

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2000 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2001

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä syyskuuta 2000 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarviosi vuodelle 2001 (HE 109/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla hallintovaliokunta on päättänyt antaa toimialaansa koskevan lausunnon talousarviesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Veijo Kavonius, kenraalimajuri Matti Sandqvist, neuvotteleva virkamies Rainer Alanen, neuvotteleva virkamies Pasi Bröijer ja neuvotteleva virkamies Aatos Haanpää, sisäasiainministeriö

- budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö
- ylitarkastaja Sirpa Hautala ja ylitarkastaja Tapio Laamanen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen ja finanssisihteeri Ritva Cantell, sosiaali- ja terveysministeriö
- yksikönpäällikkö Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
- neuvottelupäällikkö Harri Wetterstrand, STTK-J ry
- lakimies Markku Nieminen, AKAVA-JS ry
- talous- ja sosiaalipoliittinen sihteeri Ilkka Alava, Valtion yhteisjärjestö VTY ry.

Lisäksi liikkuva poliisi on antanut asiasta kirjallisen lausunnon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuntatalous

Talousarviesityksen mukaan kunnallistalous vahvistuu kuluvana vuonna ja edelleen vuonna 2001. Kuntien toimintamenojen arvioidaan kasvavan runsas neljä prosenttia. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate kasvaa esi-

tyksen mukaan 13,2 miljardiin markkaan. Investointien suuri tarve pitää kuntien investointitason edelleen korkeana.

Talousarviesitys vaikuttaa kunnallistalouden valtionosuuksia ja -avustuksia sekä veropuusteita koskevien muutosten kautta. Esityksen mukaan valtion toimenpiteet vahvistavat kuntataloutta nettomääräisesti 562 miljoonaa markkaa vuoteen 2000 verrattuna.

Uusimpien ennusteiden mukaan vuosikate kasvaa tänä vuonna selvästi pääasiassa verotulojen lisäyksen johdosta ja asettuu vuosina 2000—2004 keskimäärin 13 miljardiin markkaan. Nettoinvestointien arvioidaan olevan vastaavana aikana 11,5 miljardia markkaa. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu tilanne siis kohentuu, mikä näkyy myös siinä, että lainakanta pienenee ja kassavarat kasvavat. Ennusteiden mukaan vuoden 2002 jälkeen kassavarat ylittävät lainakannan. Vuonna 2004 kuntien yhteenlasketun lainakannan arvioidaan olevan 16,9 miljardia markkaa ja kassavarojen 21,2 miljardia markkaa.

Valiokunta pitää epätydyttävänä sitä asiaintilaa, että valtion ja kuntasektorin laskentatavat ja näkemykset koskien valtion talousarvion vaikutuksia kunnallistalouteen vuodesta toiseen poikkeavat toisistaan. Valiokunta korostaa, että valtion toimenpiteiden vaikutusten selvittämisen kannalta on tärkeää, että valtio ja kuntakenttä kykenevät yhtenäisin perustein, objektiivisesti ja avoimesti arvioimaan tapahtunutta kunnallistalouden kehitystä sekä valtion talousarvion vaikutuksia.

Vuonna 2001 kuntien valtionavuksi esitetään 28 miljardia markkaa. Käyttötalouden valtionavut lisääntyisivät valtion ja kuntien välisen lakisääteisen kustannusjaon tarkistuksen takia 1 250 miljoonalla markalla. Valtionosuuksiin tehtäisiin myös 1,2 prosentin indeksikorotus. Indeksikorotus lisää valtionapuja runsaalla 300 miljoonalla markalla.

Vaikka yhteenlasketuilla luvuilla tilanne näyttää kehittyvän suotuisaan suuntaan, niin lähinnä pienempien kuntien tilanne vaihtelee. Negatiivisen vuosikatteen ennustetaan tänä vuonna tekevän 49 kuntaa, joista 46 on alle 6 000 asukkaan kunta. Pääasiassa näiden kuntien tilanne heikkenee esitettyjen arvioiden mukaan aina vuoteen 2002 asti ja kohentuu tämän jälkeen.

Negatiivisten vuosikatteiden yhteenlaskettu markkamäärä oli vielä vuonna 1997 noin 340 miljoonaa markkaa, mutta putosi vuonna 1999 noin 130 miljoonaan markkaan, jolloin negatiivisen vuosikatteen teki 89 kuntaa.

Akuuttia apua juuri negatiivisen vuosikatteen kunnille tarjoaa valtion talousarvioon vuosittain otettava määräraha kuntien harkinnanvaraiseen auttamiseen. Hallituksen esityksessä esitetään kuntien harkinnanvaraisiin avustuksiin vuoden 2000 talousarvioesityksen tapaan 320 miljoonaa markkaa. Lisätalousarviomenettely huomioon ottaen kuluvana vuonna varoja on ollut käytettävissä yhteensä 420 miljoonaa markkaa. Avustusta voidaan myöntää poikkeuksellisissa tai tilapäisissä talousvaikeuksissa oleville kunnille. Talousarvioesityksen mukaan kuntien harkinnanvaraista avustusta koskevaa lakia on tarkoitettu muuttaa siten, että avustuksen myöntämisessä vuonna 2001 otetaan huomioon valtionosuuslainsäädännön täytäntöönpanosta kunnille aiheutuneet erityiset taloudelliset vaikeudet. Valiokunta pitää tässä yhteydessä välttämättömänä, että kuntien harkinnanvaraisiin avustuksiin varataan riittävän suuri määräraha. Hallituksen on myös tarkkaan seurattava vaikeuksissa olevien kuntien tilannetta ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin määrärahan korottamiseksi lisätalousarviomenettelyssä.

Valiokunta ottaa muilta osin kantaa kuntatalouteen niiden valtion talousarvioesitykseen liittyvien lakiehdotusten kohdalla, jotka tulevat valiokunnan käsiteltäviksi. Tuossa yhteydessä valiokunta arvioi myös kuntiin kohdistuvaa niin sanottua normiohjausta.

Poliisin toimintamenot (26.75.21)

Hallintovaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan (HaVL 3/1995 vp, HaVL 5/1996 vp, HaVL 14/1997 vp ja HaVL 13/1998 vp) kiinnittänyt toistuvasti huomiota poliisin määrärahojen riittämättömyyteen. Kysymystä on käsitelty myös vuoden 2000 talousarvioesityksestä annetussa lausunnossa (HaVL 6/1999 vp).

Viime vuosina onkin sekä eduskunnan talousarviopäätöksillä että lisäbudjeteilla jouduttu lisäämään poliisin määrärahoja. Tästä huolimatta poliisin palvelujen saatavuus on kuitenkin heikentynyt, vaikka poliisi on pyrkinyt turvaamaan palvelujensa tasapuolista saatavuutta maan eri osissa. Poliisin palvelujen saatavuus on kansalaisten kannalta tärkeän kihlakuntaudistuksen

onnistuneen toimeenpanon välttämätön edellytys.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että poliisin oman taloushallinnon tulee olla järjestetty siten, ettei asiaperustein voida asettaa kyseenalaiseksi poliisin määrärahatarpeita. Valtiovarainministeriön kanssa ei ole jostakin syystä voitu tästä kysymyksestä löytää viime vuosina kaikilta osin yhteistä näkemystä. Kuten edellä lausutusta ilmenee, valiokunnan käsityksen mukaan poliisin määrärahat ovat olleet talousarvioesityksissä alimitoitettuja.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että poliisin kohtuullisista resursseista pidetään huolta. Eduskunnan tahdon mukaisesti 1990-luvun lammavuosina myös poliisikoulutusta on supistettu ja virkoja jätetty avoimiksi. Vuoden 2001 talousarvioesityksen osalta valiokunta kiinnittää huomiota poliisimiesten koulutuksen riittävyyteen, jotta kyetään korvaamaan asianmukaisesti lähivuosina poliisimiesten luonnollinen poistuma lisääntyneiden tehtävien edellyttämällä tavalla.

Poliisin osalta talousarvioesitys on ongelmallinen. Valiokunnan käsityksen mukaan näyttää siltä, ettei poliisi kykene suoriutumaan tehtävistään ja muista eri velvoitteistaan kohtuullisella tavalla. Valtaosa menoista on henkilöstömenoja, joihin puuttuminen vaikuttaa toiminnan tasoon. Myöskin on huomattava, että poliisitoiminnassa on kyettävä suorittamaan myös ennalta arvaamattomia tehtäviä.

Rajavartiolaitoksen toimintamenot (26.90.21)

Rajavartiolaitoksen tärkeimmät tehtävät ovat rajavalvonta ja rajatarkastukset Suomen Euroopan unionin ulkorajoina olevilla rajoilla siten, että rajatilanne hallitaan, rajalla vallitsee hyvä järjestys ja Suomea koskevat kansainväliset sitoumukset täytetään. Rajavartiolaitos on niukentuneista resursseistaan huolimatta kyennyt hoitamaan tehtävänsä hyvin.

Saadun selvityksen mukaan rajavartiolaitoksen oma ehdotus vuoden 2001 talousarvion määrärahatarpeesta on laadittu vahvistettujen määrärahakehysten mukaiseksi tarkistettuna vuoden 2000 virkaehtosopimusten ja valtion eläkelain

muutoksen (939/1999) aiheuttamalla kustannusvaikutuksella. Ehdotuksessa on huomioitu aikaisempien vuosien säästöjen käyttö toiminnan osittaiseen rahoittamiseen. Laitoksen oma vuoden 2001 määrärahaehdotus on mitoitettu vakaan rajatilanteen olosuhteisiin ja sitä määriteltäessä on otettu huomioon Schengenin säännösten soveltamisen vaikutukset. Määrärahan mitoituksessa on otettu huomioon myös eduskunnan vuoden 2000 talousarviokäsittelyn yhteydessä ilmaisema kannanotto rajavartiolaitoksen määrärahatason turvaamisesta.

Vastaanottaessaan laajenevia passintarkastustehtäviä rajavartiolaitoksen kassamenot ovat kasvaneet keskimäärin 20 miljoonaa markkaa suuremmiksi kuin talousarviossa vuosittain myönnetty määrärahat. Saadun selvityksen mukaan tuoreimman ennusteen vuoden 2000 menotaso on jopa 50 miljoonaa markkaa talousarviota suurempi, koska vuoden 2000 yleisen virkaehtosopimuksen kustannukset on rahoitettu vain osittain ja rajavartiolaitoksen tarkentavan virkaehtosopimuksen kustannukset ovat täysin rahoittamatta.

Valiokunta edellyttää, että rajavartiolaitoksen toimintamenoihin myönnetään vuonna 2001 996 miljoonaa markkaa eli 14 miljoonaa markkaa talousarvioesitystä enemmän. Määräraha riittäisi käytettävissä olevan tiedon mukaan talousarvioesitykseen kirjatun noin 3 050 henkilön palkkaamiseen ja muiden toimintamenojen osittaiseen rahoittamiseen. Tässäkin tilanteessa rajavartiolaitoksen siirtyviä määrärahoja jouduttaisiin vuonna 2001 käyttämään noin 20 miljoonaa markkaa.

Mikäli rajavartiolaitokselle myönnetään vain hallituksen esittämä toimintamenoääräraha, olisi laitoksen henkilöstöä vähennettävä pysyvästi suunniteltua enemmän. Rajavartiolaitoksen oma vuoden 2001 talousarvioehdotus sisältää jo noin 60 henkilön vähentämisen vuoden 1999 tasosta siirryttäessä soveltamaan Schengenin säännöstöä. Hallituksen esityksen pohjalta näköpiirissä olevalla 70 henkilön lisävähennyksellä olisi valiokunnan käsityksen mukaan vaikutusta rajavalvonnan tasoon. Rajatarkastushen-

kilöstöä ei puolestaan voida vähentää ilman, että se aiheuttaisi häiriöitä rajanylitysliikenteessä.

Kihlakunnat

Viitaten valtioneuvoston selontekoon kihlakuntauudistuksen toteutumisesta liittyvään eduskunnan yksimielisesti hyväksymään hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 6/2000 vp) valiokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota kihlakuntien eri viranomaistoimintojen sekä kihlakunnanvirastojen yhteisten toimintamenomäärärahojen riittävyteen.

Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikka

Yleistä. Valiokunta painottaa palkkausmenojen budjetointiin liittyen budjetin täydellisyysperiaattetta.

Valtiotyönantajan kilpailukyvyn vahvistaminen.

Valtion talousarvioesityksen yleisperusteluissa todetaan, että valtiotyönantajan kilpailukykyä pyritään parantamaan eräillä erityistoimenpiteillä. Voimassa olevan valtion virka- ja työehtosopimuksen allekirjoittamispyöytäkirjan mukaan valtion palkkaseurantaselvityksen eli niin sanotun VALPAS-selvityksen linjauksia toteutetaan työnantajapäätöksillä ja sopimusosapuolet pyrkivät tulevassa sopimustoiminnassaan toteuttamaan niitä. Tarkoitus on esityksen mukaan parantaa nuorten palkansaajien sekä vaativien johto- ja asiantuntijatehtävien ja muiden vastaavien tehtävien palkkauksellista asemaa. Lisäksi painotetaan palkkauksen ja tehtävän vaativuuden välisten palkkausongelmien korjaamista sekä hyvien suorittajien ja ammattitehtävien huomioon ottamista. Talousarvioesityksessä näitä toimenpiteitä varten on toimintamenomäärärahoja varattu yhteensä 274 miljoonaa markkaa. Valiokunta puoltaa talousarvioesitykseen sisältyvien VALPAS-selvityksen pohjalta varattujen määrärahojen käyttämistä talousarvioesityksessä esitetyllä tavalla.

Valiokunta pitää tärkeinä toimenpiteitä, joilla valtio huolehtii henkilöstönsä asemasta. Palkkaseurantaselvitykseen perustuvat työnantaja-

ratkaisut, joissa on kysymys valtion palkkojen jälkeenjääneisyyden osittaisesta kompensoinnista, liittyvät myös valtiotyönantajan valmistautumiseen henkilöstön ikärakenteen vuoksi tapahtuvaan suureen henkilökunnan vaihtuvuuteen. Valiokunta korostaa sitä, että valtion koko henkilöstöstrategian suuntaamista on tarpeen valmistella entistä paremmin siten, että valtion kilpailukyky työnantajana paranee. Palkkakilpailukyky ja muut taloudelliset etuudet ovat tässä suhteessa merkittäviä tekijöitä. Lisäksi muita olennaisia asioita ovat ainakin työntekijöiden ja työnhakijoiden kannalta työn sisällön kehittäminen, henkilöstön osaamisen kehittämismahdollisuudet, urakehitysmahdollisuudet ja henkilöstön jaksamisesta huolehtiminen. Mainittujen seikkojen asianmukainen huomioon ottaminen henkilöstöpolitiikassa edellyttää myös johtamistoimintojen kehittämistä.

Saadun selvityksen mukaan valtiotyönantajan tarkoituksena on myös olla aktiivisempi opintonsa päättämisvaiheessa olevien nuorten suuntaan ja antaa yleisiä tietoja valtionhallinnossa tarjolla olevista työtehtävistä. Myönteistä uutta toimintaa on valtion työmarkkinalaitoksen osallistuminen lokakuussa vuonna 2000 Kaapelitehtaalla pidettäville rekrytointimessuille.

Korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkaus. Eduskunta edellytti 22.1.1999 hallituksen huolehtivan siitä, että korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkaus korjataan sille tasolle, jolla se on ollut ennen niin sanotun palkkalain voimaantuloa suhteessa valtionhallinnon ylimpien virkamiesten palkkaukseen (HE 196/1998 vp, HaVM 22/1998 vp).

Valiokunta katsoo, että lausuman mukaiset toimenpiteet on toteutettava ensi tilassa

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Pekka Ravi /kok
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Petri Salo /kok
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Arto Seppälä /sd
	Lauri Kähkönen /sd	Kari Urpilainen /sd
	Hannes Manninen /kesk	Jari Vilén /kok
	Heli Paasio /sd	vjäs. Pekka Nousiainen /kesk.
	Aulis Ranta-Muotio /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Koska emme voi yhtyä hallintovaliokunnan lausuntoon hallituksen esityksestä valtion talousarvioon vuodelle 2001, esitämme eriävänä mielipiteenämme seuraavaa:

Mielipide

Katsomme, että hallintovaliokunnan lausunto antaa yksipuolisen ja osin virheellisenkin kuvan valtion ja kuntien välisistä taloudellisista muutoksista vuonna 2001. Lausunto ei tuo myöskään riittävän selkeästi esille negatiivisten ja heikon vuosikatteen kuntien taloudellista ahdingkoa sekä välttämättömyyttä niiden tilanteen korjaamiseksi. Tämän vuoksi katsomme, että valiokunnan lausunnon sivulta 2 alkava kappale uusimpien ennusteiden mukaan vuosikate sekä sitä seuraavat neljä kappaletta korvattaisiin seuraavalla lausunnolla:

Kuntasektorin puolelta on asiantuntijakuulemisessa katsottu, että budjettiesityksen vaikutus on kuntien kannalta negatiivinen, kun otetaan huomioon uusien tehtävien aiheuttamat nettomenojen lisäykset, veroperustemuutokset sekä valtionosuuksien indeksikorotuksen puolittaminen. Asiantuntijakuulemisessa on nostettu yksityiskohtina esiin seuraavanlaisia kysymyksiä:

1. Valtionosuuksien indeksitarkistusten puolittaminen. Valtion ja kuntien kustannusten jako muuttuisi noin 390 milj. markkaa kuntien vahingoksi.

2. Hammashuollon laajentamisen kustannukset olisi arvioitu liian pieniksi.

3. Kuntouttava työtoiminta käynnistyy 1.9.2001. Todelliset vuositasen kustannukset olisivat arvioitua suuremmat. Toiminnan kustannusten ennakolta arvioitavuus olisi sikälikin vaikeaa, että asiakasjoukon määrää ei kyettäisi luotettavasti ennakoimaan.

4. Kuntien verotuloihin vaikuttavat veroperustemuutokset tulisivat vuositasolla olemaan suuremmat kuin talousarviossa esitetyt kassape-

rusteiset menetykset. Kuntien menetykset olisivat noin 600 milj. markkaa vuodessa.

Valiokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota asiantuntijakuulemisessa esiin nostettuihin edellä mainittuihin näkökohtiin. Samalla valiokunta pitää epätydyttävänä sitä asiaintilaa, että valtion ja kuntasektorin laskentatavat ja näkemykset koskien valtion talousarvion vaikutuksia kunnallistalouteen vuodesta toiseen poikkeavat toisistaan. Valiokunta korostaa, että valtion toimenpiteiden vaikutusten selvittämisen kannalta on tärkeää, että valtio ja kuntakenttä kykenevät yhtenäisin perustein, objektiivisesti ja avoimesti arvioimaan tapahtunutta kunnallistalouden kehitystä sekä valtion talousarvion vaikutuksia.

Mitä muutoin tulee talousarvioesityksen sisältöön, valiokunta toteaa tyydytyksellä kunnallistaloudessa yleisesti tapahtuneen myönteisen kehityksen. Tämä koskee kuitenkin vain osaa kuntia, sillä kuntataloudet ovat huolestuttavalla tavalla eriytyneet, vaikka taloudellisissa vaikeuksissa olevat kunnat ovat paljolti myös tehneet ne toimenpiteet, jotka käytännössä ovat mahdollisia. Tässä suhteessa valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin yksittäisten kuntien kohdalla on myös eroavuuksia. Valiokunta toteaa myös, että budjetissa ei hallitusohjelman hengen vastaisesti kompensoida kunnille verovähennysten muutoksista kunnille aiheutuvia verotulomenetyksiä.

Kuntien välisen taloudellisen eriarvoisuuden kasvun suurin tekijä valtionosuusleikkausten ohella on yhteisöveron epätasainen jakautuminen kuntien kesken. Yhteisövero on suhdanneherkkyytensä vuoksi ongelmallinen myös koko kuntakentälle ja soveltuu sitten huonosti palveluiden rahoituskeinoksi. Yhteisöverokysymys tulisikin arvioida uudelleen selvitysmies Jukka Pekkarisen työn yhteydessä. Mikäli asiaan ei saada ratkaisua, vaarantuu kansalaisten yhdenvertaisuus peruspalvelujen suhteen.

Valiokunta pitää valitettavana, että eriarvoisuuden kasvusta huolimatta budjetissa ei esitetä toimia, joilla eroja pyrittäisiin supistamaan. Päinvastoin harkinnanvaraisia avustuksia esitetään 100 milj. markkaa vähemmän kuin kuluvana vuonna jaetaan. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että harkinnanvaraisia avustuksia korotetaan 100 milj. markalla. Eriarvoisuutta voitaisiin vähentää myös siirtämällä jo ensi vuonna osa yhteisöveron tuotosta jaettavaksi yleisenä valtionosuutena.

Valiokunta viittaa vielä mietintöönsä koskien valtioneuvoston selontekoa uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan (HAVM 11/2000 vp). Eduskunnan yksimielisesti hyväksymässä mietinnössä kiinnitetään huomiota siihen, ettei selonteko sisällä

arviota kunnallisen itsehallinnon todellisesta tilasta kuntatalouden näkökulmasta. Ainakin kuntien valtionosuuksien leikkaukset 1990-luvulla ovat lisänneet kuntien omarahoituksen merkitystä lakisääteisten tehtävien järjestämisessä. Ottaen huomioon muun muassa meneillään olevan kuntien eriytymiskehityksen, hallintovaliokunta katsoo edellä mainitussa mietinnössään valtioneuvoston selonteosta poiketen, ettei valtion puolelta kaikilta osin ole huolehdittu siitä, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet suorittaa tehtävistään.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2000

Hannes Manninen /kesk
Matti Väistö /kesk

Aulis Ranta-Muotio /kesk
Pekka Nousiainen /kesk

