



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

Poliisin pitkän aikavälin resurssisuunnitelma

Työryhmän loppuraportti

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 6/2015

Sisäinen turvallisuus

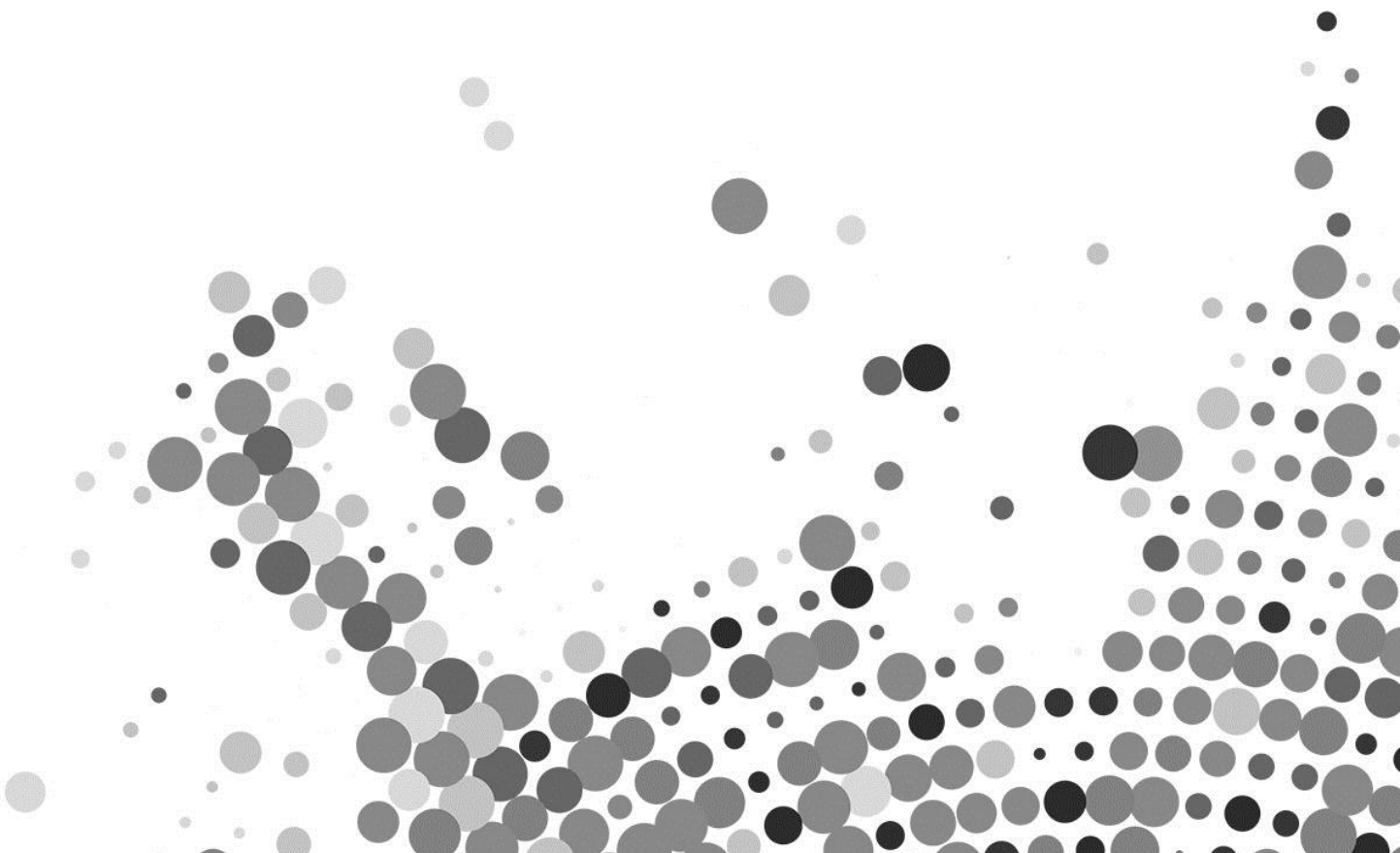


Poliisin pitkän aikavälin resurssisuunnitelma

Työryhmän loppuraportti

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 6/2015

Sisäinen turvallisuus



Sisäministeriö
Sisäministeriö
Helsinki 2015

ISSN 2341-8524
ISBN 978-952-324-019-3 (nid.)
ISBN 978-952-324-020-9 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kauko Aaltomaa, työryhmän puheenjohtaja Pasi Tenkanen, työryhmän sihteeri Kaisa Turunen, työryhmän sihteeri		Julkaisun laji Työryhmän loppuraportti	
		Toimeksiantaja Sisäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 13.11.2014	
Julkaisun nimi Poliisin pitkän aikavälin resurssisuunnitelma			
Julkaisun osat 1			
Tiivistelmä Sisäministeriö asetti 13.11.2014 työryhmän laatimaan poliisin pitkän aikavälin resurssisuunnitelman. Työryhmän toimikausi oli 17.11.2014–31.12.2014. Työryhmän tavoitteena oli laatia arvio poliisin pidemmän aikavälin resurssitarpeista. Lähtökohtana resurssitarpeiden kartoituksessa oli nykyisen toiminnallisen tason ylläpitäminen. Käytännössä työryhmän tehtävänä oli päivittää vuonna 2012 julkaistun <i>Poliisin tulosoikeuksien ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen</i> -työryhmän loppuraportin (SM julkaisu 4/2012) laskelmat ja arvioida poliisin resurssitarpeet vuoteen 2019 asti. Keväällä 2012 annetussa valtioneuvoston kehyspäättöksessä poliisin pitkän aikavälin resurssihaasteeseen vastaamiseksi räätälöitiin vuoteen 2016 ulottuva kokonaisratkaisu, joka perustui kolmeen välineeseen: (1) määrärahan asteittaiseen tasokorotukseen aina 30 milj. euroon v. 2015, (2) hallintorakenteen uudistukseen eli Pora III -hankkeeseen, jolla tavoitellaan n. 28 milj. euron uudelleen kohdentamista hallinnosta ja rakenteista operatiiviseen toimintaan ja (3) toiminnan tehostamiseen, jolla kompensoidaan henkilöstön vähennys. Kevään 2012 kehyspäättöksessä poliisin talouden tasapainottamiseen ja toiminnan turvaamiseen osoitettu tasokorotus on erilaisin säästövelvoittein leikattu pois poliisin kehuksesta kokonaisuudessaan vuoteen 2018 mennessä. Säästövelvoitteet laskevat poliisin määrärahakehityksen lähes vuoden 2011 tasoon eli Pora III -uudistusta edeltäneeseen tasoon. Tehdyt vähennykset yhdessä harmaan talouden torjunnan ja talousrikostorjunnan erillisrahoituksen loppumisen sekä toimitiloihin, varusteluun ja muihin kustannuksiin kohdistuvan kustannustason nousun kanssa synnyttävät väistämättä merkittävän alijäämän. Tulevien vuosien resurssiarviota tehtäessä poliisin nykyisen toiminnallisen tason ylläpitämisen edellyttämäksi poliisimiesten määräksi on arvioitu 7 500 poliisimiestä. Pora III -uudistusten loppuunsaattamisen ja kustannustason nousun hillitsemisen lisäksi poliisimiesten määrän pitäminen vuoden 2015 tasolla 7 500 poliisimieheissä edellyttäisi vuodesta 2016 alkaen tasokorotusta, joka vuoteen 2019 mennessä kasvaisi yli 67 milj. euroon vuodessa. Mainitussa tasokorotuksessa ei ole huomioitu toimintaympäristöstä ja muista muutoksista aiheutuvia lisäresurssitarpeita esimerkiksi terrorismin torjunnan ja tietoverkkorikollisuuden osalta. Koska Pora III uudistuksen jälkeen kustannusrakenteesta ei ole enää saavutettavissa niin merkittäviä säästöjä, että alijäämä olisi katettavissa muista kuin henkilöstömenoista säästämällä, tarkoittaisi tämä noin 12 prosentin eli 885 poliisimieshenkilötyövuoden vähenemistä vuoden 2014 tasosta. Sanottu merkitsisi toiminnallisen tuloksellisuuden huomattavaa laskua ja poliisin palvelujen erittäin merkittävää heikkenemistä. Poliisin näkyvyys vähenisi merkittävästi erityisesti harvaan asutuilla alueilla ja poliisin paikalle saapuminen kestäisi nykyistä pidempään. Pora III -tavoitteiden saavuttaminen ja tiukka taloudenpito eivät riitä turvaamaan kenttätyötä tekevien poliisien määrää. Vuonna 2012 tehtyyn onnistuneeseen, poliisin toiminnan ylläpitäneeseen kehysratkaisuun viitaten työryhmä esittää, että tulevassa kehyspäättöksessä tehdään poliisin toiminnan turvaamisen edellyttämä pitkän aikavälin ratkaisu.			
Avainsanat (asiasanat) poliisi, rahoitus, resurssit			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-324-020-9 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäministeriön julkaisu 6/2015		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-324-019-3
Kokonaissivumäärä 28	Kieli suomi	Hinta 30 € + alv.	Luottamuksellisuus
Jakaja Sisäministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Kauko Aaltomaa, arbetsgruppens ordförande Pasi Tenkanen, arbetsgruppens sekreterare Kaisa Turunen, arbetsgruppens sekreterare		Typ av publikation Arbetsgruppens slutrapport	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 13.11.2014	
Publikation (även den finska titeln) Långsiktig resursplan för polisen			
Publikationens delar 1			
Referat Inrikesministeriet tillsatte en arbetsgrupp 13.11.2014 för att utarbeta en långsiktig resursplan för polisen. Arbetsgruppens mandatperiod var 17.11.2014–31.12.2014. Målet för arbetsgruppen var att uppskatta polisens resursbehov på lång sikt. Utgångspunkten i kartläggningen av resursbehoven var att bevara den nuvarande operativa nivån. I praktiken handlade arbetsgruppens uppdrag om att uppdatera kalkylerna i slutrapporten <i>Utveckling av polisens resultatstyrning och resursallokering</i> från 2012 (IM:s publikation 4/2012) och bedöma polisens resursbehov fram till 2019. I syfte att svara på polisens resursutmaning på lång sikt skräddarsyde man i statsrådets rambeslut våren 2012 en helhetslösning som når fram till 2016 och baserar sig på tre punkter: (1) en gradvis nivåhöjning av anslaget upp till 30 miljoner euro 2015, (2) en reform av förvaltningsstrukturen, dvs. projektet Pora III som syftar till en omallokering på ca 28 miljoner euro från förvaltningen och strukturerna till den operativa verksamheten och (3) effektivisering av verksamheten för att kompensera för den minskade personalen. Den nivåhöjning som anvisades i rambeslutet våren 2012 för att balansera polisens ekonomi och trygga verksamheten kommer genom olika sparkrav att ha skurits ned helt och hållet fram till 2018. Sparkraven sänker polisens anslagsram nästan till samma nivå som 2011, dvs. nivån före Pora III-reformen. De genomförda minskningarna i kombination med upphörandet av den särskilda finansieringen för bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet samt höjningen av kostnadsnivån i anslutning till lokaler, utrustning och övriga kostnader leder onekligen till ett stort underskott. Vid bedömningen av resurserna för de kommande åren har man uppskattat att det behövs 7 500 poliser för att upprätthålla polisens nuvarande operativa nivå. Vid sidan om slutförandet av PORA III-reformerna och dämpningen av den stigande kostnadsnivån kräver bevarandet av en polisstyrka på samma nivå som 2015, dvs. 7 500 poliser, en nivåhöjning från och med 2016 som fram till 2019 skulle öka till över 67 miljoner euro om året. I nivåhöjningen har man inte beaktat de ytterligare resursbehov som följer av förändringar i den operativa miljön eller andra förändringar till exempel i fråga om bekämpning av terrorism och cyberbrottslighet. Eftersom man efter Pora III-reformen inte längre kan nå så stora besparingar i kostnadsstrukturen att underskottet kunde täckas på annat sätt än genom besparingar i personalutgifterna, skulle detta innebära en minskning med cirka 12 procent, dvs. 885 polisårsverken från nivån 2014. Detta skulle leda till en betydande nedgång i det operativa resultatet och en avsevärd försämring av polisens tjänster. Polisens synlighet skulle minska märkbart i synnerhet i glesbygden och det skulle ta en längre tid för polisen att anlända. Uppnåendet av PORA III-målen och en sträng ekonomisk disciplin räcker inte till för att trygga antalet poliser som arbetar på fältet. Med hänvisning till det lyckade rambeslutet 2012 som upprätthållit polisverksamheten föreslår arbetsgruppen att man i det kommande rambeslutet fattar ett avgörande som tryggar polisverksamheten på lång sikt.			
Nyckelord polisen, finansiering, resurser			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-324-020-9 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 6/2015		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-324-019-3
Sidoantal 28	Språk finska	Pris 30 € + moms.	Sekretessgrad
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Johdanto

Sisäministeriö asetti 13.11.2014 työryhmän laatimaan poliisin pitkän aikavälin resurssisuunnitelman. Työryhmän toimikausi oli 17.11.2014–31.12.2014.

Poliisitoiminnan hyvän tason ylläpitäminen on pitkällä aikavälillä poliisihallinnon tärkein strateginen päämäärä. Poliisin toiminnan ja sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää pitkäjänteistä suunnittelua ja toiminnan kehittämistä. Tulevien vuosien määrärahasoon liittyvä epävarmuus aiheuttaa huomattavia haasteita poliisihallinnon toimintaan. Samanaikaisesti kun poliisin toimintamenoihin on tehty merkittäviä määrärahaleikkauksia, on toimintaympäristö mm. terrorismin torjunnan ja tietoverkkorikollisuuden osalta muuttunut.

Keväällä 2012 annetussa kehyspääatöksessä poliisin pitkän aikavälin resurssihaasteeseen vastaamiseksi räätälöitiin vuoteen 2016 ulottuva kokonaisratkaisu, joka perustui kolmeen välineeseen: (1) määrärahan asteittaiseen tasokorotukseen aina 30 milj. euroon v. 2015, (2) hallintorakenteen uudistukseen eli Pora III -hankkeeseen, jolla tavoitellaan n. 28 milj. euron uudelleen kohdentamista hallinnosta ja rakenteista operatiiviseen toimintaan ja (3) toiminnan tehostamiseen, jolla kompensoidaan henkilöstön vähennys.

Pora III -hankkeen tavoitteena oli uudelleen kohdentaa noin 28 miljoonaa euroa hallinnosta ja rakenteista poliisin operatiiviseen toimintaan ja ylläpitää mahdollisimman korkea operatiivisen poliisitoiminnan taso huomioiden talouden realiteetit ja kustannusten nousupaineet. Pora III -hankkeen toimeenpanovaihe käynnistyi vuoden 2014 alussa ja uudistukset kattavat koko poliisihallinnon toiminnot. Poliisin hallintorakennemuudistus on edennyt hyvin asetettujen tavoitteiden suuntaan ja poliisihallinnon rakenteiden uudistaminen on toteutettu suunnitellun mukaisesti.

Poliisin määräraha-kehukseen on päätetty keväällä 2012 tehdyn kokonaisratkaisun jälkeen tehdä yhteensä 17,829 milj. euron leikkaukset vuoteen 2016 mennessä ja edelleen vuoteen 2018 mennessä yhteensä 30,3 milj. euroa. Kevään 2012 kehyspääatöksessä poliisin talouden tasapainottamiseen ja toiminnan turvaamiseen osoitettu tasokorotus on erilaisin säästövelvoittein leikattu pois poliisin kehuksesta kokonaisuudessaan vuoteen 2018 mennessä. Säästövelvoitteet laskevat poliisin määräraha-kehuksen lähes vuoden 2011, eli Pora III -uudistusta edeltäneeseen, tasoon. Tehdyt vähennykset yhdessä harmaan talouden torjunnan ja talousrikostorjunnan erillisrahoituksen loppumisen sekä toimitiloihin, varusteluun ja muihin kustannuksiin kohdistuvan kustannustason nousun kanssa synnyttävät väistämättä merkittävän alijäämän.

Muihin kuin henkilöstömenoihin kohdentuvat kustannusten nousut huomioiden poliisin rahoituskehysten alijäämä kasvaa vuoteen 2019 mennessä yli 67 milj. euroon. Koska Pora III -uudistuksen jälkeen kustannusrakenteesta ei ole enää saavutettavissa niin merkittäviä säästöjä, että alijäämä olisi katettavissa muista kuin henkilöstömenoista säästämällä, tarkoittaisi tämä noin 12 prosentin eli 885 poliisimieshenkilötyövuoden vähenemistä vuoden 2014 tasosta. Sanottu merkitsisi toiminnallisen tuloksellisuuden

huomattavaa laskua ja poliisin palvelujen erittäin merkittävää heikkenemistä. Poliisin näkyvyys vähenisi merkittävästi erityisesti harvaan asutuilla alueilla ja poliisin paikalle saapuminen kestäisi nykyistä pidempään. Pora III -tavoitteiden saavuttaminen ja tiukka taloudenpito eivät riitä turvaamaan kenttätöitä tekevien poliisien määrää.

Tulevien vuosien resurssiarviota tehtäessä poliisin nykyisen toiminnallisen tason ylläpitämisen edellyttämäksi poliisimiesten määräksi on arvioitu 7 500 poliisimiestä.

Pora III -uudistusten loppuunsaattamisen ja kustannustason nousun hillitsemisen lisäksi poliisimiesten määrän pitäminen vuoden 2015 tasolla 7 500 poliisimiehessä edellyttäisi vuodesta 2016 alkaen tasokorotusta, joka vuoteen 2019 mennessä kasvaisi yli 67 milj. euroon vuodessa. Mainitussa tasokorotuksessa ei ole huomioitu toimintaympäristön ja muista muutoksista aiheutuvia lisäresurssitarpeita esimerkiksi terrorismin torjunnan ja tietoverkkorikollisuuden osalta.

Vuonna 2012 tehtyyn onnistuneeseen, poliisin toiminnan ylläpitäneeseen kehysratkaisuun viitaten työryhmä esittää, että tulevassa kehyspäätöksessä tehdään poliisin toiminnan turvaamisen edellyttämä pitkän aikavälin ratkaisu.

Sisällys

1	Poliisin pitkän aikavälin resurssisuunnitelman laadinta	2
2	Tausta ja lähtötilanne	3
2.1	Pora III -tavoitteiden toteutuminen ja arvio vaikutuksista.....	4
2.2	Poliisin kulurakenne.....	8
3	Poliisin resurssinäkömät 2016–2019.....	10
3.1	Kehyspäätösten vaikutus poliisin resursseihin	10
3.2	Resurssilaskelmissa huomioidut tekijät.....	13
3.3	Johtopäätökset	17
3.4	Arvioidun resurssikehityksen toiminnalliset vaikutukset	17
4	Poliisin toimintakyvyn turvaaminen muuttuvassa toimintaympäristössä	20
4.1	Terrorismi	20
4.2	Kyberturvallisuus ja tietoverkkorikollisuus	21
4.3	Harmaan talouden ja talousrikosten torjunta.....	21
4.4	Muita poliisin resursseihin vaikuttavia asioita	22
5	Loppupäätelmät	25

Liitteet

Liite 1: Poliisin keskeisimpien toiminnallisten tunnuslukujen kehitys 2011–2015.26

1 Poliisin pitkän aikavälin resurssisuunnitelman laadinta

Sisäministeriö asetti 13.11.2014 työryhmän laatimaan poliisin pitkän aikavälin resurssisuunnitelman. Työryhmän toimikausi oli 17.11.2014–31.12.2014.

Työryhmän tavoitteena oli laatia arvio poliisin pidemmän aikavälin resurssitarpeista. Lähtökohtana resurssitarpeiden kartoituksessa oli nykyisen toiminnallisen tason ylläpitäminen. Käytännössä työryhmän tehtävänä oli päivittää Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen -työryhmän loppuraportin (SM julkaisu 4/2012)¹ laskelmat ja arvioida poliisin resurssitarpeet vuoteen 2019 asti. Arvioinnin pohjana käytettiin vuotta 2014. Toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten aiheuttamat lisäresurssitarpeet on tuotu erikseen esille. Taloudellisten arviointien lisäksi työryhmä on arvioinut myös resurssitason toiminnalliset vaikutukset.

Työryhmän työ tukee osaltaan ja hyödyntää soveltuvin osin valtiovarainministeriön käynnistämää menokartoitushanketta sekä sisäministeriön omaa pidemmän aikavälin suunnitelman laadintaa.

Työryhmän puheenjohtajana toimi sisäministeriön poliisiosaston osastopäällikkö Kauko Aaltomaa. Työryhmän jäseniä olivat Poliisihallituksesta poliisiylijohtaja Mikko Paatero, resurssijohtaja Jyrki Wasastjerna ja sisäministeriöstä poliisijohtaja Sanna Heikinheimo, talousjohtaja Jukka Aalto ja erityisasiantuntija Tiina Ranta-Lassila sekä Oulun poliisilaitokselta poliisipäällikkö Sauli Kuha. Työryhmän laskenta-asiantuntijana toimi suunnittelupäällikkö Markus Syrjänen Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta.

Työryhmän sihteereinä toimivat sisäministeriön poliisiosaston ylitarkastaja Kaisa Turunen ja Poliisihallituksen ylitarkastaja Pasi Tenkanen.

Työryhmä kokoontui viisi kertaa.

¹ <http://www.intermin.fi/julkaisu/042012?docID=32940>

2 Tausta ja lähtötilanne

Poliisitoiminnan hyvän tason ylläpitäminen on pitkällä aikavälillä poliisihallinnon tärkein strateginen päämäärä. Tavoite pohjautuu pääministeri Kataisen kesäkuussa 2011 annettuun hallitusohjelmaan, jonka mukaisesti: "Hallitus hyväksyy poliisin resursseista pidemmän aikavälin kokonaissuunnitelman. Poliisipalvelut turvataan koko maassa. Tavoitteena on vakiinnuttaa poliisien määrä vähintään nykyiselle tasolle koko vaalikaudeksi. Poliisin tulosoajasta ja voimavarojen kohdennusta linjataan ministeriön johdolla."

Poliisin pidemmän aikavälin resurssisuunnitelma laadittiin edellisen kerran vuonna 2012 sisäministeriön asettaman laajapohjaisen työryhmän toimesta.² Työryhmä arvioi raportissaan poliisin tulosoajuksen kehittämistarpeita ja hahmotteli linjauksia poliisin voimavarojen käytöstä ja kohdentamisesta kehyskaudella 2013–2015. Työryhmän johtopäätös oli, että poliisin palvelutason ylläpitäminen aiemmin linjatuilla rahoituskehyksillä³ ja rakenteilla olisi johtanut vuoteen 2016 mennessä n. 70 milj. euron alijäämään. Se olisi merkinnyt lähes tuhannen henkilötyövuoden vähenemistä poliisitoimesta. Työttömien poliisien määrä olisi noussut 500:een.

Keväällä 2012 annetussa kehyspäätöksessä⁴ poliisin pitkän aikavälin resurssihaasteeseen vastaamiseksi räätälöitiin vuoteen 2016 ulottuva kokonaisratkaisu, joka perustui kolmeen välineeseen: (1) määrärahan asteittaiseen tasokorotukseen aina 30 milj. euroon v. 2015, (2) hallintorakenteen uudistukseen eli Pora III -hankkeeseen, jolla tavoitellaan n. 28 milj. euron uudelleen kohdentamista hallinnosta ja rakenteista operatiiviseen toimintaan ja (3) toiminnan tehostamiseen, jolla kompensoidaan henkilöstön vähennys.

Poliisin pitkän aikavälin resurssisuunnittelua on vaikeuttanut taloudellisen tilanteen vuosittaiset, usein merkittävät muutokset. Vuosittain tehtävät kehyspäätökset ovat sisältäneet osana valtiontalouden yleisiä säästötoimenpiteitä huomattaviakin vähennyksiä, joita on myöhemmin talousarviomenettelyissä lievennetty vuodeksi kerrallaan. Kevään 2012 kehysratkaisussa tehtiin ensimmäistä kertaa päätös poliisin pitkän aikavälin resursseista ja turvattiin tarvittava rahoitus.

Pora III -hankkeen tavoitteena⁵ oli uudelleen kohdentaa noin 28 miljoonaa euroa hallinnosta ja rakenteista poliisin operatiiviseen toimintaan ja ylläpitää mahdollisimman

² Poliisin tulosoajuksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 4/2012.

³ Hallituksen kehyspäätös 5.10.2011

⁴ Hallituksen kehyspäätös 4.4.2012

⁵ Hankkeessa asetettu valtakunnallinen hankeryhmä luovutti esityksensä Pora III päälinjauksiksi 21.8.2012 (SM julkaisut 34/2012). Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä teki päätöksen hankkeen linjauksista 20.9.2012. Sisäministeri Räsänen teki päätöksen poliisin hallintorakenteen kehittämistä koskevista linjauksista 2.10.2012 (SM022:00/2012). Valtakunnallinen hankeryhmä luovutti esityksensä Pora III täydentäviksi linjauksiksi 13.2.2013 (SM julkaisut 6/2013). Selvityshenkilö Kari Salmi luovutti Poliisin hallintorakenteen uudistukseen liittyvän selvityksen 13.2.2013 (SM julkaisut 7/2013). Sisäministeri Räsänen teki päätöksen poliisin hallintorakenteen kehittämistä koskevista täydentävistä linjauksista 15.2.2013 (SM022:00/2012) ja päätöksen automaattisen liikennevalvonnan tukitoiminnon sijoittamisesta 26.8.2013 (SM022:00/2012). Pora III -hankkeessa tehtyjen päätösten toimeenpano on annettu Poliisihallitukselle tehtäväksi. Poliisihallitus on laatinut uudistuksen käytännön toimeenpanoon liittyvän selvityksen "Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke (Pora III) - toimeenpanon loppuraportti" (Poliisihallituksen julkaisusarja 4/2014).

korkea operatiivisen poliisitoiminnan taso huomioiden talouden realiteetit ja kustannusten nousupaineet. Vertailukohtana oli vuosien 2009–2011 keskimääräinen toiminnallinen taso. Pora III -hankkeen toimeenpanovaihe käynnistyi vuoden 2014 alussa ja uudistukset kattavat koko poliisihallinnon toiminnot. Merkittävimmät muutokset ovat poliisihallinnon johtamisjärjestelmän uudistaminen, poliisihallituksen keventäminen, aluehallintovirastojen poliisin vastuualueiden lakkauttaminen, uusien poliisilaitosalueiden muodostaminen vähentämällä paikallispoliisin yksiköiden määrää 24:stä 11:een, liikkuvan poliisin toimintojen yhdistäminen paikallispoliisiin, Keskusrikospoliisin toimintojen uudistaminen, poliisikoulutuksen uudistaminen, palveluverkoston kehittäminen, Poliisin tekniikkakeskuksen tehtävien siirtäminen Poliisihallitukseen sekä automaattisen liikennevalvonnan tukitoiminnon keskittäminen. Tavoitteena on ollut, hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen, vähentää hallinto-, tuki- ja päällikkövirkojen määrää yhteensä 246 henkilötyövuotta vuoteen 2016 mennessä ja turvata siten poliisien määrä kenttätoiminnassa.

Pora III -hankkeessa määritetyt tehostamistoimet kohdistuvat kaikille menolajeille siten, että suurin euromääräinen vaikutus on henkilöstömenoihin (-15,9 milj. euroa). Henkilöstösäästöt perustuvat sekä henkilöstövähennyksiin että henkilöstörakenteen keventymiseen. Lisäksi esimerkiksi toimitilajärjestelyin tavoitellaan 5 milj. euron säästöjä ja muiden menojen säästötavoite on 4,1 milj. euroa.

Tasokorotuksen ja Pora III -ratkaisun sisältäneen kehyspäätöksen jälkeen v. 2013 talousarviossa ja lisätalousarviossa poliisille kohdennettiin yhteensä yli 5 milj. euron pysyvät vähennykset julkisen hallinnon atk -menosäästönä (-3,196 M€) ja raamisopimusten mukaisten koulutusrahojen keskittämisenä (-1,814 M€). Pysyvänä lisäyksenä saatiin 1,6 milj. euroa terrorismin torjuntaan.

Poliisin resurssitilanne on herättänyt paljon keskustelua sekä eduskunnassa että mediassa ja kansalaisten keskuudessa. Perussuomalaiset esittivät poliisipalvelujen turvaamisesta välikysymyksen (VK 4/2014)⁶ syyskuussa 2014 ja välikysymyskeskustelussa huoli resurssien riittävydestä tuotiin kaikkien puolueiden osalta esille.

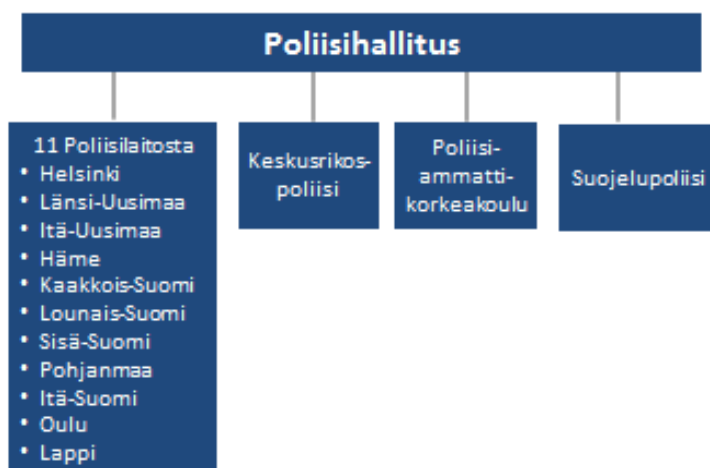
2.1 Pora III -tavoitteiden toteutuminen ja arvio vaikutuksista

Sisäministeriö toimitti eduskunnalle 19.12.2014 Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisen selvityksen poliisin hallintorakenneuudistuksesta⁷ (SM022:00/2012). Yhteenvetona selvityksestä voidaan todeta, että Pora III -hanke on edennyt hyvin asetettujen tavoitteiden suuntaan. Poliisihallinnon rakenteiden uudistaminen on toteutettu suunnitellun mukaisesti.

⁶ http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/vk_4_2014_p.shtml

⁷ http://www.intermin.fi/download/57375_pora_III_selvitys_eduskunnalle_19122014.pdf?c0ae968eabe9d188

Kuvio1. Poliisihallinto 1.1.2014 alkaen.



Pora III -hankkeen säästöt on kohdennettu tehtyjen linjausten mukaisesti rakenteiden ja toimintojen uudistamiseen koskien hallinto- ja tukitoimia, hallinnollista johtotyötä, toimitiloja, ICT-toimintoja ja kuljetusvälineitä. Säästötavoitteiden toteuma kokonaisuutena näyttäytyy positiivisena. Kokonaissäästötavoite ilman toimitiloja, ulkopuolista rahoitusta ja maksullista toimintaa vuosina 2011 – 2014 on 11,591 milj. € ja säästöt vuoteen 2014 mennessä ovat yhteensä 13,517 milj. €. Usealla sektorilla, kuten esimerkiksi henkilötövuosisäästöjen, poliisin tekniikkakeskusta koskevien säästöjen ja poliisilaitosten määrän vähentämiseen liittyvien säästötavoitteiden osalta, vuodelle 2014 asetetut säästötavoitteet on ylitetty. Poliisihallituksen rakenteiden keventämisen osalta ollaan tavoitearvossa. Sen sijaan esimerkiksi Poliisiammattikorkeakouluun, liikennevalvontaan sekä liikkuvaan poliisiin kohdentuneiden säästötavoitteiden osalta ollaan tässä vaiheessa tavoitteesta jäljessä.

Taulukko 1. Poliisin HTV 2014 ja Pora III -hankkeen aikana tapahtuneet muutokset henkilöstöryhmittäin (pl. opiskelijat ja työllisyysvaroin palkatut), mom. 26.10.01

Henkilötövuodet kum	2011	2014	Erotus 2014-2011
Poliisimiehet (pl. opiskelijat)	7 566	7 389	-177
Päälliköt	104	53	-51
Päällystö	692	712	20
Alipäällystö	2 052	1 891	-161
Miehistö	4 718	4 733	15
Muut	2 600	2 427	-173
Vartijat	378	364	-14
Toimistotyöntekijät	1 484	1 304	-180
Muut	738	759	21
Yhteensä	10 166,0	9 816,0	-350,0

*Vuonna 2011 muilta momenteilta oli palkattuna 127 htv

*Vuonna 2014 muilta momenteilta oli palkattuna 97 htv

Peruspoliisitoimintaan ei suunniteltu tehtäväksi merkittäviä muutoksia Pora III - hallintorakenneuudistuksen myötä. Poliisin aiempi kenttätoiminnan järjestämistapa ja operatiiviset toimintamallit säilytettiin uudistuksessa ennallaan. Poliisin operatiivinen toiminta hoidetaan edelleen hajautetusti, eikä toimintaa ole keskitetty. Toiminnan taso on säilytetty eikä toiminnan laadun vaihtelu ole lisääntynyt. Poliisin tulokset ovat lukujen valossa pääosin suunnitellulla tasolla.

Yleisinä huomioina toimintaympäristöstä voidaan todeta, että poliisin tehtävämäärä (A, B ja C -tehtävät) on pysynyt v. 2011 tasossa, mutta rikoslakirikosten määrä on viime vuosina laskenut.

Valvonta- ja hälytystoiminnan osalta toiminnallisissa tuloksissa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta tarkasteluajanjaksolla. Toimintavalmiusaika on pysynyt lähes samana; kaikkien hälytystehtävien osalta toimintavalmiusaika on hieman pidentynyt (2009–2011 ka: 17,2 min, 2014: 17,9 min), mutta kiireellisten tehtävien (A-luokan tehtävät) osalta puolestaan lyhentynyt. Huolimatta siitä, että valvontaan käytetyt henkilötyövuodet ovat hieman vähentyneet, on valvonnan tulokset kyetty ylläpitämään lähes entisellä tasolla. Painopisteaikoina hälytystoiminnan resurssien tiukkuus pakottaa paikallispoliisin laittamaan hätäkeskuksen antamia tehtäviä odotukselle ja priorisoimaan tehtäviä. Joillain paikkakunnilla toimintavalmiusaika on merkittävästi keskimääräistä pidempi. Katuturvallisuusindeksi on parantunut ja muun muassa yleisten paikkojen järjestyshäiriöt ovat vähentyneet tarkastelujaksolla.

Liikennevalvonnan määrässä voidaan henkilötyövuosia tarkasteltaessa todeta pienoinen lasku, mutta törkeät liikenneturvallisuuden vaarantamistapaukset ja henkilövahinkoon johtaneet liikennevahingot ovat vähentyneet. Liikenneturvallisuusindeksi onkin parantunut selvästi vuoteen 2011 verrattuna.

Rikoslakirikosten selvitystaso on laskenut vuoteen 2012 verrattuna ja tutkinta-ajat ovat pidentyneet: Kansalaisten ilmoittamia rikoksia ei pystytä tutkimaan enää yhtä nopeasti kuin ennen. Selvitettyjen rikoslakirikosten määrä on laskenut vaikka rikosten määrä on samanaikaisesti vähentynyt. Rikoslakirikosten tutkinta-ajat ovat v. 2014 tilastotietojen mukaan kasvaneet valtakunnallisesti keskimäärin 17 vuorokaudella vuoteen 2012 verrattuna ja kasvu on jatkunut edelleen kymmenellä vuorokaudella vuoteen 2013 verrattuna. Selvitysasteissa on vastaavana aikana tapahtunut noin kahden prosentin alenema omaisuusrikoksissa. Selvitettyjen rikosten määrä / henkilötyövuosi ei ole merkittävästi laskenut. Tämä selittyy rikostorjunnan henkilöstömäärän vähenemisellä tarkasteluajanjaksolla erityisesti päivittäisrikostutkinnassa.

Suomessa on 1,37 poliisia 1 000 asukasta kohden ja määrä on muihin Euroopan maihin verrattuna sangen alhainen. Esimerkiksi asukasluvultaan lähimpänä Suomea olevassa Tanskassa 1 000 asukasta kohden oli 1,96 poliisia vuonna 2013. Suomessa poliisitoiminnan kokonaiskustannus asukasta kohden oli v. 2014 ennusteen mukaan yhteensä 134,9 euroa.

Taulukko 2. Poliisien määrä Pohjoismaissa per 1 000 asukasta

Maa	Poliiseja	Asukasluku	per 1.000 asukasta
Suomi	7 426	5 422 604	1,37
Ruotsi	20 000	9 400 000	2,13
Tanska	10 800	5 500 000	1,96
Norja	8 300	4 900 000	1,69
Islanti	660	320 000	2,06

* Suomen luvut ovat ennuste v. 2014, muut maat toteuma 2013

Piakkoin julkaistavan poliisibaronetrin alustavien tietojen mukaan poliisi on kansalaisten mielestä edelleen selvästi tärkein toimija rikostorjunnassa ja lähiyhteisön turvallisuuden parantamisessa. Kansalaisten luottamus poliisiin ja turvallisuuden tunne ovat alustavien tietojen mukaan hieman heikentyneet, mutta edelleenkin kansalaiset luottavat poliisiin kykyyn huolehtia yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta ainakin pääosin.

Poliisibaronetrin tulosten perusteella voidaan edelleen todeta, että kansalaisten odotukset poliisin palveluja kohtaan ylittävät osittain poliisin palvelukyvyyn, esimerkiksi poliisin näkyvyyden ja rikosten selvittämisen osalta. Noin 30 % suomalaisista arvioi lupapalvelujen sekä hälytys- ja valvontapalvelujen heikentyneen viimeisen vuoden aikana. Lisäksi kolmannes kansalaisista arvioi lupapalvelujen ja lähes 40 % hälytys- ja valvontapalvelujen heikentyvän tulevina vuotena.

Pora III -hankkeen tavoitteiden toteutumista tarkasteltaessa on huomioitava, että poliisin toiminnalliseen tuloksellisuuteen sekä resurssitilanteeseen ovat vaikuttaneet myös useat Pora III -hankkeen ulkopuoliset seikat, esimerkiksi poliisin toimintamäärärahoissa tapahtuneet muutokset kevään 2012 kehyspäättökseen jälkeen sekä poliisin operatiivisten tietojärjestelmien uudistamishankkeiden, erityisesti ns. Vitja -hankkeen tilanne.

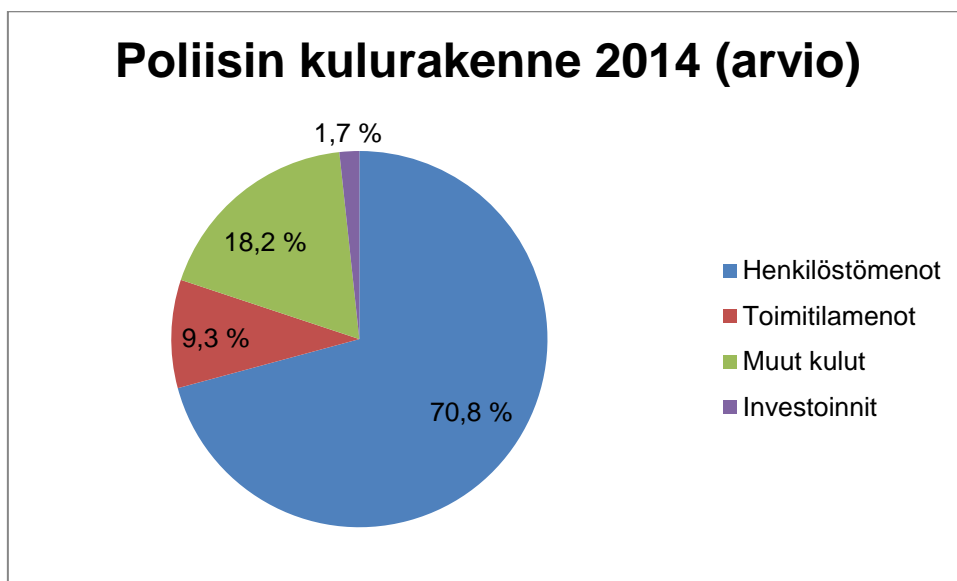
Pora III -hankkeen yhteydessä arvioitiin Vitjan käyttöönoton taloudelliset ja toimintaa tehostavat vaikutukset merkittäviksi. Vitjan suunniteltu käyttöönotto vuoden 2014 alusta lukien oli Pora III -hankeryhmän arvion mukaan tärkein poliisin toiminnallista tehokkuutta parantava hanke. Hankeryhmä arvioi Vitjan käyttöönoton vaikutusten poliisitoiminnan tehokkuuteen olevan vuoden 2016 tasolla noin 150—200 henkilötyövuotta eli 10—15 milj. euroa. Vitja -hankkeen viivästymisen myötä suunnitellut poliisitoiminnan säästöt ja toiminnan tehostuminen tulevat nyt tältä osin viivästymään.

2.2 Poliisin kulurakenne

Poliisin kulurakenne on pysynyt vakaana viime vuodet. Poliisin kustannusrakennetta on muun muassa Pora III -hankkeessa kevennetty samalla kun poliisimiesten määrä on pyritty turvaamaan; esimerkiksi toimitilamenojen nousua on onnistuttu hillitsemään Pora III -linjausten mukaisesti. Viime vuosina on tehty myös päätöksiä, jotka lisäävät poliisin kustannuksia, esimerkiksi Eurodacin⁸ ja Kiekun⁹ käyttöönotot.

Poliisin suurin yksittäinen kustannuserä on henkilöstömenot, 70,8 % v. 2014 (571,6M€). Seuraavaksi suurimmat kustannukset aiheutuvat palvelujen ostoista, joista merkittävin osuus on palvelukeskusmaksut Haltikille ja Palkeille, yhteensä 34,1 M€ vuonna 2014. Palvelukeskusmaksujen arvioidaan nousevan vuonna 2015 arviolta 40,9 milj. euroon. Toimitilamenojen osuus on 9,3 % (75,2 milj.) euroa kokonaismenoista ja investointien osuus 1,7 % (13,7 milj. euroa). Muut kulut sisältävät mm. ICT-kulut, palvelusopimukset (Haltik/Palkeet), kuljetusvälineiden käyttökulut sekä erilaiset asiantuntija-, tutkimus-, henkilöstö- sekä toimistopalvelukulut.

Kuvio 2. Poliisin kulurakenne 2014



Poliisin vahvan työvoimavaltaisuuden vuoksi määrärahakehysten supistuminen näkyy väistämättä poliisin henkilöstömäärässä. Sisäministeriö on vuosien 2016–2019 toiminta- ja taloussuunnitelmaa ml. tuloussuunnitelma 2015 koskevassa

⁸ Eurodac -järjestelmässä voidaan vertailla sormenjälkiä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013)

⁹ Kieku-hankkeessa on kehitetty valtion yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ja niitä tukeva tietojärjestelmä. Kieku tulee ministeriöissä ja virastoissa käyttöön vuosien 2012–2016 aikana. Lisätietoa http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Virastoille_ ja_laitoksille/Kiekun_kayttoonotto_valtionhallinnossa/Kiekuhanke

suunnittelumääräyksessään¹⁰ velvoittanut hallinnonalan virastot laatimaan selvityksen toimipisteverkoston karsimiseksi ja toimitilakustannusten edelleen alentamiseksi ottaen huomioon jo tehdyt/käynnissä olevat toimenpiteet. Lisäksi virastot on velvoitettu jatkamaan edellisessä kehysriihessä päätettyjä ICT-menosäästöjä, joista sisäasiainhallinnon osuus on 15 milj. euroa ja edelleen poliisin osuus 1,4 milj. euroa. Poliisin ICT-menot ovat vähentyneet asetettua veloitetta enemmän, yhteensä 5,5 milj. euroa. Säästötoimenpiteitä on jatkettu ja lisäsäästöjä pyritään edelleen saamaan aikaan muun muassa ylläpitopalveluista.

¹⁰ SMDno/2014/872, 27.6.2014

3 Poliisin resurssinäkymät 2016–2019

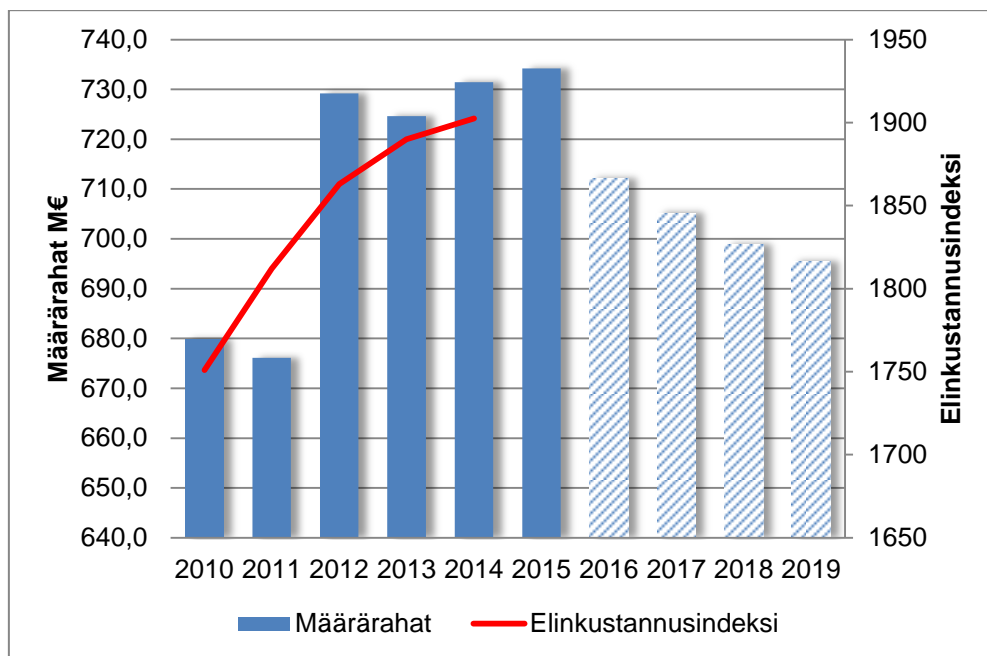
3.1 Kehyspäätösten vaikutus poliisin resursseihin

Poliisin resurssit ovat pysyneet varsin muuttumattomina viimeisen kymmenen vuoden ajan kenttätyötä tekevien poliisimiesten määrässä mitattuna. Tämä on mahdollistanut toiminnan ylläpitämisen hyvällä tasolla. Opiskelijoiden määrä on sen sijaan laskenut yli 350:llä vuoteen 2007 verrattuna, jolloin opiskelijoita oli yli 500. Opiskelijamäärän lasku on vähentänyt käytettävissä olevaa kokonaistyövoimaa. Opiskelijoiden määrä arvioidaan ja sovitetaan jatkossa poliisin määräraha-kehyyksiin. Toimintaa on tehostettu rakenteellisten uudistusten sarjassa, niin sanotuissa Pora-hankkeissa. Tehostamisella on pystytty vastaamaan kustannustason nousuun ja lisääntyvään poliisipalvelujen tarpeeseen.

Viime vuosien valtiontalouden haasteiden myötä myös poliisiin on kohdistunut merkittäviä säästöpaineita. Poliisin määräraha-kehyykseen on päätetty keväällä 2012 tehdyn kokonaisratkaisun jälkeen tehdä yhteensä 17,829 milj. euron leikkaukset vuoteen 2016 mennessä ja edelleen vuoteen 2018 mennessä yhteensä 30,3 milj. euroa. Kevään 2012 kehyspäätöksessä poliisin talouden tasapainottamiseen ja toiminnan turvaamiseen osoitettu tasokorotus on erilaisin säästövelvoittein leikattu pois poliisin kehyyksestä kokonaisuudessaan vuoteen 2018 mennessä.

Lisämäärärahaa on osoitettu pysyväisluonteisesti vain palkkausten tarkistuksiin (8,3 milj. euroa vuodesta 2016 alkaen). Edellä mainittujen säästövelvoitteiden lisäksi poliisin määräraha-kehyyksestä siirretään opetus- ja kulttuuriministeriölle noin 1,6 milj. euroa ateria- ja opintotukeen osana Polamk -lain uudistusta. Lisäksi harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan hallituskaudelle osoitettu 6,4 milj. euron vuotuinen erillismääräraha lakkaa vuoden 2015 lopussa.

Kuvio 3. Poliisitoimen määrärahat 2010–2015 ja kehyspäätös 2016–2019, ml elinkustannusindeksi, mom. 26.10.01



Vuosien 2016–2019 kehyspohjan mukaiset määrärahavähennykset yhdessä harmaan talouden torjunnan ja talousrikostorjunnan erillisrahoituksen loppumisen sekä toimitiloihin, varusteluun ja muihin kustannuksiin kohdistuvan kustannustason nousun kanssa synnyttävät väistämättä merkittävän alijäämän.

Poliisitoimelle kohdennetut säästövelvoitteet laskevat poliisin määräraha-kehysten lähes vuoden 2011 tasoon eli Pora III -uudistusta edeltäneeseen tasoon. Vuoden 2015 osalta em. leikkauksia helpotettiin 6,5 miljoonan euron tasokorotuksella sekä puolittamalla julkisen talouden suunnitelmassa osoitettu palkkaliukumaleikkaus, mikä nosti poliisin määrärahatason vuonna 2015 noin 8 miljoona euroa korkeammaksi kuin kevään 2014 kehyspäätöksessä. Lisäksi v. 2015 täydentävässä talousarviossa poliisille osoitettiin 2,7 milj. euron lisäys poliisin operatiivisen toimintakyvyn turvaamiseen ja 0,35 milj. euroa Suojelupoliisin yhdysmiestoimintaan. Edellä mainittujen ratkaisujen johdosta poliisin toiminnan taso voidaan säilyttää vuonna 2015 nykytasolla. Talousarvion mukaiset säästöhelpotukset ja lisärahoitukset kattavat kuitenkin vain vuoden 2015.

Pora III -uudistuksen jälkeen kustannusrakenteesta ei ole enää saavutettavissa niin merkittäviä säästöjä, että kehyskaudelle 2016–2019 osoitettu yli 28 milj. euron vähennys olisi katettavissa muista kuin henkilöstömenoista säästämällä. Muihin kuin henkilöstömenoihin kohdentuvat kustannusten nousut huomioiden poliisin rahoituskehysten alijäämä kasvaa vuoteen 2019 mennessä yli 67 milj. euroon.

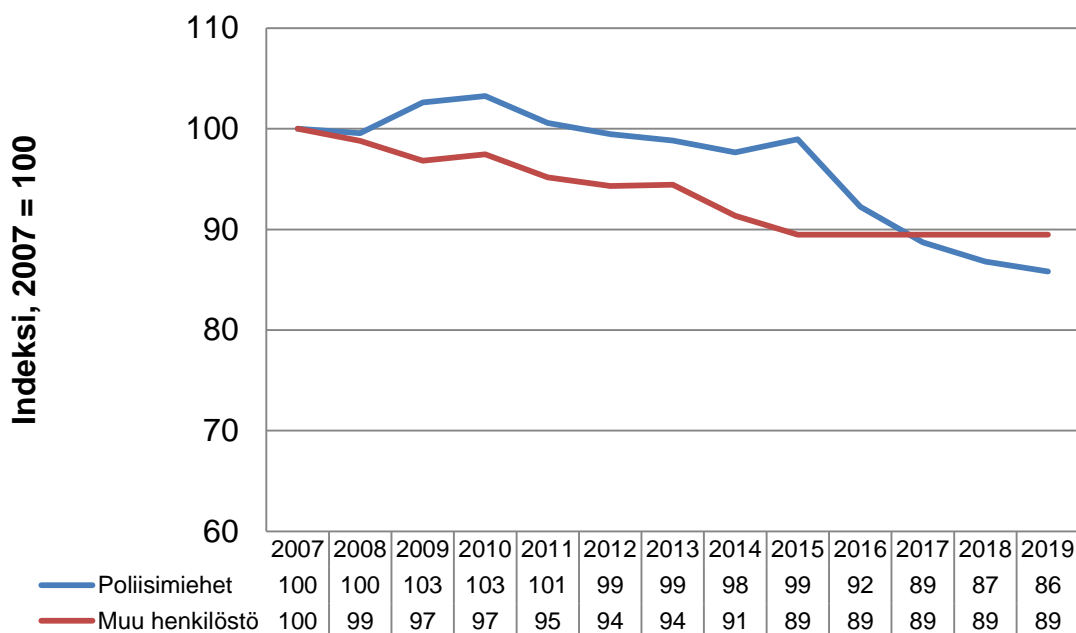
Vaikka Pora III -uudistukset saataisiin toteutettua menestyksellisesti loppuun, olisi alijäämä vuonna 2019 yli 67 milj. euroa. Mikäli alijäämä viimeisenä sopeutuskeinona

katettaisiin poliisimiesten määrää vähentämällä, tarkoittaisi se noin 12 prosentin eli 885 poliisimieshenkilötyövuoden vähenemistä vuoden 2014 tasosta.¹¹ Tämä merkitsisi toiminnallisen tuloksellisuuden huomattavaa laskua ja poliisin palvelujen erittäin merkittävää heikkenemistä.

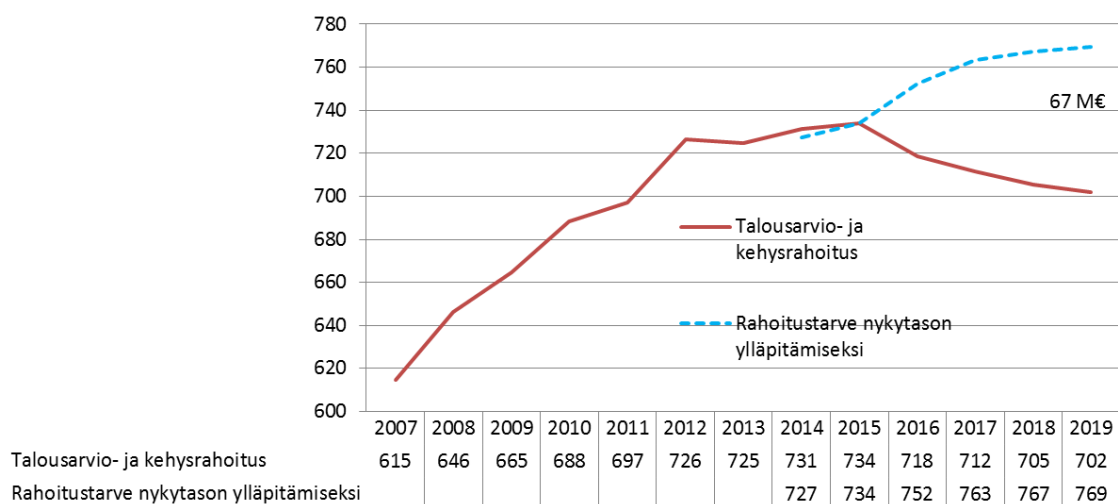
Kuviossa 4 on kuvattu poliisimiesten ja muun henkilöstön määrän kehittymistä vuosina 2007–2019 voimassa olevan kehyspäättöksen mukaisella määrärahasolla. Kuviossa 5 on esitetty poliisin nykyisen määrärahakehystason ja toiminnan nykytason ylläpitämiseksi tarvittavan kehysmäärärahan erotus. Tavoitteena on säilyttää poliisimiesten määrä 7500:ssa.

¹¹ Toteumaennuste 7 389 henkilötyövuotta, mom. 26.10.01

Kuvio 4. Poliisimiesten ja muun henkilöstön henkilötyövuosien määrän kehitys 2007–2019 nykyisillä kehyksillä, vuosi 2007=100.



Kuvio 5. Talousarvio- ja kehysrahoitus 2007–2019 kehyspohjan 13.11.2014 mukaisesti ja rahoitustarve 2014–2019 poliisimiesten määrän pitämiseksi v. 2015 tasossa eli 7500 poliisimieheissä.



3.2 Resurssilaskelmissa huomioidut tekijät

Tulevien vuosien resurssiarviota tehtäessä poliisin nykyisen toiminnallisen tason ylläpitämisen edellyttämäksi poliisimiesten määräksi on arvioitu 7 500 poliisimiestä. Sanottu taso vastaa vuoden 2015 henkilötyövuosiarviota ollen hieman edellisten

vuosien ja Pora III -hankkeessa arvioitua tasoa korkeampi. Arviota tehtäessä on otettu huomioon muun muassa Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijamäärissä tapahtuneet muutokset, joilla on vaikutus kenttäharjoittelijoiden määrään. Lisäksi on huomioitu muilta kuin poliisin toimintamenomomentilta palkattujen määrä.

Edellä esitetyt arviot poliisia uhkaavasta yli 67 milj. euron alijäämästä vuonna 2019 ja sen kattamiseksi tarvittavasta poliisien määrän 12 prosentin laskusta perustuvat oletuksiin tiukasta talouden pidosta ja Pora III -uudistusten loppuun saattamisesta. Poliisimiesten määrän laskua voidaan vain vähäisessä määrin hillitä sopeuttamalla muun henkilöstön määrää ja supistamalla investointeja muita kustannuksia vastaavasti.

Laskelmat perustuvat valtion kehysmenettelyn oletuksiin. Virkaehtosopimukseen liittyviä palkankorotuksia ei ole huomioitu määrärahoissa eikä henkilöstömenoissa. Muissa kululajeissa on huomioitu kuluttajahintaindeksiä¹² vastaava kustannustason nousu. Laskelmissa ei ole huomioitu toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia lisäresurssitarpeita.

Maksullisen lupapalvelun muutoksilla ei ole vaikutusta poliisin rahoitukseen, sillä toiminta on kokonaan asiakasmaksurahoitteista.

Laskelmissa on huomioitu seuraavat tiedossa olevat muutokset tulo- ja menolajeittain sekä tehty oletukset resurssikehityksen arvioimiseksi.

Kokonaisrahoitus

Talousarviorahoitus. Täydentävän v. 2015 talousarvion mukaan päivitettyssä kehyspohjassa poliisin määrärahoihin on tehty vuosittain suureneva toimintamenojen leikkaus. Vuonna 2019 leikkauksen taso olisi 28,8 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi talousarviorahoituksesta tulee vuodesta 2016 alkaen poistumaan 6,4 milj. euron erillismääräraha harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan. Rahoitus alenee myös Poliisiammattikorkeakoulun opintososiaaliin etuuksiin liittyvien muutosten vuoksi, mutta tämä vähennys on kustannusneutraali (ks. menot, muut menot).

Maksullisen lupapalvelun tuotot. Poliisin maksullinen lupapalvelu rahoitetaan täysimääräisesti lupatuotoilla, eikä sillä ole vaikutusta poliisin resurssitilanteeseen. Poliisin lupatuotot vähenevät n. 11 miljoonalla eurolla ajolupa-asioiden siirtyessä Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille vuoden 2016 alusta lukien¹³. Laskelmissa on käytetty lähtökohtana 100 %:n kustannusvastaavuutta vuodesta 2015 eteenpäin. Maksullinen toiminta oli vuonna 2014 tämän hetkisen arvion mukaan 8 % ylijäämäistä.

Muu rahoitus. Poliisin muu rahoitus on merkitykseltään vähäisempää. Se koostuu muusta maksullisesta toiminnasta ja ulkoisesta rahoituksesta (esim. EU -rahastot) erityisesti kehittämistoimintaan. Ulkoisen rahoituksen oletetaan Pora III -tavoitteiden mukaisesti kasvavan vielä 1 milj. euroa, vaikkakin arvio on sangen optimistinen EU-

¹² Indeksinä 2014 alkaen on käytetty valtionvarainministeriön 3.4.2014 julkaisemaa ennustetta (*Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015-2018*).

¹³ Hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi ajokorttilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 313/2014 vp)

rahoitusohjelmien poliisin näkökulmasta epäedullisen kehittymisen myötä. Lisäksi oletetaan muuhun rahoitukseen kuluttajahintaindeksiä vastaava korotus.

Siirtyvä erä. Siirtyvällä erällä voidaan tasapainottaa vuosittaista menojen vaihtelua. Tässä laskelmassa oletetaan, että siirtyvä erä pidetään vakaana vuodesta 2015 eteenpäin sen ollen n. 3 % eli 22 milj. euroa.

Kulut

Henkilöstö. Poliisin toiminnan työvoimavaltaisuudesta johtuen henkilöstö on poliisin merkittävin resurssi. Yksinkertaisten voidaan sanoa, että poliisitoiminnan volyymi on suoraan riippuvainen poliisimiesten määrästä ja muu henkilöstö (pl. lupahenkilöstö), tuottaa pääsääntöisesti tukipalveluita. Pora III -toimenpiteet ovat korjanneet merkittävästi poliisihallinnon henkilöstörakennetta: vuodesta 2011 vuoteen 2014 poliisimiesten henkilötyövuosimäärä on suunnitelmallisesti vähentynyt Pora III -linjausten mukaisesti. Samaan aikaan muu henkilöstö¹⁴ on vähentynyt 194 henkilötyövuodella.

Käytetyssä laskentamallissa poliisimiesten määrä turvataan ja poliisimiesten määrän vähentäminen on viimesijainen keino talouden tasapainottamiseksi. Sen sijaan muun henkilöstön oletetaan arvioissa vähenevän edelleen 50 henkilötyövuodella vuoden 2015 aikana Pora III -toimenpiteiden vaikutuksesta. Vuodesta 2016 alkaen muun henkilöstön määrän oletetaan säilyvän ennallaan, sillä Pora III -hankkeen jälkeen muun henkilöstön määrää ei ole mahdollista laskea ilman merkittäviä organisatorisia muutoksia. Poliisihallitus on käynnistänyt v. 2014 lopulla hankkeen¹⁵ selvittämään mahdollisuuksia keskittää nykyisiä, muun muassa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä. Työryhmän työ on vasta alkuvaiheessa eikä mahdollisista vähennysmahdollisuuksista ole esittää vielä arvioita.

Kenttäharjoittelu.

Poliisiammattikorkeakoulun kustannukset syntyvät Poliisiammattikorkeakoulun kustannuksista (sisältyy muihin kohtiin) ja opiskelijoiden kenttäharjoittelun aikaisista henkilöstökustannuksista. Tässä laskelmassa kenttäharjoittelu on erotettu varsinaisesta poliisitoiminnan henkilöstöresurssista. Käytännössä opiskelijamäärät ovat vaihdelleet eri vuosien välillä, mikä tulee olemaan tilanne myös tulevaisuudessa. Poliisin määrärahahekyksiin vuosittain talousarvion valmistelun yhteydessä tehdyt muutokset vaikeuttavat poliisinhallinnon toiminnan pidemmän aikavälin, muun muassa opiskelijamäärien, pitkäjänteistä suunnittelua ja sisään otettavien opiskelijoiden määrä on vaihdellut paljon. Tämä on osaltaan lisännyt merkittävästi vaihtelua myös poliisin työllisyystilanteessa. Lyhytjänteisen, määrärahatilanteen epävarmuudesta johtuvan suunnittelun riskinä on tulevana vuosina jopa poliisipula.

Toimitilat. Pora III -uudistuksessa toteutettiin kattava toimipisteverkoston arviointi, supistaminen ja tilankäytön tehostaminen. Toimenpiteet ovat olleet tuloksellisia ja kustannusten kasvua pystytään hillitsemään vuoteen 2016 mennessä tavoiteltu 5 milj.

¹⁴ Muu henkilöstö sisältää vartijat, toimistohenkilöstön ja muun henkilöstön

¹⁵ Poliisin hallinto- ja tukitoimintojen keskittämistä selvittävän työryhmän asettaminen (10.11.2014/POL-2014-13100)

euroa. Vuodesta 2016 eteenpäin kustannusten kasvu tulee kuitenkin jatkumaan yleistä toimitilakustannusten kasvua vastaavasti ja osittain nopeampanakin, kun rakennuskantaa joudutaan uusimaan. Ilman uusia palveluverkkoon vaikuttavia toimenpiteitä toimitilakustannukset tulevat nousemaan vuoteen 2019 mennessä lähes 13 milj. euroa vuoden 2014 ennusteeseen verrattuna. Toimitilakustannusten nousu 13 milj. eurolla aiheutuu välttämättömistä korjaus- ja uudishankkeista käyttökelvottomien toimitilojen korvaamiseksi (home- yms. vakavat sisäilmaongelmat). Toimitilakustannuksia tullaan tarkastelemaan sisäasiainhallinnonalalla toteutettavan toimipisteverkoston tarkastelun yhteydessä kaudella 2015–2019 uusien kustannussäästöjen löytämiseksi.

ICT- ja muu kehittäminen. Poliisitoiminnan tuottavuuden kasvu on muun julkisen sektorin tapaan pitkälti kiinni toimintatapojen kehittymisestä digitalisaation avulla. Poliisin sähköisiä työvälineitä on kehitetty viime vuosina laajasti ja kehittämisen jatkaminen on edelleen välttämätöntä. Tässä laskelmassa kehittämishankerahoituksen, jolla poliisin toiminnan kehittäminen pääosin rahoitetaan, taso säilytetään viime vuosien keskimääräisellä tasolla, noin 25 milj. eurossa. Huomioitavaa on, että ICT-kustannuksia kasvattavat osaltaan myös valtionhallinnon yhteiset ratkaisut, esimerkiksi TUVE¹⁶ ja Kieku, joihin poliisi ei ole voinut kaikilta osin sisällöllisesti tai kustannuksiltaan vaikuttaa.

Muut kustannukset. Muut kustannukset sisältävät muun muassa materiaalit, tarvikkeet ja ostopalvelut mukaan lukien tietotekniikan palvelukeskus Haltikin ja talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden palvelumaksut. Lähtökohtana muille kustannuksille on kuluttajahintaindeksin mukainen kustannustason nousu. Lisäksi muissa kustannuksissa otetaan huomioon henkilöstömäärän muutokset siten, että kaksi kolmasosaa kustannuksista on sidottu henkilöstön määrään.

Maksullisen lupapalvelun kustannukset. Maksullisen lupapalvelun henkilöstö-, toimitila- ja muut kustannukset on laskelmissa erotettu muusta poliisitoiminnasta. Maksullisen lupatoiminnan menot katetaan täysimääräisesti lupamaksuilla. Maksullisen lupatoiminnan volyyymi vähenee vuodesta 2016 alkaen ajolupien siirtyessä Trafifin vastuulle. Tässä laskelmassa on huomioitu 107 henkilötyövuoden henkilöstömenojen vähennys. Ajolupien siirto Trafifille muuttaa suuren volyyminsa vuoksi lupatoiminnan kustannusrakennetta, sillä toimitilakustannuksia ei pystytä sopeuttamaan vähentyvästä volyyymistä vastaavasti. Maksullisen toiminnan kiinteät kustannukset vyörytetään poliisin jäljelle jääviin lupahintoihin.

Investoinnit. Poliisin investoinneista valtaosa muodostuu ajoneuvoinvestoinneista. Tässä laskelmassa investointeihin lasketaan kuluttajahintaindeksin muutoksen suuruinen kasvu. Lisäksi kuljetusvälineinvestointien taso sidotaan poliisimiesten määrään.

¹⁶ Hallinnon turvallisuusverkkohankkeessa (TUVE) suunnitellaan ja toteutetaan valtion ylimmälle johdolle ja yli 30 000 turvallisuusviranomaiskäyttäjälle oma korkean varautumisen tietoverkko tarvittavine palveluineen. Verkon käyttäjiksi tulevat valtion ylimmän johdon ja ministeriöiden lisäksi valtion yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, pelastustoiminnan, meripelastustoiminnan, rajaturvallisuuden, hätäkeskustoiminnan, maahanmuuton, ensihoitopalvelun sekä maanpuolustuksen kannalta keskeiset viranomaiset. http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/024_tuve/index.jsp

3.3 Johtopäätökset

Edellä esiteltyjen lähtökohtien ja oletusten perusteella voidaan arvioida, että nykyisen määrärahakehystason mukainen rahoitus johtaisi yli 67 miljoonan euron alijäämään ja merkittävään poliisitoiminnan tason laskuun, mikäli poliisimiesten määrä vähenisi kehysten osoittamalla tavalla 885:llä vuodesta 2014. Pora III -tavoitteiden saavuttaminen ja tiukka taloudenpito eivät riitä turvaamaan kenttätöitä tekevien poliisien määrää. Poliisimiesten määrän laskua voidaan osittain hillitä vähentämällä muun henkilöstön määrää, investointeja ja muita kustannuksia. Maksullisen lupapalvelun muutoksilla ei ole vaikutusta poliisin rahoitukseen, sillä toiminta rahoitetaan kokonaisuudessaan lupatuotoilla.

Poliisitoiminnan tason turvaaminen edellyttäisi rahoitustason tarkistusta. Pora III -uudistusten loppuunsaattamisen ja kustannustason nousun hillitsemisen lisäksi poliisimiesten määrän pitäminen vuoden 2015 tasolla 7 500 poliisimieheissä edellyttäisi vuodesta 2016 alkaen tasokorotusta, joka vuoteen 2019 mennessä kasvaisi yli 67 milj. euroon vuodessa. Tästä vajeesta kaksi kolmasosaa on syntynyt kevään 2014 kehyspäätöksessä tehtyjen määrärahaileikkausten johdosta, joilla käytännössä purettiin Pora III -kokonaisratkaisuun liittynyt määrärahatason korjaus. Mainitussa tasokorotuksessa ei ole huomioitu toimintaympäristön ja muista muutoksista aiheutuvia lisäresurssitarpeita, joita on kuvattu keskeisimmiltä osin kappaleessa 3.

Alijäämän kattamiseksi tarvittava 885 henkilötyövuoden vähennys heikentäisi poliisin palvelukykyä merkittävästi ja vaarantaisi poliisin suorituskyvyn erityisesti pitkäkestoisissa tilanteissa. Poliisin näkyvyys vähenisi merkittävästi erityisesti harvaan asutuilla alueilla ja poliisin paikalle saapuminen kestäisi nykyistä pidempään. Poliisimiesten määrän vähenemisen toiminnallisia vaikutuksia on kuvattu tarkemmin seuraavassa luvussa 3.4.

3.4 Arvioidun resurssikehityksen toiminnalliset vaikutukset

Taulukossa 3 on kuvattu tiivistetysti poliisin henkilötyövuosien määrän muutoksen vaikutukset poliisin tulosaluekohtaisiin toimintoihin. Erityisen suuri vaikutus poliisimiesten määrän vähenemisellä olisi rikostorjuntaan ja hälytystoimintaan, jolloin sekä hälytysajat etenkin ei kiireellisissä (B- ja C-luokan) tehtävissä että rikosten tutkinta-ajat pitenisivät. Lisäksi rikosten selvitysprosentit laskisivat. Talousrikostorjunnan toiminnallista tuloksellisuutta heikentää edelleen erillisrahoituksen päättyminen v. 2015 jälkeen.






Resurssikehityksellä ei ole vaikutusta lupapalvelujen htv -määrään. Sen sijaan lupapalvelujen htv- määrää vähentää v. 2016 alussa toteutettava ajolupiin liittyvien tehtävien siirto poliisilta Trafille.

Taulukko 3. Htv -vähennysten jakautuminen tulosalueittain (mom. 26.10.01)

	Htv 2014 (arvio)	Htv 2019	Htv Muutos	Muutos %:a	Huomioita
Valvonta	2 406	2 300	- 106	-4 %	Järjestyshäiriöt lisääntyvät, ennaltaehkäisevä toiminta vähenee. Vaikutuksia osittain kompensoitavissa, jos liikennevalvonnan automatisointia jatketaan
Hälytystoiminta	1 225	970	- 255	-21 %	Hälytysajat ja toimintavarmuus heikkenee
Rikostorjunta	3 874	3 615	- 259	-7 %	
- talous	430	307	- 123	-29 %	Laskee tehostamisohjelmaa edeltäneeseen aikaan.
- muu rikostorj.	3 444	3 308	- 136	-4 %	Tutkinta-ajat ja selvitysprosentit heikkenevät merkittävästi
Lupapalvelu	849	756	- 93	-11 %	Ei vaikutuksia, pl. v. 2016 alussa toteutettava Trafi-siirto
Tuki-, hallinto- ja muut palvelut	1 628	1 541	- 87	-5 %	Merkittävää tehtäväkarsintaa.
Yhteensä	9 982	9 182	- 800	-8 %	

Taulukossa 4 on kuvattu nykyisen kehystason vaikutukset toiminnallisiin tunnuslukuihin. Tulokset heikkenevät kaikilla osa-alueilla.

Taulukko 4. Määrärahakehystason vaikutus toiminnallisiin tunnuslukuihin

	Toteuma 2012	Toteuma 2014	Kehysstrategia 2019	
Valvonta				
Palvelukyky ja laatu				
Onnistuminen kotiväkivaltaan puuttumisessa (arvosana 1-4)	2,86	2,93	2,81	
Onnistuminen liikennevalvonnassa (arvosana 1-4)	3,07	3,02	2,90	
Poliisin partiointi (arvosana 1-4)	3,02	2,92	2,80	
Tuotokset				
Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (yjt) tehtävämäärä, kpl	955 505	1 046 885	1 032 000	
Oma-aloitteellisuus eräissä taajamavalvonnan tehtävissä, %	9,7	9,4	9,0	
Törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, tapausten määrä	3 624	3 846	3692	
Henkilövahinkoon johtaneet liikenneonnettomuudet, määrä	5 697	4 803	5 100	
Rattijuopumusrikosten määrä	19 015	17 546	16 844	
Laittomasti maassa tavattujen ulkomaalaisten määrä	3 623	2 933	2 816	
Ulkomaalaisvalvontaan käytetty työaika htv/vuosi	25,0	17,8	17,1	
Turvapaikatutkinnan tutkinta-aika, päätetyt jutut, keskiarvio, kpl	33	27	28,1	
Hälytystoiminta				
Palvelukyky ja laatu				
Toimintavalmiusaika A-luokan tehtävissä, minuuttia	9,2	9,5	11,5	

Poliisin pitkän aikavälin resurssisuunnitelma

Toimintavalmiusaika A- ja B-luokan tehtävissä, minuuttia	16,7	17,9	21,7	
Onnistuminen kiireellisissä hälytystehtävissä (arvosana 1-4)	3,13	3,09	2,44	
Tuotokset				
Perheväkivaltaan liittyvät hälytystehtävät, määrä	23 656	25 237	19 937	
Yleisten paikkojen järjestyshäiriöt: häiriökäyttäyt. ja ilkivalta, kpl	95 098	85 244	103 145	
Yleisten paikkojen järjestyshäiriöt: pahoinpitelyt, määrä	26 089	25 890	31 327	
Lapsiin ja nuoriin kohdistuva väkivalta, määrä:				
- 15-17 vuotiaat	2 653	2 065	2 000	
- 18-20 vuotiaat	4 612	3 739	3 500	
A ja B hälytystehtävät, määrä, enintään	750 166	653 139	700 000	
A, B ja C hälytystehtävät, määrä, enintään	995 505	1 046 885	1 032 000	
Rikostorjunta				
Palvelukyky ja laatu				
Rikoslakirikosten selvitystaso (pl. liikennerikokset), %, vähintään	50,4	47,7	44,0	
Rikoslakirikosten tutkinta-aika (pl. liikennerikokset, ka. vrk)	95	112	116,5	
Omaisuusrikosten selvitystaso, %, vähintään	37,8	36,2	33,0	
Henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten selvitystaso, % vähintään	77,2	76,2	73,2	
Päätettyjen talousrikosten tutkinta-aika, ka. vrk, enintään	310	319	399	
Onnistuminen väkivaltarikosten selvittämisessä/paljastamisessa, (arvosana 1-4)	2,97	2,91	2,79	
Onnistuminen huumerikosten selvittämisessä/paljastamisessa (arvosana 1-4)	2,83	2,78	2,67	
Onnistuminen asuntomurtojen selvittämisessä (arvosana 1-4)	2,69	2,74	2,63	
Onnistuminen autovarkauksien selvittämisessä (arvosana 1-4)	2,69	2,61	2,51	
Tuotokset				
Kaikki selvitetty rikokset, määrä	663 498	621 535	588 674	
Selvitetty rikoslakirikokset, määrä	310 414	290 672	279 045	
Takaisin saatu rikoshyöty talousrikoksissa (netto), milj. euroa	36,0	47,4	35,6	
Päätetyt talousrikokset, määrä	1 693	1 966	1 475	
Avoinna olevat talousrikokset, määrä	2 007	2 159	2 699	
Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, määrä	40 953	35 086	36 000	
Poliisiin tulleet törkeät huumausainerikokset, määrä	809	838	804	

4 Poliisin toimintakyvyn turvaaminen muuttuvassa toimintaympäristössä

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi viimeisen neljän vuoden aikana. Myös tulevien vuosien aikana toimintaympäristössä tulee tapahtumaan resurssitarpeeseen vaikuttavia muutoksia. Globaalit ilmiöt, kuten terrorismi ja kyberrikollisuus, haastavat perinteistä poliisin toimintaa myös Suomessa. Poliisin on toimintaansa suunnitellessaan otettava huomioon tulevat muutokset. Haasteisiin on varauduttava ennalta ja varmistettava sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen tulevaisuuden uhkakuvat huomioiden. Seuraavassa on kuvattu muutamia resurssitarpeeseen vaikuttavia keskeisimpiä muutostekijöitä.

4.1 Terrorismi

Terrorismintorjuntaan liittyvät turvallisuus- ja toimintaympäristön muutokset on kartoitettu laajasti kansallisen terrorismintorjunnan strategian 2014 - 2017¹⁷ valmistelun yhteydessä. Suomi ei ole väkivaltaisten radikaali-islamististen tai muiden terroristijärjestöjen ensisijainen kohdema. Kuitenkin ilman ulkopuolista ohjausta toteutettujen väkivallanteiden uhka Suomessa, samoin kuin muualla Euroopassa, on kohonnut. Syntyperäisten oman maan kansalaisten tai maassa asuvien ulkomaalaistaustaisten henkilöiden aiheuttama terrorismiuhka on länsimaissa kasvanut merkittävästi. Tekijöiden motiivit, kohdevalinnat ja iskujen toteutustavat ovat aikaisempaa monimuotoisempia, mikä tekee niiden ennakoinnista vaikeaa. Teoille pyritään saamaan mahdollisimman suuri julkisuus. Viimeisimpänä esimerkkinä voidaan mainita Pariisissa 7.1.2014 tapahtunut terroristi-isku. Myös jonkin valtion tukeman, poliittisesti motivoituneen terrorismin tai muun väkivaltaisen toiminnan uhka on lisääntynyt maailmanlaajuisesti.

Suomessa päävastuu terroristisen rikollisuuden torjunnasta on poliisilla. Poliisin tulee ylläpitää sellaista suorituskykyä, jolla ennalta paljastetut terrorististen tekojen hankkeet voidaan tehokkaasti torjua ja yllättävien ja ennakoimattomien terrorististen väkivallanteiden seuraukset ja vahingot pystytään minimoimaan. Tähän poliisi tarvitsee ajanmukaisia erikoisvälineitä ja hyvin koulutettuja erikoisjoukkoja, joiden suorituskyky vastaa tämän päivän terrorististen väkivallanteiden asettamia vaatimuksia. Suojelupoliisin lisäksi myös muilla poliisin yksiköillä tulee olla tehokas tutkinta- ja tiedusteluorganisaatio, jolla varmistetaan terroristisiin tekoihin syyllistyneiden kiinnijäänti ja rikosvastuun toteutuminen.

Suojelupoliisin tehtävänä on tunnistaa, ennalta estää ja torjua terrorismia Suomessa, ylläpitää terrorismin tilannekuvaa sekä laatia terrorismin uhka-arvioita. Suojelupoliisin määrärahoja on lisätty terrorismintorjuntaan viime vuosien aikana. Suojelupoliisiin kohdistuu edelleen lisäresurssipaineita erityisesti kenttävalvontaan ja terrorismin torjuntaan liittyviin tehtäviin sekä tarvittavaan varusteluun noin 25 henkilötyövuoden verran. Lisäksi Suojelupoliisin ICT-järjestelmää on kehitettävä ja uudistettava

¹⁷ http://www.intermin.fi/download/51831_terrorismintorjunnan_strategia_2014-2017_060314.pdf?f883784a0bb8d188

vastaamaan operatiivisen toiminnan tarpeita tulevina vuosina, mistä aiheutuu merkittävät kustannukset. Terrorismin torjunnan riittävien resurssien turvaaminen ja tietojärjestelmän kehitys aiheuttavat yli 5 milj. euron lisämäärärahatarpeen.

4.2 Kyberturvallisuus ja tietoverkkorikollisuus

Kyberrikostorjuntaa kehitettäessä on huomioitava Suomen kyberturvallisuusstrategia¹⁸, jonka mukaan poliisilla on oltava tehokkaat edellytykset ennalta ehkäistä, paljastaa ja selvittää kybertoimintaympäristöön kohdistuvia ja sitä hyödyntäviä rikoksia.

Tietoverkkoympäristössä tehdyille rikoksille on usein ominaista, että niiden vaikutukset voivat ulottua usean valtion alueelle ja kehitys tuo mukanaan suuria ongelmia rikostorjunnan näkökulmasta niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Suomessa tietoteknisessä ympäristössä tehdyistä rikoksista ei ole ollut saatavissa riittävästi tietoja, mikä haittaa rikostorjuntakeinojen kehittämistä ja toiminnan analysointiin perustuvien toimenpiteiden suuntaamista.

Poliisin tietoverkkorikollisuuden (kyberrikollisuuden) torjunnan resurssitarpeet painottuvat tietotekniseen tutkintaan, vakavien rikosten esitutkintaan ja tiedonhankintaan tietoverkoista.

Kyberrikollisuuden torjunta ja tutkinta edellyttää riittävää resursointia poliisissa. Kyseessä on uusi toiminto, joka vaatii noin 60 uutta virkaa tutkintaan ja tiedusteluun. Henkilöresurssien lisäksi tarvitaan koulutusta sekä erilaisten tietoteknisten järjestelmien ja sovellusten hankintaa. Suomeen tulisi lisäksi perustaa kyberkeskus eli tietoverkkorikollisuuden torjunnan ja kybertoimintaympäristön palvelujen osaamiskeskus, joka työllistäisi arviolta 17 henkilöä. Tanskassa vastaava keskus työllistää 100 henkilöä. Kyber on sangen laaja kokonaisuus, johon tulisi panostaa yhtenä merkittävänä poliisin toiminnan osa-alueena ja alati kasvavana rikollisuuden kasvualustana. Edellä mainitut tehtävät vaatisivat alkuvaiheessa noin 30 milj. euron lisäpanostusta.

4.3 Harmaan talouden ja talousrikosten torjunta

Pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan perustuvaan Harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaohjelmaan myönnettiin poliisille vuotuista erillisrahoitusta vuoden 2015 loppuun asti 6,4 milj. euroa. Hallituskaudelle osoitetun rahoituksen osuus on ollut vuosittain noin 20 % poliisin talousrikostutkinnan kokonaisrahoituksesta. Poliisin talousrikostutkinnan toiminnalliseen tuloksellisuuteen erillisrahoituksella on ollut hyvin keskeinen vaikutus.

Vuoden 2014 aikana talousrikostutkinnan keskeisinä tuloksina on ollut merkittävä päätettyjen juttujen määrän lisääntyminen - vuonna 2011 1671 kpl, vuonna 2014 1966 kpl (arvio). Samoin poliisin haltuun saaman omaisuuden määrä on lisääntynyt - vuonna 2011 31,7 miljoonaa euroa, vuonna 2014 47,4 miljoonaa euroa (arvio).

¹⁸ Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013 Suomen kyberturvallisuusstrategiasta

Rahoituksen päättyminen vuonna 2016 merkitsisi muutosta n. 80 talousrikostutkijan työn osalta, mikä aiheuttaisi laskua toiminnallisissa tuloksissa. Poliisille ilmoitettujen talousrikosten määrä on ollut kahden viime vuoden ajan selvässä nousussa, joten poliisin avoimien juttujen määrä kasvaisi merkittävästi. Siitä aiheutuisi myös tutkinnassa olevien rikosasioiden sisälläoloajan merkittävä pidentyminen ja tehostamistoimista saatu hyöty menetettäisiin.

Harmaan talouden ja talousrikostorjunnan tason ylläpitämiseksi ja toiminnan edelleen kehittämiseksi nykyistä 6,4 miljoonan euron vuotuista erillismäärärahaa tulisi jatkaa kehyskaudella 2016–2019.

4.4 Muita poliisin resursseihin vaikuttavia asioita

Esitutkinta-, poliisi- ja pakkokeinolain uudistukset tulivat voimaan vuoden 2014 alussa. Alustavien arvioiden mukaan em. uudistukset ovat lisänneet poliisin työmäärää sekä toisaalta vaikuttaneet poliisin työajankäytön jakautumiseen siten, että merkittävästi entistä suurempi osuus työajasta käytetään tehtyjen toimenpiteiden ja päätösten kirjaamiseen, toimivaltuuksien käytön valvontaan ja raportointiin. Suurimpana vaikuttavana tekijänä on rikosprosessiin liittyvien muotovaatimusten olennainen lisääntyminen. Lisääntyneet mahdollisuudet saattaa poliisin ratkaisut tuomioistuinten käsiteltäväksi ovat lisänneet varsinaiseen rikosprosessiin liittyvien sivuprosessien määrää siten siten aiempaa enemmän poliisin resursseja ja työaika. Esitutkinnan vaatiman työajan lisäksi vaikutuksia on nähtävissä muun muassa tutkinta-ajoissa, jotka ovat pidentyneet tilastollisesti edelliseen vuoteen verrattuna noin 10 vuorokaudella eli n. 9 %.

Sakon muuntorangaistus -prosessin uudistamista koskeva hallituksen esitys¹⁹ on eduskunnan käsiteltävänä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sakko olisi muunnettavissa vankeudeksi, jos henkilölle on annettu rangaistusmääräysmenettelyssä neljäs tai useampi sakko vuoden kuluessa. Neljättä sakkoa ei voisi käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain tarkoittamassa summaarisessa menettelyssä, jos teot osoittavat kokonaisuutena arvioiden piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Arvioinnin suorittaisi poliisi sakotustilanteessa käyttäen apuna tietojärjestelmiä.

Poliisin ja syyttäjälaitoksen arvioiden mukaan hallituksen esityksessä mainittuja neli- tai useampikertaisia, piittaamattomia rikoksentekeijöitä olisi noin 25 000 vuosittain. Teot olisivat todennäköisesti useimmiten näpistyksiä, näpistyksen yrityksiä, lieviä petoksia sekä kulkuneuvon kuljettamisia oikeudetta ja muita liikenneriikkomuksia. Näitä asioita ei käsiteltäisi enää summaarisessa rikosprosessissa vaan osa kirjallisessa menettelyssä ja osa varsinaisessa rikosasian oikeudenkäynnissä.

Sakon muuntoprosessin uudistamisesta aiheutuu lisäkustannuksia poliisille, mutta myös syyttäjälaitokselle, tuomioistuinlaitokselle ja Rikosseuraamusvirastolle. Poliisille aiheutuvien lisäkustannusten määrä olisi n. 5 milj. euroa/vuosi. Esitettyjen

¹⁹ HE 291/2014 (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n sekä rikoslain 2 a luvun muuttamisesta)

lakimuutosten voimaantulo riippuu viranomaisten tietojärjestelmämuutosten (AIPA) aikataulusta. AIPA järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2018 alussa.

Poliisin eroamisikää koskevat säädösmuutokset tulivat voimaan v. 2012. Säädösmuutosten myötä poliisimiehiä koskevista erityisistä eroamisikäsäännöksistä luovutaan kokonaisuudessaan vuodesta 2020 alkaen ja poliisimiehiin sovelletaan valtion virkamieslain mukaista virkamiesten yleistä eroamisikää. Poliisimiehet ovat halutessaan voineet jatkaa virkauraansa heti lain voimaantultua. Säädösmuutokset eivät ole vaikuttaneet mahdollisuuteen hyödyntää aiemmin tehtyä valintaa 58 vuoden ammatillisesta erityiseläkeistä.

Muutoksella on sekä kustannuksia lisääviä että niitä alentavia elementtejä. Siirtymäkaudella ennen vuotta 1960 syntyneillä on oikeus valita eläkkeelle siirtymisen ajankohta, joka esim. miehistön kohdalla voi olla 60-68 vuotta. Vastaavasti voidaan olettaa, että siirtymäajalla poliisikoulutettavien määrä voi vähetä urakierron hidastumisen myötä. Kun erityiset eroamisikäsäännökset on poistettu, työkyvyttömyystapausten määrä voi nousta. Huomioitavaa on myös, että poliisin työnantajan VaEL-maksu on nykyisin korkeampi kuin sellaisilla valtionhallinnon virastoilla, joiden henkilöstöllä ei ole alempia erikoiseläkeikiä eikä alempia eroamisikiä. Eläkeiän nousemisen myötä pitkällä aikavälillä muutoksella on eläkemaksuissa n. 2,7 % maksua alentava vaikutus. Alennus tulee kuitenkin voimaan hitaasti, koska alemman eroamisian piirissä olevien henkilöiden siirtyminen eläkkeelle kestää useita vuosia. Pitkällä tähtäimellä kustannusten voidaan arvioida jopa alentuvan kaikkien edellä mainittujen elementtien yhteisvaikutuksena.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana yhteensä n. 2 400 poliisia on siirtynyt vanhuuseläkkeelle, työkyvyttömyyseläkkeelle ja muulle eläkkeelle tai kuntoutustuelle. Vuositasolla eläkkeelle tai kuntoutustuelle siirtyneiden määrä on vaihdellut 200 – 250 henkilön välillä. Vuosina 2014 - 2019 noin 1200–1500 poliisin arvioidaan jäävän eläkkeelle. Tulevien eläkepoistumien arviointi on keskeistä arvioitaessa Poliisiammattikorkeakouluun sisäänotettavien opiskelijoiden määrää, mutta myös rahoitusta.

Poliisin ICT-menot ovat alle 7 % poliisin toimintamenoista. Kustannukset ovat vuositasolla n. 53 milj. euroa. Poliisin operatiivisten tietojärjestelmien kehittäminen on välttämätöntä muun muassa kenttätöiden tehostamiseksi ja edelleen tuottavuuden parantamiseksi, mutta myös asiakaspalvelun parantamiseksi. ICT-kokonaisuutta tarkasteltaessa on huomioitava, että poliisi osallistuu osaltaan myös valtionhallinnon yhteisten tietojärjestelmien kustannuksiin, joista esimerkkinä mainittakoon Tuve ja Kieku.

Valtionhallinnon yhteiset Tuve, Valtori ja Tosi -hankkeet vaikuttavat myös poliisin ICT-kustannuksiin ja palvelujen tuottamiseen poliisille. Arviota näiden hankkeiden tulevasta kustannusvaikutuksista ei vielä tässä vaiheessa pystytä esittämään.

Poliisin tietojärjestelmä Vitjan uudistamishanke on viivästynyt alkuperäisestä aikataulustaan. Hankkeessa on käynnissä uudelleen suunnitteluvaihe, joka realisoituu konkreettiseksi kehittämistyöksi loppuvuoden 2014 aikana ja jatkuu kesään 2015.

Hankkeen kokonaisbudjetti on ollut 25 milj. euroa ja hankkeen kokonaiskustannukset ovat olleet noin 19 milj. euroa ja alkuperäisestä budjetista on käytettävissä 12—13 milj. euroa. Hankkeen loppuunsaattamisen edellyttämistä kokonaisresursseista ei ole vielä tarkkaa arviota, mutta nykyisen hyvin alustavan arvion mukaan Vitjan loppuun saattaminen tullee edellyttämään usean miljoonan lisärahoitusta tulevina vuosina.

5 Loppupäätelmät

Poliisin toiminnan ja sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen edellyttävät pitkäjänteistä suunnittelua ja toiminnan kehittämistä. Tulevien vuosien määrärahasoon liittyvä epävarmuus aiheuttaa huomattavia haasteita poliisihallinnon toimintaan. Samanaikaisesti kun poliisin toimintamenoihin on tehty merkittäviä määrärahaileikkauksia, on toimintaympäristö mm. terrorismin torjunnan ja tietoverkkorikollisuuden osalta muuttunut. Pian julkaistavan poliisibarometrin mukaan kansalaisten arvioissa poliisin toiminnasta ja näkyvyydestä on pientä heikkenemistä ja poliisin näkyvyys on kansalaisille tärkeää.

Mikäli poliisin määrärahataso on tulevina vuosina viimeisen, 4.4.2014 tehdyn kehyspäätöksen mukainen, on tällä merkittäviä poliisin toimintaa heikentäviä vaikutuksia niin valvonnan, hälytystoiminnan kuin rikostorjunnankin osalta. Poliisin toiminnallinen taso on pitkälti riippuvainen poliisihallinnon palveluksessa olevien poliisimiesten määrästä, jonka tulisi tehdyn arvion mukaan olla tulevina vuosina vähintään noin 7 500 poliisimiestä nykyisessä toimintaympäristössä. Edellä esitetyn mukaisesti sanottu edellyttää yli 67 milj. euron tasokorotusta kehyskaudella. Poliisin haasteena on nykyisen toiminnallisen tason ylläpitämisen lisäksi toimintaympäristön muutoksiin vastaaminen. Esimerkiksi kyberrikollisuus on ilmiönä uusi ja sen torjuntaan ja tutkintaan on luotava riittävät resurssit, osaaminen ja teknologia. Huolimatta siitä, että Suomeen ei kohdistu suoranaista terrori-iskun uhkaa, on Suomessakin varauduttava ja ennaltaehkäistävä radikalisoitumista ja terrorismia riittävin resurssein.

Vuonna 2012 tehtyyn onnistuneeseen, poliisin toiminnan ylläpitäneeseen kehysratkaisuun viitaten työryhmä esittää, että tulevassa kehyspäätöksessä tehdään poliisin toiminnan turvaamisen edellyttämä pitkän aikavälin ratkaisu.

Määrärahatason lisäksi poliisin toimintakykyyn vaikuttaa useat muutkin seikat. Tässä esityksessä ei muun muassa aikataulusyistä ole ollut mahdollista tarkastella millaisin kehittämistoimenpitein poliisin toimintakykyä voitaisiin tulevaisuudessa parantaa määrärahatason ohella. Mahdollisina muina kehittämistoimenpiteinä voidaan mainita esimerkiksi organisatoriset muutokset, poliisin tehtäväkentän tarkastelu ja tehtävien vähentäminen, toimintatapojen tehostaminen (automasointi, tutkintaprosessin yksinkertaistaminen, ulkoistaminen jne.) sekä yhteistyön lisääminen eri hallinnonalojen ja toimialojen kanssa.

Liite 1: Poliisin keskeisimpien toiminnallisten tunnuslukujen kehitys 2011–2015.

Poliisin yhteiskunnallinen vaikuttavuus					
	toteuma 2011	toteuma 2012	toteuma 2013	arvio 2014	TA 2015
Rikoslakirikosten määrä, enintään	525 725	484 412	480 712	473 047	465 000
Katuturvallisuusindeksin arvo, vähintään (1999=100) ²⁰	78,7	85,8	92,1	97,1	90,0
Liikenneturvallisuusindeksin arvo, vähintään (1999=100) ²¹	145,1	165,3	175,3	175,3	176
Kansalaisten kokema turvallisuuden tunne, keskiarvo vähintään (asteikko 1-4) ²²	-	3,4	-	3,03	-
Kansalaisten luottamus poliisin toimintaan, keskiarvo vähintään (asteikko 1-4) ²³	-	3,5	-	3,34	-
Valvonta					
Yjt-tehtävät/henkilötyövuodet	355	357	391	410	404
Liikennevalvonnan tuottavuus, kpl/htv	893	825	842	832	833
Toimintamenoääräraha, 1 000 euroa	197 132	190 928	186 861	190 070	190 068
Henkilötyövuodet	2 991	2 789	2 581	2 575	2 555
Valvonnan kustannukset, 1 000 euroa	242 401	234 743	227 796	230 987	229 228
Valvonnan kustannukset/yjt-tehtävät, euroa	228	236	226	219	222
Onnistuminen kotiväkivaltaan puuttumisessa, keskiarvo (arvosana 1-4)	-	2,86	-	2,93	-
Onnistuminen liikennevalvonnassa, keskiarvo vähintään (arvosana 1-4)	-	3,07	-	3,02	-
Onnistuminen poliisin partioinnissa ja muussa näkyvässä toiminnassa, keskiarvo vähintään (arvosana 1-4)	-	3,02	-	2,92	-
Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (yjt) tehtävämäärä A,B,C, kpl	1 064 024	995 505	1 008 787	1 046 885	1 032 000
– josta oma-aloitteiset tehtävät, %	28	28	21	20	18
Oma-aloitteellisuus (%) eräissä taajamavalvontaan liittyvissä tehtävissä	10,1	9,7	9,3	9,4	9,3
Liikennevalvontaan käytetty työaika, htv	633	592	582	610	602
– josta raskaan liikenteen valvontaan käytetty työaika, htv	53	52	47	48	54
Automaattisen liikennevalvonnan suoritteet, kpl	406 504	342 794	326 918	330 000	400 000

²⁰ **Katuturvallisuusindeksissä** painotetaan poliisille ilmoitettujen ryöstöjen, pahoinpitelyjen, vahingontekojen sekä rattija liikennejuopumusten lukumäärät ja lasketaan yhteen. Saatu summaluku suhteutetaan alueen asukaslukuun. Mitä suurempi indeksiluku, sitä parempi tilanne on verrattuna valtakunnalliseen keskiarvoon vuodelta 1999.

²¹ **Liikenneturvallisuusindeksi** on rekisteröityjen autojen ja moottoripyörien määrä jaettuna liikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden painotetulla lukuarvolla.

²² **Kansalaisten turvallisuuden tunnetta** mitataan Poliisibarometri-tutkimuksen kysymyksellä "Kuinka vakavana ongelmana pidätte rikollisuutta lähiympäristössä?", 1 = erittäin vakava, 2 = melko vakava, 3 = ei kovin vakava, 4 = ei lainkaan vakava. Poliisibarometri on joka toinen vuosi tehtävä kansalaishaastattelu, toteutettu edellisen kerran v. 2012 ja seuraavaksi 2014 ja 2016.

²³ **Kansalaisten luottamusta poliisin toimintaan** mitataan Poliisibarometri-tutkimuksen kysymyksellä "Missä määrin luotatte seuraavien viranomaisten toimintaan...?", 1 = erittäin vähän, 2 = melko vähän, 3 = melko paljon, 4 = erittäin paljon. Poliisibarometri on joka toinen vuosi tehtävä kansalaishaastattelu, toteutettu edellisen kerran v. 2012 ja seuraavaksi 2014 ja 2016.

Törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, tapauksen määrä, kpl	4 240	3 624	3 800	3 846	4 000
Henkilövahinkoon johtaneet liikenneonnettomuudet, määrä, kpl	6 386	5 697	5 334	4 803	5 400
Rattijuopumusrikosten määrä (tavallinen, törkeä, muu ja luovuttaminen)	23 291	20 321	17 882	18 535	19 000
Laittomasti maassa tavattujen ulkomaalaisten määrä (KRP/lama -rekisteri)	3 500	3 623	3 368	2 933 ²⁴	3 300
Ulkomaalaisvalvontaan käytetty työaika htv/vuosi	29,4	25,0	21,6	17,8	20,0
Turvapaikkatutkinnan tutkinta-aika, päätetyt jutut, keskiarvio määrästä, vrk	41	33	31	27	30

Hälytystoiminta					
	toteuma 2011	toteuma 2012	toteuma 2013	arvio 2014	TA 2015
Hälytystehtävät/henkilötyövuodet	1 085	897	1 151	982,2	1 018
Toimintamenoääräraha, 1 000 euroa	62 866	73 041	81 885	74 605	72 372
Henkilötyövuodet	981	1 110	1 151	1 076	1 014
Hälytystoiminnan kustannukset, 1 000 euroa	78 188	90 983	101 795	94 667	93 946
Hälytystoiminnan kustannukset/hälytystehtävät A+B, euroa	93	121	150	143	134
Toimintavalmiusaika A-luokan tehtävissä, minuuttia	10,1	9,2	9,0	9,5	9,0
Toimintavalmiusaika A- ja B-luokan tehtävissä, minuuttia	16,9	16,7	17,0	17,9	17,0
Toimintavalmiusaika alle 20 min (% tehtävistä)	73,2	73,2	72,0	71,0	74,0
Toimintavalmiusaika alle 45 min (% tehtävistä)	93,2	93,3	92,7	92,3	90,0
Onnistuminen kiireellisissä hälytystehtävissä, keskiarvo vähintään (arvosana 1-4)	-	3,13	-	3,09	-
Perheväkivaltaan liittyvät hälytystehtävät, määrä	21 077	23 656	25 275	25 237	25 000
Yleisten paikkojen järjestyshäiriöt: häiriökäyttäytyminen ja ilkivalta, määrä	108 499	95 098	93 821	85 244	85 000
Yleisten paikkojen järjestyshäiriöt: pahoinpitelyt, määrä	28 626	27 307	26 941	25 890	28 000
Lapsiin ja nuoriin kohdistuva väkivalta (asianomistaja ikäryhmittäin), määrä					
– 15–17 -vuotiaat	3 179	2 653	2 416	2 065	2 000
– 18–20 -vuotiaat	5 055	4 612	4 249	3 739	3 500
A ja B hälytystehtävät, määrä, enintään	841 558	749 954	680 725	653 139	700 000
A, B ja C hälytystehtävät, määrä, enintään	1 064 024	995 505	1 008 797	1 046 885	1 032 000
Rikostorjunta					
	toteuma 2011	toteuma 2012	toteuma 2013	arvio 2014	TA 2015
Selvitetyt rikoslakirikokset/henkilötyövuodet	84	78	76	78	76
Toimintamenoääräraha, 1 000 euroa	274 594	279 730	282 761	283 060	282 909
Henkilötyövuodet	3 994	3 949	3 901	3 817	3 832

²⁴ Ei sisällä maahantulokiellossa olevia EU -kansalaisia

Rikostorjunnan kustannukset, 1000 euroa	335 948	342 711	349 191	355 947	353 236
Rikostorjunnan kustannukset/selvitetyt rikoslakirikokset, euroa,	1 001	1 104	1 160	1 190	1 218
Rikoslakirikosten selvitystaso (pl. liikenerikokset), %, vähintään	49,7	50,4	49,0	47,7	48,0
Rikoslakirikosten tutkinta-aika (pl. liikenerikokset), keskiarvo, vrk	86	95	102	112	110
Omaisuusrikosten selvitystaso, prosenttia, vähintään	38,2	37,8	37,0	36,2	36,5
Henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten selvitystaso, %, vähintään,	74,5	77,2	76,0	76,2	76,0
Päätettyjen talousrikosten tutkinta-aika, keskiarvo, vrk, enintään	310	310	331	319	300
Päätettyjen talousrikosjuttujen sisällöloaika, ka, vrk, enintään	450	454	501	500	480
Talousrikostorjunnan henkilötyövuodet	358	407	355	430	430
Järjestäytyneiden rikollisryhmien määrä (EU- ja muut ryhmät)	81	81	80	90	85
Järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvien henkilöiden määrä	1 237	1 237	1 000	1 100	1 000
Onnistuminen väkivaltarikosten selvittämisessä ja torjunnassa, keskiarvo vähintään (arvosana 1-4)	-	2,97	-	2,91	-
Onnistuminen talousrikostorjunnassa, keskiarvo vähintään (asteikko 1-4)	-	2,68	-	2,56	-
Onnistuminen huumerikosten selvittämisessä ja paljastamisessa, keskiarvo vähintään (arvosana 1-4)	-	2,83	-	2,78	-
Onnistuminen asuntomurtojen selvittämisessä, arvosana keskiarvo (arvosana 1-4)	-	2,69	-	2,74	-
Onnistuminen autovarkauksien selvittämisessä, keskiarvo vähintään (arvosana 1-4)	-	2,69	-	2,61	-
Onnistuminen rasismiin viittaavien rikosten paljastamisessa ja tutkinnassa, keskiarvo, vähintään, (arvosana 1-4)	-	2,76	-	2,72	-
IT-tutkintaan käytetyt henkilötyövuodet	32	32	36	35	35
Verkossa tapahtuva poliisitoiminta (esim. vihjepalvelu, verkkopoliisi) ka vähintään (asteikko 1-4)	-	2,76	-	4,0	-
Kaikki selvitetty rikokset, määrä	750 302	663 498	664 752	621 535	555 000
Selvitetyt rikoslakirikokset, määrä	335 655	310 414	300 818	290 672	290 000
Haltuun saatu rikoshyöty kaikissa rikoksissa (netto), milj. euroa	37,4	44,0	45,0	57,4	60,0
Takaisin saatu rikoshyöty talousrikoksissa (netto), milj. euroa	31,8	36,0	41,0	47,4	55,0
Päätetyt talousrikokset, määrä	1 671	1 693	1 822	1 966	2 000
Avoimna olevat talousrikokset, määrä	2 014	2 007	2 215	2 159	2 000
Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, määrä	43 022	40 953	38 118	35 086	36 000
Poliisin tietoon tulleet törkeät huumausainerikokset, määrä	880	809	1 044	838	1 000
Päätettyjen JR-juttujen lukumäärä, lkm	619	530	755	653	700

