Sisäministeriö
Inrikesministeriet

2.3.2022

Eduskunnan hallintovaliokunta, kuuleminen 04.03.2022 klo 12.00 (O 8/2022)

Poliisin määrärahoja koskeva selvitys ja sen kehittämisehdotukset

Tausta

Sisäministeriö ja valtiovarainministeriö päättivät teettää ulkopuolisen selvityksen poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahan riittävyyteen liittyvistä tekijöistä. Taustalla oli vuoden 2021 neljännessä lisätalousarviossa poliisille osoitettu lisärahoitus (30 miljoonaa) määrärahojen riittämättömyyden takia. Se toteutettiin 4.11.2022-4.2.2022. Selvityksen suorittivat 3 selvitysmiestä: maaneuvos Timo Kietäväinen, professori Lasse Oulasvirta ja professori Roope Uusitalo.

Työn tavoitteena oli

- selvittää poliisin määrärahojen käyttöä ja sen kohdentumista sekä analysoida syitä ja tekijöitä, miksi poliisin vuodesta 2017 vuoteen 2021 vuosittain nousseet määrärahat eivät ole riittäviä suhteessa poliisin menoihin ja tehtäviin
- tuottaa kehittämisehdotuksia, joilla voitaisiin vaikuttaa poliisin toiminnan menoihin ja resurssien tehokkaaseen kohdentumiseen sekä menojen ja tulojen väliseen tasapainoon.

Valmisteluaikataulu oli toimeksiannon laajuuteen nähden tiukka. Selvitykselle asetettiin ohjausryhmä, joka kokoontui kolme kertaa. Käytännön työn tueksi selvitykselle asetettiin hankeryhmä.

Selvitys

Selvitys julkaistiin 9.2.2022. Se kokoaa pitkän aikavälin tietoa poliisin rahoituksen kokonaisuudesta. Siinä tehdystä tarkastelusta on varmasti hyötyä laajemminkin julkiselle hallinnolle.

Selvityksessä havaittiin, että poliisin toimintamenot pienenivät vuosina 2010-2017, mutta ovat kasvaneet tasaisesti sen jälkeen. Ero SM:n esityksen (ja poliisin esittämien tarpeiden) sekä osoitetun rahoituksen välillä on suuri. Poliisissa henkilöstömenoihin menee noin 70 % talousarviossa myönnetyistä määrärahoista eikä niiden kasvu ei ole ollut tavanomaisesta poikkeavaa. Henkilöstömäärä on laskenut vuoteen 2017 asti, jonka jälkeen on käännetty nousuun, kuten hallitusohjelma ja eduskunta on edellyttänyt. Suurimmat kustannusnousut ovat olleet ICT- ja toimitilamenoissa suunnittelukaudella, eikä niiden osalta poliisin määrärahataso ole pysynyt mukana. Toimitila-menot ovat noin 8,8 % ja ict-menot 9,5 %. Investointien määrä on viime vuosina kasvanut.

Selvityksen mukaan määrärahojen käyttö on kasvanut maltillisesti vuosina 2010-2021, selvitysmiesten mukaan keskimäärin 1,8 % vuodessa. Keskimäärin nopein kasvu on ollut investoinneissa (8,2 %) ja ict-menoissa (6,3 %).

Poliisitoimen haasteena on ollut jo pitkään pysyväisluonteisten menojen kattaminen määräaikaisilla, yhdelle tai kahdelle vuodelle myönnetyillä määrärahalisäyksillä. Se vaikeuttaa pitkäjänteistä suunnittelua. Selvityksen mukaan lisäongelmia tulee poliisin määräaikaisten määrärahojen kohtuullisen suuresta osuudesta ja kustannuslaskennan yksikköhintojen määrittelystä. Osin tästä syystä poliisin määrärahat kohdentuvat tavalla, joka poikkeaa talousarviossa poliisitoimintamenomomentin mitoituksessa huomioon otetuista tekijöistä. Poliisin näkökulmasta perusrahoitukseen (poliisin identifioimat välttämättömät menotarpeet ja htv-tavoite) taso on riittämätön.

ICT-menoista. Poliisin ICT-palvelujen merkitys on suuri ja välttämätön osa poliisin suorituskykyä.Menojen kasvu on ollut 42 miljoonaa vuoden 2010 47 miljoonasta vuoden 2021 arvioon 89 miljoonaan. Menoista 2/3 osaa on palveluostoja Valtorilta. Selvitysmiesten mukaan näiden välinen työnjako ei ole kaikilta osin toimiva ja sen kehit-tämistä esitetään. Ict-liitännäisten investointivelan kuromiseksi on Poliisihallitus teettänyt konsulttiyhtiön selvityksen, jossa on rahoitusta edellyttävä kehittämissuunnitelma vuosille 2021-2025. Selvitysmiehet esittivät useita suosituksia (mm. kehittämisohjelman toimeenpano, toimintatapojen kehittämistä, Valtorin ja Polit:n työnjako, Valtorin palvelukehityksessä mm. valtion kokonaiskustannustehokkuus, viranomaisten välistä it-kehitysyhteistyötä, PTR-yhteistyön kustannusjako, keskitetty rahoitus tuve-kehitykselle, osaamisen kehittäminen).

Toimitiloista. Poliisin toimitilaverkkoa on supistettu jo PORA III aikana Vajaakäyttöisimmät toimitilat löytyvät harva-alueilta, eikä sieltä ole löydettävissä merkittäviä säästökohteita. SM päättää toimipisteverkostosta. Toimitilamenot ovat kasvaneet (mm. tilojen kunto ja niiden korjaustoimet sekä vaikutukset vuokrahintoihin). Selvitysmiesten mukaan poliisin toimitilavuokrat (Senaatti) ovat nousseet markkinavuokria nopeammin v. 2017 lähtien. Selvitysmiehillä on useita suosituksia. (Senaatin perimien vuokrien vertailu markkinahintoihin, viiden vuoden investointiohjelmien laadinta Senaatin kanssa, jotta ylläpito- ja kehittämisinvestoinnit ovat oikein, poliisitalokonseptia jatkaminen, toimitilavuokrien maksun keskittäminen Poliisihallitukseen, yhteisasiointipisteet).

Ajoneuvoista ja hankinnoista. Poliisin ajoneuvokantaan kohdistuu voimakkaita uudistuspaineita, koska ajoneuvokantaan ei ole saatu riittävästi määrärahoja sen huoltoon ja uudistamiseen. Hallituskaudella on osoitettu kahdesti merkittävä lisäys, joka korjasi tilannetta. Rahoitus ei ole pysyvä. Vanhentuva kalusto nostaa korjauskustannuksia epätarkoituksenmukaisesti.

Poliisin ostojen määrä on noin kolmannes poliisin bruttomenoista (vuonna 2020 258,4 miljoonaa). Suurimmat määrät ovat Senaatilta (62 milj.), Hanselilta (44 milj.) ja Valtorilta (40 milj). Vuodelle 2022 on nousupainetta (6 milj. yht. 264,2 milj). Poliisi on Palkeiden suuri asiakas. Selvitysmiesten mukaan hankintojen keskittämiseen on ryhdytty vasta viime vuonna. Hankintojen hajanaisuus ja tietojärjestelmien kehittymättömyys vaikeuttaa kustannusseurantaa ja toiminnan kehittämistä. Poliisin hankintoja

on vielä paljon keskitettyjen sopimusten ulkopuolella. Kehittämistoimien kautta on saatavilla säästöjä, mutta selvitysmiesten mukaan on vielä paljon tehtävää. Ulkoistettujen palvelujen, eli Senaatin, Valtorin ja Palkeiden osalta on parannettava asiakkaiden, mm. poliisin vaikutusmahdollisuuksia palveluiden laatuun sekä huolehdittava siitä, että valtion hallinnossa näitä tukipalveluja tarjoavat toimijat toimivat tehokkaasti ja kokonaistaloudellisesti edullisesti. Nämä kaikki em. keskitettyjä palveluja tarjoavat yksiköt toimivat valtiovarainministeriön hallinnonalalla.

Lisäksi selvitysmiehet tarkastelivat poliisille osoitettuja uusia tehtäviä ja niille osoitettuja rahoitusta, poliisin tulosohjausta, mittareita ja poliisin toimintamenomomentin rakennetta, sekä poliisin johtamisjärjestelmää ja hallintoa. Erityisesti selvitysmiehet kiinnittivät huomiota poliisin htv-tavoitteeseen. Selvitysmiehet tekivät kehittämisehdotuksia näihin liittyen.

Selvitys antaa kevään kehyspäätöksen valmisteluun selkeät perusteet poliisin määrärahatason korotukselle ja myös sisäisen turvallisuuden selonteossa esitettyjen linjausten toimeenpanon edellyttämälle määrärahatason nostolle. Siinä esitetään melko vähän keinoja kustannustason hillitsemiseksi.

Kehittämisehdotukset (tiivistettynä):

1. *Rahoituksen nelijakoperiaate* – poliisin toimintamenomomentin selvitysosaan tehdään käyttösuunnitelma, jossa jako tehdään henkilöstökuluihin (koko henkilöstö, ei vain poliisimiehet), ICT-kustannuksiin ja toimitila-kustannuksiin ja ajoneuvoihin ja muihin hankintoihin. Se havainnollistaisi poliisin rahoituskokonaisuutta nykyistä paremmin.
2. *Poliisin talousasiain yhteistyöryhmän perustaminen.* Se käsittelisi poliisin taloutta ja erilaisia poliisin henkilöstön, ICT:n, toimitilojen sekä ajoneuvojen sekä tarvikkeiden kehittämissuunnitelmia ja lisäisi yhteistä tietopohjaa. Mukana olisi sisäministeriön, valtiovarainministeriön ja Poliisihallituksen virkamiehiä sekä esimerkiksi valtiokonttorista laskentaosaaja. Se käsittelisi myös lainsäädäntöhankkeiden taloudellisia vaikutuksia ja mahdollisia erityistoimeksiantoja. Sen tarkoituksena olisi parantaa poliisin rahoituksen läpinäkyvyyttä, laskelmien luotettavuutta, menokehyksen ennakointia ja poliisin toiminnan vaikuttavuuden arviointia.
3. *Henkilöstö-, ict-, toimitila-, sekä ajoneuvokaluston ja muiden varusteiden kehittäminen.* Toiminnan rahoituksen läpinäkyvyyden ja pitkäjänteisyyden lisäämiseksi tulee laatia suunnitelmat otsakeasioissa ja käsitellä kohdan 2 yhteistyöelimessä. Siinä voidaan tasapainottaa suunnitelmat poliisin kokonaisvoimavaroihin. Suunnitelmissa tulee keskittyä erityisesti vaikuttamisen parantamiseen hakemalla kustannustehokkaampia ratkaisuja.
4. *Poliisin hallinnon ja tukitoimintojen kehittäminen.* Keskitetään hankintoja Poliisihallitukseen ja vähennetään hankintoja tekevien (ihmisten) määrää, tarkistetaan työnjakoa poliisin ja Valtorin, sekä myös Palkeiden, välillä. Varmistetaan, että valtion hallintoon kuuluvat palvelutuottajat toimivat tehokkaasti ja kilpailukykyisesti (markkinahintoihin vertailu ja asiakastutkimuksen lisääminen) Toimitilojen vuokramaksut keskitetään Poliisihallitukseen poliisiyksiköistä.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

2.3.2022

Jatkotoimet

Selvityksen julkaisun jälkeen sisäministeriössä on käynnistetty johtopäätösten tarkastelu yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Poliisihallituksen sekä muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Osa suosituksista olivat sellaisia, jotka koskettavat laajemminkin julkista hallintoa, esimerkiksi budjettiprosessiin liittyen. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että kaikki voitava tehdään poliisin toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Poliisijohtaja Stefan Gerkman

Neuvotteleva virkamies Antti Karila