

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2009 vp

### Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2010

*Valtiovarainvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2009 lähettäänsä hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2010 (HE 138/2009 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla hallintovaliokunta on päättänyt antaa toimialaansa koskevan lausunnon talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Ritva Viljanen, osastopäällikkö, prikaatikenraali Mikko Kirjavainen, ylijohtaja Pentti Visanen, talousjohtaja Jukka Aalto, suunnittelujohtaja Arto Kujala ja hallitusneuvos Tarja Oksanen, sisäasiainministeriö
- budjettineuvos Raija Koskinen ja neuvotteleva virkamies Markku Nissinen, valtiovarainministeriö

- johtaja Kaarina Koskinen, Maahanmuuttovirasto
- johtaja Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Hätäkeskuslaitos
- Tullihallitus
- Valtiokonttori
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Palkansaajajärjestö Pardia ry
- Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- Merivartioliitto ry
- Rajavartioliitto ry
- Suomen Nimismiesyhdistys ry, edustaen myös Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry:tä
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- Tulliliitto ry
- Tullivirkamiesliitto ry.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### *Kuntatalous*

Kuntatalous on vahvistunut selvästi vuoteen 2007 saakka. Tämä on perustunut osin pitkään

talouskasvuun, joka on lisännyt kuntien verotuloja. Myös valtionosuudet ovat kasvaneet voimakkaasti johtuen verovähennysperusteiden aiheuttamien menetysten täysimääräisistä kompensatioista, täysimääräisistä valtionosuuksien

indeksitarkistuksista ja valtionosuuksien nelivuotiskorotuksista. Vielä vuosi 2008 on ollut kansantaloudessamme erittäin suotuisa heijastuen positiivisella tavalla myös kuntien talouteen. Samanaikaisesti kuntien menot ovat kasvaneet vuonna 2008 erittäin voimakkaasti, noin 7,7 prosentilla. Kunnat ovatkin mainituista lähtökohdista laatineet kuluvan vuoden talousarvionsa noin 2 prosentin verotulokasvun varaan.

Kuntatalouden tilassa on sittemmin tapahtunut ennakoimaton ja nopea muutos, kun taloudellinen tilanne on kiristynyt voimakkaasti. Kuntien tulojen ja arvioitujen menojen välille uhkaa muodostua mittava vaje. Hallitus osallistuu tämän kattamiseen yhteensä noin 720 miljoonan euron panostuksella vuosina 2009 ja 2010.

Vuonna 2010 kuntien verotulojen arvioidaan sekä veroratkaisujen että työttömyyden kasvun vuoksi vähenevän vielä hieman vuoden 2009 tasolta, vaikka kuntien osuutta yhteisöverosta tilapäisesti korotetaan sekä kiinteistöveron alajäräjoja nostetaan. Verotulojen nopea putoaminen merkitsee kuntien vuosikatteiden heikkenemistä. Työnantajan kansaneläkemaksun poistaminen lieventää kuitenkin menopaineita, mutta kunnat joutuvat taloutensa tasapainottamiseksi hillitsemään menojensa kasvua. Taantuma heikentää myös kuntien edellytyksiä varautua ikärakenteen muutoksen aiheuttamaan palvelutarpeen kasvuun. Kuntataloutta uhkaa pysyvämpi alijäämäisyys ja velkakierteen jatkuminen, mikäli toimitoja ei kyetä tehostamaan ja menojen kasvua selvästi hidastamaan.

Yhteensä kuntien verotulojen arvioidaan olevan ensi vuonna noin 16,8 miljardia euroa. Valtio rahoittaa kuntien peruspalveluja valtionosuuksien kautta yhteensä 9,6 miljardilla eurolla. Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen lasketaan nousevan vuonna 2010 yhteensä noin 33,7 miljardiin euroon. Tämä merkitsee menojen kasvun hidastumista 3,6 prosenttiin. Nettoinvestointien tason arvioidaan puolestaan alenevan 0,4 miljardilla eurolla noin 2,5 miljardiin euroon. Kuntien lainakannan odotetaan kasvavan 16 prosentilla 12,2 miljardiin euroon kassavarojen tason ollessa 3,8 miljardia euroa. Valio-

kunta toteaa mainittuihin kuntatalouden tunnuslukuihin viitaten, että kuntakentän menoihin ja tuloihin on talouslaman seurauksena syntymässä useita vuosia kestävä epätasapaino, vaikka yleinen taloustilanne nykynäkymien perusteella alkaa ensi vuonna hitaasti parantua. Kuntatalouden tilassa tulee olemaan myös ensi vuonna huomattavia alueellisia ja kuntaryhmittäisiä eroja, joita on tarpeen seurata tarkkaan ja reagoida tilanteen vaatimalla tavalla. Mainittakoon vielä, että vuonna 2009 vuosikate ei näytä riittävän missään kuntaryhmässä kattamaan poistoja.

Tässä yhteydessä on lisäksi syytä todeta, että valtionosuusjärjestelmään on tarkoitus tehdä välttämättömät muutokset, jotta peruspalvelujen valtionosuudet voidaan yhdistää yhdelle momentille valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Yhdistetylle momentille ehdotetaan lisäystä yhteensä 566 miljoonaa euroa verrattuna vuoden 2009 määrärahoihin. Samalla peruspalvelujen valtionosuuksiin tehdään ylimääräinen korotus. Poikkeuksellisen harvan asutuksen kunnille ja saaristokunnille sekä erityisissä talousvaikeuksissa oleville kunnille osoitetaan rahoitusta valtionosuusjärjestelmän sisällä. Lisäksi kuntien yhdistymisiä tuetaan 114 miljoonalla eurolla. Valtion tukitoimenpiteissä painotetaan työllistämisen ylläpitämiseksi myös kuntien peruspalvelujen investointeja.

Yhteenvetona voidaan kuntien omat ja valtion eri toimenpiteet huomioon ottaen todeta, että kuntien menojen kattamiseksi tarvitaan tulopohjan vahvistamista. Kunnat joutuvat lisääntyvän velanoton ohella laajalti korottamaan myös kunnallisveroa. Valiokunta pitää tärkeänä kuntien tulopohjan vahvistamista valtionosuusjärjestelmän kautta enemmän kuin talousarvioesityksessä on ehdotettu, vaikka valtion oman velkataakan arvioidaan nousevan vuonna 2010 13 miljardilla eurolla 78 miljardiin euroon saakka.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä vielä huomiota maakunnan kehittämISRahan riittävyys ottaen huomioon muun muassa maakunnan liittojen roolin vahvistumisen alueellisessa kehittämisessä. Valiokunta ottaa tarvittaessa tarkemmin kantaa asiaan käsitellessään aluehallin-

touudistukseen liittyvää hallituksen esitystä laiksi alueiden kehittämisestä (HE 146/2009 vp).

### *Sisäinen turvallisuus*

*Poliisi.* Valiokunta toteaa tyydytyksellä, että poliisimiesten työllistämiseksi talousarvioesitykseen sisältyy lisärahoitusta 3 miljoonaa euroa. Tämä merkitsee vakinaisten virkasuhteiden lisääntymistä ja vaatimaan ammattiin kouluttautuneiden poliisimiesten työllisyyden turvaamista. Vuonna 2011 poliisimiesten määrän arvioidaan eläköitymisten myötä vähenevän vuoden 2010 tasosta. Koulutettavien määrää on tarpeen nostaa. Jo kuluvana vuonna on saatu II lisätalousarviossa rahoitusta työttömien poliisien palkkaamiseen. Nämä varat on päätetty kohdentaa pääosin turvapaikatutkinnan tehostamiseen.

Sen sijaan valiokunta pitää poliisin lupahallinnon tilannetta vakavana akuuttina huolenaiheena. Tuottavuusohjelman vaikutukset ovat kohdistuneet tälle tärkeälle sektorille, kun poliisimiesten resurssivähennykset on pääosin kyetty torjumaan. Samanaikaisesti lupahallinnon työtaakka ja vaatimustaso ovat kasvaneet ja samalla työssäjaksamiseen liittyvät ongelmat lisääntyneet.

Valtion vuoden 2010 talousarvioesitys sisältää tässä suhteessa kuitenkin periaatteellisesti aiempaan verrattuna myönteisen signaalin. Poliisin lupahallinnon toimintaedellytykset on sitouduttu turvaamaan ja lupahallinnon henkilötyövuodet pitämään nykyisellä tasolla. Tämä ei kuitenkaan riitä, vaan tarvitaan selkeästi lisäpanostusta henkilöstön määrään. Ellei vakituista henkilöstöä voida tässä tilanteessa palkata, on joka tapauksessa palkattava määräaikaista henkilökuntaa, jotta työssä jaksamista voidaan helpottaa ja asianmukaisen palvelutason ylläpitäminen on mahdollista.

Valiokunta tähdentää talousrikostutkinnan merkitystä. Siihen sijoitetut voimavarat tulevat moninkertaisina tuottavuushyötyinä yhteiskunnan hyväksi. Saadun selvityksen mukaan vuosien 2010 ja 2011 talousrikosten torjuntaohjelma on valmisteltavana ja se saatetaan lähiaikoina hallituksen käsiteltäväksi.

Valiokunta toistaa myös tässä kohdin aiemmin lausumansa siitä, että tuottavuusohjelman matemaattisia henkilöstövähennyksiä ei tule kohdistaa lainkaan poliisitoimen tehtäviin. Ensi vuoden talousarviolinjaukset näyttävät merkitsevän sitä, että tuottavuusvähennykset joudutaan kohdentamaan vartijoihin ja tukihenkilöstöön. Tällainen kohdentaminen on kuitenkin käytännössä mahdotonta. Osassa maata on hätäratkaisuna jo aiemmin jouduttu turvautumaan yksityisten turvapalveluyritysten vartiointipalveluihin yhteiskunnan vastuulle kuuluvissa tehtävissä.

Valiokunta korostaa, että erikseen on selvitettävä lupahallinnon tehtävälueen kokonaisuus ja sen kehittämistoimenpiteet. Vireillä olevat toimet, muun muassa sähköiset lupapalvelut, tulevat helpottamaan työtä, mutta ne eivät yksin riitä. Tulevina vuosina tarvitaan myös selkeää lisäpanostusta henkilöstön määrään.

Poliisin tietojärjestelmien kokonaisuudistus (Vitja-hanke), johon alkurahoitus on saatu, on poliisin toiminnan, tehtävien hoitamisen ja palvelukyvyn sekä myös tuottavuuden kannalta tärkeä hanke. Se tulee vaatimaan lähivuosina merkittäviä lisäpanostuksia. Vuoden 2010 kustannukset kyetään hoitamaan talousarvion puitteissa.

Poliisin paikallishallinto on uudistettu vuoden 2009 alusta. Keskushallinnon uudistaminen toteutuu ensi vuoden alussa. Poliisihallituksen työn käynnistämistoimenpiteet ovatkin edenneet hyvin. Hallintouudistusten myötä poliisi kykenee reagoimaan koko maassa aiempaa paremmin toimintaympäristön vaatimuksiin ja muutoksiin.

*Rajavartiolaitos.* Kuluvana vuonna vahvistettuun Rajavartiolaitoksen strategiaan sisältyy merkittävä yhteensä 200 henkilötyövuoden sisäinen voimavarasiirto vuoteen 2015 mennessä pääkaupunkiseudun ja kaakkoisrajan rajatarkastusten vahvistamiseksi sekä toisen tuottavuusohjelman vähennysvelvoitteen toteuttamiseksi.

Valiokunta on kehyslausunnossaan HaVL 4/2009 vp viime keväisistuntokaudella todennut saamansa selvityksen perusteella Rajavartiolai-

toksen toimintamenomomentin määräraha-va-  
jeen olevan kehyskaudella keskimäärin 13 mil-  
joonaa euroa vuodessa.

Rajavartiolaitos on ryhtynyt toimenpiteisiin  
toimintamenomomentin määrärahavajeen joh-  
dosta. Toimintaa tehostetaan vähentämällä joh-  
toportaita, yhdistämällä pieniä vartioasemia toi-  
mintakykyisemmiksi yksiköiksi ja uudistamalla  
hallinnon ja tukitoimintojen prosesseja sekä vä-  
hentämällä rajavalvontaa Lapista, Kainuusta,  
Pohjois-Karjalasta ja Pohjanlahdelta. Rajavar-  
tiolaitoksen esittämän selvityksen mukaan voi-  
mavarasiirrot voidaan tehdä rajaturvallisuutta  
vaarantamatta, mikäli rajatilanteessa ei tapahdu  
merkittäviä muutoksia. Valiokunta toteaa Raja-  
vartiolaitoksen suorituskyvyn joka tapauksessa  
laskevan mainituilla alueilla samoin kuin kyvyn  
tuottaa turvallisuuspalveluja rajaseudun ja saa-  
riston ihmisille.

Vuoden 2010 talousarvioesityksen toiminta-  
menomomentin muutosten seurauksena Rajavar-  
tiolaitoksen talouden liikkumavara vuonna 2010  
on noin neljä miljoonaa euroa pienempi kuin  
vuonna 2009, kun tarkastelussa huomioidaan  
vain sellaiset määrärahamuutokset, jotka tosi-  
asiallisesti lisäävät tai vähentävät kohdennetta-  
vissa olevan määrärahan määrää. Rajavartiolai-  
toksen suunnittelemat sisäiset voimavarasiirrot  
vapauttavat resursseja merkittävästi vasta ke-  
hyskauden loppupuolella, minkä vuoksi valio-  
kunta pitää tärkeänä, että meneillään olevan siir-  
tymävaiheen aikana toimintamenomomentille  
osoitetaan kaikkein tärkeimpien teknisten järjes-  
telmien korvaamiseen tarvittavat määrärahat.  
Talousarvioesitys varmistaa sen, että Raja-  
vartiolaitos voi aloittaa merialueen teknisen val-  
vontajärjestelmän vanhenevien sensorien kor-  
vaamisen. Sen sijaan suunniteltuja investointe-  
ja, joiden tarkoituksena on kompensoida rajavar-  
tistojen yhdistämisen ja henkilöstön vähentä-  
misen seurauksena syntyvää Rajavartiolaitok-  
sen suorituskyvyn laskua rajaturvallisuustehtä-  
vissä ja harvaan asuttujen alueiden muissa tur-  
vallisuustehtävissä Lapissa, Kainuussa ja Poh-  
jois-Karjalassa, ei voida talousarvioesityksen  
puitteissa käynnistää.

Valiokunta on aiemmin eri yhteyksissä kiin-  
nittänyt huomiota tarpeeseen uusia Rajavarti-  
olaitoksen kalustoa. Tässä suhteessa talousarvio-  
esitykseen sisältyy myönteistä kehitystä. Vuon-  
na 2010 voidaan jatkaa kuluvana vuonna aloitet-  
tua vanhentuneen valvontatekniikan uudistamis-  
ta Rajavalvontalaitoksen Dornier-valvontalent-  
okoneissa. Koneita käytetään pääosin rajaturvalli-  
suustehtävissä ja ympäristön valvonnassa Suo-  
men merialueilla, mutta myös laajemmin Itäme-  
rellä sekä kansainvälisissä rajaturvallisuusope-  
raatioissa. Lentokoneiden suorituskyky meri-  
alueilla perustuu nimenomaan nykyaikaisen val-  
vontatekniikan osaavaan käyttöön.

Vuoden 2009 II lisätalousarviossa on Raja-  
vartiolaitokselle myönnetty tilausvaltuus yhden  
ulkovartiolaivan hankintaan, mistä aiheutuu  
vuonna 2010 kustannuksia 10 miljoonaa euroa ja  
sen jälkeen 44 miljoonaa euroa vuosina 2011—  
2013. Ulkovartiolaivan hankinnalla paraneta-  
an Suomen välitöntä suorituskykyä öljyntor-  
junnassa avomerellä ja muissa monialaisissa me-  
rellisissä turvallisuustehtävissä. Lisäksi Raja-  
vartiolaitos on jo aiemmin sitoutunut 13 uuden  
nykyistä suorituskykyisemmän partioveneen  
hankintaan. Tämän hankkeen rahoittaminen jat-  
kuu ensi vuoden talousarvioon varatuilla määrä-  
rahoilla.

Rajavartiolaitoksen merkittävin lähitulevai-  
suuden kalustoinvestointi, josta ei ole vielä teh-  
ty päätöstä, on kaksimoottorisen AB/B 412 -he-  
likopterityypin korvaaminen uudella kalustolla  
Rajavartiolaitoksen suorituskyvyn ylläpitämi-  
seksi rajaturvallisuustehtävissä ja meripelastuk-  
sessa sekä poliisiin ja pelastusviranomaisten vaa-  
tivissa virka-aputehtävissä.

*Tulli.* Valiokunnan toimialaan tullilaitos kuu-  
luu keskeisesti siltä osin kuin kysymyksessä on  
tullin toiminta sisäisen turvallisuuden viran-  
omaisena. Tullilla on tämän lisäksi erityisen  
merkittävä fiskaalinen tehtävä kerätä valtiolle  
veroja ja maksuja.

Tulli on talousarvioesityksessään vuodelle  
2010 esittänyt lisämäärärahoja 3 miljoonaa eu-  
roa toimitilamenojen kasvuun ja 1,2 miljoonaa  
euroa autoverotuksen sitomien resurssien tur-

vaamiseen. Tullille osoitettu talousarviokehys on kuitenkin 185 000 euroa pienempi kuin vuoden 2009 kehys.

Tulli on varautunut toiminnan suunnitteluun aikaisemman tuottavuusohjelman mukaisesti vähentämään henkilöstöään 52 henkilötyövuotta vuonna 2010 ja 65 henkilötyövuotta vuonna 2011. Valtion vuoden 2010 talousarvioesitys tarkoittaa, että tulli joutuu sopeuttamaan toimintaansa voimakkaasti kompensoimatta jääneiden lisämenojen ja kehysvähennysten vuoksi. Tässä tilanteessa uhkana on tullin joutuminen määrärahojensa riittävyyden turvaamiseksi supistamaan henkilöstönsä määrää yli tuottavuusohjelman tavoitteiden ainakin lyhyellä aikavälillä. Tämä voi johtaa muun muassa peruskoulutuksen saaneiden nuorten määrääikaisten palvelussuhteiden päättymiseen ja henkilöstön lomautuksiin sekä jopa irtisanomisiin. Talousarvioesitys merkitsee sitä, että tulli joutuu priorisoimaan vahvasti tehtäviään, mikä tarkoittaa saadun selvityksen perusteella, että osa myös lakisääteisistä tehtävistä jää joko tekemättä tai niiden laatu laskee. Samoin palveluverkosta joudutaan karsimaan, jolloin palvelutarve ei ratkaise toimipaikkojen palvelutason kohtaloa, vaan palveluja joudutaan karsimaan sieltäkin, missä niille olisi kysyntää.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että tullin toimintamomentille tehdään määrärahalisäys, joka turvaa laitokselle asetettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Valvontatoimenpiteiden puutteet johtavat helposti rikollisuuden kasvamiseen. Maamme viennin ja tuonnin viranomaistehtäviin liittyvät edellytykset, satamissa ja muissa toimintapisteissä, on kyettävä ylläpitämään ja turvaamaan orastavan talouskasvun tukemiseksi. Tullin fiskaalisen tehtävän hoitamisen edellyttämällä voimavaroilla kyetään mitä parhaimmin huolehtimaan työn korkeasta tuottavuudesta.

*Hätäkeskukset.* Talousarvioesityksen mukaan hätäkeskustoimintaa tehostetaan ja toiminnan tuottavuutta lisätään hätäkeskuslaitoksen rakenteita kehittämällä. Hätäkeskusten ja hätäkeskuspalveluita käyttävien viranomaisten toimintaa

myös yhdenmukaistetaan hälytyspalveluiden osalta valtakunnan tasolla. Erityisenä painopisteenä on hätäkeskustoiminnan ja tietojärjestelmien uudistaminen vuoteen 2015 mennessä siten, että verkottuneet hätäkeskukset voivat tukea toisiaan ruuhka- ja häiriötilanteissa. Vuoden 2010 aikana aloitetaan hätäkeskustoiminnan strategisten linjausten mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen, ja tavoitteena on, että uudistettava hätäkeskuslainsäädäntö tulee voimaan. Hätäkeskuslaitoksen alustava määräraha vuodelle 2010 on noin 55,9 miljoonaa euroa. Määrärahassa on huomioitu lisäyksenä 1,6 miljoonan euron siirto valtiovarainministeriön momentilta hätäkeskustietojärjestelmän kehittämiseen. Vuoden 2008 talousarviossa osoitettua 40 henkilötyövuoden lisäystä jatketaan myös vuosina 2010—2011.

Hätäkeskuslaitoksen kehittämistarpeita on käsitelty laajalti hallintovaliokunnan mietinnössä koskien hätäkeskusuudistuksen toimeenpanoa (HaVM 3/2008 vp — VNS 3/2007 vp). Valiokunta pitää tärkeänä, että hätäkeskuslaitoksen kehittämislinjaukset tuodaan hallintovaliokunnan arvioitaviksi jo syksyn 2009 aikana.

*Sisäisen turvallisuuden viranomaisten pitkän aikavälin suunnittelu.* Kuluvana vuonna on valmistunut hallitusohjelmaan perustuva selvitys poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeista (Poliisi 2020 -selvitys, sisäasiainministeriön julkaisu 5/2009). Valiokunta painottaa valtioneuvoston selontekoon valtionalouden kehyksistä vuosille 2010—2013 (VNS 3/2009 vp) sisältyvää linjausta, jonka mukaan poliisin toimintaa kehitetään mainitun poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelman mukaisesti. Poliittinen sitoutuminen vaalikausien yli ulottuvaan perusteellisesti laadittuun pitkäjänteiseen voimavaruusuunnitelmaan on yhteiskunnan kannalta välttämätöntä. Vuosittaisen budjettisuunnittelun samoin kuin nelivuotisen kehysmenettelynkin aikajänne on järjestelmällisen toiminnan ja työskentelyn kannalta aivan liian lyhyt aikajänne.

Valiokunta edellyttää myös muiden sisäisen turvallisuuden viranomaisten — ainakin Raja-

vartiolaitoksen, tullin ja hätäkeskuslaitoksen — osalta pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelman laatimista, johon poliittisesti myös sitoudutaan. Tämä voi tapahtua esimerkiksi puolustusvoimien toimintatapaa seuraten eduskunnan käsiteltäväksi tulevaa selontekomenettelyä hyödyntäen. Tehtävien, resurssikartoituksen, virkojen määrien ja koulutuksen on muodostettava johdonmukainen kokonaisuus.

#### *Maahanmuutto*

Vuoden 2010 talousarvioesityksen maahanmuuttoluvun momenteille myönnettäväksi esitetyt määrärahat sisältävät lakisääteisten menojen kattamiseen arvioidut vuodelle 2010 tarvittavat määrärahatarpeet. Momenttien määrärahan mitoituksessa on huomioitu pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvun aiheuttama määrärahatarve.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus panostaa koko turvapaikkaprosessiin lisäämällä rahoitusta poliisille, Maahanmuuttovirastolle ja tuomioistuimille. Mahdollisimman lyhyt turvapaikkaprosessi on sekä hakijan että yhteiskunnan kannalta paras ratkaisu. Taloudelliset satsaukset turvapaikkamenettelyn nopeuttamiseen tuovat kolminkertaiset säästöt vastaanottokustannusten pienenemisenä.

Pääkaupunkiseudun aiesopimus saadaan myös vihdoin käyttöön, kun talousarvioesitykseen sisältyy 2 miljoonaa euroa aiesopimuksen toimeenpanoon. Tämä on tärkeä panostus kotouttamisen parantamiseen. Kuntakorvausten nostaminen pakolaisten vastaanottamisesta kunnille aiheutuvista kustannuksista on tarkoitettu lisäämään kuntapaikkoja pakolaisille. Kuntakorvaukset nousevat 10 prosenttia, minkä budjetti-vaikutus on 2,5 miljoonaa euroa. Valiokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen jatkaa kotouttamiseen liittyvien pilottihankkeiden rahoitusta.

#### *Tuottavuus- ja henkilöstöpolitiikka*

Väestön ikääntymisen aiheuttama palvelutarpeen kasvu ja julkisen talouden kestävyysvarmistaminen edellyttävät julkisen hallinnon sekä julkisten palveluiden tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä. Tuottavuusohjelman ta-

voitteena on parantaa valtionhallinnon tuottavuutta uudistamalla hallinnon rakenteita ja prosesseja, sähköistämällä prosesseja ja asiointipalveluja, kokoamalla toimintoja yhteen sekä verkostoitumista ja kumppanuuksia lisäämällä. Toiminnan tapaa muuttamalla pyrkimyksenä on turvata palvelu- ja laatutaso vähemmällä resursseilla. Valtion henkilöstön suuri ja edelleen kasvava eläköityminen ja muu luonnollinen poistuma mahdollistavat merkittävän muutoksen, vaikka työurien jatkuminen lisääntyy.

Hyviä kokemuksia tuottavuushankkeista on esimerkiksi hankintatoimen kehittämistyöstä sekä talous- ja henkilöstöhallinnon uudistamisesta. Lisäksi on syytä mainita, että vuonna 2010 on tarkoitus toteuttaa eri hallinnonaloilla poikkeuksellisen suuri määrä organisaatiomuutoksia, jotka tähtäävät toiminnan kehittämiseen ja tuottavuuden parantamiseen. Poikkihallinnollisten suurten kehittämishankkeiden (aluehallintouudistus, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten yhdistäminen) lisäksi on meneillään useita hallinnonalakohtaisia uudistuksia.

Tuottavuustyön ongelmana on kuitenkin se, että se näyttäytyy yhä edelleen liiallisesti matemaattisiin henkilöstöleikkauksiin perustuvana saneeraushankkeena. Myöskin kokonaistaloudellinen tarkastelunäkökulma näyttää olevan yhä taka-alalla. Henkilöstön määrää koskevat ratkaisut on kytkettävä hallinnonaloittain tehtävä määrittelyn ohella todellisiin tuottavuutta tehostaviin hankkeisiin ja prosesseihin. Muussa tapauksessa palvelut heikkenevät ja hallinnon tuottavuus tosiasiallisesti vähenee. Tässä taloudellisessa ja työllisyystilanteessa valiokunta esittää lausuntonaan, että budjettitalouden piirissä väliaikaisesti luovuttaisiin sitovien matemaattisten henkilötöyvuositavoitteiden asettamisesta. Kehykset ovat osaltaan eri puolilla valtionhallintoa ohjanneet toimintaa ehkä liikaakin muun muassa ostopalvelujen käyttämiseen oman työn sijaan. Juuri tällä hetkellä valtiolla on pulaa rahasta, mutta osaavasta työvoimasta sen sijaan ei. Sitovista henkilötöyvuositavoitteista luopuminen määrääjäksi loisi joustavuutta, kun voitaisiin pysyttää palveluksessa vakituista henkilöstöä ja palkata määräaikaista työvoimaa.

Sitä kautta olisi saatavissa aikaan myös kustannussäästöjä.

Valiokunta on lisäksi huolissaan valtion henkilöstön työvoimakustannusten riittämättömästä budjetoinnista vuodelle 2010. Hallituksen ensi vuodelle esittämät henkilöstövähennykset ja niiden johdosta tehdyt kustannusten leikkaukset asettavat useat virastot vaikeaan tilanteeseen. Lisäksi toimintamenoja, jotka useimmiten koostuvat valtaosin työvoimakustannuksista,

esitetään leikattavaksi 56 miljoonalla eurolla. Virastojen tulee valiokunnan käsityksen mukaan saada myös aidosti käyttöönsä osa tuottavuushyödyistä.

**Lausunto**

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk  
vpj. Tapani Mäkinen /kok  
jäs. Thomas Blomqvist /r (osittain)  
Lasse Hautala /kesk  
Rakel Hiltunen /sd  
Heli Järvinen /vihr  
Pietari Jääskeläinen /ps  
Oiva Kaltiokumpu /kesk  
Timo V. Korhonen /kesk

Valto Koski /sd  
Outi Mäkelä /kok  
Petri Pihlajaniemi /kok  
Raimo Piirainen /sd  
Lenita Toivakka /kok  
Unto Valpas /vas  
vjäs. Elsi Katainen /kesk  
Veijo Puhjo /vas (osittain)  
Satu Taiveaho /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

### *Perustelut*

#### *Kuntatalous*

Hallituksen talousarvioesitys on riittämätön kuntien peruspalvelujen tuottamisen kannalta. Kuntien palvelutuotanto heikkenee kasvavan työttömyyden ja vähenevien verotulojen takia. Esitys ei tuo asiaan riittävää korjausta. Kuntien velkataakka ja veronkorotuspaineet lisääntyvät. Kunnissa joudutaan miettimään yhä uusia säästökohteita sekä lomautuksia ja irtisanomisia. Opetustoimen supistusten lisäksi kuntalaisten terveyspalveluita ja vanhusten jokapäiväistä turvaa on jo päätetty monessa kunnassa karsia. On arvioitu, että ensi vuodesta tulee kunnille jopa vaikein sitten 1990-luvun alun syvän laman.

Kuntien rahoitusali jäämä on tänä vuonna 500 miljoonaa euroa, ja ensi vuonna se kasvaa miljardiin euroon. Valtiovarainministeriön esitys ensi vuoden talousarvioksi ei helpota kuntien ahdinkoa, vaan kompensoi ainoastaan kunnille veromuutosten aiheuttamat menetykset. Lisäksi valtionosuuksiin tehdään indeksitarkistukset. Hallituksen esittämät toimet kuntien tukemiseksi ovat siten oikeansuuntaisia, mutta täysin riittämättömiä. Taantuman ja taloudellisen epävarmuuden aikoina olisi erityisesti huolehdittava pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömien ja muiden pienituloisimpien toimeentulosta ja tasa-arvoisesti saatavilla olevista palveluista. Kuntien talousahdinko on kansalaisten turvallisuuteen oleellisesti vaikuttava tekijä mm. juuri palvelujen saatavuuden näkökulmasta.

Valtionosuuksia olisi korotettava myös kuntien veronkorotusten välttämiseksi. Tuoreimpien tietojen mukaan veronkorotuksia suunnitellaan lähes sadassa Suomen kunnassa. Kuntaverojen kaltaisten tasaverojen korotukset kohdentuvat pieni- ja keskituloisiin suurituloisia kipeämmin. Sosiaalidemokraatit ovat esittäneet puolen miljardin lisäystä kuntien valtionosuuksiin ensi vuodelle.

#### *Harmaa talous ja poliisien voimavarat*

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden on arvioitu aiheuttavan vuosittain yli 5 miljardin euron suuruiset vahingot. Summasta noin puolet aiheutuu verotulojen menetyksistä ja puolet elinkeinoelämälle ja yksityisille kuluttajille aiheutuista vahingoista. Lisäksi harmaaseen talouteen liittyvä pimeä työ vastaa noin 80 000 henkilötyövuotta. Vahinkojen määrän voidaan olettaa nopeasti kasvavan mm. globalisaation ja tietotekniikan kehittymisen mukanaan tuomien laajentuvien rikoksentekomahdollisuuksien johdosta. Talousrikostorjuntaan sijoitetut resurssit korvautuvat moninkertaisesti takaisin saatuna rikoshyötynä. Myös poliisin perustoiminnoista viime aikoina kaikkein ruuhkautunein eli lupayksiköt tarvitsisivat lisäpanostusta kasautuvien hakemusten johdosta.

Myöskään sähköisen asioinnin kehittäminen ei saa valtioneuvoston talousarvioesityksessä ministeriössä kaivattua lisäpanostusta. Sähköisen asioinnin kehittäminen tapahtunee siten poliisin perusrahoituksesta, mikä on pois muusta poliisitoiminnasta. Samalla tuottavuusohjelman henkilötyövuosileikkaukset vähentävät poliisitoimen resursseja. Katsomme, että poliisien työllisyyden turvaaminen ja hälytysvalmiuden parantaminen erityisesti maan pitkien etäisyyksien vuoksi ja sitä kautta hälytysviiveiden lyhentäminen olisi edellyttänyt vastaavaa lisäpanostusta talousarvioon. Lisäksi poliisien lupayksiköt tarvitsisivat lisäpanostusta kasaantuvien hakemusten johdosta. Ylipäänsä tuottavuusohjelman ortodoksinen soveltaminen ei ole perusteltua kunta- ja valtiotyönantajien toimesta tässä taloustilanteessa.

#### *Maahanmuutto, kuntakorvaukset ja kotouttamisen määrärahat*

Kunnille pakolaista kohti heidän vastaanottamisestaan maksettaviin laskennallisiin korvauksiin eli ns. kuntakorvauksiin ei ollut myönnetty



tasokorotusta 16 vuoteen. Nyt annetussa talousarvioesityksessä pakolaista kohti maksettavat korvaukset nousivat 10 %:lla, mikä on erittäin myönteistä. Se ei kuitenkaan nosta tasoa riittävästi, sillä itse kustannuksissa on tapahtunut Kuntaliiton arvion mukaan jo yli 40 %:n indeksikorotus. Me sosialidemokraatit esitimme korkeampaa korotusta jo edellisen vuoden vaihtoehtobudjetissamme. Sisäasiainministeriö itse esitti tämän vuoden budjettiesityksessään korotusta 20 %:lla.

Kuntakorvausten krooninen jälkeenjääneisyys aiheuttaa sen, että pakolaisstatuksen saaneita perheitä joudutaan makuuttamaan vastaanottokeskuksissa, koska vapaaehtoisia vastaanottavia kuntia ei löydy. Tästä aiheutuu valtiolle hitaan kotoutumisen ja syrjäytymisen seurauksina paljon suuremmat kustannukset, sillä vastaanottokeskukset on tarkoitettu vain lupaa tai palautusta odottaville.

Suurin osa talousarvion vastaanottomenojen näennäisestä lisäyksestä (kokonaiskustannusten nousu 65 miljoonasta 73 miljoonaan) johtuu kuitenkin kasvaneesta turvapaikanhakijoiden määrästä vastaanottokeskuksissa ja sitä kautta myös vastaanotettavien pakolaisten määrän kasvusta kunnissa.

Maahanmuuttoviraston toimintaan ei myönnetty lisäresursseja, vaikka lupien hakijoissa on tapahtunut selvää nousua. Tästä johtuen käsitteilyt uhkaavat pitkittyä, mikä on pitkällä aikavälillä hyvin epätaloudellista.

Kotouttamiseen ei talousarviossa ole suunnattu lisärahaa. Edes hallitusohjelman edellyttämä

kuntapilotti pääkaupunkiseudulle ja Turun alueelle, joihin maahanmuutosta kohdistuu suurin paine, ei saanut sisäasiainministeriön esittämää määrärahaa. Pilotin kustannus olisi ollut vain 2 miljoonaa euroa. Yhteensä ministeriö esitti kotouttamiseen lisää 7 miljoonaa, mutta talousarviossa kotouttamiseen suunnattua lisärahaa ei esitetä. Muiden ministeriöiden kautta (OPM, TEM) maahanmuuttajien kotoutumiseen kuitenkin ohjautuu joitakin täsmäpanostuksia.

#### *Tullin ja rajavartioston määrärahat*

Tullin määrärahatilanne on kiristynyt tuottavuusohjelman johdosta äärimmilleen viime vuosien aikana. Tänä vuonna joudutaan aloittamaan palveluverkoston supistaminen yhteensä 14 eri toimipisteen lakkauttamisella. Nykyinen määrärahataso ei turvaa tullitoimintojen kehittämistä ja sitä kautta täysimääräistä valtion eduista huolehtimista. Myös Rajavartiolaitoksen määrärahataso laskee hallituksen esityksessä todellisudessa neljällä miljoonalla eurolla. Jos Rajavartiolaitoksen toimintamenoja ei kyetä lähivuosina korottamaan, se ei välttämättä kykene suoriutumaan edes sille asetetuista ydintehtävistä.

#### *Mielipide*

Edellä olevan perusteella katsomme,

*että hallintovaliokunnan olisi lausunnossaan tullut ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2009

Rakel Hiltunen /sd  
Valto Koski /sd

Raimo Piirainen /sd  
Satu Taiveaho /sd

## ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

### *Perustelut*

#### *1 Kuntien harkinnanvaraiset rahoitusavustukset*

— momentille 28.90.30 valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen (kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus) 15 000 000 euroa lisää

Kuntaliitto on ehdottanut, että heikoimpien kuntien tukemiseksi tulee harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia nostaa jo vuonna 2009 15 miljoonalla ja vuonna 2010 10 miljoonalla eurolla yhteensä 40 miljoonaan euroon (Kuntaliitto 27.8.2009).

Kuntaliitto arvioi, että hallituksen esitys kuntien valtionosuuksien lisäyksestä vuodelle 2010 on vain 30 miljoonaa, jolla käytännössä kateetaan ensi vuoden alusta voimaan astuvaan valtionosuusuudistukseen sisältyvä harvaan asuttujen ja saaristokuntien valtionosuuksien korotus. Myönteistä esityksessä on se, että hallitus korvaa kunnille verovähennykset sekä toteuttaa lakisääteiset valtionosuuksien indeksitarkistukset täysimääräisesti (Kuntaliitto 27.8.2009).

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2010 esitetään kuntien valtionosuuden harkinnanvaraiseen korotukseen 20 miljoonan euron määrärahaa, kun vastaava käytetty määräraha vuoden 2008 tilinpäätöksen mukaan oli 24 miljoonaa euroa. Vuoden 2009 talousarviossa määräraha oli vain 15 miljoonaa euroa, minkä lisäksi toisessa lisätalousarviossa osoitettiin miljoona euroa käytettäväksi Kauhajoen koulusurmien jälkihoidon. Kuluvan vuoden määräraha on siis selvästi pienempi kuin vuoden 2008 tilinpäätöksessä toteutunut, eikä hallituksen ensi vuoden talousarvioesitykseen sisältyvä lievä lisäys riitä mitenkään kattamaan valtionosuuden harkinnanvaraista korotusta tarvitsevien kuntien tarpeita.

Ehdotamme budjettiperusteisesti lisättäväksi valtion vuoden 2010 talousarvioon 15 000 000 euroa momentille 28.90.30 kuntien harkinnanvaraisen valtionosuuden korotukseen.

### *2 Kuntien rahoitus*

#### *2.1. Kokonaisrahoitus vuonna 2010*

Kuntaliiton arvion mukaan maan hallituksen vuoden 2010 talousarvioesitys on kuntien vaikean taloustilanteen helpottamisen kannalta täysin riittämätön. Liitto arvioi, että tuloverotus uhkaa kiristyä runsaassa kolmanneksessa kunnista ja kunnat joutuvat ottamaan runsaasti lisää lainaa. Kuntien on näissä oloissa myös tehostettava säästötoimiaan, ja se vaikuttaa vääjäämättä kielteisesti palvelujen laatuun. Kokonaisuudessaan kuntia uhkaa noin 850 miljoonan euron tappio vuonna 2010, mikä vastaa yhden veroprosentin tuottoa, todetaan liiton lausunnossa (Kuntaliitto 27.8.2009).

Suomen Kuntaliiton tuoreessa lausunnossa peruspalvelujen valtionosuusuudistuksesta mainitaan (StV:lle HE 174/2009 vp:stä), että kuntatalouden kriisin ja palvelujen vaarantamisen takia valtionosuuksien lisätarve olisi vuoden 2010 talousarvioon ollut ainakin 250 miljoonaa euroa ja että hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2010 ehdotetut kuntien valtionosuuksien lisäykset eivät vastaa edes indeksitarkistuksia. Valtionosuuksia tulee merkittävästi korottaa. Viittaamme tältä osin tekemiimme esityksiin sosiaali- ja terveystalouden laadun ja saatavuuden varmistamiseksi sekä sivistysvaliokunnassa tekemiimme vuoden 2010 talousarviota koskeviin ehdotuksiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntien valtionosuudet näyttävät taas kerran bruttomääräisesti, so. näennäisesti, kasvavan runsaasti eli 566,2 miljoonaa euroa. Totuus on kuitenkin jälleen toisenlainen. Kun otetaan huomioon ns. kustannusneutraalit erät (mm. veromuutosten kompensatio 375 milj. euroa), jää jäljelle 250,9 miljoonaa euroa. Kun siitä puolestaan vähennetään indeksitarkistukset (125 milj. euroa) sekä asukasluvun ja ikärakenteen muutokset (57,9 milj. euroa), jää jäljelle 68 miljoonaa euroa.

Kun otetaan lisäksi huomioon hallituksen kunnille lisäämien ja pois ottamien tehtävien aiheuttamat kuntien menojen ja tulojen muutokset, jotka vähentävät kuntien tuloja nettona 14 miljoonalla eurolla, niin valtion toimenpiteiden seurauksena kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet lisääntyvät vain 44 miljoonalla eurolla. Se ei todellakaan riitä mihinkään.

Ikäihmisten hoivatakuusta on säädettävä laila ja luotava hoivan tarpeessa oleville ikääntyneille lakisääteinen oikeus kotihoitoon, kotisairaanhoidon sekä kotipalvelun tukipalveluihin hoivatakuun muodossa (vrt. terveydenhuollon hoitotakuu perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa).

Olemme ehdottaneet neljässä eri aloitteessa sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien määrärahan korottamista yhteensä 780 miljoonalla eurolla ja sivistystoimen valtionosuuksiin lisäystä yhteensä 132,5 miljoonan eurolla usealla eri aloitteella.

### 3 Rajavartiolaitoksen rahoitus

— momentille 26.20.01 Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin 13 000 000 euroa lisää

Hallintovaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota aivan aiheellisesti Rajavartiolaitoksen määrärahavajeeseen kehyskaudella.

Ehdotamme budjettiperusteisesti lisättäväksi valtion vuoden 2010 talousarvioon 13 000 000 euroa momentille 26.20.01 lisäyksenä Rajavartiolaitoksen toiminnan turvaamiseen.

Lisäksi ehdotamme, että valtion tuottavuusohjelmaa ei sovellettaisi Rajavartiolaitokseen ja sen henkilöstöön.

### 4 Tullilaitoksen rahoitus

— momentille 28.10.02 Tullilaitoksen toimintamenoihin 6 000 000 euroa lisää

Tullilaitos on esittänyt valiokunnalle vuodelle 2010 määrärahoja 6 miljoonaa enemmän kuin valtioneuvosto esittää omassa talousarvioesityksessään. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tullilaitos joutuu priorisoimaan tehtäviään tavalla, joka merkitsee sitä, että osa lakisääteisistä tehtävistä jää joko tekemättä tai niiden laatu laskee. Ehdotamme budjettiperusteisesti lisättäväksi valtion vuoden 2010 talousarvioon 6 000 000 euroa momentille 28.10.02 Tullilaitoksen toimintamenoihin.

Lisäksi ehdotamme, että valtion tuottavuusohjelmaa ei sovellettaisi Tullilaitokseen ja sen henkilöstöön ja että tullilaitoksen määrärahat korotetaan pysyvästi henkilöstön palkkakustannuksia vastaavalle tasolle.

### 5 Kuntien osuus maahanmuuttopolitiikan rahoituksessa

—momentille 26.40.30 valtion korvaukset kunnille (maahanmuuttoasioissa) 3 000 000 euroa lisää

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa, mistä aiheutuu kunnille lisäkustannuksia. Tämän vuoksi kuntien määrärahoja tulee lisätä.

Ehdotamme budjettiperusteisesti lisättäväksi valtion vuoden 2010 talousarvioon 3 000 000 euroa momentille 26.40.30 maahanmuuttoviraston toimintamenoihin.

Esitämme, että valtiovarainvaliokunta ottaa mietinnössään huomioon edellä esittämämme lausuman muodossa.

### Mielipide

Edellä olevan perusteella katsomme,

*että hallintovaliokunnan olisi lausunnossaan tullut ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2009

Unto Valpas /vas  
Veijo Puhjo /vas

### ERIÄVÄ MIELIPIDE 3

#### *Perustelut*

Maan hallitus on tietoisesti heikentämässä kuntien mahdollisuuksia turvata kansalaisten hyvinvointipalvelut, kuten riittävä perusturva ja hoitopalvelut. Valtion vähäisen rahoituksen takia hyvinvointipalvelut heikkenevät rajusti ensi vuonna useissa maamme kunnissa.

Kansalaisten keskeisten peruspalvelujen ja työllisyyden turvaamiseksi on välttämättä saata-

va kuntien valtionosuuksiin satojen miljoonien lisärahoitus vuoden 2010 valtion budjetissa.

#### *Mielipide*

Edellä olevan perusteella katson,

*että hallintovaliokunnan olisi lausunnossaan tullut ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2009

Pietari Jääskeläinen /ps