VALTIOVARAINMINISTERIÖ 24.10.2019 VNS 2/2029 vp, HE 29/2019 vp
Budjettiosasto
Budjettineuvos Kirsti Vallinheimo

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: VNS 2/2019 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020-2023 sekä HE 29/2029 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

TAE2020:n yleisperusteluihin sisäministeriön kohtaan sekä tarkistetussa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021-23 (vaalikauden kehys) sisäministeriön hallinnonalakohtaisiin linjauksiin on sisällytetty keskeiset budjettimuutokset ja pm. Rinteen hallituksen painotukset. Muistion loppuun on toistettu nämä (liite).

Täydentävä talousarvioesitys 2020 on tarkoitus antaa eduskunnalle 21.11.2019.

Valtiokunta on erityisesti pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastausta seuraavaan:

Valtiovarainministeriöltä pyydetään kirjallista selvitystä siitä, miten sisäministeriön ja ko. ministeriön hallinnonalan eri viranomaisten määrärahat on laskettu lakisääteisten menojen asianmukaiseksi kattamiseksi. Millaiseen yksityiskohtaiseen ja eriteltyyn analyysiin ja laskentaan mainitun ministeriön ja sen hallinnonalan eri viranomaisten lakisääteisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämä rahoitus on valtionvarainministeriössä perustettu (eriteltyinä mm. henkilöstömenot, toimitilakustannukset, ICT-menot ja kalusto sekä kustannusten nousun rahoittaminen). Toimitilakustannusten kattaminen (toimintamenot/erillisrahoitus)?

Valtiovarainministeriön puolesta totean edellä olevan johdosta:

Huhtikuun 2019 ns. teknisessä kehyksessä vuosille 2020-2023 budjettimomenttien määrärahat ovat kaikkiaan mitoitettu jo säädettyjen säädösten pohjalle. Harkinnanvaraisissa määrärahoista on lähtökohtana ollut vallinnut taso tai viimeisen vuoden taso (tilinpäätös), mutta kertaerät on poistettu, kuitenkin siten, että joitakin lisäyksiä on tehty huomioiden vastuullisen asioiden hoidon näkökulma ja joitakin ylimitoituksia karsittu niin, että määrärahat vastaisivat tarvetta. Tekninen menokehys momenteittain, josta näkyy myös siihen tehdyt euromääräiset tarkistukset käyttötarkoituksineen, on keväällä toimitettu eduskunnan käyttöön.

Lakisääteisten menojen lisäykset tapahtuvat ns. budjettilakiesitysten kautta. Perustuslain 83 § 2 momentin mukaan talousarvioesityksen kanssa annetaan yhdessä ns. budjettilakiesitykset, jotka edellyttävät muutoksia (lähinnä lisäyksiä) talousarvioon. Lakiesityksissä on näissä tapauksissa selostettu budjettivaikutukset ml. yhteensopivuus talousarvion ja budjettikehyksen kanssa. Valtiovarainministeriö arvioi lakiesitysten budjettivaikutukset lausuntomenettelyssä sekä VN:n raha-asianvaliokuntakäsittelyssä. Talousarvioesitys ja ko. lakiesitykset käsitellään yhdessä eduskunnassa. Ns. teknisen kehyksen pohjiin ovat nämä lakisääteiset pysyvät menot (ja vähennykset) jätetty myös jatkovuosille ja tulevat sitä kautta myös TAE:iin.

Palkkauksiin ja vastaaviin liittyvät muutokset otetaan huomioon esityksissä sellaisina kuin valtion työmarkkinalaitos ne laskee. Palkkojen tarkistukset tulevat suoraan TAE-valmisteluun valtion työmarkkinalaitokselta (VM/VKO).

Tekniseen kehykseen nähden on TAE:ssa vuodelle 2020 ja JTS:ssä 2021-2023 tehty joitakin ministeriön ehdotukseen (sis. perustelut laskelmineen) pohjautuen ja pm. Rinteen hallituksen hallitusohjelmasta johtuvia harkinnanvaraisia tarkistuksia (usein tasokorotuksina), kertaluonteisia ja pysyviä. Ko. muutokset näkyvät eriteltyinä TAE:n momenttien määrärahojen muutoslaskelmissa (määrärahan mitoitus-taulukko TAE:n momenttien selvitysosissa). Valtiovarainministeriö arvioi käytössään olevan aineiston perusteella em. ministeriön ehdotusten ja laskelmien oikeellisuutta ja tarpeiden välttämättömyyttä suhteessa valtion muihin menoihin ja käytössä oleviin tuloihin.

Talousarvioasetuksen (asetus valtion talousarviosta 1243/1992) 5 §:n mukaan menot jaetaan talousarviossa tehtävän tai menojen laadun mukaan. Tehtävän mukaan budjetoitu määräraha on tarkoitettu käytettäväksi kaikkiin kyseisestä toiminasta säännönmukaisesti aiheutuviin menoihin, jollei talousarviosta muuta johdu. Laadun mukaan menot jaetaan kulutusmenoihin, siirtomenoihin, sijoitusmenoihin ja muihin menoihin.

Ministeriöiden ja virastojen toimintamenomomenttien vakiosisältö on määritelty budjetin yksityiskohtaisissa perusteluissa. Ko. yksityiskohtaiset perustelut ovat sitovat ja osa itse budjettipäätöstä. Toimintamenomomentin vakiosisällön mukaan momentilta maksetaan lähinnä viraston palkkaus- ja muita kulutusmenoja. Toimintamenomomentti antaa virastolle joustavuutta varojen käyttöön. Samalla se antaa vastuuta määrärahojen käytössä. Vaikka kyseessä ovat toisaalta lakisääteisistä viraston tehtävistä aiheutuvat valtion menot, jättää lainsäädäntö paljon toimintavapauksia ja vaihtoehtoja sille, miten ja missä puitteissa toiminta taloudellisesti hoidetaan ja mihin menoihin (menolajeihin) sitoudutaan tehtävien hoitamiseksi. Mitoitus jää näin pitkälti harkinnanvaraiseksi. Toimintamenobudjetoinnin lähtökohtana on ollut ministeriöiden ja virastojen päätösvalta sen suhteen, mitä eri menolajeja ne käyttävät lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Vain joitakin suurempia virastojen hankkeita, kuten toimitilat/vuokramenot, on käsiteltävä VN-tasolla (yleensä VN:n raha-asianvaliokunnassa) ennen kuin ministeriön ja virasto niihin voi sitoutua. RV-käsittelyssä katsotaan tietyt taloudelliset elementit sekä se, että hanke voidaan hoitaa talousarvion ja menokehyksen puitteissa.

Kustannusten nousua ei toimintamenomomenteilla lähtökohtaisesti erikseen rahoiteta. Lähtökohtana on ollut, että toiminnan tuottavuuden nostamisella pitäisi saada hoidettua kustannustason nousu.

Valiokunta pyytää erittelemään rahoituksen henkilöstömenoihin, toimitilakustannuksiin, ICT-menoihin ja kalustoon sekä kustannusten nousuun. Tällaista erittelyä ei ole käytössä VN/VM:n tasolla. Määrärahoja ja lisämäärärahoja ei talousarviossa myönnetä lähtökohtaisesti tämän kustannuslajijaon mukaan. Joissakin erityistapauksissa saatetaan myöntää harkinnanvarainen lisärahoitus (usein kertaluonteinen) perusteena esim. ICT-investointimenot tai toimitilamenot/vuokrat (erillisrahana taikka varattu- tai enintään-eränä). Virastotasolla ja valtio-tason seurannassa (Valtiokonttorin Netra-järjestelmän toiminnan kulut jakauma: aineet, tarvikkeet; henkilöstökulut; vuokrat; palvelujen ostot ja muut kulut) saatetaan käyttää kustannuslaji-erittelyjä (ja ehkä ministeriöillä).

Valtiovarainministeriö ei siis laske määrärahatarpeita valiokunnan mukaisella jaolla eikä voi toimittaa pyydettyä jakoa TAE:n budjettimomenttien valmisteluun liittyen. Toiminta tulee sopeuttaa eduskunnan hyväksymien määrärahojen puitteisiin, ei toisin päin.

LIITE

TAE 2020, SM:n pääluokka

Sisäministeriön pääluokkaan ehdotetaan määrärahoja yhteensä 1,5 mrd. euroa, mikä on 22,7 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2019 varsinaisessa talousarviossa. Pääluokan määrärahoista poliisitoimen (ml. Suojelupoliisin) osuus on 54 %, Rajavartiolaitoksen 18 %, pelastustoimen ja Hätäkeskuslaitoksen 5 %, maahanmuuton 13 % sekä hallinnon 10 %. Pääministeri Rinteen hallitusohjelman tavoitteena on turvallinen oikeusvaltio Suomi, turvallisuuden tunteen vahvistuminen ja turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn varmistaminen. Sisäministeriön pääluokkaan ehdotettavilla määrärahoilla toteutetaan hallitusohjelmatavoitteita ja varmistetaan viranomaisten ydintoiminnot ja suorituskyky.

Kriisinhallintakeskuksen määrärahoja lisätään vuoden 2019 talousarvioon nähden 0,9 milj. eurolla, josta 0,4 milj. euron lisäys liittyy hallitusohjelman mukaiseen siviilikriisinhallinnan osallistumistason nostoon.

Sisäministeriön resursseja siviilitiedustelun ja Suojelupoliisin laillisuusvalvonnassa vahvistetaan 0,38 milj. eurolla.

Poliisitoimi

Poliisitoimeen ehdotetaan yhteensä n. 816 milj. euroa. Hallitusohjelmaan liittyen poliisitoimen määrärahoja lisätään 7,5 milj. eurolla. Määrärahoilla aloitetaan poliisimiesten henkilötyövuosimäärän nostaminen hallitusohjelman mukaiselle 7500 henkilötyövuoden tasolle vuoteen 2023 mennessä.

Poliisin toimintamäärärahoihin ehdotetaan 1,9 milj. euroa nettipoliisitoiminnan vahvistamiseen, 0,8 milj. euroa rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoon ja 2 milj. euroa sakon muuntorangaistusmenoihin.

Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden turvallisuusviranomaisten, muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Poliisin tuloksellisella sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä toiminnalla vaikutetaan osaltaan siihen, että Suomi olisi maailman turvallisin maa. Poliisi tuottaa turvallisuuden tunnetta suorittamalla lakisääteiset tehtävänsä laadukkaasti ja oikea-aikaisesti, olemalla ihmisten arjessa näkyvä ja tavoitettavissa sekä säilyttämällä kansalaisten luottamus korkealla. Mahdollisimman moni rikos ehkäistään juurisyyt tunnistamalla. Laitonta maahantuloa ja maassaoloa torjutaan tehokkaasti.

Suojelupoliisin määrärahoja lisätään edelleen. Mm. operatiivisen toiminnan kuluihin lisätään 1,7 milj. euroa ja siviilitiedustelun tietojärjestelmän menoihin 8,36 milj. euroa.

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitokselle ehdotetaan yhteensä 268 milj. euroa. Talousarvioesityksessä on huomioitu hallitusohjelmaan kirjattu tavoite rajaturvallisuuden suoristuskyvyn ja rajavartijamäärän turvaamisesta niin, että Rajavartiolaitoksen toimintamenomäärärahoja lisätään v. 2020 1,3 milj. eurolla. Lisäksi ehdotetaan vuoden 2019 talousarvioon nähden lisämäärärahaa 2 milj. euroa rajaturvallisuuteen, 5,1 milj. euroa EU:n rajaturvallisuusvaatimusten johdosta, 1,5 milj. euroa Rovaniemen lentoaseman ulkorajaliikenteen kasvun johdosta, 1 milj.

euroa toimitilakustannuksiin sekä 0,8 milj. euroa eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen menoihin.

Hallitusohjelman mukaisena kertaluonteisena investointina ehdotetaan Rajavartiolaitokselle maa- ja merirajan teknisen valvonnan uudistamiseen 15 milj. euroa. Ilma- ja vartioalusten kertaluonteisin peruskorjauksiin ja huoltoihin varataan 2,7 milj. euroa ja kevyen kaluston hankintoihin ja huoltoon 1,9 milj. euroa.

Rajavartiolaitos toimii sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden alueilla. Rajavartiolaitos on osa Suomen turvallisuusjärjestelmää ja puolustusjärjestelmää sekä osa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa.

Rajavartiolaitos vahvistaa itärajan valvontaa ja kykyä torjua turvallisuusuhkia ulkorajoilla. Rajavartiolaitos toimeenpanee Euroopan unionin rajaturvallisuudelle asettamat uudet velvoitteet sekä osallistuu Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) koordinoimiin yhteisiin operaatioihin EU:n ulkorajoilla ja muuhun kansainväliseen toimintaan.

Pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta

Pelastustoimen toimintamenoihin ehdotetaan 14,5 milj. euroa. Pelastustoimen määrärahoja ehdotetaan lisättäväksi 0,6 milj. euroa pelastustoimen keskittämiseksi Kuopioon ja Pelastusopiston koulutuksen lisäämiseksi sekä 0,5 milj. euroa hätäkeskuspäivystäjäkoulutuksen lisäämiseen.

Valtion talousarviosta rahoitetaan sisäministeriön pelastustoimen valtakunnallinen ohjaus ja valtakunnallisista järjestelyistä huolehtiminen sekä Pelastusopiston toiminta. Pelastuslaitosten rahoituksesta vastaavat kunnat. Pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallista johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinaatiota vahvistetaan ja parannetaan. Sisäministeriö jatkaa pelastustoimen uudistamista yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kanssa yhteistyössä pelastustoimen toimijoiden kanssa.

Hätäkeskuslaitoksen toimintamenoihin ehdotetaan 57,8 milj. euroa. Ehdotuksessa on huomioitu hallitusohjelmaan sisältyvä tavoite hätäkeskustoiminnan suorituskyvyn ja voimavarojen varmistamisesta niin, että määrärahaa lisätään 1 milj. eurolla. Ehdotuksessa on huomioitu myös hätäkeskuspäivystäjien lisäys 35 henkilötyövuodella ja 1,75 milj. eurolla sekä lisäys 3,7 milj. euroa hätäkeskusjärjestelmä Erican ylläpitomenoihin keskitettynä tässä vaiheessa kokonaan Hätäkeskuslaitokselle. Jatkossa kyseisten määrärahojen budjetointimalli selvitetään.

Hätäkeskusten ja hätäkeskuspalveluita käyttävien viranomaisten toimintaa on tarkoitus yhdenmukaistaa hälytyspalveluiden osalta valtakunnan tasolla. Tavoitteena on parantaa hätäkeskusten toimintaa ja viranomaisyhteistyötä ja sitä kautta väestön turvallisuuspalveluja.

Maahanmuutto

Maahanmuuttoon ehdotetaan 205 milj. euroa. Ehdotuksessa on huomioitu pääministeri Rinteen hallitusohjelman mukainen kiintiöpakolaisten määrän nosto 850 tasolle ja sen vaatima päätöksentekoresurssi (1 htv) kansainvälisen suojelun oleskelulupapäätösten tekemiseksi sekä kiintiöpakolaisten maahantuloon liittyvät kustannukset 0,170 milj. euroa. Päätöksentekoresurssien turvaamiseen erityisesti liittyen työperäiseen maahanmuuttoon ehdotetaan 10 milj. euroa. Turvapaikkahakemusten ruuhkanpurkuun ehdotetaan 3 milj. euroa.

Syksyllä 2019 tarkistettu menokehys 2021-23 (vaalikauden kehys)

Sisäministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella n.1,5 mrd. euroa.

Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on turvallinen oikeusvaltio Suomi, turvallisuuden tunteen vahvistuminen ja turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn varmistaminen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta huolehditaan ja torjutaan ihmisiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia. Sisäministeriön hallinnonalalla erityistä huomiota kiinnitetään ihmisten turvallisuuden paranemiseen, uusiin turvallisuusuhkiin varautumiseen ja arjen turvallisuuden kokemuksen vahvistamiseen.

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyötä jatketaan. Turvallisuusviranomaisten hallinollista yhteistyötä kehitetään ja syvennetään.

Siviilitiedustelutoiminnan ohjauksen ja Suojelupoliisin laillisuusvalvonnan vahvistamiseksi vuodelle 2020 lisätään 0,38 milj. euroa ja vuosille 2021 ja 2022 lisätään 0,190 milj. euroa.

Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämisestä laaditaan kokonaisvaltainen ylivaalikautinen kriisinhallinnan tavoitelinjaus toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi samoin kuin määrällisesti riittävän osallistumisen varmistamiseksi. Tavoitteena on nostaa siviilikriisinhallinnan osallistumistaso vähintään 150 asiantuntijaan. Kriisinhallintakeskuksen toimintamenoihin lisätään vuositasolla 0,4 milj. euroa.

Rikosvastuun toteutumiseksi ja rikosten käsittelyaikojen nopeuttamiseksi lisätään poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten voimavaroja siten, että koko oikeudellisen prosessin käsittelyajat lyhenisivät (esitutkinta, syyttäminen ja tuomioistuinkäsittely lainvoimaiseen tuomioon), sekä huolehditaan poliisin ja syyttäjän välisestä yhteistyöstä. Hallitusohjelman mukaan poliisien määrä nostetaan 7500 henkilötyövuoteen vuoteen 2023 mennessä. Erilaisista etnisistä taustoista tulevien hakeutumista poliisikoulutukseen pyritään edistämään.

Poliisi pyrkii toiminnallaan erityisesti vähentämään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia, erityisesti lapsiin kohdistuvia rikoksia sekä lähisuhdeväkivaltaa. Radikalisaatiota ehkäistään viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöllä. Harmaan talouden torjuntaohjelmaa jatketaan ja poliisin talousrikostutkinnan suorituskykyä kehitetään. Verkossa tapahtuvan rikollisuuden tutkintaa ja torjuntaa vahvistetaan. Perustetaan ryhmä ihmiskaupparikosten paljastamiseen ja tutkimiseen. Hallitus lisää viranomaisten läsnäoloa ja näkyvyyttä etenkin alueilla, joissa on heikoin palvelutaso. Poliisille määritellään enimmäisvasteajat koko Suomeen. Lähiöpoliisitoimintaa, raskaan liikenteen valvontaa sekä ennalta ehkäisevää työtä kehitetään. Poliisi ohjaa kohtaamansa henkilöt muiden tämän tarvitsemien palveluiden piiriin kuten päihdehuoltoon ja terveyspalveluihin.

Uuden tiedustelulainsäädännön tehokas ja asianmukainen soveltaminen varmistetaan Suojelupoliisi saa kehyskaudella käyttöönsä uudet toimintaansa tukevat tietojärjestelmät, joiden investointimenoihin on Suojelupoliisille lisätty rahoitusta.

Rajavartiolaitoksen suorituskykyä kehitetään muuttuvassa toimintaympäristössä. Hallitusohjelma sisältää rajaturvallisuuden ja rajavartijamäärän turvaamiseksi lisämäärärahaa, vuoden 2023 tasolla lisäys on 4,3 milj. euroa. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen menoihin varataan vuoden 2023 tasolla 4,8 milj. euroa. Rajavartiolaitoksen öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntavalmiutta kehitetään.

Pelastustoimen voimavarat varmistetaan ottaen huomioon kansalliset ja alueelliset palvelutarpeet.

Hallitusohjelman mukaisesti Hätäkeskuslaitoksen toiminta ja suorituskyky turvataan. Hätäkeskuslaitoksen voimavaroja lisätään vuosittain niin, että vuoden 2023 tasolla lisäys on 2,5 milj. euroa. Uuden hätäkeskustietojärjestelmän, Erican, ylläpitomenojen rahoitusvastuut ratkaistaan kehyskauden alkupuolella.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemusten ruuhkanpurkuun lisätään 3 milj. euroa vuosille 2020 ja 2021. Lisäksi Maahanmuuttoviraston päätöksentekoresurssien turvaamiseen lisätään 10 milj. euroa vuosille 2020 ja 2021.

Keskeisiin maahanmuuttomaihin pyritään resurssien puitteissa sijoittamaan maahanmuuton yhdyshenkilöitä. Kiintiöpakolaisten määrä nostetaan v.2020 vähintään 850 pakolaisen tasolle. Tämän jälkeen kiintiöpakolaisten määrä arvioidaan vuosittain välille 850–1050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Turvapaikkahakemukset käsitellään ilman aiheettomia viivästyksiä yksilöllisessä ja oikeusturvan takaavassa menettelyssä tavoitteena kuuden kuukauden käsittelyaika. Vapaaehtoisen paluun järjestelmää kehitetään ensisijaisena vaihtoehtona turvata kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistuminen kestävää paluuta tukien. Pyritään tekemään palautussopimukset kaikkien keskeisten kolmansien maiden kanssa, joiden kansalaisia Suomi voi palauttaa turvallisesti.

EU:n uuden seitsemänvuotisen rahoituskauden 2021—2027 sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton rahoitus sisällytetään sisäministeriön pääluokkaan erillisinä edellisen rahoituskauden varoista.