Lausunto, asiantuntijakuuleminen 16.2.2022

Maaneuvos Timo Kietäväinen, professori Lasse Oulasvirta ja professori Roope Uusitalo

Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön tilaama selvitys poliisitoiminnan rahoituksesta

Selvitys luovutettiin ministeri Mikkoselle 9.2.2022.

Selvityksessä on kartoitettu poliisin määrärahojen käyttöä ja kohdentumista sekä arvioitu syitä, miksi poliisin vuodesta 2017 vuoteen 2021 vuosittain nousseet määrärahat eivät ole riittävät suhteessa poliisin menoihin ja tehtäviin.

– Poliisin näkökulmasta ongelma on, että toiminnan perusrahoitus ei ole riittävää ja sitä joudutaan säännöllisesti paikkaamaan pääosin määräaikaisella lisärahoituksella. Tämän seurauksena toiminnan pitkäjänteinen suunnittelu tai kehittäminen ei ole mahdollista parhaalla mahdollisella tavalla, selvityshenkilöt toteavat raportissaan.

Perusrahoituksen riittämättömyyttä on katettu lisäbudjeteilla

Poliisille myönnetyt määrärahat ovat kasvaneet tasaisesti vuodesta 2017. Tästä huolimatta poliisin määrärahatarpeet ovat säännöllisesti ylittäneet talousarviossa poliisille osoitetut resurssit: talousarvion mukaiset määrärahat eivät ole yhtenäkään vuonna vuoden 2017 jälkeen riittäneet kattamaan poliisin menoja. Poliisin määrärahoja on toistuvasti paikattu lisäbudjetissa, ja nämä menolisäykset ovat tyypillisesti olleet määräaikaisia ja koskeneet vain yhtä vuotta.

Selvityshenkilöiden mukaan ilman menojen sopeutusta tai määrärahojen tasokorotusta poliisihallinnon esittämien resurssitarpeiden ja budjetin määrärahojen ero tulee kasvamaan tulevina vuosina. Raportissa todetaan, että vuoden 2024 kehyspäätöksen ja sisäministeriön menoehdotuksen välillä on jo 90 miljoonan euron ero.

Suurin osa poliisin menoista on henkilöstömenoja

Määrärahaselvityksen mukaan ylivoimaisesti suurin osa poliisin menoista on henkilöstömenoja. Vuonna 2020 henkilöstömenot kattoivat 69 prosenttia poliisin määrärahoista. Henkilöstömäärän kehitys on merkittävin poliisitoimen kokonaiskustannusten kehitykseen vaikuttava tekijä. Henkilöstömenot ovat samalla lähes ainoa menoerä, joka joustaa käytettävissä olevien resurssien mukaan, koska valtaosa muista menoista on eri tavoin sidottuja, esimerkiksi eri valtion palvelukeskusten kanssa tehdyistä sopimuksista aiheutuvia maksuja.

Poliisien määrä laski vuodesta 2010 vuoteen 2017 finanssikriisin jälkeisten säästötoimenpiteiden seurauksena. Vuodesta 2018 lähtien poliisien määrä on kasvanut. Poliisi arvioi kasvattavansa henkilöstöresursseja hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti 7500 poliisihenkilötyövuoteen vuonna 2022.

Rikostorjuntaan käytetään eniten henkilötyövuosia, valvontaan kirjatut henkilötyövuodet ovat vastaavasti pienentyneet.

Toiminnoittain tarkasteltuna rikostorjuntaan käytetään eniten resursseja. Valvonnan resurssit ovat pienentyneet ja hälytystoiminnan menot kasvaneet. Hälytystoiminnan palvelukykyä on säilynyt keskimäärin hyvänä, mutta toisaalta rikostorjunnan palvelukyky on heikentynyt. Rikoslakirikosten tutkinta-aika on

pidentynyt ja kaikkien rikosten selvitysmäärä laskenut. Myös talousrikosten määrä on kasvanut ja käsittelyaika pidentynyt.

Niukkojen resurssien olosuhteissa poliisilaitokset ovat kehittäneet operatiivista toimintaansa monin tavoin, mm. ottamalla käyttöön yleispoliisitoiminnan mallin. Siinä pienillä poliisiasemilla (6-12 poliisia) kaikki poliisit toimivat sekä valvonta- ja hälytystehtävissä että rikostutkinnassa. Lisäksi he voivat hoitaa erilaisia neuvonta-, valistus- ja lupapalveluun sekä -valvontaan liittyviä tehtäviä. Toimiessaan virkapukuisina he ovat omiaan lisäämässä poliisin näkyvyyttä ja sitä kautta turvallisuuden tunnetta.

Selvityshenkilöiden arvio on, että jos resurssit sallisivat, poliisi panostaisi enemmän ennalta estävään toimintaan (EET-toiminta).

ICT-menot ja toimitilamenot kasvaneet eniten

Selvityksestä käy ilmi, että nopeimmin kasvaneita menoeriä ovat toimitila- ja ICT-menot. Poliisin tilakustannukset veivät 8,8 prosenttia määrärahoista ja ICT-menot 9,5 prosenttia. Yhteensä poliisin ICT-menot kasvoivat vuosien 2010 ja 2021 välillä 42 miljoonalla eurolla. Valtaosa näistä on ostoja valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta. Poliisin maksut Valtorille ovat kasvaneet vuodesta 2017 vuoteen 2020 lähes 57 prosenttia. Voimakkaasta poliisin ICT-menojen kasvamisesta huolimatta sen investointivelka on huolestuttavan suuri.

Poliisin tietojärjestelmien kehitystyö on auttanut varmistamaan palvelujen toimivuutta poliisien määrän vähentyessä menneinä vuosina. Esimerkiksi lupahallinnossa on kehitetty sähköistä asiointia toiminnan tehostamiseksi ja asiakaspalvelun parantamiseksi. Esimerkiksi sähköinen asiointi passien hakemisessa on ollut menestys. Myös operatiivisella puolella on hyvin toteutettuja hankkeita, kuten automaattinen rekisterikilpien lukujärjestelmä REVIKA.

Toisaalta osa tietojärjestelmähankkeista on epäonnistunut. Monet tärkeät kehityshankkeet ovat viivästyneet. Näin on käynyt muun muassa asetietojärjestelmälle, joka on jouduttu kilpailuttamaan kolmeen kertaan. Raporttimme mukaan haasteita aiheuttaa muun muassa poliisin IT-henkilöstön liian vähäinen määrä, rahoituksen lyhytaikaisuus (valtaosin enintään vuosi kerrallaan) sekä heikko kokonaisarkkitehtuuri. Kehitettävää on raportin mukaan myös hankkeiden johtamisessa.

Poliisin toimitilamenot ovat kasvaneet 20 miljoonalla eurolla vuodesta 2010, mutta investointivelka on kasvanut eikä kunnossapitotoimista ole kyetty huolehtimaan riittävästi. Osassa toimitiloja on esimerkiksi sisäilmaongelmia. Valtaosa poliisin käyttämistä tiloista on vuokrattu valtion liikelaitos Senaatilta. Selvityshenkilöiden mukaan yhteistyössä poliisin ja Senaatin välillä on ongelmia, joskin yhteistyö on viime aikoina parantunut.

Selvityshenkilöt korostavat, että ulkoistettujen palvelujen, eli Senaatin, Valtorin ja Palkeiden osalta on parannettava asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia palveluiden laatuun sekä huolehdittava siitä, että valtionhallinnon tukipalvelujen tarjoajat toimivat tehokkaasti ja kokonaistaloudellisesti edullisesti.

Lainsäädäntöuudistukset tuoneet poliisille uusia tehtäviä

Poliisi on viime vuosina saanut myös uusia tehtäviä. Myös olemassa olevan lainsäädännön muutoksilla on vaikutusta poliisin määrärahatarpeeseen. Selvityshenkilöt kiinnittävätkin raportissaan huomiota lainsäädäntöuudistusten taloudellisten ja viranomaisvaikutusten arviointiin ja arvioiden läpinäkyvyyteen.

Raportissa todetaan, että poliisitoiminnasta puuttuu systemaattinen erilaisten lakiuudistusten ja lakimuutosten aiheuttamien kustannusten jälkiseuranta.

Selvityshenkilöiden keskeiset esitykset:

Ensimmäinen ehdotus koskee poliisin rahoituksen jakamista talousarviossa nykyistä täsmällisemmin välittömiin henkilöstökuluihin (mukana koko henkilöstö), tilakustannuksiin, ICT-kuluihin sekä ajoneuvoihin ja muihin hankintoihin. Nykyisin poliisin rahoitusta ohjataan lähinnä poliisihenkilöiden lukumäärän perusteella. Sen seurauksena ICT:n, toimitilojen sekä ajoneuvojen ja muu varustelu on jäänyt vähemmälle huomioille, vaikka näiden kustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti.

Toisena ehdotuksenaan selvityshenkilöt esittävät poliisin talousasiain yhteistyöryhmän perustamista. Ryhmän tehtävänä olisi erityisesti käsitellä henkilöstön, ICT:n, toimitilojen sekä ajoneuvojen ja muiden varusteiden useamman vuoden kehittämissuunnitelmaa, joka helpottaisi osaltaan talousarvioiden laatimista. Yhteistyöryhmässä arvioitaisiin myös poliisin lakisääteisissä tehtävissä tapahtuneiden lain ja muiden säädösten taloudelliset vaikutukset mieluusti jo ennen lakiesitysten tai muiden säädösten antamista sekä jälkikäteen. Yhteistyöryhmä koostuisi sisäministeriön, valtiovarainministeriön ja Poliisihallituksen virkahenkilöistä. Työhön voisi kutsua myös muita asiantuntijoita valtionhallinnosta.

Muut ehdotukset koskevat henkilöstö-, ICT-, toimitila- sekä ajoneuvokaluston ja muiden varusteiden kehittämistä sekä poliisin hallinnon ja tukitoimintojen kehittämistä.

Timo Kietäväinen	Lasse Oulasvirta	Roope Uusitalo
maaneuvos	professori	professori