

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 (HE 154/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 27.10.2022.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Tanja Rantanen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Tero Tyni, valtiovarainministeriö
- johtava erityisasiantuntija Jussi Lindgren, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Timo Jaakkola, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jussi Lammassaari, valtiovarainministeriö
- maahanmuuttojohtaja Sanna Sutter, sisäministeriö
- pelastusneuvos Janne Koivukoski, sisäministeriö
- suunnittelupäällikkö, everstiluutnantti Jarkko Kolehmainen, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Heidi Kankainen, sisäministeriö
- asiantuntija Annina Ceder, sisäministeriö
- talousjohtaja Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtava asiantuntija Antti Kaihovaara, työ- ja elinkeinoministeriö
- tietohallintopäällikkö Markku Heinäsenaho, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Susanna Grimm-Vikman, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Jussi Lind, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Jaakko Poikonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Väisänen, sosiaali- ja terveysministeriö
- suunnittelu- ja taluspäällikkö Tiina Pelkonen, Poliisihallitus
- pääekonomisti Minna Punakallio, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Tommi Karttaavi, Suomen Kuntaliitto
- kuntatalousasioiden johtaja Sanna Lehtonen, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- suojelupoliisi

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2022 vp

- keskusrikospoliisi
- Satakunnan pelastuslaitos
- Helsingin pelastuskoulu
- Häätäkeskuslaitos
- Maahanmuuttovirasto
- Tulli
- Digi- ja väestötietovirasto
- Keski-Suomen hyvinvointialue
- Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
- Ammattiliitto Pro ry
- Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Itä-Uudenmaan hyvinvointialue
- Pohjois-Karjalan hyvinvointialue

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto

Sisäisen turvallisuuden viranomaisten resurssien pitkäjänteinen turvaaminen

Sisäministeriön pääluokkaan ehdotetaan vuoden 2023 talousarvioon yhteensä n. 2,27 miljardin euron määrärahaa, mikä on n. 689 miljoonaa euroa enemmän kuin kuluvan vuoden varsinaisessa talousarviossa. Suurin osa määrärahalisäyksistä on sisältynyt jo keväällä 2022 tehtyyn vuosia 2023—2026 koskevaan valtiontalouden kehyspäätökseen. Hallintovaliokunta pitää näitä lähinnä sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton viranomaisten valmiuteen ja varautumiseen liittyviä panostuksia muuttuneessa turvallisuustilanteessa välttämättöminä. Valiokunta viittaa eri viranomaisten resurssitarpeiden osalta edellä mainitusta julkisen talouden suunnitelmasta antamaansa lausuntoon (HaVL 16/2022 vp). Valiokunta nostaa tässä lausunnossa esiin vain joitain vuoden 2023 talousarvioesitykseen liittyviä yksityiskohtia eikä käsittele sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton viranomaisten resurssitarpeita laajemmin.

Valiokunta toteaa, että edellä mainitut lisäykset viranomaisten toimintamenoihin ovat pääosin kertaluonteisia. Valtiontalouden kehyspäätös tuleville vuosille on aiempien kehyspäätösten tapaan sisäministeriön hallinnonalan virastojen tarpeisiin nähden huomattavan alimitoitettu, ja sisäministeriön hallinnonalan perustoiminnan rahoituksen merkittävä vaje jatkuu edelleen. Viranomaisten resurssitaso ei nykyrahoituksella vastaa toimintaympäristön muuttumista eikä mahdollista lakisääteisten tehtävien hoitamista asianmukaisesti.

Sisäisen turvallisuuden palvelujen ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät riittävää ja oikein kohdennettua rahoitusta henkilöstömenoihin, toimitilamenoihin, kalustoon ja ICT-järjestelmiin. Valiokunta on toistuvasti valtion vuotuisista talousarvioesityksistä ja julkisen talouden suunnitel-

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2022 vp

mista antamissaan lausunnoissa (esim. HaVL 29/2021 vp — HE 146/2021 vp ja HaVL 16/2022 vp — VNS 2/2022 vp) ja muissakin yhteyksissä kiinnittänyt vakavaa huomiota sisäministeriön hallinnonalan virastojen pitkän ajan kuluessa syntyneeseen rahoitusvajeeseen. Valiokunta tähdentää, että pitkäjänteisen, suunnitelmallisen ja vaikuttavan viranomaistoiminnan edellytyksiin kuuluu myös toiminnan turvaava pitkäjänteinen rahoitus, jonka turvaaminen on valiokunnan käsitöksen mukaan myös yhteiskunnan kannalta kokonaistaloudellisin toimintatapa.

Hallintovaliokunta toteaa, että tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito ovat kiinteä osa viranomaisten suorituskykyä, toimintaa ja lakisäätöiden tehtävien hoitamista sekä keino vastata toimintaympäristössä ja viranomaistehtävissä tapahtuviin muutoksiin. Riskinä on, että riittävän rahoituksen puuttumisen seurauksena menetetään tavoitellut kustannus-, tehokkuus- ja suorituskykyhyödyt. Ilman erityisesti näihin menoihin myönnettävää lisärahoitusta joudutaan välttämätön kehittäminen ja ylläpito kattamaan nykyisestä kehyksestä, mikä johtaa rahoitusvajeesiin pääsääntöisesti henkilöstösidonnaisissa menoissa ja henkilöstön vähentämiseen. Poliisiin lisäksi tällainen tilanne on esimerkiksi suojelupoliisissa, jolle on muutoin viime vuosina kohdennettu merkittävä lisärahoitusta siviilitiedustelulainsäädännön voimaantumiseen liittyen.

Sisäministeriön hallinnonalalla varsinkin Rajavartiolaitoksen ja poliisin toimitilojen peruskorjaus- ja uudistamistarpeet ovat viime vuosina kasaantuneet, ja korjausvelka on kasvanut sen myötä kestävämmälle tasolle. Pahimmillaan kiinteistöjen huono kunto on johtanut yhä vallitseviin vakaviin sisäilmaongelmiin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että sisäilmaongelmat kartoitetaan kiireellisesti kaikilta osin ja ilmenneet ongelmat korjataan viipymättä.

Valiokunta tähdentää, että yhteiskunnan kokonaisturvallisuus voidaan turvata ainoastaan huolehtimalla siitä, että kaikilla turvallisuusviranomaisilla on tarvitsemansa terveet, turvalliset ja toimivat tilat sekä riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Valiokunta toteaa lisäksi, että yleinen kustannustason nousu kiihdyttää menopaineita etenkin ICT- ja toimitilakustannuksissa, mikä lisää viranomaisten rahoitusvajetta nopeasti. Valiokunnan mielestä poliisiin ja Rajavartiolaitoksen määrärahatason kytkemistä puolustusvoimien tavoin kustannustason nousuun on syytä selvittää.

Valiokunta huomauttaa, että eduskunta on maaliskuussa 2022 sisäisen turvallisuuden selonteon johdosta hyväksymässään hallintovaliokunnan mietintöön pohjautuvassa kannanotossa edellyttänyt, että hallitus huolehtii sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten (poliisi, Rajavartiolaitos, pelastustoimi, Hätäkeskuslaitos, Tulli ja Maahanmuuttovirasto), rikosoikeudenhoidon ketjuun kuuluvien oikeushallinnon viranomaisten (Syyttäjälaitos ja Rikosseuraamuslaitos) sekä tuomioistuineläytöksen toimintaedellytyksistä ja turvaa niiden rahoituspohjan vaalikaudet ylittävällä, kestäväällä ja pitkäjänteisellä tavalla sisäisen turvallisuuden selonteossa esitettyihin resurssitarpeisiin perustuen (EK 11/2022 vp — VNS 4/2021 vp). Eduskunta on samassa yhteydessä edellyttänyt, että hallitus tehostaa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa (mm. järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen strategian päivittäminen ja lainsäädännön kehittämistarpeiden arviointi). Mainittu eduskunnan tahtotila on otettava huomioon tulevien valtiontalouden määrärahakehysten ja muiden toimenpiteiden valmistelussa.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että esimerkiksi poliisi, pelastustoimen viranomaiset ja ensihoidon työntekijät kohtaavat lakisäätöisiä tehtäviä suorittaessaan lisääntyvässä määrin häirintää ja yhä enemmän myös väkivaltaa. Valiokunta pitää kehitystä huolestuttavana ja pitää tärkeänä

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2022 vp

huolehtia rikosvastuun toteutumisesta henkilöstöön kohdistuvaa väkivaltaa koskevissa asioissa tarvittaessa lainsäädäntöä muuttamalla niin, että viranomaiset voivat hoitaa tehtävänsä kaikissa tilanteissa ilman oman työturvallisuutensa vaarantumista.

Poliisi

Poliisin toimintamenoihin esitetty määräraha (n. 854 milj. euroa) on 43 miljoonaa euroa suurempi kuin edellisessä talousarviossa. Talousarvioehdotus sisältää aiemmin tehdyn päätöksen mukaisen 8 miljoonan euron lisäyksen hallitusohjelmassa asetetun poliisimiesten määrän tavoitetason (7 500) saavuttamiseen. Poliisin toiminnan tason ylläpitämiseen osoitetaan kehyspäätöksen mukaisen 9 miljoonan euron lisäksi 25,2 miljoonan euron lisäys, josta 17,5 miljoonaa euroa toiminnan tason säilyttämiseen vuoden 2022 tasolla ja 7,76 miljoonaa euroa ICT-suorituskyvyn ylläpitoon ja modernisointiin. Tällä lisärahoituksella poliisi välttää vuonna 2023 uhanneet henkilöstöä koskevat voimakkaat sopeutustoimet. Tämä on esitetyllä määrärahasolla kuitenkin mahdollista vain tinkimällä muista poliisille tärkeistä, esimerkiksi toimitiloja ja ICT-järjestelmiä koskevista kehittämishankkeista. Valiokunta toteaa, että nyt tehdyt määrärahalisäykset koskevat vain vuotta 2023 ja ne tulee osoittaa poliisin määrärahoihin pysyvästi, jotta toiminnan taso kyetään asianmukaisesti turvaamaan. Huolestuttavaa on, että tämänhetkiset määrärahaehdotukset eivät mahdollista tavoitteena olevaa poliisin henkilöstömäärän kasvua vuoden 2023 jälkeen.

Valiokunta pitää myönteisenä, että poliisin henkilöstömäärä on saatu vuodesta 2017 alkaen tasaiseen nousuun, joka on jatkunut myös läpi kuluvan hallituskauden. Poliisin tehtävät ovat kuitenkin turvallisuusympäristön muutosten johdosta samaan aikaan lisääntyneet ja pysyvästi monimutkaistuneet, eivätkä tehdyt lisäykset ole pitkällä aikavälillä riittäviä. Vuoden 2023 talousarviossa poliisille osoitetut resurssilisäykset korjaavat poliisin taloudellista tilannetta tilapäisesti, mutta eivät ratkaise pidemmän aikavälin resurssivajetta. Tulevien vuosien riittämätön rahoitus vaarantaa poliisin suorituskyvyn ja uhkaa johtaa siihen, että yhteiskunnan kokonaisturvallisuus heikentyy. Myös poliisin määrärahojen käyttöä ja määrärahan riittävyyteen liittyviä tekijöitä kartoittaneet ulkopuoliset selvityshenkilöt ovat helmikuussa 2022 julkaistussa raportissaan todenneet, että toiminnan perusrahoitus ei ole riittävää ja sitä joudutaan säännöllisesti paikkaamaan pääosin määräaikaisella lisärahoituksella. Tämä vaikeuttaa toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua ja kehittämistä.

Valiokunta on pitänyt useissa yhteyksissä tarpeellisena arvioida, onko poliisille säädetty sellaisia tehtäviä, joita voidaan hoitaa ilman poliisin koulutusta, ja onko tällaiset tehtävät tarkoituksenmukaista siirtää muiden toimijoiden vastuulle. Poliisiin niukat resurssit on voitava kohdentaa mahdollisimman tehokkaasti poliisin ydintehtäviin. Esimerkiksi mahdollisuutta selviämisasemaverkoston laajentamiseen on syytä tarkastella hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa.

Hallintovaliokunta on käsitellyt perusteellisesti sisäisen turvallisuuden toimintaympäristön muutoksia, sisäisen turvallisuuden tilannekuvaa ja sen lähivuosien kehitystä sekä sisäisen turvallisuuden viranomaisten suorituskykyä ja resurssitarpeita sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 19/2021 vp — VNS 4/2021 vp). Lisäksi valiokunta on arvioinut Venäjän hyökkäyssodan johdosta muuttuneen turvallisuusympäristön vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen asiaa koskevasta ajankohtaiselonteosta antamassaan lausunnossa (HaVL 14/2022 vp). Valiokunta viittaa mainittuun mietintöönsä ja nostaa siinä käsittelevistä asioista tässä yhteydessä

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2022 vp

esiin erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden kasvun, kansainvälistymisen ja koventumisen sekä ns. katujengi-ilmiön kehittymisen. Järjestäytynyt rikollisuus on Europolin arvion mukaan yksi keskeisimmistä sisäisen turvallisuuden uhkista Euroopassa. Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että niin perinteisen vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden kuin nuoriso- ja katujengirikollisuudenkin torjuntaan panostetaan nykyistä voimakkaammin.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että katujengi-ilmiön kehittymistä seurataan tarkasti ja siihen puututaan tehokkaasti. Poliisin, koulujen, sosiaalitoimen, nuorisotoimen ja kolmannen sektorin toimiva moniammatillinen yhteistyö on tässä keskeistä. Esimerkiksi ns. ankkuritoiminnassa pyritään ehkäisemään jengiytymistä ja väkivaltaista radikalisoitumista. Keskeistä on myös estää asuinalueiden kehittyminen sellaisiksi, joilla rikollisuuden riski ja turvattomuuden tunne on korkealla sekä luottamus viranomaisiin heikkoa. Valiokunta viittaa vakavan väkivaltarikollisuuden kehityskulkuun Ruotsissa ja pitää välttämättömänä, että vastaava kehitys estetään Suomessa puuttamalla ilmiön kehittymiseen määrätietoisesti ja riittävän ajoissa. Muissa Pohjoismaissa asiaan puuttumiseksi tehtyjä toimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta on syytä seurata Suomessaakin. Valiokunta kiinnittää huomiota yleisemminkin nuorten tekemien väkivaltarikosten määrän kasvuun ja nuorisorikollisuuden raaistumiseen. Myös huumausaineiden määrä ja lieveilmiöt niiden ympärillä ovat lisääntyneet. Valiokunta korostaa lisäksi poliisin ennalta estävän työn riittävän resursoinnin merkitystä.

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitokselle ehdotetaan talousarvioon yhteensä 489 miljoonaa euroa, mikä on 209 miljoonaa euroa enemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa. Merkittävä osa lisäyksistä kohdistuu Rajavartiolaitoksen investointimomentille. Lisäykset liittyvät kevään 2022 kehyspäätöksessä tehtyihin rajaturvallisuuden ja valmiuden resurssilisäyksiin sekä kasvaviin toimitilakustannuksiin. Lisäksi esitetään 163 miljoonan euron lisäystä kahden uuden valvontalentokoneen hankintaan. Tämä lisää yhdessä aikaisemmin päätetyn kahden uuden ulkovartiolaivan hankinnan kanssa Rajavartiolaitoksen suorituskykyä ja edellytyksiä vastata rajaturvallisuuden häiriötilanteisiin, laittomaan maahantuloon, vakaviin meripelastustehtäviin, merellisiin ympäristöonnettomuuksiin ja Suomen alueellisen koskemattomuuden loukkauksiin. Rajavartiolaitoksen suorituskykyä kehitetään myös maa- ja merirajan teknisen valvontajärjestelmän uudistamiseen esitettävällä 15 miljoonalla eurolla jatkona aikaisemmin myönnetylle rahoitukselle sekä alusten ylläpitokustannuksiin esitettävällä 3 miljoonan euron lisäyksellä.

Valiokunta toteaa, että heinäkuussa 2022 voimaan tulleet uudet rajavartiolain säännökset mahdollistavat muun ohella esteiden rakentamisen rajavyöhykkeelle aiempaa laajemmin (HaVM 16/2022 vp — HE 94/2022 vp). Valiokunta pitää perusteltuna, että pysyvien esteiden rakentamiseen ja ylläpitoon osalle itärajaa varaudutaan. Valiokunta tähdentää Rajavartiolaitoksen ja toimivan rajaturvallisuusjärjestelmän keskeistä merkitystä etenkin nykyisessä turvallisuustilanteessa. Rajavartiolaitoksen on kyettävä hoitamaan lakisäätteiset tehtävänsä kaikissa olosuhteissa. Este- ja valvontalaitteista koostuvan rajainfrastruktuurin rakentamisesta aiheutuu merkittäviä kustannuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että ns. raja-aidan rakentamiseen osoitetaan tarvittavat resurssit viipymättä täydentävässä talousarvioesityksessä ja tulevisia lisätalousarvioesityksissä.

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2022 vp

Pelastajakoulutuksen lisääminen

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että sisäisen turvallisuuden viranomaisten tehtäviin koulutetaan riittävästi henkilöstöä niin, että koulutetun henkilöstön määrä vastaa mahdollisimman hyvin kunkin toimialan ajantasaisia tarpeita. Tämä on otettava huomioon käynnissä olevissa ja suunnitelluissa koulutusjärjestelmäuudistuksissa. Samalla valiokunta toteaa, että lisäykset koulutusmäärissä näkyvät henkilöstön määrässä vasta viiveellä, joten tulevat henkilöstötarpeet on ennakoitava ajoissa.

Hallintovaliokunta on viimeaikaisissa kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomeen tarvitaan lähivuosina merkittävästi lisää pelastustoimen henkilöstöä, jotta turvallisuuden kannalta välttämättömät pelastuspalvelut voidaan jatkossakin turvata. Pelastusalalta poistuu eläköitymisen ja muun poistuman myötä vuoteen 2030 mennessä noin 1 500 henkilöä. Pelastustoimen toimintavalmiuden parantaminen ja varallaoloon liittyvät muutokset aiheuttavat tämän lisäksi vuoteen 2030 mennessä noin 1 000 pelastajan lisätarpeen. Kokonaistarve on tämän hetken arvion mukaan yhteensä noin 2 500 uutta pelastajaa.

Valiokunta toteaa, että Pelastusopisto kouluttaa henkilöstöä pelastustoimen ja Häätäkeskuslaitoksen tarpeisiin. Valiokunta tähdentää, että osaavan henkilöstön riittävyys on näillä kriittisen tärkeillä aloilla välttämätöntä turvata. Pelastusopistosta valmistuu vuosittain keskimäärin 120 (137 vuonna 2022) ja Helsingin pelastuskoulusta 15 pelastajaa. Helsingin pelastuskoulu täydentää Pelastusopiston koulutustarjontaa, ja sen toimilupaa on syksyllä 2021 tehdyllä päätöksellä jatkettu. Saadun selvityksen mukaan Helsingin kaupunki ei rahoita pelastuskoulun toimintaa enää vuonna 2023, kun pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille. Myöskään hyvinvointialueita koskeva lainsäädäntö ei nykyisellään mahdollista pelastuskoulun rahoittamista.

On selvää, ettei pelastustoimen lisääntyviin koulutustarpeisiin kyetä nykyisillä koulutusmäärillä vastaamaan. Valtakunnallisesti riittävän ammatillisen pätevyyden saaneiden pelastajien määrän ja pelastustoimen palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun turvaaminen edellyttävät tehtyjen suunnitelmien mukaan pelastajakoulutuksen aloituspaikkojen kaksinkertaistamista. Valiokunta pitää välttämättömänä, että riittävä pelastajien määrä turvataan. Samalla on huolehdittava siitä, että myös kaksikielisiä pelastajia koulutetaan riittävästi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sen lisäksi, että pelastajatarve on valtakunnallisesti akuutti, haasteina ovat myös ammatillisen tutkinnon suorittaneiden pelastajien valtakunnallinen jakaantuminen ja alueellisiin pelastajatarpeisiin vastaaminen. Tämä näkyy esimerkiksi pääkaupunkiseudulla. Valiokunta pitää välttämättömänä, että riittävän pelastajamäärän turvaamiseksi selvitetään laajasti mahdollisuuksia koulutusmäärän lisäämiseen, kuten alueellisten pelastajakurssien järjestämiseen ja pelastajien kouluttamiseen jatkossakin Uudenmaan ja muun Etelä-Suomen tarpeisiin omassa oppilaitoksessaan (Helsingin pelastuskoulu), ja että tähän osoitetaan riittävä rahoitus muun maan pelastajakoulutuksesta tinkimättä.

Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä sopimuspalokuntien keskeistä merkitystä pelastustoimen palvelujärjestelmän kokonaisuudessa ja painottaa, että sopimuspalokuntien pitkän aikavälin toimintaedellytykset tulee turvata erilaisin toimenpitein.

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2022 vp

Hyvinvointialueet

Vuosi 2023 merkitsee suuren hallintouudistuksen toteutumista, kun vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyy kunnilta uusille itsehallinnollisille hyvinvointialueille 1.1.2023. Samalla käynnistyy myös hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmä. Eduskunta on hyväksynyt uudistukseen liittyvät rahoituslainsäädännön tarkistukset heinäkuussa 2022 (HE 68/2022 vp — HaVM 15/2022 vp, EV 102/2022 vp).

Hyvinvointialueet rahoittavat toimintansa pääosin valtion rahoituksella. Hyvinvointialueiden rahoitus koko maan tasolla vuonna 2023 pohjautuu kunnilta siirtyviin vuoden 2022 nettokustannuksiin. Tätä rahoituspohjaa korotetaan hyvinvointialueindeksillä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon arvioidulla palvelutarpeen kasvulla. Lisäksi rahoitusta korottavat hyvinvointialueiden uudet ja laajenevat lakisääteiset tehtävät, joista euromääräisesti merkittävimpiä vuonna 2023 ovat perusterveydenhuollon hoitotakuun vaiheittainen tiukentaminen sekä iäkkäiden ympärivuorokautisen hoivan hoitajamitoituksen nosto. Talousarvioesityksen mukaan hyvinvointialueiden yleiskatteinen rahoitus on yhteensä noin 22,5 miljardia euroa vuonna 2023.

Uudistuksen voimaantulovuonna 2023 hyvinvointialueiden rahoitus perustuu osittain arviotietoon, mikä tuo haasteita hyvinvointialueiden talousarviovalmisteluun. Kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset lasketaan vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Vuoden 2023 aikana saadaan lopulliset tilinpäätöstiedot myös vuodelta 2022, jolloin rahoitus päivitetään uusien tietojen mukaiseksi. Muuttunut rahoitus otetaan huomioon vuodesta 2024 lähtien. Vuoden 2022 lähtötason korjaus maksetaan kertakorvauksena alueittain tammikuussa 2024. Vuonna 2025 tehtävä jälkikäteistarkistus korjaa vuoden 2023 tason.

Koska rahoituksen taso täsmäytetään vasta jälkikäteen, on tärkeää, että hyvinvointialueiden maksuvalmiutta vuosien 2022—2023 vaihteessa pyritään turvaamaan. Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021, jäljempänä rahoituslaki) siirtymäsäännöksen (37 §) mukaan, poiketen rahoituksen säännönmukaisesta maksatuksesta, vuoden 2023 rahoituksen tammikuun maksuerästä puolet maksetaan hyvinvointialueelle jo vuoden 2022 joulukuun 1 päivänä. Joulukuussa 2022 maksettava määrä on suuruudeltaan yhteensä noin 1,86 miljardia euroa.

Talousarvioesityksen lähtökohtana on, että hyväksytyyn rahoitusmallin mukainen rahoitus olisi riittävä. Hyvinvointialueiden lakisääteisen rahoituksen lisäksi yksittäisen hyvinvointialueen tulee kuitenkin rahoituslain 11 §:n mukaisesti saada valtiolta rahoitusta sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi tilanteessa, jossa rahoituksen riittämätön taso vaarantaa toiminnan. Hyvinvointialueiden mahdollista lisärahoitusta varten talousarvioesitykseen sisältyy erillinen arviomäärärahamomentti, jolle on varattu 1 miljoonaa euroa.

Hyvinvointialue voi myös ottaa pitkäaikaista lainaa investointeihin lainanottovaltuuden mukaisesti. Valiokunnan saaman tiedon mukaan ainakin kolme aluetta on tähän mennessä hakenut lainanottovaltuuden korotusta.

Hallintovaliokunta toteaa, että hyvinvointialueet aloittavat toimintansa tilanteessa, jossa hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyteen liittyy niin uudistuksesta johtuvia kuin kansallisesta ja

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2022 vp

maailman tilanteestakin johtuvia epävarmuuksia. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston laatiman ennusteen mukaan hyvinvointialueiden tuloksen arvioidaan heikkenevän vuosina 2023—2026. Korkealla tasolla olevien investointien vuoksi rahoituksen tasapainotilaa kuvaava toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen ja hyvinvointialueet velkaantuvat. Menoja kasvattaa ja rahoitusasemaa heikentää hintojen ja erityisesti henkilöstökustannusten nousu. Valiokunta toteaa lisäksi, että työvoiman saatavuus on edelleen heikentynyt, minkä vaikutus näkyy henkilöstömenojen ja ostopalvelujen kasvuna. Yleinen talouden tilanteen kehitys vaikuttaa myös yksityisten palveluntuottajien toimintaan ja kustannuksiin. Hyvinvointialueiden rahoituslainsäädännön tarkistamisen yhteydessä valiokunta kysyi erikseen kaikilta hyvinvointialueilta arviota alueen rahoitusvajesta vuonna 2023. Kesäkuussa 2022 annetuissa vastauksissa arviot vaihtelivat 5,4 miljoonan euron ja noin 85 miljoonan euron välillä, mutta vastaukset eivät olleet keskenään täysin yhteismitallisia (HaVM 15/2022 vp). Toimintaympäristön tilanteen voidaan arvioida sittemmin heikentyneen energian hinnan ja yleisen kustannustason nousua arvioitua nopeammin.

Hyvinvointialueuudistuksessa huomio on pitkälti kohdistunut sosiaali- ja terveystoimen rahoitukseen. Hallintovaliokunta kantaa huolta myös pelastustoimen rahoituksen riittävydestä ja siitä, miten yleiskatteinen rahoitus kohdentuu pelastustoimeen. Valiokunta on jo hyvinvointialueuudistuksesta antamassaan lausunnossa (HaVL 12/2021 vp — HE 241/2020 vp) kiinnittänyt huomiota pelastustoimen rahoitusvajeseen ja pitänyt välttämättömänä, että uudistuksessa huolehditaan pelastustoimen riittävästä rahoituksesta (myös HaVL 16/2022 vp ja HaVM 15/2022 vp). Kevään 2022 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä asiaan liittyen ei ole tehty päätöksiä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hyvinvointialueiden rahoituspohja ei ole riittävä pelastustoimen lakisääteisten palveluiden tuottamiseksi. Sisäministeriön tekemän valtakunnallisen selvityksen mukaan pelastustoimen nykyisessä kuntaperusteisessa järjestelmässä on tunnistettu olevan rahoitustarpeita ja kustannusten nousupaineita. Osa rahoitustarpeista on jo realisoitunut ja osa kohdentuu lähivuosille.

Edellä sanotun lisäksi valiokunta korostaa pelastustoimen riskiluokkatarkastelun ja riskien määrittelyn perusteiden jatkokehitystä. Määräytymistekijöiden ja niiden painokerrointen tulee ottaa eri alueiden erityispiirteet huomioon, jotta hyvinvointialueen pelastustoimen kustannukset kyetään mahdollisimman luotettavasti määrittelemään. Yhtenä yksittäisenä kysymyksenä valiokunta nostaa tässä yhteydessä esiin valtakunnallisesti tärkeiden kohteiden muodostaman erityisen merkittävän varautumis- ja resursointitarpeen Helsingin ja pääkaupunkiseudun alueilla.

Uudistuksesta johtuvien suurimpien muutuskustannuserien katsotaan aiheutuvan ICT-kokonaisuudesta ja palkkaharmonisaatiosta. Välttämättömiin kertaluonteisiin ICT-muutuskustannuksiin valtio osoittaa erillismäärärahaa. Hyvinvointialueet rahoittavat laajemman ICT-kehittämisen ja ylläpidon kustannukset itsehallinnollisen päätöksenteon mukaisesti yleiskatteellisesta rahoituksesta ja lainanottovaltuutensa puitteissa. Vuoden 2023 talousarvioesityksessä ei näyttäisi olevan varattuna rahoitusta palkkaharmonisaation toteuttamiseen hyvinvointialueilla eikä palvelutarpeen kasvuun sidotun rahoituksen määräaikainen 0,2 prosentin, vuonna 2023 noin 35 miljoonan euron korotus riitä valiokunnalle esitetyn arvion mukaan kattamaan hyvinvointialueille syntyviä muutuskustannuksia. Talousarvioesityksessä muutos- ja valmistelukustannuksiin liittyväksi määrärahatarpeeksi on arvioitu vuonna 2023 yhteensä noin 17 miljoonaa euroa, josta 4,2 miljoonaa euroa kohdennettaisiin hyvinvointialueiden ICT-muutuskustannuksiin. Valiokunta huomaut-

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2022 vp

taa, että esimerkiksi tietojärjestelmäratkaisujen yhdenmukaistamiseen liittyvät tehtävät aiheuttavat merkittäviä kustannuksia hyvinvointialueilla erityisesti ensimmäisinä toimintavuosina.

Valiokunta toteaa lisäksi, että joissakin nykyisin sote-kuntayhtymämuodossa toimivissa organisaatioissa on toteutettu tai ollaan toteuttamassa tehtäväkohtaisten palkkojen yhdenmukaistamista takautuvasti aiemmilta vuosilta siten, että kumulatiiviset harmonisointierät ovat kohdistumassa sote-uudistuksen siirtolaskennassa käytettäville laskelmavuosille 2021—2022 (ks. HaVM 15/2022 vp). Tilanteessa, jossa nämä kumulatiiviset kustannuserät vaikuttavat kuntayhtymien jäsenkuntien sote-menoihin edellä mainittuina laskentavuosina eikä näistä ole tehty aiemmilte tilikausille kirjanpidollisia varauksia, vääristää tilanne siirtolaskentaa. Takautuvan palkkaharmonisoinnin vaikutus voi yksittäisellä alueella olla suuruusluokaltaan jopa useampi kymmenen miljoonaa euroa. Kustannukset vaikuttavat oleellisesti uudistuksen siirtolaskelmaan, mutta myös uuteen valtionosuusjärjestelmään sisältyviin suuriin tasauselementteihin, muutosrajoittimeen ja järjestelmämuutoksen tasaukseen. Palkkaharmonisaatio lisää edellä tarkoitettujen alueiden kuntien kustannustasoa, mikä pienentää kunnan valtionosuutta muutosrajoittimen kautta. Lisäksi se heikentää kunnan talouden tasapainotilaa, joka on järjestelmämuutoksen tasauksen laskennan perusta. Eri alueiden kunnat ovat siten eri asemassa riippuen siitä, onko palkkaratkaisut tehty vai tehdäänkö ne vasta sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tilanteeseen löydetään asianmukaiset ratkaisukeinot.

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnalliset yhteydet on sovittu vuodenvaihteeseen mennessä palvelujen turvallisen ja sujuvan siirtymän varmistamiseksi. Valiokunta korostaa erityisesti potilasturvallisuuden ja esimerkiksi palkkojen maksun kannalta keskeisiä tietojärjestelmiä, mutta myös esimerkiksi hyvinvointialueiden kykyä toimittaa tietoja Verohallinnon tulorekisteriin. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan useilla hyvinvointialueilla joudutaan kireän toimeenpanoaikataulun vuoksi turvautumaan poikkeusjärjestelyihin, joissa kunnat joutuvat ylläpitämään hyvinvointialueiden palvelutoiminnassa tarvittavia tietojärjestelmäympäristöjä myös 1.1.2023 jälkeen. Tästä aiheutuu kunnille ylimääräisiä kustannuksia ja muita taloudellisia riskejä, joiden korvaamiseen ei valtion talousarviossa ole esitetty rahoitusta. Talousarvioesitykseen ei sisälly muutoinkaan juuri mitään kuntien ICT-toiminnan kehittämistä tukevaa.

Hallintovaliokunta tähdentää, että hyvinvointialueiden rahoituksen ja uudistuksen tavoitteiden toteutumista tulee seurata pitkäjänteisesti. Valtioneuvoston on huolella seurattava hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyttä ja tarvittaessa annettava esitys sääntelyn muuttamiseksi, jos lisärahoitusmekanismista huolimatta perustuslailla turvattujen palvelujen toteutus vaarantuu. Hyvinvointialueiden rahoituslainsäädännön tarkistamisen yhteydessä eduskunta on myös hyväksynyt hallintovaliokunnan mietinnön pohjalta lausuman, jossa hallituksen edellytetään huolehtivan siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen tavoitteiden toteutumista seurataan pitkäjänteisesti ja havainnoista raportoidaan säännöllisesti (HE 68/2022 vp —HaVM 15/2022 vp, EV 102/2022 vp).

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2022 vp

Kuntatalous

Kuntatalouden tila ja kuntien valtionosuudet

Kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät) kehitys on vaihdellut viime vuosina voimakkaasti. Vuoden 2019 ennätyksellisen heikon tilanteen jälkeen kuntatalous on vahvistunut selvästi vuosina 2020 ja 2021. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu tilikauden tulos on ollut vuonna 2021 noin 1,6 miljardia euroa ylijäämäinen ja toiminnan ja investointien rahavirta lähes tasapainossa. Kuntatalouden vahvistumista selittävät etenkin valtion koronapandemiaan liittyvät tukitoimenpiteet sekä verotulojen ennakoitua parempi kehitys. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuosi 2022 näyttää tässä vaiheessa talouden tunnuslukujen valossa kuntataloudessa varsin myönteiseltä. Toimintakatteen arvioidaan heikkenevän pienentyneiden valtionavustusten vauhdittamana, mutta vuosikate pysyy lähellä viime vuoden tasoa verorahoituksen kasvun seurauksena.

Vuosi 2023 on hyvin poikkeuksellinen kuntataloudessa niin menojen kuin tulojenkin kehityksen osalta. Sote-uudistuksen myötä nopeasti kasvavat väestön ikääntymiseen liittyvät menopaineet siirtyvät hyvinvointialueille. Uudistuksessa siirretään hyvinvointialueiden rahoitukseen 70 % eli 5,4 miljardia euroa peruspalvelujen valtionosuuksista ja 70 % eli 1,9 miljardia euroa verotulomenetysten korvauksista. Kuntatalouden kokonaisuudessa muutos on kunta-valtio-suhteessa neutraali. Kunnista hyvinvointialueille siirryvää rahoitusta koskevat laskelmat tarkistetaan kuntien vuoden 2022 tilinpäätösten valmistuttua, jolloin tiedossa ovat lopulliset siirtyvät kustannukset ja siirtyvä rahoitus. Tarkistukset toteutetaan niin, että kunkin kunnan osuus tarkistuksesta on asukasta kohden yhtä suuri.

Talousarvioesityksen mukaan vuonna 2023 valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen on lähellä neutraalia. Hallitusohjelman mukaiset tehtävien ja velvoitteiden lisäykset on tehty pääosin jo aikaisempina vuosina, ja osa määräaikaisista lisäyksistä valtionavustuksiin päättyy vuoden 2022 lopussa. Kuntien uusiin ja laajeneviin tehtäviin osoitetaan täysi valtionosuus, ja valtion päättämät veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille myös vuonna 2023. Valtion päätöspäätämät veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille myös vuonna 2023. Valtion päätöspäätämät toimet lisäävät kuntien menoja kaikkiaan noin 0,7 miljardilla eurolla vuoden 2023 tasolla vaalikauden alusta laskien. Kuntien tuloja päätökset lisäävät kaikkiaan noin 0,6 miljardilla eurolla vuoden 2023 tasolla. Osa kuntiin vuonna 2023 vaikuttavista toimista on määräaikaisia liittyen muun muassa Ukrainasta paenneiden auttamiseen. Valiokunta toteaa, että Venäjän hyökkäyssodan kesto on vaikea arvioida, mikä vaikeuttaa myös kuntien varautumista.

Vuonna 2023 osoitetaan kuntien valtionapuihin yhteensä 5,4 miljardia euroa, josta kuntien peruspalvelujen valtionosuus on 2,7 miljardia euroa. Peruspalvelujen valtionosuutta vähentävät edellä mainitun sote-uudistuksesta johtuvan siirron lisäksi hallituksen päättämät uudelleenkohdennukset, 43 miljoonaa euroa vuonna 2023. Uudelleenkohdennusten pysyvä vaikutus on 33 miljoonaa euroa vuodesta 2024 lähtien. Peruspalvelujen valtionosuutta puolestaan lisäävät vuonna 2023 muun muassa indeksikorotukset (3,8 %), noin 89 miljoonaa euroa, sekä tehtävämuutokset, noin 15 miljoonaa euroa. Uusista ja laajenevista tehtävistä voidaan mainita esimerkiksi varhaiskasvatuksen tuki, 8,75 miljoonaa euroa, ja 1.8.2023 käyttöön otettava sitouttava kouluyhteistyö, 3,33 miljoonaa euroa. Valtionosuutta lisää myös esimerkiksi lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoitukseen liittyvän vähennyksen poistuminen (22,6 miljoonaa euroa). Talousarvioesityksen mukaan valtionosuusprosentti alenee 23,59 %:sta 22,09 %:iin vuonna 2023.

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2022 vp

Sote-uudistuksen jälkeen kuntatalouden jäljelle jäävistä kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatuksen sekä koulutuksen järjestämisestä. Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen perusrahoitus kulkee pääosin valtiovarainministeriön pääluokkaan sisältyvän kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kautta. Arvio opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta kunnille myönnettävistä valtionosuuksista ja ammatillisen koulutuksen rahoituksesta on noin 1,3 miljardia euroa vuonna 2023.

Valiokunta nostaa tässä yhteydessä vielä esiin huolen siitä, että jatkamalla varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensointia yhteisöveron jako-osuutta nostamalla kuntien kohtelu ei ole tasapuolista. Kompensoinnin tulee jatkossa toteutua täysimääräisenä.

Kuntatalouden kehitysnäkymät

Vuosille 2023—2026 laaditun kuntatalouden kehitysarvion mukaan vuosi 2023 näyttää kuntataloudessa talouden tunnuslukujen perusteella poikkeuksellisen vahvalta, sillä sote-uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa. Vuosikate riittää selvästi kattamaan poistot, ja rahoituksen tasapainotilaa kuvaava toiminnan ja investointien rahavirta on noin 1,2 miljardia euroa positiivinen. Kuntatalouden ennuste saavuttaa hallituksen sille asettaman nimellisen rahoitusasematavoitteen vuonna 2023 (nettoluotonanto -0,5 % suhteessa bruttokansantuotteeseen).

Rahoituksellinen tasapaino heikkenee kuitenkin keskipitkällä aikavälillä. Vuosina 2024—2026 kuntatalouden toimintamenojen arvioidaan kasvavan keskimäärin 2,9 prosenttia vuodessa, kun taas kuntien toimintatulot kasvavat keskimäärin 0,7 prosenttia vuodessa. Kuntatalouden menot pysyvät näin ollen hieman tuloja suurempina. Vuosikatteen ennakoitaan riittävän kuitenkin kattamaan poistot kaikkina tarkastelujakson vuosina. Kehitysarvion mukaan kasvukeskusten investointipaineiden ja koko maan laajuisen korjausvelan vuoksi kuntatalouden investointitarpeet pysyvät edelleen mittavina. Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta jää negatiiviseksi vuosina 2024—2026, ja kuntien lainakannan arvioidaan kasvavan edelleen.

Painelaskelman mukaan laskennallinen talouden sopeutuspainne (toiminnan ja investointien rahavirran alijäämä) kasvaa kehyskauden loppua kohden kaikissa kuntakoryhmissä, suhteellisesti eniten pienimmillä kunnilla. Kehyskauden viimeisenä vuonna 2026 kaikkien kuntakoryhmien toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olevan negatiivinen (noin -160 euroa/asukas koko maassa keskimäärin). Erot kuntakoryhmien välillä ovat varsin suuret (minimi noin -324 euroa/asukas ja maksimi -16 euroa/asukas). Valiokunta toteaa, että myös kuntakoryhmien sisällä voi yksittäisten kuntien välillä olla suuria eroja.

Kuntatalouden kehitysnäkymiin kohdistuu monia riskejä, jotka voivat heikentää kuntatalouden tilaa oletettua voimakkaammin, esimerkiksi Venäjän hyökkäys Ukrainaan sekä siihen liittyvät pakotteet ja hintapaineet sekä koronaepidemian kehitykseen edelleen liittyvä epävarmuus. Yksi riski on myös osaavan työvoiman saatavuus. Lisäksi kunnissa syntyy menopaineita muun muassa palvelujen digitalisoinnista, työttömyysvastuista, energiainvestoinneista sekä muista kestävä kasvun edellyttämistä rahoitusvastuista ja -investoinneista. Vaikutuksia kuntiin on siksi seurattava tarkasti.

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2022 vp

Valiokunta korostaa, että kuntatalouden kestävyden turvaaminen pitkällä aikavälillä nousee yhä tärkeämmäksi. Sote-uudistus merkitsee isoja muutoksia palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, mutta myös esimerkiksi suurten kaupunkien ja muiden kasvukeskusten investointitarpeisiin ja investointikykyyn. Sote-uudistus siirtää nopeimmin kasvavat väestön ikääntymiseen liittyvät menot pois kuntataloudesta, mutta kuntien tulojen ja menojen välille jää edelleen epäsuhta. Myös kuntien taloudellinen eriytyminen jatkuu. Kunnan talouden kehitystä ja elinvoimaa määrittävät tulevaisuudessa edelleen eniten talouskasvu, työllisyys- ja työttömyyskehitys, ikärakenteen muutokset sekä muuttoliike. Kunnat toimivat taloutensa sopeuttamiseksi ja uudistamiseksi, mutta sote-uudistuksen myötä niiden mahdollisuudet tasapainottaa menoja sopeuttamalla kaventuvat. Myös valtion tulee jatkaa toimia työllisyyden parantamiseksi, kuntien tulopohjan vahvistamiseksi sekä julkisen talouden kustannusten hillitsemiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne
valiokuntaneuvos Henri Helo