

## Hallintovaliokunta

### Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019

#### Valtiovarainvaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019 (VNS 1/2015 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 23.10.2015.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

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

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

- EU-asiain päällikkö Erja Horttanainen, Suomen Kuntaliitto ry
- neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisanalan 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
- Lapin poliisilaitos
- Pelastusopisto
- Poliisiammattikorkeakoulu
- Raja- ja merivartiokoulu
- Helsingin kaupunki
- Kuntatyönantajat

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

### *Johdanto*

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2016—2019 (kehykset) on valmisteltu siitä ymmärrettävästä lähtökohdasta, että Suomen talouden tilanne on poikkeuksellisen vakava. Bruttokansantuote on supistunut usean vuoden ajan, suomalaisten tuotteiden vienti ei vedä, työttömyys kasvaa ja työttömyysjaksot pitenevät. Väestön ikääntyminen muun muassa kasvattaa julkisia menoja. Julkisen talouden velka on viime vuosina kasvanut poikkeuksellisen nopeasti, ja julkinen talous on syvästi alijäämäinen. Tämä kielteinen kehityssuunta on välttämätöntä kääntää.

Tässä tilanteessa hallintovaliokunta on katsonut tarpeelliseksi tarkastella valtion talouden kehyksien vaikutuksia käytettävissä olevan tiedon perusteella uudella tapaa analysoimalla avoimesti kehysten vaikutuksia valiokunnan toimialalla. Hallintovaliokunnan toimiala on käsiteltävänä olevan asian kannalta julkisen hallinnon substanssivaliokuntana nimensäkin perusteella huomattavan laaja. Käytettävissä olevasta tietopohjasta johtuen valiokunnan tarkastelun yksityiskohtaisuus vaihtelee asiakokonaisuuksittain. Valtiovarainvarainvaliokunnan on sitten omalta osaltaan arvioitava julkisen talouden kokonaisuutta ja mahdollisuuksia rahoittaa esillä olevia toimintoja. Luonnollisesti myös hallituksen on tulevaisuuden talousarvioissa, lisätalousarvioissa ja kehyksissä otettava kantaa kyseessä olevien tehtäväkokonaisuuksien toimintaedellytyksiin.

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

### *Sisäinen turvallisuus*

#### *Poliisitoimi*

Valtioneuvoston selonteon mukainen valtion talouden kehys merkitsee saadun selvityksen perusteella sitä, että poliisin toimintamenot laskevat vuodesta 2015 vuoteen 2019 yhteensä 58 miljoonaa euroa. Tämä johtuu pääosin suojelupoliisin rahoituksen siirtämisestä omalle toimintamomentilleen (19,3 miljoonaa euroa), edellisen hallituksen kevään 2015 kehyspäätöksen säästövelvoitteista (noin 24 miljoonaa euroa), nykyisen hallitusohjelman mukaisista säästövelvoitteista (noin 16 miljoonaa euroa) ja harmaan talouden torjuntaan kohdennetun erillismäärärahan lakkaamisesta (6,4 miljoonaa euroa).

Sisäisen turvallisuuden kehyskaudelle merkitty 18,4 miljoonan euron lisämääräraha ei riitä kattamaan edellä mainittuja säästöjä. Lisämääräraha on myös pienempi kuin edustaja Tolvasen johtaman parlamentaarisen työryhmän alkuvuodesta 2015 tekemä esitys. Valiokunnan käsitys on, että parlamentaarisen työryhmän esitys on tarkoitettu vuoden 2015 tason korotukseksi ilman vähennyksiä.

Valiokunta pitää erittäin valitettavana, mikäli harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan osoitettu 6,4 miljoonan euron erillisrahoitus päättyy kuluvan vuoden lopussa. Valiokunnan saaman tiedon mukaan rahoituksen päättyminen merkitsee 80 määräaikaisessa virkasuhteessa toimivan rikostutkijan työn päättymistä. Menetys vastaa noin 20 prosentin osuutta talousrikostutkijoiden kokonaismäärästä. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden aiheuttamat vahingot ovat mitattavat, ja hyöty on rikollisille usein suuri. Yhteiskunnan kannalta tehokkaassa talousrikostutkinnassa on kysymys rikosvastuun toteutumisesta ja merkittävästä taloudellisen rikoshyödyn saamisesta viranomaisten haltuun. Hyödyt ovat huomattavat myös suhteessa tehtyihin taloudellisiin panostuksiin. Valiokunta pitää vaikeasti ymmärrettävänä sellaista budjettimatematiikkaa, jossa jätetään hyödyntämättä taloudellisen panostuksen tuoma olennaisesti kohdennettua määrärahaa suurempi hyöty. Valiokunta pitää tärkeänä, että joka tapauksessa harmaan talouden torjuntatoimenpiteet jatkuvat.

Poliisin suurin kustannuserä, noin 70 prosenttia, muodostuu henkilöstömenoista. Tämän vuoksi määrärahakehysten 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 edelleen 7 300 poliisimieheen. Kehyskauden lopulla henkilötyövuosien määräksi arvioidaan käytettävissä olevan tiedon perusteella tasoa 6 400 poliisimiestä. Pohjoismaisessa vertailussa Suomen poliisin henkilöresurssit ovat merkittävästi muita Pohjoismaita niukemmat.

Poliisimiesten viime kaudella alkanut määrän väheneminen liittyy toimintameno- ja rahoituksen niukkenemisen lisäksi siihen, että poliisimiesten kolmivuotista koulutusta on jo usean vuoden aikana 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

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

vuoksi 320 opiskelijan tavoitteesta jäädään selvästi. Tältä osin voidaan todeta, että vuoden 2019 arvioitu alhainen poliisimiesten määrä toteutuu riittämättömän poliisin peruskoulutuksen johdosta itsestään. Jo nyt on eläköityneitä poliisimiehiä jouduttu palkkaamaan uudelleen töihin, vaikka poliisien kokonaismäärä on laskenut. Huoli poliisimiesten määrän vähenemisestä koskee molemmilla kansalliskielillämme — suomen kielellä ja ruotsin kielellä — tarvittavia palveluja.

Henkilöresurssien mittava väheneminen tulee näkymään muun muassa rikosten tutkinta-aikojen pidentymisenä ja rikosten selvitysasteiden 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 turvata. Rikostutkinnassa vastaavasti vakavampien rikosten estäminen ja selvittäminen on asetettava etusijalle suhteessa muuhun rikostorjuntaan, mikäli tarvittavia henkilöresursseja ei ole käytettävissä.

Todettakoon, että myös valtion vuoden 2016 talousarvioesityksen mukaan poliisin peruspalveluiden saatavuuden, laadun ja toimintaedellytysten arvioidaan 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 todetaan heikkenevän erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Taloudelliset toimintaedellytykset tulevat laskemaan kehyskaudella vuosi vuodelta, mikä merkitsee myös sitä, että poliisipalvelujen saatavuus henkilöstöpainotteisen kulurakenteen johdosta tulee jatkamaan heikkenemistään.

Viime vaalikaudella toteutetun poliisin hallintorakennemuutoksen (Pora III -hanke) julkilausutuna 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 resurssia hälytystehtävien hoitamiseen. Samalla kun turvapaikanhakijoiden määrä on lyhyessä ajassa kasvanut räjähdysmäisesti, liikennevalvontaryhmiä on jouduttu siirtämään maahanmuuttoon liittyvien tehtävien hoitamiseen. Kehyskaudella liikenteenvalvonta tulee jäämään entistä enemmän automaattivalvonnan varaan ja siten pelkästään nopeusvalvonnaksi.

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

Poliisilla on käynnissä useita aiemmin aloitettuja tietojärjestelmähankkeita, jotka on huomioitu myös nykyisessä hallitusohjelmassa. Näistä keskeisin ja taloudelliselta mittaluokaltaan suurin 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- ja oikeusviranomaisten toimintaprosesseja yhtenäistävä ja tehostava tietojärjestelmäkokonaisuus. Tarkoitus on, että järjes-

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

telmää tulevat käyttämään poliisin lisäksi Rajavartiolaitos, Tulli, Puolustusvoimat, Valtakunnan-syyttäjän virasto ja alueelliset syyttäjävirstot. 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. Hankkeet on tarkoitus saattaa loppuun kuluvalle vaalikaudella. 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 priorisointia tehtävien suhteen ja arvioida mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet. Hallintovaliokunta tulee arvioimaan näitä toimenpiteitä ja niiden hyväksyttävyyttä ainakin sisäisen turvallisuuden selonteon käsittelyn yhteydessä. Samalla hallintovaliokunta tähdentää muun muassa lausumaansa (HaVM 7/2013 vp) ja hallituksen toimintakertomuksestaan 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.

Keskusrikospoliisilla on yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeitä painopistelohkoja, 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 aiheuttaman uhkan torjunta.

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 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 — muun muassa järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaan liittyvät huumausaine-, talous- ja väkivaltarikokset näkyvät selvästi Helsingin poliisilaitoksen arjessa.

### *Suojelupoliisi*

Suojelupoliisin osalta toimintamenot tulevat laskemaan säästövelvoitteiden myötä vuoden 2016 tason 19,3 miljoonasta eurosta 18,1 miljoonaan euroon vuoteen 2019 mennessä. Määrärahasiirto pois poliisin toimintamomentilta liittyy vuoden 2016 alusta voimaan tulevaan suojelupoliisin hallinnollisen aseman muuttamiseen, jonka myötä suojelupoliisi siirtyy suoraan sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi.

Suojelupoliisin toimialaan kuuluvilla yhteiskunnan turvallisuuden kannalta erityisillä sektoreilla on tapahtunut nopeasti ja tapahtuu edelleen ainakin näkyvissä olevassa lähitulevaisuudessa mer-

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

kittäviä 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 kehittämiseksi ja uhkien havaitsemiseksi sekä niihin puuttumiseksi ja ennalta ehkäisemiseksi. Keskeisenä huolen aiheena näkyy Syyrian konfliktin vaikutusten ulottuminen maahamme. Suurimman 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 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. Kehyksen perusteella on nähtävissä resurssien väheneminen entisestään. Suojelupoliisin esitys 2 miljoonan euron vuosittaisesta lisärahoituksesta toisi valiokunnan arvion mukaan ainakin osittain helpotusta tilanteeseen.

### *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 varattu sisäisen turvallisuuden erillismäärärahasta lisäyksenä 1,2 miljoonaa euroa, mistä tosin hupenee 0,5 miljoonaa euroa säästöihin. Joka tapauksessa syyttäjälaitoksen määräraha kasvaa nettomääräisesti käytettäväksi jäävällä 0,7 miljoonalla eurolla vuonna 2016. Lisärahoitus mahdollistaa kuuden syyttäjän palkkaamisen lisää.

Myös syyttäjälaitoksen kehukset ovat vuoden 2016 jälkeen pienenevässä, mikä merkitsee henkilöstön vähentämistä ja toimintaedellytysten heikkenemistä sekä oikeusturvaongelmia. Näköpiirissä ei ole sellaista kehitystä, joka merkitsisi syyttäjälaitoksen työmäärän pienenevästä. Laitoksen sisällä tehtävällä kehitystyöllä voidaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan tehdä vain pieniä kehittämisskaskelia. Lisäksi tarvitaan nopealla aikataululla muita syyttäjälaitoksen työ-

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

kuormaa keventäviä rikosprosessiuudistuksia, jos syyttäjät joutuvat toimimaan kehysten puitteissa.

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

### *Rajavartiolaitos*

Valiokunta toteaa, että Rajavartiolaitos on jo pidempään ja ennakkoiden uudistanut organisaatiotaan 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 jo vuosia sopeuttanut toimintaansa pieneneviin määrärahoihin keventämällä organisaatiota, tehostamalla työprosessia ja työvoiman käyttöä sekä hyödyntämällä entistä enemmän tekniikkaa. Tämän lisäksi partiointia on kahden edellisen vaalikauden aikana vähennetty itärajalta 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 itärajalta tulee ylläpitää vähintään sellaiset Rajavartiolaitoksen voimavarat, että riittävä toimintavalmius ja varautumisen taso voidaan säilyttää myös nykyistä haastavammassa tilanteessa.

Parhailtaan 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 toimitilalahokkuutta ja uudistaa koulutusjärjestelyjä. Saadun selvityksen mukaan henkilöstöä vähennetään noin 300 henkilötyövuotta luonnollista poistumaa hyödyntäen. Lapista on lakkautettu neljä rajavartioasemaa. 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.

Rajavartiolaitoksen toimintamomentille on kohdennettu edellä mainitun sopeuttamisohjelman toimeenpanon aloittamisen jälkeen merkittäviä lisäleikkauksia. Edellisen hallituksen ke-

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

vään 2014 kehyspäätöksen leikkaukset olisivat vuonna 2019 8,7 miljoonaa euroa ja nykyisen hallituksen leikkaukset 6,8 miljoonaa euroa. Rajavartiolaitoksen toimintameno olisivat vuonna 2019 11 miljoonaa euroa pienemmät kuin vuonna 2015, vaikka huomioidaan hallituksen Rajavartiolaitokselle esittämä 5,5 miljoonan euron lisämääräraha sisäiseen turvallisuuteen. Kehyspäätösten lisäleikkausten toimeenpano tulee olemaan erittäin suuri haaste, kun huomioidaan Rajavartiolaitoksen jo tekemät sopeuttamistoimet. Aiemmista tehostamistoimista ja Rajavartiolaitoksen kustannusrakenteesta johtuen leikkaukset tulevat painottumaan henkilöstömenoihin. Rajavartiolaitos on varautunut lopettamaan rajavartijoiden rekrytointiin. Tällä toimenpiteellä pyritään välttämään tarvetta henkilöstön lomautuksiin ja irtisanomisiin tulevina vuosina.

Myös rajavartiolaitoksen menoista noin 70 prosenttia menee henkilöstön palkkoihin. Muista toimintamenoista 80—90 prosenttia puolestaan menee toiminnan kannalta välttämättömiin kiinteistöihin, tietojärjestelmiin ja kuljetusvälineisiin. Investointimenoista on rahoitettu laivojen, veneiden, helikopterien ja lentokoneiden hankintoja ja peruskorjauksia.

Kehyskaudella Rajavartiolaitoksen määräraha-kehitykset laskevat, mutta toimintamenoista maksettavat kustannukset nousevat. Erityisesti laivojen, helikoptereiden ja lentokoneiden ylläpito-kustannukset nousevat muita hintoja nopeammin. Myös kiinteistömenojen, tietohallinnon ja kuljetusvälinekustannusten suhteellinen osuus Rajavartiolaitoksen budjetista kasvaa. Kiinteistö- ja tietohallintokustannukset ovat valtionhallinnossa tehtyjen keskittämisten vuoksi riippuvaisia näiden palvelujen tehokkuudesta. Rajavartiolaitoksen vaikutusmahdollisuudet näihin kustannuksiin ovat rajalliset.

Rajavartiolaitos on vähentänyt jo merkittävästi kiinteistöjään. Kiinteistöhallinnon, tietohallinnon ja kuljetusvälineiden kustannuksia ei ole mahdollista vähentää enempää rajavalvonnan, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja meripelastusvalmiuden kärsimättä. Mikäli vartioasemaverkostoa karsitaan tai kuljetusvälineiden käyttöä vähennetään, kansalaisten turvallisuuspalvelujen vasteajat raja-alueilla ja saaristossa kasvavat.

Meripelastustehtäviin käytettävän kaluston on oltava kunnossa, toimintavarmaa ja lähtövalmiina. Mikäli välttämättömät alus- ja ilma-alusinvestoinnit ja peruskorjaukset jäävät tekemättä, jäljellä olevan kaluston ylläpitomenot kasvavat huomattavasti.

Tällä hetkellä Rajavartiolaitoksen henkilöstö on mitoitettu vain välttämättömän perusvalvonnan mukaisesti. Pelkästään edellisen hallituskauden aikana Rajavartiolaitokselle kohdistetut säästöt vähentävät itärajan valvontaa entisestään. Kyky reagoida pitkäkestoiisiin rajatilanteen muutoksiin ja uusimuotoisiin uhkiin ulko- ja sisärajoilla heikkenee merkittävästi.

Rajavartiolaitos joutuu vähentämään yli 200 työntekijää lisää vuoteen 2020 mennessä sopeuttaakseen toimintansa laskevaan rahoituskehitykseen ja nouseviin kustannuksiin. Rajavartijoiden rekrytointi joudutaan keskeyttämään useina vuosina. Silti ei voida luvata, että sopeuttaminen onnistuu pelkästään hyödyntämällä henkilöstön luontaista poistumaa. Tämä johtaa edelleen siihen, että vaikka turvallisuuspoikkeamia havaittaisiin, niin niihin vaikuttamiseksi ei ole tarvittavaa henkilöstöä. Rajanylityspaikoilla joudutaan pärjäämään vähemmällä väellä, mistä seuraa pidempiä jonoja ja matkustajille odottelua tarkastuksiin. Tarkastusten automatisoinnilla ei pystytä ainaakaan tämän vuosikymmenen aikana kompensoimaan henkilöstötarvetta. Rajat ylittävään rikolli-



## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

suuteen ei ole mahdollista puuttua samalla tavalla henkilöstön vähetessä. Rikostiedustelussa ja analyysissa ei pystytä tunnistamaan rajanylityspaikkojen kautta maahan saapuvan liikenteen uhkia. Kaikkia havaittuja rikoksia ei pystytä tutkimaan.

Rajavartiolaitoksella on kansalaisten turvallisuuteen liittyviä tehtäviä etenkin harvaan asutuilla aluilla. Niitä ei kuitenkaan näyttäisi olevan mahdollista juurikaan hoitaa.

### *Tulli*

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

Kehyskauden alussa vuonna 2016 Tullin toimintamäärärahat tulevat kasvamaan 5,8 miljoonaa euroa vuoden 2015 talousarvioon verrattuna. Pääosa mainitusta lisärahoituksesta on tarkoitettu käynnissä olevan tullausjärjestelmän kokonaisuudistukseen.

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 vuositasolla Tullille.

Saadun selvityksen perusteella 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.

Harmaan talouden torjuntaan ei kehysten perusteella ole tulossa myöskään Tullille erityisrahoitusta. Tulli on kuitenkin ilmoittanut jatkavansa harmaan talouden torjuntaa ja ylisuurten alkoholi- ja tupakkatuotteiden valvontaa mahdollisimman laajalti sisäisen turvallisuuden määrärahan tukemana, ellei erityisrahoitusta ole saatavilla.

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

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

Tullin verotustehtävät on tarkoitus siirtää pääosin Verohallintoon. Tämä siirto ei kuitenkaan ole rikostorjunnan ja kattavan verokertymän varmistamisen kannalta ongelmaton. Mikäli siirto pää-

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

tetään toteuttaa, on tärkeää huolehtia siitä, ettei valtiolle tule fiskaalisia menetyksiä ja ettei verokollisuus pääse laajenemaan eikä rikostorjunta heikkenemään.

### *Hätäkeskuslaitos*

Hätäkeskuslaitoksessa on toteutettu mittava rakenneuudistus, jolla valtakunnallinen hätäkeskus toiminta on organisoitu vuoden 2014 loppuun mennessä kuuteen hätäkeskukseen aiemman viidentoista sijasta. Hätäkeskusuudistuksen viimeisenä vaiheena Hätäkeskuslaitos tulee ottamaan käyttöön uuden viranomaisten yhteiskäyttöisen hätäkeskustietojärjestelmä ERICAn, joka mahdollistaa ruuhka- ja häiriötilanteisiin varautumisen sekä entistä paremman ja monipuolisemman hätäkeskusten ja viranomaisten johto- ja tilannekeskusten välisen yhteistyön. Uusi hätäkeskustietojärjestelmä tullaan käyttöönotettavaan 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 työntekijään. Uuden hätäkeskustietojärjestelmän käyttöönotto tulee vaatimaan vuoden 2016 aikana merkittäviä panostuksia mm. järjestelmän testaukseen, perustietojen syöttämiseen sekä henkilöstön kouluttamiseen. Käyttöönottoimenpiteiden arvioidaan sitovan viraston henkilöresursseja ensi vuoden aikana 20—25 henkilötyövuotta.

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. Haaste henkilöstön riittävydestä laskee myös ruotsinkielisten palvelujen saatavuutta.

Hätäkeskuslaitoksen määrärahat kehyskauden aikana tulevat pienenemään ensi vuoden 53 miljoonasta eurosta noin 48 miljoonaan euroon. Määrärahojen merkittävä supistuminen tulee johtamaan siihen, että Hätäkeskuslaitoksen henkilöstön vähentäminen jatkuu. Valiokunnan saaman tiedon mukaan kehysrahoitus merkitsee sitä, että henkilöstön määrä tulee laskemaan alle 500:aan vuoteen 2019 mennessä. Tässä arviossa ei ole huomioitu ensi vuonna käyttöönotettavan uuden hätäkeskustietojärjestelmän kasvavia ylläpito- ja käyttökustannuksia, joiden arvioidaan olevan vuositasolla noin 2,5 miljoonaa euroa nykyistä korkeammat. Tällä henkilöstömäärällä Hätäkeskuslaitos ei kykene selviytymään lakisääteisistä tehtävistään eikä nykymuotoisen hätäkeskustoiminnan jatkaminen ole mahdollista. Vuoden 2015 henkilöstömäärän (600) sekä palvelutason ylläpitäminen vaatisi 3 miljoonan euron lisäystä Hätäkeskuslaitokselle talousarviossa esitettyihin ensi vuoden määrärahoihin. Hallintovaliokunta on aiemmassa lausunnossaan katsonut, että hätäkeskuspalveluiden tuottamisen minimihenkilöstömäärän tulisi olla 650 henkilötyövuotta (HaVL 39/2014 vp).

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

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

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.

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 seurausvaiikutuksineen.

### *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.

Valiokunnan tämänhetkinen tilanearvio on, kun ei ole etukäteen mahdollisuutta arvioida erilaisen kehittämistoimenpiteiden vaikutuksia, että sisäisen turvallisuuden tila tulee heikkenemään. Tämä kehityssuunta on erilaisin ilmenemismuodoin jatkunut jo pitkään. Toimintaympäristömuutoksista johtuen se saattaa heiketä dramaattisestikin. Ellei yhteiskunnalla ole mahdollisuutta lisärahoitukseen, tämän tilanteen kanssa joudutaan elämään.

On selvää, että eri sopeuttamistoimenpiteitä on etsittävä ja määrätietoisesti tehtävä moninaista kehittämistyötä. Tässä työssä on samalla kaiken aikaa ensiarvoista muistaa kansalaisten palvelujen turvaaminen. 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, vaan kysymys on asetettujen velvoitteiden ja tehtävien hoitamisen edellyttämistä toimintaedellytyksistä.

### ***Maahanmuutto ja kotouttaminen***

#### *Turvapaikanhakijat ja turvapaikkahakemusten käsittely*

Maailman kriisialueilta Euroopan unioniin ja Suomeen kulkeutuvien turvapaikanhakijoiden määrä on viime kuukausina kasvanut odottamattoman voimakkaasti. Kuluvan vuoden alkupuolella Suomesta turvapaikkaa hakevien määrä on ollut aiemmalla normaalilla tasolla, mutta syyskuussa määrä on ollut kuukausitasolla monikymmenkertainen. Suomeen hakijoita on tullut kuluvan vuoden 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 var-

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

muudella. Määrän odotetaan kuitenkin pysyvän korkealla tasolla, kunnes tilanteeseen saadaan yhteisiä eurooppalaisia ratkaisuja.

Valiokunta toteaa tilanteen hallinnan kannalta olevan tärkeää, että Suomeen saapuvat hakijat otetaan vastaan järjestelmällisesti ja että heidät rekisteröidään oikea-aikaisesti. Hakijapaine on ollut kova erityisesti Suomen ja Ruotsin raja-alueella Torniossa. Torniossa avattiin 22.9.2015 järjestelykeskus, jossa maahan tulevat hakijat rekisteröidään poliisin toimesta, minkä jälkeen heidät majoitetaan vastaanottokeskuksiin. Raja-alueella suoritetaan poliisin johdolla myös tehostettua ulkomaalaisvalvontaa.

Turvapaikkahakemusten nopea ja laadukas käsittely on inhimillisin ja kustannustehokkain tapa vastata hakemusruuhkaan. Sisäministeriön ilmoituksen mukaan tällä hetkellä Maahanmuuttovirastossa turvapaikkapäätöksiä tekee 105 työntekijää ja vuoden 2016 alussa vahvuus on 500 henkilöä. Vuoden 2016 talousarvioesitys sisältää määrärahalisäystä Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenoihin sekä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon. Äkillisesti kasvaneesta hakijamäärästä aiheutuva lisäresursointitarve on kuitenkin merkittävästi esitettyä suurempi, mikä tulee ottaa huomioon talousarviota täydentävässä esityksessä.

Käsiteltävänä oleva julkisen talouden suunnitelma vuosille 2016—2019, kuten valtion talousarvioesityskin, perustuu 15 000 vuotuisen turvapaikanhakijaan ja sen mukaisiin määrärahamitoituksiin. Tilanne on siitä kuitenkin muuttunut dramaattisesti ja nopeasti. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa on tehty erillinen 150 miljoonan euron vuotuinen varaus maahanmuutosta aiheutuviin kustannuksiin vuosille 2017 ja 2018. Kun täydentävän talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä päivitetään arviot turvapaikanhakijoiden määrästä kuluvana ja ensi vuonna, on niiden pohjalta tarpeen laskea uudet arviot menopaineista vuosille 2017—2020. Valiokunta myös toteaa, että turvapaikkapäätöksenteossa tarvittavien asiankäsittelijöiden riittävän määrän lisäksi tarvitaan erityisesti keinoja, joilla asiankäsittelyn tuottavuus saadaan nousemaan nykyistä merkittävästi korkeammalle tasolle, esimerkiksi töiden uudelleen suunnittelu, digitaalisen asiankäsittelyn laajentaminen ja eri viranomaisten välillä olevien viiveiden poistaminen.

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.

Tässä yhteydessä hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että maasta poistamisen valvonnan resursseja ei ole huomioitu vuosille 2016—2019 laaditussa kehyksessä. Vuoden 2014 alusta voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella säädettiin paluudirektiiviin liittyen yhdenvertaisuusvaltuutetulle tehtäväksi valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa (1214/2013). Saadun selvityksen mukaan tätä lakisäätelistä tehtävää hoidetaan nyt väliaikaisella

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

EU-rahoituksella, mitä ei voida pitää pysyvänä ratkaisuna. Lisäksi turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu tulee lisäämään tehtävän edellyttämää työmäärää.

Talousarvioesityksessä on oikeusministeriön hallinnonalalle lisätty määrärahaa turvapaikkapäätöksiä koskevien valitusasioiden käsittelyyn ja oikeusapuun. Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä tehtyjen valitusten ratkaisu on keskitetty nykyisin Helsingin hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Myös turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan liittyvien menojen osalta laskelmat perustuvat talousarvioesityksen valmistelun aikaisiin arvioihin turvapaikanhakijoiden määrästä, minkä vuoksi määrärahatarpeita on aiheellista arvioida uudelleen ja selvittää myös tuomioistuinkäsittelyn tehostamistoimia.

### *Maahanmuuttajien kotouttaminen*

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen koskee useita politiikan sektoreita, keskeisimmin varhaiskasvatus-, koulutus-, asumis-, työllisyys- sekä sosiaali- ja terveystaloutta. Kansainvälistä suojelua saaville henkilöille tarjotaan kotouttamispalveluja samoin perustein kuin muille maahanmuuttajille. Pakolaistaustaisilla henkilöillä saattaa lisäksi olla tarvetta erityispalveluihin, kuten traumojen hoitoon tai muuhun vaativaan erikoissairaanhoidon. Heidän taustansa saattaa edellyttää muutoinkin vahvempaa tukea ja ohjausta kotoutumisessa.

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. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella kuntien mukaan suurimmat esteet kuntasijoitussopimusten tekoon ovat riittämättömät laskennalliset korvaukset, liian lyhyt korvausaika, kankea korvausjärjestelmä, henkilöstöressurssien puute kunnissa, kuntien vaikea asuntotilanne, työpoliittisen kotoutumiskoulutuksen vähäisyys paikkakunnalla sekä voimakas oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden itsenäinen ja omaehtoinen muutto kuntiin. Lisäksi kuntien kiristynyt taloustilanne on vaikuttanut siihen, ettei sopimuksia ole ELY-keskusten kanssa voitu tehdä riittävästi.

Valtionosuusjärjestelmässä otetaan huomioon maahanmuuttaja-asukkaiden tarvitsemat palvelut ulkomaalaiskertoimen avulla. Opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa kunnille erikseen valmistavan opetuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Valtio korvaa kunnille kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tarvitsemista erityisistä kotoutuspalveluista aiheutuvia kuluja erityisenä valtionapuna. Korvaukset ovat osittain laskennallisia, osittain toteutuneisiin kuluihin perustuvia. Vuonna 2015 laskennalliset korvaukset ovat alle 7-vuotiaasta 6 845 euroa ja 7 vuotta täyttäneistä 2 300 euroa. Korvaustaso määritellään asetuksella. Turvapaikanhakijoina tulleiden kohdalla korvausaika on kolme vuotta ja kiintiöpakolaisten osalta neljä vuotta. Talousarvioesityksessä työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan on kuntakorvauksiin esitetty noin 141 miljoonaa euroa arviomäärärahaa. Laskelman pohjana on ollut oletus, että turvapaikanhakijoista noin puolet saisi oleskelulupapäätöksen. Valtiontalouden kehyksissä arviomäärärahaa on varattu noin 213 miljoonaa euroa vuonna 2017, noin 284 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja noin 318 miljoonaa euroa vuonna 2019.

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

Lisäksi kunnille korvataan eräitä sosiaali- ja terveydenhuollon erityismenoja 10 vuoden ajan erillisellä sopimuksella, toimeentulotukikustannukset kolmelta vuodelta sekä tulkkaukskustannukset ilman aikarajoitusta. Korvaukset maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämänhetkinen turvapaikanhakijatilanne aiheuttaa sen, että kuntapaikkoja tarvittaisiin yli 10 000 vuosittain vuodesta 2016 eteenpäin. Jos sopimuksiin perustuvia kuntapaikkoja ei saada, oleskeluluvan saaneet henkilöt jäävät odottelemaan vastaanottokeskuksiin, kunnes muuttavat omaehtoisesti asunnon saatuaan kuntiin, mikä lisää vastaanottokeskusten kustannuksia. Maansisäinen 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 koordinoitummin toimintaan mukaan.

Kuntien haasteet liittyvät pitkälti asumisen järjestämiseen ja palvelujärjestelmän kantokykyyn. Kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta kunnille maksettavien laskennallisten korvausten taso on valiokunnan saaman selvityksen mukaan jäänyt jälkeen kustannuskehityksestä. Laskennallisiin korvauksiin tulisikin kohdistaa hallituskauden aikana määrällinen korotus asteittain niin, että korvausten jälkeenjääneisyys korjaantuu. Tulisi myös etsiä uusia keinoja ja joustavampia toimintamalleja, joilla voidaan kannustaa kuntia tarjoamaan kuntapaikkoja nykyistä aktiivisemmin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että valtion ja kuntien yhteistyötä kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kotouttamisessa tiivistetään. Kotouttamisen piiriin tulevien henkilöiden määrän kasvaessa voimakkaasti on välttämätöntä, että kotouttamisjärjestelmä toimii sujuvasti. Esimerkiksi oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita tulisi ohjata sellaisille paikkakunnille, joilla heidän on mahdollista päästä nopeasti kotoutumiskoulutukseen, löytää osaamistaan vastaavaa työtä sekä saada asunto. Työpoliittista kotoutumiskoulutusta olisi tarkoituksenmukaista kohdistaa erityisesti sellaisille alueille, joilla on saatavissa oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille soveltuvia asuntoja.

Myös kansalaisjärjestöjen ja vapaaehtoistyön roolia kotouttamisessa ja yhteistyötä valtion ja kuntien kanssa tulisi vahvistaa koordinoitusti. Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä kehittämällä voidaan tukea erityisesti maahanmuuttajien työllistymistä sekä kielen oppimista. Yhteistyön avulla myös kotouttamisen parissa toimivien viranomaisten ja muiden tahojen osaamista ja asiantuntemusta voidaan vahvistaa.

Kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä aiheuttaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla myös muita kuin kuntakorvauksiin liittyviä menopaineita. Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen (32.70.03) on varattu kehyskaudella siirtomäärärahaa noin 2,246 miljoonaa euroa kullekin vuodelle. Työvoimakoulutuksen hankintaan tarkoitettua määrärahaa kohdennetaan myös kotoutumiskoulutukseen, mikä määrä vuoden 2016 talousarvioesityksessä on noin 60 miljoonaa euroa (32.30.51). Kotoutumiskoulutus on keskeinen väline aikuisten maahanmuuttajien kotouttamisessa. Kotoutumiskoulutuksen tarpeen arvioidaan kasvavan merkittävästi vuoden 2016 aikana. Jo nykyisin kotoutumiskoulutukseen pääsemistä joutuu odottamaan useimmilla paikkakunnilla, pääkaupunkiseudulla noin kuusi kuukautta. Valiokunta katsoo, että

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

kotoutumiskoulutukseen tulee kohdentaa lisäresursseja, jotta koulutusta voidaan järjestää tarvetta vastaavasti koko valtakunnan alueella. Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu lisää paineita myös ELY-keskusten ja TE-toimistojen kotouttamistehtäviä koskeviin toimintamenoihin.

### *Valtionhallinnon ICT-kokonaisuus*

Julkisen talouden suunnitelmassa on varattu vuodelle 2016 n. 30 miljoonaa euroa ja vuosille 2017—2019 vuosittain n. 60 miljoonaa euroa hallinnonalojen keskeisiä tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeita sekä muita tuottavuushankkeita varten.

Osana hallituksen kärkihankkeita, ja hallituskauden strategian läpileikkaavana teemana, julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016—2019 valtiovarainministeriön hallinnonalalla kohdennetaan hallinnon digitalisoinnin tukemiseen yhteensä n. 76 miljoonaa euroa vuosille 2016—2018. Hallituskauden tavoitteisiin liittyen käynnistetään uusia hallinnon digitalisoinnin edistämishankkeita, kuten kansallisen tulorekisterin toteutus, johon suunnataan n. 24 miljoonaa euroa. Käyttäjälähtöisten digitaalisten julkisten palveluiden avulla lisätään tuottavuutta ja tuloksellisuutta, myös Suomen kilpailukyvyn edellytyksien parantamiseksi.

### *Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden parantaminen*

Kokonaisarkkitehtuuri on julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) keskeinen keino julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Valtiovarainministeriö ohjaa tietohallinnon kehitystä valtion- ja kunnallishallinnossa. Valtiovarainministeriö huolehtii tietohallintolain edellyttämien julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuuden ja kokonaisarkkitehtuurin määrittelystä, suunnittelusta ja kuvaamisesta, näiden ylläpidosta ja muiden tietohallintoon liittyvien yhteisten palvelujen, hankkeiden ja toimenpiteiden ohjauksesta.

Valtionhallinnossa vireillä olevien keskeisten tietojärjestelmähankkeiden ja julkisen talouden suunnitelmassa osoitettujen uusien rahoituskohteiden määrärahojen ottaminen vuotuisiin talousarvioihin edellyttää hankesuunnitelmien täsmällisyyttä sekä merkittävien tietojärjestelmähankkeiden osalta mainitun tietohallintolain ja valtioneuvoston asetuksen (1249/2014) edellyttämää valtiovarainministeriön julkisen hallinnon ICT-toiminnon lausuntoa hankkeen etenemistä puoltavaksi. Näin menettelemällä pystytään kontrolloimaan sellaisia tietohallinnon hankintoja, joilla on laajaa toiminnallista merkitystä. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä tietojärjestelmien julkisten hankintojen osaamisen merkitystä kustannusten hallinnassa tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi.

Hallintovaliokunta on edellisellä hallituskaudella lausunnossaan valtiovarainministeriön selvitykseen tietohallintolain tavoitteiden toteutumisesta todennut, että tietohallintolain täytäntöönpanoa tulee tehostaa ja ottaa laissa säädetyt asetuksenantovaltuudet laajemmin käyttöön (HaVL 41/2014 vp — MINS 4/2014 vp). Valiokunta muistuttaa myös uudella hallituskaudella siitä, että tehostamiseen tarvittavia lainsäädännöllisiä työkaluja tulee tarpeen mukaan käyttää aktiivisesti.

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

Esimerkkeinä julkisen talouden suunnitelmakauden alkuaikaan kohdistuvista toimenpiteistä valiokunta pitää positiivisena sitä, että vuonna 2016 mm. toimeenpannaan tietohallintolain mukaisia asetuksia yhteentoimivuuden parantamiseksi. Samoin vuonna 2016 uudistetaan julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria (JHKA) ja otetaan käyttöön esim. yhteisten palvelujen kartta [arkkitehtuuripankki.fi:ssä](http://arkkitehtuuripankki.fi), jota koskeva asetus on valiokunnan saaman tiedon mukaan valmisteilla. Kansallinen palveluarkkitehtuuri -ohjelma (KaPA) luo yhteentoimivan digitaalisten palveluiden infrastruktuuriin. Sen avulla on tarkoitus helpottaa tiedon siirtoa eri organisaatioiden ja palvelujen välillä. Lopputavoitteena on yksinkertaistaa kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen asiointia viranomaisten kanssa tietoturvallisuus huomioon ottaen. Samalla mahdollistetaan sähköisten palvelujen kustannustehokkuutta. Valiokunnalle on tuotu esiin, että vuonna 2016 jatketaan Kansallinen palveluarkkitehtuuri -ohjelmaa, johon liittyen kansallinen palveluäly otetaan tuotantokäyttöön ja kansalaisen palvelunäkymän beta-versio julkaistaan loppuvuonna 2015.

Hallintovaliokunta tähdentää yleisesti, että tavoite ajasta ja paikasta riippumattoman sähköisen viranomaisasioinnin helpottamiseksi ja sujuvoittamiseksi on hyvin olennainen. Valiokunta katsoo, että sähköisen asioinnin kehittämisen keskiössä aina suunnitteluvaiheesta palvelun käyttööntöövaiheeseen saakka tulee olla erilaisten organisaatioiden ja asiakasryhmien tarpeiden huomioon ottaminen. Käyttäjälähtöisyyden ja käyttäjystävällisyyden tulisi olla kehitystyön ytimessä. Sähköisen asioinnin kehittäminen ei saa olla muusta hallinnon kehittämisestä irrallinen osio vaan osa sitä. Suunnitelmakauden taloudelliset haasteet huomioon ottaen valiokunta näkee, että Suomen kilpailukyvyn edistämisen näkökulmasta ja otollisen investointiympäristön luomisessa myös eri kulttuuritaustaisen yrittäjäasiakaskunnan huomioiminen kehityshankkeissa on tarpeellista. Lisääntyvän maahanmuuton johdosta sähköisen asioinnin asiakkaina on tulevaisuudessa taustaltaan erilaisia asiakaskäyttäjäryhmiä, mikä valiokunnan näkemyksen mukaan on hyvä ottaa ennakoivasti ja etupainotteisesti huomioon mm. hyvän hallinnon periaatteen toteuttamiseksi. Valiokuntaa on informoitu kevätkaudelle 2016 aiotusta lainsäädäntöhankkeesta koskien hallinnon yhteisiä sähköisen asioinnin palveluita.

Hallintovaliokunta yleisesti korostaa ja kiinnittää huomiota koko julkisen talouden suunnitelmakaudelle ulottuvaa kokonaisarkkitehtuurin kokonaisuuden haltuunottoa ja koordinointia ja näihin linkittyvää vahvaa ohjausta, vireillä olevien hankkeiden loppuunviemistä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamista. Tähän liittyen valtionhallinnon ICT-kustannusten kokonaisuus on valiokunnan näkemyksen mukaan hankalasti avautuva ja hahmottuva ja kokonaiskuvan saaminen kokonaiskustannusten tehokkuudesta on vaillaista. Saavutettavien hyötyjen suhdetta investointeihin olisi syytä pyrkiä tuomaan jatkossa paremmin esiin.

Huomioitavana ja ajankohtaisena yksittäisenä asiana valiokunta tuo esiin Maahanmuuttoviraston turvapaikka-asioiden digitaalisen asiankäsitteilyn laajentamiseen vuosina 2016—2019 tähtäävän hankkeen käynnistymisen ja pitää tätä myönteisenä suunnitelmakauden toimenpiteenä.

### *Valtion ja kuntien tietoyhteistyön kehittäminen*

Valtiovarainministeriön kuntiin kohdistuvalla IT-toiminnan ohjauksella edistetään valtakunnallisiin ratkaisuihin perustuvaa kunnallishallinnon tietoteknologian yhteensovittamista.



## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

Nyt käsittelyssä olevalla julkisen talouden suunnitelmakaudella on tarkoitus tukea ja nopeuttaa kuntien tietohallintokehitystä, tavoitteena parantaa tuottavuutta sekä edistää kuntien ja julkishallinnon yhteisiä informaatioteknologian kehittämishankkeita sekä sähköisten toimintatapojen käyttöönottoa.

Valtion ja kuntien tietoyhteistyön kehittämisessä julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) uuden toimikauden alkaessa helmikuussa 2016 sen toimintatapaa on tarkoitus uudistaa rakenteita keventämällä ja lisätä työn vaikuttavuutta kunnissa ja valtionhallinnossa. Tätä valiokunta pitää kannatettavana.

JHS-suositukset liittyvät sähköisen asioinnin kehittämisen periaatteisiin. Kuntien talous- ja toimintatietojen, tilastoinnin ja tietohuollon kehittämisohjelmassa (Kuntatieto-ohjelma) valmistuneiden JHS-suositusten avulla rakennetaan pohjaa, joilla kunnista ja kuntayhtymistä saatuja tietoja voidaan yhdenmukaistaa ja mahdollistaa taloushallinnon prosessien automatisointi ja kehittäminen yhdenmukaiseksi kunnissa ja kuntayhtymissä.

Kuntatieto-ohjelmaan osallistuvien pilottikuntien kanssa on vuonna 2015 kehitetty kuntien johtamisen viitearkkitehtuuria, joka hyödyntää yhteistä tietoa, sekä tehty soveltamismalleja JHS-suosituksiin perustuen. Valiokunta pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon, itsehallintoalueiden perustamisen ja aluehallinnon uudistuksen valmistelun aloittaminen otetaan huomioon Kuntatieto-ohjelman tuotosten päivittämisessä ja ohjelman toteutuksessa otetaan huomioon uudelleensuuntaamistarpeet. Valiokunnan saaman tiedon mukaan sote- ja itsehallintouudistuksen uudistusprojektin digitalisaatio, ICT-palvelut ja tietohallinto -työryhmän tehtävänä on laatia ehdotukset siitä, miten erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-palvelujen integraatio uudistuksessa toteutetaan ja miten jo ennakkoon varmistetaan se, että vireillä olevat hankinnat tukevat uudistusta.

Edellä kuvattua valiokunta pitää olennaisena ja korostaa tietoyhteistyön kehittämisessä tärkeänä nimenomaan etupainotteisuutta ja ennakoitavuutta silmällä pitäen tulevaa mittakaavaltaan suurta hallintouudistusta. Sote- ja itsehallintouudistukseen liittyen esim. sosiaali- ja terveydenhuollossa käynnissä olevien uusien ja päivitettävien tietojärjestelmähankkeiden kehittämistyössä tulee ottaa huomioon kansallinen kokonaisarkkitehtuuri, johon pohjautuen voidaan varmistaa työn tehokas koordinaatio ja kustannustehokkuus. Valiokunta pitää tärkeänä, että uusien ja kehitettävien tietojärjestelmien integrointimahdollisuus otetaan kokonaisuudessaan huomioon ja esim. tietojärjestelmien avoimista rajapinnoista huolehditaan julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden takaamiseksi ja varmistamiseksi julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaiskustannustehokkuuden nimissä. Kuntauudistuksen ICT-muutostuki päättyy vuonna 2015. Valiokunnan saaman tiedon mukaan muutostukiohjelman tuotoksia on mahdollista käyttää apuna itsehallintoalueiden ICT:n ja SOTE-ICT:n suunnittelussa, mitä valiokunta pitää hyvänä asiana.

Lopuksi valiokunta haluaa tuoda esiin sen, että kunnat odottavat paljon kansallisen palveluarkkitehtuurin toteutukselta. Valiokunta pitää positiivisena sitä, että vaikka kuntien näkökulmasta KuntaIT-ohjelman kaikki hankkeet eivät onnistuneet, toisaalta sen tuloksena syntyi myös sellaisia järjestelmiä, jotka edelleen ovat laajasti kuntien käytössä. Kuntien näkökulmasta Kuntatieto-ohjelman sisältömäärityt ja viitearkkitehtuurit lisäävät tulevana vuosina yhteentoimivuutta, ja tuloksia ovat hyödyntäneet etenkin suurimmat kuntaorganisaatiot.

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

### *Valtion henkilöstöpolitiikka*

Hallitusohjelmassa sovittu yleinen hallintomenojen säästö on 30 miljoonaa euroa vuonna 2016 ja kasvaa 120 miljoonaan euroon vuonna 2019. Valtion budjettitalouden piirissä työskentelee vuonna 2016 noin 73 500 henkilöä, ja työvoimakustannukset ovat noin 4,4 miljardia euroa. Valtion virastoissa on käyty yt-neuvotteluja, joiden pohjalta henkilöstöä on lomautettu ja irtisanottu valiokunnan saaman tiedon mukaan valtionhallinnon näkökulmasta poikkeuksellisen paljon. Edelleen Suomen talouden vakavan tilanteen takia julkisen talouden suunnitelma vuosille 2016—2019 sisältää julkisen sektorin toimintamäärärahoihin tiukennuksia.

Valtion sopimusratkaisu vuosille 2014—2017 oli työllisyys- ja kasvusopimuksen mukainen. Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen 15.6.2015 sopiman työllisyys- ja kasvusopimuksen toisen jakson palkkaratkaisun nojalla on valtion työ- ja virkaehtosopimuksella 1.9.2015 sovittu yleiskorotuksesta 13 euroa/kk 1.2.2016, kuitenkin vähintään 0,43 %, minkä vuoksi virastojen toimintamäärärahoja esitetään lisättäväksi 19,9 miljoonalla eurolla.

Valtionhallinnon palkkapolitiikassa päätavoitteena on palkkamaltin ylläpitäminen tai jopa nollalinja ja virastoissa toteutettava palkkaliukuma. Kevään 2014 julkisen talouden suunnitelman ja valtioneuvoston päätöksen 28.5.2014 nojalla valtion palkkaliukuma rajoitetaan muiden työmarkkinoiden keskimääräiselle tasolle. Tästä tuleva säästö on vuonna 2016 toteutettu vähentämällä virastojen budjettirahoitteisia määrärahoja yhteensä 23 miljoonalla eurolla. Suunnitelmakauden 2017—2019 palkkaliukumasäästöt kohdennetaan silloisten tietojen perusteella vuotuisten talousarvioiden yhteydessä, ja ne kohdistuvat virastojen toimintamenojen määrärahoihin. Valiokunta pitää ongelmallisena sitä, ettei nykyisiä työn vaativuuteen perustuvia palkkausjärjestelmiä ole voitu soveltaa kaikilta osin aidosti. Parantunutta työsuoritusta ei ole voitu välttämättä palkita palkkausjärjestelmän mukaisesti. Lisäksi tehtävien vaativuuden muutoksien tuomia vaativuusluokan tarkistuksia on pidetty liukumina, vaikka kysymys ei ole ollut varsinaisesta palkankorotuksesta.

Esitetyillä määrärahaileikkauksilla saattaa olla vaikutuksia mm. hyvään ja yhdenvertaiseen hallintoon sekä ajankohtaiseen sisäiseen turvallisuuteen. Valiokunta katsoo tärkeäksi valtion työnantajapolitiikassa irtisanomisten ja lomautusten välttämistä ja hyvän johtamisen huomioon ottamista kautta linjan julkisten palveluiden tason ja laadun takaamiseksi myös valtionalouden suunnitelmakaudella vaikeana ja haasteellisena näyttäytyvässä taloustilanteessa yleisesti ja myös valtionhallinnon organisaatiomuutostilanteissa. Edelleen valiokunta pitää huomionarvoisena mm. muutuneen ja muuttuvan maahanmuuton vaikutuksia ja linkittymistä henkilöstön tarverakenteeseen ja vahvan asiantuntijuuden takaamiseen hallinnon tehokkaan toimivuuden varmistamiseksi ja ylläpitämiseksi. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä sitä, että taloustilanteen realiteetit huomioon ottaen valtionhallinnon henkilöstöpolitiikan tulisi kuitenkin olla ennakoivaa ja valtiolla tulisi olla tarvittava henkilöstöresurssi vastaamaan potentiaalisesti nopeastikin muuttuviin maailmantilanteisiin.

Valtionhallinnon henkilöstöpolitiikan yhtenä tavoitteena on kilpailukyvyyn vahvistaminen työnantajana. Valiokunnan saaman tiedon mukaan henkilöstövoimavarojen joustavaan käyttöön tähtäävä lainsäädäntöhanke on suunnitteilla. Valiokunta korostaa, että henkilöstöpolitiikan ja hallinnon digitalisaation tavoitteet eivät saa johtaa epävarmuuden lisääntymiseen henkilöstön näkökul-

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

masta katsottuna eikä tätä kautta esim. sairauspoissaolojen lisääntymiseen ja yleiseen työilmapiirin huonontumiseen. Valiokunta ei ota tässä vaiheessa kantaa suunnitteilla olevaan uudistukseen. Edelleen henkilöstöpolitiikan tavoitteiden tulisi olla sopusoinnussa siihen, että valtio koetaan myös jatkossa houkuttelevana työnantajana ottaen huomioon yhä asiantuntijapainotteisemmaksi muuttuva virkarakenne. Samasta syystä myöskään valtion palkkausjärjestelmän kehittäminen tuloksellisen johtamisen välineenä ei saa organisaatiomuutoksissa johtaa henkilöstön hyvinvoinnin ja saatavuuden kannalta negatiivisiin vaikutuksiin. Valiokunta pitää tärkeänä valtioneuvoston periaatepäätöstä muutosturvasta ja sen riittävästä rahoituksesta julkisen talouden suunnitelmakaudella. Valiokunta pitää kannatettavana valtionhallinnon kokonaiskuvallisen tarkastelun näkökulmasta sitä, että virkamiesten palvelussuhdeturvaa voitaisiin lainsäädäntöteitse kehittää ja selvittää mahdollisuutta ns. takaisinottovelvollisuuden täydentämiseen virastokohtaisuutta laajemmaksi.

Yksittäisinä huomioina valiokunta tähdentää mm. riittävää poliisikoulutettavien määrää ja koulutukseen hakeutuvien laadun takaamista valtion sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen ja edistämisen näkökulmasta. Harmaan talouden torjunta ja tutkinta on viranomaiskentän laaja-alaista yhteistyötä. Valiokunta katsoo, että vakavasta taloustilanteesta huolimatta harmaan talouden torjuntaan osallistuvan viranomaiskentän viranomaiskohtainen resursointi tulee voida taata kyseessä olevalla hallituskaudella. Valiokunnan käsityksen mukaan on aiheellista arvioida myös muuttuneen ja muuttuvan maahanmuuton tilanteen mahdollisia vaikutuksia harmaan talouden kenttään ja tämän ennakointiin.

### ***Kuntatalous***

#### *Yleistä*

Vuosille 2016—2019 laaditun 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 korvaa aiemmin käytössä olleen peruspalveluohjelmamenettelyn ja peruspalvelubudjetin. Kuntatalousohjelma kattaa käytännössä koko kuntatalouden ja sisältää myös julkisen talouden suunnitelman edellyttämät toimenpiteet kuntatalouden tasapainottamiseksi. Lisäksi kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen (rahoitusperiaate). Vuosille 2016—2019 laadittu kuntatalousohjelma on ollut hallintovaliokunnan käytettävissä lausuntoa laadittaessa.

Valiokunta pitää tärkeänä, ettei valtiontaloutta sopeuteta leikkaamalla kuntapalveluiden rahoitusta, mikäli ei vastaavalla määrällä vähennetä kuntien velvoitteita. Niin ikään on välttämätöntä, että kuntien kustannustenjaon tarkistus toteutetaan vuosittain ja verokevennysten aiheuttamat menetykset korvataan kunnille täysimääräisesti. Muutoinkin tulee pidättäytyä uusien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta kunnille, ellei niistä aiheutuvia kustannuksia korvata hallitusohjelman mukaisesti täysimääräisesti kunnille. Valiokunta kannustaa hallitusta käynnistämään palvelujen

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

tuottavuutta parantavia kuntakokeiluja sekä vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita hallitusohjelman mukaisesti.

### *Kuntatalouden näkymät*

Kuntataloutta on leimannut viime vuodet jatkuva kireys, ja tilanteen arvioidaan jatkuvan lähivuosina. Heikko taloustilanne, toteutetut valtionosuusleikkaukset sekä kuntien kantokykyyn nähden liian suuret velvoitteet ovat asettaneet kuntien taloudet ahtaalle. Kuntatalouden näkymiä on tarkasteltu vuosille 2016—2019 laaditun kuntatalouden kehitysarvion avulla. Kehitysarvio on tehty painelaskelmana, jossa on huomioitu talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia sopeutustoimia vuoden 2015 jälkeen. Kehitysarviossa ei myöskään ole tehty oletuksia mahdollisista muutoksista kunnallisveroprosentteihin, vaan ne on pidetty vuoden 2015 tasolla.

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketun tuloksen arvioidaan muodostuvan hieman alijäämäiseksi vuonna 2016, ja alijäämän oletetaan syvenevän tarkastelujakson lopulla. Investoinnit pysyvät edelleen korkealla tasolla johtuen mm. korjausvelasta, sairaalainvestoinneista sekä kasvukeskusten suurista investointihankkeista. Toiminnan ja investointien rahavirta pysyy selvästi alijäämäisenä. Kuntatalouden kehitysarviossa huomioidut kuntataloutta vahvistavat sopeutustoimet hidastavat lainakannan kasvua, mutta ne eivät riitä kattamaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaa ikäsidonnaisten menojen kasvua. Kuntatalouden lainakannan arvioidaan kasvavan 25 miljardiin euroon vuoteen 2019 mennessä. Kuntien henkilöstömäärä on supistunut useampana vuonna peräkkäin. On mahdollista, että myös tämä kehityssuunta jatkuu.

Kehitysarviossa huomioidut valtion toimenpiteet vahvistavat kuntataloutta yhteensä vajaalla 500 miljoonalla eurolla vuoden 2019 tasolla. Laskelmassa on otettu huomioon hallitusohjelman mukainen kiinteistöveron korotus, jonka tuottovaikutus on 100 miljoonaa euroa vuoden 2019 tasolla. Sen sijaan valmisteilla olevaa toimenpideohjelmalla, jolla pyritään vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita yhdellä miljardilla eurolla, ei ole vielä tässä kehitysarviossa otettu huomioon. Myöskään sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen ei ole laskelmassa ennakoitu.

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut kehyskaudella ovat vuonna 2016 yhteensä noin 11 miljardia euroa, vuonna 2017 ja 2018 kumpanakin noin 10,5 miljardia euroa ja vuonna 2019 noin 10,4 miljardia euroa. Valtionapujen tasoon vaikuttavat hallituksen päätösten lisäksi edellisen hallituksen päättämät valtionosuuden leikkaukset vuosille 2016—2017, perustoimeentulotuen siirto kunnilta Kelalle sekä vuonna 2016 maksettava valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus. Kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien määrä on vuonna 2016 yhteensä 9,028 mrd euroa, vuonna 2017 yhteensä 8,820 miljardia euroa, vuonna 2018 yhteensä 8,812 miljardia euroa ja vuonna 2019 yhteensä 8,687 miljardia euroa. Valiokunta toteaa myönteisenä sen, että veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille täysimääräisenä valtionosuuksien kautta. Valitettavaa on, että kehyskaudella on jouduttu luopumaan valtionosuuksien indeksikorotuksista.

Valiokunta katsoo kuntatalouden vakauden kannalta olevan välttämätöntä, että hallitusohjelmassa sovitut, vielä yksityiskohdiltaan täsmennyttömät kuntataloutta vahvistavat toimenpiteet saadaan valmisteltua ja toimeenpantua määrätietoisesti. Valiokunta kiirehtii myös kuntien tehtävien

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

ja velvoitteiden määrän vähentämistä. Siihen liittyvän 1 miljardin euron suuruisen säästötavoitteen toteuttaminen edellyttää tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä koskevien lakien voimaantuloa.

Valtion ohella myös kunnilla on suuri vastuu kuntatalouden tasapainottamisesta omilla toimenpiteillään, esimerkiksi rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla. Myös kuntien ja kuntayhtymien investoinneilla on keskeinen merkitys. Valiokunta toteaa, että kuntien investointitoiminta on viime vuosina pysynyt talouden heikosta kehityksestä huolimatta varsin korkealla tasolla. Jatkossa investointipaineita syntyy mm. väestön muuttoliikkeen seurauksena. Myös peruskorjaustarpeet ovat merkittävät. Kuntatalouden vahvistamisen kannalta olennaista on investointien priorisointi, oikea ajoitus ja laadukas toteutus, mitä seikkoja julkisen talouden suunnitelmassakin korostetaan.

Kuntien toimintaympäristö on muutoksessa. Muuttoliike ja ikärakenteen muutokset vaikuttavat kuntien elinvoimaisuuteen. Väestörakenteen muutoksen 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 kuluvana vuonna jopa 440 miljoonaan euroon, mikäli pitkäaikaistyöttömyys jatkaa kasvuaan. Ennakoimaton muutostekijä on turvapaikanhakijoiden määrän ennätysmäinen kasvu, johon käsiteltävänä olevissa kehyksissä ei ole voitu varautua. Kasvavasta turvapaikanhakijoiden määrästä aiheutuu kunnille kotouttamisen, kuntapalvelujen järjestämisen ja kasvavien toimeentulomenojen kautta merkittäviä lisämenoja. Valiokunta kiirehtii menopaineiden muutoksista johtuvia korjaavia toimenpiteitä. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kuntien tehtäväkenttä tulee muuttumaan ja kuntien rooli laajalti uudelleen arvioitavaksi kuluvalla vaalikaudella toteutettavan sote-uudistuksen myötä.

### *Rahoitusasematavoite ja menorajoite*

Valiokunta pitää nykyisessä taloustilanteessa tärkeänä uutta, vahvistettua kuntatalouden makro-ohjausta. Julkisen talouden suunnitelmassa on asetettu kuntatalouden rahoitusasematavoite, jonka mukaan kuntatalous saa olla vuonna 2019 korkeintaan ½ prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Kevään 2015 teknisen julkisen talouden suunnitelman pohjana olleeseen ennusteeseen suhteutettuna tavoitteen saavuttaminen merkitsee runsaan yhden miljardin euron sopeutustarvetta vaalikauden loppuun mennessä.

Rahoitusasematavoitteen saavuttamisen tueksi hallitus on asettanut kuntatalouden sitovan euro-määräisen menorajoitteen, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä aiheutuvaa painetta kuntien toimintamenoihin. Menorajoitteen liittyvien toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2019 vähintään 540 miljoonaa euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava verrattuna keväällä 2015 laadittuun tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Menorajoitetta tarkastellaan vuosittain ja kiristetään sitä mukaa, kun hallitusohjelmassa sovittujen toimenpiteiden valmistelu, esimerkiksi kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsiminen, etenee ja vaikutukset konkretisoituvat.

Julkinen talouden suunnitelman mukaan sen lisäksi, mitä hallitusohjelmassa on päätetty kuntien tehtävistä ja velvoitteista, kunnille ei anneta uusia kuntataloutta pysyvästi heikentäviä lakisäatei-

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

siä tehtäviä tai velvoitteita tai niiden laajennuksia. Jos kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoja pysyvästi lisäävistä tehtävistä tai velvoitteista poikkeuksellisesti kuitenkin säädetään julkisen talouden kokonaisedun vuoksi, kuntatalouden rahoitusaseman heikentyminen estetään lisäämällä valtionapuja, karsimalla samassa yhteydessä kuntasektorin muita tehtäviä ja velvoitteita tai mahdollistamalla kunnille maksutulojen korotukset. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Valiokunta korostaa, että kuntatalouden rahoitusaseman kehittymistä tulee seurata tarkkaan. Siihen kuntatalousohjelma ja siihen sisältyvä rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi tarjoaa uuden työkalun.

### *Rahoitusperiaatteen toteutumisen seuranta*

Uuden kuntalain perusteella rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan nyt lakisääteisesti osana kuntatalousohjelmaa. Yksiselitteistä ja selkeää menettelyä ei vielä ole kyetty kehittämään johtuen mm. siitä, että rahoitusperiaatteen toteutumisen täsmällinen määrittäminen on haastavaa esimerkiksi kuntien erilaisten taloudellisten lähtötilanteiden, eriävien kustannusrakenteiden ja palvelutasojen, ei-lakisääteisten tehtävien määrän sekä väestörakenteen vuoksi. Kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista on pyritty arvioimaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan veroprosentiksi muunnettua poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) kunakin tulevan vaalikauden tarkasteluvuonna. Tätä asetelmaa voidaan pitää sikäli keinotekoisena, että koko kuntatalouden tasapainoisuus ei edellytä kaikkien kuntien yhtäaikaista tasapainoa. Sen avulla on kuitenkin saatavissa tilanteesta kohtalainen kuva. Menetelmässä on pyritty huomioimaan myös se, että julkisen talouden suunnitelmassa paikallishallinnolle asetetut tavoitteet määritellään kansantalouden tilinpidon mukaan, kun taas kunnissa käytetään kunnallista liikekirjanpitoon perustuvaa kirjanpitojärjestelmää.

Valiokunta toteaa, että kuntatalousohjelmassa esitetyn laskelman perusteella suuri osa kunnista on varsin kaukana tasapainoisesta rahoitusasemasta. Tarkastelukauden lopulla yli kolmasosalla kunnista olisi yli kolmen tuloveroprosenttiyksikön suuruinen nostopaine rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Toisaalta osalla kunnista olisi myös laskennallisesti mahdollisuus alentaa veroprosenttia. Merkittävä havainto on, että kuntakohtainen hajonta on varsin suuri. Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna suurin paine tuloveroprosentin korotukseen on 20 000—100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Myös alle 6 000 asukkaan kunnissa veroprosentin korotuspaine nousee huomattavasti tarkastelujaksolla. Suhteessa kevään 2015 tekniseen kuntatalousohjelmaan arviot ovat kuitenkin hieman parantuneet.

Valiokunta tähdentää, että kuntataloudelle asetettava rahoitusasematavoite ei koske yksittäistä kuntaa. Yksittäistä kuntaa ja kuntayhtymää ohjataan uuden kuntalain mukaisesti aikaisempaa tiukemmalla alijäämän kattamisvelvoitteella. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden aikana tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Alijäämää ei voida enää jatkossa siirtää taloussuunnitelmissa myöhempään ajankohtaan. Kaikkein alijäämäisimmille kunnille kattamisaikaa varataan siirtymäsäännöksessä kuitenkin kuusi vuotta. Alijäämän kattamisvelvollisuus koskee myös kuntayhtymiä. Jos alijäämää ei kateta säädetyssä ajassa, kunta tai kuntayhtymä voi joutua arviointimenettelyyn, joka kunnan osalta vastaa ns. kriisikuntamenettelyä. Arviointimenettelyssä siirrytään kuntakonsernin tunnuslukuihin vuonna 2017, jolloin käytettävissä ovat vuosien 2015 ja 2016 tilastotiedot.

## Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp

Hallintovaliokunta korostaa, että kireässä kuntatalouden tilanteessa on välttämätöntä seurata tiiviisti kuntatalousohjelman ja rahoitusperiaatteen toteutumista. Uudistettu kuntatalouden tarkastelu antaa aikaisempaa paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä rahoitusperiaatteen toteutumista. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia tulee kuitenkin kehittää edelleen ja kiinnittää yksittäiseen kuntaan kohdistuvaan kokonaisrasitukseen aikaisempaa enemmän huomiota. Jotta rahoitusperiaatteen toteutumista voidaan tarkastella entistä analyyttisemmin, 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 PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 23.10.2015

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 Elsi Katainen kesk  
jäsen Kari Kulmala ps  
jäsen Antti Kurvinen kesk  
jäsen Mikko Kärnä kesk  
jäsen Sirpa Paatero sd  
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Joonas Räsänen sd  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Ossi Lantto  
valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

**Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

**ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1**

**Perustelut**

*Kuntatalous*

Kuntatalouden tilanne on haastava ja tulee pysymään sellaisena koko kehyskauden. Työttömyystilanne, ennakoimaton turvapaikanhakijoiden määrän nopea kasvu sekä perus- ja ansioturvaan tehtävät leikkaukset lisäävät paineita kunnissa palveluihin ja erityisesti toimeentulotukeen.

Kuntatalous on kyettävä näkemään osana julkista taloutta. Kuntien toimeentulotukimenoja lisävä valtion säästäminen ei ole kestävä. Julkinen talous on yksi kokonaisuus, jossa ei ole mahdollista säästää kestävästi vain siirtämällä menoja paikasta toiseen. Kuntatalouden mahdollisuuksista tuottaa palveluja ilman kohtuuttomia veronkorotuksia on huolehdittava.

Kuntia ei saa jättää yksin suurten haasteiden kanssa. Heikon työllisyystilanteen ja yllättävän turvapaikanhakijatilanteen ongelmat kasautuvat merkittävästi osin kunnille. Työllistämisen kohdalla kunnille pitäisi tarjota työkaluja ja resursseja hoitaa työllisyyttä alueellaan. Työllistämisrahat ovat pahasti alimitoitettuja, mm. palkkatukirahojen ja starttirahojen puute hankaloittaa kuntien mahdollisuuksia työllistää. Työllistämiseen tarvitaan myös rakenteellista uudistamista, jonka myötä kunnilla olisi myös käytännössä työkaluja hoitaa työllisyyttä. Kunnan, TE-hallinnon ja Kelan sekä Työvoiman palvelukeskusten (TYP) yhteistyötä on kyettävä parantamaan ja sujuvoittamaan.

Turvapaikanhakijan saatua oleskeluluvan on tärkeää, että hän pääsee välittömästi hallittujen ja suunnitelmallisten kotouttamistoimenpiteiden piiriin. Turvapaikanhakijoiden määrän nopea kasvu asettaa suuria haasteita kielikoulutukseen varatuille resursseille. Jonot kielikoulutukseen pääsemiseen ovat päässeet repsahtamaan kuukausien pituisiksi. Tämä asettaa kotoutumiselle suuria haasteita.

Kotouttamisessa kunnille myönnettävän laskennallisen korvauksen tulisi seurata kustannusten kasvua. Nyt se on jäänyt merkittävästi alimitoitetuksi.

Hallituksen tavoite karsia kuntien tehtäviä miljardin euron edestä on kannatettava hanke. Se on kuitenkin toteutettava niin, että toiminta sopeutetaan ensin ja resurssit vasta sen jälkeen. Miljardin euron säästöä ei voida ulosmitata kunnilta etupainotteisesti.

Hallituksen esityksiin toimista kustannuskilpailukyvyyn parantamiseksi sisältyy yksityisen työnantajan sosiaaliturvamaksun alennus 1,72 prosenttiyksiköllä vuoden 2017 alusta. Alennus ei koske kuntatyönantajia. Pelkästään yksityisen sektorin työnantajamaksujen alentaminen vääristäisi entisestään kilpailutilannetta sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa sekä teknisissä palveluissa. Samalla se ohjaisi kuntia ulkoistamaan palveluita.



**Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

*Rakenneuudistukset*

Sosiaali- ja terveydenhuollon, toisen asteen ammatillisen koulutuksen sekä kuntien työllisyysvastuuseen kuuluvat muutokset tulee valmistella perusteellisesti ja laajassa yhteistyössä kuntien ja muiden kuntatoimijoiden kanssa. Sote-uudistus edellyttää toteutuessaan merkittäviä muutoksia kuntien valtionosuusjärjestelmään ja kuntien veropohjaan.

Kunnallista itsehallintoa korostava pohjoismainen yhteiskuntamalli, jossa valtaa ja vastuuta on toimintojen kansanvaltaistamisen ja tehokkuuden nimissä siirretty valtiolta paikallishallinnolle, on ollut kansainvälisestäikin menestys. Sen voimakas muuttaminen haastaa koko hyvinvointijärjestelmän.

Tulevien sote- ja aluehallintouudistusten vaikutukset kuntapalvelujen tehokkuuteen ja julkisen talouden tasapainoon on selvitettävä luotettavalla tavalla ennen päätöksentekoa.

*Sisäinen turvallisuus*

Väkilukuun suhteutettu poliisien määrä on Suomessa Euroopan mittakaavassa erittäin pieni. Eurooppalainen keskiarvo on yksi poliisimies 400 asukasta kohden. Suomessa yhtä poliisia kohden on 733 kansalaista. Samalla poliisin tehtäväkenttä monimutkaistuu ja laajenee. Viime vaalikauden lopussa parlamentaarinen työryhmä linjasi yksimielisesti, että poliisien määrä tulisi Suomessa vakiinnuttaa vuoden 2012 tasolle eli noin 7 350 poliisiin.

Poliiseja eläköityy vuodessa arviolta noin 280. Ensi vuodelle esitetty 160 aloituspaikan määrä poliisikoulutukseen ei tule riittämään edes eläkepoistuman kattamiseen. Kehyskauden edetessä tilanne uhkaa entisestään heikentyä. Poliisihallituksen laskelmien mukaan tiedossa olevat rahoitusleikkaukset tarkoittavat sitä, että vuoteen 2019 mennessä poliisin henkilötyövuosia pitäisi vähentää peräti 880. Tilanne uhkaa muodostua kestäättömäksi.

Tullin, rajavartiolaitoksen ja hätäkeskusten toimintaa on voimakkaasti tehostettu ja uudistettu viime vuosina. Näiden kaikkien turvallisuusviranomaisten resurssit ovat miltei poikkeuksetta ääri-rajilla. Vuosi 2016 saatetaan vielä selvittää kunnialla, mutta kehyskauden edetessä haasteet kasvavat. Valmisteltavaan sisäisen turvallisuuden selontekoon tulee sisällyttää selkeä arvio siitä, miten turvallisuusviranomaisten kenttätöille voidaan taata riittävät resurssit niin, että työn laadusta tai palvelutasosta ei jouduta kohtuuttomasti tinkimään.

Hallitusohjelmaan sisältyy Tullin verotustehtävien siirto verohallintoon. Hankkeen vaikutukset verokertymiin ja verovalvontaan tulee selvittää kattavasti etukäteen ja näiden selvitysten pohjalta tulee vielä arvioida verotustehtävien siirtoa kokonaisuudessaan.

*Harmaa talous*

Harmaan talouden torjuntaohjelman toteuttamiseen viime vuosina poliisille myönnetty erillisrahoitus 6,4 miljoonaa euroa vuodessa ei saa jatkoa kuluvan vuoden jälkeen. Samalla arviota takaisin saatavasta rikoshyödyistä on laskettu selkeästi. Myös Tullin kohdalla leikattu rahoitus on mer-

**Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

kittävä ja vastaavasti sen myötä menetettävä takaisin saatava rikoshyöty arviolta lähes kolmin-kertainen leikkaukseen nähden.

Harmaan talouden torjuntaohjelmalle myönnettyillä lisäresursseilla viranomaiset ovat pystyneet pitämään harmaaseen talouteen kohdistuvat torjuntatoimet tähän asti kohtuullisella tasolla muista voimavaraleikkauksista huolimatta. Harmaa talous nakertaa yhteiskunnan tulopohjaa ja rehellisten yrittäjien mahdollisuuksia harjoittaa yritystoimintaa. Siksi harmaan talouden torjuntaan tulisi panostaa edelleen.

*Valtion henkilöstöpolitiikka*

Valtion tuottavuusohjelman perusteita tulisi tarkastella uudelleen. Se on muodostunut pitkälti henkilöstön vähentämisohjelmaksi. Tilannetta heikentävät entisestään hallituksen leikkaukset ja kilpailukykytoimet. Tätä kautta ihmisiä ajetaan työttömiksi. Vastapainona toivotut vaikutukset valtiontalouteen ovat olleet vähäisiä.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme

*että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 23.10.2015

Sirpa Paatero sd  
Joona Räsänen sd  
Matti Semi vas  
Olli-Poika Parviainen vihr

**Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp  
Eriävä mielipide 2**

**ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2**

**Perustelut**

*Yleistä*

Sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon resurssitarpeita selvittänyt parlamentaarinen työryhmä luovutti raporttinsa maaliskuussa 2015. Kaikki nykyiset eduskuntapuolueet olivat edustettuina tässä työryhmässä.

Työryhmä katsoi, että valtion ydintehtäville, sisäiselle turvallisuudelle ja oikeudenhoidolle, on turvattava riittävät resurssit ja toimintoja on kehitettävä voimakkaasti. Työryhmä katsoi, että aleneva kehystaso ei riitä turvaamaan kansalaisille välttämättömiä palveluja. Työryhmä katsoi, että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon kokonaisuuteen tulee palauttaa viime kevään kehyspäätöksen säästöjä vastaavat määrärahat. Tämä tarkoittaisi 75 miljoonan euron lisäystä vuoden 2019 kehystasossa. Lisäys vastaisi noin puolta viime vaalikauden aikana toimialoille kohdistetuista säästöistä. Työryhmä edellytti myös, että harmaan talouden torjuntaan on jatkossakin käytettävissä 20 miljoonan euron vuotuinen rahoitus.

Pidän valitettavana, että Sipilän hallitus ei ole noudattanut parlamentaarisen työryhmän yksimielistä suositusta, vaikka kaikki nykyiset hallituspuolueet olivat edustettuina työryhmässä.

*Harmaan talouden torjunta*

Harmaasta taloudesta aiheutuu Suomessa suuria verotulojen menetyksiä yhteiskunnalle. Lisäksi harmaa talous heikentää yleistä veromoraalia ja vaikeuttaa laillista toimintaa harjoittavien yritysten kilpailumahdollisuuksia. Eräiden tutkimusten mukaan (eduskunnan tarkastusvaliokunta 2010) harmaan talouden suuruusluokka on 10—14 miljardia euroa, mikä vastaa 5,5—7,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tämä merkitsee, että harmaa talous aiheuttaa 4—6 miljardin euron taloudelliset menetykset vuodessa yhteiskunnalle.

Harmaan talouden torjunta edellyttää valtiolta määrätietoisia toimenpiteitä. Keskeisessä asemassa on rikosten tekemahdollisuuksien 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. On syytä muistaa, että panostukset harmaan talouden torjuntaan maksavat nopeasti itsensä moninkertaisesti takaisin verotuloina, joita ei muuten tulisi valtiolle.

Sipilän hallitus ei valitettavasti ole päättänyt priorisoida harmaan talouden torjuntaa. Esitän siksi, että sekä poliisille että tullille osoitetaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan vuosittainen 5 miljoonan euron lisärahoitus kehyskaudelle 2016—2019 ja että tämä otetaan huomioon jo vuoden 2016 valtion talousarviossa.

**Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp**  
**Eriävä mielipide 2**

*Turvapaikanhakijat, pakolaiset ja kotouttaminen*

Sisäministeriön viimeisimmän arvion mukaan Suomeen on tänä vuonna tulossa jopa 35 000 turvapaikanhakijaa. Turvapaikanhakijoiden kotouttamisen tulee siksi olla etusijalla. Meidän on panostettava nyt Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden kotouttamiseen, niin että he pääsevät nopeasti sisään suomalaiseen 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 kotouttamisen 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 allekirjoittanut katsoo, 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. Ensi vuodeksi hallitus esittää kiintiön laskemista ainoastaan 750 pakolaiseen. Näin, vaikka samanlaisesti pakolaisvirrat eivät ole olleet yhtä suuria sitten toisen maailmansodan päättymisen. Suomen on kannettava kansainvälinen vastuunsa. Pakolaispolitiikkamme on perustuttava inhimillisyyteen ja ihmisoikeuksien suojeluun. Ketään ei saa pakottaa elämään turvattomuudessa ja kuruudessa. 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. Tämän vuoksi ehdotan, että pakolaiskiintiötä korotetaan 750 pakolaisesta 2 500 pakolaiseen.

Hallitus on kiristämässä perheenyhdistämisen kriteereitä. Katson, että kriteereiden tiukentaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Mahdollisuus perheenyhdistämiseen on erittäin tärkeää kotoutumisen kannalta. Sopeutuminen uuteen yhteiskuntaan vaikeutuu, kun on huoli omaisista. On myös tärkeä muistaa, että perheenyhdistäminen on yksi harvoista turvallisista ja laillisista reiteistä Eurooppaan ja Suomeen.

*Hätäkeskustoiminta*

Hätäkeskuslaitoksen määrärahat tulevat kehyskauden aikana pieneneen. Hallintovaliokunnan saamien tietojen mukaan tällä henkilöstömäärällä Hätäkeskuslaitos ei kykene selviytymään lakisääteisistä tehtävistään eikä nykymuotoisen hätäkeskustoiminnan jatkaminen ole mahdollista. Allekirjoittanut pitää välttämättömänä, että hätäkeskuslaitokselle turvataan riittävät resurssit koko kehyskaudelle. Hätäkeskuslaitoksen toiminta on valtion ehdotonta ydintoimintaa, josta meillä ei missään nimessä ole varaa tinkiä. Myös vaikeassa taloustilanteessa on pystyttävä takaamaan toimiva hätäkeskustoiminta molemmilla kansalliskielillä, suomeksi ja ruotsiksi.

**Valiokunnan lausunto HaVL 13/2015 vp  
Eriävä mielipide 2**

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitän

*että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 23.10.2015

Thomas Blomqvist r