



Sisäasiainministeriö

Viite: Lausuntopyyntö 10.5.2012

Poliisin hallintorakenteen kehittäminen (PORA III)

Sisäasiainministeriö on 12.4.2012 asettanut hankkeen poliisin hallintorakenteen kehittämiseksi. Kehittämishankkeella tavoitellaan poliisin toiminnan tehokkuuden lisäämistä vähenevien voimavarojen tilanteessa siten, että poliisi kykenee turvaamaan sisäisen turvallisuuden säilymisen hyvällä tasolla. Hallintorakenteen kehittämisellä tavoitellaan myös johto-, tuki- ja hallintoresurssien karsimista mm. keskushallintoa kehittämällä, yksiköiden määrää vähentämällä ja toiminnallisia rakenteita kehittämällä. Kehittämishanke koskee paikallispoliisia ja valtakunnallisia yksiköitä sekä Poliisihallitusta.

Hankkeen toimeksiantoon liittyvien näkökulmien selvittämiseksi sisäasiainministeriö on pyytänyt lausuntoja poliisin hallintorakenteen kehittämiseen liittyvistä näkemyksistä poliisin keskeisiltä yhteistyöviranomaisilta. Lausuntonaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa:

Uudistuksen taloudellisista tavoitteista

Valtioneuvoston vuosia 2013-2016 koskevassa kehyspäätyösuunnitelmassa (4.4.2012) on asetettu taloudelliset reunaehdot ja tavoitteet poliisin hallintorakenteen uudistamiselle (PORA III).

Poliisin osallistuminen aluehallintovirastojen toimintaan

Samanaikaisesti aluehallintouudistuksen kanssa tuli vuoden 2010 alusta lukien voimaan poliisihallinnon uusi organisaatio, mikä merkitsi käytännössä poliisin aluetason lakkaa-



mista lukuun ottamatta aluehallintovirastoihin sijoitettua poliisitoimen alueellista viranomaisyhteistyötä sekä poliisitointa koskevaa varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamista ja poliisin peruspalvelujen arviointia.

Poliisitoimen vastuualue on kolmessa aluehallintovirastossa; Itä-, Lounais- ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa. Vastuualueen tehtävänä on aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen poliisitointa koskien. Lisäksi vastuualueen tehtävänä on 4 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen peruspalvelujen arviointi poliisin palvelujen osalta.

Poliisin vastuualueella työskentelee lisäksi henkilöitä, jotka ovat aluehallintoviraston virkamiehiä, mutta hoitavat Poliisihallituksen tehtäviä. Hallituksen esityksen perusteluissa aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi todetaan, että muista poliisin tehtävistä aluehallintovirastossa, kuten osallistumisesta poliisilaitosten toiminnalliseen ohjaukseen ja tulosohtaukseen osana Poliisihallitusta säädettäisiin poliisin hallinnosta annetussa laissa ja asetuksessa. Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 4 §:n mukaan tarkemmat säännökset ja määräykset niistä Poliisihallituksen tehtävistä, joita aluehallinnon viranomaisen poliisin vastuualueella hoidetaan, annetaan valtioneuvoston asetuksella tai Poliisihallituksen työjärjestyksellä. Poliisin hallinnosta annettuun asetukseen (158/1996) ei sisälly edellä tarkoitettuja säännöksiä.

Aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta eduskunnalle annettavan selonteon valmistelua varten valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto teki keväällä 2012 poliisitoimen tehtäviä koskevan kyselyn aluehallintovirastojen poliisitoimen vastuualueen henkilöstölle sekä näitä tehtäviä keskushallinnossa ohjaaville henkilöille sekä aluehallintovirastojen ylliohtajille. Vastauksia saatiin 19 vastausprosentin ollessa 52.

Kyselyssä selvitettiin, mitä aluehallintovirastojen ja Poliisihallituksen tehtäviä poliisitoimen vastuualueella käytännössä tehdään ja paljonko näihin tehtäviin käytetään henkilötyövuosia sekä miten vastuualue toimii yhteistyössä aluehallintoviraston muiden vastuualueiden kanssa.

Kyselyn tulosten perusteella aluehallintovirastolle säädettyihin poliisin vastuualueen tehtäviin käytetään erittäin vähän työpanosta. Tämän työpanoksen osuus vastuualueelle sijoitettujen henkilöiden työajasta vaihteli välillä 0-0,1 henkilötyövuotta. Aluehallintovirastojen vuotta 2011 koskevien tilinpäätösten mukaan näihin tehtäviin on käytetty virastoissa yhteensä 0,8 henkilötyövuotta. Näin ollen vastuualueelle sijoitetut henkilöt hoitavat tosiasiaassa miltei yksinomaan Poliisihallituksen tehtäviä. Poliisihallitus ei ole määritellyt näitä tehtäviä siten, että ne olisivat samat tai samankaltaiset kaikissa aluehallintovirastoissa. Henkilöiden työnkuviissa ei ollut löydettävissä mitään yhteistä nimittäjää. Yhteistyö muiden aluehallintoviraston vastuualueiden kanssa on ollut vähäistä. Poliisin vastuualueella työskentelee lisäksi henkilöitä, jotka ovat aluehallintoviraston virkamiehiä, mutta hoitavat Poliisihallituksen tehtäviä.

Aluehallintouudistuksessa oli tavoitteena säilyttää poliisin osallistuminen aluehallinnon tasolla sen tehtäviin liittyvään viranomaisyhteistyöhön, varautumisen yhteensovittamiseen ja peruspalvelujen saatavuuden arviointiin. Tehdyn kyselyn tulosten perusteella tämä tavoite ei ole toteutunut. Poliisihallitus ei myöskään ole huolehtinut siitä, että vastuualueella osana Poliisihallitusta hoidettavat tehtävät olisivat yhdenmukaiset valtakunnallisesti ja tukisivat aluetasolla tapahtuvaa yhteistyötä ja ohjausta. Yhteistyötä muiden vastuualueiden kanssa ei ole aktiivisesti edistetty.

Valtiovarainministeriön näkemys on, että poliisin roolia ja osallistumista aluehallintovirastojen toimintaan tulee vahvistaa ja kehittää niiden tavoitteiden mukaisesti, jotka vuoden 2010 alusta lukien voimaan tulleissa aluehallinnon ja poliisihallinnon uudistusten valmistelussa asetettiin.

Henkilöstön asema uudistuksessa

Poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeella tavoitellaan poliisin toiminnan tehokkuuden lisäämistä vähenevien voimavarojen tilanteessa siten, että poliisi kykenee turvaamaan sisäisen turvallisuuden säilymisen hyvällä tasolla. Hankkeen yhtenä tehtävänä on tehdä ehdotus henkilöstön asemasta muutoksessa.

Valtion virkamieslain (750/1994) 5 a-5 f §:ssä säädetään henkilöstön asemasta organisaatiomuutoksissa. Valtion virkamieslakiin sisällytettiin kuluvaan vuoden alusta säännökset virkamiehen aseman järjestämisestä erityyppisissä organisaation muutostilanteissa. Lain muutos yhdenmukaisista säännöksistä kaikkien organisaatiomuutostyyppien osalta katsottiin yhtenäistävän käytäntöä henkilöstön aseman suhteen sekä vähentävän ministeriöiden ja virastojen työtä lakien valmistelussa.

Samassa yhteydessä säädettiin viraston määritelmä ja valtion virkamieslain 1 §:n 3 momentin mukaan virastolla tarkoitetaan lailla tai valtioneuvoston asetuksella perustettua valtion virastoa tai laitosta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että valtion virkamieslaissa säädetään kattavasti virkamiesten asemasta organisaatiomuutoksissa, jolloin virkamiesten asemasta muutostilanteissa ei tule tarpeettomasti säätää muussa laissa.

Lisäksi valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa tulee noudattaa 26.1.2012 annettua valtioneuvoston periaatepäätöstä ja siihen liittyvää valtiovarainministeriön soveltamisohjetta (VM/201/00.00.02/2012) sekä valtiovarainministeriön 15.2.2012 antamaa päätöstä muutosten johtamisesta ja muutosturvasta valtionhallinnossa (VM/305.00.00.00/2012).

Hallinnon kehittämiseen liittyvät näkökohdat

Poliisitoimessa on toteutettu viime vuosina laaja uudistusten sarja. Uudistusten toimeenpanon varmistaminen ja seuranta edellyttävät aktiivista vuorovaikutusta sekä osallistumista yhteisiin konsernipolitiikkaa tukeviin ratkaisuihin valtioneuvosto- ja hallinnonalatasollakin.

Uudistuksen lähtökohtana on todettu tavoitelinjaus poliisien määrän vakiinnuttamiseksi vuoden 2011 tasolle – on kuitenkin korostettava, ettei tämä kirjaus sisällä lupaus- kokonaisresurssien kehityssuunnasta. Edellä mainittu hallitusohjelman kirjaus vaatii erityisesti sisäasiainministeriön tiukkaa ohjausotetta hallinnonalan resurssien käytön suuntaamisessa sekä poliisihallinnon kykyä resurssien joustavaan käyttöön, toimintojen tehostamiseen sekä todennäköisimmin myös tehtävistä luopumiseen.

Hallitusohjelman mukaisessa valtiovarainministeriön johtamassa vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa vuoden 2012 aikana suoritettavan ydintoimintoanalyysin tehtävänä on asiakaslähtöisesti ja hallinnonalojen rajat ylittäen löytää keinoja priorisoida ja uudistaa valtionhallinnon toimintoja tiukkenevassa julkisessa taloudessa. Kysymys on strategiasta kehittämis- ja säästökohteiden kartoittamisesta. Tämä tarkoittaa myös toiminnoista

luopumista. Tarkastelun on päätetty ulottuvan myös lakisääteisiin tehtäviin. Ydintoimintoanalyysit suoritetaan hallinnonaloilla ministeriöiden johdolla ja ne kohdistuvat kaikkiin valtion virastoihin ja laitoksiin. Tarkoituksenmukaista olisi, että tämä prosessi kytkettäisiin myös osaksi PORA III:n hanketta. Ydintoimintoanalyysi liittyy keskeisesti sisäasiainministeriön sekä Poliisihallituksen tulosohjaukseen ja kykyyn tukea priorisointeja ja strategisia painopisteen siirtoja.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan PORA III:ssa tulisi tarkastella poliisilaitosten määrää sekä laitosten kokoa suhteessa niiden toiminnalliseen tehokkuuteen. Edelleen uudistuksessa tulisi kriittisesti tarkastella valtakunnallisten yksiköiden toimintojen suhdetta paikallispoliisitoimintaan. Tavoitteena tulisi olla organisaatioiden yksinkertaistaminen ja yksiköiden toimintakyvyn vahvistaminen sekä kustannustehokas tukipalvelujen keskittäminen.

Hankkeen asettamispäätöksessä todetaan hankkeen liittymät valtiovarainministeriön valmistelussa oleviin keskushallinnon uudistamishankkeeseen sekä tulosohjaushankkeeseen. Keskushallintohankkeen osalta linjauksia tehdään hallituksen iltakoulussa kesäkuun lopulla. Näin linjauksien koordinaatio PORA III:n osalta on aikataulullisesti mahdollista.

Tulosohjauksen osalta valtiovarainministeriö puoltaa lausuntopyynnön liitteenä olevan Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kehittämisen loppuraportin linjauksia ja niiden ripeää toimeenpanoa. Raportissa on otettu hyvin huomioon tulosohjaushankkeen esitykset ja niitä on jo viety käytäntöön hallinnonalalla.

PORA III:n toteuttamisen ja poliisin hallintorakenteen kehittämisen tulisi ohjausnäkökulmasta ottaa huomioon tulosohjauksen toimijoiden roolien selkeys, poikkihallinnollisuuden edistäminen sekä tulosohjausjärjestelmän keventäminen.

Valtiovarainministeriö korostaa tarvetta poliisin tulosohjauksen kehittämiseen siten, että poliisitoimen tulostavoitteet, tulostavoitteet sekä henkilöstö- ja rahoituskehykset muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden ministeriötasolta Poliisihallituksen kautta käytännön tasolle etenevässä tulosohjausketjussa. Työnjako ministeriön ja Poliisihallituksen välillä vaikuttaisi vaativan edelleen selkeyttämistä. Päälinjana tulisi olla poliisitoimen strategisen ohjauksen ja linjanvetojen keskittäminen selkeästi ministeriölle ja operatiivisen toiminnan johtamisen tehtävien kuuluminen Poliisihallitukselle. Ongelmallista on mikäli sekä ministeriön poliisiosasto että Poliisihallitus harjoittavat sekä strategista ohjausta, toiminnallista ohjausta että talousohjausta. Erityisesti aiemmin todettu talouden seurannan päällekkäisyys toimijoiden välillä pitäisi purkaa ja yhdenmukaistaa. Uudistuksessa tulisi myös kiinnittää huomiota mahdollisuuteen lisätä poliisiyksiköiden tulosvastuuta.

Ohjauksen osalta tulisi jatkossa erityisesti tarkastella työnjakoa Poliisihallituksen ja paikallispoliisin yksiköiden välillä. Uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista tulee edelleen tukea niin, että hallinnosta vapautuu uudistuksen tavoitteiden mukaisesti voimavaroja poliisin operatiiviseen toimintaan poliisihallinnon strategisen ohjauksen samalla vahvistuessa.

Tulosohjauksen tavoitteena tulisi olla tulossopimusmenettelyn ja resurssienjaon yhtenäinen tulosohjauskokonaisuus, jolla tuetaan poliisiyksiköiden toiminnan ja henkilöstön pitkäjänteistä kehittämistä. PORA III:n osalta on kuitenkin korostettava poliisihallinnossa tulosohjauksen käytäntöjen keventämismahdollisuuksia. Esimerkiksi valtion tulostietojärjestelmään laadittava tulossopimus pohja voi edesauttaa tämän tavoitteen edistämisessä.

Valtiovarainministeriön näkökulmasta poliisin tulohjausjärjestelmän kehittämistä tulisi jatkaa ripeästi *Poliisin tulohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittämisen* loppuraportin mukaisesti. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä myös sitä, että poliisin lupapalveluiden kehittämisessä korostuu asiakasnäkökulma. Tältä osin PORA III:n toimeenpanossa tulisi ottaa huomioon valtiovarainministeriössä kesäkuussa 2012 käynnistetty julkisen sektorin asiakkuusstrategiatyö.

PORA III:n yhteydessä tulisi laatia toimeenpanosuunnitelmaa siitä, miten poliisin toimiloja tullaan kehittämään ja kuinka toimitilakustannuksiin kohdistuviin nousupaineisiin voidaan vaikuttaa tavoitteena poliisitoimen toimitilatehokkuuden parantaminen.

Kiireellisestä valmisteluaikataulusta huolimatta olisi myös pystyttävä turvaamaan sidosryhmien kuulemismahdollisuudet hankkeen eri vaiheissa. Tämä siitäkkin huolimatta että PORA III:n päälinjaukset tulisi lausuntopyynnön saatteen mukaan olla valmiina jo 17.8.2012.

Poliisihallintoon liittyvät useat poikkihallinnolliset tehtävät (kuten sisäinen turvallisuus, liikenneturvallisuus, PTR-yhteistyö) asettavat vaatimuksia PORA III-hankkeen valmistelulle sekä työryhmän työn raportoinnille ministeriön johtoryhmää laajemmin. Hankkeessa tulisikin edistää poikkihallinnollista tulohjausta ja -johtamista juuri päättyneen tulohjauksen kehittämishankkeen linjausten mukaan.

Uudistukseen liittyvien sähköisen asioinnin ja ICT:n hyväksikäytön osalta PORA III linjauksia tulisi koordinoida valtiovarainministeriön JulkICT-toiminnon kanssa. Yhteispalvelujen kehittämishankkeen osalta vastaava koordinaatiota tulisi tehdä kunta- ja aluehallinto-osaston kanssa.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä



Raimo Sailas

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi: BO (Majanen, Taipale, Pyrekoski)
HO
KAO