

19.10.2015

Hallintovaliokunta ti 20.10.2015 klo 12.15

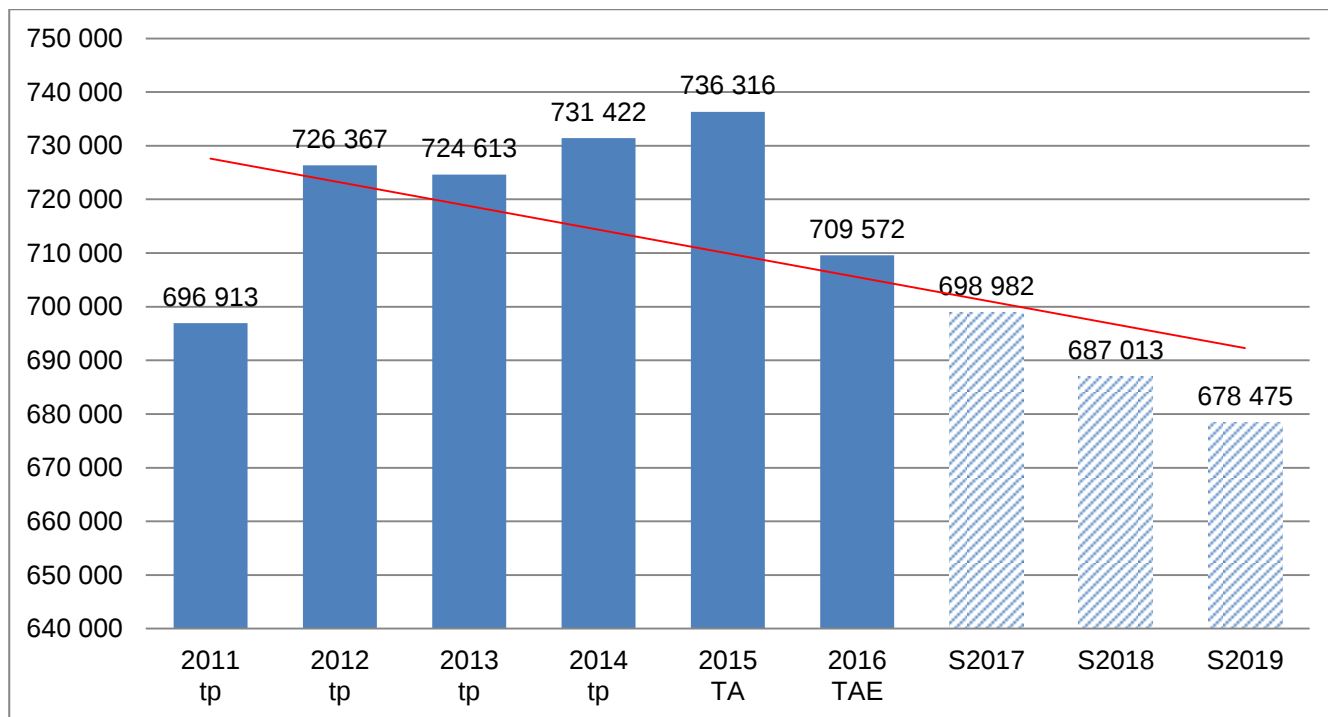
HE 30/2015 vp Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2016
VNS 1/2015 vp **Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016-2019**

Hallintovaliokunnan 13.10.2015 asiantuntijakuulemisen poliisitointa koskevan budjetti- ja kehyslausunnon täydennys

1. Poliisitoimen toimintamenomomentti

Poliisitoimen toimintamenomomentin tason kehitys vuosina 2011-2019 on kuvattu alla olevassa taulukossa. Viimeisin kehyspäättös 17.9.2015 laskee momentin määrärahatason jo vuonna 2017 Pora III -hanketta edeltäneeseen tasoon. Vuosien 2017-2019 määrärahataso on vielä arvio, sillä ko. vuosien säästövelvoitteista tehdään päätös vasta keväällä 2016 julkisen talouden suunnitelmassa. Nyt esitetyt luvut perustuvat sisäministeriön arvioon säästötoimenpiteiden kohdentumisesta.

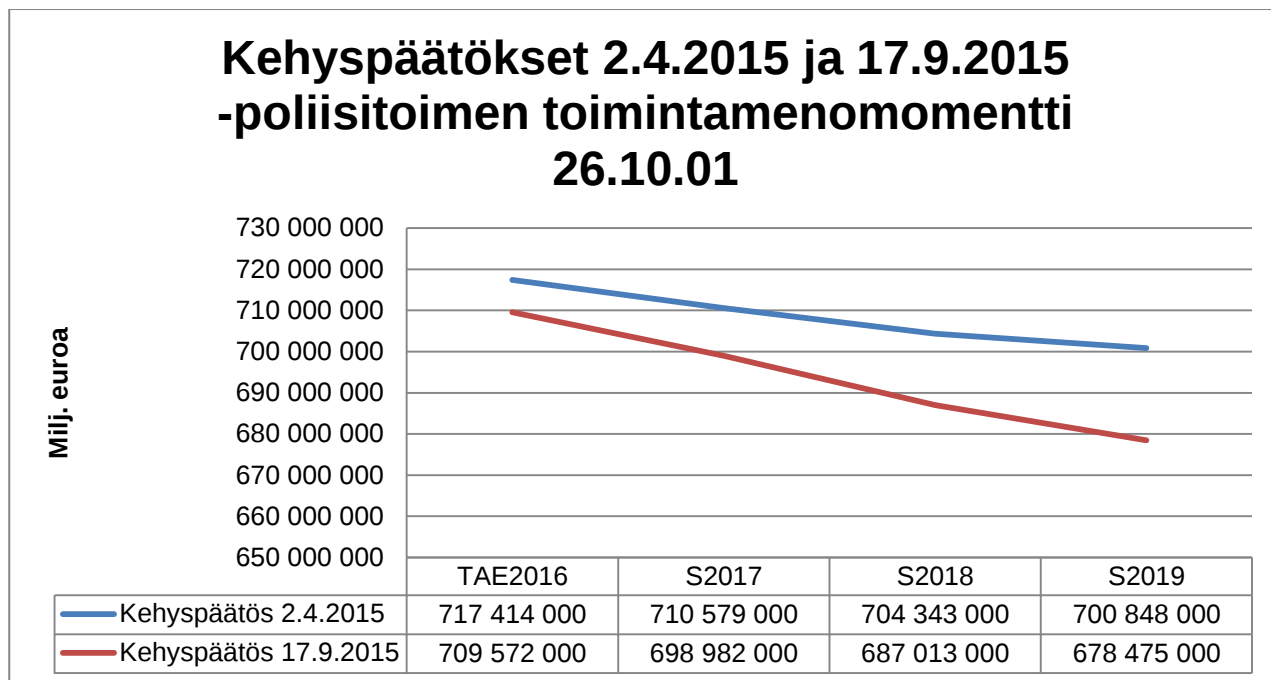
Taulukko 1. Poliisin toimintamenomomentin kehitys 2011-2019 (talousarvio- ja lisätalousarviorahoitus)



Poliisin toimintamenot laskevat vuodesta 2015 vuoteen 2019 yhteensä 57,8 milj. euroa. Toimintamenojen lasku aiheutuu pääosin Suojelupoliisin rahoituksen siirrosta omalle toimintamenomomentilleen (19,3 milj. euroa), kevään 2015 kehyspäättöksen mukaisista säästövelvoitteista (yhteensä n. 24 milj. euroa), uuden hallitusohjelman mukaisista säästövelvoitteista (n. 16 milj. euroa) sekä harmaan talouden torjuntaan kohdennetun erillismäärärahan lakkaamisesta (6,4 milj. euroa). Esimerkiksi sisäiseen turvallisuuteen kehyskaudelle saatu 18,4 milj. euron lisämääräraha hupenee edellä mainittuihin säästöihin kokonaisuudessaan. Suojelupoliisin toimintamenot tulevat laskemaan säästövelvoitteiden myötä vuoden 2015 yhteensä 19,3 milj. eurosta 18,1 milj. euroon vuoteen 2019 mennessä.

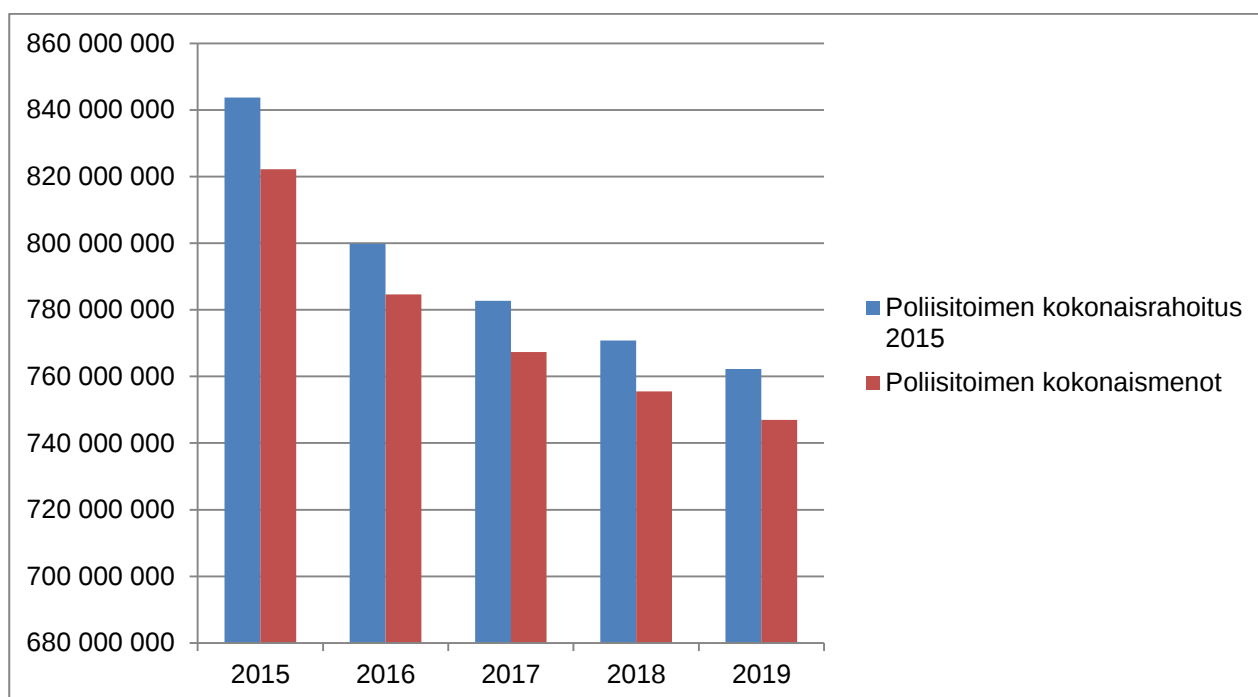
12.10.2015

Taulukko 2. Vertailu kevään 2015 ja syksyn 2015 kehyspäätöksistä



Yllä olevassa taulukossa on kuvattu edellisen hallituksen viimeinen kehyspäätös ja uuden hallituksen ensimmäinen kehyspäätös. Syksyn 2015 kehyspäätös on määrärahasoltaan alhaisempi johtuen mm. määrärahan irrottamisesta Suojelupoliisin toimintamenomomentille (19,3 milj. euroa) sekä hallitusohjelman mukaisista säästövelvoitteista. Suojelupoliisin määrärahan irrottaminen omalle momentilleen on vaikutukseltaan neutraali, sillä muutoksen myötä myös tehtävät ja henkilöstö siirtyvät kokonaisuudessaan Suojelupoliisin vastuulle. Määrärahasiirto liittyy Suojelupoliisin 1.1.2016 toteutuvaan hallinnollisen aseman muutokseen, jonka myötä Suojelupoliisi siirtyy suoraan sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi ja itsenäiseksi kirjanpitoyksiköksi.

Taulukko 3. Poliisitoimen kokonaisrahoitus ja kokonaismenot 2015-2019



12.10.2015

Edellisen sivun taulukkoon 3 on kuvattu poliisin kokonaisrahoitus ja kokonaismenot kaudella 2015-2019. Poliisitoimen kokonaisrahoitus koostuu talousarviorahoituksesta (varsinainen talousarvio + lisätalousarviot) sekä tuotoista, joita poliisi saa maksullisesta toiminnastaan. Poliisin maksullinen toiminta käsittää poliisin lupapalvelun julkisoikeudelliset suoritteet, joista poliisi perii poliisin suoritteiden maksullisuudesta annetun sisäministeriön asetuksen (poliisin maksuasetus) mukaisen omakustannushinnan (esimerkiksi passi, henkilökortti, aseluvat). Lisäksi poliisi saa pienimuotoisemmin tuloja muista maksullisista suoritteista, esim. turvallisuusselvityksistä ja muutamista Poliisiammattikorkeakoulun tarjoamista kouluttajakursseista.

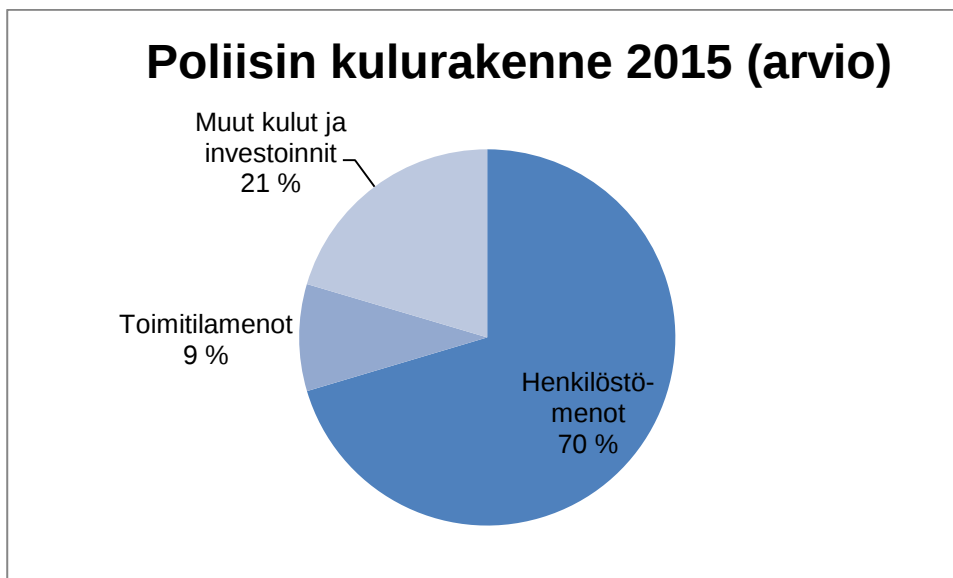
Poliisin lupatuotot ovat olleet viime vuosina n. 64 milj. euroa vuodessa, mutta vuodesta 2016 alkaen maksullisen toiminnan tuotot tulevat laskemaan n. 52 milj. euroon vuodessa. Lasku johtuu ajokorttiasioiden siirrosta Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille. Kyse on toimivallan siirrosta, jossa Trafi jatkossa vastaa ajo-oikeuden myöntämisestä (ajokorteista) ja niistä saatavat tulot kertyvät Trafille. Samalla vastaavat tehtävät ja myös menot siirtyvät Trafin vastattavaksi. Poliisin maksullinen toiminta on valtion maksuperustelain mukaan kustannusvastaavaa, mikä tarkoittaa sitä, että toiminnasta saatavat tulot kattavat niistä aiheutuneet menot. Maksullisen toiminnan tuottoja ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen kuin lupasuoritteiden tuottamiseen eli lupatuotoilla ei voida rahoittaa muuta poliisitoimintaa.

Kokonaisrahoituksessa on huomioitu, että jokaiselta vuodelta jäisi siirtyvää erää (määrärahaa käyttämättä) n. 15 milj. euroa, joka on alle 2%:a poliisin kokonaisrahoituksesta. Siirtyvä erä on alle suositusten ja sitä käytetään puskurina äkillisiin, ennakoimattomiin menoihin. Poliisin rahoituksen käytön suunnittelussa ensisijaisena tavoitteena on kohdentaa henkilöstömenoihin mahdollisimman suuri osuus rahoituksesta, jotta henkilöstömäärän laskua voitaisiin hillitä voimakkaasti laskevista kehityksistä huolimatta.

2. Poliisitoimen kustannusrakenne

Poliisin suurin yksittäinen kustannuserä on henkilöstömenot, 70 % v. 2015 (578,7M€). Seuraavaksi suurimmat kustannukset aiheutuvat muista kuluista ja investoinneista, n. 21% (167,9 M€). Tämä kokonaisuus sisältää palvelujen ostot, joista merkittävin osuus on palvelukeskusmaksut Haltikille ja Palkeille, yhteensä 37,2 M€ vuonna 2015. Lisäksi muut kulut sisältävät mm. ICT-kulut, kuljetusvälineiden käyttökulut sekä erilaiset asiantuntija-, tutkimus-, henkilöstö- sekä toimistopalvelukulut. Investointien osuus on alle 2% kokonaismenoista, kuljetusvälineiden osuus tästä on vuosittain n. 9 milj. euroa. Toimitilamenojen osuus on n. 9% (75,5 M€) kokonaismenoista.

Taulukko 4. Poliisin kulurakenne 2015



Poliisin vahvan työvoimavaltaisuuden vuoksi määrärahakehysten supistuminen näkyy väistämättä poliisin henkilöstömäärässä. Muiden kulujen ja investointien taso tulee kehyskaudella laskemaan muun muassa eri kehittämissuunnitelmien määrää vähentämällä ja lisäsäästöjä pyritään edelleen saamaan aikaan muun muassa erilaisista ylläpitopalveluista. Tavoitteena on tarkastella kustannusrakennetta siten, että henkilöstömäärän laskua pyritään hillitsemään tulevina vuosina. Toimitilakulujen arvioidaan nousevan vuoteen 2019 mennessä n. 4 milj. eurolla vuoteen

12.10.2015

2015 verrattuna 75,3 milj. eurosta 79,1 milj. euroon. Toimitilamenoissa on huomioitu Senaatti -kiinteistöjen 15%:n vuokranalennus. Tähän mennessä suunnitellut poliisin toimitilahankkeet ovat olleet ns. pakollisia kriisihankkeita, joissa on ollut kyse vakavista sisäilmaongelmista. Poliisihallitus laatii tämän syksyn aikana toimitilaverkostoa koskevan kartoituksen, jonka tavoitteena on toimitilakulujen laskeminen arvioidusta. Asia tulee loppuvuoden aikana sisäministeriön ratkaistavaksi. Lisäksi poliisi panostaa palvelujen tuottamiseen käytettäviin muihin keinoihin, erityisesti sähköiseen asiointiin toimitilakustannusten alentamiseksi.

3. ICT -menot

Poliisilla on käynnissä useita tietojärjestelmähankkeita, joiden kokonaiskustannusarvio vuonna 2015 on n. 22 milj. euroa, mikä vastaa v. 2014 tasoa. Näistä keskeisin ja taloudelliselta mittaluokaltaan suurin on poliisin toiminnallisen tietojärjestelmän kehittämishanke Vitja. Vitja -hanke tuottaa poliisin sekä muiden turvallisuus- ja oikeusviranomaisen toimintaprosesseja yhtenäistävän ja tehostavan tietojärjestelmäkokonaisuuden. Vitja -hanke uudistaa ja yhdistää poliisin nykyiset operatiiviset järjestelmät käyttäjän näkökulmasta yhtenäiseksi, tietoturvalle ja järjestelmäkokonaisuudeksi. Vitja mahdollistaa sähköisen poikkihallinnollisen yhteistyön sekä kansalaisten sähköiset asiointipalvelut poliisin työprosessien ja koko rikosprosessin osalta. Vitja -järjestelmä korvaa nykyiset Patja-, Epri- ja Kuva-minttu -järjestelmät ja niiden liittymät. Samalla Vitja -hanke luo poliisin työprosessien kokonaisvaltaisen toiminnanohjausjärjestelmän. Poliisin lisäksi Vitjaa käyttävät Tulli, Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat, lisäksi käyttäjiä ovat oikeusministeriön sektorilla Valtakunnan syyttäjävirsto ja alueelliset syyttäjävirstot.

Vitja -hankkeen alkuperäinen kokonaisbudjetti on ollut 25 milj. euroa ja kokonaiskustannukset n. 19 milj. euroa. Toimitussopimuksen purkamisen johdosta laadittu sovintosopimus sisälsi rahana maksettavan kertakorvauksen 7,5 milj. euroa. Sovintosopimuksen kokonaisarvo on 11,5—12 milj. euroa perustuen rahakorvauksen lisäksi arvioon mm. käytössä olevan järjestelmän omistus-, käyttö- ja kehitysoikeuksien arvosta. Alkuperäisestä budjetista on käytettävissä nyt sovintosopimuksesta johtuen 12—13 milj. euroa. Vitja -hankkeen toteuttaman kokonaistymääräselvityksen pohjalta on arvioitu hankkeen loppuun saattamisen hinta-arviota. Arvioitu minimihinta on 17 milj. euroa ja maksimihinta n. 33 milj. euroa. Kyseessä on arvio, jonka suurimmat kuluerät koostuvat kehittämistyöstä ja konversioista. Vitjan arvioidaan tällä hetkellä edellyttävän rahoitusta n. 20 milj. euroa vuosien 2015-2019. Vitja -hanketta on rahoitettu poliisin toimintamenomomentilta. Poliisi on esittänyt Vitja -hanketta rahoitettavaksi myös VM:n hallinnomasta ns. tuottavuusrahoituksesta. Hankkeen edistämisen kannalta olisi ensisijaisen tärkeää, että tuottavuusrahoitusta myönnettäisiin.

Muita toiminnan kannalta kriittisiä hankkeita ovat viranomaisten yhteinen kenttäjohtojärjestelmä KEJO, joka rahoitetaan valtiovarainministeriön tuottavuusmäärärahalla omalta erilliseltä momentiltaan, sekä lupahallinnon LUPA 2016, johon sisältyy useita eri toiminnan sähköistämiseen liittyviä hankkeita. Kejo -hankkeen tavoitteena on hankkeeseen osallistuvien keskeisten turvallisuusviranomaisten yhteisen kenttäjohtojärjestelmän käyttöönotto ja sovittaminen osaksi viranomaisten yhteistä sähköistä tapahtumankäsittelykokonaisuutta ja verkottunutta hätäkeskusmallia. KEJO:n keskeisimpiä tavoitteita ovat viranomaisten toiminnan ja viranomaisyhteistyön tehostuminen, viranomaisten yhteisen tilannekuvan mahdollistaminen, uusien työprosessien käyttöönotto kenttäolosuhteissa, kenttäjohtamisen ja viranomaisten välisen reaaliaikaisen tiedonvaihdon ja viestinnän tehostuminen sekä viranomaisten yhteisen kenttäjärjestelmäratkaisun myötä saavutettava kustannustehokkuus. Hanke ajoittuu vuosille 2013—2016 ja sen kokonaiskustannukset ovat n. 19,16 milj. euroa. Valtiovarainministeriö rahoittaa hanketta yhteensä 15 milj. eurolla tuottavuuden edistämiseen tarkoitettulla määrärahalla vuosina 2013—2016 erikseen laaditun KEJO-hankkeeseen osallistuvien ministeriöiden (sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, puolustusministeriö ja valtiovarainministeriö) välisen yhteistyöpöytäkirjan mukaisesti.

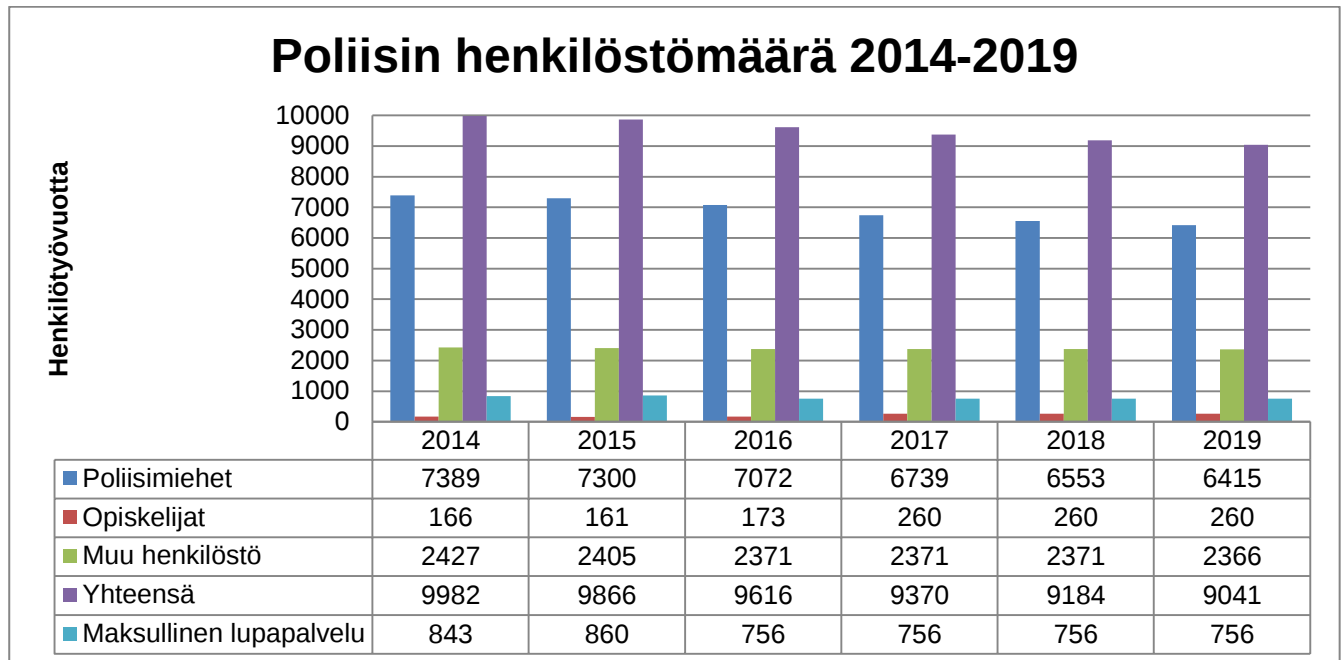
Lupa -hankkeen tietojärjestelmäkustannukset liittyvät pääosin maksulliseen toimintaan ja sen kulut kompensoidaan lupatuotoilla maksuperustelain mukaisesti.

Poliisi tarkastelee ICT- ja kehittämishankkeisiin kohdennettavaa rahoitusta vuosittain talousarvion osoittaman määrärahasen mukaisesti. Hankerahoitusta on laskettu n. 28 miljoonasta n. 20 miljoonaan euroon. Toiminnan kannalta kriittiset kehittämis- ja ICT -hankkeet priorisoidaan.

12.10.2015

4. Poliisin henkilöstömäärä

Taulukko 5. Poliisin henkilöstömäärä



Poliisin henkilöstömäärän arvioitu kehitys vuosina 2014-2019 on kuvattu yllä olevassa taulukossa. Kaaviokuvassa ei ole huomioitu muilta momenteilta (työllisyysvaroin) palkattujen osuutta. Vuonna 2014 työllisyysvaroin palkattuja oli yhteensä 144,9 htv:ta, joista 37 htv:ta poliiseja. Vuonna 2015 työllisyysvaroin palkattuja on arvion mukaan 150 htv:ta, joista poliisimiehiä 31 htv:ta. Vuonna 2016 tavoitteena on palkata työllisyysvaroin 100 htv:ta.

Poliisimiesten määrä, pl. Suojelupoliisi tulee kehyskaudella laskemaan n. 600 htv:lla. Myös muun henkilöstön osuus tulee laskemaan. Maksullisen lupapalvelun tehtävissä eli suoritettuoin rahoitettavissa tehtävissä työskentelee kuluvana vuonna 860 htv:ta, määrä laskee mm. ajokorttiasioiden siirron myötä Trafille noin sadalla. Turvapaikanhakijatilanteeseen vastaamiseksi on poliisille osoitettu lisämäärärahaa vuodelle 2015 yhteensä 50 henkilötyövuoden palkkausmenoihin ja vuosille 2016-2019 yhteensä 75 henkilötyövuoden palkkausmenoihin. Suojelupoliisille on osoitettu lisämäärärahaa vuodelle 2015 yhteensä 15 lisähenkilötyövuoden palkkausmenoihin.

Suojelupoliisin htv-luvut ovat mukana vuosien 2014-2015 luvuissa, mutta vuodesta 2016 eteenpäin ne on irrotettu omalle momentilleen rahoituksen myötä. Suojelupoliisin htv -luvut kehittyvät kaudella 2016-2016 seuraavasti:

Suojelupoliisin henkilöstömäärän kehitys	2016	2017	2018	2019
HENKILÖSTÖ YHTEENSÄ, HTV	234	223	220	217
Poliisimiehet, htv	148	137	134	131
Muu henkilöstö, htv	86	86	86	86

5. Muita huomioitavia seikkoja

Poliisin määrärahataso on erittäin voimakkaasti laskeva tulevina vuosina. Koska poliisin kulurakenne on erittäin henkilöstömenopainotteinen, tulee määrärahatason lasku käytännössä kohdistumaan lähes suoraan henkilöstömenoihin. Tämä tarkoittaisi n. 800- 1 000 poliisimiehen vähennystä vuoteen 2019 mennessä nykytasosta. Tällä on väistämättä toiminnallisia vaikutuksia ja poliisin tehtäviä on priorisoitava ja toiminnan painotuksia tarkasteltava. PORA III -hankkeessa tehdyistä linjauksista mm. toiminnallisen tason säilyttämisen osalta on luovuttava. Kehystason aleneminen ja henkilöstömäärän vähentyminen tulee näkymään mm. tutkinta-aikojen pidentymisenä ja rikosten selvitysasteiden heikentymisenä. Kiireellisten hälytyspalvelujen saatavuus pyritään säilyttämään, mutta ei kiireellisten tehtävien (B + C -tehtävät) toimintavalmiusajat tulevat pidentymään. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen

12.10.2015

liittyvän valvonnan taso laskee, jolloin yleisten paikkojen järjestyshäiriöiden, vahingontekojen ym. määrä voi kasvaa. Tämä voi näkyä kansalaisten turvallisuuden tunteen heikkenemisenä. Samoin virka-apupyyntöihin vastaaminen vaikeutuu ja hidastuu. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan osoitetun 6,4 milj. euron erillismäärärahan lakkaaminen heikentää ko. toiminnon tuloksellisuutta. Vaikutus on merkittävä, sillä mainittu lisärahoitus on muodostanut 20 % talousrikostorjuntaan osoitetusta kokonaisresurssista. Henkilöstön määrän voimakkaalla laskulla on vaikutusta myös poliisin työturvallisuuteen erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Ennalta estävän työn resursseja joudutaan laskemaan.

Merkittävästi kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä vaikuttaa poliisin resurssien kohdentamiseen. Tällä hetkellä poliisissa vallitsee täystyöllisyys ja lisävoimavaroja turvapaikanhakijoiden kasvuun vastaamiseksi on järjestetty muun muassa Poliisiammattikorkeakoulun henkilökunnasta, opiskelijoista ja myös jo eläköityneistä poliisimiehistä. Nämä on katettu ko. toimintaan osoitetun lisämäärärahan turvin. Poliisi on osoittanut turvapaikanhakijoihin liittyviin tehtäviin akuutista tilanteesta johtuen resursseja muilta toiminta-alueiltaan, esimerkiksi valvonnan tehtävistä. Resurssikohdennukset tulevat näkymään muilla tulosalueilla, esimerkiksi liikennevalvonnassa, kuluvan vuoden tuloksellisuuden heikentymisenä.

Poliisin resurssitilanne on sängen haastava; poliisilla ei ole käytössään ns. henkilöstöreserviä resurssien lisäämiseksi, sillä Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijamäärät ovat olleet sängen pieniä viime vuosina johtuen poliisin taloudellisesta tilanteesta: määrärahatason ollessa laskeva, on opiskelijoita otettu sisään minimimäärä, jotta poliisin työttömyys ei lähtisi nousuun. Tämä tulee olemaan haaste pohdittaessa tulevien vuosien opiskelijamääriä, joiden mitoituksessa on huomioitava sekä taloudellinen tilanne, resurssitarve että vuosittainen, noin 300 htv:n eläke ym. poistuma.

Valtioneuvoston selonteko sisäisen turvallisuuden tilasta valmistuu keväällä 2016. Selonteossa tarkastellaan sisäisen turvallisuuden keskeisiä haasteita ja vahvuuksia lähitulevaisuudessa ja linjataan kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisestä viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja toimintamalleista. Selonteossa linjataan sisäisen turvallisuuden keskeiset painopisteet tulevaisuudessa, määritellään keinot näiden linjausten toimeenpanemiseksi sekä esitetään ratkaisumallit, joilla vastataan resurssien vähenemisestä aiheutuviin haasteisiin. Selonteossa tullaan tarkastelemaan myös poliisin tehtävät ja niiden priorisointi tulevaisuudessa.

Poliisin resurssitilanteesta johtuen poliisi on käynnistämässä talouden sopeuttamissuunnitelman valmistelun. Tavoitteena on, että toiminnan taso kiireellisissä hälytystehtävissä ja rikostorjunnan painopistealueilla sekä liikenne- ja turvallisuustyössä ei juurikaan laskisi ja henkilöstövähennysten sijaan löydettäisiin mahdollisimman paljon muita keinoja sopeutua taloudelliseen tilanteeseen. Sopeuttamissuunnitelmatyössä tullaan arvioimaan muun muassa toimitilakustannusten kasvun hillintä ja tilatehokkuuden tehostaminen, kehittämishankerahoituksen edelleen vähentäminen, ICT -kustannusten kasvun hillitseminen, ICT:n ja tekniikan tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen ja ulkopuolisen, esim. EU -rahastorahoituksen lisääminen.

Poliisi esitti hallitusohjelman ns. kivijalka-/digitalisaatiohankkeiksi useita kokonaisuuksia, joista Vitjan ja Suojelupoliisin tietojärjestelmähankkeen lisäksi esiin tuotiin mm. harmaan talouden torjuntaan liittyvä tilitietojen sähköistämishanke, automaattisen liikennevalvonnan laajentaminen ja kehittäminen ja mobiilipalveluiden kehittäminen. Hankkeet eivät kuitenkaan nousseet rahoitettavien joukkoon, vaikka kaikilla saavutettaisiin tuottavuus- ja toiminnan tehostamishyötyjä ja olisivat poliisin toiminnan kehittämisen kannalta tärkeitä.