Eduskunta
Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto
sanna.turpeinen@eduskunta.fi

Hallinto- ja turvallisuusjaosto keskiviikko 05.10.2022 klo 09.00 / HE 154/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen

HE 154/2022 vp hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodeksi 2023

Aluksi

Suomalaisen yhteiskunnan kokonaisturvallisuusmallin mukaisesti poliisi on sisäisen turvallisuuden päävastuu viranomainen. Poliisin toimintakyvyn ylläpitoon tulee erityisesti tässä tilanteessa panostaa, koska se osaltaan luo turvallisuutta muutoin turvattomassa tilanteessa. Poliisin mahdollisuus turvata kansalaisia ja yhteiskuntajärjestystä nopeastikin muuttuvissa tilanteissa tulee säilyttää. Poliisi joutuukin samanaikaisesti varautumaan, sopeuttamaan, kehittämään ja tasapainottamaan toimintaansa, mikä on organisaatiolle erittäin haasteellista ja ristiriitaista.

Vuosia 2023-2026 koskeva kehyspäätös viime keväänä asetti poliisin erittäin vaikeaan tilanteeseen. Poliisilla oli edessään selkeät leikkaukset ja toiminnan sopeuttaminen annettuun kehystasoon. Samaan aikaan sopeuttamisen kanssa toimintaympäristö on muuttunut vaikeammaksi ja vaativammaksi mm. Ukrainan kriisin takia.

Valtion talousarvio vuodeksi 2023

Kevään kehyspäätöksen jälkeen poliisin kehysrahoituksen taso on kehittynyt positiivisesti vuotta 2023 ajatellen. Poliisitoimen toimintamenojen (26.10.01) lisäys on ollut noin 26 milj. euroa kevään päätökseen verrattuna. Merkittävät muutokset poliisitoimen rahoituksen tasoon ovat nosto toiminnan taso säilyttämiseksi vuoden 2022 tasolla (17,456 milj. euroa) sekä ICT-suorituskyvyn ylläpitoon ja modernisointi (7,760 milj. euroa). Liitteessä yksi on kuvattu poliisin toimintamenomomentin lisäysehdotukset eri vaiheissa. Liitteessä kaksi on kuvattu kehyspäätöksen jälkeen tehdyt muutokset.

Tehty budjettipäätös on vain yhdelle vuodelle. Tehdyillä lisäyksillä kyetään estämään uhkana olleen noin 250 henkilötyövuoden sopeuttamistoimet vuonna 2023. Poliisin tavoitteena on ylläpitää hallitusohjelman mukainen 7500 poliisia vuonna 2023. Vuoden 2022 poliisien henkilötyövuosiennuste on 7545 ja muun henkilöstön vastaava luku on 2418.

Tätä vuoden 2022 tasoa poliisi tavoittelee myös vuonna 2023. Poliisin tavoitteena on saavuttaa vuonna 2023 sille talousarviossa asetetut alustavat toiminnalliset tulostavoitteet.

Poliisi esitti keväällä 2022 vuodelle 2023 yhteensä 41,9 miljoonan euron lisäystä, jotta kyettäisiin ylläpitämään vuoden 2022 toiminnan taso. Tästä Poliisihallituksen esityksestä puuttuu edelleen vajaa 15 milj. euroa, joka kohdistuu ICT- ja toimitilamenoihin. Poliisi joutuu edelleen tarkastelemaan kriittisesti omaa rahoitusrakennettaan. Haastetta poliisin taloudellisen tilanteeseen tuovat alussa mainitut nopeat toimintaympäristömuutokset. Ukrainan sodan myötä mm. varautumisen tarpeisiin ja nopean kustannustason nousuun ei kyetä vastamaan esitetyllä kehyksellä. Poliisi on tuonut nämä esille vuoden 2022 lisätalousarvioehdotuksissaan sekä vuotta 2023 koskevassa täydentävässä talousarviossaan.

Taulukko 1. Poliisin nettokehys 2023-2026

1000 €, tilanne 19.9.2022	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
26.10.01. Poliisin toimintamenot	854 320	832 047	831 258	831 208

Henkilöstömenot

Poliisin keskeisin voimavara on henkilöstö. Poliisien määrän kehittymistä on seurattu tiiviisti.

Vuonna 2019 poliisien määrä oli 7277 htv:tä, vuonna 2020 saavutettiin 7374 poliisi-htv:n taso. Vuoden 2021 tilinpäätöstieto on 7412 poliisia. Vuoden 2022 tavoitteena on nostaa poliisien määrää yhteensä yli 7500 poliisiin.

Vuoden 2023 tavoite on pitää poliisien määrää samalla tasolla. Vuonna 2023 poliisi kykenee rahoittamaan hallitusohjelman mukaisen poliisien määrän ja sitä vastaavat henkilöstömenot, mutta joutuu tinkimään tässä vaiheessa muusta. Poliisi on arvioinut, että vuodelta 2022 siirtyy vuodelle 2023 noin 30 miljoona euroa. Vuodelta 2022 siirtyvän erän kertymään on vaikuttanut mm. lupatuottojen ennakoitu korkeampi tuotto. Yhtä voimakasta kysynnän kasvua ei välttämättä ole vuonna 2023. Nyt on lupatuottojen kertymäksi arvioitu 50 milj. euroa tulevalle vuodelle.

Vuoteen 2023 sisältyy rahoitusriski Ukrainan kriisin eskaloituessa ja pidentyessä. Tämä tilanne edellyttää lisäpanostusta nykykehyksen puitteissa mm. varautumiseen. Poliisin kehystasolla laajamittainen varautuminen ei ole mahdollista. Jo nykytilanteessa poliisi on joutunut tinkimään muiden kuin henkilöstökulujen rahoituksesta vuodelle 2023. Merkittäviin muiden kulujen kustannustason nostoon ei ole varaa ilman, että joudutaan karsimaan jopa henkilöstömäärästä tai tinkimään kriittisistä hankinnoista. Nyt on lähdetty siitä, että kaikki muu paitsi henkilöstökulut joustavat.

Jotta vuoden 2023 htv-taso pystyttäisiin ylläpitämään myös kehyskauden seuraavina vuosina, pitäisi poliisin määrärahoihin nyt tehdyt lisäykset osoittaa pysyvinä lisäyksinä. Nyt huhtikuussa 2022 tehty kehyspäätös vuosille 2024-2026 ei mahdollista poliisilta tarvittavaa resursointia ja suorituskykyä vallitsevassa turvallisuusympäristössä sisäisen turvallisuuden turvaamistehtäviin. Poliisin resursseja ja suorituskykyjä on päin vastoin sopeutettava ja entisestään priorisoitava taloudellisista syistä.

Poliisin resurssitilanne vuodesta 2024 eteenpäin tulee vaikuttamaan poliisin henkilöstövoimavaroihin myös muutoin kuin määrällisesti. Jo ennestään 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. Nykyiselläkin henkilöstömäärällä tilanne on haastava. Vielä tässä vaiheessa poliisikoulutukseen hakijoiden määrä on säilynyt hyvällä tasolla mutta tulevaisuudessa tilanne voi olla toinen.

ICT-menot

Poliisin ICT-menot ovat voimakkaassa kasvussa. Toimintamenoilla maksettaviin menoihin ei sisälly vuosittaisia indeksitarkistuksia, vaan kohonneet menot on käytännössä katettava muista menoista sopeuttamalla. Nyt saaduilla kehyslisäyksillä kyetään osittain vastaamaan kustannustason nousuihin mutta vain vuodelle 2023. Saadut ICT-menoihin kohdistuneet kehyslisäykset kohdistetaan Tuve-palvelusopimukseen nousuun sekä tietojärjestelmien ylläpitoon.

Poliisin operatiivista toimintaa tukevat tietojärjestelmät ja tietotekniset palvelut ovat tällä hetkellä täysin riippuvaisia TUVE:sta ja siellä tuotettavista palveluista. Mikäli TUVE-toiminnan rahoitusta ei varmisteta, joudutaan palveluihin tekemään merkittäviä leikkauksia. Todellisuudessa TUVE-palveluista sopeuttaminen ei edes toisi säästöjä, sillä Valtori nettobudjetoituna virastona korottaisi palveluiden hintoja leikkaustoimenpiteiden seurauksena jopa samana toimintavuonna.

Kehittämisen rahoitukset kohdistuvat tällä hetkellä käytännössä täysimääräisesti sellaiseen kehittämistoimintaan, joka on poliisin näkökulmasta eiharkinnanvaraista esim. lainsäädännön muutoksista aiheutuvaa kehittämistoimintaa. Tämä aiheuttaa sen, että esimerkiksi digitalisaation ja uusien teknologioiden hyödyntämistä ei olemassa olevalla kehysrahoituksella ja siitä osoitettavalla hankerahoituksella saada edistettyä tarkoituksen mukaisella laajuudella ja nopeudella.

Tietojärjestelmien kehittävään ylläpitoon on varauduttu pakollisten, tiedossa olevien muutosten tarkastelulla. Lisäksi tietojärjestelmiä kehitetään esimerkiksi sähköisten palveluiden parantamiseksi ja järjestelmien mobiilitoiminnallisuuksien käytön mahdollistamiseksi

Rahoituksen tarve kasvaa, koska tietojärjestelmän ja käsiteltävän digitaalisen tiedon määrä kasvaa merkittävästi. Lisäksi yhteistyöviranomaiset vastaanottavat tietoa digitaalisen kanavan kautta, jolloin ne täytyy toteuttaa poliisin tietojärjestelmiin kehitettävillä kyvykkyyksillä.

Tietojärjestelmien pakollisia muutoksia ei saada toteutettua toiminnan edellyttämällä tasolla, jos rahoitusta ei varmisteta. Tämän tuloksena voi pahimmillaan aiheutua tietojärjestelmissä lainvastaisia toiminteita, poliisin operatiivisen toiminnan muutoksia ei saada vietyä prosessien edellyttämiin tietojärjestelmiin sekä tietojärjestelmien sisällöllinen ylläpito heikkenee, aiheuttaen ”rapautumista”.

Järjestelmäylläpitoa kasvattaa arvioitu yleinen kustannustason nousu. Lisäksi ylläpitoa kasvattaa laajojen järjestelmien tuotantokäytön alkaminen ja niiden siirtyminen ylläpitoon. Ylläpidon alkaessa on myös väistämättä hetkellisesti rinnakkaiskäyttötilanne, jossa uudet ja vanhat järjestelmät ovat samanaikaisesti ylläpidossa tietyn ajan (esim. Poke/Kejo ja Patja/Vitja).

Tietojärjestelmät ja sähköiset asiointipalvelut ovat poliisin toiminnalle, viranomaisyhteistyölle ja kansalaispalveluille kriittisen tärkeitä tänä päivänä. ICT on myös tietoturvan ja -suojan varmistamisessa kansalaisten henkilötietojen ja sisäisen turvallisuuden tietojen kannalta keskiössä. Mm. lakisääteisten muutos-en johdosta tehty pakollinen ICT-kehitys on viimeiset vuodet vienyt resursseja siinä määrin, että ICT:n perusympäristö on rapautunut.

Poliisihallituksessa on ollut käynnissä yli vuoden mittainen selvitysprosessi, jossa tehtiin kattava selvitys ja suunnitelma välttämättömien korjaus- ja kehitystoimien osalta. Poliisin modernisointiohjelmassa investoidaan peruspparannustyöhön maltillisen järkevästi mutta kuitenkin alkuvaiheen työhön hyvin määrätietoisesti panostaen. Modernisointiohjelman rahoitukseen etsitään ratkaisua.

Toimitilakustannukset

Toimintaympäristön muutokset näkyvät myös toimitilakulujen nopeana kasvuna. Ukrainan sodan myötä eskaloitunut geopoliittinen tilanne on jo johtanut tähän tilanteeseen. Näköpiirissa on selkeä kustannustason nousu mutta on haastavaa arvioida miten jyrkästi toimitiloihin liittyvät kulut tulevat lopulta nousemaan vuonna 2023. Jyrkkää kustannustason nousua poliisi ei kykene rahoittamaan. Kannattaa pitää myös mielessä se, että poliisin toimintamenoista tulevina vuosina toimitilakulujen osuus tulee nousemaan ilman Ukrainan sodan aiheuttamaa geopoliittista kriisiäkin.

Poliisin toimitilakanta on vanhaa. Poliisin suurin huoli on elinkaaren loppuunsa tulleet vanhat ja huonokuntoiset toimitilat, jotka on alun perin tehty 1960-80-lukujen poliisitoiminnan tarpeisiin. Tilanne johtaa helposti paheneviin sisäilmaongelmiin ja lopulta henkilöstön siirtämiseen turvaan väistötiloihin työturvallisuus- ja terveyssyistä. Poliisilla on tällä hetkellä 13 sisäilmakohdetta ja kuusi väistöratkaisua. Hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti

tulisi edistää toimenpiteitä, joilla pyritään turvamaan henkilöstölle terveelliset, turvalliset ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaiset tilat. Tämä tavoite ei kuitenkaan toteudu.

Toimitilahankkeiden lisäksi poliisilla on tarve toteuttaa muutostöitä ja turvallisuusteknologisia parannuksia toimitiloissaan. Varautuminen tuo mukanaan myös selkeiltä lisäinvestointitarpeita. Kehysrahoitus ei riitä näiden muutostöiden toteuttamiseen. 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. Turvallisuusteknologian puutteet aiheuttavat yleisesti merkittävää turvallisuusriskiä poliisin toiminnan, sekä asiakkaiden turvallisuuden ja tietosuojan näkökulmasta.

Turvallisuus- ja toimintaympäristön muutosten vaikutukset poliisin toimintaan ja talouteen

Niin poliisin kuin muidenkin turvallisuusviranomaisten tehtäväkenttä on viimeisen viiden vuoden aikana pysyvästi monimutkaistunut ja laajentunut. Erilaisten hybridimallisten uhkien myötä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja on hämärtynyt. Ukrainan tapahtumat niin lyhyellä kuin pidemmällä aikavälillä ovat osoittaneet, että nykymuotoisissa konflikteissa entistä enemmän avoimien sotilaallisten toimien sijaan hyödynnetään tarkoituksellisesti epäselvää tilannetta sotilaallisten ja ei-sotilaallisten, muun muassa rikollisten toimien välillä.

Samaan aikaan erilaiset keskinäisriippuvuudet yhteiskunnan eri toimintojen välillä ovat lisääntyneet entisestään. Mm. poliisin lausunnossa ajankohtaisselontekoon liittyen on kuvattu erityisesti globaalin toimintaympäristön muutosten vaikutuksia tarkemmin.

Hybridivaikuttamisen laaja-alaiseen keino valikoimaan saattaa kuulua myös terroriteot. Kansallisen terrorismintorjunnan strategian mukaisesti poliisilla on päävastuu terrorismin torjunnasta. On huomattavaa, että poliisi antaa vasteen kentällä, jos terrorismiteko realisoituu käytännössä, sekä suorittaa sitä koskevan tutkinnan. Poliisilla on Rajavartiolaitoksen ohella keskeinen rooli myös laajamittaisessa maahantulotilanteessa, erityisesti tilanteen eskaloituessa yhteiskunnan häiriötilaksi.

Poliisin on Suomen Nato-jäsenyyden myötä varauduttava kansainvälisen turvallisuusluokitellun tiedon käsittelytarpeen lisääntymisestä seuraaviin lisävaatimuksiin kansallisen turvallisuusluokitteluasetuksen vaatimuksiin nähden, sekä vaatimusten täytäntöönpanon kustannuksiin.

Suomen Nato-jäsenyydestä suoraan poliisin toimintaan aiheutuvat, pysyvät kustannukset muodostuvat uudesta poliisitoimen Nato-koordinaatiotehtävästä sekä Nato-jäsenmaan sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavasta tiedonvaihdosta ja sen edellyttämistä uusista hallinnollisista tehtävistä ja tiedon-

käsittely- ja turvallisuusratkaisuista, joilla poliisitoiminnan kyvykkyys osana puolustusyhteisön toimintakokonaisuutta varmistetaan.

Ukrainan sodan vaikutuksista

Venäjän hyökkäys Ukrainaan muutti merkittävästi kansainvälistä turvallisuustilannetta. Muuttuneesta tilanteesta on selvästi aiheutunut lisää uusia vastuita ja tehtäviä poliisille, näitä ovat mm. sotarikosten tutkinta, lisääntyneet epäilyt ihmiskaupparikoksista, hybridiuhkien ja kyberrikosten kasvu, vaikutukset yhteiskuntarauhaan (mielenosoitukset, venäläisten ja ukrainalaisten häirintä ja ilkivalta).

Rikostorjunnan resurssia joudutaan sitomaan uudentyyppisten rikosten (esim. sotarikokset) tutkintaan, minkä lisäksi rikostorjunnan tulee huomioida kansalliset toimintaympäristön muutokset, jotka aiheutuvat esimerkiksi maahanmuuton seurauksena. Lisäksi rikostorjunnassa tulee varautua ja olla valmius torjua vallitsevasta tilanteesta aiheutuvia mahdollisia kyberuhkia ja -rikoksia minkä lisäksi hybridivaikuttamisen osalta tulee olla kyky tunnistaa tilanteita, suorittaa tiedonhankintaa sekä saattaa rikolliset teot rikostutkinnan piiriin. Myös ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden muovautuminen turvallisuustilanteen seurauksena täytyy tiedostaa ja lisätä mahdollisuuksia puuttua siihen viranomaistoimin.

Ukrainan sotaa pakenevien henkilöiden tilapäistä suojelua tai turvapaikkaa koskevien hakemusten rekisteröinnit ovat työllistäneet poliisia helmikuusta 2022. Poliisin tulee varautua myös laajamittaiseen maahantuloon EU:n ulkorajan (itäraja) yli. Tämä edellyttää varautumissuunnitelmien tekemistä sekä varusteiden ja tarvikkeiden ennakointia.

Lisäksi tulee varautua myös muuhun vihamieliseen hybridivaikuttamiseen. Tähän liittyvän toimintakyvyn ja kalustoresurssin lisäämiseen tulee varautua ennalta taloussuunnittelussakin. Poliisin on huolehdittava valmiudestaan ja varautumisestaan kaikkina aikoina. Kaluston hankintojen aikajänteet ovat pitkiä.

Poliisi esitti vuoden 2022 II lisätalousarvioesitykseen n. 23,1 miljoonaa euroa tälle vuodelle tarvittavina resurssilisäyksinä mm. materiaaliseen varautumiseen, kyberuhkien ja -rikosten torjunnan vahvistamiseen ja turvapaikkaa koskevien hakemusten rekisteröintiin. Tästä saatiin 10 miljoonaa euroa (mm. turvapaikka-hakijatilanteeseen, materiaalisiin hankintoihin sekä hybridi- ja kybervaikuttamiseen). Tätä vastaavaa rahoitusta poliisilla ei ole vastaavassa mitassa käytettävissä vuonna 2023.

Lopuksi

Rahoitusratkaisu on tehty vuodeksi 2023. Poliisilla ei ole edelleenkään mahdollista toteuttaa pitkäjänteistä resurssisuunnittelua. Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön teettämä ulkopuolinen selvitys poliisin määrärahojen käytöstä toi esille sen, että poliisi talouden hoitaminen on ollut vastuullista. Selvityshenkilöiden mukaan ilman menojen sopeutusta tai määrärahojen tasokorotusta poliisihallinnon esittämien resurssitarpeiden ja budjetin määrärahojen ero tulee kasvamaan tulevina vuosina.

Poliisin operatiivinen toimintavalmius ei koostu vain henkilöstöresursseista. Poliisin suorituskykyyn vaikuttavat oleellisesti myös ajanmukaiset ja tietoturvalliset ICT-toiminnot, terveet ja turvalliset toimitilat sekä ajanmukainen kalusto ja välineistö. Nämä muodostavat yhdessä poliisin kokonaissuorituskyvyn, jolla se kykenee turvaamaan kokonaisturvallisuuden. Ukrainan sodan kaltaiset nopeat toimintaympäristömuutokset vaikeuttavat tulevaisuuden hahmottamista läpi yhteiskunnan.

Tarkastelussa kannattaa muistaa, että samanaikaisesti vuodelle 2023 osuus sellaisia hallituksen esityksen mukaisia lakimuutoksia, joille ei ole täysimittaista rahoitusta tai ei ole osoitettu rahoitusta lainkaan. Liitteessä yksi on lista niistä hankkeista, jotka ovat olleet poliisin ja SM lisäysesityksissä mukana vuodelle 2023. Poliisin toiminnan ja resursoinnin kannalta on kestämätöntä, että lukuisten uusien ja kustannusvaikutuksiltaan merkittävien lainsäädäntövelvoitteiden täytäntöönpanoon ei ole osoitettu tarpeellisia ja välttämättömiä lisäresursseja. Tämä vaikeuttaa olennaisesti toiminnan suunnittelua ja heikentää pitkässä juoksussa myös poliisin toiminnan uskottavuutta. Vaikutukset poliisiin toimintaan on useaan uuteen lainsäädäntövelvoitteeseen liittyen lähtökohtaisesti alimitoitettu. Toisinaan on jopa perusteltu, että hankkeet voidaan toteuttaa ilman erillistä rahoitusta olemassa olevasta kehyksestä. Toimintatapa heikentää entisestään poliisin haastavaa taloudellista tilannetta ja tarkoittaa käytännössä sitä, ettei poliisi kykene täysimääräisesti toimimaan lainmukaisten velvoitteiden mukaisesti. Vielä on huomioitava, että yhä useampi hanke on peräisin Euroopan unionista eikä tällaisten hankkeiden kustannusvaikutuksia voida kokonaisuudessaan samalla tavalla ennakoida kuin kansallisten hankkeiden osalta.

Tilanteella on sisäisen turvallisuuden johtavalle viranomaiselle moninaisia resurssi- ja muita vaikutuksia. Viimeisimmän sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan viranomaisen toiminnan painopiste on korjaavien toimenpiteiden sijaan vahvasti ennalta ehkäisyssä. Suomen turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden varmistamisessa ennalta ehkäiseminen on, jos mahdollista, vielä tärkeämpi lähtökohta. Poliisin rooli ensihavaintojen tekijänä ja ensivasteen antajana on kriittisen tärkeä.

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 03.10.2022 klo 10:26. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet	Liite_1 Kehysmuutokset_2023.xls Liite_2 Kehyspäätökset.doc
Jakelu	Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto
Tiedoksi	-