POLIISI
POLIISIHALLITUS

23.5.2016 POL-2016-7532

Poliisiylitarkastaja Jorma Laitinen

Eduskunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto
sanna.turpeinen@eduskunta.fi

Eduskunnan hallinto- ja turvallisuusjaoston 19.5.2016 lähettämä kutsu saapua kuultavaksi keskiviikkona 25.5.2016 klo 12.45 ja pyyntö kirjallisesta asiantuntijalausunnosta

Lausunto 25.5.2016 pidettävään kuulemistilaisuuteen

Poliisihallitukselta on pyydetty lausuntoa sekä asiantuntijaa kuultavaksi Valtioneuvoston selonteosta sisäisestä turvallisuudesta VNS 5/2016 vp. *Teemana on valtiontalouden kehysten näkökulma; lisäksi lisärahoitustarve ja arvio siitä, mitä tapahtuu, jos lisärahoitusta ei löydy.*

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut nopeasti ja keskeisimmät muutokset liittyvät kansainvälisen ja kotimaisen turvallisuustilanteen sekä turvapaikanhakijatilanteen muuttumiseen lyhyessä ajassa. Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin ja keskeisiä teemoja tällä hetkellä ovat maahanmuutto, rajaturvallisuus, kyberturvallisuus, rikostorjunta ja terrorismin torjunta.

Poliisin tehtävänä on turvata oikeus- ja yhteiskuntajärjestys, ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, estää ennalta, paljastaa ja selvittää rikoksia sekä saattaa ne syyteharkintaan. Poliisitoiminnan eri osa-alueiden tuloksellisella toiminnalla pyritään vaikuttamaan osaltaan siihen, että Suomi olisi edelleen yksi Euroopan turvallisimmista maista. Tähän pyrkiminen on julkisen talouden suunnitelmaan kirjatussa poliisitoiminnan rahoitustilanteessa muodostumassa erittäin haasteelliseksi tehtäväksi. Vahvana riskinä nähdään myös poliisin turvallisuuspalveluita koskevan kysynnän ja poliisi mahdollisuuksien välillä olevan kuilun syveneminen ja laajeneminen.

Poliisi on sitoutunut sopeuttamaan toimintansa sille osoitettaviin kehyksiin. Poliisi sopeuttaa toimintaansa niin, että se pyrkii löytämään säästöjä siten, että poliisimiesten määrän laskua voidaan hillitä. Tämä merkitsee käytännössä tuntuvia ja vaikutukseltaan näkyviä leikkauksia mm. poliisin kehittämishankerahoitukseen, eräisiin investointeihin, toimitilamenoihin sekä Poliisihallituksesta keskitetysti maksettuihin menoihin sekä kulurakenteeseen. Toimitilakulujen alentaminen edellyttää poliisin toimipisteverkoston karsimista nykyisestä säästöjen aikaansaamiseksi. Kehittämishankkeiden ja investointien osalta on tehtävä priorisointia ja ainoastaan operatiivisen toiminnan kannalta aivan välttämättömät hankinnat ja investoinnit voidaan toteuttaa, esimerkiksi Vitja ja kriittiset kuljetusvälineinvestoinnit voidaan toteuttaa.

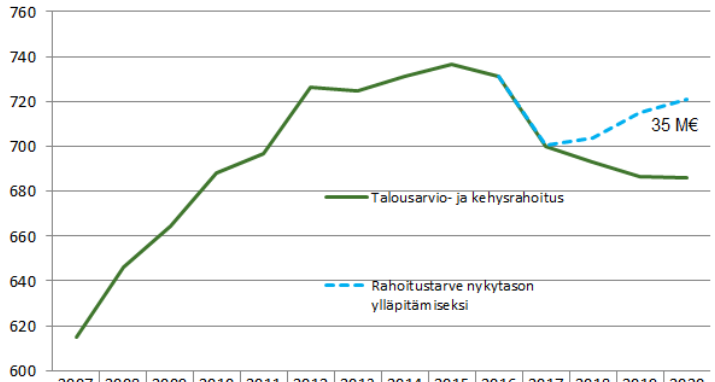
Poliisihallitus korostaa erikseen sitä, että poliisin hallintorakenneuudistus PORA III – säästötavoitteet on asetettu taloudellisista lähtökohdista vuoden 2011 tilanteessa. Nämä tavoitteet on pääosin saavutettu. Maan sisäisen

turvallisuuden tilanne on muuttunut vuoden 2011 tilanteesta kuluneiden viiden vuoden aikana merkitsevästi. Poliisille on tullut uusia tehtäviä ja toimintaa on jouduttu suuntaamaan uudella tavalla. Tästä syystä Poliisihallitus pitää tärkeänä sitä, että tavoitteet katsotaan yhteisesti jo saavutetuiksi, eivätkä ne kahlitse jatkossa poliisitoimintaa reagoimasta muuttuneeseen tilanteeseen.

Poliisitoiminnan nykytason säilyttämisen vaatimukset

Poliisin talousarviorahoituksen kehitys 2007-2015, kehyspohja 2016-2020 ja poliisitoiminnan nykytason säilyttämisen edellyttämä rahoitus

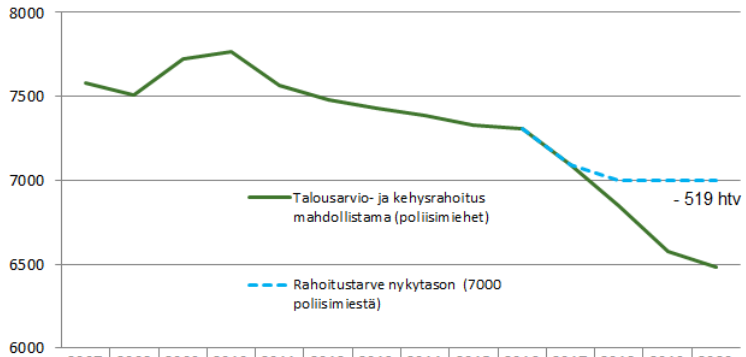
(kehyspäätöstä vastaavasti vuodet 2016-2020 sisältävät vain tiedossa olevat palkankorotukset)



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Talousarvio- ja kehysrahoitus	615	646	665	688	697	726	725	731	736	731	700	693	686	686
Rahoitustarve nykytason ylläpitämiseksi										731	701	704	715	721

Lisärahoitustarve poliisimiesten määrän pitämiseksi 7000:ssä

Poliisimiesten määrän kehitys 2007-2020



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Talousarvio- ja kehysrahoitus mahdollistama (poliisimiehet)	7579	7505	7720	7766	7566	7480	7433	7389	7332	7309	7095	6845	6578	6481
Rahoitustarve nykytason (7000 poliisimiestä)										7309	7095	7000	7000	7000

- **Poliisimiesten tason pitäminen 7 000 htv**

	2017	2018	2019	2020
Tavoiteltutaso (7000 htv, poliisimiehet)	7 095	7 000	7 000	7 000
Nyt poliisimiehet	7 095	6 845	6 578	6 481
Muutos htv:ssa	0	155	422	519
Lisä henkilöstökuluihin	0	8 971 852	24 661 024	30 330 588
Lisä muihin kuluihin (7000 per htv)	0	1 085 000	2 954 000	3 633 000
Tarvittava lisärahoitus (siirtyvä erä 15 milj. tavoitteena	**0**	**10 056 852**	**27 615 024**	**33 963 588**
Opiskelijat (400 sisäänotto)				
Polmakille lisäystä	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Tarvittava lisärahoitus (siirtyvä erä 15 milj. tavoitteena	**1 000 000**	**11 056 852**	**28 615 024**	**34 963 588**

Poliisimiesten määrän vähenemisen vaikutukset

Henkilöstövaltaisella alalla - kuten poliisissa - säästöt tulevat väistämättä näkymään henkilöstömäärässä. Rahoituksen vähennyksestä aiheutuvilla säästöillä tulee olemaan vaikutusta poliisin palvelujen saatavuuteen ja toiminnan tuloksiin. Suunnitelmallinen valvonta vähenee merkittävästi sekä ennalta estävä toiminta vähenee. Säästöt aiheuttavat entistä suurempaa tarvetta priorisoida tehtäviä valvonta- ja hälytystoiminnassa. Tehtäviä jää hoitamatta. Poliisimiesten työturvallisuus heikkenee. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluiden tuottaminen vaikeutuu. Myös taajamissa toimintavalmiusajat pitenevät. Kokonaisuutena arvioiden luottamus poliisiin voi heiketä. Luottamuksen vähenemisestä voi seurata se, etteivät kansalaiset ole halukkaita tukemaan viranomaisia.

Valvonta- ja hälytystoiminnan osalta resurssien vähentäminen näkyy selvemmin näkyvän, suunnitelmallisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnan merkittävänä vähenemisenä. Lisäksi leikkauksilla on selkeitä vaikutuksia hälytystoiminnassa mm. pitenevinä toimintavalmiusaikoina, tiettyjen tehtävien priorisointina ylitse vähempiarvoisten sekä suorituskyvyn heikkenemisenä. Merkittävästi vähentynyt yleisten paikkojen valvonta todennäköisesti lisää yleisellä paikalla tapahtuneiden häiriöiden ja rikosten määrää (pahoinpitelyt, vahingonteot ym.) ja siten tullee lisäämään rikostorjunnan tehtävämääriä. Toimintavalmiusaikojen piteneminen tullee näkymään harvaan asuttujen alueiden palveluiden heikkenemisenä edelleen nykytasosta ja sen lisäksi myös taajaan asutuilla alueilla.

Nk. monipartiotehtäville tai muihin vaativiin tehtäviin ei ole saatavilla tukipartioita, jolloin tehtävällä ongelmatilanteeseen joutuneelle partiolle ei ole tarjolla tarvittavia apujoukkoja. Vaativammalle tehtävälle joudutaan pahimmissa tapauksissa menemään liian pienillä vahvuuksilla, minkä seurauksena on mahdollista, että poliisi joutuu tilanteen hoitamiseksi käyttämään kovempia voimakeinoja kuin muutoin olisi ollut tarvetta.

Tehtävien priorisointi johtaa väistämättä siihen, että osa poliisille kuuluvista tehtävistä jää kokonaan hoitamatta. Poliittisten päätösten puuttuessa poliisin ydintehtävistä sekä poliisitoimintaan ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvistä arvovalinnoista, poliisi joutuu itse tekemään nämä poliittiselle tasolle kuuluvat valinnat, mitä voidaan pitää hyvin epätyydyttävänä tilanteena yhteiskunnan kannalta.

Poliisin kyky vastata suuriin yksittäisiin rikollisiin tekoihin heikkenee. Uusilla uhkakuvilla tarkoitetaan sisäisen ja ulkoisen uhan merkittävää lähentymistä. Ajattelu vastaa kokonaisturvallisuuden doktriinin mukaista laajaa turvallisuuskäsitettä. Selvää jakoa sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen ei enää ole. Asian konkreettisena ilmentymänä puhumme mm. hybridi-uhista, joiden torjumisessa poliisilla on päävastuu, koska poliisi on toimivaltuuksineen asian keskiössä.

Rikostorjunnan läpäisykyky etenkin päivittäisrikostorjunnassa heikkenee. Vähennyksillä on heikentävä vaikutus rikosten selvitysasteisiin. Lisäksi piiloon jäävä rikollisuus lisääntyy. Tehtävien hoidossa välttämättömät laitteet ja välineet vanhenevat, uusia ei kehitetä tai hankita ja ammattitaitoa ylläpitävä koulutus vähenee. Poliisitoiminta piilorikollisuuden paljastamiseksi tullee merkittävästi heikkenemään. Tämä huoli on etenkin törkeän huumerikollisuuden osalta. Resurssien vähentyminen tulee todennäköisesti näkymään selvitysasteen laskuun ja piiloon jäävän rikollisuuden lisääntymisen lisäksi myös pidentyneinä tutkinta-aikoina.

Liikenteenvalvonnan vähentyessä liikennesääntöjen noudattaminen heikkenee, mikä lisää liikenteessä loukkaantuneiden ja kuolleiden määrää. Poliisin näkyvyys vähenee ja sitä kautta yleisen turvallisuuden tunne heikkenee. Liikenneturvallisuuden osalta resurssien vähenemisen arvioidaan johtavan siihen, että erityisesti henkilötyövoimaa edellyttävää valvonta vähenee. Samanaikaisesti teknistä kehittämistä ei pystytä edistämään riittävässä määrin siten, että henkilöstövähennyksien vaikutuksia paikkaavaa teknistä kehittämistä voitaisiin viedä riittävässä määrin eteenpäin. On selvää, ettei nykyistäkään valvonnassa käytettävän kaluston tasoa pystytä enää ylläpitämään osoitetulla rahoituksella.

Turvallisuusympäristön muuttuessa tällä hetkellä hyvin nopeasti voidaan sopeuttamistoimia joutua nopeastikin suuntaamaan uudella tavalla. Yhden sektorin priorisointi heikentäisi vastaavasti tuloksia niillä sektoreilla, jonne sopeuttamistoimia joudutaan kohdentamaan suunniteltua enemmän. Ennalta estävän toiminnan määrän väheneminen johtaa arvioiden mukaan yhteiskunnallisten kustannusten kasvamiseen paitsi rikostorjunnan, myös koko oikeusketjun saralla tuomioistuinten ja rangaistusten ja muiden seuraamusten toimeenpanon osa-alueet mukaan lukien.

Yhteenvetona voidaan todeta voimavarojen leikkaamisen mitä suurimmalla todennäköisyydellä johtavan poliisitoiminnan palvelukyvyn ja tuloksentekokyvyn laskuun sekä yhteiskunnallisen turvallisuuden tuntuvaan heikentymiseen ja koko oikeusketjun kustannusten nousuun. Huomattavaa on myös se, että sopeuttamistoimien vaikutukset ulottuvat merkittävästi kuluvaa kehyskautta pidemmälle ja sen kustannukset myöhempinä vuosina saattavat olla hyvinkin tuntuvia.

Poliisin apuna ja tukena toimivien muiden viranomaisten mahdollisuudet antaa esim. virka-apua heikkenevät myös muiden viranomaisten omien säästötoimenpiteiden vuoksi. Poliisin on varmistettava omin toimenpitein sellaisia tehtäviä, joita virka-apua antava viranomainen on aikaisemmin voinut tehdä. Toisaalta uudet uhkat vaatisivat uudenlaista ja intensiivisempää yhteistyötä eri viranomaisten kesken. Tämä lisää poliisin työmäärää.

Toimintaympäristön muutosten osalta Poliisihallitus kiinnittää huomiota myös siihen, että noin 30 % maahan saapuneista turvapaikanhakijoista todennäköisesti saa Suomesta turvapaikan ja jää pysyvästi maahan. Tässä asiassa on huomioitava maahanmuuttajien täysin Suomesta poikkeava lähtömaan kulttuuriympäristö, yhteiskunta- ja oikeuskäsitys sekä luottamus ja suhtautuminen viranomaisiin ja etenkin poliisin. Tällä on Poliisihallituksen arvion mukaan pitkäaikaisia vaikutuksia turvallisuusviranomaisten ja etenkin poliisin toimintaan.

Toimitilat

Poliisihallitus odottaa parhaillaan ministeri Orpon päätöstä poliisin toimipiste- ja palveluverkoston supistamista koskeneeseen esitykseen, jolla poliisin henkilöstön vähentämistä osaltaan pyrittiin hillitsemään. Poliisin toimitilojen sulkeminen tuo toteutuessaan kustannussäästöjä, mutta toisaalta se aiheuttaa jäljelle jääviin tiloihin muutoskustannuksia, jotka syövät tästä saatavaa taloudellista etua. Mikäli esitys hyväksytään vain osittaisena, merkitsee se sitä, että lisäsäästöjä on etsittävä lisää muualta ja viimekädessä henkilöstövähennysten kautta.

Poliisi on pyrkinyt viimeisten vuosien aikana aktiivisesti edistämään valtion toimitilastrategian toteutumista ja tiivistämään toimitilojaan ja vuokraamaan ylimääräisiä tiloja ulkopuolisille. Tähän on käytännössä liittynyt haasteita. Ongelmaksi ovat mm. muodostuneet poliisin organisaatioturvallisuuden vaatimukset, jotka estävät ulkopuolisen toimijan liikkumisen poliisin toimitiloissa. Ulosvuokraus johtaa toisaalta siihen, että toimitiloissa joudutaan tekemään uuden vuokralaisen edellyttämiä muutoksia, jotka vähentävät ulosvuokrauksesta saatavaa taloudellista hyötyä. Varsin usein muutostöiden kustannukset ovat jääneet poliisin maksettaviksi. On myös tyypillistä, että poliisilta vapautuvat ylimääräiset tilat sijaitsevat paikkakunnilla, joissa muillakaan toimijoilla ei ole tilatarpeita. Vuokralaisten löytäminen on siksi osoittautunut erittäin vaikeaksi. Esimerkkinä tästä mainittakoon entisen Poliisin tekniikkakeskuksen tilat Kouvolassa.

Keskitetty rahoitus (ml. ICT-menot ja keskitetyt hankinnat ja investoinnit)

Keskitetty rahoitus ei ole poliisihallinnossa varsinainen yksittäinen erä, vaan budjetointitapa. Kyse on rahoituksesta, joka jätetään perustellusta syystä jakamatta yksiköille ja jota hallinnoidaan Poliisihallituksesta käsin. Keskityn rahoituksen leikkaaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa kustannukset saattavat siirtyä osin hoidettavaksi poliisiyksiköiden kehysrahoituksesta. Tällä puolestaan on vaikutusta poliisiyksiköiden mahdollisuuksiin pitää rivissään yksikön htv-katon/tavoitteen mahdollistamaa henkilömäärää.

Merkittävä keskitetyn rahoituksen kokonaisuus on poliisin ICT-toiminnan rahoitus. Poliisin ICT-toiminnasta on jo vuosien 2013 ja 2014 aikana säästetty noin 5,5 miljoona euroa. Lisäleikkaukset tästä kokonaisuudesta eivät jää vaille vaikutuksia. Mm. poliisin tietojärjestelmien kehittävästä ylläpidosta mahdollisesti tehtävät lisäleikkaukset vaikuttavat suoraan useaan poliisin toimintaa tukevan ICT -järjestelmän tai -palvelun käytettävyyteen ja toimintavarmuuteen. Rahoituksen leikkaus tulee pahimmillaan estämään toiminnallisesti kriittisten kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseen tiettyjä järjes-

telmiä tai palveluja koskien. TUVE -palveluihin tehtävät leikkaukset kohdistuvat suoraan poliisihallinnon käyttämiin loppukäyttäjäpalveluihin.

ICT-menojen voimakkaalla leikkaamisella on myös vaikutusta suoraan tietojärjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin kehittämiseen. Keskipitkällä aikavälillä tästä aiheutuu lisäkustannuksia järjestelmien ja palvelujen eriytymisen tai mahdollisen yhteen toimimattomuuden kautta. Poliisin toimialasidonnaisten ICT-järjestelmien ylläpitopalveluun liittyvien kustannusten leikkaus vaikuttaa puolestaan suoraan poliisin toimialasidonnaisten ICT-järjestelmien ja palvelujen saatavuuteen ja toimivuuteen sekä kehittämiseen. Tätä kautta myös mahdolliset käyttökatkot pitenevät. Poliisin tietojärjestelmätuotannon heikkeneminen on iso riski poliisin toiminnalle mm. sen kautta, että kyky varautua poikkeustilanteisiin heikkenee.

Poliisiajoneuvojen peruskaluston rahoitus on vähentynyt vuoden 2012 10,7 miljoonan euron tasosta nykyisen 8,5 miljoonan euron vuositasolle. Tästä on aiheutunut toistuvaa hankintojen siirtämistä seuraaville vuosille. Tämä on ollut omiaan heikentämään kaluston suunnitelmallista uusimista sekä johtanut kaluston vanhenemiseen. Kaluston vanheneminen puolestaan heikentää edelleen niiden käytettävyyttä ja nostaa samalla poliisiyksiköiden kaluston kunnossapitomenoja. Myös ajoneuvoja käyttävien poliisimiesten työturvallisuus- ja työsuojeluasiat voivat heikentyä kaluston iästä ja epäkuntoisuudesta johtuen.

Keskityn rahoituksen piirissä olevat suurimmat palveluhankinnan erät muodostuvat valtiohallinnon palvelukeskusten (Palkeet ja Valtori) palvelukeskusmaksuista. Näihin eriin ei juuri pystytä poliisin taholta vaikuttamaan toimijoiden monopoliasemasta johtuen.

Hankerahoitus

Poliisin hankerahoitusta on vähennetty viime vuosina 36 M€ kokonaisuudesta ensin 27 M€ tasoon ja vuonna 2016 noin 23 M€:n tasolle. Sopeuttamissuunnitelmassa lähes kriittiseksi arvioitua noin 25 miljoonan euron hankerahoituksen tavoitetasoa joudutaan arvioimaan uudelleen. Poliisimiesten vähentämistarpeen hillitsemiseksi poliisi joutuu laskemaan kehittämisrahoitusta vuodelle 2017 20 M€:oon ja siitä edelleen yhden miljoonan euron verran per vuosi vuoteen 2020 mennessä (2018: 19 M€, 2019: 18 M€ ja 2020: 17 M€). Nämä toimenpiteet kasvattavat tuntuvasti poliisin järjestelmien uusimis- ja kehittämisvelkaa. Hankerahoituksen väheneminen vaikeuttaa poliisitoiminnallisesti tärkeiden tietojärjestelmien jatkokehittämistä ja kehittävää ylläpitoa.

Lyhyesti todeten voidaan sanoa, että poliisihallinnon kehittämisrahoituksen tason lasku heikentää poliisin kykyä toimia nopeasti muuttuvissa uhkatilanteissa sekä kykyä vastata toimintaympäristön muutoksiin. Poliisihallituksen arvion mukaan poliisitoiminnan taso laskee edelleen ja kehitys jyrkkenee pidemmällä aikavälillä minkä lisäksi uusiin uhkiin vastaaminen heikkenee.