

**Valtiovarainministeriö**  
**Budjettiosasto**  
 Budjettineuvos Kirsti Vallinheimo  
 6.5.2020

VNS 1/2020 vp

## *Eduskunnan hallintovaliokunnalle*

Viite: VN/6678/2020

*Hallintovaliokunta on aiemmin pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista selvitystä siitä, miten lasketaan JTS- ja talousarviomenot (millaiseen laskentaan, erittelyyn -kuten htv-menot, toimitila-menot, ICT –menot, varuste- ja kalustomenot sekä muut menot - ja mihin tietoihin perustuu kehys ja budjetointi; kuinka otetaan huomioon htv-kustannukset, toimitilakustannukset, niiden nousu ja miltä osin niitä maksetaan toimintamenoista; kuinka otetaan huomioon ICT -kustannukset, niiden nousu ja miltä osin niitä katetaan toimintamenoista; kuinka otetaan huomioon varusteiden ja kaluston hankintamenot ja muut niihin liittyvät muut menot kustannustason nousu mukaan lukien).*

Valtiovarainministeriö on toimittanut hallintovaliokunnalle selvityksen 27.4.2020. (VN/6678/2020)

*Hallintovaliokunta on pyytänyt 5.5.2020 asiaan lisäselvitystä todennut lisäselvityspyynnössään: Saadun vastauksen perusteella ei ole pystynyt päättämään, miten esimerkiksi poliisin ja Rajavartiolaitoksen osalta JTS:n vuotuiset menot eri vuosille on laskettu. Pyydetään selkeät laskelmat/erittelyt kunkin kehysvuoden osalta sekä poliisin että Rajavartiolaitoksen osalta kunkin kehyksistä ja kehysten määrittelyssä huomioon otetuista seikoista. Onko myös toimitilakustannuksia/niiden nousua ja/tai ICT menoja/niiden nousua otettu missä määrin huomioon.*

*Valiokunta on korostanut tiedusteltaessa erityisesti lisäksi seuraavaa: Valtiokunta tarvitsee selkeän laskelman kehyksistä. Ja on tärkeää, onko laskennan pohjana edellisen vuoden toteutuneiden menojen kokonaismäärä vai aiemman kehysten jokin luku vai mikä se on. Valiokunta haluaa tietää selkeästi ilmaistuna, miten kehukset on laskettu myös eurot näkyen, huomioiden läpinäkyvyys.*

*Valiokunta on lisäksi korostanut, että on tärkeää, että pystytään näkemään ainakin poliisin ja Rajavartiolaitoksen kehysten muodostaminen konkreettisin luvuin läpinäkyvästi ja selkeästi. Tähän liittyy kysymys toimitilamenojen kustannusten ja ICT –kustannusten kasvun nousun näkyminen laskelmassa tai se, ettei niitä ole otettu huomioon. Jos ei ole otettu huomioon, sille on syytä olla perustelut.*

**Valtiovarainministeriön puolesta viitataan 27.4.2020 toimittamaansa selvitykseen.**

**Lisäselvityksenä valtiovarainministeriön puolesta korostan ensinnäkin seuraavaa:**

Tarkastelussa on erotettava toisistaan budjetin määrärahat ja virastojen menot/menotarpeet. Kysymyksellä lienee tarkoitettu määrärahoja ja niiden mitoitusta, ei viraston menoja/menotarpeita? Käytössä olevat, eduskunnan hyväksymän talousarvion mukaiset määrärahat ovat viraston budjetin käytön ja soveltamisen kannalta määräävä suhteessa viraston menotarpeisiin, mikä ilmenee mm. valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 38 §:stä, jonka 1 momentin mukaan: ”Ennen kuin virasto tai laitos tekee tilauksen, sopimuksen tai muulla tavoin sitoutuu menon maksamiseen (menopäätös) on sen varmistettava meno laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä määrärahan tai arviomäärärahan ylitysluvan ja valtuuden riittävyys. Menopäätösten mukaiset menot eivät saa ylittää tarkoitukseen käytettävissä olevan määräraha tai arviomäärärahan ylitysluvan taikka valtuuden määrää.” Ao. ministeriö voi vaikuttaa menojensa syntymiseen ja niiden suuruuteen, ellei kyseessä ole lakisääteiset menot (yleensä talousarviossa arviomäärärahoina).

Talousarvion sisällöstä säädetään mm. perustuslain 84 §:ssä, jonka mukaan mm. valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat.

Valtion talousarviolain 12 §:n ja asetuksen 10 §:n mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot. Vaikka valtiovarainministeriölle kuuluu muun ohessa valtion talousarvio ja taloudenhoito, on kunkin hallinnonalan hoidettava sitä oman hallinnonalansa osalta niin kuin säädöksistä ilmenee eikä valtiovarainministeriö lähtökohtaisesti tee laskelmia virastojen menotarpeista, vaan saa ne ministeriöistä ja tarvittaessa pyytää tarkennuksia niihin ao. ministeriöltä. Valtiovarainministeriö arvioi kerralla Julkisen talouden suunnitelman (JTS:n) ja valtion talousarvioesityksen (TAE:n) valmistelun yhteydessä kaikkia käytettävissä olevia valtion määrärahoja suhteessa kaikkiin valtion menotarpeisiin. Yleensä ministeriöillä on menotarpeita niin paljon, että määrärahojen käyttöä niihin joudutaan priorisoimaan. Periaatteena on, että valtiovarainministeriö ei tee ehdotuksia hallitukselle ministeriöiden hallinnonalojen määrärahojen lisäyksiksi, ellei kysymys ole teknisestä virheestä.

Julkisen talouden suunnitelman osalta voidaan todeta, että se on suunnitelma ja siitä julkaistaan vain tekstimuotoinen asiakirja. Julkisen talouden suunnitelman sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksessa julkisen talouden suunnitelmasta (Valtioneuvoston asetus 120/2014, 13.2.2014). Hallinnonaloittaisten menokehysten taustalla ovat momenttikohtaiset kehyslaskelmat, mutta niitä ei julkaista. Kehys neljälle seuraavalle budjettivuodelle perustuu aiempaan kehykseen ja siinä on selvästi näkyvissä ne muutokset, jotka on kehykseen tehty (kattaen myös vaalikauden jälkeiset vuodet). Julkisen talouden suunnitelma toimii pohjana ja ohjeena talousarvioesityksen valmistelulle, mutta asiat usein tarkentuvat (esim. uudistuksen/muutoksen edellyttämä määrärahararve, sen tarkempi käyttötarkoitus ja momenttikohtainen kohdentuminen) varsinaisen talousarvioesityksen valmistelun aikana. Budjetin laadintamääräyksiin 30.4.2020 (VN/4842/2020) on sisällytetty se, miten JTS huomioidaan TAE:n valmistelussa.

Valtion talousarvion momenteilla on päätösosien lisäksi selvitysosat, jotka ministeriöt valmisteleva ja valtiovarainministeriö tarvittaessa tarkistaa nämä hallitukselle niin, että ne vastaavat eduskunnan päätettäviä päätösoasia. Tästä säädetään talousarviolain 8 §:ssä: *Tulo- ja menoarvion hyväksyminen sisältää myös tulo- ja menoarvioesityksessä olevien, eduskunnan kannanotoiksi tarkoitettujen perusteluiden hyväksymisen, jollei eduskunta päättä perusteluista toisin.* Talousarviolain 9 §:ssä säädetään, että edellä 8 §:ssä tarkoitettuihin perusteluihin voidaan sisällyttää käyttösuunnitelma. Käyttösuunnitelmassa arvioidaan, miten momentin määrärahalle budjetoidut menot jakautuvat eri käyttötarkoitusten kesken tai, sovellettaessa 3 a §:ssä tarkoitettua nettobudjetointia, miten tuloarvioon sisältyvät nettoutetut tulot ja menot jakautuvat. Jollei 8 §:ssä tarkoitettuihin perusteluista muuta johdu, käyttösuunnitelmassa olevia menojen määriä voidaan ylittää käyttösuunnitelmakohtiin merkittyjen käyttötarkoitusten ja momentin määrärahan tai nettobudjetointia sovellettaessa nettomääräisen tuloarvion puitteissa siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Talousarvioesityksen momenttien selvitysoasiin sisältyy taulukko: **Määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset (1000 e)**, joka tulee teknisesti suoraan Buketti-tietojärjestelmän laskelmasta ja nämä muutokset ovat siis suhteessa edelliseen varsinaiseen talousarvioon. Buketti-tietojärjestelmä on se järjestelmä, jolla talousarvioesitykset ja julkisen talouden suunnitelmat laaditaan ja joka järjestelmä on myös eduskunnan käytössä ja johon eduskunnalla on käyttöoikeus.

#### **Luvun 26.10. Poliisitoimi ja luvun 26.20 Rajavartiolaitos osuuksiin valtiovarainministeriön puolesta totean seuraavan:**

Valtiovarainministeriö toimittaa ohessa hallintovaliokunnalle tiedoksi kevään kehyspäätöksen 2021-2024 (VNS 1/220 vp) muutokset suhteessa syksyn 2019 vaalikauden kehyspäätökseen.

Siitä ilmenee kehysmuutokset verrattuna edelliseen kehyspäätökseen. Muutokset on Buketti-tietojärjestelmässä tehty vakiokaavan mukaisesti. Peruslaskelmaan sisältyvät aiempi kehystaso ja aiempien päätösten mukaiset muutokset mm. tekniset muutokset ym. siten kun aiemmin toimitetussa selvityksessä 27.4.2020 on todettu. Buketti-laskelmissa voi olla myös kehittämis ehdotuksia (= määrärahoja uusia menoja varten) ja ne ovat eriteltyinä, ja niitä jonkin verran on myös luvuissa Poliisitoimi ja Rajavartiolaitos. Nämä määrärahamuutokset ilmenevät oheisen liitteen tekstistä. Huomioitava on että mm. toimitilakustannusten nousua on sekä peruslaskelmassa että kehittämis ehdotusten puolella riippuen siitä, onko kyseessä uusi päätöseräinen meno vai enemmän tekninen muutos sekä riippuen siitä, onko päätös tehty tässä kevään JTS/kehyksessä vai onko se tehty jo aiemmin esim. kuluvan vuoden valtion talousarvion yhteydessä.

Todettakoon selvyiden vuoksi, että JTS/kehyspäätöksessä vertailu tehdään aina edelliseen kehyspäätökseen. TAE:ssä verrataan aina edelliseen hyväksyttyyn varsinaiseen talousarvioon. Tilinpäätös (=toteutunut määrärahan käyttö) voidaan asiallisesti huomioida, mutta tällöin huomiointi on kehittämis ehdotusten puolella. Mm. voidaan tehdä vähennys liiallisten siirtyvien erien johdosta, mitä näille momentille ei kuitenkaan ole tehty.

Kiinnitän huomiota siihen, että varsinkin poliisilla on euromääräisesti todella iso toimintamenomomentti mom. 26.10.01 (nettobudjetoitunakin 775 milj. e/v) ilman mitään käyttörajoitteita päätösosassa. Talouden hallinnan ja vastuullisen taloudenhoidon kannalta tämä on jossakin määrin ongelmallinen. Mm. isoja toimitilahankkeita valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa käsiteltäessä (RV-lista sisältää myös budjetti- ja muut taloudelliset vaikutukset) sisäministeriö on todennut ehdotuksessaan voivansa hoitaa niistä aiheutuvat lisämenot ison momenttinsa kehyksen ja hyväksytyn talousarvion puitteissa. Käytännössä niistä on kuitenkin tullut lisää menopaineita momenteille ja sitten on jouduttu tilanteisiin, että on tehtävä jälkikäteen ehdotuksia eduskunnalle määrärahalisäyksiksi.

Todettakoon, että sisäministeriö pyysi merkittävää lisärahoitusta kevään JTS/kehukseen vuosille 2021-2024 poliisille teknologisen suorituskyvyn ylläpitoon (+9,05 me/2021; +11,3 me/2022; +11,4 me/2023 ja 11,5 me/2024). Sisäministeriön mukaan poliisin ICT-menoja lisäävät kehyskauden lopussa käyttöön tulevat uudet tietojärjestelmät, kasvavat TUVE-kustannukset, mobiilisovellusten ja älypuhelin määrän, sekä digitaalisen aineiston määrän merkittävä kasvu esim. tutkinta - ja tiedusteluaineistossa, aineiston säilyttämisen velvoitteet säädösten mukaisesti, sekä tietosuojan ja tietoturvan vaatimusten huomioiminen. Hallitus kuitenkin pitäytyi siinä kokonaisrahoituksessa mitä poliisille oli vaalikauden JTS/kehyksessä varattu eli syksyn 2019 JTS:n mukaisesti momentin määrärahan puitteissa, eikä varannut JTS:ssä lisärahoitusta näillä pitkälti yleisillä koko hallinto koskevilla perusteilla. Valtiovarainministeriössä ei ole tähänkään liittyen tehty laskelmia. Ko. menotarpeet ovat pitkälti olleet hallituksen tiedossa jo syksyllä 2019, mutta silloinkaan ei valtiovarainministeriössä ole tehty niistä omia laskelmia.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen budjettimomenteilla ei siis ole käyttösuunnitelmia taikka enintään -eriä budjettimomenttien päätösosissa. Eikä valtiovarainministeriöllä ole suoraa näkyvyyttä siihen, miten mm. poliisi kulloinkin käyttää/suuntaa sille eduskunnan myöntämät määrärahat. Tilijaottelut ovat kuitenkin saatavissa Valtiokonttorista. Momentin jakamista tai muuta tarkempaa määrärahojen jakoa eri menoihin on aika ajoin ehdotettu valtiovarainministeriön puolelta, mutta sisäministeriö on todennut, että ao. virastoille halutaan pitää mahdollisuus käyttää kulloisenkin varainhoitovuoden määrärahat viraston kulloinkin tarpeellisina pitämiin menoihin. Eli näin virasto on saanut toimintaansa joustavuutta, mikä varsinkin poliisin ison momentin kohdalla ei ehkä ole enää kovin tarkoituksenmukainen ja sitä voisi tarkastella myös eduskunnan budjettivallan toteutumisen näkökulmasta.

*Liitteinä:*

*Hallituksen JTS-päätös 2021-2024, SM:n osuus*

*Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta; VM 30.4.2020*

VN/4842/2020, voimaan 30.4.2020 (<https://vm.fi/documents/10623/307577/Valtiovarainministeri%C3%B6n+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ys+toiminta-+ja+talousuunnittelusta%2C+julkisen+talouden+suunnitelman+valmisteluun+liittyvien+kehys-+ja+muiden+ehdotusten+sek%C3%A4+valtion+talousarvioehdotusten+laadinnasta/97bb21e9-7fc8-716f-03a7-9df51467e3be/Valtiovarainministeri%C3%B6n+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ys+toiminta-+ja+talousuunnittelusta%2C+julkisen+talouden+suunnitelman+valmisteluun+liittyvien+kehys-+ja+muiden+ehdotusten+sek%C3%A4+valtion+talousarvioehdotusten+laadinnasta.pdf>)

VM:n kirje Vuoden 2021 talousarvioesityksen valmistelu 30.4.2020 VN/9741/2020 (<https://vm.fi/documents/10623/307577/Vuoden+2021+talousarvioesityksen+valmistelu/03211930-5f1f-8d13-afec-90e79c1085ac/Vuoden+2021+talousarvioesityksen+valmistelu.pdf>)