POLIISI
POLIISIHALLITUS

Lausunto

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen
Valtiovarainvaliokunta
Hallinto- ja turvallisuusjaosto
Eduskunta

29.09.2016

Poliisihallituksen kirjallinen lausunto

Asia: HE 134/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

Sisäisen turvallisuuden tilanteesta

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.

Poliisitoiminnan eri osa-alueiden tuloksellisella toiminnalla pyritään vaikuttamaan osaltaan siihen, että Suomi olisi yksi maailman turvallisimmista maista. Tähän pyrkiminen on julkisen talouden suunnitelmaan kirjatussa poliisitoiminnan rahoitustilanteessa muodostumassa erittäin haasteelliseksi tehtäväksi. Esimerkiksi Ruotsissa hallituksen tuoreen budjettiratkaisun mukaan poliisille osoitettiin julkisuudessa olleiden tietojen mukaan lisärahoitusta 2 miljardia kruunua.

Poliisitoiminnan yksi keskeisimmistä haasteista on toiminnan ja talouden yhteensovittaminen ja niiden kehittymistarpeet vähenevien resurssien ja toimintaympäristön muutosten kanssa. Resurssien vähenemisen ja haasteisiin vastaamisen myötä poliisin sisäinen yhteistyö ja yhtenäisyys korostuvat poikkihallinnollisen ja muiden yhteisöjen kanssa tehtävän yhteistyön merkityksen kasvamisen tapaan. Vahvana riskinä nähdään myös poliisin turvallisuuspalveluita koskevan kysynnän ja poliisi mahdollisuuksien välillä olevan kuilun syveneminen ja laajeneminen

Poliisin tavoitteena on säilyttää toimintavalmiusaika hyvällä tasolla ja varmistaa poliisitoimen resurssitilanteesta huolimatta poliisin peruspalvelujen kohtuullinen saatavuus ja laatu. Poliisin resurssit joudutaan kohdentamaan enenevissä määrin poliisin keskeisimpiin ydintehtäviin tai erityisiin poliitti-

POLIISIHALLITUS
Asemapäällikönkatu14, PL 22, 00521 HELSINKI
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
Puh. +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780

sesti määriteltyihin painopistealueisiin (esim. talousrikollisuus, harmaa talous, liikenneturvallisuus). Lupapalveluiden saatavuutta ja palvelujen laatua pyritään ylläpitämään painottaen sähköisten palveluiden kehittämistä ja niitä täydentävinä käyntiasioinnin palveluina julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudesta huolehtien.

Kansainvälisellä yhteistyöllä pyritään torjumaan Suomeen ulottuvaa ja Suomesta käsin toimivaa kansainvälistä rikollisuutta mukaan lukien talousrikollisuus. Kansainvälisen poliisiyhteistyön keinoin torjunnan painotuksena on torjua ulkopuolelta Suomeen kohdistuvaa rikollisuutta, niin pitkälle kuin mahdollista jo lähtömaissa.

Poliisin taloudellinen tilanne vuonna 2017

Poliisitoiminnan yksi keskeisimmistä haasteita on toiminnan ja talouden yhteensovittaminen ja niiden kehittymistarpeet vähenevien resurssien ja toimintaympäristön muutosten kanssa. Poliisi on sitoutunut sopeuttamaan toimintansa sille osoitettaviin kehyksiin.

Vuoden 2016 kehystasosta (731 miljoona euroa) poliisin nyt tiedossa oleva kehystaso laskee 687 milj. euroon vuonna 2017. Vähennystä on siis noin 43 miljoonaa euroa. Tämä sisältää vuoden 2017 kehysriihen yhteydessä poliisin toimintamenomomentille osoitetun kilpailukykysopimuksen vaikutukset (-17,5 milj. euroa) ja turvapaikkatilanteen hoitamiseen liittyvät vuotta 2016 koskevat erikseen määritellyt määrärahat (10,96 milj. €).

Vuodelta 2016 ennustetaan siirtyvän noin 30 miljoona euroa vuodelle 2017. Tarkan arvion esittäminen on hyvin haasteellista. Siirtyvää erää pyritään kokoamaa lisää, jos suinkin mahdollista tietoisin toimenpitein. Vuonna 2016 toteutunee runsaan 7 250 htv poliisimiesmäärä ja muun henkilön määrä on noin 2 320 henkilötyövuotta.

Poliisimiesten määrän arvioidaan laskevan vuoden 2017 loppuun mennessä noin 200- 250 henkilötyövuodella vuoteen 2016 verrattuna. Koko kehyskaudella henkilöstövähennysten tarpeeksi on arvioitu noin 800 poliisin htv:tä verrattuna vuoden 2016 ennustetasoon. Muun henkilöstön määrä vähenee vähintään nyt tiedossa olevalla ratkaisulla eli Migri-siirtojen verran eli noin 96 htv. Poliisin henkilöstön vähennystarvetta ei kyetä hoitamaan vain luonnollisen poistuman kautta vuosina 2018 - 2020. Poliisiyksiköt joutuvat sopeuttamaan enemmän, koska henkilöstön määrän vähentämismahdollisuus vain poistuman kautta jakaantuu epätasaisesti yksiköiden kesken.

POLIISI
POLIISIHALLITUS

Lausunto

Poliisin taloudellinen tilanne, sopeuttamistoimenpiteet 2017 ja niiden arvioidut vaikutukset

Hillitäkseen henkilöstön vähentämistarpeita edellä ilmoitetulle tasolle, poliisi tarkastelee kriittisesti yhtenä sopeuttamistoimena kehittämishankerahoituksensa tasoa, eikä aloita kehyskaudella kuin merkittäviä kehittämishankkeita tai hankkeita, joille saadaan erillisrahoitus. Poliisimiesten vähentämistarpeen hillitsemiseksi poliisi joutuu vuonna 2017 laskemaan kehittämisrahoitusta 20 miljoonaan euroon ja tästä eteenpäin aina -1 miljoonaa euroa / vuosi.

Poliisi sopeuttaa myös ns. keskitettyä rahoitusta vuoden 2016 budjetoidusta tasosta teknisesti noin 10 miljoonaa euroa. Laskennallinen tavoitetaso on 98,0 milj. euroa vuodelle 2017. Käytännössä tämä vähennys ei tule riittämään. Merkittävimmät investoinnit joudutaan jatkossa esittämään erillisrahoituksella rahoitettavaksi. Investointeihin käytettävissä olevan rahan pieneneminen on tuonut esimerkiksi valvonta- ja hälytystoiminnan poliisiautojen vaihtovelkaa, joka on omiaan lisäämään kentällä toimivien poliisimiesten työturvallisuusriskejä.

Lisäkustannuspaineita tuovat Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijamäärän sisäänottomäärien nosto 400 henkilöön (1 milj. euroa). Sisäänottopäätöstä tehtäessä on otettu tietoinen riski tulevien vuosien kehysrahoitusta ajatellen.

Eräille poliisiyksiköille annettava lisätuki muihin menoihin (n. 0,8 milj euroa) sekä mahdolliset muut erilliset rahoitettavat erät (esim. Ylväs-hanke tai ajoneuvoinvestoinnit) aiheuttavat haasteita budjetin tasapainottamiseen. Tämän lisäksi joudutaan vielä tekemään muitakin sopeuttamistoimia. Nämä tulevat koskemaan esimerkiksi poliisitoiminnallisia keskitetyssä rahoituksessa olevia erillisiä kokonaisuuksia.

Keskityn rahoituksen mahdollinen lisäleikkaaminen 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.

Tuve - kompensaatiorahoituksen taso on auki vuodelle 2017 (v. 2016 noin 2,3 milj. euroa). Viimeisimpien tietojen mukaan tämä vastaava kompensaatio on kuitenkin ehkä myötätuulessa.

Edellä kuvatut sopeuttamistoimet on kirjattu erilliseen sopeuttamissuunnitelmaan. Sopeuttamissuunnitelma kuvaa myös toimien vaikutuksia parhaan arvion mukaisesti ja realistisuuteen pyrkien.

Näillä kaikilla sopeuttamistoimilla pyritään poliisin sopeuttamissuunnitelman mukaisesti hillitsemään poliisin henkilöstön ja eritoten poliisimiesten määrän vähentämisen tarvetta.

Poliisin toiminnallinen tilanne, sopeuttamistoimenpiteet 2017 - 2020 ja niiden vaikutukset

Poliisin tehtävät pyritään sopeuttamistoimien jälkeen suorittamaan tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla olosuhteiden vaatimassa tärkeysjärjestyksessä. On kuitenkin korostettava sitä, että poliisitoimeen kohdistuvat säästövelvoitteet toimintavuoden 2016 kokonaisrahoitukseen verrattuna ovat niin merkittäviä, että ne tulevat väistämättä näkymään poliisin tuloksellisuudessa ja palvelujen saatavuudessa

Poliisihallitus tuo esiin vielä seuraavat näkökohdat. Vuoden 2017 poliisimiesten ennustettu taso tulee olemaan jo lähellä 7 000 poliisimiehen tasoa. Vähennystä vuoden 2016 ennustetusta tasosta on siis noin 200 - 250 henkilötyövuotta. Koko vähennystarvetta ei mahdollisesti kyetä hoitamaan vain luonnollisen poistuman kautta ja eräät poliisilaitokset ovat sopeuttamistoimissaan vaikeuksissa ja muutamien osalta edessä voi olla jopa yt - menettelyt. Tämä tilanne tarkentuu Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden talousneuvotteluiden jälkeen.

Arviot poliisimiesten vähentämisen todennäköisiltä vaikuttavista seurauksista on luettavissa poliisihallituksen sopeuttamissuunnitelmasta, joka on jo aiemmin toimitettu myös hallintovaliokunnan käyttöön. Suunnitelma on toimitettavissa erikseen sitä tarvitsevien käyttöön. Näiden lisäksi poliisien määrän näin merkittävällä vähentämisellä voi olla myös vielä ennakoimattomia vaikutuksia ja seurauksia, joita ei tässä hetkessä kyetä vielä arvioimaan. Esimakua turvallisuuden heikkenemisestä on jo saatu, esimerkiksi Helsingin rautatietorin tapahtumat.

Lausunnon yhteenveto, poliisitoiminta ja sisäisen turvallisuuden selonteko

Sisäisen turvallisuuden strategian tavoitteeksi on kirjattu, että Suomesta tulee maailman turvallisin maa. Poliisihallituksen arvion mukaan Suomen julkistalouden tilassa ja poliisille osoitetuilla, hallituksen kehyspäätöksen mukaisilla määrärahoilla tämä ei näytä mahdolliselta eikä realistiselta pyrkimykseltä. Tavoitteeseen pääseminen vaatisi erittäin tuntuvia taloudellisia lisäpanostuksia turvallisuusviranomaisten toimintamenoihin eräiden muiden Pohjoismaiden ja Euroopan maiden mallin mukaisesti. Näiden maiden turvallisuusviranomaisten ja etenkin poliisin rahoituksen lisäämiskehitystä vasten Suomen linjan voidaan todeta olevan päinvastainen. Jotta vuonna 2020 poliisimiesten määrä olisi 7 000 henkilötyövuotta, tarvitaan lisärahoi-

tusta noin 37 miljoonaa euroa. 7500 poliisimiehen taso puolestaan edellyttäisi n. 70 miljoonan euron lisäpanostuksen poliisin kehysrahoitukseen.

Poliisitoiminnan rahoitukseen liittyvien ratkaisujen yhteydessä Poliisihallitus näkee tärkeäksi nostaa esiin myös huomion kiinnittämisen eräisiin Euroopan kaupunkeihin (Pariisi, Nizza, Brysell ja Kööpenhamina) kohdistettuihin terrori-iskuihin ja eritoten syihin niiden taustalta sekä riskin, että sama voi toteutua - samoista syistä - myös Suomessa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan Suomessa olisi tehtävä kaikki mahdollinen, vaikeassa taloudellisessa tilanteessakin, sen eteen, että samanlaisten iskujen tekeminen Suomessa kyettäisiin ehkäisemään. Tämä saattaa tarkoittaa tuntuvaa taloudellistakin lisäpanostusta terrorismin torjuntaan sekä tarvittavaa lainsäädännön kehittämistä. Samalla Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tarpeelliseksi nähdään varautua myös siihen, että mikäli isku Suomessakin kaikesta huolimatta sattuu, maan sisäisen turvallisuuden toimintaympäristö ja turvallisuuden tunne muuttuvat kertaheitolla radikaalisti ja viranomaisten olisi tällaisessa tilanteessa kyettävä toiminaan sen mukaisesti. Nykyisillä supistuvilla voimavaroilla tilanteeseen ei todennäköisesti kyettäisi vakuuttavasti eikä ainakaan ajallisesti pitkäkestoisesti vastaamaan.

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. Maahan jää myös paljon kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita henkilöitä, joita ei saa poistettua maasta, joten tilanne ei ole mitenkään helppo.

Vihapuheeseen puuttuminen sekä väkivaltaiseen ekstremismiin ja ääriliikkeiden laittomaan toimintaan vaikuttaminen ovat keskeisiä osa-alueita ennen vakavampien seurauksien syntymistä. Poliisihallitus arvio, että edellä mainittujen ilmiöiden hallintaan tarvitaan selkeitä resurssilisäyksiä alla olevan taulukon mukaisesti.

Taulukko	TAE2017	S2018	S2019	S2020
Turvapaikkatilanteesta aiheutuvat lisätarpeet	5 000 000			
Suorituskyvyn parantaminen	4 759 500	3 394 500	2 769 500	2 419 500
Erityisajoneuvot	4 660 000	1 600 000		
Uuden toimintamallin ja toimintojen perustamisesta sekä toiminnasta aiheutuvat kustannukset	1 260 000	1 260 000	1 260 000	1 260 000
Väkivaltaiseen ekstremismiin ja ääriliikkeiden laittomaan toimintaan vaikuttaminen	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
Poliisimies määrän nosto (7 200 htv)	5 600 000	27 432 000	44 712 000	50 920 000
Esitykset yhteensä	**24 279 500**	**36 686 500**	**51 741 500**	**57 599 500**

Poliisihallitus kiinnittää huomiota myös turvallisuuden ylläpidon vaikeutuminen harva-alueilla resurssien pienentymisestä johtuen. Poliisin mahdollisuudet yleisvalvontaan harva-alueilla on kuihtunut jo nykyresursseilla lähes olemattomiin, samoin kuin muu näkyvä toiminta. Henkilövoimavarojen supistumisen voidaan arvioida heikentävän tätä tilannetta entisestään. Avun saaminen, silloin kun hätä on suurin, todennäköisesti pitenee näillä alueilla entisestään. Ongelmaksi tulee se, miten poliisipalvelujen tarjoaminen pystytään takaaman tasapuolisesti koko maassa.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota lopuksi myös siihen, että viime vuosien useiden peräkkäisten rakenteellisten uudistusten ja sopeuttamistoimenpiteiden seurauksena jo nyt on syntynyt näkyvä epäsuhta turvallisuustilanteen edellyttämien vaatimusten ja kansalaisten palveluodotusten ja toisaalta poliisin toimintamahdollisuuksien välille. Käsillä olevien uusien sopeuttamistoimien myötä tilanne uhkaa heiketä entisestään. Esimerkiksi tutkinnan keskeyttämisen ja lopettamisen määrät ovat kasvaneet vuosien myötä, eikä poliisin voimavarojen kehitysnäkymät luo optimismia tilanteen korjaantumisesta, pikemminkin päinvastoin. Jatkossa yhä suurempi osa rikoksista on jäämässä vakuutusyhtiöiden vastuulle ilman rikosoikeudellisen vastuun toteutumista. Samalla varsinkin pimeinä tulleiden omaisuusrikosten selvitysprosentit, jotka ovat jo nykyisellään hyvin alhaisella tasolla, uhkaavat heiketä entisestään.

Sopeuttamistoimien myötä poliisi on ajautunut ja on yhä vahvemmin ajautumassa sopeuttamisen myötä tilanteeseen, jossa on välttämätöntä määritellään poliittisella tasolla poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidolle sekä rikosten ennalta estämiselle, paljastamiselle ja selvittämiselle selkeät painopisteet ja prioriteetit, jotka ovat realistisia suhteessa poliisin käytettävissä oleviin aleneviin voimavaroihin nähden. Kyse on vahvasti poliittisen tason arvovalinnasta suomalaisen yhteiskunnan etua ajatellen, jota poliisi yksin ei voi tehdä. Tämän lisäksi tarvitaan sopeuttamissuunnitelmaan sisällettyjä lainsäädännöllisiä toimia, joilla poliisin kehysrahoitukseen kohdistuvia paineita voidaan hillitä.