Valiokunnan lausunto HaVL 16/2016 vp– VNS 3/2016 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarain-valiokunnalle. Määräaika: 13.5.2016.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylijohtaja Kauko Aaltomaa, sisäministeriö
- ylijohtaja Jorma Vuorio, sisäministeriö
- osastopäällikkö Jukka Aalto, sisäministeriö
- yksikön päällikkö Jaakko Hamunen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tiina Männikkö, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Ville-Veikko Ahonen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jari Kallela, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Tanja Rantanen, valtiovarainministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Mikko Nygård, sosiaali- ja terveysministeriö
- valtion työmarkkinajohtaja Juha Sarkio, Valtion työmarkkinalaitos
- apulaisjohtaja Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto
- neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- neuvottelujohtaja Harri Siren, Palkansaajajärjestö Pardia ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Hätäkeskuslaitos
- keskusrikospoliisi
- Maahanmuuttovirasto
- Poliisiammattikorkeakoulu

Valmis
5.1

- Poliisihallitus
- suojelupoliisi
- Tulli
- Helsingin poliisilaitos
- Suomen Kuntaliitto
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017—2020 (kehykset) on valmisteltu siitä ymmärrettävästä lähtökohdasta, että Suomen talouden tilanne on poikkeuksellisen vakava. Bruttokansantuote on supistunut usean vuoden ajan. Työttömyys on kasvanut, ja työttömyysjaksot ovat pidentyneet. Matalasuhdanne on osoittautunut ennakoitua pidemmäksi ja syvemmäksi. Samaan aikaan teollisuuden rakennemuutos, alhaiset investoinnit, pitkittyessään rakenteelliseksi muodostunut työttömyys ja väestön ikärakenteen muutos ovat heikentäneet talouden kasvun edellytyksiä.

Julkisen talouden menot rahoitetaan taloudellisen toimeliaisuuden synnyttämistä tuloista. Vaikeat ajat ovat heijastuneet voimakkaasti myös julkiseen talouteen. Sen rahoitusasema on heikentynyt ja velka kasvanut nopeasti. Julkisen talouden alijäämä on vuonna 2014 ylittänyt 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Viime vuonna alijäämä pieneni, mutta julkinen velka kohosi jo yli 60 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Nähtävissä oleva talouskasvu ei riitä rahoittamaan julkisen talouden nykyisiä rakenteita eikä lainsäädännön kansalaisille takaamia etuuksia ja julkisia palveluja pitkällä aikavälillä. Nämä seikat on otettu huomioon käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmassa. Valiokunta on tiedostanut edellä mainitut lähtökohdat. Se on kuitenkin arvioinut valtion talouden kehyksiä toimialansa kannalta. Valiokunnan tarkastelussa on kysymys siitä, miten taloustilanne heijastuu tulevien vuosien määrärahasuunnitelmien kautta muu muassa sisäiseen turvallisuuteen ja kuntatalouteen.

Yleistä sisäisestä turvallisuudesta

Sisäministeriö on keskeisesti sisäisen turvallisuuden ministeriö. Sen hallinnonalan pääluokan määrärahataso on hallituksen julkisen talouden suunnitelman mukaan vajaat 1,4 miljardia euroa vuonna 2017, ja rahoitus laskee kehyssuunnitelman perusteella vajaaseen 1,3 miljardiin euroon vuonna 2020. Hallitusohjelman mukainen panostus sisäiseen turvallisuuteen on lisännyt laskennallisesti sisäministeriön hallinnonalan määrärahoja 28,5 miljoonalla eurolla vuositasolla vuodesta 2016 alkaen. Kumulatiivisesti kasvavat edellisen hallituksen säästöpäätökset ja nykyisen hallitusohjelman sisältämät toimintamenosäästöt syövät kuitenkin tämän laskennallisen lisäyksen kehyskauden loppuun mennessä lähes kokonaan. Tosiasiallisesti sisäministeriön hallinnonalan kehyskauden määrärahataso alenee. Toimintamenopainotteisesta kulurakenteesta johtuen määrärahavähennykset kohdistuvat lähes suoraan henkilöstömenoihin.

Hallintovaliokunta toteaa, että sisäinen turvallisuus on keskeinen osa kansanvaltaisen yhteiskuntajärjestyksen ja hyvinvointivaltion perustaa. Valiokunta korostaa, että sisäisen turvallisuuden viranomaisten tehtävänä on hoitaa yhteiskunnan toiminnan ja yhteiskuntarauhan edellyttämät turvallisuustehtävät hyvin. Turvallisuusympäristö on muuttunut ja edelleen muutostilassa sekä maassamme että koko Euroopan laajuisesti. Turvallisuusviranomaisten tehtävät lisääntyvät ja monimutkaistuvat entisestään. Osaltaan tähän muutokseen on vaikuttanut ja vaikuttaa tulevina vuosina viime vuoden kesästä alkanut ennen näkemätön maahanpyrkijöiden ja turvapaikanhakijoiden määrä. Sisäisen turvallisuuden tehtävien hoitamiseen varattu rahoitus on kuitenkin jatkanut trendinomaisesti tiukentumistaan jo useita vuosia. Hallinnonalalla on tehty ja tehdään edelleen myös jatkuvaa toiminnan kehittämistä ja tehostamista sekä rakenteellisia uudistuksia. Henkilöstövoimavaroja edellyttävistä tehtävistä johtuen ei ole näköpiirissä, että vähenevää rahoitusta voidaan kompensoida kattavasti kehittämistoimenpitein. Valiokunta toteaakin, ettei valtion vastuulla olevista sisäisen turvallisuuden tehtävistä kyetä huolehtimaan kunnolla ilman lisääntyvää budjettirahoitusta. Vaikeutena tarpeellisen lisärahoituksen saamisessa on maamme heikko taloudellinen tilanne.

Poliisitoimi (26.10)

Poliisihallinnossa on tehty toimintojen tehostamiseksi viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana mittavia rakenneuudistuksia aina paikallispoliisista keskushallintoon (PORA I, PORA II ja PORA III -hankkeet).

Poliisin toimintamenot (26.10.01) alenevat kehyksen perusteella kuluvan vuoden valtion talousarvion tasolta 729,4 miljoonaa euroa vuosittain 699,9 miljoonaan (vuonna 2017), 692,7 miljoonaan (vuonna 2018), 686,4 miljoonaan (vuonna 2019) ja aina 686,1 miljoonaan euroon vuonna 2020. Rahoitus niukkenee merkittävästi kerralla jo vuonna 2017 nykytilaan verrattuna.

Poliisihallitus on laatinut poliisitoiminnan sopeuttamissuunnitelman toiminnan ja talouden yhteensovittamiseksi vuosina 2016—2019. Valiokunta toteaa, että valtioneuvoston selontekoon perustuva rahoituskehys merkitsee sitä, että poliisi joutuu myös käytännössä ryhtymään sopeuttamistoimiin ja etsimään säästöjä. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella vuosien 2017—2020 määrärahataso merkitsee huomattavia säästöpaineita niin henkilöstökustannuksiin, toimitilamenoihin, kehittämishankkeisiin, investointeihin kuin muuhunkin kulurakenteeseen.

Valiokunnan käsityksen mukaan poliisitoimeen kohdistuvat säästövelvoitteet kehyskaudella ovat niin suuria aiemmin jo niukkaan rahoitustasoon, että niillä tulee olemaan merkittävää vaikutusta poliisin henkilöstön määrään ja edelleen toiminnallisiin tuloksiin. Valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella tehtävät on tarkoitus suorittaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla olosuhteiden vaatimassa tärkeysjärjestyksessä. Valiokunta tähdentää, että kiireellisten hälytyspalvelujen saatavuus tulee joka tapauksessa turvata kaikissa oloissa. Valiokunta arvioi, että valvonta- ja hälytystoiminnassa henkilöresurssien väheneminen näkyy etenkin suunnitelmallisen valvonnan sekä turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta lisäävän ennalta estävän toiminnan vähenemisenä.

Maamme rikollisuustilanne on kansainvälisesti vertaillen suhteellisen alhainen. Rikosten selvittämisaste on kuitenkin jo pidempään alentunut vähitellen ikään kuin huomaamatta. Rikostutkin-

nan tulosten voidaan arvioida etenkin niin sanotuissa massarikoksissa heikkenevän edelleen, kun rikostutkintaan voidaan panostaa suhteellisesti vähemmän kuin aiemmin. Esimerkiksi omaisuusrikoksissa selvittämistrendi on ollut laskeva ja vuonna 2015 on kyetty selvittämään hieman yli 35 prosenttia tapauksista. Selvitysprosentin arvioidaan alenevan edelleen ja olevan vuonna 2020 tasolla 30 prosenttia, mikä merkitsee, että 70 prosenttia omaisuusrikoksista jää selvittämättä. Henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten selvittämistason poliisi itse arvioi laskevan vuoden 2013 toteutuneesta 76 prosentin selvitysasteesta lähes kymmenellä prosenttiyksiköllä vuonna 2020 aina selvitysprosenttiin 67. Rikostutkinnassa määrärahavähennykset tulevat näkymään rikosten selvitysasteiden laskun ohella pidentyneinä rikosten tutkinta-aikoina ja osa ainakin massarikoksista saattaa jäädä kokonaan tutkimatta.

Poliisin sopeuttamissuunnitelman mukainen toimitilakulujen alentaminen johtaa poliisin toimipisteverkoston karsimiseen nykyisestään säästöjen aikaansaamiseksi. Myös kehittämishankkeiden ja investointien osalta joudutaan tekemään entistä enemmän priorisointia. Valiokunnan saaman tiedon mukaan ainoastaan operatiivisen toiminnan kannalta aivan välttämättömät hankinnat ja investoinnit voidaan toteuttaa. Näihin kuuluvat esimerkiksi pitkäaikaisen ja viivästyneen Vitja-toiminnanohjaushankkeen loppuun saattaminen sekä kriittiset kuljetusvälineinvestoinnit.

Valiokunnan saaman informaation perusteella muuta henkilöstöä kuin poliisimiehiä voidaan vähentää hyvin rajallisesti. Hallinto- ja tukipalveluissa toimii poliisissa jo nyt suhteessa vähemmän henkilöitä kuin useimmissa valtion virastoissa. Vähennykset tässä henkilöstöryhmässä johtaisivat siihen, että poliisimiehet hoitavat myös näitä tehtäviä. Lupapalvelut ovat nettobudjetoitua toimintaa, joten lupahenkilöstön vähentäminen ei tuota säästöjä. Lupahenkilöstön vähentäminen aiheuttaisi ainoastaan palvelutason laskua ja ruuhkautumista.

Asiantuntijakuulemisen mukaan vuoden 2017 osalta poliisi pystyy sopeuttamaan ainakin osittain toimintaansa vähentämällä poliisimiesten määrää hallitusti määräaikaisuuksien loppumisella ja jättämällä täyttämättä palkattomia virkavapauksia ja osan eläkepoistumasta. Näillä toimilla poliisimiesten määrä vähenee noin 200 henkilötyövuotta vuoteen 2016 verrattuna. Vuodesta 2018 eteenpäin toteutettavien henkilöstövähennysten osalta ei ole varmuutta siitä, että ne voidaan toteuttaa virkajärjestelyillä sekä eläke- ja muulla poistumalla. Poliisimiesten määrä on vielä vuonna 2010 ollut valiokunnan kohtuullisena pitämällä tasolla 7 850 poliisia. Kuluvana vuonna arvioidaan määrän olevan tasolla 7 300 ja alenevan edelleen niin, että kehyskauden lopussa arviointilähteestä riippuen alenema on jatkunut jopa alle 6 400 poliisimieheen. On selvää ja laskennallisista arvioistakin ilmenee, että poliisin palvelutaso laskee ja tunnusluvut heikkenevät. Tässä yhteydessä on aiheellista mainita, että PORA III -hankkeen yhteydessä lakkautetun Liikkuvan poliisin poliisimiesten määrää vastaavasta poliisien määrästä on vähentynyt merkittävä osuus poliisin kokonaisvahvuudesta. Poliisin hälytysvalmiuden ylläpitämiseksi on samalla jouduttu vähentämään ennalta estävään liikenteen valvontaan kohdistettua työpanosta, ja tämä kehityssuunta näyttää jatkuvan. PORA III -hankkeen tavoitetta liikenteen valvonnan tason säilyttämistä liikkuvan poliisin lakkauttamisesta huolimatta entisellään ei ole myöskään missään vaiheessa saavutettu. Valiokunta katsoo, että liikenneturvallisuudesta tulee huolehtia vastuullisesti. Tämä merkitsee panostusta muun ohella raskaan liikenteen kaluston kunnon valvontaan.

Poliisimiesten määrä tulee alenemaan joka tapauksessa, vaikka rahoitusta kyettäisiinkin välittömästi nostamaan, koska Poliisiammattikorkeakoulusta valmistuu poliiseja niukalti. Koulutuk-

seen sisään otettavien opiskelijoiden määrää tuleekin nostaa selvästi. Koska poliisimiehen perustutkinto kestää kolme ja puoli vuotta ammattikorkeakoulussa, resurssivajausta ei voida korjata riittävästi lähivuosina. Valiokunnan mielestä koulutusmäärän nostamisesta tulisi tehdä ratkaisu pidemmällä aikavälillä, jotta koulutettujen poliisimiesten määrä vastaa myös tulevina vuosina poliisin tarpeita. Valiokunnan ajattelussa samalla poliisin toimintamenojen taso tulee nostaa nykyistä palvelutasoa ja tunnuslukuja korkeammalle tasolle. Huoli poliisimiesten määrän vähenemisestä koskee molemmilla kansalliskielillämme — suomen kielellä ja ruotsin kielellä — tarvittavia palveluja

Valtioneuvoston selonteon mukaan poliisin toimintamenomäärärahoja lisätään 5 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja kehyskauden loppuvuosina 10 miljoonalla eurolla. Vaikka kyseessä on laskennallinen lisäys ja tosiasiassa määrärahojen lasku jatkuu, valiokunta pitää myönteisenä, että mainittuja resursseja kohdennetaan harmaan talouden torjunnan sekä automaattisen liikennevalvonnan tehostamiseen.

Keskusrikospoliisilla on, osin yhdessä paikallispoliisin kanssa, yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeitä painopistelohkoja. Näitä ovat ainakin järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, sarjarikollisuuden torjunta, talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta, kyberrikollisuuden torjunta sekä ääri-ilmiöistä johtuvan väkivaltarikollisuuden riskin kasvun aiheuttaman uhkan torjunta. Vakavamman rikollisuuden osalta valiokunta muistuttaa, että toimintaympäristö on kansallisesti ja kansainvälisesti muuttunut nopeasti ennalta arvaamattomalla tavalla. Tämä koskee etenkin maahanmuuttotilannetta, jolla saattaa olla jatkossa erilaisia ja laaja-alaisia liitännäisvaikutuksia rikollisuuteen. Järjestäytyneen rikollisuuden — noin 90 rikollisryhmään arvioidaan maassamme kuuluvan noin 1 000 jäsentä — torjunnan kannalta keskeistä on etenkin rikollisuuden juurtumisen ja yhteiskunnan rakenteisiin siirtymisen estäminen. Kyberrikollisuudesta puolestaan arvioidaan muodostuvan vastaisuudessa lähes yhtä suuri uhka kuin perinteisestä rikollisuudesta yhteensä. Toimivaltuudet ja tiedonhankinta edellyttävät uutta kyberrikollisuuden estämiseen ja selvittämiseen soveltuvaa ajantasaista lainsäädäntöä. Terrorismin ohella todellisen riskin muodostavat myös yksittäiset väkivaltaa ihannoivat ja rikoksia suunnittelevat vaaralliset yksilöt.

Harmaan talouden torjunnan osalta valiokunta tähdentää, että valtiolta edellytetään asiassa määrätietoisia toimenpiteitä. Keskeisessä asemassa ovat rikosten tekomahdollisuuksien vähentäminen, kiinnijäämisriskin lisääminen sekä viranomaisten reagointikyvyn parantaminen harmaan talouden paljastamisessa ja torjunnassa. Poliisi, syyttäjälaitos, tuomioistuinlaitos, Tulli ja Verohallinto tarvitsevat tämän vuoksi riittävät voimavarat harmaan talouden tehokkaaseen torjuntaan.

Helsingin poliisilaitoksen tehtäviin sisältyy maan suurimpana paikallispoliisin yksikkönä ja maamme pääkaupungin poliisilaitoksena alueellisen toimintavastuun lisäksi muista poliisilaitoksista poikkeavia valtakunnallisia ja alueellisia erityistehtäviä. Helsingin poliisilaitoksen toiminta-alueella järjestetään vuosittain myös 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 — Helsingin poliisilaitoksen arjessa näkyvät myös järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaan liittyvät huumausaine-, talous- ja väkivaltarikokset.

Yksityiskohtana valiokunta toteaa, että kielteisten turvapaikkapäätösten toimeenpanemiseksi poliisin paluukuljetuksiin ja tulkkauksiin on kehyksissä varattu saadun selvityksen mukaan lisärahoitusta 11,7 miljoonaa euroa vuodelle 2017 ja kehyskauden loppuvuosille 3,2 miljoonaa euroa. Tehokas palauttaminen on tärkeä osa uskottavaa ja hallittua maahanmuuttopolitiikkaa.

Kokoavasti voidaan todeta, että kehysten puitteissa kyetään hoitamaan vain kriittisimmät tehtävät ja osa tehtävistä jää kokonaan hoitamatta. Henkilöstö ei myöskään riitä pidempikestoisten häiriö- ja poikkeustilanteiden hoitamiseen. Kansalaisten turvallisuuden tunne heikkenee ymmärrettävästi.

Suojelupoliisi (26.10.02)

Suojelupoliisin toiminnan turvaamiseen kohdennetaan kehysmenettelyssä 2 miljoonan euron vuosittainen lisämääräraha. Lisämäärärahalla on tarkoitus mahdollistaa Suojelupoliisin henkilöresurssin kasvattaminen 25 henkilötyövuodella. Lisäresursoinnin laskennallisuutta osoittaa kuitenkin, että Suojelupoliisin henkilöstömäärä tulee vähenemään kehyskauden loppuun mennessä yhteensä 30 henkilötyövuodella johtuen aiemmista kehykseen sisältyvistä säästövelvoitteista.

Valiokunta toteaa myönteisenä seikkana, että vuosien 2016—2019 määrärahatasoon sisältyy kertaluonteinen, tuottavuutta edistävä 19 miljoonan euron ICT-määrärahalisäys Suojelupoliisin suorituskyvyn kehittämiseksi.

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. Merkittävän uhkan muodostavat tällä tietoa radikaali-islamistisesti motivoituneet yksittäiset toimijat ja pienryhmät, joista osa on vähintäänkin käynyt Syyrian taistelualueilla. Yhä useammalla Suomessa asuvalla henkilöllä on kytköksiä terroristiverkostoihin. Kesästä 2015 lähtien poikkeuksellisesti kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä lisää todennäköisesti terrorismiin 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 kiristyminen voi jatkossa näyttäytyä myös väkivaltaisena toimintana. Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu ja sen nostama maahanmuuttovastaisuus voivat osaltaan luoda maaperää ulkomaalaisvihamiehiselle 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, henkilöstöönsä ja sen erityisosaamiseen.

Suojelupoliisin resurssit ovat jo ilman edellä mainittuja riskejä, uhkakuvia ja tarpeellisia toimenpiteitä kovin niukat. Pohjoismaisessa vertailussa resursseissa on enimmillään moninkertaisia eroja. Kehyksen perusteella on nähtävissä resurssien väheneminen entisestään.

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.

Valtioneuvoston selonteossa VNS 3/2016 vp valtiontalouden kehyksiksi vuosille 2017—2020 tuodaan oikeusministeriön hallinnonalan osalta esille, että toimintaa sopeutetaan tiukkenevaan talouteen hallitusohjelmassa päätetyillä säästötoimenpiteillä ja ulosoton rakenneuudistuksella sekä hallinnonalan tietojärjestelmiä kehittämällä ja muilla oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimenpiteillä.

Tältä osin valiokunnan on todettava, etteivät edellä mainitut uudistukset merkittävästi vähennä syyttäjien työmääriä eivätkä näin korvaa niitä henkilöstömenetyksiä, jotka kehykset tulevat aiheuttamaan syyttäjälaitokselle. Uusi työntekoa tukeva ja oikeusturvan ylläpitämiseen liittyvä AIPA -tietojärjestelmä tulee rikosasioiden osalta käyttöön aikaisintaan kehyskauden lopulla. Siihen saakka järjestelmän rakentaminen tulee edellyttämään syyttäjälaitokselta noin 2 miljoonan euron panoksen vuosittain. Jotta syyttäjälaitos selviytyisi alenevilla kehyksillä tehtävistään, olisi kiireisesti käynnistettävä uusia työtä säästäviä lainsäädäntötoimia.

Selonteon mukaan kaikilla valtion hallinnonaloilla menot alenevat reaalisesti kehyskauden vuosina 2017—2020 keskimäärin 0,7 prosentilla vuodessa. Syyttäjälaitoksessa kehykset alenevat keskimäärin 1,6 prosentilla vuodessa. Nykyisellä työkuormalla tämä tarkoittaa, että ruuhkat kasvavat ja käsittelyajat pitenevät. On syytä varautua siihen, että Europan ihmisoikeustuomioistuin tulee moittimaan Suomea pitkistä käsittelyajoista myös jatkossa.

Vahvistetut kehykset tulevat jo lähivuosina edellyttämään syyttäjälaitoksen henkilöstön vähentämistä (noin 10—15 htv:tä). Se tarkoittaa 3 000—4 000 ratkaisematta jäävää asiaa vuodessa. Edes ripeä oikeusturvaohjelman täysipainoinen täytäntöönpano ei tuo syyttäjälaitokselle vastaavaa helpotusta työmäärissä. Kehysten valossa oikeusturvaohjelman kaikki rikosprosessiin liittyvät esitykset tulisi saada nopeaan valmisteluun ja mahdollisimman pikaisesti toteutettua, jotta käsittelyviive ei kehittyisi sietämättömäksi ja oikeusturva rikosasioissa murenisi.

Syyttäjälaitoksen määrärahakehykseen sisältyy vuonna 2018 1 miljoonan euron ja vuodesta 2019 alkaen 1,5 miljoonan euron leikkaus liittyen rangaistusmääräysten käyttöalan laajentamiseen. Valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella syyttäjälaitokselle syntyvä säästövaikutus olisi kuitenkin enimmillään 0,6 miljoonaa euroa.

Hallintovaliokunta viittaa tässä yhteydessä edelliseen kehyslausuntoonsa ja toteaa, että viime keväänä syyttäjälaitosta uhkasivat henkilöstön vähentämiseen tähtäävät yt-neuvottelut. Tämän johdosta yli 20 kokenutta syyttäjää on siirtynyt omalla päätöksellään syyttäjälaitoksesta muihin or-

ganisaatioihin, lähinnä tuomioistuinlaitokseen. Tällä poistumalla on valiokunnalle esitetyn tiedon mukaan ollut selvä vaikutus syyttäjälaitoksen tuottavuuteen. Tulee kestämään vuosia kouluttaa poistuneiden tilalle uusia erityisosaajia. Tällaisiin tilanteisiin syyttäjälaitoksella ei ole enää varaa. Tästä syystä kehysten tulisi olla mahdollisimman vakaat ja ennustettavat.

Rajavartiolaitos (26.20)

Valiokunta toteaa, että Rajavartiolaitos on sopeuttanut jo pidempään toimintaansa niukkenevaan rahoitukseen keventämällä organisaatiotaan, tehostamalla prosesseja ja työvoiman käyttöä sekä hyödyntämällä entistä enemmän tekniikkaa. Valiokunta on käsitellyt Rajavartiolaitoksen uudistamis- ja kehittämishankkeita tarkemmin aiemmassa kehyslausunnossaan HaVL 13/2015 vp. Edelleen käynnissä oleva vuoden 2012 sopeuttamisohjelma on suunniteltu suotuisamman turvallisuustilanteen vallitessa.

Euroopan turvallisuustilanne ja Suomen rajaturvallisuustilanne ovat varsin lyhyessä ajassa muuttuneet perusteellisesti, eikä näköpiirissä ole nopeaa käännettä parempaan. Parhaillaan toimeenpantavan 28 miljoonan euron talouden sopeuttamisohjelman, joka muodostaa noin 13 prosenttia Rajavartiolaitoksen toimintamenoista, lisäksi laitoksen toteutettavana suunnittelukauden loppuun saakka jatkuvat julkishallinnon säästövelvoitteet.

Rajavartiolaitoksen toimintamenot (26.20.01)

Rajavartiolaitoksen käytettävissä olevaa rahoitusta pienentävät määrärahan väheneminen ja hintojen nousu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sopeuttamistarpeeksi vuoteen 2020 mennessä arvioidaan yhteensä 15 miljoonaa euroa. Pelkästään henkilöstövaikutuksina tämän on laskettu vastaavan noin 240 henkilötyövuotta. Mainittakoon, ettei Rajavartiolaitokselle osoitettu laskennallinen sisäisen turvallisuuden lisämääräraha riitä kattamaan edes edellisen hallituksen osoittamia lisäleikkauksia.

Rajavartiolaitos on ilmoittanut aloittavansa käynnissä olevan ja vuoteen 2017 ulottuvan sopeuttamisohjelman lisäksi uusien sopeuttamistoimien suunnittelun ja toimeenpanon. Valiokunta pitää tässä kehystilanteessa tärkeänä, että Rajavartiolaitos keskittyy huolehtimaan itärajan valvonnasta, rajanylitysliikenteen turvallisuudesta ja meripelastuksen johtamisesta. Sotilaallisen maanpuolustuksen velvoitteet tulee myös hoitaa täysimääräisesti.

Rajavartiolaitoksen tarkoituksena on palauttaa itärajan valvontaan 100 rajavartijan työpanos rajanylityspaikoilta korvaamaan osaa valvontahenkilöstön vähennyksestä, mikä vähentää luonnollisesti muun muassa sujuvan rajaliikenteen vaatimia voimavaroja. Tämä ei kuitenkaan riitä palauttamaan itärajan valvonnan tasoa turvallisuusympäristön heikentymistä edeltäneelle vuoden 2012 tasolle (652 htv). Valiokunta korostaa kantanaan, että nykyisessä turvallisuustilanteessa on välttämätöntä ylläpitää uskottava ja itsenäinen itärajan vartiointi. Kehysten puitteissa Rajavartiolaitoksella olisi kuitenkin käytettävissään itärajan valvontaan arviolta ainoastaan 460—470 rajavartijaa. Valiokunta joutuu valitettavasti toteamaan, että kyseessä olevalla yli 1 000 kilometrin pituisella unionin ulkorajalla rajajärjestys ja rajaturvallisuus ovat entistä voimakkaammin riippuvaisia Suomen ja Venäjän yhteistyöstä sekä siten Venäjän rajavalvontajärjestelmästä, mikäli Ra-

javartiolaitos joutuu toimimaan kehyspäätöksen mukaisella rahoituksella. Jos myös sisärajavalvonta joudutaan palauttamaan, ei edes vuoden 2012 taso riittäisi sen vaatimiin toimenpiteisiin.

Saadun tiedon mukaan Rajavartiolaitos selvittää mahdollisuuksia sulkea Imatran ja Niiralan rajanylityspaikat yöajaksi sekä rajoittaa Vartiuksen, Kuusamon, Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikkojen aukioloa. Lisäksi Rajavartiolaitos aikoo vähentää ulkomailla toimivien yhdysmiesten määrää, osallistumistaan PTR-toimintaan sekä pääosin laittomaan maahantuloon keskittyvää rikostorjuntaa sisärajoilla.

Merelliseen kalustoon liittyen peruskorjausta vaativasta vartiolaiva Merikarhusta on tarkoitus luopua, jolloin jäljelle jäisi kolme vartiolaivaa. Kustannusten säästämiseksi Turun helikopteritukikohdan huonon sään toimintavalmiutta aiotaan laskea luopumalla lennonjohtopalveluista. Huonolla säällä operoitaisiin Helsingistä käsin. Lisäksi Rajavartiolaitos suunnittelee luopuvansa Porkkalan, Kaskisen, Kalajoen ja Kemin merivartioasemista. Myös näiden merivartioasemien vanhentuneista ja uusimista odottavista rannikkovartioveneistä luovuttaisiin vähitellen. Nämä toimenpiteet heikentävät Rajavartiolaitoksen meripelastusvalmiutta. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota myös vapaaehtoisen meripelastuspalvelun toimintaedellytyksiin.

Rajavartiolaitos katsoo, että sen mahdollisuudet hoitaa viranomaisaputehtäviä heikkenevät. Laitos hoitaa vuosittain noin 600 poliisitehtävää, noin 1 300 etsintä- ja pelastustehtävää maa-alueilla ja noin 600 ensihoitotehtävää muuten kuin meripelastuksen yhteydessä. Suuri osa näistä tehtävistä jää muiden viranomaisten hoidettavaksi tai hoitamatta. Erityisesti tämä koskettaa Pohjois-Karjalaa, Kainuuta, Lappia ja Pohjanlahden aluetta.

Toiminnan sopeuttamiseksi niukkenevaan rahoitukseen Rajavartiolaitos on edellä lausutun lisäksi ilmoittanut tehostavansa edelleen sisäistä hallintoaan keskittämällä ja karsimalla esikuntatoimintojaan, vähentämällä henkilöstön perus- ja täydennyskoulutusta sekä säästämällä työterveyshuollossa ja matkustamisessa. Kuljetusvälineiden määrää vähennetään ja niiden käyttöikää jatketaan. Tieto- ja valvontajärjestelmien osalta keskitytään nykyisten järjestelmien ylläpitoon minimitasolla.

Yhteenvetona valiokunta toteaa, että edellä mainituilla toimilla muista toimintamenoista kuin henkilöstömenoista on mahdollista saada noin 9 miljoonan euron säästö. Henkilöstöön kohdistuvaa sopeuttamistarvetta jää edelleen noin 100 henkilötyövuotta, joka voidaan asiantuntijalausunnon perusteella kattaa eläkepoistumaa hyödyntäen ja minimoimalla uuden henkilöstön rekrytointi vuosiksi. Rajavartijoita koulutettaisiin vain itärajalle eläkepoistuman verran (vuonna 2020 rajavartijakurssin vahvuus olisi 20 henkilöä).

Valiokunta tähdentää, että joka tapauksessa Rajavartiolaitoksen tulee varautua käytettävissä olevin keinoin valvontahenkilöstön merkittävään lisäykseen. Rajavartiolaitos onkin luonut äskettäin eläkkeelle siirtyneistä rajavartiomiehistä pysyvän lisäosan rajaturvallisuusreserviinsä. Pyrkimyksenä on rajatilanteen muuttuessa kyetä vastaamaan jossakin määrin vartioinnin lisäämistarpeeseen sinä aikana, kun lisärahoituksella koulutetaan rekrytoitavia uusia rajavartijoita.

Vartioalusten hankinta (26.20.70)

Rajavartiolaitoksella on tarve korvata 1960—1980-luvuilla hankitut vanhentuneet rannikkovartioveneet seitsemällä uudella meriveneellä, jossa yhdistyvät kelirikko-, pelastus-, sammutus-, hinaus- ja öljyntorjuntakyky. Kehyspäätöksessä varataan kehyksen ylittävää lisämäärärahaa vuosille 2018—2019 yhteensä 6 miljoonaa euroa kahden veneen hankintaan.

Pelastustoimi ja hätäkeskuslaitos (26.30)

Pelastustoimen uudistus toteutetaan osana maakuntahallintouudistusta maakuntien pohjalle. Pelastustoimen uudistuksella tavoitellaan tehokkaampaa ja taloudellisempaa järjestelmää, jonka avulla varmistetaan pelastustoimen resurssien tehokas käyttö siten, että pelastustoimen toimintavalmius ei heikkene. Pelastusalan kustannustehokkuuden ja urapolkujen kehittämiseksi on tarkoitus uudistaa myös koulutusjärjestelmää sekä kehittää sopimuspalokuntajärjestelmää.

Pelastustoimen toimintamenot (26.30.01)

Sisäministeriö on käynnistänyt lainsäädäntöhankkeen, jossa ehdotetaan pelastustoimen päällystökoulutuksen siirtämistä Savonia-ammattikorkeakoululta Poliisiammattikorkeakoululle. Pelastusalan ammattikorkeakoulutus on sisäisen turvallisuuden kannalta keskeinen koulutusala. Suunnitelluilla muutoksilla pelastustoimen päällystökoulutus siirtyy hallinnollisesti osaksi sisäministeriön hallinnonalaa, mikä mahdollistaa valiokunnan käsityksen mukaan koulutuksen kehittämisen, suunnittelun ja taloudenpidon tehostamisen aiempaa eheämpänä kokonaisuutena. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei käsiteltävänä oleva julkisen talouden suunnitelma sisällä uudistuksen myötä opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta rahoituksen siirtämistä sisäministeriön pääluokkaan (1,2 miljoonaa euroa).

Valiokunnalle on ilmoitettu, että pelastustoimen uudistuksen vaikutuksia julkisen talouden suunnitelmaan ei vielä tällä hetkellä kyetä luotettavasti arvioimaan, minkä vuoksi taloudelliset vaikutukset arvioidaan vuosien 2018—2021 suunnitelmassa.

Hätäkeskuslaitoksen toimintamenot (26.30.02)

Valiokunta on edellisen kehysselonteon käsittelyssä havahtunut hätäkeskuslaitoksen toimintaedellytysten olennaiseen heikkenemiseen (HaVL 13/2015 vp). Laitoksen henkilöstömäärä on vähentynyt vuosien 2011—2015 aikana 763 henkilöstä alle 600:aan vuonna 2015. Viimeisen neljän vuoden aikana päivystyshenkilöstön määrä on laskenut noin 17 prosentilla sekä hallinto- ja tukihenkilöstön osuus noin 30 prosentilla. Käsiteltävänä olevan kehyksen arvioidaan johtavan henkilöstön alenemiseen vuosittain 541:een (vuonna 2017), 555:een (vuonna 2018), 550:een (vuonna 2019) ja 547 henkilöön (vuonna 2020).

Valiokunta on todennut edellä mainitussa lausunnossaan, että palvelutason olennainen lasku tarkoittaa kansalaisten suuntaan muun muassa lisääntyneitä kuolemantapauksia ja merkittävien omaisuusvahinkojen määrän kasvua. Ensihoidon, pelastustoimen ja poliisin osalta vaikutukset merkitsevät toiminnallista viivettä siitä aiheutuvine seurausvaikutuksineen. Hallintovaliokunta

on aiemmassa lausunnossaan katsonut, että hätäkeskuspalveluiden tuottamisen minimihenkilöstömäärän tulisi olla 650 henkilötyövuotta (HaVL 39/2014 vp).

Saadun selvityksen mukaan Hätäkeskuslaitos joutuu jatkamaan vuosina 2016—2017 sopeutustoimia sekä lykkäämään investointeja aiempien säästöpäätösten perusteella. Myönteistä on, että pitkään työn alla ollut Hätäkeskusuudistus on loppusuoralla painopisteen ollessa tällä hetkellä hätäkeskustietojärjestelmä ERICAn käyttöönotossa. Valiokunta tähdentää, että uuden hätäkeskustietojärjestelmän käyttöönoton turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää. Hätäkeskusuudistuksen ja uuden verkottumaan kykenevän hätäkeskustietojärjestelmän myötä valiokunta arvioi, että nykytasoinen hätäkeskustoiminta edellyttää vähintään noin 600 henkilötyövuoden henkilöstötasoa.

Valiokunta toteaa, että Hätäkeskuslaitos on keskeinen toimija kokonaisturvallisuuden kentässä ja sisäisen turvallisuuden tilannekuvan tuottajana. Se on hätätilanteiden osalta tiedonkulun keskipiste ja yhteiskunnan kriisinsietokyvyn näkökulmasta taho, joka sovittaa yhteen kiireellisissä hälytystehtävissä viranomaisten toimintaa ja huolehtii rajallisten resurssien priorisoinnista eri viranomaisten antamien ohjeiden mukaisesti.

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

Tulli

Valiokunta viittaa Tullin osalta myös aiempaan kehysselontekolausuntoon, josta ilmenee, että Tullin määrärahataso on kehyskauden alussa riittävä varmistamaan, että Tulli pystyy kehittämään toimintaansa hallitusti rakenteellisten ja toiminnallisten uudistusten avulla sekä luonnollista poistumaa hyödyntäen. Aiempien vuosien leikkaukset ja nykyisen hallitusohjelman säästölinjaukset tulevat myöhemmin kehyskaudella laskemaan myös Tullin määrärahoja, minkä arvioidaan näkyvän myös henkilökunnan määrän vähentämistarpeena.

Hallitusohjelman mukaan auto- ja valmisteverotus sekä maahantuonnin arvonlisäverotus siirretään Verohallintoon. Tulli hoitaa edelleen tulliverotuksen sekä osan valmisteverotuksen ja maahantuonnin arvonlisäverotuksen tehtävistä sekä entisen laajuiset valvonta- ja rikostorjuntatehtävät. Valiokunta on jo aiemmin todennut, ettei siirto ole rikostorjunnan ja kattavan verokertymän varmistamisen kannalta ongelmaton. Mikäli siirto toteutetaan, on tärkeää huolehtia siitä, ettei valtiolle tule fiskaalisia menetyksiä ja ettei verorikollisuus pääse laajenemaan eikä rikostorjunta heikkenemään.

Tullin tulee tukea mahdollisuuksiensa puitteissa Verohallintoa Tullilta siirtyvien tehtävien vastaanottamiseksi, jotta riskit verovajeen ja verojäämien kasvamiseksi pystyttäisiin minimoimaan ja viranomaisten kyky torjua harmaata taloutta paranisi. Tämä edellyttää Tullin ja Verohallinnon yhteistyön tiivistämistä.

Tullille on myönnetty rahoitus tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistukseen aikavälille 2016—2020. Euroopan unionin uuden tullikoodeksin, jonka soveltaminen on alkanut 1.5.2016, mukaan tietojärjestelmät on otettava käyttöön vaiheistetusti kaikilta osiltaan vuoden 2020 loppuun mennessä. Tulliselvitysjärjestelmien uudistus on erittäin merkittävä kehityshanke Suomen ja koko EU:n ulkomaankaupan toimivuuden ja yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten edistämiseksi. Tulliselvitysjärjestelmät ovat perusedellytys myös Tullin valvonnan ja rikostorjunnan toimintaedellytysten varmistamiseksi. Todettakoon, että kansainvälisten kauppasopimusten ja myös pakotteiden täytäntöönpano tapahtuu tulliselvitysjärjestelmien välityksellä.

Tulli valmistelee parhaillaan esitystä Tullin valvontasektorin laitehankintojen kehityssuunnitelmaksi osana ensi syksynä tehtävää Tullin kehysehdotusta vuosille 2018—2021. Tällä pyritään turvaamaan Tullin kyky huolehtia tulevaisuudessa riittävästä valvontatyöstä vähenevillä henkilöstöresursseilla uudistaen samalla toimintatavat vastaamaan nykyaikaisen teknologian mahdollisuuksia. Toimintansa ja resurssiensa kohdentamisen suunnittelussa Tullin tulee pyrkiä varmistamaan nopea reagointikyky toiminta- ja turvallisuusympäristön muutoksiin yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siinä mitassa kuin lähivuosien niukkenevat määrärahat sen mahdollistavat.

Yhteenvetoa

Tehtäviin, joista valtion itsensä on nimenomaan huolehdittava, kuuluvat etenkin sisäinen turvallisuus, oikeudenhoito ja ulkoinen turvallisuus. Nämä toiminnot muodostavat kuitenkin vain suhteellisen pienen osan julkisista menoista.

Yleisesti valiokunta katsoo tässä yhteydessä, ettei nykytasoisen sisäisen turvallisuuden tilan ja turvallisuustunteen säilyminen, puhumattakaan nykytilanteen parantamisesta, ole mahdollista, mikäli kehyspäätöksen mukaiset määrärahojen leikkaukset kohdistetaan sisäisen turvallisuuden viranomaisiin. Sisäisen turvallisuuden tila tulee väistämättä heikkenemään, mikä kehityssuunta on erilaisin ilmenemismuodoin jatkunut jo pitkään. Toimintaympäristömuutoksista johtuen se saattaa heiketä edelleen dramaattisestikin. Niin sanottua esimakua tässä suhteessa on antanut loppukesästä 2015 alkanut, mutta nyttemmin jo rauhoittunut, laajamittainen turvapaikanhakijoiden saapuminen maahamme, millä tulee olemaan vaikutuksia viranomaistoimintaan myös vastaisuudessa. Olennaista on mieltää, että esillä oleva kehystaso merkitsee vaikeassa taloustilanteessa tietoista riskin ottamista sen suhteen, kykeneekö valtio huolehtimaan sen vastuulle kuuluvista turvallisuustehtävistä asianmukaisesti.

On kuitenkin selvää, että eri sopeuttamistoimenpiteitä on etsittävä ja määrätietoisesti tehtävä moninaista kehittämistyötä. Tässä työssä on samalla kaiken aikaa ensiarvoista muistaa kansalaisten palvelujen turvaaminen mahdollisimman hyvin käytettävissä olevin keinoin. Sisäisen turvallisuuden viranomaiskentässä on, kuten osin edellä lausutustakin ilmenee, tehty pidempään laaja-alaista kehittämistä ja uudistamista. Henkilöstö ei ole välttämättä ehtinyt sopeutua kunnolla muutoksiin, kun uusi muutosprosessi on käynnistetty. Tämä saattaa osaltaan heijastua eri tavoin siihen vaativaan työhön, jota viranomaisten on tehtävä. Valiokunta tulee arvioimaan perusteellisemmin sisäisen turvallisuuden tilaa ja tarvittavia toimenpiteitä sisäisen turvallisuuden selonte-

koa käsitellessään. Selonteko ei ole perimmältä luonteeltaan sopeuttamisohjelma, vaan kysymys on asetettujen velvoitteiden ja tehtävien hoitamisen edellyttämistä toimintaedellytyksistä. Hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 7/2013 vp pohjalta eduskunta on hyväksynyt lausuman, jonka perusteella eduskunta edellyttää hallituksen antavan eduskunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen seikkaperäisen selonteon sisäisen turvallisuuden tilasta, sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja muiden toimijoiden toiminnan tuloksellisuudesta, toimintojen kehittämistarpeista ja haasteista sekä eri tehtävien edellyttämistä pidemmän tähtäimen taloudellisista voimavaroista ja muista resurssitarpeista. Lisäksi valiokunta odottaa, että selonteossa arvioidaan toteutettujen uudistusten, kuten PORA III -hanke, vaikutuksia.

Valtion henkilöstöpolitiikka

Käsiteltävänä olevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät edellisen hallituksen päättämät 0,5 prosentin tuottavuussäästö ja palkkaliukumasäästö (1,76 prosenttia) sekä nykyisen hallituksen linjaamat hallintomenojen säästöt (120 miljoonaa euroa). Nämä toimenpiteet toteutuessaan merkitsevät mitä ilmeisimmin kasvavaa irtisanomisten tarvetta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että aiemmin valtion henkilöstön virkatyönä tekemää työtä ostetaan osittain yksityisiltä yrityksiltä. Kustannukset saattavat nousta, mutta näitä vaikutuksia ei ole asiantuntijakuulemisessa esitetyn perusteella seurattu systemaattisesti. Vielä laajemmin ovat jääneet seuraamatta ne kansantaloudelliset kustannukset, joita kansalaisille ja veronmaksajille aiheutuu valtion palveluiden loitontumisesta, hidastumisesta ja kapeutumisesta. Vaikutusarvioinnit ovat ennen erilaisia muutoshankkeita, niiden aikana ja niiden toteutumisen jälkeen jääneet hyvin ohuiksi.

Vaikeasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta valiokunta pitää tärkeänä, että muutosturvasta huolehditaan mahdollisimman hyvin. Valiokunta pitää perusteltuna, että ainakin valtion virkamieslain 27 §:n tarkoittamassa irtisanomistilanteessa (irtisanominen kollektiiviperustein) on selvitettävä mahdollisuus sijoittaa virkamies muun viraston tai valtion määräysvallassa olevan yhtiön palvelukseen.

Valtion virka- ja työehtosopimuksessa on sovittu, että määrärahatilanne ei saa vaikuttaa henkilön suorituksen arviointiin. Tällä määräyksellä on haluttu turvata palkkausjärjestelmän joustavuus ja kannustavuus. Yleinen periaate on, että sopimukset pitävät. Tämän vuoksi on ristiriitaista, että valtioneuvoston palkkaliukumapäätöksellä estetään nimenomaisen sopimusmääräyksen noudattamista. Palkkaliukuman perusteella ei siksi pidä tehdä vähennyksiä virastojen toimintamenoihin.

Tietojärjestelmähankkeissa on valitettavasti tietosisältöjen, toimintojen ja käyttäjäroolien määrittelyssä useissa tapauksissa lyöty laimin henkilöstön riittävä osallisuus. Osittain tästä syystä järjestelmiä on määritelty toiminnoiltaan kapeiksi ja huonosti soveltuviksi virastojen ja toimintojen moninaisuuteen. Esimerkiksi henkilöstöhallinnon Kieku-järjestelmän taipumattomuus virastojen aukioloaika-asetuksesta poikkeaviin työaikoihin on viivästyttänyt valtion palkanmaksua.

Kieku-tietojärjestelmä on tässä yhteydessä perusteltua nostaa esimerkiksi ongelmallisesta tietojärjestelmähankkeesta. Valiokunnan saaman tiedon perusteella Kieku-järjestelmän tehokkuus verrattuna aiempaan Personec-järjestelmään on selvästi heikompi. Tehdyssä selvityksessä viiden

yleisen henkilöstöhallinnon prosessin läpivieminen aiemmin käytössä olleessa Personec-järjestelmässä on kestänyt alle 2 tuntia. Samojen prosessien läpi viemiseen Kieku-järjestelmässä on kulunut puolestaan 5 tuntia. Kieku ei tässä valossa tue henkilöstöhallinnollisten prosessien tehokasta kulkua, eikä nykyisessä muodossaan tuo tehokkuutta henkilöstöhallintoon, vaan vaikutus on päinvastainen. Tämä on ristiriidassa Kieku-tietojärjestelmälle asetettujen tavoitteiden kanssa eikä mahdollista säästöjen syntymistä henkilöstöhallinnosta.

Tietosuojavaltuutetun tehtävät ovat moninaiset ja jatkavat lisääntymistään. Mainittakoon, että EU:n tietosuoja-asetus ja direktiivi on hyväksytty huhtikuussa 2016, minkä vuoksi uudistuksen vaikutuksia ei ole ehditty arvioida esillä olevassa selonteossa. Laajan tietosuojauudistuksen onnistuminen edellyttää vahvaa lainvalvontaviranomaista. Tietosuojavaltuutetun toimisto ei nykyisellä henkilöstö- ja budjettirakenteella kykene valiokunnan käsityksen mukaan olemaan sellainen toimija.

Digitalisaatio ja tietojärjestelmien kehittäminen

Hallituskauden yksi läpileikkaava strateginen teema on digitalisaation kehittäminen, jolle asetetaan myös huomattavia tuottavuustavoitteita. Julkisen talouden suunnitelmassa on varattu vuosille 2017—2020 vuosittain noin 57,5 miljoonaa euroa hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten.

Hallintovaliokunta on pitkään kantanut huolta julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta. Yhteentoimivuus ei ole pelkästään järjestelmien teknistä yhteentoimivuutta, vaan myös muun muassa sitä, että tiedonvaihdolle on asianmukainen säädöspohja. Lisäksi tarvitaan organisaation ja toiminnan yhteentoimivuutta, jolloin organisaatioiden toimintaprosessit tähtäävät yhteisen päämäärän saavuttamiseen. Yhteentoimivuus on myös sitä, että vaihdettavat tiedot ovat sisällöltään yhteensopivia. Lisäksi tietojärjestelmien suunnittelussa ja yhteentoimivuudessa tulee ottaa huomioon tietoturvan ja varautumisen vaatimukset.

Valiokunta pitää hallituksen kärkihanketta "Digitalisoidaan julkiset palvelut" yhtenä keskeisenä keinona vastata yhteentoimivuuden haasteisiin. Digitalisoinnissa oleellista on toiminnan muuttaminen tietotekniikan keinoin. Hankkeessa on jo tähän mennessä laadittu digitalisoinnin periaatteet, käynnistetty useita toiminnan kehittämisen hankkeita toimialoilla, suunniteltu yhteisen tiedon hallintaa sekä aloitettu tiedon hallinnan yleislain valmistelu, jolla pyritään vastaamaan lainsäädännössä oleviin yhteentoimivuuden esteisiin. Julkisen talouden suunnitelmassa osoitetaan momentille 28.70.22 Hallinnon palveluiden digitalisoinnin tuki 24,672 miljoonan euron määräraha vuodelle 2017 ja 26,479 miljoonan euron määräraha vuodelle 2018 käytettäväksi kärkihankkeen toteutukseen.

Myös hallinnon yhteisten palvelujen avulla on mahdollista saada aikaan yhteentoimivuutta. Yhteinen palvelu on kustannustehokas tapa tiedon yhteiseen käyttöön. Valtiolla on jo nykyisin useampia yhteisiä tietoteknisiä palveluja (esim. Valtori ja TUVE), ja uusia palveluja ja järjestelmiä otetaan käyttöön kehyskauden aikana (esim. Hansel Oy:n valtion hankintayksiköille tarkoitettu sähköinen kilpailuttamisjärjestelmä).

Julkisen talouden suunnitelmassa osoitetaan momentille 28.70.03 Kansallisen tietoalan ohjaus ja kehittäminen 27,5 miljoonan euron määräraha vuodelle 2017. Vuodesta 2018 alkaen momentille ei enää osoiteta määrärahoja, vaan Kansallinen palveluarkkitehtuuri -ohjelmassa tuotetut palvelut olisivat osa Väestörekisterikeskuksen, Valtiokonttorin ja Maanmittauslaitoksen lakisääteisiä tehtäviä. Tähän liittyy eduskunnalle annettu hallituksen esitys hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (HE 59/2016 vp).

Hallintovaliokunta tähdentää digitalisaation merkitystä kansalaisten, yritysten ja viranomaisten palvelujen kehittämiselle. Sen avulla voidaan laajentaa ajasta ja paikasta riippumattoman asioinnin mahdollisuuksia, vähentää tarpeetonta asiakirjaliikennettä ja nopeuttaa asioiden käsittelyä. Se edellyttää myös riittäviä laajakaista- tai muita tietoliikenneyhteyksiä. Samalla tulee kuitenkin huolehtia esimerkiksi siitä, että jatkossakin on tarjolla käyntiasiakaspalvelua niitä tarvitseville myös harvaan asutuilla alueilla.

Tietojärjestelmien uudistukset ovat yleensä suuria hankkeita, joilta odotetaan merkittäviä tuottavuushyötyjä. Hankkeiden onnistumisen kannalta on olennaista, että hankkeiden huolellisesta suunnittelusta, tilaajaosaamisesta, kustannusten hallinnasta ja prosessinohjauksesta huolehditaan. Tietosisältöjen, toimintojen ja käyttäjäroolien määrittelyssä tulee huomioida käyttäjä- ja asiakasnäkökulma. Myös henkilöstön osaamiseen tulee panostaa, jotta uusia järjestelmiä voidaan hyödyntää täysimääräisesti. Sen vuoksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että julkisen talouden suunnitelmassa on tarkoitus leikata koulutuskorvauksiin varattuja määrärahoja 22,3 miljoonaa euroa.

Hankehallintaan liittyy olennaisena osana myös hankkeiden ennakkoarviointi. Kehyskaudella julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) mukaisen lausuntomenettelyn vaikuttavuutta parannetaan ja kokonaiskustannusrajan alentamista suunnitellaan. Vastaava itsearviointi on sovittu tehtäväksi myös 1—5 miljoonan euron hankkeista. Valiokunta tähdentää, että myös hankkeiden seurantaa tulee kehittää. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtionhallinnon yhteiseen hankesalkkuun liittyvä raportointi kattaa jatkossa toteutusvaiheessa olevien hankkeiden seurannan lisäksi myös päättyneiden hankkeiden hyötyjen seurannan.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että kehyskaudella jatketaan määrätietoisesti julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kehitystyötä. Julkisen talouden suunnitelmassa osoitetaan momentille 28.70.01 Valtion ICT:n ohjaus ja kehittäminen 3 miljoonan euron vuosittainen määrärahataso. Hankesalkun lisäksi merkittäviä käyttökohteita kehyskaudella ovat tieto- ja kyberturvallisuuden ohjaus ja kehittäminen, strategiatyö ja osaamisen kehittäminen. Valtion ja kuntien yhteisiin tietojärjestelmähankkeisiin momentille 28.90.20 osoitetaan 3 miljoonan euron vuosittainen määrärahataso. Määrärahalla tuetaan ja nopeutetaan kuntien tietohallintokehitystä tavoitteena parantaa tuottavuutta sekä edistää kuntien ja muun julkishallinnon yhteisiä informaatioteknologian kehittämishankkeita sekä sähköisten toimintatapojen käyttöönottoa.

Kuntien talouden ja myös koko julkisen talouden seurannan kannalta tärkeä hanke on kuntien taloustietojen, tilastoinnin ja tietohuollon kehittämisohjelma. Sen tavoitteena on kehittää kuntia ja kuntayhtymiä koskevan julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman sekä kuntien omassa päätöksenteossa tarvittavan taloutta kuvaavan taloustiedon tuotantoa ja tietojen saata-

vuutta. Ohjelmalla parannetaan julkisen hallinnon toiminnallista ja tiedollista yhteentoimivuutta yhdenmukaistamalla tietoja ja automatisoimalla tietoon liittyviä prosesseja.

Kuntatalous

Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskeva osa sisältää kuntatalouden menorajoitteen ja hallituksen muut kuntataloutta ja kuntien tehtäviä koskevat linjaukset sekä tarkastelun valtion toimenpiteiden vaikutuksesta kuntatalouteen ja kuntatalouden keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä kuntien kirjanpidon käsittein. Kuntatalouden tarkastelua täydentää valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä valmisteltu, kuntalain (410/2015) 12 §:n mukainen kuntatalousohjelma, joka on ollut hallintovaliokunnan käytettävissä lausuntoa laadittaessa.

Yleinen talouskehitys ja maailmantalouden tilanne heijastuvat maamme julkiseen talouteen. Suomen kansantalous kasvoi viime vuonna 0,5 % kolmen taantumavuoden jälkeen. Suomen taloustilanne pysyy kuitenkin heikkona lähivuosina, mikä heijastuu myös kuntatalouteen.

Vuoden 2015 ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan koko kuntatalouden kirjanpidollinen tulos vuonna 2015 pieneni edellisestä vuodesta huomattavasti, mutta oli kuitenkin ennakoitua parempi. Kuntien ja kuntayhtymien tilikauden tulos vuonna 2015 on tilinpäätösarvioiden mukaan noin 300 miljoonaa euroa. Vertailtavuus vuoteen 2014 on kuitenkin hankalaa kuntien liikelaitosten yhtiöittämisen vuoksi. Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate oli vuonna 2015 noin 2,5 miljardia euroa, mikä kattoi poistoista noin 98 %. Kuntien ja kuntayhtymien velkaantuminen jatkaa kasvuaan, mutta kasvu on hidastunut. Lainakanta oli vuoden 2015 lopussa noin 17 miljardia euroa. Kuntien velkaantuminen on johtunut pääasiassa investointien rahoittamisesta, ei niinkään toimintamenojen rahoituksesta.

Kunnat ovat sopeuttaneet ja tehostaneet toimintaansa. Toimintamenojen kasvu on ollut maltillista, vaikka esimerkiksi väestön ikärakenteen muutos lisää painetta menojen kasvulle. Veroprosenttien korotuksia tehtiin vuonna 2015 vähemmän kuin kahtena edellisvuotena. Kuitenkin kolmannes kunnista korotti tuloveroprosenttiaan vuodelle 2015. Korotuksia tehtiin lähinnä pienemmissä kunnissa. Valtiovarainministeriön antaman tiedon mukaan uusia kriisikuntia ei ole nyt tulossa, mutta kriteerien tuntumassa on useita kuntia. Talouden sopeutuspaineet vaihtelevat kuntakokoryhmittäin. Saadun selvityksen mukaan vaikein tilanne kehysvuosina on alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Myös alle 20 000 asukkaan kuntakokoryhmässä tilanteen arvioidaan heikkenevän merkittävästi. Lähimpänä rahoitustasapainoa arvioidaan olevan 40 000—100 000 asukkaan kunnat. Tilanne kuitenkin vaihtelee myös kuntakokoryhmien sisällä.

Painelaskelmaan perustuvan kuntatalouden ennusteen mukaan tarkastelujakson lopulla noin 40 prosentilla kunnista olisi yli 3 tuloveroprosenttiyksikön suuruinen sopeutustarve rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Osalla kunnista olisi myös laskennallisesti mahdollisuus alentaa veroprosenttia. Vuoden 2015 kuntatalousohjelmaan verrattuna arvio kuntien rahoitusasemasta on muuttunut jonkin verran. Kuntien rahoitusaseman näkökulmasta varsinkin vuosi 2017 näyttää aikaisempaa myönteisemmältä. Vuodesta 2018 lähtien rahoitusaseman arvioidaan kuitenkin heikkenevän. Vuonna 2017 tulevat voimaan kuntalain (410/2015) muutokset, jotka muuttavat kuntatalouden tarkastelun kuntakonsernitarkasteluksi. Sillä on merkittäviä muutoksia kuntien talouden seurantaan.

Kehyskaudella laskennalliset valtionosuudet ja muut valtionavustukset yhteensä ovat vuosina 2017 ja 2018 noin 10,6 miljardia euroa ja vuosina 2019 ja 2020 noin 10,5 miljardia euroa. Laskua vuodesta 2016 vuoteen 2017 on noin 4,5 prosenttia. Yksittäisistä päätöksistä merkittävimmin vuoden 2017 tasoon vaikuttaa perustoimeentulotuen siirto kunnilta Kelalle, mikä toteutetaan kunta-valtiosuhteessa kustannusneutraalisti. Laskennalliset valtionosuudet vaihtelevat tarkastelujaksolla vuosittain noin 9,6 miljardin euron ja 9,7 miljardin euron välillä. Hallituksen kärkihankkeet opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali -ja terveysministeriön hallinnonaloilla lisäävät kuntien valtionavustuksia vuosina 2016—2018.

Hallitus asetti syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa euromääräisen menorajoitteen, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä aiheutuvaa painetta kuntien toimintamenoihin. Menorajoitteen toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa ja sitä kiristetään vuosittain, kun toistaiseksi täsmentymättömien hallitusohjelmassa sovittujen toimenpiteiden valmistelu etenee. Vuosille 2017—2020 laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa uusina toimina on otettu huomioon toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistus (-190 miljoonaa euroa), perusopetukseen valmistavan opetuksen yksikköhinnan alentaminen sekä ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkojen lisäys. Kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla -770 miljoonaa euroa. Menorajoite ei kuitenkaan takaa sitä, että kuntien menot todellisuudessa alenevat tämän verran. Kunnat voivat itse päättää muun muassa siitä, missä laajuudessa ne toteuttavat tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä.

Menorajoitteen asettamisen lisäksi hallitus vahvistaa kuntataloutta antamalla kunnille mahdollisuuden maksutulojen lisäämiseen. Sosiaali- ja terveyspalvelumaksuja koskevaa asetusta on muutettu siten, että kuntien ja kuntayhtymien maksutuotto voisi kasvaa 150 miljoonaa euroa. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismääriä korotetaan 1.8.2016 lähtien. Myös päivähoitomaksujen enimmäismääriä on tarkoitus korottaa 1.8.2016 lähtien. Näiden korotusten vaikutus olisi vuositasolla runsaat 70 miljoonaa euroa, mikäli kaikki kunnat korottavat maksuja täysimääräisesti.

Kuntien rahoitusasemaan vaikuttaa osaltaan muun muassa kiinteistöveron korottaminen hallituskaudella asteittain yhteensä 100 miljoonalla eurolla. Osana indeksisidonnaisten menojen lisäsäästöä kuntien peruspalvelujen valtionosuutta puolestaan alennetaan 75 miljoonalla eurolla. Toisaalta indeksisidonnaisten menojen vähentäminen alentaa myös kuntien etuusmenoja ja lisää kuntien verotuloja, joten nettovaikutus kuntatalouteen jää pienemmäksi.

Kokonaisuutena hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutus vuoden 2019 tasolla on 0,7 miljardia euroa kuntataloutta vahvistava. Valiokunta pitää tätä myönteisenä. Tarkastelujaksolla kuntatalouteen vaikuttavat vielä edellisen hallituksen päättämät toimenpiteet, kuten yhteensä 90 miljoonan euron valtionosuusleikkaukset vuosina 2016—2017. Julkisen talouden suunnitelmaan eivät vielä sisälly valmisteilla olevan sote- ja aluehallintouudistuksen vaikutukset, joilla tavoitellaan pitkällä tähtäimellä merkittäviä julkisen talouden säästöjä.

Julkisen talouden suunnitelmaan ei myöskään sisälly kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisohjelman toimenpiteitä. Selvityksen mukaan ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden säästöpotentiaaliksi kunnille on helmikuun 2016 tilanteen mukaan arvioitu noin 400 miljoonaa euroa. Valiokunta toteaa, että jo edellisellä hallituskaudella asetettuun 1 miljardin euron vähentämistavoit-

teeseen on vielä pitkä matka. Valiokunta pitää kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimista kuntien tulojen ja menojen epäsuhdan korjaamisen kannalta välttämättömänä ja kiirehtii ohjelman toimeenpanoa. Valiokunta toteaa, että kunnilta siirtyy sote-uudistuksen myötä mittava määrä tehtäviä pois. Kuntien mahdollisuuksia toimintojen kehittämiseen ja tuottavuuden lisäämiseen tulisi vahvistaa myös keventämällä valtion ohjausta.

Kuntien toimintaympäristö on voimakkaassa muutoksessa. Väestön ikääntyminen ja työttömyys lisäävät kuntien kustannuspainetta huomattavasti lähivuosina. Ennakoimattoman suuresta turvapaikanhakijamäärästä aiheutuu kunnille kotouttamisen, kuntapalvelujen järjestämisen ja kasvavien toimeentulomenojen kautta merkittäviä lisämenoja. Valiokunta kiirehtii menopaineiden muutoksista johtuvia korjaavia toimenpiteitä. Samalla valiokunta toteaa, että kuntien tehtäväkenttä tulee muuttumaan ja kuntien rooli laajalti uudelleen arvioitavaksi valmisteilla olevan soteja aluehallintouudistuksen myötä. Kaiken kaikkiaan uudistuksessa on kysymys suuresta hallinnonalat ylittävästä uudistuksesta, joka koskettaa kaikkien kansalaisten palveluja sekä muuttaa merkittävällä tavalla kuntien asemaa, tehtäviä ja kustannusrakennetta. Uudistuksesta aiheutuu muutoksia myös muun muassa kuntien valtionosuusjärjestelmään. Hallituksen 5.4.2016 tekemien linjausten mukaan kuntien valtionosuuslainsäädäntöä tarkistetaan siten, että kuntien tehtävät ja rahoitus ovat tasapainossa (rahoitusperiaate) ja kunnilla on näin rahoitusperiaatteen mukaisesti mahdollisuudet vastata tehtävistään. Linjausten mukaan maakuntien ja kuntien valtionosuusjärjestelmien sisältö ratkaistaan sote-järjestämisuudistusta koskevan lainvalmistelun yhteydessä.

Maahanmuutto ja kotoutuminen

Turvapaikka-asioiden käsittely

Turvapaikanhakijamäärä kasvoi vuoden 2015 syksyllä ennätysmäisen voimakkaasti. Hakijamäärä on sittemmin laskenut ja tasaantunut noin 60—100 hakijaan viikossa. Huhtikuun loppuun mennessä hakijoita on tullut vuonna 2016 noin 2 500. Kehyskaudella määrärahamitoituksessa arviona on käytetty 10 000 hakijaa vuosittain.

Maahanmuuttovirasto on saanut lisäresursseja turvapaikkahakemusten käsittelyyn vuodelle 2016. Viraston henkilöstömäärä on kasvanut voimakkaasti ollen tällä hetkellä noin 800. Tavoitteena on, että vuonna 2015 vireille tulleet turvapaikkahakemukset on ratkaistu kesän lopussa ja suurin osa tämän vuoden aikana tulleista hakemuksista on ratkaistu vuoden loppuun mennessä.

Lisäksi turvapaikkaprosessia kehitetään, jotta hakemuskäsittelyn viiveet saadaan minimoitua. Tällä hetkellä turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on noin 5 kuukautta. Hakemusten nopea käsittely on inhimillisin ja kustannustehokkain tapa vastata hakemusruuhkaan. Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys (HE 64/2016 vp), jossa esitetään turvapaikkahakemusten prosessin alkuvaiheen (maahantulon, matkareitin ja henkilöllisyyden selvittäminen) tehtävien siirtoa poliisilta Maahanmuuttovirastolle. Jo ennen toimivallan siirtoa Maahanmuuttovirasto on tehnyt poliisin rinnalla näitä tehtäviä ulkomaalaislain (301/2004) 210 §:n perusteella.

Vuosien 2017—2020 määrärahakehyksiin sisältyy Maahanmuuttoviraston turvapaikkapäätöksenteon sujuvuuden turvaamisen lisäresurssit vuosille 2017 ja 2018 (16,4 miljoonaa euroa vuonna 2017 ja 6,5 miljoonaa euroa vuodelle 2018). Lisäksi myönteisen päätöksen saaneiden turva-

paikanhakijoiden perheenyhdistämistä koskevien hakemusten määrän ennakoidaan kasvavan vuosina 2016 ja 2017. Valiokunnalle esitetyn arvion mukaan lisäresurssien turvin pystytään vastaamaan myös kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämishakemusten käsittelyn tarpeisiin. Sisäministeriön hallinnonalalla turvapaikanhakijatilanne vaikuttaa Maahanmuuttoviraston lisäksi myös vastaanottokeskusten sekä poliisin ja rajavartiolaitoksen resursointiin.

Keskeinen väline ulkomaalaislupa-asioita koskevien prosessien sujuvoittamisessa on maahanmuutto-, kansalaisuus- ja turvapaikka-asioiden käsittelyssä käytetty poikkihallinnollinen UMA-tietojärjestelmä. UMA-järjestelmää kehitetään vuosina 2016—2019 Älykäs digitaalinen virasto -kehittämishankkeessa. Valiokunta pitää UMA-järjestelmän kehittämistä ulkomaalaisasioiden käsittelyn tehostamiseksi tarpeellisena. Hankkeella tavoitellaan maahanmuuttohallinnon käyttämän UMA-järjestelmän digitalisaatio-, automaatio- ja itsepalvelutason merkittävää nostoa.

Kuntapaikat

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaan kunta tekee ELY-keskuksen kanssa sopimuksen kiintiöpakolaisten ja myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan osoittamisesta sekä kustannusten korvaamisesta. Kuntapaikoista on erityisesti vuodesta 2009 lähtien ollut pulaa. Kuntapaikkojen saaminen on vaikeutunut monesta eri syystä. Myös kuntien kiristynyt taloustilanne on osaltaan vaikuttanut siihen, ettei sopimuksia ole saatu riittävästi aikaan. Nykyisestä turvapaikanhakijatilanteesta on arvioitu seuraavan, että kuntapaikkoja tarvitaan vuonna 2016 noin 10 000 ja vuodesta 2017 eteenpäin noin 3 500 vuodessa. Jos sopimuksiin perustuvia kuntapaikkoja ei saada, oleskeluluvan saaneet henkilöt jäävät odottelemaan vastaanottokeskuksiin, mikä puolestaan lisää vastaanottokeskusten kustannuksia. Kehyskaudella turvapaikanhakijoiden vastaanottomenot on mitoitettu vuosittain 10 000 hakijan mukaan ja määrärahoja on varattu noin 123 miljoonaa euroa. Oleskeluluvan saaneiden henkilöiden jäädessä pitemmäksi aikaa vastaanottokeskuksiin seurauksena voi lisäksi olla, että heidän kotikunnikseen määräytyvät ne kunnat, joissa vastaanottokeskukset sijaitsevat. Tästä voi aiheutua näille kunnille merkittäviäkin toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia.

Maansisäinen turvapaikanhakijoiden omaehtoinen muuttoliike kohdistuu etenkin pääkaupunkiseudulle sekä suurimpiin kasvukeskuksiin, joissa sen myötä paine palvelujärjestelmään ja siitä aiheutuvat kulut kasvavat. Mikäli kunnat sopivat ELY-keskuksen kanssa kuntaan osoittamisesta, muutto on hallittua ja kotouttaminen suunniteltua ja myös kolmas sektori saadaan koordinoidummin toimintaan mukaan. Näin myös kotoutuminen käynnistyy nopeammin ja yhteiskunnalle aiheutuvissa kokonaiskustannuksissa säästetään. Valiokunta pitää tärkeänä, että kotouttamistoimien vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan.

Kuntien haasteet liittyvät pitkälti asumisen järjestämiseen ja palvelujärjestelmän kantokykyyn. Kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta kunnille maksettavien laskennallisten korvausten taso on korvauksiin tehdyistä lisäyksistä huolimatta jäänyt jälkeen kustannuskehityksestä, mikä on ollut yksi syy siihen, etteivät kunnat ole olleet kovin halukkaita tekemään sopimuksia ELY-keskusten kanssa. Valiokunta katsoo, että laskennallisiin korvauksiin tulisi kohdistaa hallituskauden aikana määrällinen korotus asteittain niin, että jälkeenjääneisyys korjaantuu. Itse korvausjärjestelmää on sujuvoitettu 1.5.2016 voimaan tulleella kotoutumisen edistämisestä annetun lain muutoksella (320/2016), jolla mahdollistettiin lasken-

nallisten korvausten maksaminen kunnalle automaattisesti ilman erillistä hakemusta. Lainmuutos ei vaikuttanut sosiaali- ja terveydenhuollon erityismenojen, toimeentulotuen ja tulkkauskustannusten maksamiseen, jotka suoritetaan edelleenkin hakemusperusteisesti toteutuneiden kustannusten perusteella. Valtionosuusjärjestelmässä otetaan huomioon maahanmuuttaja-asukkaiden tarvitsemat palvelut ulkomaalaiskertoimen avulla.

Nykyisessä tilanteessa olisi tärkeää etsiä uusia keinoja ja joustavampia toimintamalleja, joilla voidaan kannustaa kuntia tarjoamaan kuntapaikkoja nykyistä aktiivisemmin. Myös muun muassa työpoliittisen kotoutumiskoulutuksen vähäisyys paikkakunnalla on osaltaan vaikeuttanut kuntasijoitussopimusten aikaansaamista. Valiokunta korostaa, että kotoutumiskoulutus on keskeinen väline aikuisten maahanmuuttajien kotouttamisessa. Osana työvoimakoulutusta järjestettävä kotoutumiskoulutus sisältää muun muassa suomen tai ruotsin kielen opintoja, työelämä- ja yhteiskuntataitojen opiskelua sekä ammatillisesti suuntautuneita opintoja. Jo nykyisin kotoutumiskoulutukseen pääsemistä joutuu odottamaan useimmilla paikkakunnilla. Huhtikuun 2016 lopussa keskimääräinen odotusaika kielitaidon lähtötason testauksesta koulutukseen pääsyyn oli valtakunnallisesti noin 4,3 kuukautta, pääkaupunkiseudulla noin 4,2 kuukautta. Lisäresursoinnin ja järjestelmän joustavoittamisen tarvetta on siten myös tältä osin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
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

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Turvapaikanhakijat, pakolaiset ja kotouttaminen

Maahanmuuttoviraston mukaan Suomeen tuli 2015 reilut 32 000 turvapaikanhakijaa. Turvapaikanhakijoiden kotouttamisen tulee siksi olla etusijalla. Meidän on panostettava nyt Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden kotouttamiseen niin, että he pääsevät nopeasti sisään suomalaisee yhteiskuntaan. Kielenopetus, mahdollisuudet muuhun koulutukseen ja työllistymiseen ovat tässä avainsanoja. Tänne turvapaikanhakijoina tulleille tulisi myöntää työlupa heti, niin että he voivat saada nopeasti työtä.

Turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten kotoutumisen edellytys on, että kuntapaikkoja on riittävästi. Kuntapaikoista on jo pitkään ollut pulaa. Kuntien tulisikin nyt tasapuolisemmin ottaa vastuu turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanottamisesta. Turvapaikanhakijoiden määrän erittäin voimakkaan kasvun takia allekirjoittaneet katsovat, että tulisi vakavasti harkita sitovien kuntakiintiöiden käyttöön ottamista, mikäli tähän ei päästä vapaaehtoisuuden kautta.

Onnistuneen kotouttamisen kannalta on myös tärkeä huolehtia, että ELY-keskusten kotouttamiseen tarkoitetut resurssit ovat riittävät.

Suomen pakolaiskiintiö on kahden viime vuoden aikana ollut 1 050 pakolaista vuodessa. Täksi vuodeksi hallitus esitti kiintiön laskemista ainoastaan 750 pakolaiseen. Näin, vaikka samanaikaisesti pakolaisvirrat eivät ole olleet yhtä suuria sitten toisen maailmansodan päättymisen. Suomen on kannettava kansainvälinen vastuunsa. Pakolaispolitiikkamme on perustuttuva inhimillisyyteen ja ihmisoikeuksien suojeluun. Ketään ei saa pakottaa elämään turvattomuudessa ja kurjuudessa. Pakolaiskiintiön korottaminen on hyvä tapa auttaa pitkällä tähtäimellä vaikeassa asemassa olevia ihmisiä. Pakolaiskiintiötä tulee korottaa merkittävästi ja asteittain. Juuri nyt Suomi ottaa vastaan monia turvapaikanhakijoita, mikä tekee perustelluksi hieman pienemmän pakolaiskiintiön kuin pidemmällä aikavälillä.

Hallitus on myös kiristämässä perheenyhdistämisen kriteereitä. Katsomme, että kriteereiden tiukentaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Mahdollisuus perheenyhdistämiseen on eräittäin tärkeää kotoutumisen kannalta. Sopeutuminen uuteen yhteiskuntaan vaikeutuu, kun on huoli omaisista. On myös tärkeää muistaa, että perheenyhdistäminen on yksi harvoista turvallisista ja laillisista reiteistä Eurooppaan ja Suomeen. Erityisesti lasten ja naisten suojelu on tärkeää. Jos perheenyhdistäminen estetään käytännössä kokonaan, kuten käsillä olevalla esityksellä uhataan tehdä, ajetaan perheenjäsenet, mukaan lukien naiset ja lapset, vaarallisille reiteille yrittämään matkaa salakuljettajia hyödyntäen.

Turvapaikanhakijoiden oikeus oikeusapuun on myös turvattava. On edistettävä joutuisampaa kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyä. Hallituksen esityksessä liikutaan kuitenkin perustavien ihmisoikeuksien suhteen äärimmäisen herkällä alueella. Turvapaikkapuhuttelussa saatavaa oikeusapua esitetään rajattavaksi, valitusaikoja rajoitettaisiin ja ehdotetaan

hallintovaiheen oikeusavun säätämisestä vain julkisten oikeusavustajien tehtäväksi, joka ei ole tarkoituksenmukaista.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.5.2016

Thomas Blomqvist r
Matti Semi vas