

13.10.2020

Eduskunta
Hallinto- ja turvallisuusjaosto

Hallinto- ja turvallisuusjaosto keskiviikko 14.10.2020 klo 12:45 / HE 146/2020 vp / Asiantuntijapyyntö
Hallintojohtaja Anne Aaltonen, Poliisihallitus

HE 146/2020 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

1 Poliisitoimen toimintamenot 26.10.01

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2021 mahdollistaa poliisitoimen osalta kulu-
van vuoden tason ylläpitämisen. Vuoden 2020 henkilötyövuosimäärää kyetään nostamaan
muutamilla kymmenillä, mutta tavoiteltuun 7 500 htv:n tasoon ei nyt esitetyllä määrärahalla
vielä päästä. Toimitila-asioita on edistetty sekä aiemmilla määrärahapäätöksillä että Se-
naatin kasvatetun investointivaltuuden avulla. Kehyskauden loppupuolella kuitenkin toimiti-
lakulujen kehitys ylittää määrärahatason. Ei-harkinnanvaraisten ICT-menojen ja muun kehit-
tämistoiminnan osalta tilanne on haastava; viimeistään koronapandemian aikana on käytän-
nössä todistettu, kuinka toimintavarma ICT ja sen kehittäminen on poliisin toiminnan kannalta
välttämätöntä.

Liitteenä 1 olevassa taulukossa kuvataan vuoden 2021 talousarvioprosessin eri vaiheissa poliisi-
toimen toimintamenomomentille ehdotetut lisäykset. Kehyspäätökseen 2021-2024 sisältyneet
määrärahat sisältyvät lähes kokonaisuudessaan vuoden 2021 talousarvioehdotukseen. Sen si-
jaan poliisin priorisoimia, operatiivisen toiminnan ylläpidon ja kehittämisen kannalta välttämät-
tömiä, kehysten ylittäviä määrärahoja ei ehdotukseen sisälly.

Toimintaympäristö ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Vuoden 2021 talousarvioehdotuksen määrärahataso mahdollistaa nykyisen poliisimiesmäärän ja
poliisitoiminnan tason ylläpidon. Kehyskauden edetessä poliisin kokonaisrahoitus laskee ja poliisimiesten määrän pitäminen ennallaan on erittäin haastavaa ilman, että muista poliisitoimen menoista tingittäisiin merkittävästi. Merkittävät säästötoimet muihin kuin henkilöstön palkkausmenoihin vaikeuttavat toiminnallisen tason ylläpitämistä mm. kalusto- ja varustehankinnoista tinkimisenä, toimitilahaasteina ja operatiivisen toiminnan kannalta keskeisten tietojärjestelmien ylläpidon ja kehittämisen priorisointeina. Pelkkä poliisimiesten lukumäärä ei riitä vaan tarvitaan myös riittävästi ajoneuvoja ja muuta kalustoa, varusteita, toimivat tietojärjestelmät ja turvalliset toimitilat.

Resurssit 2020/2021

Poliisi pyrkii vastaamaan turvallisuusympäristön muutoksiin ja monimutkaistuvaan tehtäväkenttäänsä seuraavin taloudellisin edellytyksin:

Poliisitoimi (pl Suojelupoliisi)*	2019 TOT	2020 ENN*	2021 TAE***	2022 S	2023 S	2024 S	2025 S
Ko. vuoden talousarvio- / kehysrahoitus yhteen	759 575	795 181	796 137	789 669	796 827	796 827	796 827
Kaikki tuotot yhteensä, 1000 €	81 314	56 486	66 485	66 485	66 485	66 485	66 485
Edelliseltä vuodelta siirtynyt rahoitus, 1000 €	44 052	41 520	20 000	878	2 322	4 938	7 942
KOKONAISRAHOITUS YHTEENSÄ, 1000 €	884 941	893 187	882 622	857 032	865 634	868 250	871 254
HENKILÖSTÖ YHT, HTV	9 944	10 116	10 066	9 714	9 714	9 714	9 714
Poliisimiehet, htv	7 277	7 400	7 450	7 050	7 050	7 050	7 050
Työssäoppimisen HTV-määrä (Opiskelijat)	274	314	280	328	328	328	328
Muu henkilöstö, htv	2 393	2 402	2 336	2 336	2 336	2 336	2 336
*Sisältää poliisin momentilta palkatun henkilöstön							
* Sisältää VM:n kannan v. 2020 LTAE VII							
*** Sisältää budjettiriihen 4,1 milj€ rahoitusta							

Taulukko 1. Poliisitoimi kokonaisrahoitus 2019 - 2025.

Vuoden 2020 kehystasosta (n. 795 miljoonaa euroa) poliisin nyt tiedossa oleva kehystaso nousee vuonna 2021 n. 796 miljoonaan euroon (kasvu n. 1 milj. euroa). Vuoden 2020 luku sisältää kulu- luvun vuoden lisätalousarviot (32 milj. euroa). Lisätalousarviot liittyvät Korona-epidemian ai- heuttamiin lisäkuluihin (21 milj. euroa) sekä poliisin operatiivisen toimintakyvyn turvaamisesta ja hybridi-autojen latauspisteiden rakentamisesta poliisiasemille sekä valtakunnallisille poliisiyksiköille aiheutuneisiin kustannuksiin (10,8 milj. euroa).

Vuoden 2021 merkittävin lisäys liittyy poliisin operatiivisen toimintakyvyn turvaamiseksi myön- nettyyn määrärahaan (10 milj. euroa). Pääpaino on nykyisen ajoneuvokaluston uusimisessa etu- painotteisesti kehyskaudella. Omakustannusperiaatteen toteuttamiseen Senaatti-kiinteistöjen vuokrissa myönnettiin lisäystä kehyskaudelle noin 2,5 milj. euroa. Harmaan talouden torjuntaan kohdennettiin kahteen kehittämishankkeeseen vuodelle 2021 yhteensä 0,465 milj. euroa.

Vuoden 2021 ehdotus sisältää myös 4,1 milj. euron kertaluonteisen lisäyksen, jota ehdotetaan ihmiskauppa-, talousrikos- ja verkoissa tapahtuvien rikosten torjuntaan sekä toimintavalmiusai- katyöryhmän suositusten ensi vaiheen toimeenpanoon erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Li- säyksen suunnittelu on käynnissä ja lopulliset kohdennukset tehdään myöhemmin syksyllä poliisi- yksiköille. Poliisi on korostanut tämän lisäyksen pysyvyyden tärkeyttä ja tulee esittämään vas- taavaa määrärahaa myös vuoden 2021 jälkeen pysyvänä lisäyksenä.

Hallituksen edellä mainittu esitys (4,1 milj. euroa) mahdollistaa siis alustavasti noin 30 htv:n li- säyksen harva-alueille ensi vuodesta alkaen. VH-sektorin HARVA-toimintaan osoitetut HTV- lisäykset esitetään kohdennettavaksi toimintavalmiusaikatyöryhmän raportin esitysten mukai- sesti niihin poliisilaitoksiin, joissa on eniten sellaisia harvaan asuttuja maaseutumaisia kuntia (ka 50 tai alle A-tehtävää vuodessa), joissa ei tällä hetkellä saavuteta työryhmäraportissa esitettyjä ja enimmäistoimintavalmiusaikoja A-kiireellisyysluokan hälytystehtävissä. Tällaisia kuntia on yhti- teensä 19 kappaletta ja ne jakautuvat poliisilaitoksittain seuraavasti: Lappi = 7 kuntaa, Pohjan- maa = 4 kuntaa, Itä-Suomi = 3 kuntaa, Oulu = 3 kuntaa, Sisä-Suomi = 2 kuntaa.

Vuoden 2020/2021 haasteet

Siirtyvää erää kohdentui vuodelta 2019 noin 41 milj. euroa vuodelle 2020. Vuodelta 2020 siirty- vän erän ennustetaan olevan noin 20 milj. euroa vuodelle 2021. Tämä summa on poliisin alusta- van sisäisen kehysjaon pohjalla. Tarkan siirtyvän erän arvion esittäminen on tässä vaiheessa vuotta haastavaa. Korona-pandemia ja etenkin sen mahdollinen pitkittyminen heikentävät ta- loustilanteen arviointia. Korona-pandemiasta aiheutuvien rajoitustoimien vaikutuksen kestoa tai poliisin sisäisen sairastavuuden kehitystä on vaikea ennakoida. Nykyresurssitilanne on ollut kui- tenkin tähän asti hyvä. Vuoden 2020 lisätalousarviot ja etenkin Korona-epidemiasta aiheutuvien kulujen korvaaminen ovat olleet tärkeässä roolissa.

Lupatuotot tulevat laskemaan alle budjetoidun (laskua noin 15 milj. euroa). Maksullisen toiminnan periaatteiden mukaisesti myös kuluja jää toteutumatta joltain osin vastaavasti. Kevät ja kesäkuukaudet ovat huippusesonkia keskeisten matkustusasiakirjojen kysynnässä. Normaalista poikkeava lupatuottokertymä tulee näkymään koko vuoden 2020 toteutuksessa sekä nykytilanteen perusteella myös vuonna 2021.

Vuonna 2020 poliisin henkilöstömäärän rahoituksen mahdollistamana tavoitteena on saavuttaa noin 7 400 poliisin taso (htv) ja muun henkilöstön osalta noin 2 400 htv:n taso. Vähintään sama poliisimiesmäärä kyetään ylläpitämään vuonna 2021. Valmistuvia arvioidaan vuonna 2021 olevan 352 henkilöä. Poliisi on rekrytoinut määrärahaista lisähenkilöstöä Korona-pandemian vuoksi vuonna 2020.

Poliisille osoitetuilla lisämäärärahoilla poliisimiesten määrän lasku on saatu hetkellisesti pysäytettyä. Poliisin resursseja arvioitaessa on huomioitava, että vuonna 2021 koulutettuja poliisimiehiä arvioidaan olevan noin 7 500, eikä kaikkia voida tiedossa olevalla määrärahasatolla heti rekrytoida poliisikoulutusta vastaaviin tehtäviin poliisin palvelukseen, mikä katkaisee positiivisen kehityksen poliisikoulutettujen työllistymisessä alansa tehtäviin. Positiivista kehitystä, joka mahdollistaa vuodelle 2021 melkein 7 500 poliisimiehen tason, ei tule katkaista.

Resurssit 2022–2025: kehystaso

Vuoden 2021 talousarvion kehystasolla kyetään turvaamaan poliisimiesmäärä vuoden 2020 tavoitetasolla, jopa ylittämään se. Kuitenkin jo vuonna 2020 on poliisille tullut mm. lainsäädäntömuutosten kautta uusia merkittäviä velvoitteita, joihin ei ole osoitettu tarvittavaa lisärahoitusta. Tulevaisuudessa poliisin lakisäateisten tehtävien odotetaan kokonaisuutena lisääntyvän, vaikka jo nykyisistä tehtävistä selviytyminen on haastavaa. Poliisihallitus pitää myönteisenä sitä, että vuodelle 2021 on haluttu panostaa sellaisiin investointiluonteisiin hankintoihin, jolla turvataan poliisin toimintakyky. Pääpaino tulee olemaan kaluston uusimisessa. Tällä kyetään osaltaan tukemaan oleellisesti myös työturvallisuutta.

Resurssit suhteessa toimintaympäristöön - tarve pitkän tähtäimen suunnitteluun ja yli hallituskauden yltävään rahoitus pohjaan

Hallitusohjelman mukaisesti poliisien määrää nostetaan vuoteen 2023 mennessä 7 500 htv:n tasolle (HO 2019). Kevään 2020 kehyspäätöksessä tähän tarkoitukseen osoitettiin määrärahaa. Määrärahaliäyksellä on voitu turvata päivittäisrikostorjunnan ja ennalta estävän valvonta- ja hälytystoiminnan resursointia sekä osoittaa PNR direktiivin täytäntöönpanoon ensi vaiheen resurssit. Lisämäärärahalla on myös osoitettu poliisiyksiköille RTA -tehtäviin tarvittu lisäresurssi sekä katettu pienempiä erillisresurssintarpeita. Nämä painopisteet ovat edelleen ohjaavia, kun poliisien määrää nostetaan hallitusti kohti tavoitetta. Riittävän kehystason puuttuessa vahvana riskinä on poliisin turvallisuuspalveluita koskevan kysynnän ja poliisin mahdollisuuksien välisen kuilun syveneminen tulevina vuosina. Poliisin venyminen on nyt maksimoitu ja tilanne alkaa näyttäytyä operatiivisessa vasteessa samoin kuin työhyvinvoinnissa yhä selvemmin. Tämä käy ilmi myös valmistuneesta valvonta- ja hälytystoiminnan tila -selvityksestä.

Poliisin keskeisimpänä haasteena tulevina vuosina on toiminnan ja talouden yhteensovittaminen: erityisesti huomioiden sen kehittämistarpeet yhtäältä vähenevien resurssien ja toimintaympäristön muutosten, sekä toisaalta uusien lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden yhtälössä. Yhtenä suurimmista lisäkustannuksia aiheuttavista, mutta rahoituksen puolesta yhä avoimista olevista kysymyksistä ovat poliisin toimitilamenot ja ajoneuvot. Ajoneuvokaluston investointivelkaa saadaan kurottua pienemmäksi vuosien 2020-2021 aikana. Myös riittävä ICT-resursointi tulee taata.

Toivottavaa on, että hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan valtion toimijoille taataan terveelliset ja turvalliset toimitilat, toteutuu myös rahoitusratkaisuisia. Hallitus on vuoden 2020 IV lisätalousarviota koskevilla neuvotteluissaan sopinut noin 200 milj. euron toimitilahankkeiden nopeutetusta käynnistämisestä SM:n, STM:n ja MMM:n hallinnonaloilla, ja että näistä aiheutuvat vuosittaiset vuokramenot otetaan lisäyksinä huomioon ao. virastojen toimintamäärärahoissa sekä huomioidaan Senaatti-kiinteistöjen vuotuisissa investointi- ja lainanottovaltuuksissa 2021-2024.

Keskipitkällä aikavälillä Poliisihallitus lähtee siitä, että hallintovaliokunnan vuosituhannen alussa määrittelemä poliisimiesten taso – 7850 poliisimiestä silloisena htv -tasona – olisi nykyisessä turvallisuustilanteessa se kestävä minimivaatimus, johon tulevana vuosina olisi kansallisen turvallisuuden ja poliisin tehtävistä selviytymisen vuoksi palattava. Tästä tavoitteesta ollaan kaukana. Poliiseja tarvitaan tästä huolimatta lisää kansalaisten tarpeita varten – turvallisuuden ylläpitämiseksi.

2 Poliisitoimen keskeisten tunnuslukujen kehitys ja toiminnan kuvaus

Poliisin toimintaa kuvaavat toiminnalliset tunnusluvut ja tulostittarit on esitetty tämän lausunnon liitteenä 2. Ne kuvaavat toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja peilautuvat useassa tapauksessa suoraan poliisin resurssitasoon.

3 Poliisin keskeiset ICT-palvelut

Yhteiskunnan digitalisoituminen, tiedon määrän valtava kasvu ja toiminnan kehittämiseen lähes aina liittyvä ICT-kehittäminen lisäävät myös poliisin osalta ICT-ratkaisujen roolia. Poliisin ICT-kustannukset ovat kasvussa, koska uusia tietojärjestelmiä otetaan käyttöön toiminnan muutosten ja kehittämisen edellytysten sekä lakisääteisten muutosten vuoksi. Luonnollisesti myös poliisin henkilöstömäärän suunniteltu kasvu sekä ICT:n laajempi hyödyntäminen lisäävät kustannuksia. Samoin sähköisen asiointipalvelujen tarjoaminen ja edelleen kehittäminen aiheuttavat lisäkustannuksia. Toimintavarmat ICT-palvelut ovat laadukkaan viranomaistoiminnan perusedellytys.

ICT-palvelutoiminta kattaa valtakunnallisesti yli sadan poliisin toimialasidonnaisen tietojärjestelmän ylläpidon sekä pienkehityksen. Tämän lisäksi Hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) tieto- ja viestintätekniisten palveluiden käytön ja ylläpidon sekä Valtorin tarjoamat toimialariippumattomat (TORI) palvelut esimerkiksi puhelunvälityksen osalta. Lisäksi kokonaisuuteen kuuluu viranomaisverkon palvelut (Virve) ja tiettyjä lisenssikustannuksia.

ICT-palvelukustannuksia pyritään hillitsemään. Tästä huolimatta ICT-kustannukset kasvavat koska niiden käyttö laajenee tehostamaan operatiivista toimintaa. Kustannustason pitäminen ennallaan tai jopa niiden leikkaaminen edellyttäisi mm. seuraavia radikaaleja toimia kuten laitteiden vähentäminen, suorituskyvyn leikkaaminen tai sähköisten palvelujen leikkaaminen.

Palveluiden laadun tai määrän tason leikkaaminen vaikuttaisi joko välittömästi tai välillisesti poliisin eri toimintasektoreiden suorituskykyyn ja yksilötasolla tiettyjen poliisin tehtävien toteuttamisen hidastumiseen sekä osittain tehtävien suorittamisen estymiseen.

4 Poliisin toimitilahankkeet

Poliisilla on tällä hetkellä pitkän aikavälin toimitilasuunnitelmassaan (nk. tiekartta) vireillä kaikkiaan 55 toimitilahanketta, joista sisäilmakohteita on 13. Näistä 33 hanketta ajoittuu valmistumisajankohdaltaan vuosille 2020-2025 ja niistä kehyskaudelle 2022-2025 18 kappaletta. Poliisin taloustilanteen ja siihen liittyvän poliittisen tahdon toteuttamisen vuoksi kaikkien poliisin toimitilahankkeiden toteuttamisen edellytyksenä on, että poliisille myönnetään julkisen talouden suunnitelmassa rahoitus, joka vastaa toimitilahankkeiden nykyisen ja Senaatin määrittelemän, hankkeen valmistumisen jälkeisen uuden vuokran erotusta.

Kevään 2019 kehyspäätöksessä poliisille myönnettiin lisärahoitusta vuosille 2020-2023 siten, että lisäys vuonna 2023 on yhteensä 6 milj. euroa. Poliisihallitus on laatinut yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa toimeenpanosuunnitelman siitä, mitkä toimitilahankkeet voidaan tällä lisärahoituksella toteuttaa. Asiasta vallitsee Poliisihallituksen, Sisäministeriön ja Senaatti Kiinteistöjen kanssa yksimielisyys. Lisäksi Senaatti Kiinteistöt on esittänyt investointirahoitukseensa nk. elvytyslistan pohjalta poliisia koskevia hankkeita. Jo saadun lisärahoituksen ja elvytyshankkeiden lisäksi poliisin tiekartassa tulevalle kehyskaudella on muita merkittäviä hankkeita, joiden valmistuttua poliisi tarvitsee lisämäärärahan nousseisiin vuokratukustannuksiin. Tiekartan hankkeista kriittisiä, joille rahoitusta tarvitaan JTS 2022-2025-kaudelle ovat Oulun, Rovaniemen ja Tampereen pääpoliisiasemien uudisrakennushankkeet sekä Tornion ja Raaseporin toimitilahankkeet sekä Helsinki-Vantaan lentokentän poliisin toimitilojen korjaus- ja laajennustyöt.

5 Lainsäädäntöuudistukset ja niiden vaikutusten huomioon ottaminen talousarviossa

Poliisi on kaikissa talousarviovalmisteluissa ja julkisen talouden suunnitelmissa tuonut esiin hallitusten esitysten mukaisesti lainsäädäntömuutoksista aiheutuvat lisäresursointitarpeet, jotka ovat välttämättömiä lainsäädännön täytäntöön panemiseksi. Tarpeet on kuvattu myös Poliisihallituksen antamissa lausunnoissa kyseisten hallitusten esitysten vaikutusten, erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinneissa.

Poliisin toiminnan ja resursoinnin kannalta on täysin kestäväntöntä, että lukuisten uusien ja kustannusvaikutuksiltaan merkittävien lainsäädäntövelvoitteiden täytäntöönpanoon ei ole osoitettu tarpeellisia ja välttämättömiä lisäresursseja. Useassa uudessa lainsäädäntövelvoitteessa poliisiin vaikuttavat taloudelliset vaikutukset ovat lähtökohtaisesti alimitoitettut tai usein jopa perusteltu, että ne voidaan toteuttaa ilman erillistä rahoitusta olemassa olevasta kehyksestä. Tämä osaltaan heikentää entisestään ja merkittävästi poliisin haastavaa taloudellista tilannetta ja käytännössä tarkoittaa sitä, ettei poliisi pysty panemaan täytäntöön lainsäädännön mukaisia velvoitteitaan.

Vuoden 2020 talousarvioehdotuksen mukainen määrärahataso on mahdollistanut 60–80 henkilötyövuotta ennakoitua korkeamman poliisin henkilöstön määrän. Tällä voidaan vain osittain kattaa lainsäädäntövelvoitteista aiheutuvia lisäresursointitarpeita.

LIITE 1

Määrärahasoon vaikuttavat LISÄYKSET TAE 2021	SM:n ehdotus v. 2021 TAE yhteensä (1 000 euroa)	VM:n kanta v. 2021 TAE yhteensä (1 000 euroa)	HE vuoden 2021 TAE yhteensä (1 000 euroa)
1. SIS -asetusmuutoksen kustannusvaikutus (Kehys- päättös 16.4.2020)	1 670	0	0
2. Talousrikostorjunta (Kehyspäättös 16.4.2020)	465	465	465
3. Investointiluontoinen lisäys toimintakyvyn turvaa- miseen (Kehyspäättös 16.4.2020)	10 000	10 000	10 000
4. Omakustannusperiaatteen toteuttaminen Senaatti Kiinteistöjen vuokrissa (Kehyspäättös 16.4.2020)	2 560	2 560	2 560
Yhteensä kehyspäättökseen sisältyvät	14 695	13 025	13 025
5. Tieliikennelain kokonaisuudistus ja sakon ja rikesa- kon määrittämisestä annetun lain sekä ajokorttilain muutos (HE 103/2017 vp)	2 243	0	0
6. Telekuuntelujärjestelmän uusiminen	6 500	0	0
7. PNR direktiivin täytäntöönpano ja PIU yksikön re- sursointi	804	0	0
8. Harmaan talouden torjunta ja talousrikostutkinnan suorituskyvyn varmistaminen	1 200	0	0
9. Teknisen valvonnan tehostaminen	600	0	0
10. Telepäätelaitteen yksilöintiin käytettävien laittei- den päivittäminen	1 500	0	0
11. Asetietojärjestelmä	1 852	0	0
12. Timantti-hanke	3 514	0	0
13. Poliisin toimitila-asiat (turvallisuustason nosto)	4 675	0	0
14. HARVA-TURVA	0	0	4 100
Yhteensä kehyksen ylittävät	22 888	0	4 100