

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/2001 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2002

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä syyskuuta 2001 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2002 (HE 115/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla hallintovaliokunta on päättänyt antaa toimialaansa koskevan lausunnon talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Pekka Kilpi, rajavartiolaitoksen päällikkö, kenraaliluutnantti Hannu Ahonen, poliisijohtaja Kari Rantama, talousjohtaja Veli Hytönen, yksikön päällikkö Ismo Kurki, vanhempi hallitussihteeri Riitta Koponen,

neuvotteleva virkamies Rainer Alanen, ylitarkastaja Katri Lehtonen ja suunnittelija Tiina Toivonen, sisäasiainministeriö

- osastopäällikkö, valtion työmarkkinajohtaja Teuvo Metsäpelto, hallitusneuvos Heikki Joustie ja budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
- erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen, työministeriö
- ylilääkäri Juhani Wikström, Valtiokonttori
- yksikön päällikkö Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
- talous- ja sosiaalipoliittinen sihteeri Ilkka Alava, Valtion yhteisjärjestö VTY ry edustaen myös AKAVA-JS ry:tä ja Palkansaajajärjestö Pardia ry:tä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta on aiempaan tapaan arvioinut toimialansa osalta valitsemiaan painopistealueita valtion talousarvioesityksessä. Kuntatalouden yleistä arviointia täydentäen valiokunta tulee yksityiskohtaisemmin lausumaan käsityksensä niiden talousarvioon liittyvien lakiehdotusten

yhteydessä, jotka tulevat valiokunnan käsiteltäviksi.

Kuntatalous

Kuntatalouden tilaa joudutaan arvioimaan tilanteessa, jossa Suomen yleinen talouskehitys on pitkään jatkuneen nousun jälkeen hidastunut. Samalla epävarmuus talouskehityksestä on voimakkaasti lisääntynyt.

Kokonaistasolla kuntatalous on viime vuosina ollut tasapainossa. Tämä kokonaistasapaino on kuitenkin perustunut lähinnä suurimpien kuntien myönteiseen talouskehitykseen. Kuntaryhmittäin tarkasteltuna kuntien vuoden 2000 tilinpäätökset ovat aikaisempiin vuosiin verrattuna heikot. Tätä kuvaa esimerkiksi se, että ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta yhteensä 233 kunnan vuosikate olisi ollut negatiivinen. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli kaikkiaan 196, mihin osaltaan olivat vaikuttamassa kuntien verotulojen oikaisutilitysten muutokset. Keskeisenä syynä huonoon kehitykseen useissa kunnissa on ollut se, etteivät verotulot ole kasvaneet riittävästi — verotulojen kehitys on myös ollut kuntakentässä epätasaista — hyvästä talouskehityksestä huolimatta. Osaksi tilanteeseen on vaikuttanut ja vaikuttaa myös talousarvioesityksen perusteella kuntaveronsaajan aseman heikkeneminen.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että valtion talousarvioesityksessä on tiedostettu kuntien talousvaikeudet ja että siihen sisältyy toimenpiteitä kuntatalouden vakauttamiseksi. Esimerkiksi sisäasiainministeriön hallinnonalalla on tarkoitus korottaa syrjäisten kuntien ja saaristokuntien yleistä valtionosuutta. Kaikkiaan valtion toimenpiteiden (toiminnan muutokset, budjettipäätökset, valtionosuuksien kustannusten ja tarkistukset ja valtionosuuksien indeksitarkistukset) arvioidaan vahvistavan kuntien rahoitusasemaa ensi vuonna noin 249 miljoonaa euroa (1 480 miljoonaa markkaa).

Mainittakoon vielä, että arvonlisäveron takaisinperinnästä luopuminen ja siihen liittyvät toimenpiteet helpottavat rahoitustilannetta kaikissa kuntaryhmissä lukuunottamatta yli 100 000 asukkaan kuntia. Viimeksi mainituissa kunnissa toimenpiteet kiristävät rahoitusta, mikä johtuu ensisijaisesti siitä, että arvonlisäveron takaisinperinnästä luopuminen toteutetaan pääosin kuntien suhdanneherkkää yhteisöveroa alentamalla.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että samoin kuin tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön hallinnaloilla myös sisäasiainministeriön hallinnonalalla yleiseen valtionosuuteen

esitetään tehtäväksi vain puolet kustannustason edellyttämästä indeksitarkistuksesta. Tämä merkitsee kunta-valtiosuhteessa menetyksiä kunnille. Lisäksi kunnille lailla annetut uudet tehtävät aiheuttavat niille lisääntyviä menoja.

Talousarvioesitykseen liittyvistä positiivisista ehdotuksista huolimatta kuntien jatkuva eriytymiskehitys on tosiasia. On ilmeistä, että osassa kuntia ei pystytä täyttämään kuntalain vaatimusta alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Akuutteina toimenpiteinä voidaan riittävillä harkinnanvaraisilla avustuksilla ja täysimääräisillä valtionosuuksien indeksitarkistuksilla osaksi helpottaa vaikeuksissa olevien kuntien taloutta. On kuitenkin välttämätöntä etsiä pysyvämpiä ratkaisuja. Tämän vuoksi valiokunta kiirehtii muun muassa valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Hallituksella on myös vireillä moninaisia aluepolitiikan ja seutukuntayhteistyön tehostamishankkeita, joiden ripeällä eteenpäin viemisellä on osaltaan tuettava pitkäjänteisesti kuntien elinvoimaisuutta.

Rajavartiolaitos (26.90.21)

Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin hallitus esittää 179 236 000 euroa (1 065 miljoonaa markkaa), mikä on noin 6,5 miljoonaa euroa (38,3 miljoonaa markkaa) vähemmän kuin sisäasiainministeriön määrärahaehdotus.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen mukainen rajavartiolaitoksen toimintamenojen taso tarkoittaa sitä, että ruuhkat rajanylityspaikoilla jatkuvat ja pahenevat entisestään liikenteen kasvaessa. Rajatarkastuksia ei kyetä tekemään täysimääräisesti Suomea sitovan Schengenin säännösten mukaisesti, ja rajat ylittävän rikollisuuden paljastaminen ja torjunta vaikeutuu. Myös rajavalvonta itärajalla jää tässä tilanteessa liian ohueksi. Valiokunta lähtee siitä, että kaikissa tilanteissa pidetään huolta Suomen rajavalvontajärjestelmän pysymisestä toimintakuntoisena.

Rajavartiolaitoksen vahvuutta on tarve kasvattaa 90 henkilötyövuodella. Tämä mahdollistaa sekä rajatarkastushenkilöstön määrän lisäämisen että riittävän rajavalvonnan tason ylläpitämisen. Välittömin tarve on 30 henkilön lisää-

minen itärajan vilkkaimmille rajanylityspaikoille. Vaalimaan ja Nuijamaan rajanylityspaikoille tehtävien pikaparannustoimenpiteiden seurauksena lisääntyviä tarkastuspisteitä ei voida miehittää ilman rajavartiolaitoksen henkilöstövahvuuden kasvattamista.

Vuoden 2002 talousarvioesityksen määrärahavajeesta 2,6 miljoonaa euroa kohdistuu nykyisen toiminnan tason ylläpitämiseen ja 3,9 miljoonaa euroa rajavartiolaitoksen henkilöstövahvuuden kasvattamiseen toimintaympäristön muutosten vaatimalla tavalla. Valiokunta edellyttää, että rajavartiolaitoksen toimintamenot otetaan valtion talousarvioon sisäasiainministeriön määrärahaehdotuksen mukaisena.

Valiokunta on joutunut useampana vuonna peräkkäin kiinnittämään huomiota talousarvioesityksestä antamissaan lausunnoissa rajavartiolaitoksen asianmukaisten toimintaedellytysten turvaamiseen (HaVL 6/1999 vp ja HaVL 15/2000 vp).

Poliisitoimi (26.75.21)

Poliisin toimintamenoihin hallitus esittää 500,8 miljoonaa euroa (2 977 miljoonaa markkaa). Sisäasiainministeriön määrärahaehdotus oli erilaisten oikaisuerien jälkeen kokonaisuudessaan 522,9 miljoonaa euroa (3 109 miljoonaa markkaa). Budjettiriihessä lisättiin poliisin määrärahoja valtion talousarvioesitykseen. Tästä huolimatta määrärahat eivät näytä riittävän poliisin toiminnalle asetettavien vaatimusten täyttämiseen.

Lisäesitysten pohjana ovat toisaalta tehtävämäärien jatkuvasta kasvamisesta ja tehtävien vaikeutumisesta johtuvat tarpeet. Käytännössä monissa kihlakunnissa joudutaan hoitamaan lisääntyviä hälytyspalveluja heikentämällä rikostutkinnan voimavaroja. Poliisin mahdollisuudet hoitaa rikostutkintaa ovatkin nopeasti heikkenevässä.

Lisäksi on huomattava, että vakinaisen poliisihenkilöstön määrä on ollut laskussa. Resurssitilanne on ongelmallinen koko Suomessa. Erityisen vaikea se on Pohjois- ja Itä-Suomen kihlakunnissa. Henkilötyövuositilastoissa näkyvä poliisityön lisäys pohjautuu lisääntyneen koulutuk-

sen myötä harjoittelijoiden työpanokseen. Vuonna 2002 harjoittelijoiden työpanoksen arvioidaan merkitsevän noin 520—550 henkilötyövuotta. Poliisihenkilöstön määrän osalta valiokunta viittaa myös maaherra Heikki Kosken työryhmän pitemmän tähtäimen suunnitelmassa ehdotettuun poliisin resurssien lisäämiseen.

Käytettävissä olevan tiedon mukaan selvitykset ovat osoittaneet, että poliisin rahoitustaso muuhun kuin palkkojen ja vuokrien maksuun on laskenut jo vuonna 2000 kestävämmälle tasolle. Käytännössä tämä näkyy ja tuntuu poliisin työvälineiden kunnon ja laadun huonontumisena, esimerkiksi ajoneuvokaluston ikääntymisenä ja kunnon heikkenemisenä.

Poliisi on saadun tiedon mukaan joutunut myös pysäyttämään lähes kokonaan kehittämissänsä. Poliisin toimintamomentilta rahoitettavat toimitilaratkaisut on jouduttu panemaan jäihin, vaikka paine muun muassa työsuojeluviranomaisten suunnasta kasvaa koko ajan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että poliisin toimintamomentin tason korottaminen sisäasiainministeriön esittämällä tavalla mahdollistaa sen, että toisaalta pystytään palkkaamaan kaikki ensi vuonna valmistuvat poliisimiehet ja toisaalta pystytään nostamaan investointien ja muiden kulujen taso terveemmälle ja kestävämmälle tasolle. Poliisin määrärahojen korottaminen on tarpeen myös huumausainerikollisuuden torjunnan ja talousrikollisuuden torjunnan turvaamiseksi valtioneuvoston periaatepäätösten edellyttämällä tavalla. Edelleen kustannuksia aiheutuu kansainvälisen tietoverkkorikollisuuden torjumiseen liittyvien kansallisten järjestelyjen vaatiman CERT-yhteistyön poliisiryksikön perustamisesta keskusrikospoliisin yhteyteen.

Tällä hetkellä käytettävissä olevan tiedon mukaan poliisitoiminnan sopeuttaminen talousarvioesityksen mukaisiin määrärahoihin merkitsee käytännössä sitä, että henkilöstömenoja on supistettava.

Valiokunta pitää valitettavana vuodesta toiseen jatkuvaa kiistelyä poliisin määrärahatarpeista. Poliisin määrärahojen mitoituksessa on arvioitava perusteellisesti eri toimintoihin tarvit-

tavat määrärahat. Poliisin toimintaympäristö on muuttunut viime vuosina merkittävästi, muun muassa kansainvälinen yhteistyö on vaatinut uusia panostuksia. Samalla on kuitenkin kyettävä huolehtimaan mahdollisimman tasapuolisesti ja hyvin kansalaisten turvallisuudesta sekä tehtävä entistä vaativampaa työtä rikosten torjumiseksi ja selvittämiseksi.

Valtion henkilöstöpolitiikka

Työkykyä ylläpitävä toiminta. Valtioyhteisössä henkilöstön työssäjaksaminen on inhimillisesti ja taloudellisesti keskeinen kysymys. Syynä tähän ovat henkilöstön ikääntyminen, työssä tapahtuneet muutokset, henkilöstön määrän supistuminen sekä lisääntynyt kiire ja työtahti. Henkilöstön työkyvyn ylläpitämisessä ja ennenaikaisen eläkkeelle siirtymisen ehkäisemisessä — vain yksi kymmenestä valtion palveluksessa olevasta tavoittaa normaalin vanhuuseläkeiän — tarvitaan toimenpiteitä, jotka muun muassa vähentävät työn henkistä kuormittavuutta ja parantavat jokaisen vaikutusmahdollisuuksia työhönsä.

Valtion työntekijöiden työhyvinvoinnin ja työssä jaksamisen edistämiseksi on 1990-luvun puolivälin jälkeen käynnistetty erityinen TYKY-hanke. Valiokunta korostaa sitä, että työpaikoilla sitoudutaan työkykyä ylläpitävän toiminnan tehokkaaseen toteuttamiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että työkykyä ylläpitävä toiminta on osa työn kokonaislaatua. Useissa valtion työyhteisöissä on käynnissä laadun kehittäminen. Kyetäkseen täyttämään tulostavoitteet tulosityksiköiden on huolehdittava henkilöstönsä hyvinvoinnista. Työkykyä ylläpitävä toiminta onkin tärkeää sisällyttää osaksi henkilöstöpolitiikkaa ja osaksi toimintastrategiaa.

Valtio houkuttelevana työnantajana. Valtioneuvosto on linjannut, miten valtio työnantajana valmistautuu tulevien vuosien kasvavaan työvoiman poistumaan suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Tästä poistumasta seuraa kasvava henkilöstön rekrytointitarve ja monia muita

haasteita. Toimintaympäristössä on tapahtumassa muitakin muutoksia, jotka vaativat huomiota valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikassa. Valtioneuvosto on tehnyt 30.8.2001 periaatepäätöksen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Periaatepäätös tähtää muun ohella uusiin avauksiin valtion työpaikkojen kehittämisessä ja valtion työn tekemisessä sitä kautta houkuttelevaksi. Tavoitteena on uusi toimintakulttuuri ja uusi kannustava johtamisilmapiiri.

Toimintakulttuurien kehittäminen tapahtuu käytännössä itse toimintayksiköissä ja niiden omin toimenpitein. Valtioneuvoston päätöksellä ja sen toimeenpano-ohjelmalla näitä uudistuksia pyritään tukemaan. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä korostetaan yksilön huomioon ottamista ja yksilön vastuuta. Jokainen valtion palveluksessa oleva virkamies ja työntekijä on vastuussa työyhteisöstään, omasta työpanoksestaan ja itsensä kehittämisestä. Vastaavasti hyvä johtaja ja esimies huolehtii jokaisesta yksilöstä, tämän kehittymisestä ja osaamisen hyödyntämisestä.

Valtion työnantajapolitiikkaan kuuluu myös palkkakilpailukyvyn parantaminen. Vuoden 2002 alusta toteutettavilla toimenpiteillä jatketaan kilpailukyvyn parantamista. Vuoden 2002 talousarvioesityksessä näitä valtion palkkaseurantaselvitykseen perustuvia lisäyksiä toimintamenomäärärahoihin on 30 miljoonaa euroa. Valiokunta katsoo, että näitä niin sanottuja VALPAS-toimenpiteitä on tarpeen jatkaa myös tulevina vuosina.

Erityisesti yksityisellä sektorilla on viime vuosina otettu käyttöön uusia palkitsemisen muotoja. Esimerkkeinä tällaisista ovat tulospalkkiot, voittopalkkiot, henkilöstörahastot ja vastaavat. Myös valtiolla tulee voida kehittää uusia palkitsemisen muotoja, jotta palkkakilpailukyky voidaan tältäkin osin turvata. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että valtion virastojen henkilöstö mitoitetaan oikein ja niin, että työ on motivoivaa ja haastavaa. Valiokunta pitää asianmukaisena, että valtiolla päästään irti yleisenä ongelmana olevasta korvaamattomasta lisä- ja ylityöstä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Paula Lehtomäki /kesk
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Valto Koski /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Kurvinen /kok	Petri Salo /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Jari Vilén /kok.
	Kari Kärkkäinen /kd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.