Valiokunnan lausunto HaVL 13/2018 vp– VNS 1/2018 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022 (VNS 1/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarain-valiokunnalle. Määräaika: 18.5.2018.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- budjettineuvos Annika Klimenko, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Ville-Veikko Ahonen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Arto Salmela, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö, kenraalimajuri Ilkka Laitinen, sisäministeriö, rajavartio-osasto
- osastopäällikkö (maahanmuutto-osasto) Jorma Vuorio, sisäministeriö
- osastopäällikkö (poliisiosasto) Risto Lammi, sisäministeriö
- osastopäällikkö (pelastusosasto) Janne Koivukoski, sisäministeriö
- talous- ja suunnittelujohtaja Kati Korpi, sisäministeriö
- ylijohtaja Esko Ranto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- talouspäällikkö Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Susanna Grimm-Vikman, sosiaali- ja terveysministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- pääekonomisti Minna Punakallio, Suomen Kuntaliitto
- vs. johtaja Henrik Rainio, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Helsingin hallinto-oikeus
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Helsingin poliisilaitos
- Hätäkeskuslaitos

Valmis
5.0

- keskusrikospoliisi
- Lapin poliisilaitos
- Maahanmuuttovirasto
- Tulli
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Palkansaajajärjestö Pardia ry
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sisäinen turvallisuus

Yleistä

Sisäinen turvallisuus on yhteiskunnan kivijalka, ja se uhkaa murentua etenkin meneillään olevalla vuosikymmenellä tapahtuneen turvallisuusympäristön merkittävän heikentymisen myötä. Tästä johtuen hallintovaliokunta on noin vuosi sitten sisäisen turvallisuuden selonteosta (VNS 5/2016 vp) antamassaan mietinnössä analysoinut sisäisen turvallisuuden kehitystä valiokunnan olemassa olon koko ajalta 1990-luvulta nykypäivään saakka (HaVM 5/2017 vp). Tarkastelun painopisteet ovat turvallisuusympäristön heikentymisen vaikutuksissa tilanteessa, jossa entiset, niin sanotut perinteiset viranomaistehtävät ovat yhä hoidettavina. Keskeisiä viranomaisten uusia torjuntalohkoja ovat hybridiuhkat (mukaan lukien kyberuhkat ja informaatiovaikuttaminen), uusimuotoinen osin muuttoliikkeeseen ja sen taustoihin linkittyvä terrorismin uhka sekä uudelleen muotoutumassa oleva järjestäytynyt rikollisuus. Näihin uusiin uhkatekijöihin liittyy myös keskinäisriippuvuuksia. Mietinnössään, jonka eduskunta on hyväksynyt, hallintovaliokunta linjaa sisäisen turvallisuuden kehittämistoimenpiteet ensi vuosikymmenen puoleen väliin saakka (HaVM 5/2017 vp).

Eduskunta on hyväksynyt mainitun mietinnön pohjalta lausuman, jossa eduskunta muun muassa edellyttää, että hallitus:

1) turvaa sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten poliisin, Rajavartiolaitoksen, pelastustoimen, hätäkeskuslaitoksen, Tullin ja Maahanmuuttoviraston suorituskyvyn sekä näiden viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamisen asianmukaiset edellytykset nykyistä paremmin muun muassa vahvistamalla olennaisesti näiden viranomaisten rahoituspohjaa,
2) turvaa myös syyttäjälaitoksen, tuomioistuinten ja Rikosseuraamuslaitoksen toimintaedellytykset rikosvastuun toteuttamisessa olennaisesti nykyistä paremmin,
3) korjaa hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 5/2017 vp ilmenevät sisäisen turvallisuuden puutteet ja epäkohdat sekä varautuu mietinnössä mainittuihin uhkatekijöihin, panostaa kehittämiskohteisiin ja ryhtyy muihin mietinnössä mainittuihin toimenpiteisiin,
4) ottaa hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 5/2017 vp sisäisen turvallisuuden linjausten ja toimenpiteiden perustaksi sekä noudattaa mietinnön linjauksia myös sisäisen turvallisuuden strategiatyössä.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2018 vp

Hallintovaliokunta on edellisessä kehyslausunnossaan HaVL 15/2017 vp todennut yleisesti, että julkisen talouden suunnitelmassa on kiinnitetty huomiota sisäiseen turvallisuuteen ja että suunnitelmaan sisältyy tältä osin käänne positiiviseen suuntaan. Valiokunta on todennut, että vuoden 2018 jälkeiselle ajalle tarvitaan kehysten nostamista viimeistään keväällä 2018. Tilanteeseen vaikuttavat muun muassa aiemmin tehdyt säästöpäätökset. Sisäministeriön hallinnonala on vahvasti toimintamenopainotteinen, mikä merkitsee sitä, että vuoden 2018 jälkeen kehysten alenema vaikuttaa lähes suoraan henkilöstömenoihin. Sisäisen turvallisuuden viranomaisten rationaalisen toiminnan suunnittelu edellyttää rahoitustason määrittelyä kestävällä tavalla pidemmällä aikavälillä.

Mainitussa lausunnossa HaVL 15/2017 vp tuodaan esiin myös se seikka, ettei kehysselonteoista pysty päättelemään pidemmän ajan johtopäätöksiä toiminnasta, sen tuloksista ja vaikuttavuudesta eikä taloudellisista edellytyksistä. Kehysselonteon ja asiantuntijakuulemisten perusteella johtopäätösten tekeminen esimerkiksi resurssisuunnitelmista ei ole helppoa sen vuoksi, ettei aineistossa esitetä selkeinä laskelmina eri päätösten todellisia vaikutuksia. Lisäyksinä esitetyt irralliset lisämäärärahat saattavat aiempien leikkausten johdosta merkitä ainoastaan kyseisten leikkausten osittaista kompensointia. Tarvitaankin tietojen parempaa ankkurointia selkeisiin faktapohjaisiin lähtökohtiin, jotta muutokset avautuvat helpommin ja todellisina.

Sisäisen turvallisuuden selontekomietinnöstä ilmenee, että sisäisen turvallisuuden toimialalla tarvitaan viranomaisten suorituskyvyn selvää nostamista, jotta uusiin sisäisen turvallisuuden uhkiin kyetään vastaamaan ja huolehtimaan myös perinteisistä tehtävistä, jotka eivät ole kadonneet minnekään. Priorisointimahdollisuudet ovat varsin vähäiset, kun otetaan huomioon, ettei viranomaisilla ole valtuuksia jättää lakisääteisiä tehtäviä hoitamatta ilman lainsäädäntöön perustuvaa valtuutta.

Sisäinen turvallisuus ja valtion talouden kehykset

Kehyksissä ei tunnisteta turvallisuusympäristön muutoksen vaatimia toimenpiteitä

Käsiteltävänä olevan valtioneuvoston selonteon mukaan sisäisen turvallisuuden taso säilytetään entisellä hyvällä tasolla (julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019—2022). Selonteossa todetaan aivan oikein, että maamme sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. Lisäksi myös kansainväliset velvoitteet asettavat vaatimuksia toiminnalle. Keskeisiä teemoja ovat kehyskaudella maahanmuutto, rajaturvallisuus, kyberturvallisuus, rikostorjunta ja terrorismin torjunta.

Selontekoon liittyvästä uhkatekijäluettelosta huolimatta valiokunnan käsityksen mukaan selonteossa ei kuitenkaan tunnisteta maamme turvallisuusympäristön muutoksen aiheuttamaa tosiasiallista tarvetta vahvistaa sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintaedellytyksiä eikä siihen liittyen tarvetta vahvistaa olennaisesti kyseisten viranomaisten rahoituspohjaa eduskunnan lausumassa edellytetyllä tavalla. Tämä ilmenee muun ohella siitä, että sisäministeriön määrärahataso laskee kehyskaudella 2019—2022. Vastuullinen toiminta edellyttää, että sisäisen turvallisuuden selontekomietinnössä kuvatut sisäisen turvallisuuden puutteet ja epäkohdat korjataan, varaudutaan eri uhkatekijöihin ja panostetaan kehittämiskohteisiin. Itseasiassa valtion talouden kannalta varsin pienellä panostuksella pystytään turvaamaan maamme asema maailman turvallisimpiin

kuuluvana maana. Menetettyä turvallisuutta ei ole helppo saada takaisin isoillakaan panostuksilla.

Lyhytjänteinen alibudjetointi estää kestävän toimintaedellytysten turvaamisen

Sisäisen turvallisuuden viranomaisten, joihin myös Tulli kuuluu, toiminnan suunnittelun, kehittämisen, johtamisen ja kansalaisten turvallisuuspalvelujen kannalta erityisen ongelmallista on se, ettei turvallisuusviranomaisten toimintaedellytyksiä turvata pitkäjänteisesti. Kehyskauden ensimmäisen vuoden osalta saatetaan aiempaan tapaan jotenkin selviytyä tehtävistä lisäbudjettimenettelyllä. Joka tapauksessa on nähtävissä, että viranomaisten suorituskyky tulee jatkamaan edelleen pidempään vähitellen tapahtunutta alenemistaan. Valiokunta pitää selvänä, ettei kehysten pohjalle viranomaisten toimintaa voida perustaa.

Valiokunta tähdentää tälläkin kertaa sitä, että sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintaedellytykset tulee suunnitella pitkäjänteisesti ja kestävästi. Nykyinen jatkuvaan lisäbudjetointiin perustuva toimintamalli ei tue viranomaisten toiminnan jäntevää ja suunnitelmallista johtamista eikä kehittämistä, vaan merkitsee lähinnä toiminnan pakkotilanteessa tapahtuvaa sopeuttamista. Lyhytjänteinen ja tempoileva talouden ja toiminnan yhteensovittaminen synnyttää valiokunnan mielestä lisäkustannuksia ilman lisäarvoa. Kehyskausi on muutoinkin liian lyhyt ajanjakso suunnitelmallisen toiminnan kehittämisen ja johtamisen kannalta. Yhteen nivoutuvan toiminnan ja talouden kestävän suunnittelun tuleekin tapahtua vaalikautta pidemmällä aikajänteellä.

Hallitsemattomat ICT-menot syövät toimintarahoitusta

Sisäisen turvallisuuden viranomaisten työtehtävissä on henkilöstön työpanos aivan olennainen, eikä sitä ole voitu korvata tähän mennessä tietotekniikalla. Onnistuneet tietotekniset järjestelmät ovat voineet tuoda työntekoon etenkin uusia tapoja ja laajempaa tietotekniikan hyödyntämistä. Valtion tietojärjestelmäkustannukset ovat suuret, ja ne ovat kohonneet sekä näyttävät edelleen jatkavan vuosittaista kohoamistaan ilman, että viranomaisilla on riittäviä keinoja käytettävissään kustannustason nousun hillitsemiseksi. Nämä lisääntyvät hankinta- ja käyttökustannukset katetaan kuitenkin paljolti niukoista toimintamenoista ilman, että sisäisen turvallisuuden viranomaiset voivat lisääntyviä käyttömenoja hallita tai rajoittaa.

Osa ICT-hankkeista kestää vuosia, ei täytä asetettuja odotuksia ja vaatimuksia sekä ylittää kustannusarviot olennaisesti. Keskeisin ja taloudellisesti merkittävin on pahasti viivästynyt poliisin, muiden turvallisuusviranomaisten ja oikeusviranomaisten prosesseja yhdistäväksi ja tehostavaksi tarkoitettu Vitja-tietojärjestelmäkokonaisuus. Valiokunta pitääkin välttämättömänä panostaa yhtäältä tarvittavaan tilaaja- ja sopimusosaamiseen sekä toisaalta järjestelmätoimittajien edellytyksiin täyttää tilaajien odotukset ja vaatimukset tietojärjestelmien toimivuudesta, käyttökelpoisuudesta ja käyttäjäystävällisyydestä sekä tarpeellisesta yhteen toimivuudesta. Sopimusosaamiseen kuuluu myös ICT-järjestelmien elinkaaren ajan käyttökustannusten hallinta.

Turvallisuusviranomaisille oma erillinen toimitilajärjestely

Senaatti-kiinteistöt on valtion liikelaitos, jonka tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja valtion virastoille ja laitoksille. Senaatti-kiinteistöt toimii lähtö-

kohtaisesti liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Senaatin omaisuus on Suomen valtion omistuksessa ja osoitettu liikelaitoksen omistajahallintaan. Senaatti-kiinteistöillä on vuokrattavia tiloja yhteensä noin 6,2 miljoonaa neliömetriä ja lähes 10 000 rakennusta. Näistä poliisitaloja on noin 4 prosenttia ja Rajavartiolaitoksen ja Tullin tiloja noin 3 prosenttia.

Vaikka valtion virastojen toimitilamenot ovat yleisellä tasolla laskeneet, sisäisen turvallisuuden viranomaisten, kuten poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimitilakustannukset ovat kuitenkin voimakkaassa nousussa. Kustannusten nousu johtuu valiokunnan aiemmin saaman selvityksen mukaan toiminnan muuttuneista vaatimuksista, turvallisuusvaatimusten kiristymisestä sekä rakentamista koskevien viranomaismääräysten muuttumisesta. Lisäksi merkittävä osa poliisin toimitiloista on peruskorjausiässä ja osassa on vakavia käytön estäviä homevahinkoja. Kiinteistöjen tekninen laatutaso nousee peruskorjausten yhteydessä vastaamaan nykyisiä määräyksiä, ja tämä vaikuttaa saadun selvityksen mukaan myös vuokratasoon. Poliisin omin toimenpitein ei juurikaan voida vaikuttaa näihin kustannuksiin, sillä poliisin palveluverkon harventamista ei voida jatkaa.

Rajavartiolaitos on vuokrannut toimitiloja Senaatti-kiinteistöjen lisäksi ulkopuolisilta toimijoilta. Senaatti-kiinteistöiltä vuokrattujen tilojen vuokrataso on pysynyt viime vuosina ennallaan. Rajavartiolaitoksen toimitilakustannukset kuitenkin kasvavat muun muassa rajanylityspaikkojen kehittämishankkeiden ja peruskorjaushankkeiden johdosta kehyskaudella. Saadun tiedon mukaan Rajavartiolaitos kykenee omin toimenpitein huolehtimaan käytössään olevista kiinteistöistään edullisemmin kuin nykyjärjestelmässä ja samalla pitämään niistä huolta nykytilaa paremmin.

Vakavan ongelman muodostaa se seikka, että toimitilavuokrat maksetaan toimintamenoista. Tämä luonnollisesti vaikuttaa viranomaisten toimintaedellytysten heikkenemiseen. Toimintamenoihin perustusva rahoitus menee nykymallissa kokonaan muuhun kuin varsinaiseen päätehtävään eli viranomaispalveluihin. Senaatin valtiolle tekemien tilitysten myötä käytetään toimintaan tarkoitettua rahoitusta toimintamenojen leikkaamiseen takaisin valtiolle.

Valiokunta katsoo, että turvallisuusviranomaisten kiinteistöjen vaatimuksista ja osin sijainnistakin johtuen niiden käytössä olevien kiinteistöjen rakentaminen, ylläpitäminen ja korjaaminen on syytä järjestää omana erillisenä toimitilaratkaisuna ja samalla niin, ettei toimitiloihin käytetä toimintamenorahoitusta, vaan vuokrakustannukset katetaan täysimääräisesti tarkoitukseen varatulla rahoituksella.

Kun sisäisen turvallisuuden viranomaistehtävissä kustannusrakenne on vahvasti henkilöstöpainotteinen, erikseen budjetoimattomien toimitilamenojen ja ICT-menojen kustannukset joudutaan kattamaan käytännössä varsinaiseen viranomaistoimintaan tarvittavista henkilöstömenoista.

Valtion toimitilamenojen kustannusten nousua pyritään hillitsemään muun muassa nykyistä tehokkaammalla tilankäytöllä. Valiokunta kiinnittää yleisemminkin huomiota asiaan ja katsoo, että tilatehokkuustavoitteiden toimeenpanolla ja muuttuneilla tilaratkaisuilla (monitilaratkaisut) ei saa olla negatiivista vaikutusta valtion virastojen henkilöstön työhyvinvointiin, työskentelyedellytyksiin eikä työn laatuun ja tehokkuuteen. Valiokunta korostaa, että toimitilojen tulee vastata kulloistenkin työtehtävien tarpeita. Muun muassa ministeriöiden lainvalmistelutyö on vaativaa ja pitkäjänteistä. Valiokunta ei pidä asianmukaisena, jos henkilöstö joutuu tekemään työtä etätyönä

kotona sen vuoksi, ettei virastolla ole käytettävissä riittäviä ja kyseisten työtehtävien sekä yksilöllisten tarpeiden mukaisia työtiloja. Valtiolla ei tule olla vain toimitilastrategiaa, vaan ennen kaikkea työntekostrategia, ja sellaisen laatiminen saattaa saattaa uuteen valoon nykyisen toimitilastrategian.

Poliisitoimi

Valtion talouden kehyksiin perustuva yleisarvio

Hallintovaliokunta on pidempiaikaisen tietopohjansa ja saamansa selvityksen perusteella sisäisen turvallisuuden toimialavaliokuntana linjannut eduskunnan hyväksymässä sisäisen turvallisuuden selontekomietinnössään poliisien minimimääräksi 7 500 poliisimiestä ja vuoden 2025 tasoksi aiempi meneillään olevan vuosituhannen ensimmäisen kymmenen vuoden aikana saavutettu taso 7 850 poliisimiestä (ks. taulukko sisäisen turvallisuuden selontekomietinnössä). Kun koulutusmäärät on poliisin rahoituksesta johtuen jouduttu pitämään liian alhaisina ja osin koulutukseen otettavien määrien suhteen tempoilevina, tällä hetkellä ei ole edes saatavilla juurikaan nykyistä enempää poliisimiehiä palvelukseen. Sen vuoksi on toistaiseksi tyydyttävä poliisimiesten henkilötyövuosimäärässä tasoon 7 200 poliisia. Kehysrahoituksen perusteella laskettu poliisien määrä alittaa jopa mainitun tason vuonna 2020 ja on vuonna 2022 tasolla 6 650. Valiokunta pitää välttämättömänä, että eläkepoistuma huomioon ottaen otetaan vuosittain poliisikoulutukseen riittävä määrä kelpoisuusvaatimukset täyttäviä opiskelijoita, jotta selontekomietinnössä vuosittain määritellyt henkilötyövuositavoitteet saavutetaan.

Poliisille on edellisissä kehyspäätöksissä osoitettu toimintamenoleikkauksia, joista vain osa on palautettu kehyksiin. Alimitoitetun kehyksen lisäksi haasteen muodostavat kasvavat ICT- ja toimitilamenot. Poliisin välttämättömät ICT-menot kasvavat kehyskaudella noin 5,5 miljoonasta eurosta noin 13,5 miljoonaan euroon, eli välttämättömien menojen lisärahoitustarve on noin 8 miljoonaa euroa (TUVE-palvelusopimus, Virve, järjestelmien ylläpito).

Seuraavien viiden vuoden aikana poliisin toimitilakustannusten arvioidaan nousevan runsaasta 70 miljoonasta eurosta yli 90 miljoonaan euroon. Toimitilojen suhteen tilanne on osin erittäin kriittinen homeongelmien johdosta ja niiden aiheuttamien sairauksien vuoksi. Toimintojen sijoittaminen epätarkoituksenmukaisiin väistötiloihin on osaltaan vaikuttanut työskentelyedellytyksiä heikentävästi ja samalla kustannuksia nostavasti.

Lainvalmistelussa selvitettäviin vaikutuksiin kuuluvat aina henkilöstövaikutukset. Poliisi on yleinen lainvalvontaviranomainen, jolle säännönmukaisesti annetaan säädettävän uuden lainsäädännön valvontatehtäviä. Kuitenkaan poliisille ei yleensä osoiteta talousarvio- ja kehysmenettelyssä valvontatehtävien hoitamiseen lainvalmistelun yhteydessä arvioitujen henkilöstövaikutusten mukaisia riittäviä voimavaroja. Uusi alkoholilainsäädäntö mukaan lukien vireillä olevien uudistushankkeiden tehtävät edellyttävät lainvalmistelussa tehtyjen arviointien perusteella noin 225 henkilötyövuoden lisähenkilöstöä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kiireellisten hälytystehtävien toimintavalmiusajan heikkeneminen saadaan pysäytettyä ja käännettyä paremmaksi. Lisäksi rikostutkinnassa selvitysprosentit on saatava takaisin nousuun. Liikenteen valvontaa mukaan lukien raskaan liikenteen valvonta on te-

hostettava. Raskaan liikenteen valvonta liittyy myös harmaan talouden torjuntaan. Lisääntyneellä nopeuksien kiinteällä kameravalvonnalla ei kyetä selvittämään kuljettajien ajokuntoa. Huolestuttavaa on, että jo noin puolet rattijuopumusrikoksista on tehty huumausaineiden vaikutuksen alaisena.

Poliisin resursseja joudutaan selonteon mukaisella rahoituksella väistämättä kohdentamaan enenevässä määrin poliisin kiireellisimpiin ydintehtäviin, keskeisimpien oikeushyvien suojaamiseen ja erityisiin painopistealueisiin. Tämä johtaa siihen, että poliisin peruspalveluiden saatavuus, laatu ja toimintaedellytykset laskevat, mikä entisestään heikentää erityisesti varsinkin harvaan asuttujen alueiden palveluja ja turvallisuutta. Kysymys on tältäkin osin jo pidempään jatkuneesta kehityssuunnasta. Lakisääteistä perustaa priorisoinnille ei ole, vaan osa tehtävistä jää resurssien puuttuessa hoitamatta. Priorisointi perustuu käytännön tilanteissa siihen, että välittömästi henkeen ja terveyteen kohdistuvat hälytystehtävät on kiireellisinä tehtävinä asetettava etusijalle.

Rikostutkinnassa vakavampien rikosten estäminen ja selvittäminen joudutaan asettamaan etusijalle suhteessa muuhun rikostorjuntaan. Kansalaisten kannalta esimerkiksi niin sanotut tavanomaiset omaisuusrikokset, kuten asuntomurrot, joita tapahtuu varsin paljon, ovat merkityksellisiä. Niiden ja muiden niin sanottujen massarikosten selvittämistason alhaisuus on osaltaan omiaan lisäämään kansalaisten turvattomuuden tunnetta.

Rikollisuus ja sen torjunta ovat muuttuneet merkittävästi viimeisen noin kymmenen vuoden aikana. Kriisialueilla konflikteihin osallistuneiden henkilöiden toiminta länsimaissa, kansainvälisesti toimivan järjestäytyneen rikollisuuden vaikutusten leviäminen ja tietoverkkorikollisuuden nopeasti etenevät uudet ilmiöt ovat asettaneet lainvalvonnan kapasiteetin ennennäkemättömän paineen alaiseksi. Uusi tilanne edellyttää hyvää reaaliaikaista tilannekuvaa ja hyvää yhteistyötä poliisiviranomaisten samoin kuin muidenkin turvallisuusviranomaisten kanssa.

Järjestäytynyt rikollisuus

Sekä Europolin että Interpolin tulevaisuusarvioissa on viime vuosina tuotu esiin rikollisuudenalojen kasvava nivoutuminen toisiinsa ja rikollisten taipumus siirtyä nopeasti uusille entistä tuottoisammille ja aiempaa riskittömämmille toimialoille. Etenkin petosrikollisuuden uudet muodot valtaavat alaa järjestäytyneen rikollisuuden tuottoisimpina sektoreina. Muun muassa julkisen sektorin hankinnat ja yhtiöt kiinnostavat rikollisia.

Järjestäytyneistä rikollisryhmistä Suomessa näkyvimpiä ovat tunnukselliset rikollisjengit. Kriisialueilta tulleiden aseelliseen toimintaan tottuneiden tulokkaiden rekrytointi lisää rikollisryhmien väkivaltakapasiteettia ja voi johtaa entistä aggressiivisempaan rikollisuuteen. On varauduttava myös siihen, että lähitulevaisuudessa Suomeen pyrkii myös muita vastaavia ulkomaalaistaustaisia rikollisryhmiä. Etenkin huumausaineiden maahantuontiorganisaatioissa on ulkomaalaistaustaisista eri maissa asuvista henkilöistä koostuvia verkostoja.

Suomeen on jäämässä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita henkilöitä, jotka saattavat pyrkiä välttämään viranomaiskontakteja. Valiokunnalle esitetyn informaation perusteella on todennäköistä, että turvapaikanhakijoita pyritään rekrytoimaan järjestäytyneen rikollisuuden ryhmitty-

miin. Rikollisryhmät ovat muutoinkin viime aikoina rekrytoineet ryhmittymiinsä maahanmuuttotaustaisia henkilöitä.

Talousrikollisuus

Talousrikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Valtioneuvoston hyväksymää talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaa tuleekin edelleen jatkaa ja näin varmistaa torjunnan nykytaso. Tämä mahdollistaa pitkäjänteisen suunnittelun ja toiminnan edelleen kehittämisen. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan tulokset ja toiminnan vaikuttavuus ovat kehittyneet nimenomaan toisiaan seuranneiden ohjelmien ja niiden kehittämisen johdosta.

Kyberrikollisuus

Kyberrikollisuus ja sen torjunta ovat mittava haaste maailmanlaajuisesti. Volyymikehityksen myötä rikollisuuden yhteiskunnalle aiheuttamat haitat ovat jatkuvasti kasvussa. Kyberrikollisuus muodostaa tulevaisuudessa lähes yhtä ison uhan kuin perinteinen rikollisuus, joka sekin kasvavassa määrin toteutetaan verkkoympäristössä.

Poliisihallitus on suunnitelmallisesti panostanut verkkorikostorjunnan kehittämiseen poliisissa. Keskusrikospoliisiin 15.4.2015 perustettu poliisin Kyberrikostorjuntakeskus tukee paikallispoliisiyksiköitä kyberrikostorjuntaan liittyvissä asioissa sekä myös perinteisen rikollisuuden torjunnassa, kuten huumausaine- ja väkivaltarikokset, joissa enenevässä määrin vaaditaan kybertorjuntaosaamista.

Maahantulo- ja turvapaikanhakijatilanne

Keskusrikospoliisiin on perustettu 1.4.2016 turvapaikkaprosessiin liittyvä rikostorjuntaa ja turvallisuutta tukeva keskitetty toiminto (Tupa-toiminto), jonka tavoitteena on turvata riittävä tiedonsaanti ja oikea-aikainen tiedonkulku eri viranomaisten välillä tilanteessa, jossa turvapaikkatutkinta on siirtynyt 1.3.2016 lukien poliisilta Maahanmuuttoviraston vastuulle.

Poliisin tulee varautua kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden pyrkimykseen jäädä maahan ja välttää maasta poistaminen. Maassa luvattomasti oleskelevista henkilöistä ainakin osan arvioidaan olevan alttiita ajautumaan rikolliseen toimintaan. Heihin nähdään kohdistuvan uhkaa tulla hyväksikäytetyiksi sekä ihmiskaupassa että muussa rikollisessa toiminnassa.

Turvapaikanhakijoiden joukosta on tunnistettava lähtömaassa sota- ja/tai terrorismirikoksiin epäiltyjä henkilöitä. Keskusrikospoliisi onkin tähän mennessä tutkinut useita ulkomailla tapahtuneiksi epäiltyjä terrorismi- ja sotarikoksia.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on aktivoinut äärikansallismielistä liikehdintää Euroopassa ja myös Suomessa. Vastaanottokeskusten toimintaan on yksittäistapauksina kohdistunut erilaisia uhkaavia tekoja, ja on syytä olettaa, että tällainen toiminta tulee jatkumaan. Internetissä on todettu ryhmiä, jotka suhtautuvat hyvin kielteisesti turvapaikanhakijoihin. Onkin varauduttava siihen, että muun muassa pyritään organisoimaan mielenilmaisuja, joihin liittyy väkivallan ja yh-

teenottojen uhka. Internetissä ilmenevän viharikollisuuden torjuntaan on kehitetty Poliisihallituksen ohjaamana ja tuella valtakunnallinen toimintamalli, jossa periaatteena on nollatoleranssi.

Terrorismi

Väkivaltainen radikaali-islamistinen toiminta ja sen kansainvälistyminen vaikuttavat EU:n ja Suomen sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Tietoverkkojen ja tietojärjestelmien kehittyminen samoin kuin niihin liittyvä salausteknologian voimakas kehittyminen ovat parantaneet tietotekniikan hyödyntämismahdollisuuksia terroristiorganisaatioiden ja radikaalien aktivistijärjestöjen sekä yksittäisten riskihenkilöiden keskuudessa.

Suomi ei toistaiseksi ole terroristijärjestöjen iskujen ensisijainen kohdemaa, mutta yksittäisten radikalisoituneiden henkilöiden väkivallantekojen ja terrorismin uhka on kasvanut myös Suomessa. Avoin yhteiskunta on haavoittuvainen, ja sen on haastavaa suojautua terrorismilta. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että rajanveto on hämärtynyt sen suhteen, onko kyse radikalisoitumisesta vai terrorismista. Torjuntatoimet ovat kuitenkin kummassakin tapauksessa samankaltaiset. Rahavirtojen seuraamisella osana rahanpesun selvittelyä on myös merkittävä rooli terrorismin torjunnassa.

Suojelupoliisin aseman muuttuminen ja vahvistaminen etenkin terrorismin torjunnan alueella tulee lisäämään myös paikallispoliisin ja Keskusrikospoliisin tehtäviä, koska tiedustelutyö ja ennaltaehkäisy toteutetaan yhdessä ja muun poliisin kuin Suojelupoliisin tehtäväksi jää varsinainen rikostutkinta.

Väkivaltarikollisuuteen liittyvän riskin kasvu

Väkivaltaa ihannoivat ja häiriintyneet yksilöt, niin sanotut yksinäiset sudet, jotka yksin tai samanmielisten verkostossa suunnittelevat joukkosurmia tai muita vakavia väkivallantekoja, muodostavat todellisen ja vakavan riskin yhteiskunnalle. Tämän tyyppisen rikollisuuden torjunta on poliisille erityisen haastavaa, koska henkilöillä ei välttämättä ole aiempaa rikollista taustaa. Poliisi on toimivan seurannan, tilannekuvan ja yhteistyön avulla pystynyt estämään vakavia väkivallantekoja. Tapausten seuranta on usein pitkäkestoista ja vaatii huomattavia resursseja. Keskusrikospoliisiin on vuoden 2016 alusta perustettu Poliisihallituksen tuella erillinen toiminto tukemaan poliisin uhka-arviotoimintaa.

Etenkin sosiaalisen median seurannassa on kyettävä tunnistamaan rikoksia suunnittelevia vaarallisia yksilöitä, jotta heidän suunnittelemansa teot on mahdollista estää ennalta. Tehokas internettiedustelu tukee sekä terrorismin että vaarallisten yksittäisten henkilöiden rikollisen toiminnan torjuntaa.

Torjuntatyö ja siinä onnistuminen pohjautuvat käytettävissä olevaan tietoon. Nykyiset tietosuojakäytänteet eivät enää täysin vastaa muuttunutta toimintaympäristöä, minkä vuoksi viranomaisten tiedonvaihtoa rikosten ennalta estämisen tehostamiseksi tulisi lisätä lainsäädännöllisin keinoin. Poliisilla tulee olla myös riittävä toimivalta seurantatyön tekemiseen, jonka ensisijaisena tavoitteena on vakavien väkivallantekojen estäminen ennalta.

Hybridivaikuttaminen

Poliisissa on tunnistettu tapauksia, joissa on ollut havaittavissa erimuotoisia suomalaiseen yhteiskuntaan kohdistuvia laittoman vaikuttamisen ilmentymiä (hybridivaikuttaminen). Sisäisen turvallisuuden viranomaisilla tulee olla sekä kyky havaita ja tunnistaa monimuotoiset ja eriasteiset uhat että riittävät voimavarat pitkäkestoisenkin tilanteen hallitsemiseksi. Lisäksi poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on ensivasteen torjuntaviranomaisina oltava riittävä tilannetietoisuus sekä valmius torjua tämän kaltaisia uhkia jo ennen mahdollista kriisiksi tulkittavaa tilannetta ja kansallista valmiuden nostoa.

Suojelupoliisi

Julkisen talouden suunnitelmassa on sisäministeriön hallinnonalan osalta todettu, että Suojelupoliisin vuosittaista rahoitusta vahvistetaan pysyvästi 2,5 miljoonalla eurolla, jotta viraston ydintoiminta ja toimintakyky kyetään säilyttämään nykytasolla vuosina 2019—2022 nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Lisäksi siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa lakiesityksessä on ehdotettu, että Suojelupoliisille kohdennetaan 10 miljoonan euron vuosittainen pysyvä lisärahoitus uuden lainsäädännön mukaisen toiminnan ja toimivaltuuksien toteuttamiseksi.

Valiokunta toteaa, että myös Suojelupoliisin toimintaympäristö on ollut viimeiset vuodet voimakkaassa ja osin ennakoimattomassa muutoksessa. Lisäksi tekninen kehitys ja yhteiskunnan toimintojen siirtyminen yhä enenevässä määrin tietoverkkoihin sekä valmisteilla olevan siviilitiedustelulainsäädännön mukaisen toiminnan ja toimivaltuuksien toteuttaminen edellyttävät uutta osaamista ja uusia toimintamalleja (HE 202/2017 vp). Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat Suojelupoliisissa merkittävällä tavalla sen eri tehtäväkokonaisuuksiin (terrorismin torjunta, sisäinen turvallisuus, laittoman tiedustelun torjunta sekä tiedonkeruu-, analysointi- ja raportointitoiminta). Valiokunta korostaa, että koko Suojelupoliisin toiminnalle on asetettava aiempaa suurempia vaatimuksia.

Hallintovaliokunta pitää Suojelupoliisin toimintaedellytysten turvaamista ja vahvistamista edellä kuvatuin tavoin perusteltuna. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan mainituilla resurssilisäyksillä Suojelupoliisi kykenee ylläpitämään vuoden 2018 aikana saavutettavan henkilöstömäärän sekä lisäksi luomaan valmisteilla olevan siviilitiedustelulainsäädännön edellyttämät rakenteet ja toimintakyvyn henkilöstöresurssien osalta.

Ottaen huomioon Suojelupoliisille kohdennetut lisäresurssit ja jo aiemmin toteutetut toiminnan tehostamistoimenpiteet, hallintovaliokunta katsoo, että Suojelupoliisin edellytyksiä toimintaympäristön muutoksiin vastaamiseen tulee arvioida pitkäjänteisesti. Tämän vuoksi viraston resursoinnin asteittaista lisävahvistamista on tarkasteltava vuosien 2019—2022 kehyskauden aikana.

Viranomaisyhteistyö

Poliisityön tuloksellisuus ja vaikuttavuus perustuvat tietojohtoiseen toimintaan, jossa rikostorjunnan osalta korostuvat muun muassa tilannekuva, torjuntatilannekuva, sarjoittamistoiminta ja eri toimijoiden välinen yhteistyö. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö rikostorjunnas-

sa (PTR) on tärkeä voimavara erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Myös selkeät johtamisvastuut korostuvat tältä osin entisestään.

Kansainvälisten ja kansallisten uhkien välisen rajan hälventyminen on heijastunut myös turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimintaan. Sisäisten uhkien torjunnasta vastaavat lainvalvontaviranomaiset tekevät yhä enemmän kansainvälistä yhteistyötä ulkomailta peräisin olevien uhkien torjunnassa, ja perinteisestä ulkoisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset hyödyntävät yhä enenevässä määrin valtion sisäisiä turvallisuusuhkia käsittelevää tietoa.

Rajavartiolaitos

Muuttuneessa turvallisuustilanteessa ei ole myöskään Rajavartiolaitoksen osalta näköpiirissä nopeaa käännettä parempaan. Rajavartiolaitos on saanut päätökseen toimintaansa vaikuttavan vuodesta 2013 vuoteen 2017 ulottuneen 28 miljoonan euron talouden sopeuttamisohjelman. Tulevalla JTS-kaudella lisäsopeuttamistarpeeksi arvioidaan 15 miljoonaa euroa.

Uskottavasta rajaturvallisuusjärjestelmästä huolehtiminen on perustavanlaatuinen itsenäisen valtion velvoite. Se tukee ulko- ja turvallisuuspoliittista liikkumavaraamme. Tehokas rajaturvallisuusjärjestelmä ehkäisee myös laitonta toimintaa, ja se on tärkeä hybridiuhkien torjunnassa.

26.20.01 Rajavartiolaitoksen toimintamenot

Toimintamenoihin on osoitettu kehyspäätöksessä lisäyksiä, jotka kohdennetaan lisääntyvien EU-velvoitteiden hoitamiseen, valtion yhteisesti tuottamien ICT-palvelujen hinnan nousuun ja Helsinki-Vantaan lentoaseman lisävuokriin. Edellisessä ja tässä kehyspäätöksessä osoitettu lisämääräraha tulee käyttää käyttötarkoituksensa mukaisesti lisääntyvien tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen. Lisämääräraha ei poista Rajavartiolaitoksen sopeuttamistarvetta, joka joudutaan kohdistamaan muihin tehtäviin.

Edellisessä kehyspäätöksessä myönnetyllä 10 miljoonan euron lisämäärärahalla palkataan 155 uutta rajavartijaa 2018—2019. Rajavartijan peruskurssin aloittaa vuonna 2018 aiempaan nähden nelinkertainen määrä opiskelijoita.

Helsinki-Vantaan lentoasemalle tarvitaan lisähenkilöstöä turvaamaan ennakoitua nopeammin kasvavan ulkorajaliikenteen sujuvuutta. Vuoden 2017 kehyspäätöksessä on huomioitu vain osittain Rajavartiolaitoksen lisätarpeet tähän liittyen. Kehyspäätöksessä vuosille 2019—2022 Helsinki-Vantaan lentoasemalle kohdistetaan 0,5 miljoonan euron lisäys, mikä vastaa esitettyä lisätilojen vuokrakustannusta. Välttämättömän tarkastushenkilöstön palkkaamiseksi ei kuitenkaan ole osoitettu määrärahoja.

Sisäisen turvallisuuden selonteossa hallitus linjasi varmistavansa, että vuoteen 2019 mennessä itärajan valvontaan kohdistetaan 160 rajavartijan lisäys. Rajavartiolaitos on ilmoittanut palauttavansa omin toimenpitein 80 rajavartijan työpanoksen rajanylityspaikoilta itärajan vartiointiin. Vuoden 2017 kehyspäätöksessä Rajavartiolaitos on saanut lisämäärärahan 55 uuden rajavartijan palkkaamiseen itärajalle. Vuoden 2018 kehyspäätöksessä ei ole sen sijaan osoitettu lisämäärärahoja vielä puuttumaan jääneen 25 rajavartijan palkkaamiseksi. Hallitus on selonteossa kuitenkin

linjannut pitävänsä huolta itärajan perustason valvonnasta. Kyseinen lisäresurssi auttaisi osaksi tämän tavoitteen toteutumista.

26.20.70 Ilma- ja vartioalusten hankinta

Kehyspäätös sisältää rahoitusta rannikkovartioveneiden hankkimiseksi. Momentille esitettiin myös seitsemän rannikkovartioveneen hankinnan puuttuvaa rahoitusta, kahden vartiolaivan peruskorjausta, maa- ja merirajan teknisen valvontajärjestelmän uudistamista investointina ja kahden valvontalentokoneen alentuneen suorituskyvyn korvaamista, joita kehyspäätökseen ei kuitenkaan sisälly.

Valiokunta tähdentää, että vanhentuvaa tekniikkaa on uusittava säännöllisesti. Teknisillä ratkaisuilla voidaan saavuttaa tuottavuushyöty yleensä vain kerran — sen jälkeen ne ovat pääsääntöisesti kustannuserä. Lisäksi valiokunta painottaa, että turvallisuusviranomaisten teknisten ratkaisujen on täytettävä korkeat turvallisuus- ja suorituskykyvaatimukset. Valvonta-, pelastus- ja turvaamistehtävissä käytettävän tekniikan on oltava kunnossa ja toimintavarmaa. Kansalaisten suojaaminen ja turvaaminen on valtion ydintehtävä, joka ei onnistu vaillinaisella kalustolla ja tekniikalla.

Tulli

Tullilla on oma tärkeä tehtävänsä sisäisen turvallisuuden kokonaisuudessa. Tullin tehtävänä on huolehtia siitä, että se kykenee poimimaan mittavasta ulkomaan liikenteen tavaravirrasta rahdin, postilähetysten ja matkatavaroiden joukosta huumausaineet, aseet ja räjähteet ja muut vaaralliset aineet. Tullivalvonta onkin keskeinen osa Tullin rikostorjuntaa. Myös Tulli on pidempään joutunut sopeuttamaan toimintaansa yhä niukkeneviin rahoituskehyksiin.

Tullin oman arvion mukaan Tullin perustoiminta on turvattu vuosien 2018 ja 2019 ajan kehyspäätöksen määrärahojen valossa. Tulli pystynee säilyttämään näinä vuosina henkilömääränsä nykytasolla (noin 1 850 henkilötyövuotta) ja huolehtimaan korvausrekrytoinneistaan ja muustakin toiminnastaan kutakuinkin normaaliin tapaan. Henkilöstön määrä uhkaa kuitenkin vähentyä sen jälkeen kehyskaudella, ja siten Tullin kyky hoitaa tullivalvontaa ja tullirikostorjuntaa heikkenee.

Vuoden 2018 määrärahoissa on mukana Tullille viime syksyn budjettiriihessä osoitettu 1 miljoonan euron rahoitus toiminnan turvaamiseksi. Määräraha on käytettävissä olevan tiedon mukaan tarkoitettu pysyväksi, mutta se ei sisälly kehyspäätökseen.

Tullille on siirretty viime kesänä 2 miljoonaa euroa momentilta 28.10.01. Tulli on esittänyt summan lisäämistä määrärahakehyksiinsä 2019—2022 viime syksyisessä kehysesityksessään. Sitä ei kuitenkaan ole sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan. Kehyspäätökseen on sen sijaan sisällytetty myös Tullin osuus miljardin euron suuruisesta JTS-lisäsäästöstä, joka Tullin kohdalla kasvaa kehyskauden loppuun mennessä vajaaseen 1,2 miljoonaan euroon vuodessa.

Kehyspäätös ei sisällä myöskään Tullin kehysesityksessään 2019—2022 esittämää ohjelmaa valvontatoiminnan laitehankintojen tason nostamiseksi. Tullille on kuitenkin myönnetty 1,5 miljoonaa euroa postilinjaston tullivalvonnan automatisointiin vuodelle 2018 talousarvion käsittelyn

yhteydessä viime syksynä. Tulli on lisäksi hakenut Euroopan naapuruusvälineen ENI:n kautta rahoitusta itärajan rajanylityspaikkojen kehittämishankkeisiin yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Valiokunta toteaa lisäksi, että vuoden 2022 määrärahojen voimakas lasku johtuu tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen määrärahamuutoksesta.

Pelastustoimi ja hätäkeskuslaitos

Pelastustoimen vuonna 2015 alkanut uudistus toteutetaan muodostettavien maakuntien pohjalle. Uudistuksessa pelastustoimen tehtävät siirretään kunnilta 18 maakunnalle vuoden 2020 alussa. Siirron tehokas toteuttaminen turvaten toiminnan jatkuvuus edellyttää vuosina 2018—2019 vahvaa valmistelua.

26.30.01 Pelastustoimen toimintamenot

Pelastustoimen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi maakunnallisena organisaationa, pelastustoimen tietohallinnon kehittämiseksi sekä uusien tarvittavien yhdenmukaisten tietojärjestelmien uudistamisen suunnittelua ja toteuttamista varten on pelastustoimen toimintamenoihin osoitettu 9,9 miljoonan euron kehysrahoitus vuosille 2019—2022.

Pelastusopisto vastaa hätäkeskuspäivystäjien koulutuksesta. Hätäkeskuspäivystäjien nykyinen koulutusmäärä ei riitä kattamaan Hätäkeskuslaitoksen päivystäjätarvetta. Vuotuista koulutusmäärää on päätetty tämän vuoksi lisätä vuodesta 2018 alkaen siten, että yhden päivystäjäkurssin sijasta joka vuosi käynnistyy kaksi kurssia, joissa molemmissa on 16 oppilaspaikkaa. Koulutusmäärän lisäämiseksi pelastustoimen toimintamenoihin on osoitettu vuotuinen 265 000 euron lisäys. Kehyspäätöksessä on osoitettu myös vuotuinen 200 000 euron lisäys sopimuspalokuntahenkilöstön koulutusjärjestelmän uusimisesta aiheutuviin kustannuksiin.

26.30.02 Hätäkeskuslaitoksen toimintamenot

Uuden hätäkeskustietojärjestelmän kehitystyötä ja käyttöönoton valmistelua jatketaan siten, että käyttöönotot aloitetaan vielä vuoden 2018 aikana.

Hätäkeskustoiminnan turvaaminen edellyttää toimivaa hätäkeskusjärjestelmää ja riittävää henkilöresursointia. Uuden hätäkeskusjärjestelmän aiempaa järjestelmää suuremmat ylläpito- ja käyttökustannukset sekä muut kustannuspaineet aiheuttavat sen, että Hätäkeskuslaitoksen nykyinen määrärahakehys ei mahdollista riittävää henkilöresursointia tulevina vuosina, vaikka Hätäkeskuslaitoksen ydintoiminnan turvaamiseksi kehyspäätöksessä momentille 26.30.02 on osoitettu 0,4 miljoonan euron vuotuinen lisäys.

Hätäkeskustoiminnan turvaaminen edellyttää kaikissa olosuhteissa riittävää henkilöresursointia sekä vakaata teknistä toimintaympäristöä. Hätäkeskuslaitos ottaa saadun selvityksen mukaan vihdoin kuluvan ja ensi vuoden aikana käyttöön uuden hätäkeskustietojärjestelmä Erican, joka mahdollistaa valtakunnallisesti verkottuneen hätäkeskustoiminnan, entistä paremmat valmiudet häiriötilanteiden hallintaan sekä hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten entistä tiiviimmän ja tehokkaamman yhteistyön. Uuden hätäkeskustietojärjestelmän käyttö-, ylläpito- ja jatkokehittämiskustannukset tulevat aiheuttamaan merkittäviä kustannuksia.

Hallintovaliokunta on pitänyt lausunnoissaan hätäkeskuslaitoksen minimihenkilöstömääränä 600 työntekijää. Hätäkeskuslaitoksen viime vuoden henkilötyövuositoteuma on ollut 583. Viraston suurena haasteena on ollut koulutetun henkilöstön saatavuus.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvillä määrärahakehyksillä Hätäkeskuslaitos ei tule selviämään sille asetetuista palvelutaso-odotuksista eikä kykene suoriutumaan asianmukaisesti lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta. Nousevien ICT-kustannusten myötä viraston määrärahat tulevat valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella riittämään hieman yli 500 henkilötyövuoden tasoon. Tämä taso ei mahdollista nykymuotoista hätäkeskustoimintaa eikä nykyistä palvelutasoa. Palvelutason heikkenemisellä on suorat vaikutuksensa myös poliisin, pelastustoimen sekä ensihoidon palvelukykyyn sekä kansalaisten avunsaantiin.

Hätäkeskuslaitoksen lisämäärärahatarve suunnittelukaudelle on noin 7 miljoonaa euroa vuosittain. Tällä lisämäärärahalla mahdollistettaisiin nykyisen kansainvälisesti edistyneen hätäkeskustoiminnan ylläpito ja kehittäminen sekä hätäkeskuslaitoksen riittävä varautuminen yhteiskunnan erilaisiin häiriötilanteisiin.

Maahanmuutto

Turvapaikkahakemusten määrä

Kehyskaudella varaudutaan 4 000 vuosittaiseen uuteen turvapaikanhakijaan. Arvio sisältää maahan saapuneiden turvapaikanhakijoiden ensimmäiset hakemukset. Lisäksi varaudutaan kielteisen päätöksen saaneiden uusintahakemuksiin, joita vuonna 2017 on ollut yhteensä 1 858 eli lähes 40 prosenttia vireille tulleista turvapaikkahakemuksista. Hakijamäärän kehitykseen sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia. Kiintiöpakolaisten määrä on 750 henkilöä vuosittain.

26.40.01 Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot

Momentilta rahoitetaan valtion vastaanottokeskuksen toimintamenot sekä virastoon vuoden 2017 alussa yhdistetyt Joutsenon vastaanottokeskus ja ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö sekä Oulun vastaanottokeskus sekä vuoden 2018 alusta virastoon liitetty Helsingin ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö. Lisäksi virastoon on siirretty vuoden 2017 alusta poliisilta ulkomaalaislupa-asiat. Virastossa on työskentellyt vuoden 2017 lopussa kaikkiaan 873 henkilöä ja toimipisteitä on ollut 12 paikkakunnalla. Viraston henkilötyövuosimääräksi arvioidaan noin 800 henkilötyövuotta kehyskaudella. Kehyspäätökseen sisältyy 15,0 miljoonan euron vähennys momentille vuodelle 2019 oletetun turvapaikanhakijoiden määrän vähenemisen vuoksi.

Maahanmuuttoviraston on nopeutettava edelleen turvapaikkayksikön ja maahanmuuttoyksikön kykyä vastaanottaa ja käsitellä vireille tulleita hakemuksia. Turvapaikkayksikön henkilöstöresurssin on vastattava kesällä 2018 voimaantulevan EU-direktiivin (2013/32/EU) kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyajan vaatimukseen. Tämä tarkoittaa, että hakemukset on käsiteltävä keskimäärin kolmen kuukauden aikana, jotta vireille tulevat hakemukset on käsitelty enintään kuudessa kuukaudessa. Maahanmuuttoyksikössä on samalla varauduttava kasvaviin perheenyhdistämishakemusten määriin. Hakemusten käsittelyllä on enintään yhdeksän kuukauden käsittelyaika. Saadun tiedon perusteella perheenyhdistämishakemusten käsittelyn vaatimista resursseista osa

pystytään kattamaan hakemusten käsittelymaksuilla. Myös kansalaisuusasioissa hakemusmäärät jatkavat kasvuaan. Viraston menoista lähes kolmannes katetaan maksullisten suoritteiden tuotoilla.

Maahanmuuttovirasto varautuu valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella tekemään noin 7 000—8 000 turvapaikkapäätöstä vuosittain, kun otetaan huomioon uudet hakijat, uusintahakemukset, Dublin-menettelyn perusteella Suomeen palautetut sekä hallinto-oikeuksista viraston käsittelyyn palautuneet asiat. Valiokunta katsoo, että vastaanoton kustannuksia on vaikea arvioida johtuen turvapaikkaprosessin monipolvisuudesta ja kerrannaisvaikutuksista. Erityisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden hakijoiden uusintahakemukset ja maasta poistumisen viiveet aiheuttavat menopaineita. Nopeat muutokset turvapaikkatilanteessa ovat myös mahdollisia, jos toimintaympäristön tilanne muuttuu, ja siihen myös on viranomaisten varauduttava.

Vastaanottojärjestelmässä arvioidaan olevan kirjoilla vuonna 2019 keskimäärin hieman yli 10 000 henkilöä. Mikäli vastaanoton kustannuksissa päästään tavoitteena olevaan 52 euron keskimääräiseen vuorokausihintaan, tarvitaan kustannusten kattamiseen vuonna 2019 yhteensä noin 192 miljoonaa euroa. Arvio vastaanoton piirissä olevista henkilöistä on noussut johtuen runsaslukuisista ja pitkittyneistä valitusprosesseista sekä suuresta määrästä uusintahakemuksia. Vuoden 2017 edellä mainittu suuri uusintahakemusten määrä näyttää jatkavan kasvamistaan, sillä vuoden 2018 aikana tulleista 1 286 hakemuksesta 657 on uusintahakemuksia (51,1 %). Suomessa uusintahakemusten jättämistä ei ole rajoitettu karenssiajalla tai muilla keinoin. Käytännössä uusintahakemuksen jättäminen estää maasta poistamisen. Vaikka uusia turvapaikanhakijoita tulee tällä hetkellä Suomeen aiempaa vähemmän, arvioidaan vastaanottojärjestelmässä olevan kirjoilla useita tuhansia henkilöitä vielä vuosia. Valiokunta pitää uusintahakemusten johdosta syntynyttä tilannetta, jossa maasta poistaminen estyy muutoin kuin poikkeuksellisesti, erittäin ongelmallisena.

Tavoitteena on, että EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamista tarkoittavista säädöksistä saavutetaan yhteisymmärrys jäsenmaiden kesken heinäkuuhun 2018 mennessä. EU-säädösten täsmällisiä resurssivaikutuksia ei vielä neuvottelujen ollessa kesken ole vuosien 2019—2022 kehysehdotusta laadittaessa pystytty täysin arvioimaan. Mahdollisista vaikutuksista esitetään täsmennykset säädösten tultua hyväksytyiksi ja kansallisen toimeenpanon käynnistyttyä.

26.40.21 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto

Valiokunta pitää tärkeänä, että vastaanottotoiminnan menotasoa seurataan ja vastaanoton kapasiteettiastetta tarkastellaan jatkuvasti. Momentin määrärahataso perustuu julkisen talouden suunnitelmassa arviolle vuosittaisesta 4 000 uudesta turvapaikkahakemuksesta. Vastaanoton menojen kannalta keskeisintä on keskimäärin vastaanoton piirissä olevien määrä ja sen kehitys, vastaanoton sopimussitoumukset sekä se, kuinka vastaanottotoimintaa pystytään sopeuttamaan suhteessa tulijoiden määrään.

Vastaanottovuorokauden arvonlisäverollinen tavoitekustannus on kehyskaudella 50 euroa vuorokaudessa. Vuonna 2017 toteutunut arvonlisäverollinen vuorokausikustannus on ollut 55 euroa henkeä kohden. Vastaanoton vuorokausikustannuksissa on tultu alaspäin vuosien 2015—2016 tasolta, kun toiminta on vakiintunut, kalleimpia keskuksia on lakkautettu ja uusia keskuksia ei ole

tarvinnut perustaa. Tavoitevuorokausikustannus on ilmoitettu olevan saavutettavissa, jos turvapaikanhakijoiden määrä pysyy kutakuinkin vakiona. Mikäli tilanne muuttuu, tavoitteen saavuttamiseen liittyy epävarmuutta. Kehyspäätöksessä momentin tasoa on tarkistettu lisäämällä momentille määrärahaa vuosille 2019—2021 ja vähentämällä sitä vuodelta 2022.

Valiokunta muistuttaa, että määrärahatason asettaminen on haasteellinen tehtävä, kun huomioidaan tällä hetkellä vastaanoton piirissä olevien määrä (noin 12 000 hakijaa) sekä vastaanottojärjestelmästä poistumisen hidastuminen. Myös hakijamääriin itsessään sisältyy epävarmuutta. Tämän lisäksi hakemusprosessiin liittyy vaikeasti ennustettavia tekijöitä, jotka vaikuttavat vastaanoton piirissä vietettyyn aikaan ja sitä kautta kustannuksiin. Myös kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistamisen estyminen muun muassa palautussopimusten puuttuessa lisää vastaanoton menoja.

Tällä hetkellä toiminnassa on 48 vastaanottokeskusta aikuisille ja perheille sekä 8 alaikäisyksikköä yksintulleille alaikäisille. Vastaanottokapasiteetin tarve vähenee asteittain turvapaikanhakijoiden määrän vähentyessä. Vastaanottokapasiteettia sopeutetaan ennusteiden mukaisesti ja vastaanottokapasiteetin käyttöaste pidetään tavoitetasolla 90 prosentissa.

Momentin määrärahalaji on muuttunut arviomäärärahasta siirtomäärärahaksi (2 v), joka vaatii mahdollisessa turvapaikanhakijamäärän nopean kasvun tilanteessa hyvää ennakointia, jotta turvapaikanhakijoiden vastaanottoon pystytään turvaamaan tarvittavat resurssit ajantasaisella lisätalousarviomenettelyllä.

26.40.22 Vapaaehtoinen paluu

EU:n paluudirektiivin (2008/115/EY) mukaisesti vapaaehtoisen paluun tulee aina olla ensisijainen paluun vaihtoehto. Paluudirektiivin tavoitteena on muun muassa velvoittaa jäsenvaltiot palauttamaan laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset. Lisäksi paluudirektiivissä on jäsenvaltioita velvoitettu ottamaan käyttöön vapaaehtoisen paluun mekanismit. Paluudirektiivin velvoitteet on sisällytetty ulkomaalaislakiin (301/2004) ja vapaaehtoista paluuta koskevat säännökset on sisällytetty vastaanottolakiin (746/2011) . Lisäksi sisäministeriö on antanut asetuksen (648/2017) vapaaehtoisen paluun avustuksesta. Vapaaehtoisen paluun kulut koostuvat matkanjärjestäjän kuluista eli palveluntuottaja IOM:n palvelumaksuista ja toimisto- ja henkilöstökuluista sekä palaajien matkakustannuksista ja paluuavustuksista.

Valiokunta ilmaisee tyytymättömyytensä siihen, että vapaaehtoisen paluun ohjelmassa palaavien määrä on jäänyt vuonna 2017 ennakoitua alhaisemmaksi. Taustalla on turvapaikkaprosessin pitkittymisen synnyttämää epävarmuutta ja haluttomuutta palata kotimaahan. Vapaaehtoisesti palanneita oli viime vuonna 1 422 henkilöä. Määrän ennakoidaan vuonna 2018 olevan samalla tasolla ja vähenevän kehyskauden lopulla turvapaikanhakijamäärän vähentyessä ja vuonna 2015 tulleiden turvapaikanhakijoiden poistuttua järjestelmästä. Momentin määrärahatasoa on alennettu vastaamaan arvioitua vapaaehtoisesti palaavien määrää kehyskaudella (noin 800—1 000 vapaaehtoisesti palannutta vuosittain).

Valiokunta korostaa, että laittoman maassa oleskelun torjuntaa tulee tehostaa käytettävissä olevin eri toimenpitein. Valvontaa on syytä tehostaa ja ohjata mahdollisimman tehokkaasti kielteі-

sen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saaneita vapaaehtoisen palautusjärjestelmän piiriin. Mikäli vapaaehtoinen paluu ei toteudu ongelmitta, on käytettävä tehokkaasti pakkopalautuksia.

26.40.63 Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksetut tuet

Määrärahatarvearvio perustuu olettamalle vastaanoton piirissä olevien määrästä. Olettamien toteutumiseen vaikuttavat paitsi sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten tulostavoitteissa asetettujen tavoitteiden toteutuminen myös muiden hallinnonalojen toimet. Viiveet oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin siirtymisessä tai käsittelyaikojen pitenemiset hallintotuomioistuimissa pidentävät aikaa vastaanoton piirissä ja siten kasvattavat vastaanoton kustannuksia.

Vuodesta 2017 eteenpäin yksin olevalle turvapaikanhakijalle on maksettu vastaanottorahaa (VOR) 312,23 euroa kuukaudessa, jos vastaanottokeskuksessa ei ole ateriapalveluita. Maahanmuuttovirasto pyrkii suosimaan vastaanottotoiminnassa ruokapalveluiden tuottamisen sijaan pääsääntöisesti itsepalveluruokailua.

Alaikäiselle alle 16-vuotiaalle ilman huoltajaa olevalle on maksettu käyttörahaa 26,92 euroa kuukaudessa ja 16—17-vuotiaalle 48,44 euroa kuukaudessa. Alaikäisistä ilman huoltajaa olevista turvapaikanhakijoista valtaosa on 16—17-vuotiaita. Alaikäisiä ilman huoltajaa olevia turvapaikanhakijoita on saapunut vuonna 2017 alle 200, ja kehyskaudella momentin määrärahamitoituksessa on määrän ennakoitu pysyvän tällä tasolla. Kaiken kaikkiaan kehyskaudella momentin määrärahataso perustuu olettamaan, että vastaanoton piirissä olevien määrä on vuonna 2019 keskimäärin noin 8 000 henkilöä ja määrä puolittuu kehyskauden loppuun tultaessa.

Muutoksenhausta turvapaikka-asioissa

Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden muutoksenhaku on hajautettu Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Viime vuonna tapahtunut hajauttaminen oli erittäin tärkeä toimenpide Helsingin hallinto-oikeuden kestokyvyn kannalta. Sen jälkeen Helsingin hallinto-oikeuden turvapaikkamäärärahoilla perustettu ylimääräinen osasto on saanut turvapaikka-asioiden tilanteen entistä paremmin hallintaan. Varsinainen asiaruuhka saataneen purettua valiokunnalle esitetyn tiedon mukaan tämän vuoden aikana, tosin ratkaisutoimintaa hidastaa jonkin verran tarve pitää näissä asioissa suullisia käsittelyjä aiempaa paljon enemmän.

Edelleen on vaikea arvioida, mille tasolle kansainvälistä suojelua koskevien valitusten määrä tulevina vuosina lopulta asettuu. Vuoden 2017 lukujen valossa valitusten määrä esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa tullee pysymään aiempaa, 1 000 valitusta vuodessa, korkeammalla tasolla. Valtioneuvoston selonteossa on arvioitu, että uudet hakemukset, uusintahakemukset, Dublin-sopimuksen perusteella palautetut ja valitusasteista Maahanmuuttoviraston käsittelyyn palautetut hakemukset muodostavat noin 7 000—8 000 vuosittaisen hakemuksen määrän kehyskaudella. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeudet tarvitsevat jatkossakin turvapaikka-asioiden ratkaisutoimintaan merkittävän määrän henkilöstöä verrattuna vuoden 2015 tilanteeseen. Tuomioistuinkäsittelyjen kestoa hallintovaliokunta pitää ongelmallisena etenkin, kun otetaan huomioon, että hallintoviranomaisille voidaan asettaa määräaikoja. Tuomioistuinprosessien kes-

to on yleisluonteinen ongelma sekä muutoksenhakijan että yhteiskunnan kannalta, minkä vuoksi on välttämätöntä huolehtia tuomioistuinten toiminnan asianmukaisista edellytyksistä.

Sisäinen turvallisuus ja julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019—2022

Valiokunta katsoo sisäisen turvallisuuden toimialavaliokuntana, että kehysmenettelyssä sisäisen turvallisuuden rahoitus on alimitoitettu, eikä sen pohjalta kyetä pitämään yllä nykyistä turvallisuustasoa puhumattakaan heikentyneen turvallisuustilanteen edellyttämästä sisäisen turvallisuuden viranomaisten suorituskyvyn parantamisesta. Valiokunta painottaa, että sisäisen turvallisuuden toimialalla toiminta ja rahoitus tulee perustaa eduskunnan hyväksymään sisäisen turvallisuuden selontekomietintöön (HaVL 5/2017 vp). Toimenpiteet eivät saa olla sellaisen rahoituskehyksen varassa, jolla ei voida täyttää selontekomietinnön pohjalta hyväksytyn eduskunnan lausuman vaatimuksia. Itse asiassa varsin pienellä kokonaisrahoituksella on mahdollista huolehtia valtion ydintehtäviin kuuluvasta kansalaisten turvallisuudesta asianmukaisella tavalla. Esimerkiksi poliisin palkkausmenot ovat noin 60 000 euroa kuluineen. Sadan poliisimiehen palkkaukseen tarvitaan siten vain 6 miljoonan euron lisäpanostus maassa, jossa ovat poikkeuksellisen pienet turvallisuusviranomaisten resurssit (vrt. HaVM 5/2017 vp). Toimitila ja ICT-kustannusten kasvua vastaavalla summalla kyettäisiin palkkaamaan sadoittain poliisimiehiä tai rajavartiomiehiä tai pelastushenkilöstöä taikka hätäkeskuspäivystäjiä.

Tekemässään Sitran selvityksessä ”Kansanvallan peruskorjaus” Jouni Backman ja Liisa Hyssälä kiinnittävät vakavaa huomiota valtion talouden kehys- ja talousarviomenettelyyn eduskuntatyössä sekä etenkin suhteessa tehtyyn työhön ja sen faktiseen merkitykseen. Tähän liittyen hallintovaliokunta ilmaisee omasta puolestaan substanssivaliokuntana huolensa nykytilaan. Eduskuntakäsittelyssä toiminta ja talous ovat liiallisesti erillään, eikä ole nähtävissä, että tässä suhteessa olisi nykyisellä toimintamallilla saavutettavissa myönteistä kehitystä. Valtiovarainvaliokunnan omalla toimialalla toiminnan ja talouden kiinteä yhteys toteutuu verojaoston työssä, missä substanssi ja talous kulkevat ikään kuin käsi kädessä. Viranomaisten tehtävien hoitaminen eli toimialalakien käsittely/substanssi/toiminta ja tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämä rahoitus kuuluvat nykyistä olennaisemmin hallintovaliokunnan mielestä yhteen.

Toimialavaliokuntien lausuntomenettely on luotu vahvistamaan sekä julkisen talouden kehysmenettelyssä että valtion talousarvion käsittelyssä substanssin ja rahoituksen välistä yhteyttä eduskuntatyössä. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Valiokunta ei pidä toimivana myöskään sellaista ajattelua, että valtiovarainvaliokunnalle ikään kuin valitaan joitakin yksittäisiä painopisteasioita. Hallintovaliokunta nostaa esiin niin sanotun Ruotsin mallin, jossa toimialavaliokunnan rooli on suomalaista käytäntöä vahvempi. Hallintovaliokunta esittää, että tämä Ruotsin malli otetaan eduskunnassa vakavaan harkintaan valtion talousarviomenettelyssä ja valtion talouden kehysten käsittelyssä siten, että toimialavaliokunnalla on toimialansa kokonaisuudessa harkintavaltaa rahoituksen kohdentamisessa. Nykytila koetaan paljolti Backmanin ja Hyssälän selvityksessä käytetyn ilmaisun mukaisesti epätarkoituksenmukaisena ja jopa koko päätöksentekojärjestelmän arvovaltaa alentevana.

Tietosuojavaltuutetun toimintaedellytykset

Hallintovaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota tietosuojavaltuutetun resurssien vahvistamiseen kehys- ja talousarviolausunnoissaan sekä lukuisissa EU:n tietojärjestelmiä ja tietosuojalainsäädännön uudistamista koskevissa lausunnoissaan.

EU:n uutta tietosuoja-asetusta aletaan soveltaa 25.5.2018. Asetuksen mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että jokaiselle valvontaviranomaiselle osoitetaan tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti. Määrärahatarpeita aiheutuu myös rikosasioiden käsittelyyn sovellettavasta tietosuojadirektiivistä, jonka kansallinen täytäntöönpano on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Julkisen talouden suunnitelman tarkastelujaksolla EU tulee lisäksi antamaan useita, jo valmisteilla olevia säädöksiä, kuten sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksen, digitaalisia sisältöjä koskevan direktiivin sekä oikeus- ja sisäasioiden alan tietojärjestelmiä koskevia säädöksiä, joista seuraa velvoitteita kansallisille tietosuojaviranomaisille. Kansallisen lainsäädännön osalta hallintovaliokunta viittaa esimerkiksi eduskunnan käsiteltävänä olevaan tiedustelulainsäädäntöä koskevaan kokonaisuuteen.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan tietosuojavaltuutetun toimintaedellytykset lisääntyneisiin tehtäviin turvataan. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kirjauksen yhteydessä ei ole esitetty minkäänlaista määräraha-arviota. Esimerkiksi sisäministeriön hallinnonalaa koskevassa jaksossa on muun muassa todettu siviilitiedustelulainsäädäntöön perustuva 10 miljoonan euron vuosittainen pysyvä lisärahoitus.

Valiokunta tähdentää tässä yhteydessä myös julkisen talouden suunnitelman tavoitteita kasvun edellytysten parantamiseksi. Työllisyyden ja talouden kasvun edellytyksiä pyritään vahvistamaan verotuksen keinoin sekä talouden kilpailukykyä ja tuottavuuden kasvua tukevin toimin. Digitaalisten palvelujen ja tiedon hyödyntämistä edistetään. Digitaalisen toimintaympäristön kehittäminen on keskeistä myös muun muassa maakunta- ja soteuudistuksen toteutuksessa.

Myös esimerkiksi Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön uudistus pyrkii osaltaan vauhdittamaan kasvua. Uudistus on tarpeellinen informaatioteknologian nopean kehityksen ja jäsenvaltioiden hajanaisten henkilötietojen suojaa koskevien säädösten ja niiden epäyhtenäisen soveltamisen vuoksi. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa henkilöiden oikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä ja edistää EU:n digitaalisia sisämarkkinoita yhdenmukaistamalla EU:n jäsenvaltioiden henkilötietojen suojaa koskevat säännökset.

Hallintovaliokunta katsoo, että tehokas ja itsenäinen valvonta lisää luottamusta digitaaliseen toimintaympäristöön ja siten tukee myös siihen tehtyjä investointeja. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tietosuojavaltuutetun toimiston resurssitarpeita sekä henkilöstövoimavarojen että toiminnan kannalta välttämättömien investointien osalta arvioidaan ja resurssien riittävyys turvataan.

Kuntatalous

Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan Suomen talouden kasvavan ripeästi. Talouskasvu vauhdittaa työllisyyttä ja lisää verotuloja. Kasvun arvioidaan jatkuvan yli 2 prosentin vuosivauhdilla. Keskipitkällä aikavälillä kasvun arvioidaan hidastuvan alle puoleentoista prosenttiin.

Ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan myös kuntatalous vahvistui vuonna 2017. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate oli 3,9 miljardia euroa. Kuntien yhteenlaskettu vuosikate oli noin 3,2 miljardia euroa, mikä merkitsi parannusta edellisvuoteen verrattuna yhteensä noin 510 miljoonaa euroa. Vuosikate vahvistui kaikissa kuntakokoryhmissä. Kuntayhtymien vuosikate pysyi suurin piirtein vuoden 2016 tasolla. Kuntien lainakanta laski ensimmäistä kertaa sitten vuoden 2000. Koko kuntatalouden lainakanta kuitenkin kasvoi johtuen kuntayhtymien kasvaneista investoinneista. Vuonna 2017 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli vain seitsemän, kun edellisenä vuotena niitä oli 14. Selvityksen mukaan kuntatalouden arvioidaan vahvistuvan myös kuluvana vuonna.

Hallintovaliokunta tähdentää, että vaikka kuntatalous kokonaisuutena vahvistui vuonna 2017, on kuntien välillä kuitenkin suuria eroja. Tilinpäätösarvioiden mukaan tilikauden tulos on negatiivinen 60 kunnassa. Vuosikatteen paraneminen johtuu selvityksen mukaan ennen kaikkea toimintamenojen matalasta kasvusta. Tämän taustalla ovat sekä kuntien omat että hallituksen linjaamat sopeuttamistoimet ja kilpailukykysopimukseen liittyvät säästöt. Kuntien omat sopeutustoimet ovat olleet viime vuosina merkittäviä.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan valtion toimenpiteiden yhteisvaikutuksen arvioidaan vahvistavan kuntataloutta vuonna 2019. Tämä edellyttää kuitenkin, että kunnissa jatketaan omia tehostamistoimia ja hyödynnetään hallitusohjelman mukaiset toimenpiteiden säästömahdollisuudet. Maakunta- ja sote-uudistus siirtää kunnilta pois väestön ikääntymisestä aiheutuvat sosiaali- ja terveydenhuollon menopaineet vuodesta 2020 alkaen. Julkisen talouden suunnitelmassa on huomioitu uudistuksen lykkääntyminen vuodella. Tähän liittyen kuntien valtionosuuksien 5,7 miljardin euron vähennys on palautettu vuoden 2019 osalta.

Vuonna 2019 kuntien valtionavut vähenevät vuoden 2018 tasosta yli 400 miljoonaa euroa, mihin vaikuttaa erityisesti valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus. Kuntien peruspalvelujen valtionosuus on vuonna 2019 noin 8,3 miljardia euroa. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotusta vuonna 2019. Valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistukseen liittyvä lomarahaleikkauksen aiheuttama 237 miljoonan euron ylimääräinen valtionosuuden vähennys vuosina 2017—2019 kompensoidaan kunnille vuonna 2020.

Osana julkisen hallinnon kustannusten karsimista koskevaa reformia on käynnistetty selvitystyö kuntien kannustinjärjestelmien rakentamisesta. Kannustinjärjestelmien rahoitus vähennetään kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta euroa/asukas-periaatteella. Nyt käsiteltävänä olevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy kannustinjärjestelmien rahoitukseen 40 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja 2020, yhteensä 140 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja 240 miljoonaa euroa vuonna 2022.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy myös jo aiemmissa kehyksissä päätettyjä uudistuksia ja kehittämistoimia. Lisärahoitusta kohdennetaan vuonna 2019 lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun sekä vanhusten kotihoitoon ja veteraanien kotiin vietäviin palveluihin. Hallitusohjelman mukaista sote-tehtävien tehostamista jatketaan niin, että kuntien menojen arvioidaan vähenevän noin 130 miljoonaa euroa. Valtionosuudet vähenevät vastaavasti noin 33 miljoonaa euroa.

Uutena avauksena kehyspäätökseen sisältyy 10 miljoonan euron kohdentaminen kuntien valtionosuuden harkinnanvaraiseen korotukseen peruspalvelujen valtionosuusmomentin sisällä. Lisäksi kuntien yhdistymisen taloudellisen tuen määrärahasta voidaan käyttää 10 miljoonaa euroa kriisikuntien tai kriisiytymässä olevien kuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla vuonna 2020 ensimmäisen vieraan kielen opiskelu varhaistuu alkamaan jo peruskoulun ensimmäisen vuoden keväällä. Uudistus lisää peruspalveluiden valtionosuutta 7,5 miljoonaa euroa vuonna 2020 ja 12 miljoonaa euroa vuodesta 2021 alkaen. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) mukaan laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 %.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan valtion toimenpiteiden kuntataloutta vahvistava vaikutus vuonna 2019 on 580 miljoonaa euroa. Arvioon ei kuitenkaan sisälly kilpailukykysopimuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia. Kilpailukykysopimus alentaa kuntien työvoimakustannuksia, mutta se pienentää myös kuntien verotuloja palkkasumman ja työntekijämaksujen muutosten kautta. Kilpailukykysopimuksen perusteella kuntataloudessa tehtävät vähennykset otetaan huomioon valtionosuuksissa. Valtionosuusvähennysten jälkeen kilpailukykysopimuksen vaikutus kuntatalouteen on lievästi kiristävä.

Hallintovaliokunta toteaa, että kilpailukykysopimuksen hyödyt, veropohjan muutokset ja valtionosuusvähennykset vaikuttavat eri kuntiin eri tavoin, joten sopimuksen kokonaisvaikutus voi yksittäisissä kunnissa poiketa merkittävästikin valtakunnallisista keskiarvoista. Valiokunta kuitenkin katsoo, että kilpailukykysopimuksen suotuisat vaikutukset työllisyyteen ja kasvuun hyödyttävät pidemmällä aikavälillä myös kuntataloutta.

Hallitus asetti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan rahoitusasematavoitteet julkiselle taloudelle. Kuntataloudelle asetetun tavoitteen mukaan kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallinnon nettoluotonanto saa olla vuonna 2019 korkeintaan -0,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tätä tavoitetta tukemaan on asetettu euromääräinen menorajoite, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä aiheutuvaa painetta kuntien toimintamenoihin. Kunnat voivat kuitenkin itse päättää muun muassa siitä, missä laajuudessa ne toteuttavat tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä. Hallintovaliokunta pitää myönteisenä, että selvityksen perusteella kuntatalous näyttää saavuttavan sille asetetun rahoitusasematavoitteen.

Maakunta- ja soteuudistus

Maakuntien rahoitus ja muutoskustannukset

Hallintovaliokunta on käsitellyt maakunta- ja soteuudistusta mukaan lukien rahoitukseen liittyvät kysymykset varsin laajasti lausunnossaan HaVL 3/2018 vp — HE 15/2017 vp. Maakuntata-

loudesta tulee uudistuksessa uusi julkisen talouden merkittävä osa. Ehdotetun maakuntalain 11 §:n mukaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy maakuntien taloutta koskeva osio. Valiokunta pitää maakuntatalouden laajuus ja tehtävät huomioon ottaen perusteltuna, että maakuntataloutta tarkastellaan omana kokonaisuutena ja että sille asetetaan myös rahoitusasemaa koskeva tavoite. Tämä on perusteltua myös maakuntien rahoitusmallin ja uudistukselle asetettujen julkisen talouden kestävyyttä koskevien tavoitteiden vuoksi. Valiokunta toteaa myös, että julkisen talouden suunnitelmassa on tärkeä arvioida maakuntien rahoituksen riittävyyttä tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja maakunnittain sekä analysoida maakuntien talouden kehitystä vastaavalla tavalla kuin kuntien osalta tehdään nykyisin kuntatalousohjelmassa.

Uudistuksessa maakunnille ei esitetä verotusoikeutta, vaan ne rahoittavat toimintansa pääosin valtion rahoituksella. Valtion rahoituksesta suurin osa on yleiskatteista, ja maakunnat päättävät rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta eri tehtäviin itsehallintonsa ja toimivaltansa puitteissa. Osa tehtävistä on tarkoitus rahoittaa erillislakeihin ja valtion talousarvioon perustuen erillisrahoituksella.

Vuosille 2019—2022 laaditun julkisen talouden suunnitelman mukaan maakuntien yleiskatteinen rahoitus on vuonna 2020 yhteensä 18,3 miljardia euroa. Edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna yleiskatteisen rahoituksen mitoituksessa on otettu huomioon uudistuksen lykkääntyminen vuoteen 2020, helmikuussa 2018 päivitetty laskelma kunnilta siirtyvistä kustannuksista sekä valtiolta siirtyvien tehtävien osalta tehdyt tarkentumiset. Maakuntien valtion rahoituksen mitoituksessa otetaan lisäksi huomioon hallitusohjelman mukaiset vähennykset ja lisäykset. Erillisrahoitusta osoitetaan maakunnille vuonna 2020 noin 2,8 miljoonaa euroa.

Uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon rahoitus on pääosin keskitetty talousarviossa valtiovarainministeriön pääluokkaan. Momentilta 28.70.05 kohdistetaan rahoitusta vuosina 2017—2019 yhteensä noin 450 miljoonaa euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa on momentille varattu vuonna 2019 noin 213 miljoonaa euroa, josta 95 miljoonaa euroa on maakuntien valmistelun tukea ja noin 98 miljoonaa euroa kohdennetaan digimuutosohjelman toimeenpanoon ja maakuntavalmistelun ICT-tukeen.

Vuonna 2019 maakuntien toiminnan perusrahoitus kohdennetaan maakunnille momentilta 28.70.05. Laissa määriteltävien tehtävien siirryttyä maakunnille vuoden 2020 alusta lukien maakuntien toiminta rahoitetaan yleiskatteisen rahoituksen momenteilta. Kustannuksia vuonna 2019 maakuntien valmistelusta syntyy maakunnan palvelukseen palkatusta henkilöstöstä, tiloista, lain mukaisista tehtävistä ja kokouksista sekä maakunnan toimielimistä, kuten maakuntavaltuustojen toiminnasta.

Toimeenpanon välittömien kustannusten lisäksi uudistukseen sisältyy merkittäviä muutoskustannuksia. Uudistukseen liittyy mittavia muutoksia muun muassa tietohallintoon ja tietojärjestelmiin. Julkisen talouden suunnitelmassa digimuutosohjelman rahoitukseen on varattu edellä mainitut 98,2 miljoonaa euroa vuonna 2019 sekä 5,6 miljoonaa euroa vuonna 2020 ja 1,3 miljoonaa euroa vuonna 2021. Rahoitusta kohdennetaan eri hallinnonalojen kansallisiin hankkeisiin sekä avustuksina maakunnille niiden ICT-muutostukeen. Maakuntien tarvitsemien digitalisaatio- ja ICT-palveluiden toteuttamiseksi varaudutaan pääomittamaan Vimana Oy:tä siirtämällä yhtiöön valtion osakeomistuksia noin 30 miljoonan euron arvosta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestel-

mien kehittäminen keskitetään SoteDigi Oy:öön. Valiokunta toteaa, että muutoskustannuksia aiheutuu myös esimerkiksi palkkojen harmonisoinnista.

Maakuntien arvonlisäverokustannukset

Hallintovaliokunta on antanut lausunnon hallituksen esityksestä HE 15/2018 vp, jolla täydennetään esitystä HE 15/2017 vp lisäämällä maakuntien rahoitusta koskevaan lakiin säännökset arvonlisäverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävää ja verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvien arvonlisäverokustannusten korvaamisesta maakunnille (HaVL 11/2018 vp). Esitetty sääntely on maakuntien kannalta erittäin tärkeä. Julkisen talouden suunnitelman mukaan tähän varataan noin 1,2 miljardia euroa vuonna 2020. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan arvonlisäverokustannusten rahoitusta vuoden 2020 ensimmäisinä kuukausina arvioidaan vielä syksyllä 2018, kun maakuntien rahoitusta muutoinkin tarkastellaan.

Valiokunta tähdentää, että maakunnille syntyy arvonlisäverokustannuksia jo uudistuksen valmisteluvaiheessa ennen lain voimaantuloa. Arvonlisäverokustannusten suhteellinen määrä valmistelukustannuksista tulee olemaan huomattava kustannusten muodostuessa pääosin arvonlisäverollisesta toiminnasta, erityisesti tietojärjestelmiin liittyvistä muutostöistä. Arvonlisäverokustannusten osuus vaihtelee maakunnittain riippuen toiminnan organisointitavasta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuonna 2019 arvonlisäverokustannukset on tarkoitus rahoittaa valtion talousarvion momentilta 28.70.05, josta maakuntien toiminta vuonna 2019 rahoitetaan. Rahoitus myönnetään maakunnille valtionavustuksena väliaikaishallinnon rahoituksen tapaan ilman omarahoitusosuutta. Selvityksen mukaan määrärahan lisämitoitustarve on huomioitu vuosille 2019—2022 laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa. Momentin 28.70.05 mitoituksessa maakuntien valmisteluun liittyviin arvonlisäverokustannuksiin on varauduttu 15 miljoonalla eurolla. Selvityksen mukaan korvauksen tarkemmasta toteuttamistavasta liittyen valtionavustusmenettelyihin on tarkoitus päättää vuoden 2019 valtion talousarvion yhteydessä.

Maakuntien rahoituksen turvaaminen

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä hallituksen kehysriihen yhteydessä tekemää kannanottoa siitä, että maakuntien rahoituksen riittävyys ja uudistuksen sujuva alku turvataan. Selvityksen mukaan maakuntien kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella on syytä tarkemmin arvioida muutoskustannusten, kuten tila- ja ICT-kustannusten sekä palkkaharmonisaation, todellista tasoa. Muutoskustannuksia tarkastellaan vuoden 2018 aikana muun muassa osana koetalousarvion laadintaa. Jos uudistuksesta on tunnistettavissa yleiskatteisen rahoituksen riittävyyden vaarantavia muutoskustannuksia, vuonna 2019 käytävässä kehysprosessissa varaudutaan tähän.

Lisäksi aloitusvuoden 2020 rahoituksen riittävyyttä palvelutarpeen kasvussa eräissä maakunnissa tarkastellaan osana maakuntien rahoituslain muutosesityksen valmistelua. Jos valmistelutyössä on nähtävissä maakuntien toiminnan aloittamiseen vaikuttavia asioita, jotka vaarantavat laadukkaiden ja vaikuttavien palvelujen järjestämisen, hallitus varautuu huomioimaan korjaustarpeen maakuntien rahoituslain muutosesityksessä syksyllä 2018.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Antti Rantakangas kesk

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Ossi Lantto
valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kuten hallintovaliokunnan lausunnossa kuvataan, on sisäisen turvallisuuden viranomaisten rahoitus ollut kroonisen alibudjetoitua viime vuosina. Sitä on jouduttu jatkuvasti paikkaamaan lisäbudjeteilla ja pienillä määräaikaisilla lisäpanostuksilla. Näin ollen rahoitustilanteesta on muodostunut erittäin tempoilevaa. Lisäksi on selvää, että niin poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen kuin hätäkeskuksenkin rahoitus on vähenemässä merkittävästi tällä JTS-kaudella lisäleikkauksista johtuen. Alibudjetointi vaikeuttaa lakisääteisten tehtävien hoitamista. Hankaluudet näkyvät mm. riittävän henkilöstömäärän ylläpitämisen, tarvittavien investointien tekemisen, teknisten välineiden hankkimisen tai kiinteistöjen vuokrista suoriutumisen kohdalla.

Tilanne tulee vakauttaa ja rahoitus turvata pitkäjänteisesti, kuten eduskunta on hallintovaliokunnan sisäisen turvallisuuden selonteosta antaman mietinnön HaVM 5/2017 vp mukaisesti edellyttänyt. Sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten poliisin, Rajavartiolaitoksen, pelastustoimen, hätäkeskuslaitoksen, Tullin ja Maahanmuuttoviraston suorituskyky sekä näiden viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamisen asianmukaiset edellytykset on jatkossa turvattava nykyistä paremmin.

Kuntatalous

Kuntien vastuullinen taloudenhoito, sopeuttamistoimet ja maltillinen menokehitys ovat taanneet kuntatalouden suhteellisen vahvan aseman kuluneina vuosina. Vuoden 2019 osalta havaittavissa on kuitenkin erityisiä haasteita: valtionosuuksiin on luvassa jopa puolen miljardin euron lasku ja aiem-pien sopeutustoimien vaikutukset heikkenevät. Verotulojen kasvu vaikuttaa sen sijaan pysyvän suunnilleen nykytasolla.

Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan hallituksen kaikkien kuntiin kohdistuvien toimien yhteissaldo vuosina 2016—2019 on 69 miljoonaa euroa pakkasen puolella. Kuntatalouden mahdollisuudet saavuttaa sille asetettu rahoitusasematavoite lepäävät kuntien omien sopeuttamistoimien sekä talouskasvun varassa.

Kunnat ovat itsehallintoonsa nojaten jättäneet tekemättä osan hallituksen leikkauksista, jotka on huomioitu etupainotteisesti valtionosuuksissa. Tämä on entisestään heikentänyt kuntien taloudellista asemaa. Kuntia ajetaan tilanteeseen, jossa niiden on hyvin hankala tehdä tarvittavia investointejaan ja toisaalta varautua maakuntauudistuksen myötä tuleviin haasteisiin, mm. tukipalveluiden uudelleen järjestämiseen, joka tulee lisäämään kuntien kustannuksia.

Maakuntauudistus uhkaa entisestään heikentää kuntien investointikykyä, kun verotulot puolittuvat, mutta velat jäävät lähes ennalleen. Suhteellinen velkaantuneisuus tuleekin keskimäärin kaksinkertaistumaan, mikä vaikuttaa väkisinkin lainarahan hintaan ja saatavuuteen. Tällä on vaikutuksia erityisesti kasvaville kaupunkiseuduille, joiden investointitarpeet ovat hyvin merkittävät. Valtionosuusindeksin jäädytys pienentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vuonna 2019 noin 189 miljoonalla eurolla. Valtionosuutta leikkaa myös vastaavansuuruinen kustannustenja-

on tarkistus. Siitä aiheutuu kunnille noin 59 miljoonan euron valtionosuusleikkaus aiempina vuosina toteutuneiden kiky-säästöjen perusteella. Kaksinkertaista kiky-leikkausta ollaan mahdollisesti kompensoimassa kunnille vuonna 2020. Kuntien valtionosuutta leikataan vuonna 2019 myös esimerkiksi erikoissairaanhoidon keskittämisestä sekä vanhuspalvelujen laatusuosituksesta arvioitujen laskennallisten säästöjen perusteella.

Lisäksi hallitus vie eteenpäin kolmea kuntien valtionosuusrahoitukseen kohdistuvaa kannustinjärjestelmää, joiden rahoitus otetaan valtionosuusjärjestelmän sisältä. Näiden järjestelmien valmistelutyö on vielä täysin kesken, eikä niiden sisältöä ole siksi mahdollista arvioida. Tämän vuoksi on kestämätöntä esittää muutoksia valtionosuusjärjestelmään vuodelle 2019 kannustinjärjestelmien perusteella.

Maakuntauudistus

Hallituksen maakuntauudistuksen omaisuusjärjestelyihin liittyvät riskit ovat aiheuttaneet useissa kunnissa liikehdintää, kun kiinteistöjä on lähdetty aktiivisesti myymään yksityisille toimijoille, jotta kolmen vuoden määräajan jälkeen odottavat riskit voitaisiin välttää. Uudistuksen vaikutusten kompensaatiota kunnille ei ole riittävällä tavalla selvitetty.

Uudistuksen dynaamiset vaikutukset kuntien talouteen on arvioitava tarkemmin ja haittavaikutukset on kompensoitava kunnille. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota kuntien investointi- ja velanhoitokykyyn ja sopeutustoimien käytännön toteutumismahdollisuuksiin sekä huolehtia henkilöstön riittävyydestä. Uudistuksesta johtuvat muutoskustannukset tai ylimääräiset kustannukset on kompensoitava kunnille.

Maakuntauudistuksen taustalaskelmien ja käytännön tason arvioiden välillä on ammottava kuilu. Todellisuudessa ei ole mahdollista esimerkiksi järjestellä henkilöstö yhtä joustavasti kuin laskelmissa. Myöskään esimerkiksi ICT-järjestelmäsopimusten ja vastaavien sopimusten kustannukset eivät puolitu, vaikka puolet tehtävistä siirtyy maakunnille.

Ongelmallista on myös, että samalla kun kuntien henkilöstä eläköityy kovalla tahdilla, yhdellä kertaa siirretään suuri osa henkilöstöä maakuntien palvelukseen. Kunnissa on herännyt perusteltu huoli siitä, riittääkö kuntiin kaikissa tilanteissa enää ammattitaitoista työvoimaa. Myös vaikutukset niin palkka- kuin eläkekustannuksiin ovat osin epävarmat.

Maakunnat eivät tule selviämään palveluiden tuotannosta esitetyllä rahoituksella, jota supistetaan mm. indeksileikkurilla. Hallituksen esittämä uudistus lisäisi varsinkin käynnistysvaiheessa merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia. Alkuvaiheessa kustannuksia syntyy palkkojen, palvelujen ja asiakasmaksujen harmonisoinnista, hallinnosta, ICT:stä ja kiinteistöistä sekä julkisen tuotannon sopeuttamisesta (alasajosta) yksityisen tuotannon kasvaessa. Yksin palkkaharmonisoinnin kustannuksiksi on arvioitu 700—1 000 miljoonaa euroa. Uudenmaan maakunnan alustavien laskelmien mukaan muutoskustannukset olisivat pelkästään Uudellamaalla uudistuksen ensimmäisenä vuotena mittaluokaltaan noin 300 miljoonaa euroa. Merkittävä osa näistä muutoskustannuksista jäisi pysyviksi (esim. palkkaharmonisaatio).

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2018 vp
Eriävä mielipide

Lisäksi suuri joukko nykyisin pääosin yksityisesti rahoitettujen palvelujen käyttäjistä siirtyisi julkisesti rahoitettujen palvelujen käyttäjiksi maakunnan rahoittamien palvelujen piiriin. Siirtymää tapahtuisi nykyään yksityisesti tuotetuista ja Kelan sairaanhoitokorvauksilla osittain korvatuista palveluista (ml. suun terveydenhuolto), kuntoutuksena korvatuista palveluista ja työterveyshuollon sairaanhoidosta. Erityisesti 1,8 miljoonan työntekijän terveyspalveluita rahoittaville työnantajayrityksille syntyy voimakas kannustin siirtää maksurasituksensa sote-keskuksille. Erään asiantuntija-arvion mukaan edellä mainitut palvelut ja mahdolliset siirtymät muodostavat mittaluokaltaan 1,5—2 miljardin suuruisen harmaan vyöhykkeen, jossa syntyvät kustannukset ja niiden kattaminen jää hallituksen esityksissä täysin auki.

Hallitus ei ole kyennyt pyynnöistä huolimatta esittämään edes karkeaa arviota edellä kuvatuista kustannuksista, niiden ajoittumisesta ja niiden edellyttämästä rahoituksesta. Niihin ei ole myöskään varattu rahoitusta valtiontalouden kehyksissä maakuntien aloitusvuodesta 2020 eteenpäin. On ilmeistä, että uudistuksen toteuttaminen esitetyllä tavalla edellyttäisi maakuntien rahoituksen tuntuvaa korottamista hallituksen nyt esittämästä. Hallitus näyttääkin jättävän maakuntauudistuksen rahoituksen täysin tulevan hallituksen ja valittavien maakuntapäättäjien päänvaivaksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.5.2018

Sirpa Paatero sd
Joona Räsänen sd
Mika Kari sd
Matti Semi vas
Anders Adlercreutz r
Olli-Poika Parviainen vihr