



## VASTAANOTTOKESKUSTEN KUSTANNUSTEHOKKUUDEN KEHITTÄMINEN

### 1. Tausta

Vuoden 2015 turvapaikanhakijamäärä oli poikkeuksellinen. Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia perustettiin syksyn aikana nopeasti ja kaikki turvapaikanhakijat pystyttiin majoittamaan. Vuoden 2015 lopussa toiminnassa oli 144 vastaanottokeskusta ja 68 alaikäisyksikköä. Uusia vastaanottokeskuksia perustettiin 124 ja alaikäisyksiköitä 60. Turvapaikanhakijoiden vastaanottotoimintaan tuli mukaan useita uusia palveluntuottajia, joilla ei ollut aikaisempaa kokemusta vastaanottotoiminnasta. Myös SPR laajensi toimintaansa merkittävästi, sillä vuoden lopussa 144 yksiköstä 105 yksikköä oli SPR:n ylläpitämiä.

Vuonna 2015 Maahanmuuttoviraston tilinpäätöksen mukaiset turvapaikanhakijoiden vastaanottomenot olivat yhteensä 168,2 milj. euroa. Vastaanottokeskusten kulut olivat noin 128,7 milj. euroa. Toteutuneiden kustannusten mukaan vastaanottotoiminnan keskimääräinen kustannus asiakasta kohden oli viime vuonna 66 eur/hlö/vrk. Tavoitteeksi vuodelle 2015 oli asetettu 37 eur/hlö/vrk, edellisen vuoden toteuma oli 46 euroa.

Tavoitteen ylittymistä selittää se, että loppuvuoden aikana perustettiin useita uusia vastaanottokeskuksia. Näissä vastaanottokeskuksissa toimintaa ehti toteutua vain muutaman kuukauden tai viikon ajan. Näin ollen majoitusvuorokausien määrä jäi vähäiseksi verrattuna siihen, että toiminta olisi ollut käynnissä koko vuoden. Lisäksi uusien vastaanottokeskusten perustamiseen liittyy kertaluonteisia perustamiskustannuksia, jotka nostivat vuoden 2015 keskimääräistä vuorokausihintaa. Vuorokausihinnan tavoitetaso kuvaa vakiintunutta vastaanottotilannetta, mutta nopeassa muutostilanteessa tavoitteen mukaiselle tasolle pääseminen häiriintyy.

Kustannusrakenteeseen vaikuttaa osin syksyllä 2015 laajamittaisen maahantulon tilanteessa tehtyjen sopimusten ehdot. Pakottavassa tilanteessa ja aikakriittisesti tehdyt sopimukset eivät kaikissa tapauksissa olleet viraston tavoitetason mukaisia.

### 2. Kustannusten hallinnan tehostaminen – tehtyjä toimenpiteitä

Alkuvuoden (tammi-toukokuu) 2016 aikana keskimääräinen kustannus asiakasta kohden on alentunut viime vuodesta ollen 57 eur/hlö/vrk. Maahanmuuttovirasto on tehnyt alkuvuoden aikana useita toimenpiteitä, joilla kustannuksia pyritään edelleen alentamaan:

#### 2.1. Kapasiteettia on sopeutettu vastaamaan vastaanottokeskuksissa majoitettuna olevien määrää

- vastaanottokeskukset on arvioitu toiminnallisuuden, turvallisuuden ja taloudellisuuden näkökulmista. Arviointi toimii perustana vastaanottokeskusten lakkauttamisessa ja kehittämisessä
- irtisanottu vastaanottokeskussopimuksia ja vähennytty majoituskapasiteettia yhteensä 16 000 paikkaa => irtisanomiset vaikuttavat loppuvuonna ja alkuvuodesta 2017 irtisanomisajan päätyttyä. Näiden taloudelliset vaikutukset näkyvät viipeellä



lakkautusten jälkeen. Lakkautuksiin liittyy myös keskuskohtaisia kertaluonteisia toimitilojen ennallistamiskustannuksia.

- lakkautukset ovat riippuvaisia hakijamäärän kehityksestä
- tavoite 90 %:n käyttöaste

## **2.2. Vastaanottokeskusten vuoden 2016 talousarviot on päivitetty vastaamaan hakijamäärien vähenemistä**

- vastaanottokeskukset ovat laatineet uudet täsmennetyt talousarviot vuodelle 2016, jotka sopeutettu vastaamaan turvapaikanhakijamäärien laskua ja vastaanoton piiristä poistumisen ennustetta
- tämän lisäksi toukokuusta lähtien vastaanottokeskusten talousarvioista on leikattu 10 %:a
- vastaanottokeskukset raportoivat kuukausittain edellisen kuukauden vastaanottomenojen toteumat taloudenohjaus (Tarek) -järjestelmään
- vastaanottokeskusten majoitusvuorokausihintaa seurataan järjestelmän tietojen avulla => vuorokausihinta yhtenä perusteena lakkautuksista päätettäessä

## **2.3. Vastaanottokeskusten sopimukset**

- osana vastaanottokeskusten sopeuttamista hakijamääriin käydään jäljellä olevien toimijoiden kanssa neuvotteluita nykyisten sopimusten päivittämisestä tai tarvittaessa uusimisesta
- tavoitteena saada kustannustehokkaampia sopimuksia viime syksynä tehtyjen sopimusten sijaan
- vastaanottokeskuksia myös kehoitettu neuvottelemaan omien sopimuskumpaneidensa kanssa sopimusten uusimisesta, mm. vuokrasopimukset

## **2.4. Vastaanottokeskusten valvontaohjelma on laadittu ja valvontakäynnit käynnistetty**

- osana vastaanottokeskusten valvontaohjelmaa toteutetaan vastaanottokeskusten talouden tarkastusta
- kevään aikana on toteutettu ja syksyn aikana toteutetaan arviointi- ja ohjauskäynnejä vastaanottokeskuksiin, jossa tarkastellaan vastaanottokeskusten kirjanpitoa ja toteutuneita kustannuksia ja niiden oikeellisuutta

## **2.5. Vastaanottokeskusten koulutus- ja suunnittelupäivät**

- vastaanottokeskuksille järjestettävissä koulutus- ja suunnittelupäivissä painotettu taloudenpidon oikeellisuuden vaatimuksia sekä menojen kulukuria=> mitä vastaanottopalveluita voidaan vastaanottolain perusteella valtion varoin maksaa.

Vertailukohteena on hyvä todeta, että vuonna 2014 vastaanoton menot olivat noin 62 milj. euroa ja keskimäärin vastaanoton piirissä oli 3 000 turvapaikanhakijaa. Näin ollen jos vastaanotonpiirissä on noin kymmenkertainen määrä henkilöitä vuonna 2016, merkitsee tämä vastaavasti noin 600 miljoonan euron menotasoa. Määrä on korkea, mutta suhteutettuna esim. vuoden 2014 menotasoon menot eivät ole merkittävästi kohonneet.

## **3. Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen tarkastushavainnot**

Sisäministeriön sisäinen tarkastus toteutti Maahanmuuttoviraston ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskustoiminnan tarkastuksen huhti-heinäkuun 2016 aikana.



Tarkastuksessa selvitettiin Maahanmuuttoviraston 1.7.2015–11.5.2016 aikana tekemien vastaanottoimintaan liittyvien sopimusten valmistelua, sisältöä, valvontaa ja niiden perusteella määräytyvää laskutusta sekä määrärahan seurantakäytäntöjä.

Keskeisinä havaintoina ja kehittämiskohteina tarkastustuloksissa nousivat esiin:

- Maahanmuuttoviraston tulisi pakolaistilanteen rauhoituttua käynnistää turvapaikanhakijoiden vastaanottoiminnan kilpailutuksen valmistelu
- vastaanottokeskusten majoituskapasiteettia vähennettäessä paikkojen vähentäminen tulisi tehdä pääsääntöisesti keskuksia lakkauttamalla, koska keskusten kiinteiden kustannusten osuus on korkea. Lakkautuksia valmisteltaessa tulisi talouden painoarvoa nostaa noin 30–50 % painoarvoon järkevän valtiontalouden ja kustannustehokkaan varojen käytön vaatimukset huomioon ottaen.
- sopimukset olisi tullut hyväksyä aina esittelystä ja pyrkiä noudattamaan työjärjestystä
- vastaanottokeskusten mallisopimus pohja tulee päivittää ja sopimusveloitteet tulee olla kaikille toimijoille yhdenmukaiset, keskeisiä päivystarpeita sopimus pohjaan ovat mm.
  - sopimuskohteen tarkempi yksilöinti
  - sopimuksen arvon täsmentäminen ja talousarvion noudattaminen hyväksytyjen kustannusten kustannuskattona
  - irtisanomisajan lyhentäminen
  - mahdollisesti vastaanottoiminnan erillisen tilintarkastusveloitteen lisääminen, jolla voidaan saada varmuutta vastaanottoiminnan kustannusten hyväksyttävyydestä
  - kustannustenkorvauskirjauksen uudelleenmuotoilu siten, että vain kohtuulliset Maahanmuuttoviraston hyväksymät kustannukset voidaan korvata
- vastaanottokeskusten talouden seurantajärjestelmän järjestelmällinen käyttö vastaanottokeskuksissa tulee varmistaa
- vastaanottoiminnan maksatusten tarkastusprosesseja tulisi vahventaa ja lisätä määrämuotoisuutta sekä turvata resurssien riittävyys huomioiden toiminnan merkittävä kasvu
- tilinpäätöskäytännöissä tulisi ottaa käyttöön vastaanottokeskuksissa erillinen vuosittainen vastaanottoiminnan tilintarkastus. Nykyinen tilintarkastusvelvollisuus koskee vastaanottopalveluiden tuottajan normaalia kirjanpitolain mukaista tilintarkastusta.
- vastaanottoiminnan talouden valvonnan määrämuotoisuutta ja suunnitelmallisuutta tulisi kehittää

SM:n sisäisen tarkastuksen tarkastushavaintojen perusteella on Maahanmuuttovirasto laatinut toimenpidesuunnitelman aikatauluineen tarvittavista kehittämistoimenpiteistä.

#### **4. Kustannustehokkuuden parantaminen – tulevia toimenpiteitä**

Maahanmuuttovirastossa jatketaan edelleen toimia, joilla vastaanottoiminnan kustannustehokkuutta kehitetään huomioiden SM:n sisäisen tarkastuksen tarkastushavainnot ja tehty toimintasuunnitelma. Toimenpiteitä kohdistetaan mm. seuraaviin osa-alueisiin:

##### **4.1. Vastaanottojärjestelmän sopeuttaminen**



- uusien lakkauttamis- ja supistamispäätösten tekeminen hakijamäärien mukaisesti. Painopisteenä kokonaisten vastaanottokeskusten lakkauttaminen paikkojen vähentämisen sijaan
- optimoidaan vastaanottokeskuksen koko => talouden painoarvon vahvistaminen lakkautuspäätöksissä
- vastaanottosopimusten päivittäminen, mm. tilojen osalta tilatehokkuuden lisääminen
- säästöjen hakeminen mm. vähentämällä ruokahuoltokonseptilla toimivien vastaanottokeskusten määrää sekä turvallisuuspalveluiden mitoituksen määrittäminen tehdyn turvallisuusselvityksen perusteella
- arvioidaan vastaanottokeskusten henkilöstömitoitusta koskevaa suositusta siitä näkökulmasta, olisiko esimerkiksi kustannustehokkaampaa panostaa vastaanottokeskusten oman terveydenhoitohenkilökunnan vahvistamiseen ostopalveluiden sijaan

#### **4.2. Vastaanottokapasiteetin tehokkaampi hyödyntäminen**

- varmistetaan käyttöasteen pysyminen tavoitteen mukaisessa 90 %:ssa tarkemalla hakijoiden sijoittamisella keskuksiin
- kehitetään turvapaikkapäätöksenteon ja vastaanottotoiminnan välistä yhteyttä=> vähennetään hakijoiden siirtelyä keskusten välillä esimerkiksi keskusten lakkauttamisen ja supistamisen yhteydessä
- myönteisten päätösten viivytyksetön välittäminen luvan saaneille, kuntayhteistyön tiivistäminen vastaanottokeskuksissa kuntaan muuton nopeutumiseksi
- vapaaehtoisen paluun aktiivinen ja täysimääräinen hyödyntäminen
- tarkastellaan kielteisen päätöksen saaneiden vastaanottopalveluiden lakkaamista vastaanottokeskusten ohjauksessa (vastaanottolaki 746/2011 14 a §)

#### **4.3. Vastaanottojärjestelmän kilpailutusten valmistelu**

- käynnistetään vastaanottokeskustoiminnan kilpailutuksesta alueellinen pilottikokeilu => kokemusten perusteella valmistellaan vastaanottokeskustoiminnan laajempi kilpailutus: kilpailutus valmistellaan Hanselin konsulttien kanssa
- uusitaan vastaanottokeskustoiminnan sopimus pohja niin, että sopimusten avulla pystytään hallitsemaan kustannuksia nykyistä paremmin. Tässä hyödynnetään kilpailutuksen pilotointia ja Hanselin asiantuntemusta sopimuksen laadinnassa
- jatketaan valtakunnallisia kilpailutuksia vastaanottokeskusten käyttöön tarvittavista palveluista (terveydenhuolto, tulkkipalvelut, turvallisuus), joihin vastaanottokeskukset voivat tarpeen mukaan liittyä

#### **4.4. Vastaanottokeskusten seuranta järjestelmien kehittäminen**

- kehitetään vastaanottokeskusten raportointijärjestelmien ajantasaisuutta ja luotettavuutta entistä ajantasaisemman majoitustilanteen ja kustannus seurannan tarpeisiin. Maahanmuuttovirastossa on käynnissä EU-rahastohanke, jossa kehitetään majoitusraportointijärjestelmää (UMAREK)
- vahvistetaan edelleen vastaanottokeskusten kustannustietoisuutta raportoinnin avulla sekä koulutuksella
- vastaanottokeskusten suurempien hankintojen osalta otetaan käyttöön erillinen hyväksymismenettely.