3.3.2022

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Hallintovaliokunta perjantai 4.3.2022 klo 12:00 / O 8/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

**O 8/2022 vp Sisäministeriön selvitys: poliisin määrärahojen käyttö ja määrärahojen riittävyys**

Poliisihallitus toimittaa ohessa pyydettynä lausuntonaan näkemyksensä sisäministeriön ja valtiovarainministeriön teettämästä selvityksestä poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahojen riittävyydestä:

## Peruste selvitystyön tekemiselle ja työskentely hankkeen aikana

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

Tarve ulkopuoliselle selvitystyölle syntyi vuoden 2021 aikana, jolloin keväällä valmisteltiin vuosien 2022-2025 kehyspäätöstä ja sen pohjalta loppuvuodesta vuoden 2022 talousarvioehdotusta. Poliisin määrärahatarpeet olivat ylittäneet selkeästi kehystason jo useana aikaisempanakin vuonna, mutta viime vuonna resurssien riittämättömyys näytti selvästi vaikuttavan poliisin mahdollisuuksiin enää millään tavalla ylläpitää nykyistä henkilöstömäärää vuonna 2022. Poliisissa valmistauduttiin jo mm. sopeuttamaan henkilöstöä, mutta lopulta ratkaisu vuoden 2022 osalta pystyttiin tekemään lokakuussa poikkeuksellisesti vuoden 2021 neljännen lisätalousarvion yhteydessä, jossa lisättiin poliisin operatiivisen toiminnan tukemiseen 30 miljoonaa euroa.

Ulkopuolinen selvitystyö valmistui helmikuun 2022 alussa. Selvityshenkilöt toteavat raportissaan, että ilman menojen sopeutusta tai määrärahojen tasokorotusta poliisihallinnon esittämien tarvearvioiden ja budjetin määrärahojen ero tulee entisestään kasvamaan tulevina vuosina. Vuoden 2024 kehyspäätöksen ja sisäministeriön ehdotuksen välillä on jo 90 miljoonan euron ero. Selvityshenkilöt pyrkivät tätä kehityskulkua selventääkseen kuvaamaan poliisin toimintamenojen kehitystä, kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä tai ongelmia ja esittivät niihin mahdollisia ratkaisuja.

Poliisihallituksen näkemys on, että selvitystyö oli ansiokas, nopealla aikataululla tehty kattava kokonaistarkastelu poliisin resurssitilanteesta ja siihen johtaneista tekijöistä. Poliisihallituksen edustajat toimivat hankkeen aikana selvityshenkilöiden työtä tukevassa hankeryhmässä toimittaen pyydettyjä

tausta-aineistoja ja vastaten selvityshenkilöiden tietopyyntöihin. Työskentely sujui koko hankkeen ajan hyvässä yhteistyössä.

**Selvitystyön keskeiset johtopäätökset ja ehdotukset**

Poliisin toimintaympäristö on viime vuosina muuttunut. Tämä vaikuttaa myös poliisin tehtäviin ja poliisille asetettuihin vaatimuksiin. Poliisin toimintamenot ovat ylittäneet viime vuosina talousarviossa poliisille osoitetut resurssit, ja lisäbudjetissa myönnetyillä määrärahoilla on paikattu riittämätöntä perusrahoitusta. Poliisin menojen kasvu johtuu ennen kaikkea ICT- ja toimitilamenojen kasvusta. Poliisin suurin menoerä, henkilöstömenot, on kasvanut hitaammin ja menot seuraavat tarkkaan poliisin henkilöstömäärän muutoksia eikä myöskään poikkeavuutta muuhun valtionhallintoon ole nähtävissä.

Selvitystyö sisältää eri tasoisia kehittämis- ja toimenpide-ehdotuksia, joiden eteenpäin viemisestä ja toimeenpanosta vastaavat osin Poliisihallitus virastona ja osin ministeriö(t).

Ehdotukset voidaan jakaa yleisellä tasolla kahteen kokonaisuuteen: 1) poliisin toimintojen kehittäminen ja tehostaminen sekä 2) poliisille myönnettävien määrärahojen ja poliisille asetettujen tavoitteiden tasapainosta huolehtiminen. Poliisin toimintojen kehittäminen on jaettavissa edelleen rakenteellisiin kehittämistoimenpiteisiin pidemmällä aikavälillä sekä teknisiin suunnittelutavan muutoksiin, joista osa on toteutettavissa nopealla ja osa pidemmällä aikavälillä.

Poliisihallitus ottaa lausunnossaan alustavasti kantaa erityisesti ensimmäiseen kokonaisuuteen eli poliisin toimintojen kehittämiseen liittyviin ehdotuksiin. Lyhyellä aikavälillä pystytään tekemään kehitystyötä poliisin määrärahojen esittämisen selkeyteen ja ymmärrettävyyteen liittyen. Pitemmällä aikavälillä toimintojen kehittämisellä ja tehostamisella pyritään hillitsemään kustannusten nousua ja löytämään ratkaisuja haastavassa toimintaympäristössä ja resurssitilanteessa toimimiseen siten, että poliisin ydintehtävistä huolehtiminen ei vaarannu missään tilanteessa.

*Poliisitoimen toimintamenojen suunnittelu (talousarvio- ja kehysvalmistelu)*

Selvityksessä esitetään useita kehittämisajatuksia poliisin määrärahasuunnittelun läpinäkyvyyden ja selkeyden lisäämiseksi ja päätöksenteon tueksi. Suositukset ovat sinällään kannatettavia ja poliisi ottaa ne mahdollisuuksien mukaan huomioon tulevissa valmisteluissaan.

Poliisitoimen toimintamenomomentin (momentti 26.10.01) osalta selvitystyössä ehdotetaan, että momentin selvitysosaan lisätään käyttösuunnitelma jaoteltuna henkilöstö-, ICT-, toimitila- ja muihin menoihin. Käyttösuunnitelman lisäys on kannatettava suositus. On kuitenkin huomattava, että se ei itsessään lisää tarvittavia määrärahoja. Selvitystyössä todetaankin, että edellä mainitut neljä poliisin keskeistä menokohdetta tulisi mitoittaa alun perinkin toisiinsa yhteensopivalla tavalla, mikä on koko ehdotuksen keskeinen ajatus. Riittävä rahoitustaso tarvitaan siis kaikkiin menokohtiin.

Myös momentille esitettävien määrärahatarpeiden perusteiden selkeyteen kiinnitetään huomiota ja pyritään saamaan ns. nelijakomalli aiempaa paremmin esiin myös perusteluteksteissä.

Poliisimiesten määrän sijaan henkilöstömäärää koskevien tavoitteiden pitäisi koskea koko henkilöstöä. Tämä mahdollistaisi aiempaa paremmin muiden kuin poliisihenkilöiden rekrytoinnin tehtäviin, joissa varsinaista poliisikoulutusta ei tarvita.

Poliisimiesmäärän asettaminen yhdeksi tärkeimmistä tavoitteista on myös tehnyt erittäin haastavaksi resurssien joustavan kohdentamisen silloin, kun resurssitarve olisi esimerkiksi ICT-toiminnassa, kalustohankinnoissa tai toimitilamenoissa. Muutos mahdollistaisi myös tuottavuuden ja kustannustehokkuuden kasvattamisen korvaamalla henkilötyötä automaatiolla silloin kun se on tehokkaan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista sekä yhdistelemällä mahdollisimman hyvin eri henkilöstöryhmien voimavaroja.

Nykyinen hallitus on omassa ohjelmassaan sitoutunut poliisi-htv:n määrän kasvattamiseen 7 500 poliisimiehen tasolle. Uuden hallitusohjelman valmistelun yhteydessä tavoitetta olisi mahdollista muuttaa edellä kuvatulla tavalla ja pohtia ensi sijaisesti tuloksellisuustavoitteiden asettamista poliisille aiemman htv-määrätavoitteen sijaan.

*Poliisia koskevien määrärahapäätösten lyhytjänteisyys ja ennakoimattomuus*

Eräs keskeisimmistä ongelmista poliisin rahoituksessa on ollut sen lyhytjänteisyys, minkä takia joitain toimintoja voidaan suunnitella vain seuraavan budjettivuoden ajaksi, joissain tapauksissa jopa vuotta lyhyemmällä aikavälillä kesken budjettivuotta saatujen lisätalousarviomäärärahojen turvin. Esimerkkinä tästä voidaan mainita vuoden 2021 talousarvioon elokuun budjettiriihessä saatu kertaluonteinen lisäys ns. harva-alueiden poliisitoiminnan ja ihmiskaupan torjunnan vahvistamiseksi. Kyse on pysyvästä toiminnasta, mutta vuoden 2022-2025 kehysehdotuksessa tai vuoden 2022 talousarviossa esitetystä huolimatta ei vastaavaa määrärahaa jatkovuosille enää sisältynyt.

Poliisihallitus laatii toimintoihinsa liittyen pitkän aikavälin kehittämissuunnitelmia (päivittyvät tiekartat mm. toimitiloista, ajoneuvoista tai ICT-toiminnoista), ja vähintään sisällyttää niiden sisältämän tiedon pitkän aikavälin perusteluihinsa (kehysehdotus). Suunnitelmien vaikuttavuus on kuitenkin jäänyt heikoksi, mikä on heikentänyt näiden suunnitelmien uskottavuutta ja merkitystä toiminnan ohjaamisessa. Tiekarttojen yhteensovittamista jatketaan, tavoitteena on aiempaa selkeämmän kokonaiskuvan saaminen sekä keskinäisriippuvuuksien esittäminen.

Kolmas pidemmän tähtäimen valmistelun haaste on ollut lainsäädäntövalmistelun taloudellisten vaikutusten arviointi ja arvioiden perusteella esitettävät määrärahalisäykset. Hallituksen esitysten nopeatahtisuus ja taloudellisten vaikutusten arvioinnin haasteet ovat usein johtaneet siihen, että poliisi on joutunut kattamaan uusien velvoitteiden synnyttämiä kustannuksia ole-

massa olevista, muihin käyttötarkoituksiin varatuista määrärahoista (esimerkkinä velvoite uuden tai korvattavan ICT-järjestelmän rakentamisesta lainsäädäntömuutoksen johdosta).

Muun muassa näihin yllä kuvattuihin kehittämiskohteisiin liittyen selvitystyön yhtenä keskeisenä ehdotuksena on poliisin talousasiain yhteistyöryhmän perustaminen. Poliisihallitus kannattaa ajatusta. Perustamisen yhteydessä on huolehdittava siitä, että ryhmän työskentelyn tavoitteet ja toimintatavat pystytään määrittämään riittävän selkeästi ja päällekkäisyyksiä välttäen.

*Polisin hallinnon ja tukitoimintojen kehittäminen*

Selvitystyössä esitetään myös poliisin hankintojen edelleen keskittämistä ja toimintojen kehittämistä. Myös yhteistyön parantamista valtionhallinnon palveluntuottajien kanssa tulisi lisätä ja kehittää asiakastuntemusta.

Poliisissa tehdään hankintatoimen osalta jatkuvaa kehittämistä ja selvitystyön havainnot tukevat tätä työtä. Poliisi on myös erittäin motivoitunut lisäämään yhteistyötä Senaatin, Valtorin ja Palkeiden kanssa yhteisesti sovittujen menettelyjen kautta.

Poliisihallitus on teettänyt lähes samaan aikaan selvitystyön kanssa ns. yhden viraston mallin esiselvityksen. Esiselvityksen tarkoituksena on ollut toimia tiedollisena pohjana keskustelulle siitä, onko asiassa syytä edetä tai jatkaa varsinaiseen selvitysvaiheeseen. Jos selvitysvaiheeseen edetään, vaihtoehtojen tarkastelu sekä siihen liittyvien tavoitteiden konkretisointi on mahdollista tehdä tuolloin.

Lähtökohtien suunnittelulle tulisi esiselvityksen perusteella olla: 1) toiminnallisuuden ja tuloksellisuuden parantaminen, 2) tulosohjauksen yksinkertaistaminen sekä joustava voimavarojen käyttö (resilienssin kasvattaminen) sekä 3) operatiivisen toiminnan vahvistaminen vrt. toimintaympäristö ja tiukat taloudelliset resurssit.

Esiselvitys yhden viraston mallista on ollut yksi poliisin keinoista vastata rahoituksen ja toiminnan väliseen haasteeseen. Poliisi hakee jatkuvasti keinoja, millä voisi selvitä nykyisessä tilanteessa paremmin. Poliisin rahoituksen käytön ja resurssien jakamisen sekä tulosohjauksen tavoitteena on, että rahoitus tukee mahdollisimman hyvin poliisin toimintaa sekä poliisille asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Poliisin tavoitteena on päästä pitkäjänteiseen suunnitteluun, jossa muutosten ennakointi sekä hallittu kehittäminen ovat mahdollisia. Myös ketterä ja joustava resurssien käyttö tukee toimintaa nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

## Yhteenveto

Selvitystyön kehittämisehdotusten perusteella ollaan laatimassa lyhyen ja pitkän aikavälin työsuunnitelmaa yhteistyössä ohjaavan ministeriön kanssa. Osa kehittämisehdotuksista on sellaisia, joihin poliisissa on jo toimenpiteitä valmisteilla. Kehittämistoimenpiteitä on valmisteilla esim. rikostorjunnan, taloushallinnon tai hankintatoimen osa-alueilla.

Yhteistyössä sovittavien kehittämistoimenpiteiden lisäksi tarvitaan nopealla aikataululla korjaavia toimenpiteitä määrärahatason suhteen. Tulevan vuoden 2023 tilanne on poliisin toimintamenojen osalta vähintään yhtä heikko kuin meneillään oleva vuosi näytti olevan syyskuussa 2021 ennen lisätalousarviossa saatua kertaluonteista lisäystä. Kehittämistoimenpiteiden vaikutus tulee näkymään pidemmällä aikavälillä, vuoteen 2023 ne eivät tarvittavalla tavalla ehdi vaikuttaa.

Lopuksi voidaan todeta, että toteutettu selvitystyö antaa selkeät perusteet poliisin pysyvälle määrärahatason lisäykselle. Kehittämistoimet ovat välttämättömiä, mutta ne eivät poista ydinongelmaa eli poliisin määrärahatason akuuttia vajetta.