino tajaan asuttujen alueiden lukuisten yhtäaikaisten hälytystehtävien ja pitkien etäisyyksien alueiden harvalukuisempien vastaavien tehtävien hoitamisessa.

Rikostutkinnassa ei yleensä ole tarvetta hälytystehtävän luonteisiin toimenpiteisiin. Lähtökohtana tulee tästä huolimatta olla myös harvaanasuttujen alueiden tutkintapalvelujen turvaaminen ja paikallistuntemuksen säilyttäminen. Erikoistumista vaativa tutkinta, kuten esimerkiksi henkirikosten ja muun vakavan väkivaltarikollisuuden, ympäristö- ja työsuojelurikosten sekä yleensäkin teknisen tutkinnan riittävää osaamista vaativien rikosten tutkinta sen sijaan on suuremmissa yksiköissä ja laajemmilla toiminta-alueilla paremmin toteutettavissa. Erityisesti on otettava huomioon yhteistyön kehittäminen syyttäväviranomaisten kanssa, minkä vuoksi syyttäjän-toimen aluejaolla on merkitystä vaativamman rikostutkinnan kannalta. Valiokunta tähdentää keskusrikospoliisin roolia erityisesti kansainvälisen järjestäytyneen rikolli-

suuden torjunnassa (muun muassa talousrikollisuus, rahanpesu, pankkirikokset, osa pörssirikoksista), minkä vuoksi paikallispoliisin rikostutkinnan osaamista ja erikoistumista on tarpeen vahvistaa.

Kansalaisnäkökulmasta on tärkeää lupapalvelujen saatavuus kohtuullisella etäisyydellä joko asuin- tai työpaikkakunnalla. Nykyistä poliisin palveluverkostoa on mahdollista keventää korvaamalla poliisin palvelupisteitä muiden viranomaisten kanssa yhteisillä asiakaspalvelua tarjoavilla yhteispalvelupisteillä. Lisäksi palvelua voidaan tehostaa uusia palvelumuotoja, kuten liikkuvia ja sähköisiä palveluja, kehittämällä.

Syyttäjän toimi

Syyttäjän toimi on osa valtion viranomaisten palveluketjua keskeisten yhteiskunnallisten palvelujen tuottamisessa kansalaisille. Valtion paikallishallintoa järjestettäessä onkin olennaista tunnistaa nykytilanteessa kunkin viranomaisen palvelujen saatavuus ja palvelujen erityispiirteet. Poliisi-, syyttäjän-, ulostotto- ja maistraattitoimi tuottavat kukin omia erityispiirteisiä palvelujaan. Kunkin palvelusektorin sisällä tuotetaan lisäksi erilaisia palveluja, mistä johtuen esimerkiksi paikallisen poliisitoimen järjestelyissä on erotettava hälytystehtävät ja rikosten selvittäminen, esitutkinta.

Syyttäjän toimissa ei ole saadun selvityksen mukaan juurikaan palvelupisteessä annettavia välittömiä, kansalaisten tarvitsemia palveluja. Kansalaiset asioivat muutoinkin varsin vähän paikallisissa syyttäjänyksiköissä.

Valiokunta toteaa, että syyttäjänpalveluja ovat oikeasisältöiset ja oikea-aikaiset syyteharkinnalliset ratkaisut sekä tehokas rikosasioiden ajaminen alioikeuksissa ja ylioikeuksissa. Syyteharkinnallisten ratkaisujen edellytyksenä on puolestaan oikeasisältöinen ja oikea-aikainen yhteistyö esitutkintaa johtavan ja suorittavan poliisin sekä syyttäjän välillä. Syyttäjä asioi viranomaistoimintoketjussa esitutkintaa johtavan ja suorittavan poliisin kanssa, mutta ei niinkään järjestys- ja hälytyspalveluja tuottavan poliisin kanssa.

Saadun selvityksen mukaan tarkoitus on muodostaa 18 paikallista hallinnollista syyttäjänyksikköä. Tällä järjestelyllä pyritään tiivistämään ja parantamaan johtamista tavoitteella, että ratkaisut olisivat nykyistä yhdenmukaisempia. Riittävän suurissa hallinnollisissa kokonaisuuksissa on myös mahdollista mukauttaa henkilöstön rakenne ja resurssijako syyttäjän toimien vaatimuksiin. Kansalaisten oikeusturvan kannalta valiokunta tähdentää, että syyttäjällä on oltava riittävät mahdollisuudet perustyöhönsä. Valiokunta pitää joka tapauksessa välttämättömänä, että palvelutoimistojen määrä pysyy nykytasolla. Toimipisteitä olisi siten vastaisuudessaakin yhteensä yli 60.

Syyttäjän työn onnistumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää hyvä yhteistyö esitutkintaa suorittavan ja johtavan poliisin kanssa. Kansalaisten palvelut paranevat syyttäjän tehtävissä, kun asioiden, joita ei viedä oikeuteen, käsittely lopetetaan ajoissa ja oikeuteen menevissä asioissa pääkäsittelyn suunnittelu aloitetaan syyttäjän ja esitutkintaa johtavan poliisin yhteistyönä jo esitutkintavaiheessa.

Ulostoton kehittäminen

Valtionhallinnon uudistamistyössä tähdätään parempaan tuottavuuteen edistämällä eri keinoin tehokkuutta ja taloudellisuutta. Samalla halutaan turvata palvelujen saatavuus ja laatu.

Ulosottolaitoksessa samoin kuin oikeusministeriön hallinnonalalla yleensäkin menot ovat jo usean vuoden ajan olleet suuremmat kuin talousarviossa myönnetyt määrärahat, minkä vuoksi taloudellinen liikkumavara on supistunut. Valtaosa menoista on sitoutunut pysyvän henkilöstön palkkoihin.

Saadun selvityksen mukaan ulosottolaitoksen tehokkuutta ja taloudellisuutta pyritään edistämään hyödyntämällä yksikkökojojen suurentamisella saavutettavia mittakaavaetuja ja kehittämällä ulosoton toimintaprosesseja. Keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu resurssien kohdentaminen, niiden tehokas käyttö sekä kustannusten kasvun hillitseminen pitkällä tähtäimellä.

Valiokunta toteaa, että ulosoton keskeisenä tehtävänä on oikean perimistuloksen aikaansaa-

minen mahdollisimman nopeasti. Ulosoton tulee lisäksi kyetä puuttumaan ulosottoa välttelevien velallisten väärinkäytöksiin ja torjumaan osaltaan harmaata taloutta. Edelleen ulosottomennettelyn tulee olla yhtenäistä koko maassa. Ulosottolainsäädäntöä ja -käytäntöä onkin kehitetty siten, että koko toimintaprosessi, mukaanlukien palvelujen tuottaminen, painottuu sähköiseen asiointiin ja että henkilötyöpanos voidaan kohdentaa asianosaisten oikeusturvan toteuttamisen ja palvelun laadun kannalta olennaisiin asioihin.

Ulosotossa edellä kuvattua kehittämissinjaa voidaan pitää luontevana myös ulosoton asianosaisten, velkojien ja velallisten, palvelutarve huomioonottaen. Suurin osa velkojista on saadun selvityksen mukaan ammattimaisia toimijoita. Velkojan edustaja tai velkoja niissä tapauksissa, joissa yksityinen kansalainen on velkojan asemassa, asioi harvoin henkilökohtaisesti ulosottoviranomaisten kanssa. Valtaosaltaan velkojien asiointi ulosoton kanssa tapahtuu sähköisesti, postin välityksellä tai puhelimitse. Vastaavasti ulosottovelallisen henkilökohtainen tapaaminen on yleensä tarpeen vain viranomaisen aloitteesta tiettyä toimitusta varten. Esimerkiksi maksusuoritukset tapahtuvat lähes aina pankin välityksellä ja velallisen varallisuutta koskevat tiedot saadaan suureksi osaksi sähköisistä rekistereistä.

Sähköisen asioinnin merkityksen velkojien ja ulosoton välisessä kanssakäymisessä arvioidaan tulevaisuudessa entisestäänkin kasvavan. Kun velallinen haluaa oma-aloitteisesti ottaa yhteyttä ulosottoviranomaisiin, hänen kannaltaan on tärkeää, että viranomainen on helposti tavoitettavissa ja myös kohtuullisen lähellä olevassa paikassa tavattavissa. Valiokunta tähdentää myös ulosoton kannalta olevan tärkeää, että perintätyötä tekevät avustavat ulosottomiehet ovat mahdollisimman lähellä ulosottovelallisia ja tuntevat heidän olosuhteensa.

Valiokunta painottaa, että palvelujen laatu ja kattavuus on varmistettava tulevaisuudessakin ylläpitämällä riittävän kattavaa palveluverkkoa, kehittämällä sähköistä asiointia sekä kehittämäl-

lä palvelun laatua ja asiantuntevuutta. Myös yhteispalvelua on hyödynnettävä mahdollisuuksien mukaan.

Maistraattien kehittäminen

Myös maistraattien toimialueita on saadun selvityksen mukaan tarkoitus laajentaa siten, että maistraattien lukumääräksi tulee 22. Lukumäärä ja toimialueet olisivat siis lähes yhteneväiset ulosottoimen kanssa. Myös maistraateissa on kysymys hallinnollisten alueiden laajentamisesta tavoitteena siirtää voimavaroja hallinnosta palvelujen tuottamiseen. Palveluja tarjoavien pisteiden määrä pysyisi pääsääntöisesti ennallaan. Jollei yksittäistä palvelupistettä voida erillisenä pitää yllä, sen tarjoamat palvelut on kuitenkin turvattava yhteispalvelun avulla. Hallintonselonteon linjausten mukaisesti päätösvalta palvelupisteistä on nostettava poliittiselle päätöksentekijälle eli ministerille sen varmistamiseksi, että riittävä toimipaikkaverkko säilyy. Valiokunta pitää — ottaen huomioon samalla maistraattien asema jo alunperin kihlakuntaudistuksessa — suunniteltua muutosta perusteltuna.

3.2 Työvoimatoimistot

Työvoimatoimistojen tehtävänä on julkisen työvoimapaalvelun strategian tehokas toimeenpano omilla toimialueillaan. Valiokunnan käsityksen mukaan työvoimatoimistojen on kyettävä vastaamaan yhä vaativampiin asiakaspalvelua koskeviin haasteisiin. Toimistojen on löydettävä käytännön ratkaisuja vaikeasti työllistettävien sijoittumiseen työmarkkinoille. Ulkomaalaisten osalta puolestaan on otettava huomioon, että yleisen kotoutumisen ja ammattitaidon lisäksi tarvitaan työtehtävien edellyttämää suomen kielen taitoa. Ulkomaalaisille on osattava tarjota palveluita näistä lähtökohdista heidän ammattitaitoaan vastaavien työpaikkojen löytämiseksi. Muun muassa nämä seikat edellyttävät työvoimatoimistojen ohjauksen vahvistamista ja henkilökunnan kouluttamista.

3.3 Palvelutavoitteet

Valtion alue- ja paikallishallinnolle on asetettu ensimmäistä kertaa vuoden 2006 alusta voimaan tulleet keskeisten palvelujen palvelutavoitteet, jotka edellyttävät kyseiseltä hallinnolta resursien kohdentamista näiden palvelujen tuottamiseen. Esimerkiksi poliisin osalta on kihlakunnittain määritelty hälytystehtävien ja rikostutkinnan aikatavoitteet sekä rikostutkinnan selvitystasotavoitteet. Palvelutavoitteet on tarkoitettu selonteon mukaan sisällyttävä hallinnonaloittain valtion talousarvioesitykseen. Ne sisällytetään myös virastojen kanssa tehtäviin tulossopimuksiin. Tavoitteiden saavuttamisesta on raportoitava valtakunnallisesti lääninhallitusten suorittaman peruspalvelujen arvioinnin raportoinnin yhteydessä. Valiokunta ei pidä ongelmattomana palvelutavoitteiden kytkemistä selonteosta ilmenevin tavoin valtion talousarviomenettelyyn. Valiokunta edellyttää, että palvelujen sisällöllisen tarkastelun mahdollistamiseksi on hallintovaliokunnalle annettava vuosittain ministeriö-tason selvitys alue- ja paikallishallinnon palvelutavoitteiden toteutumisesta sekä lääninhallitusten arvioinnin piiriin kuuluvista peruspalveluisista.

Asiakkaan näkökulmasta palvelutavoite on viranomaisen lupaus esimerkiksi käsittelyajan enimmäispituudesta tai odotusajasta palveluun. Valiokunta pitää perusteltuna, että asiakkaat voivat seurata palvelujen järjestämistä tavoitteiden mukaisesti ja myös palautteella reagoida mahdollisiin puutteisiin. Sinänsä palvelutavoite ei muodosta asiakkaalle subjektiivista oikeutta saada palvelua tavoitteen mukaisena.

Valiokunta lähtee siitä, että hallinnon näkökulmasta ohjaavan viranomaisen asettama palvelutavoite on palvelua tarjoavaa virastoa sitova. Palvelutavoitteet on kytkettävä osaksi viranomaisten normaalia ohjausprosessia ja niistä on sovittava kunkin viraston kanssa tulossopimuksissa. Jos asetettuja tavoitteita ei saavuteta, asia on käsiteltävä tulosneuvotteluissa ja sovittava korjaavista toimenpiteistä seuraavaa vuotta varten. Korjaavia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi muutokset viraston sisäisissä voimavarojen kohdennuksissa, toimintatapojen kehittämi-

nen ja palvelujen tuottamistapojen monipuolistaminen. Mikäli ilmenee toistuvaa tai vakavaa laiminlyöntiä, on mahdollista arvioida virkamiehen, lähinnä viraston päällikön, tulos- ja virkavastuuta ja ryhtyä tämän arvioinnin edellyttämiin toimiin.

Valiokunta pitää palvelutavoitteiden asettamista tärkeänä palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Samanaikaisesti on kuitenkin myös arvioitava tavoitteiden realismia. Väärin tai ylioptimisesti asetetusta tavoitteesta vastaa ohjaava viranomainen, jonka on huolehdittava asianmukaisten voimavarojen osoittamisesta. Valiokunta muistuttaa, että ministeri kantaa poliittisen vastuun hallinnonalansa toiminnasta ja viime kädessä vastuu kuuluu hallitukselle.

3.4 Yhteispalvelu

Selonteossa valtion palvelujen saatavuuden turvaamisesta ja kihlakuntajärjestelmää koskeviin kirjauksiin kuuluu yhteispalvelun kehittäminen voimakkaasti. Valiokunta katsoo, että yhteispalvelun kehittämisen tavoitteeksi tulee asettaa, että kansalainen saa samasta paikasta, yhteispalvelupisteestä, keskeiset kunnan, kihlakuntahallinnon, verohallinnon, työhallinnon, kansaneläkelaitoksen sekä muiden alue- ja paikallisviranomaisten paikallisesti tarvittavat ja yhteispalveluun soveltuvat palvelut. Yhteispalvelun asiakaspalveluun on sisällytettävä tarvittava neuvonta ja ohjaus sekä asian vireillepano siten, että asiakas saa hakemansa palvelun yhteispalvelupisteessä käynnin tuloksena joko välittömästi tai mahdollisimman pian tämän jälkeen. Asian laadun mukaan asiakkaan on saatava yksilöity ja toimiva ohjaus asiantuntijapalveluihin (esimerkiksi varataan aika nimetylle asiantuntijalle) tai viranomaisen luo.

Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteispalvelupisteissä asiakkailta on mahdollisuus omatoimiseen tai opastettuun sähköisten palvelujen käyttöön. Toimiva yhteispalvelu, josta on yhteys tarvittaviin asiantuntija- ja päätöspalveluihin, muodostaa asiakkaalle kustakin palvelukokonaisuudesta täydenpalvelun pisteen. Yhteispalvelupisteessä tapahtuvasta henkilökohtaisesta ohjauk-

sesta ja sen kautta saatavista sähköisistä vuoro-vaikutteisista palveluista muodostuu aikaa myöten uusimuotoisia palveluketjuja.

Valiokunta arvioi, että julkisen sektorin toimijoiden yhteisellä palvelujen järjestämisellä on vastaisuudessa merkittävä rooli palvelujen saatavuuden turvaamisessa. Yhteispalvelulla on mahdollisuus toteuttaa kansalaisten kannalta tärkeää yhden luukun periaatetta eri palvelutuotantotavoilla keskeisissä julkisissa palveluissa. Tavoitteena tulee olla asiakkaan palvelutarpeesta lähtevä hallinnonalojen rajat ylittävä tapa tuottaa palvelut. Palvelupisteiden avulla voidaan ylläpitää alueellisesti riittävän kattavaa palveluverkkoa nykyistä tehokkaammin. Palvelupisteiden palveluvalikoimaa on kehitettävä keskeisten palvelujen osalta kattavaksi ja palvelujen saatavuuteen samatasoisina kaikissa pisteissä on kiinnitettävä erityistä huomiota. Kun nykyisten hallinnonalakohtaisten palvelupisteiden ylläpito valtionhallinnon eri sektoreilla tai kunnallisten palvelujen tarjonta kuntarakenteen kehittämisen yhteydessä tulee harkittavaksi, yhteispalvelupiste muodostaa vaihtoehdon palvelujen siirtymiselle kauemmaksi. Suuremmissa kuntakeskuksissa yhteispalvelu helpottaa asiantuntijaresurssien suuntaamista tehokkaammin niihin kohteisiin, joissa niitä todella tarvitaan.

Kihlakuntajärjestelmää koskeviin kirjauksiin sisältyy selonteossa yhteispalvelun laajentaminen sähköisiin yhteispalveluihin ja sähköisen asioinnin lisääminen. Tältä osin valiokunta viittaa mietinnön kohtaan 7 tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittaminen.

4 Julkisen hallinnon tuottavuuden parantaminen

Palvelujen tuotantotapojen monipuolistaminen

Selonteon mukaan jatketaan julkisen hallinnon palvelujen tuotantotapojen monipuolistamista, kuten liikelaitostamisia, yhtiöittämisä ja palvelujen ostamista yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta.

Valiokunta toteaa, että liikelaitostaminen, yhtiöittäminen, tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto

ja kumppanuus ovat käytössä olevia hallinnon uudistamiskeinoja. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että muun muassa liikelaitostamiset ja yhtiöittämiset on harkittava tarkkaan kussakin yksittäistapauksessa kyseessä olevien tehtävien luonne huomioon ottaen. Välttämättä tässä suhteessa ei ole kovin paljon käytettävissä uusia mahdollisuuksia valtionsektorilla, kuntapuolella niitä sen sijaan on enemmän. Valiokunta toteaa, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lainojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon takeita. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Muun muassa yksityistäminen edellyttää yksityiseen palveluun rinnastettavaa tehtävää. Näissä kysymyksissä on myös tarkkaan arvioitava saatavat edut ja aiheutuvat haitat pidemmällä aikavälillä, jottei synny esimerkiksi yksityisoikeudellisia monopoleja, jotka aiheuttavat julkiselle sektorille pidemmällä aikavälillä lisääntyviä kustannuksia.

Palvelukeskukset

Julkisen hallinnon tuottavuuden parantamiseksi on käynnistetty hallinnon yhteinen tukipalvelujen kokoaminen. Tarkasteluun on ensi vaiheessa otettu talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut. Etenemistapana on palvelutuotannon kokoaminen nykyistä suuremmiksi tuotantoyksiköiksi joko hallinnonaloittain tai perustamalla useita hallinnonaloja palvelevia palvelukeskuksia. Kokoamisella tavoitellaan merkittäviä henkilöstövoimavarojen säästöjä. Hankkeilla valmistaudutaan myös työmarkkinoilla edessä olevaan henkilökunnan tarjonnan vähenemiseen ja eläköitymisestä johtuvaan poistumaan.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan palvelukeskuksen päätoimipaikka on päätetty perustaa Joensuuhun. Lisäksi kuluvana vuonna on suunniteltu käynnistettävän oikeusministeriön hallinnonalan palvelukeskus. Sisäasiainministeriön hallinnonalan palvelukeskuksen tehtävänä on henkilöstö-, talous- ja puhelinvälityspalvelujen sekä muiden hallinnon tukipalvelujen tuottami-

nen sisäasiainhallinnolle ja muillekin valtion virastoille ja laitoksille palvelusopimuksien mukaisesti omakustannushintaan. Valiokunta korostaa sitä, että tukipalveluita tulisi koota eri hallinonaloilta jo perustettuihin toimipaikkoihin, jolloin keskittämisestä saadaan mahdollisimman suuri hyöty.

Tuottavuuden toimenpideohjelma

Hallituksen tarkoituksena on uudistaa hallinnon rakenteita ja toimintaa siten, että tuloksena on julkisen hallinnon ja palvelujen suunniteltu ja todennettavissa oleva tuottavuuden kasvu ja tuottavuushyötyjen käyttö. Tuottavuustyötä tehdään muun muassa laatimalla hallinnonalakohdaisia tuottavuusohjelmia. Korostunut sektoroitunut toimintatapa, joka näkyy erityisesti keskushallinnossa, muodostaa tuottavuutta häiritsevän tekijän. Monet asiakokonaisuudet ovat poikkihallinnollisia, mikä on hallinnon uudistamisen toimenpidesuunnitelmissa ja konkreettisissa toimenpiteissä otettava huomioon.

Hallintovaliokunta tähdentää, että tuottavuusohjelmien tulee olla realistisia. Muussa tapauksessa palvelujen paranemisen sijasta niitä uhkaa heikkeneminen ja tehokkaamman hallinnon sijasta tehottomuus lisääntyy. Palveluja ja tehtäviä on tarkasteltava ennakkoluulottomasti, tuottavuutta ei kuitenkaan voida lisätä yksioikoisesti vähentämällä työntekijöitä. Tältä osin valiokunta viittaa jäljempänä valtion henkilöstöpolitiikan kohdalla lausuttuun.

5 Hallinnon rakenteiden ja yhteistyön kehittäminen

5.1 Valtion keskushallinnon uudistaminen

Valiokunta toteaa, että valtion keskushallinnon uudistamisessa yleisenä ja usean hallituksen ilmaisemana tavoitteena on ollut siirtää ministeriöistä tehtäviä hallinnossa alemmalle tasolle ja aikaansaada ministeriöistä pieniä ja tehokkaita poliittisen päätöksenteon valmisteluun sekä alaisen hallinnon ohjaamiseen keskittyviä yksiköitä. Valitettavasti keskushallinnon uudistamishanke ei juurikaan ole aidosti edennyt. Valio-

kunta pitää välttämättömänä, että hallintoa uudistetaan kokonaisuutena kaikilla tasoilla samanaikaisesti.

Hallituksen tulee selonteon mukaisesti käynnistää keskushallinnon uudistushanke pikaisesti. Nykyisen, pitkään samanlaisena säilyneen ministeriörakenteen uudistaminen tulisi valmistella siten, että uusi rakenne olisi käytettävänä muodostettaessa eduskuntavaalien jälkeen hallitusta. Uudistuksen valmistelussa olisi otettava huomioon muun muassa tarve koota elinkeinon ja työvoiman kehittämiseen liittyviä tehtäviä, hallinnon kehittämiseen liittyviä tehtäviä ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyviä tehtäviä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että keskushallinnon tuottavuutta voidaan parantaa myös yhdistämällä tehtäviltään lähellä toisiaan olevia organisaatioita tai niiden osia, karsimalla päällekkäisyyksiä muilla tavoin ja yksinkertaistamalla toimintaprosesseja. Sanottu merkitsee myös keskushallinnon yhteydessä olevien kehittämisorganisaatioiden aseman arviointia.

Keskushallinnossa, samoin kuin alue- ja paikallishallinnossa, sitoutuu edelleen suhteellisen runsaasti resursseja talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävien hoitamiseen. Valiokunta kiirehtii talous- ja henkilöstöhallinnon tehostamistoimia kaikilla hallinonaloilla. Myös hankintatoimissa, toimitilahallinnossa sekä tietohallinnossa ja tietoliikennepalveluissa on merkittäviä tehostamismahdollisuuksia.

5.2 Aluehallinnon uudistaminen

Alueellistaminen

Selonteosta ilmenee, että hallinnon rakenteiden kehittämistä jatketaan alueellistamalla keskushallinnon toimintaa ja tehtäviä pääkaupunkiseudulta. Tältä osin valiokunta viittaa mietintöönsä HaVM 14/2004 vp koskien valtioneuvoston aluepoliittista selontekoa (VNS 3/2004 vp).

Maakunnan liittojen aseman vahvistaminen

Maakunnan liitoilla on pitkä historia maakunnallisina edunvalvontaorganisaatioina. Jo ennen lääniuudistusta niille siirrettiin vastuu alueiden kehittämisestä yhteistyössä valtion viranomais-

ten ja kuntien kanssa. Maakunnan liittojen asemaa aluekehitysviranomaisina on vahvistettu merkittävästi vuoden 2003 alusta voimaan tulleella alueiden kehittämislailla (602/2002). Lisäksi vuoden 2006 alusta on tullut voimaan alueiden kehittämislain muutos, joka merkitsee sitä, että keskeiset alueiden kehittämiseen vaikuttavat määrärahat on koottava valtion talousarviossa nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Maakunnallisen päätöksenteon asema vahvistuu uudistuksessa päätöksenteon kokonaisuudessa kahta kautta. Ensinnäkin maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman valtion rahoitusosuutta koskeva osa muuttuu maakunnan talousarvioesitykseksi, mikä parantaa maakunnan oman ehdotuksen asemaa valtion talousarvioesityksen valmistelussa. Toisaalta aluekehityksen voimavarojen suuntaamisen kokonaisuus on aluetasolla maakunnan liitoissa helpommin priorisoitavissa ja aikataulutettavissa mahdollisimman tuloksellisesti. Valiokunta toteaa, että maakunnan liittojen aseman vahvistaminen edelleen aluekehitysviranomaisena ja aluehallinnon kansanvaltaisen ohjauksen tehostaminen niiden kautta merkitsee omaksutun kehittämislinjauksen jatkamista.

Lääninhallinto

Maassamme on vuonna 1997 toteutetun lääni-uudistuksen jälkeen 6 lääniä Ahvenanmaa mukaan luettuna. Uudistus on selkeyttänyt läänien tehtäviä monialaisina valtion aluehallinto-organisaatioina, joille kuuluu sisäiseen turvallisuuteen ja järjestykseen, lupahallintoon ja tarkastukseen, elinkeinoelämän ja hyvinvoinnin edellytysten luomiseen sekä informaatio-ohjaukseen ja -arviointiin liittyviä tehtäviä. Keskeiseksi lakisääteiseksi tehtäväksi on muodostunut keskushallinnon ja ministeriöiden ohjauksessa peruspalvelujen arviointi, jonka tuloksia käytetään sekä kuntien palvelutuotannon että keskushallinnon tarpeisiin. Lisäksi lääninhallitukset toimivat kanteluviranomaisina.

Lääninhallitusten nykyiset poikkihallinnolliset tehtävät huomioon ottaen valiokunta pitää asianmukaisena, että selvitetään valvonta- ja

hallinnollisten viranomaistehtävien kokoamista nykyistä laajemmin lääninhallituksiin. Esimerkiksi turvapaikanhakijoiden ja maahan tulleiden kotouttamiseen liittyvien tehtävien antamista monialaiseen lääninhallitukseen, jossa hoidetaan poliisi-, sosiaali- ja terveys-, koulutusasioita, on syytä arvioida. Lääninhallinnon tehtävät ovat lääniuudistuksen jälkeen lisääntyneet ja monipuolistuneet, mikä edellyttää myös voimavarojen ajantasaistamista. Valiokunta painottaa, että toimialueiltaan laajojen lääninhallitusten on työssään otettava huomioon läänin eri osien tarpeet ja toimialaansa koskevat kehittämismahdollisuudet läänin koko alueella.

Valiokunta pitää nykyistä läänirakennetta toimivana ja katsoo, ettei lääninhallitusten määrää tule lisätä. Eri asia on arvioida eräiltä osin läänien rajojen tarkoituksenmukaisuutta.

Työvoima- ja elinkeinokeskukset

Työvoima- ja elinkeinokeskukset ovat kolmen ministeriön keskushallinnosta ohjaita virastojen ja joiden poikkihallinnollista toimintatapaa ja ohjausta on edelleen parannettava. Keskusten toiminta on niiden perustamisesta lukien kehittynyt, vaikkei niistä ole ainakaan vielä tullut vahvoja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittäjiä. TE-keskusten toiminnassa on ilmennyt ainakin osassa keskuksia myös tiettyä jäykkyyttä, ja elinkeinopolitiikan edistäjänä toiminnan pirstaleisuutta on saattanut lisätä 15 keskuksen kokonaisuudessa jossain määrin erilainen suhtautuminen usean TE-keskuksen alueella toimiviin yrityksiin.

Ympäristökeskukset ja muu ympäristötoimiala

Valiokunta katsoo, että koko ympäristöhallinnon toimialaa tulee tarkastella kriittisesti muun ohella organisaatioiden toimivuuden ja vastuusuhteiden näkökulmasta. Samalla on syytä selvittää, mitä tehtäviä on tarkoituksenmukaista hoitaa kussakin organisaatiossa ja missä laajuudessa. Rationalisoinnilla, työnjaolla ja yhteistyöllä saavutetaan säästöjä ja lisätä tehokkuutta.

6 Hallinnon kehittämishankkeiden hallinnan parantaminen

Huolenaiheen muodostaa selontekoon sisältyvä ajatus, että hallinnon kehittämisen toimenpiteet suoritetaan valtiontalouden kehysten puitteissa. Valiokunta painottaa, että kehysmenettelyssä on varattava uudistustyön joustavan etenemisen vaatimat määrärahat. Tämä merkitsee yleensä erityisesti muutosvaiheen alussa lisääntyviä kustannuksia, jotka tasaantuvat ja tulevat myöhemmin säästöinä yhteiskunnalle takaisin.

Eryityisesti laajojen hallinnon kehittämishankkeiden hallinnan parantamista koskevien linjausten on välttämättä saatava toimenpideohjelmassa selkeät konkreettiset linjaukset. Olennaisinta on, että nämä hankkeet (esimerkiksi alueellistaminen, sähköisten palvelujen kehittäminen, palvelukeskusten perustaminen, siirtyminen asiakaspalvelujen tarjoamiseen yhteisesti ja uusien yhteispalvelupisteiden perustaminen ja varustaminen) saavat riittävän erillisen alkurahoituksen. Mikäli uudistukset joudutaan tekemään normaalien kehysten puitteissa, ei synny myöskään tuottavuutta parantavia uusia hallinnon järjestämistapoja.

Valtiontalouden kehysmenettelyn osalta valiokunta toteaa mieltävänsä kehysmenettelyn tärkeyden talouspolitiikan hoidossa. Kehyksillä on talouspolitiikan uskottavuuden kannalta erityinen merkitys. Nykyisellään menettely koskee vain menokehyyksiä eikä ota esimerkiksi myönteistä tulokehitystä huomioon. Kehysmenettelyä on tarpeen kehittää muun muassa niin, että siinä voidaan ottaa huomioon vaalikauden aikana esiin nousevia tarpeellisia ja ainakin välttämättömiä menoja lisääviä toimenpiteitä myös ilman muihin menoihin kohdistuvia leikkauksia. Se seikka, että kehukset asiallisesti ratkaistaan varsin nopeatempoisissa prosessissa koko vaalikaudeksi, tuskin muutoinkaan mahdollistaa riittävän analyttistä tarkastelua. Tämä on toinen keskeinen nykyjärjestelmän heikkous poliittisen päätöksenteon kannalta. Lisäksi kokonaistehokkuuden ja taloudellisuuden kannalta ongelmallisia ovat usein rahoitukseltaan pirstaleisesti toteutetut suuretkin hankkeet, kuten teiden rakentaminen. Valiokunta kiinnittää myös valtio-

varainhallinnon kehittämisessä huomiota sektori-kohtaisia toimialoja laajemman varainkäytön kokonaisnäkömyksen muodostamiseen.

7 Tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittaminen

Valiokunta pitää erityisen tärkeinä selonteon linjauksia, joilla vauhditetaan tietoyhteiskuntakehitystä. Lähtökohtana on pidettävä, että kansalainen saa tulevaisuudessa kuntien ja valtion palvelut laajalti suoraan sähköisinä vuorovaikutteisina palveluina. Palveluprosessit on analysoitava ja kehitettävä niin, että asiakas voi saada tarvitsemansa palvelun mahdollisimman täydellisenä sähköisesti. Palvelujen sähköistäminen muodostaa suuren tuottavuuspotentiaalin, ja samalla se, fyysisten yhteispalvelupisteiden tukevana, olennaisesti parantaa palvelujen saatuutta kansalaisille.

Valiokunta tukee sitä tavoitetta, että koko julkisessa hallinnossa on yhteinen tietohallintotoimija (työnimi JulkIT) viimeistään vuoden 2009 alussa. Siirtymävaiheessa kansallisia toimijoita on tarkoitus olla kolme: valtion tietohallinnon johtamisyksikkö (ValtIT), KuntaIT sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen toimija.

Valtion tietohallintoon on luotu kaikille hallinnonaloille ja virastoille yhteinen johtamisyksikkö, jonka tehtävänä on vastata valtion tietohallinnon johtamisesta ja strategisesta ohjauksesta. Lisäksi kaikkien virastojen käyttämiä yhteisiä tietohallintopalveluja aletaan tuottaa yhteisen palvelujentuottamisverkoston kautta. Sen sijaan valtion virastojen tietohallinnon ydinpalvelut on tarkoitus tuottaa jatkossakin virasto-kohtaisesti.

Valtion IT-toimintojen uudistamisella pyritään asiakaslähtöisten palvelujen tuottamiseen, kustannustehokkuuden parantamiseen sekä osaamisen kehittämiseen. Myös tietotekniikan kehittämiseen ydintoiminnan palveluksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen on asettanut KuntaIT-hankkeen. Perustettava yksikkö aloittaa toimintansa sisäasiainministeriössä syyskuun 2006 alussa. Tavoitteena on kun-

tien ja koko julkishallinnon tietohallintoyhteistyötä tiivistämällä tehostaa julkishallinnon toimintoja, parantaa julkisten palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta. KuntaIT-hanke toimii yhteistyössä PARAS-hankkeen sekä valtion tietohallinnon uudistamisen hankkeen kanssa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että KuntaIT toimii täysimääräisesti jo vuoden 2007 alusta ja että seuraavaan hallitukseen nimitetään koko julkishallinnon tietohallinnon kehittämisestä vastuussa oleva ministeri ja ministeriryhmä.

8 Henkilöstöpolitiikka

Valtion henkilöstömäärä on ollut suurimmillaan vuonna 1988. Tästä 215 000 henkilön kokonaismäärästä budjettitalouden henkilöstö on vähentynyt nykyiseen 124 000 henkilöön. Tapahtuneesta yli 40 prosentin vähennyksestä valtaosa on ollut seurausta virastojen ja laitosten liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä sekä tehtävien kunnallistamisesta. Runsaat 10 prosenttia vähennyksestä on johtunut virastojen sisällä tapahtuneista henkilöstövähennyksistä.

Hallituksen 11.3.2005 tekemän kehyspäätöksen mukaan vuoden 2011 loppuun mennessä täytetään keskimäärin puolet valtiorahallinnon henkilöstön eläkkeelle tai muun työnantajan palvelukseen siirtymisen johdosta vapautuvista työpaikoista. Valtion tehtäviä olisi siten hoitama jatkossa nykytilaan verrattuna 17 500 henkilöä pienempi henkilöstö.

Valtiolle säädettyjä tehtäviä hoitaa henkilöstö, jonka osuus palkansaajista on vain runsas 5,5 prosenttia. Jo tällä hetkellä monissa tehtävissä on aliresursointia ja lisähenkilöstön tarvetta. Ellei henkilöstöpanosta vaativia valtion tehtäviä kyetä esimerkiksi tuottavuutta parantavien toimenpitein vähentämään, työkuormitus kohdistuu yhä pienenevälle henkilöstölle, jolloin sairauslomien ja työkyvyttömyyseläkkeiden määrän voidaan arvioida lisääntyvän. Sairauslomien kustannukset sekä työstä aiheutuva ja sitä haittaava pahoinvointi puolestaan lisäävät palkkakustannuksia, alentavat tuottavuutta ja lisäävät myös muiden työntekijöiden työtaakkaa ja henkisiä paineita.

Lisäksi uuden henkilöstön perehdyttäminen ja osaamisen siirtäminen kokeneilta työntekijöiltä nuoremmille vaikeutuu. Kaikkiaan virastojen todellinen palvelukyky tuottavuuden lisääntymisen sijasta heikkenee, mikäli henkilökohtainen työmäärä on kohtuuton tai kasvaa vastaisuudessa sellaiseksi. Myös tavoite, että työntekijät jatkavat työuraansa nykyistä pitempään jää toteutumatta.

Valtion henkilöstöpolitiikan — ja samalla myös hallinnon kehittämisen — näkökulmasta on ongelmallista, että samaan aikaan vireillä on monta keskinäisiltä vaikutuksiltaan ristikkäistä muutoshanketta. Valiokunta tähdentää toimenpiteiden koordinoinnin merkitystä.

Valiokunta toteaa — kiinnittäen samalla huomiota eri hallinnonalojen esittämään kritiikkiin koskien huomattavan suurta ja kaavamaisista henkilöstön supistamisvelvoitetta — ettei vapautuvien työpaikkojen täyttämättä jättäminen voi perustua matemaattiseen laskentamalliin. Henkilöstö on yliopistot mukaan lukien mitoitettava valtion tehtävien mukaan ja arvioitava perusteellisesti eri tehtävien hoitamiseen tarvittavat asianmukaiset henkilöstövoimavarat. Valtion henkilöstöllä on oma tärkeä osuutensa kansallisen kilpailukyvyyn turvaamisessa. Edelleen on muistettava kansalaisten oikeutetut palveluodotukset ja niiden lainsäädäntöön pohjautuva yhteiskuntapoliittinen perusta (esimerkiksi hallintolain, julkisuuslain ja kielilainsäädännön asettamat vaatimukset).

Valiokunta pitää selvänä sitä, että tuottavuutta on lisättävä, ja sitä, ettei valtion palveluksessa ole tulevaisuudessa nykyisen suuruista henkilöstöä. Henkilöstön määrää koskevat ratkaisut on kuitenkin kytkettävä valtion tehtävien määrittelyn ohella muihin tuottavuutta tehostaviin hankkeisiin ja prosesseihin, joihin yhteiskunnassa tapahtunut kehitys avaa uusia mahdollisuuksia. Vasta näistä lähtökohdista voidaan arvioida kohtuulliseen henkilökohtaiseen työmäärään perustuvan henkilökunnan tarve ja mahdolliset vapautuvat voimavarat.

Valiokunta edellyttää, että tuottavuutta parantavat toimenpiteet, kuten palvelujen uudet tuottotavat (sähköiset palvelut, yhteispalvelu,

luontevat hallinnolliset kokonaisuudet, tukipalvelujen palvelukeskukset, tehtävien tarkastelu ja prosessien virtaviivaistaminen) muodostavat pohjan henkilöstömäärien tarkastelulle. Vapautuvat voimavarat tulee kohdentaa aliresursoituihin, lisääntyviin ja uusiin tehtäviin. Henkilöstön määrän supistuksille ei sen sijaan voida asettaa matemaattisia etukäteisvelvoitteita. Mahdollisuudet tuottavuuden lisäämiseen eri aloilla ja alueilla ovat erilaiset. Esimerkiksi nykytehtäviin perustuvan tietämyksen valossa poliisimiehiä ja rajavartiolaitoksen henkilöstöä tarvitaan ainakin nykytasoinen määrä. Muun muassa syyteharkinta ja tuomiovallan käyttö perustuvat henkilövoimavaroja vaativaan henkiseen työhön. Muutoinkin oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen ylläpitämiseen liittyvät ja täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät ovat luonteeltaan valtion keskeisiä tehtäviä.

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

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. Valtion tarjoamat tehtävät ovat sinänsä laajalti mielenkiintoisia, haastavia ja vaativia.

Vuoden 2005 lopussa uusien palkkausjärjestelmien piirissä oli noin 75 prosenttia valtion henkilöstöstä. Uudet palkkausjärjestelmät eivät ilmeisesti ole kuitenkaan lisänneet valtion palkkakilpailukykyä yksityiseen sektoriin nähden. Uusien palkkausjärjestelmien asianmukainen soveltaminen edellyttää, että ne ovat työntekoon motivoivia ja virastojen käytettävissä ovat tarvittavat määrärahat. Tärkeä kilpailukykyyn ja työmotivaatioon liittyvä seikka on, ettei ole tarvetta kohtuuttomiin ylityömääriin ja että ylityöstä suoritetaan korvaus. Lisäksi pääkaupunkiseudun korkeiden asumiskustannusten kompensoimiseksi tarvitaan erityisiä toimenpiteitä pääkau-

punkkilisan muodossa, jotta julkinen sektori kykenee rekrytoimaan ja pitämään palveluksessaan myös Helsingin seudulla koulutetun ja osaavan henkilöstön (kaikkia ei voida alueellistaa). Valtion tehtävissä korostuu asiantuntijatehtävien merkitys. Näitä tehtäviä on painotettava palkkausjärjestelmiä kehitettäessä.

Valtion tehtävien kilpailukykyyn ja tuloksellisuuden kannalta on tärkeää, että henkilöstö on työkykyistä ja voi hyvin. Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 2000 katsoneet tärkeäksi, että valtion henkilöstön työssä jaksamista vaarantaviin tekijöihin pyritään järjestelmällisesti ja ajoissa puuttumaan.

Valiokunta toteaa omalta osaltaan, että työelämän muutosten seurauksena työhyvinvoinnin kehittäminen on tullut entistä haastavammaksi. Tämän vuoksi kehittämiskohteena on aiempaa painokkaammin työyhteisö ja työolot kokonaisuudessaan. Työhyvinvoinnin aineksia sisältyy esimerkiksi koulutukseen, osaamiseen, johtamiseen, kuntoutukseen, liikuntaan sekä terveyden ylläpitoon. Työhyvinvoinnin edistämiseksi ovat avaintekijöitä johtamisen kehittäminen ja hyvän työilmapiirin ylläpitäminen sekä työterveyshuollon asiantuntemuksen hyödyntäminen.

Valiokunta tähdentää johtamistaitojen ja -tapojen kehittämistä sekä olennaista johtamiskoulutuksen lisäämistä kaikille esimiestehtävissä toimiville. Julkisen sektorin johtamisella on erilaiset vaatimukset kuin kaupalliseen toimintaan perustuvalla yksityisellä puolella. Julkisen hallinnon organisaation johtaminen on keskeisesti muun muassa työskentelyedellytysten luomista ja ylläpitoa. Se edellyttää yleensä myös kyseessä olevan tehtäväalueen riittävää substantiaalista osaamista. Yleisjohtaminen ilman tällaista sisällöllistä osaamista ei valiokunnan käsityksen mukaan johda pääsääntöisesti hyviin tuloksiin. Valtion keskeisten tehtävien luonne korostaa nimenomaan osaamista ja asiantuntijuutta. Hallinnon keskeisen voimavaran, asiantuntemuksen, tukeminen ja hyödyntämisen kehittäminen on merkittävä johtamisen osa-alue muun hyvän henkilöstöjohtamisen ohella. Valiokunta pitääkin ongelmallisena ajatusta valtionhallinnon johdon yleisviroista. Sen sijaan on hyödynnettä-

vä johtamiskykyjä omaavaa asiantuntevaa osaamista.

9 Kunnallisen demokratian vahvistaminen

Selonteon mukaan hallitus käynnistää lainsäädäntöön liittyvien tai muiden esitysten valmistelun kunnallisen demokratian vahvistamiseksi seuraavissa asiakokonaisuuksissa: kuntakonserni, markkinaehtoistuva palvelutuotanto, kuntien välinen yhteistyö ja luottamushenkilötyön edellytykset.

Valiokunta toteaa, että osana hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa toimii kunnallisen demokratian kehittämishanke. Selonteon linjauksia on saadun selvityksen mukaan hankkeessa edistetty lainsäädännön kehittämishankkeilla, kuntakehitystoimintana sekä alaan liittyvinä tutkimuksina ja selvityksinä.

Sisäasiainministeriö on asettanut maaliskuussa 2005 työryhmän osana kunnallisen demokratian kehittämishanketta selvittämään kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita ja kuntien julkisten hankintojen sekä kuntien välisen yhteistoiminnan yhteensovittamista. Kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskevat lainsäädäntömuutokset on käytettävissä olevan tiedon mukaan tarkoitus saattaa hallituksen esityksinä eduskunnan käsittelyyn syksyllä 2006.

Lisäksi hankkeen piirissä on tehty lainvalmistelutyötä luottamushenkilöiden työskentelyedellytysten vahvistamiseksi. Ne koskevat kuntalain 51 §:n mukaisen otto-oikeuden käytön rajoittamista kuntien yhteisissä toimitelmissä ja osittaista laajentamista johtokuntiin tilaajan ja tuottajan vastuiden selkeyttämiseksi, luottamushenkilön mahdollisuutta palkattomaan vapaaseen työstään luottamustoimen hoitamiseksi, valtuustoryhmän määrittelyä ja tukemismahdollisuutta. Eduskunnalle onkin jo annettu hallituksen esitys, johon sisältyy lisäksi mahdollisuus suomalaisen kunnallisen pormestarihallinnon käyttöönottamiseen (HE 8/2006 vp).

Valiokunta pitää tärkeänä, että kunnallisen demokratian vahvistamisessa pyritään lisäksi kehittämään ja luomaan toimintatapoja poliitti-

sen ja kansanvaltaisen ohjauksen vahvistamiseksi kuntakonsernissa ja kuntien välisessä yhteistyössä. Edelleen on pyrittävä yhdessä kuntien kanssa määrittelemään kansanvaltaisen ohjauksen tarvetta kuntien eri toiminnoissa tavoitteena selkiyttää niitä toimintoja, joissa kyseinen ohjaus voi olla välillistä. Myöskin todellisen sähköisen äänestämisen mahdollisuudet tulee ennakolluultomasti selvittää.

Valiokunta korostaa, että kunta- ja palvelurakennemuutostukseen tulee sisällyttää olennaisena osana kunnallisen kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän vahvan aseman turvaaminen.

10 Lausumat ja muut kannanotot.

Edellä lausuttuun viitaten valiokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy kolme lausumaa seuraavasti:

— Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että hallintovaliokunnalle annetaan vuoden 2008 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu selvitys maamme keskus-, alue- ja paikallishallinnon sekä julkisen sektorin henkilöstöpolitiikan tilasta, tehdyistä toimenpiteistä, saavutetuista tuloksista sekä kehittämistarpeista (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

— Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että muun muassa valtionalouden kehysmenettelyssä valtion henkilöstömäärä arvioidaan kaavamaisen matemaattisen laskentamallin sijasta ottaen huomioon valtion tehtävät sekä tuottavuutta tehostavien hankkeiden ja prosessien hyödyt (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

— Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että hallintovaliokunnalle annetaan vuosittain perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu selvitys alue- ja paikallishallinnolle asetetuista palvelutavoitteista ja niiden toteutumista ja lääninhallitusten arvioinnin piiriin kuuluvien julkisten peruspalvelujen tilasta sekä peruspalveluohjelmasta (*Valiokunnan lausumaehdotus 3*).

Valiokunta toteaa vielä tässä yhteydessä puutteena, että selonteossa on käsitelty eduskunnan mietintöjen kannanottoja lähinnä vain nimen-

omaisten lausumien pohjalta ottamatta mietin-
nöissä esitettyjä kantoja muutoin esiin.

Valiokunta puoltaa selonteon hyväksymistä
tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja
kannanotoin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta
ehdottaa,

*että eduskunta hyväksyy selonteon täs-
tää mietinnöstä ilmenevin huomautuksin
ja kannanotoin,*

*että eduskunta saattaa tämän mietin-
nön valtioneuvoston tietoon ja hu-
mioon otettavaksi ja*

*että hyväksytään kolme lausumaa (Va-
liokunnan lausumaehdotukset).*

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää hallituksen hu-
lehtivan siitä, että hallintovaliokunnal-*

*le annetaan vuoden 2008 loppuun men-
nessä selvitys maamme keskus-, alue- ja
paikallishallinnon sekä julkisen sekto-
rin henkilöstöpolitiikan tilasta, tehdyis-
tä toimenpiteistä, saavutetuista tulok-
sista sekä kehittämistarpeista.*

2. *Eduskunta edellyttää hallituksen hu-
lehtivan siitä, että muun muassa val-
tiontalouden kehysmenettelyssä valtion
henkilöstömäärä arvioidaan kaavamai-
sen matemaattisen laskentamallin sijas-
ta ottaen huomioon valtion tehtävät
sekä tuottavuutta tehostavien hankkei-
den ja prosessien hyödyt.*

3. *Eduskunta edellyttää hallituksen hu-
lehtivan siitä, että hallintovaliokunnal-
le annetaan vuosittain selvitys alue- ja
paikallishallinnolle asetetuista palvelu-
tavoitteista ja niiden toteutumisesta,
läninhallitusten arvioinnin piiriin kuu-
luvien julkisten peruspalvelujen tilasta
sekä peruspalveluohjelmasta.*

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok (osit-
tain)
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk
Esko Kurvinen /kok

Kari Kärkkäinen /kd
Lauri Oinonen /kesk
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Kunnallishallinto vastaa noin kahdesta kolmasosasta julkisen sektorin tehtävistä. Kaikkien kuntien tulee periaatteessa järjestää asukkailleen samat peruspalvelut. Kunnille on viime vuosina tullut runsaasti uusia velvoitteita ja tehtäviä, kuten hammashuollon laajentaminen, koululaisten iltapäivätoiminta ja hoitotakuu.

Vuosikate näyttää jäävän kehyskaudella 2007—2009 nettoinvestointeja pienemmäksi, mikä lisää kuntien velkaantumista. Huolestuttavaa on, että ennakkotiedot viime vuoden tilinpäätöksistä kertovat, että negatiivisen vuosikateen kuntia oli peräti 187. Lisäksi viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana kuntien toimintamenot ovat lisääntyneet nimellisesti keskimäärin yli 5 prosenttia vuodessa. Talouden heikkenemisen taustalla ovat myös väestön ikääntyminen, verotulojen hidas ja menojen nopea kasvu sekä kuntien yhä lisääntyvät tehtävät.

Viime vuonna 136 kuntaa nosti veroprosenttia, ja vuonna 2006 kunnallisvero nousee 140 kunnassa. Kunnallisveron nostaminen ja velanotto eivät ole pitkällä aikavälillä kestäviä rat-

kaisuja, mikäli tavoitteeksi asetetaan palvelujen turvaaminen myös tulevalle sukupolvelle.

Kustannusten kasvu on saatava kunnissa kuriin heikentämättä palvelujen saatavuutta ja laatua. Valtion on maksettava osuutensa lakisääteisistä palveluista ja pidättäydyttävä antamasta kunnille uusia tehtäviä, joihin osoitetut resurssit ovat poikkeuksetta alimitoitettuja. Kunnille on varmistettava edellytykset ja mahdollisuudet turvata kansalaisille laadukkaat ja joustavat palvelut vuosikymmeniksi eteenpäin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme, että hyväksytään valiokunnan mietintöön sisältymätön uusi 4. lausuma seuraavasti:

Eduskunta toteaa, että kuntien tehtävät ja niiden rahoitus ovat epätasapainossa ja että valtion tämänhetkiset menokehykset johtavat kansalaisille keskeisten palvelujen saannin selvään heikentymiseen, ja edellyttää valtiolta lisäpanostusta kuntasektorille.

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 2006

Veijo Puhjo /vas
Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Esko Kurvinen /kok

Ahti Vielma /kok
Kari Kärkkäinen /kd

VASTALAUSE 2

Perustelut

Hallintovaliokunnan mietinnön perusteluissa olevasta henkilöstöpolitiikan osiosta johtuen valiokunnan lausumaehdotus 2 olisi tullut kirjoittaa selkeämpään muotoon.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan, että valiokunnan mietintöön sisältyvä 2. lausumaehdotus kuuluu seuraavasti:

Eduskunta edellyttää hallituksen arvioivan uudestaan valtion budjettitalouden piirissä työskentelevän henkilöstön supistamistarpeen, kun on ilmeistä, että nyt asetettu korkea supistamistavoite johtaa kestävämpään tilanteeseen niin, ettei tehtävistä kyetä asianmukaisesti suoriutumaan kohtuullisella työpanoksella.

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 2006

Veijo Puhjo /vas