

31.08.2023

POL-2022-132542

Jakelun mukaan

DNO VN/25160/2022

Lausunto poliisin hallintorakenneselvityksestä ja kehittämisvaihtoehtoista**1 Lausuntopyyntö**

Osana poliisin lyhyen ja pitkän aikavälin poliisin toimintaedellytysten vakauttamista Sisäministeriö käynnisti 6.10.2022 ulkopuolisen selvityksen poliisin viimeisimmän hallintorakennesuudistuksen vaikutuksista ja nykyisen hallintorakenteen kehittämisestä. Selvityshenkilö luovutti raporttinsa 13.4.2023.

Sisäministeriö on pyytänyt kirjeellään 7.6.2023 poliisiyksiköiltä lausuntoa selvityshenkilön ”Arvio poliisin hallintorakenteesta ja kehittämisvaihtoehtoista: Takaisin ihmisten pariin” raportista.

Selvityksen tavoitteena on löytää keinoja, joilla poliisi voi paremmin huolehtia lakisääteisistä tehtävistään, vastata toimintaympäristön muutoksiin ja yhteiskunnan poliisille osoittamiin vaatimuksiin sekä varmistaa yhdenvertaisten poliisin palvelujen toteutuminen ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat. Työssä huomioidaan poliisin asema merkittävänä julkisen vallan käyttäjänä sekä oikeusvaltion ja yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä. Poliisin hallintorakenteen riippumattoman ja vertailevan arvioinnin lisäksi tavoitteena on tuottaa perusteltuja kehittämis ehdotuksia ja vaihtoehtoja.

2 Lausunto

Poliisilaitos toteaa, että raportissa on nostettu ansiokkaasti esille ja analysoitu poliisin toiminnan tuloksellisuuteen, tehokkuuteen, laatuun, yhdenmukaisuuteen ja palvelukykyyn vaikuttavia keskeisiä tekijöitä.

Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan raportissa olisi ollut tärkeää käsitellä ja arvioida esitettyjen toimenpide-ehdotusten vaikuttavuutta huomattavasti laajemmin ja seikkaperäisemmin - käytännössä vaikuttavuusarviointia ei ole juurikaan tehty. Suurin osa ehdotetuista asioista on laajuudeltaan isoja asiakokonaisuuksia, jotka vaikuttavat poliisihallinnon lisäksi myös poliisin palvelujen saajiin ja poliisin laajaan yhteistyöverkostoon ja sen toimintaan.

Tässä yhteydessä on myös todettava, että uuteen hallitusohjelmaan on kirjattu merkittävä määrä poliisia koskevia asiakokonaisuuksia, mitkä toteutuessaan tulevat vaikuttamaan myönteisesti poliisin krooniseen resurssipu-

laan, toimitiloihin, työkaluihin, lainsäädäntöön ja tiettyjen tehtävien siirtymiseen poliisilta toiselle viranomaiselle. Toteutuessaan hallitusohjelman kirjaukset tulevat olemaan merkittäviä poliisin tuloksellisuutta ja poliisitoiminnan vaikuttavuutta edistäviä asioita. Tästä huolimatta on luonnollisesti tärkeää, että poliisi jatkaa edelleen toimintansa systemaattista arviointia ja sen kehittämistä.

2.1 Poliisin toimintaympäristö

Poliisin toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti. Toimintaympäristölle on ominaista, että muutosvauhti on nopeaa. Nykyiset ja perinteiset uhat pysyvät, kun samaan aikaan uusia uhkia tulee esille. Rikollisuus muuttua jatkuvasti muotoaan. Rikokset ovat aiempaa enemmän monimutkaisempia ja kansainvälisempiä. Niiden selvittäminen ei ole enää yhtä selväpiirteistä ja suoraviivaista toimintaa kuin aiemmin.

Poliisilla on suuri merkitys sisäisen turvallisuuden takaamisessa onnettomuuksien, häiriöiden ja rikosten sattuessa. Poliisin toiminnalla varmistetaan, että ihmiset voivat luottaa yhteiskunnan apuun vakavimpien uhkien kohdassa. Poliisin palvelut tuotetaan niin, että ihmiset saavat tarvitsemansa avun koko maassa nopeasti, tehokkaasti ja yhdenvertaisesti. Tämä edellyttää poliisilta riittävää henkilöstöä ja kalustoa, niiden kehittämistä ja toimivaa moniviranomaisyhteistyötä.

Poliisi on ottanut toiminnassaan toimintaympäristömuutokset huomioon. Poliisin määrärahakehitys ei ole kuitenkaan pysynyt toimintaympäristömuutosten edellyttämällä tasolla, mikä on johtanut osaltaan poliisin toiminnan rajuun priorisointiin. Raportissa esitetyillä asioilla ei näkemyksemme mukaan kyetä vaikuttamaan olennaisesti - jos lainkaan näihin asioihin. Hallitusohjelman sisältö tulee toteutuessaan osaltaan tukemaan poliisin kykyä vastata toimintaympäristön muutosten tuomiin haasteisiin. Merkittävimpinä tekijöinä ovat mm. poliisin resurssin kasvu, lainsäädäntömuutokset ja työkalujen kehittäminen.

2.2 Poliisin toiminnan kehittäminen

Raportissa on esitetty, että poliisia tulee kehittää toiminnallisesti yhdenmukaisemmaksi. Ratkaisuehdotuksiksi on esitetty mm. yhden viraston mallia ja poliisin nykyisen yksikkörakenteen muuttamista. Yhden viraston malliin toteutetulla rakenteella tavoiteltaisiin muun muassa tehokasta johtamista, yhdenmukaisempaa toimintaa, tasalaatuisempaa tuloksellisuutta, resurssien tehokasta, ketterää ja joustavaa käyttöä sekä parempaa suorituskkyä alati muuttuvassa toimintaympäristössä.

Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan on mahdollista, että toiminnan yhdenmukaisuutta kyettäisiin kehittämään raportin esittämällä yhden viraston mallilla ja nykyisiä poliisiyksiköitä yhdistämällä isommiksi kokonaisuuksiksi. Selkeä rakenne mahdollistaisi ainakin teoreettisesti resurssien tehokkaamman käytön palvelun laatua vaarantamatta. Toisaalta voidaan todeta, että raportti

on monella tavoin puutteellinen eikä se tarjoa näkemyksemme mukaan kattavaa tietopohjaa edellä mainittujen asioiden päättämiseksi. Mainittakoon myös, että poliisin toiminnan yhdenmukaisuutta kyetään kehittämään myös tehokkaasti ja tuloksellisesti nykyisen organisaatorakenteen puitteissa ilman laajamittaisia ja -kestoisia organisaatiomuutoksia, joiden todellisia vaikutuksia on hankala kattavasti arvioida. Poliisilaitoksen mukaan poliisin yhdenmukaisuuden kehittäminen edellyttäisi poliisin tulohajautuksen ja siihen liittyvien asiakokonaisuuksien kehittämistä ja terävöittämistä nykytilasta.

2.2.1 Poliisin tulohajautuksen kehittäminen

Raportissa on nostettu esille, että tulohajautus- ja resurssiohjaus on Poliisihallituksen keskeinen toiminto, jota kaikki yksiköt ja virkamiehet toteuttavat toiminnassaan. Poliisihallitus kohdentaa sen alaisiin poliisiyksiköihin hallinnollista ja operatiivista ohjausta. Poliisihallituksessa on nähtävissä voimakas tahtotila kehittää poliisin toimintaa, organisointitapoja ja prosesseja valtakunnallisesti nykyistä yhdenmukaisempaan suuntaan, mitä voidaan pitää kannatettavana asiana. Raportissa on nostettu myös esille, että edelleen on toiminnallisesti tarpeen vahvistaa Poliisihallituksen poliisiyksiköihin kohdentamaa operatiivista toimintaa ohjaavaa vaikutusta toimintojen organisointitapojen, eri toimintojen vastuulle kuuluvien tehtävien ja toiminnallisten prosessien valtakunnalliseksi yhdenmukaistamiseksi.

Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan Poliisihallituksen tehtäväkentän laajentaminen edellyttäisi myös Poliisihallituksen henkilöstömäärän kasvattamista, mikä vähennettäisiin käytännössä operatiivisten poliisiyksiköiden toiminnasta. Käsityksemme mukaan Poliisihallituksen nykyisellä henkilöstömäärällä edellä mainittujen asiakokonaisuuksien menestyksellinen hoitaminen ei onnistuisi.

Poliisin tulohajaus kytkeytyy tiiviisti mm. poliisin strategiaan ja hallitusohjelman kirjauksiin. Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden välisissä tulossopimuksissa otetaan huomioon poliisin strategiset linjaukset ja hallitusohjelman kirjaukset. Tulohajautuksella luodaan ja tuetaan suunniteltua kehitystä poliisin strategian keskeisillä ydinalueilla. Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan poliisin tulohajautusta tulisi terävöittää nykytilasta, mikä edistäisi samalla myös poliisin tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Tulohajautuksen kehittäminen edellyttäisi toimenpiteitä poliisin jokaisella tasolla. Tulohajautuksen terävöittäminen edellyttäisi ainakin seuraavia toimenpiteitä:

Talouden, henkilöstömäärän, toimintaympäristön, tehtävien ja tulostavoitteiden balansointi

Poliisiyksiköiden tulostavoitteiden asettamisessa tulee kiinnittää jatkossa entistä enemmän huomiota siihen, että poliisiyksiköiden talous, henkilöstömäärä, toimintaympäristö, tehtävät ja tulostavoitteet ovat tasapainossa keskenään. Poliisiyksikön toiminnalla tulisi saada aikaan halutut vaikutukset kustannustehokkaasti. Voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja

laatu tulisivat olla mahdollisimman hyvässä tasapainossa keskenään. Kuluvan hallituskauden aikana näiden saavuttamiseen on kohtalaiset edellytykset.

Poliisin rahoitus on ollut pitkään niukka poliisin tehtävämääriin, lainsäädännön edellyttämiin velvoitteisiin sekä toimintaympäristömuutoksiin nähden. Poliisin voimavaroja ja toimintaa on jouduttu priorisoimaan tiukasti. Tämä on vaikuttanut poliisin toiminnan tuloksellisuuteen, tuottavuuteen, palvelukykyyn ja vaikuttavuuteen kokonaisuutena negatiivisesti. Poliisin rahoitushyksen lyhytkestoisuus ja tempoilevuus ovat vaikeuttaneet poliisitoiminnan pitkäjänteistä suunnittelua. Poliisin pitkän aikavälin kehysrahoitus tulisi turvata. Poliisin tulee päästä irti nykyisestä pistemäisestä talousarviovuositilaisesta ja jatkuvasta lisäbudjettien kautta tehtävästä tempoilevasta suunnittelusta kohden kehyskauden mittaista suunnittelua ja rahoitusta.

Uuden hallitusohjelman mukaan poliisin talous- ja henkilöstövoimavarat tulevat kehittymään ainakin nykyisen hallituskauden aikana suotuisaan suuntaan. Hallitus on asettanut tavoitteeksi, että poliisitehtävissä toimivien henkilöiden määrä nostetaan 8 000 henkilötyövuoteen vaalikauden loppuun mennessä. Lisäys tulee olemaan nykytilanteeseen nähden merkittävä. Poliisihallitus on linjannut, että henkilötyövuodet tullaan kohdentamaan poliisin operatiiviseen toiminnan vahvistamiseen.

Poliisin resurssijakomalli ollee jatkossa kokonaisresurssimalli, jossa poliisiyksiköiden henkilöstövoimavaroja käsitellään kokonaisuutena ilman, että niitä olisi jaettu poliisi- ja muu henkilötyövuositavoitteisiin. Tämä tulee helpottamaan ja edistämään poliisiyksiköiden toiminnan ja henkilöstörakenteen suunnittelua, eritoten kun tiedetään, että Poliisiammattikorkeakoulusta ei valmistu tämän hetkisen tiedon mukaan riittävästi ja riittävän nopeasti poliisimiehiä.

Tulosohjauksen perustana tulee olla selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta ja mittaaminen

Poliisihallituksen asettamien tulostavoitteiden määrä on tällä hetkellä todella suuri. Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan tulostavoitteiden määrää tulisi karsia tai niitä tulisi yhdistää, koska osa niistä on luonteeltaan samankaltaisia keskenään. Tulostavoitteiden asettelussa tulisi ottaa poliisiyksiköiden erityispiirteet nykyistä paremmin huomioon.

Nykyiset numeraaliset mittarit eivät ole kaikilta osin koostumukseltaan selkeitä, että ne kuvaisivat asetettuja laadullisia tulostavoitteita. Eli tavoitellaan asioita, joita ei mitata sekä mitataan asioita, joita ei tavoitella. Tulostavoitteiden asettelussa tulisi huomioida nykyistä paremmin syy-seuraussuhteet. Tämä edistäisi tulostavoitteiden jalkauttamista ja niiden seuranta ja mittamista poliisiyksiköissä.

Mittareiden asettamista hankaloittaa osaltaan poliisin tietojärjestelmät, joista ei saada riittävän laadukasta ja kattavaa tietoa suunnittelun, seurannan ja mittaamisen tueksi. Tietojärjestelmien välillä olevat tiedonsiirto-ongelmat

ovat osaltaan heikentäneet tulostavoitteen toteutuksen luotettavuutta.

Poliisihallituksen esittämien numeraalisten tulostavoitteiden asetanta ei tukeudu kaikilta osin tietopohjaisuuteen. Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden välistä diskurssia tulisi kehittää tältä osin nykytilasta

Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden välistä tuloksellisuuden seuranta on kevennetty aiemmasta. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että suunnitteluun on panostettu, mutta seuranta ja mittaaminen ovat heikommalla tolalla. Poliisihallitus edellytti aiemmin kvartaalikohtaista raportointia. Tällä hetkellä raportointi tapahtuu kerran vuodessa (tammi-syyskuun tuloksellisuus) tulevan vuoden tulossopimussuunnitteluprosessin yhteydessä. Tuloksellisuutta koskevan seurannan avulla poliisiyksiköt tuottavat oikeat ja riittävät tiedot asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta sekä toimintaympäristön tilanteesta ja sen muutoksista. Systemaattinen seuranta- ja raportointijärjestelmä edistäisi osaltaan poliisiyksiköiden tulostavoitteiden saavuttamisen tavoitetta. Seuranta- ja raportointijärjestelmä edistäisi myös Poliisihallituksen tulostavoitteiden mukaista johtamista ja ohjaamista suhteessa poliisiyksiköihin.

Tulosohjausprosessissa tulossopimuksen jalkauttaminen on keskeisessä asemassa. Poliisiyksikölle asetetut tulostavoitteet tulee jalkauttaa edelleen toimintayksikkö-, toimintalinja-, ryhmä- ja yksilötasolle. Kullekin tasolle tulee asettaa selkeät poliisiyksikön tulostavoitteista johdetut laadulliset ja numeraaliset tulostavoitteet. Tulossopimuksesta muotoiltujen tulostavoitteiden jalkauttaminen ja ymmärrettävät tulostavoitteet parantavat työntekijöiden sitoutumista sekä motivaatiota ja tehdyn työn tuloksia sekä mahdollisia yksilön kehittämissuuntia on helpompi arvioida tuloskauden lopussa.

2.3 Rikostutinnan kehittäminen

Loppuraportissa on nostettu aiheellisesti esille perustutkintaa koskevat haasteet. Käytännössä perustutinnan haasteisiin ovat vaikuttaneet pitkälti mm. poliisin niukka rahoitus sekä lainsäädäntö- ja muut toimintaympäristömuutokset. Niukkojen määrärahojen johdosta poliisin voimavaroja ja toimintaa on jouduttu priorisoimaan tiukasti, mikä on heijastunut olennaisesti perusrikostutinnan tuloksellisuuteen. Poliisin esitutkinta-ajat ovat kasvaneet vuosi vuodelta samanaikaisesti, kun avoinna olevien rikosasioiden määrä on kasvanut. Raportissa on nostettu esille myös poliisin ja syyttäjän välinen yhteistyö. Helsingin poliisilaitoksen yhteistyö syyttäjätöiden ja muiden esitutkintaan kytkeytyvien viranomaisten kanssa on päivittäistä, systemaattista ja tiivistä. Yhteistyön nostaminen nykyisestä tasosta vielä ylemmäksi ei ole näkemysmme mukaan luonteeltaan sellainen seikka, jolla olisi yksistään suoria vaikutuksia perustutinnan nykytilaan.

Perustutinnan tuloksellisuuden kehittäminen edellyttäisi useammaksi vuodeksi suunniteltua kehittämis- ja toimintasuunnitelmaa.

2.4 Selkeyttä rooleihin

Raportissa on päädytty siihen lopputulokseen, että toimitila-, hankinta-, talous-, ICT-, HR-osaaminen ja -toimivalta tulisi pääosin keskittää poliisin ylijohtolle tukemaan paikallista poliisitoimintaa. Kirjaus on hieman kontroversiaali, koska yleisesti ottaen on tiedossa, että esimerkiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen, Hätäkeskuslaitoksen, Valtorin perustamiset eivät ole vaikuttaneet olennaisesti poliisiyksiköiden henkilöstön määrään kyseisissä tehtävissä.

Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan edellä mainittuja palveluja tarvitaan päivittäin tukemaan poliisilaitoksen operatiivista toimintaa. Hallintotehtävien yhdenmukaisuutta ja kattavuutta voidaan tukea ja kehittää nykyisestä esimerkiksi Poliisihallituksen ohjausta kehittämällä sekä yhteistyöverkostotoimintaa kehittämällä.

Raportissa esitettyjen asioiden keskittäminen edellyttäisi laajapohjaisen selvityksen päätöksenteon perusteeksi.

3 Lopuksi

Arvio poliisin hallintorakenteesta ja kehittämisvaihtoehtoista on laajamittainen ja asiakokonaisuuksiltaan selkeähkö kokonaisuus. Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan raportti ei tarjoa kuitenkaan sellaista kattavaa tietopohjaa, minkä perusteella toimenpide-ehdotusten kohteena olevien asioiden osalta kyettäisiin tekemään päätöksiä. Toimenpide-ehdotusten vaikuttavuutta ei ole arvioitu kunnolla, vaikka esitettävät muutokset ovat vaikutuksiltaan ja laajuudeltaan todella merkittäviä.

Poliisilaitos on sitoutunut ja suhtautuu myönteisesti poliisin toiminnan ja sen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kehittämiseen. Näkemyksemme mukaan poliisin toiminnan systemaattinen kehittäminen edellyttää kuitenkin raportin lisäksi laajempaa ja seikkaperäisempää selvittämistyötä. Mainittakoon myös, että hallitusohjelmaan kirjatut asiakokonaisuudet tulevat toteutessaan vaikuttamaan olennaisesti poliisin toiminnan tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen.

Poliisipäällikkö
Poliisikomentaja

Lasse Aapio

Rikosylitarkastaja

Juha Laaksonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 31.08.2023 klo 15:16. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

-

Jakelu

Sisäministeriö, kirjaamo.sm@gov.fi

Tiedoksi

Poliisihallitus