

13

Poliisin suorituskyky, vaikuttavuus ja määrärahan riittävyys

Lasse Oulasvirta ja Sirpa Virta

Artikkelimme tutkimuksellinen tavoite on syventää ymmärrystä poliisin vaikuttavuuden arvioinnista ja sen kehittämisestä sekä tarkastella poliisin määrärahojen riittävyttä tästä laajemmasta näkökulmasta, jotta määrärahojen ja vaikuttavuuden suhteen avaaminen sekä selittää osaltaan vajetta että selkeyttää arviointia jatkossa. Tutkimusmenetelmänä on systemaattinen arvioinnin kehittämisen ja kehittymisen kuvaus 2000-luvun alusta suomalaiseen poliisin arviointitutkimukseen perustuen ja sisäministeriön teettämän poliisin määrärahaselvityksen tulosten analysointi tästä laajemmasta yhteiskunnallispoliittisesta näkökulmasta. Artikkelimme jälkimmäinen osa perustuu sisäministeriön (SM:n) toimeksiantona tehtyyn selvitykseen, jossa menetelminä olivat dokumenttianalyysi, poliisin tulostietojen tilastodatan analyysi, kaikille poliisilaitoksille suunnattu kysely sekä viiden eri poliisilaitoksen johdon haastattelut, jotka toteutettiin loppuvuodesta 2021.

Avainsanat: poliisitoiminta, vaikuttavuus, arvioinnin kehittäminen

Johdanto

Artikkelimme tutkimuksellinen tavoite on syventää ymmärrystä poliisin vaikuttavuuden arvioinnista ja sen kehittämisestä sekä tarkastella poliisin määrärahojen riittävyyttä tästä laajemmasta näkökulmasta, jotta määrärahojen ja vaikuttavuuden suhteen avaaminen sekä selittää osaltaan vajetta että selkeyttää arviointia jatkossa.

Poliisin suorituskyky ja kapasiteetti tehtäviensä tulokselliseen hoitamiseen on valtion vuosittaisissa budjettineuvotteluissa kiteytynyt kysymykseen määrärahoista ja niiden riittävyydestä. Keskusteluissa on toistuvasti tullut esiin rahoituksen alimitoitussuhteessa tehtävämääriin. Poliisien määrä on ollut pitkään keskeinen teema siten, että poliisien lukumäärää per asukas että suhteessa tehtävien määrään on pidetty liian pienenä. Tässä artikkelissa kysymys poliisin määrärahoista ja niiden riittävyydestä liitetään laajempaan analyysiin poliisitoiminnan suorituskyvyn ja vaikuttavuuden arvioinnista ja sen haasteellisuudesta. Poliisitoiminnan ja organisaation legitimitetin näkökulmasta kansalaisten korkea luottamus poliisiin ei ole riittävä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden indikaattori. Poliisin tosiasiallinen suorituskyky ja kapasiteetti vastata kompleksisuuden ja yhteiskunnallisen kehityksen, nopeasti muuttuvan kansainvälisen ja kotimaisen turvallisuusympäristön ja kehittyvän teknologian haasteisiin on myös legitimizeettikysymys.

Kansainvälisessä poliisitoiminnan arviointitutkimuksessa (*police performance evaluation*) tarkastellaan pääasiassa poliisitoiminnan vaikutusta rikollisuuteen ja rikosten uusimiseen (ks. esim. Moore & Braga 2003) mutta varsin vähän poliisiresurssien tai rahoituksen vaikutuksia. Rikostorjunnan kustannus-hyötyanalyyysejä löytyy vain muutamia (Roman & Farrell 2002). Ennalta estävän toiminnan epäsuoria vaikutuksia rikosten tai järjestyshäiriöiden vähenemiseen on tutkittu erilaisten interventtioiden kuten lähipoliisitoiminnan vaikutusten näkökulmasta (Virta 2013 a). Kansalaisten luottamuksen mittaukset ovat perustuneet enemmän poliisitoiminnan koettuun oikeudenmukaisuuteen, puolueettomuuteen ja vastaaviin legitimizeettikriteereihin kuin suorituskyvyn tai tuloksellisuuden arviointiin. Ne kuten muutkin poliisitoiminnan arviointitutkimukset ovat yhteiskunnallispoliittisesti hyvin kontekstisidonnaisia. (Mazerolle ym. 2013).

Määrärahat ovat poliisin kokonaissuorituskyvyn kriittinen tekijä. Kokonaissuorituskyky koostuu henkilöstön suorituskyvystä (koulutus, osaaminen, lukumäärä) ja materiaalisesta suorituskyvystä, viranomais- ja muusta kotimaisesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Turvallisuussektorilla suorituskykyä on tutkittu sekä henkilöstön suorituskyvyn (ks. esim. Ikonen 2016, Gustafsberg 2018) että materiaallisen suorituskyvyn (ks. esim. Rautio 2011) näkökulmista. Vaikuttavuus syntyy kokonaissuorituskyvystä, adaptiivisesta strategiasta ja niitä seuraavasta resilienssistä.

Koska poliisiorganisaation ja toiminnan kehitys on kontekstisidonnaista, tarkastelemme poliisin perustehtävää ja vaikuttavuutta suomalaisen poliisitoimen kehityksen pohjalta. Katsaus arviointiin ja sen kehittämiseen perustuu useisiin 2000-luvulla Tampereen yliopistossa tehtyihin arviointitutkimuksiin ja turvallisuushallinnon hankkeisiin. Sirpa Virta on kirjoittanut tämän osuuden. Artikkelin empiirinen aineisto liittyy sisäministeriön ja valtiovarainministeriön teettämään ulkopuoliseen selvitykseen poliisin määrärahojen käytöstä, riittävydestä ja vaikuttavuudesta. Lasse Oulasvirta on yksi selvityksen tekijöistä ja kirjoittanut kyseessä olevan osuuden. *Ulkopuolisilla teetetyn selvityksen taustalla oli se, että poliisille valtion talousarviossa annetut määrärahat ovat olleet jo usean vuoden ajan riittämättömät suhteessa poliisin kasvaneisiin menoihin ja menotarpeisiin.* Määrärahavajetta on paikattu säännönmukaisesti merkittävässä määrin siirtyvän määrärahan käytöllä ja lisätalousarvioilla. Selvityksen tekijöiltä haluttiin myös arvio siitä, *miten vaikuttavaa poliisin toiminta on ollut verrattuna sille asetettuihin tulostavoitteisiin.* (Selvitys poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahojen riittävyyteen liittyvistä tekijöistä, Sisäministeriön julkaisu- ja 2022:24.).

Tutkimusmenetelmänä on systemaattinen arvioinnin kehittämisen ja kehittymisen kuvaus 2000-luvun alusta suomalaiseen poliisin arviointitutkimukseen perustuen ja sisäministeriön teettämän poliisin määrärahaselvityksen tulosten analysointi tästä laajemmasta yhteiskunnallispoliittisesta näkökulmasta. Artikkelimme jälkimmäinen osa perustuu SM:n toimeksiantona tehtyyn selvitykseen, jossa menetelminä olivat dokumenttianalyysi, poliisin tulostittareiden tilastodatan analyysi, kaikille poliisilaitoksilla suunnattu kysely sekä viiden eri poliisilaitoksen johdon haastattelut, jotka toteutettiin loppuvuodesta 2021.

Poliisin perustehtävä ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Poliisin perustehtävästä johtuvat haasteet arvioinnille

Poliisi on sisäasiainhallinnon suurin hallinnonala, jonka perustehtävä on aina ollut erittäin laaja. Poliisin perustehtävän määritelmät ovat historiallisesti peräisin 1500-luvulta, jolloin se kytkeytyi nykymuotoisten kansallisvaltioiden ja niiden hallintojen muodostumiseen ja tarkoitti laajasti sananmukaisesti hyvää hallintoa. “Polizei”-termin merkitys oli rauha, oikeus, hyvä järjestys ja hallinto. Vasta 1700-luvun lopulta lähtien nykyisen kaltainen poliisitoimi eriytettiin muusta hallinnosta ja muodostettiin varsinaiset poliisiorganisaatiot. Suomessa kehitys on ollut samansuuntainen Manner-Euroopan kanssa. 1800-luvun puolivälistä lähtien sisäasiainhallinnosta

muodostui oma hallinnonalansa. K.J. Ståhlberg määritteli kirjassaan Suomen hallinto-oikeus, Sisäasiain hallinto (1915, 69) poliisin siten, että ”Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämisellä eli poliisilla tarkoitetaan yhteiskuntaa ja yksityisiä uhkaavain vaarain torjumista valtion käsky- ja pakkovallan kautta” (Virta 1998, 14).

Poliisi on valtion turvallisuusviranomainen, jonka tehtävät löytyvät lainsäädännöstä. Vahva legalistinen traditio valtionhallinnossa ja oikeusvaltioajattelu ovat määrittäneet poliisin roolia 1900-luvulta näihin päiviin saakka. Erilaisten asioiden kriminalisointi lainsäädännöllä on ollut poliisitoimintaa poliittisesti ohjaava käytäntö, joka on lisännyt poliisin tehtäviä vuosien mittaan, mutta jota ei kuitenkaan ole seurannut poliittinen ohjaus tehtävien priorisoinnin tueksi taloudellisesti. Priorisointi ja sen perustelut ovat jääneet ja on jätetty poliisihallinnon omaksi asiaksi. Poliisin perustehtävän, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, operationalisoinnin vaikeus ilmenee hyvin sen vakiintuneesta määritelmästä: ”Yleinen järjestys ja turvallisuus on oikeusjärjestyksen tarkoittama normaalisuuden tila yhteiskunnassa. Se vaihtelee ajan, paikan ja aikakauden mukaan. Yleinen järjestys ja turvallisuus pitää sisällään myös toiminnan, jota ei ole oikeusjärjestyksessä kriminalisoitu eli sen rikkomiseen saattaa riittää pelkkä moitittava käyttäytyminenkin.” (Lahti 1997, 19; Virta 1998, 19).

Poliisilain (22.7.2011/872) 1 § sisältää viimeisimmän määritelmän tehtävästä: ”Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisien sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä”. Poliisin perustehtävä on luettelon mukaan ensi sijassa valtion turvaaminen, mikä osoittaa lainsäädännön herkkyyttä turvallisuusympäristön muutoksiin ja uusiin haasteisiin. Kansallinen turvallisuus tuli lakiin ensimmäisen kerran 2019, tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä ja seurauksena.

Poliisilain 6 § edellyttää poliisin tehtävien priorisointia. Arviointiperusteina ovat tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus. ”Poliisin tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.” Tehokkuus on operationalisoitavissa paremmin kuin tarkoituksenmukaisuus. Tärkeysjärjestyksen katsotaan perustuvan poliisihallinnon omaan harkintaan tehtävien tärkeysjärjestyksestä, mutta priorisointi käytännössä ulottuu paikallispoliisiin ja usein jopa poliisipartion tasolle. Keskustelu tehtävien priorisoinnista ja siitä, mitä tehtäviä voidaan ajatella siirrettäväksi muille viranomaisille, on ollut kestoaiheena 1990-luvun lopulta lähtien. Asiaa kysyttiin muun muassa sidosryhmien edustajilta laajassa sisäasiainministeriön teettämässä tutkimushankkeessa Poliisi yhteiskunnassamme (Virta 1990) ja keskustelu nousee esiin lähes vuosittain eri yhteyksissä.

Arvioinnin haasteellisuus on peräisin nykymuotoisen poliisiorganisaation alkujajoilta. Poliisin perustehtävä ja tehtävien järjestys on ollut poliisitutkimuksen keskei-

sää tutkimuskohteita pitkään. Angloamerikkalaisen poliisitutkimuksen yleisin lähtökohta on modernin poliisin perustamisvuosi 1829 (Lontoon Metropolitan Police) ja siihen liitetyt periaatteet, niin sanotut Peel'in periaatteet (ks. esim. Virta 1998). Näistä periaatteista yhdeksäs on ”*the test of police efficiency is the absence of crime and disorder, and not the visible evidence of police action in dealing with them*”. Näitä periaatteita luetaan lähes kaikissa länsimaissa ja ne ovat pohjana monien länsimaisten poliisiorganisaatioiden missioissa ja toimintaperiaatteissa (Virta 2013a). Ne ovat pohjana myös uusimmissa poliisireformeissa, kuten Englannin ja Walesin poliisin uudessa toimintamallissa, jossa jälleen kerran määritellään poliisin ydintehtävät (*emergency response, crime investigation, neighbourhood policing, crime prevention*). (ks. Police Foundation UK; A New Mode of Protection 2022, 67–69).

Kansainvälisessä poliisitutkimuksessa poliisitoiminnan vaikuttavuuden arviointi on ollut eri tieteenaloilla esillä eri tavoin. Kriminologian alan tutkimuksissa on keskitytty rikollisuuden kehitykseen, rikostorjunnan vaikuttavuuteen ja poliisin toimien vaikutuksiin rikosten ennalta ehkäisyssä. Hallintotieteellisessä poliisitutkimuksessa on 1990-luvun lopulta lähtien tarkasteltu poliisitoiminnan vaikuttavuuden arviointia (*performance assessment*, ks. esim. Brodeur 1998). Yksi keskeinen problematiikka on ollut se, arvioidaanko prosesseja vai lopputulosta (Brodeur 1998, 55) ja miten ennalta estävän toiminnan, kuten lähipoliisitoiminnan, ja verkostomaisen yhteistyön (*community safety partnerships, multi-agency cooperation*) vaikuttavuutta tulisi arvioida (Virta 2013a).

Poliisin tehtäväkenttä on erittäin laaja, koska poliisi on yhtä aikaa sekä valtion ja oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen ylläpitäjä että kansalaisten turvallisuuden takaaja rikostorjunnan ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäväalueilla. Perinteisesti tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa on käytetty suoritemittareita, ja asiakasnäkökulma ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus olivat 2000-luvun alussa vielä kehittymättömiä arvioinnin kohteina. (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2002, 5.)

Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen poliisihallinnossa 2000-luvun alussa

Poliisihallinnossa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen alkoi systemaattisemmin Valtiontalouden tarkastusviraston arviointiraportin (14/1998) ”Poliisin tuloksellisuusarviointi” ilmestymisen jälkeen. Siinä todettiin, että poliisilta puuttui kokonaisvaltainen tuloksellisuuden arviointijärjestelmä. Poliisihallinnossa tunnuslukujen ja mittareiden kehittämistä pohtinut työryhmä päätyi esittämään tasapainotetun mittariston (*Balanced Scorecard*) käyttämistä tuloksellisuuden arviointiin.

Poliisitoiminnan arviointia ryhdyttiin kehittämään 2000-luvun alussa, kun 1999 perustettu poliisitoiminnan arviointityöryhmä aloitti työskentelynsä Heikki Kosken johdolla.¹ Työryhmä päätyi niin ikään esittämään tasapainotetun eli BSC-mallin hyödyntämistä arvioinnissa (Poliisitoiminnan arviointi, SM 2001), kuten Poliisin tulosohjaus -raporttikin (SM 2000). Tampereen yliopistossa turvallisuushallinnon tutkijaryhmä sai toteutettavakseen laajan arviointitutkimuksen tasapainotetun mittariston mahdollisuuksista ja soveltamisesta poliisihallinnossa. Hankkeesta ilmestyi kaksi tutkimusraporttia: Tasapainolla kohti tuloksellisuutta (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2002) ja Strategista arviointia kehittämässä (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2003).

Arvioinnin kehittäminen noudatti ja noudattaa yleistä valtionhallinnon linjaa, joten tasapainotetun mittariston käyttö 2000-luvun alkuvuosina vaihtui 2010-luvulle tultaessa niin sanotuksi tuloprismaksi, jossa yhteiskunnallinen vaikuttavuus on prisman kärjessä. Tuloksellisuuden arvioinnissa käytettävät indikaattorit ovat olleet vuosia samoja, vaikka 2010-luvun alkupuolella oli tavoitteena muodostaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden indikaattori, joka kuvaisi turvallisuuden tilaa ja siten myös sisäisen turvallisuuden ja poliisin visiota, joka on ollut 2000-luvun alusta lähtien eri sanoin ilmaistuna ”Suomi on Euroopan / maailman turvallisin maa vuonna X”.

Toimintaympäristön muutokset ja laajeneva tehtäväkenttä

Poliisin toimintaympäristön muutokset ovat olleet yksi merkittävä tekijä tehtävien lisääntymisessä ja tehtävien haasteellisuuden lisääntymisessä. Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden ja poliisitoiminnan strategiat ja kansainvälisen poliisiyhteistyön voimakas lisääntyminen 2010-luvun alusta lähtien erityisesti terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ovat lisänneet poliisin tehtäviä sekä valtakunnan tasolla että paikallispoliisin organisaatioissa (Virta 2013b, Virta & Taponen 2017).

Kansainvälinen poliisiyhteistyö on jatkuvasti tärkeämpää rikostorjunnassa ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Euroopan unionissa rikosoikeusjärjestelmien ja lainsäädäntöjen harmonisointia on kehitetty erityisesti terrorismin torjunnan tarpeisiin 2000-luvun alusta lähtien. Terrorismin tapaisten turvallisuusrisikien standardisointi on erittäin haasteellista (ks. esim. Virta 2020), mutta Euroopan unionin tasolta tulevat tehtävät lisäävät poliisin kansainvälisen yhteistyön tehtäväkenttää strategisellakin tasolla laajan operatiivisen yhteistyön lisäksi.

Digitalisaatio ja tekoälyn hyödyntäminen on lisännyt teknologiaosaamisen ja muiden resurssien tarvetta viime vuosina merkittävästi. Digitalisaation valtavaa merkitystä poliisille ja toiminnan kehittämiseksi analysoidaan muun muassa Essexin yliopistossa hyväksytyssä Daniel Marciniakin väitöskirjassa *“Data-driven Policing: How*

¹ Sirpa Virta oli työryhmän jäsen vuosina 1999–2001.

digital technologies transform the practices and governance of policing” (2021). Euroopalaisissa ja kansainvälisissä kehityshankkeissa mukana oleminen edellyttää panostusta. Poliisihallinnon ja -toiminnan digitalisaatio on ollut esimerkiksi Euroopan unionin yhteisen poliisikorkeakoulun (*European union agency for law enforcement training*, CEPOL) kärkiteema usean vuoden ajan. (Virta 2022)

COVID-19-pandemian myötä poliisille tui paljon lisätehtäviä sekä itse kriisin hoitamisessa (kulku- ja muiden rajoitusten valvonta, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito) että kriiseihin varautumisen saralla yleisemminkin. Kansallisen turvallisuuden tehtävä on korostunut sekin 2019 jälkeen etenkin hybridiuhkiin ja niiden seurauksiin varautumisessa. Vuoden 2022 talvesta lähtien tehtävät ovat lisääntyneet Venäjän toimien seurauksena, kun poliisin ja puolustusvoimien yhteiset harjoitukset lisääntyivät, NATO-jäsenyyden hakuprosessin aikaiset tehtävät ja jäsenyyteen valmistautuminen tulivat ajankohtaisiksi ja uudenlaiset uhkakuvat rikostorjunnan ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävälueilla edellyttävät varautumista. (Virta 2022)

Digitalisaatio ja turvallisuusympäristön muutokset kietoutuvat toisiinsa, mikä on hyvä esimerkki keskinäisriippuvuuksien lisääntymisestä ja niiden huomioon ottamisen tärkeydestä. Euroopan poliisiviraston Europolin Innovation Lab:in tuoreet raportit osoittavat, miten valtaviin haasteiden edessä poliisi Suomessakin on. *“Policing in Metaverse”* (2022) ja *“Facing Reality? Law enforcement and the challenge of deepfakes”* (2022) -raportit on laadittu jäsenmaiden poliisiorganisaatioiden tietotarpeisiin, mutta ne edellyttävät myös näihin isoihin haasteisiin vastaamiseen panostusta.

Case Suomen poliisia koskeva selvitys

Poliisilain mukaista poliisin perustehtävää (ks. edellinen osa 1) voidaan tulkita kapeasti tai laajemmin. Tämän artikkelin kirjoittajien tulkinta on, että poliisitoiminnan vaikuttavuuspotentiaalin kannalta kapeaa laajempi tulkinta on oikein. Poliisi on selvityksen valossa itse paljolti laajemman tulkinnan takana. Poliisin käytäntö on ollut ja on paljon muutakin kuin hälytystehtävien hoitoa ja tapahtuneiden rikosten tutkintaa. Selvityksen aikana nostettiin esille kysymys poliisin julkisuuskuvasta ja siitä, miten se vaikuttaa päätettyyn rahoitukseen suhteessa poliisille poliittisen tasolla asetettuihin tavoitteisiin.

Selvityksessä arvioitiin myös sitä, miten poliisin toimintamenomomentin ja edelleen Poliisihallituksesta poliisiyksiköihin siirtyvän rahanjaon mekanismia voitaisiin kehittää kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista. Sisäministeriön tilaamassa selvityksessä tehtiin useita ehdotuksia poliisin toimintaan ja talouteen

kohdistuvan ohjauksen, rahoituksen ja budjetoitavan suhteen. Näitä ehdotuksia ja niiden perusteita selostetaan seuraavassa.

Selvityshenkilöiden ehdotukset

Yksi tärkeä ehdotus, jolla haluttiin saattaa poliisitoimen momenttikohtainen budjetiohjaus rationaaliseksi suhteessa poliisille asetettuihin tavoitteisiin, perustui poliisin toimintamomentin jakamiseen välittömiin henkilöstökuluihin, tilakustannuksiin, ICT-kuluihin sekä ajoneuvoihin ja muihin hankintoihin. Nykyisin poliisin rahoitusta ohjataan lähinnä poliisihenkilöiden lukumäärän perusteella. Sen seurauksena ICT:n, toimitilojen sekä ajoneuvojen ja muu varustelu on jäänyt vähemmälle huomiolle, vaikka näiden kustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti. Ehdotusten tarkoituksena oli krooniseksi muuttuneen rahoitusvajeen kattaminen pysyvästi. (SM:n julkaisu 2022:24, 129.)

Toiseksi ehdotettiin, että perustettaisiin poliisin talousasiain yhteistyöryhmä, jonka tehtävänä olisi käsitellä henkilöstön, ICT:n, toimitilojen sekä ajoneuvojen ja muiden varusteiden useamman vuoden kehittämissuunnitelman ja talousarvioiden yhteensovittamista. Siinä arvioitaisiin poliisin lakisääteisissä tehtävissä muutosten taloudellisia vaikutuksia. Tämä on tärkeä seikka, koska poliisin toimintaan kohdistuu jatkuvasti uusia velvoitteita samalla, kun poliisin toimintaympäristössä tapahtuu monia muutoksia. Yhteistyöryhmä koostuisi sisäministeriön, valtiovarainministeriön ja Poliisihallituksen virkahenkilöistä. Työhön voisi kutsua myös muita asiantuntijoita valtionhallinnosta (SM:n julkaisu 2022:24, 130).

Muut ehdotukset koskivat henkilöstö-, ICT-, toimitila- sekä ajoneuvokaluston ja muiden varusteiden kehittämistä sekä poliisin hallinnon ja tukitoimintojen kehittämistä niin että poliisi voi toimia tehokkaasti ja vaikuttavasti (SM:n julkaisu 2022:24, 131).

Selvityksen johtopäätöksiä

Ongelmat yleisesti

Raportissa todettiin, että Poliisihallituksen arvioiman toimintatason ylläpidon ja annettujen määrärahojen välille on muodostunut noin 40 miljoonan euron erotus. Budjettirahoitusta joudutaan säännöllisesti paikkaamaan pääosin määräaikaisella lisärahoituksella. Tämän seurauksena toiminnan pitkäjänteinen suunnittelu tai kehittäminen ei ole mahdollista parhaalla mahdollisella tavalla.

Budjettirahoituksen ja poliisin kohdistuvan ohjauksen ongelmia selvitettiin ensinnäkin dokumenttianalyysillä, eli poliisin ja SM:n asiakirjojen, suunnitelmien ja erilaisten dokumenttien perusteella. Lisäksi selvityksessä tehtiin haastatteluita, jotka kohdistettiin sisäministeriön, Poliisihallitukseen, poliisin ammattikorkeakoulun (Polamk) ja poliisilaitosten johtohenkilöille. Lopussa tehtiin vielä kysely kaikille poliisilaitoksille joulukuussa 2021 ja tammikuussa 2022.

Poliisille myönnetyt määrärahat ovat kasvaneet tasaisesti vuodesta 2017. Tästä huolimatta poliisin määrärahatarpeet ovat säännöllisesti ylittäneet talousarviossa poliisille osoitetut resurssit: talousarvion mukaiset määrärahat eivät ole yhtenäkkään vuonna vuoden 2017 jälkeen riittäneet kattamaan poliisin menoja (SM:n julkaisuja 2022:24, 12). Poliisin määrärahoja on toistuvasti paikattu lisäbudjetissa, ja nämä menolisäykset ovat tyypillisesti olleet määräaikaisia ja koskeneet vain yhtä vuotta. *Poliisin näkökulmasta ongelma on, että toiminnan perusrahoitus ei ole riittävää poliisille asetettuihin velvoitteisiin ja tavoitteisiin* (SM:n julkaisuja 2022:24, 84).

Tulosohjausketjua on SM:ssä ja Poliisihallituksessa viime vuosina kehitetty ja uudistettu. Toiminnan seurannassa painopistettä on siirretty kohti strategisesti priorisoituja mittareita. Vaikka tulosohjausketju ministeriöstä Poliisihallituksen kautta poliisiyksiköihin vaikuttaa muodollisesti hyvin järjestetyltä, se ei ole poistanut edellä mainittua rahoitusvajeen ongelmaa (SM:n julkaisuja 2022:24, 89–90). 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.

Kaikille poliisiyksiköille tehtiin kysely joulukuussa 2021 ja viiteen poliisiyksikköön myös haastatteluja. *Vastaajat toivat usein ilmi sen, että poliisitoimeen budjettirahoitusta muutetaan lyhytjänteisesti, mikä heikentää tulosvastuullisen poliisilaitosjohdon suunnittelua ja johtamista.* Kritiikkiä esitettiin kaavamaiseen tapaan kiinnittää poliisin toimintamenomomentissa poliisihenkilöiden määrä sen sijaan, että tarkasteltaisiin koko henkilöstöä. Lisäksi selvitysaineisto vahvisti sen, että poliisin operatiivisen toiminnan *kriittisiä tietojärjestelmä-, toimitila-, ajoneuvokalusto- ja muita varustelutarpeita suunnitellaan poliisissa pitkäjänteisesti, mutta annettu rahoitus ei mahdollista ao. suunnitelmien toteuttamista.*

Taustalla oleva ongelma on se, että poliisin budjettivalmistelussa on valtiovarainministeriön SM:n ja Poliisihallitus välillä keskinäisen luottamuksen puutetta liittyen edellä mainittujen laskelmien luotettavuuteen. Luottamuksen lisäämiseksi keinona olisi juuri uusi *poliisin talous- hallintoasiain yhteistyöryhmä vahvistamaan luottamusta ja budjettipäätöksenteon pohjana olevien laskelmien pätevyyttä.*

Vaikuttavuus

Kansalaisten luottamus poliisiin on Poliisibarometrin mukaan pysynyt hyvänä. Muutokset vuosina 2012–2021 poliisimiesten henkilötöyvuosissa, jotka ensin laskivat ja lähtivät sitten kasvamaan vuodesta 2017 eteenpäin, eivät näytä vaikuttaneen periodilla hälytystoiminnassa toimintavalmiusaikoja keskimäärin heikentävästi tai parantavasti (toimintavalmiusajat ovat pysyneet keskimäärin stabiileina)². Alueellisesti hälytysvalmiusajoissa on kuitenkin huomattavia eroja. *Hälytystoiminnan palvelukykyä on priorisoitu, mutta perusrahoituksen riittämättömyyden vuoksi on samanaikaisesti jouduttu tinkimään rikostorjunnan palvelukykyvystä.* (SM:n julkaisuja 2022:24, 91, 93–95.)

Rikostorjunnassa on havaittavissa heikentyvä trendi. Vuonna 2020 selvitettiin enemmän rikoksia kuin edellisenä vuonna, mutta samaan aikaan ilmoitettujen rikosten määrä (huom. tapaus Vastaamo) lisääntyi enemmän. *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. (SM:n julkaisuja 2022:24, 97–100.)

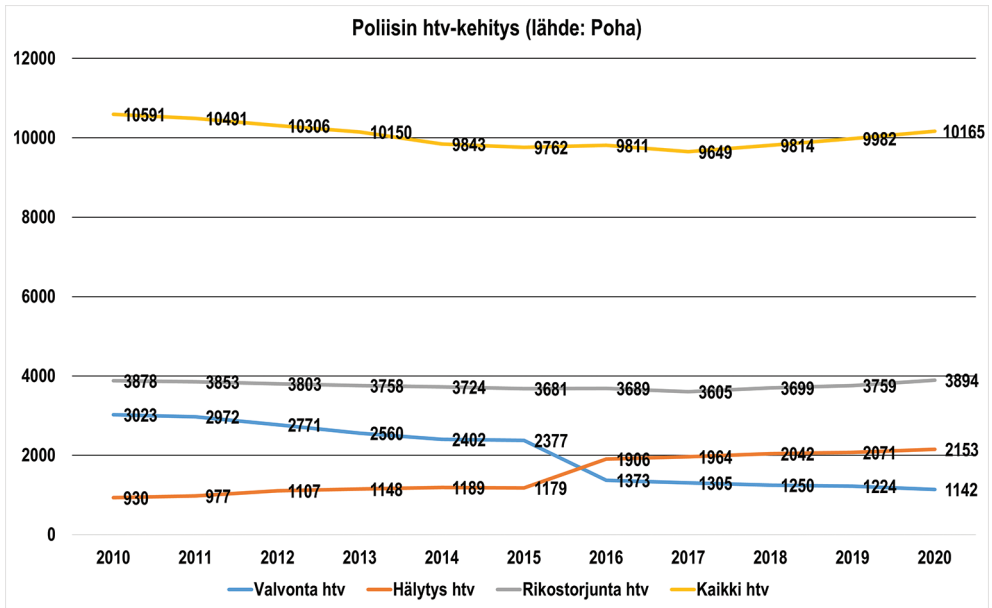
Erityisesti henkilöstösuunnittelun ja mitoituksen ongelma

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 tavoitetasoille 7 850 tai 8 250 vaatisi lisäpanostusta koulutukseen.

Selvityksen aineistosta oli johdettavissa myös se keskeinen johtopäätös, että yksinomaisten henkilötöyvuosikytkenän sijasta olisi hyvä tarkastella poliisin henkilöstöä kokonaisvoimavarana, koska jako poliisihenkilötöyvuosiin ja siviilihenkilötöyvuosiin on osin keinotekoinen. Poliisissa on sellaisia tehtäviä, joihin siviilikoulutus ja -tausta antaa parhaat edellytykset ja joissa ei tarvita poliisivaltuuksia. Poliisimiesmäärää ei tule ohjata niin, että sellaisiinkin tehtäviin, joihin ei poliisivaltuuksia tarvita, joudutaan ottamaan poliisi. Selvitysaineiston perusteella oli tehtävissä johtopäätös, että ohjauksen tulisi kohdistua talousarvion selvitysosassa koko henkilöstömäärään ja sen eri henkilöstölajeihin eikä korostetusti vain poliisitutkinnon suorittaneisiin. (SM:n julkaisuja (2022:24, 110.)

Poliisin työvoimavaltaisessa toiminnassa on henkilöstöresurssi suhteutettava työvoimapainotteisen poliisin asetettuihin tehtäviin ja tuloistavoitteisiin. Kuviossa 1 on poliisin henkilöstön kehitys tarkasteluperiodilla.

² Toimintavalmiusaikojen vertailussa yli ajan on tiettyjä tilastointimuutoksista johtuvia ongelmia.



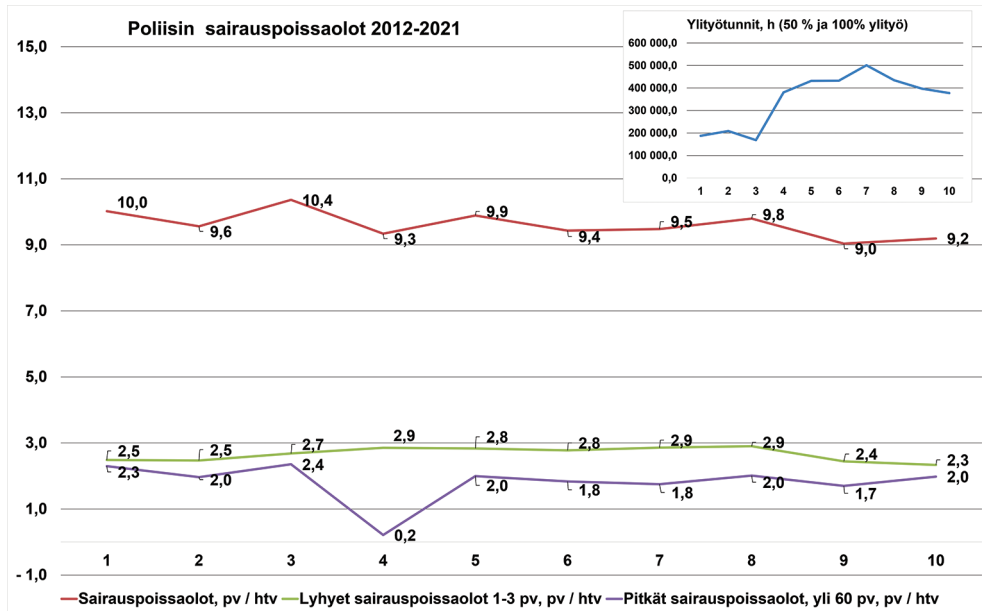
Kuvio 1. Poliisitoimen henkilöstökehitys (Lähde: SM:n julkaisu 2022:24, kuvio 6.5. Poliisitoimen henkilöstön kehitys mitattuna henkilötyövuosilla vuosina 2010–2021, Poliisihallitus)

Kuviossa 1 on valvonta-, hälytys- ja rikostorjunta henkilötyövuodet eriteltyinä. Henkilöstömäärä on tasaisesti vähentynyt, mutta vuoden 2016 jälkeen alkanut lähestyä vuoden 2010 mukaista määrää. Tarkastelujaksolla valvontaan kirjatut henkilötyövuodet ovat vähentyneet mutta samanaikaisesti vastaavasti hälytystoiminnassa työskentely on lisääntynyt. Tätä muutosta selittää se, että valvonnan tehostuessa työpanosta on voitu siirtää priorisoinnin mukaisesti poliisin hälytystoimintaan ja toimintavalmiuteen. 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. (SM:n julkaisu 2022:24, 101.)

Useissa selvityksen hankeryhmän kokouksissa, lausunnoissa eduskunnan valiokunnille, lisätalousarvioesitysten perusteluissa ja niin edelleen sisäministeriö ja Poliisihallitus ovat toivoneet, että rahoituksen tulee riittää myös käytännössä tarvittavan henkilöstömäärän palkkaamiseen. Alimiehitys tehtäväkuormaan nähden johtaa jatkuessaan henkilöstön kuormitukseen ja tulevaisuudessa henkilöstövoimavarojen tilaa koskevien mittareiden antamien lukujen heikentymiseen, (vrt. aiemmin vuonna 2012 tehtyyn laajaan poliisin työntekijöiden kyselyyn, jonka tulos oli, että henkilöstö koki keskeiseksi ongelmaksi henkilöstövajeen, Vuorensyrjä ym. 2016). Sairauspoissaolojen suhteen tilanne on kuitenkin se, että poliisihenkilöiden poissaolopäivät ovat tarkasteluperiodilla pysyneet samalla tasolla. Henkilöstön sairauslomat sisäilmasyistä ovat tilastossa mukana. Miehistön sairauspoissaolot päällystöön nähden ovat jon-

kin verran suurempia, mutta toimistohenkilöihin ja vartijoihin nähden pienempiä. Alla olevassa kuviossa on poliisin koko henkilökunnan sairauspoissaolot kymmenvuotisjaksolla. Kuvioista havaitaan myös, että ylityötunneissa on kasvutrendi. (SM:n julkaisuja 2022:24, 101–102.)

Mielenkiintoista oli havaita, että poliisin työtyytyväisyys poliisin henkilöstöbarometrin mukaan ei ole heikentynyt tasosta 3,3 asteikolla 1–5. Lisäksi poliisin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiset eivät poikkea julkisen alan työeläkevakuuttaja Kevan eläköitymistilastojen mukaan vastaavan kaltaisista julkisen sektorin tehtävistä eläköitymisestä.³



Kuvio 2. Poliisin henkilöstön sairauspoissaolot (Lähde: SM:n julkaisuja 2022:24, kuvio 6.6. Poliisitoimen henkilökunnan sairauspoissaolot ja ylityötunnit vuosina 2012–2021, Poliisihallitus).

Kuviossa 2 sairauspoissaolot on jaoteltu päivä/htv, lyhyisiin 1–3 päivää ja pitkiin sairauspoissaoloihin, yli 60 päivää. Henkilöstön kuormitus ei tarkasteluperiodilla lyö läpi henkilöstön tilan edellä tarkasteltuihin tunnuslukuihin. Osittain tätä on tulkittu selvityshankkeen kokouksissa *poliisiammatin kutsumuksen luonteisilla piirteillä ja sillä, että poliisihenkilöillä on puurtamisen kulttuuri*. Ylityötuntien kasvu kymmenesässä vuodessa on huolestuttava seikka (SM:n julkaisuja 2022:24, 102–103).

Kansainvälisessä vertailussa Suomen poliisihenkilöiden mitoitus vaikuttaa asukaslukuun suhteutettuna niukalta, vaikka vertailutilastojen sisältämät ongelmat poliisivahvuuteen tilastoinnissa otetaan huomioon (SM 2022:24, 14–15 ja 21–22, kuvio 10).

³ Kevan marraskuussa 2021 selvityshenkilöille toimittama selvitys.

Poliisiyksiköiden tulosohejaus ja rahanjako budjetissa

Poliisilaitoksille suunnatun kyselyn ja haastattelujen perusteella *perusongelma liittyy poliisin perusrahoituksen alimitoitukseen, tempoilevuus ja kaavamainen ohjaus poliisihenkilömäärään sen sijaan, että tarkasteltaisiin koko poliisin henkilöstöä vaikeuttaa tarkoituksenmukaista johtamista* (SM 2022:24, 14–15 ja 105–107.).

Niukkojen resurssien olosuhteissa ovat poliisilaitokset kuitenkin kehittäneet operatiivista toimintaansa. Esimerkiksi ottamalla käyttöön yleispoliisitoiminnan mallin pienillä poliisiasemilla (6–12 poliisia). Niissä kaikki poliisimiehet toimivat sekä valvonta- ja hälytystehtävissä että rikostutkinnassa. Myös ennalta estävä toiminta ja lupapalvelut kuuluvat yleispoliisiryhmälle. Toimiessaan virkapukuisina he lisäävät poliisin näkyvyyttä ja turvallisuuden tunnetta. (SM 2022:24, 132–138.)

Poliisin ohjaus perustuu liiaksi poliisihenkilöiden lukumäärän mitoitustavoitteisiin. Poliisin tietojärjestelmien, toimitilojen, ajoneuvojen ja muun varustelun kasvavia määrärahatarpeita ei ole pystytty sovittamaan niukkaan kokonaismäärärahaan. Tästä kasvusta suureen osaan poliisi ei pysty juurikaan vaikuttamaan, koska edellä mainittujen osa-alueiden kustannuksista merkittävä osa tulee poliisille annettuna tilavuokrissa ja palvelusopimuksissa (SM 2022:24, 129).

Poliisin kustannustehokas operatiivinen toiminta edellyttää eri tuotannon tekijöiden yhteensovittavaa optimointia. Poliisin henkilöstö toimiakseen tehokkaasti tarvitsee niin toimivat toimitilat, tietojärjestelmät kuin kaluston ja turvavarustelut. Tämä tulisi ottaa huomioon poliisibudjetin momentissa. Poliisin toimintamenomomentissa (26.10.01) asia voidaan ratkaista siten, että poliisin menot jaotellaan momentin käyttösuunnitelmassa välittömiin henkilöstökuluihin koskien koko poliisihenkilöstöä, tilakustannuksiin, ICT-kustannuksiin ja ajoneuvo- ja muihin investointikustannuksiin. Kaikki neljä osakokonaisuutta liittyvät toisiinsa, ne kaikki tarvitaan siihen, että poliisi voi hoitaa tehtävänsä kustannustehokkaasti ja kustannusvaikuttavasti. Tämä selvityksessä tehty ehdotus johtikin siihen, että valtion talousarvioehdotuksessa vuodelle 2023 poliisin toimintameno oli jaettu käyttösuunnitelmassa edellä ehdotetulla tavalla.

Momentin käyttösuunnitelman kehittäminen edellä mainitulla tavalla ratkaisee osaltaan poliisin toiminnan panostekijöiden rationaalista suunnittelua ja rahoitusta. Poliisimiesten määrän sijaan tavoitteiden ja niistä johdettujen budjettimäärärahojen tulisi koskea poliisin koko henkilöstöä. Kaikkiin tehtäviin ei tarvita poliisikoulutusta. Uusi tapa ohjata poliisihenkilöstöä mahdollistaisi eri henkilöstöryhmien voimavarojen joustavan yhdistelyn. Myös muut panostekijät voidaan nyt huomioida järkevällä tavalla. Vaikuttava poliisitoiminta edellyttää sitä, että poliisilla on operatiivisessa toiminnassa toimivat ja modernit tietojärjestelmät, turvavälineet ja tehokas ajoneuvo-kalusto.

Johtopäätökset

Turvallisuuden arvo – Poliisin rahoitus legitimitietin näkökulmasta

Poliisin laajasta perustehtävästä ja nopeasta toimintaympäristön muutoksesta johtuvasta tehtävien jatkuvasta lisääntymisestä ja vaikeutumisesta tulisi seurata perusteellista uudelleen pohdintaa resurssitarpeista. Vuodesta toiseen jatkuva keskustelu poliisin tehtävien siirtämisestä muille toteuttajille ja tehtävien priorisoinnin poliittisesta ”tuesta” ei ole johtanut konkreettisiin toimenpiteisiin.

SM:n tilaamassa poliisirahoituksen selvityksessä (SM 2022) todettiin, että poliisin näkökulmasta poliittisen ohjauksen sisältämien lisääntyneiden tavoitteiden ja poliisille myönnetyn budjettirahoituksen mitoituksessa on syntynyt krooniselta vaikuttava ristiriita. Yleisluonteisten tavoitteiden lisäksi hallitusohjelma sisältää 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 kasvattamiseksi. Ristiriitaa tulee toisesta talousohjauksen välineestä, eli valtiontalouden kehysmenettelystä, joka rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä asetetaan myös hallinnonalakohtaiset menokehykset mutta vain vaalikauden kokonaiskehys, eli menokatto, on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS, 30 ja 40) on useita poliisia koskevia kohtia.

JTS:ssa mainitaan muun muassa, että poliisin määräraha-kehysellä varmistetaan poliisin operatiivinen toiminta sekä hallitusohjelmassa asetetun 7 500 poliisihenkilötyövuoden tavoitetason saavuttaminen. Poliittisessa ohjauksessa on asetettu pitemmän tähtäimen tavoitteeksi 8 250 poliisia.

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 kymmenellä prosentilla vuoden 2020 kehystasosta vuoteen 2030 mennessä. Selonteossa kuitenkin todetaan, että tämä onnistuu vain, jos valtiontaloudelliset edellytykset sen sallivat.

Yksi uusi näkökulma poliisin yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja sen arviointiin on turvallisuuden arvon määrittäminen. Valtiontalouden tarkastusvirastolle tekemässämme muun muassa turvallisuuden kustannuksia arvioivassa julkaisemattomassa raportissa 2017 tarkastelimme laajan turvallisuuden problematiikkaa ja ar-

vioinnin haasteita (Virta & Branders 2017). Valtion tulo- ja menoarviossa on kaikilla ministeriöillä turvallisuuteen liittyviä oman alansa tehtäviä. Varsinaisilla turvallisuusviranomaisilla on päävastuu, mutta erityisesti niin sanotun kokonaisturvallisuuden mallin mukainen turvallisuuden hallinta edellyttää kaikkien turvallisuuden eri osa-alueiden yhteistyötä. ”Turvallisuuden” kustannuksia ei näin ollen pysty nostamaan erilleen valtion tulo- ja menoarvioissa.

Turvallisuuden kustannusten rinnalla pitäisi keskustella myös turvallisuuden hinnasta silloin, kun joku tietty turvallisuusinvestointi on pois jostain toisesta palvelusta (jos esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvakuista leikataan rahoitusta poliisipalvelujen turvaamiseksi). Turvallisuuden hinta voi silloin olla kestämaton tilanne sosiaali- ja terveystalvakuissa. Erilaisia vaikutusketjuja on kompleksisessa turvallisuuden hallinnassa niin paljon, että intressit kilpailevat keskenään hallinnossa ja poliittisessa päätöksenteossa. Kysymys on myös eri turvallisuusarvoista politiikassa; kansallisen turvallisuuden puolustaminen uusilla hävittäjillä, sosiaalisen turvallisuuden ja työttömyysturvan korostaminen yhteiskuntarauhan takaamiseksi, huume- ja muun rikollisuuden torjunta, liikenneturvallisuus tai kyberturvallisuus.

Turvallisuuden arvo on Suomessa ymmärretty perinteisesti kilpailukykytekijänä, mutta nyt kansainvälinen tilanne on vaikuttanut vielä voimakkaammin erityisesti kansallisen turvallisuuden arvostukseen. Ulkoisen turvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden uhkien lisääntyminen vaikuttaa monella tavalla sisäiseen turvallisuuteen ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tilannekuvaan. Sisäinen turvallisuus on rakentunut vakaan poliittisen järjestelmän, oikeusvaltion ja hyvinvointiyhteiskunnan perustalta, mutta poliisitoiminnan ja poliisiin kohdistuvan luottamuksen vaikutusta turvallisuuteen ei ole pystytty operationalisoimaan siten, että poliisin merkitys turvallisuuden tuottajana ja ylläpitäjänä näkyisi ja olisi selkeästi osoitettavissa budjettineuvotteluissa.

Poliisin legitimitettiin on perinteisesti arvioitu luottamuksen mittarein. Poliisin toiminnan osalta kansalaisten luottamus poliisiin on Poliisibarometrin mukaan pysynyt hyvänä, myös pohjoismaisessa vertailussa. Esimerkiksi Ruotsissa kansalaisten luottamus on vastaavanlaisessa kyselyssä kuin Poliisibarometri ollut alempi kuin Suomessa (SM 2022, 91). Voidaan perustellusti kysyä, onko kansalaisten luottamus poliisiin riittävä poliisitoiminnan vaikuttavuuden, saati legitimitetin indikaattori. Vaikuttavuus ja legitimitetti edellyttävät tosiasiallista suorituskykyä (myös kriisitilanteissa) ja riittävää kapasiteettia perustehtävien ja uusien uhkien mukanaan tuomien jatkuvasti lisääntyvien tehtävien hoitamiseen.

Lähteet

Kirjallisuus

- Brodeur, J-P. ed. 1998. How to recognize good policing. Police executive research forum. SAGE. London.
- Gustafsberg, H. 2018. Do people get shot because some cops panic. Turvallisuushallinnon väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Ikonen, I. 2016. Henkilöstön suorituskyvyn mittaaminen turvallisuussektorilla. *Tiede ja Ase*. Vol 74/2016.
- Lumijärvi, I., Virta, S. ja Kujanpää, O. 2002. Tasapainolla kohti tuloksellisuutta. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Turvallisuushallinnon julkaisuja. Tampere.
- Lumijärvi, I., Virta, S. ja Kujanpää, O. 2003. Strategista arviointia kehittämässä. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Turvallisuushallinnon julkaisuja. Tampere.
- Mazerolle, L. et al. 2013. Legitimacy in Policing. A systematic review. The Campbell Collaboration. DOI 10.4073/esr.2013.1
- Moore, M. ja Braga, A. 2003. Measuring and improving police performance. *Policing: an International Journal of Police Strategies and Management*. Vol 26, nr3, 439-453.
- Rautio, M. 2011. Kansallinen huoltovarmuus osana puolustusvoimien hankkeita. Diplomityö. Lappeenrannan Teknillinen yliopisto.
- Roman, J. ja Farrell, G. 2002. Cost-Benefit Analysis for Crime Prevention: Opportunity costs, routine savings and crime externalities. Teoksessa Tilley, N. (toim) *Evaluation for Crime Prevention*. Willan Publishing. Devon. 53–92.
- Virta, S. 1990. Poliisi yhteiskunnassamme. Poliitikan tutkimuksen laitos. Tampereen yliopisto.
- Virta, S. 1998. Poliisi ja turvayhteiskunta. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1. Edita, Helsinki. (Valtio-opin väitöskirja, Tampereen yliopisto).
- Virta, S. 2013 a. Community Policing in Transition in Finland. Teoksessa Nalla, M.K. ja Graeme, R.N. (toim) *Community Policing in Indigenous Communities*. CRC Press. Boca Raton. US. 247–258.
- Virta, S. 2013 b. Governing Urban Security in Finland – Towards a European model. *European Journal of Criminology*. 10(3), 341–353.
- Virta, S. 2020. Pre-crime and standardization of security risks. Teoksessa Olsen, O.E. ym (toim) *Standardization and Risk Governance. A Multi-disciplinary approach*. Routledge New Security Studies. London 137–149.
- Virta, S. 2022. Digital meets political. Strategic preparedness of the police to AI and hybrid threats. Keynote CEPOL Police science and research konferenssissa 8.6.2022 Vilnassa.
- Virta, S. ja Branders, M. 2017. Turvallisuus, turvallisuuden tutkimus ja arviointi. Julkaisematon VTV:lle laadittu raportti.
- Virta, S. ja Taponen, J. 2017. Policing regimes in transition in the Nordic countries. Teoksessa Devroe, E., Edwards, A. ja Ponsaers, P. (toim) *Policing European Metropolises. The Politics of Security in city-regions*. Routledge. London. 121–143.
- Vuorensyrjä, M., Hoffren, M. ja Laitinen, K. 2016. Tuottavuuspaine julkisen sektorin työvoimaintensiivisessä palvelutuotannossa. Poliisihallinnon henkilöstön näkökulma. Hallinnon Tutkimus, 2/2016, 147–163.

Muut lähteet

Facing Realism? Law enforcement and the challenge of deepfakes. Europol Innovation Lab report. Luxembourg. Publications office of the EU. 2022.

Policing in Metaverse. Europol Innovation Lab report. Luxembourg. Publications office of the EU. 2022.

Poliisihallitus: Poliisin toimintavalmiusaika. Työryhmän loppuraportti 2/2020.

Poliisihallitus: Poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan tila -selvityshankkeen loppuraportti. 18.2.2019.

Poliisihallitus: Rikostorjunnan tila. Selvityshankkeen loppuraportti 1/2018.

Sisäministeriö (2000). Poliisin tulosohjaus – nykytilan arviointia ja tulevaisuuden haasteita. Poliisiosaston julkaisu 4/2000.

Sisäministeriö (2022). Selvitys poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahojen riittävyyteen liittyvistä tekijöistä. Sisäministeriön julkaisuja 2022:24.