

## Hallintovaliokunta

### Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026

#### Valtiovarainvaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026 (VNS 2/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 19.5.2022.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Taina Eckstein, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Tanja Rantanen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Lauri Taro, valtiovarainministeriö
- johtava erityisasiantuntija Jussi Lindgren, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Timo Jaakkola, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jussi Lammassaari, valtiovarainministeriö
- pelastusneuvos Janne Koivukoski, sisäministeriö
- suunnittelupäällikkö, everstiluutnantti Jarkko Kolehmainen, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Heidi Kankainen, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Katja Kaukonen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Karila, sisäministeriö
- asiantuntija Annina Ceder, sisäministeriö
- talousjohtaja Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- talousjohtaja Mikko Staff, sosiaali- ja terveysministeriö
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- suunnittelu- ja talouspäällikkö Tiina Pelkonen, Poliisihallitus
- apulaispäällikkö Teemu Turunen, suojelupoliisi
- johtaja Taito Vainio, Häätäkeskuslaitos
- kuntatalousasioiden johtaja Sanna Lehtonen, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Maahanmuuttovirasto
- Tulli

## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

- Etelä-Karjalan liitto
- Lapin liitto
- Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- Suomen Sopimuspälokuntien Liitto ry

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Sisäisen turvallisuuden viranomaisten resurssien pitkäjänteinen turvaaminen*

Hallintovaliokunta toteaa, että Suomen turvallisuusympäristö on jo pidempään ollut voimakkaassa ja nopeassa muutoksessa. Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja on erilaisten hybriduhkien myötä hämärtynyt, ja keskinäisriippuvuudet yhteiskunnan eri toimintojen välillä ovat lisääntyneet. Samalla, kun poliisi ja muut sisäisen turvallisuuden viranomaiset kohtaavat uusia, yhä monimutkaisempia uhkia, eivät perinteisemmät turvallisuusuhat ja niihin liittyvät tehtävät ole vähentyneet. Viranomaisten tehtäväkenttä on pysyvästi monimutkaistunut ja laajentunut sekä samalla osaamisen vaatimustaso on moninkertaistunut.

Edellä mainitun lisäksi Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuinen muutos Venäjän hyökättyä Ukrainaan, mikä vaikuttaa turvallisuuteen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Suomen päätettyä hakea Naton jäsenyyttä on perusteltua varautua laaja-alaiseen ja vaikeasti ennakoitavaan vaikuttamiseen ja riskeihin, kuten jännitteiden kasvuun Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Muuttuneessa turvallisuustilanteessa korostuvat yhteiskunnan kriisinsietokyvyn, kansallisen puolustuskyvyn ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen merkitys Suomen turvallisuudelle (VNS 1/2022 vp).

Sisäisen turvallisuuden viranomaisten rooli on tapahtuneessa muutoksessa entisestään korostunut. Toimivaltaisia yhteiskuntaa suojaavia viranomaisia ovat keskeisesti sisäisen turvallisuuden viranomaiset, etenkin poliisi, Rajavartiolaitos ja pelastustoimi. Muuttuneessa turvallisuusympäristössä kansallinen vaste perustuu entistäkin vahvemmin kaikkien turvallisuusviranomaisten saumattomaan, harjoiteltuun ja vastuultaan selkeään yhteistyöhön. Tilanteen johtovastuu on kulloinkin toimivaltaisella viranomaisella. Yhtenä keskeisenä elementtinä kokonaisuudessa on hätäkeskuspalvelujen häiriötön saatavuus normaali- ja poikkeusoloissa, millä on merkitystä myös väestön turvallisuuden tunteeseen sekä luottamukseen viranomaisia ja yhteiskuntaa kohtaan (HaVL 14/2022 vp).

Valiokunta on toistuvasti valtion vuotuisista talousarvioesityksistä ja julkisen talouden suunnitelmista antamissaan lausunnoissa (esim. HaVL 29/2021 vp — HE 146/2021 vp ja HaVL 23/2021 vp — VNS 3/2021 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 käsityksen mukaan myös yhteiskunnan kannalta kokonaistaloudellisin toimintatapa.

## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

Hallintovaliokunta on käsitellyt perusteellisesti sisäisen turvallisuuden toimintaympäristön muutoksia, sisäisen turvallisuuden tilannekuvaa ja sen lähivuosien kehitystä sekä sisäisen turvallisuuden viranomaisten suorituskkyä ja resurssitarpeita sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 19/2021 vp — VNS 4/2021 vp). Sisäisen turvallisuuden palvelujen ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät riittävää ja oikein kohdennettua rahoitusta henkilöstömenoihin, toimitilamenoihin, kalustoon ja ICT-järjestelmiin. Myös henkilöstön ammatillisen osaamisen jatkuvasta kehittämisestä on huolehdittava. Sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon tarpeisiin vastaaminen edellyttää niiden pysyvään rahoitukseen tasokorotusta noin 10 prosentilla vuoden 2020 kehystasosta vuoteen 2030 mennessä. Tämä arvio vastaa valiokunnan pitkän ajan kuluessa muodostunutta käsitystä tarvittavan rahoituksen tasosta, mutta valiokunta huomauttaa, että joillakin sisäisen turvallisuuden sektoreilla, kuten poliisilla, rahoitustarve on tätäkin suurempi.

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 tuomioistuinelaitoksen 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).

Poliisin määrärahojen käyttöä ja määrärahan riittävyyteen liittyviä tekijöitä kartoittaneet ulkopuoliset selvityshenkilöt ovat helmikuussa 2022 julkaistussa raportissaan todenneet, että ilman menojen sopeutusta tai määrärahojen tasokorotusta poliisihallinnon esittämien resurssitarpeiden ja budjetin määrärahojen ero tulee kasvamaan tulevina vuosina. Toiminnan perusrahoitus ei ole riittävää, ja sitä joudutaan säännöllisesti paikkaamaan pääosin määräaikaishallinnon lisärahoituksella. Tämän seurauksena toiminnan pitkäjänteinen suunnittelu tai kehittäminen ei ole mahdollista parhaalla mahdollisella tavalla. Selvityshenkilöiden kehittämis ehdotukset liittyvät poliisin toimintojen kehittämiseen ja tehostamiseen sekä poliisille myönnettävien määrärahojen ja poliisille asetettujen tavoitteiden tasapainosta huolehtimiseen. Valiokunta korostaa, etteivät selvityshenkilöt ole havainneet poliisin määrärahan käytössä tai taloudenpidossa virheellisyyksiä.

Sisäministeriön pääluokan määrärahat ovat käsiteltävänä olevan julkisen talouden suunnitelman mukaan vuonna 2023 noin 2,29 miljardia euroa, josta määrärahataso alenee kehyskaudella 1,81 miljardiin euroon vuonna 2024 ja 1,63 miljardiin euroon vuodesta 2025 alkaen. Kehyskaudella varaudutaan julkisen talouden suunnitelman mukaan osin myös sisäisen turvallisuuden selonteon toimeenpanon mukaisiin määrärahalisäyksiin.

Huolimatta siitä, että eduskunta on edellä kuvatuin tavoin juuri edellyttänyt sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten toimintaedellytyksistä huolehtimista ja niiden rahoituspohjan turvaamista, valtiontalouden kehyspäätös vuosille 2023—2026 on aiempien kehyspäätösten tapaan sisäministeriön hallinnonalan virastojen tarpeisiin nähden huomattavan alimitoitettu. Rajaturvallisuuteen ja maahanmuuton kustannuksiin muuttuneen turvallisuustilanteen johdosta tehdyt lisäykset ovat luonnollisesti välttämättömiä, mutta sisäministeriön hallinnonalan perustoiminnan rahoituksen merkittävä vaje jatkuu tehdyn kehyspäätöksen jälkeenkin. Sisäministeriön ehdotuk-

## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

set toiminnan turvaamiseksi tarvittaviksi määrärahoiksi ovat olleet huomattavasti nyt kehyksiin sisältyvää tasoa suurempia. Julkisen talouden suunnitelman mukainen viranomaisten resurssitaso ei nykyrahoituksella vastaa toimintaympäristön muuttumista eikä mahdollista lakisääteisten tehtävien hoitamista asianmukaisesti. Poliisin ja pelastustoimen osalta tilanne on kriittinen jo vuonna 2023.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että hallintovaliokunnan, sisäministeriön ja sisäisen turvallisuuden operatiivisten viranomaisten käsitys viranomaisten välttämättömistä resurssitarpeista on valiokunnan arvion mukaan yhtenäinen ja näyttää poikkeavan valtiovarainministeriön näkemyksestä. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteistyötä kehitetään siten, että tämä näkemys on jatkossa nykyistä yhtenäisempi.

Sisäministeriön hallinnonalalla työskentelee yli 15 000 henkilöä, ja hallinnonala on näin ollen hyvin työvoimavaltainen. Valiokunta pitää myönteisenä, että kehyspäätökseen sisältyvällä rahoituksella parannetaan Rajavartiolaitoksen ja Hätäkeskuslaitoksen aiemmin heikkoa resurssitilannetta. Valiokunta on aiemmin katsonut välttämättömäksi palauttaa poliisimiesten määrä viime vuosikymmenen alun tasolle 7 850 henkilötyövuoteen (HaVM 5/2017 vp). Samalla on syytä kuitenkin huomata, että esimerkiksi suojelupoliisissa ja keskusrikospoliisissa asiantuntijatehtävissä toimivista henkilöistä merkittävä osa on muita kuin poliisikoulutuksen saaneita. Lisäksi valiokunta huomauttaa erityisesti, että Pelastusopiston nykyiset koulutettavamäärät eivät ilman merkittävää lisärahoitusta jatkossa enää riitä pelastustoimen tarpeisiin, vaan pelastusala uhkaa pula osaavasta henkilöstöstä. Valiokunnan käsityksen mukaan joillakin alueilla on jo nyt ollut vaikeuksia päästä ns. minimivahvuuksiin.

Hallintovaliokunta tähdentää, että sisäministeriön hallinnonalan viranomaiset ovat monien muiden viranomaisten tapaan enenevässä määrin kriittisen riippuvaisia toimivista ICT- ja valvontajärjestelmistä. Tietojärjestelmiin liittyvää lisärahoitusta tarvitaan lähes kaikille hallinnonalan virastoille, sillä tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitomenot ovat kasvaneet viime vuosina ja näihin menoihin ei nykyiselläänkään ole ollut riittävää rahoitusta. Samalla on syytä kiinnittää huomiota ICT-järjestelmien laatuun, toimivuuteen ja käyttökustannusten hallintaan koko niiden elinkaaren ajan.

Tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito ovat kiinteä osa viranomaisten suorituskykyä, toimintaa ja lakisääteisten tehtävien hoitamista sekä keino vastata toimintaympäristössä ja viranomais-tehtävissä tapahtuviin muutoksiin. 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 rahoitusvajeisiin pääsääntöisesti henkilöstösidonnaisissa menoissa ja henkilöstön vähentämiseen. Osassa kehittämisprojekteja on mahdollista hyödyntää esimerkiksi EU:n rahastoja, mutta silloinkin pääsääntöisesti vain täydentävänä rahoituksena.

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 ilmenneiden ongelmien korjaamisesta huolehditaan viipymättä.

## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

Valiokunta tähdentää, että yhteiskunnan kokonaisturvallisuus voidaan turvata ainoastaan huolehtimalla siitä, että kaikilla turvallisuusviranomaisilla on tarvitsemansa terveet, turvalliset ja toimivat tilat sekä resurssit tehtäviensä hoitamiseen.

### *Poliisi*

Poliisin määrärahat ovat kehyspäättöksen mukaan 829,3 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja pysyvät jatkuvuosina samalla tasolla (831,2—832,0 miljoonaa euroa). Poliisille osoitetaan määrärahaa kehyskaudella vuosittain 28,8—31,2 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisessä kehyspäättöksessä. Määrärahalisäykset johtuvat lähinnä valtion sopimusratkaisun mukaisista palkantarkistuksista (11,9 milj. euroa) sekä poliisille kehyskaudella tulevien uusien velvoitteiden vuoksi lisääntyvien tehtävien välttämättömästä lisärahoituksesta (esim. rikoslain muuttaminen, seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus sekä vakavimpien rikosten ja kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvien tietoverkkorikosten torjunta, yhteensä 6,3 milj. euroa). Lisäksi aiempi 3,85 miljoonan euron säästövelvoite on kumottu.

Poliisin toiminnan tason turvaamiseen osoitettu 9 miljoonan euron lisärahoitus ei vastaa esitettyä lisäystarvetta eikä se riitä kattamaan poliisin toimintaan kohdistuvaa kustannusten nousua. Sisäministeriö on esittänyt nykyisen henkilöstön ja toiminnan tason säilyttämiseen yli 50 miljoonan euron määrärahalisäystä, mitä valiokunta pitää välttämättömänä. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella selvänä, ettei poliisi pysty kehyspäättöksen mukaisella rahoituksella turvaamaan toimintansa nykyistä tasoa, vaikka julkisen talouden suunnitelmaan on kirjattu, että poliisin määrärahakehelyksellä varmistetaan poliisin operatiivinen toiminta ja turvataan 7 500 poliisihenkilötyövuoden tavoitetason ylläpito.

Kehyspäättös merkitsee valiokunnan asiantuntijakuulemisessa saaman selvityksen mukaan sitä, että poliisi joutuu aloittamaan toimintansa huomattavan sopeuttamisen, joka kohdistuu henkilöstöön, materiaaliseen ja ICT-pohjaiseen suorituskykyyn sekä yleisemmin kehittämistoimintaan. Säästöjen mittaluokka on niin suuri, että niiden toimeenpano tulee vaikuttamaan huomattavasti poliisin toiminnan tasoon ja suorituskykyyn tilanteessa, jossa sisäisen ja kansallisen turvallisuuden uhkakuvat entisestään kasvavat. Valiokunta toteaa, että poliisin toimintakyvyn turvaamiseen on etenkin muuttuneessa turvallisuustilanteessa välttämätöntä panostaa. Poliisin riittämätön rahoitus vaarantaa poliisin suorituskyvyn ja uhkaa johtaa siihen, että yhteiskunnan kokonaisturvallisuus heikentyy.

Poliisin toimintamenoihin osoitettiin vuoden 2021 neljännessä lisätalousarviossa 30 miljoonan euron määrärahalisäys, jonka avulla vuonna 2022 poliisin henkilöstömäärää uhanneet sopeuttamistoimet on voitu välttää. Poliisin pakolliset menot ja niihin kohdistuva kustannustason nousu huomioon ottaen nykyinen rahoituskehys ei vuodesta 2023 alkaen sisällä rahoitusta asetetun tavoitteen mukaisen poliisimiesten määrän saavuttamiseen. Poliisi ei pysty kattamaan tarvittavia henkilöstömenoja vähentämällä muita pakollisia menoja, sillä näihin kohdistuvilla leikkauksilla olisi merkittävää vaikutusta poliisin toimintakykyyn. Tilanteen korjaamiseksi tarvitaan pysyvää kehyslisäystä sekä tarpeellisilta osin varsinaisia vuotuisia talousarvioita täydentäviä lisätalousarvioita rahoitusvajeen kattamiseen.

## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

Viime vuosina tehty määrärahalisäykset poliisille ovat olleet usein kertaluonteisia, vaikka määrärahatarpeet ovat pysyviä. Kertaluonteiset lisäykset ovat myös olleet tarkkaan kohdennettuja, mikä johtaa siihen, etteivät määrärahat välttämättä kohdistu sinne, mihin niitä poliisin näkökulmasta erityisesti tarvittaisiin. ICT- ja toimitilamenot ovat nousseet voimakkaasti ja vievät yhä suuremman osan vuotuisesta perusrahoituksesta. Nämä menot perustuvat usein pitkäkestoisiin sopimuksiin, joiden sisältöön tai menojen kasvuun poliisi ei yksin voi vaikuttaa. Toimitilojen korjausvelka vaikuttaa merkittävästi poliisin kokonaisrahoituksen riittävyyteen.

Valiokunta katsoo, että poliisin riittävien resurssien turvaaminen on erityisesti nykyisessä turvallisuustilanteessa täysin välttämätöntä.

### *Suojelupoliisi*

Suojelupoliisin toiminnan kehittämistä kansalliseksi turvallisuus- ja siviilitiedustelupalveluksi jatketaan julkisen talouden suunnitelman mukaan tavoitellusti. Toiminnalle varatulla määrärahalta rahoitetaan kehitettyjen suorituskyykyjen ylläpitäminen sekä uusiin toimitiloihin siirtyminen. Uuden tiedustelulainsäädännön tehokas ja asianmukainen soveltaminen varmistetaan. Muuttuneen turvallisuustilanteen johdosta määrärahatasoon tehdään noin 5 miljoonan euron korotus.

Suojelupoliisin resursointia on viime vuosina vahvistettu merkittävästi, jotta se kykenee suoriutumaan sille vuonna 2019 voimaan tullessa siviilitiedustelulainsäädännössä osoitetuista tehtävistä. Suojelupoliisi on kehittänyt määrätietoisesti toimintaedellytyksiään, organisaatiotaan ja suorituskyykyään. Viraston uudet toimivaltuudet ja muut uudistukset ovat näkyneet erityisesti suojelupoliisin henkilöstömäärän kasvuna. Lisäksi keskeinen elementti uusien toimivaltuuksien tehokkaassa soveltamisessa on viraston teknisen suorituskyyvyn rakentaminen ja ylläpitäminen, mikä tulee edelleen korostumaan yhteiskunnan digitalisoituessa.

Suojelupoliisi on saanut 2,75 miljoonan euron rahoituksen kyberturvallisuuden vahvistamiseen sekä 2,2 miljoonaa euroa turvallisuustilanteen edellyttämään henkilöstömäärän nostamiseen. Suojelupoliisin suorituskyyvyn ylläpitäminen pidemmällä aikavälillä edellyttää suojelupoliisin tietojärjestelmäkokonaisuuden ja siviilitiedusteluun liittyvän teknisen infrastruktuurin ylläpitämisen ja kehittämisen riittävää resursointia myös jatkossa. Saadun selvityksen mukaan tähän tarkoitukseen tarvitaan 2,8 miljoonan euron pysyvä vuotuinen lisärahoitus. Myös toimitilavuokramenot ovat kasvaneet, ja uuden toimitilan asianmukainen kalustaminen ja ICT-varustaminen edellyttävät 6 miljoonan euron kertaluonteista rahoitusta lähivuosina.

Valiokunta katsoo, että suojelupoliisin määrärahataso on kehyspäättöksen mukaisista korotuksista huolimatta pitkällä aikavälillä riittämätön viraston toiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen. Tähän mennessä saadulla lisärahoituksella on kyetty toteuttamaan muutokset ja rakentamaan uusia suorituskyykyjä. Saavutettu toimintakyyky on voitava ylläpitää nopeasti muuttuvassa turvallisuus- ja digitaalisessa toimintaympäristössä.

### *Rajavartiolaitos*

Valiokunta korostaa rajaturvallisuuden ylläpitämisen merkitystä heikentyneessä turvallisuustilanteessa. Rajavartiolaitoksen toimialalla saattaa vallitsevassa turvallisuustilanteessa ilmetä usei-

## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

ta yhtäaikaista vakavia uhkia, joihin tulee varautua. Valiokunta pitää myönteisenä, että ajankoh-taisselontekoon on kirjattu Rajavartiolaitoksen henkilöstömäärän kasvattaminen 3 000 henkilö-työvuoden tasolle, kuten sisäisen turvallisuuden selonteossa on linjattu. Hallituksen kehyspää-töksessä vuosille 2023—2026 on osoitettu lisämäärärahaa suorituskyvyn monipuoliseksi nostami-seksi, minkä avulla Rajavartiolaitos pystyy kasvattamaan henkilöstömääränsä nopeutetusti mai-nitulle tavoitetasolle vuonna 2024.

Rajavartiolaitoksen toimintamenojen määrärahataso nousee merkittävästi kehyskaudella. Lisära-hoituksen avulla Rajavartiolaitoksen suorituskykyä nostetaan monipuolisesti ja rahoitusta osoite-taan rajaturvallisuuden ylläpitämiseen, alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen ja laajamit-taisen maahantulon hallintaan sekä kyberturvallisuuden parantamiseen. Rajavartiolaitoksen van-hentuneet valvontalentokoneet kyetään korvaamaan entistä suorituskykyisemmillä lentokoneilla (163 milj. euroa) ja teknisen valvontajärjestelmän uudistaminen voidaan saattaa nopeutetusti lop-puun (27 milj. euroa). Kahden uuden ulkovartiolaivan hankintaan lisätään suunniteltu rahoitus vuodelle 2026.

Julkisen talouden suunnitelmasta puuttuu kuitenkin osittain Rajavartiolaitoksen kehittyvien ja kasvavien suorituskykyjen sekä toimitilojen ylläpitoon tarvittava rahoitus. Raskaan kaluston yl-läpito edellyttää 5,5 miljoonan euron pysyvää tasokorotusta, jotta alukset kyetään pitämään me-rikelpoisina ja ilma-alukset lentokelpoisina. Lisäksi Rajavartiolaitoksen toimitilojen ylläpitoon tarvitaan noin 4 miljoonan euron pysyvää lisärahoitusta vuodesta 2023 alkaen.

### *Pelastustoimi ja Hätäkeskuslaitos*

Valiokunta toteaa, että Pelastusopisto kouluttaa henkilöstöä pelastustoimen ja Hätäkeskuslaitok-sen tarpeisiin. Valiokunta tähdentää, että osaavan henkilöstön riittävyys on näillä kriittisen tär-keillä aloilla välttämätöntä turvata. Pelastusopiston vuotuisia pelastajakoulutuksen aloituspaik-koja on määräaikaisten lisärahoituksen turvin nostettu 120 paikasta 138 paikkaan. Määrärahataso laskee nykyisillä päätöksillä kuluvan vuoden jälkeen 2,4 miljoonalla eurolla. Tämän rahoituksen jatkaminen on edellytyksenä sille, että edes nykyinen koulutusmäärä voidaan turvata.

Valiokunta on viimeisimmässä talousarviolausunnossaan (HaVL 29/2021 vp) ja sisäisen turval-lisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 19/2021 vp) tuonut esiin, että pelastustoi-men toimintavalmiuden parantaminen ja varallaoloon liittyvät muutokset aiheuttavat vuoteen 2030 mennessä noin 1 000 pelastajan lisätarpeen pelastustoimen henkilöstöön eläköityvien 1 400—1 500 henkilön lisäksi. Kokonaistarve on näin ollen yhteensä 2 400—2 500 uutta pelas-tajaa. Tähän tarpeeseen ei kyetä nykyisillä koulutusmäärillä vastaamaan.

Valtakunnallisesti riittävän ammatillisen pätevyyden saaneiden pelastajien määrän ja pelastustoi-men palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun turvaaminen edellyttävät pelastajakoulu-tuksen aloituspaikkojen merkittävää lisäämistä. Saadun selvityksen mukaan koulutettavien mää-rän lisäämiseen on ehdotettu vuodelle 2023 lisämäärärahaa 4,45 miljoonaa euroa ja kehyskauden loppuvuosille 6,6 miljoonaa euroa/vuosi, jotka eivät kuitenkaan sisälly kehyspäättökseen. Valio-kunta pitää välttämättömänä, että riittävä pelastajien määrä turvataan. Samalla on huolehdittava siitä, että myös kaksikielisiä pelastajia koulutetaan riittävästi.

## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

Lisäksi valiokunta korostaa sopimuspalokuntien merkitystä ja painottaa, että sopimuspalokuntien pitkän aikavälin toimintaedellytykset tulee turvata erilaisin toimenpitein.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Häätäkeskuslaitoksen toiminta ja suorituskyky turvataan hallitusohjelman mukaisesti. Häätäkeskuslaitoksen toimintaan osoitetaan julkisen talouden suunnitelmassa lisäystä noin 6 miljoonaa euroa vuonna 2023, 6,4 miljoonaa euroa vuonna 2024 ja 3,5 miljoonaa euroa vuodesta 2025 alkaen mm. hätäviestijärjestelmän uudistamiseen sekä Häätäkeskuslaitoksen toiminnan tason turvaamiseen. Häätäkeskuslaitokselle osoitetut määrärahat vastaavat saadun selvityksen mukaan pitkälti viraston määrärahatarpeita.

Valiokunta toteaa, että Häätäkeskuslaitoksen toimintaa ja suorituskykyä ei kyetä turvaamaan ilman riittäviä henkilöstöresursseja. Henkilöstöresurssien vähäisyys on pidemmän aikaa näkynyt korkeana sairauspoissaolojen määränä ja heijastuu suoraan myös viraston palvelutasoon ja kansalaisten avunsaannin sujuvuuteen. Palvelutason notkahdukset ovat näkyneet normaaliolojen häiriö- ja ruuhkatilanteissa sekä erityisesti kesäloma-aikoina hätäilmoitusten pitkinä käsittelyaikoina. Hätäkeskustoiminnan sujuvuudella on suora vaikutus hätäkeskuspalveluja käyttävien viranomaisten (poliisi, pelastustoimi, sosiaali- ja terveystoimi) palvelujen saatavuuteen ja siten ihmisten turvallisuuteen. Tästä näkökulmasta on myönteistä, että Häätäkeskuslaitoksen on valiokunnan saaman selvityksen mukaan arvioitu kehyspäättöksen mukaisilla lisäresursseilla saavuttavan sille asetetun henkilöstön minimimäärätavoitteen (630 htv) sekä pystyvän turvaamaan hätäkeskustietojärjestelmän ylläpidon ja kehittämisen. Haasteena ovat kuitenkin yleisen ja ICT-toiminnan kustannustason ennakoimaton nousu.

### *Tulli*

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy rahoitus vuosille 2023—2025 tulliselvitysjärjestelmän kokonaisuudistuksen jatkamiseen. Kokonaisuudistuksen on tarkoitus valmistua kehyskaudella, ja investointirahoituksen poistuminen pienentää Tullin toimintamenoja kehyskauden lopussa.

Kehyspäättöksessä ei ole varattu määrärahaa kasvaviin ICT-menoihin eikä Tullin valvontateknologian kehittämiseen. Valvontateknologian uudistaminen parantaisi Tullin mahdollisuuksia estää vaarallisten ja laittomien tuotteiden, kuten aseiden, räjähdysaineiden ja huumeiden, maahanpääsy, millä on merkitystä myös järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Tullin toimintaedellytykset turvataan jatkossa myös näiltä osin.

### *Maahanmuuttovirasto*

Ukrainasta sotaa pakenevien ihmisten auttamiseksi on otettu käyttöön EU:n tilapäisen suojelun direktiivi, jonka tarkoituksena on mahdollistaa suojelun myöntäminen suuremmalle ryhmälle kerrallaan ilman yksilöllistä harkintaa suojelun tarpeesta. Tilapäistä suojelua saaville myönnetään oleskelulupa tällä perusteella ensin yhdeksi vuodeksi ja enintään yhteensä kolmeksi vuodeksi. Heillä on oikeus asua vastaanottokeskuksessa ja saada vastaanottokeskuksen järjestämiä palveluja. Tilapäistä suojelua saavilla on myös oikeus tehdä työtä ja opiskella Suomessa.

Ukrainasta saapuvien pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon varataan julkisen talouden suunnitelmassa kehyskaudella yhteensä 592 miljoonaa euroa ja Ukrainasta tulevien vas-



## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

taanoton asiakkaiden tukiin 118 miljoonaa euroa. Menotarpeet on mitoitettu 60 000 tulijan mukaan. Tilanteesta aiheutuvaan hakemusten käsittelyyn lisätään Maahanmuuttoviraston resursointia vuonna 2023. Maahanmuuttoviraston rahoitusta on lisätty laajamittaiseen maahantuloon varautumista ja pääkaupunkiseudun toimitilamenoja varten sekä osittain henkilöstöresursseihin kehyskauden ensimmäisille vuosille.

Viraston määräraahakehys leikkaantuu vuodesta 2024 alkaen, mikä merkitsee henkilöstömäärän merkittävää vähentämistä kehyskauden aikana. Tämä taas vaikuttaa siihen, että hakemuksia ei kyetä käsittelemään asetetuissa tavoiteajoissa eikä virasto pysty vastaamaan erityisesti työnte-koon ja opiskeluun liittyvien lupahakemusten määrän kasvuun. Valiokunta toteaa, että Maahanmuuttovirasto on viime vuosina ollut voimakkaassa muutoksessa, kun asiakasmäärät ovat kasvaneet ja tehtävät ovat viranomaisten välillä tehtyjen toimivallan siirtojen ja organisaatiomuutosten myötä lisääntyneet. Tässä muutoksessa on yhä tärkeämpää huolehtia henkilöstön riittävydestä, osaamisen kehittämisestä sekä osaavan ja ammattitaitoisen henkilöstön pysyvyydestä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että Maahanmuuttoviraston toimintaedellytykset turvataan pitkäjänteisesti. Samalla valiokunta toteaa, että maahanmuuttoviranomaisten resursoinnin yhteydessä tulee kiinnittää huomiota prosessin kokonaisuuteen ja erityisesti hallintotuomioistuinten resursseihin. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että ensimmäisten turvapaikkahakemusten määrä on ollut koronapandemian aikana pieni, mutta määrän kasvuun on varauduttava.

Maahanmuuttoviraston lupaprosessien sujuvoittamisessa hyödynnetään laajasti osa-automaatiota, jossa osa lupaedellytyksistä pystytään tarkastamaan automaation avulla. Kaikki päätökset vahvistetaan kuitenkin manuaalisessa käsittelyssä. Automaattisen päätöksenteon avulla on arvioitu voitavan nykyistä paremmin sovittaa yhteen Maahanmuuttoviraston kasvavat hakemusmäärät suhteessa pieneneviin kehyksiin ja kohdentamaan viraston rajalliset resurssit niin, että yksinkertaisemmat asiat voidaan ratkaista tehokkaasti, mikä olisi niin yksilön, yritysten kuin yhteiskunnankin etu (HE 18/2019 vp). Osa-automaatiota on saadun selvityksen mukaan hyödynnetty myös tilapäistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyssä, mikä on nopeuttanut aluksi hitaasti toimintaa päätöksentekoa.

Säännöksiä automaattisista yksittäispäätöksistä ei ole tarvittavan yleislainsäädännön puuttuessa voitu sisällyttää esimerkiksi Maahanmuuttoviraston päätöksentekoa koskevaan erityislainsäädäntöön. Automaattiseen päätöksentekoon liittyvää yleislainsäädäntöä valmistellaan parhaillaan oikeusministeriön johdolla. Valiokunta on pitänyt oikeusministeriön hanketta välttämättömänä niin maahanmuuttohallinnon päätöksenteon kuin yleisemminkin hallinnon yleislainsäädännön kehittämisen kannalta ja kiirehtinyt valmistelutyön etenemistä (HaVM 10/2020 vp). Valiokunta pitää tärkeänä, että mainittu lainsäädäntökokonaisuus tulee eduskunnan käsittelyyn mahdollisimman pian.

Maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työvoiman maahanmuuton edistämiseen kohdistetaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa kehyskauden alussa 5,9 miljoonaa euroa, josta rahoitus nousee asteittain 18,6 miljoonaan euroon vuonna 2026. Valiokunta pitää kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita koskevaan mietintöönsä (HaVM 10/2022 vp) viitaten myönteisenä, että maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteiden sekä kuntien moniammatillisen osaamiskeskustoitinnan rahoitusta jatketaan. Valiokunta on mainitussa mietinnössään pitänyt tärkeänä, että ohjaus- ja neuvontapalvelujen vakinaistamiseen ja kehittämiseen osoitetaan pysyvä rahoitus. Valio-

## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

kunta korostaa lisäksi, että kotoutumislain kokonaisuudistuksen toimeenpanoon tulee kehyskaudella varata riittävä rahoitus. Valiokunta pitää tärkeänä, että kotouttamistoimenpiteiden vaikuttavuutta seurataan ja kotoutumisen onnistumista arvioidaan riittävän kattavien ja säännönmukaisesti tuotettavien kotoutumisen eri osa-alueita koskevien tietojen avulla.

### ***Kuntatalous***

#### *Kuntatalouden kehitysnäkymät*

Kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät) kehitys on vaihdellut viime vuosina voimakkaasti. Vuoden 2019 ennätyksellisen heikon tilanteen jälkeen vuonna 2020 kuntatalous kokonaisuutena vahvistui merkittävästi valtion koronatukien ja maltillisen menokehityksen seurauksena. Myös kuntien verotulot kasvoivat ennakoitua enemmän. Vuonna 2021 kuntatalouden toimintakulujen kasvu oli nopeaa, mutta myös verotulot ja erityisesti yhteisöverotulot kasvoivat ripeästi. Koronaepidemiaan liittyvä valtion tuki oli vuonna 2021 edelleen mittavaa. Kuntatalouden nettoinvestoinnit laskivat noin 0,6 miljardia euroa noin 4,1 miljardiin euroon. Vuonna 2021 kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate riitti tilinpäätösarvioiden mukaan kattamaan sekä poistot että nettoinvestoinnit. Kuntatalous on pysynyt siten vuonna 2021 vahvana, vaikka vuosikate on heikentynyt vuodesta 2020 noin 300 miljoonaa euroa.

Vuoden 2021 tilinpäätösarvioiden perusteella kuntien tilanne vastaa pitkälti koko kuntatalouden tilannetta. Vaikka kuntien vuosikate heikkeni hieman, on se riittänyt kattamaan poistot kaikissa kuntakokoryhmissä ja myös nettoinvestoinnit lukuun ottamatta 10 000–20 000 asukkaan kuntaryhmää. Edellä mainitussa ryhmässäkin vuosikate oli vahva, lähes 500 euroa per asukas, ja riitti kattamaan selvästi poistotason. Vahvin vuosikate oli edellisvuosien tapaan yli 100 000 asukkaan kuntaryhmässä. Vuonna 2021 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 13, kun vuonna 2020 niitä oli vain kaksi. Kuntien lainakanta on kasvanut edelleen vuonna 2021, vaikkakin lainakannan kasvu on hidastunut vuoteen 2020 verrattuna. Erot kuntien lainakannassa ovat kuitenkin suuret.

Koronaepidemian vuoksi kuntatalouteen kohdennetut tuet sekä talouden ja yhteisöveron tuoton ripeä kasvu ovat peittäneet hetkeksi kuntatalouden rakenteelliset ongelmat. Valiokunta on kuitenkin toistuvasti muistuttanut siitä, että kuntien tulojen ja menojen välille jää vielä sote-uudistuksen jälkeenkin epäsuhta. Talouskasvun hiipuessa ja koronaepidemiaan liittyvien tukien poistues- sa kuntatalous näyttää heikkenevän jälleen vuonna 2022, vaikka yhteisöveron kehitys on ollut alkuvuonna 2022 edelleen vahvaa.

Vuonna 2023 kuntatalous vahvistuu väliaikaisesti, kun rahoitusvastuu soteuudistuksen myötä siirtyvistä tehtävistä poistuu vuoden alussa, mutta verojen kertymis- ja tilitysrytmin takia sote-uudistuksen vaikutus näkyy verokertymässä täysimääräisesti vasta vuonna 2024. Selvityksen mukaan kuntatalouden ennuste saavuttaa sille asetetun nimellisen rahoitusasematavoitteen vuonna 2023. Paikallishallinnon (pl. hyvinvointialueet sekä Helsingin sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi) rahoitusasema on painelaskelman mukaan 0,5 prosenttia alijäämäinen vuonna 2023.

Saadun selvityksen mukaan vuoden 2023 jälkeen rahoituksen tasapainotilaa kuvaava toiminnan ja investointien rahavirta pysyy kuntatalouden painelaskelmassa tulevana vuosina negatiivisena.

## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

Lainakannan ennakoidaan kasvavan 21,4 miljardiin euroon kehyskauden lopussa vuonna 2026. Vuosikatteen ennakoidaan riittävän kuitenkin kattamaan poistot painelaskelman kaikkina tarkasteluvuosina. Korkotason odotetaan nousevan lähivuosina, mikä kiristää myös kuntataloutta.

Kuntakokoryhmiä tarkasteltaessa voidaan todeta, että toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee kaikissa kuntakokoryhmissä vuonna 2022, kun vuoden 2021 koronatuotot poistuvat kuntataloudesta. Vuonna 2023 rahoituksen tasapaino vahvistuu jälleen sote-uudistuksesta ja verojen keräytymis- ja tilitysrytmistä johtuen. Kuntien rahoitusasema heikkenee kokonaisuudessaan kuitenkin taas kaikissa kuntakokoryhmissä vuodesta 2024 alkaen kehyskauden lopulle. Selvityksen mukaan laskua selittää tuloja nopeammin kasvavat käyttömenot ja nettoinvestoinnit.

Painelaskelman mukaan rahoitusaseman heikkeneminen painottuu pieniin, alle 2 000 asukkaan kuntiin, minkä arvioidaan johtuvan näiden kuntien verotulojen heikommasta kehityksestä sekä väestön vähenemisestä, jonka vuoksi myös valtionosuuksien kehitys voi jäädä heikoksi. Saadun selvityksen mukaan vuonna 2026 erot rahoituksen tasapainossa ovat kuntakokoryhmien välillä varsin suuret (minimi noin -421 €/asukas ja maksimi noin -39 €/asukas). Valiokunta huomauttaa, että myös kuntakokoryhmien sisällä erot yksittäisten kuntien välillä voivat olla suuria.

Kuntatalouden kehitysnäkymiin kohdistuu riskejä, kuten Venäjän hyökkäys Ukrainaan sekä siihen liittyvät pakotteet ja hintapaineet, kunta-alan palkkaneuvottelut sekä koronaepidemian kehitykseen edelleen liittyvä epävarmuus. Yksi riski on myös osaavan työvoiman saatavuus. Lisäksi kunnissa syntyy menopaineita muun muassa palvelujen digitalisoinnista, sote- ja TE-palvelu-uudistuksen valmistelusta ja ohjeistamisesta, työttömyysvastuista, energiainvestoinneista sekä muista kestävästi kasvun edellyttämistä rahoitusvastuista ja -investoinneista.

Valiokunta viittaa tässä yhteydessä lisäksi ajankohtaiselonteosta antamaansa lausuntoon (HaVL 14/2022 vp — VNS 1/2022 vp, s. 17—19) ja toteaa, että esimerkiksi Ukrainan sodan taloudelliset vaikutukset näkyvät kunnissa hintojen nousuna, investointien hidastumisena, palvelukuorman lisääntymisenä ja myöhemmässä vaiheessa mahdollisesti myös verotuottojen heikentymisenä. Tähän mennessä on myös tunnistettu kriisin aiheuttamia välittömiä kustannuslisäyksiä, joihin nykyiset rahoituskanavat eivät vastaa. Valiokunta toteaa, että kuntatalouden kyky reagoida nopeaan menojen ja tulojen muutokseen on kuluvana vuonna pienempi hyvinvointialueuudistuksen vuoksi. Kunnat eivät voi muuttaa tuloveroprosenttia kuluvana vuonna, ja rahoitusjärjestelmän tasapaino nähdään vasta, kun palveluiden järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Valiokunta pitää näin ollen tärkeänä, että vaikutuksia kuntiin seurataan tarkasti.

Valiokunta toteaa, että kuntatalouden kestävyys turvaaminen pitkällä aikavälillä nousee entistä tärkeämmäksi. Sote-uudistus merkitsee isoja muutoksia palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, mutta myös esimerkiksi kuntien investointitarpeisiin ja kuntien investointikykyyn. Sote-uudistus siirtää nopeimmin kasvavat väestön ikääntymiseen liittyvät menot pois kuntataloudesta, mutta kuntatalouden kehitysarvion mukaan 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 myös valtion tulee jatkaa toimia työllisyyden parantamiseksi, kuntien tulopohjan vahvistamiseksi sekä julkisen talouden kustannusten hillitsemiseksi.

## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

### *Kuntien peruspalvelujen valtionosuus*

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella on merkittävät vaikutukset kuntien toimintaan ja talouteen vuodesta 2023 alkaen. Julkisen talouden suunnitelmassa on huomioitu kunnan peruspalvelujen valtionosuuksissa vuodesta 2023 lukien tehtävien siirto kunnilta uusille hyvinvointialueille.

Vuonna 2023 kuntien peruspalvelujen valtionosuus on noin 2,7 miljardia euroa. Vuoden 2022 talousarvioon verrattuna valtionosuuden taso laskee sote-uudistuksesta johtuen noin 5,3 miljardia euroa. Valtionosuuksista tehtävä siirto hyvinvointialueiden rahoitukseen kasvaa suhteessa edelliseen kehyspäätökseen noin 15 miljoonalla eurolla siirron tarkistumisen vuoksi ollen yhteensä noin 5,36 miljardia euroa.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden määrärahan tasoa nostetaan 344 miljoonalla eurolla edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan nähden vuodesta 2023 lukien. Indeksitarkistus (2,5 %) lisää valtionosuutta noin 59 miljoonaa euroa vuonna 2023. Osana vuoden 2021 kehysriihessä sovittuja 370 miljoonan euron uudelleenkehennuksia kuntien valtionosuuksien tasoa alennetaan 24 miljoonalla eurolla ja yhdistymisavustuksien tasoa 9 miljoonalla eurolla vuodesta 2023 lähtien. Lisäksi kuntien digitalisaation edistämiseen ei osoiteta rahoitusta vuonna 2023. Uudelleenkehennukset vähentävät peruspalvelujen valtionosuutta 43 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 33 miljoonaa euroa vuodesta 2024 lähtien.

Kevään 2022 julkisen talouden suunnitelmaan ei sisälly kuntien ja valtion välistä kustannustenjaon tarkistusta, koska sote-uudistuksen yhteydessä peruspalvelujen valtionosuuslakiin tehdyn siirtymäsäännöksen mukaan kustannustenjaon tarkistus tehdään seuraavan kerran vasta valtion vuoden 2025 talousarvion yhteydessä.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan tavoitteena on pitää kuntatalous koko maan tasolla neutraalina suhteessa valtion päätösperäisiin toimiin. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet kompensoidaan kunnille täysimääräisesti. Lisäksi kunnille kompensoidaan veroperusteiden muutoksista kunnille aiheutuvat verotuottomenetykset. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtio on sitoutunut korvaamaan kunnille myös sekä koronaepidemiasta että Ukrainan sotaa pakenevien henkilöiden palveluista aiheutuvat lisäkulut. Valiokunta viittaa Ukrainan sodasta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten osalta lisäksi edellä todettuun lausuntoonsa HaVL 14/2022 vp.

Tarkastelujaksolla kuntatalouteen ei kohdistu merkittäviä uusia toimenpiteitä. Valiokunta pitää tarpeellisena, että Ukrainasta paenneiden lasten varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin varaudutaan, vaikka menoihin liittyikin tässä vaiheessa vielä epävarmuutta. Uudet oppilas- ja opiskeluhuoltolakiin liittyvät muutokset, alueelliset oppilashuollon yhteistyöryhmät ja opiskeluhuoltosuunnitelmat kasvattavat peruspalvelujen valtionosuutta 0,33 miljoonaa euroa. Varhaiskasvatuksen tukea koskeva varhaiskasvatuslain muutos lisää peruspalvelujen valtionosuuksia 8,8 miljoonalla eurolla ja oppivelvollisuuden laajentaminen 1 miljoonalla eurolla. Tässä yhteydessä voidaan lisäksi mainita ammatillisen koulutuksen rahoituspuhjan vahvistaminen, josta kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan noin 37 miljoonaa euroa. Val-

## **Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp**

tion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen on julkisen talouden suunnitelman mukaan lähellä neutraalia.

Sote-uudistukseen liittyvät kuntien rahoituslaskelmat päivitetään useassa vaiheessa. Laskelmat päivitetään lopullisiksi vuonna 2023, kun vuoden 2022 tilinpäätökset ovat käytettävissä. Tällöin määritetään rahoitus vuodesta 2024 eteenpäin. Samassa yhteydessä muutetaan myös sotemuutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus. Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituslainsäädännön muuttamiseksi (HE 68/2022 vp), johon sisältyvät muun ohella myös uudistukseen liittyvät ehdotukset kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamiseksi sekä ehdotus kuntien vuoden 2023 tuloveroprosentin leikkausprosentiksi.

### ***Hyvinvointialueiden valtionrahoitus***

Hyvinvointialueiden taloutta, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirtoa sekä hyvinvointialueiden valtion rahoitusta käsitellään julkisen talouden suunnitelmassa kokonaisuutena. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan myös hyvinvointialueita koskeva rahoitusasematavoite, joka on vuodelle 2023 lähellä tasapainoa.

Hyvinvointialueiden yleiskatteinen valtionrahoitus on yhteensä noin 22,3 miljardia euroa vuoden 2023 tasolla, josta noin 880 miljoonaa euroa maksetaan alueille vuoden 2022 joulukuussa. Hyvinvointialueiden rahoituksen taso nousee vuonna 2023 edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna noin 1,2 miljardia euroa ml. hyvinvointialueille joulukuussa 2022 maksettava rahoituserä.

Selvityksen mukaan kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien (sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi) kustannukset ovat kasvaneet edelliseen julkisen talouden suunnitelmassa käytettyyn arvioon verrattuna 599 miljoonalla eurolla. Summa on edelleen arvio, joka perustuu kuntien vuoden 2021 tilinpäätöstietoihin ja vuoden 2022 talousarviotietoihin. Lopullinen siirtyvien kustannusten määrä selviää keväällä 2023, kun käyttöön saadaan kuntien vuoden 2022 tilinpäätökset. Hyvinvointialueiden rahoitusta ja kuntien valtionosuuksia korjataan vastaamaan lopullista siirtyvää kustannusta valtion vuoden 2024 talousarviossa.

Valtionrahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu hyvinvointialueiden edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Valtion hyvinvointialueille myöntämän sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen rahoituksen tasoa korotetaan vuodesta 2023 lukien vuosittain koko maan tasolla huomioimalla ennakoitu palvelutarpeen kasvu, kustannustason nousu sekä tehtävämuutokset. Rahoituksen taso tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan koko maan tasolla tilinpäätöstietojen mukaisia toteutuneita kustannuksia seuraavan tilikauden rahoitukseen.

Selvityksen mukaan hyvinvointialueisiin kohdistuu sekä sellaisia päätösperäisiä uudistuksia, jotka ovat tulleet voimaan ennen järjestämisvastuun siirtoa, että sellaisia uudistuksia, jotka tulevat voimaan tai laajenevat vuoden 2023 jälkeisenä aikana tai sen jälkeen. Näistä suurimpia ovat vanhuspalvelujen henkilöstömitoitus, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksu-uudistus ja lastensuojelun jälkihuollon laajennus. Hyvinvointialueiden rahoitusta lisätään myös oppilas- ja opiskelijahuoltolain muutosten johdosta. Valmisteilla olevista uudistuksista, jotka tulevat vaikuttamaan

## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

hyvinvointialueiden rahoitukseen, voidaan tässä yhteydessä mainita esimerkiksi kotihoidon kehittäminen.

Valiokunta on hyvinvointialueuudistuksesta antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota pelastustoimen rahoitusvajeeseen ja pitänyt välttämättömänä, että uudistuksessa huolehditaan pelastustoimen riittävästä rahoituksesta (HaVL 12/2021 vp — HE 241/2020 vp). Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä asiaan liittyen ei ole tehty päätöksiä. Valiokunta katsoo, että asiaan tulee ottaa kantaa viimeistään talousarviovalmistelun yhteydessä.

Valiokunta korostaa, että hyvinvointialueiden rahoituslaskelmat ovat tässä vaiheessa alustavia, sillä laskelmia päivitetään vielä useaan kertaan. Kesällä 2022 päivitetään siirtyvät kustannukset kuntien vuoden 2021 tilinpäätösten mukaan, samoin tarkistetaan lopulliset tilasto- ja muut laskentatiedot. Edellä mainittuun hallituksen esitykseen HE 68/2022 vp sisältyvät lainsäädännössä edellytetyt hyvinvointialueiden rahoitukseen vuodesta 2023 lukien tehtävät tarkistukset. Syksyllä 2022 tehdään talousarvion mukaiset tarkistukset. Vuoden 2024 rahoitukseen tehdään kuntien vuoden 2022 tilinpäätösten mukainen korjaus.

### *Muutuskustannukset*

Uudistuksesta johtuvien suurimpien muutuskustannuserien arvioidaan aiheutuvan ICT-kokonaisuudesta sekä palkkaharmonisoinnista. ICT-kokonaisuus sisältää lainsäädännön täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia sekä uudistuksen tavoitteita tukevan toiminnan kehittämisen kustannuksia. Uudistuksesta aiheutuviin välttämättömiin kertaluonteisiin ICT-muutuskustannuksiin valtio osoittaa erillismäärärahaa (mom. 28.70.05). Hyvinvointialueet rahoittavat laajemman ICT-kehittämisen ja ylläpidon kustannukset itsehallinnollisen päätöksenteon mukaisesti yleiskatteellisesta rahoituksesta (mom. 28.89.31) ja lainanottovaltuutensa puitteissa.

Vuoden 2022 ensimmäisessä lisätalousarviossa on siirretty 96 miljoonaa euroa ICT-muutuskustannuksiin varattua määrärahaa vuoden 2023 kehyksestä hyvinvointialueiden valmistelukustannuksiin. Hyvinvointialueiden välttämättömiin ICT-muutuskustannuksiin osoitetaan aiemmin myönnetyn rahoituksen lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa 100 miljoonan euron valtuus, josta aiheutuviin määrärahavaikutuksiin varaudutaan kehyskaudella. Lisäksi pelastustoimen tietohallinnon ja tiedonhallinnon kehittämiseen on varattu vuosina 2023—2024 yhteensä 8,4 miljoonaa euroa. Myös kunnille aiheutuu uudistuksesta ICT-kustannuksia.

Hyvinvointialueilla tulee olemaan merkittäviä palkkaharmonisointikustannuksia, joiden kustannusvaikutus ja ajoittuminen tulee riippumaan muun muassa hyvinvointialueille muodostettavista palkkausjärjestelmistä. Selvityksen mukaan palkkaharmonisoinnin myötä kohoavat palkkakustannukset tullaan kattamaan hyvinvointialueiden rahoitusmallin puitteissa, ja viime kädessä ne tulevat otetuksi huomioon rahoituksen jälkikäteisessä kustannustason tarkastuksessa. Hyvinvointialueiden rahoitukseen palvelutarpeen arvioituun kasvuun vuosina 2023—2029 tehtävällä 0,2 prosenttiyksikön korotuksella voidaan kattaa muun muassa palkkaharmonisaation kustannuksia.

Valiokunta katsoo, että uudistuksen täytäntöönpanosta aiheutuvia muutuskustannuksia tulee seurata ja rahoitustarpeeseen reagoida julkisen talouden suunnitelmissa sekä valtion talousarvio- ja lisätalousarviomenettelyn yhteydessä.

## Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp

### *Alueelliset vaikutukset muuttuneessa turvallisuustilanteessa*

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja muuttunut turvallisuuspoliittinen tilanne vaikuttavat koko Suomen talouteen. Valiokunta huomauttaa, että selontekoon sisältyvästä taloudellisten vaikutusten arvioinnista puuttuu kokonaan alueellinen näkökulma. Pitkä maaraja Venäjän kanssa leimaa itärajan maakuntien toimintaympäristöä, jossa rajat ylittävä yhteistyö Suomen ja Venäjän välillä on ollut tiivistä muun muassa elinkeinoelämän, logistiikan, ympäristön, koulutuksen, tutkimuksen, kulttuurin, urheilun ja muun kansalaistoiminnan piirissä. Muuttunut turvallisuuspoliittinen tilanne ja Venäjä-pakotteet vaikuttavat kuitenkin merkittäväällä tavalla myös muun Suomen alueisiin, joilla on esimerkiksi Venäjä-vientiin keskittyviä yrityksiä ja raaka-aineita tarvitsevaa teollisuutta. Aasian lentoliikenteen merkitys Finnairille ja Helsinki-Vantaan lentokentälle näkyy sekä koko Suomen tasolla että isoina aluetaloudellisina vaikutuksina ja myös kuntatalouteen liittyen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan alueilla nähdään yleisesti, että Venäjän Ukrainassa aloittamasta sodasta aiheutuvat ongelmat ovat monin osin vasta edessäpäin, ja niihin liittyy epävarmuutta esimerkiksi laajuuden osalta. Vaikka sodan vaikutukset ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen ja näkyvät keskustelussa taloudesta, on hyvä huomioida, että alueilla on monin tavoin hyvä kehitysvaihe menossa ja työllisyys kohenee edelleen. Monelle alueelle yhteydet Venäjälle ovat tärkeä osa aluetaloutta, mutta eriasteisia vaikutuksia on nähtävissä kaikilla alueilla muun muassa elinkeinorakenteesta riippuen. Valiokunta toteaa, että myös ulkorajayhteistyön ohjelmien valmistelu on keskeytetty. Valiokunta katsoo, että niihin varattu rahoitus on kohdennettava ulkorajayhteistyön ohjelma-alueiden kehitystä tukevalla tavalla.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Hallintovaliokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## **Valiokunnan lausunto HaVL 16/2022 vp**

Helsingissä 20.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps  
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok  
jäsen Tiina Elo vihr  
jäsen Eveliina Heinäluoma sd  
jäsen Mikko Kärnä kesk  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Mauri Peltokangas ps  
jäsen Mari Rantanen ps  
jäsen Kari Tolvanen kok  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Heidi Viljanen sd  
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne  
valiokuntaneuvos Henri Helo