Eduskunta
Hallintovaliokunta

Hallinto- ja turvallisuusjaosto keskiviikko 26.05.2021 klo 11:15

Poliisiylijohtaja Kolehmainen, Poliisihallitus

VNS 3/2021 vp; Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022 - 2025

Rahoituksen kehitys

Vuosille 2022-2025 annettu kehyspäätös (30.4.2021) on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan riittämätön nykytoiminnan ylläpitämiseen tai välttämättömään kehittämiseen. Poliisi esitti kehysehdotuksessaan ne pakolliset resurssitarpeet, joilla hallitusohjelman tavoitteeseen 7 500 poliisia päästään vuodesta 2022 alkaen, ja joilla saavutettu taso voidaan ylläpitää kehyskauden loppuun asti. Ehdotuksia ei ole huomioitu kehyspäätöksessä.

Rahoituksen kehityksestä voidaan lyhyesti todeta seuraavaa: **Vuonna 2020** käytettävissä on ollut varsinaisessa talousarviossa ja lisäbudjeteissa myönnetty 802 milj. euroa sekä edelliseltä vuodelta siirtynyt 41 milj. euroa (yhteensä 843 milj. euroa). Nettokäyttö vuonna 2020 oli 809 milj. euroa, jolloin vuodelle 2021 siirtyi 34 milj. euroa. **Vuonna 2021** talousarviomäärärahaa on käytössä 799 milj. euroa sekä edelliseltä vuodelta siirtynyt 34 milj. euroa (yht. 833 milj. euroa). Nettokäytöksi on arvioitu 832 milj. euroa, jolloin siirtyvä erä on käytännössä lähellä nollaa. **Vuoden 2022** arvio on, että pakolliset menot ylittävät budjettirahoituksen noin 44 milj. eurolla. Kehyskauden jatkovuosien näkymä on samankaltainen, jollei huonompi.

Muutama taustahuomio yllätodettuun: Vuosi 2020 oli poikkeuksellinen koronapandemian vuoksi ja mm. taloudellisia arvioita jouduttiin kauttaaltaan tekemään uudelleen. Lupatuotot jäivät ennakoitua huomattavasti alhaisemmalle tasolle (-15 milj. euroa) ja korona aiheutti merkittäviä lisämenoja niin toiminnalle kuin työturvallisuudellekin (koronakustannukset noin 10 milj. euroa). Lisätalousarvioiden merkitys oli suuri; poliisi sai noin 40 milj. euroa vuoden 2020 aikana LTA-menettelyissä. Ilman tätä lisämäärärahaa poliisi ei olisi selvinnyt velvoitteistaan.

Vuoteen 2021 lähdettäessä poliisi on jo joutunut sopeuttamaan ns. konserni- ja kehittämisrahoituksella keskitetysti hoidettavia eriä, koska pääpaino on ollut hallitusohjelmatavoitteen eli poliisien määrän kasvattamisessa. Näitä keskitettyjä eriä ovat mm. ajoneuvo- ja muut kalustohankinnat ja kehittämishankkeet.

Vuosi 2022 kääntää nykytasoisena säilyessään htv-tilanteen toiseen suuntaan. Poliisien määrää ei voitane enää kasvattaa tavoitteista huolimatta. Kokonaisuutta on tarkasteltava kriittisesti, koska poliisin on vastattava koko ajan kasvavista pakollisista menoista, kuten

toimivista ja turvallisista ICT-järjestelmistä ja toimitiloista eikä sopeuttamista voida enää juurikaan tehdä näihin liittyen.

Nyt tehdyllä kehyspäätöksellä mahdollisuudet päästä hallitusohjelman tavoitteena olevaan 7 500 poliisin tasoon vuonna 2022 eivät ole siis realistiset. Tilannetta on voitu nyt muutaman viikon ajan analysoida Poliisihallituksessa, ja laskennallisesti tilanne on sama, kuin aiemminkin hallintovaliokunnalle esitetyissä ennusteissa: määrärahataso on riittävä -450 htv:tä pienemmälle poliisimäärälle (7 050). Tiedämme kuitenkin, että tämä htv-taso on hyvän poliisitoiminnan kannalta liian alhainen ja muutos on jyrkkä toteutettavaksi nopealla aikataululla. Käytännössä mentäisiin alle toiminnan kannalta kriittiseksi määritellyn 7 200 poliisin tason.

Poliisin tulee tarkastella tilannetta kokonaisuutena, ja tehdä varautumissuunnitelmat valmiiksi tulevia vuosia varten. Kehyskauden lopussa haasteet jatkuvat; toiminnan painopisteiden muuttuminen ja velvoitteiden lisääntyminen lisäävät edelleen kustannuksia nykytasoon verrattuna. On siis ennakoitavissa, että jopa alle 7 050 poliisi-htv:n tason voitaisiin laskennallisesti tulevina vuosina joutua menemään, mikäli pakolliset menot jatkavat kasvuaan samalla tavalla eikä tilanteeseen vastata resurssilisäyksillä.

Henkilöstö

Poliisien määrän kehittymistä on seurattu tiiviisti. Vuonna **2019** poliisien määrä oli **7 277** htv:tä, ja vuonna **2020** tilinpäätöksen osoittama luku oli **7 374** poliisi-htv:tä. Vuoteen 2020 vaikutti tässäkin suhteessa koronapandemia, jolloin poliisi sai määräaikaisesti palkattua henkilöstöä pandemian aiheuttamaan lisäresurssitarpeeseen (100 htv:tä puolen vuoden ajalle).

Vuoden 2021 tavoite on edelleen nostaa poliisien määrää yhteensä **7 450**:een. Tässä luvussa on mukana viime syksynä saatu 4,1 milj. euron lisäys (TAE 2021) harvaanasuttujen alueiden turvaamiseen, ihmiskauppaverkoston perustamiseen sekä tietoverkkorikollisuuden torjuntaan. Tämä määräraha siis saatiin kertaluontoisena tälle vuodelle (ei jatkoa kehyspäätöksessä, tänä vuonna kohdennukset ovat olleet seuraavat: 21 htv/ihmiskauppa; 14 htv/it-rikokset; 30 htv/harvaturva).

Vuoden 2022 tavoitteena hallitusohjelman mukaisesti on 7 500 poliisin taso. Tilanne on kuitenkin edellä tiiviisti kuvatun mukainen, eli poliisi ei nykytilassa kykene huolehtimaan pakollisista velvoitteista sekä operatiivisen toiminnan vaatimista resursseista ja samaan aikaan kasvattamaan henkilöstömääräänsä.

Poliisin resurssitilanne vuodesta 2022 eteenpäin tulee vaikuttamaan poliisin henkilöstövoimavaroihin myös muutoin kuin määrällisesti. Jo ennestään poliisin henkilöstöbarometrin mukaan on ollut nähtävissä, että työn vaatimukset ja kuormitus ovat kasvaneet sekä poliisin henkilöstön kokemus resurssivajeesta lisääntynyt. Henkilöstöryhmistä työn kuormitus ja uupumuksen kokemukset ovat viime vuosina nousseet esille erityisesti rikostutkinnan henkilöstön ja vartijoiden osalta.

Vuonna 2022 koulutettuja poliisimiehiä arvioidaan olevan jo enemmän kuin 7 500 htv:tä. Poliisikoulutus tuottaa lisää koulutettuja poliisimiehiä ja samanaikaisesti poliisi joutunee vähentämään henkilöitä nykytasoon nähden. Poliisimiesten työttömyys tulee vääjäämättä kasvamaan. Tämä katkaisee positiivisen kehityksen poliisikoulutettujen työllistymisessä alansa tehtäviin.

Toimitilat (ml. toimitilahankkeet)

Toimitilavuokriin liittyy aina vuosittainen indeksikorotus (arvio 1,9%). Vuokratasoa nostavat myös tietyt väistö- tai tilapäisratkaisujen vuokrakustannukset, jotka tällä hetkellä kohdistuvat Oulun, Vantaan ja Rovaniemen pääpoliisiasemiin. Indeksikorotusten ja mainittujen väistöratkaisujen vuokrien johdosta 72,2 miljoonan euron vuokrakustannuksiin (taso vuonna 2021) tulee 4,3 miljoonaa euroa lisää (76,5 miljoonaa) vuoden 2022 arviossa. Tähän päälle tulevat indeksikorotetut sähkö- ja siivouskustannukset, jolloin vuokramenojen kokonaissumma on noin 85,4 milj. euroa vuonna 2022, vastaavaa nousua tapahtuu kehyskaudella vuosittain. **Vuokrien indeksikorotusta ei huomioida määrärahatasossa vastaavalla indeksikorotuksella vaan menot on katettava perusrahoituksesta.**

Hallitusohjelmassa on kirjaus, jonka mukaan valtion toimijoille taataan terveelliset ja turvalliset toimitilat. Hallitus sopi viime vuonna **toimitilahankkeiden** nopeutetusta käynnistämisestä mm. SM:n hallinnonalalla ja että näistä aiheutuvat vuosittaiset vuokramenot otetaan lisäyksinä huomioon ao. virastojen toimintamenomäärärahoissa (ns. Senaatin elvytyslista). Nyt tehty kehyspäätös sisälsi poliisille aiheutuvat vuokravaikutukset näiltä osin.

Kuitenkin myös muita toimitilasuunnitelman mukaisia toimitilahankkeita valmistuu kehyskauden loppupuolella. Näiden vuokravaikutuksia ei ole kehyksissä huomioitu. Vuonna 2024 valmistuu esim. Oulun pääpoliisiaseman hanke, lisärahoitustarve 3,1 milj. euroa vuodessa. Vuonna 2025 on suunniteltu valmistuvan useita hankkeita, joista kaksi pääpoliisiasemahankkeita (Tampere, lisärahoitustarve 4,6 milj. euroa vuodessa ja Rovaniemi, lisärahoitustarve 2,7 milj. euroa vuodessa). Näille siis ei rahoituspäätöksiä vielä ole olemassa.

Edellä mainittujen toimitilahankkeiden lisäksi poliisilla on tarve toteuttaa muutostöitä ja turvallisuusteknologisia parannuksia toimitiloissaan. Nykyinen määrärahataso ei ole riittävä näiden toteuttamiseen tarvittavassa mittakaavassa. Poliisin toimitiloissa on valtakunnallisesti monin paikoin keskenään samantyyppinen tilanne; käyttöikänsä päässä oleva ja muutenkin puutteellinen turvatekniikka on uusittava nykyisen tilajärjestelyn mukaiseksi, huomioiden toiminnalliset ja tietosuojaan liittyvät nykyaikaiset valvontavaatimukset.

ICT (ml. kehityshankkeet)

ICT-palvelukustannuksia pyritään hillitsemään. Tästä huolimatta ICT-kustannukset kasvavat koska niiden käyttö laajenee kehitettäessä uusia sähköisiä palveluita ja järjestelmiä tehostamaan operatiivista toimintaa.

Turvallisuusverkon (TUVE) kustannukset ovat kasvaneet viimeiset vuodet tasaisesti. Nämä kustannukset maksetaan Valtorille palvelusopimuksen muodossa (noin 35 milj. euroa vuodessa). TUVE-kustannuksia nostaa kehyskaudella uusien järjestelmien siirtyminen tuotantoon (KEJO, VITJA, TIMANTTI, muut), jolloin niiden tarvitsemat palvelut tulevat palvelusopimuksen piiriin. Kasvussa huomioidaan myös kansalaisille suunnattujen palveluiden tehostaminen ja laadun parantaminen. Osa TUVE-kustannuksista on sidottu henkilömäärään, jolloin myös poliisien määrän nousu nostaa palvelusopimuksen hintaa.

Tietojärjestelmien **kehittävään ylläpitoon** tulee varautua. Erityisesti KEJOn osalta tulevaan kehitykseen on sitouduttu merkittävällä vuosittaisella panostuksella viranomaisten välisessä sopimuksessa. Myös Vitjan käyttöönotto nostaa kehityskustannuksia. Uudet

järjestelmät aiheuttavat merkittäviä kehitystarpeita etenkin järjestelmien elinkaaren alkupuolella.

Järjestelmäylläpitoa kasvattaa arvioitu yleinen kustannustason nousu sopimustoimittajien palveluissa. Lisäksi ylläpitoa kasvattaa erityisesti em. järjestelmien tuotantokäytön alkaminen ja niiden siirtyminen ylläpitoon.

Uudet käyttöönotettavat tietojärjestelmät korvaavat useimmissa tapauksissa vanhoja käytössä olevia tietojärjestelmiä. Säästöt huomioidaan suunnittelussa. Pääsääntöisesti uuden tietojärjestelmän käyttö ja ylläpito maksaa kuitenkin merkittävästi enemmän kuin korvattava vanha tietojärjestelmä, koska uudet järjestelmät ovat toiminnoiltaan laajempia kuin vanhat.

Usein säädösmuutoksen yhteydessä on käynyt niin, että päätöksenteossa ei ole huomioitu siihen liittyvän tietojärjestelmän kehittämisen edellyttämiä lisäresursseja. Tällöin nämä välttämättömät ICT-toteutukset aiheuttavat poliisissa resurssien uudelleen kohdistamisen pois muusta toiminnasta.

Tietojärjestelmien tietoturvan, tietosuojan ja jatkuvuuden kannalta merkittävä riski; **tekninen korjausvelka** on kasvanut suureksi ja sen kiinni kurominen aiheuttaa kustannusten nousua. Tämä sekä uusien tietojärjestelmien käyttöönoton edellyttämät TUVE-palvelut ja digitaalisessa muodossa olevan tiedon määrän kasvu aiheuttaa vuoteen 2025 mennessä arviolta **10,3 milj. euron kustannusnousun** poliisille.

Mahdollisten ICT-toimintojen sopeuttamisen vaikutukset poliisin palvelutoimintaan ja järjestelmien ylläpitoon olisivat kestämättömät, eikä niihin pitäisi lähteä kuin ihan viimeisenä vaihtoehtona: työasema- tai mobiililaitteiden määrän vähentäminen, tietojärjestelmien suorituskyvyn leikkaaminen tai kansalaisten sähköisten asiointipalveluiden määrän ja laadun vähentäminen. Tietojärjestelmien ylläpitosopimuksia jouduttaisiin heikentämään ja pahimmassa tapauksessa jopa purkamaan. Tämä tarkoittaisi järjestelmähäiriöiden lisääntymistä sekä häiriöaikojen pitkittymistä ja käyttäjien tukipyyntöjen ratkaisujen venymistä. Todellisuudessa TUVE-palveluista sopeuttaminen ei todennäköisesti edes toisi isoja säästöjä, sillä Valtori nettobudjetoituna virastona korottaisi palveluiden hintoja leikkaustoimenpiteiden seurauksena jopa samana toimintavuotena.

Poliisin **hankemuotoinen kehittäminen** on pääosin ICT-kehitystä, jossa toteutetaan eri lainsäädäntöuudistuksista tai EU-velvoitteista johtuvia toimenpiteitä. Tähän työhön on kohdennettu vuosittain noin 20 milj. euroa, jonka lisäksi hankkeita rahoitetaan arviolta vuonna 2021 n. 5 miljoonalla eurolla ulkopuolista rahoitusta, kohdistuen pääsääntöisesti kansainvälisten velvoitteiden mukaisten muutosten toteuttamiseen tietojärjestelmissä.

Tällä 20 milj. euron määrärahatasolla poliisin hankemuotoinen kehittäminen keskittyy pelkästään käynnissä olevien hankkeiden läpivientiin. Poliisilla olisi tarve panostaa useilla miljoonilla euroilla muun muassa digitalisaatioon ja poliisin kenttätyötä helpottaviin ratkaisuihin tai hankintoihin, mutta nykyisessä resurssitilanteessa on priorisoitava pakottavat lainsäädännölliset velvoitteet. Lisäksi haasteena on edellä esitetyn mukaisesti poliisin perustoiminnassa edellytetyn tietojenkäsittely -ympäristön toteuttaminen ja sen rahoitus.

Poliisin toimintakyky eri sektoreilla

Rikostorjunta

Turvallisuustilanteen muutos tarkoittaa rikostorjunnassa voimakasta panostusta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen eli henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten, seksu-

aalirikosten sekä yhteiskunnan ja elinkeinoelämän rakenteita murentavien rikosten torjunnan suorituskyvyn varmistamiseen.

Erityisesti huomioidaan lapsiin kohdistuvat rikokset ja perhe- ja lähisuhdeväkivallan torjunta sekä varmistetaan osapuolien ohjaus muihin viranomaispalveluihin. Rikosten luonteen muuttuessa yhä monimutkaisemmiksi vaatii niiden selvittäminen enemmän resursseja, keinoja ja osaamista. Lisäksi toimintaympäristön muutos edellyttää resurssien kohdentamista ennalta estävään toimintaan sekä erityisesti akuutteihin ja aikaa vieviin ilmiöihin, kuten väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin sekä vihapuheen torjuntaan. Nykyresursseilla toimintaa joudutaan priorisoimaan ja pitkäjänteinen osaamisen kehittäminen on vaikeata.

Kehyskauden rahoitustilanne tulee vaikuttamaan myös rikostorjunnan resursointiin heikentävästi. Tämä tulee vaikuttamaan rikostorjunnan toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja tutkinta-aikojen ennakoidaan pidentyvän ja selvitettyjen rikosten määrän vähentyvän. Poliisin paljastaman rikollisuuden määrän arvioidaan myös vähenevän. Huolena on myös jo nykyisellään kuormittuneen rikostutkinnan henkilöstön työssäjaksaminen toiminnan edellytysten edelleen heiketessä tulevalla kehyskaudella.

Tietoverkkorikollisuus
Tietoverkkoja hyödynnetään rikollisiin tarkoituksiin esimerkiksi verkkoavusteisia petoksia tehtäessä. Erilaiset tietomurrot ja tietojen kalastelu ovat tulleet jäädäkseen. Vastaamoon tehty tietomurto on vakava esimerkki siitä, minkälaisten haasteiden edessä 2020-luvun yhteiskunta ja poliisi osana sitä ovat. Rikostutkinnan uudet haasteet ovat perinteisten haasteiden rinnalla yhä enemmän suurten datamassojen hallinnassa ja niiden tutkinnassa, verkkovälitteisten rikosten kansainvälisyydessä sekä lainsäädännön rakentumisessa ajatukselle reaalimaailman rakenteista. Erilaiset salausmenetelmät laitteissa, sovelluksissa ja käyttöjärjestelmissä sekä verkkoliikenteessä lisääntyvät edelleen ja edellyttävät poliisin omien menetelmien, laitteistojen ja osaamisen jatkuvaa kehittämistä.

Poliisin henkilö- ja materiaaliresursseista yhä suuremman osan tulisi olla sidottu verkkoliitynnäisten asioiden ratkaisemiseen samalla kun perinteiset haasteet eivät ole hävinneet mihinkään. Tiedon merkitys poliisin toiminnan kannalta on kasvanut edelleen ja asettaa vaatimuksia niin tiedon käsittelylle kuin sen laadun tunnistamiselle.

Teknisen kehityksen myötä internet-tiedustelutarpeen lisäksi poliisia kuormittaa digitaaliforensiikan, kuten puhelinten ja tietokoneiden tutkintatarpeet yhä suuremmassa osassa myös perinteisiä rikostapauksia. Tietoverkkorikollisuuden kasvu ja kehittyminen edellyttävät poliisilta entistä enemmän kyvykkyyttä ja panostusta myös poliisin tietoturvallisuuden omasuojan ylläpitoon ja kehittämiseen, jonka tavoitteena on tietojen suojaaminen ja poliisin toimintakyvykkyyden ylläpito.

Ihmisten lisääntyvä liikkuvuus yhdessä internetin mahdollistaman nopean tiedonvälityksen kanssa tekee myös arkisesta rikollisuudesta yhä kansainvälisempää. Vieraskielisten ja erilaisista kulttuureista tulleiden tai niistä vierailevien henkilöiden kohtaaminen poliisiasioissa edellyttää poliisilta yhä enemmän kyvykkyyttä näiden asioiden huomioimiseen. Pandemia on vähentänyt maahantulijoiden määriä toistaiseksi, mutta tarve on edelleen olemassa ja jännite Euroopan rajoilla kasvaa koko ajan.

Hälytystoiminta
Poliisin toimintaympäristö on ollut muutostilassa myös koronapandemian vuoksi. Poliisin tulee pystyä hoitamaan yhtäaikaisesti pandemiasta ja siihen liittyvistä rajoitustoimista aiheutuvat uudet tehtävät, joissa lainsäädännön soveltaminen ei ole aina selvää, kasvu-

keskusten suurten massojen tapahtumat sekä harva-alueiden häiriöt. Poliisin hälytystehtävät ovat painottuneet kotiosoitteisiin ja pahoinpitelyrikokset ovat painottuneet aikaisempaa voimakkaammin yksityisiin tiloihin. Huumausaineiden määrä ja niiden ympärillä lieveilmiöt ovat lisääntyneet edelleen. Hälytystehtävien toimintavalmiuden ylläpitämisen lisäksi yksilöiden lisääntyvät odotukset aiheuttavat painetta niin poliisin viestinnälle kuin digitaalisten palveluiden kehittämiselle.

Lupahallinto

Koronapandemian aikana matkustusasiakirjojen myöntömäärät ovat laskeneet rajusti. Alhaiset asiamäärät ovat jatkuneet myös alkuvuonna 2021, mutta asiakasmäärät ovat nyt nousseet. Joulukuusta 2019 toukokuuhun 2021 on voimassa olevien passien määrä tippunut lähes 428 000 kappaleella. Vastaavana aikana henkilökorttien määrä on kasvanut n. 224 000:lla. Henkilöiden, joilla voimassa oleva asiakirja, määrä on tippunut 267 000:lla ja näistä alaikäisiä on yli 111 000. Nyt yhteiskunnan avauduttua on odotettavissa poliisin lupapalveluissa ajanvarauksen ruuhkia ainakin loppuvuoden 2021 aikana.

Yhteenveto

Aiemmin kuvatuista kokonaisuuksista kuvastuu poliisin vakava, taloudellinen tilanne, josta aiheutuu merkittäviä sopeuttamistarpeita. Toteutuessaan sopeuttaminen esitetyssä laajuudessaan halvaannuttaisi jokaisen poliisitoiminnan osa-alueen samanaikaisesti, kun toimintaympäristön muutokseen tulisi pystyä reagoimaan.

Nyt vuosille 2022-2025 annettu kehyspäätös näkyy poliisin osalta jo valmistellussa budjettiehdotuksessa (TAE2022) ensi vuodelle. Nykytilan ja tavoitetilan välinen ero on kumuloitunut ja kasvanut niin suureksi, että pelkästään pakollisten menojen hoitamiseen tarvitaan 30-40 milj. euron tasokorotus. Lisäksi poliisin operatiivisen toiminnan kehittäminen teknologisine vaatimuksineen sekä hallitusohjelmassa mainitut esim. kestävän kehityksen tavoitteet ja poliisille tulleet ja tulossa olevat uudet lainsäädäntövelvoitteet edellyttäisivät toisen 40 milj. euron vuosittaisen lisäpanostuksen.

Poliisin toimintaa on pystytty ylläpitämään ja velvoitteista selviämään aina kuluvan vuoden lisätalousarvioissa saaduilla kertaluonteisilla lisäpanostuksilla sekä edelliseltä vuodelta siirtyneellä määrärahalla. Nyt kuitenkin tavoitteisiin pääsemisen ja olemassa olevien resurssien välinen ero on päässyt repeämään niin isoksi, että poliisin on ryhdyttävä ennakollisesti suunnittelemaan tilannetta muuttuneessa ympäristössä - enää ei suunnittelua (henkilöstö mukaan lukien) pystytä rakentamaan mahdollisesti vuoden aikana tulevien lisäysten varaan, tarvitsemme monivuotisen pohjan, johon suunnittelu pohjautuu. Tähän liittyvät myös alustavat arviot kehyskauden loppupuolen entisestään haasteellisemmasta valtiontalouden tilasta.