

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO

14/1997 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle
1998

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä syyskuuta 1997 lähettänyt hallituksen esityksen (HE 100/1997 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan. Eduskunnan työjärjestyksen mukaan erikoisvaliokunta voi omasta aloitteestaan antaa toimialaansa koskevan lausunnon talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina

- alivaltiosihteeri Juhani Kivelä, ylijohtaja Jorma Karjalainen, valtion työmarkkinajohtaja, osastopäällikkö Teuvo Metsäpelto ja budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
- ylijohtaja Pekka Kilpi, aluekehitysjohtaja Veijo

- jo Kavonius, neuvotteleva virkamies Martti Kallio, neuvotteleva virkamies Pasi Bröijer, poliisiylitarkastaja Jorma Vuorio, lainsäädäntöneuvos Tarja Oksanen, vanhempi hallitussihteeri Riitta Koponen, esikuntaupseeri ja komentajakapteeni Kari Wahlström, sisäasiainministeriö
- johtaja Simo Juva ja taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö
- finanssineuvos Ritva Cantell ja suunnittelu- sihteeri Arto Salmela, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- erikoistutkija Pekka Tiainen, työministeriö
- johtaja Mielikki Tenhunen, ulkomaalaisvirasto
- tarkastusneuvos Asko Valkosalo, valtiontilintarkastajain kanslia
- ekonomisti Juhani Turkkila, Suomen Kuntaliitto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuntatalous

Valiokunta toteaa yleisesti, että kuntien valtionosuuksia on leikattu koko 1990-luvun ajan. Kuntien rahoitusasema pysyi kuitenkin vielä vuonna 1996 melko hyvänä lähinnä verotulojen kasvun

ansiosta. Erityisen nopeasti kasvoi yhteisöveron tuotto. Vuonna 1997 kuntatalous pysyneen vielä ylijäämäisenä. Verotulojen kasvu hidastuneen kuitenkin edellisvuodesta.

Vuonna 1998 kuntien rahoitusasema näyttäisi heikkenevän. Verotulojen kasvu hidastunee entistään. Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta

alennetaan 40,0 prosenttiin, mikä pienentää kuntien saamaa yhteisövero-osuutta vuonna 1998 0,8 miljardia markkaa. Valtionosuuksia leikataan aiempien päätösten mukaisesti 1,3 miljardia markkaa. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia vähennetään 0,3 miljardia markkaa. Valtionosuuksia korotetaan puolestaan kustannustason arvioitun muutoksen mukaisesti, mikä lisää valtionosuuksia 0,7 miljardia markkaa. Kuntien velvollisuus suorittaa opettajien eläkemaksua toteutetaan asteittain vuoden 1998 alusta lukien. Kuntien bruttomenoja tämä lisää ensi vuonna 0,6 miljardia markkaa. Kuntien rahoitusrakenne on valtionosuuksien vähenemisen ja yleisemminkin menojen ja tulojen kehityserojen vuoksi muuttunut olennaisesti ja muuttuu edelleen.

Hallintovaliokunta katsoo, että kunnilla tulee olla edellytykset järjestää kansalaisten peruspalvelut koko maassa kohtuullisella verorasituksella. Vaikka taloudellinen tilanne kunnissa keskimäärin on vielä kohtalaisen hyvä, ovat kuntien väliset erot suuret. Valiokunta on huolissaan heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien kyvystä tarjota peruspalveluita. Valtion ja kuntien välistä yhteistyötä ja neuvottelumenetelyä kehittämällä on huolehdittava siitä, että kuntien tehtäviin ja rahoitusmahdollisuuksiin kiinnitetään päätöksenteossa riittävästi huomiota.

Valiokunta pitää tärkeänä, että huolehditaan siitä, ettei valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa muuteta. Valtionosuusjärjestelmän ja valtionosuuksien jakoperusteiden on tuettava kuntien selviytymistä tehtävistään. Valtionosuuksien jakoperusteiden painotusta on syytä seurata ja niiden määrittäminen on tarvittaessa tarkistettava. Valtionosuuksien indeksitarkistukset tulisi tehdä täysimääräisinä ja valtionosuuksiin ei tulisi tehdä leikkauksia vuosina 1999–2001.

Valiokunta uudistaa hallituksen esityksestä kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi antamassaan mietinnössä (HaVM 24/1996 vp) lausumansa käsityksen, jonka mukaan harkinnanvaraisten rahoitusavustusten määrän huomattavaa kasvattamista tulisi harkita. Harkinnanvaraisiin rahoitusavustuksiin käytettävissä olevan määrärahan riittävyys on tärkeätä, koska näyttää ilmeiseltä, että kuntien taloudelli-

set erot kasvavat ja taloudellisiin vaikeuksiin joutuvien kuntien määrä kasvaa. Tekeillä olevan tulopoliittisen ratkaisun yhteydessä mahdollisesti tehtävillä veroratkaisuilla ei valiokunnan mielestä myöskään saisi vaarantaa kuntien tulopohjaa.

Alueiden kehittäminen

Maakunnan kehittämisrahaa käytetään alueiden kehittämisestä annetun lain mukaan pääasiallisesti maakuntien elinkeinotoiminnan omatoimiseen kehittämiseen. Vuoden 1998 talousarvioesityksessä oleva määrärahaesitys on 114 miljoonaa markkaa, joka on 9,5 miljoonaa markkaa enemmän kuin vuonna 1997. Määrärahasta on yli 70 prosenttia varattu EU:n kanssa osarahoitettavien ohjelmien 6 (harvaanasutut alueet), 2 (taantuvat teollisuusalueet), 5b (maaseudun kehittämisaalueet) ja 4 (toimenpidekokonaisuus osaa-miskeskusmallin kehittämiseksi) kansalliseksi rahoitusosuudeksi. Tavoiteohjelmien ja yhteisöaloitteiden (INTERREG) lisäksi määrärahaa käytetään kokonaan kansallisesti rahoitettaviin aluekehitysohjelmiin.

Hallintovaliokunta toteaa, että voimassa olevan aluekehityslain hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että maakunnan kehittämisraha tulisi koota silloisista eri hallinnonalojen alueellisesti kohdennetuista projektirahoista ja sen määrän tulisi olla noin 200 miljoonaa markkaa. Aluekehityslain hyväksymisen yhteydessä eduskunta kiinnitti asiaan huomiota liittämällä vastaukseensa hallitukselle asiaa koskevan lausuman. Siinä eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että maakunnan kehittämisrahan suuruuden tulisi olla noin 200 miljoonaa markkaa. Tähän asti sisäasiainministeriö on ehdottanut joka vuosi maakunnan kehittämisrahan määräksi 200 miljoonaa markkaa. Tänä vuonna ministeriö esitti määrärahan suuruudeksi 165 miljoonaa markkaa perustellen esitystä lähinnä hallituksen ohjelmassa olevan kaupunkipolitiikan kehittämisen tarpeilla. Talousarvioesityksessä olevaa 114 miljoonan markan määrärahaesitystä on pidettävä riittämättömänä. Määrärahan niukkuus heikentää erityisesti EU-tuki-alueisiin kuulumattomien alueiden elinkeinotoiminnan omatoimista kehittämistä samoin kuin

kaupunkipolitiikan toteuttamista. Juuri näille alueille kansallisten aluekehittämishojelmien toteutus on ollut tärkeää.

Kauppa- ja teollisuusministeriön pääluokan, momentin 32.51.49 perustelujen mukaan kehitysalueen investointitukea, pienyritystukea, pk-yritysten kehittämistukea ja yritysten toimintaympäristötukea saa myöntää vuonna 1998 enintään 250 000 000 markkaa, joka on varattu Euroopan aluekehitysrahaston osarahoittamiin hankkeisiin. Valiokunta toteaa momentin perustelujen osalta, että mainittuja tukimuotoja voidaan periaatteessa käyttää myös sellaisilla kansallisilla tukialueilla, jotka eivät kuulu EU-tukialueisiin. Pienyritystukea, pk-yritysten kehittämistukea ja yritysten toimintaympäristön tukea voidaan käyttää jopa koko maassa. Myöntämisvaltuuden sitominen momentin perusteluissa Euroopan aluekehitysrahaston hankkeisiin merkitsee tuen käytön keskittämistä ainoastaan EU-tukialueille. Valiokunta katsoo, että momentin perusteluja tulisi muuttaa niin, että määrärahan käyttö olisi mahdollista myös EU-tukialueiden ulkopuolisilla kansallisilla tukialueilla ja muualla maassa ns. valkoisilla alueilla.

Menomomentille 26.98.61 on kirjattu Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) osuus tavoiteohjelmien 6, 2 ja 5b hyväksyttyjen ohjelma-asiakirjojen vuoden 1998 maksusitoumuksista. Määräraha-arvioissa on otettu huomioon ohjelmiin tulevat vuotuiset inflaatiotarkistukset (ns. indeksioinnit). Osa EU-hankkeiden kansallisesta julkisesta rahoituksesta näyttää olevan tarkoitus saada kunnilta. Talousarvioesityksen momentin 26.98.61 selvitysosassa mainitaan, että ”määrärahan sisältyvän indeksikorotuksen vaatimasta kansallisesta osuudesta vastaavat täysimääräisesti muut kuin valtio”. Valiokunta katsoo, että valtion tulee vastata edellä mainitusta kansallisesta rahoitusosuudesta samassa suhteessa kuin EU:n kansallisesta julkisesta osarahoituksesta yleensäkin.

Vuoden 1998 talousarvioesityksessä on yhteensä 29 momenttia nimetty kokonaan tai osittain aluekehityslain mukaisiksi aluekehitysrahoiksi. Määrärahoja osoitetaan aluekehittämishojelmiin (kansallisiin tai EU-osarahoitteisiin) liittyviin elinkeinotoiminnan kehittämishankkei-

siin, julkisiin investointeihin ja väestölle tärkeiden palveluiden turvaamiseen. Aluekehitysrahoiksi merkittyjen määrärahojen arvioidaan olevan noin 4,1 miljardia markkaa vuoden 1998 talousarviossa. Aluekehitysrahastojen suuntaamisen painopisteitä ovat muun muassa osaamisvauuksien tukeminen, uusien yritysten luominen ja verkostoyhteistyön vahvistaminen sekä tasapainoisen kaupunki- ja maaseutukehityksen turvaaminen.

Hallintovaliokunta on valtioneuvoston selonteosta alueiden kehittämisestä annetun lain tavoitteiden toteutumisesta antamassaan mietinnössä (HaVM 14/1997 vp) ehdottanut EU:n rakennerahastojen osalta, että niiden budjetointia tulisi yksinkertaistaa ja samalla luopua momentikohtaisista sitovista EU-osarahoitukseen suunnattavista rajoittavista määrärahavarouksista. Talousarvion kaikkia momenteja tulisi voida käyttää EU-hankkeiden osarahoituksena, mikäli se käyttöperusteiden mukaan muutoin on mahdollista. Kunkin pääluokan selvitysosassa tulisi esittää arvio ministeriön osallistumisesta aluekehitystyöhön (EU ja kansallinen). Tätä arviota täydennettäisiin kuvaamalla ne ministeriön toimenpiteet, joilla ohjelmia voidaan toteuttaa. Talousarvion yleisperusteluissa tulisi edelleen esittää yhteenveto EU-ohjelmien toteuttamiseen käytettävästä rahoituksesta. Valiokunta uudistaa tältä osin aikaisemmin lausumansa.

Poliisitoiminta

Poliisin tavoitteena on talousarvioesityksen mukaan muun muassa kiinnittää erityistä huomiota turvallisuuspalveluiden saatavuuteen ja laatuun. Poliisille vuodelle 1998 asetetut tulostavoitteet on esitetty talousarvioesityksen luvun 26.75 selvitysosassa. Toimintamenoihin on momentille 26.75.21 esitetty 2 519 189 000 markan määrärahaa.

Hallintovaliokunta pitää esitettyä määrärahaa riittämättömänä. Sisäisen turvallisuuden säilyttämisen edellytysten turvaamiseksi ja muun muassa lähipoliisitoiminnan laajentamiseksi määrärahaa tulisi lisätä. Lisämäärärahan tarpeeksi valiokunta arvioi 40 miljoonaa markkaa, mikä vastaa sisäasiainministeriön alkuperäistä määrärahaesitystä.

Suomen Poliisijärjestöjen liitto ry. on myös tuonut esiin huolensa toimintamäärärahojen mitoituksen ja tehtävien epäsuhtan sen jäsenille aiheuttamasta työturvallisuusongelmasta. Valiokunta toteaa, että se on tuonut aikaisemmin esille, että valtion tulee huolehtia henkilöstöstään asianmukaisesti niin, että henkilöstön fyysisestä ja henkisestä jaksamisesta pidetään riittävää huolta.

Ulkomaalaisviraston asioiden käsittelyajat

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen sisäasiainministeriön valiokunnalle jättämästä selvityksestä ilmenevään seikkaan, että kansalaishakemusten käsittelyajat näyttävät taas alkavan pidentyä. Ulkomaalaisvirasto pystyy käsittelemään nykyisin vuodessa hieman yli 1 000 hakemusta. Tällä hetkellä käsitellään vuonna 1995 tulleita hakemuksia eli käsittelyaika on ollut noin 2 vuotta. Viraston selvityksen mukaan tilanne kuitenkin pahenee nopeasti, jollei voimavaroja lisätä. Jos mitään järjestelyjä ei tehdä, saadaan vuonna 1997 jätetyt hakemukset käsiteltyä vasta vuonna 2005. Hakemusten käsittelyajoiksi voit siten pahimmillaan muodostua jopa 8 vuotta.

Valiokunta pitää tilannetta hakijoiden oikeusturvan kannalta täysin kestäättömänä ja katsoo, että hakemusruuhka on purettava pikaisesti. Viraston tarkoituksena on palkata määrärahaista henkilöstöä ruuhkan purkuun. Tässä vaiheessa tulee kuitenkin kiinnittää huomiota myös viraston työnkulkujen kehittämiseen ja tehokkuuden lisäämiseen. On myös selvitettävä, voitaisiinko osa tehtävistä siirtää muille viranomaisille.

Hallinnon kehittämiseen liittyvien tehtävien hoito

Talousarvioesityksen momentin 28.01.21 (valtiovarainministeriö, toimintamenot) perusteluosan mukaan yhden osastopäällikön viran nimi ke on tarkoitus muuttaa kehitysjohtajaksi. Asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä hallintovaliokunnan tietoon on tullut, että valtiovarainministeriön tarkoituksena on yhdistää hallinnon kehittämisosasto ja henkilöstöosasto, joka toimii myös Valtion työmarkkinalaitoksena. Osastojen yhdistämistä on perusteltu sillä, että järjestely vapauttaisi resursseja ja mahdollistaisi voimavarojen siirron ministeriön sisällä. Uuden osaston henkilöstömäärä tulisi olemaan yli 80.

Hallintovaliokunta katsoo, että hallinnon ja henkilöstöhallinnon kehittämistä, josta hallinnon kehittämisosasto vastaa, on tarkoituksenmukaista tarkastella yhtenä kokonaisuutena, jonka lähtökohtina ovat toisaalta kansalaisten ja yhteisöjen palvelutarpeet ja toisaalta tuloksellinen ja taloudellinen julkinen hallinto. Työmarkkina- ja työnantajapolitiikan hoitoon liittyvät kysymykset, joista henkilöstöosasto vastaa, on puolestaan tarkoituksenmukaista säilyttää hallinnon kehittämisestä erillisenä omana kokonaisuutenaan.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa mietintöönsä laatiessaan huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Kaarina Dromberg /kok
jäs. Timo Järvilahti /kesk
Reijo Kallio /sd
Toimi Kankaanniemi /skl
Juha Karpio /kok
Valto Koski /sd
Osmo Kurola /kok

Hannes Manninen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Tuija Pohjola /sd
Iivo Polvi /vas
Veijo Puhjo /va-r
Erkki Pulliainen /vihr
Aulis Ranta-Muotio /kesk.

