



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Hallintol Sisäministeriön julkaisuja 2022:24

Selvitys poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahojen riittävyyteen liittyvistä tekijöistä

Selvitys poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahojen riittävyyteen liittyvistä tekijöistä

Tekijät, toimittaja tai tekijäorganisaatio

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sisäministeriö

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-593-8

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Selvitys poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahojen riittävyyteen liittyvistä tekijöistä

Sisäministeriön julkaisuja 2022:24**Julkaisija**

Sisäministeriö

Teema

Hallinto

Tekijä/t

Timo Kietäväinen, Lasse Oulasvirta, Roope Uusitalo

Kieli

suomi

Sivumäärä

138

Tiivistelmä

Sisäministeriö asetti 5.11.2021 valtiovarainministeriön kanssa päätetyn mukaisesti selvityshankkeen poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahan riittävyyteen liittyvistä tekijöistä. Ulkopuolisina selvityshenkilöinä toimivat maaneuvos Timo Kietäväinen, professori Lasse Oulasvirta, ja professori Roope Uusitalo.

Raportissa selvitetään poliisin määrärahojen käyttöä ja sen kohdentumista sekä analysoidaan syitä ja tekijöitä, miksi poliisin vuodesta 2017 vuoteen 2021 vuosittain nousseet määrärahat eivät ole riittäviä suhteessa poliisin menoihin ja tehtäviin. Lisäksi siinä esitetään kehittämisohjelmia, joilla voitaisiin vaikuttaa poliisin toiminnan menoihin ja resurssien tehokkaaseen kohdentumiseen sekä menojen ja tulojen väliseen tasapainoon.

Selvityshenkilöt esittävät kehittämisohjelmia, jotka on tiivistetty neljään:

1. Selkeytetään valtion talousarviossa poliisin toimintamomentin määrärahan mitoitusta uudella nelijaolla.
2. Perustetaan uusi poliisin talousasiain yhteistyöryhmä.
3. Laaditaan useamman vuoden kehittämissuunnitelmat keskeisistä asiaryhmistä (henkilöstö, ICT, toimitila, ajoneuvot ja muut varusteet) ja käsitellään ne 2-kohdan yhteistyöryhmässä.
4. Kehitetään poliisin hallinnon ja tukitoimintoja mm. hankintoja keskittämällä ja yhteistyötä lisäämällä valtion palveluntuottajien kanssa..

Asiasanat

hallinto, poliisihallinto, selvitys, määrärahat, riittävyys

ISBN PDF

978-952-324-593-8

Asianumero

VN/27750/2021

ISSN PDF

2490-077X

Hankenumero

SM025:00/2021

Julkaisun osoite<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-593-8>

Utredning av användningen av polisens anslag och av faktorer som hänför sig till anslagets tillräcklighet

Inrikesministeriets publikationer 2022:24**Utgivare**

Inrikesministeriet

Tema

Förvaltning

Författare

Timo Kietäväinen, Lasse Oulasvirta, Roope Uusitalo

Språk

finska

Sidantal

138

Referat

I enlighet med vad som beslutats gemensamt med finansministeriet tillsatte inrikesministeriet den 5 november 2021 ett projekt för att utreda hur polisens anslag används och faktorer som hänför sig till anslagets tillräcklighet. Externa utredare var lantråd Timo Kietäväinen, professor Lasse Oulasvirta och professor Roope Uusitalo.

I rapporten finns en redogörelse för hur polisens anslag används och fördelas och en analys av vilka orsaker och faktorer som har lett till att polisens anslag, som stigit varje år från 2017 till 2021, inte är tillräckliga i förhållande till polisens utgifter och uppgifter. I rapporten presenteras dessutom olika utvecklingsförslag som gör det möjligt att påverka kostnaderna för polisens verksamhet och en effektiv fördelning av resurserna samt balansen mellan utgifterna och inkomsterna.

Utredarna lägger fram flera utvecklingsförslag och dessa har sammanfattats till fyra förslag:

1. Dimensioneringen av anslaget förtydligas i statsbudgeten under polisens omkostnadsmoment genom en ny fyrdelad indelning.
2. En ny samarbetsgrupp för ekonomiska frågor vid polisen inrättas.
3. Utvecklingsplaner för flera år för centrala grupper av ärenden (personal, IKT, lokaler, fordon och annan utrustning) utarbetas och behandlas i samarbetsgruppen enligt punkt 2.
4. Polisförvaltningen och stödfunktionerna utvecklas, bland annat genom att centraliserad upphandling och utökat samarbete med statens serviceproducenter.

Nyckelord

förvaltning, polisförvaltningen, utredning, anslag, tillräcklighet

ISBN PDF

978-952-324-593-8

Ärendenummer

VN/27750/2021

ISSN PDF

2490-077X

Projektnummer

SM025:00/2021

URN-adress<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-593-8>

Report on the use and sufficiency of police appropriations

Publications of the Ministry of the Interior 2022:24	Subject	Administration
Publisher	Ministry of the Interior	
Author(s)	Timo Kietäväinen, Lasse Oulasvirta, Roope Uusitalo	
Language	Finnish	Pages 138

Abstract

On 5 November 2021, as decided with the Ministry of Finance, the Ministry of the Interior launched a project to analyse the use of police appropriations and factors affecting the sufficiency of these appropriations. External members in the project were Timo Kietäväinen, Professor Lasse Oulasvirta and Professor Roope Uusitalo.

The report examines the use and allocation of police appropriations, and analyses the various reasons why the police appropriations have not been sufficient to cover the duties and expenditure of the police despite an annual increase in appropriations from 2017 to 2021. It also proposes development measures that could optimise police expenditure and promote the efficient allocation of resources and the balance between expenditure and revenue.

The authors of the report propose four improvement measures:

1. A new system of dividing police appropriations under the operating expense item in the Budget into four will be introduced to improve clarity.
2. A new interministerial working group on police funding will be established.
3. Development plans covering multiple years will be prepared for key categories (personnel, ICT, premises, vehicles and other equipment). These plans will be reviewed by the interministerial working group referred to in point 2.
4. Measures will be taken to streamline police administration and support functions. These include centralising procurement and increasing cooperation with central government service providers.

Keywords administration, police administration, report, appropriations, sufficiency

ISBN PDF	978-952-324-593-8	ISSN PDF	2490-077X
Reference number	VN/27750/2021	Project number	SM025:00/2021

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-593-8>

Sisältö

Toimeksianto	7
Selvitysmiesten esipuhe	10
1 Poliisin määrärahojen kehitys vuosina 2010–2022	11
2 Poliisin ICT-menoista	23
3 Poliisin toimitila- ja kiinteistömenoista	41
4 Poliisin ajoneuvoista ja muista hankinnoista	54
4.1 Poliisin ajoneuvoista.....	54
4.2 Poliisin hankinnoista	62
5 Poliisin uudet tehtävät ja niihin myönnetty rahoitus	73
6 Poliisin tulosohejaus, tulostavoite-mittarit ja toimintamenobudjetointi	83
6.1 Yhteenveto luvusta	83
6.1.1 Poliisin tulosohejaus ja tulobudjetointi.....	84
6.2 Tuloksellisuuden, palvelutason, tuottavuuden ja taloudellisuuden kehitys	91
6.3 Henkilöstöressurssin kehitys ja tila	100
6.4 Rahoituksen ja rahanjakomallin ongelmia: SM:n ja Poliisihallituksen käsitykset....	103
6.5 Poliisiyksiköiden johdon käsitykset	105
6.6 Tulosohejaus, tulossopimukset ja toimintamenomomentin kehittäminen	107
7 Budjettiprosessin ongelmakohdat	116
8 Poliisin johtamisjärjestelmästä ja hallinnosta	122
9 Yhteenveto ja ehdotukset	127
9.1 Keskeiset ehdotukset	129
Liite Poliisiyksikköjen ehdotuksia ja kokemuksia hyvistä käytännöistä poliisin operatiivisen toiminnan kehittämiseksi	132

TOIMEKSIANTO

Sisäministeriö ja valtiovarainministeriö ovat päättäneet teettää ulkopuolisen selvityksen poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahan riittävyyteen liittyvistä tekijöistä. Poliisille valtion talousarviossa annetut määrarahat ovat olleet jo usean vuoden ajan riittämättömät suhteessa poliisin kasvaneisiin menoihin. Määrarahavajetta on paikattu säännönmukaisesti merkittävässä määrin siirtyvän erän käytöllä ja lisätalousarvioilla.

Ministeriöt ovat asettaneet selvityshenkilöiksi maaneuvos Timo Kietäväinen, professori Lasse Oulasvirran professori Roope Uusitalon. Heiltä pyydettiin luovuttamaan yhteinen raportti selvitystyöstä sisäministeriölle ja valtiovarainministeriölle 31.1.2022 mennessä. Sittemmin määräaika pidennettiin 4.2.2022 saakka.

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

Selvityshenkilöiden kesken selvitystyö jaetaan myöhemmin tarkemmin määriteltävällä tavalla. Selvityshenkilöiden tulisi selvityksessään arvioida ainakin seuraavia asiakokonaisuuksia:

- Henkilöstökulut
 - Vertailla ja analysoida vertailuajanjaksolla henkilöstön sekä absoluuttisen että suhteellisen määrän kehitystä toiminnoittain, henkilöstöryhmittäin (esim. hallinto, esimiestyö, operatiivinen työ, hankehenkilöstö) sekä alueellisesti että organisaatiotasolla.
 - Miten poliisin tuloksellisuus ja palvelutaso ovat kehittyneet vertailuajanjaksolla?
 - Mitä henkilöstörakenteen ja -määrän muutoksilla sekä lisäpanostuksilla on saatu aikaan (tuloksellisuus ja vaikuttavuus)?
 - Mistä johtuu henkilöstökulujen kasvu vertailuajanjaksolla?

- Toimitilakulut, ICT-menot ja investoinnit
 - Analysoida syitä toimitilakustannusten nousuun sekä arvioida tehtyjen toimenpiteiden vaikutusta kustannustasoon
 - Arvioida miksi ICT-menot ja investoinnit ovat nousseet niin voimakkaasti vertailuajanjaksolla?
- Kehittäminen ja erilaisten muutosten (ml. organisatoristen ja toimintaympäristömuutosten) vaikutukset
 - Selvittää erilaisten kehittämishankkeiden (ml. ICT-hankkeet) määrä ja vaikutukset rahoitukseen sekä tuloksellisuuteen.
 - Poliisihallinnon ulkopuolisista syistä kuten EU- tai kansallisesta lainsäädännöstä johtuvien kehittämishankkeiden kustannusvaikutukset ja huomioiminen määrärahoissa
 - Arvioida vertailujaksolla lainsäädäntömuutosten kautta tulleiden tehtävien vaikutukset poliisin työmäärään ja niiden huomioiminen määrärahoissa
- Budjetointitapaan liittyvät kysymykset
 - Poliisille myönnetyn budjettirahoituksen käytön tehokkuus ja kohdentaminen myöntöpäätöksien mukaisiin käyttötarkoituksiin?
 - Sidottujen käyttötarkoitusten määrä vertailuajanjaksolla ja vaikutus tuloksellisuuteen?
- Kehittämiseen liittyvät kysymykset
 - Millaisilla toimilla poliisin taloutta voitaisiin vahvistaa ja resurssienkäytön vaikuttavuutta lisätä?
 - Ehdotukset poliisin toiminnan hallinnolliseksi kehittämiseksi

Sisäministeriö asettaa selvitystyötä varten hankkeen. Selvityshenkilöiden työlle asetetaan ohjausryhmä, jossa puheenjohtaja toimii sisäministeriön kansliapäällikkö Kirsi Pimiä. Jäseniä ohjausryhmässä ovat kansliapäällikkö Juha Majanen (varapuheenjohtaja),

osastopäälliköt Jukka Aalto ja Tomi Vuori sisäministeriöstä ja osastopäällikkö Sami Yläou-
tinen valtiovarainministeriöstä. Työryhmän sihteerinä toimii neuvotteleva virkamies Antti
Karila.

Selvityshenkilöiden työtä tukee hankeryhmä, jossa puheenjohtajana toimii poliisijoh-
taja Stefan Gerkman sisäministeriöstä. Jäseniä ovat talous- ja suunnittelujohtaja Kati Korpi
(varapuheenjohtaja), johtava asiantuntija Heidi Kankainen ja neuvotteleva virkamies Antti
Karila sisäministeriöstä, budjettineuvos Lauri Taro valtiovarainministeriöstä, hallintojoh-
taja Anne Aaltonen, suunnittelu- ja talouspäällikkö Tiina Pelkonen sekä poliisiylitarkastaja
Samppa Holopainen Poliisihallituksesta. Hankeryhmän sihteerinä toimii sihteeriharjoitte-
lija Alina Arjatsalo.

SELVITYSMIESTEN ESIPUHE

Poliisitoimen määrärahat ovat vuodesta 2017 lähtien tasaisesti kasvaneet. Tästä huolimatta poliisin määrärahatarpeet ovat säännöllisesti ylittäneet talousarviossa poliisille osoitetut resurssit ja poliisin määrärahoja on toistuvasti käsitelty lisäbudjeteissa ja lisäbudjetissa myönnettyillä määrärahoilla paikattu riittämättömänä pidettyä perusrahoitusta. Lisäbudjeteissa myönnetyt määrärahat ovat kuitenkin määräaikaista vain kuluvaan vuoteen koskevia. Ilman menojen sopeutusta tai määrärahojen tasokorotusta poliisihallinnon esittämien tarvearvioiden ja budjetin määrärahojen ero tulee kasvamaan tulevina vuosina. Vuoden 2024 kehyspäättöksen ja sisäministeriön menoehdotuksen välillä on jo 90 miljoonan euron ero.

Tämän raportin tavoitteena on kuvata poliisin rahoituksen ja poliisin toimintamenojen kehitystä ja kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä. Erityisesti tavoitteena on toimeksiannon mukaisesti kuvata poliisin resurssikehitykseen liittyviä ongelmia ja esittää niihin mahdollisia ratkaisuja.

Olemme jakaneet toimeksiannon niin että Roope Uusitalo vastaa poliisin menokehitystä, poliisin uusien tehtävien kustannuksia ja niihin osoitettuja resursseja koskevista osista sekä budjettimenettelyn ongelmia koskevista luvuista. Timo Kietäväinen vastaa poliisin ICT- ja tilakustannusten kehitystä koskevista osista sekä poliisin ajoneuvokalustohankintoja, muita hankintoja sekä johtamisjärjestelmää ja hallintoa käsittelevistä luvuista. Lasse Oulasvirta vastaa poliisin tulosohejausta, toiminnan tuloksia sekä toimintamomentin kehittämistä käsittelevästä luvusta sekä poliisilaitoksille kohdistetun kyselyn tulosten raportoinnista. Raportin loppuun on koottu ehdotuksia poliisin rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi.

Raporttia valmistellessamme olemme haastatelleet monia poliisin, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön virkamiehiä sekä esittäneet lukuisia tietopyyntöjä erityisesti Poliisihallitukselle ja sisäministeriölle. Kiitämme kaikkia meitä selvitystyössä avustaneita. Työn tuloksesta olemme luonnollisesti vastuussa itse.

Helsingissä 4.2. 2022

Timo Kietäväinen

Lasse Oulasvirta

Roope Uusitalo

1 Poliisin määrärahojen kehitys vuosina 2010–2022

Roope Uusitalo

Poliisihallinnon toimintamenot pienenivät vuosina 2010–2017, mutta ovat sen jälkeen tasaisesti kasvaneet. Tästä huolimatta erot ministeriön esitysten, talousarvion ja budjettikehityksen välillä ovat kasvaneet vuodesta 2017 lähtien. Kansainvälisesti verrattuna poliisin menot ovat edelleen pieniä ja poliisien määrä asukaslukuun suhteutettuna EU-maiden pienin.

Ylivoimaisesti suurin osa poliisin menoista on henkilöstömenoja. Näiden menojen kehitys on seurannut henkilöstön määrän muutoksia. Nopeimmin kasvaneita menoeriä ovat toimila- ja ICT-menot. Toiminnoittain tarkasteltuna rikostorjuntaan käytetään eniten resursseja. Valvonnan resurssit ovat pienentyneet ja hälytystoiminnan menot kasvaneet. Yksiköistä menojen kasvu on selkeästi nopeinta Poliisihallituksessa, paikallispoliisilaitosten väliset erot menojen kasvuvauhdissa ovat tähän verrattuna pieniä.

Poliisin toimintamenot vuoden 2022 valtion talousarvioesityksessä ovat yhteensä 808 miljoonaa euroa.¹ Tämän lisäksi eduskunta on vuoden 2021 neljännessä lisätalousarviossa korottanut poliisin määrärahoja 32 miljoonalla eurolla, mikä kasvattaa vuodelle 2022 siirtyvää osuutta poliisin määrärahoissa. Poliisin maksullisen toiminnan eli lähinnä lupahallinnon tuottojen ennustetaan olevan noin 70 miljoonaa euroa. Yhteen laskien saadaan siis poliisitoimen käytettävissä oleviksi määrärahoiksi vuonna 2022 noin 909 miljoonaa euroa.

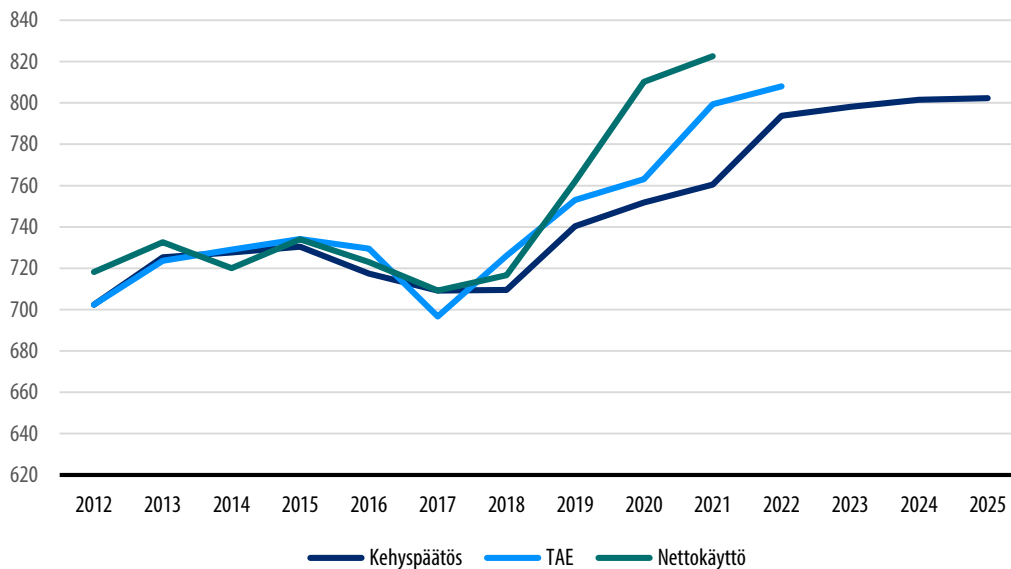
Poliisin määrärahat valtion talousarvioesityksessä ovat kasvaneet keskimäärin kolmen prosentin vuosivauhdilla vuodesta 2017 lähtien. Luku pitää sisällään varsinaisen talousarvioesityksen, sen jälkeen annetun täydentävän talousarvion ja eduskunnan budjettikäsittelyssä tekemät muutokset hallituksen esitykseen.

¹ Kaikki tässä osioissa esitetyt numerot koskevat poliisitoimen menoja ilman vuonna 2016 itsenäiseksi virastoksi muuttanutta suojelupoliisia. Suojelupoliisin menot ovat viraston perustamisen jälkeen kasvaneet nopeasti ja ovat vuoden 2022 talousarviossa noin 41 miljoonaa euroa. Viimeisenä poliisihallituksen kirjanpidossa mukana olleena vuotena 2015 suojelupoliisin bruttomenot olivat noin 21 miljoonaa euroa.

Talousarvion mukainen määrärahojen taso on vuodesta 2018 asti ylittänyt jokaisena vuonna samana keväänä tehdyn kehyspäättöksen mukaisen menojen tason eli poliisille on myönnetty lisää määrärahoja budjettiriihessä, täydentävissä esityksissä ja budjetin eduskuntakäsittelyssä.

Poliisitoimeen budjetoitujen määrärahojen kasvusta huolimatta talousarvion mukaiset määrarahat eivät ole yhtenäkkään vuonna vuoden 2017 jälkeen riittäneet kattamaan poliisin menoja vaan tilinpäätöksen mukainen menojen käyttö on ylittänyt talousarvion mukaisen määrärahan jokaisena vuonna. Lisätarpeita on katettu pääasiassa lisäbudjettien avulla sekä vähäisemmässä määrin pienentämällä seuraavalle vuodelle siirtyviä siirtomäärärahoja. Suurimmat lisäbudjetit liittyvät koronaepidemian aikaan ja mm. Uudenmaan sulun valvonnasta aiheutuneisiin kustannuksiin, mutta kuten alla olevasta kuviosta näkyy, lisäbudjettien käyttö poliisin rahoituksen turvaamisessa ei rajoitu koronavuoteen 2020.

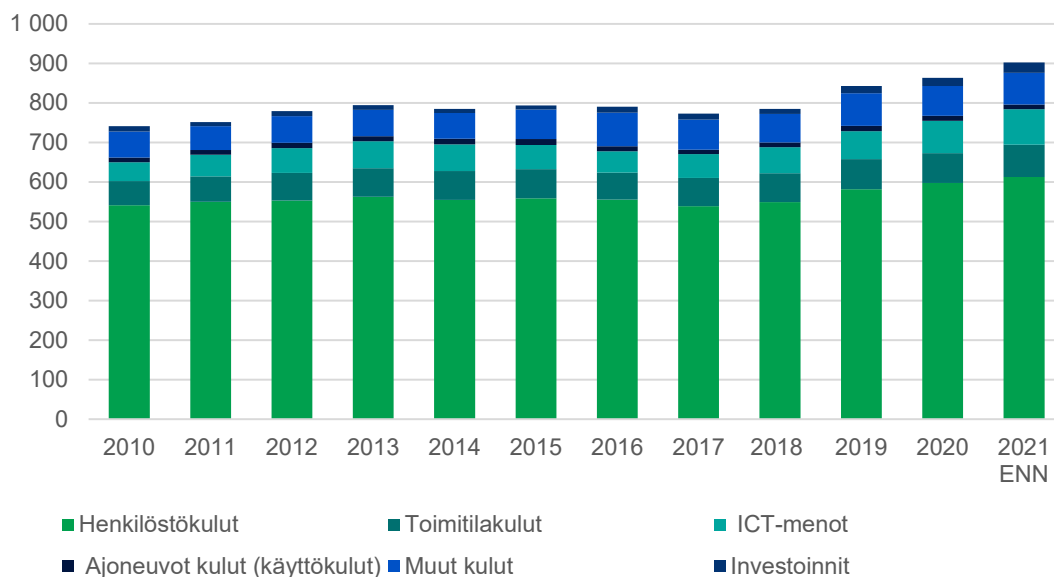
Kuvio 1. Diagrammi esittää poliisitoimen menokehityksen kehyspäättöksen, talousarvioesityksen ja tilinpäätöksen mukaisen nettokäytön mukaan, miljoonaa euroa, vuosina 2012–2025



Lähde valtion talousarvioesitykset 2010–2022.

Kuten useimmissa muissakin julkisen hallinnon organisaatioissa, poliisinkin menoista ylivoimainen valtaosa on henkilöstömenoja. Vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan henkilöstömenot veivät 69 prosenttia poliisin määrärahoista. Poliisin tilakustannukset veivät 8,8 prosenttia määrärahoista ja ICT-menot 9,5 prosenttia. Budjettikirjan otsikon ”muut menot” eristä merkittävin on poliisin investoinnit, johon käytettiin vuonna 2020 8,7 prosenttia poliisin määrärahoista.

Kuvio 2. Pylväskaavio esittää poliisin menokehitykset käyttötarkoituksen mukaan vuosina 2010–2021, milj euroa. Henkilöstökulut, toimitilakulut, ICT-menot, ajoneuvokulut, muut kulut ja investoinnit.

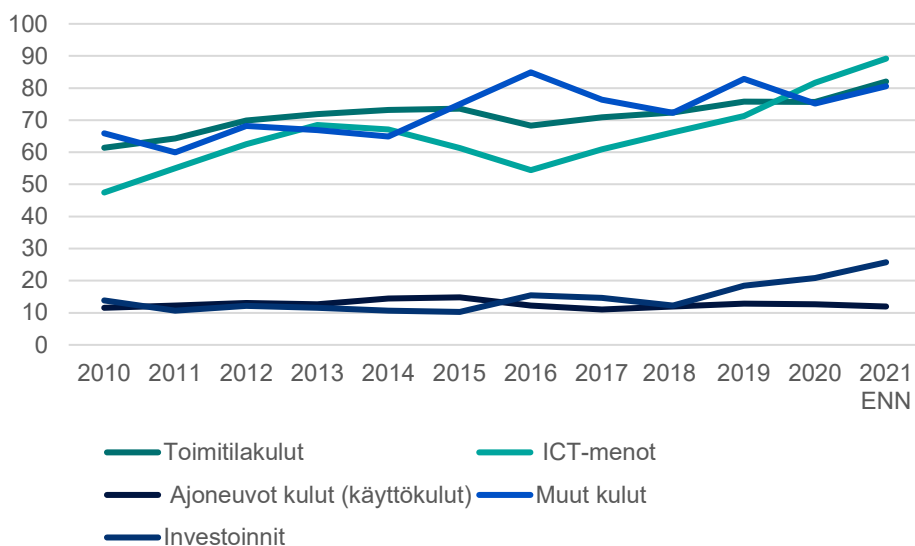


Lähde: Polstat, vuodesta 2015 Kieku- järjestelmä, vuosi 2021 perustuu arviolaskelmiin

Poliisin määrärahojen kasvu on vuodesta 2010 lähtien ollut suhteellisen maltillista. Tilinpäätöksen mukainen määrärahojen käyttö on kasvanut vuosien 2010 ja 2021 välillä nimellisesti keskimäärin 1,8 prosenttia vuodessa. Keskimäärin nopeinta menojen kasvu on ollut investoinneissa (8,2% vuodessa) ja ICT-menoissa (6,3% vuodessa).

Poliisin henkilöstömenot ovat kasvaneet keskimäärin 1,2 prosenttia vuodessa. Henkilöstömenojen suuresta osuudesta johtuen, henkilöstömenojen kasvu on silti euromääräisesti merkittävä. Henkilöstömenot ovat kasvaneet vuosien 2010 ja 2021 välillä nimellisesti 72 miljoonalla eurolla. Henkilöstömenoja paljon pienemmän erän, ICT-menojen, kasvu on sekin kokonaismenokehityksen kannalta merkittävää. Yhteensä poliisin ICT menot kasvoivat vuosien 2010 ja 2021 välillä 42 miljoonalla eurolla.

Kuvio 3. Kaavio esittää poliisin menokehityksen, muut kuin henkilöstömenot vuosina 2010–2021, milj. euroa. Henkilöstökulut, toimitilakulut, ICT-menot, ajoneuvokulut, muut kulut ja investoinnit.



Lähde: Polstat, vuodesta 2015 Kieku- järjestelmä, vuosi 2021 perustuu arvio laskelmiin

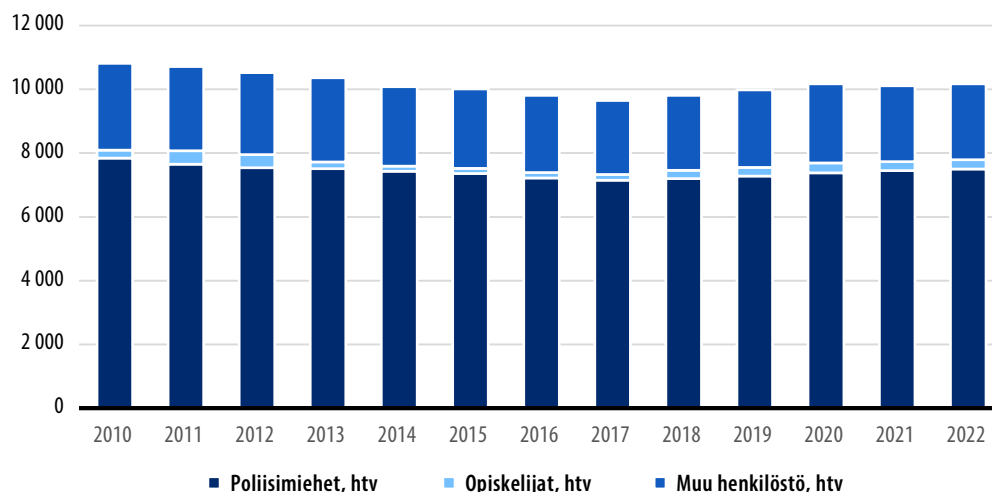
Poliisin henkilöstömenojen kehitys riippuu henkilöstön määrän ja palkkatason muutoksista. Koska valtaosa poliisin menoista on henkilöstömenoja, poliisin henkilöstömäärän kehitys on merkittävin poliisitoimen kokonaiskustannusten kehitykseen vaikuttava tekijä. Poliisin palkkojen muutos seuraa valtion virkaehtosopimusta. Palkkakustannuksiin vaikuttaa tämän lisäksi eri palkkatason tehtävissä toimivien poliisien osuus henkilöstöstä.

Poliisin henkilöstö koostuu varsinaisten poliisimiesten lisäksi Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijoista, jotka suorittavat opintoihin kuuluvaa harjoittelua nuoremman konstaapelin tehtävässä sekä muista kuin varsinaisissa poliisitehtävissä toimivasta henkilöstöstä.

Poliisin henkilöstömäärä laski tasaisesti vuodesta 2010 lähtien vuoteen 2017 asti. Alimillaan poliisin henkilöstön määrä oli vuonna 2017, jolloin poliisin käytössä oli 9650 henkilötyövuotta, joista 7150 varsinaisia poliisimiesten henkilötyövuosia. Luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska 2010 luvun alkuvuosina poliisin henkilöstöresursseihin lasketaan myös suojelupoliisin henkilöstö, joka vuodesta 2016 lähtien on omalla budjettimomentillaan.

Poliisien määrä on vuodesta 2018 lähtien kasvanut. Vuonna 2021 poliisi arvioi käyttävänsä 7450 poliisimieshenkilötyövuotta ja vuonna 2022 kasvattavansa henkilöstöresursseja hallitusohjelman tavoitteiden mukaiseen 7500 poliisimieshenkilötyövuoteen.

Kuvio 4. Pylväskaavio esittää poliisin henkilötyövuosien kehityksen vuosina 2010–2022. Poliisimiehet, opiskelijat ja muu henkilöstö



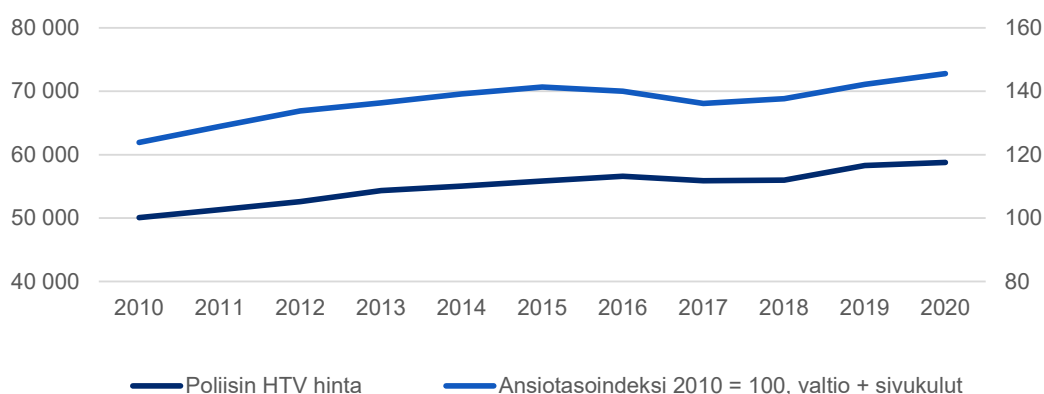
Henkilötyövuosien lisäksi poliisin henkilöstökustannuksiin vaikuttaa poliisin palkkataso. Jakamalla poliisin henkilöstökustannukset poliisin henkilötyövuosilla saadaan yhden poliisin henkilötyövuoden hinnaksi vuonna 2010 noin 50 100 euroa. Vuoteen 2020 mennessä yhden poliisin henkilötyövuoden hinta on kasvanut keskimäärin 1,6% vuodessa eli yhteensä 17 prosentilla 58 000 euroon.

Poliisin henkilötyövuoden hinnan kasvu on ollut hieman hitaampaa kuin ansiotasoindeksin mukainen valtion henkilöstön keskimääräinen ansioiden kasvu. Tämä johtuu kuitenkin työnantajamaksujen pienenemisestä. Kilpailukykysojmus alensi myös valtiotyönantajan eläkevakuutusmaksuja ja samalla poliisin henkilöstökustannuksia.

Henkilöstökuluihin työnantajamaksut lasketaan mukaan. Ansiotasoindeksi taas mitaa bruttopalkkaa ilman työnantajamaksuja. Kun eläkemaksujen ja muiden työnantajamaksujen vaikutus lisätään ansiotasoindeksiin, voidaan poliisin henkilötyövuoden hintaa paremmin verrata muun valtiosektorin palkkakustannusten kehitykseen. Tämän laskelman mukaan poliisin henkilötyövuoden hinta on kasvanut vuosien 2010 ja 2020 välillä 17 prosenttia ja valtion työntekijöiden ansiotasoindeksillä mitatut ansiot sivukuluineen 18 prosentilla. Poliisin palkkakustannukset ovat siis seuranneet muiden valtion työntekijöiden palkkakustannuksia hyvinkin tarkkaan ja poliisin henkilöstörakenteen muutos ja virkaehtosopimusten mukaiset palkankorotukset vaikuttaneet poliisin palkkakustannuksiin hyvin samalla tavalla kuin keskimäärin koko valtiosektorilla.

Palkkatason tai tehtävärakenteen muutoksilla ei siis ole ollut merkittävää vaikutusta poliisin henkilöstömenoihin, vaan henkilöstömenojen muutos selittyy käytännössä kokonaan henkilöstön määrän muutoksilla.

Kuvio 5. Kaavio esittää poliisin henkilötyövuoden hinnan kehitys (vasen akseli) verrattuna valtiosektorin ansiotasoindeksiin (oikea akseli) kehitykseen. Kehitys vuosina 2010–2020.

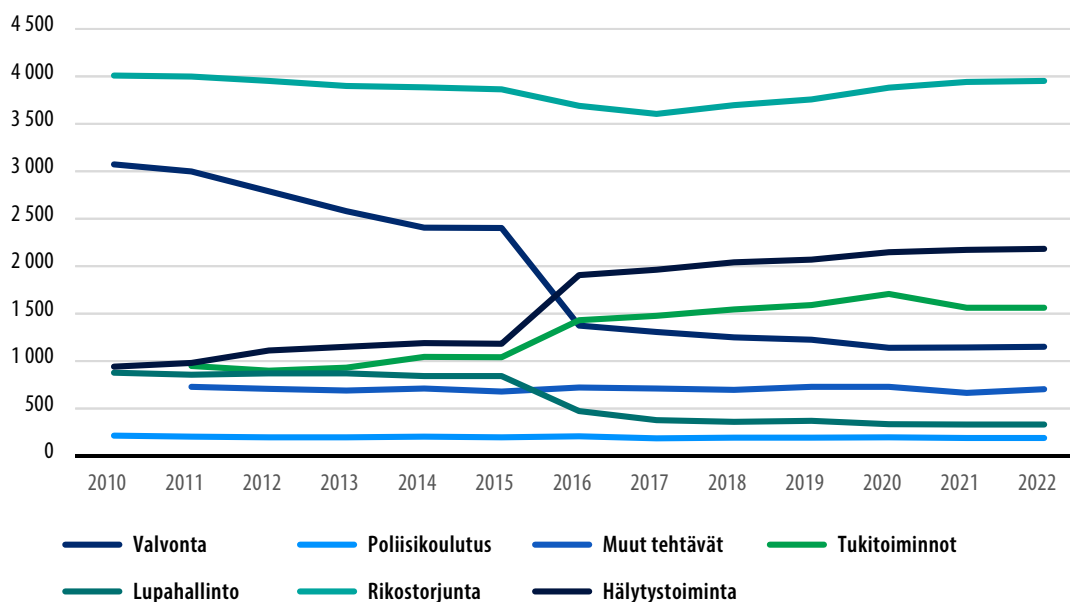


Lähde: Henkilöstömenot, sivukulut eriteltynä ja henkilötyövuodet, Poliisihallitus; Ansiotasoindeksi, Tilastokeskus

Huom. Ansiotasoindeksi on normeerattu 2010 = 100 eikä aikasarjojen tasoerolla ole siksi mielekästä tulkintaa. Vertailun tarkoituksena on kuvata poliisin palkkakustannusten muutosvauhtia muuhun valtiosektoriin.

Poliisin tehtävät jaetaan budjetissa valvontaan, hälytystoimintaan, rikostorjuntaan, lupahallintoon, poliisikoulutukseen ja muihin tehtäviin. Myös poliisin kustannukset ja henkilötyövuodet voidaan jakaa samalla tavalla ja eritellä menojen kehitystä tehtävittäin. Luvut eivät tässä tilastossa tosin ole täysin vertailukelpoisia. Valvontaan käytettyjen resurssien pieneneminen ja hälytystoiminnan resurssien kasvu on osin aitoa uudelleen priorisointia, mutta äkillinen muutos vuonna 2016 selittyy ajankäytön kirjaamiskäytännön muutoksilla. Joka tapauksessa kuvio osoittaa, että poliisin resursseista on koko tarkasteluperiodin ajan käytetty suurin osuus rikostorjuntaan liittyviin tehtäviin. Resurssien käytön muutokseen liittyen alla oleva kuvio osoittaa, että vuoden 2017 jälkeen poliisi on käyttänyt kasvavan osuuden käytössään olevista henkilöresursseista rikostorjuntaan, hälytystoimintaan ja tukitoimintoihin. Samalla erityisesti valvonnan ja lupahallinnon henkilöstöresurssit ovat pienentyneet.

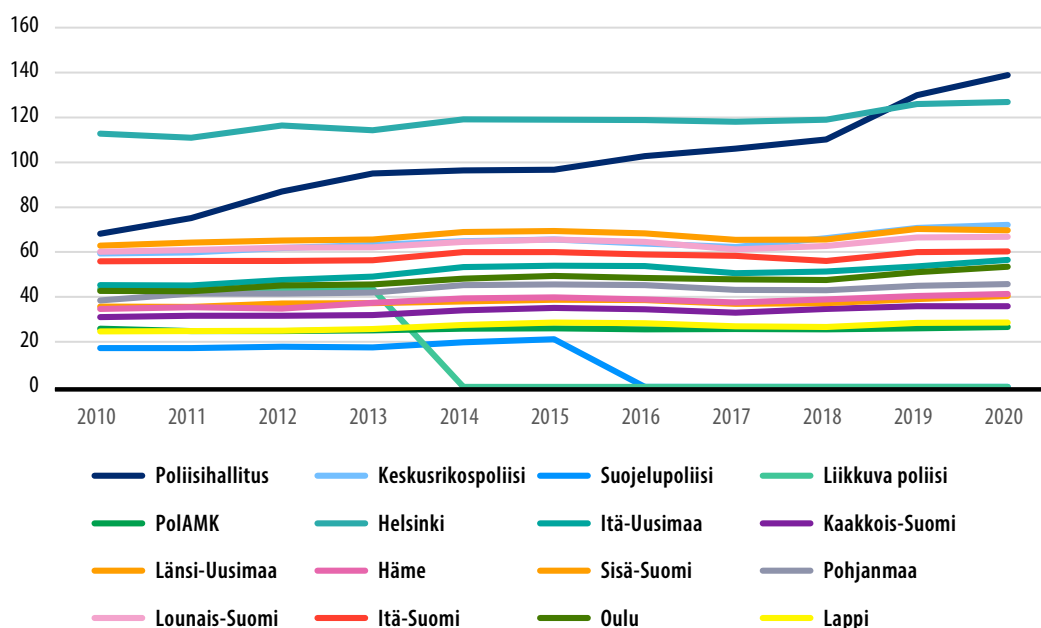
Kuvio 6. Kaavio esittää poliisin resurssien käytön tehtävittäin vuosina 2010–2022. Resurssien käyttö esitetty valvonnan, poliisikoulutus, muut tehtävät, tukitoiminnot, lupahallinto, rikostorjunta ja hälytystoiminta tehtäväluokituksella.



Yksiköittäin tarkasteltuna selvästi nopeimmin ovat kasvaneet Poliisihallituksen menot. Paikallispoliisin menokehitys on ollut suhteellisen tasaista. Nopeimmin ovat 2010-luvulla kasvaneet Oulun (+25%), Pohjanmaan (+19%) ja Itä-Uusimaan (+25%) poliisilaitosten menot. Muilla poliisilaitoksilla menokehitys on ollut suhteellisen lähellä valtakunnallista keskiarvoa (+14%).

Liikkuvan poliisi lakkautettiin ja sen toiminnot siirrettiin paikallispoliisiin vuonna 2014. Tämä näkyy alla olevassa kuviossa paikallispoliisin menojen lievänä kasvuna. Suojelupoliisi siirrettiin omalle toimintamomentilleen vuonna 2016, mutta tämä ei juuri näy muiden poliisiyksiköiden menokehityksessä.

Kuvio 7. Kuvio esittää poliisin menot yksiköittäin, miljoonaa euroa, vuosina 2010–2020. Kaaviossa on poliisilaitokset, Poliisihallitus, Poliisiammattikorkeakoulut, KRP, Supo ja vuonna 31.12.2013 lakkautettu Liikkuva poliisi.



Lähde poliisin tulostietojärjestelmä 2010–14, vuodet 2015–21 Kieku-järjestelmä

Vuosien 2010 ja 2020 välillä Poliisihallituksen menot ovat yli kaksinkertaistuneet. Tästä syystä Poliisihallituksen menojen kasvua selittäviä tekijöitä on syytä tarkastella hieman tarkemminkin.

Merkittävä osa Poliisihallituksen menojen kasvusta johtuu aikaisemmin sisäministeriön alaisen Hallinnon tietotekniikkakeskuksen tehtävien siirtämisestä Poliisihallituksen alaisuuteen ja vastaavien kustannusten siirrosta poliisin toimintamenomomentille sekä poliisin materiaalikeskuksen ja poliisin tietopalvelukeskuksen perustamisesta.² Vuonna 2020 palvelukeskusten osuus Poliisihallituksen menoista oli 9,4 miljoonaa euroa ja

² Poliisihallitus on perustettu vuonna 2010. Vuonna 2016 Poliisihallitukseen liitettiin Valto-
rin perustamisen yhteydessä poliisin toimialariippuvaiset ICT-palvelut (POLIT-keskus), jotka
aiemmin oli tuotettu sisäministeriön alaisessa Hallinnon tietotekniikkakeskuksessa. Hal-
tik lakkautettiin samassa yhteydessä. Poliisin tekniikkakeskus yhdistettiin Poliisihallitukseen
poliisin rakennemuutoksen yhteydessä ja sen tehtävät lisättynä muilla hankintatoimen
poliisikonsernin keskitetyillä palveluilla annettiin 2016 perustetulle poliisin materiaalikes-
kukselle (POLMAT). Samana vuonna perustettiin myös poliisin tietopalvelukeskus (POLTPK).
(Lähde Poliisihallitus: Hallinnolliset tehtävät poliisissa, muistio, päiväys puuttuu)

Poliisihallituksen menot ilman palvelukeskuksia 129,4 miljoonaa euroa. Tämä huomioon ottaenkin Poliisihallituksen menot ovat voimakkaasti kasvaneet ilmeisesti johtuen mm. joidenkin menoerien budjetoimisesta keskitetysti Poliisihallitukselle. Joka tapauksessa on ilmeistä, että poliisin rakenneuudistuksen yhteydessä esitetyt arviot Poliisihallituksen tehtävien vähenemisestä poliisilaitosten määrän pienentyessä³ eivät ole toteutuneet.

Kun Poliisihallituksen resurssikehitystä tarkastellaan henkilötyövuosien eikä menojen mukaan, keskitettyjen hankintojen kustannukset ei enää vaikuta vertailuun. Tämä laskelma voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen perusteella vuodesta 2015 eteenpäin Poliisihallituksen osalta yksiköittäin.

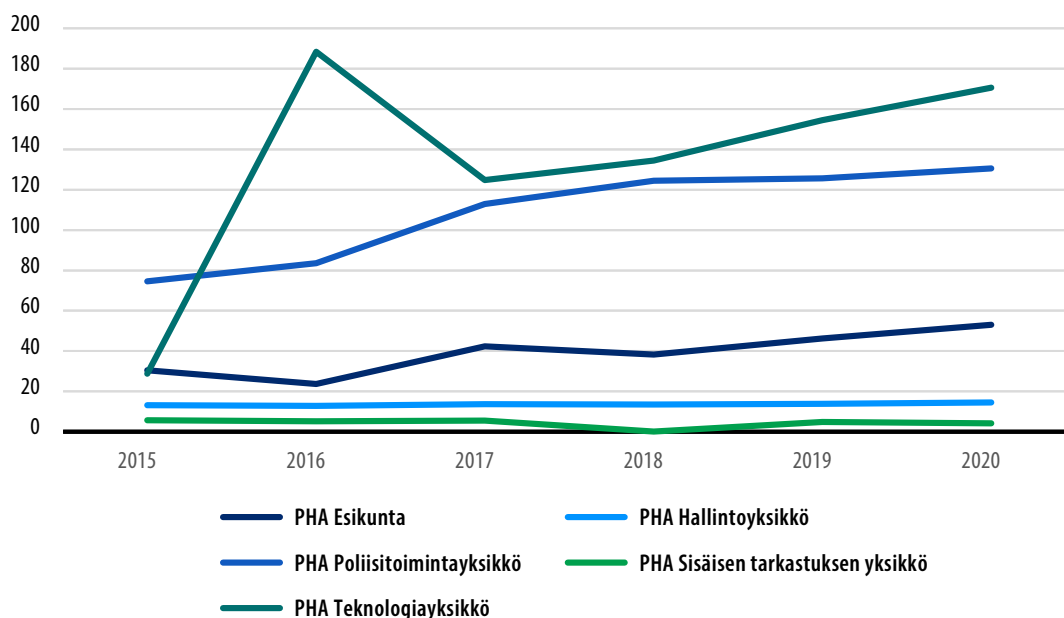
Kuten kuviosta 7 näkyy, suurin ja nopeimmin kasvanut Poliisihallituksen yksiköistä on teknologiayksikkö, jossa vuonna 2020 oli melkein puolet Poliisihallituksen henkilöstöstä. Yksikköön kuuluu poliisin materiaalikeskus, poliisin tietohallinto (ml. Pol-IT) ja poliisin teknologiayksikkö eli kyseessä on pikemminkin keskitetysti hoidettuja toimintoja kuin hallintotehtäviä.

Toinen suurista yksiköistä on Poliisitoimintayksikkö, johon kuuluu erilaisia poliisitoiminnan suunnittelu ja johtoyksiköitä rikostorjunnasta, valvonta- ja hälytystoimintaan ja liikenneturvallisuuteen mutta toisaalta mm. arpajaishallinto ja asehallinto sekä uusi analyysiyksikkö.

Poliisin keskushallintoon laskettavia yksiköitä ovat Poliisihallituksen esikuntayksikkö, hallintoyksikkö ja sisäisen tarkastuksen yksikkö. Näistä hallintoyksikkö ja sisäisen tarkastuksen yksikkö ovat suhteellisen pieniä ja kooltaan ennallaan pysyneitä yksiköitä. Esikuntayksikön henkilöstö on kasvanut 75 prosentilla vuosien 2015 ja 2020 välillä, mutta sen osuus Poliisihallituksen resursseista oli silti vain 14% vuonna 2020. Tämän lisäksi esikuntatoimintoihin pitäisi oikeastaan laskea vuonna 2018 perustettu analyysiyksikkö, vaikka se Poliisihallituksen organisaatiossa onkin sijoitettu poliisitoimintayksikköön (ks. luku 6). Tämä kasvattaisi esikuntatoimintojen osuutta, mutta ei muuttaisi kuvaa siitä, että Poliisihallituksen henkilöstöstä valtaosa hoitaa pikemminkin Poliisihallitukseen keskitettyjä tehtäviä eikä niinkään hallintoa.

³ Pora III hankeryhmän raportissa arvioitiin, että poliisiyksiköiden lukumäärän vähen-
tyessä noin puoleen poliisiylijohdotehtäviin käytettäviä resursseja voidaan selvästi. Vähen-
nystavoitteeksi asetettiin 20 prosenttia nykyisistä ylijohdotehtävistä, eli 29 henkilötyövuotta.
(Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke (PORA III) - Toimeenpanon loppuraportti, Poliisihallituksen julkaisusarja 4/2014). Pora III hakkeesta ei ole tehty varsinaista loppuraporttia, jossa arvioitaisiin hankkeen vaikutuksia ja onnistumista tavoitteissaan.

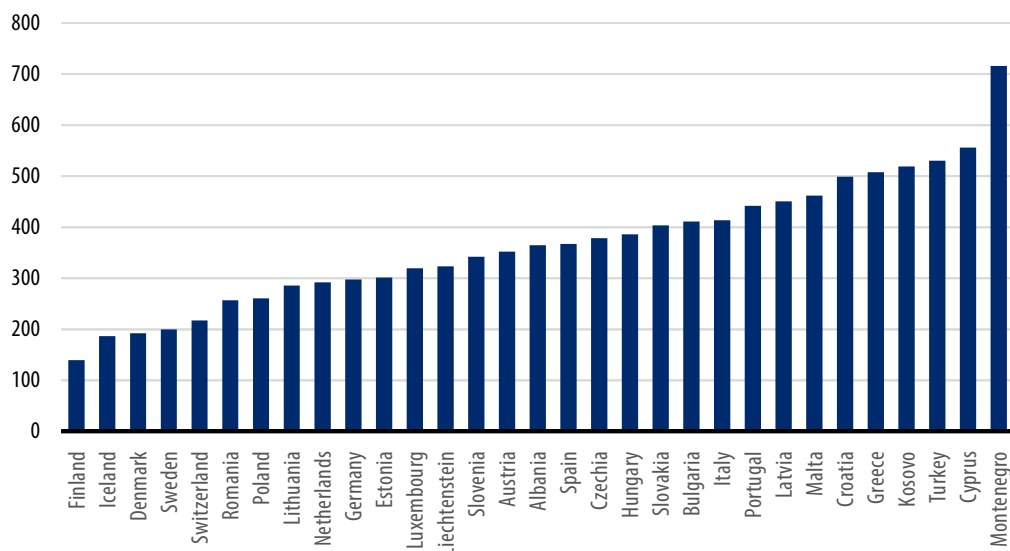
Kuvio 8. Poliisihallituksen yksiköiden henkilöresurssien kehityksestä 2015–2020. Pystyakselilla esitetään henkilötyövuosien määrä.



Lähde: Poliisihallitus

Kansainvälisesti verrattuna poliisin menot Suomessa ovat pieniä. Tämä johtuu ennen kaikkea poliisien suhteellisen pienestä määrästä. Eurostatin tilastojen mukaan Suomessa oli 7 700 poliisia vuonna 2019. Luku perustuu ammattiluokituksen mukaiseen poliisi-tehtävissä työskentelevien määrään vuoden lopussa, ja on hieman suurempi kuin poliisin itse raportoima henkilötyövuosien määrä. Vuonna 2019 Suomessa oli Eurostatin tilaston mukaan sataa tuhatta asukasta kohti 140 poliisia. Luvun vertailukelpoisuudesta ei ole täyttä varmuutta, koska se riippuu mm. työnjaosta poliisin, hätäkeskusten, tullin ja rajavartiolaiton välillä eri maissa. Joka tapauksessa tämä on pienin luku verrokkimaiden joukossa ja selvästi pienempi kuin mm. muissa Pohjoismaissa.

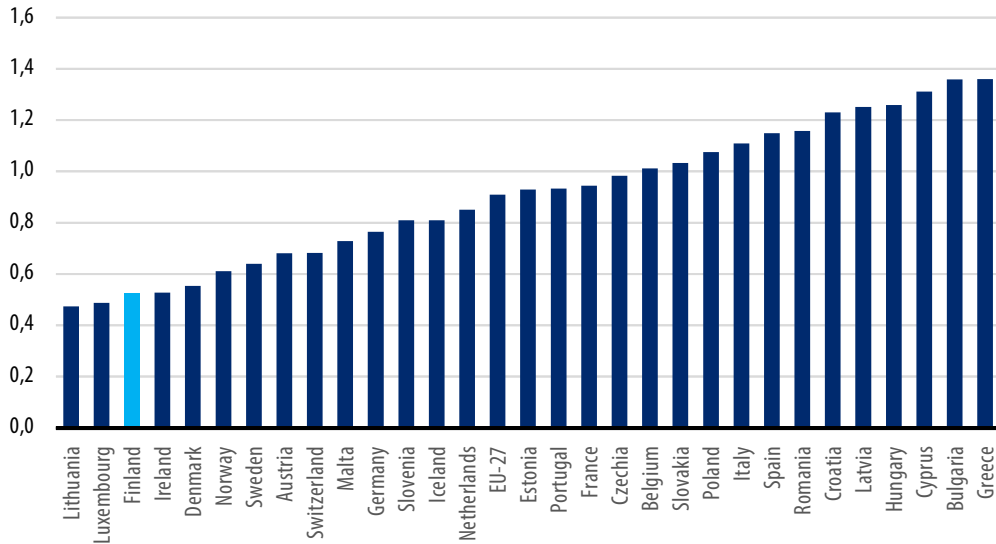
Kuvio 9. Pystykaaviossa esitetään poliisien määrä 100 000 asukasta kohti. Suomen lukua on verrattu 30 Euroopan maahan.



Lähde Eurostat: Personnel in the criminal justice system by sex

Eurostatin aineiston perusteella voidaan arvioida myös poliisin menoja muihin EU-maihin verrattuna. Eurostatin tilastojen mukaan Suomessa poliisin menot osuutena bruttokansantuotteesta olivat EU-maiden pienimpien joukossa ja pienempiä kuin muissa Pohjoismaissa. EU-maista vain Liettuaassa ja Luxembourgiassa poliisin menot suhteessa BKT:een olivat Suomea pienempiä.

Kuvio 10. Pystykaaviossa esitetään poliisin menot suhteessa BKT:seen vuonna 2019. Suomen tietoja on verrattu 30 Euroopan maahan.



Lähde: Eurostat. Annual government finance statistics. Total general government expenditure on public order and safety 2019, % of GDP

2 Poliisin ICT-menoista

Timo Kietäväinen

ICT-palvelujen merkitys poliisin työssä on kasvanut merkittävästi ja kasvaa edelleen voimakkaasti. Vaikka poliisin ICT menot kasvoivat vuosien 2010 (47 milj. €) ja 2021 (89 milj. €, ennakkotieto) välillä 42 miljoonalla eurolla eli 89 %, Poliisin ICT-investoinneissa on vuosien mittaan syntynyt investointivelkaa, joka on yhä kasvussa. ICT-menoista yli 2/3 on palvelujen ostoja Valtorilta. Työnjako POL IT:n ja Valtorin kesken ei ole kaikilta osin toimiva. Poliisin oman POL IT henkilöstömäärä on palvelutarpeeseen nähden vähäinen. Ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan pidemmän aikavälin kehittämissuunnitelmaa, joka tulisi olla budjetointi- ja JTS-prosessin pohjana. Suunnitelma tulisi käsitellä selvityshenkilöiden esittämässä uudessa poliisin talousasiain neuvottelukunnassa.

Poliisin informaatio ja teknologiakeskus (POL IT) syntyi vuonna 2016, kun sisäministeriön alainen hallinnon tietotekniikkakeskus (Haltik) lakkautettiin ja poliisin toimialaan kuuluvat ICT-palvelut, jotka organisoitiin POL IT-keskukseksi, liitettiin Poliisihallitukseen. POL IT toimii poliisin tietohallinto-vastuualueen alaisena, joka taas yhdessä materiaalihallinto ja hankintatoimi -vastuualueen ja toimitilahallinto-vastuualueen kanssa muodostavat poliisihallituksen teknologiayksikön. POL IT:n henkilöstö sijaitsee pääosin Rovaniemellä. (Kts. tarkemmin poliisin organisaatio kuva 8.1.1.)

Poliisin toiminnan kannalta ICT-järjestelmien toimivuuden merkitys on koko ajan kasvanut toimintaympäristön rajun muutoksen vaatiessa entistä ajantasaisempaa tilannekuvaa kentältä sekä eri tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi sekä poliisin vaikuttavuuden lisäämiseksi. Nopea alan kehitys asettaa poliisin tutkintokoulutukselle ja työssä tapahtuvalle koulutukselle koko ajan kasvavia haasteita.

Poliisin tietojärjestelmien kehitystyö on merkittävältä osin auttanut varmistamaan palvelujen toimivuutta poliisien määrän vähentyessä takavuosina. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita poliisin käyttämän rekisterikilpien lukujärjestelmän, Revikan tulos: Sen avulla lue-taan kuukausitasolla 300 000–350 000 rekisterikilpeä. Toinen hyvä esimerkki on POLO-järjestelmä, jonka avulla poliisin lomakkeet mm. sakotuksen osalta on sähköistetty ja sähköistä tietojen siirtoa viranomaisten välillä on lisätty. Myös lupahallinnossa on toteutettu merkittäviä sähköisen asioinnin kehittämistoimia tuottavuuden lisäämiseksi ja toiminnan tehostamiseksi sekä palvelujen parantamiseksi asiakkaiden suuntaan (Lähde: Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö). Tosin kaikki kehittämishankkeet eivät ole olleet

samalla tavalla menestystarinoita, vaan resurssipula ja tekniset ongelmat ovat viivästyttänyt monia tärkeitäkin kehityshankkeita pahasti. Näistä esimerkkinä voidaan mainita Vitja- ja Kejo-hankkeiden valmistelun huomattava pitkittyminen tai asetietojärjestelmä Askelen kilpailuttaminen kolmeen kertaan.

Koska Vitja-, Kejo- ja Askel -järjestelmien ongelmat ovat olleet eri yhteyksissä erityisen huomion kohteena oli tarpeen selvittää Poliisihallituksesta, miksi hankkeet ovat pahasti myöhästyneet.

Poliisihallituksesta 1.2.2022 saadussa vastauksessa todetaan Vitjan osalta seuraavaa:

”Vitja-hankkeen nimi on pysynyt samana sen asettamisesta vuodesta 2009 asti, mutta sen tavoitteet muuttuneet useaan kertaan. Ei siis ole rakennettu yhtä tietojärjestelmää v. 2009 lähtien saamatta sitä tuotantokäyttöön. Hankkeessa on rakennettu ja poliisissa otettu käyttöön tuntomerkkirekisteri (Vitja-Retu) v. 2014 ja poliisin tiedustelurekisteri (POTI) v. 2018. Nyt käynnissä olevan Vitjan esitutkintaosion rakentaminen on aloitettu loppuvuodesta 2018 ja hanke on asetettu v. 2023 asti.

Hankkeella tehtyjen tietojärjestelmien toteutusta hidastaneita tekijöitä on useita. Hallinnon tietotekniikkakeskus purki sopimuksen järjestelmätoimittajan kanssa v. 2014. Toimittaja maksoi purun yhteydessä vahingonkorvausta 7,5 milj. euroa. Toimittaja oli kilpailutettava uudelleen. Vuonna 2018 konsulttien tekemässä selvityksessä he arvioivat, että alussa uudistuksen kokoluokka aliarvioitiin.

Rakennettavien tietojärjestelmien prioriteetteja on muutettu. Tiedustelurekisteri päätettiin rakentaa ennen esitutkintaosiota. Tiedustelurekisterin rakentamisessa oli huomioitava jatkossa rakennettavan esitutkintaosion vaatimuksia. Kyse on lisäksi uudenaikaisista järjestelmistä ja uudentyyppisessä teknisessä ympäristössä, jolloin käytettävissä ei ole valmiita toimintamalleja, joita voitaisiin monistaa. Myös tiedonhallinnan ja tietosuojan vaatimusten muutoksia lainsäädäntömuutosten myötä oli huomioitava jo tehtyihin järjestelmien määrittelyihin. Hankkeen yhteydessä on jouduttu samalla luomaan uusia kehittämismenetelmiä sekä teknisiä ratkaisuja tietojärjestelmien rakentamiseen, jotka ovat kuitenkin myöhemmin koko poliisin järjestelmäkehittämistä tehostavia.

Poliisin tietojärjestelmille asetetut tietoturva-vaatimukset ovat korkeaa tasoa ja poliisin tiedonhallinta tarkkaan säädeltyä, joiden johdosta järjestelmien rakentaminen edellyttää erityistä ammattitaitoa sekä turvallisuusjärjestelyjä. Vaatimusten täyttäminen kuitenkin samalla hidastaa toteutustyötä.

TUVE:n kapasiteettipalveluiden haasteet ovat hidastaneet hankkeessa rakennettavien tietojärjestelmien etenemistä merkittävästi. Tämän lisäksi hankkeessa kehitettävät

tietojärjestelmät sisältävät runsaasti yhteyksiä muihin tietojärjestelmiin myös hallinnonra-jat ylittäen. Ajoittain eri tahojen kehittämisaikatauluja on haastavaa sovittaa yhteen.

Nyt käynnissä olevan esitutkintaosion rakentamisen sisältö on myös laajentunut vähim-mäisvaatimusten osalta. Syynä on ollut se, että muitakin Vitjan esitutkintaosiolla myöhem-min korvattavia järjestelmiä on jouduttu jatkuvasti kehittämään lainsäädännön tuomien velvoitteiden ja kansainvälisen tiedonvaihdon sopimusten johdosta. Esimerkiksi sakotusta, kansainvälistä tiedonvaihtoa ja sähköistä asiointia on uudistettu käytössä oleviin järjestel-miin ja nämä toiminnallisuudet on sisällytettävä myös Vitjan esitutkintaosioon.

Poliisin viimevuosien tiukan taloustilanteen johdosta hankkeelle ei ole pystytty osoitta-maan vuosittain sen suunnitelman mukaista rahoitusta, joka johtaa osaltaan hankkeen pit-kittymiseen. Kun rahoitus osoitetaan vuosittain, on myös suunnitelmat päivitettävä vuosit-tain, joka lisää suunnittelutyön määrää.”

Poliisihallituksen vastauksessa 1.2.2022 viranomaisten kenttäjohtamisjärjestelmä KEJO:n osalta viivästymisen syiksi todettiin seuraavaa:

”Poliisihallitus kilpailutti KEJO-järjestelmän hankinnan siten, että järjestelmän hankinta-päätös tehtiin 2014 lopulla. Järjestelmän toteutus alkoi 2015 ja toteutusvaiheen arvioitiin kestävä 31.12.2016 saakka. Toteutuksen edessä havaittiin puutteita toimituksen laadussa, jotka osaltaan viivästyttivät järjestelmän toimitusta. Lisäksi toimituksen sisältöön kohdis-tuneet muutostarpeet johtivat muutossopimusneuvotteluihin 2016, joiden pohjalta syntyi 1. muutossopimus vuonna 2017.

Sopimuksellisesti haastava tilanne kuitenkin jatkui, jonka seurauksena käynnistettiin uudet muutossopimusneuvottelut vuonna 2018 ensimmäisen käyttöönoton turvaami-seksi. Muutossopimus 2 solmittiin vuoden 2018 lopussa ja samassa yhteydessä priorisoi-tiin sosiaali- ja terveystoimen käyttöönoton mahdollistavien ominaisuuksien toteutus KEJO-järjestelmään. Edellä mainituista seikoista aiheutunut epävarmuus hankkeen sisäl-löstä, muuttuneet vaatimukset, sekä uudelleensuunnittelu viivästyttivät toteutusta. Järjes-telmän ensimmäinen versio otettiin käyttöön vuonna 2020.

KEJO-hankkeen toteutus on toisaalta ollut myös vahvasti sidoksissa KEJO-järjestelmään liittyvien isäntäjärjestelmähankkeiden etenemiseen. KEJO-järjestelmän ja siihen keskei-sesti liittyvän hätäkeskustietojärjestelmän välisen yhteisen rajapinnan toteutus muodos-tui erityisen haastavaksi kokonaisuudeksi. Tämä johti järjestelmien arkkitehtuurien eriy-tymiseen ja siitä aiheutuvaan teknisesti monimutkaisen rajapinnan toteutukseen jär-jestelmien välillä. Rajapintatyö jouduttiin sen laajuudesta johtuen projektoimaan erik-seen. Lisäksi päädyttiin siihen, että arkkitehtuurien yhteensovittamiseksi vaadittavat

järjestelmämuutokset toteutetaan pääsääntöisesti KEJO-järjestelmään. Tämä aiheuttanut lisätöitä ja viivästymistä KEJO-hankkeen aikatauluun.

Lisäksi KEJO-järjestelmän kompleksisuus, sekä tekninen ja toiminnallinen laajuus ovat tehneet järjestelmän toteuttamisesta erittäin haastavaa. Lisäksi hankkeessa mukana olevien viranomaisten toimintaympäristö, sekä tekninen toimintaympäristö, johon järjestelmä toteutetaan, ovat muuttunut merkittävästi vuosien saatossa. Esimerkiksi muuttunut tietosuojalainsäädäntö, käyttöympäristöihin tulleet uudet tietoturva-vaatimukset, sekä kasvaneet toiminnalliset vaatimukset ovat lisänneet hankkeen työmäärää alkuperäisiin suunnitelmiin nähden.”

Asetietojärjestelmä ASKEL osalta järjestelmän viivästymisen syiksi poliisihallitus viestissään 1.2.2022 toteaa seuraavaa:

”Poliisin asetietojärjestelmän kehitykseen liittyen ohessa tiedot eri vaiheista. Askel-hankkeen edistämisessä ja järjestelmätoimittajan toteutuksissa on ollut vaikeuksia, jonka vuoksi kokonaisuus on jouduttu kilpailuttamaan kahdessa vaiheessa. Vuonna 2019 tehdyn hankkeen uudelleen organisoitumisen jälkeen kehitys on edennyt sovitun aikataulun mukaisesti.

Askel hankkeen käynnistyessä edettiin seuraavasti:

2017 Asetietojärjestelmän käyttöönottoprojekti asetetaan. Poliisihallitus käynnisti uuden asetietojärjestelmän käyttöönottoprojektin eli ASKEL-hankkeen vuoden 2017 alussa. Hanke suunnitellaan mukaisesti tietojärjestelmä oli tarkoitus ottaa käyttöön kahdessa vaiheessa: ensimmäinen vaihe 1.12.2018 ja toinen vaihe 1.12.2019. Hanke kilpailutti asetietojärjestelmän toteutuksen kesäkuussa 2017 Hansel Oy:n puitejärjestelyn sisäisenä kilpailutuksena. Saadut tarjoukset eivät vastanneet tarjouspyyntöä, joten kilpailutus jouduttiin uusimaan. Toisen kilpailutuksen jälkeen elokuussa 2017 toteutukseen valittiin toimittaja. Tarjouspyynnössä järjestelmän ensimmäisen vaiheen valmistumisen aikatauluksi oli asetettu ampuma-aselain muutoksen mukainen päivämäärä 1.12.2018. Toimitussopimus allekirjoitettiin marraskuussa 2017.

2018 toukokuussa toimittaja ilmoitti, että järjestelmä ei tule valmistumaan tavoiteaikataulussa, vaan järjestelmän ensimmäisen vaiheen käyttöönotto siirtyy noin vuodella. Toimittajan näkemyksen mukaan viive johtui toiminnallisen määrittelyn viivästymisestä sekä projektin laajuuden kasvamisesta. Tässä vaiheessa Poliisihallituksessa arvioitiin toimitussopimuksen päättämistä, mutta todettiin kuitenkin, ettei päättämiseksi ole riittäviä edellytyksiä ja toisaalta se siirtäisi järjestelmän valmistumisen aikataulua merkittävästi. Järjestelmän ensimmäisen vaiheen käyttöönoton uudeksi ajankohdaksi asetettiin 1.3.2020 ja toisen

vaiheen loppuvuosi 2020. Heinäkuussa 2018 Poliisihallitus ilmoitti sisäministeriölle asetietojärjestelmän käyttöönottoaikakohdan siirtymisestä.

2019 toimittajan etenemisen seurannassa tehtyjen havaintojen ja toimittajalta saatujen vastausten perusteella Poliisihallitus totesi, ettei järjestelmä tule valmistumaan aikataulussa toimittajan esittämistä tehostamistoimista huolimatta. Täten edellytyksiä jatkaa toimitusprojektia ei enää ollut ja esitettiin toimitussopimuksen purkua. Toimitussopimus purettiin toimittajan ja Poliisihallituksen yhteisellä sopimuksella 11.7.2019.

Askel hankkeen toteutuksen uudelleen käynnistämisen osalta on edetty seuraavasti:

2020 hankkeen uudelleen organisointi ja toiminnallisten prosessien tarkempi kuvaaminen: Hankkeen hallintamallia uudistettiin siten, että kokonaistoimituksen sijaan hankitaan asiantuntijatyötä, jota ohjataan hankkeen toimesta. Uudella mallilla Poliisihallituksella on paremmat mahdollisuudet ohjata toteutustyötä ja työn edistymisestä saadaan tehokkaammin tietoa. Hankkeeseen hankittiin ulkopuolista asiantuntijaosaamista toiminnallisten prosessien tarkempaan kuvaamiseen. Työn tuloksena kuvattiin prosessit, joita tunnistettiin yhteensä n. 100 kpl ja joista yksilöitynä kuvattu n. 60 kpl. 2021 asiantuntijatyön kilpailuttaminen Poliisihallituksen puitejärjestelyn kautta. Kilpailuttaminen kahdessa osassa: asiantuntijatiimi ja toteutustiimi erillisiltä toimittajilta. Kokonaisratkaisun sijaan hankitaan asiantuntijatyötä osakokonaisuuksien toteutuksiin. Alkuvuodesta 2021 kilpailutettu asiantuntijatiimi, asiantuntijatyön hankinta. Aika- ja kuluperusteinen asiantuntijatyö (päärooleina projektipäällikkö, määrittelijä, arkkitehti ja palvelumuotoilija) asetietojärjestelmän määrittelyyn, suunnitteluun ja toteutustyön ohjaukseen. Kesällä 2021 kilpailutettu toteutustiimi, asetietojärjestelmän toteutustyön hankinta. Aika- ja kuluperusteinen asiantuntijatyö (päärooleina projektipäällikkö, arkkitehti, toteuttajat ja testaajat) asetietojärjestelmän toteutustöihin. Suunnittelu- ja toteutustyöt käynnistetty loppuvuodesta 2021 monitoimittajamallilla. Ampuma-aselain muutosten mukaisen, uusien toiminnallisuuksien sisältämän asetietojärjestelmän käyttöönottoaikataulu on vahvistettu 1.3.2024.”

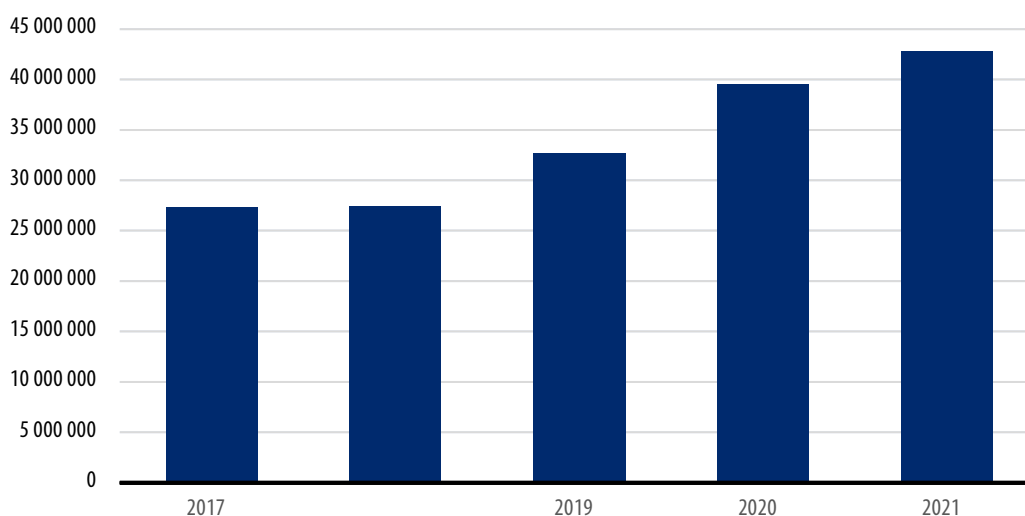
Poliisihallitukselta edellä mainittujen kolmen järjestelmän kilpailuttamiseen ja toteutukseen liittyvät ongelmat eivät ole ainutlaatuisia, vaan toistuvat valitettavan usein julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaan tehdyissä tietojärjestelmähankintojen kilpailutuksissa eri julkisilla toimijoilla. Tämän osion kirjoittajan havaintojen mukaan tällöin muun muassa järjestelmän laajuutta ei ole kunnolla hahmotettu tilaajan eikä tarjoajien puolella, järjestelmään kohdistuvat vaatimukset ovat epäselviä ja muuttuvat järjestelmän valmistelun aikana, tilaajalla tai toteuttajalla ei ole riittäviä voimavaroja eikä osaamista hankkeen toteuttamiseen tai tuottaja ei tunne riittävän hyvin julkisen hallinnon erityispiirteitä. Näitä tietojärjestelmähankintojen ongelmia on esiintynyt eri toimijoilla valtion hallinnossa ja laajemminkin julkisessa hallinnossa niin

runsaasti, että olisi syytä vakavasti harkita perusteellista selvitystä siitä, miten ongelmia voitaisiin jatkossa paremmin ratkoa etukäteen.

Poliisin ICT-menot olivat vuonna 2020 yhteensä 55,4 miljoonaa euroa, josta merkittävä osa on sisäisten ICT-palvelujen ostot. Esimerkiksi vuonna 2020 nuo ostot olivat yhteensä 40,8 miljoonaa euroa, eli 74 % poliisin kaikista ICT-menoista. Ne ovat käytännössä TUVE- ja TORI-palvelusopimusten maksuja Valtorille. Toiseksi suurin kustannuserä ovat Lisenssimaksut, sovellusvuokrat ja käyttöpalvelut. Niihin käytettiin vuonna 2020 yhteensä 8,3 miljoonaa euroa, eli 15 % poliisin ICT-menoista. Poliisin ICT-menot ovat kasvaneet vuoden 2010 41,4 miljoonasta eurosta vuoden 2020 55,4 miljoonaan euroon, eli 34 %. Poliisin ICT-menojen kehitys on verrannollinen verrokkien kanssa Puolustusvoimia lukuun ottamatta. Verrokkina tässä vertailussa on käytetty Oikeusministeriön hallinnonala, Puolustusvoimia, Rajavartiostoa ja Tullia.

Kuten seuraavasta kuviosta ilmenee ovat poliisin ostot Valtorilta kasvaneet voimakkaasti vuoden 2017 27,3 miljoonasta eurosta vuoden 2021 42,8 miljoonaan euroon, eli 56,8 %. Samaan aikaan Valtorin liikevaihto on kasvanut maltillisemmin, eli 2017 vuoden 303,2 miljoonasta eurosta vuoden 2021 415,7 miljoonaan euroon (ennakkotieto), eli 37,1 %. Mukana ostoissa on otettu poliisihallitus ja poliisilaitokset ja pois jäänyt KRP, Supo ja POL AMK, sillä näin on Valtorin ilmoituksen mukaan toimittu myös aikaisemmissa Poliisin pyynnöissä. (Lähde: Valtorin asiakastiedot).

Kuvio 11. Pystykaavio esittää poliisin ostot Valtorilta vuosina 2017–2021. Mukana ostoissa on otettu Poliisihallitus ja poliisilaitokset ja pois jäänyt KRP, Supo ja PolAmk.



Sisäministeriön hallinnonalan tietohallintoasioita yhteensovittaa ja ohjaa Sisäministeriön hallinnonalan tietohallintoasioita yhteensovittava ja ohjaava ryhmä (TIHRY), jonka tehtävänä on edistää hallinnonalan yhteisiä tietohallinto- ja digitalisaatiotehtäviä, edistää hallinnonalan merkittävien tietojärjestelmähankkeiden yhteen toimivuutta ja seuraa tietojärjestelmähankkeiden etenemistä. Myös Valtorilla on edustus Tihry-ryhmässä sekä eräissä poliisin ICT-kehittämistä tekevissä ryhmissä. Sisäministeriön tietohallinto ohjaa hallinnonalan tietohallintoa, koordinoi yhteisiä tietojärjestelmähankkeita ja ohjaa tietohallinnon kehittämistä virastoissa ja laitoksissa. Ministeriötason tietohallinnon kokonaisuuteen kuuluvat myös verkkoviestinnän ja tietopalvelun tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito sekä sähköisen asiointin kehittäminen ja koordinointi. Virastojen ja laitosten tietohallinnot vastaavat omien substanssijärjestelmiensä kehittämisestä ja hallinnonalan yhteisten hankkeiden lopputulosten käyttöönotosta ja hyödyntämisestä. (Lähde: Sisäinen valvonta sisäministeriön hallinnonalalla, Määräys SM2085 00.01.02.03 20.01.2020 SMDno-2019-2132). POL IT taas toimii Poliisihallituksen sisällä tietohallinnon vastuualueella, joka on osa poliisihallituksen teknologiayksikköä.

POL IT:llä on sen johdon arvion mukaan (POL IT:n johdon tapaaminen 16.12.2021) suhteessa poliisin toiminnan laajuuteen vähän omaa ICT-henkilöstöä, mikä on johtanut huomattavaan ostopalvelujen määrään sekä vaikeuksiin viedä kehityshankkeita läpi. Henkilöstön vähyys näkyy mm. siinä, ettei poliisilla ole tällä hetkellä kattavaa varallaolojärjestelmää, jolla häiriötilanteita voitaisiin hallita virka-ajan ulkopuolisena aikana. Rapautuneet vanhat järjestelmät, joiden toimittajatuki on päättynyt, muodostavat myös vakavan riskin poliisin käytettävissä oleville tietojärjestelmille. Poliisihallituksen ICT-henkilöstön vähäisyys on tullut eri yhteyksissä esille, mm. Helsingin poliisilaitoksen päällikkö Lasse Aapion tapauksessa selvityshenkilöiden kanssa 26.1.2022. Hänen mukaansa POL IT:llä ei ole kykyä tuottaa tarvittavia palveluja poliisilaitoksille.

POL IT-keskukselta saadun selvityksen mukaan keskuksessa työskentelee noin 125 henkilöä. Vuoden 2021 htv-toteuma oli 117,5 htv. Tästä työpanoksesta kehittämishankkeisiin kohdistui 55,3 htv (sisältää myös esim. hankintatoimen ja arkkitehtien työpanoksen hankkeille sekä poliisin ulkopuoliset hankkeet) ja tuotannossa olevien tietojärjestelmien ylläpitoon ja tuotannon turvaamiseen 39,5 htv. Virve-palvelu ja -pääkäyttäjätehtäviin kohdennettiin 6,4 htv. Loput 16,3 htv koostuvat mm. hankintatoimen, talous-controller-, arkkitehti-, tietoturva- ja esimiestehtävistä.

POL IT:n henkilöstöstä noin 10 % tuottavat palveluja poliisin ulkopuolelle, muille valtion viranomaisille. Nämä palvelut liittyvät tavalla tai toisella poliisin omiin IT-palveluihin. PTR-yhteistyössä (Poliisi, Tulli ja Rajavartiosto) poliisi tuottaa toisille järjestelmiä ja toisaalta myös käyttää muiden tuottamia järjestelmiä omassa toiminnassaan. *Kustannusten jako tästä yhteistyöstä on tärkeää kohdentaa eri viranomaisten kesken oikein.*

POL IT:n arvioima tarve henkilöstön lisäämiseen on 11 henkilöä, jota esitettiin poliisihallituksen sisällä jo vuodelle 2021, jolloin lisäys toteutui kahden HTV:n osalta. Tämä henkilöstön määrän lisäyksen leikkaus on tehty vuosittain ja vaikutus kumuloituu aina vuosittain. Rahoituksen leikkaus ei poista hankkeissa tehtäviä töitä ja niistä aiheutuvia kuluja, vaan siirtää niitä aina seuraavaan vuoteen, jolloin paitsi hankkeet viivästyvät, ne myös tulevat suunniteltua kalliimmiksi, kun hankkeen pyörittämiseen tarvittava ”perusinfra” (hankehenkilöstö, poistuvan tietojärjestelmän ylläpito jne.) joudutaan ylläpitämään suunniteltua pidempään (Lähde: Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö).

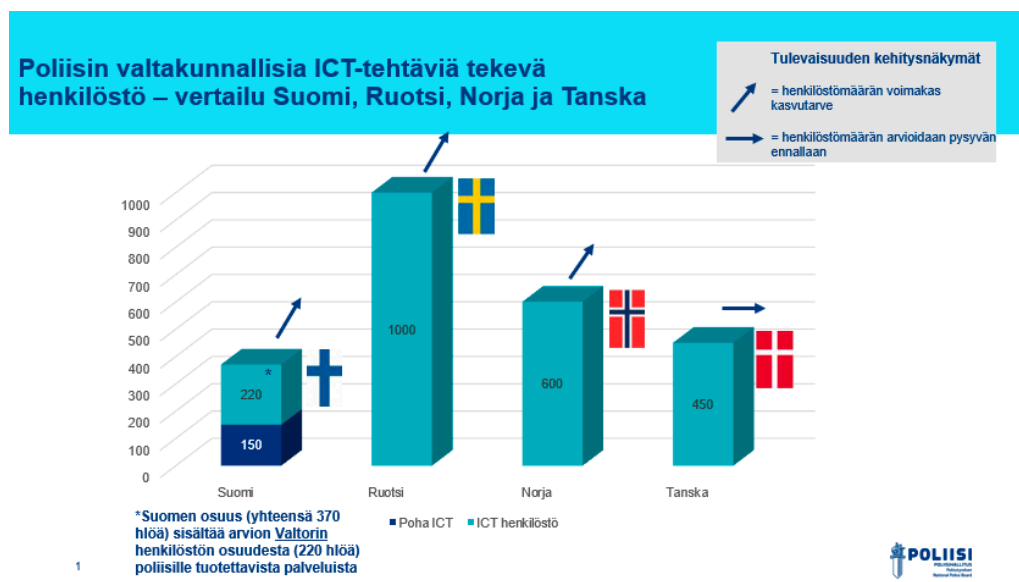
Vuodelle 2022 on esitetty samoin 11 HTV:n lisäystä. Tämän hetken henkilöstövajeen arvioidaan olevan 14 ja se tulee kasvamaan nopeasti mm. KEJO:n ja VITJA:n vaatimusten takia vuoden 2024 tasolla jo 80 HTV:n tasolle. Henkilöstön ja rahoituksen osalta vaje on pahin perustoiminnoissa, eli järjestelmien ylläpidossa. Hankerahoitusta on jouduttu leikkaamaan huomattavasti 20 miljoonan euron tasolle, vaikka tarve jatkuvien hankkeiden osalta esimerkiksi vuodelle 2022 oli noin 25 miljoonaa, mikä aiheuttaa hankkeiden viivästymistä.

POL IT:n henkilöstötarve luonnollisesti riippuu muun muassa siitä, miten sen ja Valtorin työnjakoa kehitetään, miten kesällä valmistunutta poliisin ICT:n Kehittämishjelmaa vuosille 2021–2025 ryhdytään toteuttamaan ja millä aikataululla.

Verrattuna muihin Pohjoismaihin on poliisin IT-henkilöstön määrä matalin. Alla olevan taulukon luvuissa on mukana Suomesta POL IT:n henkilöstö ja arvio poliisille Valtorissa tehtävän henkilöstön määrästä, samoin on menetelty myös muiden maiden osalta. Luvuissa ei ole huomioitu pienehköjä eroja poliisin IT-henkilöstön työtehtävissä eikä yksityisiltä konsulteilta ostettuja palveluja. (Lähde: POL IT:n laatima selvitys)

Kuvassa huomiota kiinnittää se, että kun toisaalta ostot Valtorilta ovat yli 2/3 poliisin ICT-menoista niin taulukossa on Valtion poliisille työtä tekevien HTV-määräksi arvioitu hie-
man tuota osuutta pienempi HTV-määrä (hieman alle 60 %). Tuo kustannusten pohjalta laskettaviin henkilöstömääriin (henkilöstöä saman verran suhteessa kokonaiskustannuksiin) nähden ero ei niin ole merkittävä, että se muuttaisi muuksi sitä kuviosta ilmenevää seikkaa, että Suomessa poliisin ICT-palveluja tuottaa vertailukelpoisiin Pohjoismaihin nähden pienempi henkilöstömäärä. Lisäksi on huomioitava volyymiedut Valtorin toiminnassa suhteessa POL IT:n toimintaan, koska Valtori tuottaa samoja tai saman tyyppisiä palveluja useille viranomaisille, kun taas POL IT keskittyy lähinnä poliisin ICT-palveluihin. Luvut ovat suuntaa-antavia.

Kuvio 12. Pystykaaviossa verrattu poliisin ICT-palveluissa toimivien HTV-määrä verrattuna Ruotsin, Norjan ja Tanskan vastaaviin lukuihin.



POL IT:n johdon näkemyksen mukaan henkilöstön vaje ja riittämätön rahoitus on pitkittänyt hankekehitystä ja heikentänyt poliisin IT-järjestelmien ylläpitoa, mikä heikentää poliisin vaikuttavuutta ja tuottavuuskehitystä, vaarantaa tietosuojaa ja luottamusta poliisin toimintaan.

Voidaankin todeta, että keskittyminen poliisin HTV-määrään on aiheuttamassa sen, että vaikka poliisin henkilöstön määrää onnistuttaisiin lisäämään tavoitteiden mukaisesti, mutta jos se tapahtuu ICT:n kustannuksella, on vaarana, että poliisilla on jatkossa käytettävissään heikosti toimivat tietojärjestelmät ja vaikka poliisihenkilöiden määrä olisi suurempi kuin nykyisin, on heidän vaikuttavuutensa heikompi kuin nykyisin.

Poliisilla on käytössä vain yksi valtakunnallinen ja laaja tietojenkäsittely-ympäristö (TUVE, jonka infran tuottaa Valtorin henkilöstö), tällöin poliisilla ei ole esimerkiksi perustietotekniikkaan liittyvää henkilöstöä itsellään, toisin kuin esimerkiksi puolustusvoimilla on liittyen heidän itsensä tuottamiin tietojenkäsittely-ympäristöihin. Valtori-yhteistyössä TUVE:ssä on ongelmia mm. työnjaossa, esimerkiksi tietojärjestelmien ns. keskikerrokseen (sisältää mm erilaisia tietokantoja) liittyviin toimintoihin, joilla mahdollistetaan erillisten sovellusten toimivuus.

Poliisilaitosten tasolla ongelmia koetaan olevan Valtorin kanssa tehtävässä yhteistyössä. Seuraava esimerkki saadusta palautteesta on Pohjanmaan poliisilaitokselta: Ongelmien hoitaminen on vaikeaa. Kustannusnousut siirtyvät kyllä heti poliisille tulevaan laskuun,

mutta ongelmatilanteissa ei samanlaista ripeää asioihin tarttumista näy. Olemme yhden poliisiaseman linjayhteyksien kanssa takunneet nyt kohta vuoden. Linjayhteydet ovat Valtorin vastuulla, mutta asia ei edisty. Ongelmat ovat meillä jokapäiväisiä: vikahälytyksiä, joiden takia partiot ajavat asemalle hälytysajoa pahimmillaan 100 km päästä, oven lukot teipataan, jotta asiakkaat pääsevät sisälle, henkilökunnalla on kuulosuojat, jotta voivat työskennellä hälytysten mennessä päälle päivällä, huoltomies käy jatkuvasti paikalla poliisin laskuun korjaamassa vikoja, käyntikerta 500 e. Kulut ja ongelmat tulevat poliisilaitokselle, asia on kuitenkin lakisääteisesti Valtorin hoidettavaa. (Lähde: Pohjanmaan poliisipäällikkö Kari Puolitaival)

Valtorin puolelta asiakkuusjohtaja Pasi Vaara totesi yhteistyöstä poliisin kanssa seuraavaa ”Poliisi asiakkaana näyttäytyy monitahoisena Valtorin suuntaan ja tilauksia sekä yhteydenottoja poliisilta tulee eri tahoilta ympäri Valtoria. Poliisin toiminta Valtorin suuntaan tulisi olla koordinoitumpaa ja keskitetympää.”

Asiakkuusjohtaja Pasi Vaara ja asiakaspalvelupäällikkö Mikko Kaipainen kertoivat, että jokainen poliisilaitos on kovin itsenäinen, eikä laitoksilla ole aina halua, eikä varoja oikea aikaan hankintaan esimerkiksi TUVE-laitteiston osalta. Laitokset hankkivat heidän mukaansa usein halvimpia mahdollisia ratkaisuja ja ne aiheuttavat ongelmia. Esim. halvalla saadut värikasetit särkivät monitoimitulostimen eräessä poliisilaitoksessa ja aiheuttivat takuun raukeamisen. Myöskään turvatekniikkaa ei ole uudistettu laitoksissa ajallaan. Nettiyhteyksien ylläpidossa laitosten erilainen osaaminen tulee hyvin näkyviin. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksella on osaavia henkilöitä, mutta näin ei ole kaikissa poliisilaitoksissa.

Heidän mukaansa poliisin ostot Valtorilta ovat kasvaneet voimakkaasti, koska jatkuvien palveluiden käyttö kapasiteettipalveluiden osalta kasvaa jatkuvasti. Poliisilla on suuri määrä järjestelmiä ja uusia järjestelmiä tulee koko ajan. Poliisi on ottanut käyttöönsä myös uusia palveluita, joista yhtenä merkittävänä puhepalvelut.

Ongelmina VITJA:n ja KEJO:n osalta Valtorin näkökulmasta on mm. alustapäivitysten vaikeus johtuen osin käytetystä teknologiasta ja toisaalta Valtorin resurssien vajauksesta. Ongelmia on ollut myös tilausten saamisessa tai niiden puutteellisuudessa. Valtorin resursivaje on näkynyt selkeimmin integraatio- ja tietokanta töiden osalta. Tähän on voinut vaikuttaa mm. se, ettei tilauksia töistä ole saatu tai että Valtorilla ei ole ollut henkilökuntaa huolehtimaan tehtävästä. Integraatio töiden osalta Valtori on kyennyt korjaamaan tilanteen ja tällä hetkellä työpyynnöt saadaan työmääräarviointiin ja toteutukseen käytännössä heti kun tarpeellisilla tiedoilla varustetut tilaukset tulevat.

Heidän mukaansa Valtorilaisten HTV-luku poliisin ICT-tehtävissä on suuruusluokaltaan 220, eli sama, mitä POL IT:n edustajat käyttivät edellä olevassa pohjoismaisessa vertailukuvassa.

He korostavat, että Valtorin palvelutuotanto on vahvasti aliresursoitu. Henkilöstövaje vuoden 2021 syksyllä oli arviolta 30 HTV, näihin ei oltu saatu rekrytointilupia. Voimassa oleva ohjeistus on se, että Valtorin henkilöstömäärän ei tule kasvaa. Uusien hyvinvointialueiden myötä tulee Valtorille runsaasti uusia asiakkaita ja loppukäyttäjiä, mutta yhtään uutta henkilöä ei ole saatu palkata.

Poliisissa poliisihallituksen ylitarkastaja Pauli Pekkanen on nimetty yhdyshenkilöksi Valtorin suuntaan. Hänellä ja Mikko Kaipaisella on palavereja säännöllisesti viikoittain. Tämä yhteistyömalli käynnistyi 1.3.2021 ja se on parantanut yhteistyön sujuvuutta.

(Lähde: Yllä olevat Valtorin asiakkuusjohtaja Pasi Vaaran ja asiakaspalvelupäällikkö Mikko Kaipaisen kommentit on tallennettu Teams tapaamisesta 21.1.2022 selvityshenkilö Timo Kietäväisen kanssa. Teksti on vielä tarkistettu asiakkuusjohtaja Vaaralla.)

Valtorilaisten edellä olevat kommentit vastaavat pitkälti selvityshenkilö Kietäväisen huomioita poliisin ICT-kehittämisen ja tilaustoiminnan, sekä laajemminkin hankintatoiminnan hajanaisuudesta. On tärkeää, että poliisin hankintojen, niin ICT-hankintojen kuin muidenkin hankintojen keskittämistä jatketaan, huolehditaan hankintojen oikea-aikaisuudesta ja selkeytetään hankinnoissa toimivien henkilöiden toimivaltan rajat sekä otetaan huomioon hankinnan koko elinkaaren aikaiset kustannukset. Hankintoja käsitellään tarkemmin raportin luvussa 4.2.

Valtorin käytettävissä olevista resurssit tulee mitoittaa oikein Valtorin asiakkaiden tarpeiden suhteen, että se kykenee vastaamaan oikea-aikaisesti valtionhallinnon sisäisen työnjaon mukaisesti sille kohdistuvista palveluvaatimuksista ja -tilauksista.

Poliisin ostopalvelut ovat varsin suuret, koska poliisi käyttää kumppaneiden erityisosaimista ja sitä kautta ostopalveluita vahvasti kehittämistoiminnassa, joka on säädosperusteista tai muutoin poliisin toiminnan kannalta välttämätöntä. Suhteellisesti tämä nostaa palveluostojen osuutta omaan henkilötöyöhön verrattuna. Ostopalveluja lisää myös se, että poliisin toiminnan laajuudesta johtuen poliisilla on paljon monimutkaisia tietojärjestelmiä, joihin tarvitsee hyödyntää ostopalveluita tietyn tason ylläpitotukeen ja jatkokehitykseen.

Ostopalvelujen suuri merkitys huomioon ottaen niihin liittyvää poliisihallituksen tilaajaosaamista, sopimusten onnistumista ja niistä saatuja tuottavuushyötyjä olisi tarpeen arvioida säännöllisesti.

Poliisin IT-keskuksella on ylläpidossa noin 100 järjestelmää, joiden alustapalvelut (inf-ran) tuottaa Valtori. Järjestelmien määrä on kasvanut viime vuosina voimakkaasti ja kehitystä on leimannut heikosta arkkitehtuurin noudattamisesta johtuen yksittäisten järjestelmien kehitystyön aloittaminen esiin nousseiden erillistarpeiden mukaan, joskus hyvin nopeasti. Lopputuloksena on heikosti hallittavissa ja johdettavissa oleva kehittämistyö.

Tämä on heikentänyt selvityshenkilöiden arvion mukaan tietojärjestelmien käytettävyyttä ja lisännyt kehittämiskustannuksia.

Saamme selvityksen mukaan, POHA on Valtorin toimintaan ja asemaan liittyen korostanut, että Valtorin toiminnan lähtökohtana tulee olla, että ensin hoidetaan asiakkaan kriittiset ja lakisääteiset palvelutarpeet kuntoon ja sen jälkeen kyseisen toiminnan tulee olla kustannustehokasta. Valtorin palvelukehityksessä on tärkeintä huomioida valtionhallinnon kokonaiskustannustehokkuus. Ei siis ole kokonaisedun mukaista, jos Valtori päättää säästää jossain, joka aiheuttaa poliisille ja muille viranomaisille merkittäviä lisäkustannuksia. Valtorin palveluiden kustannusrakennetta ja hinnoitteluperiaatetta tulisi tarkastella uudelleen valtiovarainministeriön tasolla yhteistyössä ministeriöiden kanssa.

POHA:sta saatujen arvioiden mukaan TUVE-ympäristöä kehittäminen on tärkeää, jotta se vastaa mm. poliisin toiminnalliseen tarpeeseen, digitalisaation kehitykseen sekä tietoturva- ja tietosuojaan liittyviin uhkiiin. Onkin keskeistä, että valtiovarainministeriö järjestäisi yhteiselle TUVE-kehitykselle rahoituksen keskitetysti, sen sijaan, että kokonaiskehitys vyörytetään asiakasmaksuihin, kuten poliisille. Poliisihallitus on ollut huolissaan siitä, että esimerkiksi TUVE:n uuden sukupolven kehitys oltaisiin vyöryttämässä palvelumaksuihin, joka poliisin osalta laskennallisesti tarkoittaisi jopa miljoonien lisäkustannuksia.

TUVE:sta aiheutuvat kustannukset ovat jo kasvaneet voimakkaasti. Kun vuonna 2016 nämä menot olivat 23 miljoonaa euroa, ovat kustannukset tänä vuonna noin 33 miljoonaa euroa. Valtorin raportointi ei POL IT:stä saatujen tietojen mukaan kaikilta osin ole myöskään toimivaa.

Poliisi on TUVE-lain mukaisesti veloitettu käyttämään Hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) tieto- ja viestintätekniisiä palveluita. TUVE-ohjaus on säädetty valtiovarainministeriön vastuulle ja poliisilla on vain välilliset vaikutusmahdollisuudet TUVE-kustannusrakenteeseen (lähde SM:n 18.10.2021 muistio ”Poliisitoiminnan turvaaminen (TAE2022)). Poliisille TUVE-palveluista aiheutuva kustannus on kuitenkin lähes puolet poliisin ICT-kokonaiskustannuksista. TUVE-ympäristön korotettu tietoturva sekä varautuminen aiheuttavat perustason ICT-palveluihin verrattuna merkittävän lisäkustannuksen.

POHA:n taholta on selvityshenkilöille vastattu, että kustannustason hillitsemiseksi poliisi tekee toimia jatkuvasti, mm. priorisoi merkittävästi kehittämistoimintaa, optimoi tietojärjestelmien kapasiteetti- ja suorituskykytarpeita poliisitoiminnan vaatimalle tasolle, kilpailuttaa säännöllisesti tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehitykseen liittyviä sopimuksia ja edellyttää palvelutoimittajilta kustannustehokkuutta.

IT-järjestelmien lukumääräinen kehitys on ollut ripeää, mitä hyvin kuvaa (lähde: POL IT -keskuksen toimintojen modernisointi Kehittämisojelma v. 2021–2025 15.6.2021)

Kuvio 13. Kuva esittää poliisin tietojärjestelmien kehityksen vuosina 1999–2021. Tiedoissa mukana valvonta- ja hälytystoiminta, lupahallinto, rikostorjunta, liikenneturvallisuus ja muut sähköiset palvelut.



Tietojärjestelmien kehittäminen on vain osittain poliisin päätösvallassa, koska uusi kansallinen lainsäädäntö ja EU:ssa tehdyt päätökset aiheuttavat melko usein kiireellisiä investointitarpeita poliisin tietojärjestelmille.

Hyvä esimerkki poliisin tietoteknisten välineistön hajanaisuudesta on se, että poliisilla ei ole käytettävissään valtakunnallista keskitettyä teknisen valvonnan järjestelmää. Nykyisin eri poliisilaitoksien tilannekeskuksissa on käytössä 31 eri ohjelmistoilla toimivaa kamerajärjestelmää, mutta ne ovat hajanaisia ja sijaitsevat 41 kaupungin alueella. Samassa tilannekeskuksessa voi olla jopa kolmen eri kaupungin ohjelmistot eri koneilla. Toimivalla teknisen valvonnan kokonaisuudella poliisitoimintaa olisi helppo suunnata etupainotteisesti häiriötilanteisiin. Teknistä valvontaa hyödyntämällä on mahdollista vapauttaa poliisin työaikaa operatiiviseen toimintaan. Ruotsissa kameravalvonnan käyttöä on laajennettu ja keskitetty kokonaisuus luotu vuosien 2015–2018 aikana. (Lähde: Vuoden 2021 talousarvioesitys, Poliisihallituksen perustelumuistio; kehyksen ylittävät esitykset)

Poliisin ICT-palveluista valmistui kesäkuussa 2021 laaja-alainen selvitys ja suunnitelma kehittämisohjelmasta: Poliisin IT-palvelujen turvaaminen - POL IT -keskuksen toimintojen modernisointi Kehittämisohjelma v. 2021–2025 15.6.2021, jonka laatijoina olivat Jari Vainikka, Hannu Vähäsaari, konsulttifirma Profit consulting Oy:stä. Kehittämisohjelma on perusteellisesti laadittu ja sisältää olennaisia kehitysesityksiä. Ohjelma on kaikilta osin ajankohtainen.

Poliisin ICT-järjestelmän kehittämisen osalta em. kehittämisohjelmassa nostetaan esiin seuraavat haasteet. Niiden lisäksi selvityshenkilöt korostavat POL IT:n arkkitehtuurin ajantasaistamista ja sen pohjalta tapahtuvaa poliisin ICT-palvelujen kehittämistoiminnan johtamista. Huomion arvioista selvityksessä ja kehittämisohjelman suunnitelmassa on erityisesti teknisen velan vakava tilanne ja sen jatkuva kasvu.

Kehittämisohjelma tiivistää keskeiset haasteet seuraavasti:

- Tekninen velka on kasvussa
- Teknistä velkaa ei saada kokonaan poistettua, mutta se voidaan saada hallintaan systemaattisella työllä
- Järjestelmien omistajuus on epäselvä vastuiden osalta ja heikentää teknisen velan hoitamista
- Ilman hankkeiden ohjeistusta ja ohjeiden noudattamista teknisen velan syntymistä ei saada aisoihin
- Nykyiset resurssit eivät pysty pitämään teknistä velkaa aisoissa, vaan se jopa kasvaa
- Valtori-rajapinnan hoitamisen nykytila ja TUVE-resurssien niukkuus heikentävät teknisen velan hallintaa ja hidastavat tilanteen korjaamista.

Em. kehittämisohjelmassa poliisin hankkeiden tuottavuuden ja arkkitehtuurin tilannetta kuvataan osuvasti seuraavalla tavalla:

- Poliisin hankkeet luovat IT-arkkitehtuuria, ei varsinainen kokonaisuuden arkkitehtuurisuunnittelu
- Tärkeitä arkkitehtuurilinjauksia ja hankkeiden toteutusohjeistuksia puuttuu POL IT-keskukselta eikä niitä voi ohjeistaa poliisin hankkeille
- Poliisin hankkeiden tuottavuus on heikko ja samoin reagointi toiminnan muutoksiin
- Ei ole päätettyä pilvistrategiaa, jonka mukaisilla toimenpiteillä saataisi kerralla iso tuottavuusloikka aikaiseksi
- Nykyisellä resurssimäärällä vision mukaista tuottavuutta ei ole mahdollista toteuttaa
- POL IT-keskus ei ole riittävän keskeisessä roolissa varmistamaan IT-hankkeiden suunnittelulähtökohtien oikeanlaista toteutumista eikä valvomassa niiden ohjeiden mukaista toteutumista.

Kehittämisohjelmassa esitetään kehittämistoimintojen käynnistämistä vuoden 2021 aikana. Selvityshenkilöille kerrotun mukaan (ylijohtaja Kolehmainen) toteutukseen ei ole kuitenkaan saatu määrärahaa vuoden 2021 aikana lisäbudjeteissa.

Selvityshenkilöt eivät käytettävissä olevan ajan puitteissa ole kyenneet tutustumaan POL IT:n toimintaan niin syvällisesti, että he voisivat esittää yksityiskohtaisia em. kehittämisohjelmasta kokonaan poikkeavia esityksiä. Sen sijaan selvityshenkilöt yhtyvät pitkälle POL IT:n kehittämisohjelmaan ja erityisesti siinä esitettyyn seuraavaan arvioon:

”POL IT-arkkitehtuurien ohjausvoima hankkeille ei ole riittävän vahvaa. Usein hankkeet tekevät itsenäisesti omat ratkaisunsa, vaikka POL IT konsultoisikin niitä. Ainoat keskeiset arkkitehtuurivaatimukset liittyvät TUVE- ja KATAKRI- vaatimuksiin. Arkkitehtuurin ohjeistuksen puutteita hankkeiden aloitusvaiheessa ovat mm.: • Käsitellön yhtenäisyys • Toimintamallin yhtenäisyys • Teknologia roadmap -näkemys (esim. Lupahallinnon ja Rikostorjunnan näkemykset eriävät toisistaan)

Näitä em. tärkeitä linjauksia ei ole tehty Poliisissa ja sen tietohallinnossa ja osittain siksi arkkitehtuurin ohjaus jää vajaaksi POL IT-keskuksen näkökulmasta. ”De facto -arkkitehtuuriksi valikoituu aikapaineessa liian usein kulloisenkin toimittajan suositteluhankekohtainen arkkitehtuuri. Tähän liittyvä ylimääräinen ylläpitokustannus jää Poliisille koko järjestelmän elinkaaren ajaksi.”

Lisäksi kehittämisohjelmassa selvityshenkilöiden mielestä perustellusti korostetaan arkkitehtuurin roolin kirkastamista ja asiantuntijaresurssien saattamista tasapainoon kehittämistarpeiden kanssa.

Raportissa lainataan nimetöntä asiantuntijaa, joka selvityshenkilöiden mielestä osuvasti kuvaa kehittämistoiminnan hajanaisuutta: ”Hankkeet pitää saada arkkitehtuuriperiaatteiden mukaisesti toimimaan. Nykymallilla toimittaja voi hakea vahvistuksen tekemisilleen sieltä, mistä saa haluamansa vastauksen.”

Arkkitehtuurin roolin kirkastamista on haitannut resurssipula: vasta vuonna 2020 virastossa aloitti ensimmäinen kokonaisarkkitehti työnsä ja lisäksi tietojärjestelmäarkkitehti on jouduttu allokoimaan kehittämishankkeille, eikä vakituisen arkkitehtuuriohjaukseen ole saatu tarvittavaa määrää asiantuntijoita mm. rahoitukseen liittyvistä syistä. Edelleen kehittämisohjelmassa kiinnitetään perustellusti huomiota poliisin tietojärjestelmien kehittämisen hitauteen ja kalleuteen.

Hankkeiden valmistumisen hitauteen vaikuttavat monet seikat: se, ettei hankkeita ole rahoitettu riittävästi, jolloin niiden toteutus venyy. Ongelmia aiheuttaa myös se, ettei hankkeiden rahoitus ole varmistettu kuin vuodeksi kerrallaan. Tämä rahoituksen lyhytaikaisuus on useamman vuoden kehityshankkeissa, ei vain ICT:ssä, vaan muuallakin poliisin toiminnassa melkoinen ongelma. Hankkeiden viivästyksiä aiheuttavat myös Valtorin suorituskyky ja usein monimutkaiset tekniset ongelmat. Hankejohtamisen kehittäminen on koko ajan tärkeää.

Poliisihallituksen asiantuntijat kuvaavat POL IT:n ongelmia osuvasti. Heidän mukaansa lähes kaikki säädösmuutokset ja erityisesti EU velvoitteiden täytäntöönpano edellyttävät poliisilta joko kokonaan uusia tietojärjestelmiä tai välillä merkittäviäkin muutoksia käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Säädösten voimaantuloaikataulu voi olla tiukkakin, jolloin hankkeena toteutettavat uusien tietojärjestelmien rakentaminen tai nykyisten muuttaminen on kohtuuttomien aikataulupaineiden edessä eikä se mahdollista optimaalista ICT kehittämistä tai kustannustehokkuutta. Erityisen kriittistä on, että kustannuksiltaan merkittäviä ICT kehitystöitä joudutaan käynnistämään ja saattamaan loppuun ilman siihen osoitettua erillistä rahoitusta esityksistä huolimatta. Samoin säädösten täytäntöönpanoon perustuvien järjestelmien pysyvät menot (ylläpito) jää useimmiten rahoittamatta ja resursoimatta kokonaan, mikä osaltaan heikentää POL IT:n edellytyksiä selvitä tehtävistään ja syö poliisin rahoitusta muusta toiminnasta. Tästä hyvänä esimerkkinä LIIKE hanke, jossa on konkretisoitunut kaikki edellä mainitut asiat (kohtuuton aikataulu, rahoituksen saamatta jääminen jne.).

Suurten, aikaa vievien ICT järjestelmien kehittämistä haastaa myös nopeatkin säädösmuutokset, jotka on huomioitava myös järjestelmäkehityksessä kesken hankkeen.

- kaikki poliisin ICT hankkeet eivät ole käynnissä vain tuottavuus- tai tehokkuussyistä! Lainsäädäntövelvoitteilla ei tavoitella tuottavuutta tai tehokkuutta, esim. liikennevirhemaksut eivät tehosta poliisin toimintaa mitenkään
- tiedonhallintalain yms. kasvavat, ei poliisitoiminnalliset vaatimukset, ovat myös kustannustekijä
- poliisilla erityinen tarve myös tietojen turvallisuuskohdille; lisää kustannuksia, haastaa järjestelmäkehitystä.”

Selvityshenkilö Kietäväinen yhtyy edellä olevaan arvioon ja korostaa, että säädösmuutosten aiheuttamat järjestelmien muutos- ja kehittämistarpeet haastavat poliisin tietojärjestelmien kehittämistä ja erityisesti pitkäjänteistä kehitystyötä, samoin kuin rahoituksen lyhytkestoisuus ja riittämättömyys, mikä erityisesti tietojärjestelmien kehittämisessä vaikeuttaa työtä merkittävästi.

Selvityshenkilöiden esitykset:

Selvityshenkilöt pitävät POL IT -keskuksen Kehittämishjelmaa vuosille 2021–2025 realistisena tilannekuvauksena ja siinä esitettyjä kehittämisesityksiä perusteltuina. Olisi tärkeää varmistaa ohjelman riittävä rahoitus, koska sillä on merkittävä vaikutus poliisin toimintakyvyn ja vaikuttavuuden turvaamiselle. Kehittämishjelma on keskeinen ja konkreettinen toimenpidekokonaisuus poliisin valtakunnallisen ICT-toiminnan modernisoinnissa: 1. arkkitehtuurin yhdenmukaistaminen, 2. teknisen velan korjaus ja 3. ylläpitotoiminnan nykyaikaistaminen. Mikäli kehittämisohjelman toteutukseen ei ole saatavissa riittävää rahoitusta, on syytä priorisoida ohjelmassa esitetyt toimenpiteet ja aikatauluttaa ne oikein käytettävissä olevien voimavarojen mukaan. Ohjelma olisi syytä käsitellä selvityshenkilöiden esittämässä poliisin talousasiain yhteistyöryhmässä kolmen muun vastaavan useamman vuoden kehitystä linjaavan ohjelman kanssa.

Kehittämisohjelman ajantasaisuudesta, välttämättömän POL IT:n tietojärjestelmien ylläpitorahoituksen ja kehittämisrahoituksen eriyttämisestä on huolehdittava ja se olisi tärkeää käsitellä selvityshenkilöiden esittämässä uudessa poliisin talousasian yhteistyöryhmässä. Selvityshenkilöt haluavat tähdentää, että kohtuullisella varmuudella kunnollisella rahoituksella ja hyvällä johtamisella saadaan integroituun arkkitehtuurimalliin perustuva ICT-uudistusinvestointi, jonka nettokustannussäästöt ja nettonykyarvo ylittävät kehittämisohjelman osittaisen ja hitaan toteuttamisen. Ilman merkittävää resurssilisäystä ei POL IT yksinkertaisesti tule selviämään tehtävistään ja tilanne uhkaa kriisiytyä jo lähivuosina. Tästä aiheutuvat ongelmat heikentäisivät poliisin toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä luotettavuutta merkittävästi.

Olennaista on koota tietojärjestelmien kehittäminen paremmin toimivaksi kokonaisuudeksi, mikä edellyttää selkeämpää kehittämistyön johtamista ajantasaistetun

arkkitehtuurisuunnitelman mukaisesti. Yksittäisistä, toisistaan irrallaan olevista tietojärjestelmien kehittämisestä, tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä eroon. Tämän tavoitteen toteuttamista osittain vaikeuttaa mm. lainsäädännöstä aiheutuvat vaikeasti ennakoitavat nopeat tietojärjestelmien kehittämistarpeet.

Selvityshenkilöiden mielestä Valtorin ja POL IT:n keskeistä työnjakoa on syytä arvioida erikseen. Yleinen lähtökohta työnjaolle on ollut selkeä: Valtori vastaa toimialariippumattomista IT-palveluista ja niiden kehittämisestä ja yksittäisten virastojen omat kehitysyksiköt toimialakohtaisista järjestelmien kehittämisistä.

Valtorin palvelukehityksessä on tärkeintä huomioida valtionhallinnon kokonaiskustannus- tehokkuus. Ei siis ole kokonaisedun mukaista, jos Valtori päättää säästää jossain, joka aiheuttaa poliisille ja muille viranomaisille merkittäviä lisäkustannuksia. Valtorin palveluiden kustannusrakennetta ja hinnoitteluperiaatetta tulisi tarkastella uudelleen Valtoria ohjaavassa Valtiovarainministeriössä yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Valtorin käytettävissä olevista resursseista tulee mitoittaa oikein Valtorin asiakkaiden tarpeiden suhteen, että se kykenee vastaamaan oikea-aikaisesti valtionhallinnon sisäisen työnjaon mukaisesti sille kohdistuvista palveluvaatimuksista ja -tilauksista.

POL IT:n oman henkilöstön määrä suhteessa sille asetettuihin vaatimuksiin ja muihin Pohjoismaihin verrattuna vaikuttaa olevan alimitoitettu, mikä on osaltaan johtanut ostopalvelumenojen huomattavaan osuuteen poliisin IT-menoissa sekä toisaalta pidentänyt hankkeiden toteutusaikoja.

On syytä selvittää olisiko syytä lisätä valtion viranomaisten IT-kehittämisessä yhteistyötä eri virastojen kesken Valtori-yhteistyön ulkopuolella. Näin kyettäisiin hyödyntämään nykyistä paremmin eri virastoissa kehitettyjä hyviä käytäntöjä ja parhaita henkilöitä useissa virastoissa samanaikaisesti kehitteillä olevien tietojärjestelmien kehittämiseen.

PTR-yhteistyössä on tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitokustannukset jaettava järjestelmien käytön mukaan oikein yhteistyössä olevien viranomaisten kesken.

Poliisihallituksessa esiin nousseeseen ajatukseen, että tulisi selvittää, olisiko mahdollista järjestää yhteiselle TUVE-kehitykselle rahoitus keskitetysti, sen sijaan, että kokonaiskehitys vyörytetään asiakasmaksuihin, kuten poliisille, on selvittämisen arvoinen.

Poliisin ICT-osaamisen ajan tasalla pitäminen on tärkeää ja aihealue tulee huomioida riittävästi Poliisiammattikorkeakoulun opetuksessa sekä työn ohessa tapahtuvassa koulutuksessa.

3 Poliisin toimitila- ja kiinteistömenoista

Timo Kietäväinen

Poliisin toimitilaverkkoa on supistettu merkittävästi, erityisesti PORA 3 toteutuksen yhteydessä. Poliisin toimitilamenot ovat kasvaneet kolmanneksella, 20 miljoonalla eurolla vuodesta 2010 (61 milj. €) vuoteen 2021 (81 milj. €, ennakkotieto). Tästä huolimatta poliisin toimitilojen osalta investointivelka on kasvanut, eikä kunnossapitotoimista ole kyetty huolehtimaan riittävästi. Tästä johtuen mm. sisäilmaongelmat ovat lisääntyneet toimitiloissa korjausvelka jatkaa kasvuaan. Kustannuksia lisäävät osaltaan uudistuvat säädökset, jotka aiheuttavat koko ajan uusia investointitarpeita. Ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan pidemmän aikavälin kehittämissuunnitelmaa, joka tulisi olla budjetointi- ja JTS-prosessin pohjana. Suunnitelma tulisi käsitellä selvityshenkilöiden esittämässä uudessa poliisin talousasiain yhteistyöryhmässä.

Poliisihallituksessa toimitila-asiat on järjestetty poliisihallituksen teknologiayksikköön kuuluvaa toimitilahallinto-vastuualueeseen.

Poliisin toimitilaverkkoa on supistettu merkittävästi viimeksi PORA 3 toteutuksen yhteydessä. Poliisin toimitilojen kunnossapidossa on havaittu ongelmia. Se, että joillakin poliisi-asemilla on niin pahoja sisäilmaongelmia, että joudutaan siirtymään enemmän tai vähemmän tilapäisiin väistötiloihin, kuvastaa sitä, ettei toimitilojen kunnossapito toimi riittävän pitkäjännitteisesti.

Kunnossapidosta säästäminen johtaa yleensä pidemmällä aikavälillä korkeampiin toimitilakustannuksiin, kuin pitkäjännitteinen, rakennuksen kunnon pohjalta oikein ajoitettu korjaustoiminta johtaa.

Valtaosa poliisin käyttämistä tiloista on vuokrattu valtion liikelaitos Senaatilta, mutta ei kaikkia. Senaatin toiminnasta säädetään lailla. Senaatti-liikelaitos muodostaa konsernin, johon kuuluu Senaatti-kiinteistöt ja sen tytäryhtiö Puolustuskiinteistöt. Konserniin kuuluu myös Maakuntien Tilakeskus oy ja Senaatin Asema-alueet Oy.

Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan noin 40 % vuokrasopimuksista on tällä hetkellä muiden kuin Senaatin kanssa tehtyjä. Kuitenkin kaikki uudet vuokrasopimukset tehdään Senaatin kanssa. Senaatti toimii toimitilojen vuokraajana tai edelleen vuokraajana toimitiloissa. Toimitilamenoista Senaatille maksetaan valtaosa, eli vuositasolla noin 80 miljoonan

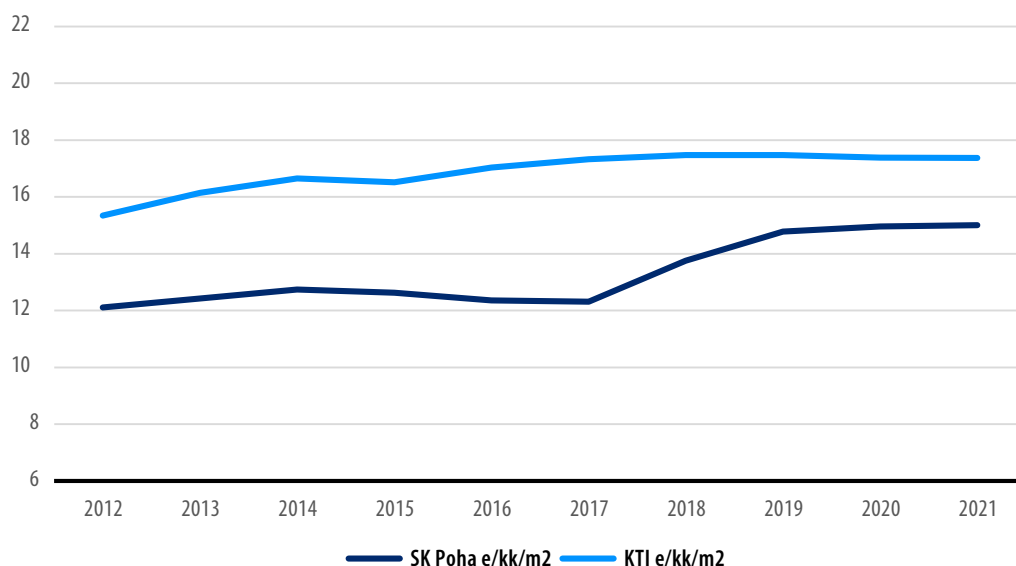
euron toimitilakustannuksista runsas 60 miljoonaa euroa maksetaan Senaatille (Lähde: Poliisin hankintatilastot).

Neliövuokrien kehitys 2012–2021 poliisin tilat ja markkinavuokrat toimistotiloista -tarkastelu osoittaa, että poliisin toimitilavuokrat ovat nousseet markkinavuokria nopeammin. Alla olevassa kuvassa 3.1. on Senaatista saadun tiedon mukaan ovat mukana maakuntakeskuksissa ja muissa suurimmissa keskuksissa sijaitsevat tilat. (Lähde Senaatin tilastot).

Seuraavassa kuvassa 3.1. Poliisihallituksen vuokrat e/kk/m² sisältävät Senaatilta suoraan vuokratut kohteet ja Senaatin kautta edelleen vuokratut kohteet. Markkinavuokrien lähde on KTI e/kk/m²: Kiinteistötiedon tilasto, markkinavuokrat kaikista toimistotiloista sisältäen business parkit.

Kuten alla olevasta kuvasta 14. näkyy ovat poliisin toimitilojen vuokrat nousseet erityisesti vuodesta 2017 lukien markkinavuokria nopeammin. Syinä tähän ovat olleet Senaatin vuokran määräytymisperusteiden muutos ja kasvava poliisin toimitilojen korjausten määrä, joita kuvataan tekstissä myöhemmin sekä uudisrakennushankkeiden myötä tapahtunut vuokrien nousu.

Kuvio 14. Neliövuokrien kehitys poliisin Senaatilta vuokratuista tiloista verrattuna markkinavuokrien kehitykseen vuosina 2012–2021. Poliisin toimitilavuokrat ovat nousseet erityisesti v. 2017 alkaen.



Poliisi on Senaatin toimitilojen vuokraajana toiseksi suurin asiakas. Asiakkaista Puolustusvoimat on selvästi suurin, euroissa mitaten hieman yli neljä kertaa suurempi kuin Poliisihallitus.

Taulukko 1. Senaatin suurimmat asiakkaat 2021 (ennakkotieto). Senaatti-konsernin liikevaihto 2021 M€, alustava tulos 18.1.2022. Suurimmat asiakasorganisaatiot.

	Senaatti-konserni yhteensä
1 Puolustusvoimat	265,7
2 Poliisihallitus	64,9
3 Valtioneuvoston kanslia	43,1
4 Rikosseuraamuslaitos	42,4
5 ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus)	27,4
6 Tuomioistuinvirasto	22,8
7 Museovirasto	22,4
8 Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL	18,0
9 Opetushallitus	17,4
10 Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy	17,3
11 Verohallinto	16,6
12 Rajavartiolaitos	15,3
13 Suomen Kansallisooppera ja baletti sr	11,5
14 Tulli	10,9
15 Luonnonvarakeskus Luke	10,2

Yhteistyö poliisin ja Senaatin välillä on viime aikoina parantunut, mutta ongelmia on yhä olemassa. Esimerkiksi poliisilaitosten edustajilta saatujen kommenttien mukaan Senaatin kiinteistöjen huoltoon liittyvät palvelut, kuten pienet korjaukset, siivoukset jne. koetaan kalliiksi. Poliisihallinnossakin lisätään sähköautojen käyttöä. Sitä varten tarvitaan latauspistokkeita. Viime vuonna Senaatti poliisin pyynnöstä rakennutti pistokkeet muutamalle hallinnoimalleen poliisiasemalle. Muistaakseni yhden pistokkeen hinta oli Senaatin laskuttamana n. 7.000 e/kpl. Samoin ongelmalliseksi koetaan se, että Senaatti toimii paikoitellen kahdessa roolissa toimitilojen omistajana ja vuokraajana sekä isännöitsijänä. Näin

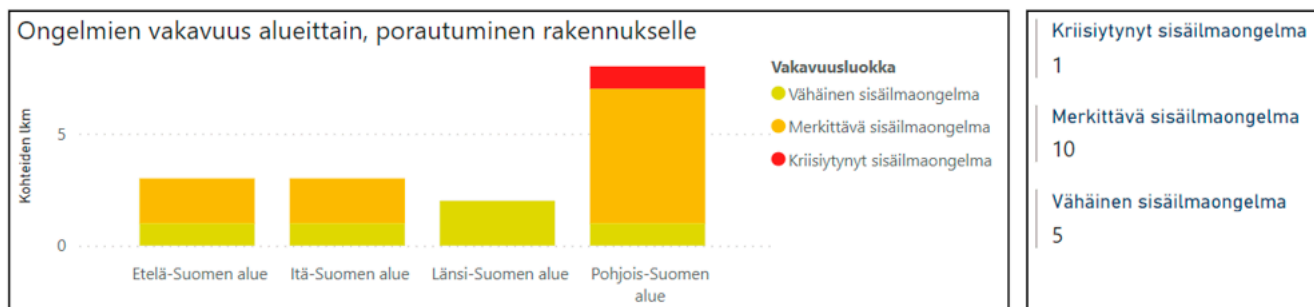
tapahtuu esimerkiksi Seinäjoella. (Lähde: Pohjanmaan poliisilaitoksen johdon haastattelu 28.1.2022).

Poliisin toimitiloihin kohdistuu uusien ja koko ajan tiukkenevien turvamääräysten johdosta investointitarpeita, joita saamiemme tietojen mukaan poliisihallitus on yhdessä Senaatin kanssa selvittänyt. Näihin investointitarpeisiin ei ole saatu riittävästi määrärahoja viime vuosina.

Poliisin toimitilaongelmia kuvaa valitettavan hyvin sisäilmaongelmien kasvu. Poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan tila -selvityshankkeen loppuraportti 18.2.2019 s. 10: *”Tällä hetkellä monessa poliisilaitoksessa on toimitilojen kanssa mittavia ongelmia, erityisesti vakavat sisäilmaongelmat ovat monella poliisiasemalla tätä päivää tuottaen kaikelle operatiiviselle toiminnalla isoja haasteita ja henkilöstön terveydelle merkittävää vaaraa. Monella poliisilaitoksella ollaan tällä hetkellä sisäilmaongelmien johdosta väistötiloissa. Toimintojen hajautuminen useisiin eri paikkoihin ei voi olla aiheuttamatta suuria ongelmia toiminnalle. Ylimääräisiä ja ennakoimattomia toimitiloihin ja työterveyshuoltoon liittyviä kustannuksia aiheutuu kaiken aikaa. Ylimääräisiä ja ennakoimattomia toimitiloihin ja työterveyshuoltoon liittyviä kustannuksia aiheutuu kaiken aikaa. Erityiseksi haasteeksi on muodostunut kiinteistönomistajan puutteellinen kyky reagoida nopeasti, tehokkaasti ja vaikuttavasti esiin nousseisiin sisäilmaongelmiin.”* Väistö- ja tilapäistilaongelmat kohdistuvat tällä hetkellä mm. Oulun, Vantaan ja Rovaniemen pääpoliisiasemiin (lähde SM:n 18.10.2021 muistio ”Poliisitoiminnan turvaaminen (TAE2022)). Poliisihallituksesta saatujen tietojen mukaan poliisin toimitiloissa on tällä hetkellä yhteensä 12 sisäilmaongelmakohdetta ja väistötiloihin on jouduttu siirtymään neljässä kohteessa.

Alueellisesti toimitiloihin liittyvät ongelmat ja investointitarpeet jakautuvat epätasaisesti. Tästä esimerkkinä on Lapin poliisilaitos, jossa on yhteensä kahdeksan rakennushanketta ml. Rovaniemen pääpoliisiaseman uudisrakennus. Hankkeiden yhteinen kustannusarvio on peräti 150 miljoonaa euroa. Yhtään investointipäätöstä ei kuitenkaan noiden hankkeiden osalta ole kyetty tekemään. Uusin toimitila Lapin poliisilaitoksen alueella on rakennettu vuonna 1989, eli sekin alkaa jo tulla peruskorjausvaiheeseen. Laitoksella on käytössään kiinteistöasioissa yksi muista poliisitehtävistä siirretty poliisimies. (Lähde: Lapin poliisilaitoksen johdon haastattelu 26.1.2022)

Kuvio 15. Pylväskaavio esittää Senaatilta poliisin vuokraamien tilojen ongelmarakennukset verraten Etelä-, Itä-, Länsi- ja Pohjois-Suomea.



Lähde: Senaatti

Tämä Pohjois-Suomessa sijaitsevien poliisin toimitilojen muista alueista heikompi sisäilmatilanne käy hyvin ilmi yllä olevasta kuvasta 3.3., josta käy myös ilmi se, että Pohjois-Suomessa on ryhdytty muita alueita enemmän toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi (Lähde: Risse Koposen esitys toimistokokouksessa 8.12.2021). Nämä toimenpiteet eivät ole tosin Lapin poliisilaitoksen johdon mukaan johtaneet vielä päätöksiin.

Väistötilaratkaisuihin liittyy omat kokonaiskustannuksia merkittävästi lisäävät seikat. Tästä esimerkkinä Senaatissa poliisin vuokratilojen osalta yhdyshenkilönä toimiva asiakkuusryhmän päällikkö Petri Porkka 20.1.2022 kertoi, että Kuopiossa poliisin väliaikaisiin tiloihin muuton arvioitiin maksavan noin 30 miljoonaa euroa investointikustannuksena, kun uuden poliisitalon hinta vastaavasti oli sen hetken arvion mukaan 45–50 miljoonaa euroa.

Tämäkin esimerkki osaltaan kuvaa hyvin sitä, miten tärkeää toimitilojen pitkäjänteinen, ajallaan kunnossa pitäminen on sekä toisaalta sitä, että on tarkoin arvioita uustuotanto- ja peruskorjausvaihtoehtojen kannattavuutta ennen ratkaisujen tekemistä.

Poliisin toimitiloihin kohdistuu varsin usein muitakin yllättäviä ja nopeasti toteutuksen vaativia investointitarpeita, kuten esimerkiksi selvityshenkilöille kerrottu Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean taholta tullut 1,5 miljoonaa euroa maksava pidätystilojen ikkunoiden suurentamisvaatimus.

Samoin tilatarvetta aiheuttaa löytötavaratoiminta, joka on edelleen poliisin tehtävänä. Sitä on esitetty pois poliisilta. Sinänsä löytötavaratoiminta on poliisille pieni asia, mutta vaatii paitsi henkilöstöresurssia, myös toimitilaa. Löytötavaratoiminnan ei voida katsoa kuuluvan poliisin ydintehtäviin ja se olisi perusteltua siirtää jonkun muun tahon hoidettavaksi.

Yhteenvetona todeta, että poliisin toimitilojen peruskorjauksiin ja investointeihin ei ole saatu riittävästi määrärahoja, jotta toimitilojen kunnosta ja turvallisuudesta olisi voitu huolehtia riittävästi. Kun alueilla joudutaan aina ensimmäisenä huolehtimaan vuokrien maksusta ajallaan, on tämä määrärahojen alimitoitus johtanut osaltaan mm. henkilöstömenoista säästämiseen, jotta vuokrat on kyetty maksamaan ajallaan, mutta tällä tapaa ei ole juurikaan kyetty kuromaan umpeen investointivelkaa, vaan se on kasvussa, mitä myöhemmin esitettävä taulukko hyvin kuvaa. Kiinteistöjen pidemmän aikavälin realistisen kehittämisohjelman ohella on tärkeää huolehtia toimitilojen ylläpidon tuloksekkaasta johtamisesta.

Senaatille maksettavilla vuokrilla on tarkoitus kattaa kiinteistöjen kustannukset. Osa kiinteistöistä on siirretty alun perin Senaatin taseeseen arvolla, jonka mukaan kerätyillä vuokrilla, ei ole pystytty rahoittamaan kuin osa peruskorjauksista. Tämä tuli esiin mm. Sisäministeriön talous- ja suunnittelujohtaja (HKO/Talousyksikkö) Kati Korven kommentista selvityshankkeen hankeryhmässä 25.11.2021: ”Senaatin vuokrat korotukset maksaa uusissa toimitiloissa investointien kustannukset, mutta alun perin senaatti on saanut kiinteistöt taseeseen alihintaan eikä siksi ole kerännyt riittävästi vuokraa.”

Saamamme tietojen mukaan Senaatin vuonna 2016 tehdyn hinnoittelumuutoksen jälkeen senaatin vuokrat perustuvat omakustannushinnoitteluun, joiden päälle Senaatti lisää noin kahden prosentin hoitokuluerän kattamaan vuokraukseen liittyvät Senaatin kustannukset. Tosin vuokrien korotuskatosta johtuen kaikkien tilojen vuokrat eivät ole vielä tavoitellulla tasolla, eli hinnoittelumuutos johtaa vielä vuokrien nousuun joissakin kohteissa.

Senaatti itse ilmoittaa vuokran määrän laskennan periaatteiksi: Vuokralla katetaan rakennusten aiheuttamat kustannukset: investoinnit eli peruskorjaukset, perusparannukset ja uudisrakentaminen sekä ylläpito, rahoituskulut, kiinteistöverot jne. Valtion sisäisenä palvelukeskuksena Senaatti huolehtii, että korjausvelkaa ei synny ja kiinteistöjen arvo säilyy. Samoin Senaatti ilmoittaa, jotta omakustannusperiaate toteutuu sekä virasto- että vuokrasopimustasolla, pitää vuokrat asteittain tasata omakustannusperiaatteen mukaisiksi. Vuoden 2021 alussa vuokrat tasattiin virastotasolla omakustannusperiaatteen mukaisesti. Jotta vuokrien tasauksen budjettineutraalisuus toteutuisi, vuokrien tasaukset tuli huomioida vuoden 2021 talousarviossa toimintamenomäärärahoja lisäävänä tai vähentävänä eränä. Mikäli tasauksen toteutunut vaikutus poikkeaa talousarviossa budjetoidusta vaikutuksesta, tuli muutokset sisällyttää vuoden 2021 lisätalousarvioon. Kolmannessa vaiheessa vuokrasopimuskohtainen tasaus tehdään yhdessä viraston kanssa, niin että tasaus astuu voimaan viimeistään 2022 alusta. Samassa yhteydessä vanhat vuokrasopimukset päivitetään uuden vuokrajärjestelmän mukaiseksi. Senaatin mukaan sillä on käytössään rakennuksen ajantasainen kuntotietokanta (PTS), joka yhtiön mukaan luo kestävä pohjan suunnitelmalliseen elinkaarenhallintaan sekä liiketoimintapäätösprosesseihin. (Lähde: Senaatti: Omakustannusperusteisiin vuokriin siirtyminen esitys, budjettineutraali vuokrien

tasaus. 31.1.2020). Omakustannusperiaatteen toteuttaminen Senaatti-kiinteistöjen vuok-
rissa arvioitiin aiheuttavan vuokramenojen nousua vuonna 2021 yhteensä 2 560 000
euroa. (Lähde: Vuoden 2021 talousarvioesitys, Poliisihallituksen perustelumuistio; kehyk-
sen ylittävät esitykset)

Poliisihallituksesta saadun tiedon mukaan (teknologiajohtaja Jyrki Wasastjerna) Senaa-
tin antamat kustannusarviot toimitilahankkeen aiheuttamasta vuokran noususta aiem-
man vuokratason päälle ovat säännönmukaisesti olleet alimitoitettuja, eivätkä vastanneet
toteutuneita kustannuksia hankkeen valmistuttua. Alimitoitettut arviot johtuvat ylitarkas-
taja Jarmo Partasen (POHA) mukaan mm. siitä, että hyötyneliöiden määrittelemiseksi tar-
koitettu HTM-kerroin on poliisin toimitilojen osalta liian alhainen ja ettei kaikkia kustan-
nuksia eikä hintojen nousua ole riittävästi huomioitu hankkeiden kustannuslaskennassa.
Tämä on johtanut siihen, että poliisin tekemät rahoitusesitykset JTS-valmistelun yhtey-
dessä ovat jääneet alimitoitetuiksi toteutuviin kustannuksiin nähden.

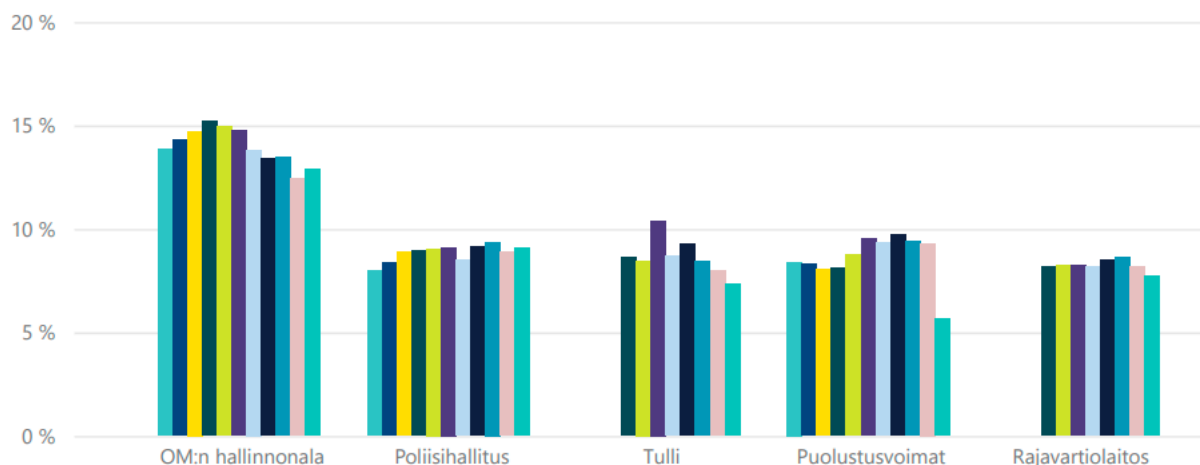
*Senaatin käyttämää vuokrien määräytymisperustetta voidaan pitää kohtuullisena. Toi-
nen asia sitten on, onko Senaatin vuokrahinnoittelu kilpailukykyinen markkinavuok-
rien kanssa. Vertailua vapaiden vuokramarkkinoiden hinnoitteluun vaikeuttaa se, että
merkittävä osa poliisin tiloista on sellaisia, ettei vastaavanlaisia tiloja ole markkinoilla
vertailtavaksi.*

*Senaatin vuokrien vertailu markkinavuokriin olisi tehtävä riittävän usein, jotta varmis-
tuttaisiin myös tätä kautta Senaatin toiminnan tehokkuus. Rakennushankkeiden kus-
tannusarvioiden määräytymisperusteita on uudistettava ja näin varmistettava realisti-
set arviot.*

Poliisihallituksen (POHA:n) toimitilamenot suhteessa verrokkeihin vuosina 2010–2020
poikkeavat verrokeista siinä, että poliisin toimitilamenot suhteessa toiminnan kuluihin
ovat tasaisessa kasvussa. (Lähde POHAN Toimintamenot), eli poliisi ei ole kyennyt säästä-
mään toimitilamenoissa samalla tapaa kuin verrokit. Osittain tätä selittää se, että Poliisin
toimitilakustannuksia nostaa mm., että poliisin toimitiloista merkittävä osa sijaitsee väes-
tökeskuksissa keskeisillä paikoilla, joissa vuokrataso on keskimääräistä korkeampi. Kun
taas puolustusvoimien, tullin ja rajavartiolaitoksen toimitiloista selkeästi poliisin toimiti-
loja suurempi osuus sijaitsee edullisimmilla alueilla. Osittain toimitilamenojen kohoamista
selittää se, että vanhoissa, huonokuntoisissa tiloissa vuokrataso on POHA:lta saadun tie-
don mukaan alle 10 €/m², kun taas peruskorjatuissa tai uusissa tiloissa 40 €/as.

Poliisin toimitilamenot ovat kasvaneet kolmanneksella, eli 20 miljoonalla eurolla vuodesta
2010 (61 milj. €) vuoteen 2021 (81 milj. €, ennakkotieto).

Kuvio 16. Pylväskaavion kuvaa poliisin ja eräiden muiden valtion toimijoiden toimitilamenot suhteessa toimintakuluihin vuosina 2010–2021. Vertailukohteina on käytetty Poliisihallitusta, Tullia, Puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta



Sisäministeriö päättää poliisin toimipisteverkosta ja poliisihallitus tekee vuokrasopimukset, mutta vuokrien maksu tapahtuu poliisilaitosten toimesta, vaikka poliisilaitokset eivät voi vaikuttaa käytännössä lainkaan vuokrien määräytymiseen eikä toimipisteverkkoon. Maassamme on useita poliisin toimitiloja, joita ei käytetä lainkaan, mutta joista aiheutuu vuokrakustannuksia.

SM:n poliisiosastolta saamamme vastaus tyhjästä ja vähällä käytöllä olevista toimitiloista osoittaa, etteivät nämä toimitilat ole kustannusmielessä enää kovin merkittävä tekijä. Saamiemme tietojen mukaan PORA 3:n toteutuksen yhteydessä lakkautettiin kaikkiaan 11 poliisiasemaa tai vastaavaa toimitilaa, joilla säästettiin noin 700 K€ vuotuiset kustannukset. Alkuperäisessä esityksessä oli 15 poliisiasemaa tai vastaavaa toimitilaa, joilla olisi saavutettu reilun yhden miljoonan euron vuotuiset säästöt.

Kaikkein vajaakäyttöisimmät tilat löytyvät harvaan asutuilta, ns. harva-alueilta, joissa sijaitsevien toimitilojen kustannuksetkin ovat vähäiset eli poliisihallituksesta saadun arvion mukaan luokkaa muutama kymmenentuhatta euroa vuodessa, jolloin ne eivät varsinaisesti ole merkittäviä säästökohteita.

Poliisissa on käynnistymässä toimintoihin ja niiden tarpeeseen keskittyvä toimitilojen verkostanalyysi, joka tullee antamaan vastauksia myöskin tilojen vajaakäyttöön.

Kiinnostava havainto harvaan asuttujen alueiden poliisiasemien osalta on se, että Sisä-Suomen ja Itä-Suomen poliisilaitokset ovat aloittaneet vajaalla käytöllä olevissa

poliisiasemissa yleispoliisitoimintaa, jossa poliisihenkilöt työskentelevät yleispoliiseina ja hoitavat rikostutkinnan lisäksi liikenteen valvontaa ja muita poliisin tehtäviä. Nämä poliisit toimivat myös poliisin yhdyshenkilöinä alueen kuntiin ja muihin sidosryhmiin. ”Monialaisen poliisityön pohja on vanhassa poliisin työmallissa, jossa yksi ja sama poliisi hoiti kaikki eri tehtävät. – Tässä on samoja piirteitä kuin vanhassa maalaispoliisimallissa, jossa poliisi-miehet tekivät kaikkia töitä, ylikomisario Taskinen (Itä-Suomen poliisilaitokselta) tunnus-taa.” (Lähde YLE-uutiset 27.12.2021/toimittaja Pekka Niiranen).

Yllä mainitusta kokeilusta voidaankin todeta, että onnistuessaan kokeilu, eli nykyisin vajaakäytöllä olevien toimitilojen käyttö on omiaan vähentämään painetta pääpo-liisiasemilla ja lisäämään poliisin näkyvyyttä alueilla, joissa poliisin näkyvyys on ollut vähäinen. Kokeilun tuloksia kannattaakin seurata ja analysoida tarkemmin.

Pysyvästi käyttämättömien tyhjen tilojen vuokraaminen on vähintäänkin kyseen-alaista tilanteessa, jossa poliisin rahoitus on useissa eri yhteyksissä todettu riittämättömäksi.

Poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan tila -selvityshankkeen loppuraportti 18.2.2019 sivulla 67 otetaan esille tyhjillään tai vajaakäytössä olevien poliisiasemien sijaan palvelujen tarjoaminen yhteistyössä kuntien kanssa, eli yhteisissä asiakaspalvelupisteissä: ”Tälläkin hetkellä poliisilla on jo jonkun verran vuokravaikutteisia poliisiasemia tyhjillään, koska niihin ei ole saatu henkilöstöä tai niiden resursointi ei muutoin ole ollut mahdollista. Näitä voidaan käyttää toki poliisipartioiden taukotiloina, kuulustelupaikkona ja tai vaikkapa lupa-palveluita ajoittain antavana toimipisteenä, mutta nämä tarkoitukset olisivat muutoinkin toteutettavissa mitä ilmeisimmin edullisemmalla tavalla vaikkapa yhteistyöllä kun-tien kanssa. Tällaisia toimivia yhteistyöratkaisuja on jo tällä hetkellä toteutettu monilla poliisilaitosalueilla.”

Tällaisten yhteiskäyttöraatkaisujen, kuten yhteisten asiakaspalvelupisteiden käytön lisääminen harvaan asutuilla alueilla on kannatettavaa.

Poliisihallitus on ohjeistanut 15.02.2018 (POL-2017-48431, ohjeen voimassaoloaika 1.3.2018 - 28.2.2023) poliisin toimintaa yhteisissä asiakaspalvelupisteissä. Sen mukaan ”Poliisin tavoitteena on edistää yhteispalvelua siten, että se vakiintuu yhdeksi poliisin palvelukanavaksi siellä, missä sille on todellista tarvetta. Onnistuneen yhteispalvelutoimin-nan perustana on alueellisten erojen huomioiminen palvelujen tarjoamisen tavoissa ja laa-juudessa. Poliisi on ollut yhteispalvelutoiminnassa mukana siitä saakka, kun ensimmäinen yhteispalvelua säätelevä laki astui voimaan vuonna 1993.” Ohje sisältää poliisin toiminta-periaatelinjaukset yhteispalveluissa. Yksi periaatteista on hieman outo: ”Poliisi ei pääsään-töisesti solmi yhteispalvelusopimusta paikkakunnalle, jossa poliisin palveluja ei aikaisem-min ole ollut saatavilla.”

Kun kyse yhteispalveluissa on poliisihallituksen ohjeenkin mukaan sähköisen asioinnin ja neuvonnan tuesta, eli palveluista, jotka eivät sido poliisihenkilöitä eikä heidän työpanostaan, niin on perusteltua kysyä, miksi tällaista palvelua ei voitaisi tarjota sellaisella-kin paikkakunnalla, jossa poliisin palveluja ei ole aikaisemmin ollut saatavilla?

POHA yhdessä Senaatin kanssa on laatinut viiden vuoden investointiohjelman (PTS), jossa on otettu huomioon sekä toimitilojen kuntoarvioihin perustuva korjaustarve että turvallisuusluokitusten uudistumisista aiheutuva investointitarve. PTS perustuu rakennusosien ja järjestelmien tekniseen ikään, kuntoarvioihin sekä tehtyihin katsastuksiin.

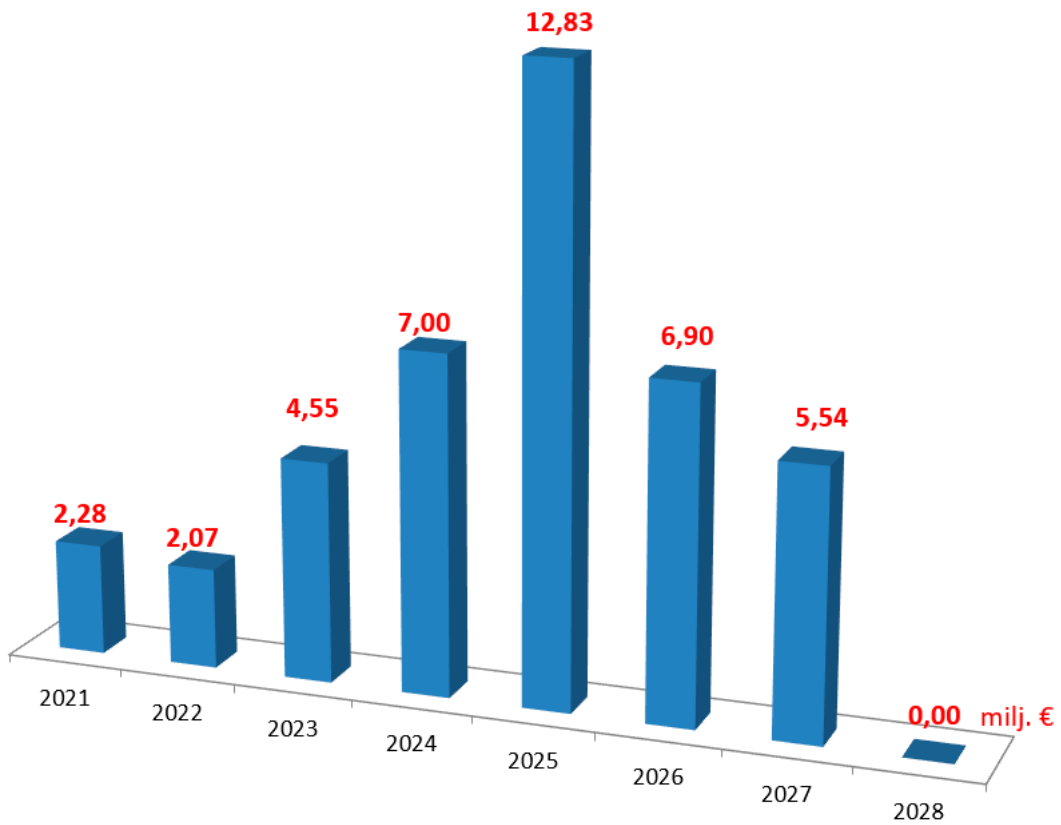
Poliisihallitus on selvityshenkilöille kerrotun mukaan painottanut useamman vuoden Senaatille ns. kattohinta-ajattelua kustannusten arvioinnissa tulevien toimitilahankkeiden osalta, eli jotta lopulliset vuokratkustannukset eivät nousisi alkuperäisistä kustannusarvioista hankkeiden edetessä. Lopulliset kustannukset voivat kuitenkin poiketa Senaatin esittämistä kustannusarvioista riippuen siitä, kuinka kaukana ajallisesti tulevaisuudessa tarkastelun kohteena oleva tuleva toimitilahanke on valmistumassa. Kustannusarviot tarkentuvat hankkeiden edetessä; jatkuvalla ohjauksella ja seurannalla (ohjausryhmät, valvonta, jne.) pyritään hillitsemään kustannusten nousua tulevissa toimitilahankkeissa. Kustannuksia etenkin uudisrakennushankkeissa pyritään hillitsemään myös laajan ohjaavan Poliisitalokonseptin avulla, jonka tuorein versio on valmistunut vuonna 2021.

Uudisrakennushankkeita ohjaamaan pyrkivän Poliisitalokonseptin merkitys toimitilakustannusten kurissa pitämiseksi ja toiminnallisesti tehokkaiden toimitilojen saamiseksi on keskeinen. Olennaista on ottaa huomioon hankkeen elinkaarikustannukset kokonaisuudessaan.

Selvityshenkilöillä ei ole ollut käytetyn ajan puitteissa mahdollisuutta käydä investointitarvearvioita niin yksityiskohtaisesti läpi, että niiden sisältöä olisi mahdollista tai syytä kyseenalaistaa. Tällainen tarkastelu voisi olla toisessa yhteydessä perusteltua tehdä.

Seuraavassa kuvassa käy ilmi, kuinka suuriksi arvioidaan poliisin käytössä olevien toimitilojen tarvitsemat lisäkustannukset muodostuvan tulevina vuosina miljoonissa euroissa. (Lähde Senaatin ja Poliisihallituksen yhdessä laatima viiden vuoden investointiohjelman (PTS))

Kuvio 17. Pylväskaaviossa arvio poliisin toimitilojen lisäkustannuksista Senaatin ja Poliisihallituksen yhdessä laatiman viiden vuoden investointiohjelman mukaan. Arvion mukaan vuosi 2025 edellyttää eniten investointeja.



Jos taas hankkeet lasketaan kumulatiivisesti yhteen, tulee näkyviin rahoitustarpeen kasvu, mikäli riittävää lisärahoitusta ei kyetä näihin investointeihin saamaan. Näin investointivaikeus tulee vuosi vuodelta vaikeammaksi.

Taulukko 2. Taulukossa esitetään poliisin toimitilahankkeiden vaatimat lisärahoitukset 2020–2028 kumuloituvasti.

2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
-	1 835 270	983 625	3 978 529	3 677 506	6 797 863	4 608 036	4 892 667	-
2020 alkaneet:	- 660 00	- 660 000	- 660 000	- 660 000	- 660 000	- 660 000	- 660 000	- 660 000
	2021 alkaneet:	2 282 855	2 282 855	2 282 855	2 282 855	2 282 855	2 282 855	2 282 855
		2022 alkaneet:	2 065 650	2 065 650	2 065 650	2 065 650	2 065 650	2 065 650
			2023 alkaneet:	4 551 446	4 551 446	4 551 446	4 551 446	4 551 446
				2024 alkaneet:	6 997 972	6 997 972	6 997 972	6 997 972
					2025 alkaneet:	#####	#####	#####
						2026 alkaneet	6 896 430	6 896 430
							2027 alkaneet	5 536 000
2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
-	1 175 270 €	2 606 480 €	7 667 034 €	11 917 457 €	22 035 786 €	32 677 155 €	39 858 216 €	40 501 549 €

Taulukoissa on tulevien toimitilahankkeiden toteutus 2020–2023 (rahoitus 1,5 miljoonan euron vuotuisella lisärahalla, joka myönnetty kehyskaudelle 2020–2023) sekä Senaatin ns. elvytyslistalla olevien poliisin toimitilahankkeiden toteutus 2022–2025 (rahoitus myönnetty 2021 kevään väliriihessä). Turvallisuusvaatimusten osalta tarvittavat investoinnit ("turvallisuusteknologia") sisältää välttämättömiksi katsottuja turvallisuusteknologiahankkeita valtakunnallisesti Senaatin arvion mukaisesti listattuna.

Selvityshenkilöt esittävät että poliisin käytössä olevien toimitilojen kunnostamiseen ja ajantasaistamiseen tarvittaviin kiinteistöinvestointeihin tarvitaan lähivuosina merkittävää määrärahojen korotusta tai mikäli rahoitusta ei kyetä nostamaan, on toimitiloja karsittava huomattavasti. Käytettävissä olevat määrärahat eivät riitä tarvittavien hankkeiden toteuttamiseen.

Mikäli korotusta tai toimitilaverkoston saneerausta ei saada aikaan, on vaarana investointivelan kasvu sekä toisaalta kunnossapitokustannusten nousu, koska

peruskorjausten siirtyessä kiinteistökustannukset tulevat ajan myötä nousemaan verrattuna siihen, et tä kiinteistöjen kunnossapidosta huolehdittaisiin ajallaan.

Selvityshenkilöt esittävät, että:

- Senaatin perimien vuokrien vertailut markkinahintoihin tehdään riittävän usein.
- Jatketaan toimitilojen kuntoarvioiden, turvaluokitusten uudistusten ja muiden investointitarpeita aiheuttavien tekijöiden perusteella laadittavien viiden vuoden investointiohjelmien laatimista yhdessä Senaatin kanssa ottaen huomioon yhteistyömahdollisuudet muiden julkisten toimijoiden kanssa.
- Tämä investointiohjelma tarkistetaan, varmistetaan, että siinä on ylläpito- ja kehittämisinvestoinnit eritelty oikein ja priorisoidaan hankkeet selvityshenkilöiden esittämässä uudessa poliisin talousasiain yhteistyöryhmässä ja otetaan hankkeiden elinkaarikustannukset huomioon. Ohjelman pohjalta tehdään esitykset JTS:aan.
- Uudisrakennushankkeita ohjaamaan pyrkivän Poliisitalokonseptin merkitys toimitilakustannusten kurissa pitämiseksi ja toiminnallisesti tehokkaiden toimitilojen saamiseksi on keskeinen. Olennaista konseptissa on ottaa huomioon hankkeen elinkaarikustannukset kokonaisuudessaan.
- Poliisin toimipisteverkko päätetään sisäministeriössä, Poliisihallitus tekee vuokrasopimukset, mutta yksittäiset yksiköt maksavat vuokrat, vaikka ne eivät kykene vaikuttamaan vuokrien määräytymiseen. Vuokrien maksu on syytä siirtää keskitetysti poliisihallitukseen. Tämä selkeyttäisi yksiköiden kustannusten läpinäkyvyyttä ja poistaisi yhden turhan toimenpiteen poliisiyksiköiltä.
- Poliisi tekisi enemmän yhteistyötä kuntien ja muiden julkisen hallinnon toimijoiden kanssa erilaisissa yhteisissä asiointipisteissä ja lisäisi yhteistyötä muiden julkisten viranomaisten kanssa toimitilahankkeissa.

4 Poliisin ajoneuvoista ja muista hankinnoista

Timo Kietäväinen

4.1 Poliisin ajoneuvoista

Poliisin ajoneuvokanta kohtaan kohdistuu voimakkaita uudistuspaineita ja ICT-laitteistojen ja -järjestelmien merkitys kasvaa koko ajan. Poliisin ajoneuvokannan uudistamiseen ei ole kuitenkaan poliisin tietojen mukaan ole saatu riittävästi määrärahoja ja eri selvitysten mukaan ajoneuvokannan kannasta ei ole kyetty pitämään kunnolla huolta eikä ajoneuvokantaa ole kyetty uudistamaan riittävästi. Ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan pidemmän aikavälin kehittämissuunnitelmaa, joka tulisi olla budjetointi- ja JTS-prosessin pohjana. Suunnitelma tulisi käsitellä selvityshenkilöiden esittämässä uudessa poliisin talousasiain yhteistyöryhmässä.

Poliisin ajoneuvokannan toimivuus on keskeinen osa poliisin toiminnan onnistumista. Vuosien mittaan poliisin ajoneuvokannan kunto on heikentynyt ja on syntynyt kasvavaa korjausvelkaa, mikä pahimmillaan voi vaikuttaa jo poliisin työturvallisuuteen. Toisaalta poliisin uusin kalusto on kansainvälisestikin vertailtuna huippulaatuista ja tietotekniikaltaan erinomaista.

Poliisin Teknologiayksikön alainen Poliisin materiaalikeskus (POL MAT) toteuttaa Poliisihallituksen linjaamien suorituskykyvaatimusten pohjalta ajoneuvojen vaihtosuunnitelua osana vuosittaista ajoneuvohankintasuunnitelman sekä ottaa suorituskykyvaatimukset huomioon Poliisihallituksen hallinnoimissa sopimuksissa. Poliisin materiaalikeskuksen vuosittaiset ajoneuvojen hankintasuunnitelmat pohjautuvat poliisiyksiköiden esittämiin ajoneuvovaihtoesityksiin. Poliisiyksiköt esittivät ajoneuvokalustoon liittyviä vaihtotarpeita, esimerkiksi vuodelle 2019 yhteensä yli 21 miljoonan euron arvosta. Eri vaiheiden jälkeen vuoden 2019 ajoneuvohankintoihin kohdennettiin yhteensä noin 11,5 miljoonaa euroa. (Lähde: Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys 2021)

Poliisin ajoneuvohankinnat on sidottu valtiohallinnon yhteisen hankintayksikön (Hansel) laatimiin puitesopimuksiin. Jos puitesopimus jostain syystä myöhästyy, kuten esimerkiksi vuonna 2018 tapahtui, Poliisi ei kyennyt varustelemaan tarpeeseensa vaadittuja pakettiautorunkoisia ajoneuvoja vuoden 2018 aikana. Tuollaiset pakettiautorunkoiset ajoneuvot, jotka varustellaan ja joita muokataan merkittävästi poliisin käyttöön soveltuviksi,

hankitaan omistukseen. Sen sijaan pääosa muusta ajoneuvokalustosta, jonka varustelu voidaan tehdä ajoneuvon rakenteita muuttamatta, esimerkiksi magneettikiinnitteisillä varusteilla, on hankittu leasingsopimuksilla. Hankintasopimuksista aiheutuneita viivästymisiä on tapahtunut muulloinkin, esimerkiksi vuonna 2019 sopimuksen viivästyminen aiheutti noin 60 peruspartioikäyttöön suunnitellun ajoneuvon varustelujen toteutumattomuuden vuoden 2019 aikana. Tällaisten sopimusteknisistä tai muusta hankintaprosessiin liittyvistä syistä johtuen poliisi ei ole saanut käyttöönsä ajoneuvoja suunnitellun mukaisesti. (Lähde: Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys 2021)

Leasing-sopimusten lisääntynyt käyttö nostaa poliisin ajoneuvokalustohankintojen leasing-sopimusten yhteenlaskettua hintaa nopeasti. Kun tälle vuodelle henkilöauto huoltoleasing-sopimusten aiheuttama kustannus on 1,53 miljoonaa euroa, kasvaa se vuonna 2023: 1,88 milj. €, v 2024: 2,20 milj. €, v 2025: 2,53 milj. € ja vuonna 2026: 2,85 miljoonaan euroon. (Lähde: Poliisihallitus: Poliisin ajoneuvorahoitus 2022–2026)

Poliisin ajoneuvokaluston heikko kunto nousee esille Poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan tila -selvityshankkeen loppuraportissa 18.2.2019 s. 63: *”Haastatteluissa saadun käsityksen mukaan työturvallisuusvälineet, henkilökohtaiset suojavälineet ym. ovat pääosin varsin hyvässä kunnossa ja kehittyvät kaiken aikaa. Sen sijaan osittain työturvallisuuteenkin liittyen ajoneuvoasiat ovat nousseet lähes kaikkialla pääosin negatiivisesti esille. Ajoneuvokalusto, erityisesti tavanomaisessa kenttätoiminnassa käytettävät autot vanhenevat ”käsiin” ja vaihtovälit muodostuvat aivan liian pitkiksi.”*

Vuosille 2020 ja 2021 poliisin ajoneuvokaluston kunnostukseen saatiin 10 miljoonan euron erillismääräraha kummallekin vuodelle, joilla Poliisin materiaalikeskuksen arvion mukaan on kyetty korjausvelkaa kuittaamaan auttavasti. Materiaalikeskuksen arvion mukaan tilannetta on saatu korjattua yhden ajoneuvoryhmän osalta, eli pakettiautorunkoisten partioautojen osalta. Mutta esimerkiksi vesiliikennekaluston tai erityisajoneuvojen tilannetta ei saatu korjattua.

Kyse ajoneuvokaluston osalta onkin siitä, kyetäänkö jatkossa rahoituksella huolehtimaan pidemmällä aikavälillä siitä, ettei investointivelka ala kasvaa. Kahtena vuonna toteutettu määrärahan merkittävä lisäys korjasi tilannetta, mutta ei poistanut itse ongelmaa, eli pidemmällä aikavälillä syntynyttä kaluston investointivelkaa läheskään pois. Mikäli rahoitus palaa aiemmalle tasolle, investointivelka kääntyy kasvuun.

Poliisin ajoneuvoista erityisluokan muodostava vesikulkuneuvot, joita Poliisilla on käytössä 105 kpl (tilanne 20.9.2021). Kalusto on tyypitetty seuraavasti: partiovene (12 kpl, keski-ikä 20,8 v.), kevyt partiovene (70 kpl, keski-ikä 15 v.) ja vesijetti (23 kpl, keski-ikä 6,5 v.). (Lähde: Poliisihallitus: Vesikulkuneuvojen tilaselvitys, Operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys, jatkotoimenpiteet, 2021). Vesikulkuneuvojen, erityisesti partioveneiden korkea keski-ikä

on korkea. Ylitarkastaja Rivisen (POL MAT) mukaan kalusto on kuitenkin ”suhteellisen toimivassa kunnossa – eikä rahoituskehys mahdollista laajempaa kalustovaihtoa”.

Vesikulkuneuvojen korjaus- ja huoltokulujen keskiarvoista on nähtävillä muusta kalustosta poikkeava piirre: korjauskulut ovat poikkeuksetta määrällisesti suurempia verrattuina huoltokuluihin. Tämä voi johtua siitä, että kaluston vaihtoja ei ole kyetty toteuttamaan oikea-aikaisesti. (Lähde Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys 2021)

Poliisin ajoneuvojen käyttöä seurataan reaaliaikaisesti. Poliisihallituksen määräys POL-2018-4429 velvoittaa kuljettajaa merkitsemään kaikki ajosuoritteet ajoneuvokohtaiseen ajopäiväkirjaan, josta niitä voidaan seurata helposti jopa ajoneuvon tarkkuudella.

Poliisihallitus on kehittänyt vähäisessä käytössä olevan ajoneuvokannan seurantajärjestelmän (Vähäisen käytön raportti, Operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvityksen, jatkotoimenpiteet 2021), jossa on määritelty 211 ajoneuvoa vähäisen käytön luokkaa kuuluvaksi. Näiden käyttöä seurataan ja päätetään ko. luokkaa kuuluvien ajoneuvojen uusimisesta tai käytöstä poistamisesta.

Verrattuna muihin maihin, poliisin ajoneuvokalustoa ei ole Suomessa kyetty kehittämään erityistarpeisiin kaikilta osin samalla tapaa kuin verrokkimaissa. Tästä Poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan tila -selvityshankkeen loppuraportissa 18.2.2019 (ss. 39-40) otetaan esiin mm. harvaan asuttujen alueiden poliisipalvelujen ja viitataan mm siihen, että Ruotsissa on poliisilla käytössä asuntoautotyyppejä ajoneuvoja, joissa hoidetaan useamman työvuoron aikana syrjäseutujen asioita, samoin nostetaan esille esitys helikoptereiden käyttämisestä.

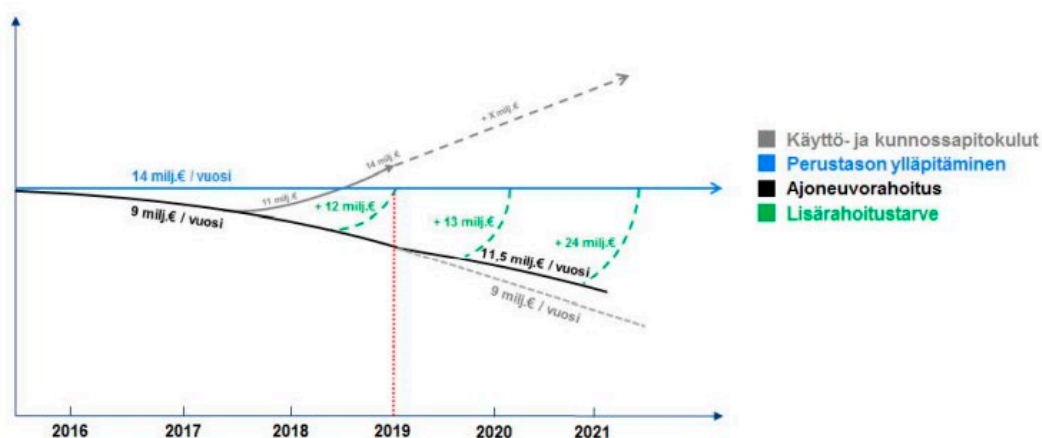
Vaikka poliisin toimintavalmiusaika on säilynyt keskimäärin hyvänä, oli Suomessa vuonna 2019 20 kuntaa, joissa A-kiireellisyysluokkien keskimääräinen toimintavalmiusaika oli yli 40 minuuttia: Jos kyseisten kuntien alueella haluttaisiin parantaa A-kiireellisyysluokan tehtävien toiminta-valmuisaika asettamalla kunnan alueelle yksi ympärivuorokautinen poliisin hälytyspartio, se edellyttäisi merkittäviä resurssilisäyksiä nykytilanteeseen nähden. Yhden ympärivuorokautisen poliisipartion toiminta yhdessä kunnassa edellyttää 14 poliisimiestä ja kahta poliisiautoa. Jos 24/7 partiotoiminto haluttaisiin järjestää 20 kuntaan, se tarkoittaa yhteensä 280 poliisimiehen ja 40 poliisiauton lisäystä nykytilanteeseen. Tällaisesta resurssilisäyksestä aiheutuisi 19 000 000 €:n kustannus, josta 15 400 000 € on vuosittainen henkilöstökulu (lähde: Poliisin toimintavalmiusaika, työryhmän loppuraportti 2/2020).

Nykyinen kalusto- ja henkilöstövajaus näyttäisi aiheuttavan eroja poliisin toimintavalmiudelle ja poliisipalvelujen saatavuudelle eri alueilla, vaikka viime aikoina on poliisihenkilöstöä kyetty lisäämään jonkin verran harvaan asutuilla alueilla ja uusilla toimintamalleilla mm. monitoimipoliisimallilla on kyetty poliisin läsnäoloa lisäämään syrjäalueilla. Uudenlaisten toimintamallien kehittelyä on syytä jatkaa.

Poliisissa on pohdittu vaihtoehtoisena mallina toimintavalmiusaikojen parantamiseen, on resursoida tiettyihin poliisilaitoksiin ”HARVA-partioita”, joiden avulla pystytään suuntaamaan enemmän partiotoimintaa 24 Poliisin toimintavalmiusaikatyöryhmän raportti harva-alueille. Erityisen paljon harva-alueita on Itä-Suomen, Pohjanmaan, Oulun ja Lapin poliisilaitosten alueilla. Esimerkiksi kahden 24/7 toiminnassa olevan lisäpartion resursointi kaikkiin edellä mainittuihin poliisilaitoksiin edellyttäisi yhteensä noin 120 poliisimiehen ja noin 16 auton lisäyksen. Tämän resursoinnin kustannus olisi noin 8 000 000 € vuodessa. Tämä edellä kuvattu kustannusarvio ei sisällä poliisimiesten henkilö- ja partiokohtaisia varusteita (lähde: Poliisin toimintavalmiusaika, työryhmän loppuraportti 2/2020).

Poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan tila -selvityshankkeen loppuraportti 18.2.2019 s 97 ajoneuvoista: ”Poliisin nykyisin hallinnoimien ja käyttämien ajoneuvomäärien säilyttäminen edellyttäisi vuosittain noin 14 miljoonan euron rahoitustasoa. Poliisi on budjetoitunut ajoneuvohankintoihin vuosien 2016–2017 aikana noin 11 miljoonaa euroa, vuonna 2018 noin yhdeksän miljoonaa euroa ja vuonna 2019 noin 11,5 miljoonaa euroa. Poliisin operatiiviseen ajoneuvokalustoon budjetoitu rahoitus, perustason ylläpitämisen mahdollistama rahoitus, perustason ylläpitämisen mahdollistama lisärahoitustarve sekä nykytilanteen aiheuttama käyttö- ja kunnossapitokulujen kasvu ilmenevät seuraavasta kuvasta.”

Kuvio 18. Poliisin ajoneuvohankintoihin budjetoidut määrät vs. vaihtovelka vuosina 2016–2021. Kuluissa mukana käyttö- ja kunnossapitokulut, perustason ylläpitäminen, ajoneuvorahoitus ja lisärahoitustarve.

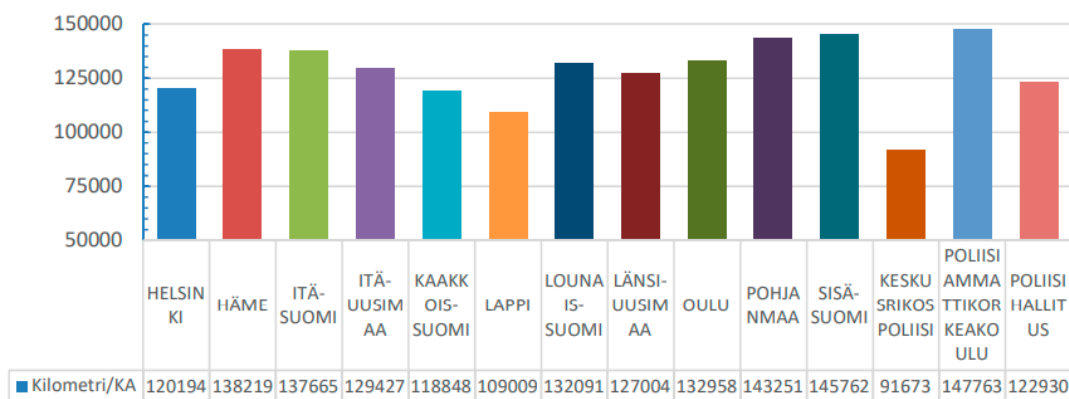


Lähde: Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys 2021

Poliisin ajoneuvovaihtojen velkakertymä on kuvattu yläpuolisessa kuvassa 4.1.1. siten, että vaaditun ajoneuvotason ylläpitäminen (poistumat ja elinkaariperusteiset vaihdot) edellyttäisi vihreällä värillä osoitettuja lisäyksiä.

Vuoden 2020 ajoneuvohankintasuunnitelman laatimisen yhteydessä käynnistettiin suunnittelu yhteistyö teknologiayksikön ja poliisitoimintayksikön kesken, jossa selvitettiin sitä, millaisin toimin vaihtovelkaa voitaisiin pienentää määrärahaa lisäämättä. Suunnittelu yhteistyön lopputuloksena päädyttiin muun muassa siihen, että yleiskäyttöisten ajoneuvojen vaihtojen osalta ryhdytään proaktiivisesti hyödyntämään huoltoleasing menettelyä ostohankintojen sijasta. Yleiskäyttöisten autojen hankinnoissa otettiin ennakkoivasti huomioon myös mahdolliset tulevaisuuden käyttövoimamuodot ja hiilidioksidipäästöjen neutraalustavoitteet. (Lähde: Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys 2021)

Kuvio 19. Pylväskaavio esittää poliisin ajoneuvokaluston käytön vaihtelevuutta eri yksiköiden välillä. Vertailulta 14 eri poliisihallinnon käyttäjää.



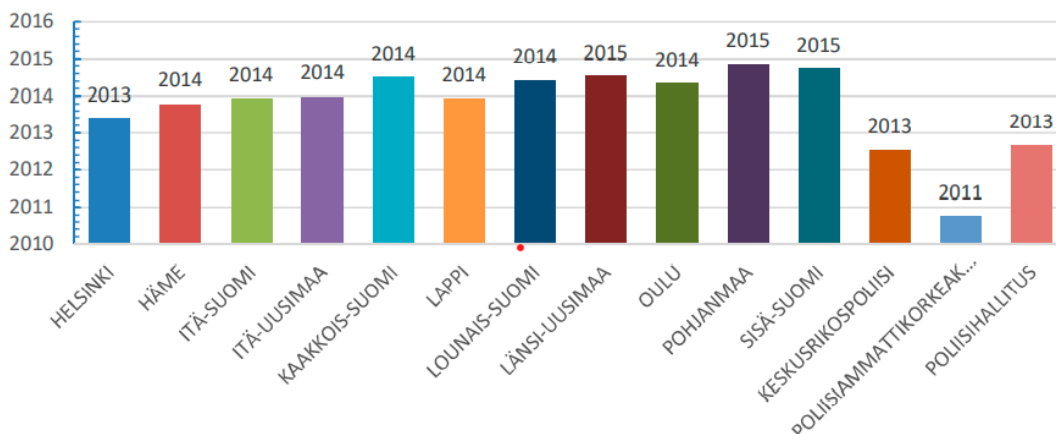
Lähde: Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys 2021

Yllä oleva taulukko käsittää yhteensä 1 714 ajoneuvon muodostaman kalustomäärän. Näissä luvuissa ei ole mukana poliisilaitosten itse solmimia vuokra- tai leasing-sopimuksia, sillä Poliisin materiaalikeskuksella ei ole käsitystä poliisilaitosten vuokrakaluston käytöstä tai sen laajuudesta. Poliisin materiaalikeskus tiedostaa kuitenkin, että kyseisenlaisia ajoneuvojen ”lisähankintamenettelyä” toteutetaan yksiköiden toimesta säännöllisesti. (Lähde: Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys 2021)

Vaikka poliisin hankintoja on keskitetty, on ajoneuvokalusto hyvä esimerkki siitä, ettei keskitetty hankinta toimi edes poliisin ajoneuvokaluston osalla kunnolla.

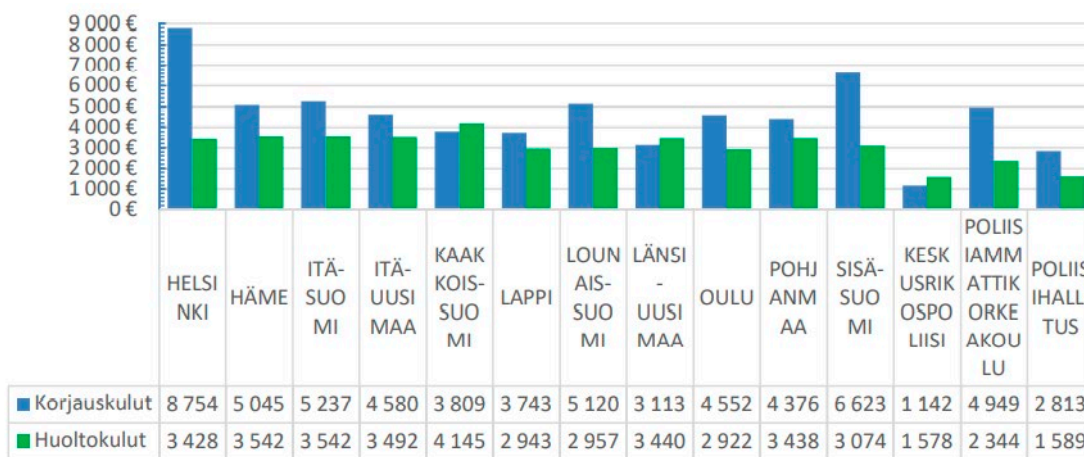
Poliisin ajoneuvokaluston keski-ikä on varsin samankaltaista kaikissa yksiköissä, mikä käy ilmi seuraavasta kuviosta 20. (Lähde: Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys 2021). Eli yksiköiden väliset erot ajoneuvojen ajokilometrimäärissä eivät juurikaan vaikuta kaluston uusimiseen.

Kuvio 20. Poliisin ajoneuvokaluston käyttöönottovuosi (keskiarvo) poliisitoimintayksiköittäin. Vuosimallien keskiarvo on 2019.



Ajoneuvokaluston korjauskulut taas vaihtelevat yksiköittäin huomattavasti, mikä käy ilmi alla olevasta kuvioista 21. (Lähde: Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys 2021):

Kuvio 21. Pylväskaavio esittää poliisin ajoneuvokaluston korjauskulut (keskiarvo) poliisiyksiköittäin. Kaaviossa eritelty erikseen huoltokulut.

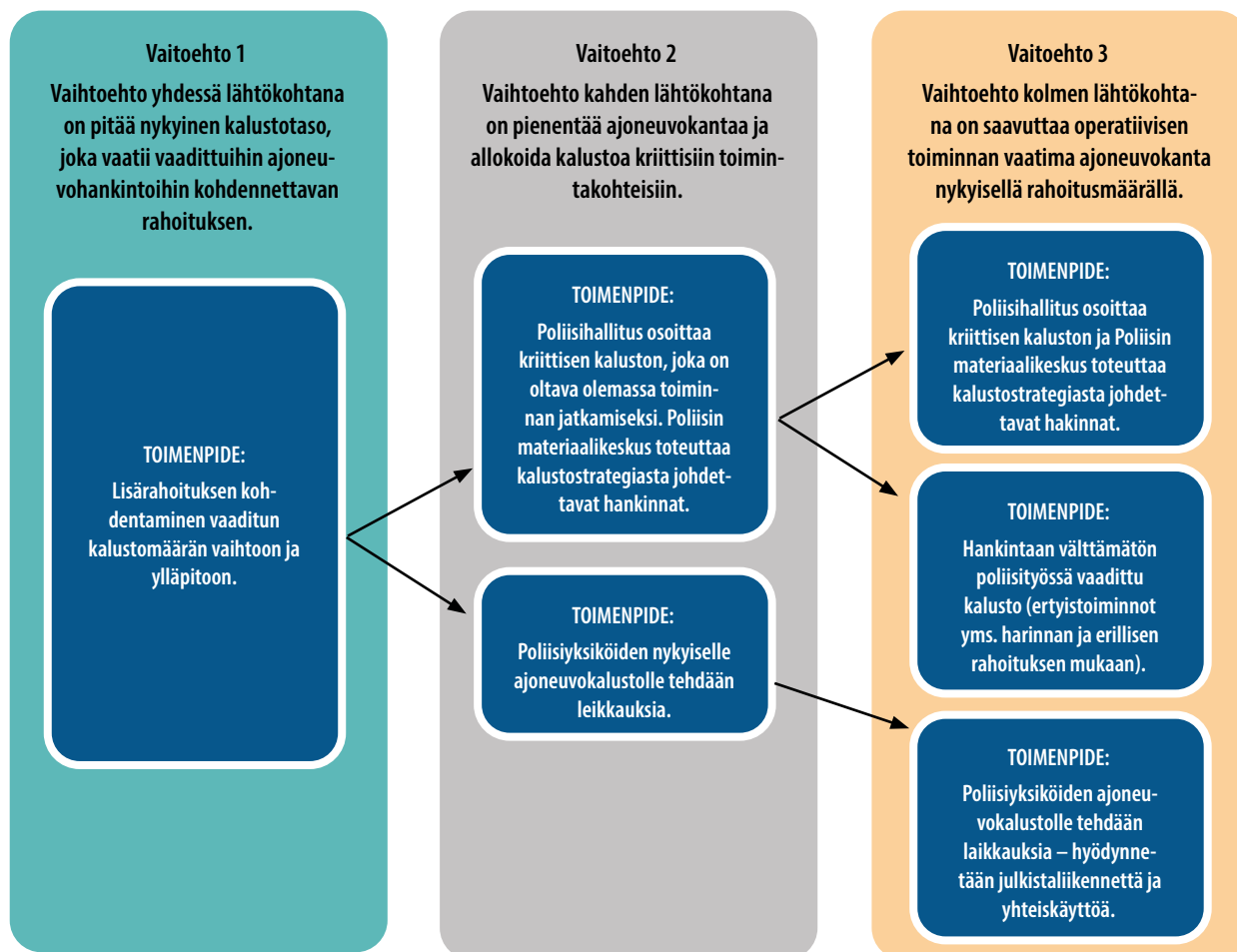


Kaluston korjaus- ja huoltokuluja tarkasteltaessa on em. tilaselvityksen mukaan otettava voi merkitä virheellisesti korjauskuluja tai huoltokuluja väärin segmentteihin. Em. selvityksessä suositellaan, että on järkevää tarkastella rinnakkain korjaus- ja huoltokulujen kertymiä. Vaikka näin tehtäisiin ovat erot näissä kustannuksissa huomattavia yksiköiden välillä.

Näille eroille löytyy selityksiä erilaisten vuosittain ajettavien kilometrimäärien lisäksi myös esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksen osalta siitä, että vuonna 2018 ollut EU-puheenjohtajakausi asetti poliisilaitoksen ajoneuvokaluston kovalle koetukselle ja ajoneuvokalustoa huollettiin siten, että sillä kyettiin operoimaan. Tämä näkyi erityisesti pakettiautorunkoisten partioautojen korjauskuluissa. (Lähde: Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys 2021)

Selvityksen aikana on vahvistunut käsitys, että poliisin nykyinen ajoneuvokalusto ei ole vain osittain vanhentunut ja että autoilla joudutaan ajamaan liian paljon suhteessa niiden kustannusten kannalta järkevään kokonaisajomäärään, mikä nostaa elinkaaren loppuvaiheen korjauskustannuksia epätarkoituksenmukaisen paljon. Ajoneuvokalusto on myös varsin kirjavaa, kuten em. ajoneuvokaluston tilaselvityksessä todetaan. Perusteltua olisi, että poliisin ajoneuvokalustosta karsitaan sinne kuulumattomia ajoneuvoja ja parannetaan näin operatiivisen toiminnan edellytyksiä. Näiltä osin selvityshenkilöt yhtyvät ajoneuvokaluston tilaselvityksessä esitettyyn. Myös ajoneuvokaluston varusteluvaatimukset on syytä käydä läpi ja kehittää ajoneuvoissa käytettävää teknologiaa, jotta ajoneuvokaluston operatiivista kykyä kohennetaan ja hankintaprosesseja kevennetään ja nopeutetaan. Näihin näkemyksiin liittyviä esityksiä on useita Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvityksessä.

Kuvio 22. Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys vuodelta 2021 hahmottaa kolme erilaista vaihtoehtoista mallia poliisin ajoneuvokaluston tilanteen korjaamiseksi.



Lähde: Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvitys 2021

Edellä olevassa kuvassa 24 on hyvin pelkistetty vaihtoehdot. On huomioitava, että eri vaihtoehtoilla on omat vaikutuksensa poliisin toiminnan vaikuttavuuteen, näkyvyyteen, työ- ja kokonaisajan käyttöön ja ajoneuvokaluston elinkaaren aikana syntyviin kokonaiskustannuksiin. Tärkeää on, että entistä enemmän tarkastellaan kokonaiskustannuksia elinkaarisella, ei vain yksittäisen vuoden tasolla.

Selvityshenkilöt esittävät, että

- poliisin ajoneuvojen toimintakunnon turvaamiseksi laaditaan kehittämisohjelma, joka käsitellään selvityshenkilöiden esittämässä uudentyypisessä poliisin talousasiain yhteistyöryhmässä. Kehittämisohjelman pohjalta

tehdään esitykset JTS:aan. Kehittämisohjelman pohjaksi tehdään strateginen valinta viime vuonna laaditun Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvityksen pohjalta.

- Poliisin operatiivisen ajoneuvokaluston tilaselvityksen mukaisesti luodaan ajoneuvokaluston tehokkaan käytön seurannan mahdollistava analyysityökalu, jossa yhdistetään PANSE poliisin ajoneuvorekisterin, ajoneuvovaraussovelluksen ja Polstatin tuottamaa tietoa. Ajoneuvokaluston käytönseurannalle tulee luoda mittarit. Tuloksellisuuden mittaaminen tulee vakiinnuttaa myös osaksi ajoneuvokaluston elinkaarenaikaista seuranta.
- Samoin em. tilaselvityksen mukaisesti korostetaan, että turvallisuusviranomaisten välistä ajoneuvo- tai aluskalustollista yhteistyötä tulee lisätä. Turvallisuusviranomaisten ajoneuvokaluston yhteiskäytön mahdollistamista tulee pohtia.
- selvitetään erityisesti harvaan asuttujen alueiden poliisin valmiusaikojen parantamiseksi uusia ratkaisumalleja eurooppalaisten esimerkkien, erityisesti Norjan ja Ruotsin kokemusten pohjalta ottaen huomioon harvaan asuttujen alueiden poliisiasemien tuleva käyttö.

4.2 Poliisin hankinnoista

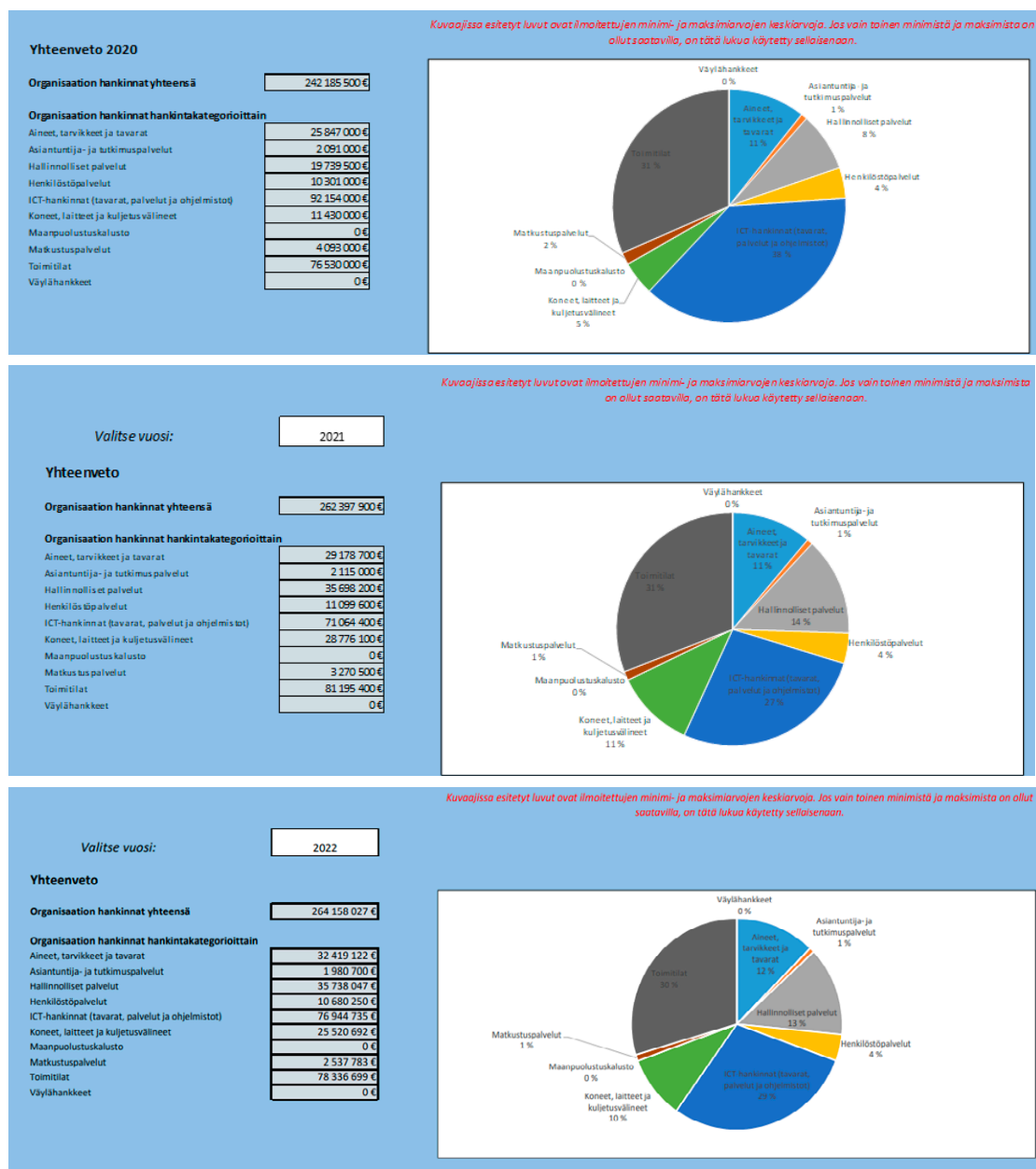
Poliisin hankintoja on keskitetty jonkin aikaa poliisihallitukseen ja hankintojen ohjeistusta uudistettu. Kehityslinja vaikuttaa perustellulta ja sitä kautta pyritään tehostamaan hankintoja. Poliisin ostojen määrä vuonna 2020 oli yhteensä 258,4 miljoonaa euroa, eli noin kolmannes poliisin bruttomenoista. Vuonna 2022 Poliisin hankintojen arvioidaan nousevan 264,2 miljoonaan euroon. Poliisin hankintojen järkipäistäminen on yksi keskeisiä keinoja pyrittäessä tehostamaan poliisin toimintaa myös jatkossa.

Poliisin ostot olivat vuonna 2020 yhteensä 258,4, miljoonaa euroa, eli noin 30 % poliisin bruttomenoista. Ostosta suurin menoerä aiheutui ostoista Senaatilta, 62 miljoonaa euroa, seuraavaksi suurin olivat ostot Hanselilta 44,3 miljoonaa euroa ja seuraavaksi suurin erä oli ostot Valtorilta 40,0 miljoonaa euroa. Ostot Senaatilta koostuivat toimitilamenoista, ostot Hanselilta hajautuivat moneen kategoriaan, niistä merkittävin oli autojen, perävaunujen ja kevyiden ajoneuvojen huolenpito- yms. palveluiden ostot, yhteensä 20,3 miljoonaa euroa, eli 46 % kaikista ostoista Hanselilta. Poliisi on hankkinut ajoneuvoja entistä enemmän Leasing-sopimuksilla, mikä on yleinen suuntaus eri toimijoiden, myös yksityisten keskuudessa. Ostot Valtorilta olivat tietojärjestelmähankintoihin liittyviä, joista merkittävin on TUVEn (Turvaverkkotoimintaan) liittyvät hankinnat. Niitä ja laajemminkin hankintoja Valtorilta on käsitelty tämän raportin luvussa 2.

Vuonna 2022 poliisin ostojen arvioidaan olevan yhteensä 264,2 miljoonaa euroa ja jakautuvan alla olevassa kuvassa kuvatun mukaisesti. Hankinnoista suurimman erän muodostaa toimitilakustannukset, yhteensä 78,3 miljoonaa euroa, josta valtaosa on ostoja Senaatilta. Toiseksi suurin erä on ICT-hankinnat, yhteensä 76,9 miljoonaa euroa ja kolmanneksi suurin hallinnolliset palvelut 35,7 miljoonaa euroa ja neljänneksi suurin aineet, tarvikkeet ja tavarat 32,4 miljoonaa euroa. Ongelmana hankintojen seurannassa on ilmeisesti se, ettei selkeää useamman vuoden keskenään vertailukelpoista tietoa ole olemassa, ainakaan selaista ei selvityshenkilöt saaneet käyttöönsä pyynnöistä huolimatta. Selvityshenkilöiden saamat poliisin hankintoja kuvaavat tiedot on koottu selvityshenkilöiden pyynnöstä eri lähteistä.

Hankinnat muodostavat noin kolmanneksen poliisin toimintamenoista, eli erittäin merkittävän kustannuserään, jota on vasta viime vuodesta lukien ryhdytty organisoidaan keskitetysti. Hankintatietojen hajanaisuus ja tietojärjestelmien kehittymättömyys vaikeuttaa kustannusseurantaa ja toiminnan kehittämistä.

Kuvio 23. Ympyräkaaviot esittävät poliisin hankintojen yhteenvedoarviot vuosilta 2020– 2022. Kuvaajissa esitetyt luvut ovat ilmoitettujen minimi- ja maksimiarvojen keskiarvoja.



Lähde: Poliisihallitus: Poliisin hankintasuunnitelma 2020, 2021 ja 2022

Yllä olevasta kuviosta 23 käy ilmi hankinnoissa tapahtuva vaihtelu vuosittain välillä 242 miljoonan ja 262 miljoonan euron välillä.

Edellä olevissa luvuissa on käsitelty erikseen ICT, toimitila ja ajoneuvokustannuksia. Hallinnollisten palvelujen ostot ovat kolmanneksi suurin erä hankinnoissa ja ne koostuvat mm. Palkeilta tehdyistä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluista. Muita ko. luokkaan kuuluvia hankintoja ovat muun muassa postikulut, pankki-, painatus- ja toimistopalvelut. Ostot palkeilta ovat suuruusluokaltaan hieman yli 5 miljoonaa euroa vuodessa, eli selvästi kahdelta muulta valtion hankintakeskukselta, eli Senaatilta ja Valtorilta poliisin tekemiä ostoja pienempi.

Palkeet on valtionhallinnon palvelukeskus. Palkeet jaottelee palvelunsa seuraavasti: Henkilöstöpalvelut; Asiantuntijapalvelut; Tuki- ja ylläpitopalvelut; EU-neuvoston matkakustannusten korvausten käsittely; Valtion yhteisilmoittelu; VMBaro - valtion henkilöstötutkimus; Tahti - työnantajan henkilöstötieto; Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon prosessikuvaukset sekä Palvelut Oy- ja yhteisöasiakkaille. (Lähde: Palkeiden kotisivut 27.1.2022)

Poliisihallituksen hallintoyksiköstä 1.2.2022 saadun tiedon mukaan taloushallinnossa ei juurikaan käytetä perussopimuksen ulkopuolisia palveluita. Marginaalisia lisäyksiä tehty, mm. käyttöoikeusraporttien muodostamiseen ja jakeluun liittyen, ne eivät ole montaa sataa euroa vuodessa. Perussopimuksen mukaisia palveluita ovat laskujen viennit kirjanpitoon, matkalaskujen tekninen tarkastus ja kirjanpito ml. tilinpäätösten laatiminen.

Pääsääntöisesti Poliisihallituksessa ollaan tyytyväisiä taloushallinnon palveluihin, totta kai aina mukaan mahtuu myös epäselvyyksiä tai kehitettävää. Isommat haasteet kohdistuvat hr-puolelle ja siellä tehtävään kehittämistyöhön. Myös taloushallinnon puolella on kehittämistä tulossa lähivuosien aikana, siinä pitää olla vahvasti mukana, niin toiminnallisuuksien kuin kustannuskehityksenkin takia. Palkeiden sopimuksen vuosittainen arvo on hieman yli 5 milj. euroa, sisältyy hankintasuunnitelmassa hallinnollisiin palveluihin, joita ovat myös esim. postikulut, pankki-, painatus- ja toimistopalvelut. (Lähde: Talous- ja suunnittelupäällikkö Tiina Pelkonen 1.2.2022)

Poliisihallituksen hallintoyksiköstä kerrottiin poliisin ja Palkeiden HR-yhteistyöstä, että se perustuu Palkeiden kanssa tehtyyn asiakassopimukseen. Sopimus sisältää vakiopalvelut, jotka sisältyvät kaikille virastoille annettavaan palkeiden palveluun, ja joiden hinta sisältyy aina asiakassopimuksen hintaan, käytti virasto niitä tai ei. Vakiopalveluihin sisältyy esimerkiksi henkilöstöhallinnollisten tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen, palkan laskenta, vuosiloma- ja nimikirjapito sekä muut henkilöstön ylläpitoon liittyvät tehtävät. Lisäksi poliisihallitus on ostanut Palkeista palvelussuhdeneuvontapalvelun. Tämä neuvontapalvelu on tulossa myöhemmin osaksi perussopimuspakettia. Palkeiden tarjontaa ollaan lisäämässä ja tulossa on rekrytointipalvelut, joita poliisin puolella on kokeiltu Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen alueella ja kokeilua aloitetaan Poliisihallituksessa. Kyseessä on toinen kokeilu. Ensimmäinen kokeilu Palkeiden rekrytointipalvelujen osalta epäonnistui, eikä johtanut palvelujen ostoon Palkeilta. Palkeilta ostettaviin palveluihin ei kuulu poliisin

palkkausjärjestelmän soveltamista koskevaan neuvontaan liittyvät tehtävät, mikä on johtanut usein siihen, että henkilöstön kysymykset ohjautuvat takaisin poliisiyksiköihin vastattavaksi. Palkeilla on nimettyjä henkilöitä, jotka palvelevat poliisia. Henkilöstön vaihtuvuus vaikuttaisi olevan melko suurta, joka ajoittain vaikuttaa palvelun laadun heilahteluun myös poliisilaitoksilta tulevan palautteen mukaan. Vaikka poliisi on yksi Palkeiden suurimpia asiakkaita, niin Poliisihallituksessa koetaan, ettei se kykene riittävästi vaikuttamaan Palkeiden palvelujen laatuun eikä palveluiden kehittämiseen. (Lähde: Minna Gråsten, neuvottelupäällikkö, poliisihallituksen hallintoyksikkö. Hän vastaa poliisihallituksessa henkilöstöasioista. 27.1.2022 puhelinkeskustelu Gråsten/Kietäväinen)

Palkeiden taholta todetaan, että poliisi on merkittävä asiakkuus Palkeille. Poliisin palvelusopimuksen arvo on ollut vuonna 2021 5,08 miljoonaa euroa, eli 9,5 % Palkeiden palvelusopimuslaskutuksesta ja poliisille palvelua tuottava htv-määrä on 48 htv, mikä on 7,8 % Palkeiden kokonaishtv-määrästä. Palkeiden kokonaislaskutus vuonna 2021 oli 53,3 miljoonaa euroa ja kokonaishenkilöstömäärä 629 (HTV 618). Poliisille tarjottavien palvelujen laatu on kokonaisuutena erittäin hyvällä tasolla esim. NPS-luku 92 ja asiakastyytyväisyys 3,9 vuonna 2021. Kyseiset mittarit ovat keskimäärin hieman parempia kuin Palkeiden kaikilla asiakkailla.

Poliisin käytössä on kaikki Palkeen peruspalvelut ja lisäksi muutamia valinnaisia lisäpalveluja, kuten muillakin asiakkailla. Pääsääntöisesti palvelut ja palvelujen sisällöt eivät poikkea muiden asiakkaiden palveluista, mutta joitakin poikkeuksia on sovittuna ja niistä on tarkemmin kerrottu liitteessä. Poliisin palvelutuotannossa korostuu tietoturva ja -suoja. Palkeista palautuu poliisille kysymyksiä vastattavaksi erityisesti niissä asioissa, jotka vaativat työnantajan tulkintaa ja ohjeistusta tai jotka eivät kuulu Palkeiden tarjoamaan palveluun.

Palkeiden taholta esitetään työnjaon kehittämiseksi seuraavia esityksiä: Poliisilla on tällä hetkellä 14 eri virastotunnusta, joilla tehdään tilityksiä mm. Kevalle ja Verohallinnolle. Yhden viraston mallissa poliisilla olisi yhdet tunnukset ja tilitysten teko yksinkertaistuisi. Toimintatapoja tulisi Poliisihallinnossa yhdenmukaistaa. Vaikka poliisi on viime aikoina muuttanut organisaatiotaan yhdenmukaisemmaksi, on yksilöllisiä eroja toimintatavoissa tunnistettavissa. Erilaiset toimintatavat aiheuttavat toimintaan tehottomuutta. Keskittämällä on Palkeiden näkökulmasta saatu hyötyjä aiempien muutosten perusteella. Hallinnollisten prosessien tai osaprosessien automatisointi vähentäisi manuaalista työtä sekä mahdollistaisi pitemmällä aikavälillä kustannussäästöjä. Asiakkaan kanssa on keskusteltu Matkustuksen lisäpalvelujen mahdollisesta käyttöönotosta poliisissa vuonna 2023. Asiakkaan tulisi selvittää ja arvioida, mitä säästöjä Palkeiden tarjoamat laajemmat HRM-lisäpalvelut voisivat henkilöstöhallinnon tehtäviin tuoda. Asiakkaan kanssa kannattaisi keskustella Ajanhallinnan lisäpalvelun käyttöönotosta uuden järjestelmän toiminnan vakiinnuttamisen jälkeen. (Lähde: Kirsi-Marja Kauppinen, Palkeet, johtaja, asiakkaat, palvelut ja laatu 1.2.2022)

Poliisihallitukselle tulevien laskujen laskutusautomaatio oli vielä pari vuotta sitten erittäin alhainen, sillä peräti vain 1,9 % saapuvista laskuista on kohdennettuja, mikä aiheuttaa huomattavaa hallinnollista työtä ja lisää kustannuksia. Hankintoja kehitettäessä on tähän poliisissa kiinnitetty huomiota.

Selvityshenkilöiden kysymykseen laskujen heikosta kohdennuksesta ja heikosta laskutusautomaatiosta antamassaan vastauksessa poliisihallituksen hallintoyksikön edustajat vastaavat seuraavaa: (tässä on tiivistetty saatua vastausta): ”Poliisi otti käyttöön Handi - tilausten ja laskujen käsittelyjärjestelmän 1.5.2019, jolloin poliisin laskuautomaatioaste oli VM:n aineistossa esitetty 1,9 %. Vuoden 2019 aikana poliisi osallistui Palkeiden ja Valtiokonttorin vetämiin Handi-järjestelmän käyttöönottoa tukeviin työpajoihin mutta poliisin laskuautomaatioaste ei edistynyt riittävästi. Tämän vuoksi Poliisihallitus perusti 1.2.2020 lukien poliisin laskuautomaation kehittäminen -projektin, jonka keskeisimpiä kehityskohteita ovat olleet mm. hankinnasta maksuun prosessin toimintatapojen yhtenäistäminen, tilaamisen ja laskujen käsittelyn uudistaminen, tilaamisen tehostaminen Handissa (punch outit, katalogit, vapaatekstitalaukset, tilaussuunnitelmat), laskuautomaation laajentaminen, sopimustietojen kartoittaminen sopimuskohdistuksen tehostamiseksi, budjetoinnin yksinkertaistaminen ja poliisin keskitetyn rahoituksen rakenteen selkiyttäminen.

30.11.2021 poliisin laskuista 51,8 % menivät automaatioprosessiin laskuautomaatioasteen ollessa 42,0 %. Parhaimmat poliisiyksiköt ovat jo saavuttaneet yli seitsemänkymmenen prosentin laskuautomaatioasteen ja heidän saturaatiopisteen saavuttaminen on hyvin lähellä. Vastaavasti on poliisiyksiköitä, joiden laskuautomaatioasteen kehittyminen on edelleen hidasta. Poliisin laskuautomaation kehittäminen -projekti tarjoaa myös tukitoimenpiteitä poliisiyksiköille, jotta poliisin kokonaisautomaatioaste kehittyminen jatkuisi.”

Poliisissa kuten kaikissa muissakin valtion virastoissa on haasteita tilauksellisten laskujen automaation edistämisessä kuten esim. toimittajan lisäämät kulut laskulle (tilaukselta pois jääneet toimituskulut) ja tilausten vastaanottomerkintöjen lisääminen Handiin, joka otettiin käyttöön 1.5.2019. Handia kehitetään järjestelmätoimittajan toimesta käyttäjiltä saatujen palautteiden pohjalta sekä tarpeesta maksuun -prosessi kehittyy yksiköissä kuten myös osaaminen. Handia käytetään laajasti valtion hallinnossa ja sen kehitystyötä johtaa valtionkonttori. Poliisin laskuautomaatioastetavoite vuodelle 2021 oli 50 %, jota poliisi ei tule todennäköisesti täysin saavuttamaan kirjanpitoyksikkötasolla.

Laskutusautomaation kehittämisessä on edetty oikeaan suuntaan, mutta paljon on vielä tehtävää. On tärkeää jatkaa toiminnan kehittämistä yhteistyössä muiden valtion viranomaisten kanssa.

Poliisin hankintoja on keskitetty pidemmän aikaa poliisihallituksen alaisuuteen. Hankintojen keskittäminen ja sitä kautta volyymihyötyjen hyödyntäminen on ollut kehityssuuntana

koko julkisessa hankinnassa ja valtion hallinnossa Hansel Oy:n rooli keskitetyissä hankinnoissa on muodostunut koko ajan vahvemmaksi. Hansel Oy:n ja Kuntahankinnat Oy yhdistyminen vahvisti Hanselin asemaa entisestään. Poliisin hankinnoissa käytetään varsin laajasti Hanselia, mutta mahdollisuuksia sitä kautta ostojen lisäämiseen on olemassa. Esimerkiksi suojavarusteiden hankinta Hanselin kautta aloitettiin vasta vuonna 2021 ja on suuruusluokaltaan vasta toistakymmentä tuhatta euroa.

Poliisin Hanselin kanssa tekemä yhteistyö on kehittynyt, mutta vielä yhteistyössä on paljon kehitettävää. Erityisesti poliisin tarvikkeiden erityisvaatimusten huomioon ottaminen ei aina ole toiminut hyvin. Tästä esimerkkinä voidaan mainita ajoneuvojen rengashankinta, jonka tuloksena hankitut renkaat eivät vastanneet poliisin käyttämien ajoneuvojen, erityisesti hälytysajoneuvoissa käytettävien renkaiden korkeita laatuvaatimuksia. (Lähde: Vastualueen päällikkö Jussi Kiiski tapaamisessa 18.1.2022).

Poliisin hankinnoista osa tehdään vielä Poliisihallituksen keskitettyjen sopimusten ulkopuolella. Hankintoja, joita nykyisin käytettävissä olevilla järjestelmillä ei voi kohdistaa millekään Poliisihallituksen sopimuskumppanille tai keskitetyille sopimukselle oli karkea arvion mukaan vuonna 2020 noin 50 miljoonaa euroa ja vielä 2021 noin 40 miljoonaa euroa. Nämä keskitettyjen sopimusten ulkopuoliset hankinnat ovat hajautettuja, poliisiyksiköiden sopimuksellisia hankintoja sekä sopimuksettomia pienhankintoja. Tarkemmassa arviossa on oletettavaa, että luku tarkentuu alaspäin. Erityisesti pienhankintoja tehdään jonkin verran ilman sopimuksia. On kuitenkin huomioitava, että pienhankintoihin sovelletaan poliisissa sisäministeriön hankintaohjetta, jonka mukaan yli 20.000 euron pienhankinnat tulee pääsääntöisesti kilpailuttaa. Tällä hetkellä poliisin hankintoja, kuten laajasti hankintoja muuallakin valtion hallinnossa, seurataan Excel-tiedostojen avulla. Hankintojen seurannan parantamiseksi tietojärjestelmän kehittäminen on tärkeää. (Lähde: Vastualueen päällikkö Jussi Kiiski ja ylitarkastaja Jaana Roitto tapaamisessa 18.1.2022).

Noin suurta sopimusten ohi tapahtuvaa hankintaa voidaan pitää erittäin haasteellisena ja sen suuruus osoittaa, että poliisin hankintatoimessa on vielä paljon kehitettävää ja saatavissa aikaan sitä kautta säästöjä. Samoin hankintojen keskittämistä tulee jatkaa ja seurantajärjestelmän kehittäminen yhteistyössä muun valtion hallinnon kanssa on erittäin tärkeää.

Poliisihallitus on 21.03.2019 antamallaan määräyksellä (POL-2018-14824), jonka voimassaoloaika on 30.03.2019–31.12.2022 tarkemmat toimintaohjeet hankintojen ja materiaalitöiden järjestämiseksi. Materiaalihallinnolla tarkoitetaan poliisissa kokonaisuutta, joka pitää sisällään palveluiden ja tavaroiden hankinnat, hankintoihin liittyvän sopimushallinnan, toimittajahallinnan sekä omaisuuden hallinnan. Omaisuuden hallintaan kuuluvat: elinkaarenhallinta, materiaalitilannekuvan seuranta, inventointi, kunnossapito, valtion omaisuuden

poistaminen ja jälkikäsittely, kuten esimerkiksi tuhoaminen tai myynti. Poliisi noudattaa valtion hankintastrategiaa ja hankinnan käsikirjaa.

Em. määräyksen mukaan Poliisihallituksen yksiköt suunnittelevat, kehittävät, johtavat ja valvovat omaan toimialaansa liittyviä yksittäisiä palvelu- ja tavarahankintoja Poliisihallituksen työjärjestyksen ja tämän määräyksen mukaisesti. Poliisihallitus hyväksyy poliisitoiminnassa käytettävät laitteet, välineet ja varusteet erillisen Poliisihallituksen määräyksen mukaan. Kyseisessä määräyksessä on määritelty ne tuoteluokat, joilta hyväksyntä vaaditaan. Esityksen tuotteen tai tuoteryhmän käyttöön hyväksymisestä tekee Poliisin materiaaalikeskus, tai muu erikseen määritelty hankinnan toimeenpanija.

Poliisihallituksen teknologiayksikön toimitila- ja materiaalihallinnon vastuualueen tehtävänä on poliisin toimitila- ja materiaalihallinnon sekä hankintatoimen strateginen suunnittelu, ohjaus, valvonta ja kehittäminen sekä poliisihallinnon valtakunnallisten materiaali- ja toimitilahankintojen koordinointi ja ohjaus. Lisäksi vastuualue vastaa materiaalihallinnon kansainvälisestä yhteistyöstä. Poliisihallituksen yksiköt suunnittelevat, kehittävät, johtavat ja valvovat omaan toimialaansa liittyviä yksittäisiä palvelu- ja tavarahankintoja Poliisihallituksen työjärjestyksen ja em. määräyksen mukaisesti.

Poliisiyksiköt tekevät hankintayhteistyötä ja keskittävät poliisin kalustoon, välineisiin ja varusteisiin liittyvät hankintansa Poliisin materiaalikeskuksen kilpailuttamiin hankintasopimuksiin. Poliisihallitus, Poliisin materiaalikeskus, Poliisin informaatioteknologiakeskus ja poliisiyksiköt kehittävät ja ylläpitävät jatkuvaa yhteistyötä materiaalihallinnossa muun muassa edistämällä tiedonkulkua toimijoiden välillä. Poliisiyksiköt ylläpitävät ajantasaista materiaalitilannekuvaa hallinnassaan olevasta omaisuudesta poliisin materiaalitietojärjestelmä Pomassa.

Poliisin hankintoja on suunniteltu johdettavan ja seurattavan valtion kategoriamallin mukaisesti kahdeksassa hankintakategoriassa, jotka poliisissa jakautuvat hankintavolyymiensä mukaan neljään pääluokkaan: *Tavarat*: 1. Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet 2. Aineet, tarvikkeet ja tavarat; 3. *Toimitilat*: (Toimitilat; mm. vuokrat, sähkö, siivous, rakentaminen); *Hallinto*: 4. Asiantuntija- ja tutkimuspalvelut 5. Hallinnolliset palvelut 6. Henkilöstöpalvelut 7. Matkustuspalvelut; 8. *ICT-hankinnat*: (ICT-hankinnat; tavarat, palvelut ja ohjelmistot).

Poliisiyksikön hallinnassa olevan omaisuuden sekä sitä koskevan käyttöomaisuuskirjanpidon ja Poman (Poliisin materiaalijärjestelmän) mukaisen omaisuusluettelon yhtäpitävyys varmistetaan säännöllisesti tehtävillä inventoinneilla. Inventoinnit tehdään Poman toiminnallisuuksia käyttäen.

Päällekkäisyyksien välttämiseksi ja kustannustehokkuuden lisäämiseksi Poliisihallitus koordinoi kaikkia poliisin välineistön kehittämishankkeita. Hankkeet rahoitetaan Poliisihallituksen kanssa vuosittaisissa tulosneuvotteluissa erikseen sovittavalla menettelyllä. Hankeissa voi myös olla ulkopuolisia rahoittajia. Poliisihallitus perusti em. määräyksellä viisi erillistä materiaalin kehittämistyöryhmää, joihin se nimeää puheenjohtajat ja jäseniksi poliisiyksiköistä asiantuntijoita.

Poliisihallituksen 21.03.2019 antama määräys vaikuttaa selkeältä kokonaisuudelta ja pyrkimys keskittää edelleen poliisin hankintoja kannatettavalta.

Poliisihallitus hyväksyi edellä kuvattua määräystä selkeyttävän hankintaohjeen 8.12.2021, joka astuu voimaan vuoden 2022 alusta. Hankintaohjeen mukaan hankintoja toteuttavat hankintaohjeen mukaisesti keskitettyjen hankintojen osalta Poliisin materiaalikeskus (POL MAT-keskus), poliisin keskitettyjen ICT-hankintojen osalta ja muiden omaan palvelutuotantonsa liittyvien ICT-hankintojen osalta Poliisin informaatiokeskus (POL IT-keskus), Poliisihallituksen toimitilojen osalta teknologiayksikön toimitilahallinnon vastuualue (ToHa) ja pienhankintojen osalta ja hankintojen ohjausryhmän erikseen osoitettujen hankintojen osalta poliisihallituksen yksiköt ja vastuualueet.

Hankintaohje selkeyttää hankintatoimeen ja sopimusohjaukseen liittyvien toimijoiden rooleja ja vastuita ja antaa yksityiskohtaisuudessaan kuvan siitä, mistä kukin poliisin hankinnoissa ja sopimushallinnassa mukana oleva vastaa.

Hankintaohje on hyvä askel eteenpäin poliisin hankintojen tehostamisessa ja selkeyttämisessä. Erityisen tärkeää on ratkaista hankinnoissa eri toimijoiden keskinäiset valta- ja vastuusuhteet ja vähentää hankintoja tekevien henkilöiden määrää. Hankintaohjeessa on pyritty ratkaisemaan sisäisen tarkastuksen raportissa ja hankintojen keskittämisen raportissa annetut korjaussuositukset. On tärkeää, että ohjeistuksen toimivuutta tarkaillaan ja tehdään siihen tarvittavat tarkistukset.

Poliisihallituksen teknologiayksikön toimitila- ja materiaalihallinnon vastuualue, eli hankinnoista vastaava yksikkö poliisihallituksessa aloitti vasta vuoden 2021 tammikuussa, mikä on erittäin myöhäinen ajankohta julkisessa hallinnossa hankintojen uudelleenorganisoinnissa, ja vastuualueen työ on monessa suhteessa vasta aloitusvaiheessa. Vastuualueen henkilöstö on niukka: vastuualueella on sen päällikön lisäksi kaksi juristia, kolme ylitarkastajaa ja kaksi muuta henkilöä. Vastuualueen keskeisiin tehtäviin kuuluu myös poliisin materiaalikeskuksen (POL MAT) ohjaaminen, joka vastaa mm. poliisin valtakunnallisten tai muuten merkittävien hankintojen sekä tilausten toteuttamisesta toimeksiantojen mukaisesti. (Lähde: 18.1.2022 tapaaminen, jossa oli mukana vastuualueen päällikkö Jussi Kiiski, ylitarkastaja Jaana Roitto sekä poliisihallituksen talous- ja suunnittelupäällikkö Tiina Pelkonen sekä selvityshenkilö Timo Kietäväinen).

Poliisihallituksen hankinnoista vastaava yksikön henkilömäärä on kutakuinkin sama, kuin Helsingin poliisilaitoksessa hankintojen kanssa työskentelevien määrä (Lähde: Helsingin poliisilaitoksen päällikkö Lasse Aapion tapaaminen 26.1.2022). Poliisilaitosten edustajien haastatteluissa hankintojen edelleen keskittäminen poliisihallitukseen mainitaan usein keinona kustannustehokkuuden lisäämiseksi.

Voidaankin todeta, että keskitetty hankintatoimen rakentaminen on hyvässä alkukiihdytyksessä ja ratkaistavia ongelmia on paljon mm. hankintojen keskittämisen jatkaminen, toimivan yhtenäisen tietojärjestelmän rakentaminen poliisin hankintoihin sekä kustannus seurannan kehittäminen. Myös hankintoja tekevien keskinäiset vastuusuhteet vaikuttavat kaipaavan selkeyttämistä. Myös vastualueen henkilöstön mitoitus vaikuttaa pieneltä sen tehtävien laajuuteen nähden.

Poliisi rahoittaa ulkopuolisen rahoituksen turvin pääosin kaikki poliisin EU säädösvelvoitteiden täytäntöönpanon edellyttämä tietojärjestelmien kehitystyö ja ulkopuolinen rahoitus on merkityksellinen täydentävän rahoituksen lähde myös hankinnoissa kansallisen rahoituksen riittämättömyyden vuoksi. EU rahastojen tuella on poliisille voitu hankkia mm. välttämättömiä henkilöstön suojavarusteita ja laitteistojen CBRNE tilanteisiin. On kuitenkin huomioitava, että poliisin tärkeintä ulkopuolisen rahoituksen lähde eli EU rahastoja ei EU rahastoja koskevan EU tason lainsäädännön vuoksi voida hyödyntää peruspoliisitoiminnan rahoittamiseen tai hankintoihin eli esim. poliisin ajoneuvot eivät kuulu rahoituksen piiriin, ei myöskään voimankäyttövälineet yms. (Lähde: Ylitarkastaja Kaisa Turunen (POHA POL) 24.1.2022).

Poliisin hankintojen rahoituksen näkökulmasta valtion talousarvion ulkopuolinen rahoituksen rooli on tärkeää huomioida ja näitä rahoitusmahdollisuuksia kannattaa käyttää aktiivisesti silloin, kun ne sopivat poliisin toiminnan rahoittamiseen.

Hankintojen kehitystyön tärkeys on tullut eri yhteyksissä esille, erityisesti Helsingin poliisilaitoksen päällikkö Lasse Aapion tapaamisessa selvityshenkilöiden kanssa 26.1.2022. Hän korosti myös viranomaisyhteistyön tärkeyttä, esimerkiksi puolustusvoimien kanssa ammusten ja aseiden testaamisessa.

Hankintojen kehittämisessä yhteistyötä eri viranomaisten kanssa on syytä edelleen parantaa.

Selvityshenkilöt esittävät, että

- Poliisin hankintojen keskittämistä jatketaan, tavoitteena entistä tehokkaammin toteutetut hankinnat samalla on huolehdittava siitä, että hankintoja tehtaessa eri käyttäjäryhmien osaamista hyödynnetään toimivimpien ratkaisujen

löytämiseksi. On syytä harkita, missä määrin hankintatoimen tehtäviä on ylipäätään perusteltua organisoida aluetasolle.

- Hankintojen seuranta ja johtamista varten tarvitaan nykyistä toimivampi tietojärjestelmä.
- Hankinnoista vastaavan vastualueen henkilöstön mitoitusta, tehtäviä ja osaamisen vahvistamista on arvioita uudelleen ottaen huomioon ko. vastualueen merkitys poliisin toiminnalle.
- Hankintojen laskutuksen automaatiota lisäämistä jatketaan yhteistyössä muiden valtion viranomaisten kanssa.
- Yhteishankintoja muiden viranomaistahojen kanssa lisätään esimerkiksi ICT-hankinnoissa ja ajoneuvokalustohankinnoissa.
- Poliisin hankintaa tekevien eri toimijoiden määrää on syytä pyrkiä edelleen vähentämään ja työnjakoa selkeyttämään ja hankintaprosessien johtoa kokoamaan. Tällä hetkellä toimijoita hankintoja tekemässä ja suunnittelemassa on liikaa ja tästä johtuen hankintojen toteutuksen tehokkuutta voidaan parantaa merkittävästi.
- Poliisin hankintojen tietojen vertailtavuutta eri vuosien sekä muiden viranomaisten kesken parannetaan.
- Poliisin hankintaohjeen toimeenpanoa ja toimivuutta tarkkaillaan ja siihen tehdään tarvittavat muutokset mukaan luettuna hankintojen oikein vastuuttaminen oikeille tahoille, jotta hankintojen tehokkuus varmistetaan.
- Poliisin hankintojen rahoituksen näkökulmasta valtion talousarvion ulkopuolinen rahoituksen rooli on tärkeää huomioida ja näitä rahoitusmahdollisuuksia kannattaa käyttää aktiivisesti silloin, kun ne sopivat poliisin toiminnan rahoittamiseen.

5 Poliisin uudet tehtävät ja niihin myönnetty rahoitus

Roope Uusitalo

Poliisin määrärahoja on budjettiprosessin eri vaiheissa korotettu vuoden 2017 jälkeen yhteensä 244 miljoonalla eurolla. Suuri osa näistä lisämäärärahoista on ollut kertaluonteisia vain kuluvaan vuotta koskevia lisäyksiä. Pysyvien määrärahojen korotuksista valtaosa on palkantarkistuksia ja henkilötövuosimäärän kasvattamiseen ja toiminnan turvaamiseen suunnattuja määrärahoja. Varsinaisia korvamerkittyjä määrärahoja tai EU-velvoitteista ja lainsäädäntöhankkeista seuraavia määrärahoja on poliisilla kokonaisrahoitukseen verrattuna suhteellisen vähän.

Kuten muitakin valtion menoja, poliisin määrärahakehitystä ohjataan keväisin julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehtävässä nelivuotisessa kehyspäätöksessä. Kehys asettaa valtion menoillemme katon, jonka tavoitteena on hillitä julkisten menojen kasvua. Kehyspäätös perustuu hallitusohjelmaan ja kertoo, millaisilla resursseilla hallitus aikoo hallitusohjelman mukaisiin tavoitteisiin päästä.

Periaatteessa menojen uudelleen allokointi koko budjetin menokehyksen sisällä on mahdollista, mutta käytännössä kehyspäätös rajoittaa menokehitystä budjetin momenttittaisella eli esimerkiksi poliisin toimintamenojen kokonaismäärän osalta.

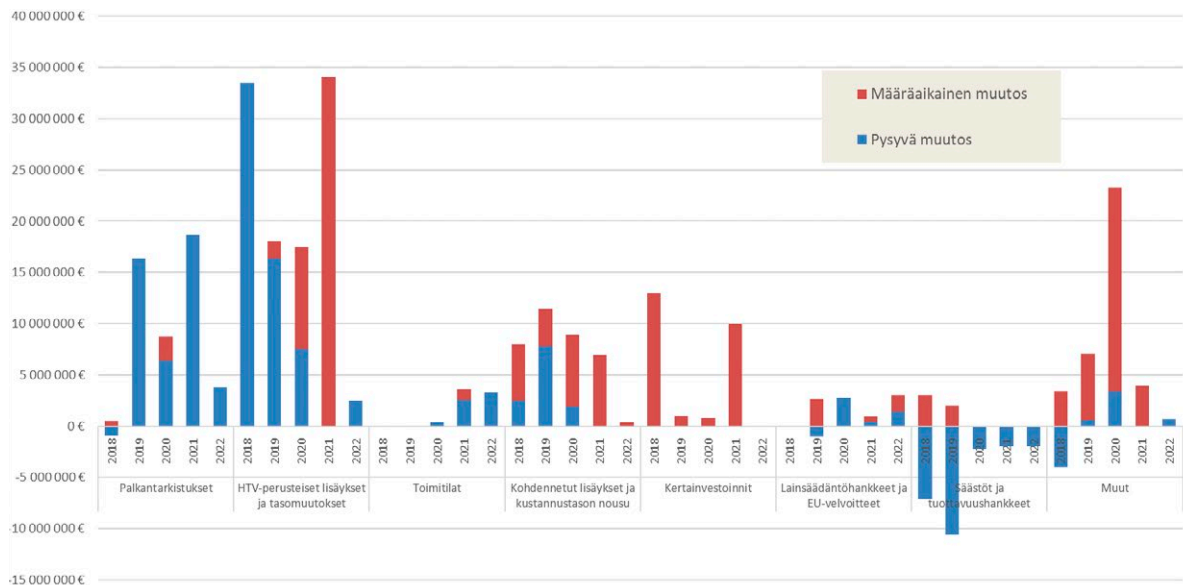
Nelivuotista kehyspäätöstä tarkistetaan vuosittain. Samalla menokehystä korotetaan suhteellisen automaattisesti virka- ja työehtosopimusten mukaisia palkankorotuksia vastaavasti. Muita automaattisia korotuksia kehyksessä ei ole, joten esimerkiksi kustannusten nousun aiheuttamista määrärahatarpeista pitää tehdä erillinen päätös.

Kehystasoa voidaan korottaa ja lisätä sinne pysyviä määrärahoja. Poliisin määrärahoja on kehyspäätösten jälkeen lisäksi useimpina viime vuosina korotettu vielä syksyn budjettiriihessä ja kulloinkin kuluvaan budjettivuotta koskevissa lisätalousarvioesityksissä. Budjetin yhteydessä tehtävät menopäätökset voivat olla joko pysyviä tai määräaikaisia. Lisätalousarvioiden menopäätökset ovat aina määräaikaisia, vain kuluvaan vuotta koskevia kertaluonteisia lisämäärärahoja.

Kuvioon 26 on koottu poliisitoimen määrärahalisäykset vuosien 2017 ja 2021 välillä. Ensimmäiset mukaan lasketut summat ovat siis kevään 2017 kehysriihessä tehtyjä vuoden 2018 budjettia koskevia päätöksiä, joista merkittävin on 25 miljoonan pysyvä tasokorotus ”poliisin toiminnan turvaamiseen ja sisäisen turvallisuuden parantamiseen”. Viimeisimmät taulukon lukuihin mukaan lasketut summat ovat vuoden 2021 neljännessä lisätalousarviossa myönnettyjä summia, suurimpana 30 miljoonan euron kertaluonteinen määräraha ”poliisin toiminnan turvaamiseen”.

Kuviossa 26 määrärahalisäykset on ryhmitelty palkantarkistuksiin, henkilöstön lisäykseen (htv) perustuviin lisämäärärahoihin, toimitilamäärärahoihin, kohdennettuihin lisäyksiin, kertainvestointeihin, lainsäädäntöhankkeisiin ja EU-velvoitteisiin sekä säästöihin ja tuottavuushankkeisiin. Lisäksi muutokset on jaettu pysyviin ja määräaikaisiin muutoksiin.

Kuvio 24. Pylväskaavio esittää poliisin määrärahalisäykset 2018–2022. Kaaviossa on mukana mm. palkantarkistukset, toimitilat ja lainsäädäntöhankkeet ja EU-velvoitteet.



Lähde: Buketti-järjestelmä/sisäministeriö

Vuosien 2017 ja 2022 välillä poliisin määrärahoja kasvatettiin pysyvillä tai määräaikaisilla korotuksilla yhteensä 244 miljoonalla eurolla. Tästä menojen kasvusta 47 miljoonaa on virkaehtosopimuksen hyväksymisen jälkeisten palkantarkistusten mukaista kompensatiota poliisin budjettiin. Myös toimitilojen vuokrien nousua on huomioitu myönnettyissä määrärahoissa. Vuokrankorotuksiin on myönnetty yhteensä 7 miljoonalla euroa. Toimitilakustannusten kehitystä kuvattiin tarkemmin luvussa 3.

Vuoden 2022 budjettiin vaikuttavia pysyviä kohdennettuja lisäyksiä poliisi on saanut mm. lähiöpoliisitoimintaan (2,5 miljoonaa), toimintaan harvaan asutuilla alueilla (3,3, miljoonaa euroa) sekä nettipoliisitoiminnan tehostamiseen (1,9 miljoonaa euroa).

Valtaosa poliisin pysyvistä määrärahalisäyksistä on kuitenkin suhteellisen yleisellä tasolla kuvattuja panostuksia toiminnan tason turvaamiseen tai poliisimiesten määrän kasvattamiseen. Poliisille myönnettiin vuoden 2019 talousarviossa 18 miljoonan euron pysyvä määrärahalisäys poliisimäärän kasvattamiseen 7200 poliisiin. Vuoden 2020 talousarviossa myönnettiin uusi 7,5 miljoonan euron määräraha, joka kasvaa asteittain 18 miljoonaan euroon ja jolla poliisien määrä pitäisi kasvattaa 7500 poliisiin vuoteen 2023 mennessä. Määräraha on mitoitettu poliisin keskimääräisten palkkakustannusten mukaan (300 poliisia x 60 000 euroa/poliisi = 18 000 000 euroa).

Poliisi on saanut myös kertaluonteisia määrärahalisäyksiä, joista suurimmat koronaepidemian aiheuttamiin kustannuksiin ja koronanepidemian johdosta aiheutuneisiin lupatuottojen menetyksiin vuoden 2020 neljässä lisäbudjetissa. Vuoden 2022 rahoitustilanteeseen vaikutti vuoden 2021 neljännessä lisätalousarviossa myönnetty 30 miljoonan määräraha poliisin toiminnan turvaamiseen. Tästä määrarahasta ei enää vuonna 2021 ehditty käyttää kuin pieni osa, joten se vaikutti siirtyvänä eränä vuoden 2022 rahoitukseen. Muita merkittäviä kertaluonteisia määrärahalisäyksiä olivat mm. vuosien 2020 ja 2021 talousarvioissa myönnetyt määrarahat ”toimintakyvyn turvaamiseen”, vuoden 2018 budjetissa myönnetty 6 miljoonan euron määräraha kalustoinvestointeihin, ja vuoden 2020 budjetissa myönnetty 6 miljoonan euron määräraha telekuuntelujärjestelmän uudistamiseen.

Yhteenvetona poliisitoimen määrärahalisäyksistä voi todeta, että pysyvät määrärahalisäykset ovat olleet pääosin kohdentamattomia toiminnan tason turvaamiseen osoitettuja määrärahoja. Korvamerkittyjä pysyviä määrarahamuutoksia on suhteellisen vähän, ellei poliisimäärän lisäämistä sellaiseksi lasketa.

Sen sijaan huomio kiinnittyy suhteellisen suureen määrään kertaluonteisia määrärahalisäyksiä, joista monet on myönnetty vasta syksyn budjettipäätöksessä tai lisäbudjeteissa eikä keväällä tehdyssä kehyspäätöksissä. Käytäntö on ollut toistuva, mikä on pitkäjänteisen taloussuunnittelun kannalta ongelmallista.

Ministeriöiden yhteisen Buketti-järjestelmän mukaan sisäministeriön määrärahaesitykset ovat viime vuosina olleet selvästi suurempia kuin valtiovarainministeriön kannanotto ministeriön ehdotukseen ja lopulta hallituksen esitys. Uusimmassa, vuotta 2022 koskevassa kehyspäätöksessä sisäministeriö oli esittänyt poliisille 863 miljoonan euron määrärahaa. Hallituksen esityksessä määrä supistui 69 miljoonalla eurolla 794 miljoonaan euroon.

Vuoden 2022 talousarvioon sisäministeriö ehdotti poliisille 843 miljoonan määrärahaa. Valtiovarainministeriö karsi summasta 48 miljoonaa euroa ja esitti poliisille 794 miljoonaa euroa. Hallituksen budjettiesityksessä tätä korotettiin henkilötövuosimäärän ylläpitoon ja ihmiskauppayksikön jatkoon kohdennetulla 10,6 miljoonan euron määrärahalla sekä mm. rahanpesun estämiseen ja rikoslain laittomaa uhkausta koskevan pykälän aiheuttamiin kustannuksiin myönnettyillä yhteensä 2,3 miljoonan euron määrärahoilla niin että loppusummaksi tuli 808 miljoonaa euroa, 35 miljoonaa euroa alle ministeriön esityksen.

Suurimmat erot ministeriön kehusehdotuksen ja hallituksen kehyspäättöksen välillä liittyivät ministeriön esitykseen poliisimiesmäärän kasvattamisesta 7850:een vuoteen 2025 mennessä, johon ministeriö esitti 45,4 miljoonan euron kehysmäärärahaa, mikä olisi tarkoittanut 70 000 euron HTV-hinnan perusteella laskettuna 650 poliisin lisäystä verrattuna hallituskauden alun 7 200 poliisiin⁴. Ehdotus on sopusoinnussa valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteon kanssa, mutta suurempi kuin hallitusohjelmassa sovittu tavoite, jonka mukaan poliisien määrä kasvatetaan 7500 poliisiin vuoteen 2023 mennessä.

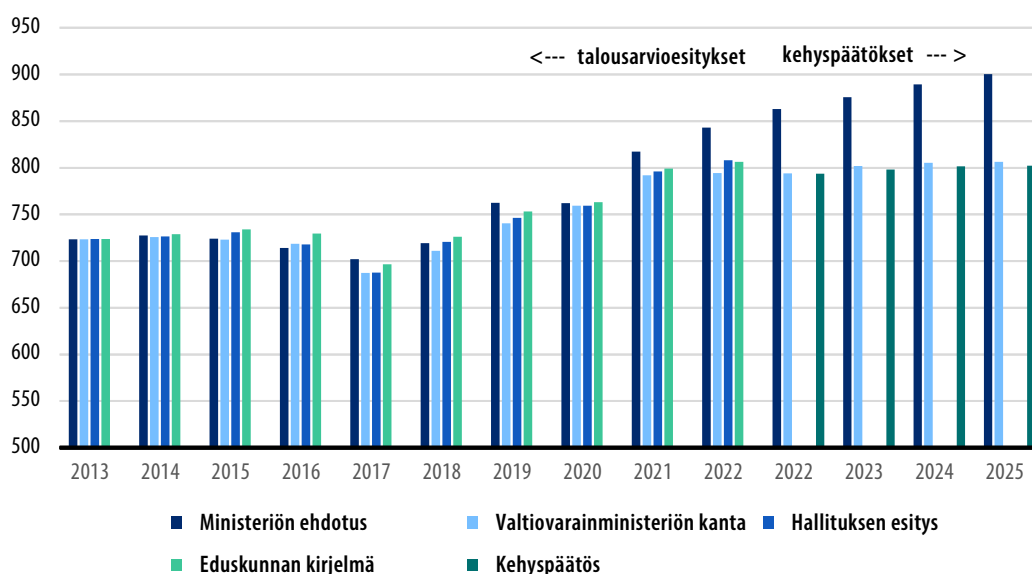
Ilman määrärahaa jäivät ministeriön kehusehdotuksesta myös mm. 4,1 miljoonaa euroa digitalisaation kehittämiseen, 4,9 miljoonaa euroa poliisin ajoneuvokaluston ylläpitoon, 5,8 miljoonaa euroa poliisin ICT -menoihin ja 4,4, miljoonaa euroa poliisin tilojen turvallisuustason nostoon.

Varsinaisessa vuotta 2022 koskevassa talousarvioesityksessä sisäministeriön ehdotus ja hallituksen budjettiesitys olivat jo lähempänä toisiaan. Ministeriön 843 miljoonan euron ehdotus tosin ylitti edelleen keväällä tehdyn 794 miljoonan euron kehyspäättöksen melkein 50 miljoonalla eurolla. Sisäministeriö oli pienentänyt ehdotustaan poliisimiesmäärän nostosta ja esitti enää 2,5 miljoonan lisämäärärahaa poliisimiesmäärän nostoon hallitusohjelman mukaiselle 7 500 poliisin tasolle vuonna 2019 tehdyn kehyspäättöksen mukaisesti. Tämä määräraha poliisille myönnettiin. Sen sijaan sisäministeriön ehdotus 15 miljoonan euron määrärahasta ”suorituskyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömistä RTL-, ICT-, ja ajoneuvohankinnoista” sekä ehdotus 28,6 miljoonan euron rahoitustason nostosta, jonka avulla ”vältettäisiin merkittävä suorituskyvyn heikentyminen ja jonka avulla pidettäisiin poliisitoiminta hallitusohjelman mukaisella tasolla ilman vuoden 2020 kertaeriä” jäivät ilman rahoitusta. Osittain näitä kompensoi 10,6 miljoonan lisämääräraha HTV-määrän ylläpitoon ja ihmiskauppayksikön toiminnan jatkon varmistamiseen.

4 Poliisin keskimääräinen HTV hinta oli 58 000 euroa vuonna 2020, joten määrärahaesityksen taustalla on myös lisäpanostusta poliisipartioiden varusteluun tai osuuteen jyvitetystä yhteiskustannuksista.

Hiukan pidemmällä aikavälillä sisäministeriön ehdotuksia, valtiovarainministeriön kannanottoja, hallituksen esityksiä ja eduskunnan päätöksiä vertaamalla näkyy selvä muutos vuoden 2017 kohdalla. Sitä ennen ministeriön ehdotukset ovat olleet linjassa sekä valtiovarainministeriön kannan että hallituksen esitysten kanssa, ja poliisin määrärahoja on jopa korotettu budjettipäätöksessä ministeriön ehdotukseen verrattuna. Vuodesta 2017 eteenpäin ministeriön talousarvioehdotuksien ja valtiovarainministeriön kannan välille alkaa syntyä selvä ero, mutta hallituksen esitys ja eduskunnan kannanotot ovat lopulta nosta-
neet poliisin määrärahan lähelle ministeriön esitystä. Vuodesta 2019 eteenpäin ministeriön ehdotukset poliisin toimintamäärärahaksi ovat koronavuotta 2020 lukuun ottamatta olleet jo selvästi eduskunnan hyväksymää budjettia korkeampia. Ero kasvaa vuosia 2022–2025 koskevia menokehyksiä koskevissa ehdotuksissa 98 miljoonaan euroon vuonna 2025. Pääosa erosta johtuu ministeriön sisäisen turvallisuuden selontekoon perustuvasta ehdotuksesta poliisimäärän nostosta 7850:een, kun hallituksen kehyspäätöksessä poliisien määrä suunnitellaan kasvatettavan hallitusohjelman mukaisesti 7500 poliisiin. Muita merkittäviä eroja syntyy ICT-, toimitila- ja kalustohankinnoista, joita sisäministeriö ehdottaa sisällytettäväksi kehykseen, mutta joita hallituksen kehyspäätöksessä ei ole.

Kuvio 25. Pylväskaavio esittää poliisin määrärahat sisäministeriön esityksen, valtiovarainministeriön kannan, hallituksen esityksen ja eduskunnan päätöksen mukaan vuosina 2013–2025.



Lähde: Buketti – järjestelmä, talousarvioesitykset ja julkisen talouden suunnitelma 2022–25, ei sisällä lisäbudjeteissa myönnettyjä määrärahoja.

Poliisi on viime vuosina saanut myös uusia tehtäviä. Myös olemassa olevan lainsäädännön muutoksilla on vaikutusta poliisin määräraharapeeseen. Lausunnoissaan eduskunnan

hallintovaliokunnalle 6.10.2021 ja eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostolle 19.10. 2021 Poliisihallitus listaa seuraavat resurssitarpeeseen vaikuttavat lakimuutokset. Alla muutokset on järjestetty Poliisihallituksen arvioiman henkilöresurssitarpeen mukaisessa suuruusjärjestyksessä

Alkoholilainsäädännön kokonaisuudistuksen arvioitiin lisäävän poliisin hälytystehtäviä ja järjestyshäiriöitä. Hallituksen esityksen mukaan sisäministeriö arvioi uudistuksen lisäävän poliisin resurssintarvetta tehtävämäärän kasvun vuoksi 170 henkilötyövuodella. (HE 100/2017) Kustannusvaikutukset em. henkilötyövuosisäyksellä arvioitiin olevan kokonaisuudessaan n. 11,3 miljoonaa euroa vuodessa.

Tieliikennelain täytäntöönpano vuonna 2020 edellytti poliisilta toimivaa tietojärjestelmää. Tietojärjestelmähankkeen kokonaiskustannukset ovat poliisin arvion mukaan yhteensä 5,62 miljoonaa euroa hankekaudella 2019–2024. Osana tieliikennelain kokonaisuudistusta myös sakkojen määrääminen ja ajokieltopäätösten tekeminen siirtyi käräjäoikeuksilta poliisille. Nämä lisäsivät poliisin työmäärää Poliisihallituksen arvion mukaan noin 30 henkilötyövuodella (1,74 milj. euroa).

Siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä on suojelupoliisin lisäksi arvioitu muussa poliisitoiminnassa olevan 20 henkilön lisäystarve. Poliisihallitus katsoo esityksen olevan riittämätön ja tarvitsevana lisääntyneiden tehtävien vuoksi 20 henkilön sijaan 37–39 henkilötyövuotta eli pysyvän 2,2 miljoonan euron lisämäärärahan. Poliisi arvioi myös sotilastiedustelun muutosten tuovan poliisin tutkintaan tai selvittelyyn lisää asioita ja näiden henkilöstöresurssitarpeen olevan noin 20 henkilötyövuotta per vuosi.

Hallituksen esityksellä laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Yksityisyyden suojan varmistamiseksi laissa säädetään lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käsittelytarkoituksista ja tietojen luovuttamista koskevista edellytyksistä. Pysyvä lisäresurssintarve on Poliisihallituksen mukaan 59 henkilötyövuotta ja arviolta noin 3,8 milj. euroa sisältäen tietojärjestelmän ylläpitomenot ja lisääntyvät toimitilakulut.

Tiedonhallintalainsäädännön uudistuksen toimeenpano on Poliisihallituksen mukaan aiheuttanut huomattavia kustannuksia poliisille liittyen mm. tietojärjestelmien muutokustannuksiin, sääntelyn edellyttämän yhteentoimivuuden kehittämiseen, toiminnan digitalisaation edistämiseen. Järjestelmä- ja palveluostokulujen ohella lisäresurssitarve lainsäädäntöuudistuksen myötä muuttuvien työtehtävien hoitamiseen olisi Poliisihallituksen arvion mukana 3 henkilötyövuotta.

Yhteensä Poliisihallituksen lausunnossa listatut poliisin uudet tehtävät ovat Poliisihallituksen arvion mukaan kasvattaneet poliisin resurssitarvetta ylle koottujen lukujen perusteella 316 henkilöllä. Summa on hyvin lähellä hallitusohjelman mukaista poliisimiesmäärän kasvua 7200 poliisista 7500 poliisiin. Tämän perusteella toteutunut poliisimiesten määrän kasvu 300 poliisilla kattaisi suhteellisen tarkkaan poliisin uusien tehtävien mukaisen resurssitarpeen. Tässä yhteydessä on tosin syytä huomata, että kaikki poliisin arvion mukaiset lisäresurssitarpeet eivät ole varsinaisia poliisimiehiä, mutta tarkempaa vertailua lakimuutosten vaikutuksesta poliisi- ja siviilihenkilöiden tarpeeseen ei käytettävissä olevien tietojen perusteella voi tehdä.

Poliisihallinnon uusimmissa lausunnossa eduskunnan hallinto- ja valtiovarainvaliokunnille listattujen uusien tehtävien lisäksi poliisi on selvityksen aikana tuonut esille muitakin resurssitarpeeseen vaikuttavia uusia tehtäviä⁵. Useimmista näistä ei varsinaisia resurssitarvelaskelmia tosin ole. Näistä useimmin selvityksen aikana on mainittu jo vuonna 2014 toteutettu Pakkokeinolain, Esitutkintalain ja Poliisilain kokonaisuudistus, joka on poliisin arvion mukaan hidastavan rikostutkintaa 20-30%. Vastuksessaan eduskunnan hallintovaliokunnalle (POL-2019-63769) Poliisihallitus toteaa, että avoimien juttujen määrä on tämän uudistuksen jälkeen kasvanut. Poliisihallituksen vastaus sisältää myös arvion tällä hetkellä avoimena olevien juttujen selvittämiseen vaatimasta työmäärästä, mutta ei varsinaista arviota lakimuutosten vaikutuksesta vuosittaiseen työmäärään.

Poliisin arvion mukaan ylivoimaisesti suurin yksittäinen poliisin resurssitarpeeseen vaikuttava lakimuutos oli maaliskuussa 2018 voimaan tullut alkoholilainsäädännön kokonaisuudistus, jonka vaikutus poliisin resurssitarpeisiin on Poliisihallituksen lausunnon mukaisten arvioiden perusteella suurempi kuin kaikkien muiden lakihankkeitten vaikutus yhteensä. Siksi tämän uudistuksen vaikutuksia on syytä tarkastella hieman yksityiskohtaisemmin.

Hallituksen esityksessä alkoholilain uudistamisesta (HE 100/2017) viitattiin THL:n ennusteeseen, jonka mukaan alkoholin kokonaiskulutuksen laskeva trendi päättyy ja kulutus kääntyy uudistuksen jälkeen kasvuun. Tämä johtuu hallituksen esityksen mukaan erityisesti päivittäistavarakauppojen, kioskien ja huoltamoiden oikeudesta myydä esimerkiksi A-olutta, vahvaa siideriä ja väkevistä alkoholijuomista sekoitettuja long drink -juomia.

Hallituksen esityksessä viitataan sisäministeriön arvioon poliisin henkilöstöresurssien lisätarpeesta. Sen mukaan alkoholin käytön lisääntyminen tulee lisäämään poliisin hälytystehtäviä ja tietyt poliisin tietoon tulleet rikokset kuten esimerkiksi pahoinpitelyt tulevat

⁵ Poliisihallituksen muistio ”Poliisin toimintaan ja sitä kautta resursseihin vaikuttaneita tekijöitä”, päiväämätön

lisääntymään. Lisäksi todetaan, että ravintoloiden anniskeluaikojen pidentyessä hälytystehtävät tulevat jatkumaan nykyistä pitempään aamuun.

Sisäministeriön arvio perustuu Poliisihallituksen tekemään kyselyyn, jossa poliisiyksiköitä pyydettiin arvioimaan uudistuksen vaikutuksia.⁶ Poliisilaitoksille kyselyyn vastaaminen oli luonnollisesti vaikea. Yksi poliisilaitoksista vastasikin suoraan, että resurssitarvetta on mahdollon arvioida edes suuntaa antavasti. Osa ilmoitti ilman mitään perusteluja tarvitsevansa esimerkiksi yhden partion lisää kullekin kenttäjohtoalueelle. Osa viittasi kulutuksen kasvuun ja siitä seuraavaan hälytystehtävien kasvuun sekä pidentyneiden ravintoloiden aukioloaikojen aiheuttamaan järjestyshäiriöiden kasvuun aamuyön tunteina ja tästä johtuviin tarpeisiin järjestellä työvuoroja uudestaan.

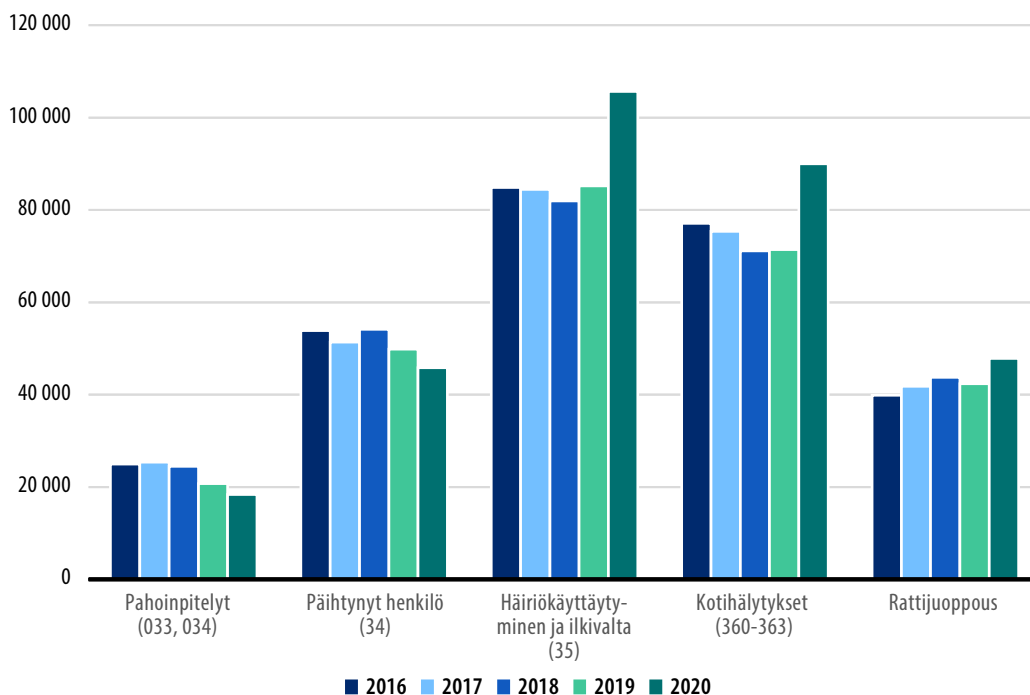
Alkoholin kokonaiskulutus ei hallituksen esityksen perusteluissa ennustetulla tavalla lopulta noussut, vaan on vuoden 2017 jälkeen edelleen laskenut (THL – Tilastoraportti 07/2021). Ainakaan kokonaiskulutuksen kasvu ei siis poliisin tehtäviä lisännyt.

Poliisihallitus on myös itse selvittänyt⁷ alkoholisidonnaisten hälytystehtävien kehitystä alkoholilain uudistuksen jälkeen. Tämän selvityksen tulokset on koottu kuvioon 26. Poliisihallinnon aineiston mukaan vuosien 2016 ja 2019 välillä hälytystehtävät (pahoinpityt, päihtyneen talteenotto, häiriökäyttäytyminen, kotihälytykset ja rattijuoppoudet) ovat pysyneet ennallaan tai hieman vähentyneet. Mahdollisten alkoholilain muutosten pitäisi näkyä hälytystehtävien määrän muutoksena vuodesta 2018, mutta kuviosta ei tuollaista muutosta näe. Selvempi muutos hälytystehtävien määrässä näkyy koronaepidemiavuonna 2020, mutta tuota muutosta on vaikea selittää vuonna 2018 tapahtuneella alkoholilain muutoksella.

6 Lähde: Poliisihallituksen kirje POL-2022-705

7 Poliisihallituksen muistio: Alkoholilain muutosten 2020 vaikutusten vertailu 2018 ja 2019 tammi – joulukuu - koko maa, päiväämätön. Toimitettu sähköpostilla 17.1.2022

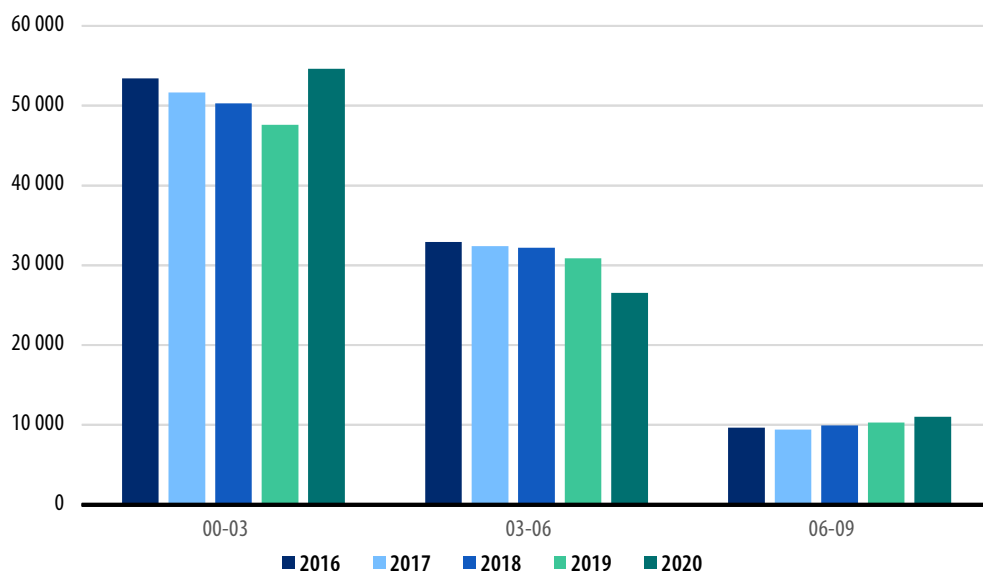
Kuvio 26. Pylväskaavio esittää alkoholisidonnaiset hälytystehtävät 2016–2020. Tehtävät on jaettu pahoinpitelyihin, päihtyneet henkilöt, kotihälytykset ja rattijuopot



Lähde: Poliisihallitus

Poliisihallitus on selvittänyt alkoholisidonnaisten tehtävien muutoksia myös kellonajoittain tavalla, jolla voi pyrkiä arvioimaan ravintoloiden aukiolon pidentymisen vaikutuksia. Tässäkään laskelmassa ei juuri 2018 kohdalla muutosta näy. Sen sijaan koronaepidemian aikana, mahdollisesti epidemian leviämisen hidastamiseksi käyttöön otettujen ravintoloiden aukiolorajoitusten vuoksi, poliisin tehtävät näyttävät siirtyneet aamuyön tunneilta muutamalla tunnilla varhaisempaan keskiyön jälkeiseen aikaan.

Kuvio 27. Pylväskaavio kertoo hälytystehtävät kellonajan mukaan, klo 00–03, klo 03–06 ja klo 06–09. Tiedot ovat vuosilta 2016–2020.



Lähde: Poliisihallitus

Yhteenvedona alkoholilain muutoksen vaikutuksesta todettakoon, että näyttöä sen vaikutuksesta poliisin tehtävien kasvuun ei siis juuri ole. Kun kokonaiskulutus ei ennustetulla tavalla kasvanut, on luonnollista, että kokonaiskulutuksen kasvuun perustuvat arviot tehtävien määrän kasvusta eivät toteutuneet. Tehtävien ajoituksen muutokset ovat vähemmän selkeitä, mutta ainakaan välittömästi uudistuksen jälkeen eivät aamuyön tuntien tehtävät näytä kasvaneen.

Poliisi ei resurssitarvearviota tehdessään luonnollisestikaan voinut tietää, että hallituksen esityksen mukainen ennuste alkoholin kulutuksen kasvusta ei toteudu. Arvioita tekemään joutuneilla poliisilaitoksilla ei muutenkaan ollut juuri edellytyksiä luotettavan arvion tekemiselle. Siksi näitä arvioita on turha jälleenpäin kritisoida.

Sen sijaan sen jälkeen, kun THL:n tilastoseurannan perusteella on ollut selvää, ettei alkoholin kokonaiskysyntä kasvanut vuoden 2018 uudistuksen jälkeen, ei kokonaiskysynnän kasvuun perustuvia arvioita poliisin resurssitarpeesta luonnollisestikaan pitäisi enää käyttää lisäresurssipyyntöjen perusteena eikä esimerkkinä poliisin uusista tehtävistä, joihin poliisi ei ole saanut rahoitusta.

6 Poliisin tulosohejaus, tulostavoite-mittarit ja toimintamenobudjetointi

Lasse Oulasvirta

6.1 Yhteenveto luvusta

Tämän osan tarkoitus on toimeksiannon mukaisesti tarkastella, miten poliisin tulokselisuus ja palvelutaso ovat kehittyneet vertailuajanjaksolla, sekä mitä henkilöstömäärän muutoksilla ja lisäpanostuksilla on saatu aikaan tuloksellisuudessa ja vaikuttavuudessa ja edelleen millaisilla toimilla poliisin taloutta voidaan vahvistaa ja resurssienkäytön vaikuttavuutta lisätä. Kysymykset liittyvät toimeksiannon pääkysymyksiin poliisin määrärahojen riittävyyteen ja vaikutuksiin liittyvistä tekijöistä. Tässä luvussa tarkastellaan rahoituksen riittävyyttä ja vaikuttavuutta vasten poliisin palvelutasolle asetettuja tavoitteita ja tulostavoitteiden mukaisten mittarien antamien lukujen muutoksia. Lisäksi rahan riittävyyttä ja rahanjaon ongelmia tarkastellaan kyselyn ja haastattelujen tuloksilla. Ne kohdennettiin poliisitoiminnan rahaa jakaviin ja käyttäviin yksiköihin joulukuussa 2021 ja tammikuussa 2022. Lopussa arvioidaan poliisin toimintamenomomentin ja edelleen Poliisihallituksesta poliisiyksiköihin siirtyvän rahanjaon mekanismin kehittämistä.

Tulosohejausketjutus on muodollisesti hyvin järjestetty poliisihallinnossa. Toisaalta on huomattava, että rahoitustarpeen mitoitus liittyy uusien lakien ja lakimuutosten aiheuttamaan poliisin työmäärään ja kustannusten ennakointiin virhemarginaaleineen ja jälkilaskentoihin tulee parantaa. Tähän liittyy selvityksen erityinen ehdotus raportin lopussa, joka voi parantaa myös edellä mainitun laskennan luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä.

Poliisin toiminnan osalta kansalaisten luottamus poliisiin on Poliisibarometrin mukaan pysynyt hyvänä. Se, että kymmenen vuoden tarkasteluperiodilla poliisimiesten henkilötyövuodet ensin laskivat ja lähtivät sitten kasvamaan vuodesta 2017 eteenpäin ei näytä vaikuttaneen periodilla hälytystoiminnassa toimintavalmiusaikoja keskimäärin heikentävästi tai parantavasti (toimintavalmiusajat ovat pysyneet keskimäärin stabiileina)⁸. Hälytystoiminnan palvelukykyä on priorisoitu, mutta perusrahoituksen riittämättömyyden vuoksi on samanaikaisesti jouduttu tinkimään rikostorjunnan palvelukyvystä.

8 Toimintavalmiusaikojen vertailussa yli ajan on tiettyjä tilastointimuutoksista johtuvia ongelmia.

Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden johtojen näkökulmasta perusrahoitustason tulisi olla pitkäjänteisesti riittävällä tasolla tavoitteeksi asetettujen tavoitteiden, poliisin henkilöstömäärän sekä toimivan ICT-, kiinteistö-, ajoneuvo- ja varustuskannan ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Monissa eri yhteyksissä tuotiin selvitysmateriaalissa kritiikkiä kaavamaiseen tapaan kiinnittää ohjauksessa ja rahanjakomallissa poliisihenkilöiden määrä sen sijaan, että tarkasteltaisiin koko poliisin henkilöstöä. Pienempien osaongelmien ja osatehtävien erillinen tarkastelu sivuuttamalla ongelmien juurisyy (perusrahoituksen alimitoitus) on poliisilta saatujen käsitysten mukaan poliisin kannalta ongelmallinen lähestymistapa. Lisäksi poliisin toiminnan kriittisten toimintaedellytysten (ICT, tilat, ajoneuvokalusto ja varustelu yms.) pitkäjänteisen kehittämiskyvyn puute on aiheuttanut kustannustehokkuudessa ja -vaikuttavuudessa ongelmia. Toimintamenomomenttia voidaan kehittää jäljempänä esitetyllä tavalla huomioimaan edellä mainitut ongelmat.

6.1.1 Poliisin tulosohejaus ja tulosbudjetointi

Yleistä

Valtiolla tulosohejauksen nykymallin taustalla on 2000-luvun alussa valtiolla tehty tulosohejausuudistus, jossa tavoitteisto asetettiin nk. tulosprisman muotoon (Tulosohejauksen käsikirja, VM:n julkaisu 2/2005). SM on tulosohejauksen mallissaan (STOM sisäasiainhallinnon tulosohejausmallin käsikirja) täsmentänyt tulosohejausprosessin ja sisällön. Se noudattaa valtion tulosohejausmallia, jossa pääluokka ja lukutasolta tavoitteet pyritään "jalkauttamaan" toimintamenomomentti- ja toimintayksikkötasolle.

Talousarviosta, toiminnan ja talouden suunnittelusta sekä tuloksellisuuden seurannasta ja raportoinnista on kattavasti ja velvoittavasti säädetty perustuslaissa (11.6.1999/731, 7. luku valtionealous), talousarviolaisissa (13.5.1988/423) ja talousarvioasetuksessa (11.12.1992/1243), Valtion talousarvion yksityiskohtaisten perustelujen yleisissä määräyksissä, VN:n päätöksessä valtion yleisistä soveltamismääräyksistä (TM 9509712.4.1995, TM 0201/3.1.2002) ja VM:n määräyksessä toiminta- ja taloussuunnittelusta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta (jatkossa VM:n laadintamääräys). Erityisesti poliisia koskee poliisilaki (22.7.2011/872), jonka lain 1 §:ssä on säädetty poliisin tehtävät.

Valtion talousarviolakia (16 §) tarkentaen talousarvioasetuksen (11.12.1992/1243) mukaan (55 §) viraston ja laitoksen on järjestettävä 41 §:ssä säädetyn kirjanpitoa lisäksi toiminnan tuloksellisuuden seuranta (tuloksellisuuden laskentatoimi) siten, että ne tuottavat taloudellisella ja luotettavalla tavalla: 1) viraston ja laitoksen ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot; sekä 2) 63 ja 65 §:ssä säädetty tilinpäätös- ja

toimintakertomustiedot. Em. 63 ja 65 pykälien edellyttämät tiedot ovat erittäin vaativat ja tuloksellisuuden osalta noudattavat valtiolla omaksutun tulosprisman asetelmaa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) tarkastaa vuosittain SM:n ja Poliisihallituksen tilinpäätöksen, johon sisältyy myös toimintakertomus. VTV:n vuositilintarkastusten 2018–2020 perusteella voidaan sanoa, että Poliisihallituksen kirjanpito ja tilinpäätöksen edellyttämä laskentatoimi on järjestetty tilintarkastuksen kestävällä tavalla. Poliisihallitus on saanut em. vuosien tilintarkastuksissa ”puhtaat kertomukset” lukuun ottamatta muutamaa pientä huomautusta.

Selvityksessä käytiin läpi VTV:n annetut lausunnot Poliisihallituksen toiminnallisesta tehokkuudesta. Poliisihallituksen esittämät tiedot toiminnallisesta tehokkuudesta vuosilta 2010–2020 ovat olleet rajoitetussa VTV:n tarkastuksessa oikeat ja riittävät muutamaa erityistilannetta lukuun ottamatta (kilpailulain voimaantulovuosi ja työajanseurantajärjestelmän muutos).⁹

Eduskunnan ja hallituksen ohjaus

Eduskunnan ohjaus konkretisoituu sen hyväksymässä valtion talousarviossa, joka sisältää sisäministeriön hallinnonalan tavoitteet ja määrärahaajaon (pääluokka 26) talousarviovuodelle. Poliisitoimen luvussa 26.10. on poliisin toimintamenomomentti (siirtomääräraha 2 v) 26.10.01, jota tämä selvitys koskee. Poliisitoiminnan luvussa 26.10. on yleisluonteiset alustavat toiminnalliset tavoitteet, ja poliisitoiminnan toimintamenomomentin 01. selvitysosassa on tulosprisman asetelmassa (tuottavuus, taloudellisuus, palvelukyky ja laatu, suoritteet ja erikseen henkiset voimavarat) tavoitteet ja mittarit tehtävälueittain (valvonta- ja hälytystoiminta sekä liikenneturvallisuus, rikostorjunta ja lupahallinto, poliisikoulutus ja yhteiset palvelut). Nämä em. selvitysosien tavoitteet muodostavat perustan SM:n ja sen poliisiosaston väliselle tulosohtaukselle, SM:n poliisiosaston ja Poliisihallituksen väliselle tulosohtaukselle ja edelleen Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden (13 kpl) väliselle talous- ja tulosohtaukselle ja seurannalle.

⁹ Kannanotto, että Poliisihallituksen toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja voidaan pitää oikeina ja riittävinä on annettu koskien vuosilta 2020 (lukuun ottamatta kilpailulain edellyttämää tuloslaskelmaa kilpailutilanteesta tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta), 2019, 2018, 2017, 2016, 2014, 2013, 2012, 2011 ja 2010. Vuodelta 2010 on annettu kannanotto, että myös tuotoksesta ja laadunhallinnasta esitettyjä tietoja voidaan pitää oikeina ja riittävinä. Vuotta 2015 koskien VTV:n antoi lausunnon, jonka mukaan toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyihin tietoihin sisältyy työajan kohdentamisesta aiheutuvaa olennaista arvionvaraisuutta. Tästä syystä ei toiminnallisen tehokkuudesta esitettyjä tietoja voitu pitää oikeina ja riittävinä.

Talousarvioesityksen mukaiset alustavat tavoitteet tarkennetaan ministeriön ja Poliisihallituksen välisellä tulossopimuksella. Niissä on asetettu poliisin toiminnalle tulosprismaa seuraten tavoitteita, joihin vain osaan poliisi voi välittömästi vaikuttaa, mutta joihin poliisi kuitenkin vaikuttaa muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että näissäkin tavoitteissa poliisitoiminnan tehostuminen tai heikentyminen vaikuttavat oletuksen mukaan näidenkin mittareiden antamien lukujen toteutumiin.

Hallitus ja SM sekä poliisitoimi

Yleisluonteisten tavoitteiden lisäksi hallitusohjelma sisältää myös huomattavan konkreettisia linjauksia poliisin toiminnasta, resursseista ja niiden kohdentamisesta. Marinin hallitusohjelmassa (2019–2023) on lukuisia poliisin toiminnan kehittämiseen ja resursointiin liittyviä kohtia kuten poliisin henkilötyövuosimäärään. Myös eduskunnan valiokunnista on tullut useassa yhteydessä ohjausta poliisitoiminnassa tarvittavien poliisien määrän suhteen.

Hallitus on toisaalta sitoutunut valtiontalouden kehysmenettelyyn, joka rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä asetetaan myös hallinnonalakohtaiset menokehykset mutta vain vaalikauden kokonaiskehys, eli menokatko, on sitova. Uudelleenkehennuksia voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS s. 30 ja s.40) on useita poliisia koskevia kohtia. JTS:ssa mainitaan mm., että poliisin määrärahakehyksellä varmistetaan poliisin operatiivinen toiminta sekä hallitusohjelmassa asetetun 7 500 poliisihenkilötyövuoden tavoitetason saavuttaminen.

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa on myös useita poliisin toiminnan kehittämistä ja resursointia koskevia kannanottoja. Viimeisessä selonteossa esitetyn arvion mukaan sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon tarpeisiin vastaaminen ja riittävien palveluiden turvaaminen tarkoittaisi pysyvän rahoituksen tasokorotusta noin 10 prosentilla vuoden 2020 kehystasosta vuoteen 2030 mennessä. Selonteossa kuitenkin todetaan, että tämä onnistuu vain, jos valtiontaloudelliset edellytykset sen sallivat.

SM ja Poliisihallitus

Ministeriön tulee noudattaa VM:n laadintamääräystä vuodelta 2020. Sen mukaan yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetettuja tavoitteita esitetään pääsääntöisesti vain pääluokkaperusteluissa. Luku- ja momenttiperusteluissa esitetään näihin tavoitteisiin pääsemiseksi edellytettävät keskeiset tavoitteet toiminnalliselle tuloksellisuudelle (laadintamääräyksen kohta 7.8.3.).

Poliisihallitus kirjanpitoyksikkönä ja tulosohjattuna yksikkönä tulee tuottaa talousarviolain ja -asetuksen ja laadintamääräysten mukaisesti tuloksellisuuden laskentatoimellaan

tulosohjauksen tarvitsemat tiedot. Selvitysaineistojen valossa SM:n poliisiosaston ja Poliisihallituksen välinen tulosohjaus neuvotteluineen on varsin tiivistä. Niissä pyritään tarkasti noudattamaan tulospriaman mukaista tavoitehierarkiaa (yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkilöstövoimavarojen tila ja kehittäminen).

Tulospriaman mittarilukemien toteutumista seurataan jatkuvasti ja niiden toteutumat otetaan huomioon SM:n ja Poliisihallituksen välisissä monivuotisissa tulossopimuksissa. Uuden tulosohjausmallin mukaan edetään johdonmukaisesti hallitusohjelmasta, hallituksen toimitasuunnitelmasta, ministerityöryhmien työn ja JTS-, kehys- ja talousarviovaiheiden jälkeen konsernistrategian jalkauttamisen kautta virastokohtaisiin tulossopimuksiin ja edelleen viraston yhteydessä ja alaisuudessa olevien osastojen ja yksiköiden ohjaukseen sekä lopulta henkilövoimavarojen käytön ohjauksen tasolle (ks. tulosohjausketju, STOM käsikirja). Haastattelujemme mukaan myös poliisilaitoksissa johtoryhmät seuraavat jatkuvasti vuoden aikana tulospriamarilukemien kehitystä.

Tulosohjausketjuun kuuluvat edelleen Poliisihallituksen tilinpäätös ja toimintakertomus tuloksellisuustietoineen talousarvioasetuksen 65 pykälän mukaisesti, joka on erittäin vaativa seurannan, laskennan ja raportoinnin suhteen. Ketjuun kuuluu myös ministeriön tilinpäätöskannanotto (talousarvioasetus 66 i §), jonka mukaan SM:n on tehtävä arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä tulostavoitteiden toteutumisesta ja tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuudesta ohjauksen ja tulosvastuun kannalta sekä esitettävä kantansa ao. kehittämistarpeista. SM:n on otettava myös kanta toimenpiteistä, joihin tulisi ryhtyä tuloksellisuuden parantamiseksi niin ministeriössä itsessä kuin tulosohjattavissa kirjanpitoyksiköissä. Tämä edellä sanottu koskee myös ministeriön tilinpäätöskannanottoa Poliisihallituksesta.

SM:n poliisiosasto ja Poliisihallitus kehittävät määräaikaissa työryhmissä ja hankkeissa tulosohjauksen seurantaa ja mallintamista mittaamisineen. Tästä yksi esimerkkiä on sisäministeriön asettama (16.1.2018, SMDno-2017-2062) työryhmä talousrikostorjunnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen kehittämiseksi. Ministeriön selkeäksi arvioima uusi raportointimalli, jossa saavutettuja tuloksia verrataan annettuihin resursseihin, valmistui vuonna 2021 (SM:n lausunto 8.11.2021, Tarkastusvaliokunnan kirjallinen lausuntopyyntö 9.11.2021; K 3/2021 vp - hallituksen vuosikertomus 2020). Sisäministeriön poliisiosasto on pyytänyt poliisihallitusta ohjauskirjeellään 26.3.2021 raportoimaan talousrikostorjunnan seurantatiedot tarkoin määritetyllä tavalla.

Toinen tärkeä esimerkki on SM:n vuonna 2021 aloittama ennalta estävän työn mittauksen ja seurantajärjestelmän kehittämishanke, joka otetaan käyttöön vuonna 2022. Syrjäytymistä ja rikollisuutta ennalta ehkäisevän poliisin työn mittaaminen ja vaikutusten seuranta on ollut tähän asti puutteellista. Poliisiyksiköiden kysely, joka tehtiin tätä

selvitystä varten, vahvistaa sitä, että myös operatiivisella tasolla EET-toiminta (ennalta estävä toiminta) nähdään varsin tärkeänä ja siihen halutaan panostaa.

Poliisihallituksen (POHA) Poliisitoimintayksikössä on aloittanut Analyysitoimintojen vastuualue 1.6.2018 (yhteensä 8 htv). Toiminnolla on Poliisihallituksen työjärjestyksen mukainen laaja toimenkuva, joka sisältää mm. seuraavat tehtävät. Se tuottaa säännöllisen tuloseurantaraportoinnin, tuloksellisuuden arvioinnin ja osallistuu niiden kehittämiseen operatiivisen poliisitoiminnan osalta osana tulosohtausprosessia, se osallistuu tuloseurantaa ja tuloksellisuuden kehittämiseen sekä sanallisten tulostavoitteiden muodostamiseen osana tulosohtausprosessia, se toimii tuloksellisuuden arvioinnin ja mittaamisen asiantuntijatahona toiminnalliseen vaikuttavuuteen liittyvissä kysymyksissä, se huolehtii tilastopalvelusta ja tilastotuotannosta, lähdejärjestelmien laadunvalvonnasta sekä toimii asiantuntijatahona analyysi- ja tilasto-ohjelmien toiminnalliseen ylläpitoon ja käyttöön liittyen ja koordinoi analyysikoulutusta ja toimialaan liittyvien työkalujen koulutusta yhteistyössä PolAmk:n (Poliisiammattikorkeakoulu) kanssa.¹⁰

Poliisihallituksessa käynnistetty mittariston kehittämistyö koskee kaikkia poliisin tulosalueita laajasti, ml. ennalta estävä työ. Pohan analyysipalvelun mukaan Ideaalitalanteessa kaikki tai ainakin olennaisin osa poliisin operatiivisista yms. tarpeellista tietoa sisällään pitävistä järjestelmistä olisi integroitu yhteen tilastojärjestelmään ns. takaporttien kautta, jolloin kaikesta poliisin tiedosta voitaisiin paremmin rakentaa automaattista raportointia ja tilastointia, mikä olisi koko ajan päivitettyinä saatavilla. Tämä ei ole vielä nykytilanne; analyysitoiminto on esittänyt resurssisuunnitelman, jolla voitaisiin edetä kohti tavoitetilaa

Selvityksen ajankohtana tulossopimuksen monivuotisten toiminnallisten tulostavoitteiden ja niiden mittareiden kehittämistyö oli Poliisihallituksessa kesken. Tämän kehittämistyön tulosten perusteella tehdään tuleva uudistus (Sisäministeriön kannanotto Poliisihallituksen vuoden 2020 tilinpäätöksestä, s. 4). Poliisihallituksen mukaan tilastojärjestelmän (Polsat) yksittäisten mittareiden kehittäminen ei yksistään riitä, koska mittariston uudistaminen edellyttää mittaritiedot tuottavan tietojärjestelmän kehittämistä. Yksi mahdollisuus on poliisin Vitja -tietojärjestelmän kehittäminen edellä mainittuun tarpeeseen. Poliisin nykyisiä olemassa olevia tietojärjestelmiä, esimerkiksi Patjaa, ei ole katsottu järkeväksi eikä kustannustehokkaaksi väliaikaisesti uudistaa siten, että kaikki toivotut mittaritiedot saataisiin. Ministeriön toiveena on ollut myös lisätä tulosohtauksen mittaritiedoksi tunnuslukuja, jotka eivät ole poliisin järjestelmistä saatavissa, vaan edellyttävät poikkihallinnollista tiedon tuottamisen yhteistyötä eri viranomaisen välillä.

¹⁰ Pohan analyysipalvelu.

Arvio tulohajautusprosessin kokonaisuudesta on seuraava. Tulohajautusketju on prosessina yleisesti ottaen järjestetty poliisitoimessa johdonmukaisesti edellä kuvatulla tavalla. Tulohajautusprosessin tuottaman tiedon tuottaminen luotettavalla ja relevantilla tavalla luo perusteet ministeriön ja sen alaisen poliisitoiminnan resurssoinnin arvioinnille vasten tavoiteltuja ja tulossopimuksissa sovittuja monivuotisia tulostavoitteita.

Tulohajautuksen kehittämisen kannalta yksi edellytys on ministeriön ja Poliisihallituksen yhteistyö mittarikehittelyssä. Toinen tärkeä edellytys on Poliisihallituksen tilastoinnin sellainen tila, joka tuottaa poliisin hajautuneista tietojärjestelmistä yhteisen päivittyvän tilastokannan seurantaan ja analysointia varten. Järjestelmäkehittelyn kustannuksilla on mahdollisuus parantaa poliisitoiminnan tulorientoituneen johtamisen edellytyksiä.

Puhtaassa muodossa tulohajautuksen toteutus tulobudjetointimallilla edellyttää kolmea asiaa.

1. Ensinnäkin se edellyttää suoritusta koskevan vallan riittävää hajautusta yksiköille, joilla on vastuu resurssien käytöstä kustannustehokkaalla ja -vaikuttavalla tavalla.
2. Toiseksi tulobudjetointi edellyttää pitkälle vietyä määrärahojen kytkemistä siihen, mitä halutut tuotokset (suoritteet) ja vaikutukset (jotka liittyvät sekä asiakasvaikuttavuuteen että laajempaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen) edellyttävät resursseilta ja rahoitukselta. Tämän viimeksi mainittu piirre on käytännössä puhtaassa muodossaan epärealistinen. Se edellyttää nimittäin sellaista tuloksellisuuden laskentatointia, jossa luotettavasti lasketaan mitattavista tuotos- ja vaikutustavoitteista, jotka kattavat relevantilla tavalla halutun aikaansaannoskokonaisuuden, niiden vaatimat euromäärät budjetin toimeenpanoa varten.¹¹ Tästä edellä mainitusta vaikeudesta huolimatta tavoite on koko ajan kehittää tuloksellisuuden laskentatointia.
3. Kolmanneksi tulohajautus tulisi liittää jokin kannustus- ja palkitsemismekanismi. Edellä mainittu mekanismi voidaan rakentaa esimerkiksi niin, että se

¹¹ Perinteinen valtion talousarvio on ollut panosorientoitunut rahoitusbudjetti, jossa osoitetaan rahoitus erilaisia menoja varten. Voidaan käyttää käsitteitä menolajibudjetointi ja resurssiohjaus (Meklin 2002, 41). Tästä mallista siirryttiin valtionhallinnossa vuonna 1995 tulohajautukseen, kun kaikkien virastojen toimintaan myönnetty määrärahat alettiin budjetoida virastokohtaisena toimintamenomomenttina yksityiskohtaisen menolajibudjetoinnin sijasta (Pöllä ja Etelälahti 2002, 82). Tulohajautuksen keskeinen ajatus on kohdentaa verovarot, resurssit, aikaansaannosten, tulosten perusteella (Meklin 2002, 41). Tulobudjetoinnissa ja tulossopimisessa perusideana on, että budjetissa tai tehdyssä sopimuksessa aikaansaannokset, palvelu ja niiden vaikutukset, ja kehysrahoitus sidotaan yhteen. Sopijaosapuolina ovat ministeriö ja toimintayksikkö. Voidaan puhua myös kehysohjauksesta ja kehysbudjetoinnista (Meklin 2002, 42).

edistää strategisia tavoitteita ja kykenee esimerkiksi tehostamaan ennaltaehkäisevää toimintaa, joka vähentää tarvetta kalliisiin korjaaviin palveluihin ja toimenpiteisiin myöhemmin.

Tulosbudjetointia poliisiyksiköitasolla haittaa se, että poliisitoimintaan kohdistuu vuosittain rahoituksen muutoksia lyhytjänteisesti ja lyhyellä varoitusaajalla, mikä vaikuttaa johtamiseen ja suunnitelmallisen kehittämisen edellytyksiin. Myöhemmin selostettavan poliisiyksikkökyselyn tulokset vahvistavat arviota. Lisäksi ministeriön siirryttyä monivuotisiin tulossopimuksiin voidaan kritisoida sitä, että vuosittain asetetaan tulosohjauksessa uusia painopisteitä, joihin ohjattavan tulee nopealla rytmytyksellä sopeutua. Virastotasolla tulisi olla mahdollisuus pitkäjänteiseen suunnitteluun toiminnallisten tavoitteiden toteuttamisessa. Lisäksi poliisiyksiköitasolla poliisijohdon operatiivista toimintavapautta rajoitetaan eräiltä osin epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Tulosohjausta varten tarvittavan tulosmittariston ja sen tarvitseman tiedonkeruun kehittämiseen on SM:ssä, SM:n poliisiosastolla ja Poliisihallituksessa panostettu viime vuosina, mutta työ on vielä kesken. Poliisihallituksessa on vuonna 2018 perustettu analyysipalveluyksikkö, jonka tehtäviin kuuluu poliisitoimen tulosmittariston, sen edellyttämän tiedonkeruun ja analytiikan kehittäminen. Kussakin tulosohjattavassa poliisiyksikössä käydään vuosittain tulosneuvottelut Poliisihallituksen ja yksiköiden välillä. Myös tässä viimeisessä tulosohjausvaiheessa tulee pyrkiä pitkäjänteisyyteen niin tavoitteiden priorisoinnissa kuin rahanjaossa.¹²

Poliisihallitus on selvittänyt yksittäistä poliisiyksikköä erikseen koskevan sääntöpohjaisen kannustavan rahajaon mahdollisuutta, mutta nykytilanteessa sellaista ei kuitenkaan voida järjestää siihen varatun rahoituksen puuttumisen takia ja siksi että Poliisihallitus jakaa yksiköitasolla kertyneet tuottoarvioiden ylitykset ja menojen alitukset seuraavalle vuodelle käyttämättä jääneiden siirtyneiden määrärahojen (nettomääräraha) jaossa 13 poliisiyksikölle koko valtakunnan poliisitoimen koskevan kokonaisarvioinnin ja tarveharkinnan mukaisesti. Uudessa rahanjakopäätöksessä siirtyvistä määrärahoista kohdistuu jokin suhteellinen osuus kullekin poliisiyksikölle Poliisihallituksen rahanjakopäätöksessä tammikuussa.

Poliisihallituksen poliisiyksiköiden rahanjakomalliin ei ole tarkoituksenmukaista nykytilanteessa sisällyttää sellaista kannustus- ja palkitsemismekanismi, joka rajoittaa Poliisihallituksen kokonaistarveharkintaa jaettavissa olevan niukan rahan suhteen. Määrärahojen riittämättömyys on johtanut toistuvasti lisäbudjettien kautta rahoituksen

12 Arviota vahvistavat poliisiyksikkökysely, , poliisiammattikorkeakoulun ja poliisilaitosten haastattelut.

täydentämiseen. Edellä mainittujen rajoittavien ehtojen muuttuessa on tarpeellista harkita asiaa uudelleen. Myös ei-rahallisten kannustinmekanismien kirjo on luonnollisesti aina käytettävissä.

Poliisihallituksen saadun tiedon (17.1.2022) mukaan rahanjakomallia poliisiyksiköille ollaan kehittämässä joustavammaksi. Tämä voi johtaa kannustuksen lisäksi siihen, että poliisiyksiköistä jäisi aiempaa vähemmän rahaeriä käyttämättä eivätkä ne tältä osin palautuisi Poliisihallitukselle tilinpäätöksen yhteydessä.

6.2 Tuloksellisuuden, palvelutason, tuottavuuden ja taloudellisuuden kehitys

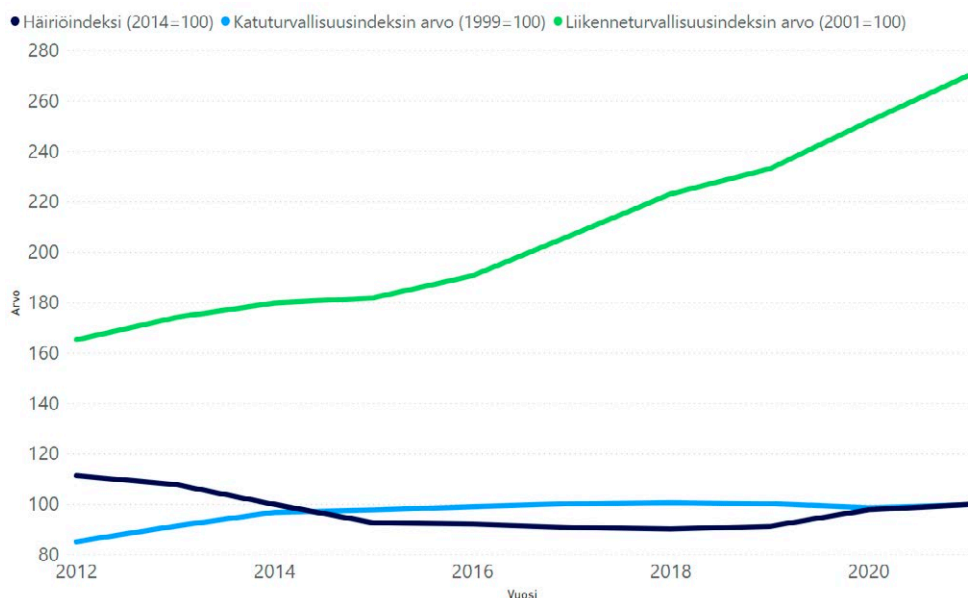
Tulosmittaristoon liittyvää dataa tunnuslukuineen on ollut selvityshenkilöiden käytettävissä laajasti ja monipuolisesti vuosilta 2010–2020 ja toisaalta vuosilta 2012–2021. Tässä viitataan vain kootusti niiden perustella tehtävissä oleviin johtopäätöksiin. Erityinen huomio on poliisin toimintavalmiusajoissa ja rikosten selvitysasteissa, koska ne ovat poliisin vaikuttavuuden ydinmittareita.¹³

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavat turvallisuusindekseiksi katsottavat häiriöindeksi ja katuturvallisuusindeksi muodostuvat faktisista tilastotiedoista (poliisille ilmoitettujen rikosten ja tehtävien määristä). Lisäksi kansalaisten luottamusta poliisiin ja kansalaisten kokemaa turvallisuuden tunnetta koskevat poliisibarometri-kyselytutkimuksen kysymykset, jotka kuvaavat koettua (subjektiivista) turvallisuutta. Ne ovat säilyneet hyvänä. Edellä mainittuihin mittareiden taustalla oleviin muuttujiin vaikuttavat luonnollisesti myös monet poliisista riippumattomat tekijät.

Liikenneturvallisuusindeksi on parantunut. Liikenneturvallisuusindeksi on rekisteröityjen autojen ja moottoripyörien määrä jaettuna liikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden painotetulla lukuarvolla. Vaikka liikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneidenkaan määrä eivät ole laskeneet tavoitellulla tavalla, niin tilastoituneiden loukkaantuneiden lievähkö väheneminen (kuolleiden määrä ei ole sanottavasti laskenut) yhdistettynä moottoriajoneuvojen määrän voimakkaaseen kasvuun johtaa indeksin suotuisaan kehitykseen (Pohan analyysipalvelu).

¹³ Poliisi toimittama laaja mittaridata on Poliisihallitukselta erikseen pyydettyävissä.

Kuvio 28. Kaavio näyttää häiriö-, katuturvallisuus- ja liikenneturvallisuusindeksit vuosina 2012–2021.



Lähde: Pohan analyysipalvelu

Poliisihallituksen mukaan vuonna 2021 ja koko kehyskaudella kiireellisten hälytyspalveluiden saatavuus on edelleen poliisin prioriteetti (Pohan lausunto valtion talousarvio v. 2021, s. 6). Vuoden 2020 ja 2021 tehtävämäärät ja toimintavalmiusajat eivät ole suoraan vertailukelpoisia vuosien 2018–2019 lukuihin johtuen uuden hätäkeskusjärjestelmän Erica käyttöönotosta (Poliisihallituksen tilinpäätös 2020, s.8).

Lisäksi on huomattava, että suoritteiden kirjaustapa muuttunut tarkemmaksi vuonna 2014, ja siihen liittyen on B-hälytystehtäviä alettu kirjaamaan C-tehtäviksi. Lisäksi virhelähteenä oli tilapäisesti se, että hätäkeskus kirjasi hälytyksen N -tehtäväksi (tehtävää ei annettu partiolle), mutta ERICA-järjestelmävirhe muutti kyseiset hälytykset C-tehtäviksi niiden siirtyessä poliisin tilastojärjestelmään PolStatiin. Vaikutus koskee vuosia 2019 ja 2020. Tätä järjestelmävirhettä korjattiin selvityksen aikana Poliisihallituksessa. Hälytyskeskusten kirjaamiskäytännön muutoksien lisäksi on huomattava, että hälytyksen suorituksessa poliisi voi korjata hälytyskeskusten alkuperäisiä kirjauksia.

Kiireellisimmät A-tehtävät ovat keskeinen seurantakohde. Poliisin toimintavalmiusselvityksessä ehdotetaan, että jatkossa vain A-kiireellisyysluokan tehtävien osalta käytetään termiä "Toimintavalmiusaika" ja B-tehtävien osalta otetaan jatkossa käyttöön "palvelukyky-aika". (Poliisin toimintavalmiusaika, Työryhmän loppuraportti 2/2020).

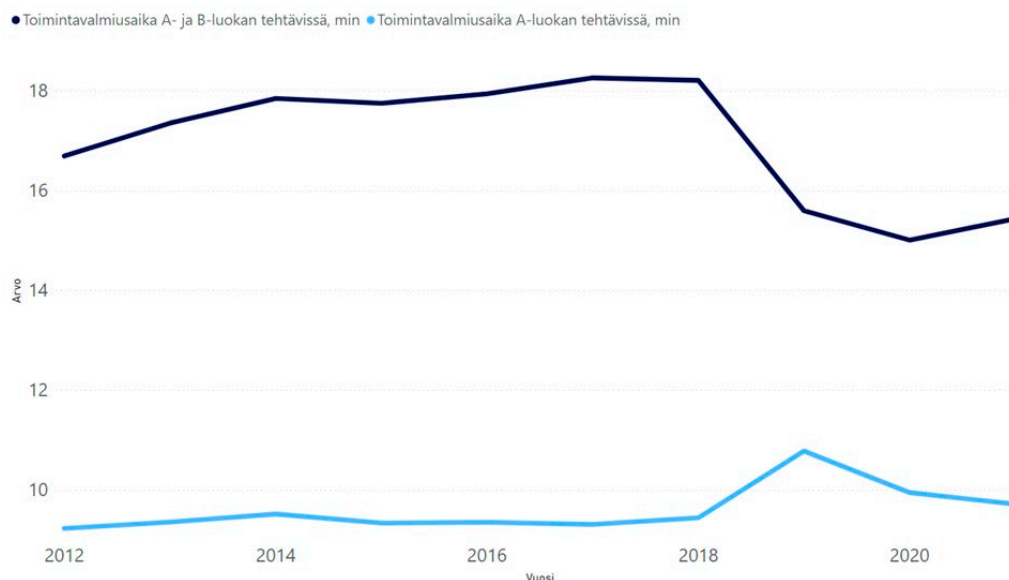
On huomattava, että ”Toimintaympäristön muuttuminen ja lisääntynyt väkivalta poliisia kohtaan ym. edellyttävät toimintataktiikan jatkuvaa kehittämistä. Kiireellisistä A-luokan hälytystehtävistä lähes joka toinen hoidetaan vähintään kahdella poliisipartiolla” (Pohan lausunto valtion talousarvio v. 2021, s.7).

Toimintavalmiusajat A- luokan ja AB- luokan hälytyksissä ovat säilyneet hyvinä koko tarkastelujakson ajan. Vuonna 2019 tehtäviä kirjattiin aiempaa enemmän A-kiireellisyyteen, mikä vaikutti hieman myös A-luokan tehtävien toimintavalmiusaikaan. 2019 otettiin käyttöön myös Erica-järjestelmä. Tehtävien kirjausohjetta on sittemmin täsmennetty ja tehtävien kirjaaminen kiireellisyysluokkiinsa on ”tasaantunut” aiemmalle tasolle (Pohan analyysipalvelu).

Lisäksi on tilastoja luettaessa huomattava, että niihin sisältyy tehtäväkoodin 891 ”hoidettu käymättä paikalla” tuottama toimintavalmiusaika. Koodi tarkoittaa sitä, että tehtävään liitetään poliisipartio, joka hoitaa tehtävän puhelimella.¹⁴

14 Puhelimella voidaan hoitaa hälytystehtävä, joka ei välttämättä edellytä kohteeseen fyysisesti paikalle menoa. Poliisipartio liitetään ao. tehtävään koodilla 891: ”hoidettu käymättä paikalla”, nämäkin tehtävät ovat mukana tilastoinnissa. Esimerkki voisi olla: Poliisille tullut ilmoitus häiritsevästä metelistä, esim. kerrostalossa naapurissa myöhään illalla kovaa juhlimisesta aiheutuvaa meteliä. Partio vastaanottaa tehtävän ja lähtee ajamaan kohteeseen. Puolimatkassa partionjohtaja soittaa ilmoittajalle kysyäksään mikä tilanne. Ilmoittaja kertoo, että juuri parhaillaan asunto tyhjeni pihassa odottavaan taksiin ja meteli/häiriö sitä kautta poistui. Partion kohteeseen meno tarve poistui ja tehtävä on suoritettu toimenpidekoodilla 891: ”hoidettu käymättä paikalla” ja lisätietoina esim. ”puhelimitse, häiritsevä meteli lakannut”.

Kuvio 29. Kaavio näyttää toimintavalmiusajat A ja AB-luokan hälytyksissä vuosina 2012–2021.



Lähde: Pohan analyysipalvelu

Isoissa kaupungeissa ja taajamissa poliisin toimintavalmiusajat ovat huomattavasti ns. harva-alueen kuntien aikoja parempia. Toimintavalmiusaikatyöryhmän raportissa (Poliisin toimintavalmiusaika -työryhmän loppuraportti 2/2020) on tuotu esille alueittaiset suuret erot ja ehdotettu harva-alueiden palvelutason turvaamiseksi toimenpiteitä.

Sekä toimintavalmiusaikojen että rikostorjunnan palvelukyvyyn suhteen on eroja eri alueiden välillä, mutta erot ovat pysyneet suhteellisen stabiileina. Eroihin vaikuttavat alueiden erot maantieteessä ja asutuksessa (katso liitetaulukot).

Poliisilaitosten hälytystoiminnalle on asetettu uudistetut tulostavoitteet v. 2022 alusta. Uusina tunnuslukuina seurataan seuraavia: 1) Poliisilaitoskohtainen A-tehtävien toimintavalmiusaikatavoite, 2) Poliisilaitoskohtainen B-tehtävien palvelukykyaikatavoite, 3) Enimmäistoimintavalmiusaikojen saavuttaminen poliisilaitoksen kaikkien kuntien osalta. Poliisilaitoksen toimialueen jokaisessa kunnassa A-kiireellisyysluokan tehtävien toimintavalmiusajan tulee jäädä riskialuekohtaisen enimmäistoimintavalmiusajan alle.

Saatujen tilastojen mukaan ABC- tehtävien yhteenlaskettu määrä ei ole vähentynyt tarkastelujaksolla, mutta AB-luokan tehtävien määrä on vähentynyt. Hälytystoiminnassa AB-luokan tehtävissä kustannukset ovat nousseet suoritettua tehtävää kohden periodilla 2012–2021. Tuottavuus 2010-luvun jälkipuoliskolla on heikentynyt aiempaan verrattuna sekä AB- ja ABC- kiireellisyysluokissa. Hälytystehtävien määrässä hälytyksen

henkilötyövuosia kohden on periodilla 2015–2021 laskua vuoden 2015 jälkeen. Siihen vaikuttaa se, että hälytystoiminnassa poliisityövuosia on saatu kasvatettua 2010-luvun loppupuoliskolla. Tuottavuuteen saattaa vaikuttaa sekin, että hälytysten sidonnaisuusaika on lisääntynyt (huumeisiin liittyvät, perheväkivallan vaikeutuminen, jengirikollisuuden hankaluus jne.). Partioiden sidonnaisuusaika tehtävillä on osin kasvanut myös lisääntyneistä kirjaamisvelvoitteista.

Useamman partion tehtävät lisääntyminen on tuotu esille poliisitehtävien yhtenä vaikeutumista kuvastavana muutostekijänä. Niin kutsuttujen monipartiotehtävien lukumäärä on kuitenkin pysynyt suhteellisen stabiilina vuosina 2010–2021.¹⁵ Syiksi monipartiotehtävien kasvuun pidemmällä aikavälillä (yli tämän selvityksen tarkasteluperiodin) on esitetty mm. poliisin henkilöstön työturvallisuusvaatimusten kasvu, ampuma- ja teräaseisiin liittyvien tehtävien lisääntyminen, erilaisten uhkailutilanteiden/-tehtävien lisääntyminen sekä poliisiin kohdistuvan väkivallan kasvu.

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön mukaan lainsäädännön muuttuminen (esim. esitutkintalaki ja pakkokeinolaki) on tuonut mukanaan lisääntyneitä kirjaamisvelvoitteita ja muutoseikkoja, jotka vievät partioiden työajasta entistä isomman osan, mikä taas on poissa näkyvästä valvonnasta ja aiheuttaa haasteita toimintavalmiusaikatavoitteiden saavuttamiselle.

Varsin huomion arvoista on se, että puhelimella hoidettujen tehtävien määrä on selvästi kasvanut, Helsingin poliisilaitoksen alueella ne ovat kymmenkertaistuneet. Poliisihallitukselta saadun arvion mukaan syynä voi olla se, että keikkapaineet (keikkoja odotuksella jne.) ovat monissa paikoissa niin kovat, että keikkoja pyritään hoitamaan myös puhelimitse, jos se on tehtävän luonne huomioiden mahdollista. Toisaalta tämä voi merkitä myös kustannustehokkuutta.

15 Pohan toimittama Excel, Monipartiotehtävät 2010-202111.xlsx.

Taulukko 3. Muu toimenpide, hoidettu käymättä paikalla. Vertailtu 11 eri toimijaa.

Toimenpiteiden Lkm	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
215 Helsinki	317	414	411	713	925	1 202	1 660	1 906	2 268	3 238	3 401	3 462
806 Itä-Uusimaa	434	589	535	676	935	1 060	1 331	1 878	2 179	3 104	3 764	3 750
815 Kaakkois-Suomi	416	453	587	1 856	2 628	2 769	2 583	3 287	3 201	2 884	3 436	3 449
818 Länsi-Uusimaa	1 093	978	920	946	1 158	1 490	1 729	2 060	2 403	2 806	3 331	3 427
821 Häme	1 645	2 149	2 780	3 289	3 790	4 084	4 474	5 085	5 398	5 206	5 580	5 632
833 Sisä-Suomi	4 460	5 560	5 905	5 652	5 850	6 867	7 621	8 659	9 394	10 158	10 517	10 887
836 Pohjanmaa	1 281	1 493	1 848	2 457	2 531	2 603	2 573	2 784	3 437	3 484	3 429	3 568
842 Lounais-Suomi	4 990	5 950	6 235	6 561	7 163	7 920	9 643	10 882	11 405	11 805	12 535	12 718
851 Itä-Suomi	5 901	7 417	8 360	8 400	9 344	9 280	8 406	9 087	9 418	8 994	8 886	8 807
863 Oulu	6 525	7 332	7 991	8 540	8 241	8 368	8 091	8 663	8 564	7 656	8 493	8 433
866 Lappi	4 582	5 168	5 090	4 724	4 828	5 462	4 846	5 894	5 291	4 801	5 350	5 148
Summa	31 644	37 503	40 662	43 814	47 393	51 105	52 957	60 185	62 958	64 136	68 722	69 281

Lähde: Poha

Valvontatoiminnassa valvonnan taloudellisuus ja liikennevalvonnan tuottavuus ovat nousset tarkasteluperiodilla. Valvontaan kirjatut henkilötyövuodet ovat vähentyneet selvästi. Valvonnan kustannukset ovat vähentyneet ja valvonnan taloudellisuus (kustannukset per ABC-tehtävät) on lisääntynyt. Tähän on osaltaan vaikuttanut valvontaan kirjattujen henkilötyövuosien vähentyminen ja valvonnan automatisaatio.

Automaattisen liikennevalvonnan suoritteet ovat kasvaneet, mutta koronavuoden toivat selkeän pudotuksen ajoneuvoliikenteen vähennyttyä radikaalisti. Liikennevalvontaan käytetty henkilötyövuosien määrä on laskenut. Liikennevalvonnan tuottavuus, kpl/htv, on kasvanut. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (yjt) tehtävämäärä, kpl, on pysynyt suhteellisen vakiona.

Koronavuosi vaikutti myös siihen, että poliisin toimintamenomomentin (kredit -kirjaus) lupamaksutulot vähentyivät.¹⁶

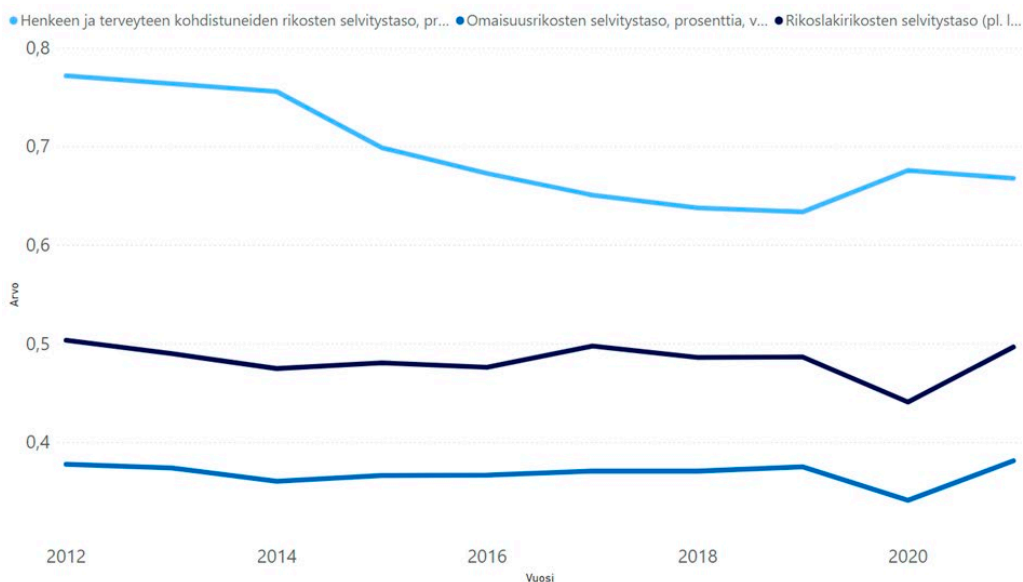
Huumausainerikokset, seksuaalirikokset, IT-rikokset ja talousrikokset ovat olleet kasvurallalla. Kaikkien rikoslakirikoksissa poliisille ilmoitettujen rikosten määrän trendi on ollut stabiili tai hivenen laskeva. Tässä yhteydessä on huomattava, että mittaaminen on keskeinen haaste rikostorjunnassa (Rikostorjunnan tila, Selvityshankkeen loppuraportti 1/2018).¹⁷

Rikostorjunnan tuottavuus (selvitetyt rikoslakirikokset / henkilötyövuodet) ja taloudellisuus (kustannukset per selvitetty rikoslakirikos) ovat pysyneet samalla tasolla.

16 Poliisin antamien sakkojen ja automaattisen liikennevalvonnan liikennevirhemaksujen tulot kirjataan valtion yhteisiin tuloihin, ei siis poliisin toimintamenomomentille, joka on nettomääräraha.

17 Erityisesti toiminnan vaikuttavuuden mittaamiselle on ollut vaikea löytää kunnollisia mittareita, koska yhteiskunnallisessa ilmiössä tapahtuvan muutoksen syytä voi olla mahdotonta määrittää. Rikostutkinnan suorituksia kuvaavat mittarit ovat tällä hetkellä hankalasti tulkittavia ja helposti väärin ymmärrettävissä. Rikostorjunnan vaikuttavuutta arvioidaan ensisijaisesti selvitysprosentin ja tutkinta-ajan toteutumien pohjalta. Mittaus perustuu monesti patjajärjestelmässä tehtäviin kirjauksiin. Järjestelmän puutteet kuitenkin synnyttävät mahdollisuuden virheellisiin tulkintoihin. Esimerkiksi rikosten selvityssaste tapauksissa, jotka on esitutkinnassa rajoitettu: asiat ovat monissa tapauksissa selvitetty ja osin sovitte-lumenettelyssä käsitelty, mutta siitä huolimatta järjestelmä kirjaa tapauksen selvittämättömäksi. Samoin tutkinta-aika käsitteenä antaa virheellisen kuvan. Poliisin kannalta olennaista on, kauanko asia on käsittelyssä sen saapumisesta poliisille (Rikostorjunnan tila, Selvityshankkeen loppuraportti 1/2018, s. 58.)

Kuvio 30. Kaavio esittää rikosten selvitystasot prosenttilukuina vuosina 2012–2021 (%). Henkeen ja terveyteen kohdistuneet rikokset, omaisuusrikokset ja rikoslakiperusteiset rikokset



Lähde: Pohan analyysipalvelu

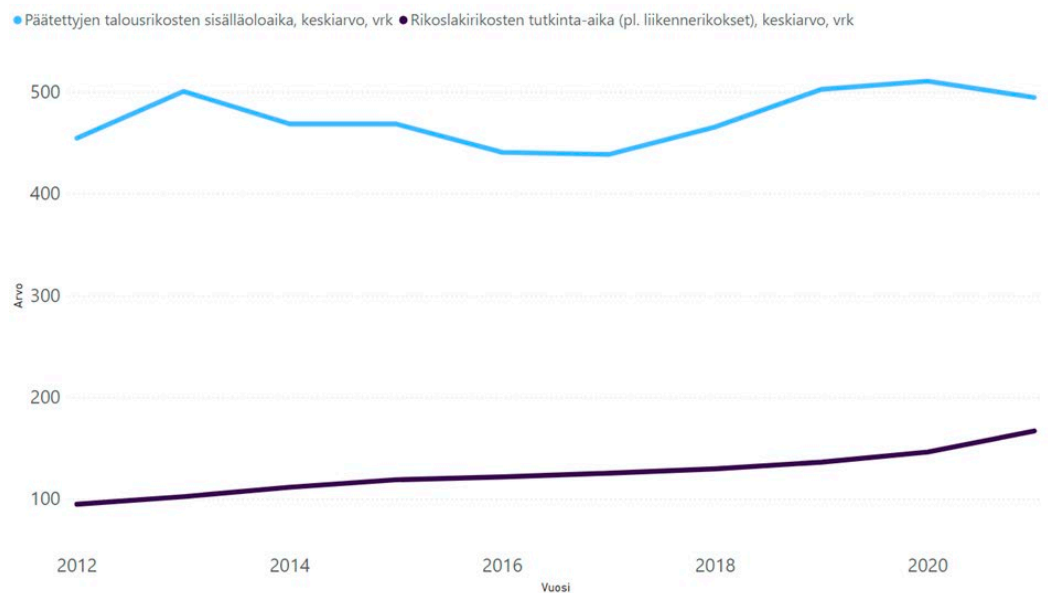
Vuonna 2020 selvitysprosentti näyttää hieman heikentyneen. Vuonna 2020 selvitettiin enemmän rikoksia kuin edellisenä vuonna, mutta samaan aikaan ilmoitettujen rikosten määrä lisääntyi enemmän.¹⁸

Vaikka rikoslakirikosten selvitystaso on pysynyt suhteellisen stabiilina, niin tutkinta-ajat ovat kasvaneet. Samalla päätettyjen talousrikosten sisälläoloaika on noussut ja avoinna olevien talousrikosten määrä on kasvanut. Avoinna olevien talousrikosten määrä on noussut 2010-luvun alun noin kahdesta tuhannesta vuoden 2020 lukuun 3 142.

Alueittaiset erot on esitetty liitetaulukossa 2 tutkinta-aikojen suhteen.

¹⁸ Vastaamon tietovuotoon liittyvät rikosilmoitukset ovat nostaneet ilmoitettujen rikosten määrää vuonna 2021.

Kuvio 31. Päätettyjen talousrikosten sisälläoloaika ja rikoslakirikosten (pl. liikennerikokset) tutkinta-aika vuosina 2012–2021.



Lähde: Pohan analyysipalvelu

Lupahallinnossa poliisin tuottavuus ja tehokkuus on kasvanut selvästi poliisin kehittämistoiminnan ansiosta. Tätä kuvastaa sähköisen asioinnin käyttöaste, joka on kasvanut jo yli 70 %:n lukemaan. Lupahallinnon taloudellisuus (kustannukset/poliisin myöntämät luvat) on pysynyt viime vuosina stabiilina lukuun ottamatta koronavuoden poikkeusta. Lupahallinnon kustannusvastaavuus on ollut n. 100 % lukuun ottamatta koronavuotta.

Poliisiammattikorkeakoulusta valmistuneiden määrä on jonkun verran vaihdellut vuotta kohden, mutta valmistuneiden määrä tavoiteajassa on ollut koko ajan varsin hyvä. Poliisiammattikorkeakoulussa koulutuspäivän hinta on vaihdellut johtuen osittain koulutettavien määrän vaihtelusta kiinteiden kustannusten pysyessä samalla tasolla. Poliisi (AMK) -tutkinnosta tavoiteajassa valmistuneiden osuus, on varsin hyvä, yli 90 %, ja perustutkinto-koulutuksesta tätäkin parempi.¹⁹

Poliisiammattikorkeakoulu on onnistunut hyvin tehtävässään. Se saa vuosittain hyvin hakijoita ja keskeyttäminen on erittäin vähäistä. Valmistuneet poliisit ovat tähän asti työllistyneet koulutustaan vastaavasti. Valmistuvien työllistyminen on kiinni

¹⁹ PolAmkin toimittama materiaali 14.1.2021.

poliisitoimen taloustilanteesta ja kulloisenkin vuoden rahoituksen mahdollistamasta poliisimiesten määrästä. Lyhytjänteinen rahoitusnäkyvä vaikeuttaa poliisiammatti-korkeakoulun suunnittelua. Poliisiammattikorkeakoulun kustannuksia arvioitaessa on huomioitava, että perustehtävänsä lisäksi sillä on paljon muita tehtäviä, mm. poliisi-museo-, kirjasto- ja täydennyskoulutus-toimintaa.

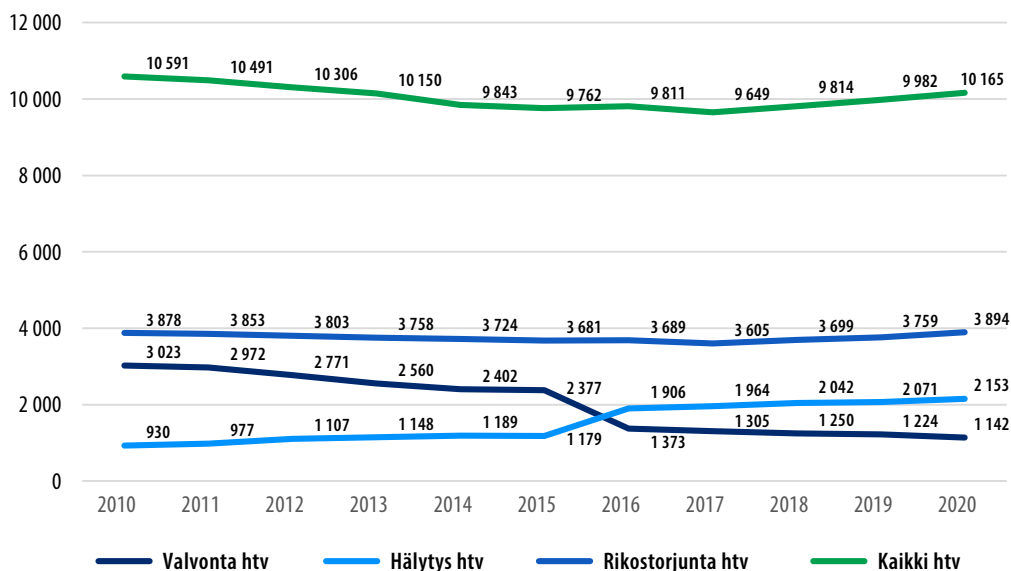
Kansalaisten luottamus poliisiin on Poliisibarometrin mukaan pysynyt hyvänä. Poliisimiesten henkilötyövuosien lasku ei tähän asti näytä vaikuttaneen tarkastelujaksolla hälytystoiminnassa toimintavalmiusaikoja heikentävästi. Poliisi on siis pystynyt pitämään rekisteröidyt hälytysvalmiusajat hyvinä koko maan keskiarvolukuja tarkasteltaessa. Hälytystoiminnan palvelukyky ja laatu eivät ole heikentyneet tarkastelujaksolla, vaan pysyneet samalla tasolla koko ajan. Alueellisesti hälytysvalmiusajoissa on kuitenkin huomattavia eroja.²⁰ Lisäksi vaikka rikoslakirikosten selvitystaso on pysynyt suhteellisen stabiilina, niin tutkinta-aika kasvanut ja kaikkien rikosten selvitysmäärä on laskenut. Päätettyjen talousrikosten sisälläoloaika on noussut ja avoinna olevien talousrikosten määrä on kasvanut.

6.3 Henkilöstöresurssin kehitys ja tila

Poliisin työvoimavaltaisessa toiminnassa on henkilöstöresurssi suhteutettava työvoimapaiknotteisen poliisin asetettuihin tehtäviin ja tuloistavoitteisiin. Seuraavassa kuviossa 32 on poliisin henkilöstön kehitys tarkasteluperiodilla.

20 A-kiireellisyysluokan tehtävissä toimintavalmiusaika on Enontekiöllä 107,5 min., toisaalla mm. Pielavedellä toimintavalmiusaika oli vuonna 2019 42,4 min. (60 hälytystä), mm. Puumalassa, Keiteleessä, Perhossa ja Rautavaarassa toimintavalmiusaika vaihteli välillä 42-50 minuuttia (Poliisin toimintavalmiusaika, työryhmän loppuraportti 2/2020, s. 23).

Kuvio 32. Poliisitoimen henkilöstön kehitys mitattuna henkilötyövuosilla vuosina 2010–2021. Kuviossa on valvonta-, hälytys-, rikostorjunta ja kaikki henkilötyövuodet eriteltyinä.



Lähde: Poha

Kuviosta havaitaan, kuinka henkilöstömäärä on tasaisesti vähentynyt, mutta vuoden 2016 jälkeen alkanut lähestyä vuoden 2010 mukaista määrää. Samanaikaisesti on tapahtunut muutos, jonka mukaan valvontaan kirjatut henkilötyövuodet ovat vähentyneet mutta samanaikaisesti vastaavasti hälytystoiminnassa työskentely on lisääntynyt. Tämän muutoksen taustalla on osin valvontatoiminnan tehostumisen myötä uudelleenkohdennettavissa oleva työpanos ja toisaalta poliisitoiminnan priorisointi siihen, että hälytykset suoritetaan kiireellisesti toimintavalmiustavoitteiden mukaisesti.

Koko henkilökunnan kehityksessä ovat mukana myös paikallispoliisin lupahallintopalvelut, joiden määrä on vähentynyt kymmenessä vuodessa noin 850 henkilötyövuodesta 600 henkilötyövuoteen. Tässä on tärkeänä taustatekijänä palvelutoiminnan sähköistyminen.

Useissa selvityksen hankeryhmän kokouksissa, lausunnoissa eduskunnan valiokunnille, lisätalousarvioesitysten perusteluissa jne. ministeriö ja Poliisihallitus ovat tuoneet esille sen, että rahoituksen tulee riittää käytännössä tarvittavan henkilöstömäärän kustannuksiin. Jos alimiehitystä joudutaan pitämään tehtäväkuormaan nähden, se johtaa jatkessaan henkilöstön kuormitukseen ja edelleen todennäköisesti henkilöstövoimavarojen tilaa koskevien mittareiden antamien lukujen heikentymiseen.

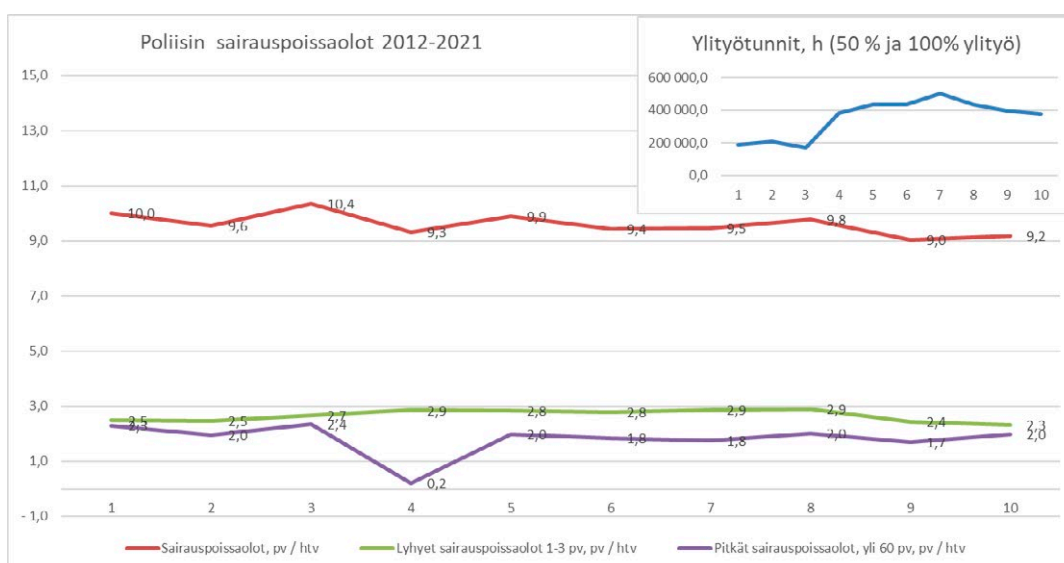
Sairauspoissaolojen suhteen tilanne on kuitenkin se, että poliisihenkilöiden poissaolopäivät ovat tarkasteluperiodilla pysyneet samalla tasolla. Henkilöstön sairauslomat

sisäilmästä ovat tilastossa mukana. Miehistön sairauspoissaolot päällystään nähden ovat jonkin verran suurempia, mutta toimistohenkilöihin ja vartijoihin nähden pienempiä. Alla olevassa kuviossa on poliisin koko henkilökunnan sairauspoissaolot kymmenvuotijaksolla. Kuviosta havaitaan myös, että ylityötunneissa on kasvutrendi.

Poliisin työtyytyväisyys poliisin henkilöstöbarometrin mukaan ei ole heikentynyt tasosta 3,3 asteikolla 1–5. Henkilöstöbarometriä ei koota joka vuosi, tavoite vuodelle 2021 on 3,3. Henkilöstöbarometriä ei toteutettu poliisihallinnossa vuonna 2021.

Kevan toimittaman selvityksen mukaan poliisin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiset eivät poikkea julkisen alan työeläkevakuuttaja Kevan eläköitymistilastojen mukaan vastaavan kaltaisista julkisen sektorin tehtävistä eläköitymisestä.²¹ Tältä osin poliisihenkilöiden työsäjäksäminen ei näyttäisi heijastuvan työkyvyttömyyseläköitymisen poikkeuksellisuutena.

Kuvio 33. Poliisitoimen henkilökunnan sairauspoissaolot ja ylityötunnit vuosina 2012–2021. Sairauspoissaolot jaoteltu päivä/htv, lyhyisiin 1–3- päivää ja pitkiin sairauspoissaoloihin, yli 60 päivää.



Lähde:Poha

Henkilöstön kuormitus ei tarkasteluperiodilla lyö läpi henkilöstön tilan edellä tarkasteltuihin tunnuslukuihin. Osittain tätä on tulkittu selvityshankkeen kokouksissa poliisiammatin

²¹ Kevan marraskuussa 2021 selvityshenkilöille toimittama selvitys.

kutsumuksen luonteisilla piirteillä ja sillä, että poliisihenkilöillä on puurtamisen kulttuuri. Ylityötuntien tuplaantuminen kymmenessä vuodessa on huomionarvoinen seikka tässä yhteydessä.

Valtion taloushallinnon keskuksen Palkeiden sivuilta on haettavissa valtion henkilöstötilinpäätöstietoja. VMBarolla eli Valtion henkilöstötutkimuksella valtion organisaatiot voivat mitata ja seurata henkilöstönsä työtyytyväisyyttä, lähiesimiestensä johtamistyön onnistumista sekä valtion palkkausjärjestelmän toimivuutta käytännössä. Koko valtion henkilöstön työtyytyväisyys oli vuonna 2020 kyselyn mukaan asteikolla 1-5 keskimäärin 3,67.²²

Poliisihallitus on laatinut erillisen koonnin poliisin tehtäviin kohdistuvista viimevuosien muutoksista ja velvoitteista. Tämä koonti on ollut selvityksen käytettävissä.²³ Poliisin mukaan talousarvioissa ilman lisätalousarvioita myönnetty määrärahataso ei olisi mahdollistanut kuin vain osan lisävelvoitteista ennakoidusta poliisin lisähenkilöstön määrästä. Poliisihallituksen mukaan ei lisävelvoitteisiin joltain osin osoiteta lainkaan lisämäärärahaa (Vuoden 2021 IV lisätalousarviesitystä täydentävä esitys 1.10.2021, Sisäministeriön ehdotus, Mom. 26.10.01. Poliisitoimen toimintamenot (smr 2 v)).

Valmistuneet poliisit on voitu tähän asti työllistää (PolAmkin haastattelu). Poliisihallituksen mukaan poliisin määrätavoitetta vastaava 7 500 poliisin kysyntä voidaan tyydyttää PolAmkista valmistuvilla poliiseilla, mutta lisäys tasolle 7850 tai 8250 vaatii lisäpanostusta koulutukseen.

6.4 Rahoituksen ja rahanjakomallin ongelmia: SM:n ja Poliisihallituksen käsitykset

Poliisihallituksen ja SM:n tilannekuva poliisin määrärahojen riittämättömyydestä on tullut ilmi useissa selvitykselle toimitetuissa dokumenteissa ja hankeryhmän kokouksissa. SM:n ehdotus koskien vuoden 2021 TAE:stä sisälsi n. 23 milj. € uusista velvoitteista aiheutuvia kehykseen sisällyttämättömiä menoja, joita VM ei sisällyttänyt talousarvioehdotukseensa. (Pohan lausunto valtion talousarvio v. 2021, liite 1.)

²² VMBarossa eivät ole mukana valtion henkilöstöstä kaikki (kattavuus noin 70 %), mm. Poliisi sekä Puolustusvoimat ovat sen ulkopuolella (Valtion henkilöstön työtyytyväisyys vuonna 2020, VMBaro, Valtion henkilöstötutkimus, Julkaisujankohda 03/2021).

²³ Lähdedokumentti: Poliisin resursseihin vaikuttavia 30112021.docx.

Poliisihallituksen mukaan tilannekuva oli tiivistetty seuraavasti ennen syksyllä 2021 saatua lisätalousarvion lisämäärärahojen vaikutusta. Arvion mukaan kehystaso ennen syksyllä saatua lisätalousarviota ei olisi mahdollistanut hallitusohjelman mukaista poliisimiesmäärää. Riittämättömän kehysten takia poliisi joutuu priorisoimaan entistä selvemmin toimintaansa ja kuormittamaan erityisesti päivittäisrikostutkinnassa työskenteleviä poliiseja.²⁴ Rikosten luonteen muuttuessa yhä monimutkaisemmiksi vaatii niiden selvittämisen enemmän resursseja, keinoja ja osaamista (Pohan lausunto valtion talousarvio v. 2021, s. 11.).

Poliisin velvoitteet ja htv-tavoitteet eivät ole ministeriön poliisiosaston ja Pohan mukaan hallituksen talousarvioesityksissä osoitettujen määrärahojen kanssa yhteensopivat, mitä kuvastaa se, että talousarviota on tyypillisesti muutettava syksyllä lisätalousarvioin perusrahoitustason turvaamiseksi.²⁵ Resursseihin liittyvä vajaus on kuvattu eduskunnan hallintovaliokunnan kannanotoissa, mietinnöissä ja lausunnoissa ja Poliisihallituksen antamissa lausunnoissa liittyen eri hankkeiden lainvalmisteluasiakirjoihin.

Pienempien osaongelmien ja osatehtävien erillinen tarkastelu sivuuttamalla ongelmien juurisyy (alimitoitettu perusrahoitus tehtäviin ja velvoitteisiin nähden) on poliisilta saatujen käsitysten mukaan poliisin kannalta ongelmallinen lähestymistapa poliisitoimen ohjauksessa ja rahoituksessa. Poliisin näkökulmasta on kyse perusrahoitustason pitkään jatkuneesta alimitoituksesta. Tämä on perusongelma, joista monet muut osaongelmat johtuvat.²⁶ Tähän liittyy se, että viime vuosina ministeriö ja Poliisihallitus ovat budjetointiprosessin viime metreillä hakeneet olemassa olevan toimintatason turvaavaa lisäperusrahoitusta. Tämä tilanne vaikeuttaa pitkäjärjenteistä talouden ja toiminnan suunnittelua ja on vastoin budjetoinnin täydellisyyssperiaatetta.²⁷

Poliisin mukaan toiminnan ja resursoinnin kannalta on kestävämpiä, että lukuisten uusien ja kustannusvaikutuksiltaan merkittävien lainsäädäntövelvoitteiden täytäntöönpanoon ei ole osoitettu tarpeellisia ja välttämättömiä lisäresursseja. Tämä vaikeuttaa

24 Lähteenä Poliisihallituksen dokumentti: Toiminnan ja talouden kestävyystarkastelu 2021–2025, Päivämäärä: 02.06.2021, Momentin nimi: 26.10.01 Poliisin toimintamenot.

25 Pohan lausunto vuoden 2021 talousarviosta.

26 Hankkeen kokoukset, selvityksen kysely ja haastattelut, myös SPJL:n puheenjohtajan haastattelu.

27 Täydellisyyssperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava tuloarvioina kaikki tiedossa olevat varainhoitovuoden tulot ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin varainhoitovuoden menoihin. Periaate tulee ilmi jo perustuslain pykälästä 84. Perustuslain 86 §:n mukaan eduskunnalle tehdään esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta.

olennaisesti toiminnan suunnittelua ja heikentää pitkässä juoksussa myös poliisin toiminnan uskottavuutta. Vaikutukset poliisiin toimintaan on useaan uuteen lainsäädäntövelvoitteeseen liittyen lähtökohtaisesti alimitoitettu. (Pohan lausunto valtion talousarvio v. 2021, 24.)

Lisäresursointitarve ei ole koskenut vain uusien velvoitteiden vaatimaa poliisin henkilöstön määrää, vaan myös velvoitteiden täytäntöönpanon edellyttämää ICT kehittämistä, kalustolisäystarpeita jne. Toisaalta on huomattava, että uusien lakien ja lakimuutosten aiheuttaman työmäärän ja kustannusten laskentaa ja ennakointia virhemarginaaleineen tulee kehittää ja tehdä läpinäkyvämmäksi.

6.5 Poliisiyksiköiden johdon käsitykset

Kaikille poliisiyksiköille tehtiin kysely joulukuussa 2021 ja osaan myös haastatteluja. Kysely on selostettu ja tulokset toimitettu erikseen ministeriölle. Tässä on vain lyhyt yhteenveto.

Poliisiyksiköiden kannalta vuosittainen epävarma rahoitus, sen alimitoitus ja korvamerkityt rahat, vaikeuttavat merkittävästi suunnittelua ja tarkoituksenmukaisen toiminnan johtamista poliisiyksiköissä.

Taulukko 4. Yhteenveto poliisiyksikkökyselystä ja poliisiammattikorkeakoulun johdon haastattelusta

Yhteenvetoa	Poliisiyksikkökysely		
Tilannekuva poliisiyksiköissä	Rahoitustaso, säästöpotentiaali, lisärahoitus	Kustannustehokkuus, johtamisen ongelmat	EET-toiminta
Vastausten mukaan 70–90 % menoista on henkilöstökuluja. Poliisin perusrahoituskehys on pysyvästi alimitoitettu. Muutamissa vastauksissa kritiikkiä, että Pohan rahanjakomalli poliisiyksiköihin on liian kaavamainen.	Yhdenmukaisesti vähän eri sanakäntein: Toimitila- ja ICT-kustannuksista vaikea säästää. Muut jäljellä olevat kulut sisältävät mm. poliisin työturvallisuuteen liittyviä menoja. Perusrahoituksen riittämättömyys asetettuihin tulostavoitteisiin nähden. Ympäristön ja lainsäädännön asettamat muutokset ja lisääntyvät velvoitteet eivät tule riittävästi huomioitua Määräaikaaisina olleet korvamerkityt rahoituserät saatava osaksi peruskehystä. Kehysrahoituksen tieto poliisiyksikölle tulisi ulottua hallituskaudelle. Kokonaisresurssi kuntoon, koska eri toiminnot tukevat toisiaan (yhden toiminnon resursointi vaikutta kaikkiiin muihin toimintoihin). Poliisilla on laiminlyönnestä virkavastuun uhka (yksi maininta).	Yhdenmukaisesti vähän eri sanakäntein: Rahoituksen lyhytjänteisyyden ja korvamerkinnän vuoksi talousjohtaminen ja suunnitelmallisuus vaikeata. Nykykäytäntö ei mahdollista täysimääräistä resurssien joustavaa käyttöä Henkilöstölajien, erityisesti poliisimäärän korvamerkitty kiinnittämisen haitallista, aiheuttaa tehottomuutta. Pitäisi resursoida ja seurata kokonaishenkilömäärää. Määräaikaisten poliisimiesten runsaus sekä poliisien määrän liiallinen vaihtelu vaikeuttaa toiminnan järkevää järjestämistä. Henkilöstövaikutukset negatiivisia, henkilöstön kuormitus kasvaa. Operatiivisesta toiminnasta joudutaan leikkaamaan ”kysyntään” nähden, poliisin palvelukyky uhkaa heikentyä, kansalaisten turvallisuus heikentyy. Joudutaan priorisoimaan usein hälytystehtävien hoitamista muun toiminnan kustannuksella. Rahanjaosta puuttuu kannustinmekanismi, esimerkiksi tuottovoitteen ylitys EU-rahoituksessa (PolAmkin haastattelu)	Erityinen ennalta ehkäisevä toiminto eli EET-toiminta; sitä pidetään tärkeänä, mutta resurssit eivät riitä siihen, että poliisi voisi sen hoitaa tulkitsemaansa tarpeeseen nähden. Mikäli olisi enemmän resursseja käytettävissä, olisi niiden kohdennus usein ennalta estävään työhön, ilmeisesti myös rikostutkintaan sekä valvontaan, jotka ovat perustoimintojen ohella myös ennalta ehkäiseviä toimintoja.

Poliisiyksiköiden johtojen näkökulmasta perusrahoitustason tulisi olla pitkäjänteisesti riittävällä tasolla velvoitteiden, asetettujen toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja poliisin ICT-, kiinteistö- ja ajoneuvokannan sekä varusteiden kehittämiseksi, ja edelleen valmistuneiden poliisien palkkaamiseksi pitkäjänteisesti.

Selvityksen aikana on tuotu esille myös kritiikkiä kaavamaiseen tapaan kiinnittää ohjauksessa ja rahanjakomallissa erityisesti poliisihenkilöiden määrää. Tämä tuli toistuvasti ilmi poliisiyksiköiden kyselyjen vastauksissa sekä haastatteluisa. Kaavamainen kiinnittäminen

poliisihenkilöihin sen sijaan, että tarkasteltaisiin koko poliisin henkilöstöä vaikeuttaa poliisiyksiköissä joustavaa johtamista ja kustannustehokkuutta.

Poliisihallituksesta saadun tiedon mukaan rahanjakomallia poliisiyksiköille ollaan kehittämässä joustavammaksi ja vähemmän korvamerkityksi. Mahdollisesti edellä mainitun seurauksena poliisiyksiköistä jäisi aiempaa vähemmän rahaeriä käyttämättä. Rahanjakomalliin kehittelyyn kuuluu jatkossa myös päätökset siitä, mitkä kustannuserät ja tehtävät halutaan hoitaa keskitetysti, ja mitkä jäävät rahanjakomallissa allokoitaviksi poliisiyksiköille.

6.6 Tulohjaus, tulossopimukset ja toimintamenomomentin kehittäminen

Tulossopimisessa ollut 2010-luvun lopulla pyrkimys siirtyä strategisempaan sisältöön tulohjauksen ja tulossopimusten suhteen. Niin kutsuttu STOM -hanke käynnistyi SM:ssä vuonna 2018 ja siihen liittyi SM:n suunnittelumääräysten uudistaminen. Vuonna 2018–2019 uudistettiin kaikkien hallinnonalan virastojen tulohjausta. Saman aikaisesti valmistui SM:n konsernistrategia. Tavoitteena on ollut tulossopimuksissa korostaa strategiseen tavoiteasetantaa.

VM:n uusissa laadintamääräyksissä korostetaan, että on tärkeää esittää selkeästi, miten tavoitteiden saavuttamista edistetään talousarvion yhteydessä tehtävillä päätöksillä sekä valtion omalla ja valtion rahoittamalla toiminnalla (kohta 7.8.6). Tulostavoitteet rajataan vain olennaisimpiin. Niiden tulee olla toiminnan johtamisen ja perusteltavuuden kannalta tarkoituksenmukaisia. Tulostavoitteet tulee esittää vuositason tunnuslukuina, jotka perustuvat yleisesti käytettyyn mittaamisen menetelmään tai jatkuvaan systemaattiseen arviointiin. Tulostavoitteet tulee esittää myös trendeinä esim. aiempien vuosien rinnakkaisvertailujen tai muutosprosenttien avulla (Laadintamääräys 7.8.7–7.8.8).

Sisäministeriön vastuulla olevan tulohjauksen ja muun ohjausvastuun voidaan katsoa edellyttävän nykyistä tiiviimpää ohjausta tunnistettujen haasteiden johdosta. On olemassa selkeä tarve kehittää seurannan uudistamista ja ajantasaistamista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden parantamiseksi. Tulohjauksen tukena tulee olla yksiselitteiset mittarit, joilla kyetään suunnittelemaan, suuntaamaan, arvioimaan ja kehittämään toimintaa (SM:n poliisiosaston kirje Pohalle 26.3.2021, liite 2.).

Perusteltua on siis suunnata ydinhuomiota pienempään määrään tavoitteita, vaikka tuloprisman mukaista koko settiä tulee luonnollisesti seurata ja raportoida mm. siitä syystä, että seurannan jatkuvuus voidaan taata. Tämä olisi linjassa myös SM:n tulohjauksen käsikirjan kanssa, jonka mukaan momenttiperusteluissa esitetään, millä keskeisimmillä

toimenpiteillä pyritään pääluokka- ja lukuperusteluissa esitettyihin vaikuttavuustavoitteisiin (s.20), ja se on myös linjassa VM:n laadintamääräyksen kohtien 7.8.6 ja 7.8.7. kanssa.

Rikostorjunnan työryhmän keskeisenä tehtävänä oli kehittää ja valmistella poliisin talousrikostorjuntaan mittaamis-, tilastointi- ja raportointitapaa siten, että strategiat ja operatiiviset tulostavoitteet konkretisoituvat päivittäiseen työn tekemiseen ja toiminnan vaikuttavuus, laatu, laajuus ja tuloksellisuus kyetään osoittamaan. Työryhmän mukaan budjettikirjassa olevat mittarit pitäisi uudistaa vastaamaan nykyisiä haasteita, ja niiden tulisi keskittyä muutamaa isompaa yhteiskunnalliseen tavoitteeseen (Rikostorjunnan tila, Selvityshankkeen loppuraportti 1/2018, s. 58.).

Tulosohjauksen kannalta mittariston nykyinen esittämistapa ei erottele koko tulosprisman mukaisesta mittaristista päätöksentekoon ja seurantaan havainnollisella tavalla kaikkein tärkeimpiä seurattavia tavoitteita. Se ei myöskään erikseen luokittele tavoitteita luokituksella poliisin vaikutettavia ja poliisin vain osaksi vaikutettavia tai käytännössä ei lainkaan vaikutettavia tavoitteita ja niiden välisiä yhteyksiä tai eri tavoitteisiin liittyvän ohjauksen sitovuuden ja ensisijaisuuden astetta. Tässä olisi siis kehittämiskohde ja tarve pohtia myös tulossopimusten sisällössä.

Toimintamenomomentin kehittämisen ehdotuksia

Huolimatta siitä, että poliisin toimintamenomomentti on euromääräisesti suuri, sen liikkumavara on poliisin kannalta pieni. Esimerkiksi pelkästään Tuve-palvelusopimuksen ja Palkeiden vastaavan palvelusopimuksen yhteenlaskettu summa on noin 36 milj. euroa. Poliisin ykkösprioriteetti on poliisimiesmäärän ylläpito, jonka rahoitus tulee turvata ja samalla varmistaa kohtuullinen toiminnallinen taso. Painotettaessa henkilöstön määrää muun rahoituksen tarve synnyttää kasvavaa velkaa joka vuosi eteenpäin. Ajoneuvokaluston uusiminen, varusteluhankinnat tai teknologiseen kehitykseen vastaaminen muodostuvat yhä vaikeammiksi". (Pohan lausunto valtion talousarvio v. 2021, s. 4-5.)

SM:n tilinpäätöksen kannanoton mukaan Poliisihallituksen tulee yhdessä sisäministeriön kanssa tarkastella eri vaihtoehtoja poliisin talouden läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja budjetin momenttirakenteen kehittämiseksi siten, että kustannustason nousu voidaan tuoda näkyviin poliisin toimintaedellytysten turvaamiseksi (Sisäministeriön kannanotto Poliisihallituksen vuoden 2020 tilinpäätöksestä, s.3).

Tärkeätä olisi, että käyttösuunnitelmaa varten on pätevästi laskettu poliisin eri menokohteet esille. Menot voidaan jakaa neljään osaan: Henkilöstömenot yksikköhinnoilla, kiinteistöt ja suuret kalustohankinnat (kiinteistöistä vuokrameno, johon sisältyy korjaus- ja turvallisuusluokituksen ym. vaatimat investoinnit) sekä ajoneuvot ja varusteet,

johon sisältyvät lisäksi turvavarusteet, aseet ym. tarpeelliset hankinnat. Neljäs ryhmä olisi ICT-menot.

Vaihtoehtoja a) on, että momentin päätösosaan sisällytetään sitova käyttösuunnitelma, koska määrärahan käyttösuunnitelma (talousarviolaki, 9 §) voi olla momentin päätösosassa (VM:n laadintamääräys kohta 7.12.4). Näin ollen niin henkilöstömitoitusta kuin ICT:tä, toimitiloja sekä ajoneuvo- ja varusteluinvestointeja koskevat sitovat määrärahat voivat olla päätösosan käyttösuunnitelmassa, jonka eduskunta on päättänyt. Tämä on yksi vaihtoehto läpinäkyvyyden ja eri menokohteiden selkeän mitoituksen kannalta niin, että päähuomio otetaan pois poliisimiesten htv:stä koko resurssikirjon synkronoituun ohjaukseen.

Vaihtoehto b) on, että nelijakoinen määrarahajako sisällytetään poliisin toimintamenomomentin selvitysosaan. Selvitysosa on perustelutekstiä, mutta on huomattava, että talousarviolain 8 §:n mukaan tulo- ja menoarvion hyväksyminen sisältää myös eduskunnan kannanotoiksi tarkoitettujen perusteluiden hyväksymisen, jollei eduskunta päättä perusteluissa toisin.

Vaihtoehdossa a) päätösosan käyttösuunnitelman yhdestä kohdasta toiseen voidaan siirtää vain EK:n luvalla, sama koskee nettomäärärahan ylittämistä. Jos käyttösuunnitelma on selvitysosassa, sitovuutta ei ole edellä mainitulla tavalla – tällöin voisi käyttösuunnitelman siirtää ministeriön tilijaotteluun toimintamenomomentin alajaotteluksi ministeriön päätöksellä.

01. Poliisitoimen toimintamenot (siirtomääräraha 2 v) – päätösosa

02.

Momentille myönnetään nettomäärärahaa x euroa. Määrärahaa on varattu käyttösuunnitelmassa seuraavasti:

Henkilöstömenot

Toimitilamenot

ICT-menot

Ajoneuvokalusto yms. varustelumenot

Muut menot

Tuottoarvio

Yhteensä netto XXXX euroa

Vaihtoehto a) on vastoin nykyisen toimintamenobudjetoinnin ideaa ja voi aiheuttaa liikaa jäykistäviä vaikutuksia poliisin johtamiseen. Vaihtoehto b) on siksi parempi. Toimintamenomomentin selvitysosaan voidaan sisällyttää tarkemmat

käyttösuunnitelman perustelut siitä, miten henkilöstömenot, toimitilamenot, ICT-menot ja kalusto- ja muut varustelumenot on laskettu.

Poliisitutkinnon suorittaneisiin yksinomaisten henkilötyövuosikytkennän sijasta olisi hyvä tarkastella poliisin henkilöstöä kokonaisvoimavarana, joka sijoitetaan tarkoituksenmukaisesti ja joustavasti eri henkilöstöryhmiin sen mukaan, mitkä ovat osaamisvaateet ja työvoiman rekrytointitarpeet kustannustehokkuus ja kustannusvaikuttavuus huomioiden kussakin poliisiyksikössä. Jako poliisihenkilötyövuosiin ja siviilihenkilötyövuosiin on osin keinotekoinen. Poliisissa on tehtäviä, joihin siviilikoulutus ja -tausta antaa paremmat edellytykset ja joissa ei tarvita poliisivaltuuksia. Toisaalta operatiivinen kenttätö ja eräät muut työt ovat sellaisia, joissa poliisin valtuuksia nimenomaan tarvitaan. Poliisimiesmäärän väärälaista ohjausta on se, että sellaisiinkin tehtäviin, joihin ei poliisivaltuuksia tarvita, otetaan poliisi. Tämä voi toimia vastoin tarkoituksenmukaista operatiivisen toiminnan turvaamista. Edellä kuvattu on perustelu sille, että tarkastelu kohdistuisi selvitysosassa koko henkilöstömäärään ja sen eri henkilöstölajeihin eikä korostetusti vain poliisitutkinnon suorittaneisiin.

Poliisin toimintamenomomentin siirtämistä bruttobudjetoiduksi ei ole tarvetta siinä mielessä, että lupasuoritteiden kustannusvastaavuus on ollut 100 % tai yli. Vuosi 2020 oli poikkeus kustannusvastaavuuden ollessa vain 76,3 % (Poliisihallituksen tilinpäätös ja toimintakertomus 2020). Poliisi sai LTA:ssa kompensaaion tälle koronavuoden aikana syntyneelle tuottokuopalle.

Toimintamenomomentin kehittäminen, poliisin rahoituksen muuttuminen pitkäjänteisemmäksi ja vähemmän syksyn lisätalousarvioiden kautta haettuun perusrahoituksen täydentämiseen perustuvaksi johtaisi todennäköisesti siirtyvien määrärahojen erän pientymiseen. Siirtyvän erän osuus Poliisihallituksella oli vuosina 2017–2021 keskimäärin 4,4 % käytettävissä olleesta rahoituksesta (Copy of Tunnusluvut 2012–2021_kuvat.xlsx). Poliisihallituksen poliisiyksiköissä (13 kpl) taas siirtyi vuonna 2020 keskimäärin 2,5 % poliisiyksikön budjeteista seuraavalle vuodelle. Poliisiyksikkötasolla siirtyvien erien suuruus on kohtuullinen.²⁸

28 Lähde: Kopio Siirtyvä2017-2020.xlsx. Siirtyvää erää aiheutuu usein poliisista ja poliisiyksiköistä riippumattomista syistä esimerkiksi siksi, että toimintavuodelle suunniteltuja hankintoja viivästyy kilpailutusteknisistä syistä ja mm. ICT kehityskustannusten laskutuksen viivästyminen vuoksi. Esimerkiksi Valtorin töiden viivästyminen voi aiheuttaa miljoonien eurojen verran siirtyvää erää seuraavalle vuodelle. Kustannusten siirtyessä ei vastaava rahoitus aina ole kohdennettavissa samaan käyttötarkoitukseen seuraavana vuonna taloustilanteen niukkuudesta johtuen, mikä taas edelleen heikentää hankintojen ja kehittämistöiden edistämiseen varattua rahoitusta.

Toimintamenomomentin kehittämismahdollisuuksiin liittyy myös sille tuloutettavien tulojen tarkastelu. Yksi mahdollisuus on, että lupahallinnosta tehdään erillinen oma momentti, mutta toisaalta toimintamenobudjettiin periaatteisiin kuuluu juuri nettobudjointi.

Poliisin omasta näkökulmasta olisi tarpeen noudattaa poliisin muille antamassa virka-aputoiminnassa kustannusvastuun paikallistamisessa aiheuttamisperiaatetta eli siirtyä täysimääräisesti maksullisuuteen virka-aputoiminnassa, jollei virka-aputoimintaa muulla tavalla kompensoida.

Tulosmittariston kehittämis ehdotukset.

Tunnettu tulostulomittauksen ongelma ”tunnelinäöstä”, joka ei kata toiminnasta kuin osan alueen ja jättää jonkin toiminnan kokonaan mittauksen ulkopuolelle. Mittariston kehittämisessä tulisi ottaa huomioon mittauksen katvealueille jääneet poliisitoiminnan vaikutukset, erityisesti ennaltaehkäisevä työn merkitys. Tähän on kiinnitetty huomiota Poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan tila -selvityshankkeen loppuraportissa 18.2.2019 (s. 47). Toisaalta jokin osatoiminta voi jäädä vaille riittävää huomiota, vaikka mittaritieto on olemassa. Valvonta- ja hälytystoiminnan tila -selvityshankkeen loppuraportissa on kaivattu ennaltaehkäisevän poliisityön mittaamista ja raportointia.

Työ tulossopimusmittariston uudistamiseksi strategisemmaksi on käynnissä sekä Poliisihallituksessa että ministeriössä. Poliisihallituksessa on perustettu analyysitoiminnot, joka suunnittelee poliisille mittariston viitekehyksen. Poliisihallituksessa tehtävä analyysijärjestelmän kehittäminen vaatii resursointia. Em. työllä voidaan tyydyttää tulos- ja seurantamittariston kehittämis tarpeet mm. strategisten tavoitteiden ja suorituskymmittareiden parantamiseksi sekä mittaamisen katvealueiden poistamiseksi.

Poliisihallituksen analyysitoiminnasta saatujen selvitysten nojalla operatiivisen ja taktisen analyysin ja analytiikan kehittäminen on tarpeellista. Poliisilta puuttuu analyysitoiminnon oman arvion mukaan tällä hetkellä riittävä kyvykyys selviytyä operatiivisen ja taktisen tutkinnan haasteista riittävän suorituskymkyisellä tavalla. Poliisilla ei ole tällä hetkellä nykyaikaisia, kehittyneitä analytiikkaominaisuuksia toteuttavaa tietojärjestelmää eikä tietovarastoa. Poliisihallituksessa tehdään analyysijärjestelmän kehittämistyötä, mutta sen loppuun vieminen edellyttää lisäresursointia.²⁹

Sisäministeriö edellytti vuoden 2019 tilinpäätöskannanotossaan, että Poliisihallituksen tulee edelleen kehittää toimintojaan eri uudistusten ja hankkeiden taloudellisten ja viranomaisvaikutusten arvioimiseksi. Poliisihallituksen mukaan tähän on myös panostettu ja

²⁹ Saadut selvitykset Pohan analyysitoiminnasta.

pyritty viime vuosina arvioimaan taloudellisia vaikutuksia jo hallitusten esityksiä valmisteltaessa tai viimeistään, kun ne saadaan lausunnoille (poliisi ei ole edustettuna kaikissa säädös -tms. uudistuksia valmistelemissä työryhmissä). Aikataullinen haaste syntyy silloin, kun edellytetään budjettiprosesseihin tuotavaksi sellaisten säädösuudistusten taloudellisia vaikutuksia, joiden valmistelu on kesken eikä toiminnalliset vaikutuksetkaan ole vielä tiedossa. Poliisi ei voi vaikuttaa säädösvalmistelun aikatauluun tai etenemiseen.

Nykyisen mittariston strategisemman esittämisen lisäksi voisi harkita vakiintuneen tavan rinnalle jakoa vaikutettaviin, osittain vaikutettaviin ja ei lainkaan vaikutettaviin tavoitteisiin (mittareihin) ja niiden välisiin yhteyksiin. Myös voisi harkita selostusta eri tavoitteiden sitovuusasteista. Samoin voitaisiin selvittää, onko mahdollista ottaa käyttöön tavoitetasojen tarkistusmenettely VM:n ja SM:n kahdenkeskisten budjettineuvotte-lujen jälkeen koskien budjettikirjan sisältöä poliisitoimessa.

Toisaalta ei tule tavoitella sellaista mittariston liioiteltua priorisointia, joka heikentäisi seurantainformaation moninaisuutta ja siihen tulevia kunkin hallituksen painotuksia. Mittaristokokonaisuuden tarkastelussa tulee analysointia pyrkiä ulottamaan kokoavasti siihen, miten poliisin toiminnan kustannustehokkuus ja -vaikuttavuus on muuttunut tarkasteluperiodilla.

Ja merkittävänä seikkana lopuksi seuraava olisi tarpeen.

Perustetaan TAE-prosessista ja hallinnosta erillinen poliisin talous- hallintoasiain yhteistyöryhmä tekemää tarvittavaa laskentaa, mitoitusta ja arviointia liittyen poliisin resurssi- ja rahoituslaskentaan (katso tarkemmin ehdotuksia koskevaa lukua).

Liitteet lukuun 6

Liitetaulukko 1. Keskimääräinen toimintavalmiusaika A-kiireellisyiden tehtävissä alueittain (Lähde:Poha)

Keskimääräinen toimintavalmiusaika (A, 120) min	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
215 Helsinki	5,6	5,4	5,2	5,0	5,1	5,1	5,0	5,8	5,1	5,1
806 Itä-Uusimaa	6,4	6,7	6,9	6,9	7,0	7,3	7,6	8,6	8,1	8,1
815 Kaakkois-Suomi	9,4	9,9	9,8	9,3	9,8	9,7	9,5	9,8	9,2	9,2
818 Länsi-Uusimaa	8,4	7,8	8,4	7,9	8,1	7,9	8,0	9,2	8,5	8,6
821 Häme	9,8	9,4	10,1	9,8	9,8	9,5	10,0	11,1	10,5	10,5
833 Sisä-Suomi	9,6	10,2	10,5	10,2	9,9	9,8	9,5	10,5	10,0	9,5
836 Pohjanmaa	12,3	12,6	12,4	13,0	13,1	13,7	13,1	14,7	13,8	13,3
842 Lounais-Suomi	9,2	9,3	9,7	9,7	9,7	9,6	9,6	11,3	10,8	10,5
851 Itä-Suomi	12,6	12,5	12,3	12,2	12,5	12,2	12,3	13,8	13,3	13,0
863 Oulu	10,2	10,0	9,9	9,7	10,5	10,8	11,1	11,8	10,9	10,7
866 Lappi	12,8	12,5	12,6	11,9	11,5	12,2	12,8	12,9	12,4	11,8
Paikallispoliisi	9,2	9,3	9,5	9,3	9,3	9,3	9,4	10,7	9,9	9,7

Liitetaulukko 2. Rikoslakirikosten tutkinta-aika (pl. liikenne rikokset), keskiarvo, vrk. Tutkinta-aika on tutkinnan käsittelyajan keskiarvo. Tutkinnan käsittelyaika lasketaan tutkinnan aloituspäivästä (jos tämä puuttuu, käytetään ilmoituspäivää) päätöksen kuittauspäivään. Huom. aika on laskettu vain tapauksille, joilla on päätöksen kuittauspäivä ja selvitysmerkintä K (=kyllä).

Tutkinta-aika (ei P-ilm)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
216 Keskusrikospoliisi	311	279	320	478	446	498	418	245	373	193
215 Helsinki	74	81	89	87	80	103	119	122	118	136
806 Itä-Uusimaa	94	96	102	113	127	139	134	140	168	214
815 Kaakkois-Suomi	103	99	112	133	120	137	124	135	180	215
818 Länsi-Uusimaa	91	95	101	109	122	127	140	152	154	150
821 Häme	77	91	122	106	140	125	143	132	141	151
833 Sisä-Suomi	97	108	111	117	125	99	116	122	129	165
836 Pohjanmaa	124	131	147	182	159	156	127	152	160	191
842 Lounais-Suomi	106	111	119	127	124	134	126	116	124	138
851 Itä-Suomi	89	98	100	96	116	116	117	154	176	194
863 Oulu	96	116	133	141	137	162	156	159	162	172
866 Lappi	114	124	137	150	147	155	153	161	163	186
Summa	95	102	112	119	122	125	130	136	146	167

Viitattut lähteet:

Marinin hallituksen ohjelma 2019–2023.

Hallituksen julkisen talouden suunnitelma (JTS) 2022–2025.

Kevan toimittava selvitys marraskuussa 2021 selvitystä varten.

Meklin, Pentti (2002), Valtiontalouden perusteet. Helsinki, Edita.

Poliisin toimintaan ja sitä kautta resursseihin vaikuttaneita tekijöitä. Poliisihallituksen toimitama selvitys (Poliisin resursseihin vaikuttavia 30112021.docx).

Poliisin toimintavalmiusaika, Työryhmän loppuraportti 2/2020.

Poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan tila -selvityshankkeen loppuraportti 18.2.2019.

Poliisihallituksen (Poha) lausunto valtion talousarvio v. 2021.

Poliisihallituksen palautteet selvityksen ensimmäiseen väliraporttiluonnokseen (joulukuun loppu/tammikuun alku).

Pöllä, Kaisa ja Pekka Etelälahti (2002), Valtion uudistunut taloushallinto, budjetointi-laskenta-toimi-tarkastus. Helsinki, WSOY.

Rikostorjunnan tila, Selvityshankkeen loppuraportti 1/2018.

Sisäministeriö, Vuoden 2021 IV lisätalousarvioesitystä täydentävä esitys, 1.10.2021, Sisäministeriön ehdotus, Mom. 26.10.01. Poliisitoimen toimintamenot (smr 2 v).

Sisäministeriön lausunto 8.11.2021, Tarkastusvaliokunnan kirjallinen lausuntopyyntö 9.11.2021; K 3/2021 vp - hallituksen vuosikertomus 2020.

Sisäministeriön palautteet selvityksen ensimmäiseen väliraporttiluonnokseen (joulukuun loppu/tammikuun alku).

Sisäministeriön poliisiosaston kirje Poliisihallitukselle 26.3.2021.

Sisäministeriön kannanotto Poliisihallituksen vuoden 2020 tilinpäätöksestä.

STOM, Sisäasiainhallinnon tulosohtausmallin käsikirja. SM:n pdf-julkaisu.

Tulosohtauksen käsikirja, VM:n julkaisu 2/2005.

VMBaro, Valtion henkilöstön työtyytyväisyys vuonna 2020, Valtion henkilöstötutkimus, Julkaisuaajankohta 03/2021

VTV:n vuosilintarkastukset, Poliisihallituksen vuosiyhteenvedot vuosilta 2018–2020

VTV:n Poliisihallituksen vuosilintarkastuskertomukset vuosista 2010–2020

Laki- yms. lähteet

Asetus valtion talousarviosta (11.12.1992/1243)

Laki valtin talousarviosta (13.5.1988/423)

Perustuslaki 11.6.1999/731, 7. luku valtiontalous

Poliisilaki (22.7.2011/872)

Valtion talousarvion yksityiskohtaisten perustelujen yleiset määräykset (kussakin talousarviossa)

Valtioneuvoston päätös valtion yleisistä soveltamismääräyksistä (TM 9509712.4.1995, TM 0201/3.1.2002)

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta, annettu 2020.

Haastattelut

Poliisihallituksen johdon haastattelu 3.12.2021.

VTV:n johtajan puhelinhaastattelu 13.12.2021

Suomen poliisijärjestöjen liiton (SPJL) puheenjohtajan haastattelu 21.12.2021

Pohan analyysipalvelun yksikön johtajan haastattelu 23.12.2021.

PolAmkin johdon haastattelu 30.12.2021.

Sisä-Suomen poliisilaitoksen johdon haastattelu 12.1.2021.

Poliisilaitoksen rikostutkinnan päällikön puhelinhaastattelu 17.1.2022.

Itä-Suomen poliisilaitoksen haastattelu 24.1.2022.

Helsingin poliisilaitoksen haastattelu 26.1.2022.

Lapin poliisilaitoksen haastattelu 26.1.2022.

Pohjanmaan poliisilaitoksen johdon haastattelu 28.1.2022.

7 Budjettiprosessin ongelmakohdat

Roope Uusitalo

Budjettiprosessin perusongelma poliisin kannalta on se, että määrärahoja on poliisin välttämättömiksi katsomiin menoihin ja henkilötöyvuosimäärän kasvattamistavoitteeseen nähden niukasti. Lisäongelmia syntyy määräaikaisten määrärahojen suuresta osuudesta ja kustannuslaskennan yksikköhintojen määrittelystä. Osin näiden ongelmien vuoksi poliisin määrärahat kohdentuvat tavalla, joka poikkeaa valtion talousarviossa poliisin toimintamentin mitoituksessa huomioon otetuista tekijöistä eli ns. korvamerkinnöistä.

Valtiontalouden kehyspäättöksen ja talousarvion Poliisin toimintamenoja koskevat erot sekä poliisin toimintamenojen toistuva käsittely lisäbudjetissa ovat suhteellisen selkeitä signaaleja budjettiprosessin ongelmista poliisin määrärahojen kohdalla. Lisäbudjetit on lähtökohtaisesti tarkoitettu sellaisia yllättäviä menoja varten, joita talousarviota tehdessä ei pystytty ennakoimaan.

Koronaepidemian aiheuttamat lisäkustannukset kuten Uudenmaan sulku on hyvä esimerkki tällaisesta ennakoimattomasta kustannuserästä. Sen sijaan normaaliaikoina poliisin henkilöstömenojen, kalustohankintojen, toimitilakulujen ja ICT-kustannusten pitäisi olla suhteellisen helposti ennakoitavissa kehyspäättösten valmisteluvaiheessa ja viimeistään talousarvion laatimishetkellä budjettivuotta edeltävän vuoden syksyllä. Tällaisten ennakoitavissa olevien pysyväisluonteisten menopäättösten tekeminen pitäisi siis onnistua kehysmenettelyssä ja normaalissa talousarvioprosessissa.

Sisäministeriön talousarvioehdotus on vuodesta 2018 lähtien systemaattisesti ylittänyt samana keväänä tehdyn kehyspäättöksen (ks. luku 1). Kehysmenettelyn perusidea on sovittaa yhteen poliittisten päätösten mukaisesti eri hallinnonalojen tarpeet ja käytettävissä olevat resurssit. Syksyn talousarvioehdotuksen pitäisi siis lähtökohtaisesti noudattaa keväällä tehtyä kehyspäättöstä. Tässä mielessä poliisin toimintamenoja koskevat toistuvat merkittävästi kehysten ylittävät esitykset ovat poikkeuksellisia.

Poliisin kannalta rahoituksen perusongelma on, että poliisin identifioimat tarpeet ylittävät poliisin käytettävissä olevat määrärahat. Tilanne ei poikkea muiden hallinnonalojen tilanteesta, vaikka poliisin toimintaympäristö ja sen aikaansaamat haasteet ovat saattaneet muuttua muita hallinnonaloja nopeammin.

Kehysmenettelyssä poliisin tarpeita arvioidaan samalla tavalla kuin kaikkien muidenkin hallinnonalojen tarpeita ja tarpeet sovitetaan käytettävissä oleviin resursseihin. Poliisin rahoitusta koskevassa budjettiprosessissa on kuitenkin joitakin erityispiirteitä, joita käsitellään tässä luvussa. Näihin kuuluvat määräaikaisen rahoituksen suuri osuus ja rahoituksen kohdentuminen muihin kuin myöntöpäätöksen mukaisiin tarkoituksiin. Ongelmia liittyy myös budjetoinnissa käytettyihin yksikköhintoihin ja budjettisäästöjen kohdentamiseen.

Määräaikaisen rahoituksen osuus

Vuosina 2018–2021 poliisin määrärahaa kasvatettiin talousarvioiden yhteydessä eri päätöksillä yhteensä 244 miljoonalla eurolla. Tästä 60 prosenttia oli määräaikaisia tyypillisesti vain yhtä vuotta koskevia menolisäyksiä. (Tarkemmat yksityiskohdat luvussa 5) Vertailu pysyvien tasokorotusten ja määräaikaisten muutosten välillä ei ole ihan suoraviivaista, koska pysyvät lisäykset vaikuttavat rahoituksen tasoon useampana vuonna ja kertaluontoiset lisäykset vain kyseisenä vuonna. Tästä huolimatta kertaluontoisten määrärahojen osuus poliisin rahoituksessa on huomiota herättävän suuri. Osa tästä johtuu vuoden 2020 poikkeuksellisesta tilanteesta. Esimerkiksi koronaepidemian torjunnan aiheuttamien lisäkustannusten kattamiseen poliisi sai erillisen 19 miljoonan euron määrärahan. Suuri osa määräaikaisena myönnetystä rahoituksesta on kuitenkin myönnetty selvästi pysyväisluonteisiin menoihin. Esimerkiksi toiminnan tason ja htv-määrän turvaamiseen myönnettiin vuodelle 2020 10 miljoonaa euroa ja vuoden 2021 neljännessä lisäbudjetissa edelleen 34 miljoonaa euroa. Tällainen pysyväisluonteisten menojen kattaminen määräaikaisella rahoituksella vaikeuttaa toiminnan pitkäjännitteistä suunnittelua.

Rahoituksen perusteet

Pysyväisluonteisiin tarkoituksiin myönnetty määräaikainen rahoitus liittyy toiseen keskeiseen ongelmaan poliisin budjettiprosessissa. Hallitusohjelman yhtenä keskeisenä tavoitteena on poliisien määrän kasvattaminen 7500 poliisiin. Poliisille myönnettiin tähän tarkoitukseen vuoden 2020 talousarviossa 7,5 miljoonan määräraha. Samaan aikaan tehdyn Antti Rinteen hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen mukaan tämä lisäys on pysyvä tasokorotus, joka kasvaa asteittain 18 miljoonaan euroon vuoteen 2023 mennessä.

Poliisimäärän kasvattamiseen 7500 poliisin tasolle on kuitenkin myönnetty uudelleen tilapäinen 10 miljoonan euron määräraha 2020 talousarviossa ja edelleen 34 miljoonan euron määräraha vuoden 2021 neljännessä lisätalousarviossa.

Toistuvasti samaan tarkoitukseen myönnetyt määrarahat kertovat joko tai siitä, että tarkoitukseen myönnetty määräraha on mitoitettu väärin eikä kata todellisia kustannuksia tai siitä että lisämäärärahat eivät kohdennu kohteisiin, joiden mukaan talousarviomomentille

myönnetty määräraha on mitoitettu. Poliisin kohdalla kyse on osittain molemmista, kuten seuraavassa tarkemmin kuvataan.

Poliisimäärän kasvattamisen kustannukset

Poliisimäärän kasvattamistavoitteen kustannukset ovat hallitusohjelmassa ja sisäministeriön hallitusohjelman valmistumisen jälkeen valmistelemassa kehusehdotuksessa arvioitu perustuen poliisin keskimääriisiin palkkakustannuksiin. Nämä olivat vuonna 2020 työnantajamaksuineen noin 58 000 euroa mikä on kustannusarvioissa pyöristetty 60 000 euroon. Summa kattaa poliisien palkat sivukuluineen, mutta ei muita poliisimiesmäärän kasvusta johtuvia lisäkustannuksia eli esimerkiksi atk-järjestelmiin tai poliisien henkilökohtaiseen suojavarustukseen tarvittavia poliisimäärän lisäyksestä johtuvia kustannuksia.

Tämä palkkakustannukset ylittävä resurssitarve oli Poliisihallituksen mukaan³⁰ vuonna 2020 noin 7300 euroa poliisihenkilötyövuotta kohti. Käytännössä tämä tarkoittaa, että poliisimiesten kasvattamiseen tarkoitetut määrärahat on alibudjetoitu ja tämän määrärahan pitäisi olla noin 12 prosenttia nykyistä suurempi kattaakseen poliisimäärän kasvattamisen todelliset kustannukset. Huomautettakoon vielä, että poliisimäärän kasvattamisen kustannukset oli laskettu pelkkien palkkakustannusten mukaisena ilman poliisimäärän kasvusta aiheutuvia muita kustannuksia jo sisäministeriön budjettiehdotuksessa.

Lisämäärärahojen kohdentuminen

Poliisin saamien määrärahojen kohdentuminen lainsäätäjän tarkoittamiin tarkoituksiin riippuu mekanismista, jolla lisäresurssit poliisissa käytännössä allokoidaan eri tarkoituksiin.

Poliisihallituksen omassa taloussuunnittelussa lasketaan ensin välttämättömiksi arvioitujen toimitilojen, ICT-hankkeiden ja kalustohankintojen resurssitarve. Moniin näistä eristä poliisi ei voi omalla toiminnallaan vaikuttaa. Jäljelle jäävä summa jataan poliisityövuoden laskennallisella hinnalla ja tuloksena saadaan poliisien määrä, joka käytettävissä olevan rahoituksen turvin voidaan palkata. Poliisien määrä on poliisin taloussuunnittelussa siis jäännöserä ja samalla se on lähes ainoa erä, joka joustaa käytettävissä olevien resurssien mukaan. Kun esimerkiksi ICT-hankkeiden kustannukset tai tilakustannusten kasvu aiheuttaa arvioitua suurempia kustannuksia, ne vaikuttavat suoraan henkilöstömenojen säästöpainaisiin ja palkattavan henkilöstön määrään.

30 Poliisihallituksen lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle 21.10.2019
POL-2019-60199

Poliisin kustannusten kasvu liittyy lähinnä ICT-hankkeitten ja tilakustannusten kasvuun. Sen sijaan että sisäministeriö olisi esittänyt budjettiin lisärahoitusta poliisin välttämättöminä pitämiin ICT-menoihin tai vuokratukustuksiin, olisi karsinut näitä menoeriä tai yrittänyt hillitä näiden menojen kasvua, on sisäministeriö esittänyt toistuvasti poliisille lisärahoitusta toiminnan tason turvaamiseen ja poliisimiesmäärän ylläpitoon, vaikka tarkoitukseen on jo aiempina vuosina myönnetty pysyvä määräraha. Käytännössä poliisi siis kattaa poliisimäärän ylläpitoon myönnetyllä lisärahoituksella toimitila- ja ICT-kustannusten kasvua. Menettelyä sisäministeriö perustelee sillä, että poliisimiesmäärän kasvattamiseen on helpompi saada rahoitusta kuin muihin käyttötarkoituksiin.

Sisäministeriö kertoo tosin ohjeistaneensa poliisia lopettamaan käytännön, jossa lisärahoitusta haetaan tarkoituksiin, jotka poikkeavat varsinaisista käyttökohteista. Ministeriön mukaan poliisi on tästä ohjeistuksesta huolimatta jatkanut samaa budjetointikäytäntöä. Käytäntö ei tosin rajoitu Poliisihallituksen esityksiin. Samalla tavalla poliisimäärän kasvattamiseen on esitetty toistuvasti määrärahoja myös sisäministeriön budjettiesityksessä.

Tilannetta, jossa poliisille myönnetään toistuvasti lisärahoitusta tarkoitukseen, joka ei ole varsinaisen menojen kasvupaineen syy ei voi pitää hyvänä budjetointitapana. Valtion budjetissa poliisin toimintamenomomentti on yksi kokonaisuus. Budjetin selvitysosassa listataan vuosittain muutokset, joiden perusteella poliisin toimintamääräraha on mitoitettu. Nämä korvamerkinnot eivät ole sitovia, mikä mahdollistaa resurssien allokaation poliisihallinnon tehokkaammaksi katsomalla tavalla toimintamenomomentin sisällä. Silti lainsäätäjän tahto toteutuu huonosti, jos määrärahoja käytetään muihin tarkoituksiin kuin niihin, minkä perusteella määräraha on mitoitettu.

Määrärahaesitysten perustelut

Valtiovarainministeriön talousarvion laadintamääräyksen mukaan talousarvioehdotusten liitemuistiossa esitetään erittely mahdollisille poikkeamille kehyspäättöksen mukaisista laskentaoletuksista. Ohjeen mukaan muistiossa on eriteltävä keskeiset määrärahan mitoitukseen vaikuttavat tekijät, kuten hintojen ja toiminnan laajuuden muutoksen aiheuttamat lisäykset tai vähennykset. Lisäbudjeteissa ohjeistetaan käyttämään pääsääntöisesti samaa menettelyä.

Esimerkiksi vuoden 2021 neljännessä lisäbudjetissa poliisin 34 miljoonan lisämäärärahaa perustellaan sisäministeriön perustelumuistiossa (1.10.2021) kuitenkin lähinnä sillä, että vuonna 2021 poliisin määrärahojen käyttö on ylittämässä budjetoidun määrän siten että seuraavalle vuodelle siirtyvä osuus määrärahasta tulee pienenemään siten että poliisin

kyky varautua ennakoimattomiin menoihin vaarantuu. Selvitystä siitä, miksi määrärahojen nettokäyttö on ylittänyt budjetin ei löydy perustelumuistiosta.³¹

Määrärahojen käytön läpinäkyvyyttä vähentää myös se, että vaikka menopaineiden kasvu johtuu pääasiassa ICT-menojen ja toimitilakustannusten kasvusta, muistiossa mainitaan ainoastaan henkilötyövuosia koskeva tavoite ja arvioidaan käytettävissä olevalla rahoituksella poliisimäärän sopeuttamistarpeen olevan suuri vuodesta 2022 alkaen – huolimatta siitä, että htv-määrän kasvattamiseen on jo myönnetty pysyvä määräraha.

Edelleen määrärahapäätöksen läpinäkyvyyttä vähentää vuoden 2021 lisäbudjetin käyttö vuoden 2022 menotarpeiden rahoittamiseen. Vuoden lopussa myönnettyä määrärahaa ei ehditä vuoden 2021 puolella juuri käyttää, vaan se kasvattaa vuodelle 2022 siirtyvää erää ja helpottaa vuoden 2022 budjettitilannetta. Selkeämpi tapa rahoittaa vuoden 2022 menoja olisi luonnollisesti vuoden 2022 talousarvio.

Sidottujen (korvamerkittyjen) menoerien määrä

Poliisin toimintamenomomentti valtion budjetissa nettobudjetoitu yleiskatteellinen momentti, jossa on hyvin vähän oikeudellisesti sitovia käyttötarkoituksia. Esimerkiksi vuoden 2022 budjetissa ainoa sitova varaus on maininta elpymispakettiin kuuluvasta 1,3 miljoonan euron määrärahasta ”tehokkaan rahanpesun estämisen valvontaan”.

Budjetin korvamerkinnät ovat määrärahamomentin selvitysosien kohdassa ”määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset”. Tässä kohdassa listataan pysyvät ja määräaikaiset muutokset edellisen vuoden budjettiin verrattuna, joita jo edellä luvussa 5 yksityiskohtaisemmin käsiteltiin ja jotka muuttavat budjettimomentille myönnettyjen määrärahojen kokonaismäärää. Näiden korvamerkintöjen rooli on jossain määrin epäselvä. Varsinaisesti sitovia ovat vain toimintamenojen kokonaismäärä ja budjetin päätösosassa erikseen tiettyihin tarkoituksiin varatut määrärahat. Käytännössä määrärahan allokointi momentin sisällä on siis mahdollista ja välttämättömiksi katsottuihin tarpeisiin voidaan momentin sisällä käyttää enemmän rahoitusta kuin mitä budjettia tehtäessä suunniteltiin.

Suurimmat määrärahalisäykset ovat suhteellisen yleisluonteisia toiminnan tason turvaamiseen tai poliisimiesmäärän ylläpitoon myönnettyjä määrärahoja. Näitä ei yleisluonteisuutensa vuoksi voi varsinaisina korvamerkintöinä pitääkään. Selkeämmin korvamerkit-
tyjä ovat suhteellisen automaattiset virkaehtosopimusten mukaisten palkankorotusten

31 Vuoden 2021 IV lisätalousarvioesitystä täydentävä esitys 1.10.2021, Sisäministeriön ehdotus

rahoittamiseen myönnettyt määrärahat sekä toimitilojen vuokrien muutosten vuoksi myönnettyt määrärahat.

Näiden lisäksi budjetissa on varsinaisia tiettyyn käyttötarkoitukseen korvamerkittyjä määrärahoja. Vuoden 2022 talousarviossa esimerkki tällaisesta on Schengenin alueen tietojärjestelmiä koskevasta asetusmuutoksesta poliisille koituvien kustannusten kattaminen. Tällaisia korvamerkintöjä löytyy budjetista lukuisia. (Ks. tarkempi analyysi luvussa 5) Niiden rahallinen merkitys ei poliisin budjetin kokonaisuuteen verrattuna ole kovin suuri, mutta luonnollisesti nekin vähentävät mahdollisuuksia allokoida menoja poliisin kriittisimpinä pitämiin käyttötarkoituksiin budjettimomentin sisällä ja edellyttävät erillistä seuranta- ja raportointia.

Julkisen hallinnon tuottavuusohjelma

Juha Sipilän hallituksen keskeisenä tavoitteena oli julkisen talouden kestävyysvajeen pienentäminen. Tavoitteeseen pyrittiin työllisyyttä edistämällä ja julkisen hallinnon tuottavuutta kasvattamalla. Julkisten menojen karsinta sen sijaan osoittautui vaikeaksi. Tuottavuusohjelma pantiin täytäntöön vähentämällä kaikkien sektorien määrärahoista tuottavuuden kasvutavoitetta vastaava määrä.

Poliisin kohdalla tätä tuottavuustavoitetta ei kohdennettu mihinkään erilliseen kohteeseen vaan se yksinkertaisesti pienensi poliisin budjettia. Tuottavuuden edistäminen on henkilövaltaisella toimialalla luonnollisesti vaikeaa. Tuottavuuden kasvattaminen on periaatteessa mahdollista esimerkiksi toimintoja automatisoimalla. Jotta automatisoinnista syntyisi myös kustannussäästöjä, pitäisi henkilöstön määrän kuitenkin samalla pienentyä tai kasvaa vähemmän kuin mitä se ilman automatisointia kasvaisi. Kun samaan aikaan tavoitteena on lisätä poliisimiesten määrää, ovat nämä tavoitteet selkeästi ristiriidassa keskenään. Säästöjä ei henkilöstövaltaisella toimialalla synny, jos henkilöstön määrä kasvaa. Tuottavuuden kasvu voi parantaa palvelujen laatua, mutta ei pienennä kokonaiskustannuksia, koska kokonaiskustannukset riippuvat lähinnä henkilöstömäärästä ja siitä millaisia tavoitteita henkilöstömäärän muutokselle asetetaan. Ainoa tapa, millä tuottavuuden kasvu voi poliisimäärän kasvaessa aikaansaada kokonaiskustannuksiin säästöä on, että muun kuin poliisihenkilöstön määrää pienenee. Tässäkin mahdollisuudet ovat rajallisia ja käytännössä muun kuin poliisihenkilöstön määrä on nyt 2,5% vuoden 2017 historiallista minimitasoa korkeampi.

8 Poliisin johtamisjärjestelmästä ja hallinnosta

Timo Kietäväinen:

Sisäministeriön ja sen poliisiosaston sekä poliisihallituksen keskinäinen työnjako on lähtökohtaisesti selkeä: ministeriö on osa valtioneuvostoa ja ohjaa sekä valvoo alaistansa hallintoa. Poliisihallitus puolestaan toimii keskusvirastona, joka poliisiylijohtajan johdolla johtaa poliisitoimintaa. Poliisihallitus muodostettiin 1.1.2010 merkittävältä osaltaan, kuten monet muutkin keskusvirastot, ao. ministeriön ao. asioita aiemmin hoitaneesta henkilöstöstä. Lisäksi henkilöstökiertoa ministeriön poliisiosaston ja poliisihallituksen kesken on koko ajan. Tämä kaikki merkitsee käytännössä sitä, että poliisiosaston ja poliisihallituksen henkilökunta tuntee toisensa ja toistensa tehtävät ja roolit hyvin.

Selvityshenkilöt eivät näe merkittäviä muutostarpeita sisäministeriön poliisiosaston ja poliisihallituksen keskinäiseen työnjakoon tai johtosuhteisiin.

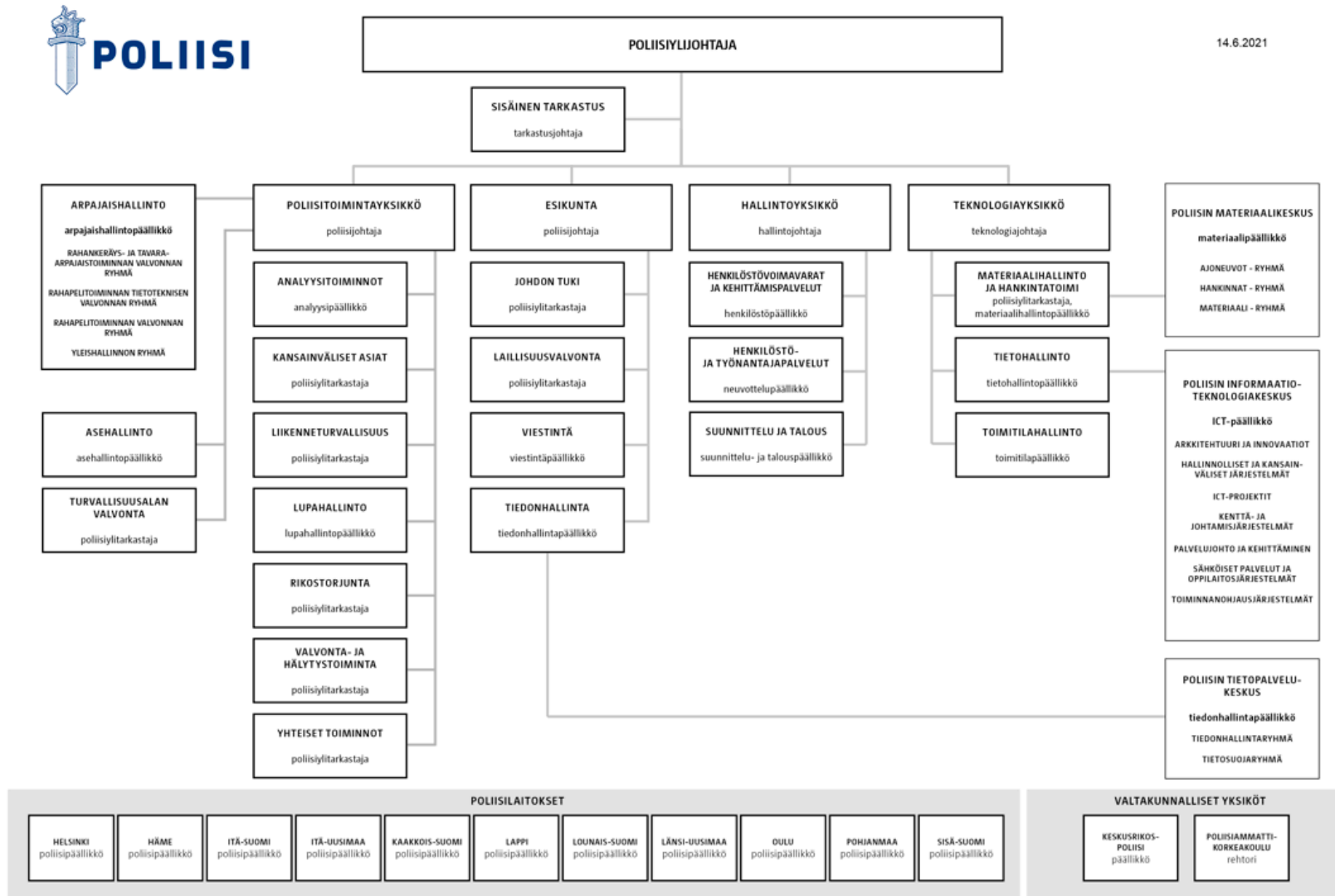
Keskushallinnon virastorakenneselvityshanke (VIRSU) laati (2015) virastojen yhteiset kehittämisperiaatteet virastojen toimintojen kehittämiseksi ja taloudellisten reunaehtojen varmistamiseksi tuleviksi vuosiksi. Toimenpide-ehdotuksena virastorakenneselvityshankkeessa poliisia koskien mainittiin, että Suojelupoliisi, Keskusrikospoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu muodostaisivat jatkossa omat kirjanpitoyksikkönsä. Sittemmin Suojelupoliisi irrotettiin muusta poliisiorganisaatiosta 2016 alusta lukien. Suojelupoliisin toiminta on eriyttämisen jälkeen merkittävästi kasvanut, mitä kuvastaa kokonaisrahoituksen nousu vuoden 2016 28,0 miljoonasta eurosta 50,8 miljoonaan euroon. (Lähde: Suojelupoliisin kotisivut 31.1.2022)

Poliisin organisaatio on uudistunut voimakkaasti PORA I, II ja III -hankkeiden myötä. Tiivistetysti voidaan todeta, että PORA I (1.1.2009-) yhteydessä 90 kihlakunnan poliisilaitosta lakkautettiin ja tilalle perustettiin 24 uutta poliisilaitosta. PORA II (1.1.2010-) yhteydessä poliisihallitus perustettiin ja poliisin lääninjohdot lakkautettiin. Valtakunnallisten yksiköiden hallintorakennetta muutettiin. PORA III (1.1.2014-) yhteydessä poliisilaitosten määrä väheni 24:stä yhteentoista. LP ja PTK hallinnollisina yksikköinä lakkautettiin. PORA III -uudistuksessa poliisiasemaverkkoa supistettiin ja toteutettiin poliisin henkilöstön erikoistuminen, josta erityisesti harvaan asutulla alueella on ryhdytty luopumaan.

Sisäministeriö teki 22.6.2016 Poliisihallituksen esityksen pohjalta päätöksen 11 poliisiase-
man lakkauttamisesta.

Poliisin organisaatio käsittää tällä hetkellä poliisihallituksen lisäksi Keskusrikospoliisin
(KRP) ja Poliisiammattikorkeakoulun (POL AMK) sekä 11 poliisilaitosta.

Kuvio 34. Nykyinen poliisin organisaatio:



Poliisihallituksen perustamisesta lähtien on poliisihallitukseen keskitetty tehtäviä poliisiyksiköistä. Lisäksi erityisesti poliisin ICT:n kehittäminen ja ylläpito, kalusto sekä toimitalaverkko vaativat yhä enemmän voimavaroja. Nämä kasvattavat myös poliisihallituksen henkilöstövahvuutta.

Useamman vuoden ajan keskusteluissa on noussut mahdolliseen yhden viraston malliin siirtyminen, kuten useilla muilla hallinnon aloilla sekä mm. Ruotsissa on tapahtunut. Tavoitteena pyrkimyksessä on lisätä toiminnan tehokkuutta, selkeyttää johtamista sekä siirtää voimavarojen painopistettä entistä enemmän operatiiviselle tasolle.

Yhden viraston malli oli esillä mm. poliisihallituksen teknologiayksikön johtaja Jyrki Wasastjernan johtamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli vuonna 2015 selvittää hallinto- ja tukitoimintojen keskittämistä, jossa yhtenä vaihtoehtona tuli tarkastella yhden viraston malliin siirtymistä. Työryhmä käsitteli yhden viraston mallia tarkastelemalla kuinka laaja selvitys tulisi asiassa laatia ja totesi mm. ”Poliisihallinto muodostaisi mallissa vain yhden viraston nykyisen 15 viraston sijasta. Hallinnollinen ja juridinen päätösvalta kuuluisi mallissa viraston johdolle. Poliisihallitus-nimistä virastoa ei olisi sen enempää, kuin poliisilaitoksiakaan tai valtakunnallisia yksiköitä. Olisi vain Suomen poliisi tai Poliisi (vrt. Tulli). Nykyiset yksiköt eivät olisi enää itsenäisiä virastoja. Kyse ei olisi vain siis hallinto- ja tukipalveluiden keskittämisestä, vaan vain yhdestä virastosta, jolla on toimintayksiköitä, jotka jakaantuisivat operatiivisiin alueellisiin toimintayksiköihin ja valtakunnallisiin toimintayksiköihin. Yksiköt tuottaisivat poliisille kuuluvia palveluita viraston alaisina toiminnallisina alueyksiköinä ja valtakunnalliset yksiköt valtakunnallisina toiminnallisina yksiköinä ilman niille kuuluvaa virastokohtaista päätösvaltaa. Alueellisten ja valtakunnallisten yksiköiden johtaminen olisi puhtaasti poliisitoiminnan ja lupapalveluiden tuotannon toiminnallista johtamista. Mallissa poliisiin syntyisi kirjanpitoyksikköä vastaava virastorakenne.”

Kuten edellä on lausuttu, malliin siirtyminen edellyttäisi tämän tehtäväksiannon lisäksi hallinnollisten asioiden kokonaisuuden ja poliisin operatiivisen toiminnan johtamisen järjestelyjen jatkoselvityksen. Asiasta käytävä keskustelu on ollut vielä enemmän tunnusteluvaa, eikä selkeää kuvaa siitä, mitä yhden viraston mallilla tarkoitetaan, ole ainakaan selvityshenkilöiden tietoon tullut.

Esitykset:

Selvityshenkilöiden mielestä on tärkeää jatkaa poliisin sisäistä uudistustyötä. Riippumatta siirrytäänkö jossakin muodossa yhden viraston malliin, on perusteltua jatkaa sellaisten toimintojen keskittämistä poliisihallitukseen, joiden osalta keskittämisestä on hyötyä. Selvityksen yhteydessä tällaisesta hyödyllisestä lisäkeskittämisestä selkeänä esimerkkinä nousee esille hankintojen keskittäminen, ICT-kehittäminen ja ylläpito sekä vuokrien maksun siirto yksiköistä poliisihallitukseen sekä kyberrikollisuuden ehkäisyyn liittyvät toimet.

Jokaiseen tehtävään täydellinen keskittäminen ei sovi. Tästä esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa henkilöstöhallinto, jossa osaamista täytyy olla yksiköissä jo yksinomaan rekrytoinneissa onnistumiseksi. Rekrytointien täydellinen keskittäminen poliisin osalta ei mitään ilmeisimmin toimisi kunnolla. Keskitetyt rekrytointipalvelut, joita nyt Palkeet pyrkii tarjoamaan, voivat parhaimmillaan tukea yksiköitä rekrytoinneissa.

Rekrytointeihin liittyen olisi päästävä nopeasti poliisin ammattikorkeakoulututkinnon painotuksesta rekrytointiperusteena väljempään menettelyyn, jossa eri tehtäviin voitaisiin valita sellaisen koulutuksen, kokemuksen ja henkilökohtaiset ominaisuudet omaava henkilö, jolla on parhaat edellytykset tehtävän hoitamiseen.

Poliisiyksiköiden määrään ei selvityshenkilöiden mukaan ainakaan tässä vaiheessa ole perusteltua lähtemään tekemään merkittäviä muutoksia. Nykyiset yksiköt ovat kooltaan jo niin suuria ja kun alueelliset erityispiirteet tulee ottaa huomioon, ei poliisiipiirien yhdistämisellä olisi saavutettavissa merkittäviä etuja. Sen sijaan laitosten sisällä on tarpeen arvioida toimipisteverkkoa uudelleen. Tilanteessa, jossa poliisin toiminnan rahoituksessa on vakavia puutteita, on vaikea perustella sitä, että poliisilaitokset joutuvat maksamaan vuokria toimitiloista, joille laitoksissa ei ole lainkaan käyttöä. Yksittäiset laitokset eivät nykyisin saa päättää toimipisteverkosta, vaan päätökset siitä tehdään sisäministeriössä.

Koska yhden viraston mallista on käyty keskustelua pidemmän aikaa ja mallin hyödyistä ja haitoista poliisin osalta ei ole selkeää kuvaa eikä näyttöjä, olisi perusteltua selvittää asia kunnolla. Yhden viraston mallin hyötyjä ja haittoja ei poliisin osalta voi suoraan johtaa muiden hallinnonalojen tai ulkomaisten esimerkkien pohjalta, vaan asia vaatii perusteellisen selvityksen maamme poliisin osalta.

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.

9 Yhteenveto ja ehdotukset

Poliisin toimintaympäristö on viime vuosina muuttunut. Tämä vaikuttaa myös poliisin tehtäviin ja poliisille asetettuihin vaatimuksiin.

Poliisien määrä laski usean vuoden ajan finanssikriisin jälkeisten säästötoimenpiteiden seurauksena. Vuonna 2017 poliisin määrärahat ja poliisien määrä kääntyivät kasvuun, ja ne ovat sen jälkeen tasaisesti kasvaneet. Poliisin toimintamenot ovat ylittäneet viime vuosina talousarviossa poliisille osoitetut resurssit, ja lisäbudjetissa myönnettyillä määrärahoilla on paikattu riittämätöntä perusrahoitusta.

Ilman menojen sopeutusta tai määrärahojen tasokorotusta poliisihallinnon esittämien tarvearvioiden ja budjetin määrärahojen ero tulee edelleen kasvamaan tulevina vuosina. Poliisin toimintamenoissa on vuotta 2024 koskevan kehyspäättöksen ja sisäministeriön menoehdotuksen välillä jo 90 miljoonan euron ero.

Julkisten resurssien jako eri valtion eri tehtäviin on poliittinen päätös, joka kuuluu eduskunnalle. Tässä selvityksessä ei siksi oteta kantaa poliisin toimintamenojen kokonaismäärään verrattuna muiden ministeriöiden ja hallinnonalojen määrärahoihin.

Poliisin menojen kasvu tarkasteluperiodilla johtuu ennen kaikkea ICT-menojen ja tilakustannusten kasvusta. Kuten raportin luvussa 1 kuvataan, poliisin suurin menoerä, henkilökustannukset on kasvanut hitaammin ja seuraa tarkkaan poliisin henkilöstömäärän muutoksia.

Raportissa on arvioitu menokehitykseen vaikuttaneita tekijöitä, poliisin perusrahoituksen riittävyyttä ja tarkasteltu tulosmittareiden antamaa kuvaa poliisin toiminnallisen tehokkuuden ja vaikuttavuuden kehityksestä, arvioitu niin tulosohtauksen kuin Poliisihallituksen toimintamomentin kehittämistä ja edelleen arvioitu, miten rahanjaon periaatteita poliisiksiöille voitaisiin kehittää. Selvityksessä tehdään myös ehdotuksia edellä mainituista seikoista.

Se, että tarkasteluperiodilla poliisimiesten henkilötyövuodet ensin laskivat ja lähtivät sitten kasvamaan vuodesta 2017 eteenpäin ei näytä vaikuttaneen periodilla hälytystoiminnassa toimintavalmiusaikoja keskimäärin heikentävästi tai parantavasti (toimintavalmiusajat ovat pysyneet keskimäärin stabiileina). Hälytystoiminnan palvelukykyä on priorisoitu,

mutta perusrahoituksen riittämättömyyden vuoksi on samanaikaisesti jouduttu tinkimään rikostorjunnan palvelukyvyistä. Lisäksi henkilötyövuosien kiinnittäminen poliisihenkilötyövuosiin kokonaishenkilömäärän sijasta sekä poliisin toiminnan kriittisten toimintaedellytysten (ICT, tilat, ajoneuvokalusto ja varustelu yms.) pitkäjänteisen kehittämiskyvyn puute on aiheuttanut kustannustehokkuudessa ja -vaikuttavuudessa ongelmia, joita jäljempänä ehdotuksemme yksi, kaksi ja kolme pyrkivät korjaamaan.

Tässä loppuluvussa on nostettu esiin keskeisimmät ehdotukset jatkoharkintaan. Vastaukset toimeksiannon mukaisiin kysymyksiin ovat muissa aiemmissa luvuissa ja lukujen omissa tiivistelmissä. Raportin liiteosiossa on mm. koonti operatiivisen toiminnan tehostamisen mahdollisuuksista perustuen poliisiyksiköistä saatuihin materiaaleihin ja haastatteluihin.

Eduskunta ohjaa poliisin toimintaa lainsäädännöllä, valtion tulo- ja menoarvioilla, erilaisilla selonteoilla, viimeksi sisäisen turvallisuuden selonteolla vuoden 2021 lopulla, sekä erilaisilla selvityspyynnöillä. Lainsäädännön muutokset ovat olleet monesti nopeasti valmisteltuja, eikä aina niiden vaikutuksia poliisin toimintaan ole onnistuttu kunnolla arvioimaan. Valtion tulo- ja menoarviossa ohjataan poliisin toimintaa useilla tulostavoitteilla, joista osaan poliisi ei pysty edes suoraan vaikuttamaan. Tulostavoitteet viimeistellään sisäministeriössä ministeriön budjettiesitystä korkeamman menoesityksen pohjalta, eikä niitä ole tarkistettu ennen budjettiesityksen antamista vastaamaan hallituksen talousarvioesitykseen sisällytettyjä voimavaroja.

Sekä eduskunnan käsittelemien sisäisen turvallisuuden selontekojen että poliisiasioista vastaavan eduskunnan hallintovaliokunnan lausunnoissa on korostunut poliisihenkilöstön määrän lisääminen. Tämä sama piirre on ollut viime vuosina havaittavissa myös hallituksen ohjelmissa, poliisihenkilöiden määrä on ollut korostetusti esillä. Eduskunta on valtion tulo- ja menoarviota hyväksyessään varannut määrärahat poliisihenkilöstön määrän lisäämiseksi, mutta näitä määrärahoja ei ole voitu kokonaisuudessaan käyttää kyseiseen tarkoitukseen, minkä takia on jouduttu hakemaan lisää rahaa poliisihenkilöstömäärätavoitteen toteuttamiseksi.

Selvityksen aikana on tullut ilmi, että poliisitoimen rahoitustarpeen etukäteiseen ennakointiin liittyy ongelmia; samoin ongelmia liittyy siihen, että poliisitoiminnasta puuttuu systemaattinen erilaisten lakiuudistusten ja lakimuutosten aiheuttamien kustannusten jälkiseuranta. Tämän ongelman korjaamiseen liittyy ehdotus yhteistyöryhmästä, joka tekisi sekä vaikutusarvioita sekä etu- että jälkikäteen, kehittäisi yhteistä laskentapohjaa ja -tiedon esittämistapoja.

9.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotus 1: Rahoituksen nelijakoperiaate

Tällä hetkellä poliisin ohjataan lähinnä poliisihenkilöiden lukumäärän perusteella. Sen seurauksena ICT:n, toimitilojen sekä ajoneuvojen ja muun varustelu on jäänyt vähemmälle huomioille, vaikka näiden kustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti ja näiden menojen kasvupaineet ovat yhä suuret. Tästä kasvusta merkittävään osaan poliisi ei pysty juurikaan vaikuttamaan, koska em. osa-alueiden kustannuksista merkittävä osa tulee poliisille annettuna, tilavuokrina ja palvelusopimuksina.

Selvityksen ehdotus on, että *poliisin toimintamenomomentin selvitysosaan sisällytetään käyttösuunnitelma* alla olevan mukaisesti.

Poliisin toimintamenomomentin (26.10.01) käyttösuunnitelmassa jaetaan poliisin menot välittömiin henkilöstökuluihin (mukana koko henkilöstö, ei vain poliisihenkilöt), tilakustannuksiin, ICT – kuluihin sekä ajoneuvoihin ja muihin hankintoihin. Käyttösuunnitelmassa kuvataan kuhunkin toimintoon käytettävissä oleva euromääräinen summa. Läpinäkyvyys eri menokohteiden suhteen kasvaa ja siirtää päähuomiota kattavasti poliisin henkilötövuosista toimintokokonaisuuksien yhteensopivaan päätöksentekoon ja ohjaukseen, joka ottaa poliisimiesten määrän lisäksi huomioon muun henkilöstön, ICT-, toimitila- ja kalustomenot. Kaikki neljä osakokonaisuutta ovat tiivistä kytköksissä toisiinsa ja siihen, miten poliisi voi hoitaa tehtävänsä kustannustehokkaasti ja kustannusvaikuttavasti.

Verrattuna nykyiseen järjestelmään, jossa rahoitukseen tulevat korvamerkinnot ovat perusteita poliisin toimintamenomomenttia mitoitettaessa, käyttösuunnitelmamalli sitoisi menot tiukemmin lainsäätäjän tarkoittamiin käyttötarkoituksiin. Läpinäkyvyys kasvaisi, koska esimerkiksi poliisimäärän kasvattamiseen myönnettyä määrärahaa ei voisi allokoida muihin tarkoituksiin, mutta toisaalta kaikki edellä mainitut neljä poliisin keskeistä menokohdetta tulisi mitoittaa alun perinkin toisiinsa yhteensopivalla tavalla, mikä on koko ehdotuksen keskeinen ajatus.

Toisaalta tilanteissa, jossa esimerkiksi tilakustannukset näyttäisivät kasvavan käyttösuunnitelmaa nopeammin, pitäisi joko karsia tilakustannuksia tai pyrkiä saamaan lisärahoitusta nimenomaan kasvavien tilakustannusten rahoittamiseen talousarviovuoden aikana lisätalousarviolla. Toisaalta määrärahojen kohdennusta voidaan tehdä tilijaottelun puitteissa eri toimintojen kesken sisäministeriön päätöksellä, kunhan toimintamenomomentin loppusummaa ei ylitetä. Ministeriö voi siirtää päätöksellään määrärahoja tilijaottelussa käyttötarkoituksesta toiseen. Ehdotuksestamme saatava hyöty on arviomme mukaan suurempi, kuin tämä lievä jäykkyuden lisäys.

Poliisimiesten määrän sijaan henkilöstömäärää koskevien tavoitteiden pitäisi koskea koko henkilöstön määrää. Tämä mahdollistaisi muiden kuin poliisihenkilöiden rekrytoinnin tehtäviin, joissa varsinaista poliisikoulutusta ei tarvita, ja jotka hoituisivat tehokkaammin siviilihenkilöiltä. Poliisimiesmäärän kiinnittäminen on myös tehnyt mahdottomaksi resurssien joustavan uudelleenallokaation silloinkin, kun suurin resurssitarve olisi esimerkiksi ICT-hankkeissa, kalustohankinnoissa tai toimitilojen kunnossapidossa. Tämä muutos mahdollistaisi myös tuottavuuden ja kustannustehokkuuden kasvattamisen korvaamalla ihmistyötä automaatiolla silloin kun se on tehokkaan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista sekä yhdistelemällä mahdollisimman hyvin eri henkilöstöryhmien voimavaroja. Nämä tekijät mahdollistuvat myös edellä mainitussa käyttösuunnitelmamallissa, jossa ei ole poliisitutkinnon suorittaneisiin kohdistuvaa korvamerkintää.

Ehdotus 2: Poliisin talousasiain yhteistyöryhmä

Eri yhteyksissä, myös tämän selvitystyön aikana on käynyt selväksi, että eräs keskeisimmistä ongelmista poliisin rahoituksessa on sen lyhytjänteisyys, minkä takia eri toimintoja voidaan kehittää vain vuoden, useissa tapauksissa vuotta lyhyemmällä aikavälillä. Poliisihallitus on kyllä valmistellut eri toimintojen useamman vuoden kehittämissuunnitelmia, mutta niitä ei ole käsitelty missään sisäministeriön ulkopuolisessa toimielimessä. Niiden vaikuttavuus on jäänyt heikoksi, mikä on heikentänyt näiden suunnitelmien uskottavuutta ja merkitystä toiminnan ohjaamisessa. Vuotuinen talousarvioprosessi, joka lähtökohditaan perustuu poliisinkin osalta edellisen vuoden talousarvioon, ei hyödynnä juurikaan näitä suunnitelmia. Samoin ongelmana on se, että eri lainsäädäntöhankkeitten vaikutusten arvio etukäteen on ollut puutteellista, eikä todellisia vaikutuksia eri säädöshankkeista ole selvitetty systemaattisesti jälkikäteen.

Esitämme uuden poliisiasiain talous- ja hallintoasiain yhteistyöryhmän perustamista yllä mainittuja kysymyksiä analysoimaan sekä erityisesti käsittelemään poliisin henkilöstön, ICT:n, toimitilojen sekä ajoneuvojen ja muiden tarvikkeiden useamman vuoden kehittämissuunnitelmia ja hakemaan niistä yhteistä tietopohjaa, mikä helpottaisi osaltaan talousarvioiden laadintaa. Ehdotuksen mukaan yhteistyöryhmä koostuisi valtiovarainministeriön, sisäministeriön ja Poliisihallituksen virkamiehistä. Sen työhön sihteereiksi voisi kutsua em. tahojen ulkopuolelta julkisen talouden yksi tai kaksi laskentaosaaajaa esimerkiksi valtionkonttorista.

Yhteistyöryhmässä arvioitaisiin myös poliisin lakisääteisissä tehtävissä tapahtuneiden lain ja muiden säädösten taloudelliset vaikutukset mieluusti jo ennen lakiesitysten tai muiden säädösten antamista, niiden valmisteluvaiheessa, jos se on aikataulullisesti mahdollista ja aina säädösten voimaantulon jälkeen todellisten, todennettujen kustannusten selvittämiseksi ja näiden toteutuneiden kustannusten ja säädöksen valmisteluvaiheessa arvioitujen

kustannusten erojen laskemiseksi. Näin myös kehitettäisiin osaltaan lakien ja alemman asteisten säädösten taloudellisten vaikutusten arviointia.

Yhteistyöryhmässä kuultaisiin tarvittaessa asiantuntijoita ja sille voitaisiin antaa erityistoimeksiantoja valtion TAE-prosessin aikana epäselvyyksien tai erimielisyyksien selvittämiseksi.

Yhteistyöryhmä ei siis olisi päällekkäinen nykyisen poliisiasian neuvottelukunnan kanssa, koska niiden tehtävät ja kokoonpanot olisivat selvästi toisistaan eroavat. Se ei myöskään olisi päällekkäinen valtion TAE-prosessin kanssa, vaan sen työ olisi omiaan tukemaan TAE-prosessia. Se olisi omiaan parantamaan luottamusta mukana olevien toimijoiden kesken ja laajemminkin poliisin taloustietoihin, ja mikä tärkeintä se olisi yksi keskeinen keino pyrittäessä parantamaan poliisin toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä vuotta pitemmällä aikavälillä.

Kaiken kaikkiaan yhteistyöryhmän toiminta parantaisi poliisin rahoituksen läpinäkyvyyttä, laskelmien luotettavuutta, menokehityksen ennakointia sekä poliisin toiminnan vaikuttavuuden arviointia.

Ehdotus 3: Henkilöstö-, ICT-, toimitila- sekä ajoneuvokaluston ja muiden varusteiden kehittäminen

Poliisin toiminnan rahoituksen läpinäkyvyyden ja pitkäjänteisyyden lisäämiseksi tulisi laatia em. useamman vuoden (henkilöstö-, ICT-, toimitila- sekä ajoneuvokalusto- ja muiden varusteasiat) suunnitelmat, jotka käsiteltäisiin poliisin talousasiain yhteistyöryhmässä. Käsittelyn yhteydessä tasapainotetaan suunnitelmat poliisin kokonaisvoimavarojen puitteisiin. Suunnitelmissa keskitytään erityisesti poliisin vaikuttavuuden parantamiseen hakemalla kustannustehokkaita ratkaisuja poliisin toimintaan.

Ehdotus 4: Poliisin hallinnon ja tukitoimintojen kehittäminen

Keskitetään edelleen poliisin hankintoja poliisihallitukseen ja vähennetään hankintoja tekevien määrää, tarkistetaan työnjakoa poliisin ja Valtorin sekä Palkeiden kanssa sekä varmistetaan, että valtion hallintoon kuuluvat palvelujen tuottajat toimivat tehokkaasti ja kilpailukykyisesti vertailemalla säännöllisesti Senaatin, Valtorin ja Palkeiden kustannuksia markkinakustannuksiin ja kehittämällä em. toimijoiden asiakastuntemusta. Siirretään poliisin toimitilojen vuokrien maksu poliisiyksiköistä Poliisihallitukseen. Hankintojen kehitystyötä muiden valtion viranomaisten, erityisesti turva-alalla toimivien viranomaisten kanssa lisätään. Tämä kaikki edellä oleva kannattaa tehdä joka tapauksessa riippumatta siitä, mitä yhden viraston mallin osalta poliisissa tapahtuu.

Liite Poliisiyksikköjen ehdotuksia ja kokemuksia hyvistä käytännöistä poliisin operatiivisen toiminnan kehittämiseksi

Koottu tammikuussa 2022; Sisä-Suomen, Helsingin, Itä-Suomen, Lapin ja Pohjanmaan poliisilaitosten johdolta.

Poliisin operatiivisen poliisiyksikkötason toiminnan tehostamiskeinot, jotka relevantteja, osin jo käytössä

1) Poliisiasemaverkon karsiminen

Pienistä ja miehittämättömistä asemista luopuminen

Maa on laaja ja pienet poliisiasemat esim. yleispoliisiasemina tärkeitä ko. alueilla. Sen sijaan miehittämättömistä asemista voisi luopua (Tampere)

Lapin poliisilaitoksella lähes puolen Suomen kokoisessa maakunnassa (21 kuntaa) on tällä hetkellä alueellisesti kattava toimipisteverkosto (16 kpl), joista vain Enontekiöllä ja Utsjoella ei ole sijoitettuna vakituista henkilöstöä. Lyhin toimipisteiden välinen etäisyys on 60 km (Pello-Ylitornio). Poliisilaitos on pyrkinyt noudattamaan poliittisen päätöksentekijän linjausta poliisipalvelujen turvaamisesta ja saatavuudesta tasapuolisesti kaikkialla valtakunnan alueella. Jos toimipisteitä lopetettaisiin, siirtäisi se mm. lupapalvelujen saatavuutta merkittävästi ja myös poliisimiesten poistuminen harva-alueilta toisi mukanaan turvattuuden tunnetta sekä yleisestäävyyden vähentymistä poliisin näkyvyyden vähentymisenä. Lapin poliisilaitoksen länsirajan toimipisteet ovat osoittautuneet koronan vuoksi toteutuksessa sisärajavalvonnassa tarpeellisiksi tukikohdiksi PTR-viranomaisille. (Lappi)

Pohjanmaan poliisilaitoksella olisi mahdollisuus karsia poliisiasemia. Esim. Laihialla on poliisiasema, jossa on periaatteessa 3 poliisin virkapaikka, käytännössä vain yhden. Laihialta on 15–20 min ajomatka moottoritietä Vaasaan. Lapuan poliisiasema on n. 30 min päässä Seinäjoesta. Alajärvellä on kaksi poliisimiestä. Kannuksen poliisiasemalla ei ole kenenkään virkapaikkaa. (Pohjanmaa)

Vaikka poliisiasemaverkostoa karsittaisiin, esim. lupapalvelujen tuottamiseen voisi hyödyntää kuntien ja muiden viranomaisten kanssa yhteisiä tiloja ajanvarauksen perusteella. (Pohjanmaa)

2) Poliisivankiloiden vähentäminen ja vartijavetoinen ratkaisu

Poliisivankiloiden keskittäminen ja pienistä luopuminen, vartijoista muodostettu kuljetuspartio ja putkavalvonta (putkalain yksinvartiointikielto).

Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon maakuntien alueella on toiminnassa poliisilaitoksen vartijoista muodostettu kuljetuspartio. Vartijat ovat poliisilaitoksen virkasuhteessa olevia vartijoita, joiden pääasiallinen tehtävä on ollut toimia poliisivankilassa vartijoina. Kuljetuspartiot toiminnan avulla heidän toimenkuvaansa on rikastettu ja heidän työhyvinvointinsa on tämän ansiosta parantunut (lähde: vartijoilta kerätty palaute). Kuljetuspartiot toiminnan avulla olemme voineet luopua kahdesta poliisivankilasta (Nurmes ja Iisalmi), jolloin niiden pakollisista remonteista on voitu luopua. Remonttien kustannusarvio olisi ollut yhteensä reilusti yli miljoona euroa. Pohjois-Savossa meillä on enää yksi poliisivankila Kuopiossa ja Pohjois-Karjalassa samoin yksi Joensuussa. Vapautensa menettäneet kuljetetaan näihin ja kuljetuksista vastaa siis ensisijaisesti kuljetuspartio. Kuljetuspartio toimii ns. painopisteaikoina ja muuna aikana kuljetuksista huolehti poliisipartiot. Valmisteilla on vastaavanlaisen toiminnan toteuttaminen myös Etelä-Savon alueelle, jossa on tällä hetkellä useita poliisivankiloita, joita ei tulevaisuudessa enää voida pitää toiminnassa, koska resurssit eivät tule riittämään mm. ensi vuonna voimaantulevan lainsäädännön muuttumisen vuoksi (Uuden putkalain on esitetty tulevan voimaan 1.1.2023. Putkalaki asettaa erittäin todennäköisesti uusia edellytyksiä poliisivankiloiden henkilöstömääriin, koska se pitää sisällään ns. yksinvartiointikiellon). (Itä-Suomi)

Kuljetuspartion ensisijainen tehtävä on huolehtia kiinniotettujen kuljetuksista. Kuljetuspartio voi huolehtia lääkäri- ja korvaushoitokäynneistä, lääkkeiden noudoista ja käräjäoikeuden istuntojen turvaamisesta. Myös poliisin asiakkaiden sairaalavartioinnit voivat kuulua kuljetuspartion tehtäviin. Vartijoista muodostettu kuljetuspartio ei voi missään olosuhteissa ottaa hälytystehtäviä tai muita poliisin toimivaltuuksia edellyttämiä tehtäviä itsenäisesti hoitaakseen. (Itä-Suomi)

Lisäksi kärjäkuljetusten ja -vartioinnin siirtäminen Rikosseuraamuslaitoksen tehtäväksi. (Tampere)

Poliisilaitoksen pitkät etäisyydet ovat edellyttäneet poliisivankilaverkoston ylläpitämistä ns. harva-alueella. Kuljetukset esimerkiksi pääpoliisiasemalle Rovaniemelle sitoisivat ainoan hälytyspartion kuljetustehtäviin ja poliisin hälytysviiveet kasvaisivat merkittävästi. Poliisilaitos ei ole sijoittanut vartijoita Ylä-Lappiin, kun vartijoiden toimivaltuudet ovat rajoitetut ja on ollut kustannustehokkaampaa palkata poliisimiehiä laajan toimivaltuuden vuoksi. Harva-alueella Tunturi-Lapissa, Ivalossa, Kemijärvellä ja Sodankylässä säilöön otettuja on vuositasolla noin 100 /alue, jonka vuoksi nykyinen vartiointijärjestely on ollut kustannustehokasta eikä kuljetuspartiointia ole otettu käyttöön, kun se edellyttäisi useamman vartijan palkkaamista Rovaniemelle. (Lappi)

Pohjanmaalla poliisivankila on kolmella asemalla Kokkola, Vaasa ja Seinäjoki. Verkos-
toa ei pysty karsimaan, ellei kiinniotettujen kuljetuksiin varata lisää väkeä. Matkat noi-
den poliisiasemien välillä ovat ajallisesti Vaasa - Seinäjoki 1 h ja Kokkolasta muualle n. 2 h.
(Pohjanmaa)

HUOM! Lainsäädäntömuutosten takia tutkintavankeja ei saa säilyttää enää poliisivanki-
lassa kuin lyhytaikaisesti. Tämän vuoksi tutkijoiden on mentävä kuulustelemaan vankeja
Turkuun, Ouluun ja Hämeenlinnaan. Tämä tuo kuluja ja aiheuttaa ajanhukkaa matkustami-
sen muodossa. Matkan aikana ei voida tutkia muita juttuja. (Pohjanmaa)

3) Monialainen poliisitoiminta

Kolmella pienehköllä poliisiasemalla (Kitee, Juankoski, Suonenjoki) on otettu käyttöön
monialaisen poliisitoiminnan toimintamalli, jonka avulla on mm. tehty pienillä poliisi-
asemilla työskentelyä houkuttelevammaksi ja parannettu rekrytointimahdollisuuksia.
(Itä-Suomi)

Monialaiseen poliisitoimintamalliin siirtymisen myötä poliisin toiminta em. poliisiasemilla
on hallinnollisesti ja operatiivisesti paremmin johdettua. Lisäksi se niveltyy toiminnalli-
sesti paremmin kenttäjohtoalueiden poliisitoiminnan kokonaisuuden johtamiseen. Kai-
killa poliisiasemilla työskentelevillä poliiseilla on yhdenmukaiset toimenkuvat. Yhdenmu-
kaiseen toimenkuvaan sisältyy se, että kukin poliisi vastaa omalta osaltaan paitsi tutkinnan
niin myös valvonta- ja hälytystoiminnan tehtävistä tasapuolisesti ja yhteisvastuullisesti.
(Itä-Suomi)

Monialainen poliisitoiminta on rikostutkintapainotteista päivittäisrikosten tutkintaa, johon
sisältyy myös poliisiasemien lähetyvillä tapahtuvia nopeasti hoidettavia hälytystehtäviä.
Toiminta pitää sisällään myös valvonta- ja hälytystoimintaan liittyvien valvontapyyntöjen
ja tiedoksiantojen suorittamista sekä harva-alueiden valvontaa ja muita poliisille kuuluvia
tehtäviä, unohtamatta alueen sidosryhmäyhteistyöstä. Poliisiaseman koko henkilöstö sekä
heidän esimiehensä vastaavat yhdessä tehtävien suorittamisesta. (Itä-Suomi)

Päivittäistutkinnan vastuulle kuuluvat rikos- ja sekalaisasiat määritellään tavanomaisesti
nopeahkosti hoidettaviksi ja vain yleensä muutamia kuulusteluja tai esitutkintatoimenpi-
teitä vaativiksi. Tutkinnallinen vastuu käsittää myös koko tutkintaryhmän vastuulle kuulu-
vien rikosilmoitusten esitutkintaa, tutkintaryhmän työmäärän tasainen jakautuminen huo-
mioiden. Hälytystehtävien hoitamisella tarkoitetaan, nopeasti ja helposti suoritettavien
tehtävien hoitamista poliisiaseman läheisyydessä. Hälytystehtävien hoitamisesta on teh-
tävä tapauskohtainen harkinta, koska yksiselitteistä ohjetta ei voida antaa. (Itä-Suomi)

Poliisilaitoksen harva-alueella ovat kenttäpoliisit velvollisia tutkimaan pöytäkirjaksi asti yksinkertaiset rikosasiat ja hoitamaan ns. yleispoliiseina kaikkia poliisille kuuluvia tehtäviä. Isoimmilla poliisiasemilla (Kittilä, Ivalo, Sodankylä ja Kemijärvi) on 1-3 tutkintatehtäviin erikoistunutta poliisimiestä, jotka tarvittaessa osallistuvat kiireellisiin hälytystehtäviin. (Lappi)

Pohjanmaan poliisilaitoksella on jo useamman vuoden ajan tutkittu myös kentän (hälytys- ja valvontatoiminnassa) puolella pieniä juttuja pöytäkirjaksi asti. Tämä tuo hieman apuja tutkintaan, mutta ei kokonaan ratkaise esim. tutkinnan työmäärän ongelmaa. Meillä hälytyssektorin päätöksiä tutkinnan päättämisestä (TP -päätökset) eli asiat, jotka siellä on hoidettu loppuun asti laittamatta niitä tutkintasektorille, oli viime vuonna 2.125 kpl, niistä syyttäjälle menneitä pöytäkirjoja oli 825 kpl.

Pohjanmaalla ei ole monialatoimintaan menty vielä. Malli on ollut mietinnässä. (Pohjanmaa)

4) Kombipoliisitoiminta

Ns. kombitoiminta sopii isommille poliisiasemille, johon monialainen poliisitoiminta ei yhtä hyvin sovellu. Kombitoimintaa on pilotoitu Mikkeliissä ja positiivisten kokemusten vuoksi toimintaa ollaan lähiaikoina laajentamassa Joensuuhun ja tämän jälkeen mahdollisesti Kuopioon. Monialainen poliisitoiminta on kombitoimintaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi toimintamalli. Mikkelin kombiryhmässä olevat poliisit tekevät sekä tutkinnan että kentän tehtäviä. Ryhmälle on laadittu vuosikalenteri ja esim. nyt kun on kentällä hiljaisempaa, niin kaikki ryhmän jäsenet ovat tekemässä tutkintaa. Kevään aikana painopiste siirtyy kentälle ja vastaavasti taas syksyllä tutkintaan. Malli mahdollistaa siis resurssin joustavan siirtämisen joko tutkintaan tai kenttätööhön ja vähentää siiloutumista. (Itä-Suomi)

Ks. edellä, kenttä tutkii pienemmät jutut pöytäkirjoiksi asti. Tässä ns. yhden kosketuksen mallissa on vaarana, että kentän hälytysvahvuudet sidotaan liiaksi ”paperitöihin” mutta toistaiseksi tätä ongelmaa ei ole noussut esille. (Pohjanmaa)

5) Yleispoliisitoiminta

Pienillä poliisiasemilla (6–12 poliisia) toimiva malli, jossa kaikki poliisimiehet käyttävät virkapukua ja toimivat sekä valvonta- ja hälytystehtävissä että rikostutkinnassa. He hoitavat toimialueellaan hälytystehtävät joko omin voimin tai yhdessä muualta tulevien partioiden kanssa. Valvontatehtävät ovat joko etukäteen suunniteltujen teemojen mukaisia tai oma-aloitteista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontaa ja esimerkiksi liikennevalvontaa. He tutkivat alueellaan tapahtuneet päivittäisrikokset ja muut ei-vaativat rikokset. Myös ennalta estäviä neuvonta ja valitustehtäviä paikallisten olojen mukaan kuuluu yleispoliisiryhmille. Lisäksi he voivat hoitaa erilaisia lupapalveluun ja -valvontaan liittyviä

tehtäviä. Toimiessaan virkapukuisina he ovat omiaan lisäämässä poliisin näkyvyyttä ja sitä kautta turvallisuuden tunnetta. (Tampere)

6) Poliisilaitoksen johdon tietojärjestelmä

Tietojohdamisen edellytysten parantaminen sitä kautta, että poliisilaitoksen johdon tietojärjestelmän käyttöliittymään saadaan tietojärjestelmästä (Polstat) automaattisesti tiedot eri operatiivisista järjestelmistä, päivittäisnäkymänä.

Poliisin Polstat-tietojärjestelmää käytetään tietojohdoisen poliisitoiminnan tukena. (Lappi)

Tietojärjestelmät olisi tarve uusia, mutta se vaatii investointeja eli rahaa. Nykyiset poliisin tietojärjestelmät on kehitetty eri aikakaudella ja ne palvelevat kohtuullisesti ylijohdon ja laitostason toimintaa. Niistä ei ole juurikaan apua, kun mennään organisaatiotasolla pienempiin yksiköihin - tai hyödyntäminen vaatii paljon käsityötä poliisilaitoksella. Mikäli tietojärjestelmät saataisiin uudistettua, toisi se oletettavasti tehostumista. (Itä-Suomi)

Esimerkkinä ajokorttiasioiden siirto tuomioistuimilta poliisille. Varsinaista näiden asioiden käsittelyyn tarkoitettua järjestelmää ei poliisilla ollut. Poliisi pyysi lykkäystä siirrolle, jotta järjestelmät saataisiin vastaamaan tehtäviä. Tähän ei suostuttu. Nyt ajo-oikeusasioita käsitellään Actassa eli sähköisessä arkistojärjestelmässä. Työ pystytään tekemään, mutta se ei ole kovin sujuvaa tai tehokasta. (Itä-Suomi)

7) Esitutkintapakon lieventäminen

Jos poliisin ei tarvitsisi ottaa tutkittavaksi kaikkia tekoja, joissa epäillään rikosta, voitaisiin panostaa vaikuttavuuden, selvittämistressin ja selviämismahdollisuuksien näkökulmasta oleellisimpiin rikosepäilyihin. (Tampere)

8) Rikostiedusteluvaltuus

Nykyisin joudutaan odottamaan konkreettisen rikoksen tapahtumista tai sen perusteltua uhkaa, ennen kuin voidaan hankkia / analysoida tietoa. Täytyisi voida puuttua huolta aiheuttaviin ilmiöihin ennen kuin jotain vakavaa tapahtuu. (Tampere)

Helsingin poliisilaitos esittää, että Poliisilain 5 pykälää tulisi kehittää salaisten tiedonhankintakeinojen osalta. Poliisilaki tuli voimaan 2011, minkä jälkeen siihen on tullut joitakin muutoksia. Lainsäädäntö ei ole kuitenkaan pysynyt toimintaympäristön muutosvauhdissa mukana, minkä vuoksi sen päivittäminen olisi tarpeen. (HPL)

9) Selviämishoitoasemien lisääminen

Rauhallisten päihtyneiden hoito ja säilytys sosiaalitoimen hoitopaikoissa vapauttaa poliisia vartiointitehtävistä ja on päihtyneen henkilön tulevaisuuden kannalta hyödyllisempää. Tästä on hyviä kokemuksia Tampereella, jossa selviämishoitoasema sijaitsee poliisiaseman yhteydessä. (Tampere).

10) Vertailukehittämisen foorumi

Poliisiin hyväksi koettujen käytäntöjen levittäminen ja soveltaminen poliisilaitosten kesken

Poliisilaitokset suorittavat hyväksi koettujen käytäntöjen hyödyntämistä (benchmarking) sekä muuta yhteistyötä. Tällä hetkellä mm. Itä-Suomen poliisilaitos tukee Lapin henkilöstöhallintoa kun on poikkeuksellisen hankala henkilöstötilanne poistumien vuoksi. (Lappi)

Muiden poliisilaitosten kehittämistoimia ja hyviä malleja seurataan. Niitä nostetaan esille yhteisissä palavereissa muille tiedoksi. Benchmarkkaamalla perehdytään tarkemmin muiden käytäntöihin opin saamiseksi itselle. (Pohjanmaa).

11) Teknologian ja robotiikan kehittämiseen panostaminen poliisitoiminnan kehittämiseksi, tehostamiseksi ja entistä suuremman vaikuttavuuden saavuttamiseksi.

Kehittämistyöhön tulisi panostaa nykyistä enemmän resursseja siten, että poliisiin POLIT:ssä olisi riittävä, pysyvä ja ammattitaitoinen henkilöstö, joka kykenisi keskittymään poliisin käyttöön soveltuvan uuden teknologian ja robotiikan kehittämiseen sekä isojen että pienien kehittämishankkeiden osalta. Nykyinen hankkeisiin ja hankerahoituksiin perustuva toimintamalli ei ole osoittautunut kovin toimivaksi. Hankerahoitus on usein epävarmalla pohjalla ja hankkeen henkilöstön vaihtuvuus on suuri. Osittain näiden seikkojen vuoksi hankkeiden aikataulut pitenevät, jolloin hankkeilla tavoiteltavat tulokset ja tavoitteet vaarantuvat ja viivästyvät, myös hankkeiden kustannukset saattavat kasvaa. (HPL)

Uuden teknologian kehittämisen rinnalla tulisi olla mukana myös lainsäädäntötyö. Nykyinen lainsäädäntö on laadittu aikana, jolloin teknologian ja robotiikan hyödyntäminen oli poliisihallinnossa vaatimatonta. (HPL)

12) Rikostutkinnan keskittäminen valtakunnallisesti/alueellisesti tiettyjen asiakokonaisuuksien osalta

Kyberrikollisuus (Petosrikollisuus)

Kyberrikollisuus tarkoittaa tietotekniikkaan tai tietoverkkoihin kohdistuvia rikoksia tai tietotekniikkaa ja tietoverkkoja hyväksi käyttäen tehtäviä rikoksia. Rikollisuudelle on tyypillistä, että se ei ole sidoksissa poliisiyksiköiden, valtioiden tai maanosien muodostamiin rajoihin. Kyseisten rikosten torjunta, paljastaminen ja tutkinta on tällä hetkellä jokaisen poliisiyksikön vastuulla. Poliisiyksiköiden resurssivahvuudet vaihtelevat yksikön koosta riippuen, minkä vuoksi toiminnan tehokkuus ja laatu saattaa vaihdella melko suuresti. Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan kyberrikollisuus on rikollisuuden muoto, mihin pitäisi panostaa nykyistä enemmän. Toiminnan kehittämiseksi ja tehostamiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että Suomessa olisi alueellisia tai vaihtoehtoisesti vain yksi poliisiyksikkö, johon kyseisten rikosten torjunta, paljastaminen ja tutkinta olisi keskitetty. (HPL)

Talousrikostutkinta

Pääkaupunkiseudun poliisiyksiköiden (Helsinki, Länsi-Uusimaa, Itä-Uusimaa ja KRP) tutkittavaksi kirjattiin vuonna 2021 noin 50 % koko maan talousrikoksista. Samana vuonna yksiköiden osuus koko valtakunnan avoimista talousrikoksista oli noin 56 %. Pääkaupunkiseudulla on neljä poliisiyksikköä, jotka tutkivat aluevastuuperiaatteen (pl. KRP) pohjalta talousrikoksia. Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan pääkaupunkiseudun talousrikostutkinnan tilaa ja sen tehostamista tulisi tarkastella. Yhtenä vaihtoehtona olisi esim. yhden poliisilaitoksen vastuulle perustettava alueellisesti toimiva talousrikostutkintayksikkö. Yhden yksikön mallissa olisi nähtävissä hyötyjä esim. resurssinkäytön, viranomaisyhteistyön, toimintaprosessien kehittämisen kannalta. (HPL)



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi