

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 (HE 30/2015 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 5.11.2015.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Leena Kuusama, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Heikki Liljeroos, oikeusministeriö
- suunnittelupäällikkö Miika Snellman, oikeusministeriö
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- osastopäällikkö Jukka Aalto, sisäministeriö
- ylijohtaja Kauko Aaltomaa, sisäministeriö
- pelastusylijohtaja Esko Koskinen, sisäministeriö
- kansliapäällikkö Päivi Nerg, sisäministeriö
- ylijohtaja Jorma Vuorio, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Hannele Savioja, valtiovarainministeriö
- maahanmuuttojohtaja Kristina Stenman, työ- ja elinkeinoministeriö
- valtakunnansyyttäjä Matti Nissinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- poliisipäällikkö, poliisikomentaja Lasse Aapio, Helsingin poliisilaitos
- johtaja Martti Kunnasvuori, Hätäkeskuslaitos
- päällikkö, poliisineuvos Robin Lardot, keskusrikospoliisi
- hallintojohtaja Jouko Salonen, Maahanmuuttovirasto
- apulaispäällikkö, kenraalimajuri Ilkka Laitinen, sisäministeriö, rajavartiolaitos
- apulaispäällikkö Petri Knape, suojelupoliisi
- pääjohtaja Antti Hartikainen, Tulli
- valvontaosaston johtaja Sami Rakshit, Tulli
- valtion työmarkkinajohtaja Juha Sarkio, Valtion työmarkkinalaitos
- EU-asiain päällikkö Erja Horttanainen, Suomen Kuntaliitto

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

- apulaisjohtaja Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto
- neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- neuvottelupäällikkö Kristian Karrasch, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- neuvottelujohtaja Harri Siren, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- varapuheenjohtaja Sari Aho, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- varapuheenjohtaja Esa Soukka, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- järjestöjohtaja Marita Salo, Suomen Punainen Risti

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Helsingin hallinto-oikeus
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- tietoyhteiskunta-asiain päällikkö Heikki Lunnas, Suomen Kuntaliitto
- Lapin poliisilaitos
- Pelastusopisto
- Poliisiammattikorkeakoulu
- Raja- ja merivartiokoulu
- Helsingin kaupunki
- Kuntatyönantajat

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Valiokunnan toimialalla on jo pidempään pyritty pienentämään valtion hallinnon aiheuttamia kustannuksia suhteessa bruttokansantuotteeseen ja henkilöstömäärän suhteellista osuutta vähenevän työvoiman kokonaismäärässä. Tämän vuoksi on jo viime vuosikymmenellä käynnistetty tuottavuusohjelmia, joiden yhteydessä on valtion henkilöresursseja vähennetty. Työ on jatkunut eri muodoissaan 2010-luvulla.

Tällä hetkellä Suomen talouden tilanne on poikkeuksellisen vakava. Bruttokansantuote on supistunut usean vuoden ajan, suomalaisten tuotteiden vienti ei vedä, työttömyys kasvaa ja työttömyysjaksot pitenevät. Väestön ikääntyminen kasvattaa julkisia menoja. Julkisen talouden velka on viime vuosina kasvanut poikkeuksellisen nopeasti, ja julkinen talous on syvästi alijäämäinen. Tämä kielteinen kehityssuunta on välttämätöntä kääntää. Tilanne edellyttää julkisen hallinnon tehostamistoimien jatkamista.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

Sisäinen turvallisuus

Poliisitoimi

Hallituksen esityksessä valtion talousarvioesitykseksi vuodelle 2016 poliisin toimintamenomomentille on ehdotettu 718 miljoonaa euroa, josta on tarkoitus saadun selvityksen mukaan esittää siirrettäväksi täydentävässä esityksessä 2 miljoonaa Rajavartiolaitokselle. Tämän tiedon valossa hallitus esittää poliisin toimintamenomomentille 26.10.01 rahoitusta yhteensä 716 miljoonaa euroa vuodelle 2016. Rahoitukseen sisältyy lisäksi noin 20 miljoonaa euroa hallitusohjelmaan kirjatusta sisäisen turvallisuuden erillisrahoituksesta. Maastapoistamis- ja noutokuljetuksista aiheutuviin menoihin kohdennettua arviomäärärahaa ehdotetaan hallituksen esityksessä korotettavaksi 2,2 miljoonalla eurolla 6 miljoonaan euroon (26.10.20). Lisäksi uuden kenttäjohtamisjärjestelmän, KEJO-hanke, yhteisiin toimintamenoihin momentille 26.10.21 on varattu tuottavuusmäärärahaa 7 miljoonaa euroa. Siirtyvän erän arvioidaan olevan noin 20 miljoonaa euroa. Valiokunnalle on ilmoitettu kyseessä olevan tältä osin hyvin alustava arvio, koska turvapaikkatutkinnan räjähdysmäisen kasvun aiheuttamia lisäkustannuksia ei vielä riittävällä tarkkuudella tiedetä. Suojelupoliisin hallinnollinen asema muuttuu ensi vuoden alusta, ja tämän vuoksi toiminnan rahoitus on vuoden 2016 alusta lukien siirretty omalle toimintamenomomentilleen, jonka johdosta poliisin toimintamenomomentille tehdään vastaava vähennys.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan osoitettua 6,4 miljoonan euron erillismäärärahoitusta ja harmaan talouden torjuntaohjelmaa jatketaan myös tulevaisuudessa. Tämä edellyttää, että talousarvioon otetaan poliisille vuodelle 2015 edellä mainitun suuruinen lisärahoitus. Valiokunnan saaman tiedon mukaan rahoituksen päätyminen merkitsisi 80:n määräaikaisessa virkasuhteessa toimivan rikostutkijan työn päättymistä. Menetys vastaisi noin 20 prosenttia talousrikostutkijoiden kokonaismäärästä. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden aiheuttamat vahingot ovat mittavat ja hyöty on rikollisille usein suuri. Yhteiskunnan kannalta tehokkaassa talousrikostutkinnassa on kysymys rikosvastuun toteutumisesta ja merkittävästä taloudellisen rikoshyödyn saamisesta viranomaisten haltuun. Näin ollen hyödyt ovat huomattavat myös suhteessa tehtyihin taloudellisiin panostuksiin.

Poliisin suurin kustannuserä, noin 70 prosenttia, muodostuu henkilöstömenoista. Tämän vuoksi toiminnan rahoituksen supistuminen näkyy väistämättä poliisin henkilöstön määrissä. Poliisimiesten määrä on vielä vuonna 2010 ollut asiallisena pidettävällä tasolla noin 7 850 henkilötyövuodessa. Sen jälkeen määrä on alkanut laskea. Vielä vuonna 2013 poliisimiesten määrä on ollut valiokunnan 2000-luvulla pitämällä minimitasolla 7 500 henkilötyövuodessa. Kuluvana vuonna poliisien määrän väheneminen jatkuu 7 300 poliisimieheen, ja vuonna 2016 toimintamenomomentin rahoituksella arvioidaan päädyttävän edelleen alenevalle tasolle 7 100 poliisimiestä. Pohjoismaisessa vertailussa Suomen poliisin henkilöresurssit ovat merkittävästi muita Pohjoismaita niukemmat.

Toimintamenorahoituksen niukkenemisen lisäksi poliisimiesten määrän väheneminen liittyy myös siihen, että poliisimiesten kolmivuotista koulutusta on useiden vuosien ajan supistettu merkittävästi. Poliisiammattikorkeakoulusta valmistuu vuonna 2016 vain 67 uutta poliisimiestä. Poliisiammattikorkeakoulun arvion mukaan vuotuinen poistuma on 280 poliisia. Kuluvana vuonna koulutukseen otettavien vaatimukset on läpäissyt vain 230 hakijaa, minkä vuoksi 320 opiskelijan

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

tavoitteesta jäädään selvästi. Jo nyt on eläköityneitä poliisimiehiä jouduttu palkkaamaan uudelleen töihin, vaikka poliisien kokonaismäärä on laskenut. Käytettävissä olevan tiedon perusteella käytännössä poliiseja ei ole työttömänä.

Poliisien määrän vähenemistä ei näin ollen voida lähitulevaisuudessa juurikaan torjua rahoitusta lisäämällä, koska palkattavaa henkilöstöä ei ole saatavilla. Valiokunta pitää välttämättömänä, että poliisikoulutusta ja sen houkuttelevuutta lisätään kiireellisesti ja merkittävästi koulutusvaatimuksista kuitenkaan tinkimättä.

Henkilöresurssien jatkuva väheneminen tulee näkymään muun muassa rikosten tutkinta-aikojen pidentymisenä ja rikosten selvitysaikojen heikentymisenä. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvän valvonnan taso väistämättä laskee, jolloin esimerkiksi järjestyshäiriöiden ja vahingontekojen määrän voidaan arvioida kasvavan. Poliisin toimintavalmiusajat tulevat pitenemään ja tavoitettavuus heikkenemään. Valiokunta tähdentää, että kaikissa olosuhteissa kiireelliset hälytyspalvelut tulee kyetä joka tapauksessa turvaamaan. Rikostutkinnassa vastaavasti vakavampien rikosten estäminen ja selvittäminen on asetettava etusijalle suhteessa muuhun rikostorjuntaan. Liikkuva poliisi on liitetty Pora III -uudistuksen yhteydessä paikallispoliisiin tarkoituksena vahvistaa poliisin toimintaedellytyksiä. Muutamassa vuodessa poliisin henkilöstömenetykset ovat jo suuremmat kuin koko Liikkuvan poliisin viime vaiheen vahvuus.

Todettakoon, että valtion vuoden 2016 talousarvioesityksen mukaan poliisin peruspalveluiden saatavuuden, laadun ja toimintaedellytysten odotetaan laskevan. Tämä tulee heikentämään entisestään erityisesti harvaan asuttujen alueiden palveluja ja turvallisuutta. Kysymys on jo pidempään jatkuneesta kehityssuunnasta. Valiokunta pitää voimassa oleva lainsäädäntö huomioon ottaen rohkeana, mutta totuudenmukaisena mainitun talousarvioesityksen kirjausta, että poliisin työturvallisuuden odotetaan heikenevän erityisesti harvaan asutuilla alueilla.

Viime vaalikaudella toteutetun poliisin hallintorakenneuudistuksen (Pora III) julkilausuttuna tavoitteena on ollut liikenteen valvonnan tason säilyttäminen vähintään sillä tasolla, jolla se on ollut Liikkuvan poliisin aikana. Tähän kokonaisuuteen liittyen tavoitteena on ollut säilyttää muun muassa raskaan liikenteen valvonta vuoden 2012 tasolla. Enenevässä määrin on kuitenkin jo tähän mennessä jouduttu käyttämään liikennevalvonnan resursseja hälytystehtävien hoitamiseen. Samalla kun turvapaikanhakijoiden määrä on lyhyessä ajassa kasvanut räjähdysmäisesti, liikennevalvontaryhmiä on jouduttu siirtämään maahanmuuttoon liittyvien tehtävien hoitamiseen. Valitettavasti näyttää vahvasti siltä, että liikennevalvonta tulee jäämään vastaisuudessa entistä enemmän automaattivalvonnan varaan, ellei henkilökuntaa saada merkittävästi lisää.

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut ja muuttumassa merkittävästi. Perinteisen poliisityön lisäksi poliisi joutuu suuntaamaan toimintaansa uusien turvallisuushäiriöiden, kuten kyberrikollisuuden, radikalisoitumisen, ääriliikkeiden ja terrorismin torjuntaan. Ainakin osittain uudet uhkakuvat liittyvät kriisialueiden muuttoliikkeen myötä syntyviin riskeihin.

Poliisilla on käynnissä useita tietojärjestelmähankkeita. Näistä keskeisin ja taloudelliselta mittaluokaltaan merkittävin on pahasti viivästynyt poliisin toiminnallisen tietojärjestelmän kehittämishanke Vitja, jonka osalta on jo vuosia sitten etukäteen valiokunnalle viestitetty järjestelmän tuottavuushyödyistä. Vitja-hankkeen tavoitteena on tuottaa poliisin sekä muiden turvallisuus-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

oikeusviranomaisten toimintaprosesseja yhtenäistävä ja tehostava tietojärjestelmäkokonaisuus. Tarkoitus on, että järjestelmää tulevat käyttämään poliisin lisäksi Rajavartiolaitos, Tulli, Puolustusvoimat, Valtakunnansyyttäjän virasto ja alueelliset syyttäjävirastot. Vitjajärjestelmän arvioidaan valmistuvan vasta vuonna 2019. Muita toiminnan kannalta kriittisiä hankkeita ovat viranomaisten yhteinen kenttäjohtojärjestelmä KEJO ja lupahallinnon LUPA 2016 -hanke, johon sisältyy useita toimintojen sähköisten menettelyjen kehittämistoimenpiteitä. Valiokunta korostaa, että näissä hankkeissa ei ole varaa epäonnistua järjestelmien käytettävyyden, toiminnallisuuden, tuottavuushyötyjen tai muiden ominaisuuksien suhteen.

Hallintovaliokunnalle on ilmoitettu, että poliisi käynnistää syksyllä 2015 sopeuttamissuunnitelman laadinnan. Tarkoituksena on arvioida kattavasti talouden supistumisen toiminnalliset vaikutukset, tehdä priorisointi tehtävien suhteen ja arvioida mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet. Hallintovaliokunta tulee arvioimaan näitä toimenpiteitä ja niiden hyväksyttävyyttä ainakin ensi keväänä sisäisen turvallisuuden selonteon käsittelyn yhteydessä. Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että hallitusohjelmassa selonteon antamista eduskunnalle on päätetty aikaistaa vuodella. Samalla hallintovaliokunta tähdentää muun muassa lausumaansa (HaVM 7/2013 vp) ja hallituksen toimintakertomuksesta antamaansa lausuntoon (HaVL 11/2015 vp) viitaten, ettei sisäisen turvallisuuden selonteon tule suinkaan olla keskeisesti sopeuttamissuunnitelma, vaan sen tulee tähdätä tehtävien edellyttämällä tavalla hyväksyttävän palvelutason määrittelyyn resurssit mukaan lukien selvästi pidemmällä ajanjaksolla kuin kehyskaudella. Poliisin palveluverkostoa ei tule myöskään supistaa. Talodellisesta tilanteesta johtuen on syytä kuvata useita eri palvelutasoja.

Keskusrikospoliisilla on yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeitä painopistelochoja, joilla on tärkeää säilyttää ja saavuttaa riittävä toimintakyky. Näitä ovat ainakin järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, sarjarikollisuuden torjunta, talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta, kyberrikollisuuden torjunta sekä ääri-ilmiöistä johtuvan väkivaltarikollisuuden riskin kasvun aiheuttama uhka.

Helsingin poliisilaitoksella on maan suurimpana paikallispoliisin yksikkönä ja maamme pääkaupungin poliisilaitoksena alueellisen toimintavastuun lisäksi muista poliisilaitoksista poikkeavia valtakunnallisia ja alueellisia erityistehtäviä. Helsingin poliisilaitoksen toiminta-alueella järjestetään vuosittain runsaasti tapahtumia, kuten valtiovierailuja, mielenosoituksia ja suuria yleisötilaisuuksia, joiden turvallisuusjärjestelyt edellyttävät poliisilta mittavia panostuksia. Maamme tiheimpänä väestökeskittymänä ja liikkuvan rikollisuuden solmukohtana — mukaan lukien ulkomaalaisten tekemien rikosten osuus — muun muassa järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaan liittyvät huumausaine-, talous- ja väkivaltarikokset näkyvät selvästi ominaispiirteensä Helsingin poliisilaitoksen arjessa.

Suojelupoliisi

Suojelupoliisin osalta budjetoidut toimintamenot tulevat talousarvioesityksen perusteella olemaan 19,3 miljoonaa euroa vuonna 2016. Siihen sisältyy lisäyksenä noin 0,47 miljoonaa euroa hallitusohjelmaan kirjatusta sisäisen turvallisuuden erillismäärärahoituksesta. Suojelupoliisi siirtyy ensi vuoden alusta lukien suoraan sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi. Samalla Suojelupoliisin toimintamenomääräraha saa oman erillisen momenttinsa valtion talousarviossa.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

Suojelupoliisin toimialaan kuuluvilla yhteiskunnan turvallisuuden kannalta erityisillä sektoreilla on tapahtunut nopeasti ja tapahtuu edelleen ainakin näkyvissä olevassa lähitulevaisuudessa merkittäviä muutoksia. On mahdollista, että eri ilmentymät kehittyvät entistä väkivaltaisempaan suuntaan.

Terrorismin torjunnan toimintaympäristö vaatii aiempaa selvästi enemmän työtä ja työvoimaa. Se vaatii myös kiireellisiä toimenpiteitä terrorismin torjunnan kehittämisessä ja uhkien havaitsemisessa sekä niihin puuttumisessa ja ennalta ehkäisemisessä. Keskeisenä huolen aiheena näkyy Syyrian konfliktin vaikutusten ulottuminen maahamme. Suurimman uhkan muodostavat tällä tietoa radikaali-islamistisesti motivoituneet yksittäiset toimijat ja pienryhmät, joista ainakin osa on käynyt Syyrian taistelualueilla. Yhä useammalla Suomessa asuvalla henkilöllä on kytköksiä terroristiverkostoihin. Kesästä 2015 lähtien poikkeuksellisesti kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä lisää terrorismiin todennäköisesti kytköksissä olevien henkilöiden määrää.

On myös varauduttava siihen, että ulkomaalaisperäiset jännitteet poliittisten, etnisten ja uskonnollisten ryhmien välillä heijastuvat jatkossa yhä enemmän myös Suomeen. Eri ryhmien välien kiristymisen voi jatkossa näyttäytyä myös väkivaltaisena toimintana. Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu ja sen nostama maahanmuuttovastaisuus voivat osaltaan luoda maaperää ulkomaalaisvihamiehille liikehdinnälle.

Ulkomaisten tiedusteluorganisaatioiden Suomen valtion turvallisuusintresseihin kohdistama tiedustelu jatkuu edelleen perinteisin keinoin, mutta samalla vakoilu on siirtynyt merkittävästi myös tietoverkkoihin. Tämän vuoksi Suojelupoliisin on kyettävä tekemään lähivuosina riittäviä panostuksia teknisiin järjestelmiin, henkilöstöön ja sen erityisosaamiseen.

Suojelupoliisin resurssit ovat jo ilman edellä mainittuja riskejä, uhkakuvia ja tarpeellisia toimenpiteitä kovin niukat. Pohjoismaisessa vertailussa resursseissa on enimmillään moninkertaisia eroja. Valiokunta pitää tässä sisäisen turvallisuuden tilanteessa ja uhkakuvassa Suojelupoliisin esitystä 2 miljoonan euron vuosittaisesta lisärahoituksesta hyvin perusteltuna.

Syyttäjälaitos osana rikosvastuun toteutumista

Rikosvastuun toteutumisessa syyttäjän rooli ulottuu poliisin kanssa esitutkinnassa tehtävästä yhteistyöstä aina tuomioistuinkäsittelyn loppuun, viime kädessä korkeimpaan oikeuteen saakka. Rikosvastuun toteutuminen edellyttää, että esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja tuomioistuimet sekä täytäntöönpanoviranomaiset kukin voivat hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti. Myönteistä on, että syyttäjälaitokselle on kohdennettu hallitusohjelmaan kirjatusta sisäisen turvallisuuden erillismäärärahasta lisäyksenä 1,2 miljoonaa euroa, mistä tosin hupenee 0,5 miljoonaa euroa valtion vaikeasta taloustilanteesta johtuviin yleisiin säästöihin. Joka tapauksessa syyttäjälaitoksen määräraha kasvaa nettomääräisesti käytettäväksi jäävällä 0,7 miljoonalla eurolla vuonna 2016, mikä mahdollistaa kuuden syyttäjän palkkaamisen.

Näköpiirissä ei ole sellaista kehitystä, joka merkitsisi syyttäjälaitoksen työmäärän pienenemistä. Laitoksen sisällä tehtävällä kehitystyöllä voidaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan tehdä vain pieniä kehittämisaskelia. Lisäksi tarvitaan nopealla aikataululla muita syyttäjälaitoksen työkuormaa keventäviä rikosprosessiuudistuksia, ellei kyetä osoittamaan tuleville vuosille rahoitus-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

ta kehyksiä enemmän. Vuosi 2016 vielä syyttäjälaitoksen osaltakin selviydytään kuta kuinkin toiminnan nykytasolla.

Syyttäjälaitokselle on osoitettu poiketen poliisista myös erillistä lisärahoitusta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan 3,3 miljoonaa euroa. Käytännössä rahoituksella on kuitenkin voitu ainoastaan välttää yt-neuvottelut ja irtisanomisuhat. Näin ollen syyttäjilläkään ei ole tosiasiallisesti käytettävissään tarvittavaa erillistä harmaan talouden ja talousrikostorjunnan rahoitusta. Syyttäjien kohdalla on rahoitustilanteesta johtuen ollut havaittavissa kokeneiden syyttäjien siirtymistä tuomioistuinelaitoksen piiriin.

Rajavartiolaitos

Valiokunta toteaa, että Rajavartiolaitos on jo pidempään ja ennakoiden uudistanut organisaatioitaan ja sopeuttanut toimintaansa niukkenevaan rahoitukseen. Valtion tuottavuusohjelmien vähennysvelvoite vuosille 2006—2012 on ollut 228 henkilötyövuotta. Vaalikaudella 2007—2011 on aloitettu organisaatiouudistus, jonka seurauksena vuoteen 2012 mennessä on lakkautettu 24 rajavartio- ja merivartioasemaa sekä 18 rajavartio- ja merivartioaluetta johtoportaana. Vaasan meripelastuslohkokeskuksen toiminnot on siirretty Turun meripelastuskeskuksen yhteyteen. Organisaatiouudistus on koskenut kaikkiaan 500 virkamiestä. Rajavartiolaitos on sopeuttanut toimintaansa pieneneviin määrärahoihin keventämällä organisaatiota, tehostamalla työprosesseja ja työvoiman käyttöä sekä hyödyntämällä entistä enemmän tekniikkaa. Tämän lisäksi partiointia on kahden edellisen vaalikauden aikana vähennetty itärajalla lähes kolmanneksen.

Hallintovaliokunta on lausunnossaan valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2015 katsonut, ettei määrärahavähennyksiä ole mahdollista toteuttaa kokonaan kustannussäästöillä ja tuottavuutta parantamalla (HaVL 26/2014 vp — HE 131/2014 vp). Toiminnan sopeuttaminen rahoitukseen merkitsee työn tekemisen ja valmiuden vähentämistä myös sellaisista toiminnoista, joista se ei olisi kansallisen turvallisuuden vuoksi järkevää. Leikkausten toteuttaminen lisää todennäköisyyttä ajautua tilanteisiin, joissa riskit eivät enää ole hallittavissa omin toimenpitein. Valiokunta on mainitussa lausunnossaan katsonut, että erityisesti itärajalla tulee ylläpitää vähintään sellaiset Rajavartiolaitoksen voimavarat, että riittävä toimintavalmius ja varautumisen taso voidaan säilyttää myös nykyistä haastavammassa tilanteessa.

Parhaillaan Rajavartiolaitoksessa on käynnissä talouden sopeuttamisohjelma, jolla toimeenpannaan Jyrki Kataisen hallituksen vuosina 2011—2012 tekemät säästöpäätökset ja jolla hallitaan yleisen kustannustason nousun vaikutuksia. Tavoitteena on noin 13 prosentin säästöt vuonna 2017 toimintamenoista eli 28 miljoonan euron säästöt. Tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi on tarkoitus ensisijaisesti vähentää rajojen valvontaa Lapissa, Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa noin 180 henkilötyövuodella (40 prosenttia) sekä keventää entisestään hallintoa, lisätä toimitilatehokkuutta ja uudistaa koulutusjärjestelyjä. Saadun selvityksen mukaan henkilöstöä vähennetään noin 300 henkilötyövuotta luonnollista poistumaa hyödyntäen. Lapista on lakkautettu neljä rajavartioasemaa (Karhutunturi, Virtaniemi, Siilastupa ja Utsjoki). Raja- ja merivartiokoulun Espoon koulutuskeskus on suljettu. Arviolta 160—180 virkamiehen virkapaikka tulee siirtymään uudelle paikkakunnalle ja noin 500 virkamiehen tehtävä muuttumaan. Toimeenpano on edennyt pääosin suunnitellussa aikataulussa.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

Rajavartiolaitoksen toimintamenomomentille esitetään talousarvioesityksessä 229 miljoonaa euroa, johon poliisilta on täydentävässä esityksessä tarkoitus esittää siirrettäväksi Rajavartiolaitokselle lisää 2 miljoonaa euroa. Ensi vuoden osalta talousarvioesityksen mukainen toimintamenorahoitus olisi siten 231 miljoonaa euroa. Saadun selvityksen perusteella Rajavartiolaitoksen toimintamenorahoituksen arvioidaan siirtomääräraha huomioon ottaen olevan suurempi ja nousevan 235,7 miljoonaan euroon vuonna 2016. Hallitusohjelmaan kirjatusta sisäisen turvallisuuden erillismäärärahasta osoitetaan rajavartiolaitokselle 5,5 miljoonaa euroa. Käytettävissä oleva rahoitus on lähes 2,5 miljoonaa euroa vuoden 2015 tasoa korkeampi. Myös rajavartiolaitoksen menoista noin 70 prosenttia menee henkilöstön palkkoihin. Edellä mainitusta yli 2 miljoonan euron lisärahoituksesta on tarkoitus kohdistaa palkkaukseen, mikä mahdollistaa henkilötyövuosien alenevan kehityksen pysäyttämisen vuoden 2016 osalta ja itse asiassa kääntämisen lievään nousuun. Palkkakustannusten kokonaismäärä nousee edellä mainittu huomioon ottaen yhteensä 167,9 miljoonaan euroon.

Muista toimintamenoista 80—90 prosenttia puolestaan menee toiminnan kannalta välttämättömiin kiinteistöihin, tietojärjestelmiin ja kuljetusvälineisiin. Muiden toimintamenojen osalta vuoden 2016 rahoitukseen sisältyy miljoonan euron suuruinen lisäys yhteensä 67,8 miljoonaan euroon. Kiinteistömenojen osalta valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kiinteistöjen vuokramallin uudistaminen merkitsee Rajavartiolaitokselle 0,89 miljoonan euron lisäkustannusta. Valiokunta katsoo, että Rajavartiolaitoksen hallinnassa vielä olevien syrjäisillä alueilla sijaitsevien partiomajojen, siltojen ja valvontatornien säilyttäminen on tarkoituksenmukaista ja yhteiskunnan kokonaisedun mukaista säilyttää ne myös vastaisuudessa Rajavartiolaitoksen hallinnassa.

Investointimenoista on rahoitettu laivojen, veneiden, helikopterien ja lentokoneiden hankintoja ja peruskorjauksia. Vuodelle 2016 on valtion talousarvioesityksessä ehdotettu kuluvan vuoden 5 miljoonan euron tasoon merkittävä korotus aina 16 miljoonaan euroon.

Muun muassa Rajavartiolaitoksen merellisen kaluston on oltava kunnossa, toimintavarmaa ja lähtövalmiina. Mainittakoon, että Rajavartiolaitoksen tarkoituksena on uusia vanhentunutta merivartioasemien venekalustoa uudella nopealla veneellä.

Rajavartiolaitoksen toimintaedellytykset säilyvät talousarvioesityksen perusteella vuonna 2016 kuluvan vuoden tasolla. Tällä hetkellä Rajavartiolaitoksen henkilöstö on mitoitettu vain välttämättömän perusvalvonnan mukaisesti. Valiokunta pitää välttämättömänä, että Rajavartiolaitoksen resursseja lisätään rajatilanteen muuttuessa.

Tulli

Myös Tulli on sopeuttanut toimintaansa pitkään niukkenevaan rahatilanteeseen. Valtion aiempien tuottavuusohjelmien leikkaukset on pantu toimeen etupainotteisesti.

Valtion talousarvioesityksen perusteella vuonna 2016 Tullin toimintamenoäärärahat tulevat kasvamaan 5,8 miljoonaa euroa vuoden 2015 talousarvioon verrattuna. Pääosa mainitusta lisärahoituksesta on tarkoitettu käynnissä olevan tullausjärjestelmän kokonaisuudistukseen.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

Tullin määrärahamitoitukseen sisältyy pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan kirjattu sisäisen turvallisuuden ylläpitoon osoitettava vuotuinen erityismääräraha. Tämän erityisrahoituksen suuruus on vuosittain 50 miljoonaa euroa, mistä 4 miljoonaa euroa on osoitettu vuositasetilla Tullille.

Saadun selvityksen perusteella Tullin määrärahataso on vuonna 2016 riittävä varmistamaan, että Tulli pystyy kehittämään toimintaansa hallitusti rakenteellisten ja toiminnallisten uudistusten avulla sekä luonnollista poistumaa hyödyntäen.

Harmaan talouden torjuntaan ei hallituksen esityksen perusteella ole tulossa myöskään Tullille erityisrahoitusta. Tulli on kuitenkin ilmoittanut jatkavansa harmaan talouden torjuntaa ja ylisuurten alkoholijuomaerien valvontaa mahdollisimman laajalti sisäisen turvallisuuden määrärahan tukemana, ellei erityisrahoitusta ole saatavilla. Valiokunta katsoo, että myös Tulli tarvitsee työhönsä harmaan talouden torjuntaan erillisen lisärahoituksen ensi vuoden valtion talousarviossa.

Tulli on kohdistanut Tornion kautta maahamme suuntautuvan laajamittaisen ulkomaalaisten maahantulon johdosta tehostettua tullivalvontaa, mistä on arvioitu aiheutuvan kuluvana vuonna ylimääräisiä kustannuksia 0,5 miljoonaa euroa ja ensi vuonna 2,2 miljoonaa euroa, mikäli muutoliike jatkuu edelleen voimakkaana.

Tullin perustehtäviin kuuluvat myös Tullin rikostorjuntatehtävät. Rikollista toimintaa paljastetaan muun muassa tulliselvitysten ja tavaraverotuksen yhteydessä tai niihin liittyvien tulli- ja tullivalvontatehtävien yhteydessä. Tullin rikostorjunnalla on omalla erikoisosaamisalueellaan olennaisen tärkeä tehtäväkenttensä muun muassa huumausainerikollisuuden paljastamisessa ja torjunnassa.

Tullin verotustehtävät on tarkoitus siirtää pääosin Verohallintoon. Tämä siirto ei kuitenkaan ole rikostorjunnan ja kattavan verokertymän varmistamisen kannalta ongelmaton, ja valiokunta suhtautuu siihen kriittisesti. Mikäli siirto päätetään toteuttaa, on tärkeää huolehtia siitä, ettei valtiolle tule fiskaalisia menetyksiä ja ettei verorikollisuus pääse laajenemaan eikä rikostorjunta heikkenemään.

Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitoksessa on toteutettu mittava rakenneuudistus, jossa valtakunnallinen hätäkeskus-toiminta on organisoitu vuoden 2014 loppuun mennessä kuuteen hätäkeskukseen aiemman viidentoista sijasta. Hätäkeskusuudistuksen viimeisenä vaiheena Hätäkeskuslaitos tulee ottamaan käyttöön uuden viranomaistenyhteiskäyttöisen hätäkeskustietojärjestelmä ERICAn, joka mahdollistaa ruuhka- ja häiriötilanteisiin varautumisen sekä entistä paremman ja monipuolisemman hätäkeskusten ja viranomaisten johto- ja tilannekeskusten välisen yhteistyön. Uusi hätäkeskustietojärjestelmä tullaan käyttöönottamaan ensimmäisessä hätäkeskuksessa marraskuussa 2016. Tavoitteena on, että ERICA on käytössä kaikissa hätäkeskuksissa maaliskuun loppuun mennessä 2017.

Rakenneuudistuksen yhteydessä Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärä on vähentynyt vuosien 2011—2015 aikana 750 henkilöstä noin 600:aan. Uuden hätäkeskustietojärjestelmän käyttöönot-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

taminen tulee vaatimaan vuoden 2016 aikana merkittäviä panostuksia mm. järjestelmän testaukseen, perustietojen syöttämiseen sekä henkilöstön kouluttamiseen. Käyttöönottotoimenpiteiden arvioidaan sitovan viraston henkilöresursseja ensi vuoden aikana 20—25 henkilötyövuotta.

Valtion ensi vuoden talousarvioesityksessä hätäkeskuslaitoksen toimintamenomääräraha on noin 53 miljoonaa euroa, josta 1,44 miljoonaa euroa on hallitusohjelman mukaista sisäisen turvallisuuden erillismäärärahaa. Kuluvan vuoden määrärahataso on hieman yli 55 miljoonaa euroa. Uuden hätäkeskustietojärjestelmän toteuttamiseen tarkoitettua tilausvaltuutta sisältyy määrärahaan 5 miljoonaa euroa, jolloin perustoiminnan rahoitukseen jää vain 47,96 miljoonaa euroa. Ensi vuodelle on arvioitu Hätäkeskuslaitoksen henkilöresurssit 590 henkilötyövuodeksi. Valiokunta arvioi saamansa selvityksen perusteella, että esitetyt määrärahat tulevat riittämään vain noin 550 henkilötyövuoden tasoon, kun tällä hetkellä laitoksen palveluksessa työskentelee 600 henkilöä. Hallintovaliokunta on aiemmassa lausunnossaan katsonut, että hätäkeskuspalveluiden tuottamisen minimihenkilöstömäärä tulisi olla 650 henkilötyövuotta (HaVL 39/2014 vp). Vuoden 2015 henkilöstömäärän (600) sekä palvelutason ylläpitäminen vaatii 3 miljoonan euron lisäystä Hätäkeskuslaitokselle talousarviossa esitettyihin ensi vuoden määrärahoihin.

Hätäkeskuslaitos on keskeinen toimija kokonaisuusturvallisuuden kentässä ja sisäisen turvallisuuden tilannekuvan tuottajana. Se on hätätilanteiden osalta tiedonkulun keskipiste ja yhteiskunnan kriisinsietokyvyn näkökulmasta taho, joka yhteen sovittaa kiireellisten hälytysviranomaisten toimintaa ja huolehtii rajallisten resurssien priorisoinnista eri viranomaisten antamien ohjeiden mukaisesti.

Hätäkeskuslaitoksen määrärahataso on suhteellisen pieni sen rooliin nähden etenkin varautumisen näkökulmasta. Hätäkeskustoiminnan merkitys korostuu entisestään hybridisodankäynnin ja kyberturvallisuuden uhkakuvissa, joissa todennäköisesti toimitaan pitkään sisäisen turvallisuuden viranomaisten johdolla, ennen kuin Puolustusvoimien toimivaltuuksia lisätään valmiuslain-säädännön kautta. Varautumiseen liittyvä rooli usein unohdetaan määrärahoja mitoitettaessa ja se tehdään pikemminkin normaaliolojen keskiarvokuormitukseen perustuen.

Mikäli palvelutaso laskee, se merkitsee lisääntyviä terveyteen ja omaisuusvahinkoihin liittyviä riskejä kansalaisten kannalta. Ensihoidon, pelastustoimen ja poliisin osalta vaikutukset merkitsevät toiminallista viivettä siitä aiheutuvine seurausvaikutuksineen.

Yhteenvetoa

Tehtäviin, joista valtion itsensä on nimenomaan huolehdittava, kuuluvat etenkin sisäinen turvallisuus, oikeudenhoito ja ulkoinen turvallisuus. Valiokunnan käsityksen mukaan nämä toiminnot eivät muodosta kuitenkaan keskeistä osaa julkisista menoista. Tässä yhteydessä on paikallaan todeta, että pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa on vuosille 2016—2019 osoitettu sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ylläpidon vahvistamiseksi vuotuinen 50 miljoonan euron erillislisrahoitus.

Valiokunnan tilannearvio on, että sisäisen turvallisuuden tila tulee jatkamaan heikkenemistään huolimatta hallitusohjelman vuotuisesta 50 miljoonan euron erillislisrahoituksesta. Mahdollisista toimintaympäristömuutoksista johtuen se saattaa heiketä nopeasti ja dramaattisestikin. Ellei yh-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

teiskunnalla ole entisestään vaikeutuneessa taloustilanteessa mahdollisuutta lisärahoitukseen, on tärkeää tiedostaa, että tällaisen tilanteen kanssa joudutaan elämään.

On selvää, että eri sopeuttamistoimenpiteitä on etsittävä ja määrätietoisesti tehtävä moninaista kehittämistyötä. Samalla on kaiken aikaa ensiarvoista huolehtia kansalaisten palvelujen turvaamisesta mahdollisimman hyvin. Sisäisen turvallisuuden viranomaiskentässä on, kuten osin edellä lausutustakin ilmenee, tehty pidempään laaja-alaista kehittämistä ja uudistamista. Henkilöstö ei ole juurikaan ehtinyt sopeutua muutoksiin, kun uusi muutosprosessi on käynnistetty. Tämä saattaa osaltaan heijastua eri tavoin siihen vaativaan työhön, jota nyt on tehtävä. Valiokunta tulee arvioimaan perusteellisemmin sisäisen turvallisuuden tilaa ja tarvittavia toimenpiteitä sisäisen turvallisuuden selontekoa käsitellessään. Kuten aiemmin ja muussa yhteydessä on lausuttu, selonteko ei ole perimmältään luonteeltaan sopeuttamisohjelma.

Valtionhallinnon ICT-kokonaisuus

Valiokunta on julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019 antamassaan lausunnossa (HaVL 13/2015 vp — VNS 1/2015 vp) tietojärjestelmien yhteentoimivuuden parantamisesta sekä valtion ja kuntien tietoyhteistyön kehittämisestä kiinnittänyt huomiota suunnitelmakauden keskeisiin seikkoihin. Hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 (HE 30/2015 vp) sisältyy useampia määrärahoja julkisen hallinnon ICT:n ohjaukseen ja kehittämisen. Ensinnäkin Valtion ICT:n ohjauksen ja kehittämisen (28.70.01) 3 milj. euron määrärahalta toteutetaan mm. julkisen hallinnon tietohallintolain (tietohallintolaki 634/2011) edellyttämää ohjausta ja kehittämistä. Tarkoituksena on toteuttaa valtion yhteisiä tietojärjestelmä uudistuksia ja yhteisten ICT-palvelujen ja -ratkaisujen toteuttamista. Määrärahaa käytetään esim. julkisen hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluiden kehittämiseen ja toteuttamiseen sekä ICT:n ja tieto- ja kyberturvallisuuden ohjaukseen liittyvään kansainväliseen toimintaan ja yhteistyöhankkeisiin.

Toiseksi Kansallisen tietotalouden ohjaukseen ja kehittämiseen esitetyllä 27,5 milj. euron määrärahalta (28.70.03) mm. kehitetään kansallista palveluarkkitehtuurikokonaisuutta (KaPA), joka sisältää palveluväylän, sähköisen identiteetin, tietoturvan ja palvelunäkymien kehittämisen ja ohjauksen. Momentin selvitysosassa on todettu mm., että ohjausrakenteiden vahvistamisella varmistetaan kansallisten ratkaisujen tehokas kehittäminen ja laaja käyttöönotto. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota valtioneuvoston tarkastusviraston vuosikertomuksessa (K 18/2015 vp) kansallisesta palveluväylästä ja -arkkitehtuurista todettuun. Sen mukaan suunnitelmia siitä, miten ja milloin palveluväylä saadaan laajaan ja tehokkaaseen käyttöön, ei ole esitetty ja on viitattu olemassa olevaan riskiin siitä, että kustannushyötyjen edellyttämiä prosessimuutoksia ei saada toteutettua tarpeeksi laajassa käyttäjäjoukossa. Valiokunnan tietoon on saatettu, että vuonna 2016 palveluarkkitehtuuriohjelmassa mm. kansallinen palvelunäkymä otetaan tuotantokäyttöön marraskuussa 2015 ja sen käyttöä laajennetaan asteittain vuonna 2016, kansallisen palvelunäkymän beta-versio julkaistaan joulukuussa 2015 ja sitä kehitetään edelleen 2016. Tuotantokäyttöön laajennettu palvelunäkymä saadaan vuoden 2016 lopussa. Valiokuntaa on myös informoitu kevätkaudelle 2016 aiotusta lainsäädäntöhankkeesta koskien hallinnon sähköisen asioinnin palveluita.

Edelleen Valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmähankkeiden 3 milj. euron määrärahalta (28.90.20) tuetaan ja nopeutetaan kuntien tietohallintokehitystä ja edistetään kuntien ja julkishal-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

linnon yhteisiä informaatioteknologian kehittämishankkeita ja sähköisten toimintatapojen käyttöönottoa. Kyseistä määrärahaa käytetään Julkisen hallinnon suositusten ja tietohallintolakiin (634/2011) perustuvien standardien laadintaan sekä muuhun yhteiseen julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämistoimintaan. Tällä määrärahalla voidaan tukea ja edistää tietohallintolain mukaisen julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurityön käynnistystä, arkkitehtuurikuvausten toteutusta, työvälineiden käyttöönottoa sekä toteutettujen tulosten julkaisua arkkitehtuurityölle asetettujen tavoitteiden ja hyötyjen aikaansaamiseksi.

Valiokunnalle on tuotu esiin, että vuoden 2015 lopussa on päättymässä valtion toimialariippumattomien tieto- ja viestintätekniisten palveluiden (ICT-palvelut) kokoamishanke (TORI) ja avoimen tiedon ohjelmahanke, mikä mahdollistaa osaltaan edellä mainittujen toimenpiteiden rahoittamisen.

Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden parantamiseksi tehtäviä toimenpiteitä vuonna 2016 sekä valtion ja kuntien tietoyhteistyön kehittämiseen liittyviä aihealueita, kuten JUHTAn ja Kuntatieto-ohjelman aikaansaannokset, on käsitelty esimerkein julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019 annetussa valiokunnan lausunnossa (HaVL 13/2015 vp — VNS 1/2015 vp). Valiokunnan saaman tiedon mukaan Kuntatieto-ohjelman keskeneräiset tuotokset standardoinnin ja yhteisten soveltamismallien osalta valmistuvat pääosin vuoden 2016 aikana. Valiokunta pitää hyvänä asiana, että vuoden 2016 aikana valmistellaan myös esitykset ohjelman tuotosten käyttöönottamiseksi. Valiokunta katsoo tarpeelliseksi kiinnittää huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen, itsehallintoalueiden perustamisen ja aluehallintouudistuksen valmistelun aiheuttamien Kuntatieto-ohjelman tuotosten päivitys- ja uudelleensuuntaamistarpeen huomioon ottamiseen ohjelman toteutuksessa.

Valiokunta aikaisempien vuosien tapaan (HaVL 22/2013 vp — HE 112/2013 vp ja HaVL 26/2014 vp — HE 131/2014 vp) korostaa johdon roolia ja vastuuta tietoyhteiskunnan infrastruktuurihankkeiden kokonaisuuksien koordinoinnissa todellisten tuottavuushyötyjen saavuttamiseksi.

Valtion henkilöstöpolitiikka

Valtion budjettitalouden piirissä työskentelee vuonna 2016 noin 73 500 henkilöä ja työvoimakustannukset ovat noin 4,4 mrd. euroa. Valtion virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti vuonna 2015 palkkoja tarkistettiin 1.8.2015 lukien yleiskorotuksella 0,40 %:lla. Tämän korotuksen perintövaikutuksen johdosta virastojen toimintamenoja on tässä talousarviossa lisätty yhteensä 10,5 milj. eurolla. Valtion työ- ja virkaehtosopimuksella on 1.9.2015 sovittu yleiskorotus 13 euroa/kk 1.2.2016 alkaen, kuitenkin vähintään 0,43 %. Tästä johtuvat virastojen toimintamenolisäykset, yhteensä 19,9 milj. euroa, on otettu huomioon tässä talousarviossa.

Valiokunta on julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019 (HaVL 13/2015 vp — VNS 1/2015 vp) antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota työn vaativuuteen liittyvien palkkausjärjestelmien ja palkkaliukumien merkitykseen henkilöstöpolitiikan toteutuksessa. Valiokunta pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että pelkästään palkkaliukumasäästöön liittyen virastojen toimintamäärärahoja esitetään vähennettäväksi 23 milj. euroa vuonna 2016. Valiokunta näkee, että työn vaativuuteen perustuvia palkkausjärjestelmiä tulee voida soveltaa aidosti. Edelleen valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tehtävien vaativuuden muutoksien tuomia vaati-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

vuusluokan tarkistuksia on pidetty liukumina, vaikka kysymys ei ole ollut varsinaisesta palkan-
korotuksesta.

Hallinnon organisaatiomuutokset sekä digitalisaatioon panostaminen ja siitä jatkossa aikaansaavat tehokkuusvaikutukset ja edelleen näiden avulla saavutettavissa olevat taloudelliset ja muut yhteiskunnalliset edut, kuten hallinnon avoimuuden ja sujuvan asioinnin lisääntyminen, ovat valtion henkilöstöpolitiikkaan vaikuttavia tärkeitä osatekijöitä. Valiokunnan näkemyksen mukaan on tosiasiana huomattava, että onnistuneetkaan ICT- ja digitalisaatiohankkeet eivät korvaa henkilöstön tarvetta. Vaikka taloustilanne on vaikea, talousarvioesityksen eri hallinnonaloihin kohdistuvat toimintamenosäästöt eivät saa kiristyä siten, että säästöjen vaikutukset yhä asiantuntijapohjaisemmaksi muuntuvaan virkarakenteeseen olisivat yhteiskunnan toimivuuden näkökulmasta negatiiviset. Valiokunta vaatii tiedostamaan henkilöstömäärän vähentämisen potentiaaliset vaikutukset laajasti hyvän hallinnon toteutumisen turvaamiseen sekä esim. sisäisen turvallisuuden varmistamiseen.

Edelliseen liittyen valtion henkilöstöpolitiikassa on noteerattava vakavasti riittävän henkilöstöressurssin takaaminen hallinnon toimintakyvyn ylläpitämiseksi. Riittävä ja oikeatasoinen ns. suoritettavaa työtä tekevä henkilöstö on edellytys asiantuntijapainotteiseen työhön keskittymiseksi. Julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ei saa rajoittaa se, että asiantuntijat todellisuudessa käyttävät työaikaansa liikaa avustaviin tehtäviin.

Valiokunta tähdentää, että hallinnon toimivuudesta riippuvainen perustuslain takaama oikeusturva ja sen taso on säilytettävä myös vaikeassa taloustilanteessa. Perustuslain mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Esimerkkinä tästä valiokunta viittaa valtioneuvoston tarkastusviraston vuosikertomuksessa (K 18/2015 vp) todettuun, jonka mukaan erityisesti nuoret ja maahanmuuttajat tarvitsevat henkilökohtaisia työvoimapalveluita. Vaikka esimerkki ei olekaan sisäministeriön hallinnonalalta, valiokunta katsoo, että myös esim. maahanmuuttoon liittyvät palvelutarpeet ovat korostetun henkilöresursseja vaativia.

Valiokunta toteaa, että valtion budjettitalouden piirissä työskentelee vuonna 2016 noin 7 700 henkilöä vähemmän kuin vuonna 2013. Kyseessä on mittava noin kymmenen prosentin henkilöressurssivähennys. Tehtävät eivät kuitenkaan vähentyneet, eivätkä toiminnot kehittyneet vastaavasti. Mahdolliset uudet yt-neuvottelut ja lomautukset ja irtisanomiset sekä määrärahasupistukset rampauttavat hallinnon toimivuutta, mikä näkyy edellä mainitun ihmisten ja yhteisöjen oikeusturvan heikentymisenä. Edelleen valiokunta korostaa, että valtion henkilöstöpolitiikassa henkilöstön muutosturvasta ja tukitoimista on huolehdittava riittävin voimavaroin ja täysimääräisesti henkilöstön hyvinvoinnin ja saatavuuden turvaamiseksi (myös HaVL 26/2014 vp — HE 131/2014 vp).

Erikseen valiokunta haluaa tuoda esiin joitakin momenttikohtaisia huomioita. Talousarvioesityksessä vuodelle 2016 on maistraateille esitetty VM:n momentilta 28.40.02 noin 31 milj. euroa. Maistraattien tietojärjestelmiin (mm. MERP) on esitetty 0,85 milj. euron määräraha. Tämä on tärkeää, jotta digitalisaation edut toteutuisivat käytännössä ja käyttökelpoiset sähköiset palvelukanavat houkuttelisivat asiakkaita. Läpi eri hallinnonalojen vaikuttava ennakoimattomasti lisääntynyt maahanmuutto osaltaan lisää myös maistraattien tarjoamien palvelujen kysyntää, jonka joh-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

dosta valiokunnan saaman tiedon mukaan I lisätalousarvioon on suunniteltu 12 henkilötövuoden resurssilisäystä.

Valiokunta haluaa kiinnittää huomiota tietosuojavaltuutetun yleiseen resurssitarpeeseen (OM:n momentti 25.01.03, määrärahaesitys 1,7 milj. euroa) sekä erityisiin resurssitarpeisiin. EU:n tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistukseen kuuluu yleinen tietosuoja-asetus, josta neuvosto ja parlamentti käyvät parhaillaan neuvotteluja. Tietosuoja-asetus merkitsee tietosuojavaltuutetun toimistolle tehtävälisäyksiä. Valiokunnan saaman tiedon mukaan vuoden 2016 talousarviosta on poistettu oikeusministeriön tietosuojavaltuutetulle esittämä 0,72 miljoonan euron määrärahalisäys. Valiokunta pitää tärkeänä, että asetukseen liittyvän siirtymäajan jälkeisen veloitteen täyttäminen resursoidaan. Tietosuojavaltuutetun resurssit ovat jo pidempään olleet alimitoitettut suhteessa valtuutetun tärkeään, laajaan ja vaativaan tehtäväkokonaisuuteen.

Uuden yhdenvertaisuuslain (1325/2014) voimaan tullessa vuoden 2015 alussa yhdenvertaisuusvaltuutettu korvasi aiemman vähemmistövaltuutetun. Lain muutoksen myötä yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimiala laajenivat, mutta toimintamääräraha on jäänyt muutosta edeltäneelle tasolle, mikä hankaloittaa yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävien hoitamista (OM momentti 25.01.03, määrärahaesitys 1,43 milj. euroa).

Ns. palauttamisdirektiivin (2008/115/EY) perusteella aiemmin vähemmistövaltuutetun ja nykyään yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu maastapoistamiseen liittyvä valvontatehtävä. Valtuutetun lakimääräisenä tehtävänä on valvoa maastapoistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Tehtävään kuuluvat mm. käynnit säilöönottoyksiköissä, joissa käännytettäviä pidetään, sekä käännytysmatkoille osallistuminen. Valtuutettu arvioi myös palautuksiin liittyvän lainsäädännön, ohjeistusten ja toimintatapojen toimivuutta erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lapsiperheiden, yksinhuoltajien ja sairaiden, osalta.

Tätä ulkomaalaislain (1214/2013) 152 b §:ssä säädettyä ja jo vuoden 2014 alussa voimaantullutta tehtävää toteutetaan nyt väliaikaisella EU-rahoituksella. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valvontatehtävät edelleen lisääntyvät voimakkaan turvapaikanhakijoiden määrän kasvun vuoksi. Valiokunnan saaman tiedon mukaan hallituksen esityksen HE 134/2013 vp eduskuntakäsittelyn yhteydessä arvioitiin, että valtuutetun työmäärän lisääntyessä kasvaa resurssintarve arviona yhden henkilötövuoden verran ja muu lisäresurssitarve on n. 30 000 euroa. Koska valvontatehtävä on vakituinen eikä sitä voida hoitaa nykyisellä hankerahoitusmallilla, valvontatehtävien rahoitus tulee lisätä menokehyksiin vuosille 2016—2019, mihin valiokunta on kiinnittänyt huomiota jo julkisen talouden suunnitelmasta antamassaan lausunnossa (HaVL 13/2015 vp — VNS 1/2015 vp).

Maahanmuutto ja kotouttaminen

Valtion talousarvioesityksessä on Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenoihin (26.40.01) esitetty myönnettäväksi 39,229 miljoonaa euroa. Määrärahan mitoituksessa on lisäyksenä muun muassa huomioitu hallitusohjelman mukaisesti sisäiseen turvalisuuteen ja oikeudenhoidon kohdennettavaa rahoitusta 0,744 miljoonaa euroa. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon (26.40.21, arviomääräraha) on esitetty 87,652 miljoonaa euroa ja vas-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

taanottotoiminnan asiakkaille maksettaviin tukiin (26.40.63, arviomääräraha) 30,484 miljoonaa euroa.

Talousarvioesityksen määrärahamitoituksissa on oletettu, että Suomeen hakeutuvien turvapaikanhakijoiden vuotuinen määrä nousisi 15 000:een. Tilanne on kuitenkin kuluvin vuoden kesän ja syksyn aikana muuttunut nopeasti ja dramaattisesti. Kesän aikana Suomeen pyrkineiden turvapaikanhakijoiden määrä monikymmenkertaistui. Suomeen hakijoita on tullut vuoden 2015 aikana jo yli 22 000, ja määrän oletetaan tämänhetkisen arvion mukaan kasvavan vuoden loppuun mennessä 30 000—35 000:een. Turvapaikanhakijamäärän kehitystä ei voida arvioida varmuudella. Selvää kuitenkin on, etteivät vuoden 2016 talousarvioesitykseen sisältyvät määrärahat tule riittämään. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu lisää usean eri hallinnonalan määrärahatarpeita. Valiokunta toteaa olevan välttämätöntä, että arviot turvapaikanhakijoiden määrästä päivitetään ja täydentävässä talousarvioesityksessä osoitetaan tarvittavat lisäresurssit.

Hakijoiden määrän ja turvapaikkahakemusten sujuvan käsittelyn lisäksi vastaanottomenoihin vaikuttavat päätösten tiedoksiannon nopeus, muutoksenhaun kesto hallintotuomioistuimissa, kielteisen päätöksen saaneiden palauttamisen nopeus, vapaaehtoisen paluun toimivuus sekä oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymisen nopeus. Sisäministeriön hallinnonalalla lisämäärärahan tarve kohdistuu vastaanotosta aiheutuvien menojen lisäksi Maahanmuuttoviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen resursseihin turvapaikkapäätöksenteon, ulkomaalaisvalvonnan ja maasta poistamisen nopeuttamiseksi. Heinäkuun alusta 2015 voimaan tulleella lainmuutoksella (673—674/2015) vakinaistettiin vapaaehtoisen paluun järjestelmä, jonka toimivuus on varmistettava kohdentamalla vapaaehtoiseen paluuseen riittävä rahoitus. Oikeusministeriön hallinnonalalla on myös tarpeen arvioida uudelleen turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan liittyviä määrärahatarpeita sekä kehittää keinoja tuomioistuin käsittelyn tehostamiseksi.

Vuonna 2015 saapuvat turvapaikanhakijat vaikuttavat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla kotouttamiseen liittyviin määrärahatarpeisiin vuodesta 2016 lukien, koska turvapaikkahakemusten käsittelyyn, oleskeluluvan saaneiden kuntaan ja palveluiden piiriin siirtymiseen ja kuntien hakemien korvausten hakemiseen arvioidaan kuluvan ½-1 vuotta. Laskelmissa oletuksena on, että noin puolet hakijoista saisi oleskeluluvan. Kunnille pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisesta edistävien palveluiden järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen (32.70.30, arviomääräraha) on vuodelle 2016 esitetty 141,409 miljoonaa euroa. Korvaukset ovat osittain laskennallisia, osittain toteutuneisiin kustannuksiin perustuvia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kunnille maksettavien laskennallisten korvausten taso on jäänyt jälkeen kustannuskehityksestä. Vuonna 2015 laskennalliset korvaukset ovat alle 7-vuotiaasta 6 845 euroa ja 7 vuotta täyttäneistä 2 300 euroa. Valiokunta katsoo, että laskennallisiin korvauksiin tulisi kohdistaa hallituskauden aikana määrällinen korotus asteittain niin, että korvausten jälkeenjääneisyys korjaantuu. Riittämättömät laskennalliset korvaukset ovat olleet yksi syy siihen, että kunnat eivät ole olleet kovin halukkaita tekemään ELY-keskusten kanssa sopimuksia kiintiöpakolaisten ja myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden osoittamisesta kuntaan.

Kunnille korvataan lisäksi eräitä sosiaali- ja terveydenhuollon erityismenoja toteutuneiden kustannusten perusteella. Valtionosuusjärjestelmässä maahanmuuttaja-asukkaiden tarvitsemat pal-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

velut otetaan huomioon ulkomaalaiskertoimen avulla. Opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa kunnille erikseen valmistavan opetuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahaa (32.30.51) käytetään muun ohella työvoimapolitiittisena koulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankintaan. Vuodelle 2016 arvioitu kohdennus talousarvioesityksessä on 60,48 miljoonaa euroa, mikä vastaa kuluvan vuoden tasoa. Valiokunta korostaa, että kotoutumiskoulutus on keskeinen väline aikuisten maahanmuuttajien kotouttamisessa. Jo nykyisin kotoutumiskoulutukseen pääsemistä joutuu odottamaan useimmilla paikkakunnilla, pääkaupunkiseudulla noin kuusi kuukautta. Kotoutumiskoulutuksen tarpeen arvioidaan kasvavan merkittävästi vuoden 2016 aikana. Lisäresursoinnin tarve on siten ilmeinen.

Talousarvioesityksessä on esitetty noin 2,246 miljoonaa euroa maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen (32.70.03), jolla tuetaan vuonna 2014 perustetun Kotouttamisen osaamiskeskuksen toimintaa sekä toimia ja hankkeita kotoutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä rasismien torjunnaksi. Määrärahan avulla pyritään muun muassa vahvistamaan kotouttamistyön ammattilaisten ja päättäjien osaamista ja lisäämään toiminnan vaikuttavuutta. Määrärahan merkitys korostuu kotoutettavien maahanmuuttajien määrän kasvaessa.

Kuntatalous

Valiokunta on tarkastellut kuntatalouden kehitysnäkymiä lähemmin julkisen talouden suunnitelmasta antamassaan lausunnossa (HaVL 13/2015 vp — VNS 1/2015 vp). Kuntataloutta on leimannut viime vuodet jatkuva kireys, ja tilanteen arvioidaan jatkuvan lähivuosina. Vuonna 2016 kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketun tuloksen arvioidaan muodostuvan hieman alijäämäiseksi, ja alijäämän oletetaan syvenevän kehyskauden 2016—2019 lopulla.

Valiokunta toteaa, että ensimmäistä kertaa neljään vuoteen valtion talousarvioesitys on kuntataloutta vahvistava. Vuoden 2016 talousarvioesitys vahvistaa kuntataloutta noin 288 miljoonalla eurolla vuoden 2015 talousarvioesitykseen verrattuna. Kehyskaudella vuosille 2016—2019 laaditun kuntatalouden kehitysarvion mukaan valtion toimenpiteet vahvistavat kuntataloutta yhteensä vajaalla 500 miljoonalla eurolla vuoden 2019 tasolla. Kehitysarviossa ei ole huomioitu vielä valmisteilla olevaa toimenpideohjelmaa kuntien tehtävien vähentämisestä eikä ennakoitu sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen vaikutuksia, joiden myös odotetaan vahvistavan kuntataloutta.

Talousarvioesityksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien valtionavut yhteensä ovat vuonna 2016 noin 11 miljardia euroa. Valtionapujen tasoon vaikuttavat hallituksen päätösten lisäksi edellisen hallituksen päättämät valtionosuuden leikkaukset ja vuonna 2016 maksettava valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus. Kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien (28.90.30) määrä on vuonna 2016 noin 9,028 miljardia euroa. Määrärahan mitoituksessa on vähennyksenä huomioitu varhaiskasvatuslakiin (36/1973) esitetyt muutokset. Lisäyksenä on otettu huomioon muun muassa hallitusohjelman mukainen lisärahoitus lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun. Kuntien laskennallinen osuus opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan laskennallisista valtionosuuksista on vuonna 2016 arviolta 905 miljoonaa euroa. Valiokunta pitää myönteisenä, että veroperustemuutoksista aiheutuvat kuntien verotulomenetykset kompensoidaan kunnille täysi-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

määräisenä valtionosuuksien kautta. Valitettavaa on, että valtionosuuksien indeksikorotuksista on vuosiksi 2016—2019 jouduttu luopumaan.

Valiokunta toteaa kuntien toimintaympäristön olevan voimakkaassa muutoksessa. Väestörakenteessa tapahtuvien muutosten arvioidaan lisäävän kuntien menoja, investointitarpeita ja alueellista eriytymistä. Pitkittynyt taantuma lisää työllisyydenhoidosta aiheutuvia kustannuksia. Kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen rahoituksesta on kasvatettu merkittävästi. Valiokunnalle esitetyn arvion mukaan kuntien rahoitusosuus saattaa nousta vuonna 2015 jopa 440 miljoonaan euroon, mikäli pitkäaikaistyöttömyys jatkaa kasvuaan. Äkillinen ja ennakoimaton muutostekijä on turvapaikanhakijoiden määrän ennätysmäinen kasvu. Kasvavasta turvapaikanhakijoiden määrästä aiheutuu kunnille kotouttamisen, kuntapalvelujen järjestämisen ja kasvavien toimeentulomenojen kautta merkittäviä lisämenoja. Valiokunta on edellä kiinnittänyt huomiota muun muassa kuntakorvausten tasoon. Valiokunta kiirehtiikin menopaineiden muutoksista johtuvia korjaavia toimenpiteitä. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kuntien tehtäväkenttä tulee muuttumaan ja kuntien rooli laajalti uudelleen arvioitavaksi kuluvalle vaalikaudella toteutettavan sote-uudistuksen myötä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitusohjelman mukaisesti valtiontaloutta ei sopeuteta leikkaamalla kuntapalveluiden rahoitusta, mikäli ei vastaavalla määrällä vähennetä kuntien velvoitteita. Muutoinkin tulee pidättäytyä uusien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta kunnille, ellei niistä aiheutuvia kustannuksia korvata hallitusohjelman mukaisesti täysimääräisesti kunnille. Uudistettaessa kuntien valtionosuusjärjestelmää lailla 676/2014 valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus säilytettiin periaatteiltaan entisellään, mutta tarkistusväli tiennettiin vuosittaiseksi. Lain siirtymäsäännöksen mukaan ensimmäinen lainmuutoksen mukainen tarkistus tehdään varainhoitovuodelle 2016 vuoden 2013 kustannustietojen perusteella. Valiokunta pitää kustannustenjaon vuosittaista tarkistusta välttämättömänä. Niin ikään on tärkeää, että verokevennysten aiheuttamat menetykset korvataan jatkossakin kunnille täysimääräisenä. Valiokunta pitää myönteisenä, että talousarvioesityksessä on varattu määrärahaa paikallisten kuntakokeilujen rahoitukseen (28.90.34). Valiokunta kannustaa hallitusta käynnistämään palvelujen tuottavuutta parantavia kuntakokeiluja sekä vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita hallitusohjelman mukaisesti.

Valiokunta on lausunnossaan HaVL 13/2015 vp käsitellyt uutta kuntatalouden makro-ohjausta sekä uuteen kuntalakiin (410/2015) perustuvaa kuntatalousohjelmaa ja siihen sisältyvää rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia. Uudistettu kuntatalouden tarkastelu antaa aikaisempaa paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia tulee kuitenkin kehittää edelleen ja kiinnittää yksittäiseen kuntaan kohdistuvaan kokonaisrasitukseen aikaisempaa enemmän huomiota. Jotta rahoitusperiaatteen toteutumista voidaan tarkastella entistä analyttisemmin, tarvitaan kuitenkin nykyistä tarkempaa tilastotietoa kuntien palveluista ja niiden kustannuksista. Myös kuntien tehtävien ja velvoitteiden kustannusarviointia on tarpeen kehittää. Mikäli kunnille ja kuntayhtymille julkisen talouden suunnitelman nojalla poikkeuksellisesti asetetaan julkisen talouden kokonaisedun vuoksi niiden toimintamenoja lisääviä tehtäviä tai velvoitteita, tulee niistä aiheutuvat kustannukset arvioida realistisesti ja huolehtia siitä, ettei kuntatalouden rahoitusasema niiden seurauksena heikkene.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2015 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 5.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Ossi Lantto
valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne