VALTIOVARAINMINISTERIÖ
BUDJETTIOSASTO
Budjettineuvos Kirsti Vallinheimo
8.10.2018

HE 123/2018 vp

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: valtion talousarvioesitys vuodelle 2019

Sisäministeriön hallinnonalalle ehdotetaan määrärahoja yhteensä 1,5 mrd. euroa, joka on n. 24 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2018 varsinaisessa talousarviossa. Pääluokan määrärahoista poliisitoimen osuus on 55 %, Rajavartiolaitoksen 17 %, pelastustoimen ja Hätäkeskuslaitoksen 5 % sekä maahanmuuton 13 %. Sisäisen turvallisuuden toimijoiden rahoitustaso nousee vuonna 2019, maahanmuuton rahoitusta voidaan vähentää. SM:n hallinnonalan TAE:n keskeisiä teemoja ovat näin mm. maahanmuutto, rajaturvallisuus, kyberturvallisuus, hälytystoiminta ja terrorismin torjunta. Kansainväliset velvoitteet asettavat vaatimuksia toiminnalle. Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. Vuoden 2019 loppupuolella olevaan Suomen EU:n neuvoston puheenjohtajuuskauteen varaudutaan budjetoimalla sekä poliisitoimen että Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin turvallisuuden ylläpitämiseksi tarvittavat määrärahat.

Kun tarkastelee yleisellä tasolla luvuittain kaikkien muiden pääluokan lukuja määrärahat kasvavat kuluvaan vuoteen nähden paitsi Maahanmuutto-luvun rahat. Maahanmuuton osalta on voitu arvioida määräahatarpeen laskevan turvapaikkahakijatilanteen muutoksen johdosta (-47,211 milj. e). Rajavartiolaitoksen määrärahoissa huomion arvoista on se, että Rajavartiolaitoksen eläkemenojen vähennystä vastaava määräraha -8,87 milj. e on poistettu esityksestä, kyseessä ei ole leikkaus, vaan menopohjan muutos.

TAE ei sisällä leikkauksiksi tai vähennyksiksi katsottavia muita kuin yleiset Hallitusohjelman 2015 vähennykset ja ns. kiky-vähennykset. Kiky-vähennysten osalta on korostettava, että kun niissä samalla kun meno (kuten eläkemaksun alennus) on vähentynyt, joten sitä vastaava rahoitus on luonnollisesti myös poistettu.

TAE2019 sisältää edelleen huomattavat lisäykset SM:n hallinnonalalle sen lisäksi, että jo vaalikauden kehykseen tehtiin pysyviä lisäyksiä ja myöhemminkin vaalikauden aikana on tehty pysyviä merkittäviä lisäyksiä (liitteinä I) Selvitys keskisistä lisäyksistä vaalikaudella/ei-julkinen luonnosversio sekä II) Buketti-järjestelmän ote koskien kaikkia SM:n hallinnonalan eri momenttien TAE2019-muutoksia). TAE:een 2019 sisältyvistä lisäyksistä mainittakoon erityisesti seuraavat uudet lisärahat: poliisille n. +18 milj. poliisimiesten palkkaukseen, Suojelupoliisille +10 milj. siviilitiedustelulainsäädäntöön ja +2,5 milj. e tasokorotuksena ydintoiminnan turvaamiseen, RVL:lle +2,35 milj. e Helsinki-Vantaa ulkorajaliikenteen kasvun aiheuttamiin menoihin ja +2 milj. e ydintoiminnan turvaamiseen.

Käsittääkseni SM/Rajavartiolaitos on nostanut esiin ns. leikkauksena sen, että kehyksessä on varauduttu EU:n uuden velvoitteen (EES/Älykkäät rajat, tietojärjestelmämenot) rahoituksen, mutta sen menon rahoittamiseen kansallisista varoista v. 2019 TA:sta ei ole tarvetta. Siinä ei ole kyse mistään leikkauksesta. Ko. uuden EU-velvoitteeseen vuoksi varattiin kehykseen keväällä 2017 vaalikauden kehyksen päälle rahoitusta tietty erityinen summa tiettyyn tietojärjestelmä-tarkoitukseen, mutta jota rahoitusta ei sitten ei tarvitakaan v. 2019, koska EU/komissio päätti keväällä ja varmisti kesällä tulleella virallisella kirjeillään Suomelle (6.8.2018), että Suomi niin kuin muutkin jäsenmaat saavat tähän tarkoitukseen erillisrahoituksen 6,412 milj. e (Entry-Exit-järjestelmä/tietojärjestelmä EES/Älykkäät rajat; 100 %:sta rahoitusta). Ko. lisäraha on siis ohjattava tähän järjestelmä-tarkoituksen, ei RVL:n yleiseen, vapaasti harkittavaan käyttötarkoitukseen. SM/RVL taitaa kuitenkin olla jo suunnannut ja sitonut ko. kehysrahoituksen ihan muuhun tarkoitukseen,

vaikka kehyksen perusteella ei rahoja voi jakaa, sitoa tai käyttää. Kehys on suunnitelma. Tällaisessa tapauksessa TAE:ssä ko. rahat laitetaan usein myös ns. varattu –erinä TA:oon, jolloin rahaa ei voi käyttää viraston muihin toimintamenoihin.

Jatkossa jos EU:n uudet ehdotukset (Ehdotus eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ym./12.9.2018) etenevät EU tullee menemään syvällisemmin myös RVL:n kansalliseen budjettiin, ja varattu-eriä ehkä joudutaan enemmänkin käyttämään. Vuonna 2016 otettiin käyttöön ns. jaetun vastuun periaate ulkoraja-valvonnassa. Uudessa EU:n rahoituskehys-ehdotuksessa lisätään edelleen erittäin tuntuvasti EU-rahoitusta näihin menoihin, mutta myös mentäisiin syvällisemmin puuttumaan myös kotimaisen rahoituksen budjetoinnin ja käytön puolelle. Rajavartiolaitoksen kohdalla on siis otettava huomioon se, että EU samalla kun se asettaa jäsenmaille lisävelvoitteita, se rahoittaa jatkossa entistä enemmän ulkorajavalvonnan menoja. Kansallisella puolella on voitu lähteä nyt ehdotetusta rahoitustasosta.

VM:n seurantatietojen mukaan muutoksia eli vähennyksiä, lisäyksiä ja siirtoja on tehty hallituskauden aikana lukuisia ja niitä on myös TAE2019:ssä. Muutoksia on runsaasti ja ne on jaoteltu perusteiden mukaan (7 eri kategoriaa) (ks. alla). VM tulee myöhemmin julkaisemaan vaalikauden tiedot.

VM seuraa TAE:n vaikutuksia yleisellä tasolla ja tarvittaessa joltakin osin tarkemmin mm. Hallituksen vuosikertomuksen valmistelun yhteydessä. Hallinnonaloilla on käytössä toimintamenomomentit ja ministeriöt ja virastot voivat niiden puitteissa tehdä omat painotuksensa noudattaen mm. hallituksen selontekojen ja strategioiden linjauksia. SM on itse lähtenyt siitä, että poliisin budjettimomentti pidetään yhtensä suurena toimintamenomomenttina, mikä antaa SM:lle ja Poliisille joustovaraa.

Toimitilamenojen muutokset TAE2019:ssä ilmenevät liitteestä. Määrärahat toimitilamenoihin, kalustoon ym. ovat osa virastojen toimintamenomomentin määrärahaa. Ratkaisut tiloistaan tekee ao. ministeriö yhdessä virastojen kanssa. Poliisi tekee yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa toimenpidesuunnitelmaa tiloista kuluvan vuoden loppuun mennessä. Budjettiosasto ei ole siinä työssä mukana. Lähtökohta on se, että menot sopeutetaan olemassa oleviin resursseihin, ei päinvastoin.

ICT-menoihin on SM:n hallinnonalalle myönnetty viime vuosina runsaasti rahoitusta. Useat SM:n hallinnonalan suuret tietojärjestelmät ovat vaatineet lisä/jatkorahoitusta. Hankinnat eivät ole onnistuneet suunnitelluissa määräraharaameissa eikä aikataulussa. Niistä ei ole ollut toistaiseksi suoraan osoitettavissa taloudellisia hyötyjä. Isoja SM:n hallinnonalan ICT-hankkeita ovat mm. Vitja, Kejo ja Erica sekä UMA:n jatkokehittäminen. Hallinnonalan ja VM:n yhteisillä tuottavuussopimuksilla on pyritty saamaan hankkeet entistä paremmin hallintaan ja yritetty saada uusista tietojärjestelmistä myös tuottavuushyötyjä.

SM:n hallinnonalan henkilötyövuositaulukko sisältyy TAE:een 2019 SM:n pääluokkaperusteluihin (TAE:n s. 201) ja se sisältää vuodet 2017, 2018 ja 2019. Pääluokan htv-määrä nousee. Taulukko on SM:n valmistelema eikä SM pystynyt pyynnöistä huolimatta toimittamaan siihen budjettiriihessä linjatuista hallituksen lisäpanostuksista poliisille tulevia merkittäviä htv-lukumäärä -lisäyksiä (lähiöpoliisi +2,5 milj. e ja +3,3 milj. e harvaanasutut alueet). Eli siinä mielessä taulukko on puutteellinen. VM/Budjettiosasto seuraa htv-lukumääriä vain yleisellä tasolla, asia on ministeriöiden vastuulla.

VM on tietoinen hallintovaliokunnan mietinnöstä 5/2017 vp. Lähtökohtaisesti kuitenkin asianomaisen ministeriön tulee huomioida esityksissään eduskunnan palaute.

VM kiinnittää erityistä huomioita siihen, että budjettiperiaatteita, ml. täydellisyysperiaatetta, noudatetaan. Se tarkoittaa siis sitä, että yleiset budjettiperiaatteet (budjetointiperiaatteet) näkyvä perustuslain säännöksissä ja perustuslain säännöksiä noudatetaan talousarvioesityksissä. Lisätalousarviomenettelystä on säädetty perustuslain 86 §:ssä, jonka mukaan eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta. Tämä ei välttämättä ole ollut kaikilta osin ihan hyvä muutos 1990-luvun alussa. Tämä mahdollistaa sen, että ministeriöt toistavat samoja, jo kertaalleen tai useamman kerran eihyväksyttyjä pyyntöjä tai pyyntöjä, joita ei ole onnistuttu mahduttamaan mukaan. Perusteet eivät muutu. Kun

sama asia toistuu useamman kerran kehysehdotuksissa, TAE-ehdotuksissa, lisätalousarvioehdotuksissa, aiheuttaa tämä turhaa byrokratiaa. Nykyperustuslaissa ko. säännös on siis varsin väljä. Täydellisyysperiaatetta koskee tietysti myös perustuslain 84 §. Sen mukaan talousarvion sisällöstä säädetään mm. seuraava: ”Valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. … ”Erityisesti VM on viime aikoina painottanut vuotuisuusperiaatetta ja sitä, ettei määrärahoja voi budjetoida ennenaikaisesti eli esim. ennen kuin uusi lainsäädäntö on tullut voimaan tai hyväksytty taikka uudessa laissa annettu laissa mahdollisuus ryhtyä toimeenpanoon ennen lain voimaantuloa.

Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 5/2017 vp) nostetaan esiin mm. se, ettei ole mahdollista pitkäjänteinen ja vaalikauden/kehyskauden ylittävä budjetointi. Käytännössä kuitenkin virastojen perusrahoitus on melko pysyvää vaalikaudesta toiseen, enemmänkin ehkä voisi toteuttaa myös perusrahoituksen uudelleenkohdennuksia ja uudelleenarviointia. Valtion varojen suunnittelu ja käyttö on kuitenkin jatkossakin tehtävä yhtenä kokonaisuutena, ei osatarkasteluina. Yleinen tilanne (mm. talous ja turvallisuus) on jatkuvan muutoksen kohteina eikä toimintoja enää rahoiteta vain kansallisin varoin. EU-rahoitus tulee seuraavalla EU:n rahoituskaudella merkittävästi kasvamaan, mikä vaatii entistä enemmän kansallisten varojen yhteensovitusta niiden kanssa. Vaikka EU lähtee 7 -vuotisesta ohjelma- ja rahoituskaudesta, välitarkastelu tullaan tekemään. Vaikka sinänsä useista tehtävistä on säädetty lailla, lähtökohta on hoitaa nekin kullekin vuodelle budjetoitujen rahojen mahdollistamissa rajoissa. Tehtävät ovat monella tavalla hoidettavissa. Toimintamenobudjetointi mahdollista sen, että voidaan harkita, käytetäänkö tavoitteiden saavuttamiseen tietojärjestelmiä vai htv-resursseja, robotiikkaa tms. Siksi eri kustannuslajien suuruuden määrittely etukäteen ei ole toimintamenobudjetoinnissa lähtökohta. Perusteltua ei myöskään ole se, että määritellään määrärahatarpeita arvioimalla niitä suhteessa vain yhteen ulkoiseen tekijään, kuten kokonaisasukasmäärään eikä huomioida esim. asutuksen rakennetta, maahanmuuton kokonaismäärää tms.

Vaikea yhtyä käsitykseen, että SM:n hallinnonalan toimintaedellytykset itsessään olivat heikentyneet. Toimintaympäristö on muuttunut mm. rikollisuuden siirryttyä entistä enemmän tietojärjestelmiin, mihin ei vastaamiseen on käytettävä erilaista osaamista ja muiden viranomaisten virka-apua.

Seuraava hallitus tullee määrittelemään resurssitarpeet ja mahdollisuudet suunnata resursseja SM:n hallinnonalalle.

Seuraavassa keskeistä sisältöä TAE:stä.

Poliisitoimi

Poliisitoimen toimintamenoja (poliisi ja Suojelupoliisi yhteensä) ehdotetaan korotettavan 798 milj. euroon. Sekä poliisin operatiivisen suorituskyvyn kehittämiseen liittyviin teknisiin ratkaisuihin ja kalustohankintoihin, että poliisin omien toimintatapojen kehittämiseen panostetaan. Lähiöpoliisitoimintaan ja poliisin toiminnan kannalta haasteellisille ja harvaanasutuille alueille kohdennetaan resursseja.

Rikostorjunnan ja valvonnan digitaalinen tehostaminen on edellytys sille, että poliisi kykenee suorittamaan tehokasta ennakoivaa valvontaa ja taustatietojen tarkistuksia ihmisiin, ajoneuvoihin tai esineisiin. Poliisi paljastaa ja estää erityisesti terroritekojen valmistelua sekä pitää yllä välitöntä tilannekuvaa terroriteon tai vakavan väkivaltarikoksen sattuessa. ICT-teknologiaan investoimalla saavutetaan poliisitoiminnalle merkittäviä kyvykkyyksiä ja mahdollistetaan myös ajasta ja paikasta riippumattomia sähköisiä poliisin palveluita kansalaisille ja yrityksille.

Vuonna 2019 poliisin operatiivinen toiminta ja poliisimiesten määrä säilytetään vähintään nykytasolla eli n. 7200 poliisissa (pl. Suojelupoliisi). Poliisissahan on henkilöstöä huomattavasti enemmän eli TAE:n mukaan kaikkiaan 9782 htv:tä. Poliisikoulutuksen aloituspaikkamäärä säilytetään 400 henkilössä. Sopivista hakijoista on ollut pulaa. Poliisitoimintaa tullaan kohdentamaan turvallisuuden kannalta välttämättömien palveluiden

tarjoamiseen sekä sisäisen turvallisuuden selonteon ja strategian että strategian toimenpideohjelman mukaisesti siten, että suorituskyky ja poliisitoimintaan kohdistuvat odotukset ovat tasapainossa. Terrorismin vastaisia toimenpiteitä vahvistetaan.

Kansallisen turvallisuuden takaaminen voimakkaasti muuttuvassa toimintaympäristössä edellyttää Suojelupoliisin toimintaedellytysten varmistamista ja suorituskyvyn kehittämistä lisäämällä henkilövoimavaroja ja teknisiä valmiuksia. Suojelupoliisin keskeisenä tavoitteena on edistää yhteiskunnan turvallisuutta tuottamalla ennakoivaa ja merkityksellistä tiedustelutietoa valtionjohdolle ja viranomaisille sekä estää ennalta sellaisia tekoja ja hankkeita, jotka voivat vaarantaa kansallista turvallisuutta. Talousarvioesityksessä varaudutaan osoittamaan 10 milj. euron lisäraha siviilitiedustelulainsäädännön toimeenpanoon edellyttäen, että ko. lainsäädäntöuudistus tulisi voimaan v. 2019.

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin ehdotetaan 242 milj. euroa. Rajavartiolaitoksen toimintaan vaikuttavat merkittävimmin tilanne Venäjällä, laiton maahantulo ja terrorismi Euroopan unionin alueella, Euroopan unionin yhdennetyn rajaturvallisuusjärjestelmän ja meripolitiikan kehittyminen sekä julkisen talouden kehittyminen. Rajavartiolaitoksen tehtävien priorisointi perustuu sisäisen turvallisuuden selonteon ja strategian linjauksiin sekä turvallisuusympäristön muutoksen vaatimuksiin. Rajavartiolaitos vahvistaa itärajan valvontaa ja kykyä torjua turvallisuusuhkia ulkorajoilla sekä varmistaa kyvyn turvallisuustehtäviin merialueilla. Rajavartiolaitos kehittää valmiuttaan toimia kaikissa turvallisuustilanteissa. EU:n rajaturvallisuutta ja merellistä turvallisuutta edistetään. Rajavartiolaitos kohdentaa resursseja itärajan turvallisuuteen ja Helsinki-Vantaan liikenteen sujuvuuden takaamiseen.

Pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta

Pelastustoimen ja Hätäkeskuslaitoksen toimintamenoihin ehdotetaan yhteensä 68 milj. euroa. Pelastustoimen tavoitteena on turvallinen ja kriisinkestävä Suomi, jossa pelastustoimen osaamisen kehittäminen ja palvelut on järjestetty laadukkaasti, kustannustehokkaasti, yhdenmukaisesti ja ennakoivasti. Hallitusohjelman mukaisesti pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallista johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinaatiota vahvistetaan ja parannetaan. Sisäministeriö jatkaa pelastustoimen uudistusta.

Hätäkeskusten ja hätäkeskuspalveluita käyttävien viranomaisten toimintaa yhdenmukaistetaan hälytyspalveluiden osalta valtakunnan tasolla. Tavoitteena on parantaa hätäkeskusten toimintaa ja viranomaisyhteistyötä ja sitä kautta väestön turvallisuuspalveluja. Hätäkeskustoiminta ja tietojärjestelmät uudistetaan vuoden 2019 aikana siten, että verkottuneet hätäkeskukset voivat tukea toisiaan ruuhka- ja häiriötilanteissa.

Maahanmuutto

Sisäministeriön maahanmuuton määrärahoihin ehdotetaan 193 milj. euroa. Myös EU myöntää Suomelle EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston varoja. Lisäksi mm. poliisille aiheutuu maahanmuuttoon liittyviä menoja. Vuoden 2019 määrärahat on mitoitettu 4000 uuden turvapaikanhakijan mukaisesti, minkä lisäksi Maahanmuuttovirasto purkaa aikaisempaa hakemusjonoa, Dublin-asetuksen perusteella palautuneita hakemuksia sekä valitusasteista palautuneita hakemuksia. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton menojen arvioidaan alenevan edelleen. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton määrärahatarpeisiin vaikuttavat keskeisesti vastaanoton piirissä ja vastaanottokeskuksissa asuvien määrä, joka vaihtelee uusien hakijoiden määrän ja vastaanottojärjestelmän piiristä poistuvien määrän mukaisesti. Laskelmat määrärahatarpeesta perustuvat lisäksi oletuksiin vastaanoton piirissä v. 2019 keskimäärin olevista henkilöistä sekä majoitusvuorokauden hintaan.

Vastaanottoraha myönnetään ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi tuen tarpeessa olevalle asiakkaalle, joka ei voi saada toimeentuloa ansiotyöllään eikä muista tuloistaan tai varoistaan.

Vuoden 2019 pakolaiskiintiö on edelleen 750 henkilöä.

Lisäysten, vähennysten ja siirtojen luokittelu:

1. HO 2015–2019
    - Nykyisen hallituksen hallitusohjelman liitteen 6 tai kärkihankkeiden lisäykset ja vähennykset.
2. Nykyisen hallituksen muut päätösperäiset
    - Nykyisen hallituksen harkinnanvaraiset määrärahalisäykset ja vähennykset (lukuun ottamatta HO liite 6 ja kärkihankkeita)
3. Edellisen hallituksen päätökset
    - Edellisen hallituksen hallitusohjelman HO 2011–2015 mukaiset toimet
    - Edellisen hallituksen toimet, jotka eivät kuulu hallitusohjelmaan
4. Eduskunta
    - Eduskunnan tekemät lisäykset / vähennykset
5. Tekniset siirrot ja rakennekorjaukset
    - Siirrot, jaksotusmuutokset, uudelleenbudjetoinnit, peruutukset, läpivirtauserät (esim. EU-rahoitus), järjestelmämuutokset
6. Automaattiset tekijät
    - Volyymimuutokset, alv-menot, lakisääteisistä oikeuksista aiheutuvat muutokset, valtionvelan korkomenot
7. Hinta- ja kustannustarkistukset
    - Kustannustason muutokset, indeksimuutokset