Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Muistio

06.10.2020

Hallinto- ja turvallisuusjaosto, muistio ministerin kuulemiseen 11.11.2020.
ministeri Ohisalo

1. Näkemys tietojärjestelmien kehittämisestä ja tämän työn johtamisesta sekä sisäministeriön hallinnonalalla, että yleisesti koko valtion hallinnossa.
2. Näkemys henkilöstöjohtamisesta hallinnonalalla. Miten korkeisiin sairaspoissaoloihin on puututtu/puututaan, ml. ministeriön johdon toimenpiteet?
3. Hallinnonalan kipupisteet talousarvioesityksessä, myös hankintoihin liittyvät kipupisteet; ottaen huomioon myös vuoden 2020 seitsemännen lisätalousarvioesityksessä tehdyt muutokset.
4. Talousarvioesitystä täydentävän esityksen ennakointi hallinnonalan osalta

1. Näkemys tietojärjestelmien kehittämisestä ja tämän työn johtamisesta sekä sisäministeriön hallinnonalalla, että yleisesti koko valtion hallinnossa.

Sisäministeriön hallinnonalalla, kuten laajemmin koko julkisessa hallinnossa tietotekniikka on käytössä monissa tehtävissä ja toiminnoissa.

Digitalisoituvassa toimintaympäristössä tietotekniikka ja tietojärjestelmien hyödyntäminen niin johtamisessa, hallinnossa kuin operatiivisissa toiminnoissa on osa jokaisen arkipäivää ja turvallisuutta. Sisäministeriön hallinnonalan tietojärjestelmien kehitystyötä ohjaavat hallinnonalalle säädetyt tehtävät, hallitusohjelman tavoitteet, sisäisen turvallisuuden strategia sekä tiedonhallintaa, tietoturvallisuuta ja tietosuojaa määrittävät säädökset.

Turvallisuuden tietojärjestelmiltä ja tietopalveluilta edellytetään hyvää käytettävyyttä, ajanmukaisuutta, luotettavuutta ja vaikuttavuutta unohtamatta kustannustehokkuutta. Tämä tarkoittaa usein verkottuneita tietojärjestelmäympäristöjä, poikkihallinnollisia ratkaisuja ja useita palvelukanavia ml. käyttäjien mobiilit ratkaisut. Eurooppalaisen ja muun kansainvälisen yhteistyön ja -toiminnan haaste tietojärjestelmien ja -verkkojen kehittämiselle on hyvä, turvallinen tietojen käytettävyys ja yhteentoimivuus.

Sisäisen turvallisuuden, rajaturvallisuuden ja muuttoliikkeen hallintaan liittyvien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämisessä teemme parhaillaan usean hallinonalan kanssa tiivistä yhteistyöt mm. eurooppalaisen tietojärjestelmäviraston, eu-LISA:n, kanssa.

Tietojärjestelmien kehittäminen on aina osa toiminnan kehittämistä. Lähes poikkeuksetta tietojärjestelmien kehityshankkeet ovat tietojen yhteisen käytettävyyden tai järjestelmien yhteiskäyttöisyyden takia myös poikkihallinnollisia hankkeita. Tietojärjestelmien kehittämisessä ja eri palveluiden ratkaisuja suunniteltaessa on aina huomioitava myös järjestelmien verkkoympäristöt, varautuminen ja kybertoiminnan haasteet.

Uuden tiedonhallintalain myötä sisäministeriön hallinnonalalla on otettu käyttöön koko hallinnonalan hankkeiden vaikuttavuusarviointiprosessi, jossa jo hankkeen asettamisvaiheessa hankeomistajan kanssa varmistutaan ministeriön yhteisten konsernistrategian tavoitteiden ja vaikuttavuuksien toteutumisesta, hallinnonalalla

hankeomistajana ko. viraston kyvykkyydestä toimeenpanna hanke, yhteen toimivuudesta ja elinkaaren kattavien resurssien huomioinnista suunnittelussa.

Tietojärjestelmät ja niiden toiminnallisuudet ovat tänä päivänä resurssi menestyksekkääseen toimintaan. Merkittävää toiminnallista muutosta edustavat tietojärjestelmähankkeet ovat väistämättä kestoltaan pitkiä erityisesti tilanteissa, joissa järjestelmäympäristö ei tarjoa teknologisesti valmiita ja hyödynnettävissä olevia alustapalveluita tai elementtejä. Pitkäkestoisten tietojärjestelmähankkeiden toteutuksissa riski aikataulujen ylityksiin kasvaa toiminnallisten ja teknologisten muutosten, toiminnan monitahoisuuden ja osapuolten määrän lisääntyessä samalla, kun hyvän hankehallinnan ja merkitys ja osaaminen korostuvat. Sisäministeriön hallinnonala on kehittämässä tätä edelleen.

- Sisäministeriö korostaa edelleen hyvän yhteistyön merkitystä, yhteistä valmistelua, avointa ja asiakasta osallistavaa lähestymistapaa tietojärjestelmien kehittämisessä.
- Tietojärjestelmien kehittämisessä johdon oma sitoutuneisuus kaikilla tasoilla on tärkeää. Sen tulee näkyä tietojärjestelmähankkeiden osaamisen kehittämisessä ja resurssoinnissa niin toiminnan asiantuntemuksen kuin hankehallinnan osalta.
- Riskien hallinta ja ennakoinnin mahdollistava tilannetieto on osa hankeohjausta.
- Työnjako strategisen ja toimeenpanon hankeohjauksen välillä tulee säilyttää selkeänä.
- Vastuu tietojärjestelmien kehittämisestä on pidettävä lähellä toiminnasta ja tiedoista vastaavaa tahoa.
- Yhteisellä tiedonhallintakartalla ja yhteensovitetuilla tietojärjestelmäarkkitehtuureilla on mahdollistettavissa jatkossa järjestelmien yhteentoimivuus ja organisaatioiden tiedolla johtamista.
- Tietojärjestelmille ja niiden kehittämiselle erittäin merkittää ovat tietojärjestelmien verkkoympäristöjen tila, kyvykkyydet huolehtia mm. luokittelua edellyttävien tietovirtojen ja -varantojen käsittelystä, ns. integraatiopalvelut ja päätelaiteratkaisut. Näiden osalta sisäministeriö on vahvasti tukeutumassa valtiohallinnon yhteisiin palveluntuottajiin ja kyvykkyyksiin.

2. Näkemys henkilöstöjohtamisesta hallinnonalalla. Miten korkeisiin sairaspoissaoloihin on puututtu/puututaan, ml. ministeriön johdon toimenpiteet?

Ministeriö ohjaa hallinnonalan henkilöstöjohtamista normaalin tulosohjausprosessin kautta. Ministeriön ja virastojen välillä on henkilöstöasioissa jatkuvaa yhteistyötä ja osana tätä tarkkaillaan virastoista tulevia hälyttäviä signaaleja ja sovitaan tarvittaessa ennakoivista toimenpiteistä yhdessä viraston kanssa. Lisäksi virastojen henkilöstön tilaa ja työhyvinvointia seurataan ministeriössä vuositasolla muun muassa työhyvinvointikyselyjen sekä johtamissopimusneuvotteluiden kautta.

Merkittäviä muutoksia sairauspoissaolojen määrissä ei sisäasiainhallinnossa normaalioloissa ole viime vuosina tapahtunut, joskin kevään 2020 laajamittainen etätyö vähensi sairauspoissaoloja merkittävästi. Työterveyshuolto toimii virastojen strategisena kumppania pyrittäessä työkyvyn edistämiseen, säilyttämiseen ja pidentyviin työuriin. Sairauspoissaoloja seurataan virastoissa työterveyshuollon vuosisuunnitelmien mukaisesti ja sairauspoissaoloissa tapahtuvaa kehitystä tarkastellaan yhteistyössä työterveyshuollon kanssa.

Virkamiesten liiallinen tunnollisuus ja sairaana työskentely voi olla virastoille myös ongelma ja epidemia on entisestään osoittanut meille, kuinka tärkeää on, että henkilö jää sairauslomalle ollessaan sairas. Varhaisen tuen malleilla virastoissa pyritään ennaltaehkäisevästi vaikuttamaan henkilöstön työkykyyn muun muassa tilanteissa, joissa virkamiehen poissaolojen määrä kohoaa suureksi. Esimiehen ja alaisen välisillä keskusteluilla pyritään vaikuttamaan sairauspoissaolojen määrään ja kestoon sekä tukemaan virkamiehen palaamista töihin sairauspoissaolon jälkeen.

Kysymykset 3. ja 4. Hallinnonalan kipupisteet talousarvioesityksessä, myös hankintoihin liittyvät kipupisteet; ottaen huomioon myös vuoden 2020 seitsemännen lisätalousarvioesityksessä tehdyt muutokset. Talousarvioesitystä täydentävän esityksen ennakointi hallinnonalan osalta

Hallitus on lisännyt huomattavasti sisäisen turvallisuuden määrärahoja

Pääministeri Marinin hallitus on tehnyt huomattavia lisäyksiä sisäisen turvallisuuden resursseihin. Sisäministeriön pääluokkaan esitettävät määrärahat ovat HE TAE 2021:ssä 70,9 milj. enemmän kuin vuoden 2019 varsinaisessa talousarviossa.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen lisäykset auttavat investointivelan korjaamisessa

Sisäministeriön hallinnonalan kannalta vuoden 2020 lisätalousarvioissa ja kevään kehyspäätöksessä 2021 - 2024 on saatu merkittäviä lisäyksiä viranomaisten toimintaan. Kehyksen mukaiset lisäykset on esitetty vuoden 2021 talousarvioon.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen operatiivisen suorituskyvyn turvaamiseen myönnettiin LTA IV:ssä 10 ja 5 miljoonan euron suuruiset määrärahalisäykset. Operatiiviseen suorituskykyyn liittyviä investointeja, kuten ajoneuvokalustoa, muita kuljetusvälineitä tai suojavälineitä, ei ole rahoituksen puuttuessa pystytty riittävällä tavalla uusimaan ja korjausvelka on kasvanut. Lisätalousarvioon ja kehyspäätökseen sisältyvällä poliisin vuoden 2021 (10 milj.) ja Rajavartiolaitoksen vuosien 2021 - 2022 lisäyksillä (10 milj. / vuosi) tilannetta saadaan merkittävästi parannettua.

Rajavartiolaitoksen investoinnit

Rajavartiolaitokselle myönnettiin LTA IV 2020:ssä 10 miljoonaa euroa maa- ja merirajojen teknisen valvontajärjestelmän uudistamiseen jatkona aikaisempaan 15 milj. lisäykseen vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa. Lisärahoituksella pystyttiin käynnistämään hankkeen toinen vaihe. Rajavartiolaitos tarvitsisi jatkorahoituksen vuonna 2021 turvatakseen hankinnan keskeytymättömän toteuttamisen.

Kahden uuden ulkovartiolaivan suunnitteluun myönnettiin LTA IV:ssä 5 miljoonaa euroa hankkeen käynnistämiseksi. Vuoden 2020 HE LTAE VII hallituksen esitykseen sisältyy valtuus 240 milj. euroa ja 120 milj. määräraha kahden uuden ulkovartiolaivan hankintaan. Toinen 120 milj. euron määrärahaosuus tullaan esittämään vuodelle 2022 osana JTS 2022 - 2025 valmistelua. Ulkovartiolaivat ovat keskeinen osa Rajavartiolaitoksen suorituskykyä ja ne mahdollistavat merellisten moniviranomaistehtävien suorittamisen sekä Suomen kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen. Ulkovartiolaivojen hankinnalla on lisäksi merkittäviä kotimaisia työllisyysvaikutuksia.

Ulkovartiolaivojen lisäksi Rajavartiolaitos tarvitsee rahoituksen kahden uuden valvontalentokoneen hankintaan. Hankkeen käynnistäminen edellyttäisi yhteensä 60 milj. euron suuruista tilausvaltuutta vuodelle 2021, mutta ei vielä määrärahaa. Hankinnan toteutus on ajoitettu tämänhetkisen suunnitelman mukaisesti vuosille 2022 - 2025.

Valvontalentokoneiden korvaaminen on välttämätöntä, koska nykyisin käytössä olevien lentokoneiden käyttöikä on täyttymässä vuonna 2025, minkä jälkeen koneilla ei voida enää lentää. Rajavartiolaitoksen selvityksen mukaan vanhentuneiden valvontalentokoneiden poistumassa olevaa suorituskykyä ei voida korvata muulla tavoin.

Kestävän kehityksen edistäminen

Poliisille myönnettiin LTA IV 2020:ssä hallinnonalan hiilijalanjäljen pienentämiseksi ja talouden elvyttämiseksi 0,8 miljoonaa euroa hybridi- ja täyssähköautojen latauspisteiden rakentamiseen poliisiasemille sekä valtakunnallisille poliisiyksiköille. Latausinfrastruktuurin rakentamiseen tarvittaisiin rahoitusta myös tuleville vuosille, jotta se saadaan kattavaksi. Jatkorahoitus 0,89 milj. euroa vuodelle 2021, on huomioitu TAET 2021:ssä.

Ministeriö on ehdottanut TAET 2021:ssä Rajavartiolaitokselle 0,4 milj. lisäystä TAET 2021 aiheutuen siirtymisestä hiilineutraalin biokaasun käyttöön ulkovartiolaiva Turvalla. Ehdotus tukee hallinnonalan hiilijalanjäljen pienentämistä ja ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Tietojärjestelmien rahoitus

Vuoden 2021 talousarvioesitykseen sisältyy 0,3 milj. euron kertaluonteinen lisäys Rajavartiolaitokselle Schengen-alueen tietojärjestelmän (SIS) uudistamisen vaatimien kansallisten tietojärjestelmämuutosten toimeenpanoon. Myös poliisille on esitetty kehyksen mukaista 1,67 milj. euron lisäystä SIS - järjestelmämuutoksiin vuodelle 2021. Tämä rahoitustarve saadaan suurelta osin katettua ISF - rahoituspäätöksellä, mutta puuttuva 0,443 milj. rahoitusosuus esitettiin TAE täydentävässä 2021.

Hätäkeskuslaitokselle myönnettiin LTA IV:ssä 1,2 milj. euron lisäys välttämättömään Erica-järjestelmän kehittämiseen, muuhun kehittämiseen ja ELS-järjestelmän ylläpitoon. Hätäkeskustietojärjestelmä Erican kehittämiseen ja ylläpitoon tarvitaan edelleen lisärahoitusta ja TAET 2021 ministeriön ehdotukseen sisältyy yhteensä 4,7 milj. lisäys. Järjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen etsitään parhaillaan uutta ratkaisua.

Maahanmuuttovirastolle on esitetty kehyspäätöksen 2021 mukaiset lisäykset työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupahakemusten ruuhkan purkuun, automaatiokehitykseen sekä ulkomaalaisasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen yhteensä noin 15,3 miljoonaa euroa. Järjestelmän automatisaatioastetta lisätään muun muassa lupakäsittelyn sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen nopeuttamiseksi.

Maahanmuuttovirastolle on ehdotettu myös kehyksen ylittäviä lisäyksiä liittyen tietojärjestelmien kehittämiseen ja prosessien sujuvoittamiseen. Ilman niitä lakisääteisiin käsittelyaikatavoitteisiin pääseminen vaarantuu.

Toimitilat

Senaatin investointikehyksen nosto 480 milj. tasoon HE TAE 2021 mukaisesti mahdollistaa hallinnonalan kiireellisten toimitilahankkeiden toteuttamisen. Toimitilojen korjaaminen tulee lisäämään virastojen vuokramenoja, joihin tarvitaan täysimääräinen lisärahoitus. Uusien toimitilojen perusvuokrataso on jo

lähtökohtaisesti korkeampi kuin vanhojen toimitilojen. Sisäministeriön hallinnonalalla Senaatin perusvuokrien taso on ollut pitkään poikkeuksellisen alhaisella tasolla, mikä on osin aiheuttanut kiinteistöjen peruskorjausvelan kasvun.

Vuoden 2021 vuokravaikutukset poliisille ja Rajavartiolaitokselle sisältyvät ministeriön TAET 2021 - ehdotukseen. Rajavartiolaitokselle on lisäksi saatu kehyslisäys toimitilaturvallisuuden parantamiseen vuosille 2021 ja 2022 (2,5 ja 2,4 milj. euroa). Myös poliisi tarvitsisi lisärahoituksen toimitilojen turvallisuustason nostoon.

Suojelupoliisin uuteen toimitilaan tarvittava rahoitus sisältyy kehyspäätökseen vuodesta 2024 eteenpäin. Uuden toimitilan vuokrasopimus on allekirjoitettu elokuussa.

Lisäksi kehyspäätökseen 2021 - 2024 ja HE TAE 2021 sisältyy Helsingin säilöönottoyksikön nykyisten tilojen korvaamiseksi tarvittava pysyväluonteinen rahoitus Maahanmuuttovirastolle.

Vuonna 2021 hallinnonalalla valmistuvat seuraavat Senaatin toimitilahankkeet, joilla on vuokravaikutuksia:

- Poliisihallituksen tilaratkaisu (Helsinki), Lapin poliisilaitos ja Lapin poliisilaitoksen tutkinnan tila (Rovaniemi).
- Rajavartiolaitoksen osalta Immolan, Ivalon ja Onttolan alueiden kiinteistöjen peruskorjaus- ja uudisrakennushankkeet käynnistetään. Immolassa osa hankkeesta ehtii suunnitelman mukaisesti valmistua vuonna 2021 ja siitä aiheutuu vuokramenoja.
- Edellä mainitut vuokravaikutukset, yhteensä 1,47 milj. euroa, on esitetty TAET 2021:ssä.

Pelastusopiston toiminnan turvaaminen

Pelastusopiston koulutustoiminnan turvaamiseksi, koulutuksen laadun kehittämiseksi sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan tueksi rahoitusta on lisätty 2,4 miljoonaa euroa vuosille 2021 ja 2022. Tällä varmistetaan pelastuslaitosten riittävä ja osaava henkilöstö ja ihmisten kiireellinen avunsaanti.

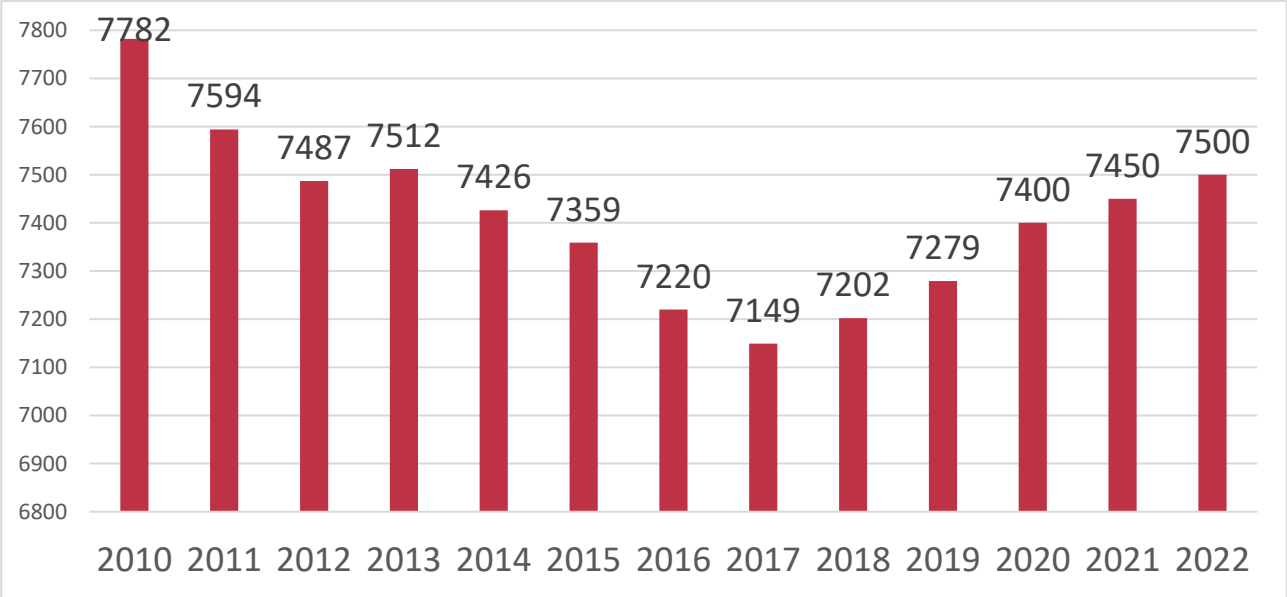
Henkilötyövuosissa haasteita

Sisäministeriön hallinnonalan määrärahoista huomattava osa on henkilöstömenoja. Riittämätön toiminnan rahoitus johtaa nopeasti tarpeeseen vähentää henkilöstöä, koska muiden kululajien pienestä osuudesta johtuen niistä ei voida säästää merkittäviä summia.

Maahanmuuttoviraston laskeva kehystaso tulee vastaan nopeasti. Vuoden 2022 kehys on 24 milj. pienempi kuin HE TAE 2021. Vähennys on niin suuri, että virastolla on huomattavia vaikeuksia sopeuttaa toimintansa ja samanaikaisesti turvata toiminnalle asetettujen laadullisten ja määrällisten tavoitteiden saavuttaminen. Myös Rajavartiolaitoksella toiminnan sopeuttaminen on edessä vuoden 2022 jälkeen, mikäli tarvittavaa kehysrahoitusta ei saada.

Hallitusohjelmaan sisältyvän tavoitteen mukaisesti poliisien määrä nostetaan 7 500 HTV:n tasolle. Poliisien määrän nostaminen ja ylläpito tavoitetasolla on kuitenkin haasteellista, ellei poliisin toimintamenoihin saada pysyvää tasokorostusta tulevassa JTS 2022 - 2025:ssä muiden menojen kattamiseen. Poliisille HE TAE 2021 sisältyvä 4,1 milj. kertaluonteinen lisäys olisi myös saatava pysyväksi, jotta esimerkiksi ihmiskaupparikosten tutkinta, sekä poliisin toiminta harvaan asutuilla alueilla voidaan turvata. Määräaikaisen poliisihenkilöstön saaminen erityisesti HARVA-alueille on haasteellista.

Poliisien määrän kehitys



Tulevien vuosien haasteet

Sisäministeriön hallinnonalan määrärahataso laskee voimakkaasti vuoden 2022 jälkeen, kun kehyspäätöksessä saadut määräaikaiset lisäykset päättyvät. Tämä vaikuttaa jo nyt haitallisesti virastojen mahdollisuuteen suunnitella ja kehittää toimintaansa pitkäjänteisesti. ICT - menojen kasvu, toimitilamenot ja investoinnit asettavat myös tuleville vuosille haasteita, joihin on vaikea vastata ilman pysyviä määrärahalisäyksiä.

Sisäministeriön pääluokkaan on esitetty huomattavasti enemmän lisäyksiä kuin on saatu. Osaltaan tämä kertoo vuosia jatkuneesta merkittävästä rahoitusvajeesta, minkä seuraukset alkavat näkyä erityisesti vuoden 2022 jälkeen. Viranomaisten pysyväluonteisiin menolisäyksiin tulisi saada rahoitus julkisen talouden suunnitelmissa. Siltä osin kun tätä rahoitusta ei saada, heijastuu se talousarvio- ja lisätalousarvioesityksiin pysyväluonteisina lisäyksinä.

Tulevalla JTS 2022 - 2025:lla ja siihen sisältyvällä kehyspäätöksellä on hallinnonalan talousnäkymän kannalta keskeinen merkitys. Eduskunnalle annettavassa Sisäisen turvallisuuden selonteossa kuvataan hallinnonalan viranomaisten toimintaympäristön ja tehtävien muutoksia sekä myös niitä resurssitarpeita, joita niihin vastaaminen edellyttää.