

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/1999 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2000

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä syyskuuta 1999 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2000 (HE 40/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan. Eduskunnan työjärjestyksen 18 a §:n 3 momentin nojalla hallintovaliokunta on päättänyt antaa toimialaansa koskevan lausunnon talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- budjettineuvos Raija Koskinen ja budjettisihteeri Maija Aakkula, valtiovarainministeriö
- ylijohtaja Juhani Nummela, poliisiylijohtaja Reijo Naulapää, kenraalimajuri Matti Sandqvist, hallitusneuvos Esko Koskinen, komentajakapteeni Kari Wahlström, vanhempi hallitussihteeri Riitta Koponen, neuvotteleva virkamies Pasi Bröijer, neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto ja ylitarkastaja Katri Lehtonen, sisäasiainministeriö
- kehittämisspäälikkö Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuntien talouskehityksen eriytyminen

Kuntien rahoitustulosta voidaan tarkastella vuosikatteen perusteella. Vuosikatteen negatiivisuus merkitsee sitä, että kunnan rahoitus ei ole tasapainossa, menot ovat tuloja suuremmat. Tällaisten kuntien lukumäärä on noussut voimakkaasti vuodesta 1995 vuoteen 1997. Tilinpäätösten mukaan negatiiviset vuosikatteen ovat painottumassa ensisijaisesti pienimpiin kuntiin.

Vuoden 1998 tilinpäätösten perusteella kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate kasvoi, mutta kehitys kuntaryhmittäin tarkasteltuna poikkesi tästä yleiskehityksestä. Sama koski

myös kuntien investointien määrää ja velanoton lisäystä.

Kuntien talouskehityksen eriytyemisestä puhuvat myös muutkin lähestymistavat. Vuonna 1997 tilikauden tulos poistojen ja satunnaiserien jälkeen oli negatiivinen 259 kunnassa. Viime vuonna lukumäärä väheni 242 kuntaan. Kokonaismäärän vähenemisestä huolimatta alle 5 000 asukkaan kunnissa negatiivisen tuloksen tehneiden kuntien määrä kasvoi, muissa kuntaryhmissä se väheni. Myös talousluvulla mitattuna kuntien erot ovat kasvamassa. Talousluku kuvaa kunnan talouden liikkumavaraa yhden vuoden poikkileikkaustilanteessa. Talouslukuvertailu vuosien 1997 ja 1998 välillä osoittaa, että alle

10 000 asukkaan kuntien talousluku aleni, muissa kuntaryhmissä se parani.

Kuntien erilaista talouskehitystä voidaan arvioida myös uudella rahoitusvara-tunnusluvulla. Myös rahoitusvaran laskentamallilla tehdyt ensimmäiset koelaskelmat tukevat käsitystä kuntien talouden eriytymiskehityksestä.

Kuntien erilaiseen taloudelliseen kehitykseen vaikuttavina tekijöinä voidaan todeta kuntien valtionosuuksien vähentäminen edelleen vuonna 1998 1,3 miljardilla markalla. Leikkaukset lisäsivät painetta kunnallisen verorasituksen lisäämiseen erityisesti kunnissa, joissa valtionosuuksien merkitys tulorahoituksessa oli keskimäärää korkeampi.

Valtionosuuksien uudet perusteet tulivat voimaan vuoden 1997 alusta. Ne vähensivät valtionosuuksia siirtymätasauksen mukaisissa rajoissa noin 250 kunnalta. Siirtymäkausi päättyi vuonna 2001. Vaikka valtionosuuksien järjestelmämuutoksen aiheuttamat vähennykset ovat kohdistuneet erityisesti kuntiin, joissa valtionosuuksien taso keskimäärään verrattuna on ollut korkeampi, lisäongelmia on aiheutunut erityisesti siitä, että osassa näistä kunnista myös yhteisövero asukasta kohti on jäänyt keskimääräistä pienemmäksi. Vielä vuoden 2001 jälkeen, siirtymätasausjärjestelmän päätyttyä, jää joukko kuntia, joiden osalta on tarpeen huolehtia järjestelmämuutoksesta aiheutuvien menetysten kompensoimisesta.

Vuonna 1997 kunnallisverotuksen vähennyksiä on korotettu niin, että niiden verotuloja vähentävä vaikutus on ollut noin 1 miljardi markkaa. Vastaavan suuruinen korotus tulee vähentämään kuntien verotuloja myös vuoden 1999 tilinpäätöksessä. Kunnallisverotuksen vähennykset hidastavat verotulojen kokonaiskasvua erityisesti kunnissa, joissa kunnalliseen tuloveroon perustuvat verotulot ovat keskimääräistä korkeammat. Vuoden 1998 ennakkotietojen mukaan ansioöyrien kehitys poikkesi varsin voimakkaasti kunnittain.

Kuntien asukasta kohti laskettu yhteisöveron tuotto vaihtelee sekä vuoden 1998 loppuun käytössä olleissa että vuoden 1999 alusta voimaan tulleissa yhteisöveron perusteissa huomattavas-

ti. Valtionosuuksien tasaus ottaa nämä vaihtelut huomioon vasta viiveellä. Sellaisissa kunnissa, joissa yhteisöveron kertymä perusteista johtuen on keskimääräistä pienempi, verorahoituksen yhteenlaskettu taso on voinut jäädä keskimääräistä huomattavasti alhaisemmaksi. Tämä on lisännyt paineita veroprosenttien korotuksiin ja toisaalta velanoton käyttöön investointien rahoittamiseksi.

Kunnittainen arvonlisäveron hyvitysten ja takaisinperinnän erotus vaihtelee. Järjestelmä kiristää erityisesti niiden kuntien taloutta, joissa takaisinperintä useina vuosina on olennaisesti hyvitysten määrää suurempi. Hyvitysten ja takaisinperinnän epäsuhta on tyypillinen erityisesti pienille kunnille, joissa investointivolyymi on alhainen.

Voimistunut asukasluvun muutos, erikoissairaanhoidon kustannusten kasvu ja eräät muut kuntakohtaiset tekijät ovat myös kiristäneet kuntien taloustilannetta kunnittain poikkeavalla voimakkuudella.

Sopeutumisongelmia on aiheutunut myös kunnille, joissa asukasluku on vähentynyt muuttoliikkeen johdosta. Toisaalta ennakoimattomia menopaineita on syntynyt kunnissa, joissa asukasluvun kasvu on aiheutunut sekä muuttoliikkeestä että syntyvyyden lisäyksestä.

Huolimatta uudistustoimenpiteistä kuntien tulopohjassa on edelleen merkittäviä eroja, samoin kuin kuntien kyvyssä sopeuttaa menojen ja tulojen epätasapainoa. Tasapainotusongelmat kohdistuvat erityisesti kuntiin, joissa edellä luetellut eriytymistekijät tai osa niistä vaikuttavat samanaikaisesti. Kehitys näyttää myös olevan eri osissa erilaista.

Harkinnanvaraista rahoitusavustusta myönnetään kunnille, jotka poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi ovat lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Vuonna 1999 voidaan vielä valtionosuusjärjestelmän muutoksesta aiheutuneita taloudellisia vaikeuksia käsitellä harkinnanvaraisena avustuksena. Valiokunta katsoo, että harkinnanvaraisen avustuksen entiset jakoperusteet on tarpeen säilyttää myös vuosituhannen alkaessa. Eriytymiskehitys puoltaa avustuskäytännön jatkamis-

ta ainakin vuosina 2000 ja 2001. Tällä toimenpiteellä turvattaisiin niiden kuntien palvelurakennne, joilla uudistusten yhteisvaikutus on merkittävä ja kunta ei muilla toimilla pysty rahoittamaan riittävää palvelutasoa.

Edellä lausutun johdosta valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota erityisesti kuntien harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen (26.97.34) riittävyyteen. Valiokunta huomauttaa samalla, että on välttämätöntä huolehtia pitkäjänteisesti ja kestävästi kuntien talouden turvaamisesta siten, että kansalaiset saavat tasa-arvonäkökohdat huomioon ottaen asianmukaiset palvelut koko maassa.

EU:n osallistuminen rakenne- ja aluekehitys-ohjelmiin sekä yhteisöaloitteisiin (26.98.61)

Valiokunta pitää maamme alue- ja rakennepoliittisen kehitystyön kannalta tärkeänä, että Euroopan unionin aluekehitysrahaston määrärahat on budjetoitu kokonaisuudessaan sisäasiainministeriön pääluokkaan.

Maakunnan kehittämisraha (26.98.43)

Maakunnan kehittämisrahaa käytetään alueiden kehittämisestä annetun lain mukaan pääasiassa maakuntien elinkeinotoiminnan omatoimiseen kehittämiseen. Vuoden 2000 talousarvioesityksessä määrärahasi esitetään 32,5 miljoonaa markkaa. Maakunnan kehittämisrahaa on tarkoitus käyttää osaamiskeskusohjelman ja kaupunkipolitiikan toteuttamiseen sekä kansallisesti rahoitettavien aluekehitysohjelmien rahoittamiseen. Saadun selvityksen mukaan maakunnankehittämisrahamomentilta on siirretty sisäasiainministeriön uudelle EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuuden sisältävälle momentille 80 miljoonaa markkaa.

Osaamiskeskusohjelmaa toteutettiin kaudella 1994—1998 kahdeksan alueellisen ja kolmen valtakunnallisen verkosto-osaamiskeskuksen toimesta. Maakunnan kehittämisrahaa suunnattiin osaamiskeskuksille keskimäärin 14 miljoonaa markkaa vuosittain. Ohjelmasta saatujen hyvien kokemusten perusteella valtioneuvosto laajensi ohjelmaa 17.12.1998 määräämällä uusia

osaamiskeskuksia ja uusia osaamisaloja jo olemassa oleviin keskuksiin.

Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä on puolestaan käynnistänyt 27 kaupunkiohjelmaa. Ne sisältävät laaja-alaisia usealta eri hallinnonalalta rahoitettavia hankkeita.

Valiokunta on toistuvasti aiemmin talousarvioesityksestä antamissaan lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota maakunnan kehittämisen niukkuuteen suhteessa maakunnan liittojen tehtäviin. Hyväksyessään alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1995) eduskunta edellytti määrärahan nostettavaksi 200 miljoonan markan vuotuiselle tasolle (HaVM 20/1993 vp). Talousarvioesityksessä määrärahasi pysyy kuitenkin EU:n vastinrahoitukseen varatut määrärahat huomioon ottaen entisellä tasolla.

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että alueellisen kehittämistyön kannalta keskeisillä viranomaisilla, maakunnan liitoilla, on oltava oma riittävä taloudellinen kehittämispanoksensa osaamiskeskusohjelmien ja kaupunkipolitiikan lisäksi muussa pelkästään kansallisessa ohjelmatyössä.

Rajavartiolaitoksen toimintamenot (26.90.21)

Rajavartiolaitos on 1990-luvulla rationalisoinut ja keskittänyt voimakkaasti toimintojaan. Muun muassa puolet raja- ja merivartiostasemista on lakkautettu. Lisäksi rajavartiolaitos on vähentänyt henkilöstöään 250 henkilöllä. Nykyisistä 3 443 virasta on avoinna yhteensä 328 virkaa.

Etenkin Suomen ja Venäjän sekä Suomen ja Viron välinen henkilöliikenne on kuluvalle vuosikymmenellä kasvanut räjähdysmäisesti. Voimakkaista toimintaympäristön muutoksista ja vähenevistä resursseista huolimatta rajavartiolaitos on kyennyt huolehtimaan tehtävistään sekä ylläpitämään rajatarkastusten ja rajavalvonnan tason riittävänä. Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluu muun muassa rajavalvonta Euroopan unionin pisimmällä ulkorajalla.

Eduskunta on 21.3.1999 voimaan tulleella uudella lailla rajavartiolaitoksesta (320/1999) määritellyt rajavartiolaitoksen tehtävät ja samalla arvioinut resurssitarpeen (HE 42/1998 vp, HaVM 25/1998 vp).

Valiokunta katsoo, että rajavartiolaitoksen toimintamääräraha on välttämättä myönnettävä 10 miljoonaa markkaa hallituksen esityksessä ehdotettua korkeampana, jotta rajavartiolaitos voi hoitaa sille kuuluvat uuteen lainsäädäntöön perustuvat laajentuneet tehtävät.

Poliisin toimintamenot (26.75.21)

Hallitus esittää vuoden 2000 talousarvion poliisin toimintamomentille 2 815 miljoonaa markkaa. Sisäasiainministeriön esitys oli 40 miljoonaa markkaa suurempi. Vuoteen 1999 verrattuna rahoituksen todellinen lisäys budjettiesityksessä on ottaen huomioon talousarvion tekniset siirrot noin 57 miljoonaa markkaa. Julkisudessa on esitetty tästä poikkeavia isompia lukuja, jotka osittain aiheutuvat budjettiteknikasta sen johdosta, että hallituksen esitystä on verrattuna edellisen vuoden talousarvioesitykseen eikä lisäbudjettimenettelyä ole otettu huomioon.

Hallintovaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan (HaVL 3/1995 vp, HaVL 5/1996 vp, HaVL 14/1997 vp ja HaVL 13/1998 vp) toistuvasti kiinnittänyt huomiota poliisin määrärahojen riittämättömyyteen. Käytännössä onkin viime vuosina jouduttu sekä eduskunnan talousarviopäätöksillä että lisäbudjeteilla lisäämään poliisin määrärahoja. Tästä huolimatta tosiasiaa poliisipalvelujen saatavuus on kuitenkin heikentynyt.

Poliisin toimintamomentin selvitysosan perustelujen mukaan määrärahan mitoituksessa on lisäyksenä henkilöstömenoihin otettu huomioon 80 miljoonaa markkaa poliisimiesten määrän turvaamiseksi ja lisäämiseksi. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä poliisin käytössä olevien henkilöstöresurssien vahvistamista. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota myös siihen, että eduskunnan tahdon mukaan myös poliisikoulutusta on lamavuosien myötä supistettu ja virkoja jätetty tietoisesti avoimeksi. Avoimena olevien poliisin virkojen täyttämiseksi on huolehdittava myös riittävästä koulutuksesta. Selvitysosan perustelut aiheuttavat kaiken kaikkiaan ongelmia varojen kohdentamisessa. Poliisille lisää menoja aiheuttavat myös muun ohella kansainvälisten sopimusten velvoitteet ja lupapalvelusten kysynnän muutokset, joihin poliisi ei voi

vaikuttaa. Kun poliisin määrärahojen kokonaistason nostaminen on välttämätöntä, on samalla huolehdittava siitä, että rahoitusta voidaan käyttää kaikkiin poliisitoiminnan edellyttämiin tarkoituksiin. Näin ollen talousarvion selvitysosan rajoitus ei saa johtaa siihen, että poliisin tehtävät jäävät tämän vuoksi joltakin osin hoitamatta.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että poliisin palvelujen saatavuus ja taso on resurssipulasta johtuen koko maa huomioon ottaen huonontunut. Tämä ilmenee muun muassa siten, että kaikkia tulostavoitteita ei ole saavutettu.

Kihlakuntauudistus

Kihlakunnanvirastojen yhteisten toimintamenojen momentti (26.07.21) on tarkoitettu yhtenäisjärjestelmän mukaisten kihlakunnanvirastojen yhteisten menojen rahoittamiseen. Yhteiset menot käsittävät yhteisen henkilökunnan palkkaukset sekä toimitila- ja eräitä muita menoja. Yhteisen henkilökunnan määrä on noin 240 henkilöä. Vuonna 2000 toimitilamenot kasvavat toistaiseksi edelleen. Tämä johtuu saadun selvityksen mukaan erityisesti siitä, että kihlakuntahallinnossa on paljon vanhentuneita toimitiloja ja rakennuksia.

Valiokunta on vuoden 1999 talousarviosta antamassaan lausunnossa (HaVL 13/1998 vp) pitänyt myönteisenä sitä, että kihlakunnanvirastojen toimintamäärärahaa on korotettu muun muassa kihlakunnanvirastojen yhteisen henkilöstön lisäämisen mahdollistamiseksi.

Valiokunta pitää asianmukaisena valtion vuoden 2000 talousarvioesitykseen varattua toimintamäärärahaa. Valiokunta tulee tarpeellisilta osin arvioimaan kihlakuntauudistusta koskevassa selontekomietinnössä myös kihlakunnanvirastojen yhteisiä menoja.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 1 päivänä lokakuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Aulis Ranta-Muotio /kesk
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Pekka Ravi /kok
jäs.	Rainer Erlund /erl	Petri Salo /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Arto Seppälä /sd
	Esko Kurvinen /kok	Kari Urpilainen /sd
	Paula Lehtomäki /kesk	Jari Vilén /kok
	Kirsi Ojansuu /vihr	vjäs. Pertti Hemmilä /kok.
	Heli Paasio /sd	