

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 25/2002 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2003

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä syyskuuta 2002 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2003 (HE 132/2002 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

- rajavartiolaitoksen päällikkö, kenraaliluutnantti Hannu Ahonen, poliisijohtaja Kari Rantama, suunnittelupäällikkö Jukka Aalto, yksikön päällikkö Ismo Kurki, hallitusneuvos Riitta Koponen, hallitusneuvos Tarja Oksanen, neuvotteleva virkamies Rainer Alanen, neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto ja ylitarkastaja Kari Kainulainen, sisäasiainministeriö
- budjettineuvos Raija Koskinen, hallitusneuvos Tuomo Vainio, neuvotteleva virkamies Anja Simola ja neuvotteleva virkamies Merja Taipalus, valtiovarainministeriö
- ulosottojohtaja Timo Heikkinen ja apulaisosastopäällikkö Jarmo Littunen, oikeusministeriö

- taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö
- finanssisihteeri Arto Salmela, sosiaali- ja terveysministeriö
- erikoissuunnittelija Helinä Kokkarinen, työministeriö
- ylijohtaja Matti Saarelainen, Ulkomaalaisvirasto
- hallintojohtaja Raija-Liisa Aalto, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- yksikön päällikkö Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
- talousarviopäällikkö Lauri A. Manninen, Helsingin kaupunki
- neuvottelupäällikkö Seppo Väänänen, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- talous- ja sosiaalipoliittinen sihteeri Ilkka Alava, Valtion yhteisjärjestö VTY ry, edustaen myös AKAVA-JS ry:tä
- puheenjohtaja Pekka Salomaa, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- poliisipäällikkö Lasse Aapio, Poliisi-, ulosotto-, syyttaja- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuntatalous

Kuntatalouden kokonaisuus. Kuntatalous vahvistui koko maan tasolla vuonna 2001. Vuosikate parani kaikissa kuntaryhmissä lukuun ottamatta alle 2 000 ja yli 100 000 asukkaan kuntaryhmiä. Kuluvana vuonna rahoitustilanne säilyy kokonaisuutena tarkastellen hyvänä.

Valtion ja Suomen Kuntaliiton yhteisen kehitysarvion mukaan vuonna 2003 kuntien rahoitusasema heikkenee selvästi. Samanaikaisesti kuitenkin negatiivisen vuosikatteen omaavien kuntien määrä vähenee edelleen. Rahoitusaseman heikkeneminen johtuu ennen kaikkea verotulojen alenemisesta, mutta myös kuntien tehtävien lisääntymisestä ja kustannustason noususta. Mainitun kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan kehitysarvion perusteella kuntien vuosikate putoaa 1,78 miljardista eurosta 0,98 miljardiin euroon. Kuntien talous muuttuu kokonaisuutena alijäämäiseksi, koska vuosikate ei riitä kattamaan poistoja eikä nettoinvestointeja. Kuntien talouden arvioidaan heikkenevän edelleen vuosina 2004—2006.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että kuntien maksuvalmiutta vahvistavat vielä kuluvana vuonna verovuosien 2001 ja 2002 ennakoperinnän verotilitysten oikaisut yhteensä lähes 400 miljoonaa euroa. Nämä tiedot ovat ilmenneet vasta valtion talousarvioesityksen antamisen jälkeen.

Osassa kuntia vaikea taloudellinen tilanne. Kuntien taloutta on tarkasteltava oikean kuvan saamiseksi myös yksittäisten kuntien tasolla sekä eri olosuhdetekijät huomioon ottaen ja laajemmin kuin yhden talousarviovuoden näkökulmasta.

Eri kunnissa talouden tilanne näkyy eri tavoin. Vaikka suurella osalla kuntia talous on tasapainossa, vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevia kuntia on eri puolilla maata ja erilaisissa kuntaryhmissä. On ilmeistä, ettei merkittävä osa näistä kunnista kykene osoittamaan riittä-

västi toimenpiteitä talouden tasapainon saavuttamiseksi ja alijäämän kattamiseksi. Myöskään lakisääteisistä tehtävistä ei kyetä kaikissa kunnissa huolehtimaan asianmukaisesti. Ongelmat ovat kärjistymässä myös korkean kustannustason omaavalla pääkaupunkiseudulla, muun muassa yhteisöverotuoton jäädessä ennakoitua pienemmäksi. Helsingissä yhteisöveron jakosuus on pienentynyt alle puoleen vuoden 1999 tasosta. Valtion toimenpiteiden on arvioitu lisäävän pääkaupungissa painetta verorasituksen kiristämiseen 1,8 prosenttiyksiköllä. Vastaavainen tilanne on myös eräissä muissa suuremmissa kaupungeissa sekä perinteisillä teollisuuspaikkakunnilla, joissa yhteisöveron tuotto on oleellisesti vähentynyt.

Kuntatalouden vahvistaminen. Valiokunta katsoo, että taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien ja yleisesti heikkenevän kuntatalouden tilan vuoksi valtion tulee toimillaan turvata kuntien edellytyksiä pitää yllä riittävät peruspalvelut. Onhan valtio jo aiemminkin tasapainottanut omaa talouttaan osaksi myös kuntasektorin kustannuksella.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän pääperiaate on kustannusvastuun säilyttäminen suhteellisesti ennallaan kuntien ja valtion välillä. Tästä periaatteesta poiketen valtionosuuksien indeksitarkistukset on mahdollista tehdä — ja on tehtykin — toteutunutta kustannustason nousua pienempinä. Tämä on merkinnyt pysyvää kuntasektorin taloudellisen rasituksen kasvamista valtionosuustehtävissä. Hallintovaliokunta on jo kevävistuntokaudella 2002 lähtenyt siitä tavoitteesta, että valtionosuuksien indeksitarkistukset tulee suorittaa täysimääräisinä vuodelle 2003 (HaVL 21/2002 vp).

Kuntien taloudellista asemaa voidaan vahvistaa lisäksi luopumalla kuntien yhteisöverosuuden alentamisesta 0,5 prosenttiyksiköllä 19,75 prosenttiin sekä toteuttamalla arvonnäköveron palautuksen takaisinperintä toteutuneiden tietojen ja yhteisöveron tuoton osalta kolmen vuoden keskiarvotiedoilla. Lisäksi harkinnanvaraisilla

avustuksilla on oma tärkeä merkityksensä kansalaisten palvelujen turvaamisessa.

Kuntapolitiikkaa tarvitaan. Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota valtion ja kuntakentän välisiin suhteisiin. Kuntien vakaan ja pitkäjänteisen talouden suunnittelun kannalta vaikeuksia on aiheuttanut valtion osin ennakoimaton ja lyhytjänteinen toiminta. Kuntatalouteen kohdistuneisiin leikkauksiin ja muutoksiin sekä uusiin tehtäviin varautumiseen ei kunnille ole jäänyt kunnolla aikaa eikä niillä ole ollut käytettävissä riittävästi voimavaroja. Osa valtion toimenpiteistä on voinut olla kuntatalouden kannalta neutraaleja, mutta ne ovat silti voineet aiheuttaa hyvinkin erilaisia vaikutuksia yksittäisissä kunnissa.

Nykyisen tilanteen parantamiseksi valiokunta pitää välttämättömänä, että vähintäänkin vaalikausittain luodaan kuntien ja valtion yhteinen, koordinoitu sekä kuntien eri tehtävät ja erilaiset olosuhteet huomioon ottava, kokonaisvaltainen kuntapolitiikkaa koskeva linjaus. Kuntapolitiikalla huolehditaan pitkäjänteisesti valtion ja kuntien yhteisvastuusta hyvinvointiyhteiskunnassa, kuntien itsehallinnon turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä varmistetaan peruspalvelujen tasapuolinen saatavuus maan eri osissa ja muutoinkin kuntien tehtävien edellyttämä rahoitus. Kuntapolitiikka edellyttää myös eduskunnalta vahvaa roolia linjauksia tehtäessä. Valiokunta kiirehtii kuntapolitiikan osana valtion- osuusjärjestelmän uudistamista ja peruspalvelubudjetin käyttöön ottamista.

Rajavartiolaitos

Hallituksen esitys rajavartiolaitoksen vuoden 2003 toimintamenomäärärahaksi on noin 1,4 miljoonaa euroa vähemmän kuin sisäasiainministeriön määrärahaehdotus. Se on noin 3,6 miljoonaa euroa pienempi kuin rajavartiolaitoksen arvioima määrärahatarve vuodelle 2003.

Rahoitusvajeen johdosta rajavartiolaitoksen hallinnassa olevien rakennusten korjauksia on jo muutaman vuoden aikana jouduttu lykkäämään. Rajavartiolaitoksella ei myöskään ole enää määrärahoja merellisen venekaluston uusimiseen.

Lisäksi määrärahatarpeeseen vaikuttaa yleinen kustannustason nousu.

Rajanylitysliikenteen vilkastuminen ja viisumivelvollisten matkustajien suhteellinen kasvu sekä rajavalvonnan asianmukainen suorittaminen edellyttävät rajavartiolaitoksen henkilöstömäärän lisäämistä. Rahoitusvajeen johdosta partiointia itärajalla ja itärajan rajanylityspaikkojen henkilöstömäärää ei kyetä lisäämään toimintaympäristön edellyttämällä tavalla.

Hallituksen esitys sisältää myös rajavartiolaitoksen osalta noin 430 000 euron leikkauksen matkamenoihin. Matkamenoista noin kolmasosa aiheutuu rajavalvontaa tekevien virkamiesten partiomatkojen päivärahoista. Tämä vastaa noin 10—15 henkilön vuosittaisia palkkauskustannuksia. Matkustusmenojen supistaminen vaikuttaa rajavartiolaitoksen lakisääteiseen toimintaan.

Valiokunta katsoo, että rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukainen hoitaminen ja toimintaedellytysten turvaaminen edellyttävät, että toimintamenomomentille myönnetään vuodelle 2003 sisäasiainministeriön talousarvioehdotuksen mukaisesti 183 470 000 euroa, mikä tarkoittaa noin 1,4 miljoonan euron lisäystä.

Poliisitoimi

Valiokunta on sisäisestä turvallisuudesta toiminnallisesti vastuullisena valiokuntana toistuvasti valtion talousarvioesityksistä antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt huomiota poliisin toimintaedellytysten asianmukaiseen turvaamiseen (HaVL 3/1995 vp, HaVL 5/1996 vp, HaVL 17/1997 vp, HaVL 13/1998 vp, HaVL 6/1999 vp ja HaVL 15/2000 vp). Muun muassa kansainvälistyminen, tietotekniikan kehitys ja eri rikollisuuden lajien poliisin työlle aiheuttamat lisääntyvät velvoitteet ovat johtaneet siihen, että osoitetut voimavarat ovat olleet pitempään alimitoitettuja ympäröivässä yhteiskunnassa tapahtuneeseen kehitykseen nähden. Vuodesta toiseen on eduskunnan talousarviopäätöksillä ja lisäbudjeteilla jouduttu lisäämään poliisin määrärahoja. Tästä huolimatta poliisin palvelujen saatavuus on heikentynyt. Valiokunta on viimeksi ar-

voinut poliisitoimen tilaa lausunnossaan HaVL 21/2002 vp.

Palvelujen saatavuuteen on vaikuttanut myös se, että koulutettujen poliisimiesten määrä on 1990-luvulla vähentynyt lähes 600 henkilöllä. Samanaikaisesti yksityiset turvallisuuspalvelut ovat kasvaneet voimakkaasti. Talousarvioesityksen perusteella poliisimiesten määrä tulee vähemmän edelleen vuonna 2003.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että määritellään esimerkiksi vaalikauden pituisella ohjelmalla tavoitteet sisäisen turvallisuuden tasolle ja sen eri osa-alueille sekä toisaalta sitoudutaan rahoittamaan määritelty taso. Näin myös poliisin mahdollisuudet pitkäjänteiseen toimintaan tehtävien ja ympäristömuutosten edellyttämällä tavalla voidaan turvata. Tämän vuoksi paikallaan on sisäisen turvallisuuden selontekokäytännön luominen. Samalla vältetään myös jokavuotiselta poliisin määräraharavetta ja -tasoa koskevalta kiistelyltä. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että sisäisen turvallisuuden selontekomenettely koskee muitakin turvallisuusviranomaisia, esimerkiksi rajavartiolaitosta.

Ulkomaalaisvirasto

Ulkomaalaisvirasto on lisännyt henkilöstöään edellisenä ja kuluvana vuonna väliaikaisesti säästämällä hankinta- ja kehittämistoimintamenoista. Valiokunnan käsityksen mukaan hankintoja ja kehittämishankkeita muun muassa sähköisen asioinnin kehittämiseksi ei voida lykätä enää vuonna 2003 ilman, että siitä on merkittäviä haittavaikutuksia viraston toiminnalle.

Edellisen ja kuluvan vuoden henkilöstömäärällä on päätöksentekoa voitu lisätä, ruuhkia purkaa ja käsittelyaikoja saatu lyhennettyä kautta linjan noin 2—3 kuukautta. Käsittelyaikojen voidaan arvioida alkavan uudestaan pidentyä ja ratkaisemattomien asioiden ruuhkan kasvavan, ellei henkilöstömäärää voida säilyttää nykyisellään.

Turvapaikkatutkinnan siirtäminen poliisilta ulkomaalaisvirastolle tapahtuu asteittain. Tavoitteena on ollut, että vuonna 2004 virasto kuulustelee kaikki turvapaikan hakijat edellyttäen, että hakemusten kokonaismäärä ei ylitä 3 000.

Vuonna 2001 viraston toimesta on kuulusteltu noin 200 hakijaa, kuluvana vuonna määrä on noin 350. Jotta siirtäminen voitaisiin toteuttaa tavoitellussa aikataulussa, tulisi vuonna 2003 ulkomaalaisvirastossa tehtyjen kuulustelujen määrää voida nostaa selvästi. Esitetyn määrärahan turvin virasto voi kuulustella ensi vuonna arviolta noin 500 hakijaa.

Valiokunnan toimialaan kuuluvat työministeriön hallinnonalalta pakolais- ja siirtolaisuusasiat. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä vakavaa huomiota ulkomaalaisviraston ja työministeriön asianmukaiseen yhteistyöhön turvapaikka-asioissa. Turvapaikkamenettelyn tehokkaalla järjestämisellä voidaan parantaa turvapaikanhakijoiden asemaa ja saada aikaan hyvinkin huomattavia säästöjä valtion menoissa.

Valtion henkilöstöpolitiikka

Talousarvioesityksen yleisperustelussa todetaan, että valtion henkilöstöpolitiikan linjauksissa keskeinen osa on palkkakilpailukyvyyn parantaminen. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen ja korostaa, että linjauksen käytännön toteutukselle on varattava riittävät määrärahat (ks. myös HaVL 14/2001 vp ja HaVL 15/2000 vp). Syytä on myös todeta, että budjettiesityksessä ehdotettu matkustusmäärärahojen leikkaus vaikeuttaa henkilöstön mahdollisuuksia suorittaa tehtäviään.

Valiokunta pitää perusteltuna, että talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä puututaan laajemminkin palkkaus- ja muiden menojen budjetointiin. Valiokunta toivoo, että valtiovarainvaliokunta kiinnittää huomiota talousarvion täydellisyysperiaatteen asianmukaiseen noudattamiseen talousarvioesitystä laadittaessa.

Määräraikaisten virkamiesten määrä on ollut valtiolla 1990-luvulla yli 20 prosenttia kaikista virkamiehistä. Määräaikaista henkilöstöä on valtionhallinnossa runsaat 30 000. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta todetaan, että pysyväisluonteisissa tehtävissä käytetään toistaiseksi voimassa olevia palvelussuhteita.

Henkilöstön oikean mitoituksen turvaamiseksi tulisi eläkkeelle siirtymisten vuoksi huolehtia jo etukäteen siitä, että osaaminen siirtyy uusille työntekijöille.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Pertti Turtiainen /vas
jäs. Janina Andersson /vihr (osittain)
Nils-Anders Granvik /r
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd

Paula Lehtomäki /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /kesk
Pekka Ravi /kok
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.