

08.10.2024

POL-2024-145167

Hallintovaliokunta

Kirjallinen asiantuntijalausunto

Asia: HE 109/2024 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

1 Taloudellinen näkymä

Vuoden 2025 talousarvio ja hallitusohjelma sisältävät poliisin kannalta myönteisiä panostuksia sisäiseen turvallisuuteen, lisäksi hallitusohjelma varmistaa poliisille mahdollisuuden pitkäjänteiseen suunnitteluun. Poliisi varmistaa, että vuonna 2025 toiminnallinen tuloksellisuus ei laske. Hallitusohjelmassa ja vuoden 2025 talousarvion toteuttamisessa korostuu erityisesti rikostorjunta ja hallitusohjelma sisältää useita rikostorjunnan tehostamiseen tähtäviä toimenpiteitä. Osa toimenpiteiden toteutuksesta edellyttää lainsäädäntömuutoksia, osa on toteutettavissa poliisin sisäisiä toimintaprosesseja kehittämällä sekä kohdentamalla operatiivisen toiminnan lisäresurssia tietojohdosta.

Samanaikaisesti lisäpanostusten rinnalla valtiotalouden yleiset näkymät sekä valtion tuottavuusohjelman säästövelvoitteet haastavat poliisin toiminnan ja talouden suunnittelua. Yleiskuva on siis muuttumassa poliisissa haasteelliseksi, kun tarkastellaan poliisin kokonaisoperatiivista suorituskykyä, jossa toki henkilöstömäärän nosto on edelleen keskiössä. Uusia ratkaisuja on löydettävä, jotta poliisi kykenee tasapainottamaan taloutensa annettuun kehukseen.

Suomalaisen yhteiskunnan kokonaisturvallisuusmallin mukaisesti poliisi vastaa merkittävistä tehtäväkokonaisuuksista. Poliisin toimintakyvyn ylläpitoon tulee tässä tilanteessa panostaa, koska se osaltaan luo turvallisuutta muutoin turvattomassa tilanteessa. Poliisin mahdollisuus turvata kansalaisia ja yhteiskuntajärjestystä nopeastikin muuttuvissa tilanteissa tulee säilyttää.

1.1 Valtion talousarvioehdotus vuodelle 2025

Poliisitoimen toimintamenojen taso vuonna 2025 on yhteensä noin 975 milj. euroa. Poliisille ehdotetaan budjettiriihen pöytäkirjan mukaisesti yhteensä

noin 11 milj. euron lisäystä vuodelle 2025, joka kohdentuu koulupoliisitoimintaan (2,0 milj. euroa), harmaan talouden ehkäisyyn (3,5 milj. euroa), nuoris- ja jengirikollisuuden torjuntaan (5,0 milj. euroa) sekä lähisuhdeväkivallan sovitte- lusta luopumiseen (0,589 milj. euroa).

Lisäykset tulisi saada pysyvinä määrärahoina kehykseen, jotta ko. osa-alueiden toimintaa kyetään suunnittelemaan pitkäjänteisesti. Poliisissa suunnitellaan parhaillaan tehokkainta tapaa saada vaikuttavuutta ja tuloksia aikaan jo ensi vuoden aikana.

Poliisi nostaa operatiivisissa poliisitehtävissä olevan henkilöstön määrää vuonna 2025 maltillisesti vuoteen 2024 verrattuna. Poliisi osoittaa tässä vaiheessa alustavasti lisäresursseja rikostorjuntaan sekä maastapoistamisen tehostamiseen. Pakollisten ICT-menojen turvaamiseen on tämän hetken ar- vion mukaan riittävä määrärahataso. Mahdolliset lisäkohdennukset priorisoi- daan, kunhan vuoden 2024 määrärahan lopullinen käyttö on selvillä ja tie- detään vuodelle 2025 siirtyvän määrärahan suuruus.

Valtion taloudellinen tilanne vaikuttaa myös poliisin tulevien vuosien määrä- rahoihin, vaikkakin poliisi muun valtion turvallisuussektorin tavoin välttyi suu- rimilta määrärahalleikkauksilta. Poliisin talouden iso kuva ei kuitenkaan poikkea muista valtiohallinnon toimijoista. Poliisi joutuu jo vuonna 2025 rea- goimaan säästövelvoitteisiin.

Poliisin toimintamenomomentille kohdistuu 9,1 milj. euron tuottavuussäästö vuonna 2025. Huolimatta noin 11 milj. euron määrärahalisäyksestä poliisi siis joutuu priorisoimaan ja osoittamaan säästöjä mm. hankintoihin (ajoneu- vot tai kriittiset voimankäyttöhankinnat). Poliisiyksiköille ei säästöjä tässä vaiheessa ole osoitettu.

Vaikutukset operatiiviseen työhön minimoidaan tuottavuussäästöjä kohden- nettaessa. Poliisi joutuu edelleen tulevaisuudessa samanaikaisesti varautu- maan, kehittämään ja tasapainottamaan toimintaansa, mikä on organisaa- tiolle erittäin haasteellista. Pelkästään esim. hankintoja leikkaamalla tuotta- vuussäästöt eivät pitkällä tähtäimellä tule riittämään.

Taulukko 1. Poliisin määrarahat 2025-2028

1 000 €	2025	2026	2027	2028
26.10.01. Poliisitoimen toimintamenot	975 112	990 744	1 010 809	1 011 267
26.10.20 Maastapoistamis- ja noutokulje- tuksista aiheutuvat menot	4 583	4 583	4 583	4 583

1.2 Henkilöstö

Poliisin keskeisin voimavara on henkilöstö. Vuonna 2023 poliisin toiminta- menoilla palkattujen poliisien määrä oli 7 594 htv:tä (kokonaishtv: 10 423 htv:tä). Vuoden 2024 arvio poliisien määrästä on 7 698 (kokonaishtv: 10 452). Vuonna 2025 tavoitteena on nostaa operatiivisissa tehtävissä toimivien

henkilöiden määrää noin 50 htv:llä, jolloin kokonaishtv-määrä on 10 521¹ henkilötyövuotta. Kokonaishenkilöstön määrä kasvaa 100 henkilötyövuodella, koska vastaavasti mm. työssäoppimisjaksoilla olevien henkilöiden määrä kasvaa vuoden 2024 tasosta. *(Vuoden 2023 toteutumassa mukana on kaikki momentit (ml. työllisyysvaroin palkatut, 40 htv). Vuoden 2024 arvioissa on myös huomioitu työllisyysvaroin palkatut 40 htv suuruisena. Vuoden 2025 arvioon nämä eivät enää sisälly.)*

Poliisi nostaa hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetun mukaisesti poliisitehtävissä toimivien määrän 8 000 poliisihenkilötyövuoteen kehyskauden loppuun mennessä. Lisäys tehdään poliisin operatiivisen toiminnan vahvistamiseen. Siten operatiivisissa poliisitehtävissä toimivan henkilöstön määrä lisääntyy hallituskauden loppuun mennessä yhteensä 500 henkilötyövuodella. Poliisin kyky rekrytoida tarvittava määrä poliisitoimintaa tukevia erityisosaajia, kuten kyber- ja talousasiantuntijoita sekä tutkintasihteereitä, turvataan.

Poliisissa suunnitellaan ja johdetaan henkilöstöön liittyviä tavoitteita seuraavien periaatteiden mukaisesti: lisähenkilöstöä kohdennetaan hallitusohjelman ja tulosohjauksen painopisteitä noudattaen, poliisikoulutettu henkilöstö työskentelee poliisiosaamista ja -valtuuksia edellyttävissä tehtävissä ja poliisissa rekrytoidaan myös siviilikoulutettua henkilöstöä poliisitoiminnan tehtäviin parhaan osaamisen ja tavoitteen mukaisen henkilöstömäärän hankkimiseksi.

1.3 Poliisikoulutus

Poliisiammattikorkeakoulu vastaa poliisin tutkinto- ja täydennyskoulutuksesta. Poliisihallitus ja Poliisiammattikorkeakoulu arvioivat vuosittain peruskoulutuksen aloituspaikkamäärän siten, että koulutuksesta valmistuu riittävä määrä uusia poliisimiehiä vastaamaan hallitusohjelman tavoitteeseen.

Vuodelle 2024 poliisikoulutukseen on ollut 500 aloituspaikkaa. Suomenkielinen koulutus alkaa neljä kertaa vuodessa ja ruotsinkielinen koulutus 1,5 vuoden välein. Koulutuksen hyväksytyjen kokonaismäärä on 503, joista elokuussa alkaneeseen ruotsinkieliseen koulutukseen hyväksyttyjä oli 24.

Vuonna 2025 suomenkielisestä poliisikoulutuksesta arvioidaan valmistuvan yhteensä 239 henkilöä (noin 120 htv vuonna 2025) ja ruotsinkielisestä 10 henkilöä (noin 5 htv vuonna 2025). Harjoittelussa tulee olemaan 539 opiskelijaa. Harjoittelijoiden kokonaishenkilötyövuosikertymä tulee olemaan noin 250.

Poliisihallitus on vahvistanut vuoden 2025 poliisi (AMK) -koulutuksen aloituspaikkamääräksi 450. Koska koulutus kestää noin 3 vuotta, vuoden 2025 aloituspaikkamäärällä voidaan vielä vaikuttaa hallitusohjelman tavoitteeseen. Alkuvuodesta 2025 aloittavista opiskelijoista osa valmistuu jo keväällä

¹ Arviossa ei ole mukana vielä budjettiriihessä saadun 11 milj. euron määrärahalisäyksen kokonaisuutta, joka nostaa poliisin kokonaishtv-määrää.

2027, ja kaikki vuonna 2025 aloittavat opiskelijat siirtyvät harjoitteluun viimeistään vuoden 2027 aikana.

Poliisi on pääsemässä hallitusohjelman mukaiseen poliisimiesmäärän lisäykseen vaalikauden loppuun mennessä nyt suunnitellulla opiskelijamäärällä ja muilla rekrytoinneilla huomioiden myös ennakoitu eläke- ja muu poistuma. Lisävoimavara tulee kohdentumaan poliisin operatiivisten tehtävien vahvistamiseen.

1.4 Muut menot

Poliisin operatiivinen toimintavalmius koostuu henkilöstöresurssien lisäksi myös suorituskykyyn oleellisesti vaikuttavista ajanmukaisista ja tietoturvallisista ICT-toiminnoista, terveistä ja turvallisista toimitiloista sekä ajanmukaisesta kalustosta ja välineistöstä. Nämä muodostavat yhdessä poliisin kokonaissuorituskyvyn, jolla se kykenee turvaamaan kokonaisturvallisuuden.

Poliisin ICT-, toimitila- ja muut hankintamenot ovat olleet voimakkaassa kasvussa. Syitä kasvuun on useita:

1. poliisien määrän lisäämisen vaikutukset
2. digitalisaation edistäminen
3. toimitilojen korjaus- ja uudisrakentamisen myötä nousevat vuokrat
4. yleinen hintatason nousu

Poliisissa pyritään vaikuttamaan nouseviin kustannuksiin myös omilla tehostamistoimenpiteillä sekä osallistumalla aktiivisesti ulkoisiin selvityksiin, kuten käynnissä oleva Poliisin toimintalähtöinen verkostotarkastelu –hankkeeseen, jonka vaihe 2 on käynnistynyt. Hankkeessa luodaan ja vertaillaan enintään kolme vaihtoehtoista poliisin toiminta- ja toimipisteverkostomallia. Tavoitteena on ratkaista mikä verkostovaihtoehtoista vastaa tavoitteisiin, tulevaisuuden kysyntään ja toiminnan tavoitetasoihin ja hillitsee kustannusten nousua parhaiten.

ICT-toiminnan tehostamista ja tuottavuuden kasvattamista tehdään nyt jo mittavasti osana ICT-toiminnan modernisointiohjelmää.

Poliisin toimintamenoista maksettaviin hankintamenoihin ei sisälly vuosittaisia indeksitarkistuksia, vaan nousevat menot on käytännössä katettava muista menoista sopeuttamalla, mikäli vastaavaa määrärahalisäystä momentille ei saada. Näitä hankintamenoja poliisissa joudutaan leikkaamaan vuonna 2025, jotta tuottavuussäästövelvoite pystytään hoitamaan.

Poliisi joutuu jatkossakin kriittisesti tarkastelemaan ja priorisoimaan määräraha-kehityksen käyttöä. Pidemmällä tähtäimellä tilanteeseen täytyy hakea kestävämpää ratkaisua kuin säästäminen. Yllä mainitusta problematiikasta johtuen poliisi on osana valtiohallinnon tuottavuusohjelmää käynnistänyt poliisin tuottavuusohjelman sisäministeriön ohjauksessa.

2 Poliisin tuottavuusohjelma

Sisäministeriö on hallinnonalansa osalta velvoittanut virastot laatimaan omat tuottavuusohjelmaesityksensä, joilla tuetaan julkisen talouden kestävyyttä. Sisäministeriö on määritellyt tuottavuussäästön aikaansaamiseksi tuottavuusohjelmaa koskeva suunnitelman rakenteen. Tuottavuusohjelma tulee etenemään vaiheittain. Poliisin varsinainen tuottavuusohjelmatyöskentely on alkanut 1.9.2024.

Säästöjen toteuttamisen tärkeänä keinona on kustannusten kasvun hillintä. Pääpaino tuottavuusohjelmassa on toiminnan tehostamisella ja kehittämisellä pelkkien kustannusten leikkaamisen sijaan. Ohjelman suunnittelu ja toteutus perustuu riittävään tietoon ja analyysiin. Samalla varmistetaan, että toimenpiteiden vaikuttavuudella saadaan aikaan aitoja kustannussäästöjä.

Tuottavuusohjelman suunnittelussa keskitytään erityisesti pitkän aikavälin tehostumista tuoviin toimiin sekä kytketään tuottavuusohjelmavalmistelu osaksi normaalia, rullaavaa toiminnan ja talouden suunnittelua.

Hallitusohjelman tavoitteiden saavuttaminen ja poliisin suorituskyvyn säilyttäminen riittävällä tasolla ovat lähtökohtia tuottavuusohjelman suunnittelussa ja toteuttamisessa. Tuottavuusohjelman tavoitteena on tasapainottaa talous annettuun rahoitukseen.

Poliisin tuottavuusohjelman suunnittelussa ja toteuttamisessa noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja henkilöstöä osallistetaan sekä suunnitteluun että sitoutetaan tuleviin muutoksiin.

3 Poliisin toimintaympäristö ja sen haasteet

Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuisen muutos Venäjän aloitettua täysimittaisen hyökkäyssodan Ukrainassa helmikuussa 2022. Vastaavasti Lähi-Idän tilanne heijastelee myös Suomeen, aktivoi mielenilmauksia sekä vastakkain asetteluja ja on omiaan lisäämään yleistä turvattomuutta ja huolta väestössämme. Turvallisuusympäristön muutos on ollut nopea ja tulevaisuus on vaikeasti ennakoitavissa.

Poliisin tehtäväkentällä muutokset näkyvät erityisesti hybridityyppisten uhkien kasvuna. Uudet uhkat asettuvat sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintaan. Hybriditoimet näyttäytyvät todennäköisesti ensivaiheessa erilaisina rikoksina ja muun muassa järjestyshäiriöinä, joiden osalta Suomessa kansallisesti lainsäädännön mukainen toimivalta ja toiminnallinen vaste ovat sisäisen turvallisuuden viranomaisilla, pääsääntöisesti poliisilla. Kun hybridiuhka konkretisoituu toiminnaksi, poliisi on keskeinen toimivaltainen viranomainen vastaamaan tilanteeseen.

Samaan aikaan poliisin perinteinen tehtäväkenttä on monella tavalla murroksessa. Poliisi kohtaa yhä kovempaa ja monimuotoisempaa rikollisuutta -

järjestäytyntä, kansainvälistä rikollisuutta, verkossa tapahtuvaa rikollisuutta kuin myös perinteisiä rikollisuuden muotoja. Katujengit pyrkivät saamaan jalan sijaa Suomessa, nuorison pahoinvointi näkyy muun muassa väkivaltarikollisuuden kasvuna ja huumausainerikokset lisääntyvät. Katujengien ja jr-rikollisuuden valtataistelu on tuonut ampuma-aseet ja räjähteet ml. sotilasräjähteet merkittäväksi sisäisen turvallisuuden uhaksi. Samalla tietoverkkoavusteinen rikollisuus jatkaa kasvuaan ja kehittyvä teknologia sekä verkkoympäristön rikollisille tarjoamat mahdollisuudet haastavat poliisitoimintaa monin tavoin. Poliisin osalta tämä näkyy muun muassa rikostutkinnan työmäärän kasvuna ja suurina jutturuuhkina. Rikostorjunnan ja rikosten tutkinnan toimenpiteistä huolimatta poliisilla on avoimena esitutkinnassa noin 140.000 juttua.

Vastaavasti muuttoliikkeet vaikuttavat toimintaympäristöön. Suomeen saapui vuonna 2015 yhteensä noin 32 500 turvapaikanhakijaa, joista suurin osa saapui lokakuun ja marraskuun aikana. Turvapaikanhakijoiden vastaanottaminen ja rekisteröinti on poliisin ja rajavartiolaitoksen vastuulla. On entistään tärkeämpää tunnistaa maahantulijoista ne henkilöt, jotka omaavat rikollista taustaa tai terroristisia yhteyksiä ja jotka voivat tähän perustuen toiminnallaan aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Kyseisen ajanjakson aikana ja jälkeen on ollut havaittavissa merkittävää nousua ulkomaalaisten osuudessa tietyissä rikoksissa, erityisesti seksuaalirikoksissa. Ulkomaalaisten prosentuaalinen osuus seksuaalirikoksissa lähes tuplaantui vuodesta 2014 vuosiksi 2016-2018, kun taas vuoden 2023 tilastossa prosentuaalinen osuus on laskenut noin vuosien 2014 ja 2015 tasolle. Hallitsematon muuttoliike työllistää poliisia merkittävästi, toisena esimerkkinä tästä on Venäjän hyökkäyssodasta aiheutunut muuttoliike. Poliisi on vastaanottanut tilapäisen suojelun hakemuksia hyökkäyssodan alkamisesta lukien yhteensä yli 65 000. Hallitsematon laajamittainen laiton maahantulo aiheuttaa vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle sekä kansalliselle turvallisuudelle, joten tällaisen tilanteen syntyminen tulee ehdottomasti pyrkä estämään. Tällä hetkellä itärajan sulku osaltaan estää vastaavan tilanteen syntymistä.

Väestön ikääntyminen on tyypillinen suuntaus kaikissa Pohjoismaissa, ei pelkästään Suomessa. Myös vieraskielisten määrä Suomessa on kasvanut tasaisesti, heitä on kaikkiaan jo yli 400 000. Vieraskielisten sijoittumista ohjaa sama kaupunkeihin kohdistuva muuttoliike kuin kantaväestön kohdalla. Poliisiin kohdistuu entistä suurempia odotuksia ja sille asetetaan koko ajan uusia lainsäädännöllisiä vaatimuksia.

Suomalaisessa yhteiskunnassa perinteisesti arvostus poliisia kohtaan on ollut hyvä ja luottamus poliisiin korkealla tasolla. Tätä luottamusta poliisilla ei ole varaa menettää. Luottamus ansaitaan päivittäisessä arjessa poliisin kohdatessa kansalaisia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä. Poliisilla tulee olla riittävä resurssit siten, että se pystyy antamaan riittävän vasteen hälytystehtävissä, tarjoamaan kattavat rikostorjunnan palvelut ja hoitamaan muut lakisääteiset tehtävänsä myös jatkossa. Nykyisessä nopeasti

muuttuvassa ja epävakaassa toiminta- ja turvallisuusympäristössä viranomaismuutosten merkitys korostuu entisestään.

Samalla on tärkeää huomata, että poliisin suorituskyvyn vahvistaminen tukee samalla tavoin varautumista sekä uuden tyyppisiin hybridiuhkiin että poliisin perinteisellä tehtäväkentällä tapahtuviin muutoksiin.

Poliisiylijohtaja

Ilkka Koskimäki

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 08.10.2024 klo 11:43. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.