

Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen

Loppuraportti

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 4/2012

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Sisäinen turvallisuus

Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen

Loppuraportti

Helsinki 2012



Sisäasiainministeriö
Helsinki
Helsinki 2012

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-725-4 (nid.)
ISBN 978-952-491-726-1 (PDF)

| | | | |
|--|----------------|--|--------------------------------|
| Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Poliisiosaston päällikkö Kauko Aaltomaa, puheenjohtaja Ylitarkastaja Markus Syrjänen, sihteeri | | Julkaisun laji Työryhmämuistio | |
| | | Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö | |
| | | Toimielimen asettamispäivä 4.10.2011, SM051:00/2011 | |
| Julkaisun nimi Poliisin tulohajauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen | | | |
| Julkaisun osat Muistio, liite | | | |
| Tiivistelmä Talouden tasapainotus edellyttää valtionhallinnon voimavarojen supistamista tulevina vuosina. Kevään 2012 poliittiset linjaukset tulevat määrittelemään sopeutusten laajuuden ja kohdentumisen poliisitoimeen. Tässä työryhmän raportissa käsitellään poliisin voimavaroja kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin arvioidaan poliisin tulohajauksen kehittämistarpeita ja toiseksi hahmotetaan linjauksia voimavarojen käytöstä ja kohdentamisesta kehyskaudella 2013–2015. Tulohajauksen osalta työryhmä toteaa, että nykyinen järjestelmä on tarkoituksenmukainen ja hyvin toimiva. Toimintamallin vahvistamiseksi ja vakiinnuttamiseksi tulee kuitenkin kehittää erityisesti pitkän aikavälin suunnittelua. Kehyskauden 2013-15 voimavarojen linjauksiksi työryhmä esittää raportissaan kaksi toisistaan poikkeavaa etenemistietä, jotka molemmat perustuvat hallitusohjelmaan. Ensimmäinen toteuttaa hallitusohjelmaan sisältyvää valtiontalouden tasapainottamistavoitetta. Tähän tavoitteeseen perustuva hallituksen ensimmäinen kehyspäättös edellyttäisi poliisilta voimakasta toiminnan sopeutusta. Sopeutukset vaikuttaisivat merkittävästi poliisin palvelukykyyn. Toinen esitetty etenemistie perustuu hallitusohjelman kirjaukseen poliisimiesten määrän vakiinnuttamisesta vähintään nykytasolle. Tämä tavoite edellyttää lisämäärärahaa mutta mahdollistaa nykyisen palvelukyvyn ylläpitämisen ja toiminnan kestävä kehittäminen. Molemmissa etenemisvaihtoehdoissa työryhmä esittää toteutettavaksi joukon kehittämishankkeita, lainsäädännön uudistuksia ja rakenteellisia muutoksia. Yhtenä näistä toimenpiteistä esitetään palveluverkon uudistamista. Työryhmän jäsen Yrjö Suhonen Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:stä jätti eriävän mielipiteen. Eriävä mielipide kohdistuu erityisesti palveluverkon uudistamista ja sopeustoimia kohdistuviin kirjauksiin. | | | |
| Avainsanat (asiasanat) hallinnon kehittäminen; hallitusohjelmat; tulosjohtaminen; tulohajaus; poliisi; julkiset menot; määrärahat; poliisihenkilöstö; poliisihallinto; poliisitoimi; sisäasiainministeriö; toimintasuunnitelmat; taloussuunnittelu; tulostavoitteet | | | |
| Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-726-1 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut | | | |
| Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 4/2012 | | ISSN 1236-2840 | ISBN 978-952-491-725-4 |
| Kokonaissivumäärä 95 | Kieli suomi | Hinta 35,00 € + alv | Luottamuksellisuus Julkinen |
| Jakaja Sisäasiainministeriö | | Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö | |

| | | | |
|--|-----------------|--|----------------------------|
| Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Avdelningschef för polisavdelningen Kauko Aaltomaa, ordförande Överinspektör Markus Syrjänen, sekreterare | | Typ av publikation Arbetsgruppspromemoria | |
| | | Uppdragsgivare Inrikesministeriet | |
| | | Datum för tillsättandet av organet 4.10.2011, SM051:00/2011 | |
| Publikation (även den finska titeln) Utveckling av polisens resultatstyrning och resursallokering (Poliisin tulostulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen) | | | |
| Publikationens delar Promemoria, bilaga | | | |
| Referat En balansering av statsfinanserna förutsätter att statsförvaltningens resurser skärs ned de kommande åren. De politiska riktlinjerna för 2012 kommer att fastställa saneringens omfattning och inriktning på polisväsendet. I denna arbetsgruppsrapport granskas polisens resurser ur två perspektiv. För det första bedöms behovet att utveckla polisens resultatstyrning och för det andra dras riktlinjerna upp för resursanvändningen och resursallokeringen under ramperioden 2013-2015. Vad gäller resultatstyrningen konstaterar styrgruppen att det nuvarande systemet är ändamålsenligt och fungerar bra. För att förstärka och etablera verksamhetsmodellen ska i synnerhet den långsiktiga planeringen utvecklas. När det gäller riktlinjerna för resurser för ramperioden 2013-2015 presenterar arbetsgruppen två olika förfaringssätt som båda baserar sig på regeringsprogrammet. Det första sättet eftersträvar balansen i statsfinanserna i enlighet med regeringsprogrammet. Regeringens första rambeslut som baserar sig på detta mål förutsätter en kraftig anpassning av polisens verksamhet. Anpassningsåtgärderna skulle ha en betydande inverkan på polisens serviceförmåga. Det andra förfaringssättet utgår från inskrivningen i regeringsprogrammet enligt vilken målet är att befästa antalet poliser på minst nuvarande nivå. Detta mål förutsätter ett tilläggsanslag men gör det möjligt att upprätthålla den nuvarande servicenivån och bidrar till en hållbar utveckling av verksamheten. Vid båda förfaringssätten föreslår arbetsgruppens en del utvecklingsprojekt, lagstiftningsreformer och strukturella ändringar. En av de föreslagna åtgärderna är en omläggning av servicenätet. Arbetsgruppens medlem Yrjö Suhonen från Finlands Polisorganisationernas Förbund rf anmälde avvikande mening. Den avvikande meningen riktar sig i synnerhet till inskrivningarna om omläggningen av servicenätet och anpassningsåtgärderna. | | | |
| Nyckelord utveckling av förvaltningen; regeringsprogram; resultatstyrning; resultatorienterad styrning; polisen; offentliga utgifter; anslag; polispersonalen; polisförvaltningen; polisväsendet; inrikesministeriet; handlingsplaner; ekonomisk planering; resultatmål | | | |
| Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-726-1 (PDF), www.intermin.fi/publikationer | | | |
| Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 4/2012 | | ISSN 1236-2840 | ISBN 978-952-491-725-4 |
| Sidoantal 95 | Språk finska | Pris 35,00 € + alv | Sekretessgrad Offentlig |
| Distribution Inrikesministeriet | | Förläggare/utgivare Inrikesministeriet | |

Sisäasiainministeriölle

Sisäasiainministeriö asetti työryhmän poliisin tulosoajauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittämiseksi. Työryhmän toimikausi oli 4.10.2011 - 29.2.2012.

Työryhmän tavoitteena oli pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaisesti tehdä esitys poliisin tulosoajauksen ja voimavarojen kohdentamisen linjauksista sekä poliisin pidemmän aikavälin resursseista. Hallitusohjelman mukaan poliisipalvelut turvataan koko maassa. Lisäksi tavoitteena oli arvioida osana poliisin tulosoajauksen kehittämistä poliisitoimen resursseihin, painopisteisiin ja resurssien jakoon ml. poliisin palveluverkkorakenne liittyvät kehittämistarpeet ja tehdä asiaa koskevat tarpeelliset linjauseesitykset.

Työryhmän puheenjohtajana toimi sisäasiainministeriön poliisiosaston päällikkö Kauko Aaltomaa. Työryhmän jäseniä olivat Poliisihallituksen poliisiylijohtaja Mikko Paatero, Poliisihallituksen poliisijohtaja Sauli Kuha, sisäasiainministeriön talousjohtaja Jukka Aalto, lainsäädäntöneuvos Hannu Taipale valtiovarainministeriöstä, Keski-Suomen poliisilaitoksen poliisipäällikkö Markku Luoma, poliisineuvos Kari Rantala Liikkuvasta poliisista, suunnittelujohtaja Sanna Heikinheimo sisäasiainministeriön poliisiosastolta, Suomen poliisijärjestöjen liiton puheenjohtaja Yrjö Suhonen ja apulaispoliisipäällikkö Antero Rytkölä JUKO ry:stä. Työryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Markus Syrjänen sisäasiainministeriön poliisiosastolta.

Työryhmä kokoontui kymmenen kertaa. Työryhmä kuulemat asiantuntijat olivat tekninen johtaja Pirkko Paavola-Hägglom Poliisihallituksesta, suunnittelu- ja talousyksikön päällikkö everstiluutnantti Jari Tolppanen rajavartiolaitoksesta, hallitusneuvos Ismo Mäenpää valtionvarainministeriö tulliyksiköstä ja johtava tilintarkastaja Martti Stenman Valtiontalouden tarkastusvirastosta. Työryhmä laati palveluverkon arviointipyynnön, johon vastasivat kaikkien Poliisihallituksen alaisten yksiköiden päälliköt.

Tulosoajauksen osalta työryhmä toteaa, että nykyinen järjestelmä on tarkoituksenmukainen ja hyvin toimiva. Toimintamallin vahvistamiseksi ja vakiinnuttamiseksi tulee kuitenkin kehittää erityisesti pitkän aikavälin suunnittelua.

Kehyskauden 2013-15 voimavarojen linjauksiksi työryhmä esittää raportissaan kaksi toisistaan poikkeavaa etenemistietä, jotka molemmat perustuvat hallitusohjelmaan. Ensimmäinen toteuttaa hallitusohjelmaan sisältyvää valtiontalouden tasapainottamistavoitetta. Tähän tavoitteeseen perustuva hallituksen ensimmäinen kehyspäätös edellyttäisi poliisilta voimakasta toiminnan sopeutusta. Sopeutukset vaikuttaisivat merkittävästi poliisin palvelukykyyn. Toinen esitetty etenemistie perustuu hallitusohjelman kirjaukseen poliisimiesten määrän vakiinnuttamisesta vähintään

nykytasolle. Tämä tavoite edellyttää lisämäärärahaa mutta mahdollistaa nykyisen palvelukyvyn ylläpitämisen ja toiminnan kestäväen kehittämisen.

Molemmissa etenemisvaihtoehdoissa työryhmä esittää toteutettavaksi joukon kehittämishankkeita, lainsäädännön uudistuksia ja rakenteellisia muutoksia. Yhtenä näistä toimenpiteistä esitetään palveluverkon uudistuksen käynnistämistä.

Työryhmän jäsen Yrjö Suhonen Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:stä jätti eriävän mielipiteen. Eriävä mielipide kohdistuu erityisesti palveluverkon uudistamista ja sopeutustoimia kohdistuviin kirjauksiin.

Työryhmä luovuttaa loppuraporttinsa sisäasiainministeriölle

Kauko Aaltomaa

Mikko Paatero

Sauli Kuha

Jukka Aalto

Hannu Taipale

Markku Luoma

Kari Rantala

Sanna Heikinheimo

Yrjö Suhonen

Antero Rytkölä

Markus Syrjänen

Sisällys

| | |
|---|---|
| 1 Yhteenveto työryhmän esityksistä | 3 |
| 1.1 Valtiontalouden tasapainotus vaikuttaa poliisiin | 3 |
| 1.2 Poliisin tulohajauksen kehittämistä jatketaan | 4 |
| 1.3 Poliisin pitkän aikavälin voimavarat | 5 |
| 1.4 Työryhmän esitykset sopeutustoimista ja -tavoitteista | 9 |

Osa I - Poliisin tulohajauksen kehittäminen

| | |
|--|----|
| 2 Poliisin tulohajausjärjestelmä | 13 |
| 2.1 Poliisin tulohajauksen taustaa | 13 |
| 2.2 Toimijat ja tehtävät | 14 |
| 2.3 Tulohajausprosessi | 17 |
| 3 Tulohajauksen arviointi | 21 |
| 3.1 Tulohajauksen yleisten kriteerien toteutuminen | 21 |
| 3.2 Poliisipalvelujen tasapuolinen saatavuus - poliisilaitosten resurssiohjaus | 24 |
| 3.3 Valtakunnallisten yksiköiden resurssiohjaus | 25 |
| 3.4 Talouden tasapainotusmekanismit | 26 |
| 4 Tulohajauksen kehittämissuunnitelmat | 30 |
| 4.1 Pitkän aikavälin resurssisuunnittelun kehittäminen | 30 |
| 4.2 Tarkennukset poliittisen ohjauksen kohdentumiseen | 31 |
| 4.3 Poliisiyksiköiden tulostuon vahvistaminen ja muut kehittämiskohteet | 32 |

Osa II - Poliisin pitkän aikavälin voimavarat

| | |
|--|----|
| 5 Poliisin voimavarojen kehitys 2000-2011 | 35 |
| 5.1 Poliisitoimen kokonaismenojen kehitys | 35 |
| 5.2 Työpanoksen kehitys | 37 |
| 5.3 Muiden voimavarojen kehitys | 38 |
| 5.4 Poliisitoiminnan tarve ja kysyntä | 40 |
| 6 Pääministeri Kataisen hallituksen tavoitteet poliisitoimen voimavarojen näkökulmasta | 42 |
| 6.1 Tavoite valtion velkasuhteen kääntämisestä laskuun | 42 |
| 6.2 Tavoite poliisien määrän vakiinnuttamisesta ja poliisitoiminnan sisällölliset tehostamistavoitteet | 45 |
| 6.3 Valmius toiminnan sopeutuksiin | 46 |

| | |
|---|----|
| 7 Kehysstrategia - poliisitoiminnan sopeuttaminen valtiontalouden kehyksiin | 48 |
| 7.1 Kehysstrategia lyhyesti | 48 |
| 7.2 Kohdennetut henkilöstövähennykset | 49 |
| 7.3 Muiden menojen sopeutustoimet ja -tavoitteet sekä laskentaperusteet ... | 52 |
| 7.4 Muun rahoituksen lisäykset | 53 |
| 7.5 Taloudelliset tulokset | 54 |
| 7.6 Taloudelliset riskit..... | 55 |
| 7.7 Toiminnalliset tulokset ja vaikuttavuus..... | 56 |
| 7.8 Henkilöstösopeutusten toteuttaminen | 59 |
| 8 Strategia poliisien määrän vakiinnuttamiseksi | 60 |
| 8.1 Strategia poliisien määrän vakiinnuttamiseksi pääpiirteissään | 60 |
| 8.2 Poliisimiesten määrän vakiinnuttaminen ja muun henkilöstön sopeutukset | 61 |
| 8.3 Muiden menojen sopeutustoimet ja -tavoitteet sekä laskentaperusteet ... | 62 |
| 8.4 Muun rahoituksen lisäykset | 62 |
| 8.5 Taloudelliset tulokset | 62 |
| 8.6 Taloudelliset riskit..... | 63 |
| 8.7 Toiminnalliset tulokset ja vaikuttavuus..... | 64 |
| 9 Poliisin palveluverkon kehittäminen..... | 66 |
| 9.1 Palveluverkon uudistamisen tarve ja haasteet | 66 |
| 9.2 Poliisin nykyinen palveluverkko | 67 |
| 9.3 Poliisiyksiköiden näkemykset palveluverkon uudistamiseen..... | 69 |
| 9.4 Työryhmän esitykset palveluverkon uudistamiseksi | 71 |
| 10 Työryhmän esitykset sopeutuskeinoiksi ja -tavoitteiksi..... | 75 |
| 10.1 Lähtökohtaiset sopeutustoimet ja -tavoitteet | 75 |
| 10.2 Tuottavuutta lisäävät investoinnit | 76 |
| 10.3 Tehtäviin ja toimivaltuuksiin kohdistuvat lainsäädäntömuutokset..... | 79 |
| 10.4 Rakenteelliset uudistukset | 81 |
| 11 Lähteet ja kirjallisuus | 82 |

Liitteet

| | |
|---|----|
| Eriävä mielipide: Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry | 84 |
|---|----|

1 Yhteenveto työryhmän esityksistä

1.1 Valtiontalouden tasapainotus vaikuttaa poliisiin

Talouden tasapainotus edellyttää valtionhallinnon voimavarojen supistamista tulevina vuosina. Poliisitoimen osalta sopeutusten laajuus ja kohdentuminen tullaan linjaamaan poliittisesti kevään 2012 aikana.

Tässä työryhmän raportissa käsitellään poliisin voimavaroja kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin arvioidaan poliisin tulosohjauksen kehittämistarpeita ja toiseksi hahmotetaan kehyskauden 2013–2015 resurssilinjauksia.

Tulosohjauksen osalta työryhmä toteaa, että nykyinen järjestelmä on tarkoituksenmukainen ja hyvin toimiva. Toimintamallin vahvistamiseksi ja vakiinnuttamiseksi tulee kuitenkin kehittää erityisesti pitkän aikavälin suunnittelua.

Kehyskauden 2013–15 voimavarojen linjauksiksi työryhmä esittää raportissaan kaksi toisistaan poikkeavaa etenemistietä, jotka molemmat perustuvat hallitusohjelmaan. Ensimmäinen toteuttaa hallitusohjelmaan sisältyvää valtiontalouden tasapainottamistavoitetta. Tähän tavoitteeseen perustuva hallituksen ensimmäinen kehyspäätös edellyttäisi poliisilta voimakasta toiminnan sopeutusta. Sopeutukset vaikuttaisivat merkittävästi poliisin palvelukykyyn. Toinen esitetty etenemistie perustuu hallitusohjelman kirjaukseen poliisimiesten määrän vakiinnuttamisesta vähintään nykytasolle. Tämä tavoite edellyttää lisämäärärahaa mutta mahdollistaa nykyisen palvelukyvyn ylläpitämisen ja toiminnan kestävä kehittäminen.

Molemmissa etenemisvaihtoehdoissa työryhmä esittää toteutettavaksi joukon kehittämishankkeita, lainsäädännön uudistuksia ja rakenteellisia muutoksia. Yhtenä näistä toimenpiteistä esitetään palveluverkon uudistamista.

Tarkastelun lähtökohtana ovat poliisin lakisääteisten tehtävien turvaaminen ja hallituksen linjausten toteuttaminen. Poliisilain perusteella poliisin tehtävänä on

- oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen,
- yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä
- rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Poliisitoimea ohjaavat keskeiset strategiset linjaukset on kirjattu Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan ja Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan. Nämä ovat:

- Poliisipalvelut turvataan koko maassa. Tavoitteena on vakiinnuttaa poliisien määrä vähintään nykyiselle tasolle koko vaalikaudeksi.

- Suomi on Euroopan turvallisin maa, jossa ihmiset ja eri väestöryhmit kokevat yhteiskunnan yhdenvertaisena ja oikeudenmukaisena.

1.2 Poliisin tulosoajauksen kehittämistä jatketaan

Työryhmän näkemyksen mukaan poliisilla on tarkoituksenmukainen ja hyvin toimiva tulosoajausjärjestelmä. Tulosoajauksessa noudatetaan yleisiä valtionhallinnon linjauksia ja ohjeita. Ohjousjärjestelmä on rakennettu poliisin toimintaympäristöön ja uudistettuun hallintorakenteeseen sopivaksi. Sisäasiainministeriö ohjaa strategisella tasolla Poliisihallitusta, joka puolestaan toimii poliisin ylijohtona ja ohjaa poliisilaitoksia ja valtakunnallisia yksiköitä.

Poliisin tulosoajauksa kehitetään jatkuvasti ja työryhmän näkemyksen mukaisesti oikeaan suuntaan. Merkittäviin suunnankorjauksiin ei ole tarvetta niin kauan kuin poliisin hallintorakenne on nykyisen kaltainen. Ohjauksa tulee kuitenkin jatkuvasti kehittää ja ohjousjärjestelmän toimintaa vakiinnuttaa. Kehityskohteiksi työryhmä tunnistaa pitkän aikavälin resurssisuunnittelun, poliittisen ohjauksen kohdentamisen ja poliisiyksiköiden tulostvastuun vahvistamisen.

Pitkän aikavälin suunnittelun kehittäminen

Poliisitoimen tulosoajauksen näkökulmasta pitkän aikavälin resurssisuunnittelun kehittäminen ja kaikkien toimijoiden sitoutuminen pitkän aikavälin strategiaan ovat keskeisimpiä kehittämishaasteita. Näihin haasteisiin vastaamiseksi työryhmä esittää:

- Tulosoajausasiakirjakokonaisuutta kehitetään tavoitteena mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä kokonaisuus.
- Sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma nostetaan nykyistä keskeisempään rooliin suunnitteluprosessissa ja sen ohjousvaikutusta pitkän aikavälin strategisessa suunnittelussa vahvistetaan.
- Kehitetään pitkän aikavälin valtakunnallinen poliisin voimavarojen suunnittelumalli ministeriön ja Poliisihallituksen yhteistyönä. Tavoitteena on suunnitelmallisuuden, suunnittelun läpinäkyvyyden sekä toiminnan ja talouden yhteensovittamisen parantaminen. Suunnitelma sisältää yhdessä sovitut tavat arvioida määrärahojen mahdollistama henkilötyövuosien kehitys ja keskeiset toiminnalliset tulokset.
- Uudistetaan Poliisiammattikorkeakoulun uusien opiskelijoiden määristä päättämisen prosessi tavoitteena varmistaa suunnitelmallinen rekrytointi käytävissä olevien määrärahojen puitteissa. Työryhmä esittää, että jatkossa päätöksen tekee sisäasiainministeriön poliisiosasto Poliisihallituksen esityksestä osana näiden välistä tulossopimusta.

Tarkennukset poliittisen ohjauksen kohdentumiseen

Poliisitoimen poliittinen ohjaus perustuu ensisijaisesti hallitusohjelmaan ja eduskunnan hyväksymään talousarvioon. Työryhmän näkemyksen mukaan poliittisen ohjauksen kohdistuminen on pääpiirteissään tarkoituksenmukaista. Tarkennuksia esitetään kuitenkin seuraaviin kohteisiin:

- Varmistetaan, että poliisin strategiset toiminnot näkyvät talousarvion tavoitteissa ja tunnusluvuissa tarkoituksenmukaisesti. Arvioidaan, tuleeko talousrikollisuuden torjunnan lisäksi talousarviossa näkyä muita ajankohtaisia poliittisia painopisteitä, vaikka ne olisivat volyymiltaan pienempiä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunta.
- Kehitetään ohjausta siten, että keskimääräisen toimintakyvyn lisäksi myös toimintakyvyn vaihtelua ja toimintavarmuutta voidaan seurata ja ohjata keskeisimpien toiminnallisten tunnuslukujen osalta. Sisällytetään talousarvioon esimerkiksi mittari hälytystoiminnan toimintavalmiusajan vaihtelun kuvaamiseksi. Mittarin tarkoituksena on seurata ja tavoitteellistaa hälytystoiminnan tasapuolista toteutumista.

Poliisiyksiköiden tulosvastuun vahvistamisen

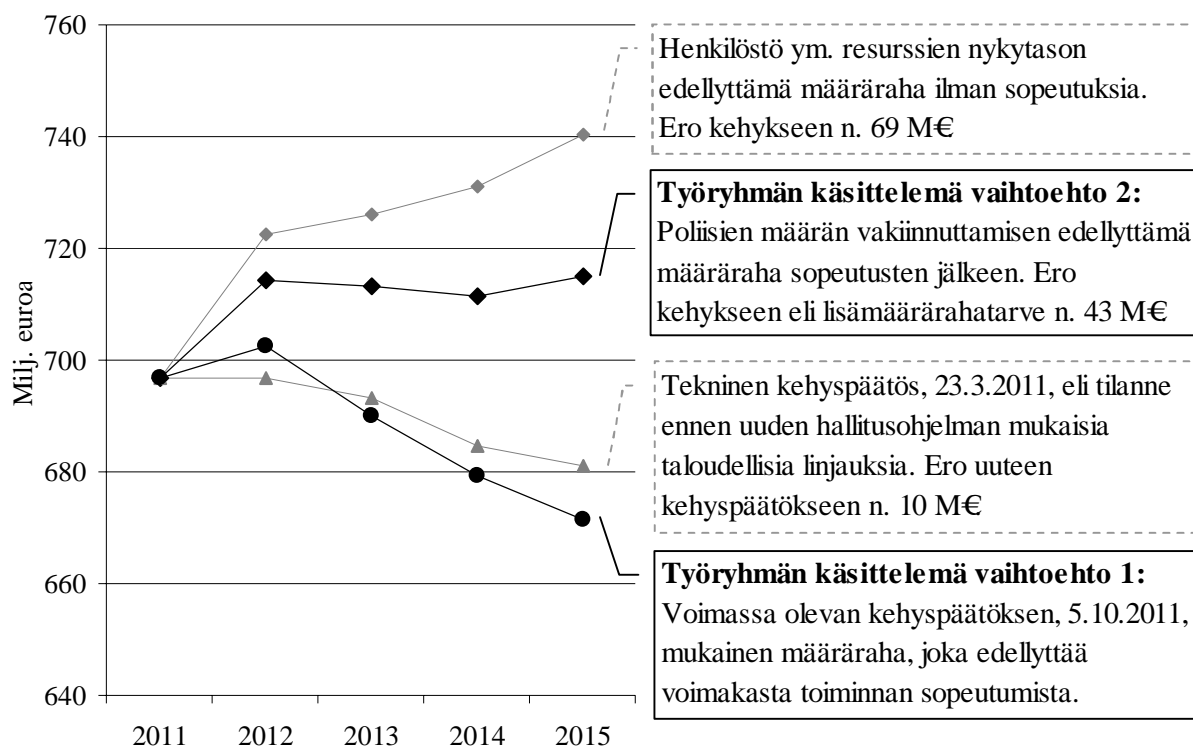
Kehitetään poliisiyksiköiden kannusteita ja vastuuta talouden ja toiminnan ohjauksessa. Tämä voidaan saavuttaa erityisesti siten, että poliisiyksiköiden tulosjohtaminen kattaa nykyistä suuremman osan voimavaroista.

1.3 Poliisin pitkän aikavälin voimavarat

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukainen valtiontalouden kehyspäätös (5.10.2011) edellyttää poliisitoiminnan voimakasta sopeutusta. Ero kehyksen ja nykyisen resurssitason välillä on merkittävä. Nykyisellä henkilöstömäärällä ja muiden voimavarojen käytöllä alijäämä kasvaisi vuoteen 2015 mennessä noin 69 miljoonaan euroon verrattuna kehyksen mukaiseen määrärahaan. Tästä sopeutustarpeesta vain noin 10 milj. euroa on uuteen hallitusohjelmaan sisältyviä lisäsäästöjä. Suurimmalta osalta sopeutustavoite perustuu aiempiin linjauksiin, mm. valtiontalouden tuottavuusohjelmaan.

Hallituksen kehyspäätöksen lisäksi poliisin voimavarojen kehitykselle asetetaan toinen tavoite. Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite vakiinnuttaa poliisien määrä vähintään nykyiselle tasolle koko vaalikaudeksi. Työryhmän näkemyksen mukaan tämä tavoite ei ole sovitettavissa yhteen edellä esitetyn kehysrahoituksen kanssa. Edellä esitettyä 69 milj. euron alijäämää voidaan kaventaa työryhmän esittämällä laaja-alaisilla sopeutustoimilla ja -tavoitteilla, mutta yksinomaan ne eivät riitä, jos poliisimiesten

määrä säilytetään nykyisellään. Työryhmän esityksen mukaan tarvittava lisämääräraha on vuoden 2015 tasolla noin 43 milj. euroa.

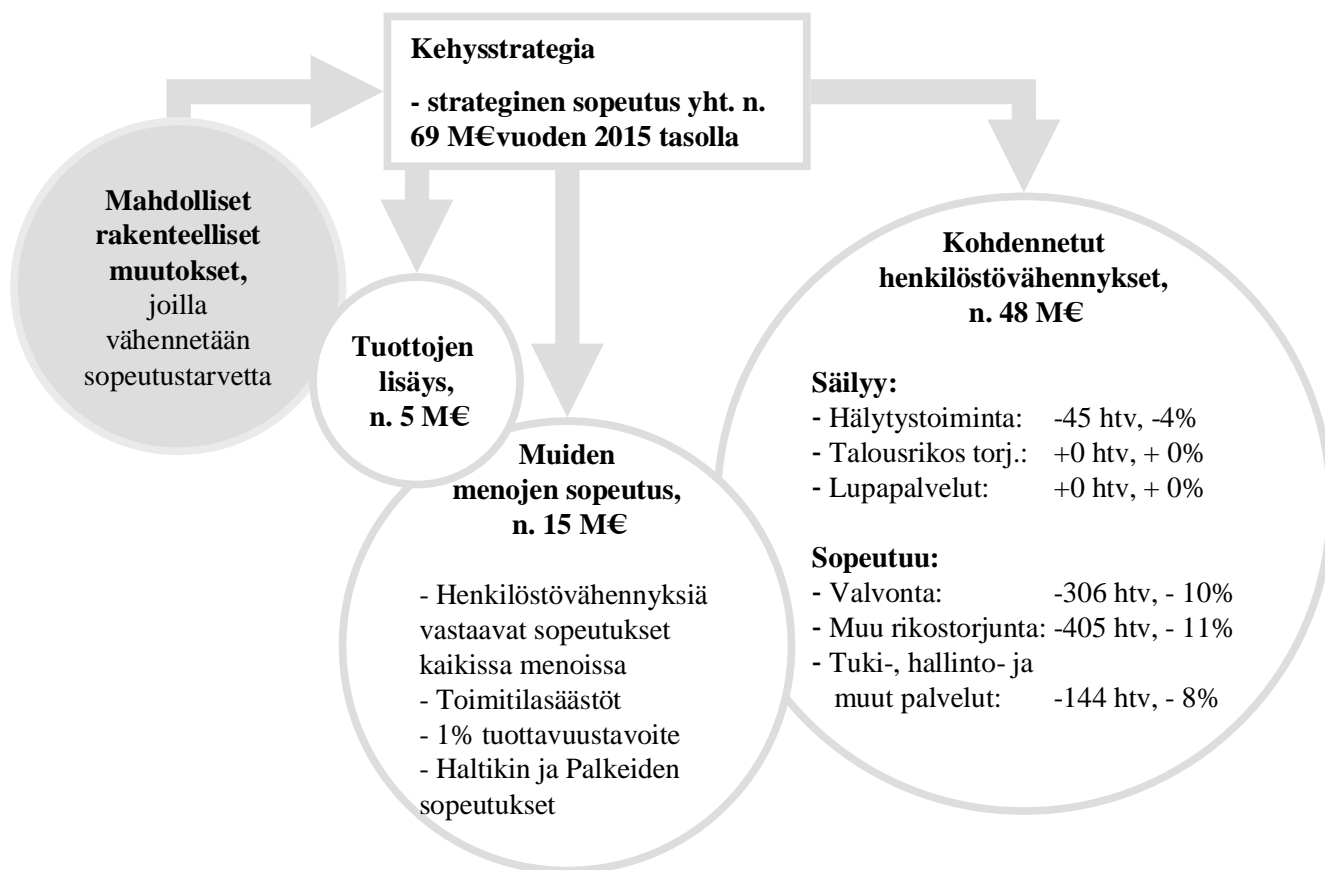


Kuvio: Poliisin toimintamenojen määrärahakehitys 2011-2015. Nykyinen ja edellinen kehyspäättös, poliisien määrän vakiinnuttamisen edellyttämä määräraha sekä toiminnan nykytason ylläpitämisen edellyttämä määräraha ilman sopeutuksia.

Tavoitteiden yhteen sovittamattomuuden vuoksi työryhmä esittää kaksi vaihtoehtoista etenemisstrategiaa ja arvioi niiden vaikutuksia. *Kehysstrategiassa* rahoitus perustuu talousarvio- ja kehyspäättöksen mukaisiin määrärahoihin ja sopeutukset kohdistetaan turvaten mahdollisimman hyvin kriittiset ja strategiset toiminnot. *Strategia poliisimiesten määrän vakiinnuttamiseksi* puolestaan tavoittelee mahdollisimman laajoja ja toiminnallisesti mielekkäitä säästöjä siten, että poliisimiesten määrä vakiinnutetaan nykytasolle.

Vaihtoehto 1: Poliisitoiminnan sopeuttaminen valtiontalouden kehyksiin

Kehyspäättös edellyttää voimakasta strategista sopeuttamista: kohdennettuja henkilöstövähennyksiä, tiukkaa menokuria sekä eri rahoituslähteiden täysimääräistä ja tarkoituksenmukaista hyödyntämistä. Muista sopeutustoimista huolimatta henkilöstöä tulee vähentää 8,5 prosenttia eli n. 900 henkilötyövuotta vuoteen 2015 mennessä. Muita voimavaroja pystytään sopeuttamaan henkilöstön määrän vähentyessä yhteensä noin 15 milj. euron verran vuositasolla. Tavoitteena on lisätä budjettitalouden ulkopuolista vuosittaista rahoitusta noin 5 milj. eurolla vuoteen 2015 mennessä varmistamalla kustannusvastaavuuden toteutuminen maksullisessa toiminnassa ja lisäämällä merkittävästi ulkoista kehittämisrahoitusta.



Henkilöstövähennykset kohdennetaan strategisesti. Kriittiset toiminnot, kuten hälytystoiminta, ja hallituksen priorisoima talousrikollisuuden torjunta pystytään pääosin turvaamaan mutta erityisesti muun rikostorjunnan ja liikennevalvonnan toiminnalliset tulokset heikkenevät selvästi. Ratkaisevimmin palvelukyky heikkenee niin sanottujen pimeiden rikosten selvittämisessä. Tältä osin poliisin lakisääteisten tehtävien toteuttaminen vaarantuu. Ennalta ehkäisevän toiminnan nykytasoa ei voida

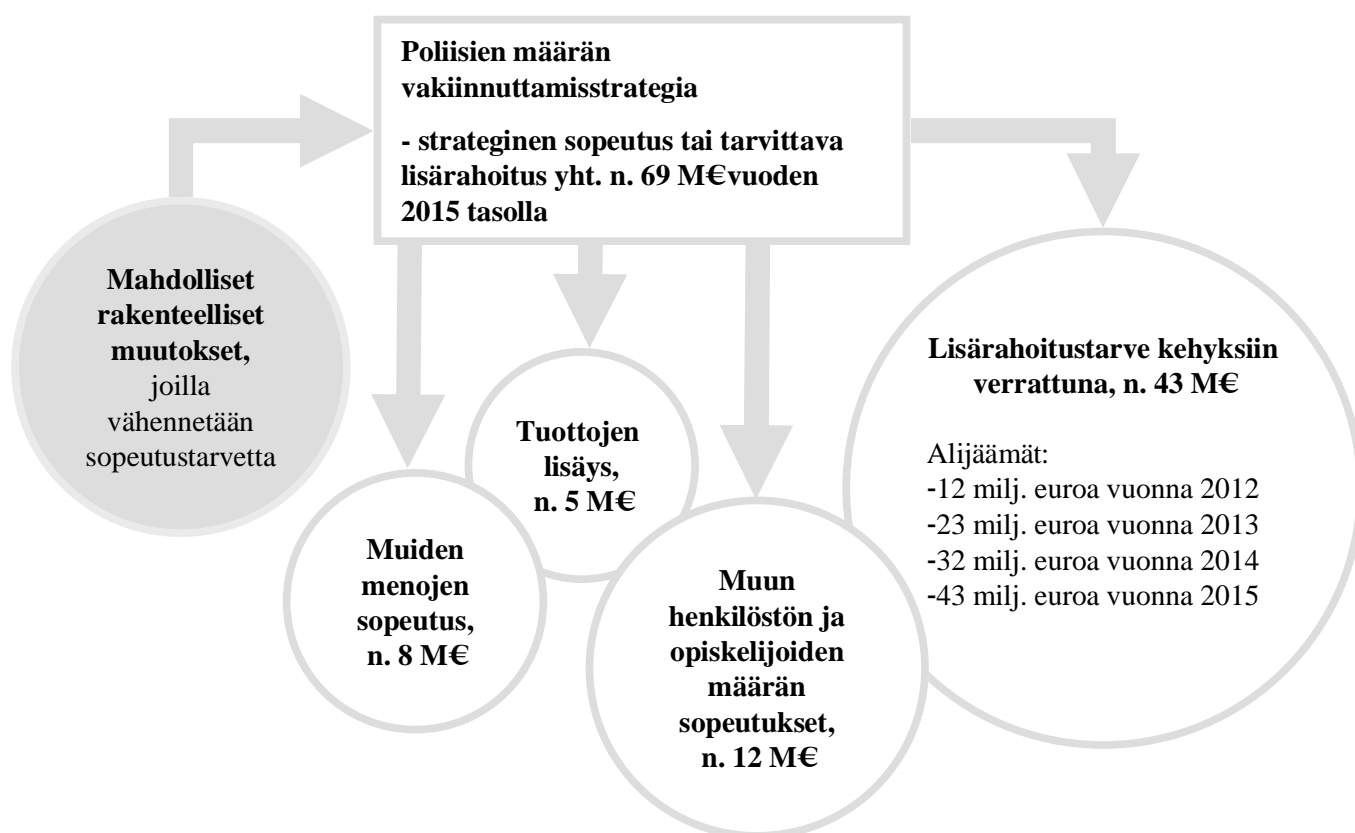
säilyttää. Muissa palveluissa poliisin toimintavarmuus heikkenee. Palvelut heikkenevät harvaan asutuilla alueilla ja merkittävässä kriisitilanteissa.

Lähtökohdat sopeutusten toteuttamiselle ovat haastavat. Taloudellinen puskuri, siirtyvä erä, on pienentynyt alle kahteen prosenttiin budjetista, jonka vuoksi päätösten tekemistä sopeutustoimista ei voi viivästyttää. Vuosina 2012–14 poliisiammattikorkeakoulusta on valmistumassa suuria vuosikursseja. Kehyspäättökseen edellyttämä sopeutustahti on niin nopea, että lähivuosina valmistuvien poliisien työttömyyden lisääntymistä ei voida välttää.

Vaihtoehto 2: Poliisien määrän vakiinnuttaminen

Kataisen hallituksen ohjelmassa on kirjattu, että tavoitteena on vakiinnuttaa poliisien määrä vähintään nykyiselle tasolle koko vaalikaudeksi. Työryhmä tulkitsee tavoitteen tarkoittavan poliisiviroissa olevien poliisimiesten määrää, joka on noin kolme neljäsosaa koko poliisin henkilöstöstä. Muu henkilöstö työskentelee pääosin lupapalveluissa sekä tuki- ja hallintotehtävissä. Poliisimiesten määrän nykytasoksi määritellään hallitusohjelmaa laadittaessa käytössä olleen tiedon mukaisesti vuoden 2011 poliisimiesten määrä, 7700 henkilötyövuotta.¹

¹ Tämä henkilötyövuosien määrä on hieman alle vuosien 2010 ja 2011 keskimääräisen henkilötyövuosien määrän. Vuoden 2010 toteuma oli 7826 henkilötyövuotta ja vuoden 2011 toteuma 7624 henkilötyövuotta. Vuoden 2011 henkilöstövähennykset painoutuivat loppuvuoteen. Näiden, poliisin toimintamomentilta kustannettavien henkilötyövuosien lisäksi vuosittain maksetaan työ- ja elinkeinoministeriön työllistämisvaroista noin 30 poliisimieshenkilötyövuoden ja 100 muun henkilötyövuoden palkka.



Poliisien määrän vakiinnuttaminen ei ole toteutettavissa ilman lisärahoitusta. Tarvittavan lisämäärärahan tarvetta vähennetään kuitenkin merkittävästi kohdistamalla muuhun henkilöstöön noin 170 henkilötyövuoden sopeutus, lisäämällä muita tuottoja ja toteuttamalla tiukkaa menokuria muiden voimavarojen osalta.

Toiminnallisesti poliisien määrän vakiinnuttaminen mahdollistaa palvelutason säilymisen nykyisellään, jos toimintaympäristössä ei tapahdu merkittäviä muutoksia. Menojen ja muun henkilöstön sopeutusten vaikutukset pystytään kompensoimaan toiminnan tehostumisella. Suunnitellut kehittämishankkeet pystytään toteuttamaan ja poliisin tuottavuus kehittyä myönteisesti.

1.4 Työryhmän esitykset sopeutustoimista ja -tavoitteista

Pitkän aikavälin resurssitasosta riippumatta poliisin tulee tehdä kaikki voitavat toimenpiteet, investoitava tuottavuuteen ja noudatettava tiukkaa menokuria. Molemmat edellä esitetyistä strategioista edellyttävät:

- henkilöstön määrän vähennyksiä (ei poliisimiesten osalta, jos nykytaso vakiinnutetaan)

- toimitilakustannusten sopeutuksia ja tilankäytön tehostamista
- tietohallintokustannusten sopeutuksia ja Haltikin toiminnan tehostumista
- tuottavuuden kasvua muissa voimavaroissa ja muiden menojen sopeutuksia henkilöstöpanoksen laskua vastaavasti,
- lupamaksujen kustannusvastaavuuden korjaamista (toteutunee vuoden 2012 aikana) ja
- ulkoisen kehittämisrahoituksen lisäämistä.

Työryhmä on käsitellyt myös muita toimenpiteitä kustannusten kasvun hillitsemiseksi ja palvelujen vaikuttavuuden lisäämiseksi. Näistä keskeisimmät ovat palveluverkon uudistaminen, tuottavuusinvestointien jatkaminen, poliisin tehtäviin ja toimivaltuuksiin kohdistuvat lainsäädäntömuutokset ja rakenteellisten uudistusten tarpeen arviointi.

Palveluverkon uudistaminen

Poliisin toimitilat ja palveluverkko vaikuttavat merkittävästi sekä palvelutasoon että toiminnan kustannuksiin. Työryhmä näkee, että palveluverkon uudistaminen on ajankohtaista. Tärkein syy uudistuksille on toiminnallinen: monet nykyiset toimipisteet ovat toiminnallisesti haavoittuvia tai palveluvalikoimaltaan epätarkoituksenmukaisia. Taloudellisia tuloksia voidaan saavuttaa erityisesti parantamalla tilatehokkuutta nykyisissä toimitiloissa. Myös palveluverkon keskittämisellä näyttäisi olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia. Työryhmä esittää, että palveluverkon uudistus käynnistetään välittömästi tässä raportissa esitettyjen linjausten mukaisesti.

Tuottavuusinvestointien jatkaminen

Poliisilla on käynnissä operatiivisten tietojärjestelmien kokonaisuudistus², joka tulee vaikuttamaan merkittävästi palvelutuotannon tuottavuuteen. Uudistukset tulevat muuttamaan poliisin keskeiset prosessit sähköisiksi. Sähköisen asiakaspalvelun kehittäminen on käynnissä laaja-alaisesti poliisipalveluissa. Hyödyt asiakkaalle ja työn tehokkuuden kasvu ovat merkittäviä mutta riippuvaisia järjestelmien käyttöönoton onnistumisesta. Vitjan osalta vaikutukset alkavat näkyä heti vuoden 2014 alusta, kun järjestelmä otetaan käyttöön. Täysimääräisesti hyötyjen vaikutukset saavutetaan prosessien ja lainsäädännön uudistuessa, joka voi kestää useita vuosia. Työryhmä pitää tärkeänä, että näiden hankkeiden rahoitus toteutuu suunnitellusti.

Käynnissä olevien hankkeiden ja nykyisten rahoitussuunnitelmien ulkopuolelle jää potentiaalisia tuottavuutta parantavia uudistuksia. Tällaisista hankkeita ovat muun muassa teknisen liikennevalvonnan lisääminen sekä tarkkuusalkometrien ja automaattisten rekisteritunnusten lukulaitteiden hankinta riittävässä laajuudessa. Työryhmä esittää, että valmistelua näiden uudistusten toteuttamiseksi nopeutetaan.

² Sisältää Poliisiasiain toiminnanohjauksijärjestelmähankkeen Vitjan, lupahallinnon tietojärjestelmähankkeen Turva-Ase- ja Rabitan, sähköisen asioinnin Sähkö-hankeen ja Viranomaisten yhteisen kenttäjärjestelmähankkeen, KEJO:n.

Uudistukset tulee hankkeistaa ja etsiä niille laajapohjainen rahoitus. Poliisin osuus rahoituksesta järjestetään siten, että poliisi sitoutuu realisoimaan saavutetut kustannushyödyt sovittavilta osin vähentämällä henkilötöpanosta ja kustannuksia liikennevalvonnasta hankkeen toteuduttua.

Tehtäviin ja toimivaltuuksiin kohdistuvat lainsäädäntömuutokset

Kehittämällä poliisitoimintaa koskevaa lainsäädäntöä voidaan priorisoida poliisin tehtäviä ja mahdollistaa nykyistä kustannustehokkaampia toimintatapoja. Lainsäädäntöä uudistamalla pyritään ennen kaikkea ehkäisemään poliisin palvelukyvyyn heikkenemistä. Työryhmä esittää, että arvioida tulee ainakin seuraavia uudistuksia:

- poliisin tehtävien karsiminen,
- hallinnollisten sanktioiden käytön laajentaminen,
- hallinnollisen rikostorjunnan kehittäminen,
- suppean esitutkinnan käytön laajentaminen,
- yhteistyön kehittäminen muiden viranomaisten ja yksityisten toimijoiden kanssa,
- tietojenvaihdon kehittäminen rikostorjunnassa yksityisten toimijoiden kanssa,
- tietojenvaihdon kehittäminen rikostorjunnassa EU-viranomaisten välillä,
- toiminnan maksullisuuden laajentaminen,
- teknisen etävalvonnan mahdollistaminen,
- täydennyspoliisijärjestelmän arvioiminen ja
- alkolukon käytön laajentaminen.

Rakenteelliset uudistukset

Poliisin hallintorakennetta on uudistettu johdonmukaisesti 1990- ja 2000-luvulla. Rakenteiden uudistusten jatkamista tulee harkita sen jälkeen, kun selvitysmiesarviointi toteutettujen hallintorakenneuudistusten (Pora I ja II) tuloksista valmistuu vuoden 2012 syyskuun loppuun mennessä.

Niin ikään Haltikin nykyistä organisointia ja ohjausjärjestelmää tulee tarkastella kriittisesti ja mahdollisia vaihtoehtoja tulee pohtia. Ohjauksen tulisi olla nykyistä terävämpää ja strategisempää. Tehokkuus tulisi olla nykyistä läpinäkyvämmän arvioitavissa ja kannusteet vahvempia. Kaiken kaikkiaan poliisin mahdollisuudet vaikuttaa ict-kustannuksiinsa tulisi olla nykyistä paremmat.

Osa I

Poliisin tulosohjauksen kehittäminen

2 Poliisin tulosohtjausjärjestelmä

Poliisin toimintaa ja taloutta ohjataan valtiorhallinnon tulosohtjausmallin mukaisesti. Nykyinen tulosohtjausmalli on syntynyt poliisin hallintorakenneuudistusten tuloksena, joista viimeisin toteutettiin vuoden 2010 alussa. Tulosohtjausta toteutetaan kaksitasoisesti: sisäasiainministeriön ohjaa strategisesti Poliisihallitusta, joka puolestaan ohjaa poliisiyksiköitä. Tulossopimusten lisäksi molemmilla tasoilla laaditaan pitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnitelmat.

2.1 Poliisin tulosohtjauksen taustaa

Suomen valtiorhallinnossa toiminnan ohjaukset perustuu pääsääntöisesti niin sanottuun tulosohtjaukseen. Tämä liiketoiminnasta omaksuttu ohjauksetjärjestelmä on korvannut vanhakanlaisen resurssiohtjauksen yleisesti koko julkisella sektorilla. Siinä missä resurssiohtjaukset perustui toiminnan ohjaamiseen yksityiskohtaisten henkilömääräpäättösten ja yksittäisiin menolajeihin osoitettujen määrärahojen avulla, tulosohtjauksen lähtökohta on operatiivisten yksiköiden laaja ratkaisovalta itse päättää resurssien käytöstä ja kohdentamisesta siten, että asetetut tulostavoitteet saavutetaan annetulla määrärahalta.³

Poliisin nykyinen tulosohtjauksetjärjestelmä on kehittynyt osana valtiorhallinnon ohjauksen kokonaisvaltaista uudistamista. Poliisitoiminta on ollut mukana jo ensimmäisissä tulosohtjauksetkokeiluissa 1980-luvun lopulla. Poliisitoimessa toimintamenobudjetointi ja samalla siirtymisen tulosohtjauksetjärjestelmän soveltamiseen toteutui jo vuoden 1992 valtior talousarviossa. Tätä edelsi tulosneuvottelujen ja tulossopimusmenettelyn käyttöönotto poliisin ylijohdon ja lääninhallitusten poliisiosastojen kuin poliisin valtakunnallisten yksiköiden välillä. Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1990–1994 laadittiin tulosohtjauksetjärjestelmän mukaiseksi.

Nykyisen koko poliisitoiminnan kattavan tulosohtjauksetjärjestelmän käyttöönotto on edellyttänyt valtior talousarvioprosessin ja kirjanpidon uudistamisen lisäksi muutoksia myös poliisin omissa toimintatavoissa ja rakenteissa. Poliisi on kehittänyt määrätietoisesti suunnitteluvälineitä muun muassa ottamalla käyttöön työajan seurantaan perustuvan kustannuslaskennan ja rakentamalla joukon erilaisia tulosohtjauksetindikaattoreita. Tulosohtjauksen näkökulmasta ehkä suunnitteluvälineitäkin merkittävämpää on ollut poliisin organisaation rakenteelliset uudistukset. Viimeisen viidentoista vuoden aikana poliisi on vaiheittain siirtynyt keskitettyyn kaksiportaiseen organisaatioon, jossa operatiivinen johto on eriytetty strategisesta ohjauksesta.

³ Myrsky 2010, 52 sekä Tulosohtjauksen käsikirja.

Yleisesti voidaan todeta, että poliisin tulohjauksjärjestelmä on eheä kokonaisuus ja vastaa hyvin valtionhallinnon ohjaukselle asetettuja muodollisia vaatimuksia. Tarvetta tai suunnitelmia perusteellisiin uudistuksiin ei ole. Poliisin tulohjauksen kehittämisen painopiste onkin sen tosiasiallisessa toimivuuden arvioinnissa ja tähän liittyvässä kehitystyössä.

Seuraavissa luvuissa kuvataan nykyinen ohjauksjärjestelmä ja arvioidaan sen toimivuutta. Ensiksi määritellään poliisitoimen toimijat ja niiden tehtävät sekä esitellään tulohjauksen prosessin kulku. Lopuksi järjestelmän toimivuutta arvioidaan eri kriteereillä ja tehdään tarvittavat muutosesitykset.

2.2 Toimijat ja tehtävät

Poliisin toiminnan ohjauksjärjestelmä on valtionhallinnolle tyypillinen. Se on syntynyt pitkän ajan kehityksen tuloksena. Ohjauksetju kulkee eduskunnasta, valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön kautta Poliisihallitukseen ja edelleen sen alaiseen hallintoon. Eduskunnalla ja valtioneuvostolla on selkeä tulohjauksen rooli⁴. Talousarvioprosessissa eduskunta myöntää määrärahan yhtenä summana⁵ ja valtioneuvosto asettaa yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet sen käytölle. Tulohjauksen näkökulmasta eduskunnan hyväksymät poliisitoimintaa säätelevät lait voidaan nähdä eräänlaisiksi sitoviksi toiminnallisiksi vähimmäistavoitteiksi.

Poliisin hallintorakenteen uudistuksen viimeisen vaiheen jälkeen, vuodesta 2010 alkaen, tulohjauksen rajapinta on asettunut ohjauksesta vastaavan sisäasiainministeriön ja operatiivisesta toiminnasta vastaavan Poliisihallituksen väliin. Uuden hallintorakenteen mukaiset roolit ja tehtävät määrittelee laki poliisin hallinnosta (1992/110) seuraavasti:

Sisäasiainministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä. Ministeriön alainen keskushallintoviranomainen on Poliisihallitus, joka toimii poliisin ylijhtona.

Poliisihallituksen alaisia valtakunnallisia yksiköjä ovat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja liikkuva poliisi sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus. Poliisihallituksen alainen paikallishallintoviranomainen on poliisilaitos. Poliisiyksiköjä ovat Poliisihallitus sekä sen alaiset yksiköt. (1 §)

⁴ Lähtökohdat eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriön tehtäville määritellään perustuslaissa, laissa valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesäännössä.

⁵ Varsinaisesti eduskunta myöntää määrärahan kolmelle momentille.

Ministeriö toimii pääsääntöisesti, mutta ei yksinomaan, tulosoajajan roolissa. Talousarviolain mukaisesti sisäasiainministeriö asettaa poliisia koskevat toiminnalliset tavoitteet, joiden avulla eduskunnan ja valtioneuvoston yhteiskunnalliset tavoitteet voidaan saavuttaa. Ministeriö tekee Poliisihallituksen esityksestä erillisiä resurssipäätöksiä poliisihallinnon henkilöstömääristä (talousarvioesityksensä toiminnallisissa tavoitteissa) ja Poliisiammattikorkeakoulun aloituspaikkojen määrästä. Valtioneuvosto nimittää sisäasiainministerin esittelystä poliisiylijohtajan. Myös suojelupoliisin, keskusrikospoliisin ja liikkuvan poliisin päälliköt nimitetään valtioneuvoston päätöksellä sisäasiainministeriön esityksestä. Ministeriö päättää poliisilaitosten toimipisteiden sijoittelusta ja nimittää poliisiammattikorkeakoulun ja poliisin tekniikkakeskuksen päällikön.

Poliisitoiminnan johtaminen ja ohjaus on Poliisihallituksen vastuulla. Sen tehtävänä poliisin hallintolain perusteella on sisäasiainministeriön ohjauksen mukaisesti:

- 1. suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja;*
- 2. vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa;*
- 3. päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta;*
- 4. vastata poliisiyksiköiden tulosoajauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille;*
- 5. huolehtia muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä. (4 §)*

Tulosoajausta toteutetaan siis myös poliisihallinnon sisällä Poliisihallituksen ja alaisten yksiköiden välillä. Tuloksiin perustuva ohjauksen rinnalla on käytössä erilaisia resurssiohjauksen toimintamalleja. Poliisihallitus kontrolloi erikseen yksiköiden henkilöstömääriä, investointeja, kehittämisrahoitusta ja toimitilasuunnittelua. Poliisihallituksen alaisissa yksiköissä toimintavapaus kattaa päivittäisen operatiivisen ohjauksen ja määrärahojen käytön em. rajoitusten puitteissa.

Edellä kuvatun linjaorganisaation lisäksi poliisitoiminnan eri osa-alueita ohjataan tulosalueittain. Tämä ohjaus kattaa erityisesti toiminnan lainmukaisuuden, toimintaperiaatteet ja sisällöllisen kehittämisen.⁶ Tulosalueiden, joita ovat valvonta- ja hälytystoiminta, rikostorjunta, lupahallinto, kansainvälinen toiminta ja yhteiset palvelut, johto toimii Poliisihallituksessa. Tulosaluetasoinen ohjaus kohdistuu matriisimaisesti tulosalueen mukaisiin toimintoihin kaikissa alaisissa yksiköissä. Resurssien jako ja poliisihallinnon sisäinen tulosoajaus toteutetaan linjaorganisaation mukaisesti. Koko poliisitoimen ohjauksessa tulosalueilla on kuitenkin tärkeä merkitys, sillä tulosaluerakennetta noudatetaan talousarviossa, toiminta- ja taloussuunnitelmissa sekä ministeriön ja Poliisihallituksen välisessä tulossopimuksessa.

⁶ Ks. Poliisihallituksen työjärjestys.

Taulukko: Toimijat ja päätösvalta poliisitoimen tulohajauksessa.

| Toimija | Päätösvalta | Säätely |
|------------------------------|--|---|
| Eduskunta | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lainsäädäntö (l. poliisin tehtävät) ▪ Talousarvio (l. määrärahat momenteille) | <p>Perustuslaki</p> <p>Perustuslaki, valtion talousarviolaki + asetus</p> |
| Valtio-neuvosto | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ▪ Kehyspäätökset ▪ Poliisin organisaatio ja tehtävät ▪ Poliisilaitosalueet ▪ Poliisiylijohtajan ja valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden nimitys ▪ Valtiovarainministeriö johtaa yhteispalvelun valtakunnallista kehittämistä | <p>Talousarviolaki + asetus</p> <p>Laki poliisin hallinnosta</p> <p>Asetus poliisin hallinnosta</p> <p>Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta</p> |
| Sisäasiain-ministeriö | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Toiminnalliset tulostavoitteet (sis. henkilöstömäärät, TAE) ▪ Säännökset poliisiyksiköiden asemasta ja tehtävistä ▪ Poliisilaitoksen toimipisteiden sijaintipaikat ▪ Aloittavien opiskelijoiden määrä (pol amk) ▪ Poliisin tekniikkakeskuksen päällikön ja poliisiammattikorkeakoulun rehtorin nimittäminen ▪ Hallinnolliset menettelyt kuten tilijaottelut ja hankintojen toteuttamismenettelyt | <p>Talousarviolaki + asetus</p> <p>Laki poliisin hallinnosta</p> <p>Laki poliisin hallinnosta</p> <p>(Ei perustu säädöksiin)</p> <p>Asetus poliisin hallinnosta</p> |
| Poliisi-hallitus | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Määrärahojen jako alaiselle hallinnolle ▪ Operatiivisen toiminnan ohjaus ja toimintaedellytysten luominen ▪ Toiminnalliset tavoitteet alaiselle hallinnolle ▪ Henkilöstömäärät alaisissa yksiköissä ▪ Investoinnit, keskitetyt hankinnat (ICT, kuljetusvälineet) ▪ Konserni- ja tukipalvelut ▪ Kehittämishankerahoitus ▪ Toimitilasuunnittelu ▪ Poliisilaitosten päälliköiden nimittäminen | <p>Laki poliisin hallinnosta</p> <p>Asetus poliisin hallinnosta</p> |
| Alaiset yksiköt | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Operatiivisen toiminnan organisoiminen ▪ Rahojen käyttö muissa kuin ym. asioissa määrärahojen puitteissa ▪ Henkilöstöasiat | |

2.3 Tulosohjausprosessi

Valtionhallinnossa tulosohjauksella tarkoitetaan niitä päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimisprosesseja, joilla valtioneuvosto, ministeriöt sekä virastojen ja laitosten johto pyrkivät varmistamaan, että valtionhallinto kokonaisuudessaan toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti eduskunnan ja valtioneuvoston tavoitteita. Tulosohjaus on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille.⁷

Talousarviovuosi

Tulosohjauksen keskeisin asiakirja on valtion talousarvio. Talousarviossa päätetään poliisitoimen määrärahoista. Perusteluna määrärahoille talousarvion selvitysosissa esitellään alustavat tulostavoitteet, joita ovat valtioneuvoston asettamat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja sisäasiainministeriön asettamat alustavat toiminnalliset tulostavoitteet. Talousarvion tavoitteiden pohjalta sisäasiainministeriön kansliapäällikkö neuvottelee ministeriön poliisiosaston päällikön kanssa tulossopimuksen. Talousarvio ohjaa myös poliisiosaston ja Poliisihallituksen välistä neuvottelua, jossa myös laaditaan tulossopimus.⁸

Tulossopimukset laaditaan myös poliisihallinnon sisäisesti. Poliisihallitus käy tuloskeskustelut edelleen alaistensa yksiköiden kanssa ja solmii tulossopimukset. Prosessin tuloksena syntyvät yksiköiden tulossopimukset ja budjetti.

Sekä talousarvio että sitä toteuttavat tulossopimukset kaikilla tasoilla sisältävät samat tunnusluvut talousarviovuodelle. Poliisihallituksen ja yksiköiden välisissä tulossopimuksissa tunnusluvut ovat samat mutta tavoitearvot kattavat vain yksikön oman toiminta-alueen.

Pitkän aikavälin suunnittelu

Talousarviovuoden suunnittelun rinnalla toteutetaan pitkän aikavälin tulossuunnittelua. Suunnitteluprosessiin kuuluvat valtionalouden kehysmenettely ja toiminta- ja taloussuunnittelu. Näiden taustalla vaikuttavat hallitusohjelma, sen strateginen toimeenpanosuunnitelma, valtion tuottavuusohjelma (jonka korvaa tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelma), sisäasiainministeriön strategia ja useat poikkihallinnolliset ohjelmat, joista tärkeimpiä poliisihallinnon näkökulmasta ovat talousrikollisuuden torjuntaohjelma ja terrorismin torjuntaohjelma. Suunnittelua sitovat myös sisäasiainministeriön erillisstrategiat, kuten ICT-strategia.

Toiminta- ja taloussuunnittelusta säädetään talousarviolaissa ja -asetuksessa:

⁷ Myrsky 2010, 52. Valtionvarainministeriön internetsivut -> Ohjausjärjestelmät.

⁸ Tulosohjauksen käsikirja

Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä.⁹

Toiminta- ja taloussuunnittelun tarkoituksena on: 1) tukea toiminnan ja talouden tuloksellisuutta; 2) antaa perusteita valtiontalouden kehysten ja valtion vuotuisen talousarvion laadinnalle; 3) antaa perusteita vaikuttamiselle ministeriöiden toimialoilla sekä virastojen ja laitosten johtamiselle ja ohjaukselle samoin kuin tulostavoitteiden asettamiselle. 10

Sisäasiainministeriö laatii vuosittain toiminta- ja taloussuunnitelman talousarviovuotta seuraaville kolmelle vuodelle. Suunnitelma sisältää yleiset toimintalinjaukset ja painopisteet sekä tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehitykselle.¹¹ Asiakirja sisältää myös talousarviovuotta koskevan tuloussuunnitelman.

Poliisihallitus osallistuu sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitteluun tekemällä esitykset poliisia koskeviksi sisällöiksi sisäasiainministeriön antamien strategisten linjausten pohjalta. Poliisihallitus laatii myös poliisin oman toiminta- ja taloussuunnitelman, jonka perusteella kukin yksikkö laatii oman vastaavan suunnitelman. Yksiköiden talous- ja toimintasuunnitelmat, tulossopimukset ja budjetti muodostavat alimman tason tulosohtausasiakirjojen kokonaisuudessa.

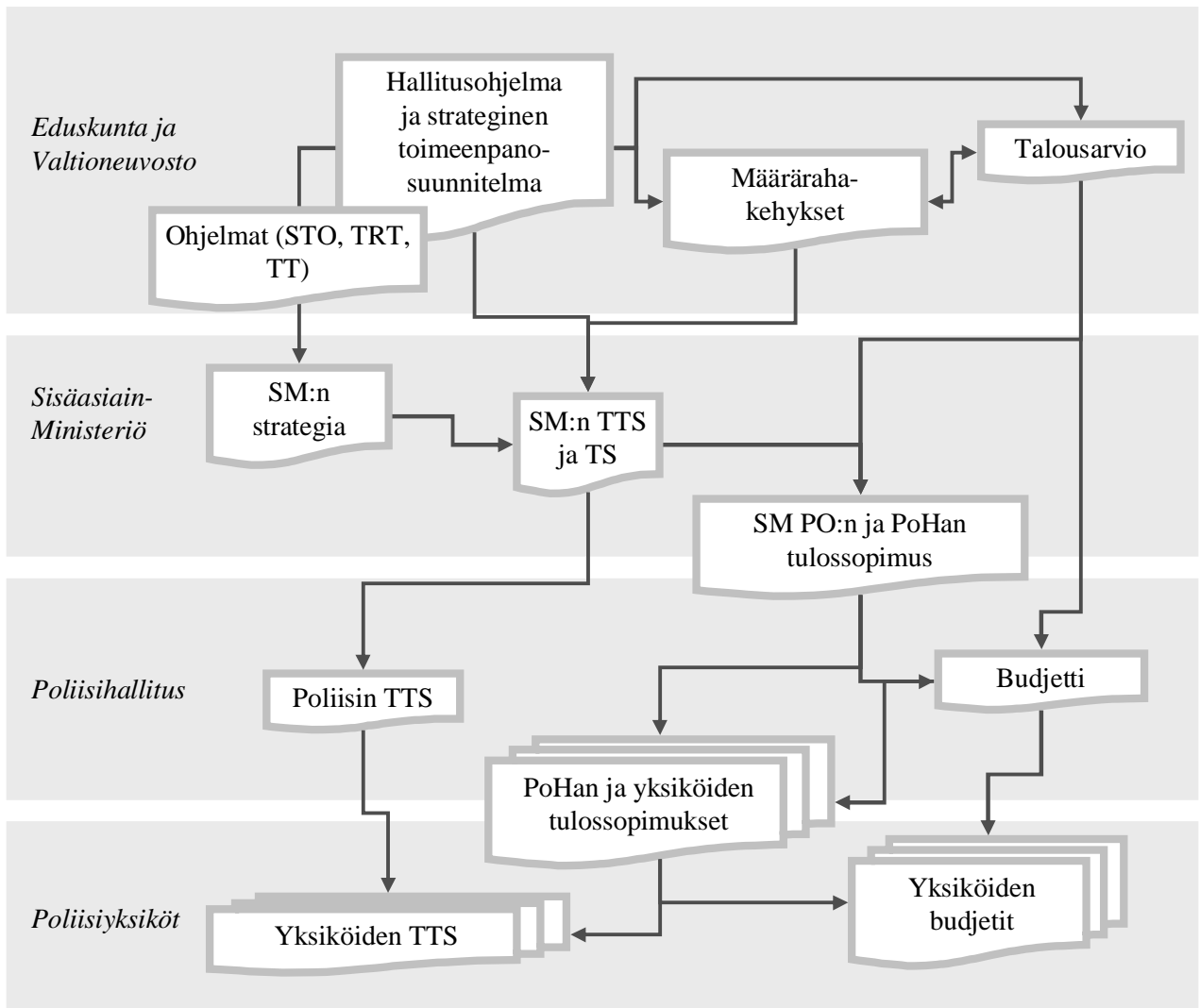
Toiminnan ja talouden suunnittelu tarjoaa pohjan valtiontalouden kehysten ja valtion vuotuisen talousarvion laadinnalle. Sisäasiainministeriön kehusehdotus sisältää ns. peruslaskelman, joka kertoo jo päätettyjen määrärahojen tason edelliseen valtioneuvoston kehyspäätökseen perustuen. Lisäksi ministeriö esittää mahdolliset kehittämissuhteet sekä arvion kehysten ulkopuolelle jäävistä määrärahoista ja hallinnonalan tuloista.¹² Esitykset perustuvat Poliisihallituksen vastaaviin esityksiin.

⁹ Talousarviolaki, 12 § (19.12.2003/1216)

¹⁰ Talousarvioasetus, 8 § (7.4.2004/254)

¹¹ Virta, sisäasiainministeriön intranet → Toimintamme → Toiminnan ja talouden suunnittelu ja ohjaus.

¹² Virta, sisäasiainministeriön intranet → Toimintamme → Toiminnan ja talouden suunnittelu ja ohjaus.



Kuvio: Tulohajaukseen liittyvät talousarvio-, strategia-, suunnittelu- ja sopimusasiakirjat. Kuvioin asiakirjojen lisäksi poliisitoimea tai sen tukipalveluja ohjataan poikkihallinnollisesti (esim. tietohallintostrategia, hätälaitoksen ohjaus, Haltikin ohjaus).

Tilivelvollisuus osana tulosjohtamista

Kaikki virastot raportoivat sovittujen tulostavoitteiden toteutumisesta viraston tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa. Tämän lisäksi ministeriöt raportoivat koko toimialansa tuloksellisuudesta valtion tilinpäätöskertomuksessa, joka annetaan vuosittain eduskunnalle.

Uudistetussa talousarviolainsäädännössä ministeriöt on veloitettu käsittelemään jokaisen tulossopimuspartnerin tilinpäätös ja tuloksellisuusraportti sekä antamaan niistä julkisen kannanoton. Tilinpäätöskannanotossa ministeriön on lausuttava käsityksensä siitä, onko sovitut tulokset saavutettu ja mihin toimiin on ryhdytty tuloksellisuuden parantamiseksi heikoksi osoittautuneessa toiminnassa.¹³

¹³ Tulohjaus Suomen valtionhallinnossa, Finanssineuvos Heikki Joustie, Valtiovarainministeriö, 2.5.2007.

3 Tulohajauksen arviointi

Poliisitoimen tulohajaus on toiminut nyky muodossaan vasta kaksi suunnittelukierrosta. Tulohajausprosessin muodolliseen kulkuun ollaan yleisesti tyytyväisiä. Hallintorakenneuudistukset ovat muuttaneet tulohajaus suhteita, mutta perusteiltaan poliisin tulohajausmalli ei ole muuttunut. Ohjauksen tehokkuudessa on tunnistettu kehittämistarpeita. Seuraavissa luvuissa pyritäänkin keskittymään poliisin tulohajauksen tosiasialliseen toteutumiseen liittyviin kysymyksiin. Yleisemmin sisäasiainhallinnon tulohajausprosessia ja -menetelmiä tullaan arvioimaan ministeriön käynnistämässä tulohajauksen kehittämishakkeessa. Vastaavassa valtionvarainministeriön käynnistämässä tulohajaus hankkeessa tullaan kehittämään ohjauksen perusrakenteita.

3.1 Tulohajauksen yleisten kriteerien toteutuminen

Poliisin hallintorakenneuudistuksessa on luotu edellytykset poliisin tulohajausjärjestelmän kokonaisvaltaiselle kehittämiselle, missä korostuu sisäasiainministeriön ja perustetun Poliisihallituksen välinen tulohajaus suhde ja edelleen Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden tulohajaus suhde. Tavoitteena on ollut luoda mahdollisimman yhtenäinen ja luonteva poliisin tulohajausketju ministeriötasolta aina poliisin operatiiviselle käytännön tasolle saakka. Tällainen kokonaisvaltainen tulohajausjärjestelmä on mahdollistanut aidon vuorovaikutuksen poliisin strategisen ja operatiivisen johtamisen välillä.¹⁴

Valtionhallinnon tulohajauksia arvioitiin laajasti vuosina 2009-2011. Arvioinnissa tunnistettiin useita ongelmakohtia tulohajauksen toteuttamisessa.¹⁵ Seuraavassa on arvioitu näiden riskien toteutumista poliisitoimen tulohajauksessa.

1. Strategisen ohjauksen ja tulohajauksen yhteys. Hallitusohjelmasta lähteviä strategisia linjauksia toteutetaan poliisitoimessa sisäasiainministeriön strategian, talous- ja toimintasuunnitelmien ja erillisten ohjelmien (mm. sisäinen turvallisuus, talousrikollisuuden torjunta, terrorismin torjunta) kautta. Strategiset tavoitteet jalkautuvat yksikkötasolle asti niiden omiin toiminta- ja taloussuunnitelmiin. Tulohajauksen ytimeen, talousarviovuoden tulossopimukseen, strategiset tavoitteet sisällytetään harkinnan mukaan. Missä määrin strategiset tavoitteet päätyvät tulossopimukseen, ei systemaattisesti seurata. Myös syvempi arviointitieto strategisen ohjauksen tehokkuudesta puuttuu.

¹⁴ Selvitys poliisihallinnon uudistamisen toimeenpanosta, SMDno/2010/1966.

¹⁵ Tulohajauksen arviointihankkeen loppuraportti, Valtionvarainministeriö 2010

2. *Yhteys vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden välillä.* Poliisin tulostavoitteisiin, joka on laadittu valtionhallinnon tulostavoitteiden mukaisesti, ollaan yleisesti ottaen tyytyväisiä. Poliisilla on käytössä useita yhteiskunnallista vaikuttavuutta indikoivia mittareita. Myös vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden yhteyttä on käsitelty (esim. Poliisi 2020 -selvityksessä). Vaikuttavuuden ymmärtäminen ja arviointi eivät kuitenkaan ole vielä vakiintunutta ja tutkimuksellista tietoa ei ole juurikaan tuotettu. Edellytykset kokonaisvaltaiselle kehittämiselle ovat kuitenkin hyvät.

3. *Tulosindikaattoreiden, tulostavoitteiden sekä henkilöstö- ja rahoituskehysten yhtenäinen kokonaisuus.* Toiminnallisten tulostavoitteiden ja määrärahojen yhteensovittaminen perustuu Poliisihallituksen arvioihin siitä, kuinka resurssimuutokset vaikuttavat poliisin toimintakykyyn ja tuloksiin. Tulos- ja talousluvut on linkitetty näin toisiinsa ja merkittävät määrärahamuutokset huomioidaan aina tulostavoitteissa. Lukujen linkittäminen perustuu ammatilliseen arviointiin. Tavoitearvoja ei asiakirjoissa erikseen perustella eikä ulkopuolista asiantuntemusta ole käytetty niiden arvioinnissa. Henkilötyövuosien arviot on sidottu määrärahoihin toiminnallisia tulostietoja kiinteämmin. Poliisiyksikkötasolla resursointi perustuukin pitkälti määrärahojen ja henkilötyövuosien samanaikaiseen suunnitteluun. Tältä osin käytäntö on vielä kehittymässä siten, että budjetointi perustuu jatkossa entistä suuremmin määrärahaan pysymiseen ja yksikölle määriteltäviin maksimihenkilötyövuosimäärä toteutetaan vain, jos yksikön määrärahat antavat mahdollisuuden.

4. *Tulostavoitteiden onnistunut asetanta ja tavoitteiden toteutumisen raportoinnin täsmällisyys.* Poliisitoimen tulostavoitteet on kattava ja vakiintunut. Se toimii yhdenmukaisesti aina valtion talousarviosta yksiköiden tulossopimuksiin. Tavoitearvojen asettaminen on sujuvaa ja raportointi toimii automaattisesti Polstat-järjestelmässä. Myös tulossopimusten sanallisten tavoitteiden prosessia on vakiinnutettu ja selkeytetty. Niiden toteutumisen raportointi ei kuitenkaan ole strukturoitunutta ja tavoitteiden arviointikriteerit eivät ole aina yksiselitteisiä ja täsmällisiä.

5. *Tulohajautuksen kyky tukea priorisointia.* Valtioneuvoston tasolla poliisitoiminnan tulohajautuksessa on pystytty tekemään strategisia painopisteen siirtoja (mm. talousrikollisuuden torjuntaan). Sen sijaan niiden kohteiden määrittely, mistä resursseja vastaavasti vähennetään, tai hyväksynnän antaminen toiminnallisten tulosten heikkenemiselle, on ollut puutteellista. Tältä osin priorisoinnin tuki on jäänyt vajavaiseksi. Sen sijaan yleisellä tasolla resurssisuunnittelun suunnitelmallisuus pitkällä aikavälillä on parantunut viime vuosina. Poliisihallinnon sisällä priorisointeja tuetaan myös erillisellä hankerahoituksella.

6. *Tulostietojen hyödyntäminen tavoitteen asetannassa.* Kaikki poliisin tuloksellisuuden keskeisimmistä elementeistä on mittaroitu onnistuneesti (mm. toimintavalmiusaika, rikosten selvitysprosentit, tuottavuus). Näiltä osin tulostietoja hyödynnetään tavoitteiden asettamisessa systemaattisesti. Sanallisissa tavoitteissa yhteys on heikompi.

7. Todellisen tilivelvollisuuden toteutuminen ja ulkopuolisen arvioinnin systemaattinen hyödyntäminen. Poliisin toiminta on ollut viime vuosina tuloksellista ja toiminnalliset tulostavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Samoin taloudelliset tavoitteet on saavutettu, joskin osittain lisäbudjettirahoituksen avulla. Tuloksellisuuden arviointi on vakiintunutta ja laaja-alaista. Poliisi on kehittänyt myös useita suoraan asiakastytyväisyyttä kuvaavia barometreja. Voidaan kuitenkin todeta, että Poliisihallituksen ulkopuolelta johtopäätöksiä tuloksellisuudesta esitetään vain vähän. Suurin osan tilivelvollisuuteen liittyvästi arvioinnista toteutuu tällä hetkellä ministeriön tilinpäätöskannanotoissa, Valtiontalouden tarkastusviraston arvioinneissa ja ministeriön sisäisessä tarkastustoiminnassa. Talousarviolain tilivelvollisuusmuutoksen mukaista ulkopuolista tuloksellisuusarviointia ei ole toteutettu.

8. Ohjausjärjestelmän tuki innovaatioille. Ministeriön ja Poliisihallituksen välisessä tulohajauksessa ei ole erityisiä menetelmiä innovaatioiden tukemiseksi tai niihin kannustamiseksi ellei sellaiseksi katsota valtionvarainministeriön erillisrahoitus tuottavuutta edistävien hankkeiden toteuttamiseen, jota on haettu mutta toistaiseksi päätöksiä ei ole saatu. Poliisihallituksen sisällä eriytetty kehittämishankerahoitus (n. 26 miljoonaa euroa) toimii poliisitoimen sisäisenä innovaatiotukena. Rahoitus kohdentuu koko poliisihallinnon toimintaan ja myös Poliisiyksiköt voivat hakea vuosittain tätä rahoitusta kehittämistoimintaan. Ulkopuolisen kehittämishankerahoituksen käyttöön ei yksiköillä sen sijaan ole vastaavia kannustimia. Ulkoista lisärahoitusta ei automaattisesti hyväksytä menomäärärahojen lisäykseksi eikä Poliisihallituksen omaa hankerahaa käytetä ulkoisen rahoituksen hakemisessa hakijan omana osuutena. Innovaatiota ja tuottavuuden kasvua tukevana ohjausvälineenä voidaan osittain pitää myös poliisin resurssijakomallia.

9. Tulohajauksen toimijoiden roolien selkeys. Hallintorakenteen uudistus, kaksiportainen johtamisjärjestelmä ja Poliisihallituksen eriyttäminen ministeriöstä, ovat selkeyttäneet toimijoiden rooleja. Työnjako ministeriön ja Poliisihallituksen välillä ei kuitenkaan ole täysin vakiintunut. Keskusteluun on nostettu muun muassa Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijamääräistä päättäminen ministeriössä vaikka asiana se liittyy yksinomaan pitkän aikavälin henkilöstösuunnitteluun, joka on Poliisihallituksen vastuulla.

10. Poikkihallinnollisuus toteutuu. Poliisitoimen ohjauksessa poikkihallinnollisuus toteutuu erityisesti ohjelmajohtamisessa (mm. sisäinen turvallisuus, talousrikollisuuden torjunta, terrorismin torjunta) ja sisäasiainministeriön strategisessa suunnittelussa, joka kattaa tärkeitä poliisin yhteistyökumppaneita (rajavartiolaitos ja pelastustoiminta), syyttäjälaitoksen kanssa tehtävässä yhteistyössä sekä peruspalvelujen arvioinnissa. Sen sijaan varsinaisessa tulohajausprosessissa poikkihallinnollisuudella ei ole erityistä roolia. Poikkeuksen muodostaa Haltinkin tulohajaus. Toiminnallisella tasolla keskeisimmät yhteistyötahot ovat tulli ja rajavartiolaitos, joilla on rikostorjuntaan liittyviä vastuualueita. Muiden toimijoiden, kuten kuntien, kanssa tehtävä yhteistyö ja liikenneturvallisuustyö ovat vakiintunutta.

11. Järjestelmän raskaus. Poliisin tulohajausjärjestelmä on dokumenttien määrän ja organisaatiotasojen vuoksi työllistävä. Järjestelmän raskauden ei kuitenkaan arvioida häiritsevän suunnittelun laatua. Pääleikkäistä työtä on jonkin verran siten, että samoja tekstisisältöjä tuotetaan eri asiakirjoja varten useita kertoja. Myös valmisteluajataulut ovat haasteelliset, sillä valmisteluun osallistuvia tahoja ja tasoja on useita. Prosessin toimivuutta tulee tarkastella koko ministeriön tasolla.

12. Tehtävänjaon toimivuus. Poliisin palvelurakenteen uudistukset ovat yleisesti ottaen parantaneet tulohajauksen edellytyksiä ja selkeyttäneet eri toimijoiden tehtäviä. Lopullisesti roolit eivät kuitenkaan ole asettuneet. Sisäasiainministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen roolien lähtökohtainen jako strategiseen johtamiseen ja toiminnan johtamiseen ei ole yksiselitteistä. Erityisesti poliisiyksiköistä käsin tarkasteltuna sekä poliisiosasto että Poliisihallitus harjoittavat sekä strategista ohjausta, toiminnallista tulohajausta että talousohjausta. Pääleikkäisyys ilmenee käytännössä muun muassa talouden seurannassa, jossa kumpikin tekee omaa laskentaansa ja seurantaansa eikä tilannekuva ole aina yhdenmukainen.

3.2 Poliisipalvelujen tasapuolinen saatavuus - poliisilaitosten resurssiohjaus

Sisäasiainministeriön tilinpäätöskannanotossa 2010 todetaan, että poliisitoimen tulokset ovat olleet hyviä, mutta alueellisia eroja esiintyy edelleen. Ministeriö edellyttää, että Poliisihallitus kiinnittää jatkossakin erityistä huomiota alueellisiin eroihin ja ryhtyy tarvittaviin toimiin niiden tasoittamiseksi.

Poliisihallinto on kehittänyt systemaattisesti resurssijakoa poliisiyksiköille. Muun muassa alueellisten erojen tasaamiseksi Poliisihallitus on kehittänyt ja ottanut käyttöön ns. paikallispoliisin resurssimallin. Se on määrärahanjaon laskentakaava alueellisille poliisilaitoksille. Jakomallin keskeinen menetelmä on poliisimiesten henkilötyövuosimäärän määrittäminen poliisilaitoksille jakomallilla, joka perustuu poliisilaitoksen toiminta-alueen väestöön, pinta-alaan ja poliisipalvelujen kysyntään. Mallia ei toteuteta suoraviivaisesti vaan määrärahaossa huomioidaan muitakin tekijöitä ja alueellisia erityispiirteitä. Myös valtakunnallisille yksiköille on laadittu oma resurssijakomalli.

Resurssijakomallilla on pyritty läpinäkyvään määrärahanjakoon, jossa tehottomuutta ei palkita vaan pikemminkin kaikille yksiköille annetaan sama kysynnästä riippuva tehokkuustavoite. Tavoitteena on, että mallin avulla alueelliset resurssierot pienenevät. Resurssijakomallia hyödynnettiin ensimmäistä kertaa vuoden 2011 budjetin laadinnassa. Mallin avulla määriteltiin kunkin poliisilaitoksen osalta alueellisesti

tasapainoinen henkilöstömäärä. Tulossopimusneuvotteluissa kunkin yksikön yli- tai aliresursointia pyrittiin tasaamaan.

Vuoden 2011 toteumien perusteella resurssimallin mukaista voimavarojen tasaantumista ei ole tapahtunut. Kymmenellä poliisilaitoksella henkilöstömäärä on lähentynyt resurssijakomallin mukaista tavoitteellista henkilöstömäärää ja 14:sta poliisilaitoksella ero tavoitteelliseen määrään on kasvanut.¹⁶ Luotettavasti alueellisten erojen tasaantumista voidaan kuitenkin arvioida vasta pidemmällä aikavälillä. Vuonna 2012 eroja tullaan tasaamaan myös kenttäharjoittelujaksolla olevien opiskelijoiden kohdentamisella.

Poliisiyksiköiden näkökulmasta resurssien tasaus resurssimallin mukaisesti on toiminut vain osittain ja toteuttaminen on ollut varsinkin laskevien resurssien tilanteessa haasteellista.

Resurssijakomalli on lisännyt määrärahan ja henkilötyövuosien jakamisen läpinäkyvyyttä ja oikeudenmukaisuutta mutta poliisiyksiköiden näkökulmasta ei kaikilta osin riittävästi. Kannustavuutta on kehitetty mm. palkan ei-kiinteiden osien jaossa. Kiinteiden palkkojen osalta määrärahajako perustuu kunkin yksikön toteumaan.

3.3 Valtakunnallisten yksiköiden resurssiohjaus

Poliisihallitus on vahvistanut valtakunnallisille poliisiyksiköille (pois lukien Poliisin tekniikkakeskus, joka on nettobudjetoitu) resurssimallit.

Poliisihallitus tarkastelee vuosittain valtakunnallisten yksiköiden ja paikallispoliisin osuutta poliisin rahoituskehyksessä. Tarkastelussa huomiota kiinnitetään kaikkien yksiköiden keskinäisiin tehtäväjärjestelyihin ja niiden vaikutukseen yksiköiden kehysosuuksiin poliisitoimen kokonaisuudessa.

Poliisin valtakunnallisten yksiköiden resurssienjakomallien keskeisenä menetelmänä on jakaa yksiköiden toiminta eri toimintoihin, joiden vaatimat resurssit tarkastellaan henkilötyövuosina ja toiminnan muina menoina. Henkilötyövuodet rahoitetaan yksikön keskimääräisen henkilökustannuksen perusteella. Keskimääräistä henkilökustannusta määriteltäessä huomioidaan sekä kiinteiden palkkojen että työaikakorvausten osalta poliisiyksiköiden yhdenvertainen kohtelu. Lisäksi yksiköiden eri toiminnoille määritellään muut kulut ja koko yksikön kiinteistömenot ja asetetaan yksilöllinen tuottotavoite, joka on osa yksikön rahoituskehystä.

¹⁶ Perustuu laskelmaan siitä, onko vuoden 2011 toteutunut suhteellinen poliisimiesten osuus koko paikallispoliisin poliisimiesten määrästä lähentynyt tai loitonnut resurssijakomallilla lasketusta tavoitteellisesta suhteellisesta osuudesta. Vertailu tehty vuoteen 2010.

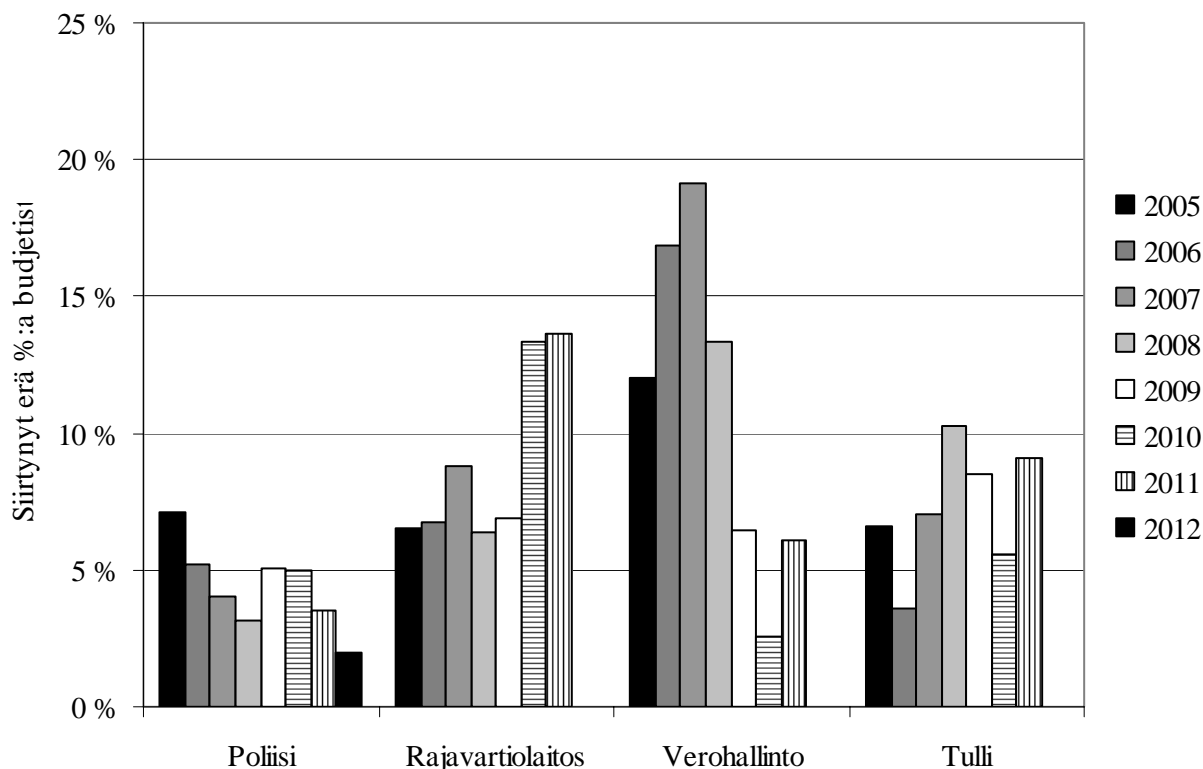
Poliisin valtakunnallisten yksiköiden resurssienjakomallissa yksikön eri toiminnoille vyörytetään myös yksikön johto- ja hallinnolliset resurssit toimintojen henkilötyövuosiosuuden mukaisesti.

Toisena keskeisenä tavoitteena on määrittää poliisin valtakunnallisten yksiköiden toiminnoista ns. konsernipalvelut, joiden rahoitusvastuu jätetään Poliisihallitukselle. Tällöin Poliisihallitus vastaa budjettivuoden aikana kyseisen toiminnon mahdollisista lisärahoitustarpeista. Vuonna 2012 konsernipalveluja rahoitetaan keskitetysti lähinnä vain Keskusrikospoliisin rikoslaboratorioon liittyvien kulujen osalta.

3.4 Talouden tasapainotusmekanismit

Poliisin toimintamääräraha kuten valtaosa valtion talousarvion toimintamäärärahoista on niin sanottuja siirtomäärärahoja. Perustuslain 85§ mukaan siirtomäärärahaa ei saa ylittää. Vuosittaisten menotarpeiden vaihtelujen tasaamiseen tai pysyvien lisämäärärahatarpeiden hallitsemiseen virastolla on pääsääntöisesti kaksi keinoa. Ensinnäkin, vaikka siirtomäärärahaa ei saa ylittää, sen saa siirtää käytettäväksi enimmillään varainhoitovuotta seuraavan kahden vuoden aikana (Valtion talousarviolaki 7.3 §). Eri varainhoitovuosien siirtyvät erät muodostuvat varsin pysyvän puskuri, jonka koko virastoittain ja vuosittain vaihtelee muutamista prosenteista jopa 20 prosenttiin budjetista. Toinen keino määrärahavajeen tasapainottamiseen on valtion talousarvioprosessin kautta haettava lisämääräraha. Lisäys voi olla varsinaisessa talousarviokäsittelyssä eduskunnan tekemä lisäys tai varainhoitovuoden aikana hallituksen esittämä lisäbudjetti tai eduskunnan lisäys lisäbudjettiin.

Verrattaessa siirtomäärärahan käyttöä poliisi-, rajavartio-, vero- ja tullihallinnossa voidaan todeta, että poliisissa siirtomääräraha on pieni suhteessa budjetin kokoon (ks. kuvio 2). Tämä voidaan tulkita joko tasapainottamisen tarpeen tai mahdollisuuksien vähäisyytenä. Viimeiset kuusi vuotta poliisin siirtomäärärahan määrä on vaihdellut vain vähän, 3 ja 5 prosentin välillä budjetista, jonka niin ikään voi tulkita johtuvan vakaasta toiminnallisesta ja taloudellisesta kehityksestä tai määrärahan jatkuvasta tarpeesta, jonka takia puskuria ei saada kasvatettua. Vuodesta 2010 alkaen siirtyvä erä on vähentynyt vuosittain yli kolmanneksella. Vuonna 2010 se oli 37 milj. euroa, vuonna 2011 enää 24 milj. euroa ja vuoden 2011 toteuma on noin 14 milj. euroa. Näillä näkymin kehitys jatkuu myös vuonna 2012, jolloin uhkana on siirtyvän erän käyttö kokonaisuudessaan. Toisin sanoen menot ovat olleet yli 10 milj. euroa tuloja suurempia jo kaksi vuotta (ks. kuvio luvussa 6.3), joka on johtanut liikkumavaran vakavaan pienentymiseen.



Kuvio: Poliisi-, rajavartio-, vero- ja tullihallintojen siirtyvät erät suhteessa talousarvioon, prosenttia, vuosina 2005-2011¹⁷

Siirtyvien erien tapaan myös eduskunnan budjettilisäysten ja lisäbudjettien kohdentumisessa poliisi erottuu rajavartio-, vero- ja tullihallinnoista (katso taulukko). Poliisille on kohdistettu muita hallinnonaloja useimmin lisämäärärahaa perustoimintaan. Tämä koskee sekä eduskunnan tekemiä lisäyksiä että hallituksen esityksiä lisäbudjeteiksi. Poliisi on saanut myös paljon huomiota eduskunnan ja hallintovaliokunnan budjettikäsittelyissä mikä näkyy muun muassa talousarviolausumissa. On kuitenkin huomattava, että budjettien kokoon suhteutettuna poliisin saamat lisämäärärahat eivät poikkea rajavartiolaitoksen, vero- ja tullihallinnon vastaavista. Rahoituksen kokonaisuuden näkökulmasta lisämäärärahojen merkitys ei siis ole poliisille vertailukohteita suurempi.

¹⁷ Asiakirjayhdistelmät vuosien 2004-2011 talousarvioasiakirjoista, Valtionvarainministeriö. Vuoden 2011 tiedot talousarviotietoja, ei toteutumia.

Taulukko: Lisätalousarviot ja eduskunnan lisäykset varsinaiseen talousarvioon (ei sisällä teknisiä eriä, VES:a eikä rahoitusta ad hoc erityistehtäviin) poliisi-, rajavartio-, vero- ja tullihallintojen toimintamomenteille (tuhatta euroa)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Poliisi | | | | | | | |
| Talousarvio | 567 567 | 607 149 | 634 966 | 661 942 | 679 804 | 687 053 | 702 462 |
| Eduskun. lisäykset | | | 3 900 | | 1 000 | 1 500 | 2 600 |
| Lisätalousarvio I | 60 | | | 1 500 | | | |
| Lisätalousarvio II | | 600 | 3 000 | | | | |
| | | 400 | 1 000 | | | | |
| Lisätalousarvio III | | | 3 000 | | | | |
| Lisätalousarvio IV | | 2 400 | | | 4 000 | | |
| Lisäykset ta:sta, %:a | 0,0 % | 0,6 % | 1,7 % | 0,2 % | 0,7 % | 0,2 % | 0,4 % |
| Rajavart. | | | | | | | |
| Talousarvio | 197 124 | 199 605 | 209 929 | 219 511 | 220 671 | 221 071 | 221 305 |
| Eduskun. lisäykset | 1 300 | | | 2 000 | | 500 | 650 |
| Lisätalousarvio I | | | | | | | |
| Lisätalousarvio II | 1 200 | | | | | | |
| Lisätalousarvio III | | | 1 300 | | 2 000 | | |
| | | | 1 500 | | | | |
| Lisätalousarvio IV | | | | | | | |
| Lisäykset ta:sta, %:a | 1,3 % | 0,0 % | 1,3 % | 0,9 % | 0,9 % | 0,2 % | 0,3 % |
| Verohall. | | | | | | | |
| Talousarvio | 347 487 | 339 947 | 357 214 | 373 946 | 396 324 | 397 022 | 403 989 |
| Eduskun. lisäykset | | | | | | | |
| Lisätalousarvio I | | | | | | | |
| Lisätalousarvio II | | | | 1 745 | | | |
| Lisätalousarvio III | | | | | | | |
| Lisätalousarvio IV | | | | | | | |
| Lisäykset ta:sta, %:a | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,5 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % |
| Tulli | | | | | | | |
| Talousarvio | 129 953 | 147 832 | 154 954 | 162 117 | 162 892 | 157 742 | 160 536 |
| Eduskun. lisäykset | | | | | 1 000 | | |
| Lisätalousarvio I | 11 500 | | | | | | |
| Lisätalousarvio II | | | | 500 | | | |
| Lisätalousarvio III | | | | | | | |
| Lisätalousarvio IV | | 2 000 | | | | | |
| Lisäykset ta:sta, %:a | 8,8 % | 1,4 % | 0,0 % | 0,3 % | 0,6 % | 0,0 % | 0,0 % |

Eduskunnan lisäys

Hallituksen esitys

Ilman puskurina toimivaa riittävää siirtyvää erää jää talouden tasapainottamisen ainoiksi keinoiksi lisämäärärahan esittäminen tai toiminnan nopea sopeuttaminen.

Tulohajauksen näkökulmasta poliisihallinnon tilanne, missä siirtyvä erä on pieni ja turvautuminen lisätalousarvioihin vuosittain toistuvaa, on kestämaton. Sen sijaan, että tulohajauksen tavoitteenasettelua voitaisiin rakentaa ja säätää pitkäjänteisesti ja operatiivinen johto voisi toteuttaa ennakoivaa talousstrategiaa, talouden suuret linjaukset ovat jatkuvassa käymistilassa.

Poliittisessa ja strategisessa turbulenssissa tulohajauksen ja suunnittelun keskeisin väline, pitkän aikavälin määräraha-kehitys, ei toimi tarkoituksenmukaisella tavalla.

Erikoisesti työttömien poliisien työllistämiseen kohdistetut kertaluonteiset lisämäärärahat häiritsevät tulohajauksen suunnittelua, koska ne sekä aiheuttavat pysyviä määrärahatarpeita että ohjaavat suoraan operatiivista johtamista. Henkilöstöön kohdistuva määräraha-kehitys aiheuttaa myös epävarmuutta henkilöstössä.

Ohjausta vaikeuttaa edelleen se, että poliisikoulutettavien määrästä on päätetty sisäasiainministerin erillisellä päätöksellä ja erillään varsinaisesta tulohajausprosessista. Voidaan todeta, että edellä kuvattu henkilöstöresurssiin kohdistuva sivuttainen ohjaus haittaa tulohajauksen perusajatuksen toteutumista.

4 Tulosohjauksen kehittämisesitykset

Työryhmän näkemyksen mukaan poliisilla on tarkoituksenmukainen ja hyvin toimiva tulosohjausjärjestelmä. Tulosohjauksessa noudatetaan yleisiä valtionhallinnon linjauksia ja ohjeita. Poliisin tulosohjausta kehitetään jatkuvasti ja työryhmän näkemyksen mukaisesti oikeaan suuntaan. Merkittäviin suunnankorjauksiin ei ole tarvetta niin kauan kuin poliisin hallintorakenne on nykyisen kaltainen. Ohjausta tulee kuitenkin jatkuvasti kehittää ja ohjausjärjestelmän toimintaa vakiinnuttaa. Kehityskohteiksi työryhmä tunnistaa pitkän aikavälin resurssisuunnittelun, poliittisen ohjauksen kohdentamisen ja poliisiyksiköiden tulosvastuun vahvistamisen.

4.1 Pitkän aikavälin resurssisuunnittelun kehittäminen

Poliisin hallintorakenteen uudistus ja siihen perustuvat uudet toimijat ja roolit tukevat pääsääntöisesti hyvin valtionhallinnon linjausten mukaista tulosjohtamista. Rakenneuudistus on vielä varsin tuore ja monelta osin uudet toimintatavat ovat vasta vakiintumassa. Poliisi osallistuu parhaillaan sisäasiainministeriön johdolla tehtävään koko hallinnonalaan koskevaan tulosohjauksen kehittämistyöhön, jonka tarkoituksena on uudistaa ja vakiinnuttaa mm. aikataulut ja asiakirjarakenteet.

Keskeisin työryhmän tunnistama kehittämishaaste on pitkän aikavälin resurssisuunnittelu. Varsinaisten suunnitteluvälineiden ja -prosessien lisäksi tärkeää on kaikkien toimijoiden sitoutuminen pitkän aikavälin strategiaan sekä viestinnän yhtenäisyys ja johdonmukaisuus. Näihin haasteisiin vastaamiseksi työryhmä esittää:

1. Tulosohjausasiakirjakokonaisuutta kehitetään tavoitteena mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä kokonaisuus.
2. Sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma nostetaan nykyistä keskeisempään rooliin suunnitteluprosessissa ja sen ohjausvaikutusta pitkän aikavälin strategisessa suunnittelussa vahvistetaan. Prosessin selkeyttäminen vahvistaisi pitkän aikavälin suunnittelua ja strategisen ohjauksen linjakkuutta. Tällä hetkellä ohjaavia strategisia asiakirjoja on suuri määrä ja niiden väliset suhteet on osittain määrittelemättä. Ensisijaisesti ongelma pyritään ratkaisemaan sisäasiainministeriön tulosohjaushankkeessa vuoden 2012 aikana.
3. Kehitetään pitkän aikavälin valtakunnallinen poliisin voimavarojen suunnittelumalli ministeriön ja Poliisihallituksen yhteistyönä. Poliisin voimavarojen suunnittelu on kehittynyt viime vuosina ja sen aikajänne on

pidentynyt. Suunnittelu on kuitenkin edelleen keskeinen kehittämiskohde tulohajauksen näkökulmasta. Myös hallintovaliokunta on edellyttänyt, että laaditaan ajantasainen poliisin pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelma. Ministeriön ja Poliisihallituksen välillä tulee kehittää yhteistä pitkän aikavälin suunnittelua, jossa huomioidaan henkilötyövuodet ja toiminnalliset tulokset. Tavoitteena tulee olla, että yhteinen käsitys voidaan muodostaa jo suunnitteluvaiheessa ja että suunnittelussa käytetään mahdollisimman paljon samoja välineitä ja yhteisiä suunnitteluasiakirjoja. Näin parannetaan sekä suunnitelmiin sitoutumista että myös ulkoisen viestinnän johdonmukaisuutta. Kehitystyö toteutetaan poliisiosaston ja Poliisihallituksen yhteistyönä. Haasteena kehitystyössä on valtionhallinnon tasolla puuttuva ohjeistus pitkän aikavälin suunnitteluperiaatteista.

4. Uudistetaan Poliisiammattikorkeakoulun uusien opiskelijoiden määristä päättämisen prosessi tavoitteena varmistaa suunnitelmallinen rekrytointi käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Työryhmä esittää, että jatkossa päätöksen tekee sisäasiainministeriön poliisiosasto Poliisihallituksen esityksestä osana näiden välistä tulossopimusta.

4.2 Tarkennukset poliittisen ohjauksen kohdentumiseen

Poliisitoimen poliittinen ohjaus perustuu ensisijaisesti hallitusohjelmaan ja eduskunnan hyväksymään talousarvioon. Työryhmän näkemyksen mukaan poliittisen ohjauksen kohdistuminen on pääpiirteissään tarkoituksenmukaista. Tarkennuksia esitetään kuitenkin seuraaviin kohteisiin.

5. Varmistetaan, että poliisin strategiset toiminnot näkyvät kattavasti talousarvion tavoitteissa ja tunnusluvuissa tarkoituksenmukaisesti. Arvioidaan, tuleeko talousrikollisuuden torjunnan lisäksi talousarviossa näkyä muita ajankohtaisia poliittisia painopisteitä, vaikka ne olisivat volyymiltaan pienempiä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunta.
6. Kehitetään ohjausta siten, että keskimääräisen toimintakyvyn lisäksi myös toimintakyvyn vaihtelua ja toimintavarmuutta voidaan seurata ja ohjata keskeisimpien toiminnallisten tunnuslukujen osalta. Sisällytetään talousarvioon esimerkiksi mittari hälytystoiminnan toimintavalmiusajan vaihtelun kuvaamiseksi. Mittarin tarkoituksena on seurata ja tavoitteellistaa hälytystoiminnan tasapuolista toteutumista.

4.3 Poliisiyksiköiden tulosvastuun vahvistaminen ja muut kehittämiskohteet

Muina kehittämiskohteina työryhmä esittää erityisesti poliisiyksiköiden kannusteiden ja vastuun kehittämistä.

7. *Kehitetään kannusteita ja poliisiyksiköiden vastuuta talouden ja toiminnan ohjauksessa.* Poliisiyksiköiden tulosohjauksen edellytykset ovat kehittyneet viime vuosina poliisin hallintorakennemuutosten yhteydessä. Nykyisten käytäntöjen koetaan palvelevan hyvin nykyistä yksikkörakennetta. Poliisihallitus ohjaa erikseen useita eri voimavaroja, kuten toimitiloja, kuljetusvälineitä ja kehittämishankkeita. Tulosohjauksen näkökulmasta poliisiyksiköiden itsenäisyyden lisääminen olisi perusteltua. Tämä mahdollistaisi tilivelvollisuuden paremman toteutumisen sekä paremmat kannusteet muun muassa toimitilalahokkuuden lisäämiseen ja virkarakenteen kehittämiseen kustannustehokkaammaksi. Toimitilakustannukset voitaisiin sisällyttää tulosbudjettiin ja henkilötyövuosien rahoitus voisi perustua nykyistä enemmän yhtenäisiin palkkakustannusarvioihin eikä eri yksiköiden nykyisen henkilöstörakenteen mukaiseen palkkatasoon. Tällaiset muutokset eivät ole toteutettavissa lyhyellä aikavälillä eikä nykyisen yksikkörakenteen puitteissa. Kannusteiden ja tilivelvollisuuden kehittäminen tulee kuitenkin säilyä tavoitteena.
8. *Ptr-yhteistyön suunnitteluprosessia kehitetään.* Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi, että poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyötä syvennetään. Syvenevän yhteistyön strateginen ohjaus ja seuranta edellyttävät myös tulosohjauksen välineiden kehittämistä. Suunnitteluasiakirjojen ja -prosessin tulee huomioida nykyistä paremmin tehtävien ja kustannusten jakautuminen ja yhteistyön strateginen ohjaus.
9. *Ulkopuolisen tuloksellisuusarvioinnin mahdollisuutta selvitetään.* Poliisin toiminnan tuloksellisuuden sisäinen arviointi on laadukasta ja tuloksellisuusdata on kattavaa ja monipuolista. Tilivelvollisuuden näkökulmasta kuitenkin tuloksellisuuden ulkopuolista arviointia, jonka tavoitteena on luoda riippumaton näkemys poliisin toiminnan vaikuttavuuden sekä toiminnallisen ja taloudellisen tuloksellisuuden kehityksestä, tulisi lisätä. Mahdolliset toteutustavat ja aikataulut selvitetään.
10. *Muut kehittämiskohteet.* Tulosohjauksen prosessin kehittämisessä tulee kiinnittää huomiota toiminta- ja taloussuunnitelman vuosittaisen prosessin käynnistämävaiheeseen ja suunnittelumääräyksen rooliin ja sisältöön. Samoin harkitaan ministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen välisen tuloskesustelun aikataulun muutosta siten, että se toteutettaisiin ennen Poliisihallituksen ja

poliisiyksiköiden tuloskeskusteluja. Em. asiat käsitellään sisäasiainministeriön tulosohjaushankkeessa.

Osa II

Poliisin pitkän aikavälin voimavarat

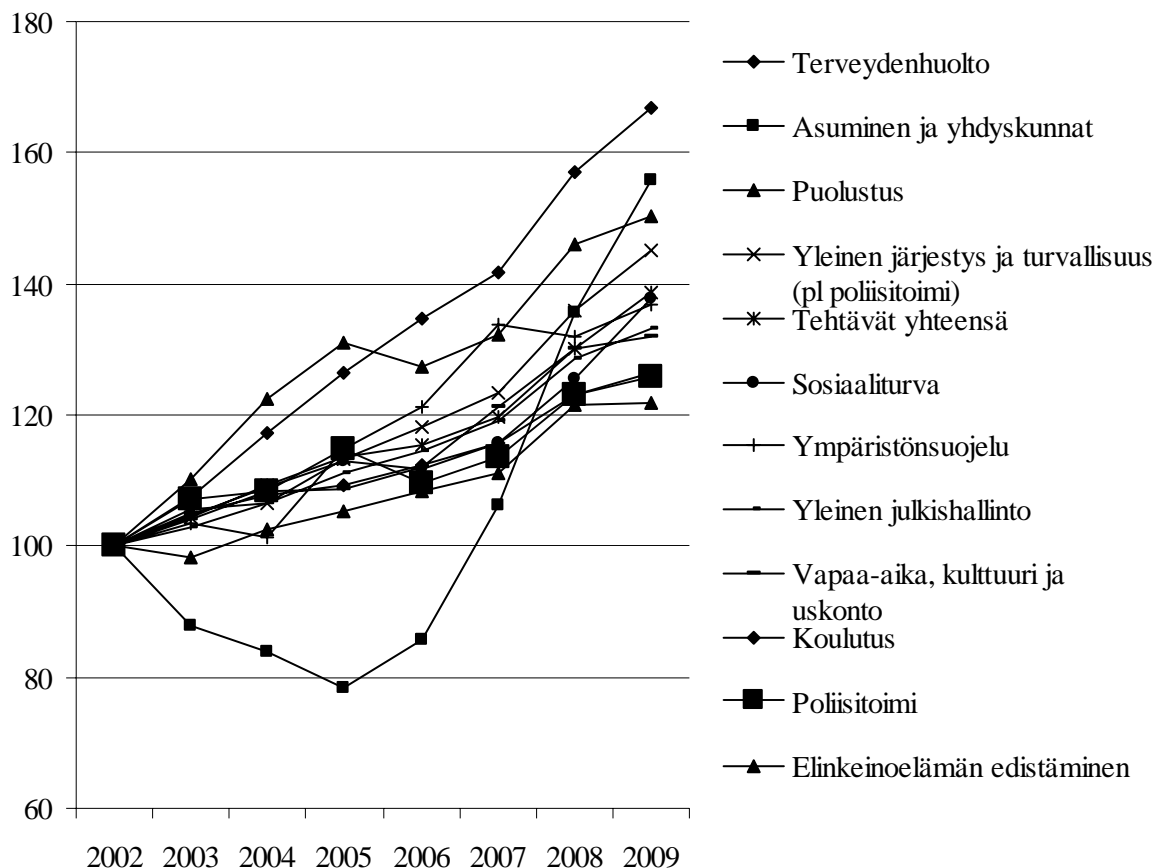
5 Poliisin voimavarojen kehitys 2000-2011

Poliisitoimen menojen kasvu on ollut maltillista verrattuna muihin julkisiin palveluihin. Merkittävin voimavara, henkilötyöpanos, on vähentynyt vuodesta 2005 alkaen noin 60 henkilötyövuoden vuositahtia. Muiden voimavarojen kehitys on vastaavasti ollut maltillista tieto- ja viestintäteknologiaa lukuun ottamatta. Menomaltista ja poliisipalvelujen kysynnän kasvusta huolimatta poliisin toiminnalliset tulokset ovat olleet hyviä. Voidaankin todeta, että poliisitoiminnan tuottavuus on kehittynyt myönteisesti.

5.1 Poliisitoimen kokonaismenojen kehitys

Poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullin toimintoja seurataan kansantalouden tilinpidossa yhteisenä *poliisitoimen* toimintaluokkana. Tämän laajan määritelmän mukaisen poliisitoimen menojen kasvu on ollut muihin julkisiin palveluihin verrattuna huomattavan maltillista. Vuosina 2002-2009 poliisitoimen menojen kasvu on ollut hitainta koko julkisella sektorilla elinkeinoelämän edistämistoimintaa lukuun ottamatta.

Laajan määritelmän mukaisen poliisitoimen asukaskohtaiset menot ovat nousseet 13 prosenttia vuoden 2009 rahan arvossa mitattuna. Vastaava kasvu koko julkisen sektorilla oli lähes kolminkertainen, 34 prosenttia. Maltillinen kehitys näkyy myös tarkasteltaessa poliisitoimen menojen osuutta bruttokansantuotteesta. Vuosina 2002-2009 osuus on vaihdellut 0,5 ja 0,6 prosentin välillä ilman selkeää kasvutrendiä.

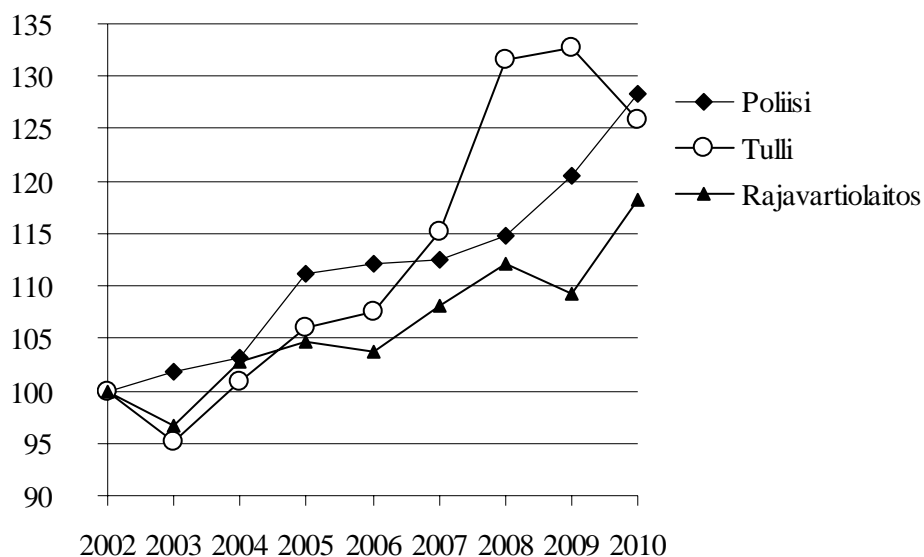


Kuvio: Menojen kasvu julkisella sektorilla 2002-2009 tehtävittäin. Poliisitoimi sisältää poliisi-, raja- ja tullitoiminnan.¹⁸

Poliisitoimea vastaavissa työvoimavaltaisissa peruspalveluissa, kuten opetus-, sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluissa, menot ovat kasvaneet huomattavasti nopeammin. Menojen kasvuvauhtien eroja ei voine selittää yksinomaan toimintaympäristön muutoksilla. Vaikka esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen taloutta on rasittanut väestön ikääntyminen, on myös poliisipalvelujen tarve kasvanut muun muassa lainsäädännön muutosten, globalisaation ja hyvinvointierojen kasvun myötä.

Laajan määritelmän mukaisen poliisitoimen menojen maltillista kasvua ei selitä poliisin, tullin tai rajavartiolaitoksen yksittäinen taloudellinen suoriutuminen. Näiden toimijoiden menojen kasvu vastaa pääpiirteissään toisiaan. Trendin määrittelee poliisi, jonka menot ovat kaksi kertaa niin suuret kuin tullin ja rajavartiolaitoksen yhteensä.

¹⁸ Suomen virallinen tilasto (SVT): Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-0593. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 24.10.2011]. Saantitapa: <http://tilastokeskus.fi/til/jmete/index.html>.



Kuvio: Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen toimintabruttomenojen kasvu vuosina 2002-2010. Rajavartiolaitoksen menot eivät sisällä ilma- ja vartioalusten hankintamomentin menoja. Vuosi 2002 = 100. Luvuissa ei ole korjattu mitään teknisiä siirtoja.¹⁹

Taulukko: Edellisen kuvion toimintabruttomenot 2002-2010, miljoonaa euroa.

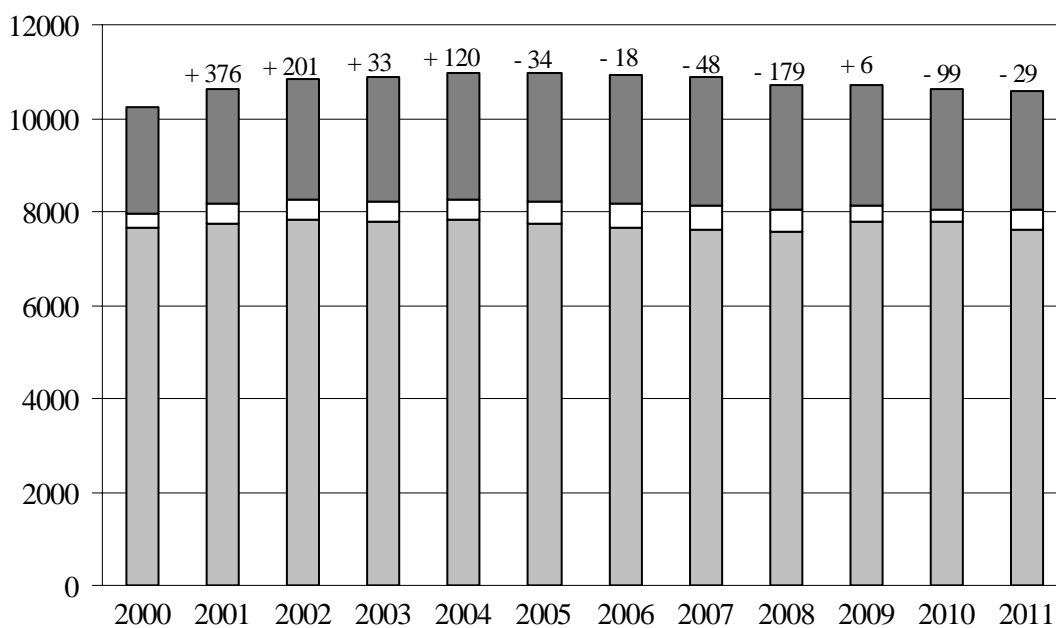
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Poliisi | 591 | 602 | 610 | 657 | 663 | 665 | 679 | 712 | 759 |
| Rajavartiolaitos | 194 | 187 | 199 | 203 | 201 | 210 | 217 | 212 | 229 |
| Tulli | 127 | 120 | 128 | 134 | 136 | 146 | 167 | 168 | 159 |

5.2 Työpanoksen kehitys

Poliisin henkilötyövuosien määrä on pysynyt varsin tasaisena koko 2000-luvun. Vuoteen 2004 asti henkilötyövuosien määrä oli kasvava. Sen sijaan vuodesta 2005 alkaen henkilötyövuodet ovat vähentyneet vuotta 2006 lukuun ottamatta. Ilman eduskunnan myöntämiä lisämäärärahoja työttömien poliisien työllistämiseen vuosina 2007-2010 vähennys olisi ollut selvästi toteutunutta suurempi. Vähennykset olisivat ylittäneet myös valtion tuottavuusohjelman tavoitteet. Nyt tuottavuusohjelman

¹⁹ Lähde: Valtion talousarvion asiakirjayhdistelmät, www.vm.fi. Ei sisällä teknisiä korjauksia.

edellyttämästä 360 henkilötyövuoden vähennyksestä vuoteen 2011 mennessä on jäänyt toteutumatta 48 henkilötyövuotta.



| | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ■ Muu henkilöstö yhteensä | 2287 | 2466 | 2564 | 2638 | 2709 | 2738 | 2753 | 2736 | 2663 | 2600 | 2574 | 2541 |
| □ Opiskelijat | 297 | 424 | 434 | 421 | 447 | 456 | 500 | 526 | 482 | 340 | 252 | 415 |
| ■ Poliisit (pl. opiskelijat) | 7667 | 7737 | 7830 | 7802 | 7825 | 7753 | 7676 | 7619 | 7557 | 7768 | 7783 | 7624 |

Kuvio: Poliisien, opiskelijoiden ja muun henkilötyövuosien määrät 2000–2010.20 Tekniset siirrot korjattu.

5.3 Muiden voimavarojen kehitys

Poliisitoiminta on työvoimaintensiivistä. Noin 75 prosenttia kaikista menoista (ml. Investoinnit) on palkkoja ja palkkioita. Kustannuksilla mitattuna muita merkittäviä voimavaroja ovat toimitilat, tieto- ja viestintäteknologia ja kuljetusvälineet.

²⁰ Poliisi 2020, PoHa 20.11.2011. Määrissä korjattu seuraavat tekniset siirrot: Haltik -225 v. 2008 aikana, Kihlakuntien yhteinen henkilöstö +189 v. 2008, Häke -180, v. 2001-2005. Vuoden 2010 organisaatiouudistukseen liittyviä teknisiä siirtoja ei ole huomioitu.

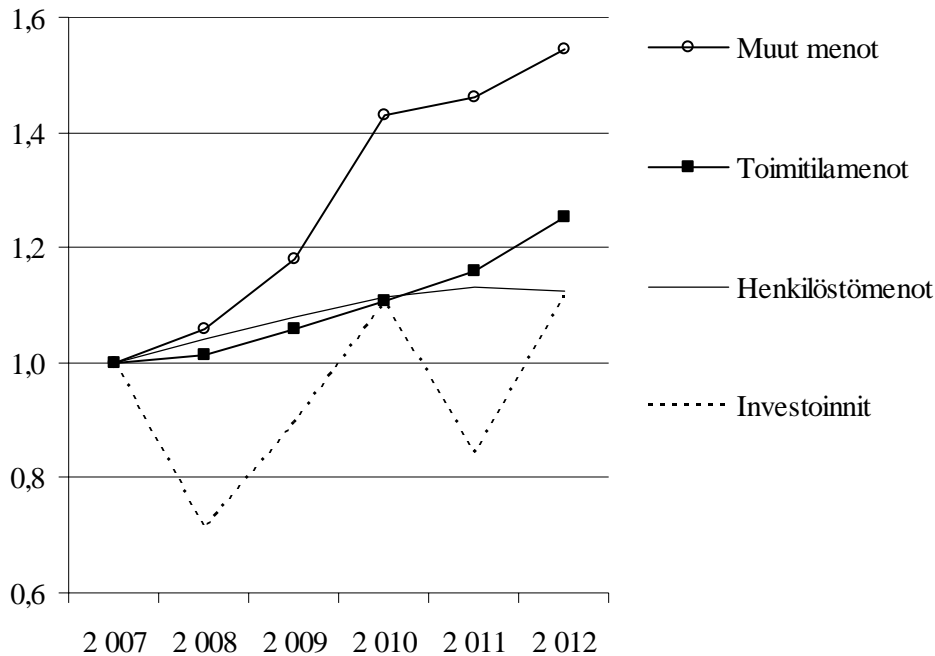
Taulukko: Poliisitoiminnan kustannusrakenne mukaan lukien investoinnit. Muut menot sisältävät tietohallinto-, materiaali-, matka- ja kuljetusvälineiden ylläpitomenoja.

| | 2 007 | 2 008 | 2 009 | 2 010 | 2 011 | 2 012 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Henkilöstömenot | 75,7 % | 76,2 % | 75,1 % | 72,9 % | 73,1 % | 71,4 % |
| Toimitilamenot | 8,7 % | 8,6 % | 8,5 % | 8,4 % | 8,6 % | 9,2 % |
| Muut menot | 13,6 % | 13,9 % | 14,7 % | 16,8 % | 16,9 % | 17,5 % |
| Investoinnit | 2,0 % | 1,4 % | 1,7 % | 1,9 % | 1,4 % | 1,9 % |
| Henkilöstömenot | 496,3 | 517,2 | 535,8 | 553,4 | 561,8 | 558,4 |
| Toimitilamenot | 57,3 | 58,1 | 60,6 | 63,4 | 66,4 | 71,7 |
| Muut menot | 88,9 | 94,0 | 104,8 | 127,3 | 129,8 | 137,2 |
| Investoinnit | 13,2 | 9,3 | 11,8 | 14,5 | 11,1 | 14,7 |

Euromääräisesti merkittävin voimavara henkilöstön jälkeen on toimitilat noin yhdeksän prosentin osuudella kokonaiskustannuksista. Toimitilamenot ovat kehittyneet pitkällä aikavälillä samaa tahtia henkilöstömenojen kanssa. Viimeisen kymmenen vuoden aikana henkilöstökustannukset ovat nousseet 46 prosenttia ja toimitilakustannukset 47 prosenttia. Tulevina vuosina toimitilakustannusten kasvuvauhdin arvioidaan kuitenkin kiihtyvän.

Tieto- ja viestintäteknologian merkitys on korostunut viime vuosina. Muiden menojen osuus kokonaismenoista kasvaa vuoden 2008 tasosta, 14 prosenttia, vuoteen 2011 mennessä 17 prosenttiin. Tärkein yksittäinen tunnistettava tekijä on tieto- ja viestintäteknologian kustannusten nousu. Nousua selittää poliisin uudet suuret tietojärjestelmähankkeet sekä Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistamiseen ja Haltikin nettobudjetointiin siirtymiseen liittyvät henkilötyöpanoksen lisäykset. PTHK:n alueellistamisen yhteydessä päällekkäisiä palkkakustannuksia syntyi noin 50 henkilötyövuoden verran. Haltik nettobudjetointiin siirryttäessä kustannukset kasvoivat yhden vuoden aikana noin neljänneksen ilman, että tätä lisäystä olisi kompensoitu.

Toimitilojen sekä tieto- ja viestintäteknologian jälkeen kustannusosuudeltaan merkittävin voimavara on kuljetusvälineet. Kuljetusvälinekustannukset muodostuvat käyttökustannuksista ja investoinneista. Kuljetusvälineiden käyttökustannukset ovat nousseet muita kuluryhmiä hitaammin. Viimeiset viisi vuotta kasvua ei ole käytännössä ollut lainkaan. Samoin voidaan arvioida, että kuljetusvälineinvestointien taso on viimeiset viisi vuotta ollut alhaisemmalla tasolla, kuin mitä kaluston kunnan ylläpitäminen olisi edellyttänyt.



Kuvio: Poliisin toimintamenojen kasvu kululajeittain vuosina 2007-2012. Vuosi 2007 = 1,0.²¹

Poliisin toimintamomentin lisäksi poliisin toimintaa rahoitetaan useilta eri momenteilta. Näistä merkittävin on työ- ja elinkeinoministeriön myöntämät työllistämisrahat, joilla on tähän mennessä palkattu keskimäärin noin 30 poliisimiestä ja 100 muuta henkilötyövuotta vuosittain. Lisäksi poliisitoimintaan kohdistetaan arviomäärärahoja maasta poistamis- ja noutokuljetuksista aiheutuviin menoihin sekä kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuihin.

5.4 Poliisitoiminnan tarve ja kysyntä

Kokonaisuutena tarkasteltuna poliisipalvelujen tarve ja kysyntä on kasvanut jonkin verran koko 2000-luvun. Voimakkainta kasvu on ollut haetuissa ja myönnettyissä luvissa. Myös tilastoidut liikennerikosten ja -rikkomusten määrä on kasvanut voimakkaasti automaattisen liikennevalvonnan lisäämisen seurauksena. Muiden rikosten määrä on samanaikaisesti vähentynyt jonkin verran kääntyen taas nousuun vuonna 2011. Hälytystehtävien määrä kasvoi vuoteen 2007 asti, jonka jälkeen ne ovat vähentyneet vuosittain kääntyen rikosten määrän tapaan taas nousuun vuonna 2011.

²¹ PoHa 15.11.2011

Poliisipartioiden oma-aloitteisten tehtävien osuus kaikista tehtävistä on kasvanut. Tätä voi pitää ennen kaikkea indikaattorina tuloksellisesta valvontatoiminnasta.²²

Voimavarojen näkökulmasta merkittävää on poliisitoiminnan laadullisten vaatimusten muutos. Esimerkiksi uuden teknologian avulla tehdyt rikokset ja rikollisuuden järjestäytyminen edellyttävät poliisin toimintatapojen uudistumista verrattuna perinteisiin toimintatapoihin.

²² Katso tarkemmin poliisin toimintaympäristön kehitymisestä: Poliisi 2020.

6 Pääministeri Kataisen hallituksen tavoitteet poliisitoimen voimavarojen näkökulmasta

Pääministeri Kataisen hallitus on asettanut yhdeksi keskeisimmistä taloudellisista tavoitteista valtion velkasuhteen kääntämisen vaalikauden loppuun mennessä. Vuoden 2012 talousarvio, määräraha-kehitykset vuosille 2013-2015 edellyttävät poliisitoimelta voimakasta sopeutusta. Ilman mitään toiminnallisia muutoksia vuosittainen alijäämä suhteessa rahoitukseen kasvaisi arvion mukaan noin 69 miljoonaan euroon vuonna 2015.

Hallitusohjelma sisältää myös erillisen poliisitoimen resursointia koskevan kirjauksen. Tavoitteeksi asetetaan poliisien määrän vakiinnuttaminen vähintään nykytasolle. Vaikka tavoite toteutettaisiin sopeuttaen voimakkaasti muita resursseja, ei se silti ole toteutettavissa valtiontalouden kehysmäärärahoilla. Voidaan todeta, että hallitusohjelman poliisin voimavaroja koskevat tavoitteet ovat keskenään ristiriitaiset.

6.1 Tavoite valtion velkasuhteen kääntämisestä laskuun

Pääministeri Kataisen hallitus asettaa ensimmäiseksi talouspoliittiseksi tavoitteeksi ja yhdeksi kolmesta hallitusohjelman (HO) painopisteestä julkisen talouden kestävyuden ja vakauttamisen. Tasapaino määritellään seuraavasti:

Valtion velkasuhde käännetään laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Keinoina ovat taloudellisen kasvun vauhdittaminen, työllisyyden parantaminen, työurien pidentäminen, kotimaisen kysynnän tukeminen, verotulojen lisääminen sekä kohdennetut meno- ja säästöt. (HO, sivu 7.)

Velkasuhteen kääntäminen laskuun edellyttää sekä talouden voimistuvaa kasvua että valtiontalouden tasapainoa. Yhteensä valtion menot ja tulot on määrä sopeuttaa hallitusohjelman mukaisesti nettomääräisesti 2,5 mrd. eurolla vuositasolla vuoteen 2015 mennessä.²³ Hallitusohjelmassa tämä tavoite, eli ns. menosääntö, asetetaan etusijalle muihin hallitusohjelman tavoitteisiin nähden:

²³ Valtion talousarvioesitys 2012.

Hallitus sitoutuu noudattamaan hallitusohjelmassa asetettua menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäättöä. Hallitusohjelman toimenpiteitä toteutetaan vaalikaudella kehyspäättöksen mukaisesti. (HO, sivu 11.)

Kehyspäättöksestä johdetut poliisitoimen määrärahat vuosille 2013–2015 ovat laskevat ja yksiselitteisesti riittämättömät toiminnan nykyisen volyymin ylläpitoon. Määrärahat tulevat edellyttämään sopeutusten huomattavaa lisäämistä vuosiin 2007–2011 verrattuna. Poliisitoimen kehysmäärärahoja verrataan määrärahatarpeeseen, jonka toiminnan nykytaso ilman tehostamisia edellyttäisi. Laskelman mukainen alijäämä kasvaa vuosittain päätyen vuonna 2015 jo noin 69 miljoonaan euroon.

*Taulukko: Talousarvioon 2012 ja hallituksen ensimmäiseen kehyspäätökseen 2013-15 perustuva rahoitus. Toiminnan nykytasoon ilman tehostumista perustuvat kulut ja investoinnit.*²⁴

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Rahoitus yhteensä | 782,1 | 786,4 | 775,6 | 765,5 | 758,2 |
| Talousarviorahoitus / kehysrahoitus | 696,9 | 702,5 | 690,1 | 679,4 | 671,5 |
| Kaikki tuotot yhteensä | 61,5 | 70,9 | 71,5 | 72,1 | 72,7 |
| Edelliseltä vuodelta siirtynyt erä | 23,7 | 13,1 | 14,0 | 14,0 | 14,0 |
| Kulut yhteensä | 758,0 | 777,7 | 782,4 | 787,8 | 797,3 |
| Henkilöstömenot yhteensä, euroa | 561,8 | 568,8 | 568,8 | 568,8 | 568,8 |
| - poliisimiehet | 404,9 | 409,9 | 409,9 | 409,9 | 409,9 |
| - opiskelijat | 22,0 | 22,3 | 22,3 | 22,3 | 22,3 |
| - muu henkilöstö | 94,6 | 95,8 | 95,8 | 95,8 | 95,8 |
| - lupapalvelujen henkilöstö | 40,3 | 40,8 | 40,8 | 40,8 | 40,8 |
| Toimitilamenot | 66,4 | 71,7 | 73,6 | 76,2 | 82,8 |
| Muut kulut | 129,8 | 137,2 | 140,0 | 142,8 | 145,7 |
| Investoinnit yhteensä | 11,1 | 14,7 | 15,0 | 15,3 | 15,6 |
| Seuraavalle vuodelle siirtyvä erä | 13,1 | 14,0 | 14,0 | 14,0 | 14,0 |
| YLI/ALIJÄÄMÄ | 0,0 | -19,9 | -35,8 | -51,6 | -68,7 |
| Henkilöstö yhteensä | 10 580 | 10 580 | 10 580 | 10 580 | 10 580 |

Suhdannetilanne edellyttää varautumaan vieläkin suurempiin sopeutuksiin. Hallitus on sitoutunut toteuttamaan lisätoimenpiteitä, jos valtion velan BKT-osuus ei näytä kääntyvän laskuun ja valtiontalouden alijäämä näyttää asettuvan yli 1 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Erityisesti valtion rahoitusaseman näkymät ovat heikentyneet tuntuvasti alkusyksystä 2011. Muun muassa verotuloarvioita on alennettu. Valtiontalouden arvioidaan olevan ensi vuonna noin 7,4 mrd. euroa alijäämäinen kansantalouden tilinpidon käsittein, mikä on noin 3,8 % suhteessa kokonaistuotantoon.²⁵

²⁴ Henkilöstömenot ja rahoitus eivät sisällä tulevia VES-korotuksia, jotka tarkistetaan vuosittain teknisesti määrärahoihin. Palkkaliukumia ei ole huomioitu laskelmissa. Toimitilakustannusten nousu perustuu voimassaoleviin sopimuksiin. Muiden kustannusten osalta kustannustason nousun arvioinnissa käytetään kuluttajahintaindeksin ennustetta 2012-2015, joka on esitetty valtionvarainministeriön 5.10.2011 kehyspäätöksessä.

²⁵ Suhdanekatsaus 2/2011, Kansantalousosasto, Valtionvarainministeriö.

6.2 Tavoite poliisien määrän vakiinnuttamisesta ja poliisitoiminnan sisällölliset tehostamistavoitteet

Valtiontalouden tasapainottamisen edellyttämä sopeutus poliisitoimessa ei ole sopusoinnussa hallitusohjelman poliisin voimavaroja koskevan kirjauksen kanssa. Hallitusohjelman sisäisen turvallisuuden osuudessa todetaan seuraavasti:

Poliisipalvelut turvataan koko maassa. Tavoitteena on vakiinnuttaa poliisien määrä vähintään nykyiselle tasolle koko vaalikaudeksi. (HO, sivu 27.)

Poliisin henkilöstö voidaan jakaa poliisimiehiin ja muuhun henkilöstöön. Hallitusohjelmaa hyväksyttäessä arvio vuoden 2011 poliisimiesten henkilötyövuosista oli 7700. Vastaava muun henkilöstön henkilötyövuosien määrä oli 2564. Poliisimiesten määrän vakiinnuttaminen vähintään nykyiselle tasolle tarkoittaisi käytännössä sitä, että kehysten edellyttämät sopeutukset tulisi kohdentaa muihin resursseihin: muuhun henkilöstöön, toimitiloihin, tieto- ja viestintäteknologiaan ja ajoneuvoihin. Koska poliisimiesten palkkakustannukset kattavat noin 53 prosenttia koko poliisin toimintamenoista, ei yksinomaan muihin resursseihin kohdistuvaa sopeutusta voi pitää realistisena strategiana.

Poliisien määrän vakiinnuttamisen lisäksi hallitusohjelma edellyttää poliisitoiminnan tehostumista. Tehostamiskohteiksi tunnistetaan erityisesti rikostorjunta:

Poliisin toimintaa tehostetaan ottamalla käyttöön uusi tietojärjestelmä, joka sovitetaan yhteen muiden turvallisuusviranomaisten ja oikeushallinnon tietojärjestelmien kanssa.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa tehostetaan ja selvitetään uuden erityislain tarve.

Rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa tehostetaan.

Vakavan väkivallan torjuntaa tehostetaan.

Kehyspäätoksen ja poliisien määrän vakiinnuttamistavoitteen yhteensovittamattomuudesta johtuen seuraavissa luvuissa esitetään kaksi vaihtoehtoista mallia. Ensimmäisen, ns. kehysstrategian, tavoitteena on esittää sellainen strategisesti kohdennettu sopeutusohjelma, jolla voidaan saavuttaa rahoituskehysten mukainen tulos. Toisen mallin, poliisien määrän vakiinnuttamisstrategian, tavoitteena on tarkastella,

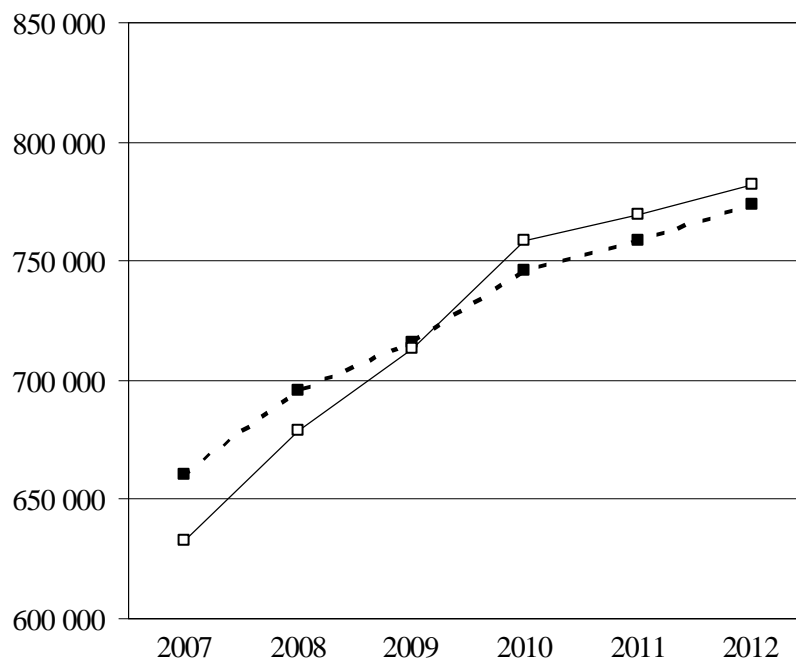
kuinka paljon lisärahoitusta poliisimiesten määrän vakiinnuttaminen vähintään nykytasolle edellyttäisi.

6.3 Valmius toiminnan sopeutuksiin

Poliisitoimi on toteuttanut maltillista sopeutusstrategiaa vuodesta 2005 alkaen. Sopeutusten määrää on vähentänyt eduskunnan lisärahoitus työttömien poliisien työllistämiseen (ks. luku 2.4). Jos henkilöstövähennykset olisivat toteutuneet hallituksen talousarvioesitysten mukaisesti, riittäisi todennäköisesti kehyskaudella 2013–2015 aiempien vuosien maltillisten henkilöstövähennysten jatkaminen. Nyt kehysrahoitus edellyttää sopeutusten voimakasta kiristämistä. Tämä tulee johtamaan poliisin kasvavaan työttömyyteen, sillä nykyisten kehysten näkökulmasta tarkasteltuna Poliisiammattikorkeakoulun vuosikurssit ovat kestävämmän suuria. Myös poliisin eroamisikä koskevien päätösten ja käytäntöjen muuttuminen aiheuttaa painetta työttömien poliisien määrän kasvuun, jos keskimääräinen eläkeikä nousee. Tämä vaikutus kuitenkin tasaantuu pidemmällä aikavälillä.

Vuodesta 2010 alkaen siirtyvä erä on pienentynyt vuosittain useita miljoonia. Tämä tarkoittaa, että menot ovat olleet jo pidemmän aikaa tuloja suuremmat. Näillä näkymin kehitys jatkuu myös vuonna 2012, jolloin uhkana on koko siirtyvän erän käyttö. Viime vuosien kehitys tarjoaa heikon lähtökohdan mahdollisten sopeutusten toteuttamiselle tasapainoisesti ja ennakoivasti. Sen sijaan jos rahoitusta lisätään tavoitteena vakiinnuttaa poliisien määrä vähintään nykytasolle, taloudelliset lähtökohdat ovat kohtalaiset. Siirtyvän erän pienuus tosin edellyttää, että määrärahoja tulee korottaa jo vuoden 2012 lisätalousarvioissa.

Siirtyvän erän pienentymisen ja suurien opiskelijavuosikurssien lisäksi lähivuosien taloutta rasittavat suuret toimitilahankkeet, joita on käynnistetty ja ollaan käynnistämässä useita.



| | | | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ■-■- Rahoitus yhteensä (pl. siirtyvä erä) | 660 745 | 695 970 | 716 074 | 745 574 | 758 446 | 773 355 |
| —□— Käyttö (kulut + investoinnit) | 632 646 | 678 586 | 713 058 | 758 686 | 769 060 | 782 001 |

Kuvio: Poliisin rahoitus ja käyttö (kulut ja investoinnit) ilman siirtyvää erää 2007-2012.

7 Kehysstrategia - poliisitoiminnan sopeuttaminen valtiontalouden kehyksiin

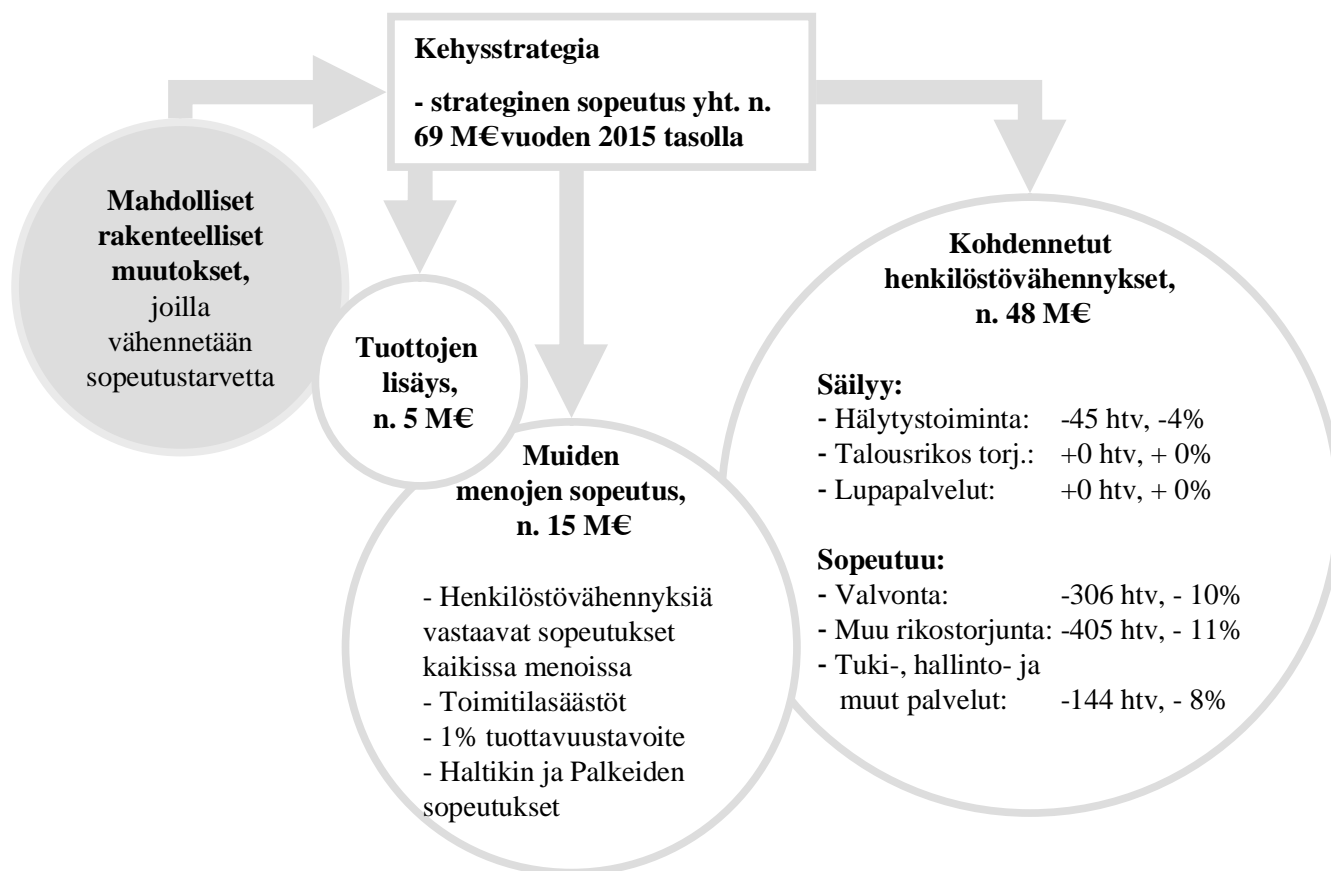
Tässä luvussa esitellään talousarvion, Kataisen hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen ja kehysvalmistelun mukainen sopeutusstrategia vuosille 2012–2015. Kehyspäätös edellyttää strategista sopeuttamista: kohdennettuja henkilöstövähennyksiä, tiukkaa menokuria ja tuottojen maksimointia. Strategiset toiminnot, kuten hälytystoiminta ja hallituksen priorisoima talousrikollisuuden torjunta, pystytään turvaamaan mutta erityisesti muun rikostorjunnan ja liikennevalvonnan toiminnalliset tulokset tulevat heikkenemään. Poliisin lakisääteisten tehtävien toteuttaminen vaarantuu.

7.1 Kehysstrategia lyhyesti

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaiset valtiontalouden tasapainotustavoitteet edellyttävät voimakasta sopeutusstrategiaa poliisitoimessa. Sopeutustarve on vuonna 2015 täysimääräisesti toteutuessaan 69 miljoonaa euroa verrattuna tilanteeseen, jossa henkilöstömäärä säilytetään nykyisellään ja muissa resursseissa oletetaan normaali kustannustason nousu²⁶.

Kahdeksankymmenen miljoonan euron sopeutusta ei ole mielekästä toteuttaa tasaisena säästövelvoitteena vaan sopeutus tulee kohdentaa strategisesti. Toisaalta sopeutuksen tulee koskea kaikkia voimavaroja mukaan lukien poliisin ulkopuolisten palvelukeskusten tarjoamat palvelut. Strategia on kiteytetty seuraavaan kuvioon:

²⁶ Kustannustason nousun arvioimissa käytetään kuluttajahintaindeksin ennustetta 2012-2015, joka on esitetty valtionvarainministeriön 5.10.2011 Toimitilakustannuksissa on arvioitu sopimuksiin perustuvat kustannusten nousu.



Sopeutuksella on merkittäviä toiminnallisia vaikutuksia. Kiireellisten hälytystehtävien (A- ja B-luokat) hoito voidaan turvata lähes nykytasolla, samoin priorisoitu talousrikosten torjunta. Sen sijaan yleisten paikkojen ja liikenteen valvonnan sekä muiden rikosten torjunnan taso laskevat kriittisesti. Tämä tulee näkymään vastaavasti rikosten selvitysprosentissa ja tutkinta-ajoissa. Ennalta ehkäisevän toiminnan nykytasoa ei voida säilyttää. Muissa palveluissa poliisin toimintavarmuus heikkenee. Palvelut heikkenevät harvaan asutuilla alueilla ja merkittävässä kriisitilanteissa. Lupapalvelujen palvelutaso voidaan säilyttää, sillä se rahoitetaan kokonaisuudessaan lupamaksuilla eikä ole kehysmäärärahojen piirissä. Henkilöstövähennykset on toteutettavissa henkilöstön normaalin poistuman kautta.

Strategia ja sen vaikutukset esitetään seuraavissa kappaleissa tarkemmin.

7.2 Kohdennetut henkilöstövähennykset

Edellyttäen, että tiukassa menokurissa ja tuottojen maksimoinnissa onnistutaan, poliisin henkilöstön tulee vähentyä noin 8,5 prosenttia eli 900 henkilötyövuodella vuoteen 2015

mennessä vuoteen 2011 verrattuna. Vähennystä ei voi kohdistaa tasaisesti eri toimintoihin, vaan kriittiset ja strategiset toiminnot tulee turvata. Vähennykset ovat merkittäviä ja vaarantavat asukkaiden perusoikeuksien, hyvän hallinnon periaatteiden, oikeuden mukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden ja poliisitoimintaa säätelevien lakien toteuttamista.

Taulukko: Henkilöstösopeutusten kohdentaminen tehtävittäin.

| | Htv 2011 | Htv 2015 | Htv muutos | Muutos %:a | Huomioita |
|-----------------------------------|-------------|-------------|---------------|---------------|--|
| Valvonta | 3 015 | 2 709 | -306 | -10 % | Järjestyshäiriöt lisääntyvät, ennaltaehkäisevä toiminta vähenee. Vaikutuksia osittain kompensoitavissa, jos liikennevalvonnan automatisointia jatketaan. |
| Hälytystoiminta | 1 075 | 1 030 | -45 | -4 % | Hälytysajat ja toimintavarmuus heikkenee. |
| Rikostorjunta | 3 956 | 3 551 | -405 | -10 % | |
| - talous | 302 | 302 | 0 | 0 % | Priorisoidaan hallitusohjelman mukaan. |
| - muu rikostorj. | 3 654 | 3 249 | -405 | -11 % | Vähennys kohdistuu ns. pimeisiin rikoksiin, joiden tukinta-ajat ja selvitysprosentit heikkenevät merkittävästi. |
| Lupapalvelu | 753 | 753 | 0 | 0 % | Omakustannusrahoitteista toimintaa. Ei kohdisteta sopeutuksia. |
| Tuki-, hallinto- ja muut palvelut | 1 781 | 1 637 | -144 | -8 % | Merkittävät hallinto- ja tukitoimintojen karsinta, joka edellyttäne rakennemuutoksia. |
| Yhteensä | 10 580 | 9 680 | 900 | 8,5 % | |

Valvonta. Poliisin valvontatoimintaan kohdistetaan merkittävät 306 henkilötyövuoden, eli 10 prosentin vähennykset. Vähennykset kohdistuvat ennalta ehkäisevään toimintaan sekä yleisten paikkojen ja liikenteen valvonnan henkilötyövuosiin. Tämä vaikuttaa suoraan poliisin näkyvyyteen, yleisen turvallisuuden ja järjestyksen tasoon, sekä liikenneturvallisuuteen sekä poliisin oma-aloitteisesti paljastaman rikollisuuden määrään. Valvonnan merkittävällä vähenemisellä on myös heijastusvaikutuksia hälytystoiminnan toteuttamiseen, sillä valvontatehtävissä toimivat ovat tarvittaessa käytettävissä hälytystoimintaa ja lisäävät siten toimintavarmuutta.

Hälytystoiminta. Poliisin toimintakyky kiireellisissä (A- ja B-luokat) hälytystehtävissä turvataan. Hälytystoimintaan kohdistetaan 45 henkilötyövuoden sopeutus, joka on 4

prosenttia henkilötöpanoksesta. Vähennyksen vaikutukset palvelukykyyn minimoidaan toimintoja kehittämällä. Keskimääräiset valmiusajat säilynevät lähes nykyisellään mutta yksittäisten erittäin pitkien avunsaantiaikojen määrä tulee kasvamaan valvontatehtävissä olevien poliisimiesten määrän vähentyessä merkittävästi. Riski korostuu harvaan asutuilla alueilla.

Talousrikosten torjunta. Harmaan talouden ja talousrikosten torjunta on hallituksen yksi prioriteeteista, johon poliisi on saanut erillisrahoitusta. Tähän ei kohdisteta lainkaan sopeutuksia. Turvaten em. henkilötöpanokset varmistetaan myös tiedustelutoiminnan taso.

Muu rikostorjunta. Omaisuus-, väkivalta-, liikenne- ja muiden rikosten torjuntaan kohdistetaan merkittävät sopeutukset. Henkilötövuosien määrää vähennetään 405:lla, joka vastaa 11 prosenttia henkilöstöstä. Vähennyksillä on merkittävä vaikutus tutkinta-aikoihin ja selvitysprosentteihin. Merkittävin vaikutus on pitkäkestoisissa tutkinnoissa, erityisesti silloin kun tekijä ei ole tiedossa. Tyypillisesti tällaisia ovat omaisuusrikokset, petokset ja pahoinpitelyt. Lyhytkestoisissa tutkinnoissa, joissa tekijä on tiedossa, prosesseja ei voida pitkittää.

Vaikutus ei toteudu kuitenkaan suoraviivaisesti henkilöstövähennysten suhteessa, sillä uuden poliisin tietojärjestelmän, Vitjan, käyttöönotto tulee hyödyttämään erityisesti rikostorjunnan prosesseja. Esimerkiksi Vitjaan sisältyvä kaikkien keskeisten rekisterien etäkäyttö mahdollistaa aidot mobiililyöpisteet. Laskennallisesti uusien toiminnallisuuksien tehostava vaikutus voi olla parhaimmillaan n. 300 henkilötövuotta. Lisäksi järjestelmien mahdollistamat uudet analyysi- ja hakutyökalut rikostutkinnassa voivat tehostaa toimintaa edelleen merkittävästi. Vitjan osalta vaikutukset alkavat näkyä vuonna 2014, kun järjestelmä otetaan käyttöön. Täysimääräisesti hyötyjen vaikutukset saavutetaan kuitenkin prosessien ja lainsäädännön uudistuessa, joka voi kestää useita vuosia.

Laskennallisesti Vitjan mahdollistama prosessien tehostuminen voisi tarkastelujaksoa pidemmällä pitkällä aikavälillä kattaa merkittävän osan rikostorjunnan vähenevistä henkilötövuosista. Toiminnallisten tunnuslukujen arvioissa luvussa 6.6 on Vitjan vaikutus toiminnallisiin tuloksiin huomioitu varsin varovaisesti. Vastaavaa varovaisuutta on noudatettu arvioitaessa poliisipalvelujen kysynnän kasvua, jonka mahdollinen Venäjän viisumivapaus tulee aiheuttamaan. Alustavien arvioiden mukaan sen poliisin tehtäviä lisäävä vaikutus voi ylittää 200 henkilötövuotta, jos rajanylitysten määrä kasvaa arvioidusti.

Lupapalvelut. Lupapalveluihin ei kohdisteta sopeutuksia, koska lupapalvelut eivät ole budjettirahoituksen piirissä vaan ne kustannetaan täysimääräisesti lupamaksuilla. Lupapalvelujen henkilöstöä voi vähentyä vain, jos prosessien ja palvelujen sähköistäminen toteutuu tuloksellisesti. Tämä näkyy asiakasmaksujen laskuna ja vastaavasti poliisin tuottojen laskuna.

Tuki-, hallinto- ja muut palvelut. Varsinaisten poliisipalvelujen ulkopuolelle jääviin toimintoihin kohdistetaan 8 prosentin ja 144 henkilötyövuoden vähennykset. Näin suuren vähennyksen uskottava toteuttaminen edellyttää rakenteellisia muutoksia, esimerkiksi poliisiorganisaation tukitoimintojen keskittämisen jatkamista. Tällöin vähennykset voitaisiin kohdistaa talous- ja henkilöstöhallintoon ja muihin hallinnollisiin tukipalveluihin. Myös muita tähän luokkaan kuuluvia toimintoja jouduttaisiin supistamaan.

7.3 Muiden menojen sopeutustoimet ja -tavoitteet sekä laskentaperusteet

Kehysstrategia ei perustu yksinomaan henkilöstövähennyksiin vaan sopeutukset kohdistuvat kaikkiin voimavaroihin. Lähtökohtaisesti kaikkien resurssien tulee sopeutua henkilöstösopeutuksia vastaavasti. Tämä koskee niin toimitiloja, ICT-toimintoja kuin kuljetusvälineitäkin. Tämän lisäksi kaikille resursseille asetetaan lähtökohtaisesti vuosittainen tehostusvaatimus, noin yksi prosenttia vuodessa. Yksityiskohtaisemmin sopeutusperiaatteet ovat seuraavat:

Toimitilat. Poliisin toimitilat omistaa ja huoltaa pääosin valtionvarainministeriön alainen liikelaitos Senaatti-kiinteistöt. Vuonna 2011 toimitilakustannukset olivat yhteensä 69 miljoonaa euroa. Vuokrasta päätetään sopimuksin, joiden kesto on yleensä useita vuosia. Tämän vuoksi tulevaisuuden toimitilakustannukset ovat hyvin ennakoitavissa. Tämän raportin laskelmissa lähtökohtana on sopimukseen perustuva arvio toimitilakustannusten kehittymisestä. Vuosille 2014–2015 asetetaan kuitenkin erilliset vuosittaiset 2 prosentin toimitilojen sopeutustavoitteet. Tämän raportin luvussa 8 käsitellään mahdollisuuksia saavuttaa sopeutukset tilankäytön tehostamisen ja toimitilaverkon muutosten kautta. Näin suurissa tehokkuustavoitteissa ei voida varautua merkittäviin ja äkillisiin korjausriskeihin (ks. luku 7.6). Tosin tällaisissa riskeissä poliisin kustannusvastuu on vain osittainen.

ICT / Haltik. Poliisin tieto- ja viestintäteknologian käyttö- ja kehittämiskustannukset koostuvat pääosin Hallinnon tietotekniikkakeskus Haltikin maksuista. Vuonna 2011 nämä menot olivat noin 24,1 miljoonaa euroa. Laskelmissa koko toiminnalle asetetaan yhden prosentin vuosittainen tuottavuustavoite. Noin kolme neljäsosaa menoista oletetaan järjestelmien kiinteiksi kustannuksiksi, eikä niille aseteta muita kustannustavoitteita. Yksi neljäsosa sen sijaan oletetaan liittyvän käyttäjien määrään, ja tämän osuuden kustannusten oletetaan muuttuvan poliisin henkilöstön määrän mukaisesti. Em. laskentaperiaatteiden lisäksi koko Haltikin toiminnalle oletetaan kuluttajahintaindeksi²⁷ mukainen kustannustason nousu.

²⁷ Kuluttajahintaindeksin ennuste 2012-2015 perustuu valtionvarainministeriön 5.10.2011 kehyspäätöksestä. Vuodelle 2016 oletettu vuosien 2014-15 ennuste, 2,0 prosenttia.

Kuljetusvälineet. Kuljetusvälinekustannukset voidaan jakaa ylläpito- ja investointikustannuksiin. Yhteensä nämä kustannukset olivat vuonna 2011 noin 15 miljoonaa euroa. Tämän raportin malleissa kuljetusvälinekustannukset sidotaan poliisimiesten määrään. Ylläpitokustannuksissa lähtökohdaksi otetaan vuoden 2010 taso, johon lisätään kuluttajahintaindeksin mukainen kustannustason nousu. Kuljetusvälineinvestoinneissa lähtökohdaksi otetaan 10 prosenttia vuosien 2007–2011 keskimääräistä investointitasoa korkeampi taso, johon lisätään vuosittain kuluttajahintaindeksin mukainen kustannustason nousu. Investointitason korotuksen tarkoituksena on oikaista kuljetusvälineiden ylläpito kestäväälle, kulumista vastaavalle, tasolle.

Palkeet. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen Palkeiden laskutus sidotaan henkilöstön määrään ja lisäksi sille asetetaan yhden prosentin tuottavuustavoite.

Muut investoinnit. Muut investoinnit sidotaan henkilötyövuosien määrään lisättynä kuluttajahintaindeksi mukaisella kustannustason nousulla.

Muut kulut. Muiden kulujen osalta kustannustason nousu arvioidaan kuluttajahintaindeksin mukaisesti. Yksi kolmasosa kuluista oletetaan kiinteiksi ja kaksi kolmasosaa henkilöstön määrästä riippuvaksi. Kaikille muille kuluille asetetaan yhden prosentin tuottavuustavoite. Nämä tavoitteet ovat kunnianhimoisia ja edellyttävät tiukkaa menokuria.

7.4 Muun rahoituksen lisäykset

Poliisi voi vaikuttaa tulorahoitukseen lähinnä kahdella tapaa: huolehtimalla lupapalvelujen kustannusvastaavuuden toteutumisesta ja hyödyntämällä ulkoisia rahoituslähteitä, erityisesti kansainvälistä ja EU-kehittämisrahoitusta. Kehysstrategiassa asetetaan tavoitteeksi lisätä tuloja molemmilla tavoilla.

Poliisin lupapalveluista suurin osa toiminnasta on maksullista toimintaa, joka on tarkoitus rahoittaa täysimääräisesti asiakasmaksuilla. Kustannusvastaavuudella tarkoitetaan sitä suhdetta, missä määrin rahoitus on perustuu asiakasmaksuihin. Vuonna 2010 kustannusvastaavuus oli 93 prosenttia, joka tarkoittaa, että seitsemän prosenttia lupapalveluista rahoitettiin muuhun poliisitoimintaa tarkoitettulla budjettimäärärahalla. Kehysstrategiassa kustannusvastaavuuden oletetaan nousevan 100 prosenttiin. Lisäksi oletetaan kuluttajahintaindeksin mukainen kustannustason nousu.²⁸ Käytännössä tämä

²⁸ Toteutuvat lupatuotot tulevat olemaan tässä raportissa esitettyjä lukuja vielä suuremmat, sillä tästä raportista tulevat palkkojen VES-korotukset on jätetty teknisesti pois kuluista että tuotoista.

kustannusvastaavuuden korjaus tapahtuu jo vuoden 2012 aikana, ja sen edellyttämät päätökset on jo tehty.

Toisena tuottotavoitteena on kaksinkertaistaa ulkopuolisen, erityisesti EU-rahoituksen määrä, vuoteen 2016 mennessä. Tavoite perustuu oletukselle, että ulkoista rahoitusta voitaisiin hyödyntää huomattavasti nykyistä enemmän. Myös muita kansallisia ja kansainvälisiä rahoituslähteitä pyritään hyödyntämään nykyistä enemmän. Samoin selvitetään mahdollisuudet hyödyntää yritysrahoitusta erityisesti teknologian kehityshankkeissa.

7.5 Taloudelliset tulokset

Kehysstrategian kaikkien osa-alueiden, kohdennettujen henkilöstövähennysten, tiukan menokurin ja tuottojen lisäyksen, onnistuessa poliisi pystyy saavuttamaan tasapainoisen tuloksen. Laskelmassa oletetaan siirtyvän erän pysyvän 14 miljoonan euron tasolla. Kokonaisuudessaan kehysstrategian mukainen tuotto- ja kululaskelma on esitetty seuraavassa taulukossa.

Taulukko: Kehysstrategian mukaiset tuotto-, kulu-, investointi- ja henkilötövuosilaskelmat 2011-2015.

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Rahoitus yhteensä | 782,1 | 788,6 | 778,8 | 769,8 | 763,5 |
| Talousarviorahoitus / kehysrahoitus | 696,9 | 702,5 | 690,1 | 679,4 | 671,5 |
| Kaikki tuotot yhteensä | 61,5 | 73,1 | 74,7 | 76,4 | 78,0 |
| Edelliseltä vuodelta siirtynyt erä | 23,7 | 13,1 | 14,0 | 14,0 | 14,0 |
| Kulut yhteensä | 758,0 | 760,5 | 750,6 | 741,5 | 735,3 |
| Henkilöstömenot yhteensä, euroa | 561,8 | 551,6 | 540,8 | 530,9 | 520,4 |
| Toimitilamenot | 66,4 | 71,7 | 73,6 | 74,7 | 79,5 |
| Muut kulut | 129,8 | 137,2 | 136,3 | 135,9 | 135,4 |
| Investoinnit yhteensä | 11,1 | 14,1 | 14,2 | 14,2 | 14,3 |
| Seuraavalle vuodelle siirtyvä erä | 13,1 | 14,0 | 14,0 | 14,0 | 14,0 |
| YLI/ALIJÄÄMÄ | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Henkilöstö yhteensä | 10 580 | 10 260 | 10 059 | 9 876 | 9 679 |
| | | -320 | -520 | -703 | -900 |

7.6 Taloudelliset riskit

Edellä esitetyissä laskelmissa ei varauduttu taloudellisesti seuraaviin riskeihin:

Toimitilat. Poliisilla on paljon vanhoja kiinteistöjä, joissa on merkittäviä äkillisen korjaustarpeen tai uudisrakentamistarpeen riskejä. Tällaisissa riskeissä poliisin kustannusvastuu on vain osittainen. Monissa kiinteistöissä vuokrataso on pitkien vuokrasopimusten vuoksi paikkakunnan yleistä vuokratasoa selvästi alhaisempi ja vuokrasopimusta uudistettaessa toteutuvat vuokrat voivat ylittää arvioidut. Työryhmän laskelmien pohjana käytetyssä toimitilakustannusten arvioissa ei ole varauduttu täysimääräisesti tällaisiin riskeihin.

Työllistämisrahoin palkattu henkilöstö. Työ- ja elinkeinoministeriön työllistämisvaroin on tähän mennessä palkattu vuosittain keskimäärin noin 30

poliisimiestä ja 100 muuta henkilötyövuotta. Erityisesti poliisimiesten osalta rahoituksen jatkuminen ei ole varmaa.

Viranomaisten turvallisuusverkko, TUVE. Haltikin laatiman selvityksen mukaan TUVEn ylläpitokustannukset ovat huomattavasti suuremmat kuin mitä määrärahakehelyssä on tällä hetkellä. TUVEn myötä jo tehtyihin investointeihin kohdistuvaa uutta ylläpitoa tulee olemaan noin 8,0 milj. euroa vuosittain. Turvallisuusverkko tuo myös kustannuslisäystä HALTIKin perustuotantoon. Tarve määrärahakehelyksen kasvattamiseen on tärkeä, koska nykytietämyksen valossa jo varatuilla määrärahoilla ei kyetä kattamaan turvallisuusverkon ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia. Määrärahalisäyksellä varmistetaan turvallisuusverkon ylläpitopalveluiden saatavuus kehyskaudeksi.

Venäjän viisumivapaus. Mahdollinen Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus vaikuttaa merkittävästi poliisipalvelujen kysyntään. Matkustajamäärien kasvu nykyisten arvioiden mukaan edellyttäisi poliisilta lisäresurssia yli 200 henkilötyövuotta.

VES-korotusten ulkopuolinen palkkatason nousu. Virkaehtosopimukseen perustuvat korotukset korjataan teknisesti määrärahoihin. Sen sijaan muuta palkkatason nousua ei korvata hallinnonaloille. Tämän raportin laskelmissa ei ole varauduttu tällaisiin lisäkustannuksiin. Vaikutus voi olla useita miljoonia euroja vuodessa.

Eläkeiän nousu. Poliisin eroamisikään liittyvä mahdolliset muutokset voivat nostaa poliisin keskimääräistä eläkeikää tulevana vuosina. Tällä on ensinnäkin vaikutus työttömien poliisien määrään ja toiseksi tarpeeseen sijoittaa työntekijöitä kenttätehtävistä muihin tehtäviin. Uudelleen sijoitukset voivat aiheuttaa rekrytointipainetta kenttätehtävissä.

7.7 Toiminnalliset tulokset ja vaikuttavuus

Kehysstrategia edellyttää erittäin merkittäviä kohdennettuja henkilöstövähennyksiä. Tämä tarkoittaa välitöntä toimintakyvyn laskua tietyissä palveluissa ja yleistä poliisitoiminnan vaikuttavuuden laskua pidemmällä aikavälillä.

Henkilöstövähennykset kohdistuvat eniten valvontaan ja rikostorjuntaan talous- ja huumerikoksia lukuun ottamatta. Valvonnan heikkeneminen näkyy poliisin omaaloitteisesti paljastamien rikosten määrän vähenemisessä. Rikostorjunnassa erityisesti omaisuus-, välivalta- ja liikenne rikosten selvitystaso laskee ja tutkinta-ajat pitenevät. Henkilötyövuosien vähennykset laskevat poliisin kykyä reagoida äkillisissä haasteissa ja kriiseissä.

Muissa palveluissa toimintakyky pystytään lähtökohtaisesti turvaamaan käynnissä olevien kehittämis- ja tuottavuushankkeiden avulla.

Toiminnallisten tunnuslukujen valossa toimintakyvyn ja vaikuttavuuden muutoksen näyttävät seuraavalta:

Taulukko: Kehysstrategian mukaisten kohdennettujen sopeutusten vaikutus toiminnallisiin tuloksiin tunnuslukujen valossa. Liikennevalosymbolit: vihreä = tuloksen merkittävä paraneminen, keltainen = tuloksen merkittävä heikkeneminen, punainen = tuloksen erittäin merkittävä heikkeneminen.

| | toteuma 2010 | tot. / arv. 2011 | kehysstr. 2015 |
|--|-----------------|---------------------|-------------------|
| Valvonta | | | |
| Palvelukyky ja laatu | | | |
| Onnistuminen kotiväkivaltaan puuttumisessa, arvosana 4-10 | - | 7,95 | 7,5 |
| Onnistuminen liikennevalvonnassa, arvosana 4-10 | - | 8,13 | 7,5 |
| Poliisin partiointi, arvosana 4-10 | - | 8,07 | 7,5 |
| Tuotokset | | | |
| Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (yjt) tehtävämäärä, kpl | 1 028 232 | 1 064 022 | 1 060 000 |
| Oma-aloitteellisuus (%) eräissä taajamavalvonnan tehtävissä | - | 10,1 | 7,0 |
| Törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, tapausten määrä | 3 642 | 4 122 | 3 500 |
| Henkilövahinkoon johtaneet liikenneonnettomuudet, määrä | 6 056 | 6 000 | 6 000 |
| Rattijuopumusrikosten määrä | 22 594 | 22 965 | 19 000 |
| Laittomasti maassa tavattujen ulkomaalaisten määrä | 4 054 | 3 500 | 3 000 |
| Ulkomaalaisvalvontaan käytetty työaika htv/vuosi | 20,7 | 29,4 | 20,0 |
| Turvapaikkatutkinnan tutkinta-aika, päätetyt jutut, keskiarvio, kpl | 43 | 41 | 40 |
| Hälytystoiminta | | | |
| Palvelukyky ja laatu | | | |
| Toimintavalmiusaika A-luokan tehtävissä, minuuttia | 10,5 | 10,1 | 11,0 |
| Toimintavalmiusaika A- ja B-luokan tehtävissä, minuuttia | 17,4 | 16,9 | 19,5 |
| Onnistuminen kiireellisissä hälytystehtävissä, arvosana 4-10 | - | 8,09 | 8,0 |
| Tuotokset | | | |
| Perheväkivaltaan liittyvät hälytystehtävät, määrä | 19 474 | 21 077 | 20 000 |
| Yleisten paikkojen järjestyshäiriöt: häiriökäyttäjät ja ilkivalta, kpl | 100 232 | 108 499 | 115 000 |
| Yleisten paikkojen järjestyshäiriöt: pahoinpitelyt, määrä | 26 089 | 28 626 | 30 000 |
| Lapsiin ja nuoriin kohdistuva väkivalta, määrä: | | | |
| - 15-17 vuotiaat | 2 720 | 3 179 | 3 000 |
| - 18-20 vuotiaat | 4 372 | 5 055 | 4 000 |
| A ja B hälytystehtävät, määrä, enintään | 824 998 | 841 558 | 840 000 |
| Rikostorjunta | | | |
| Palvelukyky ja laatu | | | |
| Rikoslakirikosten selvitystaso (pl. liikenne rikokset), %, vähintään | 52,6 | 49,7 | 43,0 |
| Rikoslakirikosten tutkinta-aika (pl. liikenne rikokset), keskiarvo, vrk | 88 | 86 | 110 |
| Omaisuusrikosten selvitystaso, prosenttia, vähintään | 40,9 | 38,2 | 30,0 |
| Henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten selvitystaso, %, vähintään | 78,9 | 74,5 | 75,0 |
| Päätettyjen talousrikosten tutkinta-aika, keskiarvo, vrk, enintään | 326 | 311 | 250 |
| Onnistuminen väkivaltarikosten selvittämisessä/paljast:ssa, (1-10) | 8,01 | 8,01 | 8,0 |
| Onnistuminen huumerikosten selvittämisessä/paljast:ssa, (1-10) | 8,10 | 8,10 | 8,1 |
| Onnistuminen asuntomurtojen selvittämisessä, arvosana (1-10) | 8,12 | 8,12 | 7,5 |
| Onnistuminen autovarkauksien selvittämisessä, arvosana (1-10) | 8,15 | 8,15 | 7,0 |
| Tuotokset | | | |
| Kaikki selvitetty rikokset, määrä | 748 898 | 750 302 | 678 355 |
| Selvitetty rikoslakirikokset, määrä | 332 878 | 335 655 | 290 406 |
| Takaisin saatu rikoshyöty talousrikoksissa (netto), milj. euroa | 26 | 32 | 75 |
| Päätetyt talousrikokset, määrä | 1 743 | 1 671 | 1 900 |
| Avoinna olevat talousrikokset, määrä | 2 103 | 2 014 | 1 600 |
| Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, määrä | 35 576 | 43 022 | 40 000 |
| Poliisin tietoon tulleet törkeät huumausainerikokset, määrä | 930 | 880 | 700 |

7.8 Henkilöstösopeutusten toteuttaminen

Kehysstrategia edellyttää nopeita sopeutuksia. Laskennallisesti henkilöstön luonnollinen poistuma ja määräaikaisten työntekijöiden vähentäminen riittävät kattamaan tarvittavat henkilötyövuosien vähennykset pitkällä aikavälillä mutta taloudellisen liikkumavaran puuttuessa ei vuosien 2012 ja 2013 osalta valmistuvien poliisien kasvavaa työttömyyttä voida estää. Kun samanaikaisesti seuraavien vuosien valmistuvien opiskelijoiden ikäluokat ovat suuria, tulee työttömien poliisien määrä nousemaan ainakin lähivuosien aikana merkittävästi. Työttömien poliisien hetkellinen määrä voi nousta jopa 500 poliisimieheen.

Poliisimiesten lisäksi muuta henkilöstöä voidaan rekrytoida täysimääräisesti lupapalveluihin sekä kaikista kriittisimpiin muihin tehtäviin. Suunniteltu siviilikriisihallintatehtävien lisääntyminen lähivuosina voi hieman helpottaa valmistuvien poliisien työllistymistä määräaikaisiin tehtäviin. Päinvastainen vaikutus on poliisin eroamisien mahdollisella nostolla, mutta vaikutuksen suuruutta on vielä vaikea arvioida.

Taulukko: Poliisimiesten poistuma, valmistuvat poliisit, muun henkilöstön poistuma ja laskennallinen arvio työttömien poliisimiesten määrän kehityksestä kehyksen mukaisten sopeutusten toteutuessa ja varautuen ao. muun henkilöstön rekrytointiin..

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Henkilöstön sopeutustarve, hlö:ä | | -339 | -213 | -194 | -209 | -113 |
| Poliisimiesten poistuma | -357 | -314 | -317 | -296 | -303 | -288 |
| Valmistuvat poliisit | 165 | 291 | 326 | 133 | 100 | 60 |
| Muun henkilöstön muu poistuma | -128 | -143 | -121 | -119 | -125 | -130 |
| Muun henkilöstön rekrytointi | | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Laskennallinen työttömien poliisien määrän muutos | | 223 | 151 | -38 | -69 | -195 |
| Arvio työttömien poliisimiesten määrästä 31.12. | 150 | 350 | 500 | 450 | 400 | 200 |

8 Strategia poliisien määrän vakiinnuttamiseksi

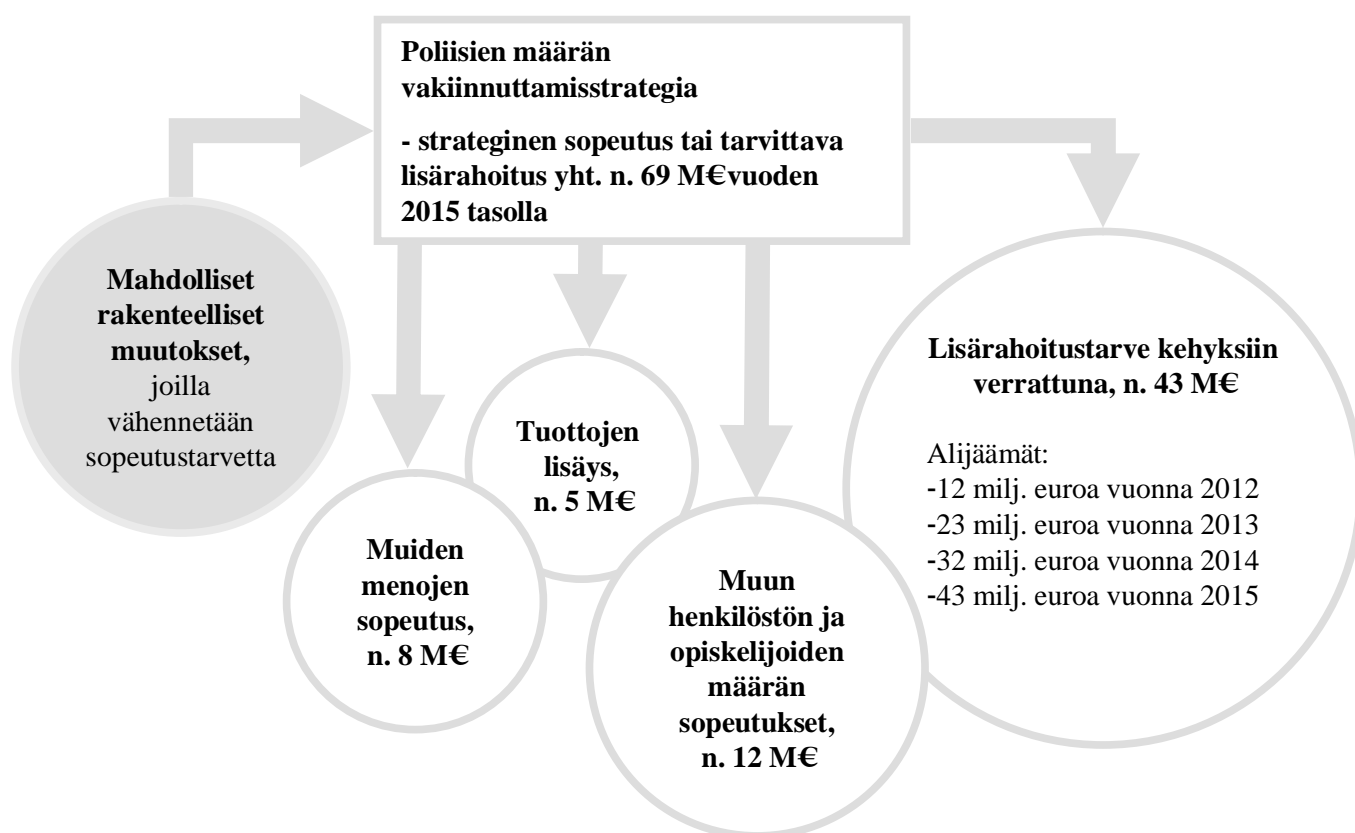
Kataisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu tavoite vakiinnuttaa poliisien määrän nykytasolle. Hallituksen ensimmäiseen kehyspäätökseen verrattuna tämä edellyttää merkittävää lisärahoitusta vaikka muiden voimavarojen sopeutuksessa onnistuttaisiin. Toimintakykyyn ja vaikuttavuuteen poliisien määrän vakiinnuttaminen vähintään nykytasolle vaikuttaa myönteisesti: toiminnalliset tulokset pysyvät nykyisellään tai joltakin osin paranevat, kun nykyiset kehittämishankkeet voidaan toteuttaa.

8.1 Strategia poliisien määrän vakiinnuttamiseksi pääpiirteissään

Kataisen hallituksen ohjelmassa on kirjattu, että tavoitteena on vakiinnuttaa poliisien määrä vähintään nykyiselle tasolle koko vaalikaudeksi. Työryhmä tulkitsee tavoitteen tarkoittavan poliisiviroissa olevien poliisimiesten määrää, joka on noin kolme neljäsosaa koko poliisin henkilöstöstä. Muu henkilöstö työskentelee pääosin lupapalveluissa sekä tuki- ja hallintotehtävissä. Poliisimiesten määrän nykytasoksi määritellään hallitusohjelmaa laadittaessa käytössä olleen tiedon mukaisesti vuoden 2011 poliisimiesten määrä, 7700 henkilötyövuotta.²⁹ Tämä henkilötyövuosien määrä on hieman alle vuosien 2010 ja 2011 keskimääräisen henkilötyövuosien määrän. Vuoden 2010 toteuma oli 7826 henkilötyövuotta ja vuoden 2011 toteuma 7624 henkilötyövuotta. Vuoden 2011 henkilöstövähennykset painoutuivat loppuvuoteen

Poliisien määrän vakiinnuttamisstrategia perustuu lisärahoitukseen, henkilötyövuosien vähennyksiin muiden kuin poliisimiesten osalta, tuottojen maksimoimiseen ja tiukkaan menokuriin kaikissa menoryhmissä.

²⁹ Näiden, poliisin toimintamomentilta kustannettavien henkilötyövuosien lisäksi vuosittain maksetaan työ- ja elinkeinoministeriön työllistämisvaroista noin 30 poliisimieshenkilötyövuoden ja 100 muun henkilötyövuoden palkka.



Toiminnallisesti poliisien määrän vakiinnuttamisstrategia mahdollistaa toimintakyvyn säilymisen nykyisellään. Menojen ja muun henkilöstön sopeutusten vaikutukset pystytään kompensoimaan toiminnan tehostumisella. Keskeisiä tuottavuutta parantavia toimia ovat Vitja-järjestelmän käyttöönotto, tilatehokkuutta lisäävä palveluverkko- ja toimitilastrategia ja poliisitoiminnan kehittämishankkeen kautta syntyvät toiminnalliset parannukset.

8.2 Poliisimiesten määrän vakiinnuttaminen ja muun henkilöstön sopeutukset

Poliisimiesten määrän vakiinnuttaminen 7700 henkilötyövuoteen mahdollistaa nykyisen palvelutason ja toiminnan jatkuvan kehittämisen. Poliisitehtävissä toimivien opiskelijoiden määrä tulee laskemaan, mutta vakiintuu poliisimiesten poistumaa vastaavalle n. 290 henkilötyövuoden tasolle. Opiskelijoiden määrää rajoittamalla voidaan mahdollistaa työttömien poliisimiesten rekrytointi.

Muuhun henkilöstöön kohdistetaan noin 170 henkilötyövuoden vähennys. Vähennys kohdistuu erityisesti tuki- ja hallintopalveluihin. Toiminnalliset vaikutukset jäävät

pieniksi. Huomioiden sekä opiskelijoiden määrän vähentyminen että muun henkilöstön sopeutukset yhteisvaikutus palkkakustannuksiin on noin 12 miljoonaa euroa.

8.3 Muiden menojen sopeutustoimet ja -tavoitteet sekä laskentaperusteet

Muiden kuin henkilöstövoimavarojen osalta noudatetaan vastaavaa tiukkaa menokuria kuin kehysstrategian yhteydessä esitettiin (luku 6.3). Menosäästöt ovat kuitenkin kehysstrategiaa pienempiä, koska henkilöstön määrän vähenemiseen sidotut sopeutukset (mm. Haltik- ja kuljetusvälinekustannukset) ovat selkeästi kehysstrategiaa pienempiä.

Tärkeimpiä sopeutuskohteita ovat toimitilatehokkuuden vuosittainen kahden prosentin kasvu vuodesta 2014 alkaen sekä tietohallintoon ja erittelemättömille menoille kohdennettu yhden prosentin vuosittainen tuottavuustavoite. Nämä tavoitteet edellyttävät käynnissä olevien kehittämishankkeiden, erityisesti Vitjan, tuottavuustavoitteiden toteutumista ja tiukkaa menokuria.

8.4 Muun rahoituksen lisäykset

Tuottojen maksimoimiseksi toteutetaan samat toimenpiteet kuin kehysstrategiassa (luku 6.4). Lupapalvelujen kustannusvastaavuus nostetaan 100 prosenttiin ja ulkoisen projektirahoituksen määrä pyritään kaksinkertaistamaan vuoteen 2016 mennessä. Käytännössä lupapalvelujen kustannusvastaavuuden korjaus tapahtunee jo vuoden 2012 aikana, ja sen edellyttämät päätökset on jo tehty.

8.5 Taloudelliset tulokset

Poliisien määrän vakiinnuttaminen vähintään nykytasolle edellyttää lisärahoitusta hallituksen ensimmäiseen kehyspäätökseen perustuvaan määrärahajakoon verrattuna. Säilyttäen poliisimiesten henkilötyövuodet nykytasolla mutta samalla sopeuttamalla muita voimavaroja voidaan mahdollista alijäämää pienentää lähes puoleen, 69 miljoonasta eurosta 43 miljoonaan euroon vuoden 2015 tasolla.

Taulukko: Poliisien määrän vakiinnuttamisstrategian mukaiset tuotto-, kulu-, investointi- ja henkilötyövuosilaskelmat 2011-2015³⁰

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| RAHOITUS YHTEENSÄ | 782,1 | 788,6 | 778,8 | 769,8 | 763,5 |
| Talousarviorahoitus / kehysrahoitus | 696,9 | 702,5 | 690,1 | 679,4 | 671,5 |
| Kaikki tuotot yhteensä | 61,5 | 73,1 | 74,7 | 76,4 | 78,0 |
| Edelliseltä vuodelta siirtynyt erä | 23,7 | 13,1 | 14,0 | 14,0 | 14,0 |
| KULUT YHTEENSÄ, euroa | 758,0 | 772,1 | 773,2 | 772,7 | 777,6 |
| Henkilöstömenot yhteensä, euroa | 561,8 | 563,2 | 561,3 | 558,6 | 557,2 |
| Toimitilamenot | 66,4 | 71,7 | 73,6 | 74,7 | 79,5 |
| Muut kulut | 129,8 | 137,2 | 138,3 | 139,4 | 140,9 |
| INVESTOINNIT YHTEENSÄ, euroa | 11,1 | 14,4 | 14,7 | 15,0 | 15,3 |
| Seuraavalle vuodelle siirtyvä erä | 13,1 | 14,0 | 14,0 | 14,0 | 14,0 |
| YLI/ALIJÄÄMÄ | 0,0 | -12,0 | -23,1 | -31,9 | -43,4 |
| Henkilöstö yhteensä | 10 580 | 10 477 | 10 441 | 10 390 | 10 364 |
| - poliisimiehet | 7 624 | 7 700 | 7 700 | 7 700 | 7 700 |
| - opiskelijat | 415 | 314 | 317 | 296 | 303 |
| - muu henkilöstö (pl lupahenkilöstö) | 1 782 | 1 704 | 1 665 | 1 635 | 1 602 |
| - lupapalveluhenkilöstö (pl poliisit, 79 ht) | 759 | 759 | 759 | 759 | 759 |

8.6 Taloudelliset riskit

Työryhmän laskelmissa ei ole varauduttu kaikkiin merkittäviin taloudellisiin riskitekijöihin. Ks. luku 7.6.

³⁰ Vuoden 2011 poliisimiesten määrän toteuma, 7 624 henkilötyövuotta, on alhaisempi kuin hallitusohjelman laadinta-ajankohdan arvio nykytasosta (7 700), koska taloudellinen tilanne on edellyttänyt sopeutuksia vuoden 2011 loppupuolella.

8.7 Toiminnalliset tulokset ja vaikuttavuus

Poliisien määrän vakiinnuttaminen edellä esiteltyllä tavalla mahdollistaa poliisin toimintakyvyn ylläpitämisen ja toiminnan kehittämisen nykyisten kehittämissuunnitelmien mukaisesti. Erityisesti Vitjan tuoma tuottavuushyöty saadaan täysimääräisesti rikostorjuntaan. Kaikilla tulosalueilla, hälytys- ja valvontatoiminnassa, rikostorjunnassa ja lupapalveluissa, toimintaa voidaan tehostaa prosessien kehittämisen kautta ja erityisesti talousrikollisuuden torjuntaa voidaan lisätä määrällisesti. Toiminnan kehittäminen näkyy säilyvinä hyvinä tuloksina. Poliisitoiminnan vaikuttavuus kehittynee myönteisesti pitkällä aikavälillä.

Taulukko: Poliisien määrän vakiinnuttamisstrategian vaikutus toiminnallisiin tuloksiin tunnuslukujen valossa. Liikennevalosymbolit: vihreä = tuloksen merkittävä paraneminen, keltainen = tuloksen merkittävä heikkeneminen, punainen = tuloksen erittäin merkittävä heikkeneminen.

| | toteuma 2010 | tot. / arv. 2011 | 2015 |
|---|-----------------|---------------------|-----------|
| Valvonta | | | |
| Palvelukyky ja laatu | | | |
| Onnistuminen kotiväkivaltaan puuttumisessa, arvosana 4-10 | - | 7,95 | 8,0 |
| Onnistuminen liikennevalvonnassa, arvosana 4-10 | - | 8,13 | 8,1 |
| Poliisin partiointi, arvosana 4-10 | - | 8,07 | 8,1 |
| Tuotokset | | | |
| Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (yjt) tehtävämäärä, kpl | 1 029 895 | 1 064 022 | 1 060 000 |
| Oma-aloitteellisuus (%) eräissä taajamavalvonnan tehtävissä | - | 10,1 | 15 |
| Törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, tapausten määrä | 3 642 | 4 122 | 3 550 |
| Henkilövahinkoon johtaneet liikenneonnettomuudet, määrä | 6 056 | 6 000 | 4 900 |
| Rattijuopumusrikosten määrä | 22 594 | 22 965 | 20 700 |
| Laittomasti maassa tavattujen ulkomaalaisten määrä | 4 054 | 3 500 | 3 500 |
| Ulkomaalaisvalvontaan käytetty työaika htv/vuosi | 20,7 | 29,4 | 30,0 |
| Turvapaikkatutkinnan tutkinta-aika, päätetyt jutut, keskiarvio, kpl | 43 | 41 | 14 |
| Hälytystoiminta | | | |
| Palvelukyky ja laatu | | | |
| Toimintavalmiusaika A-luokan tehtävissä, minuuttia | 10,5 | 10,1 | 10,0 |
| Toimintavalmiusaika A- ja B -luokan tehtävissä, minuuttia | 17,4 | 16,9 | 18,0 |
| Onnistuminen kiireellisissä hälytystehtävissä, arvosana 4-10 | - | 8,09 | 8,1 |
| Tuotokset | | | |
| Perheväkivaltaan liittyvät hälytystehtävät, määrä | 19 474 | 21 077 | 20 000 |
| Yleisten paikkojen järjestyshäiriöt: häiriökäyttäjät ja ilkivalta, kpl | 100 232 | 108 499 | 100 000 |
| Yleisten paikkojen järjestyshäiriöt: pahoinpitelyt, määrä | 26 089 | 28 626 | 28 000 |
| Lapsiin ja nuoriin kohdistuva väkivalta, määrä: | | | |
| - 15-17 vuotiaat | 2 720 | 3 179 | 2 500 |
| - 18-20 vuotiaat | 4 372 | 5 055 | 3 700 |
| A ja B hälytystehtävät, määrä, enintään | 824 998 | 841 558 | 830 000 |
| Rikostorjunta | | | |
| Palvelukyky ja laatu | | | |
| Rikoslakirikosten selvitystaso (pl. liikenne rikokset), %, vähintään | 52,6 | 49,7 | 52,0 |
| Rikoslakirikosten tutkinta-aika (pl. liikenne rikokset), keskiarvo, vrk | 88 | 86 | 86 |
| Omaisuusrikosten selvitystaso, prosenttia, vähintään | 40,9 | 38,2 | 41,0 |
| Henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten selvitystaso, % | 78,9 | 74,5 | 80,0 |
| Päätettyjen talousrikosten tutkinta-aika, keskiarvo, vrk, enintään | 326 | 311 | 250 |
| Onnistuminen väkivaltarikosten selvittämisessä/paljast:ssa, (1-10) | 8,01 | 8,01 | 8,0 |
| Onnistuminen huumerikosten selvittämisessä/paljast:ssa, (1-10) | 8,10 | 8,10 | 8,1 |
| Onnistuminen asuntomurtojen selvittämisessä, arvosana (1-10) | 8,12 | 8,12 | 8,1 |
| Onnistuminen autovarkauksien selvittämisessä, arvosana (1-10) | 8,15 | 8,15 | 8,2 |
| Tuotokset | | | |
| Kaikki selvitetty rikokset, määrä | 748 898 | 750 302 | 739 138 |
| Selvitetyt rikoslakirikokset, määrä | 332 878 | 335 655 | 351 188 |
| Takaisin saatu rikoshyöty talousrikoksissa (netto), milj. euroa | 26 | 32 | 90 |
| Päätetyt talousrikokset, määrä | 1 743 | 1 671 | 2 100 |
| Avoimna olevat talousrikokset, määrä | 2 103 | 2 014 | 1 000 |
| Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, määrä | 35 576 | 43 022 | 38 000 |
| Poliisin tietoon tulleet törkeät huumausainerikokset, määrä | 930 | 880 | 800 |

9 Poliisin palveluverkon kehittäminen

Poliisin toimitilat ja palveluverkko vaikuttavat merkittävästi sekä palvelutasoon että toiminnan kustannuksiin. Työryhmä näkee, että palveluverkon uudistaminen on ajankohtaista. Tärkein syy uudistuksille on toiminnallinen: lukuisat nykyiset toimipisteet ovat toiminnallisesti haavoittuvia tai palveluvalikoimaltaan epätarkoituksenmukaisia. Taloudellisia tuloksia voidaan saavuttaa erityisesti parantamalla tilatehokkuutta nykyisissä toimitiloissa. Myös palveluverkon keskittämällä näyttäisi olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia. Työryhmä esittää, että palveluverkon uudistus käynnistetään välittömästi tässä raportissa esitettyjen linjausten mukaisesti.

9.1 Palveluverkon uudistamisen tarve ja haasteet

Työryhmän yhtenä tehtävänä on tehdä esitys poliisin palveluverkkorakenteesta siten, että se tukee poliisin tehtävien toteuttamista ja kustannustehokkuutta. Palveluverkko ja toimipisteiden määrä ovat nousseet keskustelunaiheiksi erityisesti toimitilakustannusten kasvupaineen vuoksi. Tulevalla viisivuotiskaudella kustannusten arvioidaan nousevan 28 prosenttia. Tällainen kasvuvauhti ylittää selvästi määrärahojen suunnitellun kasvun. Tulevaisuudessa poliisin toimitiloihin uhkaa kulua yhä suurempi osa poliisin budjetista.

Kustannusten kasvun lisäksi toimitiloihin on kiinnitetty huomiota toiminnallisen tehokkuuden näkökulmasta. Useiden toimipisteiden operatiivinen merkitys on muuttunut toimintojen osin keskittyessä keskustojen poliisiasemille sekä yhteispalvelupisteiden ja sähköisten palvelujen määrän kasvaessa. Mahdollisuudet työskennellä poliisiautosta käsin paranevat nopeasti, eikä liikkuvan teknologian kehitykselle näy loppua. Työ tehostuu kaikissa poliisipalveluissa ja muuttuu yhä vähemmän toimitilariippuvaiseksi.

Poliisin nykyinen palveluverkko on kehittynyt vuosien kuluessa. Viimeksi toimitiloja tarkasteltiin poliisin palvelurakennemuutoksen (Pora I ja Pora II) yhteydessä vuonna 2008, kun poliisilaitosten määrä supistui 90:stä 24:ään. Myös valtakunnallisten yksiköiden toimipisteverkosta tarkistettiin. Uusien toimitilojen suunnitteluun on kehitetty ns. toimitilakonsepti, jolla pyritään toiminnan tehostamiseen ja tilojen kustannustehokkuuden varmistamiseen.

Työryhmän näkemyksen mukaan poliisin palveluverkko tulee arvioida uudelleen vastaamaan taloudellisesti ja toiminnallisesti muuttunutta ja muuttuvaa ympäristöä. Palveluverkkouudistuksen tulee olla koko maan ja kaikki yksiköt kattavaa. Perusteet palveluverkon uudistamiselle voidaan tiivistää seuraavasti:

- poliisityön uudistuminen erityisesti teknologian (Vitja) kautta muuttavat toimipisteiden merkitystä poliisityössä,
- nykyinen toimipisteverkko ei ole optimaalinen toiminnallisen tehokkuuden näkökulmasta ja nykyisten pienten toimipisteiden toimintavarmuus on heikko,
- sähköinen palvelu muuttaa poliisin asiakaspalvelutilojen tarvetta lähivuosina ja
- valtionhallinnon talouden sopeuttamistarve edellyttää myös poliisin tilakustannusten hillitsemistä.

Toimitilakustannuksiin vaikuttaa ensisijaisesti toimitilatehokkuus. Eri poliisitalojen välillä on suuria tilatehokkuuseroja, joita ei voi selittää toimintaympäristöjen eroilla. Toissijaisesti kustannuksiin voi vaikuttaa keskittämällä palveluja. Työryhmän näkemyksen mukaan palveluverkon uudistamisessa tulee huomioida nämä molemmat.

Poliisin toimipisteverkkoa uudistaessa tulee huomioida sekä valtion- että kuntahallinnon uudistukset. Valtionhallinnossa yhteispalvelupisteiden toimintaa tarkastellaan parhaillaan uudelleen. Yhteispalvelu ja muu joustava yhteistyö eri julkisen sektorin toimijoiden kanssa on myös poliisiin etu. Kuntahallinnossa suunniteltu kuntarakenteen uudistus on merkittävä myös poliisitoiminnan näkökulmasta. Kuntaudistuksen yhteydessä poliisilaitosalueet arvioidaan uudelleen. Poliisilaitosalueiden rajojen muutoksilla on kuitenkin vain vähäinen merkitys poliisin toimipisteiden sijoittumiseen. Vaikka siis uudistukset tulisivat olemaan merkittäviä, poliisin toimipisteverkon uudistusten lykkäämiseen ei ole aihetta.

9.2 Poliisin nykyinen palveluverkko

Poliisilla on alueellista toimintaa poliisilaitoksissa, valtakunnallisissa yksiköissä ja Poliisihallituksessa. Paikallispoliisin toimipisteitä on 173 eri osoitteissa, joista lähes kaikissa toimii myös asiakaspalvelupiste. Valtakunnallisilla yksiköillä ja Poliisihallituksella on erilaisia toimitiloja yhteensä lähes 70.

Taulukko: Poliisin toimipisteet: lukumäärät, toimitilakustannukset, neliömäärä henkilöä kohden³¹ ja toimitilakustannukset neliötä kohden.

| | Toimi- pisteiden lkm | Tuhatta euroa | m ² /hlö | €/m ² |
|--|----------------------------|------------------|---------------------|------------------|
| Poliisihallitus ja valtakunnalliset yksiköt | | | | |
| Poliisihallitus (sis. Aahy ja Tavy) | 8 | 943 | | |
| Keskusrikospoliisi | 18 | 4 729 | 38 | 13 |
| Liikkuva poliisi | 28 | 2 392 | 29 | |
| Suojelupoliisi | 9 | 2 043 | 47 | 14 |
| Poliisiammattikorkeakoulu *) | 2 | 6 713 | 194 | 12 |
| Poliisin tekniikkakeskus | 4 | 810 | 130 | 13 |
| Poliisilaitokset | | | | |
| -pääpoliisiasemat | 24 | 33 134 | 40 | 9 |
| -poliisiasemat | 67 | 18 869 | 55 | 10 |
| -palvelupisteet | 65 | 2 273 | 76 | 10 |
| -yhteispalvelupisteet | | 25 | | |
| -muut tilat | | 67 | | |

Paikallispoliisin palveluita tarjotaan toimipisteistä, jotka on luokiteltu pääpoliisiasemiksi, poliisiasemiksi tai palvelupisteiksi. Poliisiasema-status edellyttää, että toimipisteessä on pääsääntöisesti kaikki poliisin perustoiminnot. Lupapalveluita tarjotaan siis aina poliisiasemalla, mutta sen palveluvalikoima voi olla suppeampi kuin pääpoliisiaseman. Palvelupisteiden palvelutarjonta voi olla suppeampi. Käytännössä toimipisteiden statukset on määritelty poliisin hallintorakenteen uudistuksen yhteydessä vuonna 2008 siten, että entisten poliisilaitosten (90 kpl) keskusasemat määriteltiin poliisiasemiksi ellei niistä muodostettu pääpoliisiasemia.

Varsinaisten toimipisteiden lisäksi poliisipalveluja tarjotaan yhteispalvelupisteissä ja verkkopalveluina. Poliisin hallintolain mukaisesti sisäasiainministeriö päättää poliisilaitoksen toimipisteiden sijaintipaikoista (1992/110, 6§).

Valtakunnallisista yksiköistä Keskusrikospoliisilla, Liikkuvalle poliisilla ja Suojelupoliisilla sekä poliisin tekniikkakeskuksella on omat alueellisesti kattavat toimipisteverkostot. Osittain valtakunnalliset yksiköt toimivat paikallispoliisin tilojen yhteydessä ja osittain omissa erillisissä toimipisteissä. Liikkuva poliisi, jolla on eniten

³¹ Poliisilaitosten luvut m² / hlö ja €/ m² ovat keskiarvoja poliisilaitosten vastaavista luvuista. Keskiarvoa ei ole painotettu Poliisilaitosten neliömäärillä. Em. luvut eivät sisällä Helsingin poliisilaitoksen tiloja.

paikallista toimintaa, toimii muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta paikallispoliisin tilojen yhteydessä. Poliisihallituksella on niin ikään alueellisia toimipisteitä sekä toimintaa aluehallintovirastoissa (AVI).

Valtakunnallisten yksiköiden toimipisteet ja niiden sijainnit vahvistaa Poliisihallitus.

9.3 Poliisiyksiköiden näkemykset palveluverkon uudistamiseen

Varmistaakseen kaikkien poliisiyksiköiden ja alueiden erityiskysymysten huomioinnin työryhmä kysyi poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden näkemyksiä palveluverkon kehittämisestä. Näkemyksiä kysyttiin yhtenäisten kriteerien mielekkyydestä koko maan toimipisteiden sijoittumiseen ja muista keinoista hillitä toimitilakustannusten kasvua. Vaikka kysymykset edellyttivät konkreettisten vaihtoehtojen punnitsemista, päälliköiden esittämiä arvioita ei tulla jatkovalmistelussa käsittelemään yksiköiden esityksinä toimipistemutoksiksi. Jos palveluverkon uudistamiseen ryhdytään, poliisiyksiköille tarjotaan uusi mahdollisuus tehdä varsinaiset esitykset.

Paikallispoliisin palveluverkon kehittäminen yhtenäisten kriteerien perusteella.

Poliisilaitosten päälliköiden näkemykset toimipisteiden määrän vähentämistarpeesta vaihtelivat. Useimmissa poliisilaitoksissa koettiin toiminnallisen tehokkuuden paranevan palveluja keskittämällä. Kielteisenä koettiin asiointi- ja työmatkojen kasvaminen. Suurin osa poliisilaitosten päälliköistä koki valtakunnallisesti yhtenäisten kriteerien määrittämisen toimipisteiden sijoittelulle mielekkääksi. Mahdollisten kriteerien koettiin selkeyttävän suunnittelua ja varmistavan alueellisen tasapuolisuuden.

Työryhmän esittämät kriteerit, joiden mukaan toimipisteiden välisten etäisyyden tulee olla vähintään 60 kilometriä ja työntekijöiden vähimmäismäärän poliisiasemalla 40 ja palvelupisteessä 10, koettiin enimmäkseen oikean suuntaiseksi mutta erityisesti harvaan asutuilla alueilla sellaisenaan toimimattomiksi. Kriteereihin toivottiin joustoa ja lisää ulottuvuuksia, kuten palvelun kysyntään ja toiminta-alueeseen liittyviä tekijöitä.

Edellä esitetyillä kriteereillä, pois lukien toiminnallisesta tai taloudellisesta epätarkoituksenmukaiset ratkaisut, poliisipäälliköt päätyivät noin 60 toimipisteen lakkauttamiseen. Toimipisteen statuksen muutoksia poliisiasemasta palvelupisteeksi esitettiin kriteerien perusteella 19. Muutosten toimitilakustannuksia vähentävä vaikutus (huomioiden lisärakentamistarve) on vuonna 2012 noin 300 000 euroa, vuonna 2013 noin 1,3 milj. euroa, vuonna 2014 noin 1,7 milj. euroa, vuonna 2015 noin 2,2 milj. euroa ja vuonna 2016 noin 2,2 milj. euroa. Työmatka-, kaluste- ja muut kustannukset nousevat muutoksista johtuen noin 200 000 euroa vuodessa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että yhteisiin kriteereihin perustuva palveluverkon kehittäminen koetaan pääsääntöisesti tarpeelliseksi. Työryhmän esittämien alustavien kriteerien perusteella voidaan myös arvioida, että palveluverkon yhtenäistäminen lisää toiminnallista tehokkuutta ja mahdollistaa kustannussäästöjä.

Yhtenäiset kriteerit valtakunnallisten poliisiyksiköiden toiminnassa. Työryhmä kysyi valtakunnallisten yksiköiden päälliköiltä näkemyksiä vähimmäishenkilöstömäärän soveltamisesta alueellisille yksiköille ja mahdollisuutta siirtää alueellinen toiminta paikallispoliisin tilojen yhteyteen. Yksiköiden päälliköt eivät kokeneet esitettyä 15 henkilön vähimmäismäärää realistiseksi. Liikkuva poliisi, jolla on eniten alueellista toimintaa, voisi periaatteessa keskittää alueellisia palveluja nykyisen toimintatavan säilyttäen, mutta tätä ei koettu toiminnallisesti tai taloudellisesti mielekkääksi. Sen sijaan sijoittuminen paikallispoliisin tiloihin nähtiin realistisena ja tavoiteltavana. Liikkuva poliisi ja Keskusrikospoliisi ovatkin toteuttaneet tätä periaatetta suurimmassa osassa toimipisteitä.

Muut valtakunnallisen toiminnan tilat ja toiminnat. Edellä esiteltyjen valtakunnallisten poliisiyksiköiden lisäksi Poliisihallituksella, Poliisin tekniikkakeskuksella ja Poliisiammattikorkeakoululla on toimitiloja useilla paikkakunnilla. Poliisihallitus toimii Helsingissä kahdessa toimipisteessä, päätoimipaikka Vuorikadulla ja kaksi yksikköä Merimiehenkadulla. Poliisihallituksen henkilöstöstä noin 40 % on sijoitettuna Riihimäelle, Mikkeliin, Ouluun ja Turkuun sekä vielä lyhyen siirtymäajan Kouvolaan ja Hämeenlinnaan. Poliisihallituksen Helsingin toiminnot keskitetään vuoden 2013 aikana Vuorikadulle samoin Kouvolaan ja Hämeenlinnasta siirtyvä henkilöstö.

Aluehallintovirastojen poliisin vastuualueet Mikkeliin, Oulussa ja Turussa ovat tosiasiallisesti Poliisihallituksen alueella sijaitsevia toimipisteitä ja henkilöstö tekee enimmäkseen Poliisihallituksen tehtäviä. Aluehallintovirastotehtävät ovat koko maassa yhteensä noin henkilötyövuosi. Tehty virastoratkaisumalli, jossa poliisi on mukana kolmessa aluehallintovirastossa kuudesta, ei anna lisäarvoa aluehallintovirastojen eikä Poliisihallituksen toiminnalle. Työryhmän näkemyksen mukaan hallinnollinen kytkentä aluehallintoviraston ja poliisin vastuualueen Poliisihallituksen henkilöstön väliltä tulisi purkaa ja Poliisihallituksen henkilöstö sijoittaa Poliisihallituksen tehtävissään kyseisellä paikkakunnalla olevan poliisiyksikön yhteyteen.

Poliisin tekniikkakeskus selvittää parhaillaan omien toimitilojensa käytön kehittämistä. Yhtenä keinona on korvata myymälätiloja verkkokauppatoiminnalla.

Poliisiammattikorkeakoululla on varsin laajat toimi- ja asuntolatilat Tampereella. Erityisesti opiskelijoiden asuntolatilojen kohdalla tulee tilannetta arvioida pikaisesti, sillä tulevien vuosikurssien opiskelijamäärät tulevat olemaan merkittävästi nykyisiä pienempiä. Vuoden 2012 tulossopimuksen mukaisesti Poliisiammattikorkeakoulu selvittää asuntolatoiminnan ulkoistamisen mahdollisuudet.

Muut keinot hillitää toimitilakustannuksia. Poliisiyksiköiden päälliköt esittivät lukuisia toimenpiteitä joilla palveluverkkoa voidaan järjeistää ja toimitilakustannuksia hillitää. Ensisijaisina toimina nähtiin sähköisten palvelujen lisääminen ja toimitilakonseptin käytön jatkaminen ja laajentaminen. Samoin tilankäytön tehostaminen nykyisissä toimipisteissä ja tyhjillään olevien tilojen vuokraus muille toimijoille koettiin merkittäväksi keinoksi säästää toimitilakustannuksissa. Tilatehokkuuden nostamisella toimitilakonseptin mukaiseen 45 m²/hlö voitaisiin saavuttaa merkittäviä säästöjä poliisiasemilla ja palvelupisteissä sekä yksittäisillä pääpoliisiasemilla.

Taulukko: Nykyinen toimitilatehokkuus, nykyinen vuokra ja toimitilakonseptin mukaisen mitoituksen (45 m²/henkilö) mukainen laskennallinen vuokra (tuhatta euroa).

| | Nykyinen m ² / hklö | Nykyinen vuokra | Tt-konseptin mukainen vuokra | Erotus |
|---------------------------------------|-----------------------------------|--------------------|------------------------------------|--------|
| Pääpoliisiasemat (pl. HPL) | 40 | 23 156 | 26 145 | 2 988 |
| Poliisiasemat (pl. HPL) | 55 | 15 086 | 12 237 | -2 849 |
| Palvelupisteet (pl. HPL) | 76 | 2 273 | 1 348 | -925 |
| Helsingin poliisilaitos, kaikki tilat | 49 | 13 638 | 12 571 | -1 068 |

Vakituisten toimitilojen lisäksi toivottiin enemmän yhteistyötä muiden viranomaisten (kunnat ja valtionhallinto) kanssa, jotta poliisin käytössä voisi olla joustavasti tiloja myös sellaisilla paikkakunnilla, missä ei ole varsinaisia poliisin toimipisteitä. Tällaiset tilat ja muut tukitilat parantaisivat joustavaa poliisitoimintaa erityisesti harvaan asutuilla alueilla.

Tiloja vuokraavan ja hallinnoivan Senaatti-kiinteistöjen toimintaa kaivattiin enemmän kannustimia vuokratilakustannusten kasvun hillitsemiseksi. Poliisilaitoksille toivottiin enemmän vaikuttamismahdollisuuksia tilaratkaisuihin ja palvelutarjonnan räätälöintiin eri toimipisteisiin sopivaksi.

9.4 Työryhmän esitykset palveluverkon uudistamiseksi

Poliisipäälliköiden arvioihin ja tässä raportissa esitettyihin pitkän aikavälin talousnäkyymiin perustuen työryhmä esittää että toimitilojen käytön tehokkuutta ja kustannusten hillintää edistetään erillisellä hankkeella. Hankkeen tulisi rakentua seuraavasti:

Palveluverkkouudistuksen käynnistäminen. Työryhmä esittää, että poliisin palveluverkon uudistamiseksi käynnistetään hanke, jonka tarkoituksena on kehittää ja yhdenmukaistaa palvelujen alueellista tarjontaa. Tavoitteena on toiminnallisesti tehokas ja taloudellinen palveluverkko. Tavoite on saavutettavissa pääsääntöisesti vahvistamalla uusia tehokkaita toimintatapoja ja eräiltä osin keskittämällä toimintaa. Hankeen tuloksena syntyy pitkän aikavälin palveluverkkosuunnitelma. Suunnitelman tulee kohdistua seuraaviin tekijöihin:

- toimipisteiden määrä ja sijoittuminen,
- toimipisteiden statukset ja palvelutarjonta,
- uudet toimitilahankkeet,
- muiden tilojen kuin varsinaisten poliisin toimipisteiden hyödyntäminen,
- vaihtoehtoiset palvelutarjontatavat (esim. yhteispalvelupisteet, sähköiset palvelut, liikkuvat yksiköt ja muut joustavat toimintatavat),
- säilöönnotto- ja poliisivankilatilojen sijoittuminen,
- hallinto- ja tukipalvelujen sijoittuminen ja
- toimitilatehokkuuden parantaminen vanhoissa tiloissa.

Valmistelu tulee toteuttaa tarpeellisia sidosryhmiä kuullen ja asiakaslähtöisesti. Henkilöstön osallisuus prosessissa varmistetaan.

Nykyisestä toimipisteluokittelusta luopuminen. Työryhmä näkee, että nykyinen toimipisteiden luokittelu pääpoliisiasemiin, poliisiasemiin ja palvelupisteisiin asettaa muodollisia esteitä poliisipalvelujen kehittämiseksi. Tämä koskee erityisesti toimipisteitä, joissa poliisiasema-status edellyttää tietyn palvelutarjonnan ylläpitoa, vaikka se ei olisi kokonaistoiminnallisesti mielekästä. On myös huomattava, että poliisiasema-statukset perustuvat pääsääntöisesti toimipisteiden aiempaan rooliin vanhojen poliisilaitosalueiden pääasemina. Työryhmä esittää, että palveluverkkouudistuksen lähtökohtana olisi joustava pääpoliisiasemiin ja palvelupisteisiin perustuva palveluverkko ja että poliisiasema-statuksesta luovuttaisiin. Näin toimipisteiden palvelutarjonta olisi nykyistä joustavammin määriteltävissä.

Uudet toimitilaratkaisut, sähköiset palvelut ja yhteispalvelupisteet. Varsinaisten poliisin toimipisteiden rinnalle kehitetään ja vakiinnutetaan muiden viranomaisten hallinnoimien tilojen hyödyntämiseen ja liikkuvaan teknologiaan perustuvia ratkaisuja. Poliisilla on mahdollisuus jo nyt ja erityisesti Vitjan käyttöönoton jälkeen varsin kattavaan liikkuvaan työskentelyyn. Samoin valtionvarainministeriön johdolla uudistettavaa yhteispalvelua pyritään kehittämään poliisia paremmin hyödyttäväksi.

Yhtenäiset kriteerit toimipisteiden määrälle ja sijainnille. Alueellisen tasapuolisuuden ja yhdenmukaisen toimitilasuunnittelun varmistamiseksi työryhmä esittää, että toimipisteiden sijoittumisessa tullaan lähtökohtaisesti soveltamaan yhtenäisiä kriteerejä. Kriteerien tulee perustua:

- toimipisteiden alueelliseen sijoittumiseen siten, että toimipisteiden välinen vähimmäisetäisyys määritellään ja

- toimipisteiden toimintavarmuuteen siten, että toimipisteen palvelutarjonnasta riippuva vähimmäishenkilöstö määritellään sekä paikallispoliisin että valtakunnallisten yksiköiden osalta.

Kriteereitä määrittelyn lähtökohtana ovat työryhmän palveluverkkokyselyssä tarkastelemat kriteerit. Poliisiyksiköt esittävät, millä toimenpiteillä kriteerit voidaan täyttää. Poliisiyksiköt voivat esittää poikkeamista em. kriteereistä seuraavilla perusteilla:

- toimipisteiden läheisyydestä huolimatta niiden palvelualueet ovat laajat,
- toimipisteen lakkauttaminen pidentäisi kohtuuttomasti asiointi- tai työssäkäyntimatkoja,
- kriteerien toteuttaminen olisi taloudellisesti epätarkoituksenmukaista (mm. lisätilatarpeen vuoksi),
- kriteerien toteuttaminen olisi palvelujen nykyisen ja ennakoitun kysynnän näkökulmasta epätarkoituksenmukaista tai
- kriteerien toteuttaminen olisi muista toiminnallisista syistä epätarkoituksenmukaista.

Erikseen huomioidaan tiheimmin asutut alueet, erityisesti pääkaupunkiseutu, ja harvaan asutut alueet sekä ruotsin- ja saamenkieliset poliisipalvelut. Mahdolliset lisätilatarpeet toteutetaan pääsääntöisesti tilankäyttöä tehostamalla (toimitilakonseptin tilamitoitusten mukaisesti). Valtakunnallisten yksiköiden osalta kriteerit määritellään erikseen lähtökohtana toimintojen sijoittuminen paikallispoliisin tilojen yhteyteen.

Tilankäytön tehostaminen nykyisissä toimitiloissa. Samassa yhteydessä, kun tarkastellaan toimipisteiden määrää ja sijaintia, tulee asettaa tilankäytön tehostamistavoitteet nykyisille tiloille. Lähtökohtana tulee olla toimitilakonseptin mukainen mitoitus. Tavoitteet määritellään toimitilakohtaisesti.

Poliisiammattikorkeakoulun asuntolatiloihin luopuminen.

Poliisiammattikorkeakoulun luopuminen opiskelija-asuntotoiminnasta ja tiloista on mielekästä opiskelijamäärien laskiessa nopeasti ja vaihdellessa lähivuosina. Tilojen tehokas käyttö edellyttää toiminnan ulkoistamista. Samassa yhteydessä tulee arvioida ilmaista asumista opintososiaalisena etuna. Asuntolatilojen toimitilakustannukset ovat yhteensä noin 1,7 miljoonaa euroa vuodessa.

Aluehallintovirastojen ja poliisin yhteistyön uudistaminen. Osana palveluverkkouudistusta selvitetään mahdollisuus purkaa hallinnollinen kytkentä aluehallintoviraston ja poliisin vastuualueen Poliisihallituksen henkilöstön väliltä. Nykyisen hallintorakenteen mukaisessa toimintamallissa järjestelylle ei ole enää tarvetta. Poliisihallituksen henkilöstö voidaan sijoittaa nykyisissä tehtävissään kyseisellä paikkakunnalla olevan poliisiyksikön yhteyteen.

Aikataulu ja vastuut. Työ tulee käynnistää mahdollisimman pian Poliisihallituksen johdolla yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa, joka tekee päätöksen toimipisteistä. Aikataulu on mielekästä asettaa nopeaksi. Työryhmän palveluverkkosuunnitelma valmistuu syyskuun 2012 alkuun mennessä. Aikataulua tarkennetaan ja tarvittaessa viivästytetään niiden päätösten osalta, jotka edellyttävät yhteensovittamista muiden valtionhallinnon palveluverkkolinjausten tai kuntauudistusten osalta.

Tavoitteet. Palveluverkon uudistusten tulee parantaa poliisityön tehokkuutta, toimintavarmuutta ja tehtävien organisointia. Uudistusten tulee olla kokonaistaloudellisesti poliisin kustannuksia alentavia. Tilankäytön tehostamisella, toimipisteiden statusten muutoksilla ja mahdollisilla lakkautuksilla pyritään toimitilakustannusten kasvun hillitsemiseen. Tavoitteena on, että vuosittaiset toimitilakustannukset eivät ylitä 80 miljoonaa euroa tällä suunnittelukaudella eli vuoteen 2016 mennessä. Vuonna 2011 kustannukset olivat 68,5 miljoonaa euroa ja nykyisen arvion mukaan vuonna 2016 ne olisivat 84,9 miljoonaa euroa. Uudistukset suunnitellaan mahdollisimman asiakaslähtöisesti, vaikka asiointimatkojen pitenemistä ei ole vältettävissä.

Jos raportin luvussa 6 esitetyt poliisimiesten määrän merkittävät vähennykset toteutetaan, on edellä esitetyt taloudelliset tavoitteet saavutettavissa ilman merkittävää tilatehokkuuden (työntekijää / m²) kasvua. Sen sijaan, jos lähtökohtana on poliisimiesten määrän vakiinnuttaminen (luku 7), vaatii toimitilakustannusten säästöt erityisiä toimia tilatehokkuuden lisäämiksi. Merkittävää on Poliisiammattikorkeakoulun opiskelija-asumiseen liittyvät päätökset.

10 Työryhmän esitykset sopeutuskeinoiksi ja -tavoitteiksi

Poliisin taloudellinen tilanne on vakava. Valtiontalouden tasapainotustavoitteet aiheuttavat merkittäviä säästöpaineita poliisitoiminnalle. Riippumatta tulevista poliittisista linjauksista poliisin tulee tehdä kaikki voitavat toimenpiteet, investoitava tuottavuuteen ja noudatettava tiukkaa menokuria.

Tähän lukuun on koottu ne talouden sopeutustoimet, jotka sisältyvät edellisissä luvuissa esitettyihin sopeutusstrategioihin. Lisäksi tähän lukuun on koottu sellaisia erikseen päätettäviä toimenpiteitä, jotka vaikuttavat poliisin toimintamenoihin tai toiminnallisiin tuloksiin.

10.1 Lähtökohtaiset sopeutustoimet ja -tavoitteet

Luvuissa 6 ja 7 esitettiin kaksi vaihtoehtoista sopeutusstrategiaa, joista ensimmäinen perustui valtiontalouden kehyksiin (kehysstrategia) ja toinen hallitusohjelman kirjaukseen vakiinnuttaa poliisien määrä (strategia poliisien määrän vakiinnuttamiseksi). Vaikka sopeutuksen määrä vaihtoehtoisissa strategioissa poikkeaa toisistaan, toteutetaan tarvittavat toimet samojen periaatteiden mukaisesti. Toisin sanoen valitusta strategiasta riippumatta käytetään seuraavia sopeutuskeinoja ja asetetaan seuraavat tavoitteet sopeutuksille:

1. *Henkilöstön määrän vähennykset:* Valtiontalouden kehysten mukaisessa strategiassa henkilöstöön kohdistetaan merkittävä 8,5 prosentin säästöt. Henkilötyöpanoksen vähentyminen on välttämätöntä, jos halutaan merkittäviä taloudellisia tuloksia. Muiden työntekijöiden kuin poliisimiesten määrää tullaan vähentämään määrärahakehityksestä riippumatta. Poliisimiesten määrän vakiinnuttamisstrategiassa muuhun kuin poliisimieshenkilöstöön kohdistetaan noin 150 henkilötyövuoden vähennys vuoteen 2015 mennessä.
2. *Toimitilakustannusten sopeutukset ja tilankäytön tehostaminen:* Työryhmä esittää kattavan palveluverkkouudistuksen käynnistämistä (luku 8), joka sisältää nykyisten tilojen tehokkuuden parantamisen ja palvelujen sekä toimipisteiden keskittämisen. Uudistukselle asetetaan tavoitteeksi noin viiden miljoonan euron säästöt vuoden 2016 toimitilakustannusten tasossa verrattuna nykytilanteeseen. (Ks. luku 8.)

3. *Tietohallintokustannusten sopeutuminen:* Työryhmä asettaa tietohallinnolle, erityisesti Haltikin toiminnalle, yhden prosentin vuosittaisen tuottavuustavoitteen. Lisäksi asetetaan tavoitteeksi, että neljäsosa tietohallintokustannuksista vähenee samassa suhteessa kuin henkilöstö. Tavoite mahdollistuu erityisesti Vitjan käyttöön oton yhteydessä, jolloin tietojärjestelmä kokonaisuutta järjeistetään ja selkeytetään. (Ks. luku 6.3.)
4. *Muiden menojen sopeutuminen henkilöstövähennyksiä vastaavasti:* Muiden menojen osalta asetetaan tavoitteeksi noudattaa tiukkaa menokuria. Vuosittaiseksi tuottavuustavoitteeksi asetetaan yksi prosenti ja menojen oletetaan sopeutuvan osittain henkilöstö sopeutuksia vastaavasti (Ks. luku 6.3.).
5. *Kustannusvastaavuuden korjaukset maksullisessa toiminnassa:* Tavoitteeksi asetetaan nostaa poliisin maksullisen toiminnan (erit. lupapalvelut) tuotot vastaamaan todellisia tuotantokustannuksia valtion maksuperustelain periaatteen mukaisesti. Vuonna 2010 kustannusvastaavuus oli 93 prosenttia. (Ks. luku 6.4.)
6. *Ulkoisen rahoituksen hyödyntäminen:* Tavoitteeksi asetetaan hyödyntää ulkopuolisia rahoituslähteitä, erityisesti EU-rahoitusta, nykyistä laajemmin. (Ks. luku 6.4.)

Näillä sopeutustoimilla ja tavoitteiden toteutumisella voidaan saavuttaa luvuissa 6 ja 7 esitetyt toiminnalliset tulokset. Toimenpiteitä ja tavoitteita voidaan pitää kunnianhimoisina. Ne edellyttävät tiukkaa menokuria ja innovatiivisia ratkaisuja sekä Poliisihallitukselta että keskeisiltä yhteistyökumppaneilta, erityisesti Haltikilta, Palkeilta ja Senaatti-kiinteistöiltä.

10.2 Tuottavuutta lisäävät investoinnit

Poliisilla on käynnissä operatiivisten tietojärjestelmien kokonaisuudistus³², joka tulee vaikuttamaan merkittävästi palvelutuotannon tuottavuuteen. Uudistukset tulevat muuttamaan poliisin keskeiset poliisitoiminnan ja lupahallinnon prosessit sähköisiksi sekä mahdollistamaan poliisin tärkeimpien palveluiden tarjoamisen kansalaisille sähköisesti. Uusi poliisitoiminnan toiminnanohjausjärjestelmä, Vitja, otetaan käyttöön vuoden 2014 aikana. Yhdessä samanaikaisesti käyttöön otettavan kenttäjohtamisjärjestelmän, Kejon, kanssa kentällä tapahtuva poliisityö tehostuu merkittävästi, kun päällekkäinen kirjaamis- ja muu hallintotyö karsiutuu ja poliisin kyky hoitaa tehtävät ajoneuvoista käsin yhdellä kertaa paranee huomattavasti. Samalla mahdollistetaan myös mobiililaitteiden käyttö tärkeimpien prosessien osalta. Arvioitu hyöty, kun hanke toteutuu täysimääräisesti ja prosessit on uudistettu, on noin 300

³² Sisältää Poliisiasiain toiminnanohjausjärjestelmäohjelman Vitjan, lupahallinnon tietojärjestelmäohjelman Turva-Ase- ja Rabitan, sähköisen asioinnin Sähkö-hankeen ja Viranomaisten yhteisen kenttäjärjestelmäohjelman, KEJO:n.

henkilötyövuotta. Lisäksi järjestelmien mahdollistamat uudet analyysi- ja hakutyökalut rikostutkinnassa voivat tehostaa toimintaa edelleen merkittävästi. Poliisilla on myös valmiudet poliisin ja oikeusviranomaisten tietojärjestelmien välisten kaksisuuntaisten yhteyksien luomiseksi, mutta hankkeen toteutuminen edellyttäisi oikeuslaitoksen sitoutumista samanaikaiseen järjestelmien uudistamiseen.

Sähköisen asiakaspalvelun kehittäminen on käynnissä laaja-alaisesti poliisipalveluissa. Sähkö-hankkeessa kehitetään asiointialustaa joka mahdollistaa muuan muassa lupapalvelujen että rikosilmoituspalvelun sähköistämisen palveluprosessien alusta loppuun. Hyödyt asiakkaalle ja työn tehokkuuden kasvu ovat merkittäviä. Työryhmä pitää tärkeänä, että näiden hankkeiden rahoitus toteutuu suunnitellusti ja että monien viranomaisten yhteistyössä kehitettävän kenttäjärjestelmän (KEJO) rahoitus vahvistettaisiin.

Yhteisen tilannekuva- ja johtamisjärjestelmän kehittäminen ja muun muassa käytettävän kartta-aineiston harmonisointi yhteistyössä pelastusketjun viranomaisten kanssa merkitsee kaikkien viranomaisten osalta merkittävää toiminnan tehostumista ja mahdollistaa tietoon perustuvan moniviranomaistilanteen johtamisen. Hanke ei etene ilman osallistuvien viranomaisten ulkopuolista rahoitusta.

Käynnissä olevien hankkeiden ja nykyisten rahoitussuunnitelmien ulkopuolelle jäävistä potentiaalisista tuottavuutta parantavista uudistuksista merkittävimpiä ovat teknisen liikennevalvonnan lisääminen ja tarkkuusalkometrien hankinta.

- 7. Teknisen liikennevalvonnan lisääminen:* Tällä hetkellä poliisin automaattinen kameravalvonta kattaa noin 3000 tiekilometriä. Lisäksi käytössä on automaattisen liikennevalvonnan 15 liikkuvaa automaattivalvontapistettä. Voidaan todeta, että automaattisen liikennevalvonnan mahdollisuuksia ei ole käytetty läheskään täysimääräisesti. Tavoitteeksi on asetettu kilometrimäärän korottamisen 4000:een, mutta varsinaista hanketta sen toteuttamiseksi ei ole käynnissä. VTT:n kanssa tehdään yhteistyötä mm. ajoetäisyyksien ja turvavöiden käytön valvontaan, mutta hankesuunnitelmia tuotantoon ottamisesta ei ole. Työryhmän näkemyksen mukaan teknisen liikennevalvonnan kehittämisen tulisi olla nykyistä suunnitelmallisempaa ja nopeampaa. Teknisen liikennevalvonnan laaja-alainen kehittämishanke olisi taloudellisesti, toiminnallisesti ja vaikuttavuudeltaan mielekäs hanke³³. Valvonnalla on ennen kaikkea ennaltaehkäisevä liikenneonnettomuuksia vähentävä vaikutus, mutta myös sakkotulojen ennakoitua kasvavan. Työryhmä esittää, että teknisen liikennevalvonnan uudistusten toteuttamista nopeutetaan. Uudistukset tulee

³³ Esimerkiksi kameravalvonta on erittäin kustannustehokasta. Sen vaikutukset eivät näy ainoastaan henkilötyövuosien vapautumisena muihin tehtäviin vaan myös välittömässä liikenneturvallisuuden paranemisena. VTT:n arvion mukaan 1000 kilometrin lisäys automaattiseen kameravalvontaan vähentäisi kahdeksan vuosittaista kuolonuhria.

hankkeistaa ja etsiä niille laajapohjainen rahoitus yhteistyössä asianomaisten ministeriöiden ja kuntien kanssa. Poliisin osuus rahoituksesta järjestetään siten, että poliisi sitoutuu realisoimaan saavutetut kustannushyödyt sovittavilta osin vähentämällä henkilötöypanosta ja kustannuksia hankkeen toteuduttua. Selvitetään sakkotulojen hyödyntämisen mahdollisuudet investointien rahoittamisessa. Varsinaisen valvonnan lisäämisen ohessa hankkeen tulee sisältää automaattisen liikennevalvonnan tiedonsiirron langattomaksi sekä kuvien ja sakkojen käsittelyn keskittämisen yhteen liikenneturvallisuuskeskukseen ja käsittelyn automatisoinnin.

8. *Tarkkuusalkometrit:* Tällä hetkellä poliisille on hankittu 50 kappaletta autoissa mukana kuljetettavia tarkkuusalkometrejä. Laitteet mahdollistavat rattijuopumustapausten käsittelyn tapahtumapaikalla ja lisäävät nykyiseen prosessiin nähden tehokkuutta huomattavasti. Pohjoismaisen kehitystyön tuloksena alkometrien toimintavarmuus ja laatu on saatu sellaiselle tasolle, että niiden käytön laajentaminen on mielekästä. Toiminnallisesti optimaalinen kapasiteetti olisi noin 200 laitetta. Uusien laitteiden hankinta maksaisi noin 1,5 - 2,0 milj. euroa. Työryhmä esittää, että hankinnan mahdollisuus selvitetään. Mahdollinen investointi hankkeistetaan siten, että rahoitukseen voidaan käyttää kohdennettua rahoitusta. Lisäksi selvitetään muun ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuus. Poliisi sitoutuu kompensoimaan saavutetut kustannushyödyt sovittavilta osin henkilötöyvuosien vähentämisenä.
9. *Automaattinen rekisteritunnusten lukulaitteet (ANPR).* ANPR (Automatic Number Plate Recognition System) tehostaa liikennevalvontaa, rikostorjuntaa ja rikostiedustelua. Poliisiautossa oleva laitteisto tunnistaa automaattisesti liikenteestä ajoneuvojen rekisteritunnuksia ja vertaa niitä esimerkiksi anastettujen ajoneuvojen rekisteritunnuksiin tai muihin etsittävien ajoneuvojen rekisteritunnuksiin. Varsinkin liikennevalvontaa on mahdollista tehostaa huomattavasti järjestelmän avulla. Järjestelmä huolehtii rekisteritunnusten lukemisesta automaattisesti taustalla poliisihenkilön tukena. Poliisilla on koekäytössä muutamia laitteita, mutta hanketta hanke- ja rahoitussuunnitelmaan laajempaan käyttöön ottoon ei ole. Työryhmä esittää, että mahdollisuus automaattisten rekisteritunnusten lukulaitteiden hankkimiseksi tarvittavassa laajuudessa selvitetään. Mahdollinen investointi hankkeistetaan siten, että rahoitukseen voidaan käyttää kohdennettua rahoitusta. Lisäksi selvitetään muun ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuus. Poliisi sitoutuu kompensoimaan saavutetut kustannushyödyt sovittavilta osin henkilötöyvuosien vähentämisenä.

10.3 Tehtäviin ja toimivaltuuksiin kohdistuvat lainsäädäntömuutokset

Kehittämällä poliisitoimintaa koskevaa lainsäädäntöä voidaan priorisoida poliisin tehtäviä että mahdollistaa nykyistä kustannustehokkaampia toimintatapoja. Seuraavassa on lueteltu tähän liittyviä mahdollisia toimenpiteitä. Näiden hyödyt kanavoituvat erityisesti poliisin toiminnallisten tulosten varmistamiseen. Joltain osin voidaan muutosten kautta toteuttaa henkilötövuosien vähentämistä.

10. *Poliisin tehtävien karsiminen:* Lainsäädännön kautta voidaan ohjata poliisi keskittymään ydintehtäviin. Tehtäviä karsimalla voidaan myös vähentää poliisin määräraharavetta. Työryhmä esittää, että poliisien tehtäviä tarkasteltaisiin laajapohjaisesti. Keskustella tulee esimerkiksi humalaisten säilyttämisestä, vankien kuljetuksista ja käräjäoikeudenkäynteihin liittyvistä vartiointitehtävistä. On kuitenkin huomattava, että tehtävien siirtyminen muille viranomaisille ei vaikuta varsinaiseen sopeutusten syyhyn, eli julkisen talouden tasapainottamiseen. Sen sijaan markkinaehtoiseksi toiminnaksi siirtyvät tehtävät tai kokonaan lakkautettavat tehtävät vaikuttavat myös valtiontalouteen.
11. *Hallinnollisten sanktioiden käytön laajentaminen:* Hallinnollisten sanktioiden, kuten ajokieltojen ja verokorotusten, käyttöalan laajentaminen rikosprosessin sijaan yksinkertaistaisi ja tehostaisi prosesseja sekä poliisin että asianomaisen näkökulmasta. Laajentamista tulee harkita käynnissä olevien selvitystöiden tulosten perusteella. Hallinnollisia sanktioiden lisäksi tulee selvittää mahdollisuuksia lisätä hallinnollista rikostorjuntaa.
12. *Rikostorjunnan hallinnollisten menetelmien kehittäminen.* Hallinnollisilla rikostorjuntakeinoilla tarkoitetaan lainsäädännön ja menetelmien ja viranomaisten välisen tietojen vaihdon kehittämistä sillä tavalla, että rikoksia voidaan torjua hallinnollisia keinoja käyttäen. Esimerkkeinä voidaan mainita liiketoimintakielto, lähestymiskielto ja tiettyjen ammattien harjoittamisen kielto, jos henkilöllä on rikollista taustaa, tai poliisin lupahallinnon hyödyntäminen. Vastaavasti vahingollista ja lainvastaista kilpailun rajoittamista valvotaan ja torjutaan tehokkaasti hallinnollisin menetelmin. Hallinnollisen rikostorjunnan käyttöalan laajentamista tulee selvittää ja siihen liittyvää tietojenvaihtoa kehittää.
13. *Toimintavaltuuksien muuttaminen toiminnan tehostamiseksi:* Suppean esitutinnan käytön laajentaminen vaikuttaa suoraan tarvittavaan työpanokseen rikostorjunnassa. Työryhmä esittää, että suppean esitutinnan käytön laajentamista selvittää tulee ainakin rattijuopumusrikoksissa.
14. *Yhteistyön kehittäminen muiden viranomaisten ja yksityisten toimijoiden kanssa.* Kokonaisturvallisuuteen liittyvän yhteistyön tiivistäminen muiden viranomaisten

- ja yksityisen sektorin kanssa on yksi keino lisätä poliisivoimavarojen tehokasta käyttöä ja löytää uusia synergia etuja. Yhteistyön lisääminen tulee nostaa nykyistä vahvemiksi strategiseksi tavoitteeksi ja sen edellytysten parantaminen tulee nostaa lainsäädännön uudistusten yhdeksi tavoitteeksi.
15. *Tietojenvaihdon kehittäminen rikostorjunnassa yksityisten toimijoiden kanssa.* Monien ei-julkisten toimijoiden, kuten yritysten, pankkien ja järjestöjen, rooli rikosten ennaltaehkäisyssä on merkittävä. Tätä tuetaan erityisesti poliisin ja yksityisten toimijoiden välisellä tietojen vaihdolla. Lainsäädännön uudistamista paremmin poliisin ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä tukevaksi tulee arvioida.
 16. *Tietojenvaihdon kehittäminen rikostorjunnassa EU-viranomaisten välillä.* Suomen tulee olla osaltaan edistämässä nykyistä tehokkaampi tiedonvaihtoa ja operatiivista yhteistyötä muiden EU-jäsenvalvontaviranomaisten kanssa. Tärkeänä yksittäisenä hankkeen tulee edistää jäsenvaltioiden poliisirekistereissä olevan tietojen hyödyntämistä koko EU:n alueella. Tämä edellyttää sekä lainsäädännön että tietojärjestelmien kehittämistä.
 17. *Teknisen liikennevalvonnan edellytysten parantaminen.* Lainsäädännön uudistustarpeet teknisen liikennevalvonnan edellytysten parantamiseksi tulee arvioida. Haltijavastuun käyttöönotto mahdollistaisi koko teknisen liikennevalvonnan prosessin automatisoinnin.
 18. *Toiminnan maksullisuuden laajentaminen:* Jo tällä hetkellä merkittävä osa poliisin toiminnan rahoituksesta tulee maksullisista palveluista, erityisesti maksullisista lupapalveluista. Poliisin maksullisen toiminnan ala olisi edelleen laajennettavissa kattamaan ainakin (maksullisten ja suurten) yleisöapahtumien turvallisuuspalvelut. Myös muilta osin toiminnan maksullisuuden alan laajentamista tulee selvittää.
 19. *Teknisen etävalvonnan mahdollistaminen:* Säilöön otettujen, kiinniotettujen ja pidätettyjen säilytyspaikojen etävalvonta ei ole lainsäädännöllisesti mahdollista tällä hetkellä. Mahdollisuus säännösten muuttamiseen ja sen vaikutukset tulee selvittää, sillä mahdolliset toiminnalliset hyödyt olisivat merkittävät
 20. *Täydennyspoliisijärjestelmän arvioiminen.* Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa vain hyvin rajatun täydennyspoliisijärjestelmän käytön. Mahdollisuuksia laajentaa täydennyspoliisijärjestelmän toimintaa tulee arvioida ja kartoittaa uudelleen.
 21. *Alkolukon käytön laajentaminen:* Alkolukko on laite, joka estää ajoneuvon käynnistymisen hengitysilmasta mitattavan alkoholipitoisuuden perusteella. Tällä hetkellä alkolukkoa voidaan käyttää, jos henkilö on epäiltynä rattijuopumuksesta tai törkeästä rattijuopumuksesta ja hän voi pyytää valvottua

ajo-oikeutta eli alkolukkoajokorttia. Viime aikoina on keskusteltu alkolukon käytön laajentamisesta ja pakollisuudesta erilaisissa rattijuopumustapauksissa, ammattiliikenteessä tai jopa laajemmin koko autokannassa. Poliisin näkökulmasta näitä vaihtoehtoja tulee selvittää. Vaikutukset liikenneturvallisuuteen lienevät merkittävät.

10.4 Rakenteelliset uudistukset

Pidemmällä aikavälillä sopeutuspaineeseen voidaan vastata myös toiminnan ohjaukseen ja organisointiin kohdistuvilla rakenteellisilla uudistuksilla.

22. *Hallintorakenteiden uudistusten jatkaminen:* Poliisin hallintorakennetta on uudistettu johdonmukaisesti 2000-luvulla. Uudistukset ovat olleet pääsääntöisesti onnistuneita. Rakenteiden uudistusten jatkamista tulee harkita sen jälkeen, kun selvitysmiesarviointi toteutettujen hallintorakennemuutosten (Pora I ja II) tuloksista valmistuu syyskuun loppuun mennessä. Poliisilaitosten määrä on edelleen kohtuullisen suuri ja osa laitoksista on toiminnallisen tehokkuuden näkökulmasta pieniä. Samoin valtakunnallisten yksiköiden toiminnot tulisi tarkastella uudelleen erityisesti suhteessa paikallispoliisitoimintaan, joka muuttui merkittävästi rakennemuutosten myötä. Mahdollisen uudistuksen tavoitteena tulee olla edellisten uudistusten tavoin yksinkertaistaa organisaatiota, vahvistaa poliisiyksiköiden toimintakykyä ja keskittää tukipalveluja.
23. *Poliisin tekniikkakeskuksen toiminnan kehittäminen:* Poliisin tekniikkakeskuksen kehittämistä pohditaan parhaillaan työryhmässä. Keskusten toimintaa tullaan kehittämään työryhmäraportin pohjalta annettavien linjausten mukaisesti.
24. *Haltik:n omistajaohjauksen kehittäminen:* Työryhmä esittää, että mahdollisuudet omistajaohjauksen terävöittämiseen ja aitojen kannustimien luomiseksi Haltikin toiminnalle selvitetään.
25. *Teleoperaattorikustannusten oikaiseminen:* Lainsäädännön mukaan poliisi on velvollinen korvaamaan teleoperaattoreille telepakkokeinojen käytöstä operaattoreille aiheutuvat kustannukset. Sanotut kustannukset ovat vuositasolla usea miljoona euroa. Pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaan teletunnistetietojen tallentamiskustannusten jakoa viranomaisten ja teleoperaattoreiden kesken oikaistaan. Asiaa tarkastellaan lähemmin liikenne- ja viestintäministeriön johdolla työskentelevässä työryhmässä. Kustannusten oikaiseminen hallitusohjelman mukaisesti toisi valtiolle merkittäviä säästöjä. Vastaavaa rahoitusta ei tulisi vähentää poliisin toimintamomentilta.

11 Lähteet ja kirjallisuus

Asetus valtion talousarviosta 11.12.1992/1243

Asiakirjayhdistelmät vuosien 2004-2011 talousarvioasiakirjoista,
Valtionvarainministeriö.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 58/2009 vp)

Hallintovaliokunnan mietintö 7/2009 vp HaVM 7/2009 vp - HE 58/2009 vp

Hallintovaliokunnan lausunto 51/2010 vp: Poliisihallinnon uudistamisen toimeenpano

Haraholma K., 2012. Poliisin hallintorakennemuutos, Arviointitutkimus muutoksista ja sen vaikutuksista. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 97

Honkonen R., Senvall N. toim, 2007. Poliisin johtamista kehittämässä.
Poliisiammattikorkeakoulu.

Järjestyspoliisitoiminnan tilan selvityshanke. Loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 57 / 2007.

Kehysjärjestelmän kehittäminen, Valtionvarainministeriön julkaisuja 17/2011.

Käyhkö, E. 2002. Poliisin julkinen vastuu. Tutkimus poliisin vastuusta erityisesti legitimitetin näkökulmasta. Väitöskirjatutkimus, Tampereen yliopisto.

Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta 2.3.2007/223

Laki poliisin hallinnosta (14.2.1992/110)

Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175

Myrsky, M. 2010. Valtiontalousoikeus, Talentum.

Parempaan tilivelvollisuuteen. Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet (2003).
Valtiovarainministeriö, Budjettiosasto, työryhmämuistioita 2/2003.

Poliisi 2020 - Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma.
Sisäasiainministeriön julkaisut 5/2009

Poliisi 2020 - Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma, päivitys 2011. Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2011

Poliisin tulohajaus - nykytilan arviointia ja tulevaisuuden haasteita. Sisäasiainministeriö Poliisiosaston julkaisu 4/2000.

Poliisilaki 7.4.1995/493

Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen -hanke. Tiivistelmä. Sisäasiainministeriö Poliisiosaston julkaisu 3/2001.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 2011.

Salminen, M. (toim.) (2005). Tulohajauksen käsikirja. Valtionvarainministeriön julkaisuja 5/2002.

Selvitys poliisihallinnon uudistamisen toimeenpanosta, SMDno/2010/1966.

Sisäasiainministeriön tilinpäätöskannanotot vuodelta 2010.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Suomen virallinen tilasto (SVT): Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-0593.Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 24.10.2011]. Saantitapa: <http://tilastokeskus.fi/til/jmete/index.html>.

Suhdannekatso 2/2011, Kansantalouselosasto, Valtionvarainministeriö.

Tulohajauksen arviointihankkeen loppuraportti, Valtionvarainministeriö 2010

Tulohajaus Suomen valtionhallinnossa, Finanssineuvos Heikki Joustie, Valtiovarainministeriö, 2.5.2007

Työryhmä poliisin tulohajauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittämiseksi, asettamispäätös, SM051:00/2011

Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262

Valtion talousarvioesitys 2012.

Valtiontalouden tarkistetut kehykset vuosille 2012-2015

Eriävä mielipide: Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

Eriävä mielipide

Poliisin palveluverkon kehittäminen

Työryhmä kysyi poliisipäälliköiltä näkemyksiä poliisin palveluverkosta. Pohjana olivat erittäin ankarat kriteerit liittyen henkilöstön määrään ja toimipisteiden väliseen etäisyyteen. Kriteerit ovat kiristyneet merkittävästi siitä, mitä ne olivat vielä Pora I:n toteuttamisvaiheessa. Tarkoitus näyttää olevan puristaa poliisin palvelupisteet samaan muottiin huomioimatta ollenkaan esimerkiksi maantieteellisiä tekijöitä. Kehittäminen näyttäytyykin tätä kautta pelkästään tavoitteena karsia poliisin palveluverkkoa rankalla kädellä. Kun kehittämisen näkökulma on pelkästään taloudellinen, sekä asiakas-, että henkilöstönäkökulma unohtuu kokonaan vaikka näiden tahojen kuuleminen ja huomioiminen erikseen mainitaankin.

Poliisin kenttä- ja tutkintatoiminnan hoitamisen katsotaan jatkossa onnistuvan poliisiautoista käsin. Näin ei sentään ole. Poliisi tulee edelleen tarvitsemaan riittävän laajan toimipisteverkon päivittäisten toimintojensa asianmukaiseen hoitamiseen. Rikostutkinta tarvitsee kuulustelutiloja, kenttätöimintä tiloja huoltoon ja taukojen pitoon. Aina ei ole mielekästä palata pääpoliisiasemalle. Jos toimitilaverkko rapautetaan, se keskittää poliisitoimintaa entisestään. Pora I:n yhteydessä luvattiin, että toimintoja ei keskitetä. Eduskunta on niin ikään edellyttänyt palvelujen saatavuutta asuinpaikkaan katsomatta.

Poliisin toimintoja ei saada kaikilta osilta sähköistettyä niin, että sillä olisi merkittävä vaikutus toimitilatarpeeseen. Sähköistämisestä voidaan saada lisäarvo siinä, että asioita voidaan siirtää ruuhkaisista toimipisteistä hieman rauhallisempiin ja näin tasata työpaineita. Vastaavasta toiminnasta on esimerkkejä muilta valtionhallinnon aloilta.

Meneillään olevat hankkeet: Valtiovarainministeriön asettama julkisen asiakaspalvelun kehittämishanke on aloittanut työnsä. Sen määräaika on 31.5.2013. Hankkeen yhtenä keskeisenä painopisteenä on yhteispalvelun edelleen kehittäminen. Kuntaudistus tulee etenemään sekin. Poliisipäälliköt esittivät yhteispalvelun vaihtoehtona lakkautettaville poliisin toimipisteille. Yleisesti nähdään, että kuntien tulisi ottaa yhteispalvelupisteiden vetovastuu.

Meneillään olevilla hankkeilla on siis selkeä kohtalonyhteys. Niinpä niiden tavoitteet ja aikataulut tulisi näiltä osin saada toimimaan koordinoitusti. Poliisi on ajamassa omaa uudistustaan pikavauhdilla. Työryhmässä on esitetty, että suunnitelman tulee olla valmis

syksyllä 2012. Tämä aikataulu on liian kireä. Aikataulu on ehdottomasti sovitettava yhteen edellä mainitun julkisen hallinnon asiakaspalveluhankkeen aikataulun kanssa. Tämän aikataulun puitteissa olisi myös mahdollista kuulla henkilöstöä ja erityisesti niitä kuntia, joista palvelupisteitä ollaan lakkauttamassa. Jo tähän mennessä on muun muassa Lapin kunnista tullut kannanottoja, joissa vastustetaan siellä olevien palvelupisteiden alasajoa.

Poliisin rooli yhteispalvelussa: Poliisi on perinteisesti ollut erittäin penseä yhteispalvelun kehittämiseen. Missään tapauksessa se ei ole halunnut ottaa vetovastuuta, eikä sijoittaa omaa henkilöstöä yhteispalvelupisteisiin.

Nyt olisi erinomainen tilaisuus muuttaa ajattelua. Poliisi ainoana viranomaisena tarvitsee edelleen riittävän laajaa, 24/7-periaatteella toimivaa toimitilaverkostoa. Osa poliisin nykyisistä tiloista erityisesti harva-alueella on vajaakäytössä. Poliisi voisi karsimisen sijaan pyrkiä kehittämään palvelupisteidensä palvelutarjontaa ottamalla vastuun yhteispalvelusta siellä, missä se on kokonaisuus huomioiden järkevin vaihtoehto. Tätä kautta saavutettaisiin sekä toiminnallista että taloudellista hyötyä. Hyötyjänä olisi kansalainen sekä asiakkaan että veronmaksajan roolissa.

Poliisiammattikorkeakoulu: Työryhmä esittää poliisiammattikorkeakoulun asuntolatilosta luopumista ja asuntotoiminnan ulkoistamista. Edelleen työryhmä esittää, että samassa yhteydessä tulee arvioida ilmaista asumista opintososiaalisena etuna.

Asuntotarjonta tulee edelleen pitää osana Poliisiammattikorkeakoulun toimintaa. Samoin ilmainen asuminen on ollut keskeinen opintososiaalinen etu poliisiopiskelijoille. Se on merkittävä tekijä poliisialan kiinnostavuuden ylläpitämisessä ja siksi se on säilytettävä.

Työryhmän esitykset sopeutuskeinoiksi ja -tavoitteiksi

Henkilöstön määrän vähennykset: Eduskunnan tavoitteiden mukainen kattava poliisipalvelujen takaaminen ei mahdollista poliisimiesten määrän vähentämistä nykyisestään. Hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti määrä tulee vakiinnuttaa nykyiselle tasolle. Poliisin muu henkilöstö on sekin ylityöllistetty. Tämä näkyy selvästi erityisesti lupahallinnon toimipisteissä. Tämän työmäärän ennustetaan jatkuvasti kasvavan. Työryhmän esitys, jonka mukaan vuoteen 2016 mennessä voitaisiin vähentää noin 200 henkilötyövuotta tästä resurssista, on mahdoton. Jos muuta henkilöstöä karsitaan, se johtaa herkästi siihen, että poliisimiehet ryhtyvät hoitamaan esimerkiksi tutkintasihteereiden ja vartijoiden tehtäviä.

Toimitilakustannusten sopeutukset: Poliisin toimitilojen vuokrat nousevat jatkuvasti ja sitä kautta niiden osuus poliisin talousarviosta vääristyy. Ei voi olla niin, että poliisi

joutuu jatkuvasti ottamaan vuokrat rahat muusta toiminnastaan. Poliisin talousarvio on jatkuvasti todellisia toimintakuluja alhaisempi.

Tietohallintokustannusten sopeuttaminen: Poliisin aiemmin itse hoitamiensa tehtävien siirtäminen ulkoisille toimijoille (haltik, palkeet) on osoittautunut erittäin kalliiksi. Kustannusten ennustaminen näyttää sekin olevan erittäin vaikeaa. Nämä kuluerät on saatava järkevään hallintaan.

Tuottavuutta lisäävät investoinnit

Teknisen liikennevalvonnan lisääminen: Liikennevalvonta tulee keskittää liikkuvan poliisin hoidettavaksi myös teknisen valvonnan osalta. Tämä vapauttaisi paikallispoliisin resursseja muuhun toimintaan.

Tekninen liikennevalvonta ei koskaan voi korvata perinteistä liikennevalvontaa, johon kuuluu muutakin kuin nopeusvalvontaa. Päätiestövalvonnan liikennevalvonta voidaan asiallisesti hoitaa vain liikkuvan poliisin toiminta turvaamalla.

Automaattivalvonnan sakkotuotot tulee ohjata poliisin kehyksiin.

Tehtäviin ja toimivaltuuksiin kohdistuvat lainsäädäntömuutokset: Kuten edellä poliisin palveluverkkoa koskevassa osiossa olen esittänyt, poliisin tulisi välillä karsimisen sijaan miettiä, mitä uusia tehtäviä se voisi ottaa vastuulleen ja sitä kautta hakea olemassa olon oikeutus omille resursseilleen. Poliisilla on toimiva koneisto juuri niiden tehtävien hoitamiseen, joita sillä tällä hetkellä on. Jos tehtäviä siirretään merkittävässä määrin muille viranomaisille, se aiheuttaa lisäkustannuksia, eikä ole yhteiskunnalle ainakaan edullisempi vaihtoehto. Tehtävien siirto yksityisille toimijoille on monilta osin ristiriidassa perustuslain 124§:n kanssa. Ei voi olla niin, että rahatilanteen kiristyessä perustuslain elastisuus lisääntyy.

Kansalaisten, asiakkaiden ja varsinkin vapautensa menettäneiden asiakkaiden (kiinniotetut, pidätetyt, vangitut) turvallisuus ei salli mitä tahansa ratkaisuja. Tekninen etävalvonta ei koskaan korvaa vartioiden läsnä olevaa valvontaa.

Rakenteelliset uudistukset

Poliisilaitosten nykyinen määrä on hyvä. Se huomioi kohtuullisella tavalla maantieteelliset ja muutkin erityispiirteet kielikysymyksiä myöten. Ehjää tai toimivaa konetta ei kannata ryhtyä korjaamaan.

Poliisissa tarvitaan edelleen nykyiset valtakunnalliset yksiköt, KRP, LP, SUPO. Niillä on selkeä oma tehtävänsä ja paikkansa tässä organisaatiossa ja yhteiskunnassa. Yhteistyötä paikallispoliisin kanssa voidaan aina tehostaa ja parantaa.

Helsinki 27.2.2012

Yrjö Suhonen

puheenjohtaja

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry



Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen

Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittämistyöryhmän tavoitteena oli pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaisesti linjata poliisin tulosohjauksen kehittämistä ja voimavarojen kohdentamista sekä esittää suunnitelma poliisin pidemmän aikavälin resursseista.

Resurssisuunnitelman osalta raportissa esitetään kaksi vaihtoehtoista etenemistietä. Ensimmäinen perustuu hallitusohjelmaan sisältyvään valtiontalouden tasapainottamistavoitteeseen. Tähän tavoitteeseen perustuvat kehysmäärärahat edellyttäisivät vuosina 2012-2015 poliisissa laajoja sopeutuksia. Poliisin palvelukyky huonontuisi merkittävästi valvonnassa ja rikostorjunnassa. Toinen esitetty etenemistie perustuu hallitusohjelman kirjaukseen poliisimiesten määrän vakiinnuttamisesta vähintään nykytasolle. Tämä tavoite edellyttää lisämäärärahaa mutta mahdollistaa nykyisen palvelukyvyn ylläpitämisen ja toiminnan kestäväen kehittämisen.

Molemmissa etenemisvaihtoehdoissa työryhmä esittää toteutettavaksi joukon kehittämishankkeita, lainsäädännön uudistuksia ja rakenteellisia muutoksia. Yhtenä näistä toimenpiteistä esitetään palveluverkon uudistuksen käynnistämistä.

Raportti sisältää myös arvion poliisin tulosohjauksen nykytilasta ja kehittämistarpeista.

SM:n julkaisusarjan teemat ovat:

Hallinto



Sisäinen turvallisuus



Maahanmuutto



Yhdenvertaisuus



Keskustelualoitteet

Julkaisujen verkkosivut:
www.intermin.fi/julkaisut

Tilaukset:
Sisäasiainministeriö
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-725-4 (nid.)
ISBN 978-952-491-726-1 (PDF)