

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2000 vp

Hallituksen esitys vuoden 2000 lisätalous- arvioksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiovarainvaliokunta on 26 päivänä toukokuuta 2000 päivätyllä kirjeellään pyytänyt hallituksen esityksestä vuoden 2000 lisätalousarvioksi (HE 59/2000 vp) perustuslakivaliokunnan lausunnon. Lausuntoa pyydetään 23.2.2000 tehdyn valtion virka- ja työehtosopimusratkaisun sitouksesta budjetoitiperusteena.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tuomo Vainio, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- professori Mikael Hidén
- professori Arvo Myllymäki
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Lisätalousarviossa esitetään, että 23.2.2000 tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksen palkankorotusten kuluva vuoden kustannusvaikutuksesta otetaan määrärahalisäyksenä huomioon pääsääntöisesti puolet. Eräille lisätalousarvioesityksen yleisperusteluissa erikseen mainituille virastoille ehdotetaan 75 prosentin ja joillekin täysimääräistä lisäystä. Palkankorotusten perusteella lisätalousarviossa esitetään yhteensä 433

miljoonan markan lisäyksiä toimintamenomenteille.

Hallituksen lisätalousarvioesityksen yleisperusteluissa esittämän lausuman mukaan sopimuksista johtuvat palkankorotukset toteutetaan siten, että valtion henkilöstön irtisanomisiin, lomautuksiin taikka pysyväisluonteisen henkilöstön vähennyksiin ei palkkaratkaisun seurauksena jouduta. Hallitus ilmoittaa tarvittaessa arvioivansa tilannetta syksyllä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lisätalousarvioesityksen yleisperusteluissa esitettyjä lausumia virka- ja työehtosopimusten kustannusvaikutusten osittaisesta huomioon ottamisesta on arvioitava talousarvion ns. täydelli-

syysperiaatteen kannalta. Perustuslain 84 §:n 1 momenttiin perustuva täydellisyysperiaate edellyttää, että talousarvioon otetaan arviot kaikista tiedossa olevista tuloista ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin. Tuloarvioiden

den ja määrärahojen tulee vastata tulojen ja menojen todennäköistä määrää (HE 1/1998 vp, s. 136/II ja HE 262/1990 vp, s. 58/I).

Täydellisyysperiaatteen mukaisesti talousarvioon on otettava määrärahat kaikkiin ns. sidottuihin menoihin, jotka valtion on suoritettava jonkin talousarvion ulkopuolisen oikeusperusteen, kuten lain tai valtiota velvoittavan sopimuksen nojalla. Valtion henkilöstön palkkausmenot ovat sidottuja menoja.

Vakiintuneen käytännön mukaisesti palkkausmenot merkitään talousarvioon erittelemättöminä kunkin pääluokan toimintamäärärahamentille, jolta rahoitetaan myös esimerkiksi tavaroiden ja palvelusten ostomenot sekä kalusto- ja laitehankinnat. Yleensä toimintamääräraha otetaan talousarvioon perustuslain 85 §:n 1 momentissa tarkoitettuna siirtomäärärahana, jota ei saa ylittää, mutta jota valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen enintään kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana sen mukaan kuin talousarviossa päätetään.

Lisätalousarvioesityksessä määrärahoihin on ehdotettu valtion virka- ja työehtosopimuksesta johtuvia lisäyksiä summaarisesti perustellun hallinnonala- ja virastokohtaisen tarpeen mukaan. Joidenkin virastojen kohdalla ehdotettu määrärahalisäys kattaa 75 tai 100 prosenttia palkankorotusten arvioiduista kustannusvaikutuksista. Pääsääntöisesti määrärahan lisäyksillä on kuitenkin ehdotettu katettavaksi puolet palkkaratkaisun kustannuksista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuluva vuoden henkilöstömenot tulevat lisätalousarvioesityksen mukaisin toimintamäärärahoin pääsääntöisesti kateutiksi, mutta joillakin hallinnonaloilla on ennakoitu tarpeelliseksi ehdottaa lisäyksiä jo syksyn 2000 lisätalousarvioon.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut esillä olevan kaltaista kysymystä lausunnossaan PeVL 6/1995 vp. Valiokunta otti tuolloin huomioon valtion silloisen virka- ja työ-

ehtosopimuksen henkilöstömenoja lisäävän vaikutuksen suhteellisen vähäisyyden toimintamomenttien kannalta ja katsoi, että lisätalousarviossa ei ole välttämätöntä budjetoida sopimusratkaisun johdosta ao. vuodelle lisää määrärahaa, vaan hallinnonalojen ja virastojen voidaan edellyttää sopeuttavan toimintamenojaan talousarviossa jo vahvistettujen määrärahojen tasoon.

Valiokunnan aikaisemman kannan mukaisesti toimintamomenttien harkinnanvaraisia määrärahoja voidaan jossakin määrin käyttää valtion virka- ja työehtosopimuksesta johtuvien henkilöstömenojen lisäysten kattamiseen siten, että hallinnonalat ja virastot sopeuttavat muita toimintamenojaan tätä vastaavasti. Helmikuussa 2000 tehdyn sopimusratkaisun menoja lisäävien vaikutusten huomioon ottamiselle lisätalousarvioesityksessä ehdotetulla tavalla ei siten yleisesti ole valtiosääntöoikeudellista estettä. Palkankorotuksista johtuvien määrärahalisäysten laskennalliset vajaukset jäävät toimintamomenttien loppusummiin verrattuina yleensä vähäisiksi.

Valiokunnan mielestä ehdotettua menettelyä ei kuitenkaan voida pitää talousarvion täydellisyysperiaatteen mukaisena, jos on tiedossa, että hallinnonala tai virasto ei voi sille ehdotetulla lisämäärärahalla ja siltä edellytetyillä toimintameno- ja kustannusvaikutuksilla suoriutua palkkaratkaisusta johtuvista sidotuista menoistaan ilman uuteen lisätalousarvioon otettavaa määrärahan lisäystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiovarainvaliokunnan tulee selvittää, onko tällaisesta tilanteesta jollakin hallinnonalalla kysymys. Tarvittaessa lisätalousarvioon tulee ottaa edellä esitetyissä rajoissa riittäviksi arvioidut toimintamäärärahojen lisäykset. Selvää toisaalta on, että hallituksen tulee myöhemmin antaa eduskunnalle toinen lisätalousarvioesitys, jos talousarvion muuttamiseen on esimerkiksi olosuhteiden muutosten tai valtion virka- ja työehtosopimusten kustannusvaikutuksista saatujen uusien tietojen vuoksi tarvetta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa tässä lausunnossa mainitut valtiosääntö-

oikeudelliset seikat huomioon asiaa valmistellessaan.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /skl
Paula Kokkonen /kok
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd (osittain)
vjäs. Veijo Puhjo /vas
Pekka Ravi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.