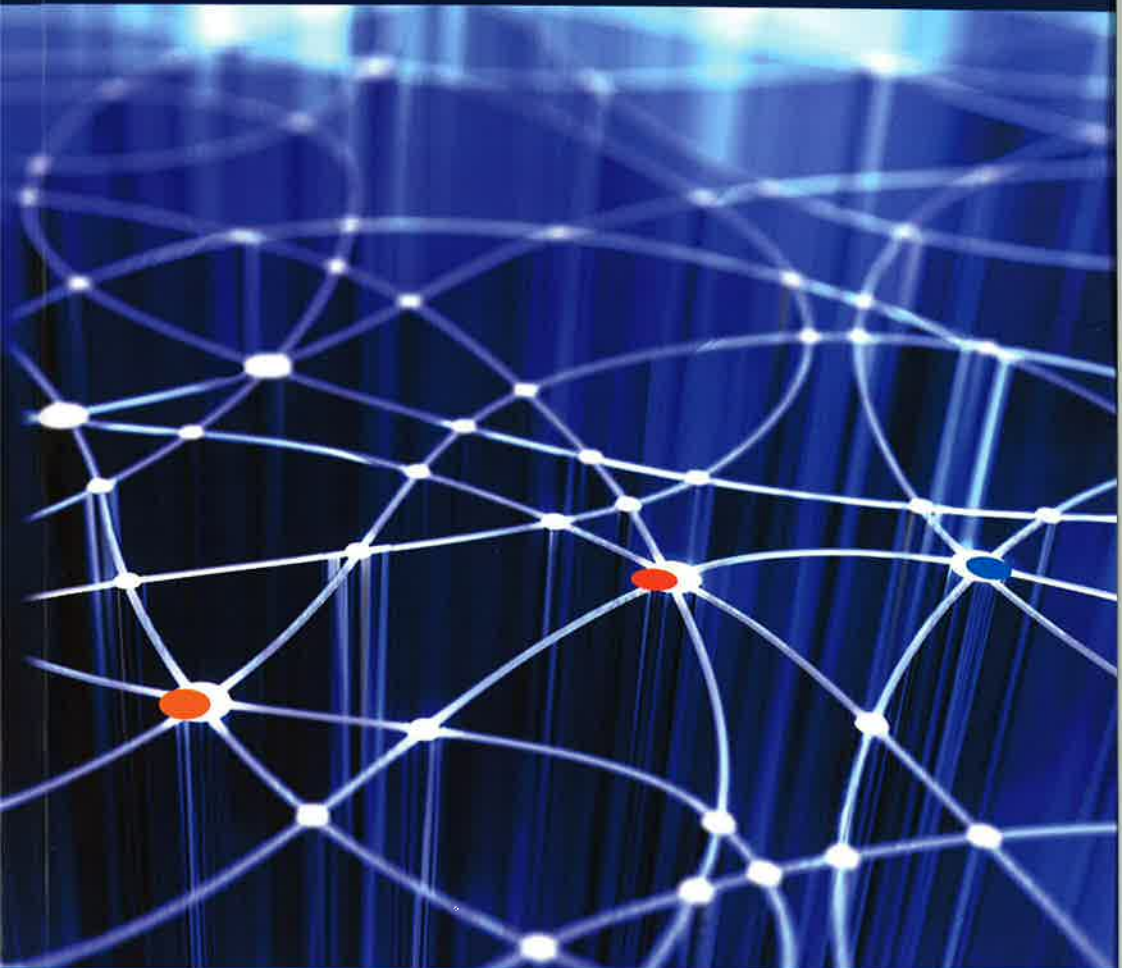


Kristiina Haraholma

# Poliisin hallintorakennemuudistus



Poliisiammattikorkeakoulun raportteja

# POLIISIN HALLINTORAKENNEUUDISTUS



# POLIISIN HALLINTORAKENNEUUDISTUS

Arviointitutkimus muutoksista ja sen vaikutuksista

KRISTIINA HARAHOIMA

Poliisiammattikorkeakoulu  
Tampere, 2011

Kristiina Haraholma:  
POLIISIN HALLINTORAKENNEUUDISTUS  
Arviointitutkimus muutoksista ja sen vaikutuksista

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 97

ISBN 978-951-815-216-6  
ISBN 978-951-815-215-9 (pdf)  
ISSN 1797-5743

Kannet: Mainoscraft Oy  
Taitto ja paino: Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print, Tampere 2011

# ESIPUHE

Tämä raportti kokoa poliisin hallintorakenneuudistuksen arvioinnin tulokset. Arvioinnin toteuttamisesta sovittiin vuonna 2008 silloisen sisäasiainministeriön poliisiosaston ja Poliisiammattikorkeakoulun kesken. Allekirjoittanut valittiin arvioinnin tekijäksi ja arviointityö käynnistyi toukokuun alussa. Keskeiset havainnot on raportoitu toimeksiantajalle syyskuussa 2009 luovutetussa tiivistelmäraportissa.

Arviointitutkimus oli kaiken kaikkiaan hyvin opettavainen ja projektina haastava. Tiukka aikataulu edellytti nopeaa päätöksentekoa ja tiivistä työtahtia. Kuitenkin laaja verkostoituminen erilaisten yhteistyötahojen kanssa antoi hyvän suunnan arviointihankkeelle ja monesti antoi myös uusia näkemyksiä. Projektin hallinta edellyttää laajaa tietämystä muun muassa erilaisten tutkimusmenetelmien hallinnasta, ymmärrystä arkistoinnin merkityksestä, ja ehdottomasti hyviä vuorovaikutustaitoja. Kriittisesti omaa työtä arvioiden aina voisi jotakin tehdä toisin. Tältä osin panostaminen varsinaiseen aineiston lukemiseen ja irtaantumiseen jatkuvasta aineiston keräämisestä jäi kiireen jalkoihin. Yhden ihmisen panos ei välttämättä riitä laajan arviointityön tekemiseen tiukan aikataulun puitteissa.

Arviointihankkeen ohjausryhmä kokoontui kaiken kaikkiaan kahdeksan kertaa vuosien 2009 ja 2010 aikana. Ohjausryhmää johti hankkejohtaja Tiina Eränkö (henkilöstöpäällikkö, Poliisihallitus) ja siihen kuuluivat Jorma Issakainen (poliisiylitarkastaja, Poliisihallitus), Severi Savolainen (ylikonstaapeli, Pohjois-Savon poliisilaitos) ja Yrjö Suhonen (puheenjohtaja, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry), Vesa Huotari (erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu), Matti Mälkiä (yliopettaja, Polamk, menehtyi tapaturmaisesti 14.8.2010) ja Ismo Lumijärvi (professori, Tampereen yliopisto). Ohjausryhmän työskentely antoi joka kerta lisäpontta tarkasteluun ja aineiston rajaukseen. Kaikille ohjausryhmän jäsenille kiitos erittäin aktiivisesta osallistumisesta ja työstä.

Poliisilaitostarkasteluun valittiin seitsemän poliisilaitosta (Helsinki, Itä-Uusimaa, Kymenlaakso, Koillismaa, Lappi, Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi) ja valtakunnalliset yksiköt (KRP, LP ja SUPO). Haastattelut yksiköiden ylimmälle johdolle suoritettiin kahdesti syksyllä 2009 ja keväällä 2010. Haastatteluista tehtiin palauteaineisto, jota tarkasteluun osallistuneet kommentoivat hyvin. Tarkastelemalla yksistään poliisin tulostietojärjestelmän (PolStat) tietoja, arvioinnissa olisi ollut vaikea havaita tilastoitavien lukujen taustalla olevia syy-seuraussuhteita. Haastattelut syvensivät tulostietojärjestelmien tuloksia ja vuorovaikutus niissä oli avointa ja kehittävää. Erityinen kiitos poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden ylimmälle johdolle haastatteluihin käytetystä ajasta ja arviointiin annetusta asiantuntemuksesta.

Lisäksi erityinen kiitos Poliisiammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehittämisosaston poliisihallinnon tutkimustiimille kannustuksesta ja motivoinnista.

# SISÄLLYS

<b>Esipuhe</b> .....	<b>5</b>
<b>Tiivistelmä</b> .....	<b>8</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Johdanto ja julkisen sektorin muutokset</b> .....	<b>12</b>
<b>2 Menetelmälliset ratkaisut</b> .....	<b>32</b>
2.1 Arviointitutkimuksesta .....	32
2.2 Aineisto ja menetelmät .....	36
<b>3 Poliisin hallintorakenneuudistuksen ensimmäinen vaihe</b> .....	<b>48</b>
3.1 PORA -uudistus eteenpäin kehittämishankkeina.....	48
3.2 Toimintaympäristön muutos .....	51
3.3 Toimialuejaon- ja palveluverkoston uudelleen rakentaminen .....	54
3.4 Turvallisuuskyselyt vuosina 2006 ja 2009 .....	57
<b>4 Asiakaspalvelun näkökulma; peruspalveluiden kysyntä ja palvelukyky</b> .....	<b>61</b>
4.1 Valvonta- ja hälytystoiminnan kysyntä ja palvelukyky .....	62
4.2 Rikostutkinnan kysyntä ja palvelukyky.....	72
4.3 Rikostutkinta uudistuksen jälkeen.....	86
4.4 Lupapalveluiden kysyntä ja palvelutoiminta.....	88
4.5 Lupapalvelut uudistuksen jälkeen .....	92
<b>5 Toiminnallisen tuottavuuden muutos poliisipalveluissa</b> .....	<b>94</b>
5.1 Henkilötyövuosien kohdentuminen poliisilaitoksissa ja palvelulinjojen tuottavuus .....	98
5.2 Johtopäätökset poliisipalveluiden toiminnallisesta tuottavuudesta.....	103
<b>6 Poliisipalveluiden laatukehitys ja erityisvaateet</b> .....	<b>106</b>
6.1 Harva-alueet ja kielipalvelut.....	107
<b>7 Poliisibarometri 2005, 2007 ja 2010</b> .....	<b>111</b>
<b>8 Tuottavuus- ja tuloksellisuusnäkökulma</b> .....	<b>130</b>
8.1 Hallintorakenteen keventyminen.....	130
8.2 Hallinnon keventämisellä luotiin mahdollisuus tuottavuussäästöjen toteuttamiseen.....	140

8.3	Toiminnallinen kehittäminen ja keskittäminen.....	143
8.4	PORA -uudistuksen vaikutukset palvelujen keskittymiseen - henkilöstön sijoittelu uudistuksen jälkeen.....	154
<b>9</b>	<b>Johtamis- ja tulohajautusnäkökulma.....</b>	<b>157</b>
9.1	Johtamisen haasteita uudessa rakenteessa .....	163
9.2	Tulohajautuksen vaikuttavuuden tehostaminen .....	165
<b>10</b>	<b>Sidosryhmäyhteistyön näkökulma.....</b>	<b>168</b>
10.1	Ulkoinen sidosryhmäyhteistyö .....	168
10.2	Johtopäätökset .....	172
<b>11</b>	<b>Henkilöstönäkökulma poliisin hallintorakennemuutokseen .....</b>	<b>173</b>
11.1	Poliisin hallintorakennemuutos: henkilöstönäkökulma ...	173
11.2	Hallintorakennemuutoksen ensimmäinen vaihe poliisilaitosten henkilöstön näkökulmasta.....	174
11.3	Hallintorakenteen uudistamisen prosessi.....	177
11.4	Hallintorakennemuutoksen tuoma muutos työssä.....	180
11.5	Pääpoliisiasema ja muu poliisiasema .....	183
11.6	Yhteenvedo poliisin hallintorakennemuutoksesta paikallispoliisin henkilöstön näkökulmasta.....	190
<b>12</b>	<b>Johtopäätökset paikallispoliisin uudistuksesta.....</b>	<b>194</b>
<b>13</b>	<b>Poliisin hallintorakennemuutoksen toinen vaihe.....</b>	<b>206</b>
13.1	Poliisin hallintorakennemuutoksen toisen vaiheen arviointi .....	207
13.2	Valtakunnallisten yksiköiden hallintorakennemuutos.....	208
13.3	Keskusrikospoliisin PORA -uudistus .....	209
13.4	Liikkuvan poliisin PORA -uudistus.....	215
13.5	Suojelupoliisin PORA -uudistus.....	220
13.6	Hallintorakennemuutos Helsingin poliisilaitoksessa .....	225
13.7	Poliisihallituksen PORA -uudistus .....	231
13.8	PORA -2 henkilöstönäkökulmasta.....	239
<b>14</b>	<b>Lopuksi.....</b>	<b>255</b>
	<b>Kirjallisuus .....</b>	<b>258</b>
	<b>Liitteet .....</b>	<b>264</b>
	<b>Liitetaulukot .....</b>	<b>269</b>



# TIIVISTELMÄ

Arvioinnin kohteena on kaksivaiheisen poliisin hallintorakenneuudistuksen (PORA) muutokset ja vaikutukset poliisissa. PORA -uudistus on koko poliisihallinnon kattava ja lähtökohdaltaan merkittävä poliisin organisaatiota koskeva muutos. Sen ensimmäinen vaihe (PORA 1) käynnistyi 1.1.2009 paikallispoliisissa ja valtakunnallisista yksiköistä suojelupoliisissa. Toinen vaihe (PORA 2) käynnistyi 1.1.2010 ja se koski poliisin ylijohdon ja läänihallitusten poliisiosastojen tehtäviä, Helsingin poliisilaitosta, poliisin valtakunnallisista yksiköistä keskusrikospoliisia ja liikkuvaa poliisia. Arvioinnin painopiste on PORA 1 -vaiheen tarkastelussa, koska PORA 2 -vaiheesta oli tutkimuksen valmistuessa kulunut vasta vähän aikaa. Arvioinnin painotuksen ollessa paikallispoliisin PORA -uudistuksessa, valtakunnallisissa yksiköissä arvioinnin kohteena oli paikallispoliisin kanssa tehtävä yhteistyö. Poliisihallituksen uudistuksessa arviointikohteena oli erityisesti tulohajausrooli. Koska PORA 2 -vaiheen arviointi jäi pitkälti haastatteluissa ilmaistujen kokemuksien varaan, tätä on arvioitava toiminnallisuuden osalta myöhemmin.

Poliisin toiminnan muutoksia tarkastellaan viiden PORA -uudistukselle asetetun tavoitteen kautta, jotka ovat asiakaspalvelun näkökulma, tuottavuus- ja tuloksellisuusnäkökulma, johtamis- ja tulohajausnäkökulma, sidosryhmän näkökulma ja henkilöstön näkökulma. Arviointia tehtiin PORA -uudistuksen aikana (ex nunc) ja jälkikäteen (ex post). Tutkimuksessa on käytetty niin sanottua metodologista triangulaatiota, jolla on pyritty selvittämään toteutettujen muutoksien vaikutuksia erilaisia aineistoja vertaamalla ja muodostamalla näistä tulkintoja. Uudistuksen vaikutuksia arvioitiin tulohajausindikaattoreiden, haastattelujen ja kyselyiden avulla. Haastattelut toteutettiin kahdesti, syys-, marras- ja joulukuussa 2009 ja touko- ja kesäkuussa 2010. PORA -hankkeen vaikutuksien kartoittamiseksi tehtiin kaksi kyselyä, joista toisessa kyselyssä vastaajina oli poliisin henkilöstö (poliisin henkilöstöbarometri) ja sisäasiainministeriön (SM) toteuttamassa poliisibarometrissa vastaajina olivat kansalaiset. Näiden lisäksi hyödynnettiin poliisin tekemää turvallisuustutkimusta, joka toteutettiin maaliskuussa 2009.

Uudistus kohdentui ensisijaisesti poliisin hallinnollisiin rakenteisiin. Uudistuksessa aiemmat 90 kihlakunnan poliisilaitosta lakkautettiin ja niistä muodostettiin 24 uutta poliisilaitosta. Näistä 23 poliisilaitoksella on palveluverkostossa 66 poliisiasemaa ja 68 palvelupistettä. Osana toiminnallisuuden tarkastelua PORA -uudistuksessa poliisin palvelupisteiden määrä vähentyi 16 prosenttia. Palvelupisteiden määrää vähennettiin eniten Länsi-Suomen alueella, jossa on edelleen eniten toimipaikkoja. Poliisilaitoksien määrän vähentyminen vaikutti myös poliisipäälliköiden määrän vähentymiseen. Raskaan esikunnan purkaminen ei toteutunut uudistuksessa, vaan pikemminkin strateginen huippu terävöityi ja keski-

johto leventyi, vaikka johtamisjärjestelmän rakenteet yhdenmukaistuiivat. Kymmenessä 24:sta poliisilaitoksessa on johtorakenteena poliisipäällikkö ja kolme linjajohtajaa. Tältä osin tuottavuussäästöjen aktualisoituminen tapahtuu vasta myöhemmin. Uudistuksessa joustavaan henkilöstöresurssien käyttöön luotiin mahdollisuus, mutta sen tehokkaassa hyödyntämisessä ollaan vasta alussa. Henkilöstöresurssien laajennettua käyttöä työtilanteen edellyttämin tavoin tulee hyödyntää myös palvelulinjojen välillä.

Väestömäärien ja tulostietojen muutosten vähyys, poliisilaitosten ylimmän johdon samansuuntaiset kokemukset poliisin tulostietojärjestelmän (PolStat) tietojen kanssa ja kansalaisten odotukset aiemman tasoisista palveluista tukevat toisiaan. Yleisenä johtopäätöksenä voidaan sanoa, että PORA -uudistuksen asiakasvaikuttavuus oli neutraali. Lupapalveluihin kohdistuneet muutokset olivat vähäisiä muun kuin toiminnallisen tuottavuuden osalta, joka heikentyi merkittävästi. Palvelukykyä lupapalvelupisteissä rajoittavat tiettyinä päivinä avoinna olo ja supistetut aukioloajat.

# ABSTRACT

The evaluation was target to Administrative reorganization of the Police in Finland (PORA) and which was executed in two separate steps. In the first stage, which started 1.1.2009, was reorganized the administration of the Local Police and the Finnish Security Intelligence Service. On the second stage, which started 1.1.2010, was reorganized the administration of the nation-wide units, National Traffic Police and National Bureau of Investigation, and also Helsinki Police Departments administration. At the second stage was also abolished the County Administrative Boards police departments as well as considering the Ministry of Interiors overlapping work with the County Administrative Boards police departments. After reorganization the new Board of Police was established.

The target evaluation was focused in the first stage of PORA. The target evaluation in the second stage of PORA contains the co-operation between nation-wide units and Local Police. Evaluation target was also in the management by the results in which the Board of the Police is the steering organ. The changes in the activity was examined via five perspectives which are Perspective of Customer services, Perspective of Productivity and Profitability, Perspective of Management and Leadership by results, Perspective of Interest groups and Perspective of Personnel.

The evaluation was made during the reorganization (ex nunc) according the statistical data and afterwards (ex post). In the research is used the methodological triangulation which promotes the evaluation of effects. The evaluation of effects was exploited also interviews and surveys. The interviews were provided twice in the autumn 2009 and in the spring 2010 to the top management of the six Police Department and three nation-wide units. One of the surveys was made by Ministry of the Interior, Policebarometer, and the citizens replied to it. And the other survey was allocated to the personnel of the Police. In the evaluation was also matter from the Police research of the Security, which was executed in the March of 2009.

The administrative reorganization in the Police was allocated in the first matter to the administrative structures. The earlier 90 district Police stations were closed down and from these were created 24 new Police Departments. In the 23 Police Departments have in the service network 66 police offices and 68 service points. The number of service points was diminished 16 percent. Number of units decreased but mainly in the Western-Finland. When the number of the Police Departments was diminished it also signifies that the number of the Police Chiefs also diminished. Even so the number of the Deputy Police Chiefs multiplies. The strategic pinnacle was sharpened but the middle managements became wider though the manage system itself became more similar between the Police Departments than earlier. But the savings in the man-year is possible to achieve later. In

the reorganization was created a possibility to use more flexible the human resources but in the effective use of this system is not effective yet.

The top managements similar experiences, the citizens expectations stability of services in the earlier level, minor changes of the populations and result of the Statistical data supports each others. As a common result is that the reorganizations customer impressiveness was neutral. Only the licence services productivity was diminished clearly. The service ability is limited by the certain business hours and days.

# 1 JOHDANTO JA JULKISEN SEKTORIN MUUTOKSET

Poliisin hallintorakennemuutos kohdentui nimensä mukaisesti ensisijaisesti hallinnollisiin ja organisatorisiin rakenteisiin. Uudistuksen ymmärtämiseksi on syytä tarkastella ensin julkishallinnon ja -johtamisen ajattelussa sekä organisaatioteoriassa tapahtuneita muutoksia.

Hallinnon- ja organisaatioiden tutkimusta motivoi usein organisaatioiden kiristyvää kilpailu, niukat resurssit, toimintojen tehokkaampi ja tarkoituksenmukaisempi järjestäminen. Organisaatiolle on tyypillistä sen erilaiset ominaisuudet kuten erikoistuminen, koko ja tavoitteet. Tavoitteet kuvaavat organisaatioiden olemassaolon tarkoitusta (Harisalo 2008, 19). 1980-luvulla alkanut julkisen hallinnon reformi kansainvälisellä tasolla nosti esiin niin sanotun New Public Management -ajattelun (NPM), josta suomen kielessä käytetään nimitystä uusi julkisjohtaminen. NPM -ajattelun yleisinä tavoitteina voidaan pitää julkisen sektorin kasvun hillitsemistä, yksikköjen tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä sekä julkisten palveluiden laadun parantamista. (Uusikylä 1999, 21). Palveluiden tuottaminen, paikallishallinnon vahvistaminen ja palvelujen laadun takaaminen kuvaavat 1990-luvun julkisen sektorin kehittämistä.

Stenvall (1999) kuvaa 1990-luvun hallinnon muutosta siirtymäkautena hyvinvointivaltiosta manageriaalisen hallinnon kauteen, jonka myötä tehokkuudesta, tuottavuudesta ja tuloksellisuudesta on tullut julkisella sektorilla toiminnan kehittämisen avainsanoja. Managerialismissa ja 1990-luvulla toteutetussa aluehallintouudistuksessa on painotettu, että yhteistyö rakentuu yhteisen toimintapolitiikan sekä kehittämis- ja johtamistyön varaan. Kaikkien maiden reformeja yhdistävänä ja eteenpäin ajavana voimana on ollut halu vähentää julkisia menoja ja samanaikaisesti nostaa julkisten palveluiden laatua. (SM:n julkaisut 5/2001).

Hallintojärjestelmien uudistamisessa hajauttaminen on ollut yleiseurooppalainen ilmiö (Uusikylä 1999, 21). Julkisen sektorin hallinnon uudistaminen on kulminoitunut osittain hallinnolliseen hajauttamiseen, jota on perusteltu muun muassa tehokkaammalla hallinnolla ja työpoliittisilla näkemyksillä<sup>1</sup>. Hallinnollinen hajauttaminen on määritelty vallan tai toimintojen siirtämisenä keskushallinnosta alue- tai paikallistasolle tai muille julkisyhteisöille, joskus myös yksityissektorille. Hajauttamisen taustalla on näkemys siitä, että hallinnon on oltava lähellä kansalaisia. Toiminnan on oltava kansalaisten tarpeiden mukaista ja sen tulee olla helposti saavutettavissa. Kehitystyön myötä virastot ovat saaneet yhä enemmän määräysvaltaa henkilöstön valinnoissa ja palkkausperusteiden

---

1 Keskushallintotyöryhmän (VM 25/97) ehdotukset ja valtioneuvoston 16.04.1998 hallintopolitiikan linjoista tekemä periaatepäätös ”Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta”.

määrittelyssä samanaikaisesti, kun niiden asioita koskeva ratkaisuvallta on kasvanut. Näin mahdollistuu hajauttamisessa uusien tehtävien, henkilöstörekrytoinnin ja osaamisen kytkentä. (SM:n julkaisut 5/2001).

Hallinnon hajauttamisessa on lähtökohtaisesti ollut kysymys keskushallinnon keskittymisestä ydintoimintoihin ja vastaavasti paikallis- ja hallinnon organisaatioiden vapaus kehittää paikallisia toimintoja erityisesti alueellisista ja paikallisista lähtökohdista. Harisalón (2008) mukaan organisaation toimintojen keskittäminen nopeuttaa joissakin tilanteissa päätöksentekoa. Sen sijaan muutokset, epävarmuus, ennakoimattomuus ja tietämättömyys suosivat päätöksenteon hajauttamista (Ibid., 24). Kun toimintoja hajautetaan, tarvitaan samalla kokonaisvaltainen hallintokulttuurinen muutos. Keskeisimpänä edellytyksenä desentralisoinnille on mainittu muun muassa avainhenkilöiden sitoutuminen hallinnonuudistukseen, paikallishallinnon yksiköiden riittävän vahva status ja poliittishallinnollisen kulttuurin luonne. Lisäksi hajauttamisen onnistumisen edellytyksiin kuuluvat uudistusohjelman suunnittelun ja toteutuksen tehokkuus, selkeä ohjelma- ja palveluohjelma, keskus- ja paikallishallinnon roolien selkiyttäminen, saatavilla olevien taloudellisten, henkisten ja fyysisten resurssien riittävyys ja realistiset uudistustavoitteet sekä optimaalinen sentralisaation ja desentralisaation suhde. (Shrestha 1996, 81, 93-99, 117).

Asiakas- ja kansalaiskontaktien toimivuus on julkisessa toiminnassa vaikuttavuuden aikaansaamisen tärkeä väline. Jos julkinen yksikkö ei onnistu tuottamaan oikeanlaisia palveluja, jotka tyydyttävät kustannustehokkaasti kansalaisten tarpeita, yksikkö menettää kansalaisten luottamuksen ja toimintansa oikeutuksen. (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2003, 98).

## **Tulosohjauskulttuuri**

Valtionhallinnossa on siirrytty 1980-luvun lopulta alkaen säädösohjauksesta tulosohjauskulttuuriin. Lumijärvi ja Salo (1996, 16-17) toteavat, että metatasolla tulosohjausjärjestelmä liitetään ministeriön ja sen alaisen hallinnon ohjaussuhteeseen. Makrotasolla tulosohjausuudistus saa koko valtionhallinnon ohjausajattelun ja -tavan muutosta ilmentävän merkitysisällön, jolloin tulosohjausjärjestelmään kytketään myös eduskunnan ja valtioneuvoston muuttuneet hallinnonohjausroolit.

Valtionhallinnon tulosohjaushanke käynnistyi valtiovarainministeriön (VM) aloitteella vuonna 1988. VM:n mukaan kriteereinä olivat tuottavuus, taloudellisuus, vaikuttavuus ja tuloksellisuus. Tavoitteena on ollut parantaa valtion talouden tehokkuutta ja laatua (VM:n julkaisuja 29/2008) Tulosohjausjärjestelmä painottaa keskusjohteisuuden sijaan toimintojen hajauttamista paikallistasolle ja yksikköperusteista ajattelutapaa. (Lumijärvi & Salo 1996, 11). Vuoteen 1996 mennessä kaikissa valtion virastoissa oli käytössä tulosbudjetointi ja ne asettivat itselleen tulostavoitteita. Lumijärvi

ja Salo (1996) toteavat, että tulosohjausmalli näyttäisi koulukuntatasolla rakentuvan teoriaperusteiltaan erityisesti käytännön liikkeenjohdon suuntauksen eli niin sanotun managerismin ideoille. Managerismin on nähty ilmentävän teknokraattista kulttuuria ja tähän kuuluvaa toiminnan standardisoitumista ja rutinoitumista (Webb 2001). Lumijärvi ja Salo (1996, 14) toteavat kuitenkin, että valtionhallinnon ohjausjärjestelmänä tulosohjaus sisältää laajemman teoriakokonaisuuden ja edustaa uutta ohjausteoreettista konstruktioita niin sanotun ohjelmabudjetoinnin mallista sekä on saanut vaikutteita johtamisen kontingenssteoriasta ja ihmissuhdeajattelusta.

Julkisen sektorin tuottavuutta on ohjattu niin kutsutuilla tuottavuusohjelmilla. Valtion hallinnon konserniajattelu suuntautui 1990-luvun tulosprisman myötä tuottavuuden tavoitteluun. Tuottavuudella tarkoitetaan tuotoksen ja panoksen välisen suhteen mahdollisimman tehokasta keskinäistä vaikutusta. Hallinnon tulee todentaa poliittisten päätöksentekijöiden asettamia tavoitteita ja palvella siten toiminnalle asetettuja päämääriä. Tulos syntyy sen seurauksena, että organisaatio tekee oikeita asioita oikein. (Kauppinen 2001, 21). Myös taloudellisuus ja etenkin taloudellinen tehokkuus ovat vaatimuksina löydettävissä valtionhallinnon tulosprismasta. (VM:n julkaisuja 2/2005). VM:n työryhmämuistiossa on todettu, että tuloksellisuus muodostuu kaikkien sen osa-alueiden - vaikuttavuus, toiminnallinen tehokkuus, laadunhallinta ja henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen - yhteisvaikutuksesta (VM:n työryhmämuistioita 2/2003).

Hallituksen esityksessä (HE 56/2003) todetaan, että tulosohjauksen toimivuus ja tilivelvollisuuden toteuttaminen kulmineoituvat toiminnalliseen tuloksellisuuteen. Toiminnallinen tuloksellisuus jaetaan edelleen toiminnalliseen tehokkuuteen ja laadunhallintaan sekä henkisten voimavarojen hallintaan. Tulosohjauksessa olisi pyrittävä asettamaan tulostavoitteet ja niiden saavuttamiseksi käyttöön osoitettavat voimavarat mahdollisimman hyvään tasapainoon. Lähdesmäki (2003) toteaa, että managerismin ajatuksena on, että kompleksisten organisaatioiden kapasiteettia saavuttaa tavoitteensa voidaan lisätä parantamalla johtamisraken- teita ja -käytäntöjä yksinkertaisesti byrokratiaa purkamalla.

Suomen erityispiirteenä on verovaroin tuotettujen julkisten palvelujen suuri osuus. Julkisen sektorin heikko tuottavuus alentaa kokonaistuotantoa ja nostaa veroastetta. Valtioneuvoston selonteon mukaan hallitus painottaa palvelujen saatavuuden turvaamista, tuottavuuden parantamista sekä hallinnon rakenteiden ja yhteistyön kehittämistä, tietoyhteiskunta-kehityksen tukemista ja valtionhallinnon henkilöstövoimavarojen turvaamista 2010-luvulle saakka ulottuvilla toimintalinjoilla (VNS 2/2005). Toimenpiteet toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa ja niiden rahoituksesta päätetään valtion talousarviossa. (SM:n julkaisut 15/2005, 4).

Yksityisellä sektorilla organisaatioiden toimintaan asettavat vaatimuksia liiketoiminnallinen ympäristö ja yritysten välinen kilpailu. Julkisella sektorilla toimintavaatimuksia luovat erityisesti säädösperusteisuus ja

oikeusturva. Yhteiskunnan demokraattiseen legitimaatioon nojaten vallan hierarkia voidaan nähdä kehyksenä, jossa legitiimin ylemmän tahon delegoima valta alemmalle taholle on myös legitiimiä. Karkeasti esitettynä julkisen vallan erityispiirteenä on selkeä oikeudellinen status ja sen mukainen oikeus käyttää valtaa ja delegoida sitä eteenpäin (Hakamo & Vanhala 2007, 20). Julkisen hallinnon tuloksellisuuden rinnastaminen liiketoiminnalliseen tuloksellisuuteen on ongelmallista. Koska julkisen hallinnon toiminta on lähtökohdiltaan ja vaikutuksiltaan laaja-alaisempaa ja moniulotteisempaa, niin puhtaasti liiketoiminnalliset kriteerit ovat liian kapealaisia ja osin jopa virheellisiä. Julkisissa yksiköissä on otettava huomioon myös demokratian ja legaliteetin periaatteet (Lumijärvi & Salo 1996, 38 - 39).

Vaikka julkinen hallinto on lähentynyt liiketoimintaa ja yritysjohtamista, löytyy sektorien väliltä yhä merkittäviä eroja. Viimeisen kymmenen vuoden aikana toteutetut hallinnon uudistushankkeet ja uusi tulosjohtamiskulttuuri ovat aiheuttaneet sen, että päätösvaltaa on tietoisesti siirretty alas virastoille, laitoksille ja kunnille (Uusikylä 1999, 17-18). Hallinnonuudistuksien tutkijat ja toimeenpanijat ovat kuitenkin havainneet hajauttamisen paradoksaalisti lisäävän paikallishallinnon riippuvuutta keskushallinnosta, jos vallan ja vastuun siirtoon ei yhdistetä myös riittävää resurssien allokointia.

Teoreettisten perusteiden erittelyn puutteesta ja eräänlaisesta substanssiin räätälöimättömyydestä johtuen julkishallinnon strategian hallinta on koettu puutteelliseksi. Lumijärvi ja Salo (1996, 14) toteavat, että kaupalliseen tai konsultoivaan käyttöön kehitellyt tulosjohtamissovellutukset eivät välttämättä anna teoreettisesti yhtenäistä kuvaa tulosjohtamisen perusteista, vaikka tulosjohtamista yleensä kuvataankin kokonaisvaltaisena kehittämisjärjestelmänä (ks. myös Virkkunen ym. 1986). Lumijärvi ja Salo (Ibid., 20) toteavat, että tulosjohtamisen arki näkyy päivittäisjohtamisessa, jossa esimiehet pyrkivät käytössään olevien resurssien avulla ja henkilöstöään ohjaten luomaan edellytykset ja antamaan tuen tulostavoitteisiin pääsulle. Tulosajattelu edellyttää virastojen sisäisen kulttuurin kehittämistä tuloskulttuurin suuntaa. Organisaation kyky tuottaa hyväksyttäviä tuloksia ja toimintaa on osa ulkoista tehokkuutta (Pfeffer & Salanzick 1978, 11-12).

Kaikilla organisaation eri toiminnoilla on omat ”ikkunansa” ympäristöön, mutta jokainen organisaatio kehittää omat tapansa käyttää niitä. Jos tavat ovat menestyksekkäitä, aletaan uskoa niiden olevan juuri oikeita (Schein 2004, 53). Tulostavoitteiden toteutuminen ei tapahdu ilman organisaation ja siinä työskentelevien ihmisten toimintaa. Tulosohjauksen vaikuttavuuden tehostaminen voidaan katsoa tärkeäksi johtamisen näkökulmasta. Aikaisempaa vaikuttavampi tulosohjaus vaatii tuekseen tehokkaita päätöksentekoa tukevia palveluita, toimivaa suhdetta poliittisen ja strategisen ohjauksen välillä, sekä pitkän tähtäimen resurssisuunnittelua. Kujanpää (2001, 8) toteaa, että julkisen talouden kasvettua vuosi vuodelta



suuremmaksi, taloutta ei ollut julkisessa hallinnossa järjestetty talouden ehdoilla, vaan hallinnon ehdoilla. Tulosohejaus ja tuloksellisuus ovat edellä esitetyn perusteella kiinteästi sidoksissa johtamisen onnistumiseen.

## **Johtaminen, johtajuus ja strateginen johtaminen**

Johtamisjärjestelmän peruselementtejä ovat johtamisen rakenne, toimintayksiköt ja näihin liittyvät prosessit. Johtaminen jaotellaan yleisesti johtamiseen ja johtajuuteen. Johtamisen tutkimus jakautuu useaan eri tutkimusperinteeseen ja siihen liittyy kiinteästi myös organisaatiotutkimukseen. Johtamisen tutkimuksen aloja ovat esimerkiksi strategisen johtamisen, henkilöstöjohtamisen tai organisaatiokäyttämisen tutkimukset (ks. esimerkiksi Mintzberg 1990; Schein 2004). Yleisellä tasolla johtamisessa on olennaista päätöksentekoon liittyvä valta. Mekanistisia johtamismalleja pidetään liian jäykkänä 2000-luvun tarpeisiin. Kaplan ja Norton (2002, 318) toteavat, että aikaisemmin työntekijöiden oletettiin tekevän vain fyysisen työn ja jättävän ajattelun johtajille. Nykyiset matalat organisaatiot puolestaan edellyttävät päätöksenteon delegoimista, jotta vastuuta voidaan siirtää lähemmäksi palveluiden tuottajia (Hannus ym. 1999). Lähdesmäen (2003, 49) mukaan managerismi ihanoi yksityisen sektorin johtamista ja vaatii yrittäjämäisten periaatteiden tuomista julkiselle sektorille.

Valtioneuvosto antoi huhtikuussa 2008 periaatepäätöksen valtionhallinnon johtajapolitiikan yleisistä tavoitteista. Tällaisia yleisiä tavoitteita ovat hallinnon tuloksellisuuden, työntekijöiden hyvinvoinnin ja jatkuvan muutoksen tukeminen. Johtamiskulttuuria koskeva uudistus on osa koko valtionhallinnon toimintakulttuurin uudistamista. Julkisessa johtamisessa on otettava huomioon myös poliittinen ohjaus ja vastuu kansalaisille (Hakamo & Vanhala 2007, 20). Keskushallinto näkee paikalliset johtajat tiedonvälittäjinä keskushallintoon päin ja kansallisten linjausten lobbaajina paikallistasolle. Paikallisten johtajien näkeminen vain paikallisten voimavarojen mobilisoijina ja kansalaislähtöisen alhaalta ylöspäin suuntautuvan toiminnan voimanlähteinä on myös puutteellista (Shrestha 1996, 100). Lisäksi on huomioitava tavoitteet henkilöstön suhteen, jotka manageriaalisessa hallinnossa ovat osa työyksiköiden johtamista (Stenvall 1999, 29).

Johtajuus voidaan nähdä arvo- ja valtalatautuneena ilmiönä tai siinä voidaan korostaa asioiden hallitsemista ja järjestelemistä. Johtajuus liittyy kiinteästi vallan legitimitaatioon. Johtajuudella voidaan tarkoittaa myös kehitystä, jossa luodaan visio tulevaisuudesta, kehitetään strategiaa vision suuntaan siirtymiseksi, analysoidaan tarpeelliset tietolähteet ja saadaan aikaan motivoituneet strategian toteuttajat (Kotter 1990, 43). Teollistuminen ja kapitalismi ovat muuttaneet johtajuutta. Yritysten omistajat asettavat johtajille taloudellisia tavoitteita, jotka edellyttävät johtajilta alati uusia keinoja, jotka toistuvasti parantavat yrityksen tehokkuutta, tuottavuutta ja tuloksellisuutta.

Strategia voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen strategiaan. Strategian kautta organisaatio toteuttaa pitkän aikavälin tavoitteita. Kauppinen (2001, 41) toteaa, että organisaatiolla tulee olla yhteinen visio ja näkemys tavoitteista, jonka avulla jokaisen organisaation jäsenen tekemät päivittäiset valinnat ovat linjassa organisaation kokonaistavoitteen kanssa. Kansainvälisessä keskustelussa julkisen hallinnon strateginen johtaminen on kulminoitunut strategisen toimeenpanon hahmottamiseen, ei niinkään teoreettisten perusteiden erittelyyn. (ks. Bryson 1995; Joyce 1999; Rabin ym. 2000). Julkisessa hallinnossa strateginen johtaminen kytkeytyy tulossuunnitteluun, -ohjaukseen, ja -johtamiseen sekä arviointiin, ja viime aikoina entistä voimakkaammin suorituksen johtamiseen. Tulosjohtamisessa korostuvat johtamisen prosessimaisuus, tavoiterationaalisuus, johdon esikuvallisuus motivoinnissa ja johdon sitoutuminen sekä informaatio- ja palautejärjestelmien tärkeys (Lumijärvi & Salo 1996, 14).

Säädöspohjaisuudesta johtuen strateginen suunnittelu on valtionhallinnossa sidotumpaa kuin yksityisellä sektorilla, mikä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei palvelujen strategiselle suuntaamiselle jäisi virastojen sisälle omaa harkintavaltaa (Lumijärvi & Salo 1996, 18.) Strateginen johtaminen on johtamista, jossa erityistä huomiota on kiinnitettävä selviytymiseen muuttuvassa toimintaympäristössä. (Virta 2005, 5). Johansonin (2008, 3) mukaan organisaatiot avoimina järjestelminä ovat riippuvaisia ympäristöstä saatavista voimavaroista ja ympäristön kanssa tapahtuvasta vuorovaikutuksesta.

Mintzbergin (1990) mukaan päälliköiden roolina on kerätä toiminnasta palautetietoa, tehdä itse ratkaisut tai siirtää ne ylöspäin päätettäväksi. Toisaalta johtamisen tavoitteena on myös luoda strategiat, prosessit ja rakenteet. Samalla johtaja joutuu toimimaan monitasoisesti ja monessa roolissa: strategina ja toiminnallisena päättäjänä, auttajana ja valmentajana (Kauppinen 2001, 15-18). Strategista johtamista voidaan tarkastella visioivan johtamisen kautta, jossa korostuu tulevaisuuden toimintamaiseman kuvaus, organisaation mission ja vision kirkastaminen sekä työntekijöiden tahdon vahvistaminen. Strateginen johtaminen pyrkii tuloksellisuuteen asettamalla suuntaviivoja ja kehyksiä toiminnalle, johon organisaatio sitoutuu. Toimintaympäristön laajentuessa strateginen vastuunottaminen mukailee Kirjavaisen (2003, 61) näkemystä siitä, että tieto-organisaatio vaatii ylimmältä johdolta valmiutta *laittaa itsensä liikoon* henkilöinä. Strateginen johtaminen voidaan nähdä myös tehtävien suorittamisena, joka kulkee organisaation hierarkian huipulta alas ulottuvana suoran ohjeistuksen ketjuna.

Managerismia on myös kritisoitu, vaikka se itsessään on nähty kriittikinä byrokraattiselle organisaatio- ja johtamismallille. (Lähdesmäki 2003, 50). On sanottu, ettei managerismi ole kiinnostunut työntekijällä olevasta tiedosta ja teoreettisesta ymmärryksestä, vaan käyttäytymisestä ja työtehtävää vastaavista teknisistä suorituksista (Lymbery ym.. 2000).

*Empowerment* -käsite on nähty kriittisenä kannanottona sille, että yhteisöissä kuten kouluissa, työpaikoilla jne. ei oteta huomioon ihmisen yksilöllisyyttä, vaan toimenpiteet lähinnä pyrkivät tasapäistämään. Työpaikoilla ei kyetä järjestelemään työtä tai johtajuutta siten, erilaiset työntekijät saisivat käyttää täysipainoisesti omia lahjojaan ja kykyjään ja niiden pohjalta myös osallistua itse työolosuhteiden järjestelyyn (Heikkilä & Heikkilä 2001, 282.) On tärkeää, että organisaation omaksuma strategia muunnetaan toiminnalliseksi työkaluksi, joilla yksilöt ja tiimit voivat itse kehittää toimintaansa. Tiimeille tulee myös antaa mahdollisuus vaikuttaa omien tavoitteiden ja mittareidensa asettamiseen (Hannus ym. 1999, 84; vrt. Toivanen 2001). Tulosoikeuden kytkeytyessä managerismin periaatteisiin, ammattimainen johtajuus ja tässä strateginen johtaminen edellyttävät roolimutoksia. Sinänsä on merkittävää, että julkisen hallinnon strateginen johtaminen on painottunut organisaation sisäiseen onnistumiseen, eikä niinkään strategiselle johtamiselle tyypillisenä pidettyyn toimintaympäristön muutoksiin reagoimiseen.

## **Poliihallinto ja johtaminen**

Poliisihallinto käsitteenä tarkoittaa tässä yhteydessä poliisin toimintaan liittyvänä julkisen vallan käyttönä, jota varten poliisi on alueellisesti olemassa. Poliisi tuottaa alueellisia palveluita omina palveluinaan ja yhteistyössä toimintaympäristönsä muiden toimijoiden kanssa. Poliisin vastuu kulminoituu edelleen julkisen organisaation käsitteeseen, jossa julkinen organisaatio on pääsääntöisesti ymmärretty julkishyödykkeitä tuottavana organisaationa. Hyödyke on määriteltävissä joko aineelliseksi tai aineettomaksi välineeksi, joka välittömästi (kulutushyödyke) tai välillisesti (tuotantohyödyke) tydyttää ihmisten tarpeita. Aineellisiin hyödykkeisiin luetaan tuotteet, aineet ja tarvikkeet. Palvelut ovat tiiviisti kytköksissä kansalaisten tarpeisiin. Palvelut määritellään aineettomiksi hyödykkeiksi.<sup>2</sup> Julkishyödykkeille on tyypillistä se, että yhden yksilön kulutus ei vähennä muiden kulutettavissa olevaa määrää. Poliisin tuottamat palvelut ovat kansalaisille maksuttomia, lukuun ottamatta poliisin myöntämiä maksullisia lupia. Poliisin peruspalvelut ovatkin luonteeltaan julkishyödykkeitä. Julkishyödykkeen määritelmää tarkasteltaessa poliisin peruspalveluiden tulee olla aina olemassa, vaikka niillä ei olisi lainkaan kysyntää. Se ei kuitenkaan saa estää sitä, että toimintaa ei tulisi muuttaa kysynnän muutosten myötä.

Hallintoon liittyy myös päättävien ja toimeenpanevien elinten tosiasiallinen toiminta, jolloin sitä voidaan jaotella muun muassa hallinnon lähi-käsitteisiin kuten organisointiin ja johtamiseen. Käsitteenä johtaminen on

---

2 Tilastokeskus, <http://www.tilastokeskus.fi/meta/kas/hyodyke.html>, viitattu 8.10.2010

moniulotteinen ja se voidaan ymmärtää sekä henkilökohtaisena ominaisuutena, että yleisellä tasolla organisaation johtamiseen liittyvänä toimintona.

Poliisitoiminnan johtamiseen on tällä hetkellä liitetty tietojohdoinen poliisitoiminta, jossa hyödynnetään analyysitoimintaa. Tietojohdoinen poliisitoimintaan on tullut vaikutteita useista poliisitoimintaa ja sen johtamista kuvaavista malleista kuten *Problem Oriented Policing* (POP), *Intelligence-Led Policing* (ILP) ja *The National Intelligence Model* (NIM). NIM-teoriaa on kuvattu enemmän ”business” -malliksi, jossa keskitytään informaation ja tiedon järjestämiseen sellaiseksi kokonaisuudeksi, joka auttaa parhaimmalla mahdollisella tavalla organisoimaan resurssit ja koordinoimaan poliisitoiminnan eri tasot toisiaan tukeviksi osiksi niin, että tiedon kulku ja palautteen antaminen varmistetaan. (John & Maguire 2003).

Kotila (2005, 14) toteaa, että tietoon perustuvassa yhteiskunnassa organisaatiolla ei välttämättä olekaan käytännössä mitään muita merkittäviä resursseja kuin sen henkilöstön osaaminen. Tällä perusteella voisi siten sanoa, että tietojohdoinessa poliisitoiminnassakin merkittävää on ymmärtää resurssilähtöisen teorian merkitys strategisen henkilöstöjohtamisen taustalla. Resurssilähtöinen teoria tukee henkilöstöjohtamisen ja henkilöstön merkittävää roolia yhtenä osatekijänä yrityksen tuloksellisuudessa (Ibid., 14 - 15). Tietojohdoinessa poliisitoiminnassakin on siten luotava toimivia käytännön sovelluksia, jotta strategisessa henkilöstöjohtamisessa onnistutaan. Analyysitoiminta on yksi tällainen käytännön toiminto, joka on myös osa henkilöstöresurssien tukemista.

## **Poliisitoiminnan tulosohtaus**

Kaplanin ja Nortonin (1996) *Balanced Scorecard* -malli (BSC) on valtion tulosohtauksen taustalla. BSC -mallissa visio on kuvaus halutusta tulevaisuuteen suuntautuvasta tavoitetilasta. Strategiat täydentävät visiokuvausta. (Lumijärvi ym. 2003, 19). Virta (2005, 4) toteaa, että strategisen ohtauksen tasoja, joilla on vaikutusta kansallisen poliisitoiminnan strategioihin, on varsin paljon. Hän listaa muun muassa globalisaation, Euroopan Unionin, kansallisen poliittisen järjestelmän ja sisäasiainministeriön muut hallinnonalat.

Tulosohtausuudistus on synnyttänyt uusia rooleja, uutta työnjakoa hallinnontasojen välille ja muuttanut budjetointi- ja talousarviokäytäntöjä. (Lumijärvi & Salo 1996, 11). Ongelmana julkisen sektorin organisaatioilla on ollut strategian määrittäminen ja hallinta. Hallinnon kehittäminen ja tehokas hajauttaminen ovat olleet omiaan vahvistamaan nimenomaan poliittista, hallinnollista ja taloudellista ohtausa. Valtionhallinnon ylätasoin strategia antaa suunnan poliisitoiminnan strategioille. Sisäinen strategia on sitä, että poliisi tuottaa palveluja panos-tuotos ajattelua hyödyntäen. Kysymys on yhtäältä resurssien tehokkaasta kohdentamisesta ja toisaal-

ta tehtävien onnistuneesta priorisoinnista, joka kulminoituu johtamiseen. Ulkoinen strategia taas kattaa lähinnä yhteiskuntapolitiikan toteuttamisen tavoitteita. Tuloksellisuus muodostuu oikeista ja riittävästä tiedoista sekä panosten ja tuotosten onnistuneesta suhteesta. Tuloksellisuusvaateet kohdentuvat toimintaan ja siinä onnistumiseen. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja sen mittaaminen on verrattavissa rationaaliseen suunnitteluideaaliin, jossa pyrkimyksenä on luoda yleensä jokin suuri yhteiskunnallinen visio. (vrt. Uusikylä 1999, 18, Rajavaara 1999, 50 ja Virtanen 2007, 32 - 33). Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi liittyy demokratiaan ja valtion toiminnan yhteiskunnassa nauttiman luottamuksen ja hyväksyttävyyden varmistamiseen ja kehittämiseen.

Poliisin tulosvastuu on mielenkiintoisessa roolissa. Toisaalta toimivaltasäännökset kertovat tehtäväkuvan ja siten myös vastuun. Toisaalta taas strateginen suunnittelu ja toiminnan kehittäminen antavat viitekehysten toiminnalle. Poliisin ulkoiseen vastuuseen kuuluu tulosvastuu, joka kohdentuu valtionhallinnon tulospriaman mukaisesti tilivelvollisuuden puitteissa toimialan oikeiden ja riittävien tietojen esittämiseen. Tilivelvollisuuden ja tulosvastuun määrittäminen ja ymmärtäminen edellyttää legaalisen ja yhteiskunnallisen vastuun pohtimista ja yhdistämistä.<sup>3</sup>

Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän väliraportin (SM:n julkaisut 11/2007) mukaan poliisin toimintojen kokonaisvaltainen tuloksellisuus ja tehokkuus muodostuvat yhteistuloksena paikallishallinnon ja valtakunnallisten yksiköiden kehittämisestä ja niiden roolien ja rakenteiden tarkastelusta. Vastaavasti tuloksellisuuskäsitelmästä (vaikuttavuus, tuottavuus, taloudellisuus ja laatu) todetaan seuraavaa:

- 1) hallintoa kehitetään poistamalla toimialue-, organisaatio- ja sektorirajoja
- 2) paikallispoliisin toimialueita laajennetaan poliisitoiminnalle asetettujen tehostamis- ja tuottavuusvaatimusten saavuttamiseksi
- 3) johto- ja hallinto-organisaatioita kevennetään
- 4) erikoistumista vaativat tehtävät keskitetään alueellisesti tai läänillisesti koottuihin yksiköihin
- 5) tukipalveluja kootaan edelleen ja niistä vapautuvia voimavaroja kohdennetaan palvelujen turvaamiseen
- 6) asianmukainen esitutkintayhteistyö poliisitoimen ja syyttäjätöimen välillä edellyttää erityisesti vakavan rikollisuuden tutkinnassa ko. viranomaisen toimipaikkojen läheisyyttä. (SM:n julkaisut 11/2007)

Valtionhallinnon tulosohjauksessa asetetaan poliisin toiminnalle yhteiskunnallisesti tarkoituksenmukainen päämäärä. Valtionhallinnon tulosohjauksen periaatteiden käyttöönoton myötä tulosohjaus ja -suunnittelu rantautuivat myös poliisin toimintaan. Poliisiopiireissä tehtiin lyhyen ai-

3 PORA II -työsuunnitelma, luonnos Mauno Iskala, talouspäällikkö, 23.01.2008

kavälin suunnitelmia (LTS) ja ylempillä organisaatiotasoilla keskipitkän (KTS) ja pitkän aikavälin (PTS) suunnitelmia, mutta niiden vaikutus itse toimintaan oli vähäistä. Poliisihallinto siirtyi tulosohjaukseen vuonna 1992. Poliisitoiminnan tuloksellisuuden peruskriteerit on tätä nykyä määritelty valtionhallinnon tulosohjauksen mukaisessa tulosprismassa.

Poliisin tavoitteena on henkilöstön sitouttaminen tulostavoitteiden merkitystä painottavaan aktiiviseen, päämäärätietoiseen toimintaan. (Polamk julkaisusarja 50, 11). Strateginen johtaminen poliisissa on lähtökohtaisesti saanut tuulta purjeisiinsa vasta 2001, jolloin vahvistettiin ensimmäisen kerran poliisin valtakunnallinen visio. Tämän jälkeen poliisin strategia vahvistettiin vuonna 2004 (SM:n julkaisut 4/2004). Ohjaussuhteita yleistäen, poliisin ylijohdo johtaa ja ohjaa valtakunnallista strategista toimintaa. Tulostavoitteet on asetettava lisäksi niin konkreettiseksi, että niiden saavuttamista voidaan myöhemmin arvioida. (SM:n julkaisut 57/2007, 20). Läänin johdon roolina on ainakin vielä 2010 saakka strateginen johtaminen, mutta myös osittain alueellinen ja operatiivinen johtaminen. Paikallistasolla eli poliisilaitoksissa toteutetaan toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS) mukaisia tulostavoitteita ja toimintalinjauksia sekä operatiivista toimintaa strategisten linjauksien mukaan.

Poliisin valtakunnallinen visio, ”Suomi on Euroopan turvallisin maa, minkä takeena on ammattitaitoinen, palvelualtis, luotettava, yhteistyöhaakuinen ja tehokkaasti organisoitu poliisi”, on suunnattu toteutuvaksi vuoteen 2014 mennessä. Tätä valtakunnallista visiota voidaan nimittää myös poliisihallinnon yleishallinnolliseksi tavoitteeksi. Poliisin strategiaan vaikuttavat olennaisesti valtioneuvoston ja eduskunnan päätökset sekä ohjelmat, siis poliittinen päätöksenteko. Ohjelmia onkin samanaikaisesti käynnissä useita, kuten sisäisen turvallisuuden ohjelma ja palvelutasotavoitteet, jotka osaltaan vaikuttavat poliisitoiminnan strategian toteuttamiseen. (Ks. muun muassa SM:n julkaisut 19/2006; 29/2007; 16/2008 ja 15/2009)

Poliisitoiminnan laatua on kehitetty 1990-luvun alusta alkaen. Laatutyö on osa valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmää. Poliisilla on ollut vuodesta 1997 alkaen käytössään yhtenäiset poliisitoiminnan laadun arviointiperusteet. Uusin malli perustuu European Foundation for Quality Management (EFQM) -malliin, joka on vuodesta 2001 alkaen ollut myös Suomen laatupalkintokilpailun arviointiperusteena (Poliisiosaston julkaisusarja 1/1999). Toiminnan laatu voidaan nähdä tässä yhteydessä erityisesti prosessien sujuvuutena, tehokkuutena ja virheettömyytenä. Prosessien sujuvuutta pyrittiin PORA -uudistuksen myötä tehostamaan kaikilla tulosalueilla. Tehostamisen taustalla oli myös poliisitoiminnan yhdenmukaisemmat kehykset. Toimintaprosessien organisointiin kuului valtakunnallisen työsuunnitelman mukaan muun muassa valvonta- ja hälytystoiminnan osalta johtamista koskevat uudistukset kuten kenttäjohtalueiden uudistaminen ja yleisjohtajuutta koskeva lainsäädäntöuudistus, joka toteutettiin PORA -uudistuksen yhteydessä.

## PORA -uudistuksen tausta

Mintzbergin (1990) mukaan organisaation kasvu lisää työnjakoa ja suoran ohjauksen tarvetta. Poliisipiirien yhteistoiminnan lisääntyessä poliisitoiminnan ohjauksen tarve lisääntyi ja toiminnan suunnittelulle annettiin lisää painoarvoa 1973 poliisilain muutoksen yhteydessä. Tällöin vahvistettiin poliisin kolmiportainen linjaorganisaatio (Hietaniemi 2002, 104). Poliisin hallintorakenne muodostui aiemmin sisäasiainministeriön poliisiosastosta, lääninhallitusten poliisiosastoista ja poliisilaitosten johdosta. Poliisitoimen ylin valvonta kuului tällöin sisäasiainministeriölle. Lääninhallitus johti ja valvoi poliisin toimintaa läänissä. Läänin poliisitoimen tehostamiseksi lääneihin sijoitettiin keskusrikospoliisin ja liikkuvan poliisin yksiköitä.

Poliisin ylijohdon tehtävänä oli valtakunnallisten tulostavoitteiden ja strategioiden määrittely sekä resurssien kohdentaminen ja toiminnan vaikuttavuuden arviointi (Lumijärvi & Heikkinen 1997, 27). Hallintorakenteen madaltumista pidettiin tuottavuuden parantumisen edellytyksenä. (HaVL 13/2008). Hallinnolliset rakenteet periaatteina ja toimintakäytäntöinä määrittelevät organisaatioiden ja henkilöiden asemaa, suhteita, työnjakoa ja yhteistyötä. Kihlakunnanvirastohanke kohdistui Stenvallin (1999, 18) mukaan tavoiteasettelultaan ensisijaisesti hallinnollisiin rakenteisiin. Lopulta kehitys johti siihen, että kolmiportainen hallintorakenne nähtiin kykenemättömäksi turvaamaan kansalaisille tuotettuja poliisipalveluita.

Stenvall (1999, 67) toteaa, että kihlakuntien koon kasvu ja 1990-luvun managerialistisen kehittämisen vaikutukset huomioon ottaen kihlakunnanvirastojen osastojen johtoon kohdistui vaatimuksia henkilöstöjohtamisesta, yhteistyöstä, delegoinnista ja ylipäättään monimutkaisuuden hallinnasta ja epävarmuuden sietämisestä. Kihlakuntauudistuksen tavoiteasettelussa näkyi sisällöllisesti hyvinvointivaltion tavoitteiden mukaisesti toimintapolitiikkakeskeiset arvot ja ammatillisuuden vahvistaminen. Uudistuksen tavoiteasetteluun sisältyi ajatus paikallisuuden merkityksestä ja päätösvallan hajauttamisesta, joita on korostettu uuden julkisen johtamisen kaudella (Koivumäki 2008, 27).

Yhteiskunnallinen muutos vaikuttaa poliisin toiminnan organisointiin ja kulloinkin vallitseviin kehitystrendeihin. Tästä syystä on tärkeää tarkastella poliisissa tapahtunut kehitystä ennen PORA -uudistusta. Tätä kautta voidaan havainnoida myös aikaisemmin tapahtunutta kehitystä ja kihlakuntauudistuksen samankaltaisuutta tai eroavuutta PORA -uudistukseen verrattuna.

Poliisin organisatorinen perusyksikkö oli ennen kihlakuntauudistusta poliisipiiri. Vuoden 1966 poliisilain mukaan poliisitehtäviä hoitivat yleispoliisi, keskusrikospoliisi (KRP), suojelupoliisi (SUPO) ja liikkuva poliisi (LP). Koulutusta varten oli jo tuolloin poliisiopisto. Silloiset läänit oli jaettu yleispoliisitoimintaa varten poliisipiireihin. Kaupungit ja nimismiespiirit muodostivat oman poliisipiirinsä (Immonen & Vuorinen, 2005).

Ensimmäisen kerran poliisitoiminnan tehostaminen ja tarkoituksenmukaisuus nostettiin esille vuonna 1968. Syinä olivat kansalaisten lisääntynyt liikkuvuus ja sisäinen muuttoliike. Tämä vaikutti paikallisyhteisöjen merkityksen vähentymiseen yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäjänä sekä rikollisuuden kontrolloijana (Hietaniemi 2002, 97). Poliisiorganisaation hajanaisuus oli Hietaniemen (Ibid.) mukaan yksi syy siihen, että tarvittiin poliisipiirien yhteistoiminnan kehittämistä. Taustalla oli muun muassa se, että yhteiskunnallinen kehitys oli muuttanut jo 1950-luvulta lähtien rikollisuutta ammattimaiseksi, johon poliisi ei silloisella organisoinnillaan kyennyt vastaamaan. Toisin sanoen sosiaalisen kontrollin merkitys vähentyi muuttoliikkeen myötä ja toimintaympäristöstä tulevat signaalit heikentyivät.

Yhteistoiminta-alueiden kehittäminen nousi keskeiseksi poliisitoiminnan uudistamisen kohteeksi 1970-luvun alkupuolelta lähtien. Vuoden 1970 työaikalain piiriin siirtyminen johti siihen, että pienet yksiköt eivät kyenneet yksin hoitamaan ympärivuorokautista päivystystä. Päivystyksen organisoiminnan ratkaisuna oli poliisipiirien välinen yhteistyö, joka tarkoitti toiminnan tukemiseksi resurssien uudelleen tarkastelemista. Samaan aikaan myös rikostorjuntatehtävät olivat vaikeutuneet, joka heijastui lopulta rikostutkiminnan johtamiselle asetettuihin uusiin vaatimuksiin. Tämä edelleen vaikeutti pienten piirien toimintaa, koska niistä puuttui päätoiminen tutkinnan ammattijohto (Hietaniemi 2002; Immonen & Vuorinen 2005). Poliisipiirien yhteistoimintaa koskeva perussäännös annettiin ensimmäisen kerran vuonna 1978 ja sitä säänneltiin myöhemmin vuoden 1985 poliisiasetuksessa. Parlamentaarisen poliisikomitean mietinnön mukaan lääninhallitus vastasi yhteistoiminta-alueilla hoidettavista yhteistoiminnasta poliisipiirien välillä ja sisäasiainministeriö vastasi eri lääneihin kuuluvien poliisipiirien yhteistyöstä (KM 1986:16, 252-253).

Poliisilaitosten yhteistoiminnan lisääminen tarkoitti poliisitoiminnan edelleen kehittämistä ja erityisesti yksikkökoon suurentamista. Kehittämisen lähtökohdaksi oli poliisipiiriin itsenäinen poliisitoiminta ja eri toimintalohkojen erottaminen toisistaan. (Immonen & Vuorinen 2005, 25.) Yhteistoiminnan kehittäminen mahdollisti laajennetun toimialueen, henkilöstövoimavarojen tehokkaan käytön, hälytysvalmiuden kohottamisen ja teknisen välineistön entistä tehokkaamman käytön (Ibid., 24). Poliisipiirien yhteistoiminta laajeni vuosien myötä ja vuoden 1980-luvun lopulla pääosa maan poliisipiireistä oli yhteistoiminnan piirissä. Nämä muodostivat 66 yhteistoiminta-aluetta (KM 1986:16). Kehityksen myötä tultiin tilanteeseen, jossa poliisipiiri jaotus oli osittain menettänyt perusmerkityksensä ja yhteistoiminnan kautta hoidettiin merkittävä osa poliisitehtävistä.

Vuoden 1996 valtion paikallishallintoa koskeneen kihlakuntaudistuksen yhteydessä uudistettiin myös poliisin paikallishallintoa. Kihlakuntaudistuksen tavoitteena olivat paikallishallinnon alueiden kokoaminen yhteen määrittelemällä yleiset lainsäädännölliset perusedellytykset



ja yhteen kootun organisaation perusosat. Hallituksen esityksessä (HE 13/1991 ja HE 23/1994) korostettiin kihlakuntauudistuksen yhteydessä kansalaisten palvelujen riittävää ja tasapuolista saatavuutta maan eri osissa. Uudistuksella pyrittiin toimintojen laadun ja taloudellisuuden parantamiseen, voimavarojen joustavaan käyttöön, päätösvallan siirtämiseen mahdollisimman suuressa määrin paikalliselle tasolla sekä palvelujen mahdollisimman tasapuoliseen tarjontaan ja kansalaisten oikeusturvan varmistamiseen (HE 154/1991<sup>4</sup>) Kihlakuntauudistuksen perustelut vastaavat uuden julkisjohtamisen (NPM) ajattelua palvelutarpeesta ja palvelutuotannon laadun kehittämisestä.

Kihlakuntauudistuksessa siirryttiin voimassa olleesta nimismiesjärjestelmästä hallintomalliin, jossa poliisi-, syyttaja- ja ulosottohoito hoidettiin toiminnallisesti itsenäisesti joko kihlakunnanvirastoissa tai eri tehtäväkokonaisuuksia varten perustetuissa erillisvirastoissa (Paikallishallintolaki 4 §). Muutos päätti aiemman nimismiesjärjestelmän toiminnan ja uudistuksen yhteydessä niin sanottujen vanhojen kaupunkien erillisorganisaatiot ja nimismiespiirit korvattiin 90 uudella kihlakunnalla. Kuhunkin kihlakuntaan perustettiin kihlakunnanvirasto tai eri tehtäväkokonaisuuksia varten erillisvirastot. Kihlakuntauudistuksessa erillisvirastot perustettiin käytännössä sinne, missä jo aikaisemminkin oli ollut erillisjärjestelmä. Nimismiespiireihin perustettiin yhtenäisvirastot. Kummassakin tapauksessa perustettiin uusi paikallishallinnon toimialue, kihlakunta. Yhteisvirastoja oli 77:ssä ja erillisvirastoja 13:ssa kihlakunnassa. Poliisi oli ainoa yksikkö, jolla oli jokaisessa kihlakunnassa poliisilaitokset.

Kihlakuntauudistuksessa perustettiin suurempia yksiköitä, joilla katsottiin olevan paremmat edellytykset erikoistumiseen ja siihen perustuvan ammattitaidon parantamiseen. Toisaalta todettiin, että uudistuksen myötä työmäärät ja työn vaativuus kasvoi, mutta työn tasaamiseen oli paremmat mahdollisuudet. Kihlakuntauudistuksen yhteydessä 119 nimismiespiireihin sijoitettua virkaa siirrettiin perustettuihin kihlakunnanvirastoihin yhteisen henkilöstön tehtäviin. Immosen ja Vuorisen (2005, 40-41) kihlakuntauudistusta koskevan arvioinnin mukaan läänin poliisilaitoksista 14:ssä poliisihenkilöstö oli keskitetty keskuspaikan poliisilaitokseen käytännöllisesti katsoen kokonaan. Ratkaisut olivat erilaisia eri kihlakunnissa ja niiden todettiin olevan suorastaan vastakkaisia. Keskeisemmät muutokset henkilöstön tehtävien ja aseman kannalta perustuivat syyttäjä- ja ulosottohoitoon sekä hallintopalveluiden osalta yleishallintotehtävien uudelleen organisointiin. Tästä syystä henkilöstön virkamiesoikeudellinen asema säilyi pääosin ennallaan.

Palvelujen saatavuutta oli kihlakuntauudistuksen jälkeen heikentänyt muun muassa se, että palvelujen laatua vahvistava eriytyminen vaati yhteen kokoamista ja palvelut eivät vastanneet yksiselitteisesti paikallisia erityisolosuhteita, vaan etäännyttivät viranomaisia kansalaisista. (Sten-

---

4 Indikaattorina suoritteiden määrän kasvu suhteessa reaaliineroihin

vall 1999, 119). Kihlakuntauudistuksessa palveluverkko pidettiin mahdollisimman pitkälti ennallaan, koska yksi paikallishallintolain keskeinen tavoite oli palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa. Poliisia koskevaa lainsäädäntöä muutettiin kihlakuntauudistuksen yhteydessä siten, että poliisilaitosten välinen täydellinen yhteistoiminta mahdollistettiin. Stenvall (1999, 67) totesi, että kihlakuntien koon kasvu ja 1990-luvun managerialistisen kehittämisen vaikutukset huomioon ottaen kihlakunnanvirastojen osastojen johtoon kohdistui vaatimuksia koskien henkilöstöjohtamista, yhteistyötä, delegointia ja ylipäättään monimutkaisuuden hallintaa ja epävarmuuden sietämistä.

Valtioneuvoston selonteossa (VNS 1/1999) huomioitiin se, että kihlakuntauudistuksen lisäksi palveluverkkoon vaikutti poliisin resurssitilanne. Resurssivajaus loi painetta vähentää palvelupisteitä, palveluvalikoimaa ja supistaa aukioloaikoja. Tämä puolestaan vaikutti kihlakunnanvirastojen palveluverkkoon, joka pitkälti rakentui poliisin palvelupisteiden varaan. Kihlakuntauudistuksessa poliisipäälliköt perustelivat tehtyjä järjestelyitä poliisitoiminnan ja johtamisen tehostamisen tarpeella (Immonen & Vuorinen 2005, 156). Kihlakuntauudistuksen toteutuksen jälkeen läänien kihlakunnat jakautuivat useisiin eri lääneihin. Vuoden 1997 lääniuudistus puolestaan muutti kihlakuntien määrää lääneissä. Kihlakunnissa sijaitti erillisvirastoja ja yhtenäisvirastoja. Kihlakuntien keskuspaikkojen ja poliisin palvelutoimistojen määrät vaihtelivat lääneittäin. Ongelmallisena nähtiin palvelujen keskittyminen kihlakuntakeskuksiin, joka heikensi haja-asutusalueiden palvelujen saatavuutta. Hallintovaliokunta HaVL 14/2007) katsoi, että palvelujen saatavuus oli heikentynyt johtuen osin kihlakuntien omista ratkaisuista, kuten palvelupaikan siirroista entisten nimismiespiirien toimitiloista kihlakunnan keskuspaikkaan. Palvelujen keskittyminen ja poliisipartioinnin vähentyminen olivat kehityksen suuntia, jotka eivät vastanneet kansalaisten arvostuksia. (Stenvall 1999, 116-117). Keskittyminen kihlakuntakeskuksiin lisäsi kansalaisten eriarvoisuutta palvelujen saatavuuden osalta. (Ibid. 216).

PORA -hankkeen taustalla on valtion yleinen hallinnon kehittämisen, hallitusohjelman tavoitteet ja lukuisat valtionhallinnon kehittämishankkeet (LIITE 1). Valtion yleinen hallinnon kehittäminen tähtää kestävään, hyvin johdettuun ja todennettavissa olevaan tuottavuuskehitykseen valtionhallinnossa. Tässä yhteydessä arviointikysymysten taustalla toimii poliisin hallinnon rakenteen uudistamisen tarve. Uudistusta koskevan kehitystyön taustalla oli kykenemättömyys vastata pienillä yksiköillä alati muuttuvaan palvelutarpeeseen. PORA -hankkeen asiakaspalvelun näkökulma sisälsi pyrkimyksen turvata uudistuksessa poliisin peruspalvelut koko maassa kansalaisen asuinpaikasta ja äidinkielestä riippumatta. Peruspalveluiden turvaaminen asettaa eräänlaisen minimitason peruspalvelutuotannolle, vaikka sitä ei sellaisenaan määritelty uudistuksen tavoitteissa. Turvaamisen voi tulkita tarkoittavan sitä, että peruspalveluita on tuotettava vähintään samalla tasolla kuin aiemminkin.

## Tavoitteena hallinnon uudistaminen

Poliisihallinto on ohjausjärjestelmältään monitahoinen. Käyhkö (2002, 39) kuvaa poliisin strategista ohjausta erityisesti tulosohjauksen keskeisenä elementtinä. Poliisin tulosohjausta arvioinut työryhmä totesi, että poliisin tulosaluejakoa tulee tarkistaa niin, että tulosalueet kuvaavat nykyistä paremmin poliisin tehtäviä. Tulosaluejaon tulee poliisihallinnon sisällä kuvata poliisin ydintehtäviä, selvittää tulosvastuuta sekä parantaa tuloksellisuuden seurantaa ja raportointia (SM:n julkaisuja 4/2000, 6-7). Käyhkön (2002) mukaan poliisi on yhtymä, jossa ministeriötaso poliisin ylijohdona vastaa poliisin strategisesta ohjauksesta ja poliisin lääninjohto sekä valtakunnallisen yksikön johto ovat välittäjiä strategisen ja toiminnallisen tason välillä. Shresthan (1996) ajattelua mukaillen paikallisten johtajien rooli on myös muuta kuin välittäjänä toimimista ja kansalaislähtöisen alhaalta ylöspäin suuntautuvan toiminnan voimanlähteenä olemista. Maaherra Rauno Saaren koordinoimassa järjestyspoliisitoiminnan tilan selvityshankkeen loppuraportissa (SM:n julkaisut 57/2007) todettiin, että tulostavoitteiden muuntaminen arjen tekemiseksi on esimiesten keskeinen kehittämiskohde. Organisaatiossa on aktiivisesti tehtävä erilaisia toimenpiteitä, jotta saavutetaan tuloksia. Paikallistason tehtävänä on muuttaa välitason strategiset linjaukset käytännön toiminnaksi.

Poliisi on linjaorganisaationa selkeästi ohjattu ja hierarkiassa toimiva. Kuitenkin poliisihallinnon toiminnan suunnittelu, tuloksista sopiminen ja resursointi ovat merkittävällä tavalla hajaantuneet eri tahoille. Poliisin ohjaus- ja johto-organisaatiossa poliisin ylijohdon näkökulmasta katsottuna oli havaittavissa epämääräisyyksiä ja heikkouksia, jotka johtuivat sivuttais- ja ristikkäisohjauksesta. Johtamisrakenteiden eräänlaisen yksinkertaistamisen ja keventämisen nähtiin vähentävän sivuttaisohjausta ja tehostavan tuottavuutta (HaVL 13/2008 – MINS 4/2008). Kihlakuntaudistusta arvioineen työryhmän näkemyksenä olikin, että poliisin johtamisjärjestelmää tulee selkiyttää kaikilla tasoilla niin, että sivuttaisohjausta karsitaan ja organisaatio on jatkossa virtaviivainen, tehokas ja mahdollistaa resurssien joustavan käytön. (SM:n julkaisut 15/2005, 57). Poliisin johtamisjärjestelmän selkiyttämiskaavat voidaan nähdä myös PORA -uudistuksen taustalla. PORA -uudistuksessa tavoitteenasettelu kohdentui kihlakuntaudistuksen tavoin hallintorakenteisiin.

Yhteiskunnallisten odotusten kohdistuminen yhä enemmän toiminnan laatuun, tuloksellisuuteen, tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen heijastuvat poliisin tulosohjaukseen, jota on pyritty toteuttamaan uudistuksissa tehdyillä toimenpiteillä (HE 154/1991; HE 72/2006). Uudistuksen onnistumisen arviointi poliisin toiminnan ja palvelukykyyn välisten yhteyksien muutoksia tarkastelemalla on ongelmallista. Immonen ja Vuorinen (2005) perustelivat tätä sillä, että poliisin tehtävät olivat lisääntyneet ja resurssiin liittyvät kysymykset vaikuttivat poliisin toiminnan ja palvelukykyyn kehittämiseen

riippumatta siitä, minkälainen on organisatorinen ratkaisu. PORA -uudistuksen tulisi lisätä – kansalaisille tarjottavien poliisipalveluiden heikentymättä – hallinnon tuottavuutta. Valtioneuvoston selonteossa (VNS 2/2005) todettiin, että poliisipalveluiden saatavuus turvataan ja niiden laatua parannetaan tehostamalla johtamista ja resurssien käyttöä. PORA -hankkeen tarkoitusta voidaan verrata tulosjohtamiskulttuuriin, joka asettaa tiettyjä kriteereitä onnistuneelle päätösvallan delegoimiselle, mutta myös tulosta-voitteiden onnistuneelle ohjaamiselle ja toteuttamiselle.

Hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 13/2008) todettiin, että poliisin hallintorakenteen muuttamisella olisi vaikutusta myös johtamisjärjestelmän selkiytymiseen ja sisäasiainministeriön (SM) kaksoisroolin poistumiseen, strategisena linjaajana ja rahoittajana sekä operatiivisen toiminnan ohjaajana. Hallintovaliokunnan lausunnon mukaan (Ibid.) poliisihallintoon muodostettava uusi kaksiportainen ohjaus- ja johtamismalli merkitsee sitä, että SM:lle kuuluu vastaisuudessa poliisin toimialan strateginen ja poliittinen ohjaus, toimintaedellytysten turvaaminen, säädösvalmistelu ja kansainvälinen yhteistyö. Tästä syystä ministeriön ohjaus- ja valvontatehtävät haluttiin erottaa operatiivisesta poliisitoiminnan johtamisesta.<sup>5</sup> Hallintovaliokunnan lausunnossa (Ibid.) todetaan lisäksi, että jatkossa ei tarvita paikallispoliisin ohjaamiseen väliporrasta. Tällä vähennetään myös sivuttaisohjausta. Uudistuksen myötä myös aluehallintoviranomaisen tehtäviä tarkistettiin ja eri toimijoiden tehtävien päällekkäisyyksiä tuli poistaa (HAVM 24/2006). PORA -uudistuksen tuli kohdistua voimakkaammin nimenomaan ohjaus- ja johtamishallintoon.

Stenvall (1999) totesi, että kihlakuntaudistuksessa johtajuuteen kohdentui muun muassa henkilöstöjohtamiseen ja delegointiin liittyviä paineita. Stenvall (Ibid.) totesi, että kihlakuntaudistuksen yhteydessä koettiin hyvänä se, että esimiehille tuli uudistuksen jälkeen enemmän todellisia johtamistehtäviä ja toisaalta uudistus pakotti uudistamaan johtamiseen liittyvät järjestelmät. Poliisin johtamisen kehittämisen valtakunnallisissa linjauksissa vuosille 2006-2010 todetaan, että poliisitoiminnan yleisen johtamisen osa-alueeseen kuuluvat strateginen johtaminen ja tulosohtaus, henkilöjohtaminen, laadun johtaminen ja laillisuusvalvonta. Muiden johtamisen osa-alueiden jako perustuu sisäasiainministeriön poliisiosaston (SM/PO) tekemään päätökseen (SM-2004-01859/Va-42) poliisin valtakunnallisista avainprosesseista. Näitä ovat valvonta, hälytystoiminta, rikostorjunta ja lupahallinto. (Polamk 50/2006, 10). Johtajuuteen kohdentuvat paineet ovat hyvin samankaltaisia PORA -uudistuksessa.

---

5 Poliisin hallintorakennemuutoksen yhtenä periaatteellisena syynä nähtiin 3-portainen johtamis- ja hallintomalli. Pohjoismaisessa vertailussa vastaavaa rakennetta ei ollut, vaan Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Virossa oli käytössä 2-portainen ohjaus- ja johtamishallinto. Pääsääntöisesti nämä ovat myös oikeusministeriön alaisia keskusviranomaisia, poikkeuksena Viron erillinen sisäasiainministeriön poliisiosasto.

## Peruspalveluiden turvaaminen

Kihlakuntauudistuksen hyötynä mainitaan hallinto- ja tukipalveluiden yhteinen hoitaminen, joka oli mahdollistanut muun muassa sen, että toimialojen henkilöstö kykeni entistä enemmän keskittymään vain omien substanssitehtäviensä hoitamiseen. (SM:n julkaisu 15/2005, 22) Kihlakuntauudistuksessa toteutumattomat tai epäselvästi toteutuneet kriteerit olivat toiminnallisesti riittävä itsenäisyys, toimialojen välisen yhteistyön puitteet ja johtamisen tarkoituksenmukaisuus ja selkeys. Näiden kriteerien toteutumista korostettiin PORA -uudistuksessa ja niitä ohjeistettiin PORA 1 –vaiheen valtakunnallisessa työsuunnitelmassa (SM 087:2007, 6.10.2008).

Paikallishallintouudistusta arvioineen työryhmän mukaan kansalaisen näkökulmasta tarkasteltuna erityisesti poliisin hälytystehtävien taso ja saatavuus ovat keskeisessä asemassa palvelujen tarjontaa arvioitaessa. Kihlakuntauudistuksen yhteydessä todettiin, että uudistuksen jälkeen hälytyspalveluiden saatavuus äärialueilla huonontui. Hallintovaliokunta (HaVM 24/2006; HaVL 7/2009) on toistuvasti kiinnittänyt huomiota asianmukaisten henkilövoimavarojen turvaamiseen poliisihallinnossa, ja painottanut resurssien suuntaamista operatiiviseen poliisityöhön kohdentamalla niitä ajallisten ja alueellisten tarpeiden mukaan. PORA 1 –vaiheessa oli tarkoituksena turvata peruspalvelujen saatavuus koko maassa muun muassa kehittämällä poliisilaitoksen toimintaprosessien suunnittelua ja organisoimista. PORA 1 –vaiheen valtakunnallisen työsuunnitelman (SM 087:2007, 6.10.2008) mukaan toimialueen laajentuessa oli hälytyspalveluiden turvaamiseksi määrä kehittää toimintaprosesseja, johon kuului muun muassa partioiden joustava toiminta poliisilaitoksen toimialueella. Poliisilaitoksen resurssit tulisi siirtää poliisilaitoksen toimialueella kysynnän vaihtelujen mukaan.

PORA 1 -vaiheen valtakunnallista työsuunnitelmaa koskevassa täsmennyksessä linjauksessa (SM 087:2007, 6.10.2008) todettiin, että kaikki tutkinta- ja sitä tukevat toiminnot tulisi sijoittaa rikostorjuntasektorille pois lukien liikenne- ja merikustien tutkinta, joka voidaan järjestää valvonta- ja hälytystoiminnan sektorille. Päivittäisrikostutkinnalle on myös merkityksellistä se, miten tukitoiminnot kuten kiinniotettujen ja pidätettyjen vartiointi on järjestetty poliisilaitoksen alueella. PORA 1 -vaiheen valtakunnallisessa työsuunnitelmassa rikostutkintaa tukeviksi tehtäviksi mainittiin rikospaikka- ja muu tekninen tutkinta sekä tietotekninen tutkinta. Vaativassa teknisessä tutkinnassa poliisilaitokset voivat tehdä yhteistyötä. Paikallispoliisi tutkii yksinkertaiset ja selvät väkivaltarikokset osana alueellista päivittäisrikostutkintaa ja tekee tutkinnallisesti yhteistyötä vakavammassa väkivaltarikosjutuissa keskusrikospoliisin (KRP) kanssa.

Poliisin hallintorakennemuutoksen tavoitteena oli turvata henkilöstön jaksaminen ja työmotivaatio. Suunnittelutyössä tuli ottaa henkilöstö mukaan kaikilla hankeorganisaation tasoilla. Poliisin viestinnän tehtävät,

resurssit, organisaatio ja toimintatavat määritettiin osana hallintorakenne-uudistusta. Viestintästrategia ja viestintäprosessi määriteltiin vuoden 2009 aikana. Siinä kiinnitettiin erityistä huomiota viestinnällisten tarpeiden tunnistamiseen osana poliisin johtamista sekä viestinnän seurantaan ja arviointia osana tilannekuvan muodostamista. Vuosien 2010 ja 2011 aikana on tavoitteena päivittää viestinnän määräykset ja ohjeet sekä hankkia käyttöön yhteiset järjestelmät. Jokaiseen läänin asetettiin lääniprojektiryhmä, joiden tehtävänä oli valmistella valtakunnallisen hankeryhmän työsuunnitelman pohjalta läänikohtaiset uudistuksen toimeenpanosuunnitelmat ja varmistaa uudistuksen eteneminen.<sup>6</sup>

## Sidosryhmäyhteistyö

Vuoden 1996 kihlakuntauudistuksessa siirryttiin voimassa olleesta nimismiesjärjestelmästä nykyiseen hallintomalliin, jossa poliisi-, syyttäjä- ja ulosotto- ja hoidetaan toiminnallisesti itsenäisesti joko kihlakunnanvirastoissa tai eri tehtäväkokonaisuuksia varten perustetuissa erillisvirastoissa. Pääministeri Vanhasen II hallitusohjelman mukaisesti toteutettiin esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus. Hallitusohjelmassa todettiin, että vaativien rikosasioiden esitutkinta-, syyteharkinta ja oikeuskäsittelyä tehostetaan ja nopeutetaan lisäämällä syyttäjien osallistumista esitutkintaan ja varmistamalla tähän riittävät voimavarat. Esitutkintayhteistyön turvaamisen taustalla olivat toisaalta myös alueelliset muutokset. Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 6/2000) todettiin muun muassa että ajan myötä kihlakuntajako ja käräjäpiirit oli tarpeen saada yhteneviksi, että käräjäpiiri muodostui yhdestä tai useammasta kihlakunnasta. Kihlakuntauudistuksella muutettiin paikallishallintoa ja uudistuksen jälkeen paikallishallinnon perustan muodostivat kihlakunnat ja niiden kihlakunnanvirastot tai erilliset virastot ja niillä katsottiin olevan toiminnallisesti itsenäistä valtaa. (Paikallishallintolaki 4 §).

Poliisi toimii poliisilain 1 §:n 2 momentin mukaisesti turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. Lainsäädännön lisäksi poliisitoimintaa ja sen suunnittelua sekä kehittämistä ohjaavat lukuisat hankkeet, joista voidaan mainita muun muassa harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut.<sup>7</sup> Modernin preventiivisen poliisitoiminnan keskeisiä uusia

---

6 Lääniprojektiryhmän jäseniä olivat puheenjohtajan, jona toimii lääninpoliisijohtaja, lisäksi poliisitoiminnan eri osa-alueiden, viestinnän ja työhyvinvoinnin asiantuntijat sekä henkilöstön edustajat. Työryhmään määrättiin myös kaikkien uusien poliisilaitosten päälliköt.

7 (Sisäasiainministeriön julkaisu 39/2006), Valtioneuvoston 23.9.2004 hyväksymä ”Arjen turvaa” -ohjelma (Sisäasiainministeriön julkaisu 44/2004), toinen sisäisen turvallisuuden ohjelma ”Turvallinen elämä jokaiselle - Sisäisen turvallisuuden ohjelma (Sisäasiainministeriön julkaisusarja 16/2008) sekä lähipoliisitoiminnan ja turvallisuusyhteistyön kehittämisen strategiset linjaukset ja tavoitteet (Poliisin ylijohdon julkaisusarja 1/2007).

tekijöitä ovat poliisi- ja yhteisöaloitteellisuus (reagoimisen sijaan), ongelmaorientoituneisuus, sosiaalinen ja tilannepreventio (yleisen ja erityisprevention rinnalla), ja poliisin roolin muuntuminen kontrolloijasta turvallisuuden luojaksi. Vastuu rikollisuuden ehkäisemisestä jaetaan yhteiskunnan ja paikallisyhteisöjen kanssa, kun se traditionaalisesti on ollut poliisin monopoli (Virta 1998, 60).

Toiminnalliseksi tukemiseksi tarvitaankin modernia lähipoliisitoimintaa. Virta (1998, 110) toteaa, että lähipoliisipolitiikkaa ei ole meillä kytketty managerialistiseen uudistuspolitiikkaan kuten Englannissa, vaan ne ovat kulkenet rinnakkain. Synä tähän Virta (Ibid.) mainitsee muun muassa lähipoliisitoiminnan tavoitteiden ja tuloksien operationalisoinnin vaikeudet. Siirtyminen poliisivoimista poliisipalveluihin on kuitenkin yksi managerialistisen hallinnon mukainen muutos. Lähipoliisifilosofian mukaan poliisitoiminnan tuote tai tulostavoite on poliisipalvelujen tuottaminen turvallisen ympäristön luomiseksi. Erilaisten ohjelmien vaikutus on niin poliisin nykyiseen kuin tulevaankin sidosryhmäyhteistyöhön tulosohjauksen näkökulmasta vahva. Kullekin hankkeelle on asetettu omia seurantamittareita, joita poliisitoiminnassa pitää säännöllisesti tarkastella. Esimerkiksi sisäisen turvallisuuden ohjelmaa toteutetaan kunnallisen turvallisuussuunnittelun ja muun sidosryhmäyhteistyön muodossa ohjelman sisältämällä painopistealueilla. Yhteistyössä otetaan huomioon sisäisen turvallisuuden ohjelman päivityksen linjaukset. Lisäksi valmistaudutaan aloittamaan strateginen turvallisuusyhteistyö maakuntien liittojen ja mahdollisten muiden alueellisten toimijoiden kanssa. PORA -uudistuksen tavoitteisiin määriteltiin sidosryhmänäkökulmassa syyttäjyhteistyö ja kuntien kanssa tehtävä paikallinen turvallisuusyhteistyö. Tavoitteena on sekä säilyttää yhteistyön edellytykset että hyödyntää niitä tehokkaasti.

Virta (2005, 52) toteaa, että valtionhallinnossa on viime vuosina korostettu poikkihallinnollisuutta. Yhteiskunnan ja toimintaympäristön muutosten vuoksi ei enää riitä, että eri hallinnonalat työskentelevät tehokkaasti omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Tavoitteet ja tehtävät ulottuvat yli hallinnonalarajojen, ja siten poikkihallinnollinen yhteistyö ja sen onnistuminen vaikuttavat yhä enemmän toiminnan tuloksiin. Yhteistoiminnan tarve poliisissa ei päättynyt kihlakuntaudistukseen. Hallintouudistuksen vaikutuksia selvittänyt työryhmä totesi vuonna 2004, että hallinnollinen jaotus ei mahdollistanut paikallispoliisin voimavarojen taloudellista ja tehokasta käyttöä. Tästä syystä työryhmässä nähtiin, että kihlakuntajärjestelmää oli kehitettävä ja yhteistoimintaa laajennettava edelleen. Perusteluina tälle esitettiin toimintaympäristön perustavanlaatuiset muutokset. Muutokset johtivat valtioneuvoston selonteossa (VNS 2/2005) toteamukseen poliisilaitosten välisestä täydellisen yhteistoiminnan mahdollistamisesta. Yhtenäistämistavoitteista huolimatta poliisilaitosten toimintaympäristöjen erilaisuus kuitenkin edellyttää mahdollisuutta organisaatorakenteen ja toimintojen järjestämiselle pai-

kallisten olosuhteiden edellyttämällä tarkoituksenmukaisella tavalla. Poliisitoiminnan onnistumiselle on edellytyksenä organisaation toimivuus, johtaminen, henkilöstö ja toimiva ulkoinen ja sisäinen sidosryhmäyhteistyö. Tulevaisuudessa julkishallinnon ja myös poliisin näkökulmasta merkityksellistä onkin enenevässä määrin ulkoisen toiminnan ja siten myös toiminnan kokonaisuuden hallinta, jonka olennaisena osana ovat toimintaympäristö ja sen muutokset. Poliisin toimintaympäristö on ymmärretty enimmäkseen poliisin toiminnan tekijänä kuin sen voimavarana.



## 2 MENETELMÄLLISET RATKAISUT

### 2.1 Arviointitutkimuksesta

Arviointitutkimuksesta on vaikea esittää yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Arviointi tutkimuksellisenä hankkeena käsittää erilaisia koulukuntia, eikä yhteistä näkemystä sen luonteesta tai metodeista ole tarjolla. Arvioinnin avulla voidaan pyrkiä organisaation tuloksellisuusarviointiin (tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittausta), organisaatioiden työ- ja palveluprosessien kehittämiseen sekä uusien näkemysten, ratkaisujen ja kritiikin tuottamiseen liittyen sosiaalisiin ongelmiin ja niihin suunnattuihin interventioihin.

*Arvioinnin käsite* on määritelty valtion talousarviosäännöksissä laajasti siten, että sen kohteena voi olla esimerkiksi toiminnan vaikuttavuus, tehokkuus, laatu tai henkilöstö. Arviointi voi ajoittua etukäteiseksi (ex ante), toiminnan aikaiseksi (ex nunc) tai jälkikäteiseksi (ex post). Sitä voidaan tehdä suhteessa asetettuun tavoitteeseen tai standardiin, poikittaisvertailuna (benchmarking) tai pitkittäisvertailuna (aikasarjana tai kehityksen tarkasteluna). Ajallisesti arviointi voi kohdistua hyvin pitkällä aikavälillä tapahtuvien muutosten ja kehityssuuntien arviointiin tai se voi kohdistua jatkuvaan toiminnan oikeellisuuden ja tuloksellisuuden arviointiin (VM:n julkaisuja 2/2005, 101). Tässä raportoitava arviointitutkimus on ollut toiminnan aikaista (ex nunc) ja jälkikäteistä (ex post) arviointia. Tutkimus on tehty suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja pitkittäisvertailuna muutosten havainnoimiseksi.

Tavoitearviointilla haetaan vastausta siihen, miten poliisin hallintorakennemuutoksen toteutus on vastannut sille asetettuihin tavoitteisiin. Tästä syystä arviointitutkimus keskittyy uudistuksen toteutuksen kuvaamiseen, eikä ota kantaa siihen, oliko tavoitteiden asettelu onnistunut, vai olisiko jotakin voinut tehdä toisin. Tavoitearviointi painottuu lähinnä virallislähteisiin, joten arviointi kuvaa lähtökohtaisesti sitä, miten uudistus eteni ja mitkä olivat sen viralliset tavoitteet.

Poliisitoiminnan peruspalveluiden tuloksellisuuden arvioinnissa tulee noudattaa valtionhallinnon tulosprisman kriteerejä. Näiden lisäksi on arvioitava toiminnallista tuloksellisuutta, jossa korostuvat tehokkuus, laadunhallinta ja henkisten voimavarojen hallinta. PORA -uudistuksen tavoitteissa tuottavuus- ja tuloksellisuusnäkökulma sisälsivät poliisin hallinnolle asetetut tavoitteet hallintorakenteiden keventämisestä, toimintaprosessien kehittämisestä, operatiivisen toiminnan resurssien turvaamisesta ja henkilöstöön kohdistuvista tuottavuussäästöjen toteuttamisesta. Tavoitearviointin kautta tarkastellaan, mitä hallintorakenteiden keventämisellä tarkoitettiin ja mikä merkitys toimintaprosessien kehittämisellä oli tuottavuudelle sekä tuloksellisuudelle.

Uudistukselle asetetut tavoitteet linkittyvät keskenään tiiviisti yhteen ja niiden selkeä erottaminen ei ole aina tarkoituksenmukaista. Yhden toteutuminen tai toteutumattomuus vaikuttaakin toiseen tavoitteeseen ja sen toteutumiseen. Tavoitearviointi todentaa myös poliisitoiminnan yleistä tuloksellisuutta. On luontevaa arvioida uudistusta poliisin tulosohjausindikaattoreiden avulla – mikäli näin ei olisi, pitäisi kysyä mihin nuo indikaattorit oikein liittyvät. Tulosohjauksen toteuttaminen poliisissa vaatii toiminnan monimuotoisuuden ymmärtämistä. Toiminnan monimuotoisuudesta johtuen laadullisen arvioinnin merkitys korostuu tulosten ja tuloksellisuuden kuvaamisessa.

Toiminnan arviointi on osa johtamisen ja tulosohjauksen uudistamista. Tulosohjauksessa ja raportoinnissa erotetaan selkeästi yhtäältä laaja-alainen yhteiskunnallinen vaikuttavuus (outcomes) ja toiminnallinen tuloksellisuus (outputs), johon johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kehittyy useamman vuoden jaksoissa. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamisessa merkittävä väline on määrääjoittain tehtävä arviointi (VM:n työryhmämuistioita 2/2003, 23).

Lumijärvi (2009) toteaa, että vaikuttavuuskäsite on tullut julkisen hallinnon arvioinnin arkisanastoon vähitellen tulosohjauksen ja tulosmittaamisen kehityksen myötä. Varsinkin arviointikirjallisuudessa vaikuttavuudella viitataan yhteen kokonaistuloksellisuuden dimensioon: miten julkinen yksikkö onnistuu tehtävässään tuottaa palveluja kansalaisille. Vaikuttavuusarviointi kattaa sekä yhteiskunnalliset ja asiakasvaikutukset. Hallituksen esityksessä (HE 56/2003) todettiin, että ”yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaisi yhteiskuntapolitiikan onnistumista ja suhdetta kustannuksiin sekä muihin vaikutuksiin.” Lumijärven (2009, 365) mukaan yhteiskunnallinen vaikuttavuuden tilannekuva on sitä, missä määrin yksikkö pystyy omalla toimialueellaan ja omalla toimivallallaan vastaamaan kansalaisten kyseessä olevaan palveluun kohdistuviin legitimeihin tarpeisiin ja odotuksiin. Vaikuttavuuden kuvaajiksi Lumijärvi (Ibid.) määrittelee kansalaisten yleisen luottamuksen ja subjektiivisen turvallisuudentunteen.

Lumijärvi ja Salo (1996, 372) toteavat, että juuri vaikuttavuuden arviointi edellyttää sekä toiminta-ajatuksen että syy-seuraussuhteiden tunnistamista. Heidän mukaan viraston toiminta-ajatuksen ollessa selviytymätön ja ristiriitainen ei synny hyvää perustetta vaikuttavuuden arvioinnille, kuten ei silloinkaan, kun viraston toimenpiteiden syy-seuraussuhteet ovat hämärän peitossa, jolloin ei tiedetä, mitä vaikutustiloja arvioidaan.

Vaikuttavuuden mittaamisessa on myös paljon pohdittu subjektiivisten ja objektiivisten mittareiden suhdetta ja paremmuutta tiedon lähteenä. Vaikutuksia voidaan toki kuvata myös sellaisenaan ja katsoa kronologisesti niiden kehittymistä. Kun vaikuttavuuden rinnalle saadaan tunnuslukuja resurssien käytöstä, päästään ns. kustannusvaikuttavuuden kuvaamiseen, joka onkin yksi kattavammista tuloksellisuuden mittareista (Lumijärvi 2009, 372). Tuloksellisuus julkisella sektorilla kulminoituu lähtökohtai-

sesti nimenomaan reagointiin, toiminnan kustannustehokkuuteen, laadullisiin ominaisuuksiin ja onnistumiseen johtamisessa. Kun toiminnan tuotoksia on vaikea arvioida, on luontevaa keskittää huomio kustannuksiin ja tavoitella kustannustehokkuutta. Lumijärven (emt.) mukaan vaikuttavuuden mittarit antavat perustan sille, mitkä ovat strategisia mittareita prosessin, laadun ja henkilöstön tasolla. Toisin sanoen, asiakas kohtaamisten ja prosessien tulee mahdollistaa ja edistää vaikuttavuuden syntymistä.

Sen sijaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamisen problematiikka kulminoituu poliisitoiminnan operationalisointiin ja oman toiminnan ymmärtämiseen. Lumijärvi (1999, 12) toteaa, että vaikuttavuusmittauksessa esiintyy puutteita siinä, miten voidaan yhdistää tämän päivän yksikkökustannukset tulevaisuuden menestymistä tukeviksi panoksiksi. Tässä arvioinnissa keskitytään poliisin hallintorakennemuutostuksen vaikutuksiin, joka sellaisenaan eroaa edellä kuvatusta vaikuttavuuden käsitteestä. Tässä arviointitutkimuksessa tarkastellaan PORA -uudistuksen tavoitteiden toteutumisen vaikutuksia. On kuitenkin selvää, että tavoitteiden toteutumiseksi on osittain tarkasteltava myös sitä, miten poliisi uudistuksen jälkeen on onnistunut toteuttamaan yhteiskunnan sille asettamia tehtäviä. Ylipäätään vaikutusten seuranta on aina tärkeää ainakin jollakin tarkkuudella, koska julkisten yksiköiden olemassaolo perustuu jo sinällään kansalaisten hyvinvoinnin lisäämiseen ja tiettyjen yleisten hyötyjen tuottamiseen (Lumijärvi 1994, 116 - 120).

Asiakasvaikuttavuuden arviointi tarkoittaa yksilötasoista asenteisiin ja muihin muutoksiin tapahtuvaa arviointia. Lumijärven (2009, 366-369) mukaan poliisitoiminnan suoritteet ja niiden laadukkuus synnyttävät eri tavoin vaikutuksia, eikä yhteys vaikuttavuuteen ole mitenkään ehdoton. Vaikuttavuuden mittoja ovat viime kädessä rikosten määrän vähentyminen sekä turvallisuustunteen paraneminen. Ne kertovat suoraan lisäarvosta, jota poliisi toiminnallaan tuottaa, vaikkakin selittäjinä voi samanlaisesti olla myös muita ympäristötekijöitä. Kansalaisten odotukset ovat tavoitetekijöitä poliisin näkökulmasta. Asiakasvaikuttavuuden tuottajien, tässä poliisin itsensä, näkökulma sen sijaan jää tästä ulkopuolelle. Poliisi voi olla parhaiten tuloksellinen silloin, kun se toimii yhteistyössä lähiympäristössään ja tiedostaa hyvin sen turvallisuustarpeet. Tämä mahdollistaa sen, että poliisin johto voi priorisoida toimintaa juuri ongelmakohtiin (Lumijärvi 2009, 370). Johtamisen lisäksi poliisin kokemukset omasta palvelutuotannostaan ja siinä onnistumisesta ovat kuitenkin merkittäviä seikkoja myös asiakasvaikutteiden toteutumiselle.

Vaikuttavuuden todentamiseen liittyy usein vertailua aiempiin tilanteisiin, vuosiin ja tavoitteisiin. Vertailu onkin tärkeää, jotta voidaan antaa vaikutuksille tulkintaa: miksi tilannetta voi pitää hyvänä tai huonona? (Lumijärvi 2009, 371). Vaikutusten arvioinnissa tilastojen analysoinnin lisäksi tavoitearvioinnin aineistoa tulkitaan kokonaisuutena. Mitä uudistuksesta seurasi kokonaisuutena, ei yksinomaan suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin? Tehtävä on haastava jo aiemmin todetun tavoitteiden

asettelun osittaisesta päällekkäisyydestä. Toteutettujen tavoitteiden vaikutusten arvioinnissa on tärkeää huomioida myös ei-aiotut tai -tarkoitettut vaikutukset. Tämä myös osaltaan tukee johtopäätösten tekemistä uudistuksen asiakasvaikutuksista. Uudistuksella voi olla oletettuja, tavoitteiden suuntaisia vaikutuksia ja vaikutuksia, joita ei osattu odottaa. Jälkimmäiset voivat olla toivottavia, ei-toivottavia tai merkitykseltään vielä hämääviä. Pyrkimys uudistuksen tarkasteluun kokonaisuudessaan onkin tästä syystä tärkeää, kun arvioidaan sen arvoa ja merkitystä.

Tässä raportoitava arviointitutkimus vastaa kolmeen pääkysymykseen:

- 1) Missä määrin poliisin hallintorakennemuutos on saavuttanut sille asetetut tavoitteet? (rakenne, henkilöstö ja palvelut)
- 2) Miten hallintorakennemuutos on vaikuttanut poliisin peruspalveluihin?
- 3) Mitä hallintorakennemuutuksesta on seurannut poliisihallinnolle ja sen tuottavuudelle?(rakenne, henkilöstö, palvelut)

Arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan hallintorakennemuutuksen tavoitteiden toteutumista. Toisessa vaiheessa arvioidaan tavoitteiden toteutumisen vaikutuksia. Kolmannessa ja viimeisessä vaiheessa tehdään kokonaisarvio hallintorakennemuutuksesta. Kuvassa 1 on esitetty arviointiasetelma.

Poliisin hallintorakennemuutuksen arviointiasetelma:		
Arvioinnin kohde Arviointitapa	I Vaihe (PORA 1) (paikallispoliisiuudistus)	II Vaihe (PORA 2) (Poliisihallitus ja uudistukset LP, KRP, SUPO ja HPL)
Kuvaus muutoksesta	<b>Mikä muuttui</b> 1.1.2009?	<b>Mikä muuttui</b> 1.1.2010?
Muutoksen vaikutukset	<b>Vaikutukset</b> (1) poliisipalveluiden; (2) tuottavuuden ja tuloksellisuuden; (3) johtamisen ja ohjauksen; (4) sidosryhmien; sekä (5) henkilöstön näkökulmista	<b>Vaikutukset</b> [Muutoksen vaikutuksia ei ole tarkoituksenmukaista vielä arvioida, koska muutoksesta on vasta muutama kuukausi]

**Kuva 1.** Poliisin hallintorakennemuutuksen arviointiasetelma

## 2.2 Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen viitekehys koostuu siitä, mitä tutkittavasta ilmiöstä jo tiedetään ja tutkimusta ohjaavasta metodologiasta (Tuomi & Sarajärvi 2002). Metodologia tarkastelee puolestaan käytetyn aineistonkeruu- ja analyysimetodin tarkoituksenmukaisuutta tutkittavan ilmiön suhteen. Se on siten oppi tieteelle järjestyksessä menetelmistä (Haaparanta & Niiniluoto 1991). Metodologia tarkoittaa täten sääntöjä siitä, miten joitain välineitä, metodeja, käytetään asetettuna päämäärän saavuttamiseksi. Tutkimuksen metodologia sanoo aina jotain siitä, miten ja millaisia käsitteitä todellisuuden hahmottamiseen on käytetty, jotta tulokseksi saadaan tieteellistä tietoa (Tuomi & Sarajärvi 2002).

Lumijärven (2009) mukaan kvalitatiivisten aineistojen vahvuutena on tietojen syvyys, mutta vaikeutena tietyn systematiikan ja toistettavuuden saavuttaminen, jotta tietoja voidaan vertailla. Laadullisen tutkimuksen yleisimmät aineistonkeruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto. Niitä voidaan käyttää joko vaihtoehtoisina, rinnakkain tai eri tavoin yhdistettyinä tutkittavan ongelman ja myös tutkimusresurssien mukaan (Tuomi & Sarajärvi 2002, 73).

Vaikutusten todentamiseksi aineistoja on analysoitu ja arvioitu suhteessa aiempaan kehitykseen ja kihlakuntaudistuksen lähtökohtiin ja tavoitteisiin. Selkeä tulosten ja johtopäätösten prosessin käsittely on keskeinen osa arviointitutkimusta. Lumijärvi (2009) toteaa, että kansalaisten yleinen luottamus poliisin toimintaan on poliisin yksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuvaaja. Tästä syystä aineistoon sisällytettiin kyselytutkimuksia, jotka antavat kuvan esimerkiksi palveluita käyttävien asiakkaiden kokemuksista ja siten ne kuvaavat myös uudistuksen toteutumisen onnistumista. Haastattelut syventävät tilastotietojen faktoja ja kertovat tunnuslukujen taustalla olevien tapahtumien vaikutusta joko muuttamattomuuteen tai muutokseen.

Aineiston tarkoituksena on vastata tutkimukselle asetettuihin kysymyksiin. Tästä syystä aineiston on tiettyssä mielessä oltava riittävän kattava ja monipuolinen. Tähän tutkimukseen kerättiin tietoa useista eri lähteistä ja eri menetelmillä. Uudistuksen kaikkiin tavoitteisiin ei ollut löydettävissä yksiselitteisiä ja selkeitä indikaattoreita, vaan tavoitteiden toteutumista tarkasteltiin usean aineiston valossa. Dokumentaarista aineistoa on täydennetty tutkimusmenetelmin kerättyin haastattelu- ja kyselyaineistoin, jolloin aineiston triangulaatio on rakentunut vaihteittain. Kvalitatiivisen aineiston lähteenä olivat haastattelut sekä kyselytutkimuksen avoimet kysymykset. Dokumenttien analyysi perustuu metodisesti erityisesti tekstianalyysiin ja aineistolähtöiseen sisällön analyysiin. Haastattelut suoritettiin kaksi kertaa. Toistamalla haastattelut voidaan aiemmin saatuja tietoja verrata muun aineiston tuloksiin ja havaita mahdollisia muutoksia kokemuksissa. Haastatteluiden käyttöä perustele myös asioiden näkeminen niiden oikeissa yhteyksissä ja myös toimijoiden näkökulmasta.

Kyselytutkimuksia, joita myös hyödynnettiin arvioinnissa, oli kaiken kaikkiaan kolme. Poliisin turvallisuuskysely, Poliisin henkilöstöbarometri (PHB) ja Poliisibarometri. Poliisin turvallisuuskysely toteutettiin maaliskuussa 2009. Turvallisuuskyselyssä kartoitettiin kansalaisten mielipiteitä ja kokemuksia turvallisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä, rikoksiin liittyvästä huolesta, mahdollisia rikoskokemuksia sekä kokemuksia poliisin toiminnasta. Turvallisuuskyselyn tulokset ovat hallintorakennemuutuksen arvioinnin kannalta suuntaa-antavia, koska paikallispoliisiuudistuksen toteutuksesta oli kulunut tuolloin aikaa vain kolme kuukautta.

Henkilöstönäkökulma poliisin hallintorakennemuutukseen rakennetaan poliisin henkilöstöbarometrien (PHB) 2008 ja 2010 tuomien havaintojen kautta. Poliisin henkilöstöbarometri on vuodesta 1999 alkaen säännöllisesti toteutettu henkilöstökysely, joka kartoittaa monipuolisesti työhyvinvointia ja siihen liittyvien tekijöiden tilaa poliisihallinnossa. Vuonna 2008 poliisin henkilöstöbarometriin vastasi 6871 ja henkilöstön vastausprosentti oli 67,2. Vuonna 2010 vastaajia oli 7350 ja vastausprosentti 66,6<sup>8</sup>. Vastauksia arvioitiin asteikolla 1-5 (täysin eri mieltä - täysin samaa mieltä).

Sisäasiainministeriön poliisiosaston (SM/PO) Poliisibarometri kartoittaa kansalaisten kokemuksia turvallisuudesta ja käsityksiä poliisin onnistumisesta tehtävissään.<sup>9</sup> Poliisibarometri on toteutettu joka toinen vuosi 1999-2007 ja keväällä 2010. Haastateltaviksi on poimittu sukupuolen, alueen ja kuntatyyppin mukaan edustava otos 15-79-vuotiaita suomalaisia, pl. Ahvenanmaa. (PB 2007.)<sup>10</sup> Kysely kuvaa poliisin hallintorakennemuutuksen vaikutuksia kansalaisten kokemusten valossa.

Muu kvantitatiivinen aineisto kerättiin poliisin tulostietojärjestelmästä (PolStat). Poliisin tulostiedot puolestaan kuvaavat toiminnan seurantaan yleisesti käytettyjä tunnuslukuja pitkällä aikavälillä. Aineiston osalta vertailukelpoisuus oli tärkeää. Vertailukelpoisuus varmistettiin otamalla tilastoaineistosta riittävän pitkä tarkastelujakso 2005-2008, jonka mediaania verrattiin uudistuksen jälkeiseen vuoteen 2009. Mediaanin

8 Vastaajamäärät tyhjen ja puutteellisesti täytettyjen lomakkaiden poistamisen jälkeen. Vastausprosentit eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään, koska vuonna 2010 kantalukena käytettiin henkilöstömäärää, jossa opiskelijat ovat mukana. Vuonna 2008 käytettiin henkilöstömäärää, jossa opiskelijat eivät ole mukana. Lähde: Vuorensyrjä Matti, erikoissuunnittelija, Polamk, viitattu 19.8.2011

9 Arviointihankkeessa on käytetty Poliisibarometrien 2005, 2007 ja 2010 aineistoja. Vuosien 2005 ja 2007 aineistot on saatu Yhteiskunnallisesta tietoarkistosta ja vuoden 2010 aineisto sisäasiainministeriön poliisiosastolta: Poliisibarometri 2005 [elektroninen aineisto]. FSD2224, versio 1.0 (2006-10-23). Helsinki: Taloustutkimus [aineistonkeruu], 2005. Helsinki: Sisäasiainministeriö. Poliisiosasto [tuottaja]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [jakaja], 2006. Poliisibarometri 2007 [elektroninen aineisto]. FSD2357, versio 1.0 (2008-06-11). Helsinki: Taloustutkimus [aineistonkeruu], 2007. Helsinki: Sisäasiainministeriö. Poliisiosasto [tuottaja]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [jakaja], 2008.

10 Havaintoaineistona PORA -arvioinnissa on 3028 kansalaisen vastaukset. Lähes puolet heistä asuu paikkakunnalla, jonka asukasmäärä on yli 50000 asukasta, 35 prosenttia 10000 - 50000 asukkaan ja 17 prosenttia alle 10000 asukkaan paikkakunnalla. Kolme neljästä asuu kaupungeissa ja neljäsosa muussa kunnassa. Vastaajista 39 prosenttia asuu Etelä-Suomen, 34 prosenttia Länsi-Suomen, 14 prosenttia Itä-Suomen, 12 prosenttia Oulun ja 2 prosenttia Lapin läänissä.

valintaa keskilukuna perustele se, että keskiarvoissa voi olla huomattavaakin vaihtelua eri vuosina, mediaanin pysyessä verrattain vakaana. Keskiarvoa käytettiin vertailuun ja henkilöstön määrällisiä muutoksia tarkasteltaessa, koska niissä vaihtelu on vuositasolla vähäistä.

Poliisin hallintorakenneuudistuksen (PORA -uudistus) yhteydessä poliisilaitokset jaettiin poliisin tulostietojärjestelmässä (PolStat) pieniin, keskisuuriin ja suuriin poliisilaitoksiin joko väestön tai henkilöstön mukaan. Arviointitutkimuksessa on käytetty poliisilaitosjaottelussa henkilöstön mukaista jakaamaa. Poliisin tulostietojärjestelmästä (PolStat) saadaan näitä koskevat vertailutiedot, jotka on yhdistetty kihlakuntien poliisilaitosten tulostiedoista, vuosilta 2005-2008.<sup>11</sup>

Valtionhallinnon tulosohjauksen vaatimuksien mukaan tuloksellisuutta on kyettävä mittaamaan luotettavasti. Hyvän tulosmittarin ominaisuuksissa on tärkeää huomioida se, että mittari kuvaa nimenomaan tuotosta ja sen arvo muodostuu oman toiminnan tuloksena. Se, että mittarin arvoille voidaan asettaa tavoitteita, kuvaa tulosohjauksen käyttöarvon monimuotoisuutta. Toiminnallista tehokkuutta kuvataan taloudellisuus- ja tuottavuusmittarein (VM:n julkaisuja 2/2005, 69). Toiminnallisen tehokkuuden kriteerit koskevat koko poliisihallinnon alaa. Kun ”hyvä” mittari kuvaa toiminnan onnistumisen kannalta keskeisiä asioita, voidaan sen olettaa edellyttävän toimintaprosessien määrittelyä. Ilman toimintaprosessien määrittelyä ei voida selkeästi ymmärtää toiminnan tarkoitusta ja sillä mahdollisesti saatavia tuloksia. Toimintaprosessikuvauksilla voidaan esittää toiminnan erilaiset sisäiset ja ulkoiset rajapinnat sekä tehtävien keskinäiset vaikutussuhteet. Arvioinnissa tuottavuuden indikaattorit yhdistettynä toimintaprosessien kehittämisestä tehtyihin havaintoihin kuvaavat siten uudistuksen vaikutuksia.

Poliisilain 1 §:ssä on määritelty poliisin tehtäviksi oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Tällä perusteella poliisin peruspalvelutuotanto koostuu valvonta- ja hälytystoiminnasta ja rikostorjunnasta. Myös poliisin lupapalvelut ovat itsenäisiä peruspalveluita, vaikka niillä on varsinaista peruspoliisitoimintaa tukeva peruste. Poliisin peruspalveluiden ja niissä tapahtuvien muutosten ymmärtämiseksi on tarkasteltava palvelukyvyn lisäksi palveluiden tarvetta. Kysynnän ja palvelukyvyn tarkastelemisen kautta kyetään havainnoimaan mahdollisia muutoksia myös tuottavuudessa.

Poliisin peruspalveluita arvioidaan vuosittain poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmassa (TTS) asetettujen tavoitteiden mukaan. Tavoitteet asetetaan tulosalueittain, joita ovat edellä mainitut valvonta- ja hälytystoiminta, rikostutkiminta ja lupapalvelut. Tulosalueille asetetaan vuosittain kysyntää, tuottavuutta ja palvelujen saatavuutta koskevat tulostavoitteet.

<sup>11</sup> Poliisin tulostietojärjestelmässä (PolStat) on yhdistetty aiempien kihlakuntien poliisilaitokset ja niiden tulokset vastaamaan uutta poliisilaitosjakoa.

Arvioinnissa tarkasteltiin annettujen A- ja B -luokan hälytystehtävien (kiireelliset hälytystehtävät) lisäksi kiireellisiä oma-aloitteisia hälytystehtäviä, joita partiot suorittavat osana valvontatoimintaa. Valvontatoiminnan suoritteet perustuvat partion oma-ehtoiseen aktiivisuuteen. Tällä perusteella oma-aloitteiset hälytystehtävät määritellään poliisin itse tuottamiksi palveluiksi.

Rikostutkinta on tässä arvioinnissa rikostorjuntaa suppeampi käsite. Poliisin onnistuminen rikostutkinnassa on kansalaisten kokemuksen kannalta konkreettisempaa kuin onnistuminen rikosten torjunnassa, joka sisältää myös ennalta estävän toiminnan. Vuosittain asetetuissa tulostavoitteissa on määritelty valtakunnallisesti hyväksytyt rikostutkinnan kysyntää, tuottavuutta ja palvelujen saatavuutta koskevat tunnusluvut. Rikoslakirikoksiin kuuluvat muun muassa omaisuusrikokset kuten varkaudet ja vahingonteot sekä henkeen ja terveyteen kohdistuneet rikokset. Erityisesti omaisuusrikokset ja vahingontekorikokset ovat niin kutsuttuja massarikoksia, joita ilmoitetaan vuosittain paljon. Liikenne rikokset sen sijaan ovat tyypillisiä valvontarikoksia (itse tuotettuja palveluita). Tilastoidun liikenne rikollisuuden määrään vaikuttavat ratkaisevasti poliisin liikennevalvonnan tehokkuus ja toiminnan painottaminen.

Tässä arvioinnissa tarkastellaan kansalaisten turvallisuuteen ja sen tunteeseen heijastuvia rikoksia kuten rikoslakirikokset (pl. liikenne rikokset), liikenne rikokset, huumausainerikokset, väkivaltarikokset<sup>12</sup> ja talousrikokset. Tarkasteltavat liikenne rikokset ja huumausainerikokset sisältyvät määrittämään rikoslakirikoksiin. Talousrikosten osalta kyseessä on poliisin talousrikoksiksi luokittelemat rikokset.

Poliisin lupahallinto tuottaa kansalaisille maksullisia palveluita. Tässä arvioinnissa tarkastellaan poliisin myöntämiä keskeisiä maksullisia lupia (ajokortit, passit, henkilökortit, aseluvat). Poliisin lupahallintoon kuuluvat lupapalvelut ja lupavalvonta. Lupia myönnetään ja niitä perutaan kummassakin toiminnassa. Lupapuolen suoritteita ovat myös lupien peruuttamiseen liittyvien varoitusten antaminen. Tarkastelun kohteena olevat tuottavuuden osoittimet eivät kata maksuttomia lupia ja lupien peruuttamiseen liittyviä tietoja, koska näistä ei saada tietoja toistaiseksi poliisin tulostietojärjestelmästä (PolStat).

Poliisin tuottavuutta tarkastellaan henkilötyövuosi-käsitteen avulla. Henkilötyövuosi -käsitettä käytetään poliisin tulohajautuksen seurannassa. Tilastokeskus määrittelee henkilötyövuoden yhden henkilön säännölliseksi vuosityöajaksi. Vastaavasti vuosityöaika on määritelty kaikkien työllisten yhteenlasketuiksi tehdyiksi työtunneiksi työllistä kohden vuo-

---

12 Väkivaltarikoksilla tarkoitetaan tässä henki-, pahoinpitely- ja seksuaalirikoksia. Näiden rikosten määrällä voidaan katsoa olevan merkitystä kansalaisten turvallisuuskäsityksen muodostumiselle.



dedessa.<sup>13</sup> Tiedot ovat perusjärjestelmätasolla suuntaa-antavia niihin kohdistuvien inhimillisten vaikutteiden vuoksi.

Tuottavuus käsitteenä tarkoittaa yksinkertaisuudessaan tuotannon käsitteillä tuottavuuden ja siihen suunnattujen panoksien suhdetta. Tuotannon kehittämällä pyritään siten taloudelliseen kasvuun. Tämä ei sellaisenaan toteudu julkisissa palveluissa, koska ne ovat pääsääntöisesti yleishyödyllisiä palveluita. Matti Vanhasen II hallitusohjelmaan sisällytettiin tuottavuusohjelman toteutus. Hallituksen kehyspäätöksessä vuosille 2010-2013 tuottavuusohjelmaa toteutetaan siten, että valtion työvoimatarvetta voidaan vähentää vuoteen 2011 mennessä 9 645 henkilötyövuodella ja tämän lisäksi vuoteen 2015 mennessä 4 800 henkilötyövuodella.<sup>14</sup> Tuottavuusohjelman avulla on työikäisen väestön pienene- miseen ja ohjelmaa on kritisoitu sen saneerausluonteisuudesta.

PORA -uudistuksen tuottavuussäästötavoitteet tarkoittavat aikaan- saatuja säästöjä henkilötyövuosien määrässä. PORA -uudistuksen ta- voitteissa, jotka koskivat tuottavuus- ja tuloksellisuuskäsitteitä ei si- nällään tarkasteltu poliisitoiminnan toiminnallista tuottavuutta. Vaikka tuottavuustavoite voidaankin tavoitteiden perusteella ymmärtää kapeasti säästötavoitteeksi henkilötyövuosissa, on arviointitutkimuksen kannalta tärkeää tarkastella tuottavuutta myös poliisipalveluiden näkökulmasta. Olennaista on selvittää voimavarojen käytön ja kohdentamisen tehok- kuus. Mahdolliset muutokset henkilötyövuosien kohdentumisessa pal- velulinjoittain kuvaavat uudistuksen jälkeistä toiminnan painotuksen muutosta. Toiminnallisella tuottavuudella on sellaisenaan merkitystä pal- veluille ja tuottavuuden alentuessa palvelut heikkenevät. Toiminnallista tuottavuutta tarkastellaan kohdennettujen henkilötyövuosien suhteena suoritetuihin kullakin tulosalueella.

Poliisihallinnon laatuindikaattorit on määritelty valtion raportointipal- velussa, Netrassa, ja niitä hyödynnetään osana arviointitutkimusta. Laa- tuindikaattoreita tarkastellaan uudistuksen vaikutuksien havainnoimiseksi.

PORA -uudistuksessa tavoitteeksi asetettiin viiteen näkökulmaan perustuvat kokonaisuudet. Nämä kokonaisuudet määriteltiin poliisin hal- lintorakennemuutostusta varten asetetussa kehittämistyöryhmässä. Koko- naisuudet perustuvat lukuisiin julkaisuihin ja hallituksen esityksiin.

## **1. Poliisin peruspalveluiden tuottaminen kansalaisille koko maassa asuinpaikasta riippumatta: asiakaspalvelun näkökulma.**

Lähtökohtaisesti poliisitoiminnassa asiakassuhde voi perustua palvelun tarpeeseen tai asiakassuhde voi olla lainsäädännön mukaiseen poliisin toi-

---

13 <http://www.stat.fi/meta/kas/henkilotyovuosi.html>, viitattu 29.1.2010; Yrityksen (yhteisön) henkilötyövuosien määrä = kaikki palkalliset työtunnit - ylityötunnit jaettuna yrityksen (yh- teisön) keskimääräisellä säännöllisellä vuosityöajalla.

14 [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/02\\_tuottavuusohjelma/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/02_tuottavuusohjelma/index.jsp), viitattu 22.1.2010

mintavelvollisuuden esimerkiksi pakkoon perustuva. Poliisin asiakkaina ovat kansalaiset, viranomaiset ja muut sidosryhmät kuten kunnat, järjestöt ja yksityinen sektori. Asiakassuhteet ovat hyvin erilaisia toimijoittain.

Poliisin peruspalveluiden aiemman tilan ja siinä tapahtuvien muutoksien havainnoimiseksi tarkasteltiin kysyntää, palvelukykyä ja laatua kuvaavia tulosohjausindikaattoreita tarkastelujaksolla 2005-2009 ja vertaamalla PORA -uudistuksen tuloksia vuoteen 2008. Merkittävänä muutoksena arviointitutkimuksessa pidetään 10 prosentin ja sitä ylittävää muutosta. Tulosohjausindikaattorit valittiin koskemaan sellaista peruspalvelutuotantoa, jolla katsottiin olevan erityistä merkitystä päivittäiselle turvallisuudelle kansalaisen näkökulmasta.

Hälytyspalveluissa kysyntää osoittava tunnusluku on tässä arvioinnissa kiireellisesti suoritettavat A- ja B -luokan hälytystehtävät.<sup>15</sup> Hälytystehtävien palvelukykyä koskevasta toimintavalmiusajasta voidaan laskea pois vastausaikaviive tai se voidaan sisällyttää siihen. Vastaanoton (keskimääräinen) viiveaika on hätäkeskuksen toimintaan kuluva aikaa. Kysymys on siis ajasta, joka kuluu ennen kuin tieto hälytystehtävästä annetaan poliisille. On selvää, että kansalaisen intressissä on ensisijaisesti saada palvelu riittävän nopeasti, jolloin toimintavalmiusaika kuvaa sellaisenaan palvelukykyä. Poliisin näkökulmasta on kuitenkin tärkeää tarkastella myös mahdollisia ongelmakohtia sidosryhmäyhteistyössä, jotta palveluita kyetään tuottamaan jatkossakin tehokkaasti, jolloin vastausaikaviiveen laskeminen pois hälytystehtävien toimintavalmiusajasta kuvaa paremmin poliisin omaa tehokkuutta hälytystehtävien suorittamisessa. Tästä syystä uudistuksen vaikutuksien havainnoimiseksi on tarkoituksenmukaista tarkastella molempia toimintavalmiusaikoja.

Poliisin valvonta- ja hälytystehtävien palvelukykyä tarkastellaan lisäksi hälytystehtäviin liittyvillä sidonnaisuus- ja suoritusajoilla<sup>16</sup>. Sidonnaisuusaika on hälytystehtävään kuluva kokonaisaika siirtymiseen ja suoritusajaksi sananmukaisesti varsinaisen hälytystehtävän suorittamiseen kuluva aikaa.

Oma-aloitteisten hälytystehtävien suorittamiseen vaikuttavat henkilöstöresurssin lisäksi partioiden vapaana oloaika (vapaasti ohjautuva työaika<sup>17</sup>), partion aktiivisuus ja tehtävien ilmoitus- ja kirjaamisaktiivisuus näiden tilastolliseen määrään. Toiminnan kaksijakoisuuden tulisi

---

15 A- ja B -luokkaan kuuluvat tehtävät ovat kiireelliseksi luokiteltuja hälytystehtäviä. Nämä on lisäksi jaoteltu ryhmäkoodeilla 0-4, jotka sisältävät muun muassa henkeen ja terveyteen kohdistuvat tehtävät.

16 Poliisin hälytystehtävien toimintavalmiusajoissa ja suoritusajoissa on mukana hälytystehtävien niin kutsutut keskeytysajat. Keskeytysajat johtuvat muun muassa tehtävien priorisoinnista kenttäjohtajan toimesta. Keskeytysaikoja ei ole mahdollista tarkastella tilastollisesti. Viiveaikoihin sen sijaan liittyy useita epävarmuustekijöitä kuten inhimilliset tekijät, joten näiden tiedot ovat suuntaa-antavia.

17 Valtakunnallisen työsuunnitelman keskeisissä linjauksissa oli huomioitu oma-aloitteisten tehtävien tukemiseksi se, että partioita tulee mahdollisuuksien mukaan varata myös B- ja C- käyttövalmius-luokkiin suunnitelmallisen valvonnan toteuttamiseksi.

näkyä siten, että annettujen hälytystehtävien määrän vähentyminen lisäisi itse tuotettujen hälytyspalveluiden määrää. Poliisin toiminnassa ongelmallisena kuitenkin näyttäytyvät valvonta- ja hälytystoiminnan yhteiset resurssit. Samanaikaisesti, kun partio saa hälytystehtävän, päättyy sen vapaasti ohjautuva työaika. Tämä tarkoittaa toisaalta myös valvontatoiminnan päättymistä partion osalta ja fokuoimista hälytystehtävän suorittamiseen. Sujuva toiminta edellyttää vapaana olevia partioita korvaamaan hälytystehtävästä johtuva valvontatoiminnan vaje. Poliisilaitoksen näkökulmasta oma-aloitteiset hälytystehtävät voivat siten vaikuttaa annettujen hälytystehtävien suorittamiskykyyn. Kun partio suorittaa oma-aloitteista tehtävää, ohjataan hätäkeskuslaitoksen antamat hälytystehtävät muille vapaina oleville partioille. Partioiden ollessa oma-aloitteisesti aktiivisia, se vaikuttaa vakioiduilla resursseilla annettujen hälytystehtävien vastaanottoon. Toisaalta aktiivisella toiminnalla on myös rajapinta rikostutkimuksen kysynnän ajoittaisella lisääntymisellä.

Rikostutkimuksen kysyntää kuvaa poliisille ilmoitettujen rikoksien määrä (poliisin tietoon tullut rikollisuus). Rikostutkimuksen kysynnän vähentymisen tulisi heijastua myönteisesti rikostutkimuksen palvelukykyyn. Tällä tarkoitetaan sitä, että tutkijoiden työtehtävien kuormitus tasapainottuu, kun ilmoitettujen rikosten määrä vähentyy. Rikosten tutkinta-aikojen erilaisuus johtuu niiden erilaisesta tutkinnallisesta luonteesta. Lyhyt tutkinta-aika on tyypillistä muun muassa valvontarikoksille kuten liikenne-rikoksille. Valvontarikoksien selvittäminen on useimmiten lyhytaikaista, koska rikoksen tekijä on valvontatoiminnan yhteydessä tiedossa. Sen sijaan niin kutsuttujen massarikosten tutkinnan kesto vaikuttaa esimerkiksi palvelun tarvitsijasta johtuva viive (ilmoitusviive). Viive heijastuu muun muassa rikoslakirikoksissa selvitettyjen rikosten pienempänä määränä suhteessa ilmoitettuihin rikoksiin. Rikostutkimuksen vastaavuutta kansalaisten kysyntään kuvataan poliisihallinnossa selvitettyillä rikoksilla, (kaikki rikokset, rikoslakirikokset, rikoslakirikoksilla pl. liikenne-rikokset, liikenne-rikoksilla), näiden rikosten selvitysprosentteilla ja keskimääräisillä tutkinta-ajoilla.

Asiakaspalvelutavoitteen toteutumista tarkasteltiin peruspalvelutuotannon lisäksi keskitettyjen toimintojen kuten vaativan rikostutkiminnan osalta. Peruspalvelutuotantoa rikostutkiminnassa kuvaa päivittäisrikostutkiminta. Päivittäisrikostutkiminnan kysyntää tarkastellaan kaikkien rikosten, rikoslakirikoksien (pl. liikenne-rikokset) ja liikenne-rikosten määrällä.

Vaativan rikostutkiminnan osalta kysymyksessä on suppea näkökulma, mutta se antaa mahdollisuuden tarkastella uudistuksen yhteydessä tehtyjen toimintaprosessien kehittämisen vaikutuksia palvelutuotantoon. Vaativan rikostutkiminnan kysyntää tarkastellaan huumausaine-, väkivalta- ja talousrikosten määrällä ja palvelujen saatavuutta tarkastellaan selvitet-

tyjen huumausainerikosten, väkivaltarikosten ja talousrikosten määrillä, sekä näiden selvitysprosentteilla ja keskimääräisillä tutkinta-ajoilla.<sup>18</sup>

Lupapalveluiden kysyntää kuvaavat tässä arvioinnissa poliisin myöntämät maksulliset luvat, joita ovat ajokortit, henkilökortit, passit ja ampu-ma-aseluvat. Lupapalveluiden toteutumista uudistuksen jälkeen tarkasteltiin PORA 1 -vaiheen valtakunnallisessa työsuunnitelmassa annetun kannattavan lupapalvelupisteen määritelmällä: 2500-3000 lupaa vuodessa, vähintään kolme työntekijää ja palvelupisteiden välinen etäisyys 50-100 km.

Tulosohjausindikaattoreiden kohdentaminen ensisijaisesti poliisin peruspalveluihin tuki osaltaan kyselytutkimusten perusteella tehtävää uudistuksen vaikutusten arviointia (asiakasvaikutukset). Palvelutuotantoa tarkasteltiin samoilla kriteereillä myös kuudessa, maan eri puolille sijoituvassa poliisilaitoksessa (LIITE 2). Lisäksi tarkasteltiin kullekin tulosalueelle kohdennettujen henkilötyövuosien muutoksia.

Asiakasvaikuttavuuden tarkastelemiseksi ei riitä yksistään kysynnän ja palvelukyvyn kehityksen tarkasteleminen. PORA -uudistuksen tavoitteiden mukaan myös operatiivisen toiminnan resurssit tuli turvata uudistuksessa. Operatiivisten resurssien vähäistä suuremmalla muutoksella olisi todennäköisesti vaikutusta palveluiden tarjontaan. Vaikuttavuusarvioinnin suorittamiseksi tarkastellaan myös henkilöstön määriä. Olennaisin tekijä vaikuttavuuden aikaansaamisessa on henkilöstö, esimerkiksi henkilömäärä suhteessa suoritepainaisiin. Henkilöstön sitoutuminen näkyy heidän asenteissa ja käyttäytymisessä (Lumijärvi 2009, 375). Lisäksi asiakasvaikuttavuuden todentamiseksi tarkastellaan Poliisibarometrin, Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) tuloksia ja toimintaprosessien kehittämistä. Kokonaisuuden tarkastelu muodostaa palvelulinjojen asiakasvaikuttavuuden.

Haastattelut suoritettiin PORA 1-vaiheen ja PORA 2-vaiheen osalta. PORA 1-vaiheessa otantaan valittujen poliisilaitosten ylin johto haastateltiin. PORA 2-vaiheessa haastateltiin valtakunnallisten yksiköiden ja Helsingin poliisilaitoksen (HPL) ylin johto. Haastatteluun laadittiin keskustelun pohjaksi kysymyksiä, jotka perustuivat PORA -hankkeen tavoitteisiin (LIITE 3 ja LIITE 4). Kumpaankin uudistuksen vaiheeseen, PORA 1 ja 2, laadittiin omat kysymyssarjat, koska näiden tavoitteissa oli yksikkökohtaisia eroja. Haastattelut nauhoitettiin ja ne purettiin anonyymeina lauseina. Haastattelujen lisäksi poliisilaitosten tilannetta kuvaavat tulosindikaattorit ja niissä tapahtuneet mahdolliset muutokset välitettiin poliisilaitosten ylimmän johdon kommentoitavaksi. Paikallisesta tilanteesta keskusteltiin ylimmän johdon kanssa toisen haastattelukäynnin yhteydessä. (LIITE 5). Tavoitteena oli saada pintaa syvempää ymmärrystä siitä, millaiset tekijät paikallisesti selittävät PORA -uudistuksen yhteydessä havaittuja mahdollisia muutoksia.

---

18 Tutkinta-aika on tutkinnan aloituspäivämäärä - päätöksen kuittauspäivämäärä päivissä. Jos tutkinnan aloituspäivämäärä puuttuu tai jos siinä on vikaa, käytetään sen sijaan ilmoituspäivämäärää.

## **2. Asetettujen tuottavuustavoitteiden toteuttaminen hallintorakenteita keventämällä ja toimintaprosesseja kehittämällä kohdentuu operatiivisessa toiminnassa tarvittavien resurssien turvaamiseen sekä tuottavuussäästöjen toteuttamiseen: tuottavuus- ja tuloksellisuusnäkökulma.<sup>19</sup>**

Tuloksellisuus on lähtökohtaisesti laskentatoimeen liittyvä tapa osoittaa yrityksen taloudellinen tuottavuus. Tuloksellisuus on myös aikaansaatuva vaikuttavuutta suhteessa kustannuksiin. Tuottavuuskäsite on yksinkertaisimmin määriteltävissä tuotoksien suhteena panoksiin. Tuloksellisuuden voidaan sanoa muodostuvan monen tekijän summana, eikä sille ole löydettävissä yhtä yhteistä nimittäjää. Tuloksellisuudessa on lähtökohtaisesti kysymys arvottamisesta eli siitä, mitä voidaan pitää tuloksellisena toimintana. Tuloksellisuuden yleiskäsite tarkoittaa taloudellista tulosta ja tuottavuutta. Tämän yleiskäsitteen mukaisesti julkisen sektorin tuloksellisuutta ei voida kuvata yksiselitteisesti, koska julkisen sektorin tavoitteena ei ole pyrkiä taloudelliseen tulokseen ainakaan näennäisesti, vaan ennemminkin yleishyödyllisten palvelujen aikaan saamiseen.

Tuottavuutta ei määritelty PORA -uudistuksessa tieteellisen kirjallisuuden mukaisin määritelmien. Lähtökohtaisesti tuottavuusnäkökulma kohdentui tuottavuussäästöjen toteuttamiseen. Poliisi suorittaa tehtäviään toimintamäärärahoilla (talous), jotka kohdentuvat suurimmaksi osaksi (81 %) henkilöstökuluihin. Yksiselitteisesti näin ollen suurin osa poliisilaitoksen taloudesta kohdentuisi lakisäästeiden perustehtävien suorittamiseen. Myöskään operatiivisia resursseja ei määritelty uudistuksen tavoitteissa. Tästä syystä operatiiviset resurssit arvoitettiin arviointitutkimuksessa käsittämään poliisihenkilöstön alipäällistön ja miehistön määrät (suppea näkökulma). Operatiivisten resurssien turvaamistavoitteen toteutumista arvioitiin poliisihenkilöstön (poliisihenkilöstö ja muu henkilöstö) määrän, virkarakenteen ja henkilötyövuosien kautta vertaamalla määriä vuonna 2009 tarkastelujakson 2005-2008 mediaaniin.

Hallintorakenteen keventämistavoitteen toteutumista arvioidaan vertaamalla poliisiin aikaisempaa organisaatio- ja hallintorakennetta uudistuksessa toteutettuun vastaavaan rakenteeseen. Hallintorakenteen keventymistä osoittavat mahdolliset muutokset palveluverkostossa, kuten poliisilaitosten määrässä. Keventymistä todentavat lisäksi muutokset hallinnon henkilöstössä ja erityisesti päälliköiden määrässä. PORA -hankkeen tavoitteissa tuottavuus- ja tuloksellisuusnäkökulma kattaa

---

<sup>19</sup> Hallintorakenteen ja palveluverkoston kehittämisellä tavoiteltiin yhteensä 115 henkilötyövuoden tuottavuussäästöjä Poliisille on sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2009-2012 (SM julkaisu 53/2007) asetettu yhteensä 447 henkilötyövuoden tuottavuusvähennystavoitteet vuosille 2007-2011. Lukuun sisältyy alkuperäisen SM:n tuottavuuspäätöksen mukaisen 362 henkilötyövuoden vähennystavoitteen lisäksi vuonna 2007 asetetut lisätavoitteet 85 henkilötyövuotta, joista 62 henkilötyövuotta johtuu kihlakunnanvirastojen yhteisen henkilöstön siirtymisestä poliisitoimen momentille.

nimenomaan hallintorakenteiden keventämisen kautta saadut henkilöstövähennykset<sup>20</sup>. Nämä määriteltiin 115 henkilötyövuoden suuruisiksi. Tavoite on osittain ristiriitainen muiden tavoitteiden kanssa, koska tämän tavoitteen toteuttaminen saattaa heikentää mahdollisuuksia toteuttaa esimerkiksi peruspalveluiden ylläpitämistä.

Poliisipalveluiden tuottavuuden arviointi on PORA –uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeistä. Tuottavuus tarkoittaa käytetyillä resursseilla aikaansaatuja poliisipalveluita ja sillä on oma yhteytensä onnistumiseen poliisipalveluiden turvaamisessa. Poliisitoiminnan tuottavuutta tarkasteltiin tulosaluekohtaisesti valtakunnan ja poliisilaitosten tasolla.

Paikallispoliisin näkökulmasta toimintojen keskittäminen ja palveluverkoston muodostaminen ovat tärkeitä palvelutuotannon toteuttamisessa. Toimintaprosessien kehittäminen tarkoittaa paremmin toimivia, tarkoitustaan paremmin palvelevia ja/tai aikaisempaa kustannustehokkaampia käytäntöjä. Toimintaprosessien kehittymisen tulisi näkyä joko edellä kuvatun tuottavuuden pysymisenä aikaisemmalla tasolla tai sen nousuna<sup>21</sup>.

Toimintaprosessien kehittäminen näyttäytyy erilaisena eri yhteyksissään. Toimintaprosessien kehittämistä tarkastellaan PORA 1 -vaiheen valtakunnallisessa työsuunnitelmassa (SM 086:00/2007) asetettujen, valvonta- ja hälytystoiminnan, rikostutinnan sekä lupapalveluiden kriteerien perusteella. PORA -uudistuksessa toimintaprosessien kehittämisellä on tarkoitettu muun muassa vaativien toimintojen keskittämistä. Yksiköissä oli laadittava keskittämisestä suunnitelma prosessien muuttamiseksi pidemmällä aikavälillä. Toimintaprosessien muuttuessa joudutaan tehtäviä ja toimenkuvia uudistamaan, kuin myös luomaan kokonaan uusia tehtäviä. Palveluverkostolla tulee turvata palveluiden tuottavuutta, joten toimintojen keskittäminen ei saa liiaksi kaventaa toimipaikkojen määrää.

### **3. Johtamisjärjestelmän selkeyttäminen kaikilla hallinnon tasoilla ja paikallispoliisin yksikkökoon suurentaminen sekä yhdenmukaistaminen niin, että tulosohjauksella saadaan nykyistä enemmän vaikutavuutta: johtamis- ja tulosohjausnäkökulma.**

Johtamisjärjestelmän selkeytymistä arvioidaan johtamisjärjestelmän tarkastelun kautta ennen uudistusta ja sen jälkeen. Kysymys on uusien poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden organisoinnista osana poliisikonsernia. Johtamisjärjestelmän selkiytymistä lähestyttiin arvioinnissa poliisihenkilöstön virkarakenteessa tapahtuneiden muutosten, orga-

20 Tuottavuusohjelman toteutuksessa oli huomioitava valtioneuvoston periaatepäätös (23.3.2006) henkilöstön aseman järjestämisestä muutostilanteissa ja siten henkilöstön sekä sitä edustavien järjestöjen kanta. Tätä periaatepäätöstä täydennettiin myöhemmin VM:n päätöksellä (6.11.2007) muutosten johtamisesta ja muutosturvasta valtionhallinnossa.

21 Poliisitoiminnan tuottavuutta kuvataan tuotoksen suhteena kullekin tulosalueelle kohdennettuihin henkilötyövuosiin. Henkilötyövuosi määritellään yhden henkilön säännölliseksi vuosityöajaksi.

nisaatiota koskevien kuvausten ja yksiköiden ylimmän johdon haastatteluiden tuoman tiedon kautta. Lisäksi PORA 1 -vaiheen valtakunnallisessa työsuunnitelmassa (Ibid.) määriteltiin johtorakenteen esimerkkimalli<sup>22</sup>. Tätä käytetään PORA –uudistuksen vaikutusten arvioinnin perusteena.

Valtakunnallisen työsuunnitelman (Ibid.) mukaan uusiin poliisilaitoksiin oli luotava poliisin johtorakenteet esimerkkimallia soveltaen. Koska arvioinnin painopiste oli tavoitteiden toteutumisessa paikallispoliisissa, uudistuksen vaikutuksista johtosuhteisiin kysyttiin poliisihallinnon koko henkilöstöltä.<sup>23</sup> Virkarakenteessa tapahtuneiden muutosten ohella käytettävissä oli myös tietoa siitä, miten poliisihallinnon henkilöstö oli kokenut tehdyt muutokset johtosuhteiden selkeytymisestä.

Paikallispoliisin yksikkökoon suurentuminen ja yhdenmukaistaminen kulminoitui muutoksiin palveluverkostossa. Paikallispoliisin yksikkökoon yhdenmukaistamista tarkasteltiin henkilöstömäärien ja niissä tapahtuneiden muutoksien perusteella poliisilaitosten rakenteissa ennen uudistusta ja sen jälkeen.

Tulosohjauksen vaikuttavuutta ja sen tehostumista oli vaikea arvioida PORA 2 -vaiheen uudistuksen läheisestä ajankohdasta johtuen. Tulosohjauksen vaikuttavuuden tehostuminen kulminoituu kuitenkin yksikkököön ja yhdenmukaistamiseen sekä näiden lisäksi hallintorakenteen keventymiseen.

#### **4. Laadukkaan ja sujuvan esitutkintayhteistyön turvaaminen syyttäviviranomaisten kanssa sekä kuntien kanssa tehtävien paikallisen turvallisuus- suunnitelmien tehokas hyödyntäminen: sidosryhmä- kökulma.**

Sidosryhmäyhteistyötä arvioitiin yksiköiden ylimmän johdon haastatteluiden perusteella.

---

22 Poliisin lääninjohtojen esitykset poliisilaitosten johtorakenteiksi käsiteltiin ennen niiden vahvistamista poliisihallinnon ohjausryhmän kokouksessa 23.1.2008. Henkilöstön osallistumista varmistettiin valtakunnallisten linjauksien käsittelemistä läänien projektiryhmissä ja yhteistoimintamenettelyssä. Poliisilaitosten johtorakenne vahvistettiin valtakunnallisessa työsuunnitelmassa vuoden 2008 helmikuussa. Niistä käytiin laajaa keskustelua hallinnon sisällä erilaisissa seminaareissa sekä päällikköpäivillä. Eniten keskustelua herättivät kysymykset, jotka koskivat poliisilaitosten johtorakennetta, alueellisten yksiköiden asemaa, yleisjohtajien roolia, kenttäjohtalueita, toimintojen keskittämistä ja henkilöstöjärjestelyitä. Nämä ovat myös toiminnallisesti tärkeitä kysymyksiä.

23 Kysely toteutettiin osana Poliisin henkilöstöbarometria tammi-helmikuussa 2010. Poliisin hallintorakennemuutoksen toisen vaiheen arvioinnin näkökulmasta ajankohta tuli vain reilu kuukausi uudistuksen toteuttamisen jälkeen. Kyselyn antama tulos onkin luotettavampi poliisilaitosten kuin Poliisihallituksen, Helsingin poliisilaitoksen ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden osalta.

## **5. Henkilöstön jaksamisen ja työmotivaation turvaaminen ja henkilöstön mukaanotto suunnittelutyöhön kaikilla hankeorganisaation tasoilla: henkilöstönäkökulma.**

Henkilöstönäkökulman toteutumista arvioitiin pääasiassa poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) tuloksien perusteella (LIITE 6). Jaksamisen, työmotivaation turvaamisen ja suunnittelutyöhön osallistumisen kokemuksia verrattiin vuoden 2008 tilanteeseen. Yhdenmukaisuuden, erityisesti poliisin yhteisten arvojen yhtenäisen toteutumisen kannalta merkittävää tietoa toi PHB, erityisesti pääpoliisiasemilla toimivien ja muualla toimivien kokemusten vertaaminen toisiinsa. Lisäksi henkilöstön kokemuksia tarkasteltiin suhteessa poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluihin.



## 3 POLIISIN HALLINTORAKENNE- UUDISTUKSEN ENSIMMÄINEN VAIHE

### 3.1 PORA -uudistus eteenpäin kehittämishankkeina

Hallituksen strategia-asiakirjassa vuodelta 2007 todetaan, että hallinnon rakenneuudistusten tavoitteena on, että hallinnon rakenteet on organisoitu tarkoituksenmukaisesti niin, että ne parhaalla mahdollisella tavalla tukevat ihmisten hyvinvointia ja Suomen kansallista kilpailukykyä sekä mahdollistavat taloudellisen, asiakaslähtöisten ja laadukkaiden palvelujen tuottamisen. Keskushallinnon kehittämisessä tavoitteena on, että keskushallinto keskittyy ydintehtäviinsä. Aluehallinnossa tavoitteena on aluehallintoviranomaisten työnjaon selkeyttäminen ja päällekkäisyyksien poistaminen, aluejakojen yhtenäistäminen, viranomaisten määrän merkittävä väheneminen sekä lääninhallitusten uudelleenorganisointi (VN:n kanslian julkaisusarja 18/2007). PORA -uudistus on siten osa julkisen sektorin kokonaisvaltaista hallinnon kehittämistä.

Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma kirjaa poliisin hallintorakenteen uudistamisesta (PORA) seuraavaa:

*”Poliisipiirien määrä vähennetään ja hallintorakenteen uudistusta jatketaan siten, että se kohdistuu jatkossa myös poliisin ylijohtoon, poliisin lääninjohtoihin, poliisin valtakunnallisiin yksiköihin sekä Helsingin poliisilaitokseen. Näin siirretään voimavaroja hallinnosta palveluihin. Uudistuksen yhteydessä varmistetaan poliisipalvelujen saatavuus koko maassa. Ruotsinkieliset palvelut turvataan. Lisäksi selvitetään erotetaanko toisistaan ministeriön ohjaus- ja valvontatehtävät sekä operatiivisen poliisitoiminnan johtaminen.”*

Sisäasiainministeriö (SM) asetti poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeen ajalle 16.11.2007 - 31.12.2009. Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmä luovutti SM:lle väliraporttinsa 14.2.2007 (SM:n julkaisut 11/2007). Raportin mukaan poliisin aluejaotusta tuli kehittää nimenomaan poliisin toiminnallisista lähtökohdista käsin. Palveluverkoston kehittymisen edellytykseksi nähtiin kansalaisten perusturvallisuuspalveluiden turvaaminen koko valtakunnassa ja myös harvaan asutuilla alueilla. Esityksen taustalla oli hallintovaliokunnan (HaVM 24/2006) näkemys palvelutoiminnan asiakaslähtöisyydestä. PORA -hankkeen tavoite oli tältä osin samansuuntainen kuin kihlakuntauudistuksessa.

PORA -hankkeen kehittämissyöryhmä (SM:n julkaisut 11/2007) esitti, että silloisten 90 kihlakunnan poliisilaitoksen alueesta muodostettaisiin 29 poliisilaitosta ja muutokset astuisivat voimaan 1.1.2009. Työryhmän esityksen ja laajan lausuntokierroksen jälkeen, jossa kuultiin kuntia, kuntayhtymiä ja jäsenjärjestöjä, valmisteltiin luonnos valtioneuvoston asetukseksi<sup>24</sup> poliisilaitoksen toimialuejakomallista syksyllä 2008. Kuntien perustelut liittyivät alueellisiin työssäkäyntialueisiin ja muihin toiminnallisiin kriteereihin kuten aiemmin toimivaksi koettuun alueelliseen yhteistyöhön (LIITE 7). Työssäkäyntialueella tarkoitettiin valtion virkamieslain 27 §:n sekä valtioneuvoston periaatelinjausten mukaisia kriteereitä sijoittaa henkilöstä hallintorakenneuudistuksen yhteydessä ammattitaitoaan ja kykyään vastaaviin tehtäviin. Muutoksilla poistettiin muun muassa aluejaon epäyhteneväisyyksiä, joilla nähtiin olevan toiminnallista merkitystä. Peruspalveluiden turvaamiseksi tehtiin valtioneuvoston päätöksellä muutoksia kihlakuntajakoon, jossa huomioitiin muun muassa edellä mainittuja kuntien näkemyksiä poliisitoiminnan tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä.

Ensimmäisessä vaiheessa toteutettiin paikallispoliisin rakenneuudistus, joka tuli voimaan 1.1.2009. Paikallispoliisin rakenneuudistuksen (PORA 1) tehtävänä oli valtioneuvoston (VN) päättämien poliisin toimialuejakomuutosten ja SM:n palveluverkostosta tekemien päätösten täytäntöönpanon suunnittelu ja toteuttaminen. Uudistuksen toisessa vaiheessa (PORA 2) toteutettiin poliisin ylijohdon, poliisin lääninjohtojen, poliisin valtakunnallisten yksiköiden (pois lukien suojelupoliisi) ja Helsingin poliisilaitoksen rakenneuudistukset. Suojelupoliisi (SUPO) toteutti hallintorakenneuudistuksen 1.1.2009.

Poliisin ylijohdo vahvisti PORA 1 -vaiheen valtakunnallinen työsuunnitelman (SM 086:00/2007) 12.3.2008. 24 Valtakunnallisen työsuunnitelman pohjalta laadittiin edelleen läänitason työsuunnitelmat 30.4.2008 mennessä, jotka vahvistettiin valtakunnallisessa hankeryhmässä. Valtakunnallisen työsuunnitelman jalkauttaminen tapahtui kullekin läänille tehdyn työsuunnitelman kautta. Poliisilaitosten työsuunnitelmat ja työsuunnitelmaluonnokset käsiteltiin valtakunnallisissa poliisin ylijohdon asiantuntijaverkostoissa syyskuussa 2008. Käsiteltyä pohjalta poliisin ylijohdo ohjasi poliisin lääninjohtoja ja poliisilaitoksia antamalla määräyksen<sup>25</sup> muun muassa rikostutkinnan terminologiasta. Työsuunnitelmilla oli tarkoitus varmentaa valtakunnallinen yhdenmukaisuus.

Valtakunnallisessa työsuunnitelmassa (Ibid.) käsiteltiin varsin laajamittaisesti ja yksityiskohtaisesti arvojen määrittelyä, poliisilaitoksen johtamis- ja päätöksentekojärjestelmää, toimintaprosessien suunnittelua ja organisointia, palveluverkostoa ja toimitilojen kehittämistä, yhteistoi-

24 1-vaiheen valtakunnallinen työsuunnitelma valmisteltiin hankkeen valtakunnallisessa hankeryhmässä ja se käsiteltiin poliisin YT-elimessä 7.3.2008.

25 6.10.2008 SM 086:00/2007

minnan kehittämistä, pitkän aikavälin henkilöstösuunnitelmaa, osaamisen varmistamista, työterveyshuoltoa ja työkyvyn tukemista, muutoksia työsuojelutoiminnassa, kaluston kehittämistarpeita, paikallisia tietojärjestelmämuutoksia, hallinto- ja esikuntatehtäviä, muutoksia asiakirjahallinnossa ja arkistoinnissa, poliisilaitoksen viestintää, työhyvinvoinnin varmistamista ja muutoksen johtamista, muutoksia henkilöstön osallistumisjärjestelmissä sekä organisaatio- ja tietoturvallisuuden organisointia. Näiden linjauksien pohjalta laadittiin työsuunnitelmat kolmiportaisesti aina poliisilaitostasolle.

PORA -uudistuksessa lähtökohta poliisin palvelujen järjestämiselle oli paremman ja tehokkaamman hallinnon toteuttamisessa. Asiakaspalvelunäkökulmassa palveluverkoston kattavuus oli yksi tavoitteissa mainittu peruspalvelutuotannon edellytys. Palveluverkoston kattavuuden tavoitetasona voidaan pitää sitä, että palveluverkostoon ei tehdä suuria muutoksia tai muutoksia tehtäessä niitä korvataan sellaisilla toiminnoilla, jotka eivät vähennä palveluiden saatavuutta. PORA -hankkeessa tuli huomioida palveluverkoston kattavuus myös harvaan asutuilla alueilla.

## **PORA 2 -vaihe**

Sisäasiainministeriö (SM) asetti poliisin hallintorakenteen toisen vaiheen kehittämishankkeen (PORA 2 -hanke), toimikaudelle 10.3.2008 - 31.12.2010.<sup>26</sup> Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmä antoi loppuraporttinsa 8.2.2008 (SM:n julkaisut 5/2008). PORA 2 -vaiheen kehittämishankkeessa valmisteltiin poliisin ylijhdon, poliisin lääninjohtojen ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden rakennemuutoksia koskevat esitykset. Poliisille esitettiin loppuraportissa kaksiportaista hallintomallia, jossa SM vastaa poliisitoimen poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta ja joka oli myös hallintovaliokunnan edellytys poliisihallituksen perustamiselle. Operatiivista poliisitoimintaa mallissa johtaa perustettava poliisihallitus (POHA), joka koostuu SM:n poliisiosastossa toimineesta poliisin ylijhdestä ja lääninhallituksiin sijoitetuista poliisin lääninjohdoista.

Valtion aluehallintouudistus käynnistyi Pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen ohjelmassa, jossa oli yhtenä tavoitteena tehtävien edellyttämä, selväpiirteinen ja alueiden omaleimaisuuden huomioon otettava aluehallinto. Aluehallinnon tulee käsittää aikaisempaa tuntuvasti vähemmän organisaatioita. Valtioneuvoston selonteossa (VNS 3/2000, 3) todettiin, että Eduskunta edellytti, että uudistuksessa ei lisätä hallinnon portaita, eikä muutoinkaan byrokratiaa. Yleisenä trendinä valtionhallinnossa näyttää olevan päätösvallan siirtäminen paikallistasolle, josta esimerkkinä aluekehitystehtävien siirtäminen lääninhallituksilta maakuntien liitolle vuonna 1994. Toiseksi on supistettu lääninhallitusten lukumäärää kahdestatoista kuuteen ja kolmanneksi valtion aluejakoja yhtenäistettiin

26 7.3.2008 SM 086:00/2007

siten, että maakuntajako muodostaa pääsääntöisesti kaikkien alueviranomaisten aluejaotuksen pohjan. Aluehallinnon todetaan olevan huomattavasti kootumpi kuin aiemmin. Olennainen muutos on ollut myös aluekehitysvastuun siirtyminen valtionhallinnolta kunnalliseen itsehallintoon pohjautuvalle maakuntahallinnolle (Ibid., 4).

PORA 2 -vaihe kytkeytyi hallitusohjelman tavoitteeseen vähentää hallintoviranomaisten määrää ja kehittää aluehallintoa (ALKU -hanke). Alueellistamisasetuksen (349/2008) 1 §:n mukaan asianomaisen ministeriön on aina selvitettävä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamismahdollisuudet pääkaupunkiseudun sijasta maan muihin osiin muun muassa silloin, kun perustetaan uusi yksikkö tai toiminto. Yksikköjen ja toimintojen sijoittamisessa on huomioitava olemassa olevat ja kehittyvät osaamis- ja toimintokeskittymät.

Selvitysmies läänipoliisijohtaja Jorma Ahonen totesi alueellistamisselvityksessä, että poliisin keskus- ja aluehallinnon uudistuksessa poliisihallinnolle luodaan johtamisjärjestelmä, jossa poliisin nykyisen organisoinnin fyysinen sijoittuminen vaikuttaa toiminnallisiin näkökulmiin käytännön tasolla. Tässä suhteessa viraston tulevalle sijaintipaikalla voidaan arvioida olevan suuriakin vaikutuksia muun muassa toimintaedellytysten turvaamiseen ja työjärjestelyihin. Poliisin uuden hallintomallin sijoittamisvaihtoehtoja pohdittaessa paikkakuntasidonnaisuudelle ja saatavuudelle tuli antaa merkitystä, jonka arvioitiin kuitenkin pitkällä aikavälillä ainakin jonkin verran vähenevän. (SM:n julkaisut 4/2009, 78).

## 3.2 Toimintaympäristön muutos

Toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten johdosta tehokkuus, joustavuus ja avoimuus ovat nousseet kehittämistyön ytimeen. Kihlakunta-uudistuksen taustalla olivat toimintaympäristön muutokset ja poliisin kykenemättömyys vastata näihin muutoksiin. (Immonen & Vuorinen 2005). Lumijärvi (2009, 370) toteaa, että poliisin toiminta tai toimimattomuus ei suoraan selitä rikosten määriä. Määrät ovat riippuvaisia myös alueellisista ja väestöllisistä tekijöistä.

Suomen väestömäärä on noussut tasaisesti (2 %) viimeisen neljän vuoden aikana (Taulukko 3.1). Suomessa oli vuoden 2009 lopussa tilastokeskuksen tietojen mukaan 5 351 427 asukasta. Vuoteen 2008 verrattuna väestön määrässä ei kuitenkaan tapahtunut merkittävää muutosta.

**Taulukko 3.1.** Väestökehitys Suomessa vuosina 2005-2009

Väestö	2005	2006	2007	2008	2009
Koko Suomi	5255580	5276955	5300484	5326314	5351427

Lähde: Tilastokeskus, 25.8.2010.

Väestömäärien muutos ja muuttoliike vaikuttavat poliisin palveluiden kysyntään. Poliisipalveluiden kysyntä todennäköisemmin nousee kuin laskee alueen asukasmäärän kasvun myötä. Suomen väestö on keskittynyt yli 12000 asukkaan taajamiin ja keskuksiin (Taulukko 3.2). Vuonna 2009 oli 78 kunnassa 1000-2999 asukasta ja 61 kunnassa 3000-4999 asukasta. Nämä 139 kuntaa kattavat vain 7,5 prosenttia koko maan väestömäärästä. Väestön keskittyminen suuntaa poliisitoiminnan tarvetta enemmän taajamiin ja keskuksiin kuin niiden ulkopuolelle. Kysynnän muuttuessa hitaasti, poliisin palvelukykyyn vaikuttavat muun muassa organisatoriset ratkaisut kuten toimipaikka- ja henkilöstöratkaisut. Ratkaisujen on kohdattava kysynnän muutosten kanssa, jotta palvelutuotanto voidaan turvata.

**Taulukko 3.2.** Kuntien ja kaupunkien lukumäärä asukasmäärittäin vuonna 2009.

Asukas-määrä kunnassa	-999	1 000 - 2 999	3 000 - 4 999	5 000 - 6 999	7 000 - 8 999
Asukkaiden määrä yhteensä kunnissa	7 418	162 048	240 281	226 428	270 150
Kuntien lukumäärä	13	78	61	39	34
Asukas-määrä kunnassa	9 000 - 11 999	12 000 - 19 999	20 000 - 49 999	50 000 - 99 999	100 000 -
Asukkaiden määrä yhteensä kunnissa	282 559	515 846	1 103 907	760 270	1 782 520
Kuntien lukumäärä	28	33	37	11	8

Lähde: Tilastokeskus, 25.8.2010

Pinta-alaltaan suurimman maakunnat ovat Lappi ja Pohjois-Pohjanmaa (Liitetaulukko 1). Pienimmät maakunnat ovat Itä-Uudenmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat. Uudenmaan maakunnassa on eniten asukkaita, noin 223 asukasta neliökilometriä kohden. PORA -uudistuksen tavoitteena oli turvata myös harva-alueiden palvelutuotanto. Suomessa on varsinaisia harva-alueita Pohjois-Suomessa. Muualla Suomessa on lähinnä haja-asutusalueita. Lapissa on vähiten asukkaita suhteessa maapinta-alaan, noin kaksi asukasta neliökilometriä kohden.

Suurimmat kunnat väestömäärältään olivat Helsinki, Espoo ja Tampere (Taulukko 3.3). Pienimmät kunnat olivat väestömäärältään Mikkeli, Kotka ja Salo. Näissä myös väestömuutos oli vähäisempi edelliseen vuoteen verrattuna kuin suurissa kunnissa. Vain Kouvolan kunnassa väestön määrä vähentyi vuoteen 2008 verrattuna.

**Taulukko 3.3.** Suurimmat kunnat ja väestön muutos vuonna 2009

	Väkiluku 31.12.2009 1)	Muutos, % 2009 1)
Helsinki	583 350	1,2
Espoo	244 330	1,1
Tampere	211 507	0,9
Vantaa	197 636	1,1
Turku	176 087	0,3
Oulu	139 133	1,5
Jyväskylä	129 623	1,2
Lahti	100 854	0,8
Kuopio	92 626	0,7
Kouvola	88 174	-0,3
Pori	82 786	0,3
Joensuu	72 704	0,4
Lappeenranta	71 814	0,1
Hämeenlinna	66 455	0,7
Rovaniemi	59 848	0,8
Vaasa	59 175	1,0
Seinäjoki	57 024	1,4
Salo	54 889	0,2
Kotka	54 775	0,1
Mikkeli	48 688	0,0

Kuntia oli vuoden 2010 alussa 342, joista 62 oli kaupunkimaisia, 66 taajaan asuttuja ja 214 maaseutumaisia kuntia.

1) 1.1.2010 aluejaon mukaan

Lähde: Tilastokeskus, 25.8.2010

On oletettavaa, että väestön ikärakenteen kehityksellä on jonkin verran vaikutusta poliisin palveluiden kysyntään. Kasvukeskuksissa väestön

ikä rakenne on nuorempi kuin syrjäseuduilla, jolloin näiden alueiden poliisipalveluiden kysyntäkin on erilaista.

Poliisin henkilöstömäärän vähentyminen tai lisäys suhteessa asukasiin on seurausta väestön muuttoliikkeestä. Tämä johtuu siitä, että poliisin henkilöstömäärässä on vuositasolla vain vähäistä vaihtelua. Itä-Uudenmaan poliisilaitos oli ainoa, jossa henkilöstömäärä lisääntyi uudistuksen jälkeen suhteessa väestömäärään (Liitetaulukko 2).

### 3.3 Toimialuejaon- ja palveluverkoston uudelleen rakentaminen

Paikallishallinnon kehittämisen lähtökohdaksi asetettiin koko valtakuntaan yhdenmukaiset poliisilaitosjaon perusteet. Poliisin toimintaympäristöt ja poliisilaitosten käytössä olevat henkilöstöresurssit vaihtelevat poliisilaitoksittain. Poliisilaitoksien toimintaympäristöt ovat erilaisia väestöltään, ikärakenteeltaan ja pinta-alaltaan. Toimipaikalla tarkoitetaan tässä yhteydessä uuden rakenteen mukaisesti pääpoliisiasemaa, poliisiasemaa ja palvelupisteitä. Nämä yhdessä muodostavat poliisilaitoksen palveluverkoston.

Vuonna 2008 poliisin palveluverkostossa oli yhteensä 262 palvelupistettä noin 260 paikkakunnalla. Näistä 90 oli silloisia kihlakunnan poliisilaitoksia, 129 poliisin omaa palvelupistettä ja 43 yhteispalvelupistettä. Poliisin palveluverkostossa oli 219 palvelupistettä ilman yhteispalvelupisteitä ennen uudistusta. Yhteispalvelupisteitä on perustettu vaihtelevasti PORA -uudistuksen jälkeen. Tästä syystä niitä ei käsitellä osana uudistuksen jälkeistä palveluverkostoa.

Valtioneuvosto antoi 15.11.2008 asetuksen (1031/2007) kihlakuntien poliisilaitosten toimialueista, jotka tulivat voimaan 1.1.2009 alkaen. Asetuksen mukaan Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneihin perustettiin kumpaankin seitsemän poliisilaitosta, Oulun lääniin neljä, Itä-Suomen lääniin kolme ja Lapin lääniin kaksi poliisilaitosta. Helsingin poliisilaitos säilyi toimialuejaossa itsenäisenä virastona. Alueellisten muutoksien toteuttamiseksi Sisäasiainministeri Anne Holmlund teki 16.11.2008 päätöksen poliisilaitosten ja niiden palvelutoimistojen sijaintipaikoista vuoden 2009 alusta.<sup>27</sup> Päätös poliisin muista palvelupisteistä tehtiin 28.12.2008.<sup>28</sup> Aiemmat kihlakuntien poliisilaitokset (90) lakkautettiin ja muodostettiin 24 uutta poliisilaitosta (Kuva 2). Poliisilaitoksien määrä vähentyi lähes 27 prosenttia.

---

27 SM Dno/2008/841

28 Toimipaikkaverkostoesitykset käsiteltiin poliisin ylijohdossa. Sen tavoiteaikatauluna oli, että luonnokset ja yhteispalvelun osalta esisopimusmenettely käynnistettiin syyskuun alussa 2008 ja päätökset loka-marraskuussa.



**Kuva 2.** Poliisilaitosten nykyiset toimialueet ja niiden pääpoliisiasemien sijainti.

Läänirakenne poistettiin vuoden 2010 alussa. Muutoksen kuvaamisessa vanha läänirakenne antaa kuitenkin hyvän vertailukohtaan palveluverkostossa tapahtuneelle tosiasialliselle muutokselle. Poliisin palveluverkostossa tapahtuneet muutokset osoittavat myös poliisilaitoksen toimialueen laajentumista. Taulukossa 3.4 on esitetty nykyinen palveluverkosto sellaisena, kuin se olisi ollut vanhassa läänijaossa ilman Helsingin poliisilaitosta (HPL). Etelä-Suomessa sijaitsevan HPL:n pääpoliisiasema sijaitsee Helsingissä ja sen palveluverkosto kattaa yksinomaan Helsingin kaupungin alueen. Tämä tekee HPL:n toimintaympäristöstä omintakeisen muihin poliisilaitoksiin verrattuna. HPL:sta tarkastellaan tarkemmin PORA 2 –vaihetta käsittelevässä luvussa 13.

Uudistuksen jälkeen palveluverkostossa 23 poliisilaitoksella on pääpoliisiasemien lisäksi 65 poliisiasemaa ja 64 palvelupistettä. Uudistuksen jälkeen toimipaikkoja on yhteensä 152 ja muutosta aiempaan 219 toimipaikkaan verrattuna on noin 69 prosenttia. Uudistuksessa vähennettiin 66 poliisilaitosta, mutta tästä huolimatta pääpoliisiasemien ja poliisiasemien yhteismäärä on lähes sama (89) kuin ennen uudistusta olleiden poliisi-



laitoksien määrä. Sen sijaan vuoden 2008 palveluverkoston uudistuksessa vähennettiin tosiasiallisesti kaksikymmentä palvelupistettä ja palvelupisteiden vähentyminen 16 prosentilla oli muutoksena merkittävä. Vähentyminen kohdentui eniten Länsi-Suomen alueelle, jossa on vähennyksen jälkeenkin eniten toimipaikkoja. Uuteen palveluverkoston siirrytään porrastetusti 2011 mennessä. Vuoteen 2011 mennessä lakkautetaan vielä kuusi palvelupistettä.

**Taulukko 3.4.** Vanhan läänijaon mukainen palveluverkosto uudistuksen jälkeen

Läänijako	Pääpoliisi- asema	Poliisiasema	Palvelupiste	Yhteensä
Etelä-Suomen lääni (pl. HPL)	7	13	22	42
Länsi-Suomen lääni	7	26	15	48
Itä-Suomen lääni	3	11	9	23
Oulun lääni	4	7	11	22
Lapin lääni	2	8	7	17
<b>Yhteensä</b>	<b>23</b>	<b>65</b>	<b>64</b>	<b>152</b>

\* Siirtymäkausi jatkuu vuoteen 2011 saakka, joka vaikuttaa lupapalvelupisteiden määrään.

Etelä-Suomen läänissä poliisipalveluita tuottavat HPL:n lisäksi Etelä-Karjalan, Itä-Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Keski-Uudenmaan, Kymenlaakson, Länsi-Uudenmaan ja Päijät-Hämeen poliisilaitokset. Sisäasiainministeriön (SM) palveluverkkopäätöksen mukaisesti pääpoliisiasemia on seitsemän (pois lukien HPL), ja näiden lisäksi 13 poliisiasemaa ja 22 palvelupistettä. Peruspalvelutuotantoa on turvaamassa Etelä-Suomen alueella kaiken kaikkiaan 42 toimipaikkaa, eikä määrässä tapahtunut merkittäviä muutoksia verrattuna aiempien kihlakuntien poliisilaitosten ja palvelupisteiden määriin. Etelä-Suomen alueella poliisilaitosten toimipaikkojen määrä vaihtelee 5-8 välillä ja toimipaikkoja on keskimäärin kuusi poliisilaitosta kohden.

Länsi-Suomen läänirakenteeseen kuuluvat Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren, Keski-Suomen, Pirkanmaan, Pohjanmaan, Satakunnan ja Varsinais-Suomen poliisilaitokset. Länsi-Suomessa on seitsemän pääpoliisiaseman lisäksi 26 poliisiasemaa ja 17 palvelupistettä, joista vielä kaksi lakkautetaan vuoteen 2011 mennessä. Länsi-Suomen alueelta lakkautettiin 26 toimipaikkaa. Länsi-Suomessa on uudistuksen jälkeen kaiken kaikkiaan 48 toimipaikkaa. Länsi-Suomen alueella poliisilaitosten toimipaikkojen määrä vaihtelee 4-13 välillä ja toimipaikkoja on keskimäärin seitsemän poliisilaitosta kohden.

Itä-Suomen läänirakenteeseen kuuluvat Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon poliisilaitokset. Itä-Suomen alueelta lakkautettiin yksi palvelupiste. Itä-Suomen alueella on kolmen pääpoliisiaseman lisäksi 11 poliisiasemaa ja yhdeksän palvelupistettä. Itä-Suomessa on uudistuksen jälkeen 23 toimipaikkaa. Itä-Suomen alueella poliisilaitosten toimipaikkojen määrä vaihtelee 6-9 välillä ja toimipaikkoja on keskimäärin kahdeksan poliisilaitosta kohden.

Oulun läänirakenteeseen kuuluvat Jokilaaksojen, Kainuun, Koillismaan ja Oulun poliisilaitokset. Oulun alueella on neljän pääpoliisiaseman lisäksi seitsemän poliisiasemaa ja 11 palvelupistettä ja yhteensä 22 toimipaikkaa. Oulun alueella ei lakkautettu toimipaikkoja. Oulun alueella poliisilaitosten toimipaikkojen määrä vaihtelee 3-9 välillä ja toimipaikkoja on keskimäärin kuusi poliisilaitosta kohden.

Lapin läänirakenteeseen kuuluvat Lapin ja Peräpohjolan poliisilaitokset. Lapin alueella on kahden pääpoliisiaseman lisäksi kahdeksan poliisiasemaa ja seitsemän palvelupistettä. Lapissa on 17 toimipaikkaa, eikä alueella ei lakkautettu toimipaikkoja. Lapin alueella poliisilaitosten toimipaikkojen määrä vaihtelee 8-9 välillä ja toimipaikkoja on keskimäärin 8,5 poliisilaitosta kohden.

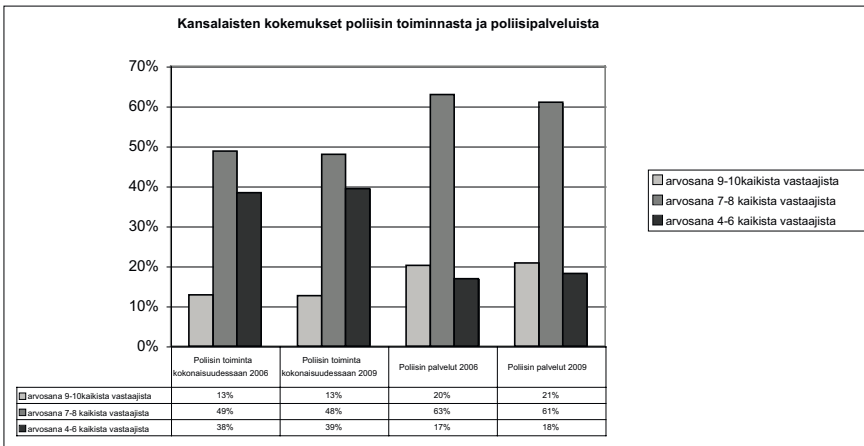
Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen palveluverkosto on tasavahvaa. Sen sijaan Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen palveluverkostot ovat keskenään samankaltaisia, vaikka Lapin osalta palveluverkosto on selkeästi pienin. Poliisin palveluverkosto on eri alueilla vaihtelustaan huolimatta yhdenmukaistunut, kun niitä tarkastellaan alueittain keskimääräisten toimipaikkojen määrien suhteen.

### 3.4 Turvallisuuskyselyt vuosina 2006 ja 2009

Poliisin tekemässä turvallisuuskyselyssä tarkoituksena on ollut tuottaa paikallista tietoa poliisitoiminnan kehittämiseksi niin paikallispoliisissa kuin lääneissä sekä valtakunnallisesti. Poliisin lääninjohdot ovat toteuttaneet kyselyn kolme kertaa vuosina 2003, 2006 ja 2009. Vuonna 2009 tutkimukseen vastasi 46 139 kansalaista ja tutkimuksen vastausprosentti oli 41. Kyselylomakkeet lähetettiin vastaajille 23.3.2009, ja niitä otettiin vastaan 21.4.2009 asti. Tutkimuksen kohderyhmänä olivat 15–74 -vuotiaat suomalaiset, joista Väestörekisterikeskus poimi satunnaisotoksen. Tämän ikäisiä suomalaisia oli vuoden 2008 lopussa kaikkiaan 3 877 983. Kun raportissa on suhteutettu tulosten prosenttilukuja kohdeikäiseen väestöön, on käytetty edellä mainittua lukua. Ahvenanmaalla asuvat jätettiin tutkimuksen ulkopuolelle. Aineistonkeruun menetelmänä käytettiin postikyselyä, lisäksi kyselyyn oli mahdollisuus vastata myös Internetissä. (Poliisin ylijohdon julkaisusarja 7/2009).

Turvallisuuskysely maaliskuussa 2009 kysyi kansalaisten mielipiteitä ja kokemuksia turvallisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä, heidän rikoksiin liittyvästä huolestaan, mahdollisia rikoskokemuksia sekä kokemuksia poliisin toiminnasta. Turvallisuuskyselyn tulokset ovat hallintorakenneuudistuksen arvioinnin kannalta suuntaa-antavia, koska paikallispoliisiuudistuksen toteutuksesta oli tuolloin kulunut aikaa vain kolme kuukautta.

Turvallisuuskyselyssä poliisin toiminnan onnistumista ja poliisipalveluita arvioitiin kouluarvosanoilla 4-10. Kysymykset kohdentuivat erilaisten rikosten selvittämiseen kuten autovarkauksien ja väkivaltarikosten selvittämiseen, hälytystehtävien suorittamiseen, lupapalveluihin ja tiedottamiseen. Poliisipalvelut sisältyivät kysymykseen 24 (Liitetaulukko 3), miten palvelut on järjestetty asuinkunnassa. Poliisin toiminnan ei koettu juuri muuttuneen vuosien 2006 ja 2009 välillä. Lähes puolet vastaajista arvioi poliisin onnistuneen toiminnassaan kokonaisuutena hyvin ja 39 prosenttia heikosti. Poliisipalveluiden kohdalla yli puolet vastaajista arvioi poliisin onnistuneen hyvin, kun taas heikoksi onnistumisen arvioi 18 prosenttia vastanneista. Tässä ei ollut muutosta vuoteen 2006 verrattuna. (Kuvio 3.1).



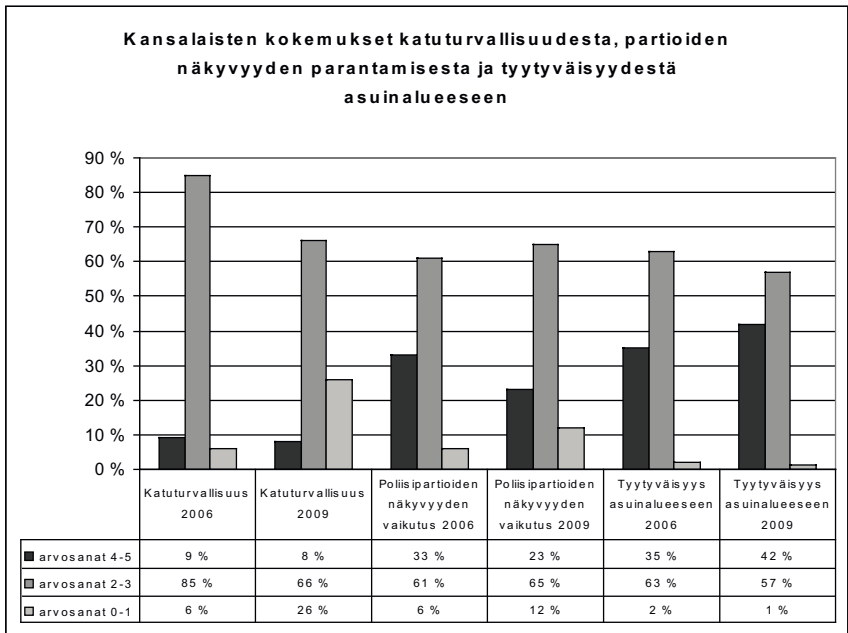
**Kuvio 3.1.** Kansalaisten kokemukset poliisin toiminnasta ja poliisipalveluista vastaajien prosenttiosuksina.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Turvallisuustutkimuksen aineistot vuosilta 2006 ja 2009.

Näkyvällä valvonnalla oletetaan olevan rikosentekijän kiinnijäämisriskiä tehostava vaikutus. Näkyvällä partioinnilla on todettu olevan vaikutusta ihmisten turvallisuuden tunteen lisääntymiselle (Heiskanen & Roivainen 2005, 28- 40). Poliisin turvallisuuskyselyssä katuturvallisuutta kartoitettiin kysymyksillä (Liitetaulukko 4), jotka kohdentuivat katuturvallisuuden

muutokseen viimeisenä kolmena vuotena. Poliisipartioiden näkyvyyden lisäämiseen liittyvä kysymys oli sarjassa, jossa kartoitettiin asuinalueen turvallisuuden ja viihtyvyyden parantumista (Liitetäulukko 5). Näiden lisäksi kysyttiin tyytyväisyyttä nykyiseen asuinalueen. Kokemuksia arvioitiin arvosanoilla 0-5 erittäin tyytymätön tai erittäin tyytyväinen.

Katuturvallisuuden osalta vastausprosentteissa tapahtui muutoksia vuodesta 2006 vuoteen 2009 verrattuna. Katuturvallisuuden heikoksi kokeneiden määrä lisääntyi merkittävästi. Yli puolet vastaajista arvioi poliisipartioiden näkyvyyden lisäämisen parantavan asuinalueen turvallisuutta tai viihtyvyyttä vuosina 2006 ja 2009. Vastaajista 10 prosenttia vähemmän arvioi asuinalueen turvallisuuden ja viihtyvyyden parantuvan paljon tai melko paljon poliisipartioiden näkyvyyden lisäämisellä ja ei lainkaan kuusi prosenttia enemmän kuin vuonna 2006. Katuturvallisuuden heikentyminen ei vaikuttanut selkeästi tyytyväisyyteen omaan asuinalueeseen. Tyytyväisyys omaan asuinalueeseen lisääntyi jonkin verran vuoteen 2006 verrattuna. (Kuvio 3.2).



**Kuvio 3.2.** Kansalaisten kokemukset katuturvallisuudesta, poliisipartioiden näkyvyyden vaikutuksesta ja tyytyväisyydestä omaan asuinalueeseen vastaajien prosenttiosuuksina.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Turvallisuusbarometrin aineistot 2006 ja 2009.

## Johtopäätökset

Väestössä tapahtuvat muutokset ovat vuositasolla vähäisiä, vaikka kasvua koko ajan tapahtuu. Palveluverkosto yhdenmukaistui vuonna 2010 poistettuun läänijakoon verrattuna, mutta siinä on edelleen poliisilaitoskohtaista vaihtelua. Kuitenkin kihlakuntarakenteeseen verrattuna pääpoliisiasemien ja poliisiasemien yhteismäärä on lähes sama (89) kuin poliisilaitosten määrä ennen uudistusta. Lapissa, Oulussa ja Itä-Suomessa väestön määrä on pienempi kuten myös poliisin toimipaikkojen määrä suhteessa Etelä-Suomeen ja Länsi-Suomeen. Paikallispoliisin palveluverkostossa on tapahtunut eniten muutoksia toimipaikkojen osalta Länsi-Suomen alueella jossa palvelupisteiden määrässä tapahtui merkittävä vähentyminen. Länsi-Suomen alueella toimipaikkojen määrä on muutoksesta huolimatta edelleen suurin.

Peruspalveluiden tuottamisessa kansalaiset arvostavat poliisin näkyvää partiointia, koska näkyvällä valvonnalla on vaikutusta turvallisuuskäsityksiin. Katuturvallisuuden heikentyminen ei kuitenkaan heikentänyt tyytyväisyyttä omaan asuinalueeseen. Poliisin turvallisuuskyselyn muuttumattomuutta voi tukea palveluverkoston vähäiset muutokset. Toisaalta sitä tukevat myös kansalaisten vähäiset kokemukset PORA -uudistuksesta kyselyn toteutusajankohtana.

## 4 ASIAKASPALVELUN NÄKÖKULMA; PERUSPALVELUIDEN KYSYNTÄ JA PALVELUKYKY

Poliisin peruspalvelutuotannolle (valvonta- ja hälytystoiminta (VHS), rikostorjunta (RT) ja lupapalvelut) asetetaan vuosittaiset tulostavoitteet. Tavoitteiden toteuttamiseksi poliisin tulostavoitteissa on määritelty palvelutuotannolle valtakunnallisesti hyväksytyt kysyntää, tuottavuutta, palvelukykyä ja laatua koskevat tunnusluvut. Vuoden 2010 poliisin talousarvioesityksen mukaan tavoitteena on, että yleisen turvallisuuden taso, ihmisten kokemus turvallisuuden tunne ja hälytyspalveluiden saatavuus eivät heikkene sekä liikenteen riskikäyttäytyminen vähenee.<sup>29</sup> PORA-uudistuksen vaikutusta peruspalvelutuotantoon arvioitiin tulosalueittain valvonta- ja hälytystoiminnan, rikostutkinnan ja lupapalveluiden palvelutuotantoa kuvaavien tulosohjausindikaattorien avulla.<sup>30</sup> Arvioinnissa poliisin peruspalveluiden huomion kohteena ovat keskeiset ja volyymiltaan suurimmat poliisipalvelut ja niiden kysyntä sekä palvelut, joiden vaikutusta voidaan pitää merkittävänä kansalaisten turvallisuuden näkökulmasta kuten väkivaltarikollisuus.

Peruspalvelutuotantoa arvioidaan vertaamalla uudistuksen jälkeistä tilaa vuosien 2005-2008 mediaaniin ja vuoteen 2008. Tämän lisäksi tilastollista muutosta tarkastellaan, vuoden 2010 ensimmäisten kuuden kuukauden ajalta, uudistuksen jälkeisen tilan havainnoimiseksi. Henkilöstöresursseilla on myös merkitystä palvelukyvyille. Poliisin henkilöstöresurssien kehitystä tarkastellaan tarkastelujakson 2005-2008 keskiarvona.

Luvussa neljä tarkastellaan ensin poliisin tulostietojärjestelmän (PolStat) mukaista tilastointia kullakin palvelulinjalla, toiseksi poliisilaitoskohtaisesti kyseisiä tunnuslukuja ja niihin esitettyjä poliisilaitoksen ylimmän johdon kommentointeja. Kolmanneksi esitetään kunkin palvelulinjan lopussa johtopäätökset tilastoinnin, kyselyiden ja poliisilaitosten ylimmän johdon kommentointien perusteella.

---

29 <http://budjetti.vm.fi/indox/indoxservlet?fullpathxpointer=/2010/TAE/he/pl26/pl26m110.xml%23/1&documentrole=tae2010>, viitattu 2.2.2010

30 Peruspalvelutuotantoon vaikuttavia poliisitoiminnallisia seikkoja olivat muun muassa organisatorinen rakenne, henkilöstöresurssit ja johtaminen. Näitä arvioitiin osana muita näkökulmia.

## 4.1 Valvonta- ja hälytystoiminnan kysyntä ja palvelukyky

Poliisin hälytystoiminnan kysyntä ja sen mittaaminen liittyy kansalaisten tarpeeseen. Hälytystehtävien määrään (kysyntään) vaikuttaa toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, kansalaisten ilmoitusaktiivisuus ja poliisin tavoitettavuus. Arvioinnissa perusolettamuksena oli, että PORA-uudistus ei sellaisenaan vaikuta poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan kysyntään, ellei toimintaympäristössä tapahdu merkittäviä muutoksia. Poliisin hälytystoiminnan kysynnän pysyessä ennallaan, myös valvontatoiminnan oletetaan pysyvän aiemmalla tasolla. Näillä kriteereillä valvonta- ja hälytystoiminnan taso olisi turvattu uudistuksen jälkeen.

Poliisin hälytystoiminta on sidoksissa toisen viranomaisen työskentelyyn. Poliisille hälytystehtävät annetaan pääosin hätäkeskukset kautta. Hätäkeskuksen antamat hälytystehtävät kuvaavatkin hälytyspalveluiden kysyntää suppeassa merkityksessä. Suppeassa merkityksessä siinä mielessä, että poliisitoiminta on kaksitahoista. Kysynnän määrään tässä yhteydessä vaikuttaa myös poliisin oman toiminnan tehokkuus.

Vuonna 2008 poliisille annettiin hätäkeskuslaitoksen toimesta kaiken kaikkiaan 1 058 041 hälytystehtävää. Vuonna 2009 vastaava määrä oli 1 001 228 kappaletta. Tuhatta asukasta kohden hälytystehtäviä ilmoitettiin poliisille vuonna 2008 yhteensä 198 tehtävää ja vuonna 2009 yhteensä 187 tehtävää. Hälytystehtäviä ilmoitettiin kuusi prosenttia vähemmän tuhatta asukasta kohden kuin ennen uudistusta.

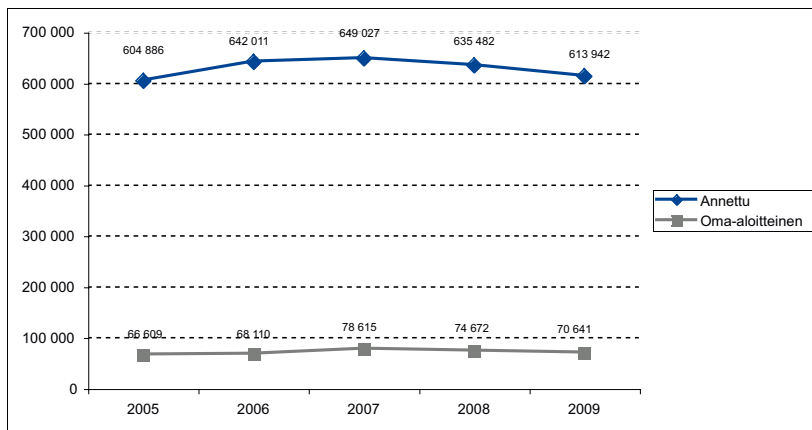
Poliisin hälytystehtävät jakautuvat kiireellisiin A- ja B-luokan sekä ei kiireellisiin C-luokan hälytystehtäviin. Poliisin hälytystehtäviä tarkastellaan hätäkeskuslaitoksen toimesta annettuina kiireellisinä A- ja B-luokan hälytystehtävinä ja poliisin oma-aloitteisina kiireellisinä A- ja B-luokan hälytystehtävinä. Vuonna 2008 annettuja ja oma-aloitteisia kiireellisiä hälytystehtäviä suoritettiin tuhatta asukasta kohden 133 tehtävää ja vuonna 2009 määrä oli 128 tehtävää. Kiireellisten hälytystehtävien määrä vähentyi tuhatta asukasta kohden neljä prosenttia vuoteen 2008 verrattuna. Kansalaisten tarve poliisin hälytyspalveluille vähentyi jonkin verran vuoden aikana, vaikka muutoksen pysyvää suuntaa ei voida tällä perusteella arvioida.

Vuonna 2009 kaikista hälytystehtävistä kiireellisenä annettujen hälytystehtävien määrä oli 61 prosenttia. Tilastollisen tarkastelun perusteella poliisi suorittaa enimmäkseen nimenomaan hätäkeskuksesta annettuja hälytystehtäviä. Vuosien 2005-2008 mediaani kiireellisenä annetuissa hälytystehtävissä on 638 747 hälytystehtävää (Kuvio 4.1) ja keskiarvo 632 852 tehtävää. Vuoden 2005 hälytystehtävien alhainen määrä alentaa keskiarvoa. Kiireellisten hälytystehtävien kehityssuunta on ollut laskeva viimeiset kolme vuotta. Vuonna 2009 kiireellisten annettujen hälytystehtävien määrä edelleen hieman aleni 613 942:een. Edellisten neljän vuoden mediaaniin verrattuna laskua on ollut noin neljä prosenttia. Väestömäärän

kasvu ei tällä perusteella vaikuta suoraan kiireellisten hälytystehtävien määrän kasvuun. Arvioinnin perusolettamus uudistuksen vaikutuksista näyttäisi siten pitävän paikkansa, eikä PORA -uudistuksella täten ollut kysynnän kehitystä muuttavaa vaikutusta.

Oma-aloitteiset hälytystehtävät ovat poliisin valvontatilanteissa ilmeneviä itse tuotettuja hälytyspalveluita, jotka ilmoitetaan partion omasta toimesta hätäkeskukselle tilastollista kirjaamista varten. Vuonna 2009 kiireellisiä oma-aloitteisia hälytystehtäviä suoritettiin 10 prosenttia kaikista kiireellisistä hälytystehtävistä. Tarkastelujaksolla 2005-2008 oma-aloitteisten kiireellisten hälytystehtävien mediaani oli 71 391 tehtävää ja keskiarvo 72 002 tehtävää (Kuvio 4.1). Mediaanin ja keskiarvon samankaltaisuus kuvaa vuosittain tapahtuvaa vähäistä vaihtelua oma-aloitteisten hälytystehtävien määrissä. Neljän vuoden tarkastelujaksolla on alhaisia ja korkeita oma-aloitteisia tehtävämääriä, joka tasapainottaa keskiarvoa. Oma-aloitteisia kiireellisiä hälytystehtäviä kirjattiin vähiten vuonna 2005, yhteensä 66 609 kappaletta ja eniten vuonna 2007, yhteensä 78 615 kappaletta. Uudistuksen jälkeen oma-aloitteisten hälytystehtävien määrä oli pienempi mediaaniin verrattuna ja niitä kirjattiin viisi prosenttia vähemmän vuoteen 2008 verrattuna. Kiireellisten oma-aloitteisten hälytystehtävien muutos ei ollut sellaisenaan merkittävä vuoteen 2009 verrattuna. Vuonna 2008 oma-aloitteisia kiireellisiä hälytystehtäviä suoritettiin tuhatta asukasta kohden 14 tehtävää ja vuonna 2009 määrä oli 13 tehtävää.





Tehtava lkm		2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Poliisi yht	Annettu	604 886	642 011	649 027	635 482	638 747	613 942
	Oma-aloitteinen	66 609	68 110	78 615	74 672	71 391	70 641
	<b>Yhteensä</b>	<b>671 495</b>	<b>710 121</b>	<b>727 642</b>	<b>710 154</b>	<b>710 138</b>	<b>685 055</b>

**Kuvio 4.1.** Poliisin hälytyspalvelujen kysyntä 2005-2009 ja mediaani.

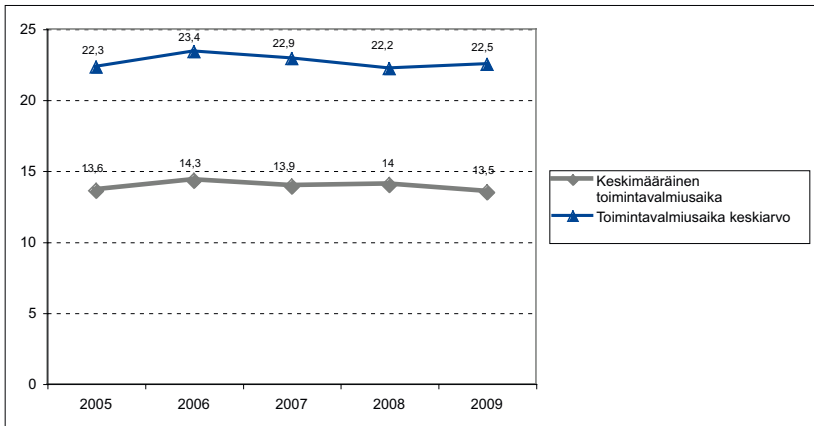
Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät A+ B -kiireelliset 0-4 luokkaan kuuluvat hälytystehtävät kuten henkeen ja terveyteen kohdistuneet hälytystehtävät (ei ilmoitinlaitetehtäviä). Tilastointi 12/09.

Hätäkeskuksien toiminta, jota kuvaa vastaanoton viiveaika, vaikuttaa poliisin hälytystehtävien toimintavalmiusaikaan. Tarkastelujaksolla 2005-2008 poliisin kiireellisenä annettujen hälytystehtävien toimintavalmiusaika pl. vastaanoton viiveaika oli 13,95 minuuttia sekä mediaanina (Kuvio 4.2) että keskiarvona.<sup>31</sup> Vastaava toimintavalmiusaika lyhentyi puoli minuuttia vuoteen 2008 verrattuna. Toimintavalmiusaika pl. vastaanoton viiveaika kehittyi myönteisesti mediaaniin ja vuoteen 2008 verrattuna.

Poliisin toimintavalmiusaika, jota tilastoidaan myös Netraan<sup>32</sup>, oli tarkastelujaksolla 2005-2008 mediaanina 22,6 minuuttia (Kuvio 4.2) ja keskiarvona 22,7 minuuttia. Hätäkeskuksen toiminnan sisältävässä toimintavalmiusajassa ei tapahtunut muutosta uudistuksen jälkeen.

31 Tilastoihin liittyvä aika, joka lasketaan ilmoitusajasta ensimmäiseen paikalla –aikaan. Ilmoitetaan minuuteissa.

32 Poliisin palvelukykyä ja laatua tarkastellaan myöhemmin valtionhallinnon Netraan tilastoilla tunnusluvulla.



Poliisin hälytystehtävät		Mediaani 2005-2008
A + B kiireellisyys	Keskimääräinen toimintavalmiusaika (pl. vastaanoton viiveaika)	13,95
	Toimintavalmiusaika keskiarvo	22,6

**Kuvio 4.2.** Poliisin hälytyspalveluiden toimintavalmiusajat 2005-2009 ja mediaani.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät 0-4 hälytysluokat (henkeen ja terveyteen, omaisuuden suojaan, liikenneonnettomuudesta tai liikenteestä, yksilön suojaan, onnettomuuteen tai vaaratilanteeseen kohdentuvat tehtävät). Tilastointi 12/09.

Poliisin hälytystehtävien *sidonnaisuusaika* kiireellisissä hälytystehtävissä oli tarkastelujaksolla 2005-2008 mediaanina 38,2 minuuttia (Kuvio 4.3), keskiarvon ollessa 38,3 minuuttia. Hälytystehtävien sidonnaisuusaika oli vuonna 2009 mediaaniin verrattuna selvästi lyhyempi. Sidonnaisuusaika kuitenkin pidentyi vuosien 2008 ja 2009 välillä peräti 5,2 minuuttia.

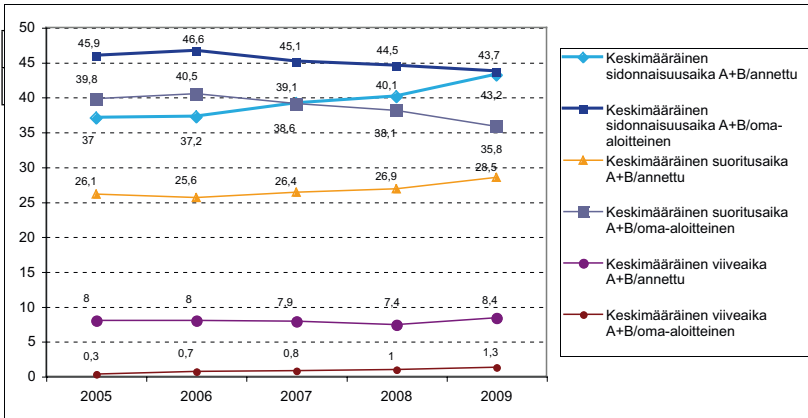
Tarkastelujaksolla 2005-2008 suoritusajaksi annetuissa kiireellisissä hälytystehtävissä oli mediaanina 26,3 minuuttia (Kuvio 4.3), keskiarvon ollessa sama. Uudistuksen jälkeen annettujen kiireellisten hälytystehtävien suoritusajaksi pidentyi 1,6 minuuttia vuoteen 2008 verrattuna.

Itse tuotettujen kiireellisten hälytystehtävien sidonnaisuusaika oli tarkastelujaksolla 2005-2008 mediaanina 45,5 minuuttia (Kuvio 4.3), keskiarvon ollessa 45,2 minuuttia. Oma-aloitteisten kiireellisten hälytystehtävien sidonnaisuusaika oli selvästi lyhyempi aiempien vuosien mediaaniin verrattuna. Partiot olivat sidottuina vuonna 2009 oma-aloitteisiin kiireellisiin hälytystehtäviin 1,3 minuuttia lyhyemmän ajan kuin vuonna 2008.

Oma-aloitteisissa kiireellisissä hälytystehtävissä suoritusajaksi oli tarkastelujaksolla 2005-2008 mediaanina 39,5 minuuttia (Kuvio 4.3), keskiarvon ollessa 39,9 minuuttia. Oma-aloitteisten hälytystehtävien suoritusajaksi lyheni 2,3 minuuttia verrattuna vuoteen 2008 ja oli selvästi lyhyempi mediaaniin verrattuna.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 keskimääräinen viiveaika poliisille annetuissa kiireellisissä hälytystehtävissä oli mediaanina 7,95 minuuttia (Kuvio 4.3), keskiarvon ollessa 7,8 minuuttia. Kiireellisenä annettujen hälytystehtävien viiveaika oli mediaaniin verrattuna selvästi pidempi ja viiveaika pidentyi merkittävästi myös vuoteen 2008 verrattuna.

Oma-aloitteisten kiireellisten hälytystehtävien viiveajoista on havaittavissa, että valvonnan yhteydessä ilmaantuvat hälytystehtävät ovat nopeampoisia. Kiireellisissä oma-aloitteisissa hälytystehtävissä viiveaika oli mediaanina 0,75 minuuttia ja keskiarvona 0,7 minuuttia tarkastelujaksolla 2005-2008 (Kuvio 4.3). Vuonna 2009 kiireellisten oma-aloitteisten hälytystehtävien viiveajat pidentyivät merkittävästi.



Keskimääräinen sidonnaisusaika A+B/oma-aloitteinen	45,5
Keskimääräinen suoritus aika A+B/annettu	26,3
Keskimääräinen suoritus aika A+B/oma-aloitteinen	39,5
Keskimääräinen viiveaika A+B/annettu	7,95
Keskimääräinen viiveaika A+B/oma-aloitteinen	0,75

**Kuvio 4.3.** Poliisin hälytyspalveluiden sidonnaisusaika, suoritus aika, viiveaika 2005-2009 ja mediaani.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat) Hälytystehtävien osalta on tarkasteltu 0-4 luokkiin kuuluvia A+B hälytystehtävät. Häätäkeskuksien käytössä oleva ELS-tietojärjestelmä on otettu käyttöön hyvin vaihtelevasti koko maassa, alkaen 2004 ja viimeisenä Helsinki 2009 maaliskuussa. Tämän vuoksi menneiden vuosien tiedot eivät ole kattavia.

Alkuvuosi 2010 osoittaa, että kiireellisenä annettujen hälytystehtävien kehityssuunta jatkuu edelleen laskusuuntaisena (Taulukko 4.1). Kiireellisenä annettujen hälytystehtävien määrän vähentyessä tulisi oma-aloitteisten hälytystehtävien määrä jonkin verran kasvaa, mikäli valvontatoiminnan johtamista on tehostettu.

Vuoden 2010 alku viittaa kuitenkin siihen, että hälytystoiminnan kysynnän vähentyessä itse tuotettujen palveluiden määrä on lisääntymässä, joten ja valvontatoiminta on tehostumassa (Taulukko 4.1). Kehityssuuntaa voidaan pitää tavoiteltuna.

**Taulukko 4.1.** Poliisin hälytyspalvelujen kysyntä 01-06/2010.

<b>Poliisin hälytystehtävät</b>	01/2010	02/2010	03/2010	04/2010	05/2010	06/2010	<b>01-06/2010</b>
Annetut	44 439	38 257	44 314	49 116	57 705	57 896	<b>420 010</b>
Oma-aloitteiset	6 537	5 753	6 366	7 702	8 418	8 489	<b>60 868</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>50 976</b>	<b>44 010</b>	<b>50 680</b>	<b>56 818</b>	<b>66 123</b>	<b>66 385</b>	<b>480 878</b>

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät A+ B -kiireelliset 0-4 luokkaan kuuluvat hälytystehtävät kuten henkeen ja terveyteen kohdistuneet hälytystehtävät (ei ilmoitinlaitetehtäviä).

Vuoden 2010 alun tietojen perusteella näyttää siltä, että kiireellisten hälytystehtävien toimintavalmiusaika pl. vastaanoton viiveaika tulee säilymään vuoden 2009 tasolla (Taulukko 4.2), jolloin hälytystoiminnan palvelukyky kyetään turvaamaan. Sen sijaan kiireellisten hälytystehtävien toimintavalmiusaika näyttäisi jopa lyhentyvän vuoteen 2009 verrattuna. Poliisin tavoitettavuus tulee kehittymään myönteisesti, mikä osoittaa tältä osin uudistuksen hetkellistä vaikutusta.

**Taulukko 4.2.** Poliisin hälytystoiminnan palvelukyky toimintavalmiusaikoina 01-06/2010.

<b>Hälytystehtävien toimintavalmiusajat</b>	<b>01/2010</b>	<b>02/2010</b>	<b>03/2010</b>	<b>04/2010</b>	<b>05/2010</b>	<b>06/2010</b>
Keskimääräinen toimintavalmiusaika(pl. vastaanoton viiveaika) A+B kiireellisyys	13,4	13,9	13,4	13	13,2	13,9
Toimintavalmiusaika keskiarvo, A+B kiireellisyys	20,5	21,6	21,6	21,5	22	24,1

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Toimintavalmiusaika pl. vastaanoton viiveaika on minuutteina. Luvut sisältävät 0-4 hälytysluokat (henkeen ja terveyteen, omaisuuden suojaan, liikenneonnettomuudesta tai liikenteestä, yksilön suojaan, onnettomuuteen tai vaaratilanteeseen kohdentuvat tehtävät).

## **Poliisipoliisilaitosten valvonta- ja hälytystoiminnan kysyntä ja palvelukyky**

Poliisilaitosten toimialueiden asukasluvuihin (tuhatta asukasta) ei tapahtunut suuria muutoksia vuosien 2005 ja 2010 välillä (Liitetaulukko 6). Pohjois-Suomessa asukkaiden määrä on laskusuunnassa ja vastaavasti Etelä-Suomessa väestön määrä nousee.

Poliisilaitostarkastelu osoittaa poliisilaitoskohtaisia eroja annettujen kiireellisten hälytystehtävien määrissä (Liitetaulukko 7). Annettujen A- ja B -luokan kiireellisten hälytystehtävien osuus kaikista hälytystehtävistä vaihteli poliisilaitoksittain 54 prosentista 69 prosenttiin. Vähiten kiireellisiä oma-aloitteisia hälytystehtäviä suoritettiin siellä, missä kiireellisenä annettuja hälytystehtäviä oli eniten.

Vuonna 2009 Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella oma-aloitteisten kiireellisten hälytystehtävien osuus oli neljä prosenttia kaikista hälytystehtävistä, kun se Kymenlaakson poliisilaitoksella oli 10 prosenttia kaikista hälytystehtävistä. Vuoteen 2008 verrattuna oma-aloitteisten kiireellisten hälytystehtävien määrä vähentyi merkittävästi Lapin poliisilaitoksella ja lisääntyi eniten juuri Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella. Hälytystehtävien määrä suhteutettuna tuhanta asukkaaseen vaihteli niin ikään poliisilaitoksittain (Liitetaulukko 8). Vuonna 2009 Lapin poliisilaitoksella kiireellisenä annettuja hälytystehtäviä suhteessa tuhanta asukasta kohden oli eniten noin 172 tehtävää, joka tukee oma-aloitteisten hälytystehtävien määrän vähentymistä. Lapin poliisilaitoksella kuitenkin suoritettiin kiireellisiä oma-aloitteisia hälytystehtäviä korkea määrä huomioiden annettujen hälytystehtävien määrän nousu. Kiireellisiä hälytystehtäviä annettiin vähiten vuonna 2009 Kymenlaakson poliisilaitoksella, noin 90 tehtävää tuhanta asukasta kohden. Oma-aloitteisia kiireellisiä hälytystehtäviä suoritettiin eniten juuri Kymenlaakson poliisilaitoksella lähes 17 tehtävää tuhanta asukasta kohden. Toiminta painottuu valvontatehtäviin hälytystehtävien vähentyessä. Vähiten oma-aloitteisia kiireellisiä hälytystehtäviä suoritettiin Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella, noin yhdeksän tehtävää tuhanta asukasta kohden. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella annettiin vuonna 2009 toiseksi eniten noin 133 tehtävää kiireellisiä hälytystehtäviä suhteessa tuhanta asukasta kohden.

Poliisilaitoksissa tarkasteltiin yksinomaan perinteistä Netrassa käytettyä toimintavalmiusaika, joka on asiakasvaikuttavuuden näkökulmasta tärkeä poliisin palvelukykyyn osoitin. Toimintavalmiusaika pidentyi kaikissa muissa kuin Itä-Uudenmaan ja Lapin poliisilaitoksissa (Liitetaulukko 9).

## **Valvonta- ja hälytystoimintaan vaikuttavia seikkoja**

Hälytyspalveluiden kysynnän vähentyminen ei sellaisenaan ollut seurausta PORA -uudistuksesta. Kiireellisten hälytystehtävien vähentyminen ei välttämättä todenna sitä, että rikollisuus on tosiasiallisesti vähenty-

mässä. Piilorikollisuus voi lisääntyä, kansalaisten ilmoitusaktiivisuus voi heiketä tai poliisin ennalta estävän toiminnan vaikutus tehostua. Lisäksi hälytystehtäviin käytetty aika vähentää hälytystoiminnan vapaina olevia resursseja ja rajoittaa myös valvontatehtävien suorittamista.

Annettujen kiireellisten hälytystehtävien toimintavalmiusajassa oli selkeitäkin poliisilaitoskohtaisia eroja. Toimintavalmiusaika pidentyi Varsinais-Suomen poliisilaitoksessa peräti kolme minuuttia. Toimintavalmiusajan muodostumiselle merkittävänä tekijöinä nähtiin poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluiden perusteella hätäkeskuksen toiminta, kenttäjohtajan toiminta sekä partion ammatinhallintaan liittyvät toiminnan laatua koskevat painotukset.

Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluiden perusteella erityisesti hätäkeskuksen toimintaan liittyvät kirjaukset ovat poliisitoiminnan kannalta ongelmallisia. Haastatteluissa korostettiin sitä, että annettujen hälytystehtävien määrät vähentyvät, kun kulttuuri ja kirjaamiskäytänteet hioutuvat hätäkeskuksissakin yhdenmukaisemmiksi. Oma-aloitteisten hälytystehtävien (itse tuotetut hälytyspalvelut) määrät nousevat sitä vastoin vain oman toiminnan tehostumisen seurauksena.

Tutkimuksessa oma-aloitteisten kiireellisten hälytystehtävien määrän oletettiin lisääntyvän annettujen kiireellisten hälytystehtävien määrän vähentyessä. Annettujen kiireellisten hälytystehtävien määrän vähentyminen ei vaikuttanut myönteisesti kiireellisten oma-aloitteisten hälytystehtävien määrään. Poliisille annetut kiireelliset hälytystehtävät kuin myös itse tuotetut kiireelliset hälytyspalvelut ovat viime vuosina vähentyneet. Kolikolla on kuitenkin kaksi puolta. Ensinnäkin ajan lisäys, kiireellisten hälytystehtävien määrän vähennyttä, tukee hälytystoiminnan yhden partion periaatetta ja laatutyötä. Samalla tämä pidentää hälytystehtävään käytettyä aikaa (sidonnaisuusaika). Toisaalta syynä voi olla resursien vähentyminen syystä tai toisesta, jolloin oma-aloitteisiin hälytystehtäviin ei jää aikaa. Muutos kertoo joko siitä, että henkilöstöä on aiempaa vähemmän, poliisilla on muita tehtäviä, jotka vähentävät valvonta- ja hälytystoiminnan resursseja tai siitä, että etäisyydet osaltaan vähentävät mahdollisuuksia valvonnan tehostamiseksi. Oma-aloitteisten hälytystehtävien suorittamiseen tarvittavaa niin kutsuttua vapaasti ohjautuvaa työaikaa vähentävät muun muassa muiden viranomaisten poliisille antamat tehtävät kuten vangittujen vartiointi- ja kuljetustehtävät käräjäoikeuteen ja sosiaali- ja terveystoimintojen kuljetuksien turvaamistoimet.

Poliisilaitoskohtaiset erot toimintavalmiusajassa voivat osittain selittyä hätäkeskusten erilaisista kirjaamiskäytännöistä. Varsinais-Suomen poliisilaitoksen ylimmän johdon haastattelun mukaan uudistus, toimipaikkojen ja henkilöstön pysyessä ennallaan, ei ole vaikuttanut todellisuudessa poliisilaitoksen toimintavalmiusaikaan. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa korostettiin sitä, että annettujen hälytystehtävien määrät vähentyvät, kun kulttuuri ja kirjaamiskäytänteet hioutuvat hätä-

keskuksissakin yhdenmukaisemmiksi. Poliisin tilannekeskuksien toiminnalla on myös vaikutusta toimintavalmiusaikaan. Oma-aloitteisten hälytystehtävien (itse tuotetut hälytyspalvelut) määrät nousevat sitä vastoin vain oman toiminnan tehostumisen seurauksena. Toiminnan tehostamisen tarpeeseen vaikuttavat luonnollisesti rikollisuuden muutokset.

Koillismaan poliisilaitoksen ylimmän johdon haastattelussa toimintavalmiusajan pidentymistä perusteltiin muutoksilla partioinnissa. Koillismaan poliisilaitoksen hälytystehtäviä hoidetaan pääpoliisiasemalta ympäri vuorokauden. Poliisipartiot työskentelivät aiemmin vain Kuusamossa, mutta uudistuksen jälkeen on niin sanottuja paikkausvuoroja myös Taivalkoskella. Hälytystehtävät voivat sijoittua toiminta-alueen ääripäihin ja siirtymiseen kuluva aika pidentää haastattelun mukaan toimintavalmiusaika. Myös Kymenlaakson poliisilaitoksen ylin johto toteasi haastattelussa, että partion muodostamisella ja siihen liittyvällä logistikkalla siirtymiseen ja kulkemiseen on toimintaan oma vaikutuksensa.

Hälytystehtävän suoritusajaksi vaikuttavat partion suorittamat toimenpiteet. Hälytystehtävien suoritusajaksi riippuu tehtävän luonteesta, tehtävää hoitavien poliisien määrästä, ammatinhallinnasta ja edellä mainituista laatuvaatimuksista, jota työssä tavoitellaan. Kiireellisenä annettujen hälytystehtävien sidonnaisuus-, suoritus- ja viiveajat pidentyivät vuoteen 2008 verrattuna.

Hälytystehtävien viiveaikoihin liittyvistä epävarmuustekijöistä huolimatta viiveajan pidentyminen osoittaa, että poliisin tavoitettavuus hälytystehtävissä heikentyi jonkin verran uudistuksen jälkeen. Viiveajan muutos ei pidentänyt kuitenkaan kiireellisten hälytystehtävien toimintavalmiusaika. Tavoitettavuuden heikentymisen taustalla ovat osittain uudistuksessa tehdyt toimialuemuutokset, mutta heikentymiseen on vaikuttanut myös hätäkeskuksien uudistamiseen liittyvät toimenpiteet.

Hätäkeskuksen viiveaika vaikuttaa tosiasiallisesti hälytystehtävän suorittamiseen. Tämä on perusteltavissa esimerkiksi kuljettavan matkan vaikutuksella sidonnaisuusaikaan. Mikäli partio on oikeassa paikassa oikeaan aikaan esimerkiksi valvontatehtävää suorittaessaan, niin hätäkeskuksen viiveajan ollessa pitkä, partio ehtii siirtyä pois tapahtuma-alueen läheisyydestä tai partio saattaa sitoutua oma-aloitteisen hälytystehtävään. Mikäli hälytystehtävien viiveajat edelleen pidentyvät, se vaikuttaa hälytystoiminnan palvelukykyyn samalla vähentäen hälytystehtävistä suoritteina tehtyjen rikosilmoitusten määrään. Vähentyneiden rikosilmoitusten määrä voi kompensoitua muun muassa sillä, että rikosilmoitus tehdään kansalaisen omasta toimesta ilman hälytyspalveluita.

Yksittäinen kiireellinen hälytystehtävä sitoi poliisipartiota aiempaa pidemmän ajan. Hälytystehtävien sidonnaisuusaikaan vaikuttavat matka, joka partion on kuljettava hälytyspaikalle (partioiden alueellinen sijoittuminen), hälytystehtävien luonne ja partion suorittamat toimenpiteet. Eriytisesti suoritus- ja sidonnaisuusaikaan on vaikuttanut pyrkimys hoitaa

hälytystehtäviä aiempaa enemmän muun muassa yhden partion kosketuksen periaatteella, jolloin yksi partio hoitaa hälytystehtävän itsenäisesti alusta loppuun saakka. Yhden kosketuksen periaate vaikuttaa hälytystehtävien suoritusaikojen pidentymiseen.

Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa arvioitiin, että pidentyneet suoritusajat heijastavan laadun tavoittelua, johon on panostettu partiointityössä viime vuosina. Mikäli tehtävien vaativuus ja suoritteiden laatu ovat säilyneet ennallaan, palvelukyky on näiden osalta parantunut. Se, että oma-aloitteisten kiireellisten hälytystehtävien suoritus aika on samanaikaisesti lyhentynyt, voi kertoa kuitenkin siitä, että oma-aloitteisten ja annettujen hälytystehtävien laadussa voi olla eroja ja/tai, oma-aloitteisten suorittamista joudutaan niukkojen resurssien vuoksi kiirehtimään. Muutokset johtuvat siitä, että valvonta- ja hälytystoiminnan resurssit ovat yhteisiä ja samat partiot vastaavat molemmista tehtäväalueista. Pitkällä aikavälillä toisen tehostaminen voi heikentää toisella osa-alueella onnistumista.

Tämän perusteella ei voida kuitenkaan arvioida sitä, johtuuko sidonnaisuusajan pidentyminen esimerkiksi poliisissa korostetun laatutyön vai toimipaikkojen etäisyyksien vaikutuksesta. Tehtävien suorittamiseen ei kuitenkaan käytetty merkittävästi aiempaa enemmän aikaa. Annettujen kiireellisten hälytystehtävien suoritusajan muuttumattomuus puoltaisi enemmän etäisyyksien kuin laatutyön vaikutusta sidonnaisuusajan muutokseen.

Valvontatoiminnan yhteydessä ilmeneviin kiireellisiin hälytystehtäviin käytettiin vähemmän aikaa kuin vuonna 2008. Ajan käytön vähentyminen tukee etäisyyksien lyhentymistä ja kiireen mahdollisuutta. Oma-aloitteisten kiireellisten hälytystehtävien suoritus aikojen lyhentymisen voi kertoa myös teknisten välineiden kehittämisestä. Tällöin tehtävän suorittaminen on teknisesti nopeampaa, vaikka suoritus aikaa määrittää vahvasti hoidettava tehtävä, siihen liittyvät asiakkaat ja ammatinhallintaan liittyvät seikat. Mahdollista on myös se, että uudistuksen jälkeen valvonta- ja hälytystehtävissä oleva henkilöstö joutuu käyttämään aikaansa muihin tehtäviin, kuin varsinaisiin perustehtäviin. Oma-aloitteisten hälytystehtävien suorittamiseen tarvittavaa niin kutsuttua vapaasti ohjautuvaa työaikaa vähentävät muun muassa muiden viranomaisten poliisille antamat tehtävät kuten vangittujen vartiointi- ja kuljetustehtävät käräjäoikeuteen ja sosiaali- ja terveystoimintojen kuljetuksien turvaamistoimet.

Poliisilaitosten ylimmän johdon näkemys muun muassa erilaisten tukitoimintojen ja koulutuksen sitovuudesta oli yksimielinen: ne sitoivat päivittäisresurssia aiempaa enemmän. Lisääntyneen koulutuksen selittäväksi tekijäksi mainittiin muun muassa poliisihallitukseen eri toiminnoille perustetut verkostot ja poliisilaitoksen oman sisäisen koulutuksen lisääntyminen.

Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa nousi esille sellaisia selittäviä tekijöitä, jotka eivät ilmene valvonta- ja hälytystoiminnan tulostilastoista. Ensinnäkin valvonta- ja hälytystoiminnalla on selkeä rajapinta rikostorjunnan kanssa ja sillä voi olla välillistä vaikutusta rikostutkimuksen



palvelukykyyn. Toiseksi kenttäpartioiden suorittaman rikospaikkatutkinnan voidaan olettaa vaikuttavan niin partioiden hälytysvalmiuteen kuin rikostutkinnan sujuvuuteen. Kolmanneksi rikospaikkatutkinnan organisoinnissa on eroja poliisilaitosten välillä. Joissakin poliisilaitoksissa rikospaikkatutkinta on osa rikostutkintaa ja joissakin taas osa järjestyspoliisitoimintaa. Erilaisten organisoitien vaikutusta ei voida arvioida tässä yhteydessä ja se myös vaatii erilaista aineistoa tuekseen. Organisoitien vaikutusten arviointi olisi kuitenkin olennainen osa toiminnallisten rajapintojen ja tulosseurannan jatkokehittämisessä.

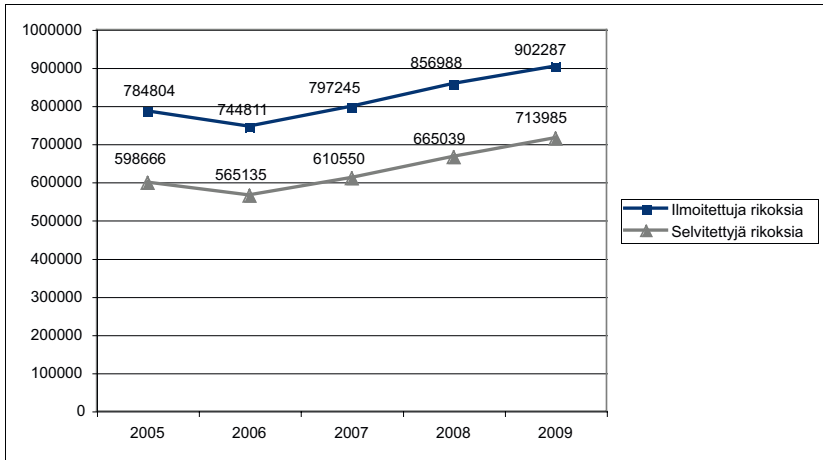
## 4.2 Rikostutkinnan kysyntä ja palvelukyky

Tutkimuksessa oletettiin, että PORA -uudistus ei sellaisenaan vaikuta rikostutkinnan kysyntään.

Rikostutkinnassa tarkastellaan päivittäisrikostutkintaa ja vaativaa rikostutkintaa. Päivittäisrikostutkinta ja vaativa rikostutkinta on määritelty suppean näkökulman mukaisesti. Päivittäisrikostutkinnan kysyntää kuvaavat kaikki poliisille ilmoitetut rikokset, rikoslakirikokset, myös pois lukien liikenerikokset. Vaativaa rikostutkintaa kuvaavat ilmoitetut väkivaltarikokset, huumausainerikokset ja poliisiin luokittelemat talousrikokset. Rikostutkinnan palvelukykyä kuvaavat kummassakin tapauksessa selvitettyjen rikoksien määrät, selvitysprosentit ja tutkinta-ajat.

Ilmoitettujen rikoksien määrä on noussut vuosittain. Kuviosta 4.4 nähdään, että tarkastelujaksolla 2005-2008 oli mediaanina 791 025 ilmoitettua rikosta, keskiarvon ollessa 795 962 rikosta. Vuoden 2006 ilmoitettujen rikosten määrä oli 17,5 % matalampi kuin vuonna 2009. Vuoden 2009 ilmoitettujen rikosten määrä oli 12 % korkeampi kuin tarkastelujakson mediaani. Kasvua vuodesta 2008 vuoteen 2009 oli kuitenkin enää viisi prosenttia.

Ilmoitettujen ja selvitettyjen rikosten määrät vaihtelevat samassa keskinäisessä suhteessa vuositasolla (Kuvio 4.4). Tarkastelujaksolla 2005-2008 rikoksia selvitettiin mediaanina 604 608 rikosta, keskiarvon ollessa 609 848. Rikoksia selvitettiin aiempien vuosien mediaaniin verrattuna merkittävästi enemmän. Uudistuksen jälkeen rikoksia selvitettiin seitsemän prosenttia enemmän kuin vuonna 2008. Rikoksia selvitettiin suhteessa ilmoitettuihin rikoksiin enemmän kuin vuonna 2008, joka osoittaa poliisin kykyä vastata lisääntyvään kysyntään.



Rikokset	Mediaani 2005-2008
Ilmoitettuja rikoksia	791025
Selvitettyjä rikoksia	604608

**Kuvio 4.4.** Rikostutkinnan kysynnän ja palvelukyvyyn kehitys 2005-2009 ja mediaani.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä paikallispoliisi. Luvut sisältävät myös Ahvenanmaan ja ulkomailla tapahtuneet rikokset. Tilastointi 12/09.

Toisaalta tuottavuus (panos - tuotos) on hiukan parantunut. Selvitettyjen rikosten suhde ilmoitettuihin rikoksiin tarkastelujakson mediaaneista laskettuna oli 76,5 prosenttia, kun se vastaavasti vuonna 2009 oli 79,1 prosenttia (Taulukko 4.3). Parannusta on 2,6 prosenttiyksikköä. Rikostutkinnan tila on muuttunut jonkin verran aiemmasta parempaan suuntaan, vaikka pääosin kysynnän muutokset kulkevat samassa suhteessa palvelukyvyyn muutoksiin.

Rikosten tutkinta-aika oli tarkastelujaksolla 2005-2008 mediaanina 31 vuorokautta (Taulukko 4.3), keskiarvon ollessa 31,8 vuorokautta. Uudistuksen jälkeen rikosten tutkinta-aika lyhenyi vuorokaudella ja oli selvästi paremmalla tasolla kuin mediaani. Selvitysprosenttien ja tutkinta-aikojen perusteella rikostutkinnan palvelukyky tehostui uudistuksen jälkeen.

**Taulukko 4.3** Rikostutkinnan kysyntä ja palvelukyky vuosina 2005-2008

Palvelukyky	2005	2006	2007	2008	Mediaani	
					2005-2008	2009
Selvitys %	76,3 %	75,9 %	76,6 %	77,6 %	76,5 %	79,1 %
Tutkinta-aika (ei P-ilm) vrk	38	33	29	27	31	26

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä on paikallispoliisi. Luvut sisältävät myös Ahvenanmaan ja ulkomailla tapahtuneet rikokset. Tilastointi 12/09.

Rikostutkinnan näkökulmasta on huomioitava, että tutkittavien rikosten määrässä ilmenee jonkin verran kuukausittaista vaihtelua, jolloin loppuvuoden 2010 tuloksen ennakointi selvitysasteiden osalta on vaikeaa (Taulukko 4.4). Vuoden 2010 rikosten selvitysaste näyttäisi varovaisten arvioiden mukaan kehittyvän kuitenkin myönteisesti. Tämä tarkoittaisi sitä, että rikostutkinnan palvelukykyä on kyetty tehostamaan uudistuksensa toteutetuilla järjestelyillä.

**Taulukko 4.4.** Rikostutkinnan kysyntä ja palvelukyky 01-06/2010

Poliisi yht	01/2010	02/2010	03/2010	04/2010	05/2010	06/2010	01-06/2010
Ilmoitettuja rikoksia	71 617	69 361	70 843	76 109	80 398	80 953	449 281
Selvitetty Kpl	61 930	61 585	60 121	61 592	60 645	62 040	367 913
Selvitysprosentti	86,5 %	88,8 %	84,9 %	80,9 %	75,4 %	76,6 %	88,6 %
Tutkinta-aika (ei P-ilmoitus)	28	29	28	25	25	24	26

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä on paikallispoliisi. Luvut sisältävät myös Ahvenanmaan ja ulkomailla tapahtuneet rikokset.

## Päivittäisrikostutkinnan kysyntä ja palvelukyky

Poliisin tietoon tulevan kokonaisrikollisuuden määrän vähentymisen tulisi sellaisenaan vaikuttaa myönteisesti rikostutkinnan haasteisiin, mikäli henkilöstöresurssit pysyvät aiemmalla tasolla. Päivittäisrikostutkinnassa ilmoitettuja rikoslakirikoksia on määrällisesti vähemmän yksittäistä rikostutkijaa kohtaan, mikäli henkilöstömäärä pysyy vakiona ja työn kuormittavuus on oikeassa suhteessa. Rikoslakirikosten määrässä ei tapahtu-

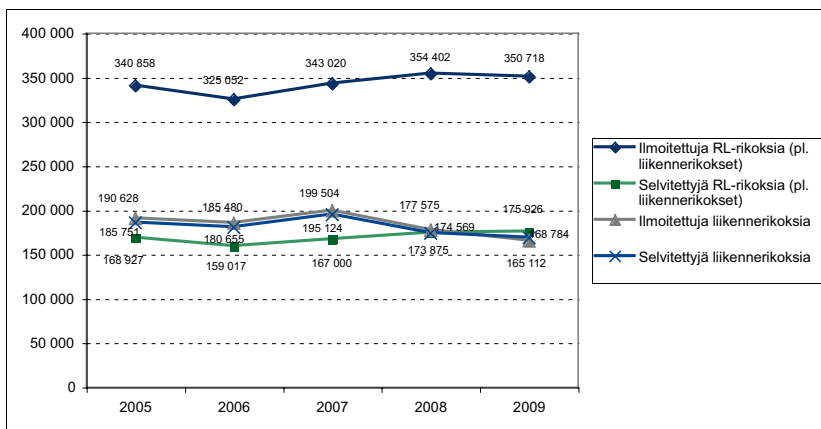
nut merkittäviä muutoksia uudistuksen jälkeen. Tällä perusteella poliisin palvelukyvyyn tulisi säilyä ennallaan.

Vuonna 2009 ilmoitettiin kaiken kaikkiaan 902 287 rikosta. Vuonna 2009 näistä oli rikoslakirikoksia 39 prosenttia. Tarkastelujaksolla 2005-2008 rikoslakirikoksia (pl. liikenne rikokset) ilmoitettiin poliisille mediaanina 341 939 (Kuvio 4.5), keskiarvon ollessa 340 833. Neljän vuoden mediaaniin verrattuna vuonna 2009 rikoslakirikoksia (pl. liikenne rikokset) ilmoitettiin poliisille 2,5 prosenttia enemmän, mutta vain noin prosentin verran vähemmän kuin vuonna 2008. Päivittäisrikostutkinnan kysynnässä ei tällä perusteella tapahtunut merkittäviä muutoksia uudistuksen jälkeen.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 rikoslakirikoksia selvitettiin (pl. liikenne rikokset) mediaanina 167 964 kappaletta (Kuvio 4.5), keskiarvon ollessa 167 378. Uudistuksen jälkeen rikoslakirikoksia selvitettiin tarkastelujakson mediaaniin verrattuna 4,5 prosenttia enemmän ja vuoteen 2008 verrattuna vajaan prosentin enemmän. Selvitettyjen rikoslakirikosten määrän kehitys noudattelee ilmoitettujen rikoslakirikosten muutoksia.

Vuonna 2009 ilmoitettuja liikenne rikoksia oli 18 prosenttia kaikista ilmoitetuista rikoksista. Vuonna 2008 kaikista rikoslakirikoksista oli liikenne rikoksia 33 prosenttia ja vuonna 2009 vastaavasti 32 prosenttia. Tarkastelujaksolla 2005-2008 liikenne rikoksia ilmoitettiin poliisille mediaanina 188 054 kappaletta, keskiarvon ollessa 188 297. Uudistuksen jälkeen liikenne rikoksia ilmoitettiin 12 prosenttia vähemmän aiempien vuosien mediaaniin verrattuna, mutta vain seitsemän prosenttia vähemmän kuin vuonna 2008.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 liikenne rikoksia selvitettiin mediaanina 183 203 kappaletta (Kuvio 4.5), kun keskiarvo oli 183 851 liikenne rikosta. Uudistuksen jälkeen liikenne rikoksia selvitettiin aiempia vuosia vähemmän. Liikenne rikoksia selvitettiin vuonna 2009 seitsemän prosenttia vähemmän vuoteen 2008 verrattuna ja 12 prosenttia vähemmän kuin tarkastelujakson mediaani. Liikenne rikoksia selvitettiin vähemmän samassa suhteessa, kuin niitä ilmoitettiin vähemmän myös mediaaniin verrattuna.



	Mediaani 2005-2008
Ilmoitettuja RL-rikoksia (pl. liikenne rikokset)	341 939
Selvitettyjä RL-rikoksia (pl. liikenne rikokset)	167 964
Ilmoitettuja liikenne rikoksia	188 054
Selvitettyjä liikenne rikoksia	183 203

**Kuvio 4.5** Päivittäisrikostutkinnan kysyntä ja palvelukyky vuosina 2005-2009 ja mediaani.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä paikallispoliisi. Luvut sisältävät myös Ahvenanmaan ja ulkomailla tapahtuneet rikokset. Tilastointi 12/09.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 rikoslakirikoksien selvitysprosenttien mediaani oli 49,1 prosenttia (Taulukko 4.10). Vuonna 2009 rikoslakirikosten selvitysaste oli 50,2 prosenttia ja siten mediaania paremmalla tasolla. Selvitysaste on parantunut 1,1 prosenttiyksikköä ja 2,2 prosenttia. Vuoteen 2008 verrattuna muutos oli 0,9 prosenttiyksikköä ja 1,8 prosenttia, joten palvelukyky rikoslakirikoksien osalta kehittyi parempaan suuntaan.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 rikoslakirikosten tutkinta-aika oli mediaanina 84,5 vuorokautta (Taulukko 4.5), keskiarvon ollessa 87 vuorokautta. Uudistuksen jälkeen rikoslakirikosten tutkinta-aika oli 84 vuorokautta eli hieman alle mediaanin. Rikoslakirikosten tutkinta-aika sen sijaan pidentyi kuusi vuorokautta (7 %) vuoteen 2008 verrattuna. Kokonaiskehitys rikoslakirikosten tutkinnan osalta oli kuitenkin myönteinen.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 liikenne rikosten selvitysprosentti oli mediaanina 97,4 prosenttia (Taulukko 4.5). Uudistuksen jälkeen liikenne rikosten selvitysprosentti nousi 4,3 prosenttiyksikköä vuodesta 2008.

Liikenne rikosten selvitystaso oli korkea, mikä on tyypillistä valvontariikoksille, joissa rikosentekijä on pääsääntöisesti selvitettävissä. Liikenne rikosten yli 100 prosentin selvitysprosentti kertoo siitä, että vuonna 2009 selvitettiin myös aikaisempina vuosina ilmoitettuja liikenne rikoksia.

Liikenne rikosten tutkinta-aika oli tarkastelujaksolla 2005-2008 mediaanina 16,5 vuorokautta (Taulukko 4.5), keskiarvon ollessa 17,25 vuorokautta. Liikenne rikosten tutkinta-aika pidentyi vuorokaudella uudistuksen jälkeen vuodesta 2008 vuoteen 2009. Liikenne rikosten tutkinnan palvelukyky kokonaisuutena kehittyi myönteisesti.

**Taulukko 4.5.** Päivittäisrikostutkinnan palvelukyky vuosina 2005-2009

Kysyntä ja palvelukyky	2005	2006	2007	2008	Mediaani	
					2005-2008	2009
Rikoslakirikokset (pl liikenne rikokset) selvitys%	49,6 %	48,9 %	48,7 %	49,3 %	49,1 %	50,2 %
Tutkinta-aika (ei P-ilm) vrk	101	90	79	78	84,5	84
Liikenne rikokset Selvitys%	97,4 %	97,4 %	97,8 %	97,9 %	97,4%	102,2 %
Tutkinta-aika (ei P-ilm) vrk	21	17	15	16	16,5	17

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä on paikallispoliisi. Luvut sisältävät myös Ahvenanmaan ja ulkomailla tapahtuneet rikokset. Tilastointi 12/09.

Myös rikoslakirikoksien määrä näyttää edelleen laskevan. Vuoden 2010 kuuden ensimmäisen kuukauden tilastot osoittavat, että rikoslakirikosten selvittämisessä onnistutaan hyvin (Taulukko 4.6). Päivittäisrikostutkinnan kysynnän ja palvelukykyyn suhde on samankaltainen ilmoitettujen rikosten kehityksen kanssa. Vuoden 2010 tilastoinnin mukaan päivittäisrikostutkinnan palvelukyky on säilynyt aiemmalla tasolla, josta poikkeuksena on liikenne rikosten laskeva trendi (Taulukko 4.6). Vuoden 2010 tilastoinnin perusteella päivittäisrikosten tutkinta-aikojen kehitys näyttää myönteiseltä ja on tältä osin tavoitteiden suuntainen.

Liikenne rikosten selvitysmäärät laskevat vuoden 2010 tilastoinnin perusteella. Tämän tulisi vaikuttaa päivittäisrikostutkinnan työtaakkaan. Vaikutus työtaakkaan ei ole kuitenkaan yksiselitteistä.

**Taulukko 4.6.** Päivittäisrikostutkinnan kysyntä ja palvelukyky  
01-06/2010

<b>Kysyntä ja palvelukyky</b>	<b>01/2010</b>	<b>02/2010</b>	<b>03/2010</b>	<b>04/2010</b>	<b>05/2010</b>	<b>06/2010</b>	<b>01-06/2010</b>
Rikoslakirikokset							
(pl liikenneirikokset)	23 781	21 477	26 053	27 651	32 007	32 020	162 989
Selvitetty Kpl	14 394	15 211	15 715	14 756	14 968	15 326	90 370
Selvitys%	60,5 %	70,8 %	60,3 %	53,4 %	46,8 %	47,9 %	56,6 %
Tutkinta-aika (ei P-ilm)	96	98	89	85	83	80	88
Liikenneirikokset	10 820	10 673	11 608	12 593	13 469	14 525	73 688
Selvitetty Kpl	11 112	10 043	12 142	12 132	12 341	13 934	71 704
Selvitys%	102,7 %	94,1 %	104,6 %	96,3 %	91,6 %	95,9 %	97,6 %
Tutkinta-aika (ei P-ilm)	23	21	17	15	15	14	18

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä on paikallispoliisi. Luvut sisältävät myös Ahvenanmaan ja ulkomailla tapahtuneet rikokset.

**Vaativan rikostutkinnan kysyntä ja palvelukyky**

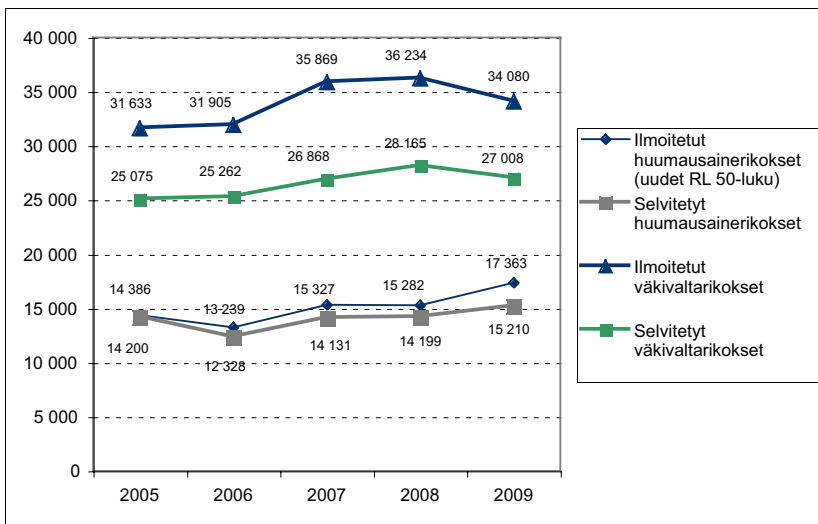
Huumausainerikokset ovat tyypillisesti valvontatoiminnan kautta esille tulevaa rikollisuutta. Huumausainerikoksien osuus kaikista poliisin tietoon tulleista rikoksista oli kaksi prosenttia ja niitä ilmoitettiin viime vuosina aiempaa enemmän. Tarkastelujaksolla 2005-2008 huumausainerikoksia ilmoitettiin poliisille mediaanina 14 834 rikosta (Kuvio 4.6), keskiarvon ollessa 14 559. Vuonna 2009 huumausainerikoksia ilmoitettiin peräti 14 prosenttia enemmän kuin vuonna 2008. Poliisin valvontatoiminta on tältä osin tehostunut.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 huumausainerikoksia selvitettiin mediaanina 14 165 kappaletta (Kuvio 4.6), keskiarvon ollessa 14 559. Uudistuksen jälkeen vuonna 2009 huumausainerikoksia selvitettiin seitsemän prosenttia enemmän kuin mediaani ja vuoden 2008 aikana. Kehitys ei sellaisenaan vastaa suoraan kysynnän muutoksia.

Väkivaltarikoksia oli neljä prosenttia kaikista poliisin tietoon tulleista rikoksista vuonna 2009. Tarkastelujaksolla 2005-2008 väkivaltarikoksia ilmoitettiin poliisille mediaanina 33 877 rikosta (Kuvio 4.6), keskiarvon ollessa 33 910. Väkivaltarikoksia ilmoitettiin kuusi prosenttia vähemmän kuin vuonna 2008, eikä määrässä ollut selvää muutosta aiempien vuosien mediaaniin verrattuna.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 väkivaltarikoksia selvitettiin mediaanina 26 065 kappaletta (Kuvio 4.6), keskiarvon ollessa 26 343. Vä-

kivaltarikosten selvittämisessä ei tapahtunut merkittävää muutosta tarkastelujakson mediaaniin tai vuoteen 2008 verrattuna. Väkivaltarikosten tutkinnassa selvitettyjen rikosten määrä noudattelee ilmoitettujen määrän vaihtelua ja vastaa siten kysynnän muutosta.



	Mediaani 2005-2008
Ilmoitetut huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	14 834
Selvitetyt huumausainerikokset	14 165
Ilmoitetut väkivaltarikokset	33 887
Selvitetyt väkivaltarikokset	26 065

**Kuvio 4.6** Vaativan rikostutkinnan kysyntä ja palvelukyky vuosina 2005-2009 ja mediaani.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä paikallispoliisi. Luvut sisältävät myös Ahvenanmaan ja ulkomailla tapahtuneet rikokset. Tilastointi 12/09.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 huumausainerikosten selvitysaste oli medianina 95,5 prosenttia (Taulukko 4.7). Uudistuksen jälkeen huumausainerikosten selvitysaste oli aiempien vuosien mediaania heikommalla tasolla Vuoden 2008 selvitysasteeseen (92,9 %) verrattuna vuoden 2009 selvitysaste (87,6 %) heikkeni 5,3 prosenttiyksikköä ja keskiarvoon verrattuna 6,7 prosenttia. Huumausainerikosten selvitysaste oli kuitenkin edelleen korkealla tasolla.



Tarkastelujaksolla 2005-2008 huumausainerikosten tutkinta-aika oli mediaanina 70 vuorokautta (Taulukko 4.7), keskiarvon ollessa 72,3 vuorokautta. Tutkinta-aika pidentyi peräti kahdeksan vuorokautta vuoteen 2008 verrattuna. Huumausainerikosten tutkinta-ajan pidentyminen on muutoksena merkittävä, mutta ei mediaaniin verrattuna poikkeava. Huumausaineen tutkinnan mediaania nostavat vuoden 2005 pitkät tutkinta-ajat. Huumausainerikostutkinnan palvelukyky säilyi ennallaan, kun otetaan huomioon kysynnän kasvu, mutta tutkinnan sujuvuuteen on jatkossa kiinnitettävä huomiota.

Väkivaltarikosten selvitysprosentit ovat kehittyneet myönteisesti tarkastelujaksolla 2005-2008 mediaanista (76,9 %) vuoden 2009 selvitysprosenttiin (79,2 %) (Taulukko 4.7). Uudistuksen jälkeen vuonna 2009 väkivaltarikosten selvitysprosentti nousi 1,5 prosenttiyksikköä ja 1,9 prosenttia.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 väkivaltarikosten tutkinta-aika oli mediaanina 102 vuorokautta (Taulukko 4.7), keskiarvon ollessa 103 vuorokautta. Uudistuksen jälkeen väkivaltarikosten tutkinta-aika oli mediaania pidempi ja keskimääräinen tutkinta vei aikaa yhdeksän vuorokautta enemmän kuin edellisenä vuonna. Kehitystä ei voida pitää tavoiteltuna, vaikka otetaan huomioon palvelukykyyn säilyminen suhteessa kysyntään.

**Taulukko 4.7.** Vaativan rikostutkinnan palvelukyky vuosina 2005-2009

Kysyntä ja palvelukyky	2005	2006	2007	2008	Mediaani	
					2005-2008	2009
Huumausainerikokset						
(uudet RL 50-luku) selvitys%	98,7 %	93,1 %	92,3 %	92,9 %	95,5 %	87,6 %
Tutkinta-aika (ei P-ilm) vrk	85	70	70	64	70	72
Väkivaltarikokset selvitys %	79,3 %	79,2 %	74,9 %	77,7 %	76,9 %	79,2 %
Tutkinta-aika (ei P-ilm) vrk	111	104	96	100	102	109

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä on paikallispoliisi. Luvut sisältävät myös Ahvenanmaan ja ulkomailla tapahtuneet rikokset. Tilastointi 12/09.

Vuoden 2010 alun perusteella näyttää siltä, että ilmoitettujen huumausainerikosten määrät tulevat edelleen nousemaan (Taulukko 4.8). Tilastoinnin perusteella huumausainerikosten selvitysmäärien voidaan arvioida myös nousevan selvästi, mikä osoittaa kykyä ylläpitää palveluita kysynnän kasvaessa.

Vaikka väkivaltarikosten määrä näyttää vuonna 2010 olevan vähenevässä (Taulukko 4.8), on huomioitava se, että esimerkiksi huumausainerikollisuudella on heijasteensa niin rikoslakirikosten kuin väkivaltarikosten määrään. Väkivaltarikosten selvitysmäärät näyttäisivät vähentyvän vuoden 2010 ensimmäisellä puoliskolla ja selvitysprosentin arvioidaan pysyvän edellisen vuoden tasolla. Palvelukyky kyetään säilyttämään, kun kysynnän määrä vähentyy.

Vaativan rikostutkinnan tutkinta-aikojen osalta alkuvuosi 2010 näyttää heikommalta (Taulukko 4.8). Vuoden 2010 tilastoinnin mukaan tulokset rikosten selvityksasteen kehityksestä sen sijaan näyttävät myönteiseltä.

**Taulukko 4.8.** Vaativan rikostutkinnan kysyntä ja palvelukyky 01-06/2010

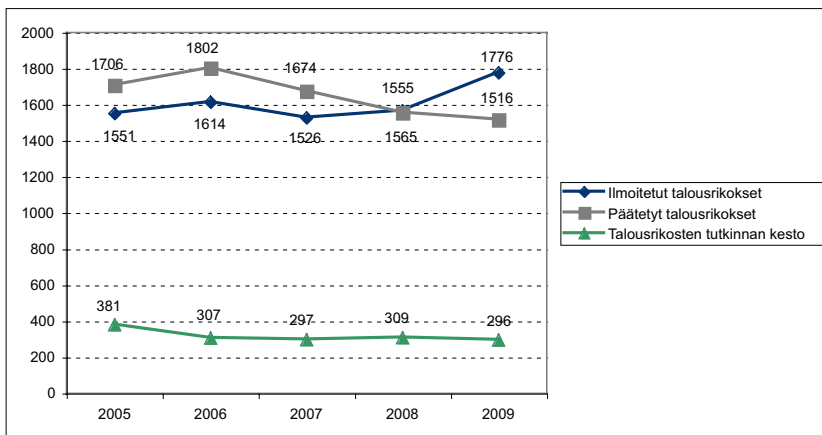
<b>Kysyntä ja palvelukyky</b>	<b>01/2010</b>	<b>02/2010</b>	<b>03/2010</b>	<b>04/2010</b>	<b>05/2010</b>	<b>06/2010</b>	<b>01-06/2010</b>
Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	1 633	1 249	1 530	1 547	1 761	1 456	9 176
Selvitetty Kpl	1 426	1 549	1 310	1 406	1 458	1 679	8 828
Selvitys%	87,3 %	124,0 %	85,6 %	90,9 %	82,8 %	115,3 %	97,7 %
Tutkinta-aika (ei P-ilm)	79	100	79	83	79	86	84
Väkivaltarikokset	2 574	2 273	2 813	2 735	3 346	3 059	16 800
Selvitetty Kpl	2 256	2 251	2 354	2 154	2 139	2 159	13 313
Selvitys%	87,6 %	99,0 %	83,7 %	78,8 %	63,9 %	70,6 %	80,6 %
Tutkinta-aika (ei P-ilm)	120	114	115	100	116	101	111

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä on paikallispoliisi. Luvut sisältävät myös Ahvenanmaan ja ulkomailla tapahtuneet rikokset.

Kuvio 4.7 mukaan tarkastelujaksolla 2005-2008 luokiteltujen talousrikosten määrän mediaani oli 1 558 ilmoitusta, keskiarvon ollessa 1564. Talousrikosten määrä oli vuonna 2009 merkittävästi korkeampi kuin tarkastelujakson mediaani, sillä poliisi luokitteli talousrikosjuttuja 13 prosenttia enemmän.

Aikaisempina vuosina 2005-2007 talousrikoksia on selvitetty enemmän, kuin niitä on kyseiselle vuodelle ilmoitettu, joka johtuu talousrikostutkinnan pitkäkestoisuudesta. Aikaisempina vuosina aloitettu tutkinta on kyetty saattamaan päätökseen vasta myöhempinä vuosina. Tarkastelujaksolla 2005-2008 päätettyjä talousrikosjuttuja oli mediaanina 1 690 ilmoitusta (Kuvio 4.7), kun keskiarvo oli 1 684 talousrikosta. Vuonna 2009 talousrikosjuttuja päätettiin 2,5 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2008, mutta jopa 10,3 prosenttia vähemmän kuin tarkastelujakson mediaani. Myös ilmoitettujen ja päätettyjen talousrikosten suhde muuttui huomattavasti vuonna 2009 verrattuna vuoteen 2008 ja vuosien 2005-2008 mediaaniin.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 talousrikostutkinnan kesto päätetyillä jutuilla oli mediaanina 308 vuorokautta (Kuvio 4.7), keskiarvon ollessa 323,5 vuorokautta. Vuonna 2009 talousrikostutkinnan kesto päätetyillä talousrikosjutuilla lyheni 13 vuorokautta edelliseen vuoteen verrattuna, ja talousrikostutkinnan kesto oli uudistuksen jälkeen lyhimmillään vuosiin. Kehityssuuntaa voidaan pitää tältä myönteisenä, vaikka se ei sellaisenaan todista työn laadukkaasta tasosta.



	Mediaani 2005-2008
Ilmoitetut talousrikokset	1558
Päätetyt talousrikokset	1690
Talousrikosten tutkinnan kesto	308

**Kuvio 4.7.** Talousrikosten kysyntä ja palvelukyky 2005-2009 ja mediaani.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Paikallispoliisin talousrikoksiksi luokittelemat rikosilmoitukset. Luvut sisältävät R,RS ja RV ilmoitukset. Tutkivana yksikkönä on paikallispoliisi. Päätettyjen juttujen osalta luvuissa mukana myös talousrikosyksiköiden tutkimat jutut. Tilastointi 12/09.

Talousrikoksien kysyntä näyttäisi vähentyvän vuonna 2010 (Taulukko 4.9). Kysynnän vähentyminen voi olla seurausta uudistuksen yhteydessä tehdyistä toimintaprosessien uudelleen organisoinnista päivittäisrikostutkinnan ja vaativan rikostutkinnan osalta ja yhteistyön toteuttamisesta keskusrikospoliisin (KRP) kanssa.

**Taulukko 4.9.** Talousrikosten kysyntä vuonna 01-06/2010

Ilmoitetut jutut	01/2010	02/2010	03/2010	04/2010	05/2010	06/2010	01-06/2010
Paikallispoliisi	118	126	150	92	92	137	715

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Paikallispoliisin talousrikoksiksi luokittelemat rikosilmoitukset. Luvut sisältävät R,RS ja RV ilmoitukset. Tutkivana yksikkönä on paikallispoliisi.

## Poliisilaitosten rikostutkinnan kehitys

Poliisilaitostarkastelussa rikoslakirikosten määrä nousi vain Lapin poliisilaitoksessa (5,3 %) vuoteen 2008 ja mediaaniin verrattuna (Liitetaulukko 10). Muissa poliisilaitoksissa rikoslakirikosten määrät vähentyivät neljästä prosentista 16,3 prosenttiin. Eniten rikoslakirikosten määrä vähentyi Koillismaan poliisilaitoksessa. Vuonna 2009 Kymenlaakson poliisilaitoksella ilmoitettiin eniten rikoslakirikoksia, noin 112 kappaletta tuhatta asukasta kohden. Itä-Uudenmaan ja Varsinais-Suomen poliisilaitoksella rikoslakirikoksia ilmoitettiin myös yli 100 kappaletta tuhatta asukasta kohden. Lapin, Koillismaan ja Pirkanmaan poliisilaitoksella rikoslakirikoksia ilmoitettiin alle 90 kappaletta tuhatta asukasta kohden. Tuhatta asukasta kohden rikoslakirikosten määrä vaihteli 87,8 ja 112,3 ilmoituksen välillä. Lapin poliisilaitoksella ilmoitettiin tuhatta asukasta kohden 21,8 prosenttia vähemmän rikoslakirikoksia kuin Kymenlaakson poliisilaitoksella.

Ilmoitettujen, selvitettyjen rikoslakirikosten ja selvitysprosenttien määrät eroavat poliisilaitoksittain suuresti toisistaan, joka osoittaa myös poliisilaitosten toimintaympäristön erilaisuutta. Kun Varsinais-Suomen poliisilaitoksella vuonna 2009 ilmoitettiin yhteensä 31 045 rikoslakirikosta (pl. liikenne rikokset), niitä kirjattiin Koillismaan poliisilaitoksessa 1 393 ilmoitusta (Liitetaulukko 11). Koillismaan poliisilaitoksella nämä vähentyivätkin merkittävästi. Rikostutkinnan kysyntä poliisilaitoksissa vähentyi muissa kuin Lapin poliisilaitoksessa, jossa ilmoitettujen rikoslakirikosten (pl. liikenne rikokset) määrä lisääntyi merkittävästi (11,6 %). Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella rikoslakirikosten pl. liikenne rikokset vähentyivät 2,4 prosenttia, mutta tästä huolimatta niiden määrä oli enemmän kuin tarkastelujakson mediaani. Väestöön suhteutettuna rikostutkinnan kysyntä vaihteli poliisilaitoksittain, vaikka vuosittainen vaihtelu oli suhteellisen vähäistä (Liitetaulukko 11). Rikoslakirikoksia pl. liikenne rikokset ilmoitettiin tuhatta asukasta kohden alle 50:stä yli 70:een ilmoitusta. Koillismaan poliisilaitoksella rikoslakirikoksia pl. liikenne rikokset ilmoitettiin 31,3 prosenttia vähemmän kuin Kymenlaakson poliisilaitoksella.

Koillismaan, Itä-Uudenmaan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen poliisilaitoksilla rikoslakirikoksia selvitettiin vähemmän vuoteen 2008 ja tarkastelujakson mediaaniin verrattuna. Kymenlaakson poliisilaitoksilla ilmoitettujen rikoslakirikoksien vähentyessä niitä kuitenkin selvitettiin enemmän suhteessa ilmoitettuihin rikoslakirikoksiin (Liitetaulukko 12). Kymenlaakson poliisilaitoksella oli selvitettyjä rikoslakirikoksia pl. liikenne rikokset tarkastelujakson mediaania enemmän. Lapin poliisilaitoksessa selvittyjen rikoslakirikosten pl. liikenne rikokset määrä oli selvästi (15,6 %) korkeammalla tasolla vuoteen 2008 ja myös mediaaniin verrattuna.

Kaikissa poliisilaitoksissa ilmoitettujen liikenne rikosten määrät vähentyivät vuosien 2005-2008 mediaaniin ja vuoteen 2008 verrattuna (Liitetaulukko 10). Liikenne rikosten määrät tuhatta asukasta kohden

vaihtelivat poliisilaitoksissa 33 - 40 ilmoituksen välillä vuonna 2009 (Liitetaulukko 11). Liikenne rikosten osalta poliisilaitosten palvelukyky kehitys noudatteli valtakunnallista kehitystä. Kaikissa poliisilaitoksissa selvitetiin liikenne rikoksia melkein samassa suhteessa vähemmän kuin niiden kysyntäkin vähentyi (Liitetaulukko 12). Kaikissa poliisilaitoksissa vuoden 2009 selvitettyjen liikenne rikosten määrä oli tarkastelujakson 2005-2008 mediaania vähäisempi.

Poliisilaitoksissa rikoslakirikosten tutkinnan palvelukyvyssä tapahtuneet muutokset selvitettyjen rikosten osalta olivat pääsääntöisesti marginaalisia (Liitetaulukko 11). Päivittäisrikosten tutkinnan palvelukyky turvattiin poliisilaitoksissa uudistuksen jälkeen. Kymenlaakson poliisilaitoksen lisäksi Lapin poliisilaitoksella päivittäisrikostutkinnan palvelukyky parantui merkittävästi vuoteen 2008 verrattuna.

Joissakin poliisilaitoksissa ilmoitettuja rikoksia ja selvitettyjä rikoksia oli vähemmän, mutta selvitysprosentti oli tästä muutoksesta huolimatta edellisvuotta korkeampi. Tällöin tutkinta suhteessa kysyntään on tehostunut – osin mahdollisesti kysynnän laskusta johtuen. Koillismaan poliisilaitoksella rikostutkinnan selvitysasteet olivat huomattavasti korkeampia kuin muissa poliisilaitoksissa (Liitetaulukko 13). Pääsääntöisesti poliisilaitosten päivittäisrikostutkinnan palvelukyky säilyi ennallaan rikoslakirikosten selvitysprosenttien muutosten perusteella. Sen sijaan liikenne rikosten selvitysprosenttien muutos oli vähäinen vuoteen 2008 verrattuna. Liikenne rikosten tutkinnassa palvelukyky säilyikin ennallaan poliisilaitoksissa uudistuksen jälkeen.

Ilmoitettujen huumausainerikosten määrät nousivat kaikkien poliisilaitosten toimialueilla (Liitetaulukko 10). Eniten poliisin tietoon tulleiden huumausainerikosten määrä vuodesta 2008 vuoteen 2009 nousi Koillismaan poliisilaitoksella (29,4 %) ja vähiten Lapin poliisilaitoksella (3 %). Koillismaan poliisilaitoksen huumausainerikosten määrä oli kuitenkin pieni, vain 44 kappaletta, suhteessa muihin poliisilaitoksiin. Huumausainerikosten määrä oli vähäinen suhteessa tuhanta asukasta kohden kaikissa poliisilaitoksissa, ja niissä oli myös vuosittain vähäistä vaihtelua (Liitetaulukko 11). Huumausainerikosten määrät vaihtelivat noin yhdestä alle neljään ilmoitusta tuhanta asukasta kohden vuonna 2009. Koillismaan poliisilaitoksella ilmoitettiin vähiten (0,6) huumausainerikosta tuhanta asukasta kohden ja eniten (3,5) niitä ilmoitettiin Kymenlaakson poliisilaitoksella.

Selvitettyissä huumausainerikoksissa oli jonkin verran poliisilaitoskohtaista vaihtelua. Vaihtelusta huolimatta huumausainerikosten tutkinnan palvelukyky selvitettyjen rikosten perusteella kehittyi myönteisesti uudistuksen jälkeen (Liitetaulukko 12). Kysynnän noustessa myös selvitettyjen määrä nousi. Kymenlaakson ja Koillismaan poliisilaitoksilla huumausainerikosten tutkinnan palvelukyky nousi merkittävästi vuoteen 2008 verrattuna. Koillismaalla peräti 68 prosenttia. Kuitenkin Kymenlaakson poliisilaitoksen huumausainerikosten selvitysmäärät olivat tarkastelujak-

son 2005-2008 mediaania heikommalla tasolla. Vain Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella selvitettyjen huumausainerikosten määrä hieman aleni (0,5 %), mutta oli edelleen aiempia vuosia paremmalla tasolla.

Huumausainerikosten ilmoitusten määrä Koillismaan poliisilaitoksella on suhteessa muihin poliisilaitoksiin pieni. On kuitenkin huomiotava sekin, että myös henkilöstön määrä on pienempi kuin muissa poliisilaitoksissa ja siksi Koillismaan poliisilaitos onnistui vastaamaan hyvin huumausainerikosten ilmoitusmäärien nousuun.

Huumausainerikosten selvitysprosenttien perusteella rikostutkinnan palvelukyky oli erilainen poliisilaitoksittain (Liitetaulukko 13). Pirkanmaan poliisilaitoksella palvelukyky tältä osin laski (10 %-yksikköä) merkittävästi, kun se Koillismaan poliisilaitoksella nousi merkittävästi (22 %-yksikköä). Tosin jälkimmäisen kohdalla palvelukyky ennen uudistusta oli suhteellisen vaatimattomalla tasolla ja nousi uudistuksen myötä muiden poliisilaitosten tasolle. Muissa neljässä poliisilaitoksessa huumausainerikostutkinnan palvelukyky säilyi ennallaan.

Väkivaltarikosten määrät puolestaan vähentyivät kaikissa poliisilaitoksissa (Liitetaulukko 10). Eniten (16 %) väkivaltarikosten määrä vähentyi Kymenlaakson poliisilaitoksella ja vähiten (1,6 %) Lapin poliisilaitoksella. Myös väkivaltarikoksissa oli suhteessa tuhatta asukasta kohden vain vähäistä vaihtelua vuositasolla (Liitetaulukko 11). Tuhatta asukasta kohden eniten (8,6) väkivaltarikoksia ilmoitettiin Koillismaan poliisilaitoksella ja vähiten (4,8) niitä ilmoitettiin Pirkanmaan poliisilaitoksella vuonna 2009. Ilmoitettujen väkivaltarikosten määrä vaihteli alle viidestä reiluun kahdeksaan ilmoitusta tuhatta asukasta kohden vuonna 2009. Tällä perusteella kysyntä on alueellisesti suhteellisen samankaltaista asukkaisiin suhteutettuna.

Selvitetyissä väkivaltarikoksissa oli niin ikään poliisilaitoskohtaista vaihtelua. Viidessä kuudesta selvitettyjen väkivaltarikosten määrä vähentyi, joka tukee väkivaltarikosten ilmoitusten määrän muutosta. Koillismaan poliisilaitoksissa selvitettiin väkivaltarikoksia vuoteen 2008 verrattuna enemmän, niin niiden määrät olivat kuitenkin alemmat, kuin tarkastelujakson mediaani.

Väkivaltarikoksien tutkinnan osalta palvelukyky säilyi poliisilaitoksissa ennallaan, vaikka poliisilaitoskohtaista vaihtelua olikin (Liitetaulukko 13). Koillismaan poliisilaitoksen väkivaltarikosten palvelukyky selvitettyjen rikosten perustella nousi selvästi uudistuksen jälkeen. Rikostutkinnassa kyettiin tältä osin selvittämään muun muassa aikaisempina vuosina ilmoitettuja rikoksia.

Poliisilaitosten talousrikostutkinnan ilmoitusmäärät poikkeavat toisistaan selvästi (Liitetaulukko 14). Itä-Uudenmaan, Kymenlaakson ja Pirkanmaan poliisilaitoksilla talousrikoksia ilmoitettiin aiempaa enemmän. Varsinais-Suomen poliisilaitoksella talousrikosten määrä vähentyi ja harva-alueiden poliisilaitoksissa Koillismaan ja Lapin poliisilaitoksissa muutos oli marginaalinen.

Talousrikoksia ilmoitettiin miltei viisi ilmoitusta tuhatta asukasta kohden Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella vuonna 2009, mikä on huomattavasti enemmän, kuin muissa poliisilaitoksissa (Liitetaulukko 15). Vähiten niitä ilmoitettiin Koillismaan poliisilaitoksella, huomioiden myös aiemmat vuodet. Muissa poliisilaitoksissa talousrikoksia ilmoitettiin alle yksi rikosta tuhatta asukasta kohden.

Talousrikosten palvelukyky oli poliisilaitoksissa erilaista. Esimerkiksi Lapin poliisilaitoksella kaksi päätettyä talousrikostutkintaa näkyy merkittävänä nousuna palvelukyvyssä (Liitetaulukko 16). Päätettyjen talousrikosten määrä Pirkanmaan poliisilaitoksella nousi 31 ilmoituksella, joka oli myös palvelukyvyyn nousuna merkittävä. Varsinais-Suomen poliisilaitoksella ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella talousrikoksia päätettiin merkittävästi vähemmän. Harva-alueilla talousrikosten määrät on vastaavasti huomattavasti pienempiä kuin Etelä-Suomen alueella. Tästä syystä esimerkiksi Lapin poliisilaitoksen kahden päätetyn talousrikoksen vaikutus oli merkittävä nousu palvelukyvyssä.

Talousrikoksia päätettiin eniten Pirkanmaan poliisilaitoksella, mutta samanaikaisesti päätettyjen talousrikosten tutkinta-aika pidentyi uudistuksen jälkeen 31 vuorokautta (Liitetaulukko 16). Varsinais-Suomen poliisilaitoksessa tutkinta-aikojen perusteella talousrikosten palvelukyky heikkeni merkittävästi. Sen sijaan Itä-Uudenmaan ja Kymenlaakson poliisilaitosten palvelukyky talousrikosten tutkinnassa parantui tutkinta-aikojen lyhentymisen myötä.

### 4.3 Rikostutkinta uudistuksen jälkeen

Hälytystehtävien vastaanottokyky ja valvontatehtävien suoritteet vaikuttavat rikostutkinnan kysyntään. Valvonta- ja hälytystoiminta tuottaa oman toimintansa suoritteina rikosilmoituksia. Erityisesti valvontatoiminnan tehostamisen tulisi näkyä pitkällä aikavälillä rikosilmoitusten määrän vähenemisenä, mikäli ennalta estävässä poliisitoiminnassa onnistutaan. Toisaalta taas ennalta estävä toiminta lisää hetkellisesti rikostutkinnan kysyntää oma-aloitteisten hälytystehtävien johdosta tehtävien rikosilmoitusten määrän lisääntyessä. Valvontatoiminnan tehostaminen lisää erityisesti valvontarikosten määriä kuten liikennesrikosten ja huumausainerikosten määriä. Poliisin hälytys- ja valvontatoiminnan suoritteilla, kuten kenttäpartioiden suorittamalla rikospaikkatutkinnalla, on rikostutkinnan sujumuuden kanssa selkeä toiminnallinen rajapinta.

Hälytys- ja valvontatoiminnan kysynnän vähentyminen on yhteydessä myös rikostutkinnan kysynnän muutoksiin. Vuonna 2010 valvontatoiminta näyttäisi tehostuvan, joten rikostutkinnan kysyntä todennäköisesti hetkellisesti lisääntyy edellyttäen, että ennalta estävän toiminnan vaikutus tehostuu myöhemmin.

Poliisilaitostarkastelun perusteella valtakunnallinen kokonaisuus muodostuukin alueellisesti hyvin erilaisesta onnistumisesta. Tutkinnan keston vaikuttavat muun muassa ilmoitettujen rikosten määrä, tutkittavan rikoksen luonne ja tutkintaan osallistuvan henkilöstön määrä. Rikostutkijoiden määrän pysyessä vakiona, uudet ilmoitukset kuormittavat jo aloitettujen rikosten tutkintaa. Palvelukykyyn vaikuttavatkin poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen perusteella rikosilmoitusten laatuun ja tutkinnan keston liittyvät tapauskohtaiset seikat kuten potentiaaliset rikosentekijät, vangitsemiskäsittely, rikoksiin syyllistyneiden vankilasaoloaika ja syyttäjäyhteistyön sujuvuus. Poliisilaitoksissa, joissa on esimerkiksi vilkas kauttakulkuliikenne ja suuret päivittäisasiointimäärät, rikosten selvittäminen on vaikeampaa, kuin pienissä taajamissa ja harvaan asutuilla alueilla. Toimintaympäristöllä on suuri merkitys rikostutkinnan onnistumiseen. Kysynnän noustessa resurssien muuttumattomuus näkyy myös palvelukyvyssä.

Uudistus ei tuonut sellaisenaan rikostutkintaan poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluiden mukaan muutosta. Koillismaan poliisilaitoksen ylimmän johdon haastattelun mukaan tutkinnan joutuisuuteen oli uudistuksessa panostettu ja pyrkimyksenä oli saada vanhoja tutkinnassa olevia juttuja reaaliaikaan sekä tehostaa rikosilmoitusten vastaanottoa. Sen sijaan aiemmissä tutkintakulttuureissa todettiin olevan eroja, esimerkiksi Pudasjärvellä rikostutkijat tutkivat kaikenlaisia rikoksia, kun taas Kuusamossa kenttäväki tutki selkeitä ja yksinkertaisesti hoidettavia ilmoituksia. Toimintatapoja ja tutkintaa yhdenmukaistettiin ja yhtenäistettiin uudistuksen yhteydessä. Toimenpiteillä on ollut tältä osin ollut myönteinen vaikutus esimerkkinä olleen Koillismaan poliisilaitoksen rikostutkinnan palvelukykyyn.

Päivittäisrikostutkintaa kuormittaa määrällisesti paljon liikennerikokset, mutta niiden kehitystrendi on ollut viime vuosina laskeva. Kehitys voi johtua osittain liikennevalvonnassa tapahtuneista muutoksista. Liikennekäyttäytymisessä tapahtuneet muutokset vaikuttavat kysynnän vähentymiseen. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen perusteella osa poliisin henkilöstöstä ei pidä liikennerikosten tutkintaa varsinaisena rikostutkintana. Liikennerikostutkinta onkin pääsääntöisesti niin sanottua suppeaa rikostutkintaa, joka suurimmaksi osaksi saatetaan loppuun partioiden toimesta. Kyseessä on tällöin valvonta- ja hälytystoiminnan suorite.

Liikennerikosten palvelukyky aleni poliisilaitoksissa aiemman kehitystrendin mukaisesti ja vastaavassa suhteessa kuin ilmoitettujen liikennerikosten määrä vähentyi. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatelussa todettiin, että rikostutkinnassa liikenteen automaattivalvonnan tulokset näkyvät muutoksissa. Tältä osin muutos on liikennerikosten vähentyminen, joka on muutoksena myönteinen. Tutkinnallisessa merkityksessä automaattivalvonnan kautta tulevat liikennerikkomukset -ja rikokset ovat pääsääntöisesti selviä tapauksia ja näissä niin sanottujen pimeiden rikosten määrä on



vähäinen. Vastaavasti automaattivalvonnan kautta todettiin haastatteluissa myös tulevan pimeitäkin rikoksia, joiden selvittäminen työllistää huomattavasti enemmän ja pidentää tutkinta-aikoja. Haastatteluiden perusteella liikenteen automaattivalvonta poliisilaitoksen yhdellä toimialueella tuottaa päivittäisrikostutkinnassa lyhytkestoiselle tutkinnalla huomattavan määrän ilmoituksia ja luo myös poliisilaitoksen sisällä alueellista eroavuutta.

Mikäli valvonta- ja hälytystoiminnan palvelukyky heikentyy tai vahvistuu, sen oletetaan niin ikään näkyvän rikostutkinnan kysynnässä. Eri-tyisesti vaativan rikostutkinnan osalta huumausainerikosten, jotka ovat tyypillisiä valvontarikoksia, ilmoitusten määrät nousivat uudistuksen jälkeen. Tällä perusteella valvonta näyttää parantuneen, mutta ei yksin todista nimenomaan valvonta- ja hälytystoiminnan tehostumista.

Talousrikoksien määrät vaihtelevat vuosittain. Ilmoitettujen talousrikosten määrän kasvu voi johtua siitä, että talousrikoksia tehdään tosiasiallisesti aikaisempaa enemmän tai epäilyistä ilmoitetaan aikaisempaa herkemmin. On myös mahdollista, että tutkintakynnys tai siihen liittyvät toimintaprosessit ovat muuttuneet esimerkiksi seurauksena kihlakuntien poliisilaitosten erilaisten työkäytänteiden ja -kulttuurien yhdistämisestä uusiksi poliisilaitoksiksi.<sup>33</sup>

Talousrikostutkinnan palvelukyky säilyi ennallaan. Kokonaisuutena arvioiden uudistuksen vaikutukset talousrikostutkintaan ovat olleet myönteisiä. Sen sijaan Poliisibarometrin tuloksien perusteella kansalaisten arvioissa talousrikostorjunnassa poliisin onnistuminen on samaa luokkaa kuin autovarkauksien selvittämisessä, kokemukset ovat kielteisiä. Kansalaiset arvioivat poliisin onnistuvan näissä tehtävissä heikoiten (ks. Luku 7). Talousrikostorjunta on kuitenkin laajempi näkökulma kuin yksinomaan talousrikostutkinta, jolla voi olla vaikutusta kansalaisten arvioihin.

## 4.4 Lupapalveluiden kysyntä ja palvelutoiminta

Lupapalvelutoiminta on poliisin maksullinen toimintamuoto.<sup>34</sup> Arvioinnissa on huomioitu ainoastaan maksullinen toiminta, koska maksuttoman lupapalvelutoiminnan seuranta ei ole tällä hetkellä luontevasti saatavilla poliisin tulostietojärjestelmästä (PolStat). Maksuttoman toiminnan seuranta on selkeä kehittämiskohde poliisin tilastoinnissa. Lupapalvelutoiminnan kokonaiskuvan saamiseksi lupapalveluita tarkasteltiin kaikkien

---

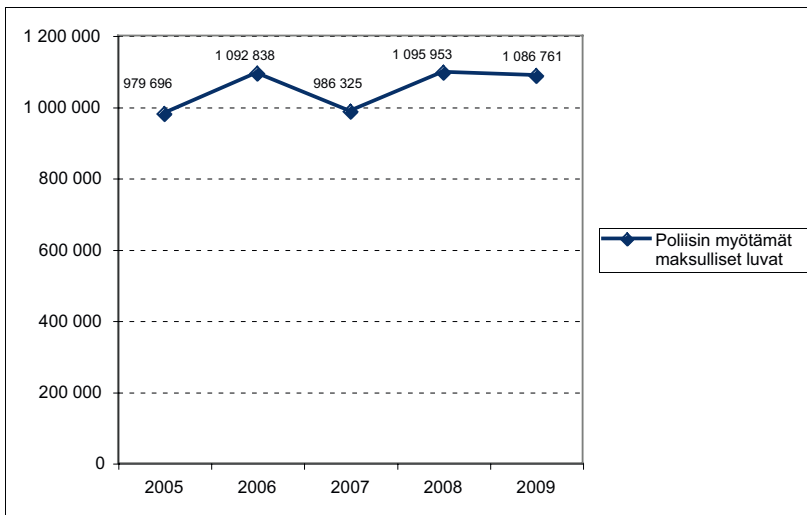
33 Kihlakuntauudistuksella todettiin olleen myönteistä vaikutusta erityisesti palveluiden riittävään ja tasapuoliseen saatavuuteen, laadun ja oikeusturvan parantamiseen. Poliisin hallintorakenneuudistuksen yhtenä tarkoituksena on ollut edistää käytäntöjen yhdenmukaisuutta maan eri osissa ja vahvistaa siten poliisin osalta yhtenäisyyttä oikeusjärjestyksen toteutumisessa.

34 Lupapalveluista saatavat tuotot on nettobudjetoitua tuloa, joka tarkoittaa käytännössä tulosyksikön omaa rahoitusta. Rahoituksesta vastaa hallinnon alalla koordinoitusti poliisihallitus.

myytyjen lupien osalta. Lähtökohtaisesti oletetaan, että PORA -uudistuksella ei ole sellaisenaan vaikutusta myöskään lupapalveluiden kysyntään. Poliisin myöntämiä maksullisia lupia ovat ajokortti, ampuma-ase, henkilökortti ja passit, jotka määrällisesti muodostavat valtaosan poliisin myöntämistä luvista. Näiden lupien myöntämiseen liittyy myös asiakkaan velvollisuus saapua lupaa myöntävän poliisilaitoksen tiloihin henkilökohtaista tunnistamista varten. Lupapalveluissa osa toiminnoista ja päätöksenteosta keskitettiin pääpoliisiasemalle. Keskitettyjä toimintoja olivat vaativat lupapalvelutoiminnot, joista esimerkkinä voidaan mainita ulkomaalaisluvut. Poliisin lupapalvelutoimintaan kuuluu lukuisia muita toimintoja kuten rahankeräysluvut ja ilmoitukset yleisötilaisuuksista.

Lupapalveluita myönnetään lähtökohtaisesti kaikista poliisin toimipaikoista. Uudistuksen jälkeen lupapalvelupisteitä oli koko maassa yhteensä 162 mukaan lukien Helsingin poliisilaitoksen toimipaikat. Toimipaikoista kuusi tullaan lakkauttamaan vuoden 2010 aikana. Osa lupapalveluita myöntävistä palvelupisteistä lakkautettiin uudistuksessa. Lakkautukset kohdentuivat Itä- ja Länsi-Suomen alueelle. Eniten toimipaikkoja (25 kpl) lakkautettiin Länsi-Suomen alueella.

Poliisin myöntämien lupien määrät vaihtelevat vuositasolla paljon edellä mainituista kysyntään vaikuttavista seikoista johtuen. Lupia myönnettiin mediaanina 1 039 582 kappaletta tarkastelujaksolla 2005-2008 (Kuvio 4.8), keskiarvon ollessa 1 038 703. Tarkastelujakson mediaaniin verrattuna lupapalveluiden kysyntä nousi hieman vuonna 2009, mutta vuoteen 2008 verrattuna kysynnässä ei juuri tapahtunut muutosta.



	Mediaani 2005-2008
Poliisin myötämät maksulliset luvat	1 039 582

**Kuvio 4.8.** Poliisin lupapalveluiden kysyntä 2005-2009 ja mediaani.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tilastointi 12/09.

Vuoden 2010 alun tilastoinnin perusteella voidaan arvioida lupapalveluiden kysynnän jonkin verran kasvavan vuoteen 2009 verrattuna (Taulukko 4.10). Tämän perusteella ei kuitenkaan voida arvioida sitä, onko palveluiden tavoitettavuus uudistuksen jälkeen parantunut vai johtuuko kysynnän nousu muista seikoista kuten lupien määräaikojen umpeutumisesta.

**Taulukko 4.10.** Poliisin lupapalveluiden kysyntä, myönnetyt luvat, vuonna 2010

Poliisi	01/2010	02/2010	03/2010	04/2010	05/2010	06/2010	01-06/2010
<b>Poliisin myönnetyt maksulliset luvat</b>	<b>136 806</b>	<b>143 303</b>	<b>178 285</b>	<b>177 786</b>	<b>181 779</b>	<b>207 618</b>	<b>1 025 577</b>

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Maksullinen toiminta.

Lupapalveluiden tarve muodostuu osin väestön ikärakenteen mukaan, esimerkiksi myönnettyjen ajokorttien osalta. Palvelutarpeen muutokset johtuvat myös lupien määräaikaaisuudesta ja myöntämisperusteista. Lupien kysyntään vaikuttavat näiden lisäksi lainsäädännölliset muutokset.

PORA -uudistuksessa lupapalveluiden turvaamisen edellytyksenä oli, että lupapalvelujen tulee olla uudistuksen jälkeen saatavissa kohtuullisella etäisyydellä joko asuin- tai työpaikkakunnalla. PORA -uudistuksen tavoitteena oli lupapalveluissa myös lisätä sähköistä asioimista ja vähentää henkilökohtaisen asioimisen tarvetta. Uudistuksen yhteydessä määriteltiin kannattava lupapalvelupiste: 2500-3000 lupaa vuodessa, vähintään kolme työntekijää ja palvelupisteiden välinen etäisyys 50-100 km.

Lupia myönnettiin vuonna 2009 yhteensä 1 086 761 kappaletta. Yhtä toimipaikkaa kohden tämä on laskennallisesti 6708 lupaa, mikäli lupapalveluita myönnetään kaikista toimipaikoista. Tällä perusteella kaikki poliisin lupapalvelupisteet myöntäisivät yli puolet enemmän lupia kuin PORA -uudistuksessa oli tavoitteena. Tämä ei kuitenkaan anna oikeaa kuvaa kaikista lupapalvelupisteistä. Eniten myönnettyjen lupien määrä vähentyi Pirkanmaan poliisilaitoksella Ikaalisten poliisiasemalla peräti 8 444 kappaletta ja vastaavasti eniten myönnettyjen lupien määrä nousi Ylöjärven palvelupisteessä 4 542 kappaletta (Liitetaulukko 17). Kannattavan lupapalvelupisteen kriteeri 2500 - 3000 lupaa vuodessa ei täytynyt 19 lupapalvelupisteessä, joista kahdeksan sijaitsi Lapin poliisilaitoksella.

Myönnettyjen lupien osalta kehitys poliisilaitoksen sisälläkin oli mielenkiintoinen. Poliisilaitostarkastelun perusteella hajonta kysynnässä oli suurta uudistuksen jälkeen. Joillakin poliisiasemilla myönnettiin selkeästi vähemmän lupia kuin aiemmin ja vastaavasti palvelupisteiden lupamäärät nousivat. Toisaalta taas joillakin poliisilaitoksilla myönnettyjen lupien määrät laskivat yleisellä tasolla kuten Itä-Uudenmaan ja Varsinais-Suomen poliisilaitoksilla.

## **Poliisilaitosten lupapalvelut**

Poliisilaitosten väliset erot ovat määrällisesti myönnettyissä luvissa suuria (Liitetaulukko 18), ja lupapalveluiden kysyntä poikkesi huomattavasti eri poliisilaitosten alueilla. Esimerkiksi Koillismaan poliisilaitoksella myönnettiin vuonna 2009 yhteensä 11 203 lupaa, kun Pirkanmaan poliisilaitoksella myönnettiin peräti 161 951 lupaa. Poliisilaitostarkastelussa kysyntä vähentyi, ainoastaan Lapin poliisilaitoksella kysyntä hieman nousi. Tarkastelujakson mediaaneihin verrattuna myönnettyjen lupien määrät kuitenkin nousivat kaikissa poliisilaitoksissa. Eniten mediaaniin verrattuna lupia myönnettiin Kymenlaakson poliisilaitoksessa, peräti 20 prosenttia. Lapin poliisilaitoksella lupapalveluiden kehitys oli tasaisempi kuin muissa poliisilaitoksissa kysynnän noususta huolimatta. Mediaaniin verrattuna lupia myönnettiin 2,6 prosenttia enemmän vuonna 2009.

Myönnettyjen lupien määrissä oli myös jonkin verran eroja asukaisiin suhteutettuna (Liitetaulukko 19). Eniten lupia myönnettiin Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella, lähes 454 lupaa tuhatta asukasta kohden.

Vastaavasti vähiten lupia myönnettiin Pirkanmaan poliisilaitoksella, noin 332 lupaa tuhatta asukasta kohden. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella lupia myönnettiin 27 prosenttia enemmän tuhatta asukasta kohden kuin Pirkanmaan poliisilaitoksella. Muissa poliisilaitoksissa myönnettyjen lupien määrä vaihteli noin 342 luvasta 384 lupaa tuhatta asukasta kohden.

Koillismaan poliisilaitoksella myönnettyjen lupien määrässä oli merkittävää nousuna suhteessa asukkaisiin vuonna 2008 (Liitetaulukko 19). Sen sijaan uudistuksen jälkeen kysyntä tasoittui, mutta jääden edelleen selvästi korkeammalle kuin vuoden 2007 taso oli.

## 4.5 Lupapalvelut uudistuksen jälkeen

Kysynnän pysyessä aiemmalla tasolla, myös sitä koskevan palvelukyvyyn tulisi säilyä ennallaan, mikäli henkilöstöresursseissa ei tapahdu muutosta. Olennaista vaikuttavuuden tavoittelussa on siten se, että viranomaisen tai asiakkaiden aloitteesta käynnistyvät kohtaamistilanteet ja kansalaiskontaktit toimivat hyvin (Lumijärvi 2009, 374.) Valtakunnallisesti tarkasteltuna lupapalveluita myönnetään kaikista poliisin toimipaikoista, joten palveluverkosto on edelleen kattava.

PORA -uudistuksessa lupapalveluiden kannattavuuden yhtenä kriteerinä oli myös kohtuullinen etäisyys toimipaikkojen välillä. Palvelupisteiden etäisyydet vaihtelevat 0,6 kilometristä 543 kilometriin ja harva-alueilla lyhin toimipaikkojen välinen etäisyys on 28 kilometriä.<sup>35</sup> Lupia myöntävien toimipaikkojen välinen etäisyys on kuitenkin keskimäärin alle 100 kilometriä. Lapin poliisilaitos oli myös poliisilaitoksista ainoa, jossa kriteeriksi asetettu toimipaikkojen välinen etäisyys alle 100 kilometriä ei toteutunut. Nämä olivat Utsjoen ja Inarin toimipaikat.

Poliisin hallintorakennemuutos ei vaikuttanut merkittävästi lupapalveluiden kysyntään. Poliisilaitostarkastelussa myönnettyjen lupien määrät olivat erilaisia. Myönnettyjen lupien osalta kysymys on varsin erilaisesta alueellisesta jakautumisesta, jolloin on selvää, että niiden vertaaminen on hankalaa. Tähän on vaikuttanut myös se, että lupapalveluita tuotettiin poliisilaitoksittain erilaisin ratkaisuin. Palvelutuotannon turvaamiseksi oli kehitetty poliisilaitoskohtaisia ratkaisuja. Haastattelujen perusteella esimerkiksi Varsinais-Suomen poliisilaitoksella Someron palvelupiste lakkautettiin, mutta siellä toimi edelleen niin sanottu lupalaskutoiminta. Lisäksi Mynämäellä toimi epävirallinen palvelupiste.

---

35 Lyhin 0,6 km etäisyys on Närpiön palvelupisteen ja Kristiinan kaupungin poliisiaseman välillä, pisin etäisyys 534 km on Utsjoen ja Posion palvelupisteiden välillä sekä harva-alueen lyhin etäisyys 28 km Tornion pääpoliisiaseman ja Kemins poliiisiaseman välillä.

Palvelujen saatavuuden näkökulmasta merkityksellisiä ovat myös kansalaisten päivittäisasiointialueet poliisilaitoksen toimialueella. Uusia poliisilaitoksia perustettiin vanhojen lääninrajojen mukaisesti, jolloin kaikilta osin päivittäisasiointisuunnat eivät tulleet huomioiduksi. Näin oli esimerkiksi Rovaniemen poliisilaitoksella, jossa ylimmän johdon haastattelun perusteella Posion toimipaikan väestön päivittäisasiointisuuntana on Kuusamon poliisilaitos toimialue, vaikka tilastoinnin mukaan kysyntä tasoittui vuoden 2009 aikana.

Lupapalveluiden kysynnän erilaisuudesta johtuen palveluiden tarjontaa oli tarkasteltu toiminnallisista lähtökohdista käsin, joka on vaikuttanut palvelupisteiden aukioloaikoihin – ja päiviin. Lupapalvelut ovat saatavilla pääpoliisiasemilla ja poliisiasemilla kello 8-16 välisenä aikana. Sen sijaan jotkin palvelupisteet ovat auki vain tiettyinä viikonpäivinä tai vastaavasti aukioloaikoja on rajoitettu. Lupapalvelutuotantoa rajoittavat jonkin verran toimipaikkojen rajoitetut aukioloajat ja -päivät, jotka osin johtuvat lupapalvelupisteisiin kohdennetun henkilöstön määrästä.

Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen mukaan lupapalveluita on tuettu erilaisin ratkaisuin. Joissakin poliisilaitoksissa perustettiin liikkuva lupapalvelupiste, ja joissakin lupapalveluita annetaan yhteispalvelupisteistä. Yhteispalvelupisteiden perustaminen on sidoksissa kunnalliseen toimintaan ja tästä syystä niitä ei ole voitu perustaa yhtä tehokkaasti kaikkialle. Keskitettyjä lupapalveluita ei voida arvioida tässä yhteydessä.

Uudistuksen myötä vaativia lupapalvelutoimintoja keskitettiin pääpoliisiasemalle. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen ylimmän johdon haastattelussa todettiin, että erityisosaamista vaativia lupapalveluita vaativaa toimintaa ei huomioida riittävästi resursseissa. Kritiikkiä kohdistettiin PORA -työsuunnitelman vaatimaan toiminnalliseen keskittämiseen. Tavoitteena poliisilaitoksen näkökulmasta on palvelujen ylläpitäminen ja turvaaminen, ja tästä syystä kaikki vaativista lupapalvelutoiminnoista ulkomaalaisasiat keskitettiin pääpoliisiasemalle. Sen sijaan hakemukset ja haastattelut voidaan tehdä muulla asemalla, jolloin lähtökohtana on palveluperiaate. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen ylin johto totesi, että pääpoliisiasemalle keskitettävä ulkomaalaisasioiden toiminta ei toteutunut kaikilta osin, koska se ei tavoitteena ollut realistinen. Tämä johtui siitä, että tällaiset lupamäärät vaihtelevat alueittain hyvin paljon. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen perusteella palvelujen tarjontaa ja asiakaspalvelua tuettiin esimerkiksi siten, että lupapalvelun tarvitsija kuullaan lähimmällä toimipaikalla, vaikka itse lupahallinnollinen ratkaisu tehdään pääpoliisiasemalla. Näitä keskitettyjä toimintoja myös tarjotaan tiettyinä päivinä poliisiasemillakin.

## 5 TOIMINNALLISEN TUOTTAVUUDEN MUUTOS POLIISIPALVELUISSA

Toiminnallista tuottavuutta tarkastellaan suoritteiden määrää suhteessa poliisin henkilötövuosiin tulosalueittain. Hälytystehtävissä rajauksena on käytetty paikallispoliisin suorittamia A- ja B -luokan hälytystehtäviä ja poliisin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdentuvia tehtäviä (YJT-tehtävät) sekä niihin kohdentuvia valvontatoiminnan henkilötövuosia. Rikostutkinnan selvitettyjen rikosten suhde henkilötövuosiin osoittaa tutkintatoiminnan tuottavuutta. Rikostutkinnassa henkilötövuodet kohdentuvat kaikkien rikosten tutkintaan, joten jaottelua päivit-  
täisrikosten ja vaativien rikosten tutkintaan ei ole luontevaa tehdä tässä yhteydessä. Vaativan rikostutkinnan tuottavuutta kuvaa tässä yhteydessä vain talousrikostutkinnan tuottavuus (päätetty jutut/htv). Lupapalveluiden tuottavuutta kuvaa lupien määrä suhteutettuna lupapalveluiden henkilötövuosien määrää.

Poliisissa kohdentui uudistuksen jälkeen eniten henkilötövuosia valvonta- ja hälytystoimintaan ja rikostorjuntaan. Tarkastelujaksolla 2005-2008 hälytystoimintaan kohdentui 692 henkilötövuotta (Liitetaulukko 20). Vuonna 2009 hälytystoimintaan kohdentui henkilötövuosia selvästi aiempien vuosien keskiarvoa enemmän, mutta henkilötövuosien määrä vähentyi peräti 112 henkilötövuotta vuoteen 2008 verrattuna. Hälytyspalveluihin kohdentui uudistuksen jälkeen 11 prosenttia vähemmän henkilötövuosia kuin vuonna 2008.

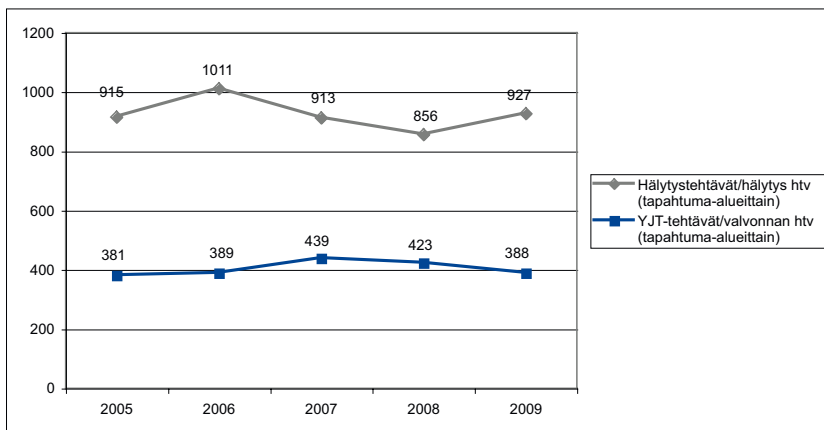
Valvontatoiminnassa henkilötövuosia oli vuosina 2005 ja 2006 merkittävästi enemmän kuin muilla tulosalueilla. Tarkastelujaksolla 2005-2008 valvontatoimintaan kohdentui keskimäärin 5 628 henkilötövuotta (Liitetaulukko 21). Vuonna 2009 valvontatoimintaan kohdentui huomattavasti aiempien vuosien keskiarvoa vähemmän henkilötövuosia, mutta muutos oli marginaalinen vuoteen 2008 verrattuna.

Valvonta- ja hälytystoimintaan kohdentui keskimäärin 6 320 henkilötövuotta tarkastelujaksolla 2005-2008 (Liitetaulukko 20). Vuoteen 2008 verrattuna ei tapahtunut muutosta valvonta- ja hälytystoimintaan kohdentuneissa henkilötövuosissa.

Annettuja A - ja B -luokan hälytystehtäviä suoritettiin yhtä henkilötövuotta kohden vuosina 2005-2008 mediaanina 913 tehtävää (Kuvio 5.1), keskiarvon ollessa lähes 924. Vuonna 2009 hälytystehtävien määrä yhtä henkilötövuotta kohden nousi kahdeksan prosenttia vuoteen 2008 verrattuna. Hälytystoiminnan tuottavuus nousi uudistuksen jälkeen ja oli korkeammalla myös aiempien vuosien mediaaniin verrattuna.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 YJT-tehtäviä suoritettiin mediaanina 406 tehtävää yhtä henkilötövuotta kohden (Kuvio 5.1), keskiarvon ollessa 408. Vuonna 2009 YJT-tehtäviä suoritettiin kahdeksan prosenttia vä-

hemmän yhtä henkilötyövuotta kohden kuin vuonna 2008, mutta prosentin enemmän kuin koko neljän vuoden tarkastelujaksolla. YJT-tehtävien määrä aleni vuonna 2009 samassa suhteessa kuin hälytystehtävien määrä nousi yhtä henkilötyövuotta kohden.



Palvelutuotannon tuottavuus	Mediaani 2005-2008
Hälytystehtävät/hälytys htv (tapahtuma-alueittain)	913
YJT-tehtävät/valvonnan htv (tapahtuma-alueittain)	406

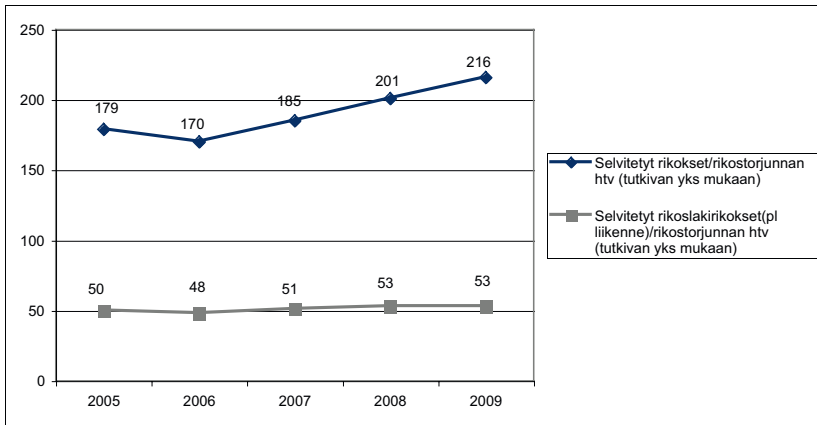
**Kuvio 5.1.** Valvonta- ja hälytystoiminnan palvelutuotannon tuottavuus 2005-2009 ja mediaani.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Yksikkörajausena on paikallispoliisi ja luvuissa A- ja B luokan hälytystehtävät. Tilastointi 12/09.

Rikostorjuntaan kohdentui henkilötyövuosia lähes yhtä paljon kuin valvonta- ja hälytystoimintaan yhteensä. Tarkastelujaksolla 2005-2008 rikostorjuntaan kohdentui keskimäärin 2 187 henkilötyövuotta (Liitetaulukko 21). Vuonna 2009 rikostorjunnan henkilötyövuosien määrä oli yli puolet suurempi kuin aiempien vuosien keskiarvo. Sen sijaan rikostorjuntaan kohdentuneissa henkilötyövuosien määrässä ei ollut muutosta vuoteen 2008 verrattuna.

Rikostutkinta on tuottanut tarkastelujaksolla 2005-2008 mediaanina 182 selvitettyä rikosta yhtä henkilötyövuotta kohden (Kuvio 5.2), keskiarvon ollessa noin 184. Rikoksia selvitettiin enemmän aiempiin vuosiin verrattuna ja kahdeksan prosenttia enemmän kuin vuonna 2008. Kun selvitetystä rikoksista jätetään pois liikenne rikokset, vuosina 2005-2008 selvitettiin mediaanina 51 rikosta yhtä henkilötyövuotta kohden, keskiarvon ollessa sama. Uudistuksen jälkeen rikostutkinnan tuottavuus säilyi vuoden 2008 tasolla. Toiminnallinen tuottavuus ei muuttunut rikostutkinnassa ja uudistuksen vaikutus rikostutkintaan on ollut neutraali.



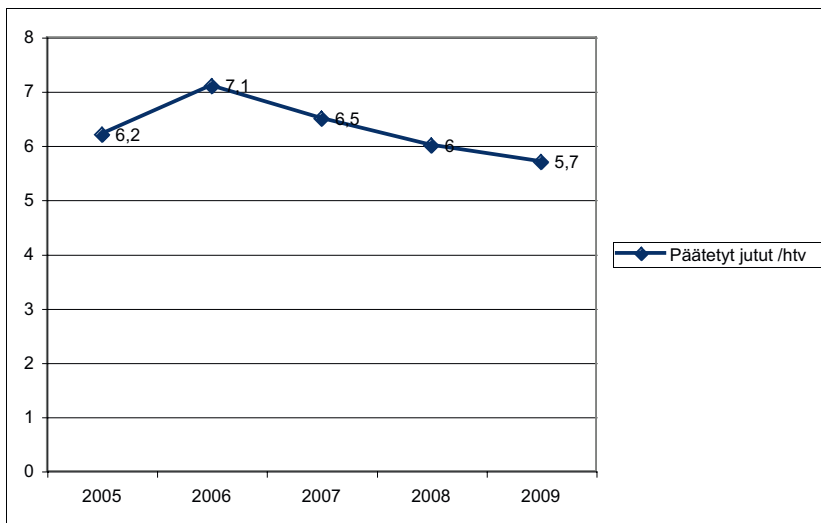


Rikostorjunta	Mediaani 2005-2008
Selvitetyt rikokset/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	182
Selvitetyt rikoslakirikokset(pl liikenne)/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	51

### Kuvio 5.2 Rikostorjunnan palvelutoiminnan tuottavuus 2005-2009 ja mediaani.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tutkivana yksikkönä on paikallispoliisi. Tilastointi 12/09.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 päätettyjen talousrikoksien mediaani oli 6,4 rikosta yhtä henkilötyövuotta kohden (Kuvio 5.3), keskiarvon ollessa sama. Talousrikostutkiminnan tuottavuus aleni aiempien vuosien mediaaniin verrattuna ja tuottavuus heikentyi viisi prosenttia vuoteen 2008 verrattuna. Muutos ei ollut sellaisenaan merkittävä, koska talousrikoksia luokiteltiin selvästi enemmän vuosina 2008 ja 2009.



Talousrikokset	Mediaani 2005-2008
Päättetyt jutut /htv	6,4

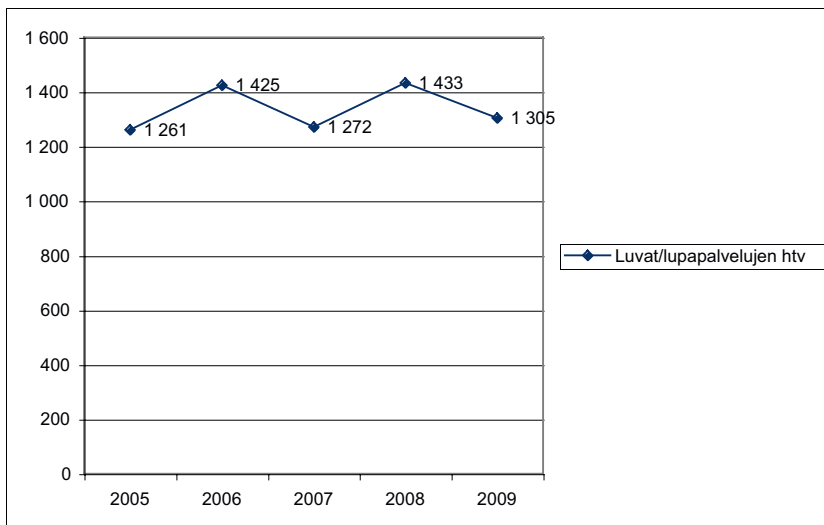
**Kuvio 5.3.** Talousrikostutkinnan tuottavuus vuosina 2005-2009 ja mediaani.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tutkivana yksikkönä on paikallispoliisi. Tilastointi 12/09.

Lupalpalveluihin kohdentui tarkastelujaksolla 2005-2008 keskimäärin 410 henkilötyövuotta (Liitetaulukko 22). Uudistuksen jälkeen henkilötyövuosia kohdentui lupalpalveluihin kaksi kertaa enemmän aiempien vuosien keskiarvoon verrattuna. Lupalpalveluiden henkilötyövuosimäärä lisääntyi kahdeksan prosenttia vuoteen 2008 verrattuna.<sup>36</sup>

Poliisi myönsi keskeisiä lupia tarkastelujaksolla 2005-2008 mediaanina 1 349 kappaletta yhtä henkilötyövuotta kohden (Kuvio 5.4), keskiarvon ollessa noin 1 348. Vuonna 2009 yhtä henkilötyövuotta kohden myönnettiin 13 prosenttia vähemmän lupia kuin vuonna 2008.

<sup>36</sup> Yhtä lupaa kohden vaadittu työmäärä voi lisääntyä tai vähentyä esimerkiksi myöntämisperusteiden tai -edellytysten muuttuessa.



Lupapalvelut	Mediaani 2005-2008
Luvat/lupapalvelujen htv	1 349

**Kuvio 5.4.** Lupapalveluiden tuottavuus 2005-2009 ja mediaani.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tilastointi 12/09.

## 5.1 Henkilötyövuosien kohdentuminen poliisilaitoksissa ja palvelulinjojen tuottavuus

Aiemmassa kihlakuntarakenteessa poliisin toimipaikat olivat erillisiä poliisilaitoksia, joista kukin vastasi omasta tuloksestaan. Nyt palvelutuotannon tuloksellisuutta tarkastellaan yhden yksikön osalta, jossa on lukuisia toimipaikkoja. Poliisilaitoksien monitoimipaikkaisuus on poliisin organisaatiossa uusi rakenne.

### Valvonta- ja hälytystoiminta

Lapin poliisilaitoksella valvonta- ja hälytystoimintaan kohdentui miltei saman verran henkilötyövuosia kuin vuonna 2008 (Liitetaulukko 21). Henkilötyövuosia kohdentui valvonta- ja hälytystoimintaan pitkän aikavälin keskiarvoon jopa hieman enemmän. Lapin poliisilaitoksen valvonta- ja hä-

lytystoiminnan tuottavuus oli paremmalla tasolla kuin vuonna 2008, mutta hieman (3,8 %) heikompi kuin pitkän aikavälin mediaani (Liitetaulukko 22).

Koillismaan poliisilaitoksella hälytystoimintaan kohdentuneiden henkilötyövuosien määrä vähentyi (16%) merkittävästi, vaikka muutos henkilötyövuosien määrässä (0,8) ei vaikuta suurelta. Koillismaan henkilöstöresurssit ovat kuitenkin määrältään pienet, joten pienikin muutos on muutoksena suuri. Myös valvontatoimintaan kohdentuneiden henkilötyövuosien määrä vähentyi (7 %) selvästi. Kuitenkin Koillismaan poliisilaitoksen hälytystoiminnan tuottavuus nousi merkittävästi (13,2 %), valvontatoiminnan tuottavuuden pysyessä ennallaan vuoteen 2008 verrattuna. Koillismaan poliisilaitoksen valvonta- ja hälytystoiminnan tuottavuus oli myös paremmalla tasolla kuin pitkän aikavälin mediaani.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos oli ainoa, jossa valvonta- ja hälytystoiminnan henkilötyövuosien määrä nousi pidemmän aikavälin keskiarvoon (Liitetaulukko 23) ja vuoteen 2008 verrattuna. Henkilötyövuosia kohdentui valvontatoimintaan 10,2 henkilötyövuotta enemmän kuin vuonna 2008. Hälytystoimintaan kohdentui selvästi vähemmän (23 %) henkilötyövuosia pitkän aikavälin keskiarvoon verrattuna, mutta muutosta vuoteen 2008 ei juuri tapahtunut (2 %). Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella hälytystoiminnan tuottavuus pysyi vuoden 2008 tasolla, kun taas valvontatoiminnan tuottavuus aleni 7,9 prosenttia vuoteen 2008 verrattuna. Valvonta- ja hälytystoiminnan tuottavuus oli kuitenkin paremmalla tasolla, kuin pitkän aikavälin mediaani.

Kymenlaakson poliisilaitoksella valvontatoimintaan kohdentui selvästi vähemmän (11,7 htv) henkilötyövuosia kuin vuonna 2008. Sen sijaan hälytystoimintaan kohdentui henkilötyövuosia lähes saman verran kuin vuonna 2008. Kymenlaakson poliisilaitoksella kohdentui valvonta- ja hälytystoimintaan pitkän aikavälin mediaania merkittävästi vähemmän (15,7 %) henkilötyövuosia vuonna 2009. Kymenlaakson poliisilaitoksen valvonta- ja hälytystoiminnan tuottavuus heikentyi valvonta- ja hälytystoiminnassa vuoteen 2008 verrattuna, vaikka kummankin tuottavuus oli pitkän aikavälin mediaani paremmalla tasolla. Hälytystoiminta oli jopa merkittävästi (14,2 %) paremmalla tasolla kuin pitkän aikavälin mediaani.

Pirkanmaan poliisilaitoksella valvonta- ja hälytystoimintaan kohdentui 14,7 henkilötyövuotta vähemmän kuin vuonna 2008 ja merkittävästi vähemmän (15,9 %) kuin pitkän aikavälin keskiarvo. Valvontatoimintaan kohdentui 12,9 henkilötyövuotta (7 %) vähemmän ja valvontatoimintaan 1,8 henkilötyövuotta (3 %) vähemmän kuin vuonna 2008. Pirkanmaan poliisilaitoksen valvonta- ja hälytystoiminnan tuottavuudessa ei tapahtunut muutosta hälytystoiminnassa vuoteen 2008 verrattuna. Valvontatoiminnan tuottavuus oli hieman (6,5 %) paremmalla tasolla vuoteen 2008 verrattuna. Pirkanmaan poliisilaitoksella valvonta- ja hälytystoiminta oli 9,4 prosenttia paremmalla tasolla kuin pitkän aikavälin mediaani.

Varsinais-Suomen poliisilaitoksella valvontatoimintaan kohdentui 15,7 henkilötyövuotta vähemmän, kun samanaikaisesti hälytystoimintaan kohdentui 9,3 henkilötyövuotta enemmän kuin vuonna 2008. Tästä huolimatta valvonta- ja hälytystoimintaan kohdentui hieman (2 %) vähemmän henkilötyövuosia kuin vuonna 2008 ja toisaalta taas henkilötyövuosien määrä oli miltei (0,9 %) sama kuin pitkän aikavälin mediaani. Varsinais-Suomen poliisilaitoksella hälytystoiminnan tuottavuus aleni (15,4 %) ja valvontatoiminnan tuottavuus nousi (8,1 %) vuoteen 2008 verrattuna. Valvonta- ja hälytystoiminnan tuottavuus oli heikommalla (4,9 %) tasolla kuin aiempien vuosien mediaani.

## Rikostutkinta

Lapin poliisilaitoksella rikostorjuntaan kohdentuneiden henkilötyövuosien määrässä ei tapahtunut juuri muutosta vuoteen 2008 verrattuna (Liitetaulukko 23) ja henkilötyövuosien määrä oli korkeammalla tasolla (2 htv) kuin vuosien 2005-2008 keskiarvo. Lapin poliisilaitoksella selvitettyjen rikosten ja selvitettyjen rikoslakirikosten osalta tuottavuus oli paremmalla tasolla kuin vuonna 2008 (Liitetaulukko 24). Lapin poliisilaitoksella rikostorjunnan tuottavuus oli myös pitkän aikavälin mediaaniin verrattuna paremmalla tasolla (7,7 %).

Koillismaan poliisilaitoksella rikostorjuntaan kohdentui hieman vähemmän (0,4 htv) henkilötyövuosia kuin vuonna 2008. Henkilötyövuosia kohdentui myös pitkän aikavälin keskiarvoa vähemmän henkilötyövuosia. Rikostorjunnan tuottavuus

Koillismaan poliisilaitoksen rikostutkinnan tuottavuus oli selvästi korkein muihin poliisilaitoksiin verrattuna. Koillismaan poliisilaitoksella rikostutkinnan tuottavuus aleni selvitettyissä rikoksissa merkittävästi (10 %) vuoteen 2008 verrattuna, mutta ylitti yhä merkittävästi (24,5 %) vuosien 2005-2008 mediaanin. Selvitettyjen rikoslakirikosten osalta Koillismaan poliisilaitoksella tuottavuus pysyi vuoden 2008 tasolla ja se oli myös aiempien vuosien 2005-2008 mediaania paremmalla tasolla (9,3 %).

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella rikostorjuntaan kohdennetut henkilötyövuodet vähentyivät 7,4 henkilötyövuotta. Pitkän aikavälin keskiarvoon verrattuna rikostorjunnan henkilötyövuodet olivat kuitenkin selvästi suuremmat (7,9 %) vuonna 2009. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella rikostorjunnan tuottavuus nousi (4,4 %) selvitettyjen rikosten osalta, kun taas selvitettyjen rikoslakirikosten osalta hieman heikentyi (3,6).

Kymenlaakson poliisilaitoksella rikostorjuntaan kohdentui henkilötyövuosia selvästi (7,4 htv) enemmän kuin vuonna 2008 ja henkilötyövuosien määrä oli myös pitkän aikavälin keskiarvoa hieman (1 %) korkeammalla. Kymenlaakson poliisilaitoksen rikostorjunnan tuottavuus nousi vuoteen

2008 verrattuna. Selvitettyjen rikosten tuottavuus nousi merkittävästi (18,8 %) ja selvitettyjen rikoslakirikostenkin tuottavuus nousi selvästi (9,5 %).

Pirkanmaan poliisilaitoksella rikostorjuntaan kohdentui 7,4 henkilötyövuotta enemmän kuin vuonna 2008 ja henkilötyövuosien määrä oli merkittävästi (14,1 %) korkeammalla kuin pitkän aikavälin keskiarvo. Pirkanmaan poliisilaitoksella rikoslakirikoksissa tuottavuus heikentyi vuosien 2005-2008 mediaaniin (6,8 %) ja vuoteen 2008 verrattuna (4 %). Selvitettyjen rikoslakirikosten tuottavuus heikentyi selvästi (9,3 %) vuoteen 2008 verrattuna.

Varsinais-Suomen poliisilaitoksella henkilötyövuosia kohdentui rikostorjuntaan selvästi vähemmän (19 htv) kuin vuonna 2008. Rikostorjuntaan kohdentuneiden henkilötyövuosien määrä oli kuitenkin pienempi (3,1 %) kuin pitkän aikavälin keskiarvo. Varsinais-Suomen poliisilaitoksella rikostorjunnan tuottavuus nousi (12,8 %) merkittävästi selvitettyissä rikoksissa vuodesta 2008. Tuottavuus oli tältä osin todella paljon parempi (29,8 %) myös aiempien vuosien mediaaniin verrattuna. Selvitettyjen rikoslakirikosten tuottavuus nousi selvästi (7,4 %) pidemmän aikavälin mediaaniin ja vuoteen 2008 verrattuna (5,5 %).

## **Talousrikostutkinta**

Talousrikostutkinnan tuottavuus oli poliisilaitoksissa hyvin erilaista (Liitetaulukko 25), joka johtuu ainakin osittain alueellisesti erilaisesta kysynnästä. Lapin poliisilaitoksessa talousrikosten tuottavuus nousi huomasti (33,3 %) vuoteen 2008 verrattuna, pysyen kuitenkin aiempien vuosien mediaanin tasolla. Koillismaan poliisilaitoksessa talousrikostutkintaa on vain satunnaisesti ja tarkastelu ei anna tältä osin oikeaa kuvaa kehityksestä.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella talousrikosten tuottavuus aleni (25,9 %) merkittävästi vuoteen 2008 verrattuna ja myös pitkän aikavälin mediaaniin verrattuna (38,5 %). Kymenlaakson poliisilaitoksessa talousrikostutkinnan tuottavuus nousi merkittävästi (12,2 %) ja se nousi myös vuosien 2005-2008 mediaaniin verrattuna (9,5 %).

Pirkanmaan poliisilaitoksella talousrikosten tuottavuus nousi merkittävästi (15,4 %) vuoteen 2008 verrattuna, ollen kuitenkin merkittävästi alempi (27,2 %) kuin vuosien 2005-2008 mediaani. Varsinais-Suomen poliisilaitoksen talousrikostutkinnan tuottavuus aleni merkittävästi (24,7 %) vuoteen 2008 verrattuna ja vuosien 2005-2008 mediaaniin verrattuna (21,5 %).

## **Lupapalvelut**

Lapin poliisilaitoksella lupapalveluihin kohdentui henkilötyövuosia merkittävästi enemmän (17,8 %) kuin vuonna 2008 (Liitetaulukko 26). Lu-

lupapalveluihin kohdentuneiden henkilötyövuosien määrä (3 htv) oli myös merkittävästi enemmän (15,4 %) kuin pitkän aikavälin keskiarvo. Lapin poliisilaitoksen lupapalveluiden tuottavuus heikentyi merkittävästi (17,2 %) vuoteen 2008 verrattuna ja myös vuosien 2005-2008 mediaaniin verrattuna (12,8 %) (Liitetaulukko 27).

Koillismaan poliisilaitoksella lupapalveluihin kohdentui vain hieman enemmän henkilötyövuosia (0,3 htv) kuin vuonna 2008. Sen sijaan muutos lupapalveluiden henkilötyövuosien määrässä oli merkittävä (16,7 %) pitkän aikavälin keskiarvoon verrattuna. Koillismaan poliisilaitoksen lupapalveluiden tuottavuus aleni hieman (2 %) vuoteen 2008 verrattuna, mutta aiempien vuosien mediaaniin verrattuna heikentyminen oli merkittävä (15,6 %).

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella lupapalveluihin kohdentui 11,7 henkilötyövuotta enemmän kuin vuonna 2008. Lupapalveluihin kohdistuneiden henkilötyövuosien määrä oli myös pitkän aikavälin keskiarvoon verrattuna merkittävästi korkeammalla (38,2 %). Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella lupapalveluiden tuottavuus heikentyikin merkittävästi (29 %) vuoteen 2008 verrattuna ja oli myös aiempien vuosien mediaania merkittävästi (27,7 %) heikompi.

Kymenlaakson poliisilaitoksella lupapalveluihin kohdennetuissa henkilötyövuosien määrässä ei tapahtunut muutosta vuoteen 2008, eikä pitkän aikavälin keskiarvoon verrattuna. Kymenlaakson poliisilaitoksen lupapalveluiden tuottavuus hieman nousi (3,4 %) vuoteen 2008 verrattuna ja oli myös paremmalla tasolla (3,9 %) kuin pitkän aikavälin mediaani.

Pirkanmaan poliisilaitoksella lupapalveluihin kohdentui hieman enemmän (4,9 %) henkilötyövuosia vuoteen 2008 verrattuna. Pitkän aikavälin keskiarvoon verrattuna lupapalveluihin kohdentui merkittävästi enemmän (16,7 %) henkilötyövuosia vuonna 2009. Pirkanmaan poliisilaitoksella lupapalveluiden tuottavuus heikentyi merkittävästi vuoteen 2008 (10,2 %) ja selvästi pitkän aikavälin mediaaniin (9,6 %) verrattuna.

Varsinais-Suomen poliisilaitoksella lupapalveluihin kohdentui 2,4 henkilötyövuotta vähemmän kuin vuonna 2008 ja henkilötyövuosien määrä oli myös pitkän aikavälin keskiarvoa alempi (8,7 %). Varsinais-Suomen poliisilaitoksella lupapalveluiden tuottavuus aleni hieman (1,1 %) vuoteen 2008 verrattuna, mutta oli selvästi paremmalla tasolla (7,1 %) kuin pitkän aikavälin mediaani.

## 5.2 Johtopäätökset poliisipalveluiden toiminnallisesta tuottavuudesta

Poliisin henkilötövuosissa muutokset ovat olleet vuositasolla vähäisiä. Toiminnan painotuksissa on eroja poliisilaitostarkastelun perusteella. Poliisitoiminnan suurimmat resurssit on kohdennettu sellaiseen toimintaan, missä kysyntääkin on enemmän. Suurissa poliisilaitoksissa, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa, henkilötövuodet jakautuivat miltei tasan valvonta- ja hälytystoiminnan ja rikostorjunnan kesken. Keskisuurten poliisilaitosten, Itä-Uudenmaan ja Kymenlaakson, henkilötövuodet painottuivat rikostutkintaan. Pienissä poliisilaitoksissa, Lapin ja Koillismaan, joissa rikostutkinnan kysyntä oli määrällisesti vähäisempää muihin poliisilaitoksiin verrattuna ja henkilötövuodet kohdentuivat enemmän valvonta- ja hälytystoimintaan. Valvonta- ja hälytystoimintaan kohdentuneiden henkilötövuosien määrä vähentyi kaikissa muissa poliisilaitoksissa paitsi Itä-Uudenmaan poliisilaitoksessa. Muutokset valvonta- ja hälytystoimintaan kohdentuneissa henkilötövuosissa olivat maltilliset muissa kuin Kymenlaakson ja Pirkanmaan poliisilaitoksissa, joissa henkilötövuodet vähentyivät merkittävästi.

Valvonta- ja hälytystoiminnan yhteiset resurssit ja resurssien painottuminen näiden välillä vaikuttavat tuottavuuteen. Vuoden 2007 jälkeen henkilötövuosien kehitys valvontatoimintaan on tasaantunut ja kysymyksessä on lähinnä työaikojen kirjaamiskäytäntöihin liittyvä korjaantuminen. Immonen ja Vuorinen (2005, 48) toteavat, että oma-aloitteisten tehtävien määrän lisäyksessä on edelleen kysymys kirjaamisesta tapahtuneista muutoksista, kuten käytäntöjen yhdenmukaistumisesta. Poliisin tulostietojärjestelmän (PolStat) tilastoinnissa hälytystoiminnan tuottavuuden nousu ei ole yhdenmukaista hälytystoimintaan kohdentuneiden henkilötövuosien kehityksen kanssa. Muutos kuvaa sitä, että toiminnallinen tuottavuus on kehittynyt myönteisesti ja kehityssuunta on tältä osin tavoiteltua, kun henkilötövuosien vähentyessä kyetään aiempaa enemmän suorittamaan hälytystehtäviä. Sen sijaan valvontatoiminnan tuottavuus heikentyi uudistuksen jälkeen, kun siihen samanaikaisesti kohdentui hieman enemmän henkilötövuosia.

Kirjaamiskäytäntöön vaikuttaa suuresti henkilöstön toimenpiteet. PORA-uudistuksen jälkeen tapahtuneissa muutoksissa voi olla kysymyksessä työajan kirjaamiskäytänteisiin liittyvä harha. Kymenlaakson poliisilaitoksen ylimmän johdon haastattelussa nousikin esiin tietojärjestelmien luotettavuus erityisesti Taimi-järjestelmän osalta ja työaikakirjausten merkitys mittareina:

*”Järjestyspoliisin toiminnassa on korostettu työaikakirjausten merkitystä ja koska niissä suoritetaan yhä enemmän muun muassa rikospaikkakäyntejä, työaikaa kirjautuu mahdollisesti myös*



*rikostorjunnan sektorille. Tästä syystä perusolettamaa siitä, että henkilötövuodet kuvaisivat yksinomaan tulosalueiden henkilötöä ja sen käyttämää työaikaa, hämärtää se, että henkilötövuosia kirjautuu toisillekin tulosalueille.”*

Tämä voi olla yksi syy tilastomerkintöjen muutoksiin muun muassa omaaloitteisissa hälytystehtävissä.

Hälytystoiminnan tuottavuuden noustessa valvontatoiminnan tuottavuus aleni samassa suhteessa. Lapin, Koillismaan ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen hälytystoiminnan tuottavuus nousi. Kymenlaakson, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen poliisilaitoksen hälytystoiminnan tuottavuus vastaavasti aleni. Valvontatoiminnan tuottavuus nousi Lapin, Kymenlaakson, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen poliisilaitoksissa. Valvontatoiminnan tuottavuus aleni vain Itä-Uudenmaan poliisilaitoksessa ja Koillismaan poliisilaitoksessa tuottavuudessa ei tapahtunut muutosta vuoteen 2008 verrattuna. Kokonaisuutena tarkastellen poliisilaitosten valvonta- ja hälytystoiminnan tuottavuus vaihteli alueellisesti, joka johtuu osittain erilaisesta kysynnästä. Uudistuksen vaikutukset ovat kuitenkin olleet neutraalit valvonta- ja hälytystoimintaan ja vain kahdessa poliisilaitoksessa (Lapin ja Varsinais-Suomen) valvonta- ja hälytystoiminnan tuottavuus oli heikommalla tasolla kuin pitkän aikavälin mediaani.

Rikostutkintaan kohdennetut henkilötövuodet pysyivät aiempien vuosien tasolla, eikä rikostutkinnan tuottavuudessa tapahtunut merkittävää muutosta. Muutokset henkilötövuosien kohdentumisesta rikostorjuntaan olivat maltillisia joko vähentyen tai nousten. Poliisilaitostarkastelu osoittaa, että valtakunnallinen tuottavuus muodostuu hyvin erilaisista osatuottavuuksista. Itä-Uudenmaan, Kymenlaakson ja Lapin poliisilaitoksissa rikostutkinnan tuottavuus oli hyvin samantasoista, vaikka toiminnallisessa painotuksessa oli eroja. Poliisilaitostarkastelussa rikostutkinnan tuottavuus kehittyi myönteisesti tai säilyi lähes muuttumattomana.

Talousrikostutkinnan tuottavuudessa oli selkeää poliisilaitoskohtaista vaihtelua, joka osoittaa talousrikosten kysynnän erilaisuutta. Kolmessa poliisilaitoksessa talousrikosten tuottavuuden nousu ja kahdessa poliisilaitoksessa tuottavuuden alentuminen oli muutoksena merkittävä vuoteen 2008 verrattuna. Koillismaan poliisilaitoksen talousrikostutkinnan kysyntää on vain satunnaisesti, joten tuottavuuden tarkastelua ei tehty.

Lupapalveluihin kohdennettujen henkilötövuosien määrät muutuivat vain vähän muissa kuin Lapin poliisilaitoksella ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksissa. Näissä henkilötövuosien kohdentuminen lupapalveluihin nousi merkittävästi.

Poliisin lupapalveluiden tuottavuus aleni merkittävästi vuoteen 2008 verrattuna. Poliisilaitosten lupapalveluiden tuottavuuden kehitys noudattelee valtakunnallista kehitystä ja lupapalveluiden tuottavuus heikentyi uudistuksen jälkeen lukuun ottamatta Kymenlaakson poliisilaitosta. Itä-

Uudenmaan, Pirkanmaan ja Lapin poliisilaitoksissa lupapalveluiden tuottavuus aleni merkittävästi vuoteen 2008 verrattuna. Varsinais-Suomen poliisilaitoksen lupapalveluiden tuottavuus oli, heikentymisestä huolimatta, kuitenkin paremmalla tasolla kuin vuosien 2005-2008 mediaani.

Lupapalveluiden tuottavuuden heikkenemiseen on vaikuttanut toimintaprosessien kehittämistyö ja kaikki vaikutukset eivät ole tavoiteltuja. Lupapalvelupisteitä vähennettiin uudistuksessa, mutta lähtökohtaisesti vain Länsi-Suomen alueella. PORA- uudistuksessa rajoitettiin lupapalvelupisteiden aukioloaikoja - ja päiviä lähinnä palvelupisteissä. Tällä on ollut vaikutusta toiminnalliseen tuottavuuteen ja palveluiden saatavuuteen. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastateltujen mukaan tuottavuuden muutos ei ole seurausta henkilöstöresurssien todellisesta määrän noususta lupapalveluissa. Selkiytyneet toimenkuvat ja osittain myös uudelleen organisointi vaikuttavat siihen, että henkilöstö kirjaa työaikakirjauksiaan tarkemmin, joka näkyy muutoksina henkilötyövuosissa.

Kansalaisten arvioissa (Poliisibarometri) poliisiin arvioitiin onnistuneen vuosina 2005, 2007 ja 2010 erityisesti lupapalveluissa. Heikko signaali lupapalvelujen heikentymisestä löytyy asuinpaikkakunnilla, joissa on alle 30 000 asukasta. Tällaisilla paikkakunnilla lupapalveluissa onnistumisen odotetaan heikentyvän. On kuitenkin huomattava, että uudistuksen läheinen ajankohta ei todenna vielä muutoksen lopullista suuntaa ja toiminnan kehittämisessä ollaan vielä alussa. Palvelujen turvaamiseksi on jatkossa kiinnitettävä huomiota kysynnän ja tarjonnan kohtaavuuteen.

Poliisilaitoksissa suurin henkilöstömäärä oli jo ennen uudistusta kohdentunut selkeästi taajama-alueille myös harva-alueilla. Poikkeuksena on Kymenlaakson poliisilaitos, jossa on kaksi suurta maakunnallista keskusta ja jossa henkilöstöresurssit jakautuvat Kotkaan ja Kouvolaan lähes yhtä suurina. Harva-alueiden pienissä yksiköissä henkilöstöresurssien joustava käyttö toimipaikkojen välillä on haastavampaa, kuin suurissa poliisilaitoksissa. Toisaalta pienissä poliisilaitoksissa on käytetty ”sekamiesjärjestelmää” silloin, kun tarve on vaatinut. Sekamiesjärjestelmä tarkoittaa sitä, että töiden ruuhkautuessa henkilöstö on tehnyt niitä tehtäviä, missä on suurin kysyntä ja omasta toimenkuvasta joustamalla. PORA -uudistuksessa tavoiteltiin yksikkökoon suurentamisella mahdollisuutta aiempaa tehokkaammin hyödyntää henkilöstöresursseja myös toimipaikkojen välillä. Henkilöstöresurssien joustavalla käytöllä onkin vaikutusta toiminnalliseen tuottavuuteen ja palvelukyvyyn ylläpitämiseen.

## 6 POLIISIPALVELUIDEN LAATUKEHITYS JA ERITYISVAATEET

Poliisin tuloso- ja laatuohjauksessa käytetään yhteisiä tulosmittareita, joita on kehitetty esimerkiksi valtionhallinnon Internet-raportointiin (Netra). Tulospainotuksissa laadunhallinta on liitetty tuotoksiin ja jokaiselle tavoitteelle on asetettu valtakunnallinen tavoitetaso. Näitä voidaan pitää laadun riittävyyden tasona poliisihallinnon palveluiden kohdalla.

Hälytyspalveluiden osalta Netran tavoitetasona oli toimintavalmiusaika A-luokan tehtävissä 12 minuuttia sekä A- ja B-luokan tehtävissä 21 minuuttia. A- ja B-luokan hälytystehtävien toimintavalmiusaika oli 22,6 minuuttia. Netrassa asetettua tavoitetasoa ei saavutettu uudistuksen jälkeen (Taulukko 6.1).

Rikoslakirikoksissa tavoitteena oli 50 prosentin ja henkeen ja terveyteen kohdistuneissa rikoksissa 80 prosentin selvitysaste sekä talousrikoksissa päätettyjen talousrikosten keskimääräinen tutkinta-aika 270 päivää. Vuonna 2009 tavoitetaso saavutettiin rikoslakirikosten osalta, mutta sitä ei saavutettu väkivaltarikosten osalta. Talousrikosten tutkinta-aika oli 296 vuorokautta vuonna 2009. Vaikka tavoitetasoa ei saavutettu kahdessa tavoitteesta kolmesta, viime vuosina on kuitenkin edetty tavoitteen suuntaan vuosi vuodelta.

**Taulukko 6.1.** Netran tavoitetaso ja poliisin palvelukyvyssä tapahtuneet muutokset

Palvelukyky- ja laatu	Netran tavoitetaso	Vuosi 2009	Toteutuma suhteessa tavoitetasoon	Mediaani 2005-2008
A- ja B-luokan hälytystehtävien toimintavalmiusaika	21 min	22,5 min	+ 1,5 min	22,6 min.
Rikoslakirikokset pl. liikenne- ja rikokset selvitysaste	50 %	50,2 %	- 0,2 %	49,3 %
Väkivaltarikosten selvitysaste	80 %	79,2 %	+ 0,8 %	78,5 %
Päätettyjen talousrikosten tutkinta-ajan keskiarvo (vrk)	270 vrk	296 vrk	+ 26 vrk	308 vrk

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tilastointi 12/09.

## 6.1 Harva-alueet ja kielipalvelut

Kihlakuntaudistuksessa palveluita keskitettiin kihlakuntakeskuksiin, mikä heikensi haja-asutusalueiden palvelujen saatavuutta. Palvelujen keskittyminen ja poliisipartioinnin vähentyminen olivat kehityssuuntia, jotka eivät vastanneet kansalaisten arvostuksia. Perusturvallisuuspalvelutuotannon turvaamiseksi poliisilla on oltava riittävän kattava palveluverkosto väestön asuinpaikasta riippumatta. Poliisin turvallisuustutkimuksen mukaan poliisilta odotetaan edelleen näkyvyyttä. Toimintaprosessien kehittämisellä tähdättiin PORA -uudistuksessa myös peruspalveluiden ja erikoistumista vaativien toimintojen selkeämpään jaotteluun.

Uudistuksen tavoitteissa korostettiin palvelutuotannon turvaamista toiminnallisista lähtökohdista ja alueellisista ominaisuuksista käsin. Harva-alueiden palvelut näyttävät ongelmallisena siitä syystä, että varsinaisia harva-alueita on Suomessa vain tietyillä alueilla esimerkiksi Lapissa ja Itä-Suomessa. Muiden alueiden vähemmän asuista alueista onkin syytä käyttää nimitystä haja-asutusalueet, joiden peruspalveluiden tuottamisen edellytykset ovat harva-alueisiin nähden hyvin mitoitettuja. Tähän vaikuttaa poliisilaitosten toimialueen etäisyydet ja käytössä olevat henkilöstöresurssit. Toimipaikkojen väliset etäisyydet vaikuttavat erityisesti peruspalvelutuotannosta suoriutumiseen. Henkilöstöresurssien ollessa niukat, tehtäviä joudutaan myös priorisoimaan.

Haja-asutusalueiden palveluita turvattiin hajauttamalla päivittäiset peruspalvelut poliisiasemille. PORA -uudistuksessa tiettyjä toimintoja keskitettiin pääpoliisiasemalle. Toimintojen keskittäminen tarkoitti jossakin määrin poliisin henkilöstön työpaikkojen fyysistä siirtymistä pääpoliisiasemalle. Harva-alueilla toimintojen keskittämistä rajoittivat jonkin verran työssäkäyntialueet. Työssäkäyntialueet määritellään valtion virkamieslain 27 §:ssä. Valtioneuvoston periaatelinjauksien mukaan henkilöstö tulee uudistuksien yhteydessä sijoittaa ammattitaitoaan ja kykyään vastaaviin tehtäviin.

Keskitettyjen toimintojen vaikutus kohdentui ohjeistuksien ja työaikajärjestelyiden kautta työtehtäviin. Joillakin poliisilaitoksilla keskitettyjä toimintoja tuotetaan verkostomaisesti eli osa tällaisen toiminnon henkilöstöstä toimii poliisiasemilla, vaikka päätöksentekoon liittyvät toimet tehdään pääpoliisiasemalla. PORA -uudistuksen toteutuksessa huomioitiin poliisilaitosten välisen yhteistyön tarve. Nämä takasivat jo aiemmin alueellisesti laajemmin hoidettujen työtehtävien jatkumisen esimerkiksi talousrikostutkinnassa, joka peilautuu juuri erilaisuuteen poliisilaitosten talousrikosten kysynnässä. Erilaisuutta osoittaa hyvin muun muassa Koillismaan poliisilaitoksen talousrikoksien määrä, joita ei tilastoitu kuin kahtena vuotena tarkastelujaksolla 2005-2009. Tällä perusteella kaikilla poliisilaitoksilla ei ole kaikilta osin välitöntä tarvetta erikoistumiseen. Keskitettyjen toimintojen, kuten vaativan rikostutkinnan osalta herää ky-

symys siitä, miten tarkoituksenmukaista on ylläpitää esimerkiksi talousrikostutkiminnan resursseja yksiköissä, joiden alueella kysyntä on vähäistä.

Harva-alueilla ei tapahtunut toimipaikkojen määrässä muutoksia. Harva-alueilla myös henkilöstöresursointi on määrällisesti vähäisempää kuin muualla Suomessa, joka vaikuttaa myös asiakasvaikuttavuuden ylläpitämiseen. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen perusteella toimipaikkojen välisten etäisyyksien nähtiin vaikuttavan lähes kaikkeen. Etäisyyksillä on vaikutusta toiminnalliseen tehokkuuteen sekä palvelukyvyyn ylläpitämiseen. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluiden mukaan harva-alueiden peruspalvelutuotannossa jotkin toimipaikat ovat vailla tukitoimintoja pitkistä etäisyyksistä johtuen. Tästä syystä toimipaikat ovat peruspalvelutuotannon osalta suhteellisen omavaraisia. Omavaraisuus asettaa haasteita toiminnan kehittämiseksi ja johtamiselle haasteita sekä enemmän vastuuta päivittäistoiminnan sujuvuudesta toimipaikkojen esimiehille. Lapin poliisilaitoksen ylin johto totesi haastattelussaan, että poliisilaitoksen toiminnallisen yhtenäisyyden turvaamiseksi poliisiase-milla oli käytävä järjellisen usein, vaikka siihen kuluu useampi vuoro-kausi. Käyntien arvioitiin vaikuttavan henkilöstön kokemuksiin samaan yksikköön kuulumisesta.

Kun uudistuksessa pyrittiin saamaan tuottavuussäästöjä keventämällä hallintoa ja organisoimalla työtehtäviä uudelleen, välillisiä kustannuksia aiheutuu muualta ja kokonaiskustannukset voivat nousta. Osa kokonaiskustannuksien noususta johtuu toimintojen keskittämisestä, josta esimerkkinä Lapin poliisilaitoksen ylimmän johdon kommentoinnit:

*”...meillähän kaikkein kovin juttu ja ongelma on juopuneiden ja kiinniotettujen sekä pidätettyjen vartiointi, kun meillä on yhden partion poliisiase-mia kaikki muut paitsi Rovaniemi.”*

*”Sodankylä on periaatteessa tuonut Rovaniemelle tai Kemijärvelle, matkaa 120 - 135 kilometriä.”*

*”...ensinnäkin mikäli otetaan siviilistä vapaalla oleva konstaapeli ylitöihin, juopunut maksaa maltaita, jos sitä tehdään joka päivä tai joka toinen päivä. Toinen vaihtoehto on kuljettaa se juopunut lähimpään paikkaan eli se on silloin vähintään 100 km yhteen suuntaan. Molempia tehdään tänä päivänä.”*

Uudelleen organisoimalla todettiin poliisilaitosten ylimpien johtojen haastatteluissa olevan myönteistä ja myös kielteistä vaikutusta henkilöstön jaksamiseen:

*”Suuri uudistus, joka toteutui tässä paikallishallinnossa oli se, että me saatiin päätoimiset rikostutkijat joka asemalle ja jopa toimipisteisiin.”*

*”Se (kiinniotettujen kuljetus) on toisaalta vaikuttanut tuohon työn tekemisen ilmapiiriin, että toisaalta on natisttu, että onko tässä mitään järkeä, mutta toisaalta kahdenkeskisissä keskusteluissa on tullut esille, että on se hyvä, että ei mene oleskeluun se työaika...”*

Uusien toiminnallisten ratkaisujen kehittäminen ja toteuttaminen edellyttää resursointia ja kustannuksia, joiden vaikutus voi näkyä vasta pitkälläkin viipeellä. Toteuttaminen sitoo myös henkilöstöresursseja pois perustyön suorittamisesta. Problematiikka ei kulminoidu yksistään harva-alueiden palvelutuotantoon ja sen turvaamiseen, vaan myös muualle Suomeen.

## **Ruotsinkieliset palvelut**

Uudistuksen tavoitteena oli, että ruotsinkielisiä palveluita on voitava tuottaa kansalaisille koko maassa. Ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseksi poliisilaitoksiin perustettiin kielilain (423/2003) 6 §:n 2 momentin mukaisia alueellisia yksiköitä. Ruotsinkielisiä palveluita voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Toisaalta niitä on voitava tuottaa kansalaisille koko maassa, mutta erityisesti laissa määritellyllä neljällä kielialueella. Toisaalta kielipalveluita voidaan tarkastella hallinnon sisäisenä palvelukykyinä, esimerkiksi mahdollisuutena käydä henkilökohtainen tulos- ja kehityskeskustelu ruotsinkielellä.

Varsinais-Suomen poliisilaitokseen perustettiin kielilain 6 §:n 2 momentin mukainen alueellinen yksikkö, jonne keskitettiin ruotsinkieliset palvelut ja jonka toiminnallinen vastuu kattaa koko poliisilaitoksen alueen. Kemiönsaaren palvelupiste sijaitsee Länsi-Turunmaan poliisiaseman alueella. Uudistuksessa kielipalvelut sijoitettiin alueelle, jossa niiden tarve pääsääntöisesti esiintyi. Poliisilaitoksen ylin johto ei kokenut haastatteluissa ongelmalliseksi kielipalveluiden toteuttamista. Tätä tukevat myös Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) tulokset, joiden mukaan hallintorakenneuudistuksen koetaan vähiten heikentäneen muilla kotimaisilla kielillä kuin suomella tarjottavia poliisipalveluita.

Alueelliset yksiköt ovat tukeneet tarvittaessa ruotsinkielen käyttöä ja ruotsinkielistä asiakaspalvelua asianomaisten poliisilaitosten toimialueilla. Esiin nousseet ongelmat kielipalveluissa olivat lähinnä johtorakenteessa ja -suhteissa, eivät palvelutuotannossa. Ongelmat ilmenivät päivittäistoiminnoista vastaavan esimiehen roolissa, joka ei voinut osallistua henkilöstön nimittämisasiossa päätöksentekoon. Tällöin alueellisen yksikön erityistarpeet jäivät helposti huomiotta, kun rekrytointia tarkastel-

tiin koko poliisilaitoksen henkilöstön näkökulmasta. Kielitaitovaatimukset ja poliisiasemakohtaiset tarpeet eivät välttämättä tulleet esille. Tällä hetkellä päivittäistoiminnoista vastaava esimies osallistuu johtoryhmätyöskentelyyn ja antaa esityksiä nimitysasioissa, jolloin myös turvataan alueellisen yksikön resurssitarpeita.

Keskuspaikkavetoisuudesta ilmeni PHB:ssa jonkin verran heikkoja signaaleja kuten se, että poliisiasemat koettiin jonkin verran vähempiarvoiseksi työpaikaksi, joka vaikuttaa rekrytointiin. Kielipalveluiden turvaamisessakin halukkuus rekrytoitua ensisijaisesti pääpoliisiasemalle nousi esille.

## 7 POLIISIBAROMETRI 2005, 2007 JA 2010

Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisibarometri (PB) kartoittaa kansalaisten kokemuksia turvallisuudesta ja käsityksiä poliisin onnistumisesta tehtävissään. PB on toteutettu vuosina 1999, 2001, 2003 ja 2005, 2007 sekä keväällä 2010. Vuoden 2010 tutkimuksessa haastateltiin 1 027 henkilöä. Haastattelut tehtiin 12.04–3.05.2010. Työhön osallistui 45 Taloustutkimus Oy:n koulutettua tutkimushaastattelijaa. Otos muodostettiin kiintiöpoiminnalla, jossa kiintiöinä olivat kohderyhmän ikä-, sukupuoli-, alue- ja kuntatyyppijakautuma. Haastatteluja tehtiin 80 paikkakunnalla, joista kaupunkeja oli 44 ja muita paikkakuntia 36. Otos on painotettu kohderyhmää vastaavaksi. Painotetut N-luvut vastaavat kohderyhmää tuhansina (SVT31.12.2008). Tulostuksessa on käytetty T-testiä, joka testaa kunkin taulukoidun taustamuuttujan kohdalla, poikkeako tulos muista vastaajista enemmän kuin mitä satunnaisvaihtelun osuus on 95 %:n luotettavuustasolla. Kokonaistuloksen (”Kaikki”-sarake) keskimääräinen virhemarginaali on 95 %:n luotettavuustasolla  $\pm 2,5$  prosenttiyksikköä (Poliisibarometri 2010).

Vuonna 2005 Poliisibarometriin haastateltiin 1 012 henkilöä ja vuonna 2007 haastateltiin 989 henkilöä (Poliisibarometrit 2005 ja 2007). Arvioinnissa vertailu muodostuu vuosien 2005, 2007 ja 2010 Poliisibarometrin aineistossa, joka kattaa 3028 kansalaisen vastaukset. Lähes puolet heistä asuu paikkakunnalla, jonka asukasmäärä on yli 50 000 asukasta ja 35 prosenttia 10 000 – 50 000 asukkaan sekä 17 prosenttia alle 10 000 asukkaan paikkakunnalla. Kolme neljästä vastaa asuvansa kaupungissa ja neljäsosa muussa kunnassa. Vastaajista 39 prosenttia asuu Etelä-Suomen, 34 prosenttia Länsi-Suomen, 14 prosenttia Itä-Suomen, 12 prosenttia Oulun ja 2 prosenttia Lapin läänissä.

PB:n tuloksia hyödynnetään PORA -arvioinnissa uudistuksen vaikutusten arviointiin. Hallintorakennemuutoksen vaikutuksia selvitetään sillä, miten kansalaisten arviot poliisiavun saapumisajasta ja poliisin onnistumisesta eri tehtävissä ovat muuttuneet sekä sillä, miten kansalaiset arvioivat poliisin lupa- ja hälytys- sekä valvontapalvelujen kehittyneen viimeisen vuoden aikana ja miten he odottavat niiden kehittyvän tulevana vuotena. Koska poliisipalveluiden kehitystä koskeva kysymys oli mukana ensimmäistä kertaa vuoden 2010 poliisibarometrissa, sen osalta ei ole mahdollista suorittaa vertailua aikaisempiin vuosiin. PORA -uudistuksen vaikutuksia peilataan siis vertaamalla kansalaisten käsityksiä poliisiavun saapumisajasta ja poliisin onnistumisesta tehtävissään vuonna 2010 vastaaviin havaintoihin vuosilta 2005 ja 2007.

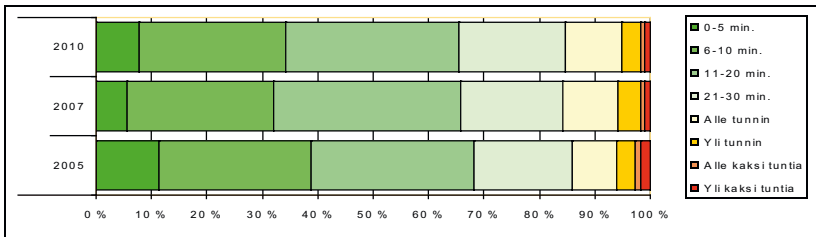
Havaintoja jäsennetään asuinpaikkakunnan asukasmäärä, kuntatyyppi ja asuinlääni avulla. Näin voidaan eritellä kansalaisten kokemuksia poliisipalveluista ja niiden kehityksestä maan eri osissa ja erilaisissa asuin-ympäristöissä.



Aluksi tarkastellaan kansalaisten arvioita poliisiavun saapumisajasta tilanteessa, jossa tarvitaan kiireellistä poliisiapua. Toiseksi jäsenetään kansalaisten kokemuksia poliisin lupa- sekä hälytys- ja valvontapalvelujen kehityksestä menneeltä vuodelta ja heidän arvioitaan niiden tulevasta kehityksestä. Lopuksi tarkastellaan sitä, miten kansalaiset kokevat poliisin onnistuneen tehtävissään. Tarkastelun lähtökohtana on etsiä sellaisia käännekohtia tai katkoksia vuosien 2007 ja 2010 poliisiбарometrien tulosten väliltä, jotka olisivat yhteydessä paikallispoliisia koskevasta uudelleen järjestelystä. Mahdolliset känteet tai katkokset voivat osoittaa asiantilojen parantumista tai heikentymistä.

## Kansalaisten arviot poliisiavun saapumisajasta<sup>37</sup>

Kansalaisten arviot ajasta, joka kuluu poliisiavun saapumiseen yhteydenoton jälkeen, ovat vuosina 2005, 2007 ja 2010 pysyneet suhteellisen vakaina (Kuvio 7.1). Noin kaksi kolmesta arvioi, että poliisiapu on paikalla kahdessakymmenessä minuutissa.

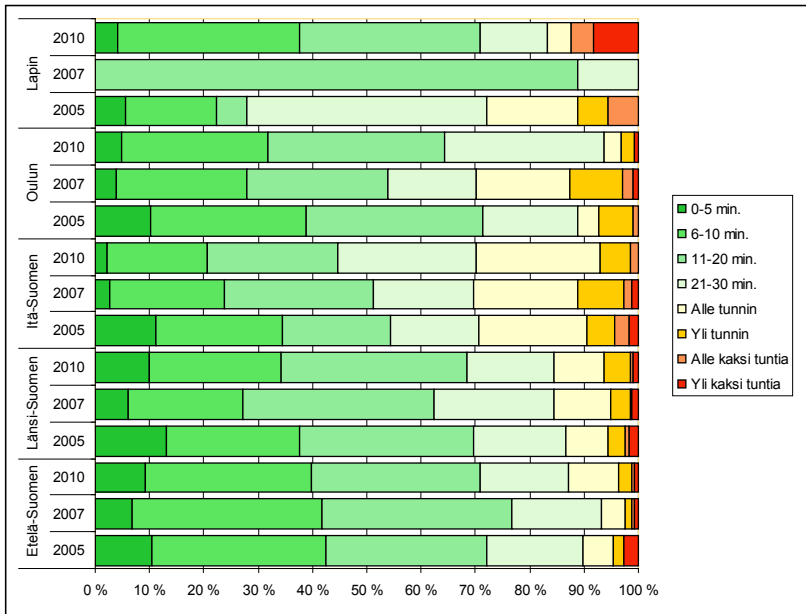


**Kuvio 7.1.** Arviot kiireellisen poliisiavun saapumisajasta vuosina 2005, 2007 ja 2010.

Arvioiden kehitys lääneittäin osoittaa alueellisia eroja poliisiavun odotetussa saapumisajassa (Kuvio 7.2). Niiden vastaajien osuus, jotka arvioivat poliisiavun saapuvan paikalle alle kahdessakymmenessä minuutissa, on laskenut lähinnä Itä-Suomen läänissä. Niiden vastaajien suhteellinen määrä, jotka odottavat poliisiavun olevan paikalla puolen tunnin sisällä, ei ole merkittävästi muuttunut lukuun ottamatta Oulun ja Lapin läänejä.

37 Käytössä on ollut Poliisiбарometrien 2005, 2007 ja 2010 aineistot. Vuosien 2005 ja 2007 aineistot on saatu Yhteiskuntatieteellisestä tietoarkistosta ja vuoden 2010 aineisto sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Poliisiбарometri 2005 [elektroninen aineisto]. FSD2224, versio 1.0 (2006-10-23). Helsinki: Taloustutkimus [aineistonkeruu], 2005. Helsinki: Sisäasiainministeriö. Poliisiosasto [tuottaja]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [jakaja], 2006. Poliisiбарometri 2007 [elektroninen aineisto]. FSD2357, versio 1.0 (2008-06-11). Helsinki: Taloustutkimus [aineistonkeruu], 2007. Helsinki: Sisäasiainministeriö. Poliisiosasto [tuottaja]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [jakaja], 2008.

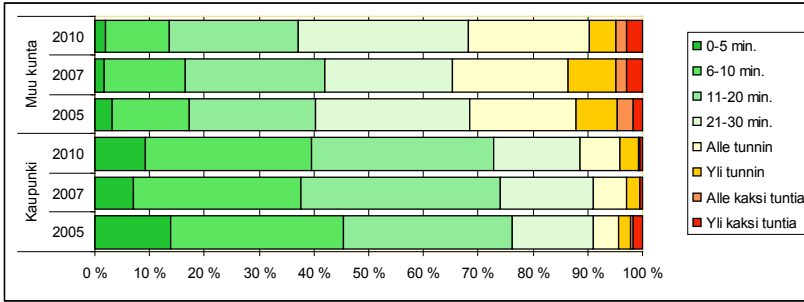
Jälkimmäisten alueella kehitys on ollut odotusajan osalta osin positiivista. Kuitenkin Lapin läänissä niiden vastaajien osuus,<sup>1</sup> jotka arvioivat odotusajaksi yli kaksi tuntia, on kasvanut vuodesta 2005. Itä-Suomen läänissä puolestaan suhteellisen merkittävä osa vastaajista arvioi saapumisajaksi 30-60 minuuttia.



**Kuvio 7.2.** Arviot kiireellisen poliisiavun saapumisajasta lääneittäin vuosina 2005, 2007 ja 2010.

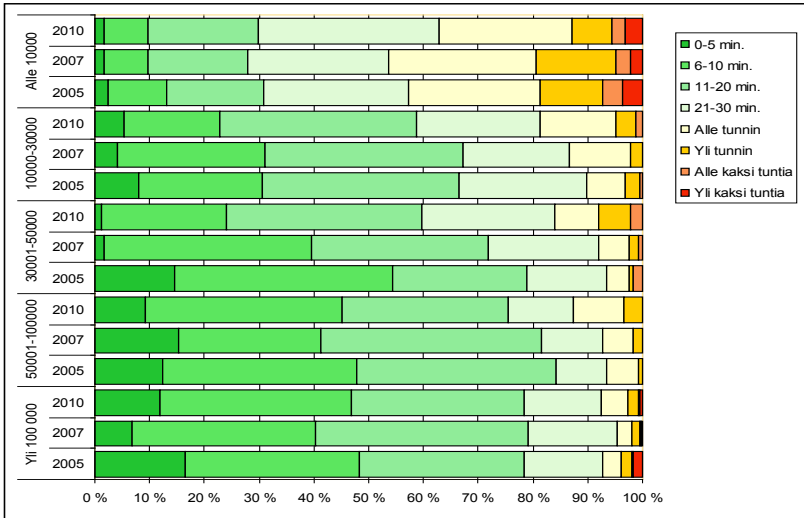
Kuntatyyppin mukainen tarkastelu osoittaa eroa poliisiavun saapumisaika-arvioissa kaupungin ja muun kunnan välillä. Näiden kahden kuntatyyppien sisällä muutokset vuosien 2005, 2007 ja 2010 välillä ovat kuitenkin varsin vähäisiä (Kuvio 7.3). Kaupungeissa asuvat vastaajat arvioivat poliisin saapuvan paikalle jokseenkin yhtä nopeasti kuin aikaisemmin. Muussa kunnassa asuvista aikaisempaa hieman harvempi arvioi poliisin saapuvan muutamassa minuutissa ja aikaisempaa hieman useampi arvioi poliisiavun saapuvan alle tunnissa.

38 Vuonna 2007 Lapin läänissä 9 vastaajaa, joten tulokset eivät ole vertailukelpoisia.



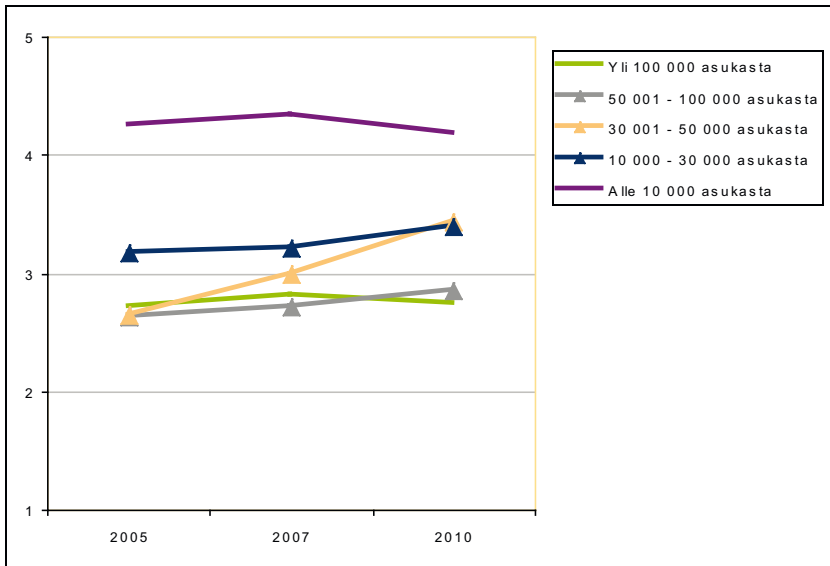
**Kuvio 7.3.** Arviot kiireellisen poliisiavun saapumisajasta kuntatyypin mukaan vuosina 2005, 2007 ja 2010.

Asuinpaikan asukasluvun mukainen täsmentää tätä kuvaa (Kuvio 7.4). Kun lähes joka toinen vastaaja, jonka asuinpaikkakunnalla on yli 50 000 asukasta, arvioi poliisiavun saapuvan paikalle alle 10 minuutissa yhteydenotosta, odottaa tätä 10 000 asukkaan paikkakunnilla vastaajista vain joka kymmenes.



**Kuvio 7.4.** Arviot poliisin saapumisajasta asuinpaikkakunnan asukasluvun mukaan vuosina 2005, 2007 ja 2010, jos kiireellisen poliisiavun tarve.

Poliisiavun saapumisaika-arviot ovat kohonneet lähinnä alle 100 000 asukkaan kaupungeissa. Huomattavin saapumisaika-arvioiden kohoaminen ilmenee asuinpaikkakunnilla, joiden asukasmäärä on 30 001-50 000 asukasta (Kuvio 7.5).



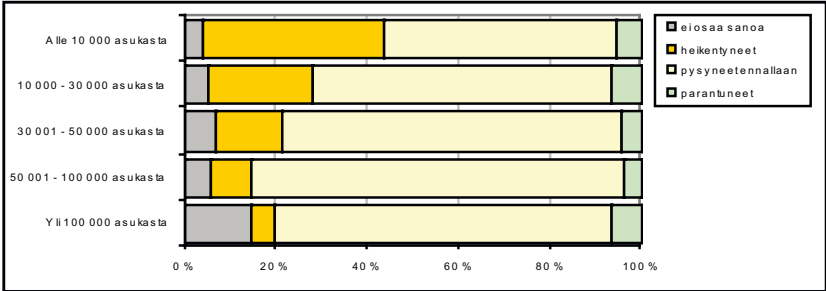
**Kuvio 7.5.** Saapumisaika-arvioiden keskiarvot 2005, 2007 ja 2010 asuinpaikkakunnan asukasmäärän mukaan (1=0-5 min., 2=6-10 min., 3=11-20 min, 4=21-30 min, 5=alle tunnin...)

Aika-arvioiden muutoksessa ei kuitenkaan ilmene merkittävää taitetta vuosien 2007 ja 2010 välillä. Paikallispoliisin hallintorakennemuutos vuonna 2009 ei näyttäisi muuttaneen asioiden tilaa suuntaan tai toiseen.

### **Kokemukset ja arviot poliisin lupa- ja hälytys- ja valvontapalvelujen kehityksestä**

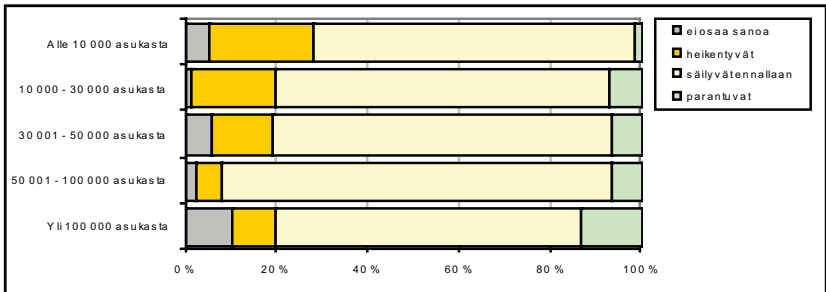
Poliisibarometri 2010 kysyi kansalaisten kokemuksia poliisin lupapalveluiden ja järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvien poliisin hälytys- ja valvontapalveluiden kehityksestä kuluneen vuoden aikana omalla asuinseudulla sekä arviota näiden palveluiden kehityksestä tulevan vuoden aikana. Kyselyn päätulos on, että noin 70 prosenttia vastaajista katsoo poliisin lupapalveluiden ja hälytys- ja valvontapalveluiden säilyneen ennallaan kuluneen vuoden aikana ja myös odottaa niiden säilyvän ennallaan tulevan vuoden aikana.

Lupapalvelujen kohdalla vastaajia, jotka kokevat lupapalveluiden heikentyneen, on pääsääntöisesti enemmän kuin vastaajia, joiden mielestä lupapalvelut ovat parantuneet. Poikkeuksena tästä ovat asukasmäärältään suuret paikkakunnat. Lupapalveluiden kehitystä koskevien kokemusten ja asuinpaikkakunnan koon välillä onkin selkeä yhteys. Mitä pienempi asukasmäärä, sitä useampi vastaajista katsoo lupapalveluiden heikentyneen kuluneen vuoden aikana (Kuvio 7.6).



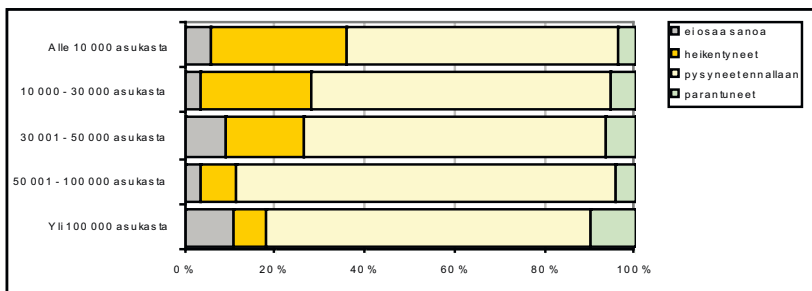
**Kuvio 7.6.** Lupapalvelujen koettu kehitys viimeisen vuoden aikana ja asuinpaikkakunnan asukasmäärä

Pääosa vastaajista kuitenkin odottaa lupapalveluiden säilyvän ennallaan tulevan vuoden aikana (Kuvio 7.7). Kun lupapalvelujen arvioidaan muuttuvan, muutos arvioidaan asukasmäärältään suurimmilla paikkakunnilla lupapalveluiden parantumiseksi ja pienillä paikkakunnilla palveluiden heikentymiseksi.



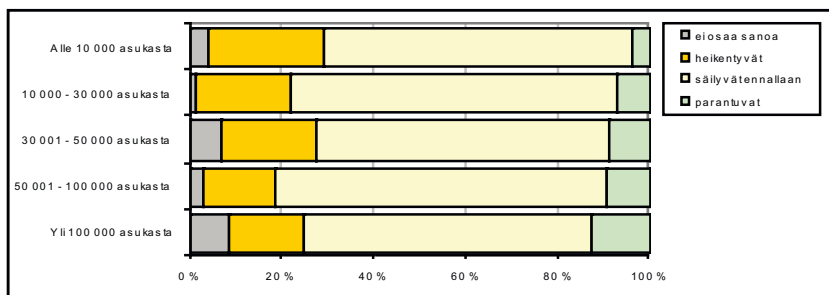
**Kuvio 7.7.** Lupapalvelujen odotettu kehitys tulevan vuoden aikana ja asuinpaikkakunnan asukasmäärä

Pääosa vastaajista katsoo yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvien hälytys- ja valvontapalveluiden säilyneen ennallaan (Kuvio 7.8). Mitä pienempi on oman asuinpaikkakunnan asukasmäärä, sitä useampi kuitenkin kokee hälytys- ja valvontapalveluiden heikentyneen.



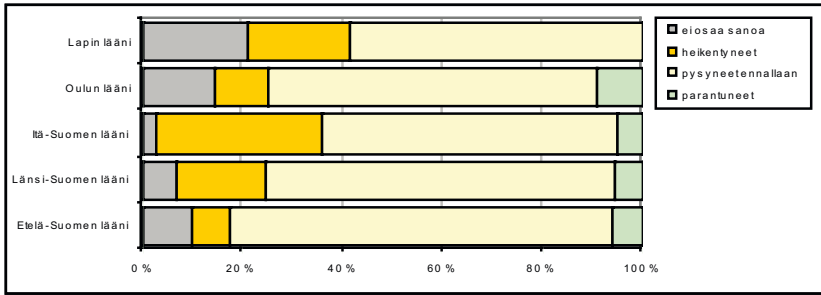
**Kuvio 7.8.** Hälytys- ja valvontapalveluiden koettu kehitys viimeisen vuoden aikana ja asuinpaikkakunnan asukasmäärä.

Suurin osa vastaajista ennakoivat poliisin hälytys- ja valvontapalveluiden säilyvän entisellään tulevan vuoden aikana (Kuvio 7.9). Ne vastaajat, jotka ennakoivat näiden palveluiden muuttuvan tulevan vuoden aikana, näkevät sen kuitenkin tarkoittavan pikemminkin palvelujen heikkenemistä kuin niiden parantumista. Mitä pienempi paikkakunta on asukasmäärältään, sitä vähemmän löytyy heitä, jotka uskovat tulevan vuoden tuovan parannusta hälytys- ja valvontapalveluihin.



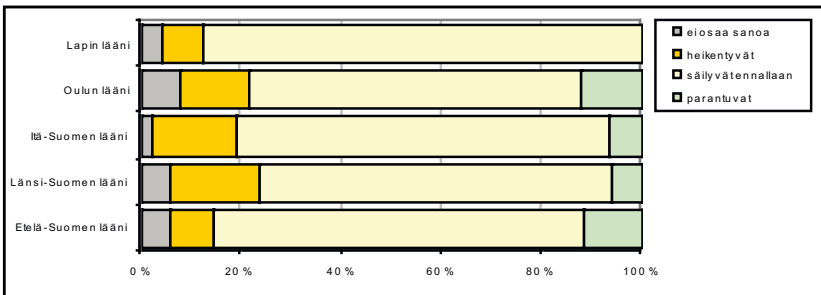
**Kuvio 7.9.** Hälytys- ja valvontapalveluiden odotettu kehitys tulevan vuoden aikana ja asuinpaikkakunnan asukasmäärä.

Kun katsotaan kokemuksia lupapalvelujen kehityksestä kuluneelta vuodelta ja odotuksia niiden kehityksestä tulevan vuoden osalta läänikohtaisesti, havaitaan, että lupapalveluiden koetaan heikentyneen erityisesti Itä-Suomen läänissä (Kuvio 7.10) ja niiden odotetaan heikentyvän muita vahvemmin Itä- ja Länsi-Suomen sekä Lapin-lääneissä (Kuvio 7.10).



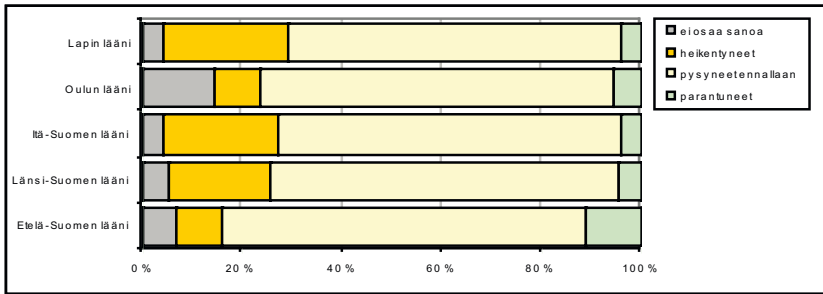
**Kuvio 7.10.** Lupapalvelujen koettu kehitys viimeisen vuoden aikana ja lääni

Läänikohtaiset erot lupapalvelujen arvioidussa kehityksessä tulevan vuoden aikana ovat suhteellisen pieniä (Kuvio 7.11).

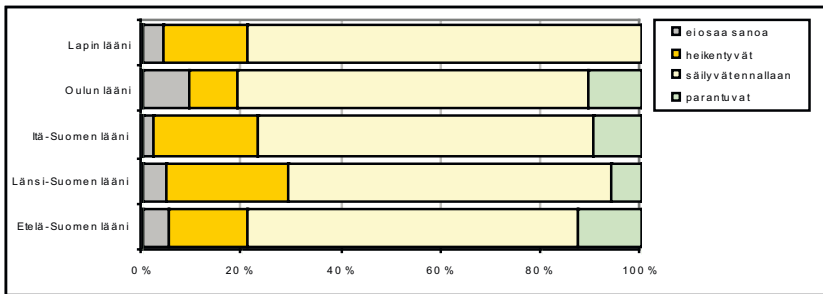


**Kuvio 7.11.** Lupapalvelujen odotettu kehitys tulevan vuoden aikana ja lääni

Poliisin hälytys- ja valvontapalveluiden kehitys kansalaisten näkökulmasta, kun tarkastellaan lähinnä palveluissa koetun muutoksen valossa, nostaa esiin Lapin, Itä- ja Länsi-Suomen läänit (Kuvio 7.12). Niissä on suhteellisesti eniten kansalaisia, jotka kokevat hälytys- ja valvontapalveluiden heikentyneen kuluneen vuoden aikana. Itä- ja Länsi-Suomen lääneissä on suhteellisesti eniten vastaajia, jotka arvioivat näiden poliisipalvelujen heikentyvän edelleen tulevan vuoden aikana (Kuvio 7.13). Lapin läänissä tosin juuri kukaan ei odota poliisin hälytys- ja valvontapalvelujen parantuvan tulevan vuoden aikana.



**Kuvio 7.12.** Hälytys- ja valvontapalveluiden koettu kehitys kuluneen vuoden aikana ja lääni.



**Kuvio 7.13.** Hälytys- ja valvontapalveluiden odotettu kehitys tulevan vuoden aikana ja lääni.

## Poliisin onnistuminen tehtävissään

Poliisibarometrissa on kysytty kansalaisten käsityksiä poliisin onnistumisesta 14 eri tehtävässä (Kuvio 7.14). Tätä hallintorakenneuudistuksen arviointia varten näistä on koottu uusi, kokonaisuonnistumisen osoitin sekä muodostettu eri tehtävistä seuraavat seitsemän tehtäväkokonaisuutta:

Selvittämisessä onnistuminen käsittää Poliisibarometrin kysymykset, joissa on kysytty poliisin onnistumista autovarkauksien, asuntomurtojen, huumarikosten, raharikosten, rasismiin viittaavien rikosten sekä väkivaltarikosten selvittämisessä ja tutkinnassa (6)

Valvonnassa onnistuminen puolestaan muodostuu kysymyksistä, joissa on kysytty poliisin onnistumista partioinnissa ja muussa valvonnassa sekä liikennevalvonnassa (2)

Suojelussa onnistuminen koostuu kysymyksistä, joissa on pyydetty arviota poliisin onnistumisesta päihytyneiden huostaanotossa ja kotiväkivaltaan puuttumisessa (2)

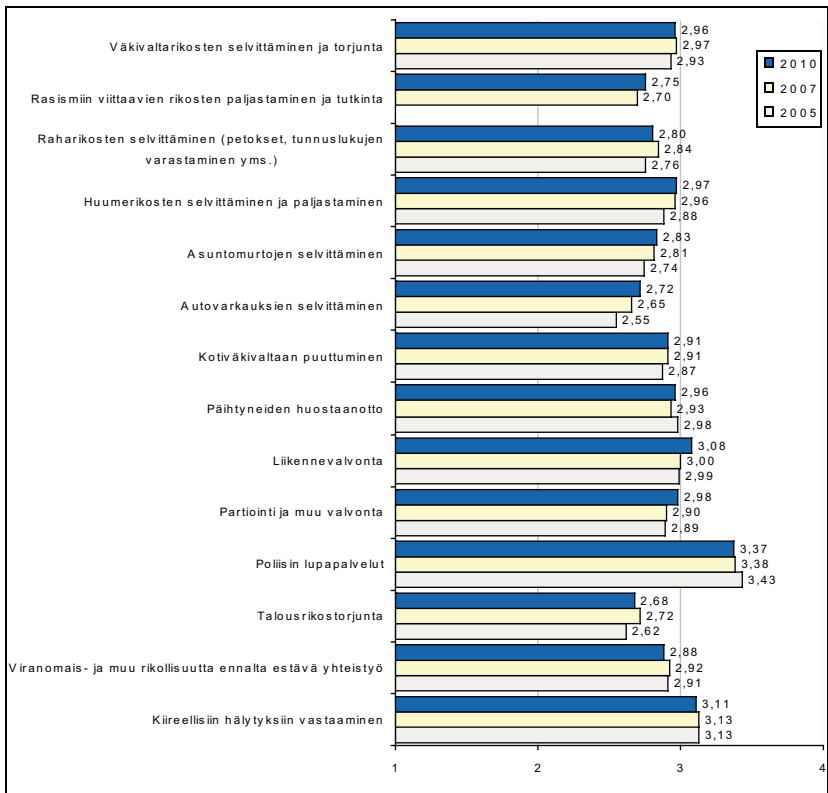


Torjunnassa onnistumista kartoittavat taas talousrikostorjunnassa ja viranomais- ja muussa rikollisuutta ennalta estävässä yhteistyössä onnistumista kartoittavat kysymykset (2).

Hälytyksiin vastaamisessa onnistuminen pitää sisällään kansalaisten käsitykset siitä, miten hyvin poliisi on onnistunut kiireellisiin hälytyksiin vastaamisessa (1); ja

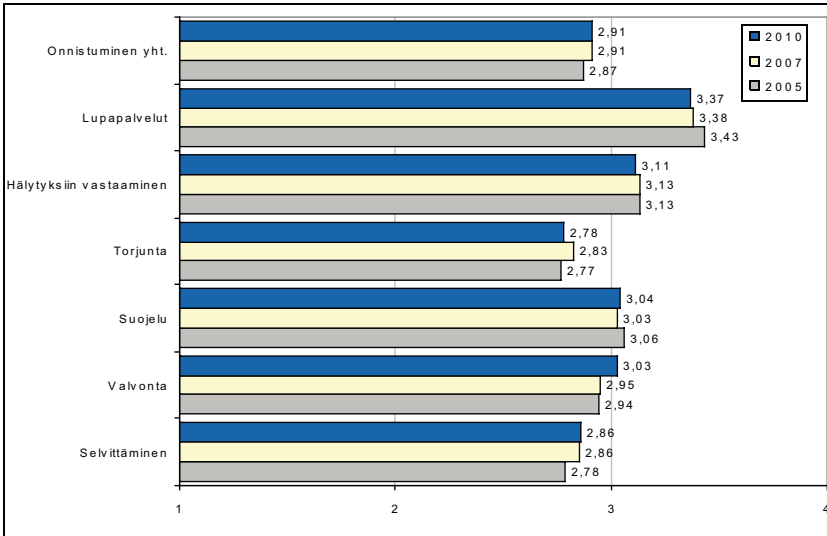
Lupapalveluissa onnistuminen mittaa kansalaisten käsityksiä poliisin onnistumisesta lupapalveluissa (1)

Yksittäisten tehtävien tasolla poliisin onnistuminen vuosina 2005, 2007 ja 2010 nostaa esille poliisin lupapalvelut onnistumisen huippuna ja kiireellisiin hälytyksiin vastaamisen toisena kärkenä. Talousrikostorjunnassa on poliisin onnistuminen kansalaisten arvioiden mukaan samaa luokkaa kuin autovarkauksien selvittämisessä. Kansalaiset arvioivat poliisin onnistuvan näissä tehtävissä heikoiten. Vuodesta 2007 onnistumisarviot ovat nousseet eniten liikennevalvonnassa, partioinnissa ja muussa valvonnassa sekä autovarkauksien selvittämisessä (Kuvio 7.14).



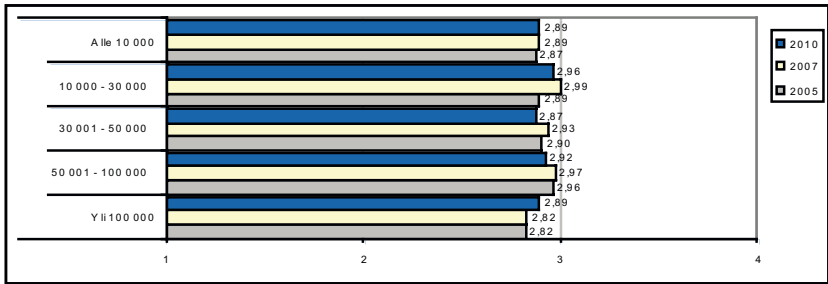
**Kuvio 7.14.** Poliisin onnistuminen eri tehtävissään vuosina 2005, 2007 ja 2010 (vastausasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin).

Poliisin onnistumista kokonaisuudessaan voidaan kuvata laskemalla yksittäiset arviot eri tehtävissä onnistumisesta yhteen (Kuvio 7.15). Kansalaisten näkökulmasta poliisi on onnistunut yhtä hyvin tehtävissään vuosina 2005, 2007 ja 2010. Vuosien 2007 ja 2005 keskiarvot eivät tilastollisesti poikkea toisistaan ( $p=.053$ ). Keskiarvon valossa onnistuminen on kokonaisuudessaan lähellä onnistumista melko hyvin (3) ja kaikissa tehtävissä arvioiden keskiarvot ovat huonosti/hyvin onnistumisen raja-arvon (2,5) paremmalla puolella.

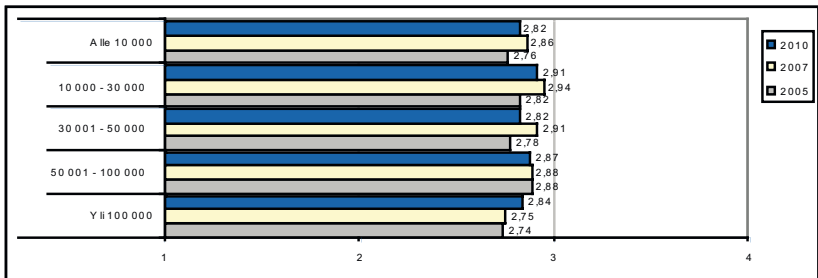


**Kuvio 7.15.** Poliisin onnistuminen tehtävissään 2005, 2007 ja 2010 kansalaisten näkökulmasta (vastausasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)

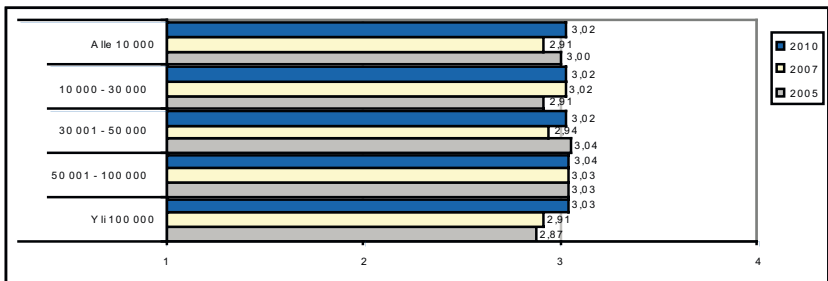
Myös asuinpaikkakunnan asukasluvun mukaisessa tarkastelussa poliisin arvioidaan onnistuvan melko hyvin (3) keskiarvon valossa (Kuvio 7.16). Myös rikosten selvittämisessä poliisin arvioidaan onnistuvan melko hyvin ja vaihtelun määrä on vähäinen asuinpaikkakunnittain asukasluvun mukaisessa tarkastelussa (Kuvio 7.17). Asuinpaikkakunnan asukasluvun mukainen tarkastelu on huomionarvoinen lähinnä siltä osin, ettei poliisin valvonnassa onnistumisessa ilmene juuri eroja (Kuvio 7.18). Suojelussa (Kuvio 7.19) ja torjunnassa (Kuvio 7.20) onnistumista sekä hälytyksiin vastaamisessa onnistumista (kuvio 7.21) koskevat arviot laskevat asuinpaikkakunnilla, joissa on 30 001-50 000 asukasta ja lupapalveluissa onnistumisessa näkyy laskeva trendi, josta poikkeavat asuinpaikkakunnat asukasmäärältään 30 000-100 000 (Kuvio 7.22).



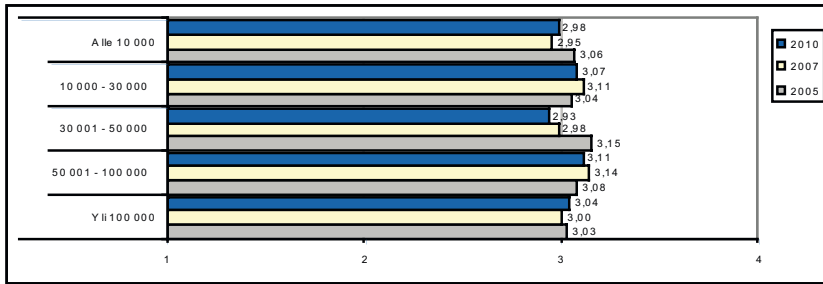
**Kuvio 7.16.** Poliisin onnistuminen kokonaisuudessaan ja asuinpaikan asukasmäärä (vastaustasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)



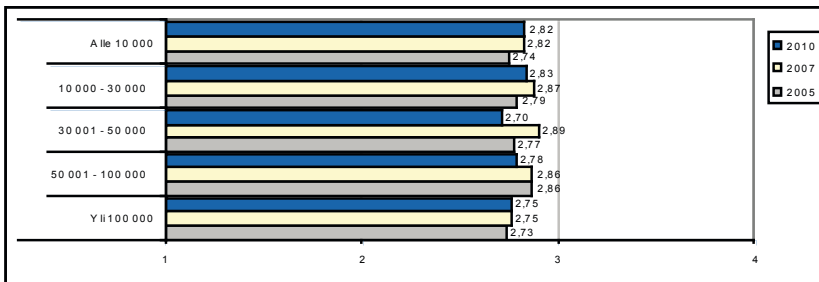
**Kuvio 7.17.** Poliisin onnistuminen selvittämisessä ja asuinpaikan asukasmäärä (vastaustasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)



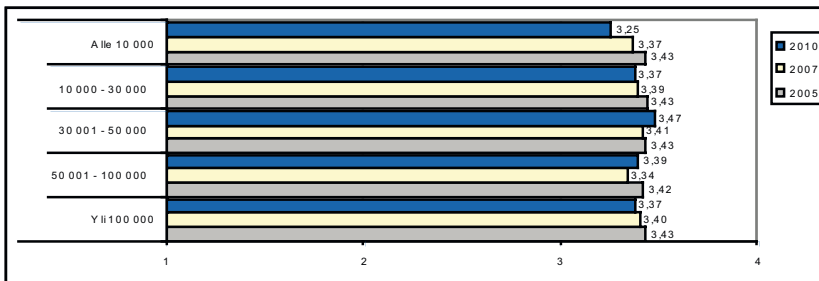
**Kuvio 7.18.** Poliisin onnistuminen valvonnassa ja asuinpaikan asukasmäärä (vastaustasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)



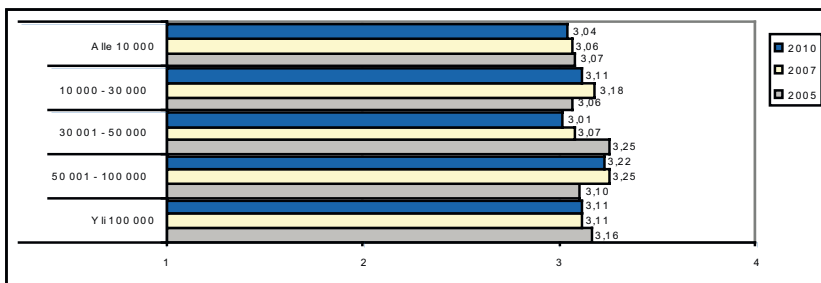
**Kuvio 7.19.** Poliisin onnistuminen suojelussa ja asuinpaikan asukasmäärä (vastausasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)



**Kuvio 7.20.** Poliisin onnistuminen torjunnassa ja asuinpaikan asukasmäärä (vastausasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)

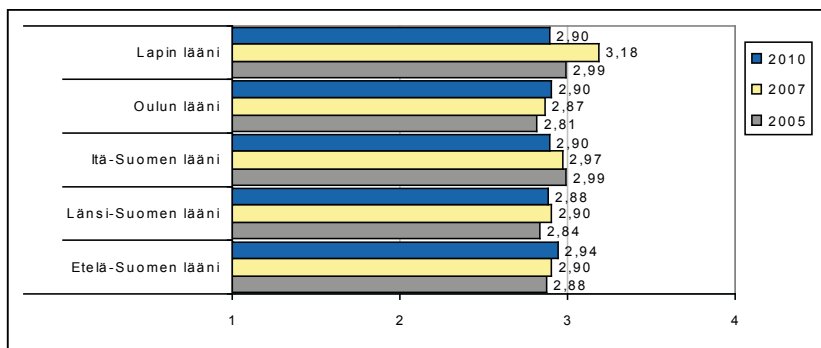


**Kuvio 7.21.** Poliisin onnistuminen lupapalveluissa ja asuinpaikan asukasmäärä (vastausasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)

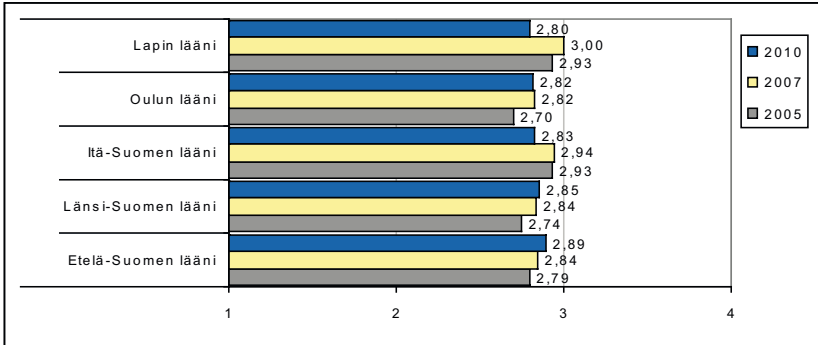


**Kuvio 7.22.** Poliisin onnistuminen hälytyksiin vastaamisessa ja asuinpaikan asukasmäärä (vastausasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)

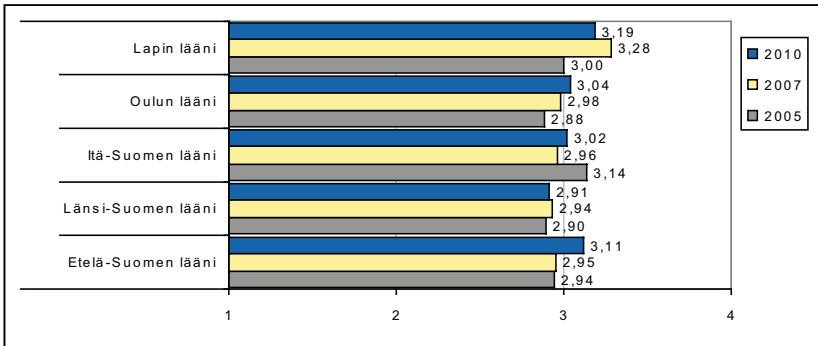
Tehtävissä onnistumisen läänikohtainen tarkastelu puolestaan nostaa esille lupapalveluissa onnistumisen laskevan suunnan kaikissa muissa paitsi Etelä-Suomen läänissä, suojelussa onnistumisen tasaisuuden yli läänien ja Oulun läänin alemmat onnistumisarviot hälytyksiin vastaamisessa (Kuviot 7.23- 7.29).



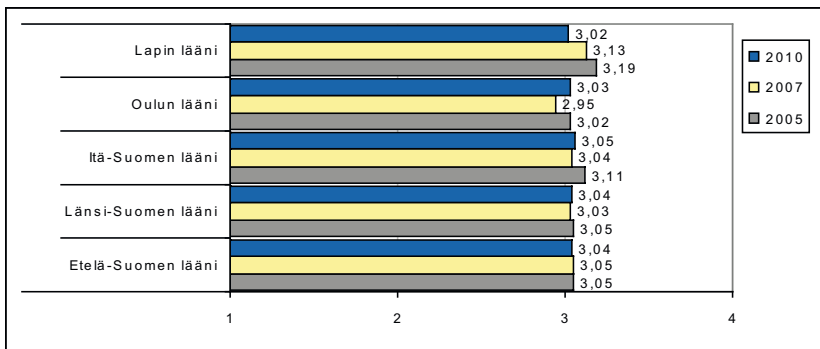
**Kuvio 7.23.** Poliisin onnistuminen kokonaisuudessaan ja lääni (vastausasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)



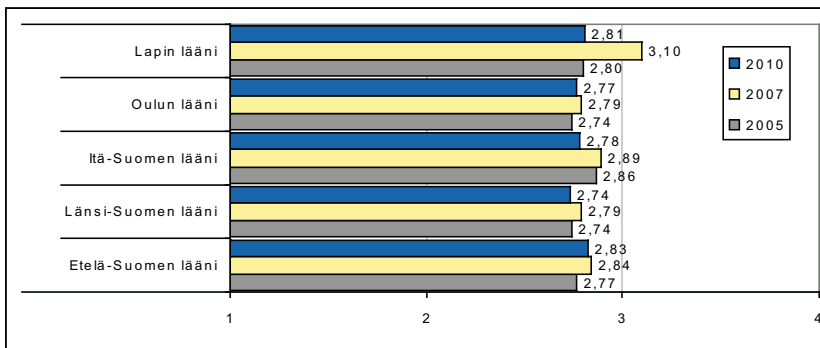
**Kuvio 7.24.** Poliisin onnistuminen selvittämisessä ja lääni (vastausasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)



**Kuvio 7.25.** Poliisin onnistuminen valvonnassa ja lääni (vastausasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)

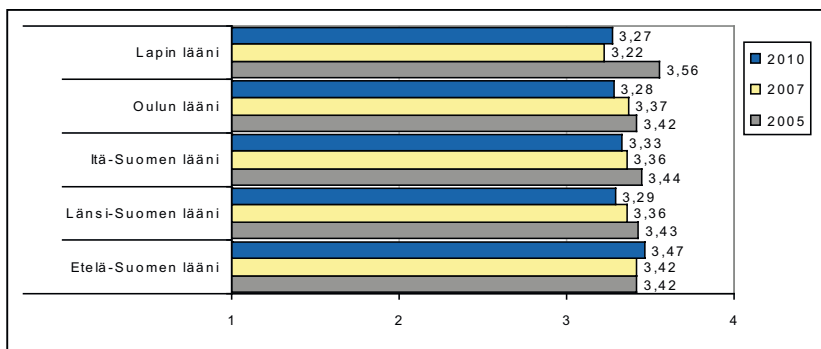


**Kuvio 7.26.** Poliisin onnistuminen suojelussa ja lääni (vastausasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4=erittäin hyvin)

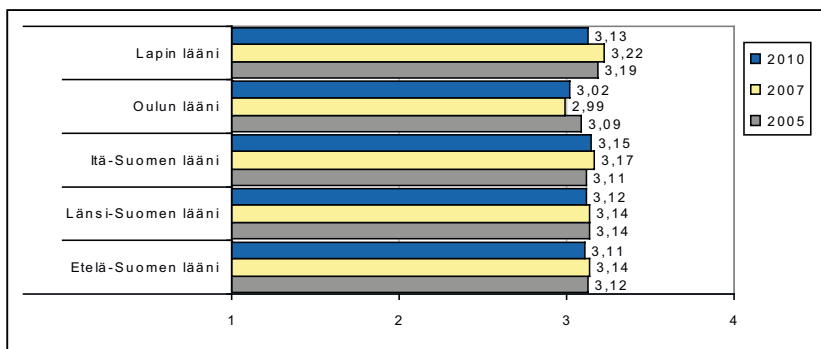


**Kuvio 7.27.** Poliisin onnistuminen torjunnassa ja lääni (vastausasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4=erittäin hyvin)





**Kuvio 7.28.** Poliisin onnistuminen lupapalveluissa ja lääni (vastaustasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)



**Kuvio 7.29.** Poliisin onnistuminen hälytyksiin vastaamisessa ja lääni (vastaustasteikko 1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=melko hyvin, 4= erittäin hyvin)

## Hallintorakennemuutos ja kansalaisten arviot poliisipalveluista ja poliisin onnistumisesta

Poliisibarometrien 2005, 2007 ja 2010 valossa poliisin hallintorakennemuutos ei ole tarkoittanut erityistä käännekohtaa tai katkosta asiantilojen kehityssuunnissa. Kansalaisten arvioiden ja kokemusten valossa hallintorakennemuutos on säilyttänyt poliisipalveluissa vallinneen tilan. Uudistus on tässä merkityksessä onnistunut turvaamaan poliisipalvelut.

Kansalaisten arviot poliisiavun saapumisajasta tilanteessa, jossa on kiireellisen poliisiavun tarve, eroavat asuinseudun ja asuinpaikkakunnan asukasmäärän mukaan. Mitä suurempi on asuinpaikkakunnan asukasmäärä, sitä nopeammin poliisiavun arvioidaan saapuvan. Paikkakunnilla,

joissa on 30 001-50 000 asukasta, arviot avun saapumisajasta ovat nousseet vuosina 2005, 2007 ja 2010. Hallintorakenneuudistus ei ole tuonut muutosta tähän kehityssuuntaan.

Poliisin onnistuminen eri tehtävissään on kansalaisten silmissä vuonna 2010 pysynyt kokonaisuutena vuosien 2005 ja 2007 tasolla. Kansalaiset arvioivat poliisin onnistuneen parhaiten lupapalveluissa, hälytyksiin vastaamisessa ja suojelussa (sis. päihtyneiden huostaanotto ja kotiväkivaltaan puuttuminen) sekä valvonnassa sis. (partiointi ja muu valvonta, liikennevalvonta). Onnistumisarviot näyttävät kuitenkin laskeville lupapalvelujen osalta, nouseville valvonnassa onnistumisen osalta ja vakiintuneilta suojelussa onnistumisen kohdalla vuosina 2005, 2007 ja 2010. Suojelussa onnistumista ja hälytyksiin vastaamisessa onnistumista koskevat arviot laskevat asuinpaikkakunnilla, joissa on 30 001-50 000 asukasta. Poliisin hallintorakenneuudistus ei ilmene näissä arvioissa.

Noin 70 prosenttia kansalaisista katsoo poliisipalveluiden säilyneen ennallaan asuinseudullaan kuluneen vuoden aikana ja vastaava osa arvioi niiden säilyvän vastaavina tulevan vuoden aikana. Mitä pienempi on asuinpaikkakunnan asukasmäärä, sitä enemmän löytyy vastaajia, jotka katsovat poliisipalveluiden heikentyneen kuluvan vuoden aikana. 13 prosenttia kansalaisista kuitenkin arvioi lupapalvelujen heikkenevän tulevan vuoden aikana ja 19 prosenttia arvioi näin tapahtuvan poliisin hälytys- ja valvontapalveluiden kohdalla asuinseudullaan. Palveluiden katsoo kohentuneen ja arvioi edelleen parantuvan vajaan kymmenen prosenttia kansalaisista.

PORA -uudistuksen näkymättömyys Poliisibarometrin tuloksissa koskien kansalaisten poliisipalvelujen saatavuutta ja laatua koskevista kokemuksista ja arvioista viittaa siihen, ettei uudistuksen koeta tuoneen merkittävää muutosta arjen poliisipalveluissa. Uudistuksella on tuettu poliisipalveluiden palveluiden tuotantoedellytyksiä ja turvattu siten niiden säilymistä nykytasollaan myös jatkossa. Tästä ei ole ollut kääntämään suuntaa siellä, missä palveluiden koettu heikkeneminen on ollut vallitseva kehitystrendi. Vaikuttavuuden kannalta keskeistä on jatkossa se, miten poliisin uusi johto- ja hallintorakenne mahdollistaa tehokkaamman tulosjohtamisen ja paikallispoliisin johto- ja hallintorakenne resurssien tuloksellisen ja tehokkaan käytön.

## 8 TUOTTAVUUS- JA TULOKSELLISUUSNÄKÖKULMA

PORA -uudistuksessa hallintorakenteiden keventämisen tuli suuntautua operatiivisten resurssien turvaamiseen. Sen sijaan sitä, mitä varsinaisesti operatiivisilla resursseilla tarkoitettiin, ei uudistuksen tavoitteissa määritely. Hallinnollista rakennetta keventämällä voitiin käytännössä katsoen arvioida uudelleen sekä toiminnallisia ulottuvuuksia että poliisilaitoksen ylimmän johdon tehtäviä. Uudistukselle asetettujen tavoitteiden mukaan hallintorakenteiden keventämisen tuli näkyä operatiiviseen toimintaan suunnattavien resurssien suhteellisena vahvistumisena ilman, että kyseinen työ tulisi jatkossa poliisihenkilöstön kannettavaksi. Toimintojen keskittämisen ja työnjaon tarkoituksena oli vähentää päällekkäisen työn määrää ja siirtää näin vapautuvia voimavaroja sisäisestä palvelusta ulkoiseen. Tuottavuudella on tällä perusteella merkitystä voimavarojen kohdentamisessa ja siinä tapahtuneissa muutoksissa.

Paikallispoliisissa tavoiteltiin uudistuksen myötä yhteensä 115 henkilötyövuoden säästöjä (poliisitoimen tuottavuustavoitteet yhteensä 368 henkilötyövuotta). Hallintorakenteen uudistaminen kohdistui myös poliisin ylijohdon, poliisin lääninjohdoin, poliisin valtakunnallisiin yksiköihin ja Helsingin poliisilaitokseen. Hallituksen esityksen (HE 58/2009) mukaan myös PORA 2 -vaiheessa tuli siirtää uudelleen organisoinnin myötä vapautuvia resursseja palveluihin. Johtamis- ja hallintorakenteiden keventämisen tarkoituksena oli vähentää hallintokuluja ja lisätä sitä kautta hallinnon tuottavuutta. Tuottavuussäästö tavoitteiden odotetaan aktualisoituvan vuoteen 2012 mennessä.

### 8.1 Hallintorakenteen keventyminen

Kihlakuntauudistuksessa toteutetun poliisilaitosten määrän vähentyminen ja sitä kautta yksikkökoon kasvaminen mahdollisesti resurssien aikaisempaa joustavamman, tehokkaamman ja tarkoituksenmukaisemman käytön ja kohdentamisen (Poliisin ylijohdon julkaisu 5/2004, 9). Managerismiin kuuluvat nimenomaan yhä selkeämpi asiakaskeskeisyys ja taloudellinen tehokkuus, joita myös PORA -uudistuksessa tavoiteltiin. Jälleen kerran PORA -uudistamisen lähtökohdaksi oli toiminnallisesti ja tuottavuudeltaan tehokkaampi poliisi.

Poliisin aikaisemmasta hallintomallista ei ollut riittävässä määrin turvaamaan poliisin palveluiden laatua ja saatavuutta. Hallintorakenteen keventämisen ohella tuottavuussäästöihin pyrittiin palveluverkoston kehittämällä ja johtorakenteiden keventämällä. Ensimmäisessä vaihees-

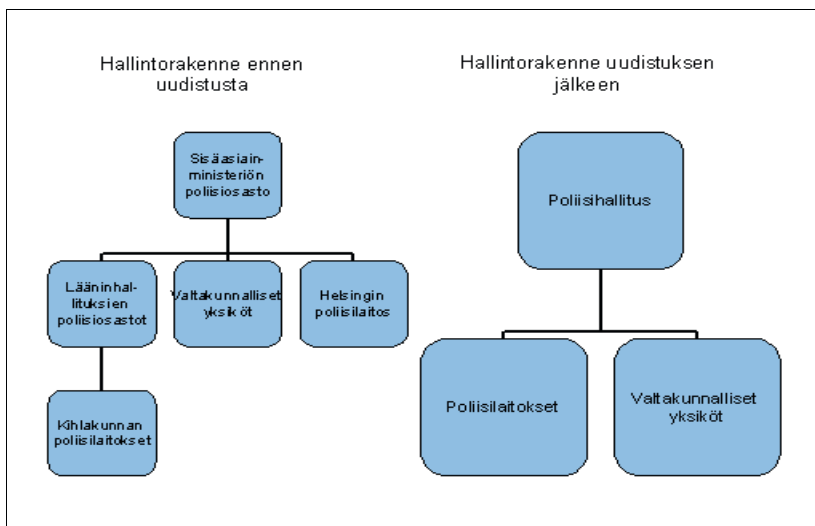
sa (PORA 1-vaihe) toteutettiin paikallispoliisin toimialuejakomuutokset. PORA 1 -vaiheessa kihlakuntien poliisilaitokset lakkautettiin. Tämä tarkoitti muutoksia aikaisempaan poliisipiirijakoon. Poliisilaitosten määrä vähenyi ja poliisilaitoksen yksikkökoko suureni. Poliisilaitosten määrän väheneminen sellaisenaan ohentaa ja virtaviivaistaa poliisin hallintorakennetta.

Lainsäädäntömuutoksilla lääninhallituksien poliisiosastot lakkautettiin ja tehtävien päällekkäisyyttä tarkasteltiin Sisäasiainministeriön poliisiosaston (SM/PO) ja perustettavan poliisihallituksen (POHA) kesken. Poliisilaitosten ja nimismiesjärjestelmän aikaan lääninhallituksien poliisiosastot olivat ensisijainen taho, josta johdettiin poliisilaitoksia. Uudistuksen toteutus tarkoitti hallintovaliokunnan lausunnon (HaVL 13/2008) mukaan sitä, että SM/PO:lla ei ole tulevaisuudessa enää poliisin operatiivisiin tehtäviin liittyvää toimivaltaa. Kaksiportaisessa hallintomallissa toimivalta ja vastuu poliisin operatiivisesta johtamisesta on poliisin hallintolain 4 §:n (26.6.2009/497) mukaisesti POHA:lla. Sen sijaan poliittis-strategisesta ohjauksesta vastaa SM/PO. Kaksiportainen hallintomalli tarkoittaa samalla, että aluehallintovirastoon (AVI) sijoitettavista POHA:n alueellisista yksiköistä ei muodostu erillisiä alueperiaatteen mukaan toimivia toimipisteitä, jotka johtavat oman toimialueensa poliisilaitoksia. AVI-toiminnoissa ei haluttu mahdollistaa uusia lääninhallituksien poliisiosastoja vastaavia toimintoja.

Uudistuksen jälkeen POHA:sta tuli poliisin uusi keskushallintoviranomainen. POHA:n tehtävänä on muun muassa suunnitella, kehittää ja valvoa poliisitoimintaa sekä vastata poliisiyksiköiden tulosohjauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta poliisiyksiköille.<sup>39</sup> Uudessa rakenteessa lääninjohtojen aiempi johtamisrooli siirtyi POHA:lle. Kaksiportaisen hallintomallin rakennetta on havainnollistettu alla olevassa kuvassa 3.

---

39 Poliisilaitokset ovat poliisin hallintolain 1 §:n toisen momentin mukaisesti paikallishallintoviranomaisia. Poliisin paikallishallinnosta säännellään hallintolain 6 §:ssä. Sen mukaisesti poliisitoimi järjestetään kihlakunnittain ja toimialue voi kattaa yhden tai useamman kihlakunnan. Paikallispoliisin tehtävänä on toteuttaa toimialueellaan poliisin operatiivista toimintaa, jolla vastataan poliisin tehtäviin liittyvistä kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta. Poliisia koskee siten toimintavelvollisuus poliisin tehtävissä poliisilaitoksen toimialueella.



**Kuva 3.** Poliisin hallintorakenteen muutos.

Poliisilaitoksen pääpoliisiasema määriteltiin poliisilaitoksen hallinnolliseksi päätoimipaikaksi, jolle ei saanut luoda erillistä alueellista toimivaltaa tai -vastuuta.<sup>40</sup> Alueellinen toimivalta tarkoittaa oikeutta käyttää valtaa tietyllä maantieteellisellä alueella. Mikäli toimivaltaa ei olisi määritelty poliisilaitoksille, olisi se mahdollistanut eriytyviä johtoportaita ja siten toimivallan keskittämisen yksittäiselle toimipaikalle. Tämä oli osa johtamisjärjestelmän suoraviivaistumista ja sivuttaisohjauksen karsimista.

Uudistuksessa aiempien kihlakuntien poliisilaitosten hallinnot yhdistettiin yhdeksi kokonaisuudeksi päätoimipaikkaan. Poliisilaitosten sisäisen hallintorakenteen muutokset ovat samankaltaiset vuoden 1996 kihlakuntauudistuksen kanssa. Kaksiportaiseen hallintorakenteeseen pyrittäessä, sen henkilöstölliset vaikutukset olivat laajat. Uusissa poliisilaitoksissa oli mahdollista tarkastella tehtäviä ja toimenkuvia uudelleen ja poistaa niiden päällekkäisyyttä. Muutokset kohdistuivat henkilöstön tehtävien kannalta hallintopalveluihin ja yleishallintotehtävien organisointiin. Hallintotoimenpiteillä toiminnalle annetaan resurssit, työajat ja muut toiminnalliset kehykset.

### **Tuottavuussäästöillä kohti kevennettyä hallintoa?**

Kihlakuntauudistuksen todettiin vaikuttaneen logiikkaan, joilla palveluita karsittiin taloudelliseen tehokkuuteen vedoten. Sisäasiainministeri Holm-

40 SM 2007-03275/Ty-21; poliisilaitoksen johtorakenteen kriteerit, kohta 8

lund esitti 25.02.2009<sup>41</sup> pitämässä puheessaan, että tuottavuustoimenpiteet PORA -uudistuksessa tuli kuitenkin asettaa siten, että niillä ei ole yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia vaikutuksia. PORA -uudistus ei saanut vaikuttaa palvelujen karsimiseen perusteetta. Tuottavuussäästöt kohdentuivat koko poliisin hallinnon alaan. Tuottavuussäästöjen toteutumista tarkastellaan koko henkilöstön osalta, huomioiden kuitenkin se, ettei operatiiviseen henkilöstöön saanut kohdentua välillisiäkään vaikutuksia peruspalveluiden turvaamiseksi.<sup>42</sup> Tarkoitus oli suunnata hallintorakenteen keventämisen myötä vapautuvia resursseja nimenomaan palveluihin. Tällä perusteella hallinnollisten virkojen tulisi vähentyä ja peruspalveluissa olevan henkilöstön määrän lisääntyä.

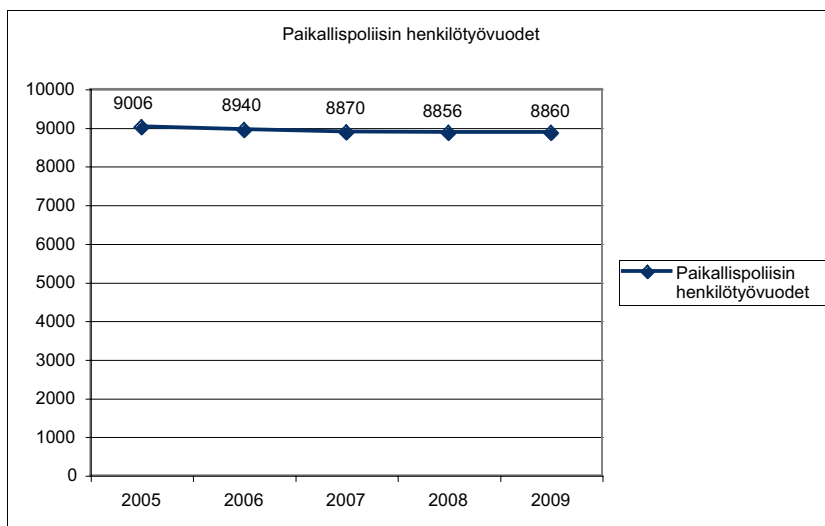
PORA -uudistuksessa tuottavuussäästöavoitteena oli paikallispoliisin osalta 115 henkilötyövuotta. PORA 1 -vaiheen valtakunnallisessa työsuunnitelmassa korostettiin sitä, että johtotason viroista tuli saada läänitasolla tuottavuussäästöjä ja se heijastui uudistuksen toteutuksessa osittain myös toimintaprosessien kehittämiseen. Johtotasoksi katsotaan tässä arvioinnissa yksikön ylin johto (päälliköt ja päällystö). Olettamuksena on, että hallintorakenteiden keventäminen vähentää ainakin ylimmän johdon tasolla henkilöstön määrää ja toimintaan käytettyjä työtunteja. Toisaalta tuottavuussäästöjen tavoittelemisen yhteydessä operatiivisten resurssien tulisi yhtäaikaisesti lisääntyä. Arvioinnissa henkilöstön kokonaismäärän ja näiden työtuntien ei oleteta muuttuvan paljon.

Paikallispoliisin toimintaan kohdentui tarkastelujaksolla 2005-2008 mediaanina 8 905 henkilötyövuotta (Kuvio 8.1), keskiarvon ollessa 8 918. Vuonna 2009 henkilötyövuosien määrä oli pienempi kuin aiempien vuosien mediaani, eikä henkilötyövuosien määrässä tapahtunut muutosta vuoteen 2008 verrattuna.

---

41 <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFS/92D19B931A1DD017C2257568004096> DB, viitattu 9.11.2009

42 Käsité operatiivinen henkilöstö on epätarkka.



	Mediaani 2005-2008
Paikallispoliisin henkilötyövuodet	8 905

**Kuvio 8.1.** Paikallispoliisin henkilötyövuosikehitys vuosina 2005-2009.

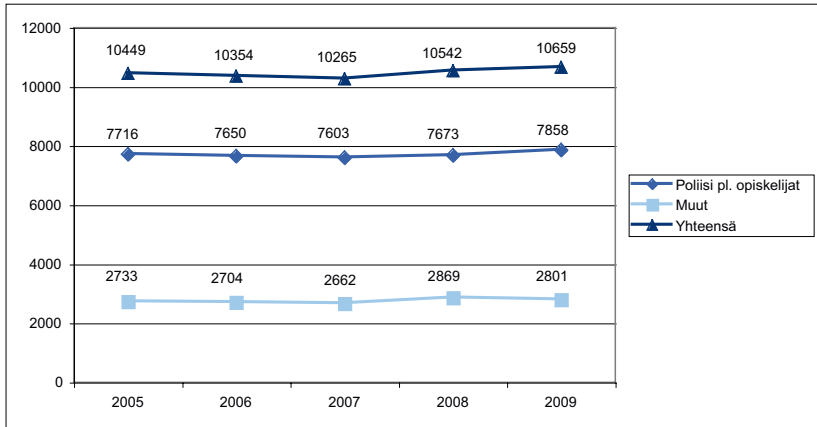
Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat), luvut sisältävät opiskelijoiden määrän. Tilastointi 12/09.

Poliisin henkilöstön määrä oli tarkastelujaksolla 2005-2008 mediaanina 10 402 henkilöä, (Kuvio 8.2)<sup>43</sup>, keskiarvon ollessa sama. Poliisihenkilöstön määrä – opiskelijat poisluettuna – oli mediaanina 7 662 henkilöä, keskiarvon ollessa niin ikään sama. Poliiseja oli koko henkilöstöstä 74 prosenttia vuonna 2009 ja muuta henkilöstöä 26 prosenttia.

Poliisi sai lisärahoitusta työttömien poliisien palkkaamiseen vuoden 2009 syksyllä, joka vastasi määrältään 200 henkilötyövuotta. Uudistuksen jälkeen vuonna 2009 koko henkilöstön määrä oli tarkastelujakson mediaania suurempi ja nousi yhden prosentin vuoteen 2008 verrattuna. Myös poliiseja oli tarkastelujakson mediaania enemmän. Vuodesta 2008 poliisien määrä lisääntyi vajaan kaksi ja puoli prosenttia, joka tarkoittaa 185 henkilöä. Määrä vastaa lähes kokonaan syksyn 2009 lisärahoituksen osuutta. Poliisin resurssit pysyivät siten vuoden 2008 tasolla.

<sup>43</sup> Poliisin lääninjohdoissa työskenteli tarkastelujakson 2005-2009 aikana keskimäärin 80 henkilöä. Vuoden 2009 Sisäasiainministeriön henkilöstössä oli vastaavasti 137 henkilöä. Näiden henkilöstöä käsitellään tarkemmin PORA 2 -vaiheen yhteydessä.

Muuta henkilöstöä oli mediaanina 2 719 henkilöä vuosina 2005-2008 (Kuvio 8.2), keskiarvon ollessa 2 742. Uudistuksen jälkeen muuta henkilöstöä oli enemmän kuin aiemmin, vaikka vuonna 2009 muun henkilöstön määrä vähentyi kaksi prosenttia vuodesta 2008, joka tarkoittaa 68 henkilöä.<sup>44</sup> Tällä perusteella PORA -uudistuksessa muun henkilöstön määrä aleni samassa suhteessa kuin poliisien määrä nousi.



Paikallispoliisin henkilöstö	Mediaani 2005-2008
Poliisi pl. opiskelijat	7662
Muut	2719
Yhteensä	10402

**Kuvio 8.2.** Paikallispoliisin henkilöstö 2005-2009 ja mediaani.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut eivät sisällä poliisiopiskelijoiden määriä, eikä aiemman SM:n henkilöstön määriä. Luvut voidaan esittää joko virkapaikan tai työnteon kohteena olevan organisaation lukuina. Näissä luvuissa on kyseessä on raportointiorganisaation tiedot. Luvut sisältävät Poliisikoulun, Poliisiammattikorkeakoulun, Poliisin tekniikkakeskuksen henkilöstön. Henkilöt keskiarvoina.

Virkarakenteen mukaisessa tarkastelussa PORA -uudistuksen vaikutukset tulevat selkeämmin esille. Miehistön määrä on kasvanut vuosikymmenen lopulla. Miehistön määrä nousi 172 henkilöllä vuoteen 2008 verrattuna

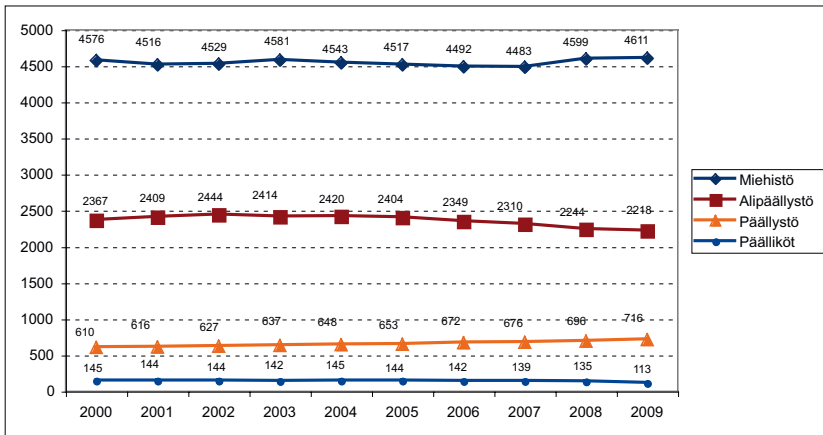
<sup>44</sup> Muutos muussa henkilöstössä kohdentui pääasiallisesti toimistotyöntekijöiden ryhmään, joka on suurin ryhmä muuta henkilöstöä. Vartijoiden määrässä ei tapahtunut merkittäviä muutoksia PORA -uudistuksen jälkeen. Uudistuksen jälkeen vartijoiden määrä hieman aleni, mutta on vuonna 2010 palautunut vuoden 2008 tasolle.



(Kuvio 8.3). Vuoden 2009 miehistön määrässä näkyvät toimenpiteet, joilla on puututtu työttömien poliisien ongelmaan.

Päälliköiden (poliisipäällikkö ja apulaispoliisipäällikkö) määrä vähenyi uudistuksen jälkeen 17 prosenttia (Kuvio 8.3). Päälliköiden määrä vähentyi merkittävästi, mutta valtakunnassa oli myös poliisilaitoksia, joissa tähän ei tullut muutoksia. Apulaispoliisipäälliköiden määrä lisääntyi samanaikaisesti 40 henkilöllä vuoteen 2008 verrattuna. Uuden poliisilaitoksen perustamisen yhteydessä perustettiin apulaispäällikön virkoja joko kokonaan uutena tai aiempaa enemmän. Poliisilaitoksista Koillismaaan poliisilaitoksella ei perustettu uudistuksen yhteydessä apulaispoliisipäällikön virkaa.

Poliisihenkilöstön määrät eri virkakategorioissa ovat muuttuneet vain vähän 2000-luvun alussa. Päälliköiden määrä vähentyi vuonna 2009, kun taas päällystön kuuluvien määrä on kasvanut tasaisesti vuosikymmenen alusta saakka. Uuden poliisilaitoksen perustamisen yhteydessä poliisilaitokseen nimitettiin yksi poliisipäällikkö. Näin poliisipäälliköiden määrä väheni 86:sta (mukana Lapin kahdeksan nimismiestä vuonna 2008) 23:een (pl. Helsingin poliisilaitos), eli yhteensä 73 prosenttia. Poliisipäälliköiden määrä vähentyi samassa suhteessa kuin poliisilaitosten määrä.



**Kuvio 8.3.** Poliisilaitosten poliisihenkilöstö virka-asemittain 2000-luvulla.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat).

Seuraavassa taulukossa 8.1 on esitetty poliisilaitoksen poliisihenkilöstön virkarakenne laskennallisesti 23 poliisilaitoksen kesken, pois lukien Helsingin poliisilaitos (HPL). Uudistuksen myötä keskijohdon rakenne ei ole juuri muuttunut. Keskijohdosta - ylikomisariat ja komisariat - on saman verran kuin aikaisemminkin. Sama kehitys näkyy esimiesten ja alaisten suh-

teellisessä määrässä. Myöskään ylikonstaapelien määrä työnjohdollisessa tasossa ei näytä muuttuneen. Alipäällystön määrä vähentyi kaksi prosenttia vuodesta 2008 ja vastaavasti miehistön määrä lisääntyi samanaikaisesti viisi prosenttia. Muutokset ovat kuitenkin kaikilta osin marginaalisia.

**Taulukko 8.1.** Poliisilaitoksen laskennallinen henkilöstöresursoinnin muutos

<b>Vuosi 2008</b>	<b>Vuosi 2009</b>	<b>Vuosi 2010</b>
Poliisipäälliköitä 4	Poliisipäälliköitä 1	Poliisipäälliköitä 1
Apulaispoliisipäälliköitä 1	Apulaispoliisipäälliköitä 3	Apulaispoliisipäälliköitä 3
Ylikomisarioita 1	Ylikomisarioita 2	Ylikomisarioita 2
Rikosylikomisarioita 1	Rikosylikomisarioita 1	Rikosylikomisarioita 1
Komisarioita 6	Komisarioita 5	Komisarioita 5
Rikostarkastaja 0,6	Rikostarkastaja 0,6	Rikostarkastaja 0,6
Rikoskomisarioita 5	Rikoskomisarioita 6	Rikoskomisarioita 6
Ylikonstaapelit 40	Ylikonstaapelit 37	Ylikonstaapelit 36
Rikosylikonstaapelit 22	Rikosylikonstaapelit 24	Rikosylikonstaapelit 24
Vanhempia konstaapeleja 118	Vanhempia konstaapeleja 123	Vanhempia konstaapeleja 122
Vanhempia rikoskonstaapeleja 23	Vanhempia rikoskonstaapeleja 26	Vanhempia rikoskonstaapeleja 31

Taulukko perustuu vuosien 2008 ja 2009 henkilöstömääriin, jotka on jaettu laskennallisesti 23 poliisilaitoksen kesken. Tilastointi on keinotekoinen, jossa yhdistettiin aiempien poliisilaitosten henkilöstö uuden poliisilaitoksen henkilöstöksi. Laskennassa ei ole mukana Helsingin poliisilaitosta, eikä sen henkilöstömäärää.

Poliisilaitosten lukumäärän väheneminen ei juuri näy päälliköiden ja päällystön yhteenlasketussa määrässä (Liitetaulukko 28). Päällystön määrässä ei tapahtunutkaan merkittävää muutosta vuoteen 2008 verrattuna. Päällystön määrä on vuoden 2010 tilastoinnin mukaan nousujohteinen.

Vuoden 2010 tilastoinnin perustelleella ylikonstaapelien määrä on kuitenkin vähentynyt 11 prosenttia vuoteen 2008 verrattuna (Liitetaulukko 29). Rikosylikonstaapelien määrä vastaavasti lisääntyi merkittävästi ja myös vastaavassa suhteessa, kuin ylikonstaapelien virat vähentyivät vuosien 2010 ja 2008 välillä. Uudistuksen myötä poliisitoiminnan virkarakenteessa tapahtunut muutos siirsi painotusta jonkin verran rikostorjunnan puolelle. Alipäällystöviroissa kuitenkin painotus muuttui uudistuksen

myötä selvästi. Tällä perusteella työnjohtotasossa ei tapahtunut kokonais-tarkastelussa merkittävää määrällistä muutosta, vaan kehitys on ollut toiminnaallista muutosta (Liitetaulukko 28).

Miehistössä toiminnallinen painotus oli selvästi valvonta- ja hälytys-toiminnassa. Vanhempia konstaapeleja oli miehistöstä 83 prosenttia ja loput 17 prosenttia olivat rikoskonstaapelin virkanimikkeellä (Liitetaulukko 28).

## Työtuntikehitys ja eläkepoistumat

Vanhan läänirakenteen mukaisessa tarkastelussa työtuntikehitys osoittaa myös organisaatiossa tapahtuvia muutoksia. Eniten työtunteja tehtiin vuonna 2009 Helsingin alueella, huomioiden, se, että kyseessä on yksittäinen poliisilaitos (Taulukko 8.2). Eniten työtunteja tehtiin Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen lääneissä ja vastaavasti vähiten Lapin ja Oulun lääneissä. Vuonna 2009 poliisin työtuntien määrä nousi kuusi prosenttia vuoteen 2008 verrattuna. Läänirakenteen mukaisessa tarkastelussa työtunnit nousivat seitsemän prosenttia Etelä-Suomen ja Lapin lääneissä. Vähiten työtunnit nousivat Itä-Suomen läänissä. Osittain työtuntien määrään on vaikuttanut vuoden 2009 syksyn lisärahoitus, jolla palkattiin poliisikoulutuksen jälkeen työttömänä olleita poliiseja.

**Taulukko 8.2.** Poliisin henkilöstön työtuntikehitys 2007-2009

<b>Tunnit</b>		<b>Oulu</b>	<b>Lappi</b>	<b>Helsinki</b>
2007	Yhteensä	708 458	372 609	1 792 697
2008	Yhteensä	1 011 168	545 160	2 562 297
2009	Yhteensä	1 060 976	582 797	2 691 433

<b>Tunnit</b>		<b>Etelä-Suomi</b>	<b>Länsi-Suomi</b>	<b>Itä-Suomi</b>	<b>Yhteensä</b>
2007	Yhteensä	2 381 076	2 741 156	855 025	8 851 021
2008	Yhteensä	3 412 231	3 905 496	1 253 317	12 689 669
2009	Yhteensä	3 651 649	4 128 618	1 310 490	13 425 963

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat), Taimierittely. Taimierittely sisältää järjestelmään kirjatut eritellyt työtunnit henkilöittäin.

Työtuntien määrät ovat sidoksissa henkilöstön määrään. PORA -uudistuksen jälkeen poliisihenkilöstön työtunnit lisääntyivät poliisilaitoksissa. Uudistuksen jälkeen poliisipäälliköiden määrän vähennyttyä 75 prosentilla, myös poliisipäälliköiden työtunnit vähentyivät 64 prosenttia (Taulukko 8.3). Yksittäisen poliisipäällikön työtuntien määrä kuitenkin nousi 495 työtuntia. Samanaikaisesti apulaispoliisipäälliköiden määrä nousi

166 prosentilla ja työtunnit 152 prosentilla. Yksittäisen apulaispääliköiden tehtyjen työtuntien määrä kuitenkin vähentyi 90 tuntia.

Pääliköiden ja päällystön osuus oli yhdeksän prosenttia suhteessa koko henkilöstöön, eikä siinä tapahtunut muutosta vuoteen 2008 verrattuna. Alipäällystön ja miehistön määrä oli 91 prosenttia poliisihenkilöstöstä. Alipäällystön määrä vähentyi kaksi prosenttia ja samanaikaisesti työtuntien määrä nousi kolme prosenttia, joka on 86 tehtyä työtuntia enemmän vuonna 2009 yhtä alipäällystön edustaan kohden. Miehistön työtunnit lisääntyivät kolmella prosentilla, ja työtunteja tehtiin 55 tuntia enemmän.

**Taulukko 8.3.** Poliisihenkilöstön määrä, työtunnit ja osuus poliisihenkilöstöstä 2008-2009

<b>Kooste</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Muutos %</b>
Poliisihenkilöitä	5185	5316	3 %
Poliisipääliköitä	91	23	-75 %
Poliisipääliköiden työtunnit	110675	39368	-64 %
Poliisipääliköiden osuus poliisihenkilöstöstä	1,8 %	0,4 %	-1,4 %
Apulaispääliköt	29	77	166 %
Apulaispääliköiden työtunnit	51888	130766	152 %
Apulaispääliköiden osuus poliisihenkilöstöstä	0,6 %	1,4 %	0,8 %
Pääliköt	120	100	-17 %
Pääliköiden työtunnit	162563	170134	5 %
Pääliköiden osuus henkilöstöstä	2,3 %	1,9 %	-0,4 %
Päällystö	362	375	4 %
Päällystön työtunnit	581723	600003	3 %
Pääliköt ja päällystö osuus poliisihenkilöstöstä	9,3 %	8,9 %	-0,4 %
Alipäällystö	1424	1403	-2 %
Alipäällystön työtunnit	2842662	2921276	3 %
Alipäällystön osuus poliisihenkilöstöstä	27,5 %	26,4 %	-1,1 %
Miehistö	3280	3437	5 %
Miehistön työtunnit	6539780	7043114	8 %
Miehistön osuus poliisihenkilöstöstä	63,3 %	64,7 %	1,4 %
Alipäällystö ja miehistö koko henkilöstöstä	90,7 %	91 %	0,3 %

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat), Taimierittely. Taimierittely sisältää järjestelmään kirjatut eritellyt työtunnit henkilöittäin. Luvuissa ovat mukana virkavapaalla oleva henkilöstö ja määräaikaisten työntekijät.

Eläkepoistumat olivat tarkastelujaksolla 2006-2008 mediaanina 212 henkilöä (Taulukko 8.4), keskiarvon ollessa 206. Vuonna 2009 eläköityvien poistumaodote oli neljä prosenttia pienempi kuin vuonna 2008. Vuoden 2010 aikana eläkkeelle arvioidaan jäävän 298 henkilöä. Työkyvyttömyys-

eläkkeelle jäävien mediaani oli 53 henkilöä tarkastelujaksolla, keskiarvon ollessa 53. Työkyvyttömyyseläkkeelle jäävien odotearvo vuodelle 2010 on merkittävästi pienempi kuin vuoden 2009 määrä ja tarkastelujakson mediaani. Muulle eläkkeelle tai kuntoutustuelle jäävien osuus on määrittäisesti vähäinen muuhun eläkepoistumaan verrattuna. Eläkepoistumien arvioidaan poliisin osalta olevan huipussaan vuonna 2011. Poliisihenkilöstön määrä vähentyy luonnollisten poistumien kautta jatkossa, mikäli rekrytointia ei tehdä.

**Taulukko 8.4.** Paikallispoliisin eläkepoistumat 2005-2010

Eläketyyppi	2006	2007	2008	2009	Mediaani	
					2006-2008	2010
Vanhuuseläkkeelle	171	212	234	229	212	255
Työkyvyttömyyseläkkeelle	65	44	53	49	53	37
Muulle eläkkeelle tai kuntoutustuelle	12	5	7	5	7	6
Eläkkeelle yhteensä	248	261	294	283	261	298

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tilaston luvut kirjattu raportoivan organisaation mukaan.

## 8.2 Hallinnon keventämisellä luotiin mahdollisuus tuottavuussäästöjen toteuttamiseen

Uudistuksen toteutuksessa oli huomioitava henkilöstöjärjestelyissä poliisin hallintolain 6 §:n ja valtioneuvoston 23.3.2006 antaman periaatepäätöksen linjausten mukainen henkilöstöä koskeva uudelleensijoittamismenettely.<sup>45</sup> Tästä syystä poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen mukaan poliisilaitoksissa oli erilaiset mahdollisuudet toteuttaa uudistusta johtuen henkilöstön ikärakenteesta:

*”Meille se tuli niin kuin tilauksesta, kun meillä on näitä eläkkeelle jääviä siinä viimeisen vuoden aikana kolme.”*

Tuottavuussäästöjen arvioitiin jo ennen uudistusta osittain aktualisoituvan vasta myöhemmin vuoteen 2012 mennessä, joten siinä mielessä tilastojen tarkastelu tässä vaiheessa ei anna välttämättä oikeaa kuvaa tavoitteiden toteutumisen suunnasta, vaan niitä olisi arvioitava uudelleen myöhemmässä vaiheessa.

<sup>45</sup> Sisäasiainministeriö vahvisti 16.11.2007 muun muassa nimittämisen- ja uudelleensijoittamismenettelyä koskevat päätökset.

Tuottavuussäästöjen toteutumiseksi henkilötyövuosien määrän olisi oltava 115 henkilötyövuotta pienempi kuin vuoden 2008 henkilötyövuosien määrä. Henkilötyövuosien olisi tullut vähentyä lähelle 8740 henkilötyövuotta. Poliisien määrä nousi samassa suhteessa, kun muun henkilöstön määrä vähentyi. Poliiseja palkattiin vuonna 2009 enemmän kuin muuta henkilöstöä. Poliisihenkilöstön määrä on pysynyt joksenaan ennallaan, mutta siviilihenkilöstön suhteellinen osuus on noussut.<sup>46</sup> Muutokset heijastavat suurelta osin tehtyjä strategisia ja toiminnallisia valintoja. Muun henkilöstön voimakas kasvu on kohdistunut erityisesti tietohallintoon, koulutukseen ja rikostorjunnan asiantuntijatehtäviin. Henkilöstön määrässä ei tapahtunut tosiasiallista muutosta vuoden 2008 tasoon verrattuna. Henkilöstön määrässä tapahtuneet muutokset ovat pääsääntöisesti vuoden 2009 syksyn lisärahoituksen vaikutusta tai vaikutusta eläkepoistumista.

Vuonna 2009 operatiiviset resurssit turvattiin mahdollisesti paremmin lisärahoituksella, kuin PORA -uudistuksella. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluiden yhteydessä nousikin esille se, että tavoitteiden epäselvyys osittain aiheutti sen, että tuottavuustavoitteita kohdennettiin muuhun henkilöstöön. Tuottavuussäästö tavoitteiden kohdentuminen muuhun henkilöstöön ei kuitenkaan näy tilastoissa ja muun henkilöstön määrä oli myös vuoden 2010 tilastojen perusteella korkeampi kuin vuonna 2008. Uudistus tarkoitti tällä perusteella enemmänkin edellytysten luomista tuottavuussäästöille pidemmällä aikavälillä kuin tosiasiallisten tuottavuussäästöjen toteutumista.

Tuottavuussäästöjen toteuttamiselle asetti haasteita se, että tehtävämuutostilanteessa oli pyrittävä tehtävän vaatavuustason säilyttämiseen aiemmalla tasolla. Tämä oli osa henkilöstöturvaa, mutta toisaalta se myös rajoitti toimenkuvien tarkastelemista uudelleen. Vaatavuustason säilyttäminen edellyttää lähtökohtaisesti toimenkuvan sisällön säilyttämistä vaativuudeltaan aiemman kaltaisena. Mikäli toimenkuvassa on ollut paljon päällekkäisyyttä esimerkiksi keskitettävien tehtävien vuoksi, vaatavuustason säilyttäminen edellyttää jonkin verran uusien tehtävien antamista tai kokonaan uuden tehtävän luomista.<sup>47</sup> Vaatavuustason säilyttämisen myötä kustannukset pysyvät lähestulkoon ennallaan, mikäli esimerkiksi ei olisi luonnollista poistumaa kuten eläköitymistä.

Hannuksen (1999) kuvaaman raskaan esikunnan purkaminen ei toteutunut heti uudistuksen jälkeen. Johtotason viroista saatavat tuottavuussäästöt tarkoittavat sitä, että johtotason virkoja tosiasiallisesti vähennetään. Tuottavuussäästö tavoitteiden toteuttaminen tarkoitti näkyvimmin muutoksia poliisipäälliköiden määrässä, kun poliisilaitosten määrä vähe-

---

46 Muuhun henkilöstöön luetaan poliisin eri yksiköissä toimivat siviiliasiantuntijat ja ammatihenkilöstö, kuten poliisiammattikorkeakoulun opetushenkilöstö, keskusrikospoliisin laboratorioissa ja muissa asiantuntijapalveluissa toimiva henkilöstö, poliisin tekniikkakeskuksen asiantuntija- ja ammattihenkilöstö, poliisihallinnon IT-henkilöstö jne.

47 Yhtenä korvaavana toimintona toimenkuvan muuttamiselle oli takuupalkkajärjestelmä

ni vuoden 2009 alusta 24 poliisilaitokseen aikaisemman 90 sijaan. Virkarakenteen muutos osoittaa sitä, että palvelulinjoittain strateginen huippu terävöityi ja keskijohto leventyi.

Kun poliisipäälliköiden määrä vähentyi, niin jäljelle jääneiden päälliköiden työtaakka näyttää lisääntyneen. Vastaavasti linjajohtajien työ määrä vähentyi samalla, kun henkilömääräkin kasvoi. Päälystön työtuoneissa ei tapahtunut muutosta uudistuksen jälkeen, vaikka päälystön määrä nousi kolme prosenttia vuodesta 2008. Tämä on mielenkiintoista siitä syystä, että henkilöstön lisäys ei näytä vaikuttavan muiden työtehtävien vähentymiseen. Tehtävää työtä riittää yhtä paljon kuin ennenkin. Tämä osoittaa sitä, että tehtävät ovat joko täysin uusia, jolloin ne eivät vähennä muiden tehtäviä, tai sitten jo aiemmin oli paljon tekemätöntä työtä. Ongelma heijastuu jo kihlakuntaudistuksen aikana todettuun henkilöstöresurssien niukkuuteen suhteessa tehtävään työhön. Myös työprosesseja on tarkasteltava jatkossa toiminnan tehostamiseksi. Uudistuksen jälkeen työtehtävät ovat hieman täsmentymättömät ja on selvää, että järjestelmän rakenteiden hioutuessa paikalleen myös työtehtävien luonne hioutuu. Joka tapauksessa uudistuksen tuloksena on kiistatta luotu aikaisempaa suurempia hallinnollisia kokonaisuuksia keskittämällä toimintoja, terävöittämällä ylintä johtoa ja leventämällä keskijohtoa.

Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen perusteella henkilöstösuunnittelu nähtiin suurena haasteena poliisilaitokselle itselleen ja resursseja myöntävälle poliisihallitukselle (POHA). Henkilöstösuunnittelussa korostettiin haastatteluissa pitkän aikavälin suunnittelua ja riittävän aikaisin saatavien kehityksen merkitystä:

*”... kun se henkilöstösuunnittelu solmitaan useammaksi vuodeksi eteenpäin, niin tiedän, että kun työntekijä eläköityy, niin meillä on se raha käytettävissä poliisin palkkaamiseen tai toimistoihmisen palkkaamiseen johonkin tehtävään, mikä silloin on se tärkeä tehtävä. Siihen, kun päästäisiin pikkuhiljaa. Ei me nyt päästä ensi vuonna siihen, meidän ei tiedetä mitään mitä tapahtuu 2011. Siellä on meille 19 poliisia vähemmän merkitty resurssipapereissa, kuin nyt on vahvuutena.”*

*”Ja 6 jää eläkkeelle.”*

*”Mutta jos se 2011 eteenpäin olisi olemassa niin kuin ymmärsin, että tavoite on, niin kohtuullisen hyvin tiedettäisiin ne jatkovuodet ja siitä pääsisi järkevään henkilöstösuunnitteluun.”*

PORA -hanke on paikallistasolla lyhentänyt etäisyyttä strategisen johdon ja poliisityön käytännön välillä. Tuottavuussäästöjen toteuttamisen vaikeus johtui siitä, että tosiasiallisesti ketään henkilöstöstä ei irtisanottu. Virkojen ja tehtävien uudelleen tarkastelua onkin tehtävä vielä jatkossa

ja eläkepoistumien myötä hallintoa on mahdollisesti jonkin verran vielä kevennettävä. Poliisilaitoksen johtorakennetta on tarkasteltava objektiivisesti, lähtökohtaisesti johtamisen minimiresurssien näkökulmasta uusissa suuremmissa yksiköissä.

### 8.3 Toiminnallinen kehittäminen ja keskittäminen

Kihlakuntien poliisilaitosten organisaatiokulttuurien ja -käytäntöjen välillä oli aiemmin eroja, jotka olivat osin seurausta juuri alueellisesti erilaisista palvelutarpeista. PORA –uudistuksessa kihlakuntien poliisilaitosten lakkauttamisen myötä organisaatiokulttuureiltaan erilaiset yksiköt ja niiden henkilöstö nimitettiin uuteen poliisilaitokseen. Valtakunnallisen työsuunnitelman linjauksilla pyrittiin turvaamaan yhdenmukaisempi palvelutuotanto koko maassa. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluiden perusteella palvelutuotannon yhdenmukaistamiseen liittyy paljon haasteita:

*”...niin niissä muodostui vuosikymmenten aikana kulttuuri miten asiat hoidetaan, mihin puututaan, mihin ei puututa ja millä tavalla ja nyt valitettavasti näiden vähemmistöajatusten murtaminen on kyllä yksi tärkeä tehtävä, jos ajatellaan kansalaisten tasapuolista kohtelua. Tämän on uudistuksen yksi kova haaste ja se tapahtuu ajan kanssa... jopa eläköitymistähtikin sanelee edistyksen aika pitkälle. Kyllä se yksi meidän missio on saada tämä aikalailla sillä tavalla yksinuottiseksi, että tämä tasapuolinen kohtelu nyt varmas-ti toteutuu Ranualta Utsjoelle.”*

PORA toi samaan yksikköön erilaisia organisaatio- ja toimintakulttuureja. Poliisin konsernihallinnon näkökulmasta toimipaikoissa ei saa luoda erilaisia käytäntöjä, jotta kansalaiset saavat yhdenmukaisia palveluita. Valtakunnallisesti yhtenäisemmän käytännön jalkauttaminen poliisilaitoksissa lisää kansalaisten luottamusta poliisiin pitkällä tähtäimellä.

Kihlakuntauudistus vaikutti palvelujen lakkauttamiseen henkilöstö-resurssien niukkuuden vuoksi, eikä uudistus lisännyt henkilöstöresurssien siirtämistä hallintotehtävistä palvelutehtäviin, koska yhteiset resurssit olivat riittämättömiä. Kihlakuntauudistuksella kuitenkin tuettiin henkilöstön erikoistumista, työnjakoa ja pätevyiden hyväksikäyttöä. Kihlakuntauudistuksessa kansalaisten todettiin saavan yhä kauempana olevia palveluita, jotka kuitenkin ovat ammatillisesti laadukkaampia. (Stenvall 1999, 216).

PORA -uudistuksen lähtökohtana oli niin ikään julkisen sektorin vastuulla olevien palveluiden saatavuuden ja laadun turvaaminen myös tulevaisuudessa (HaVL 14/2007). Lähtökohtaisesti tuottavuus- ja tuloksellisuusnäkökulman toimintaprosessien kehittämisen taustalla oli tarkoitus luoda



aikaisempaa taloudellisemmin järjestetty, palvelukykyisempi ja toiminnallisesti tehokkaampi poliisi. Miten sitten PORA -uudistus vaikutti palveluihin?

PORA -hankkeessa ohjaussuhteella varmistettiin toimintaprosessien kehittämisessä yhtenäiset kehykset ja toimintatavat sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. PORA 1 -vaiheen valtakunnalliset linjaukset antoivat toimintaprosessien toteuttamiselle kehykset, mutta osittain keinovalikoima jäi avoimeksi, koska poliisilaitosten ja sen johdon aiempaa suurempaa itsenäisyyttä haluttiin myös korostaa toiminnan suunnittelussa. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluiden mukaan nimenomaan hallintoa ja sen rakenteita kehitettiin positiiviseen suuntaan ja päällekkäistä työtä karsittiin.<sup>48</sup> Toiminnan keskittämistä uudistuksen toteuttamiseksi koettiin joissakin poliisilaitoksissa ulkoapäin annetuksi. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelussa oli selkeästi havaittavissa kriittinen kanta esimerkiksi palvelupisteiden vähentämiselle:

*”...vähentämismääräys tulee muualta, ei se ole meidän halu, eikä tahto vähentää...eihän mikään moderni yhteiskunta hyväksy, eikä salli sitä, että se itse ajaa jonkin perustoiminnon kansalaisen kannalta kaaokseen.”*

Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen mukaan keskittämällä tuetaan alueellista palvelujen tarjontaa ja tässä mielessä PORA -uudistus eroaisi kihlakuntauudistuksesta. Poliisilaitoksilla oli kuitenkin erilaiset mahdollisuudet keskittää toimintaansa. Keskittämistä kommentoitiin poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa muun muassa seuraavasti:

*”...päätöksenteko oli aiemmin kaikissa poliisilaitoksissa järjestetty siten, että se oli ns. nurkan takana. Nyt se ei ole, pääpoliisiaseamalla on, mutta muissa ei ole pysyvää päätöksentekijää olemassa ja se on tietenkin aiheuttanut hämmennystä. Toki on sitten tehty niin, että vanhaan verrattuna päätöksenteko on entistä enemmän mennyt sinne tiskille, etulinjaan.”*

*”Itse asiassa tämä poliisiin ylijohdon suunnitelma PORA 1:stä edellytti lupapuolelle huomattavasti voimakkaampaa keskittämistä, jota me olemme tehneet...”*

*”Keskittäminen esimerkiksi taloushallinnon osalta on etupäässä toimitilaratkaisuja. Näitä pitäisi kattavammin toteuttaa, se on nyt erittäin hajautettu.”*

---

48 Tämä heijastui myös henkilöstön toimenkuvien uudelleen tarkasteluun ja virkoihin uudelleen nimeämiseen. Osa näistä toteutettiin ilmoittautumismenettelynä ja osa julkisena hakuna.

Samanaikaisesti keskittämisen koettiin jonkin verran etäännyttäneen päätöksentekoa työntekijöiden ulottuvilta, mutta toisaalta päätöksentekoa oli delegoitu lähemmäksi kansalaista. Ylimmän johdon haastatteluissa keskittämisen muita vaaroja kommentoitiin seuraavasti:

*”Vaarana on, kun keskitetään erityisosaamista pääpoliisiasemalle, niin vanha ”maalaispoliisitoiminta” jää poliisiasemalle. Poliisiasemat ovat toimipaikkoja ja henkilöstö on nimitetty poliisilaitokseen.*

Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) mukaan poliisiasemat koettiin jonkin verran vähempiarvoiseksi työpaikaksi. Osa ylimmän johdon kommentoinnista kuvaa uuden poliisilaitoksen toiminnallisen yhtenäistymisen haasteita. Poliisiasemien henkilöstön tulee kokea olevansa tasa-vertaisessa asemassa pääpoliisiaseman kanssa.

Uusi rakenne tarkoittaa väistämättä haasteita johtajuudelle, mutta myös työntekijöille. Kysymys on kaikkien sopeutumisesta uuteen organisaatioon. Osalle henkilöstöstä vaativien toimintojen keskittäminen on väistämättä tarkoittanut toimenkuvan muutosta ja mahdollista muutosta myös toimipaikkaan. PORA -uudistuksen yhteydessä henkilöstö tuli sijoittaa ammattitaitoaan ja kykyään vastaaviin tehtäviin valtioneuvoston (VN) periaatelinjausten mukaisesti. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa toiminnan keskittämisen nähtiin tukevan nimenomaan erikoistumisen ja ammattitaidon parantumisen myötä myös poliisityön laatua:

*”Erikoistuminen...varmaan on helpompaa parantaa ammattitaitoa, kun tehdään vähän kapeampaa sektoria. Ainakin lupahallinnon päällystö on sellaista, että se keskittyy siihen, niin kait ne nyt sitten sen osakin tosi hyvin, kun se on päätoimista.”*

*”Laatu paranee kiistatta.”*

Joka tapauksessa erikoistuminen lisää palvelun ammattitaitoisuutta, mutta lisääkö se sellaisenaan kykyä vastata aiempaa itsenäisemmin esimerkiksi vaativasta toiminnasta? Yksikkökoon suurentaminen nähtiin myönteisenä muutoksena poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa henkilöstöresurssien joustavan käytön toteuttamiseksi:

*”...tai jos tapahtuu joku törkeä rikos, niin sinne laitetaan heti isosti voimaa...”*

*”Se on se yksi etu, joka on merkittävä tässä uudessa systeemissä. Meillä on varaa yhtäkkiä ”polkasta” sinne 10 tai jopa 15 poliisia.”*

*”Se, mikä siellä on muuttunut, niin on varmasti se, että joihinkin tilaisuuksiin ja suurimpiin tapahtumiin tai muuhun, poliisilaitos nykyisellään pystyy satsaamaan enemmän kuin mitä ne paikalliset poliisilaitokset silloin ennen uudistusta ovat tehneet.”*

*”Mutta operatiivisessa toiminnassa ei ole mitään ihmeellistä notkahdusta, eikä valtavaa edistystäkään. Kenttäpuolella...varmaan nähdään eniten kokonaisresurssihyödyt siinä, että pystytään resursseja liikuttelemaan joustavammin paikasta toiseen...”*

Se, ovatko resurssit riittävät toiminnallisista lähtökohdista tarkasteltuna, jää jatkossa poliisilaitoksen johdon harkintaan. Osaamisen huomioiminen on joiltakin osin myös rajoittanut päällekkäisten tehtävien karsimista ja toiminnan keskittämistä. Toimintaprosesseja ja toiminnallisia käytäntöjä kehitettiin yhdistämällä toimintoja ja niitä yhdenmukaistamalla:

*”Pääpoliisiasema on aina ollut 8, 9 ja 10 tunnin työvuoroissa riippuen siitä, onko päivä, ilta vai yövuoro, mutta maakunnassa on eletty 12 jopa 14 tunnin työvuoroissa, on jouduttu muuttamaan... niin sanotusti räätälöidymmäksi tyøjaksoksi...”*

Työaikajärjestelyjen eroavuus toimipaikoissa kuvaa erilaista organisaatio-kulttuuria, jota pyritään toiminnallisen yhdenmukaistamisen kautta muuttamaan. Työaikajärjestelyihin vaikutti myös henkilöstön siirtyminen uuden poliisilaitoksen yhteiseksi resurssiksi. Työaikajärjestelyiden muutoksella turvattiin muun muassa henkilöstöresurssien joustavampaa käyttöä.

## **Tulosalueiden toiminnallinen kehittäminen**

PORA 1 -vaiheen valtakunnallisen työsuunnitelman kriteerit kohdentuivat myös käytännön toimintaan eli valvonta- ja hälytystoimintaan, rikostorjuntaan ja lupapalveluihin sekä muuhun poliisitoimintaan kuten palveluverkoston kehittämiseen. Toiminnan keskittäminen kohdentui uudistuksessa erityisosaamista vaativiin tehtäviin, joissa myös henkilöstöresurssit ovat pienemmät kuin peruspalveluiden tuottamisessa. Vaativissa tehtävissä palvelujen myös kysyntä on pääsääntöisesti rajoitetumpaa ja vaihtelee eri alueilla. PORA -uudistuksessa toiminnallista erikoistumista vahvistettiin edelleen ja vaativia toimintoja eriytettiin päivittäistoiminnoista kaikilla kolmella tulosalueella. Eniten eriyttäminen näkyi rikostorjunnassa ja lupapalvelutoiminnoissa.

Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) mukaan henkilöstön kokemuksissa toiminnalliset muutokset kohdentuivat uudistuksessa haja-asutusalueille, joissa palveluita oli vähennetty jo kihlakuntauudistuksen aikana.

Lupapalveluiden henkilöresurssit, yhteistyö poliisi- ja lupapalveluiden välillä sekä yhteistyö rikostorjunta- ja valvonta- ja hälytystoimintasektorin välillä ovat PHB:n vastaajien arvioissa pikemminkin heikentyneet kuin parantuneet, kun asiaa tarkastellaan vuoden 2009 kokemusten valossa. Tämä nousi esille myös poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa:

*”...tässä uudistuksessa on havaittavissa sellainen pieni vaara, että meidän palvelut ovat eriytymässä. Se johtuu osittain tästä organisaattiorakenteesta ja linjajaosta...”*

*”...näitä meidän palvelutoimipaikkoja kun ajatellaan, lupahallinto ajattelee omasta näkökulmastaan ja sitten poliisitoiminta omasta ja minä en kyllä ihan varma ole siitä, että onko se järkevä linja...”*

Valtakunnallisessa työsuunnitelmassa kuitenkin edellytettiin, että yhteistyö eri palvelulinjojen välillä turvataan. Tuotettaessa peruspalveluja edelleen hajautetulla palveluverkostolla, vaativien tehtävien ja hallinto-tehtävien keskittäminen pääpoliisiasemalle tukee keskittymistä suppeampaan substanssiin ja ammatilliseen kehittymiseen, mutta myös edellyttää selkeästi jatkossa vuorovaikutuksen lisäämistä poliisiasemien ja muiden sidosryhmien kanssa.

## **Valvonta - ja hälytystoiminta**

Valtakunnallisessa työsuunnitelmassa, että poliisilaitosten tulee kyetä järjestämään vuoden jokaisena päivänä vuorokauden ympäri jatkuvat valvonta- ja hälytyspalvelut. Poliisilaitoksissa ympärivuorokautista hälytystoimintaa organisoitiin erilailla, josta on esimerkkinä Koillismaan poliisilaitoksen ylimmän johdon toteamus:

*”...nyt se jonkin verran antaa mahdollisuuksia, kun kuitenkin pääpoliisiasema on niin sanotusti 24/7 ja siellä on koko ajan väkeä, että sieltä pystyisi tukemaan tuota Taivalkosken suuntaa aikaisempaan nähden paremmin.”*

*”On tärkeää, että palvelupisteillä tuntevat, että hekin ovat tässä mukana, koska täällä pääpoliisiasemalla on ympärivuorokautista toimintaa, mutta siellä jää toimipiste tyhjilleen.”*

PORA -uudistuksessa organisoitiin uudelleen valvonta- ja hälytystoiminnan kenttäjohtalueita, joilla on vaikutusta ympärivuorokautisten tehtävien hoitamiseen ja siten palveluiden turvaamiseen. Kenttäjohtalueiden

uudelleen määrittelyn tarkoituksena oli suurentaa ryhmäkokoja ja toisaalta selkiyttää toiminnallisesti yleisjohtajan ja kenttäjohtajan tehtäviä, joita selkiytettiin jo lainsäädäntöuudistuksella. Päällystön odotetaan osallistuvan aiempaa kattavammin kenttätoiminnan johtamiseen, jolloin päällystön toimivaltaa vaativat ratkaisut tehtäisiin oikea-aikaisesti ja riittävän tiedon pohjalta. Myös kenttätoiminnan laillisuusvalvonnan laadun odotetaan nousevan. Yleisjohtajuutta koskeva uudistus on myönteinen kehityssuunta.

Hälytyspartioiden osalta valtakunnallisessa työsuunnitelmassa korostettiin joustavaa toimintaa poliisilaitoksen toimialueella. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa henkilöstöresurssien joustavaa käyttöä kommentoitiin seuraavasti:

*”...tietyissä tilanteissa näitä resursseja kuitenkin ajatellaan täysin koko alueen resurssina ja käytettään hyödyksi koko alueella... mutta me ei ole haluttu unohtaa noita haja-asutusalueita...toimintaympäristöanalyysin kautta mitä tehtävämääriä tulee, sitä pyritään kattamaan haja-asutusalueetkin.”*

Ryhmäkokojen suurentamisella on henkilöstöresurssien joustavaa käyttöä tukeva vaikutus. Seuraavassa on kuvattu poliisilaitosten kenttäjohtalueiden muodostamista poliisilaitoksien ohjesääntöjen mukaisesti.

Koillismaan poliisilaitoksella, jossa oli poliisilaitoksista pienin henkilöstömäärä, on ohjesäännön mukaan kolme kenttäryhmää ja yksi poliisipalveluryhmä. Toisessa henkilöstömäärältään pienessä poliisilaitoksessa, Lapin poliisilaitoksessa, on organisaatiokaavion mukaan kaksi kenttäjohtoaletta. Keskisuurista poliisilaitoksista Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella on ohjesäännön mukaan valvonta- ja hälytystoimintayksikössä on kaksi tulosaluetta, jotka ovat läntinen ja itäinen tulosalue. Läntisellä tulosalueella on Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen organisaatiokaavion mukaan kuusi kenttäryhmää ja Itäisellä tulosalueella viisi kenttäryhmää. Kymenlaakson poliisilaitoksella on haastattelujen mukaan kaksi kenttäjohtoaletta. Suurissa poliisilaitoksissa Pirkanmaan poliisilaitos on jaettu kolmeen kenttäjohtoaletteeseen sekä Varsinais-Suomen poliisilaitos valvonta- ja hälytystoiminnan sektorilla on toiminnalliset erityistoiminnot sekä kolme kenttäjohtoaletta. Valvonta- ja hälytystoiminnan sektori jakautuu seitsemään kenttäyksikköön sekä vartiointiyksikköön.

Edellä kuvatun perusteella on havaittavissa yhdenmukaistumista ja myös erilaisuutta poliisilaitosten välillä. Yhdenmukaistumista kuvaavat ryhmien/johtoalettien määrä, joita on keskimäärin kahdesta kolmeen laitoksesta riippumatta. Sen sijaan terminologisesti poliisilaitosten ohjesääntöjen sisällöt ovat erilaisia, joka ei sellaisenaan tue vertailukelpoisuutta.

Kihlakuntauudistuksessa keskittäminen johtui ammattimaisuuden ja taloudellisuuden edistämisestä, joskin palveluiden saatavuuden kustannuksella. Poliisiyön laatua tuettiin erikoistumisella ja ammattitaidon pa-

rantumisella, mutta laatutyöllä on myös kääntöpuolensa ja siihen kohdistui poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa myös hieman kritiikkiä:

*”... laadun kehittämisen kustannus on se, että hälytystehtäviä suoritetaan kauemmin”*

Kenttäjohtoalueiden määrittely on osa uudistuksessa tehtyä johtamisjärjestelmän keventämistä. Esimerkiksi kenttäjohtoalueiden uudelleen määrittely PORA -uudistuksessa vaikutti siihen, että kenttäjohtajan toimialueet ovat nykyisin laajoja ja koko henkilöstöä ei välttämättä tavata säännöllisesti. Seuraavassa Kuvassa 4 on havainnollistettu Pirkanmaan poliisilaitoksen kenttäjohtoalueet, josta nähdään, että kenttäjohtajan alueet ulottuvat useamman poliisiaseman alueelle.



**Kuva 4.** Pirkanmaan poliisilaitoksen kenttäjohto- ja tutkinta-alueet 2010. Lähde: Pirkanmaan poliisilaitos.

Ylikonstaapelivirkojen vähentymiseen on ollut syynä muun muassa ryhmäkokojen suurentaminen ja päällekkäisten hallinnollisten tehtävien tarkasteleminen. Toimialueen laajentuminen ja johtamisjärjestelmän muutokset ovat vaikuttaneet toimenkuvan muutoksiin ja vastuun laajenemiseen, esimerkiksi kenttäjohtajien vastuulla on aiempaa suurempi alaisten määrä. Muutokset edellyttävät myös työnjohtotasolla erityisesti strategiselle johtamiselle tyypillisenä pidettyä toimintaympäristön muutoksiin reagoimista. Poliisilaitoksen keskijohdolla on merkittävä rooli oh-

jausketjussa strategisen huipun ja strategisia linjauksia toimeenpanevan ytimen välillä. Etääntymistä ei pitäisi tapahtua peruspalveluihin liittyvässä päätöksenteossa.

Operatiivisten henkilöstöresurssien turvaaminen edellyttää ammattitaitoista henkilöstöjohtamista. Henkilöstöjohtamisen haasteet kulmineituvat erityisesti keskijohdon rooliin. Lisäksi muutokset asettavat haasteita osaamisen hallintaan ja lisäävät poliisilaitoksen sisäisen koulutuksen määrää. Poliisilaitoksen sisäistä koulutusta lisäävässä vapaiden resurssien määrä vähentyy hetkellisesti, joka näkyy vastaavasti resurssien pienemisenä palvelutuotannossa. Tästä syystä poliisilaitoksen sisäisellä koulutuksella on kaksisuuntainen vaikutus toimintaan; se heikentää palvelutuotantoa, kun sillä samanaikaisesti lisätään laatua ja osaamista.

Uudistuksen vaikutuksia tarkasteltaessa toimintaprosessin kehittämisellä on toiminnallisen tehokkuuden kanssa selvä yhteisvaikutus. Pirkanmaan poliisilaitoksessa toimintaprosessien kehittämistyönä keskitettiin muun muassa vartiointitoiminta, jolla oletettiin olevan vaikutusta nimenomaan toiminnalliseen tehokkuuteen. Pirkanmaalla hälytystehtäviin kohdentui hieman vähemmän henkilötyövuosia kuin vuonna 2008, eikä hälytystoiminnan tuottavuudessa juuri tapahtunut muutosta. Valvonta- ja hälytystoiminnan toiminnallisessa tehokkuudessa tapahtui pikemminkin parantumista uudistuksen myötä. Näin ollen toimintaprosessien kehittämisen vaikutuksen voidaan todeta olevan myönteisiä. Samankaltainen vaikutus näkyy Lapin poliisilaitoksen tuottavuudessa, jossa myös vartiointitoimintaa keskitettiin. Keskitetyllä vartiointitoiminnalla on merkitystä myös rikostutkinnalle ja muun muassa poliisiasemien vartiointitoiminnan keskittyminen saattaa vaikuttaa rikostutkinnan toiminnalliseen tehokkuuteen. Rikostutkinnan tuottavuuden muutos oli kuitenkin vähäinen Pirkanmaan poliisilaitoksella vuoteen 2008 verrattuna. Vartiointitoiminnan keskittämisen vaikutus on tältä osin ollut neutraali myös rikostutkintaan.

## **Rikostorjunta**

PORA 1 -vaiheen valtakunnallisessa työsuunnitelmassa toimintaprosessien kehittäminen kohdentui vaativan rikostutkinnan ja päivittäisrikostutkinnan tehtävien omavaraisuuteen, talousrikostutkinnan järjestämiseen aiempaa enemmän talousrikosten tutkintayksiköiden toimesta, poliisirikosten tutkinnan keskittämiseen aiemmalla tavalla ja rikostutkintaa tukevien tehtävien organisointiin. Päivittäisrikostutkinta toteutetaan hajautetulla palveluverkostolla. Poliisilaitoksissa rikostorjuntaa organisoitiin suurempiin ryhmiin ja poliisilaitoskohtaisten tarpeiden mukaan.

Poliisilaitosten ohjesääntöjen mukaan Varsinais-Suomen poliisilaitoksella rikostorjunta on jaettu toiminnallisesti kolmeen osaan. 1.1.2009 päivätyssä rikostorjunnan työjärjestyksessä on mainittu, että rikostorjun-

tasektorilla on Raisio-Turku-Kaarina tutkinta, jakautuen pitkäkestoiseen (VTR) ja lyhytkestoiseen (OTR) tutkintaan, poliisiasematutkinta sekä keskitetty tutkinta. Ryhmiä on seitsemän ja kunkin poliisiaseman tutkintayksikkö vastaa omalta osaltaan rikostutkinnasta ja -torjunnasta sekä poliisitutkinnasta ja palvelupäivystyksestä.

Toisessa suuressa poliisilaitoksessa Pirkanmaalla rikostutkinta jaettiin keskitettyyn tutkintaan ja perustutkintaan. Keskitetty tutkinta on jaettu pitkäkestoiseen tutkintaan, huumausainerikostutkintaan, talousrikostutkintaan sekä erityistoimintoihin kuten tekninen rikospaikkatutkinta. Keskitetyssä tutkinnassa on kymmenen ryhmää. Perustutkinnassa on Tampereella kahdeksan ryhmää ja muissa toimipaikoissa yhteensä yksitoista ryhmää.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella rikostorjunnassa on kolme tulosaluetta, jotka ovat läntinen, itäinen ja alueellinen tulosalue. Organisaatiokaavion mukaan alueellisissa tulosalueissa ovat keskitettyinä toimintoina huumausaine- ja talousrikostutkinta, OTR sekä erityistoimintoja. Läntisellä tulosalueella on väkivaltarikostutkinta, päivystystoiminnot ja osa päivittäisrikostutkinnasta. Itäisellä tulosalueella on pitkäkestoinen ja lyhytkestoinen tutkinta.

Kymenlaakson poliisilaitoksella rikostorjunta on jakautunut kolmelle poliisiasemalle. Myös keskitettyjä toimintoja on hajautettu pääpoliisiaseman ja Kouvolan poliisiaseman kesken. Tätä perusteltiin muun muassa henkilöstön ammatillisella osaamisella, jota ei voitu siirtää uudistuksen myötä. Kymenlaakson poliisilaitoksella on myös alueellisesti laajempaa yhteistyötä muun muassa talousrikostutkinnassa.

Harva-alueilla Lapin poliisilaitoksella ohjesäännön mukaan rikostorjunnassa on päivittäisrikosten tutkintaryhmä pääpoliisiasemalla Rovaniemellä ja Ranua-Posion toimipaikassa. Kemijärvellä on rikostutkintaryhmä sekä Sodankylässä ja Ivalossa rikostutkijat. Vakavien rikosten tutkintaryhmä on pääpoliisiasemalla. Lisäksi Lapin poliisilaitoksella on koko lääninä palvelevia yksiköitä kuten rikostekninen yksikkö, talousrikostorjuntaryhmä, PTR -rikosanalyysiryhmä ja ajoneuvotarkastaja.

Koillismaan poliisilaitoksella rikostorjuntayksikkö jakautuu kahteen tutkintaryhmään, joista toinen on pääpoliisiasemalla ja toinen Pudasjärven poliisiasemalla. Taivalkosken palvelupisteessä työskentelee yksi rikostutkija.

Edellä esitetystä poliisilaitosten rikostorjunnan uudelleen organisoinnista ilmenee, että käytetty terminologia on tässäkin erilaista. Erilainen organisointi sellaisenaan vaikeuttaa poliisilaitosten tuloksellisuuden vertailemista ja valtakunnallisesti parhaiden käytäntöjen tarkastelemista.

Henkilöstömäärät poliisilaitoksissa ovat samalla tasolla kuin aikaisemmin kihlakuntarakenteessa. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa PORA -uudistuksen vaikutukset koettiin positiivisina:



*”Perustutkinnassa on tapahtunut oikeastaan aika suuret muutokset ja ennen uudistusta jokaisella poliisiasemalla enemmän tai vähemmän päivysteltiin ja siihen osallistui tutkijat, kenttäväki, vartijavahtimestarit ja toimistoväki. Nyt sitten kait voidaan tämä uudistus ilmaista sillä tavalla, että poliisiaseman miehityspainotteisesta tarkastelukulmasta siirryttiin niin kuin tällaiseen toiminnalliseen tarkastelukulmaan. Se on lisännyt kentän tehokkuutta, vähentänyt sisällä olevan porukan määrää ja perustutkinnan tyytymättömyyttä, joka hoitaa tämän yleisöpalvelun. Se on niin kuin tämä lopputulos.”*

Muuttumattomista resursseista johtuen organisaation uudistaminen on ollut olemassa olevien resurssien siirtoa toimipaikkojen ja palvelulinjojen kesken. Työtä on edelleen helpompi siirtää kuin henkilöitä. Peruspalvelutuotannon turvaamiseksi henkilöstöresurssien joustava käyttö näyttäisi edellyttävän jatkossakin niin sanotun ”sekamiesjärjestelmän” käyttöä ainakin harva-alueilla työtilanteen edellyttämin tavoin myös palvelulinjojen välillä.

Toimintaprosessien kehittämisenä on vaikutusta palvelulinjan sisäiseen työnjakoon sekä työnjakoon paikallispoliisin ja keskusrikospoliisin (KPR) välillä. Uudistuksen jälkeen jo aiemmin perustetut talousrikosyksiköt<sup>49</sup> jäivät sellaisenaan palvelemaan useampia poliisilaitoksia. Yhteistyö korostuu vaativassa talousrikostutkinnassa, joka saattaa näkyä talousrikosten tilastoinnissa.

## **Lupapalvelut**

Lupapalveluiden toimintaprosessien kehittämistä ohjeistettiin valtakunnallisessa työsuunnitelmassa peruspalvelutuotannon ja keskitettävien toimintojen osalta. Peruspalvelut näiltäkin osin tuotetaan hajautetulla palveluverkostolla. Poliisilaitostarkastelun perusteella myös lupapalveluita organisoitiin erilailla. Asiakaskohtaamisten ja prosessien tulee mahdollistaa ja edistää vaikuttavuuden syntymistä, mutta toisaalta toiminnallisten syy-seuraussuhteiden havainnointi on hankalaa. Toiminnallista uudistusta ei välttämättä koettu myönteisenä poliisilaitosten ylimmän johdon näkemyksissä yhteistoiminnan kannalta:

*”...lupapalvelut saattaa olla ihan eri toimipaikassa kokonaan kuin muu poliisitoiminta tai tutkinta...”*

---

<sup>49</sup> Talousrikosyksiköille vastuutettiin uudistuksessa vaativien ympäristörikosten ja työrikosten tutkintaa. Talousrikosyksiköille jäi myös velvollisuus tukea poliisilaitoksia liiketoimintakieltoon määrättyjen henkilöiden valvonnassa.

Varsinais-Suomen poliisilaitoksessa lupapalveluiden linjalla on kolme yksikköä, jotka jakautuvat ryhmiin. Palveluryhmiä on kaiken kaikkiaan kahdeksan, joista yksi on kielilain 4 §:n mukaisessa alueyksikössä. Tällä on turvattu poliisilaitoksen kielipalveluiden toteuttamista. Palveluryhmillä on lupapalveluiden työjärjestyksen lisäksi yhteensä yhdeksän palvelupistettä. Pirkanmaan poliisilaitoksella lupapalveluita tuotetaan kolmessa lupapalveluyksikössä, jossa kahdella yksiköllä on organisaatiokaavion mukaan kuusi ryhmää. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella lupapalvelut ovat annettu ohjesäännön mukaan toimistojen, ulkomaalaispoliisin ja palvelupisteiden vastuulle. Lupapalvelutoimistot ovat poliisiasemilla, ulkomaalaispoliisi pääpoliisiasemalla ja palvelupisteitä on kaksi. Kymenlaakson poliisilaitoksella on kolme poliisilaitoskohtaista lupatoimistoa. Lapin poliisilaitoksella toimii lupapalveluyksikkö, jossa on viisi lupakansliaa ja kolme toimipistettä. Lapin poliisilaitoksella työjärjestyksessä on erikseen mainittu, että aukioloaikoja voidaan rajoittaa toiminnallisten tarpeiden ja sosiaalipoistumien johdosta. Koillismaan poliisilaitoksella lupapalveluiden organisoinnissa näkyy henkilöstöressurssien niukkuus. Lupa- ja hallintopalvelut on yhdistetty samaan yksikköön ja lupapalveluita tuotetaan kolmessa toimipaikassa.

Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) tuloksien mukaan lupapalvelujen henkilöresurssit ovat muun henkilöstön, kuin poliisipäälliköiden ja apulaispoliisipäälliköiden, pikemminkin kärsineet kuin hyötynneet uudistuksesta. PHB:n tuloksista on tulkittavissa, että uudistus muutti työtä eri tavoin eri virka-asemissa toimivien vastaajien kohdalla ja tapahtuneet muutokset koettiin eri tavoin. Muutokset toimenkuvissa koskettivat yli kolmannesta alipäällystöstä ja toimistotyöntekijöistä, joista ainakin osa kohdentuu lupapalveluihin. Toimintaprosessien kehittäminen lupapalveluissa kohdentui vaativien toimintojen keskittämiseen pääpoliisiasemalle, peruspalveluiden jäädessä muihin toimipaikkoihin. Toimintojen keskittäminen on edellyttänyt muun muassa henkilöstön toimenkuvien tarkastelamista. Tältä osin muutokset lupapalveluiden tuottavuudessa voivat olla osin toiminnallista tarkentumista.

Yhteispalvelupisteitä on perustettu jonkin verran poliisilaitoksissa. Yhteispalvelupisteiden perustamista kuvattiin poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa hankalaksi, koska perustaminen ei ole riippuvaista yksiselitteisesti poliisin omasta toiminnasta:

*”Niin näiden, missä palvelut lakkaa, kuntajohtajien ja kaupunginjohtajien kanssa käyty neuvotteluja ja keskeinen ideahan siinä oli että ei kukaan voi yhteispalvelua tehdä yksin. Siihen tarvitaan aina joku kumppani. Aivan viime viikkoon saakka ei ole paljon näitä kumppaneita löytynyt, jotka satsaisi tällaiseen yhteispalvelusihteen viran siihen ja pyörittäsi tätä. Mutta nyt, kun mennään vuoden*

*vaihdetta kohti ja palveluverkko lasketaan alan, niin nyt on ollut siihen aktiviteettia.”*

## 8.4 PORA -uudistuksen vaikutukset palvelujen keskittymiseen - henkilöstön sijoittelu uudistuksen jälkeen

PORA -uudistuksen tavoitteiden ollessa samankaltainen kihlakuntaudistuksen kanssa, saattavat toteutuneet vaikutukset olla samankaltaiset. Tällä perusteella uudistuksen vaikutuksina olisivat:

- palvelujen keskittyminen
- palvelupisteiden vähentyminen
- palveluvalikoiman vähentyminen
- aukioloaikojen supistuminen
- haja-asutusalueiden palveluiden heikentyminen ja
- kansalaisten eriarvoisuuden lisääntyminen palvelujen saatavuuden osalta

Palvelupisteiden vähentymistä tarkasteltiin PORA -uudistuksen jälkeisellä palveluverkoston muodostumisella. Suurempien kokonaisuuksien myötä poliisilaitosten määrä väheni selvästi. Poliisilaitosten palveluverkosto rakentui PORA -uudistuksessa hyvin samankaltaiseksi kuin kihlakuntarakenne, eikä henkilöstöresurssien kokonaismäärään juuri tullut muutoksia. Yksikkökokojen yhdenmukaistaminen toteutui kuitenkin vain osittain, johtuen alueellisten ja toiminnallisten lähtökohtien huomioimisesta. PORA -uudistuksessa toiminnallista keskittämistä toteutettiin erilailla kuin kihlakuntaudistuksessa. Keskitettävien toimintojen kohteena olivat pienen volyymin ja erikoistumista vaativat palvelut. Keskitettävien toimintojen vaikutusten lopullista suuntaa ei voida arvioida vielä tässä vaiheessa.

Poliisilaitostarkastelun perusteella pääpoliisiasema perustettiin sinne, missä jo aiemminkin oli suurin henkilöstömäärä (Liitetaulukko 29). Poliisitoimintaa oli aiemmin painotettu muun muassa kasvukeskuksiin ja taajamiin, missä poliisipalveluiden kysyntä on suurempaa, eikä sitä enää tehty PORA -uudistuksessa. Ennestään suurimmat kihlakunnan poliisilaitokset painoivat harkinnassa hieman enemmän, kuin pienet kihlakunnan poliisilaitokset.

PORA -uudistuksen seurauksena henkilöstöresurssit muuttuivat jonkin verran pääpoliisiasemalla ja poliisiasemilla. Henkilöstön siirtymiseen oli poliisilaitoksissa erilaiset mahdollisuudet, esimerkiksi harva-alueilla henkilöstöä ei voitu siirtää pitkien etäisyyksien vuoksi. Toisena syynä oli toimittilojen rajallisuus ja uudistuksessa siirtyvälle henkilöstölle ei ol-

lut osoittaa toimitiloja. Vain joissakin tapauksissa kuten Kymenlaakson poliisilaitoksessa työtä siirrettiin poliisiasemille henkilöstön siirtämisen sijaan. Kymenlaakson poliisilaitoksen ylimmän johdon haastattelun perusteella pääpoliisiaseman sijoittuminen Kotkaan koettiin toiminnallisen päätöksen sijaan poliittisena:

*”Meidän suunnittelun lähtökohtana oli, että piti huomioida tämä maakunnan kaksijakoisuus...sinänsä etäisyydet eivät ole pitkät täällä...”*

*”Siltä pohjalta lähdettiin rakentamaan, että piti huomioida tässä kaikessa se, että alue tulee tasapuolisesti kohdeltua.”*

*”...selkeästi kaksijakoinen alue, poikkeaa varmasti monesta muusta maakunnasta, joissa on yksi selkeä keskus, jonka ympärille muu maakunta rakentuu.”*

Toiminnan suunnittelu alueellisten ominaisuuksien ja tasapuolisuuden mukaan heijastui Kymenlaakson poliisilaitoksella myös henkilöstön sijoittamiseen. Vuonna 2009 Kotkan pääpoliisiasemalla työskenteli 89 poliisihenkilöä ja Kouvolan poliisiasemalla 101 poliisihenkilöä (Liitetaulukko 29).

Pirkanmaan poliisilaitoksen toimialueella lakkautettujen poliisilaitosten toimipaikkoja jäi uudistuksen jälkeen palvelupisteiksi esimerkiksi Ikaalisten kihlakunnan poliisilaitokseen kuuluneet Parkanon ja Hämeenkyrön toimipaikat ja Valkeakosken kihlakunnan poliisilaitokseen kuuluvista Akaan (Toijala ja Viiala) toimipaikka (Liitetaulukko 29).

Lapin poliisilaitoksen ylimmän johdon haastatteluissa todettiin, että keskuspaikkavetoisuus lisääntyi hieman uudistuksessa. Keskuspaikkavetoisuutta rajoittivat harva-alueilla nimenomaan henkilöstöä ja koskeva työ-säkäyntialueiden määrittely. Henkilöstömäärä on joissakin toimipaikoissa pieni, joten sinällään henkilöstöresurssin siirto ei ole mahdollista ilman toimintojen lakkauttamista. Tällainen on esimerkiksi Utsjoen palvelupiste, jossa työskentelee yksi poliisihenkilö. Asiakaspalvelun näkökulmasta etäisyydet ovat kuitenkin niin suuria, että kontakti alueelle on säilytettävä poliisipalveluiden turvaamiseksi.

Toiminnan uudelleen organisoinnin seurauksena peruspalveluita tuotetaan hajautetulla palveluverkostolla. Hajautettu palveluverkosto tarkoittaa sitä, että poliisiasemilla on lähtökohtaisesti saatavilla kaikki poliisin palvelut (valvonta- ja hälytyspalvelut, rikostutkinta ja lupapalvelut). Keskitettyjen toimintojen osalta palveluita tarjotaan lähtökohtaisesti pääpoliisiasemalta. Muutokset keskitetyissä palveluissa tarkoittavat palveluvalikoiman vähentymistä tietyillä alueilla. Mikäli poliisitoiminta samanaikaisesti tehostuu, sen voidaan arvioida vähentävän eriarvoisuuden lisääntymistä palvelujen saatavuudessa.

Keskitettyjen toimintojen sijoittaminen pääpoliisiasemalle tarkoitti myös näitä tehtäviä tekevien henkilöiden siirtymistä pääpoliisiasemalle. Ensisijaisesti siirtovaikutus kohdentui ylimpään johtoon ja hallinto- ja esikuntatehtävissä oleviin henkilöihin. Tästä johtuen PORA -uudistuksen siirtovaikutus pääpoliisiasemalle ei ollut määrällisesti merkittävä, vaikka siirtymistä jonkin verran tapahtuikin. Muiden poliisilaitosten muuttuessa poliisiasemiksi niiden henkilöstömääriä tasapainotettiin toiminnallisia tarpeita silmällä pitäen. Muutosta tapahtui myös poliisiasemien henkilöstömäärien kesken.

Uudistuksen jälkeen poliisiasemilla toimiva henkilöstö on ollut huolissaan eriarvoisuudesta. Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) mukaan poliisiasemilla oleva henkilöstö kokee olevansa päätöksentekoon liittyvien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Keskittämiskäsitteet vaikuttivatkin erilailla poliisilaitoksen henkilöstön kokemuksiin byrokraattisuudesta ja joustavuudesta riippuen siitä, toimiiko henkilö pääpoliisiasemalla vai poliisiasemalla.

Kihlakuntauudistukseen verrattuna palveluja keskitettiin vain tiettyjen toimintojen osalta, joka turvasi jonkin verran poliisiasemien henkilöstöresursseja. Asiakaspalveluiden näkökulmasta keskitettyjen operatiivisten toimintojen palveluvalikoima etääntyi haja-asutusalueilta, mutta toisaalta keskittäminen myös parantaa henkilöstön ammattitaitoisuutta. On kuitenkin huomioitava se, että PORA -uudistuksen yhteydessä kehitettiin myös poliisin toimintaprosesseja, esimerkiksi valvonta- ja hälytyspalveluissa toimivien ryhmien kokoa suurennettiin ja kenttäjohtoalueita muutettiin. Toimintaprosessien kehittämisellä voi olla vaikutusta hälytyspalveluiden saatavuuteen, vaikka palveluverkoston rakenteessa ei tapahtunut muutoksia. Toimintaprosessien kehittämisen vaikutukset, kuten kenttäjohtoalueisiin ja yleisjohtajuuteen kohdentuneet muutokset ja muun muassa vartiointin keskittäminen, eivät näkyneet poliisin tulostietojärjestelmän (PolStat) valvonta- ja hälytystoiminnan toiminnallisen tehokkuuden muutoksina. Toimintaprosessien kehittämisellä ei siten ainaakaan heikennetty toiminnallista tehokkuutta.

## 9 JOHTAMIS- JA TULOSOHJAUSNÄKÖKULMA

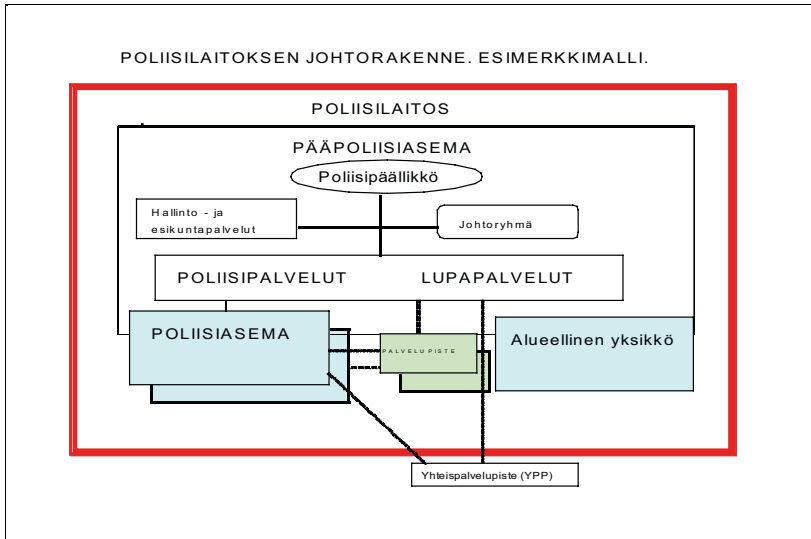
Johtamisjärjestelmän selkiyttämisen voidaan katsoa tarkoittavan ylätasolla tulosohjauksen, strategisen johtamisen, henkilöjohtamisen, laadun johtamisen ja laillisuusvalvonnan selkiyttämistä. Uudistuksen tavoitteissa johtorakenteiden keveyttä ei kuitenkaan määritelty. Muodostettuja johtorakenteita tarkastellaan vertailemalla laskennallisia johtorakenteita ja tekemällä tästä muutoksesta johtopäätöksiä. Hallintovaliokunta (HaVL 4/2009) on painottanut, että poliisitoiminnan käytännön operatiivinen johtaminen ja toiminta tapahtuvat paikallistasolla poliisilaitosten ja toimialoitain valtakunnallisten poliisiyksikköjen toimesta. Valiokunta korosti lausunnossaan linjaorganisaation merkitystä ja sen toiminnan varmistamista.

PORA -uudistuksen pyrkimyksenä oli kihlakuntauudistuksen tavoin suurentaa yksikkökokoja, jonka todettiin tuoneen lisää johtoon kohdistuvia vaatimuksia henkilöstöjohtamisen, yhteistyön, delegoinnin ja ylipäättään monimutkaisuuden hallinnan ja epävarmuuden sietämisen osalta. Johtamisjärjestelmän selkiyttämiseksi asetettiin vaatimukseksi sivuttaisohjauksen karsiminen ja organisaation virtaviivaistaminen. Lisäksi tuli tehostaa organisaatiota ja mahdollistaa sen resurssien joustava käyttö. (SM:n julkaisut 15/2005, 57).

PORA -uudistuksessa tuli huomioida johtorakenteen määrittelyssä poliisilaitoksen koko, maantieteelliset rakenteet ja muut paikalliset tekijät. Uudistuksen toteutuksessa hallintorakenteiden keventämisen oletettiin vaikuttavan myönteisesti henkilöstöresurssien siirtymiseen hallinnosta palveluihin. PORA -uudistuksessa pyrittiin:

- johtamisjärjestelmän selkiyttämiseen,
- paikallispoliisin yksikkökoon suurentamiseen ja yhdenmukaistamiseen ja
- tulosohjauksen vaikuttavuuden tehostamiseen.

Johtamisjärjestelmän selkiytymiseksi on tarkasteltava itse organisaatiota ja siinä tapahtuvia muutoksia. Organisaation rakenteiden muuttaminen tarkoittaa toissijaisesti myös valta- ja käskysuhteiden muutosta. PORA -uudistuksessa paikallispoliisille annettiin PORA 1 -vaiheen valtakunnallisessa työsuunnitelmassa poliisilaitoksen johtorakenteen esimerkkimalli (Kuva 5). Valtakunnallisessa työsuunnitelmassa poliisilaitoksen johtorakenne määriteltiin 11 kohdalla, jotka käsittelivät sekä johtorakenteen keventämistä, johtosuhteita ja johtajien toimenkuvia. Johtorakenteen esimerkkimalli esittää linjaorganisaatiota, jossa poliisipäällikkö on poliisilaitoksen ylin esimies.



**Kuva 5.** Tarkennettu poliisilaitoksen johtorakenteen malli, (Poliisin hallintorakennemuutoksen 1-vaiheen valtakunnallisen työsuunnitelman mukaisesti (SM 2007-03275/Ty-21).

Paikallispoliisin uudessa johtorakenteessa on päätöksenteko- ja vastuusuhteet jaettu palvelulinjoittain. Uudessa johtamisjärjestelmässä johtamisen rakenne toteutettiin poliisilaitoksissa valtakunnallisen linjauksen mukaisena, vaikka myös poliisilaitoskohtaisia erojakin jäi. Poliisilaitosten ylimpien johtojen haastattelujen perusteella PORA -uudistusta ei nähty kaikin puolin johtamista tukevana ja kritiikkiä annettiin nimenomaan toimialueen laajentumisesta:

*”Jos ajatellaan johtamista tuollaisena yläkäsitteenä, niin se, että seitsemän poliisilaitoksen sijaan muodostettiin yksi koko Pirkanmaan alueelle, niin voidaan kysyä järjestelmästä, onko se oikea tapa tehdä, kun sitä kriittisesti katsellaan.”*

Pääpoliisiaseman lisäksi useimmissa poliisilaitoksissa (9/23) on kaksi poliisiasemaa (Kuva 6). Toimipaikkarakenne vaihtelee poliisilaitoksittain. Lisäksi lupapalvelupisteiden määrä vaihtelee yhdestä seitsemään. Yhden poliisilaitoksen alueella on kolmetoista lupapalvelupistettä, joista 11:sta toiminta hoidetaan lupapalveluautolla vuoroviikoin.

Poliisilaitosten johtorakenteita muodostettiin jonkin verran valtakunnallisen työsuunnitelman ohjeistuksesta poikkeavasti. Poikkeuksia perusteltiin ylimmän johdon haastatteluissa ennen uudistusta vallinneella kihlakuntien poliisilaitosten henkilöstörakenteella. Esimerkkinä erilais-

ta toteutuksesta ovat Pirkanmaan poliisilaitoksella eriytetty hallinto- ja esikuntapalvelut ja vastaavasti Koillismaan poliisilaitoksella yhdistetty hallinto- ja lupapalvelut.

Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen perusteella PORA-uudistuksessa kaikilla poliisilaitoksilla ei ollut yhdenvertaisia mahdollisuuksia tuottavuussäästöjen tavoittelussa. Ongelmalliseksi toteutuksessa ja tuottavuussäästöjen tavoittelussa muodostuivat virkajärjestelyt nimenomaan poliisipäälliköiden osalta. Paremman organisoinnin toisissa poliisilaitoksissa mahdollisti muun muassa luonnolliset poistumat kuten eläkkeelle siirtymiset. Virkajärjestelyjen ja omaehtoisten siirtymisten johdosta useimmissa poliisilaitoksissa on johtosuhteessa poliisipäällikön lisäksi kolme päällikköä (Kuva 6). Näin oli kymmenessä poliisilaitoksessa 23:sta.

Poliisilaitoksien rakenteet	
POLIISILAITOS 23 kpl	
Toimipaikkarakenne:	
1)	Pää poliisiasema + 2 poliisiasemaa, lupapalvelupisteiden määrä vaihtelee kaikissa poliisilaitoksissa (9/23)
2)	+ 1 poliisiasema (3/23)
3)	+ 3 poliisiasemaa (4/23)
4)	+ 4 poliisiasemaa (5/23)
5)	+ 6 poliisiasemaa (2/23)
Johtorakenne:	
1)	1 poliisipäällikkö + 3 apulaispoliisipäällikköä (10/23)
2)	+ 0 apulaispoliisipäällikköä (1/23)
3)	+ 1 apulaispoliisipäällikköä (2/23)
4)	+ 2 apulaispoliisipäällikköä (2/23)
5)	+ 4 apulaispoliisipäällikköä (6/23)
6)	+ 5 apulaispoliisipäällikköä (1/23)
7)	+ 7 apulaispoliisipäällikköä (1/23)

**Kuva 6.** Poliisilaitosten toimipaikka- ja johtorakenne, pois lukien Helsingin poliisilaitos.

Poliisilaitosten vähentyminen 27 prosentilla ja yksikkökoon suurentuminen tarkoitti väistämättä myös johtosuhteiden uudelleen organisoimista. Johtosuhteiden ääripäitä kuvaavat Koillismaan poliisilaitos ja Pirkanmaan poliisilaitos. Koillismaan poliisilaitoksessa, pääpoliisiasema ja yksi poliisiasema, ei ole yhtään apulaispoliisipäällikköä. Vastaavasti Pirkanmaan poliisilaitoksella, pääpoliisiasema ja kuusi poliisiasemaa, on seitsemän apulaispoliisipäällikköä.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna päälliköiden määrä vähentyi kaiken kaikkiaan 17 prosenttia vuodesta 2008. Päällikkö rakenne johtuu enimmäkseen palvelulinjojen lisäksi organisoiduista hallinto- ja esikuntatehtävistä. Päälliköiden määrä on laskennallisen tarkastelun mukaan kuitenkin yhdenmukaistunut, vaikka poliisilaitoskohtaisia eroja toki esiintyy. Poliisilaitos-



ten johtorakenteen yhdenmukaistumisesta suhteessa palveluverkoston ei voida olla kaikilta osin yhtä mieltä. Poliisipäälliköiden määrän vähentyminen on lisännyt apulaispoliisipäälliköiden määrää. Organisaation kärjen terävöityessä seuraava hierarkkinen taso on leventynyt (Taulukko 9.1).

**Taulukko 9.1.** Poliisilaitosten erilaiset palveluverkostot ja johtorakenteet

<b>Organisointien ja johtorakenteiden suhteet:</b>		
Esiintymistiheys	Johtorakenne	Toimipaikkojen lkm
4 kertaa	1 + 3	3
3 kertaa	1 + 3	4
2 kertaa	1 + 4	3
2 kertaa	1 + 4	5
2 kertaa	1 + 1	3
2 kertaa	1 + 2	5
Kerran	1 + 0	2
Kerran	1 + 3	5
Kerran	1 + 3	7
Kerran	1 + 3	2
Kerran	1 + 4	2
Kerran	1 + 4	4
Kerran	1 + 5	3
Kerran	1 + 7	7

Toimipaikkojen määrään ei ole huomioitu lupapalvelupisteitä.

PORA -uudistuksessa luotiin aikaisempaa suurempia hallinnollisia kokonaisuuksia. Uudistus loi alueiltaan, väestö-pohjaltaan, resursseiltaan ja organisaatiomalliltaan aikaisempaa yhdenmukaisempia poliisilaitoksia. Paikallispoliisin yksikkökoon suurentaminen ja yhdenmukaistaminen on tältä osin edennyt asetetun tavoitteen suuntaan.

Johtorakennetta on vielä tarkennettava jatkokehittämisen myötä. Toisaalta nykyisellä organisoinnilla on turvattu hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 24/2006) mainittua johtamistarpeen turvaamista. Jatkossa tuottavuussäästöavoitteen tosiasialliseksi toteuttamiseksi on pohdittava poliisilaitoksen johtosuhteiden organisoinnin minimikriteereitä. Lähtökohtaisesti tämä kulminoituu siihen, millä resursseilla on toteutettavissa niin sanotut hallinnolliset tehtävät, jos operatiivisista resursseista ei ole tarkoituksenmukaista säästää?

## Strateginen johtajuus

Poliisilaitosten johtamisjärjestelmää ja johtosuhteita kommentoitiin poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa muun muassa seuraavasti:

*”...että sitä voidaan rajallisesti siirtää tuota työn tekemistä, mutta täältä sitä ”rykmenttiä” johdetaan.”*

Uudessa rakenteessa poliisihallitus (POHA) tulkitsee strategiakehystä ja asettaa siitä johtuvat tuloksellisuusvaateet johtamansa hallinnonalan toimintayksiköiden vastuulle. POHA johtaa poliisilaitoksia toiminnallisesti ja tulosohejuuksellisesti ja sillä on velvollisuus poliittis-strategisten kehysten jalkauttamisesta poliisiin toimintaan. Vastuu toiminnallisesta tuloksesta tulee olla selkeämmin poliisilaitokselle itsellään, jota tukee myös poliisipäälliköiden toimenkuvien painottaminen strategisempaan suuntaan. Kysymys on konsernitaloudesta, jossa paikallispoliisin yksiköt voidaan nähdä sivu- tai haarakonttoreina. Toimiva tulosohejuus edellyttää vahvaa vuoropuhelua ohjaajan ja tuloksen tekijän välillä.

Uudistuksessa poliisilaitosten tulosohejuussuhde muuttui. Aiemmin poliisilaitoksen tulosohejuus oli lääninhallitusten poliisiosastojen harteilla. Uudistuksen jälkeen poliisilaitokset käyvät tulokeskustelunsa suoraan POHA:n kanssa. Poliisilaitoksen tulokeskustelut käydään POHA:n edustajien ja poliisipäällikön kesken. Poliisipäällikkö tulkitsee hallinnonalan strategiakehysten ja siirtää siitä seuraavat toimintavaatimukset edelleen alaisilleen. Sama rakenne näyttäytyy yksiköittäin yhä alemmas johtavana tuloksetjuna.

PORA -uudistuksessa hajauttamiseen tähtäävä keskittyminen ydin-toimintoihin ja tietynlainen vapaus toteuttaa poliisilaitoksen uudistusta paikallisista lähtökohdista käsin ovat New Public Management -ajattelun (NPM) mukaista. Poliisipäällikön strategista johtajuutta uudistuksessa pyrittiin tukemaan muun muassa luomalla rakenteeltaan riittävän suuria poliisilaitoksia, joissa on aikaisempaa helpompi kohdentaa resursseja ajallisten ja alueellisten tarpeiden mukaisesti.

Poliisipäällikön rooli painottuu strategiseen johtamiseen ja henkilös-töjohtamiseen. Kun poliisipäällikön tehtävissä tulee pyrkiä uudistuksen jälkeen selkeämmin strategisempaan johtamiseen, se tarkoittaa muutosta erityisesti johtajuuteen. Strateginen johtajuus edellyttää säännöllistä suunnittelua kansalaisten tarpeiden mukaisten palveluiden tyydyttä-miseksi. Suunnittelutyön toteuttamiseksi strategisen huipun terävöityessä ja keskittyminen strategiseen johtajuuteen tarkoittaa myös sitä, että valtaa pitää delegoida johtoketjussa alaspäin. Lisäksi hajauttaminen edellyttää tuekseen kokonaisvaltaista hallintokulttuurista muutosta.

## Poliisilaitostarkastelu

Seuraavaksi tarkastellaan poliisilaitosten ohjesääntöjen mukaisia uusia johtosuhteita. Ohjesäännöt ovat astuneet voimaan 1.1.2009. Varsinais-Suomen poliisilaitoksella poliisipäällikkö vahvistaa poliisilaitoksen ohjussasiakirjat. Poliisipäällikön tehtävät ja vastuu määritellään ohjesäännön 10 §:ssä, jonka sisältönä on toimintaan kuten kansainväliseen yhteistyöhön ja sidosryhmätyöhön, talouteen, toimintastrategiaan ja kehittämiseen että henkilöstöhallintoon liittyviä vastuita kuten henkilöstön nimittäminen. Muun johdon tehtävät ja vastuut määritellään ohjesäännön 11 §:ssä. Apulaispäälliköiden toimenkuvat liittyvät selkeämmin muun muassa esittelyyn, koordinointiin ja valmistelutyöhön. Sektorijohtajien, alueellisen yksikön (kielipalvelut) esimiehen ja poliisiasemien esimiesten tehtävät määritellään erikseen.

Pirkanmaan poliisilaitoksen ohjesäännössä poliisipäällikön tehtävät määriteltiin 6 §:ssä, jonka sisältönä oli samat toimintaan, talouteen, toimintastrategiaan ja kehittämiseen liittyvät vastuut. Pirkanmaan poliisilaitoksella on poliisipäälliköllä selkeä vastuu strategian määrittelystä ja strategisesta johtamisesta talouteen, toimintastrategiaan, kehittämiseen ja henkilöstöhallintoon liittyviä vastuita kuten poliisilaitoksen päällystön nimittäminen ja virkamiehen irtisanominen. Tämä poikkeaa Varsinais-Suomen poliisipäällikön tehtävistä. Poliisipäällikön ”otto-oikeus” ja delegointioikeus on myös erikseen mainittu Pirkanmaan poliisilaitoksen ohjesäännössä. Linjajohtajien tehtävät määritellään 7 §:ssä. Tehtäväkuvaukset ovat suunnitteluun, kehittämiseen ja koordinointiin, valmisteluun ja vastuuseen liittyviä tehtäviä. Muita vastuita ja tehtäviä ei määritelty ohjesäännössä.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksessa poliisipäällikön tehtävät ja vastuut on määritelty ohjesäännön 8 §:ssä. Taloudellisuus, tuloksellisuus ja tehokkuus sekä tarkoituksenmukaisuus on mainittu poliisipäälliköiden tehtävinä. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisipäällikön tehtävät ovat lähtökohtaisesti samankaltaiset kuin Varsinais-Suomen poliisilaitoksessa. Muun johdon tehtävät ja vastuut määritellään 9 §:ssä ja niiden sisältönä on esittelyyn, määräyksiin ja valmistelutehtäviin liittyvät toimet. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella mainittiin erillisinä yksikönjohtajien ja tulosalueiden johtajien sekä poliisiaseman esimiehen tehtävät ja vastuut.

Kymenlaakson poliisilaitoksella esimiesten vastuut on määritelty ohjesäännön 6 §:ssä, jossa määritellään myös linjajohtajien, yksikönjohtajien ja poliisiaseman esimiesten tehtävät. Poliisipäällikön tehtävinä mainittiin poliisilaitoksen johtaminen, toiminnasta ja toimintalinjoista ja painopisteistä sekä keskeisistä tulostavoitteista vastaaminen, tuloksellisuus, yhteiskuntasuhteet ja sidosryhmäyhteistyö. Strategiatyötä ei selkeästi mainittu, vaikka se on tulkittavissa edellä mainituista kokonaisuuksista. Päätösvaltaa koskeva delegointi on mainittu erikseen ohjesäännön liitteessä.

Lapin poliisilaitoksen ohjesäännön luvussa kolme on mainittu virkamiesten ja muiden työntekijöiden tehtävät. Ohjesäännön kolme luvun 10 §:ssä määritellään poliisipäällikön tehtävät hyvin samankaltaisesti esimerkiksi Varsinais-Suomen poliisilaitoksen kanssa. Poikkeuksena edellisiin poliisilaitoksiin Lapin poliisipäällikölle on velvoitettu apulaispoliisipäälliköiden laillisuusvalvonta. Pirkanmaan poliisilaitoksella tästä tehtävästä vastasi yksi linjajohtajista. Lapin poliisilaitoksella on erillisiä määritelty muut virka- ja työntekijät (poliisipäällystö, -alipäällystö ja -miehistö sekä toimisto- ja muu henkilökunta) ja esimiessuhteet.

Koillismaan poliisilaitoksella ohjesäännön kohdassa kolme mainitaan ohjaus- ja johtamisjärjestelmä ja poliisilaitoksen organisointi neljännessä kohdassa. Kohdan kolme mukaan poliisilaitosta johtaa poliisipäällikkö (tulosjohtaminen) ja johtaminen perustuu vahvistettuun toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Täytäntöönpano tapahtuu ohjesäännön 3.1 kohdan mukaan yksikönjohtajien johtamissa toimintayksiköissä. Poliisipäällikön strateginen toiminta kulminoituu strategiseen johtoryhmätyöhön, jossa jäsenenä ovat poliisipäällikön lisäksi yksiköiden johtajat.

Poliisilaitoksen strategiseen ja toiminnalliseen johtamiseen liittyvät tehtävät ja vastuut on määritelty edellä kuvatun kaltaisesti poliisilaitosten ohjesäännöissä ja työjärjestyksissä. Poliisilaitostarkastelussa poliisipäälliköiden rooli, sen painottuminen strategiatyöhön ja tehtävien delegointi on erilaista poliisilaitosten kesken. Strategisen johtamisen määritelmään verrattuna poliisipäälliköiden rooleissa on jonkin verran myös toiminnallista päätösvaltaa. Poliisipäälliköt toimivat ylimpänä virkamiehinä poliisilaitosten johdoissa. Budjetoitivastuu ja nimittämistä koskevat vastuut olivat selkeästi poliisipäällikön toimenkuvissa.

Apulaispoliisipäälliköt vastaavat hallinto- ja esikuntapalveluista sekä poliisipalvelulinjan ja lupapalvelulinjan johtamisesta. Poliisipäälliköllä on vastuullaan poliisilaitoksen kokonaisjohtaminen ja vastaavasti apulaispoliisipäälliköt vastaavat selkeästi linjajohtamisesta. Linjajohtajuus kuvaa substanssijohtajuutta. Apulaispoliisipäälliköt vastaavat sisäisen toiminnan johtamisesta omalla substanssialueellaan. Esimerkiksi poliisipalveluiden linjajohtaja vastaa valvonta- ja hälytystoiminnan lisäksi rikostorjunnan linjoista, poikkeuksena Koillismaan poliisilaitos, jossa ei ole apulaispoliisipäälliköitä. Lisäksi poikkeuksena oli Pirkanmaan poliisilaitoksen jaetut hallinto- ja esikuntapalvelut, joissa oli kummassakin omat apulaispoliisipäälliköt.

## 9.1 Johtamisen haasteita uudessa rakenteessa

Managerismin mukaisesti PORA -uudistuksessa pyrittiin julkisten menojen vähentämiseen samanaikaisesti hallintoa hajauttamalla lähemmäksi kansalaisia. Hallinnon uudelleen organisoinnin myötä roolien selkiytyymi-

nen ja päällekkäisen työn karsiminen edelleen tukivat hallinnon hajauttamista ja keskittymistä muun muassa operatiiviseen päivittäisjohtamisen turvaamiseen. Uudistuksen myötä johtajuuden haasteina ovat kuitenkin aikaisempaa suuremmat yksiköt, toimialueen laajentuminen ja päätöksenteon keskittyminen. Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) mukaisen henkilöstön kielteisten kokemusten vähentämiseksi kehittämistyön haasteet kohdentuvat sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, jolla mahdollistetaan ammattitaitoinen henkilöstöjohtaminen ja sitä kautta henkilöstöresurssien joustava käyttö.

Strategisella tasolla toimenpiteistä vastaa poliisipäällikkö ja linja-johtajana alaiseen organisaatioon operatiivisesta toiminnasta apulaispoliisipäällikkö. Päätösvalta toiminnasta on selkeästi poliisipäälliköllä, joka vastaa poliisilaitosten ohjesääntöjen mukaan toiminnan taloudellisuudesta, tehokkuudesta ja tuottavuudesta ja jossakin tapauksessa tarkoituksenmukaisuudesta.

Muuntautumiskyky edellyttää erilaisia johtamisrooleja ja päätösvallan delegointia. Kysymys on johtamisesta ja johtamisosaamisesta. Mikään yksikkö ei toimi tehokkaasti ilman, että sitä myös johdetaan tavoitteiden suuntaan. PHB:n tuloksien mukaan poliisilaitosten johdon arvioidaan pääsääntöisesti onnistuneen johtamisessaan. Johtajuutta koskevista arvioinneista, kun onnistumisarvioita verrataan suhteessa vastaajan asemapaikkaan (pääpoliisiasema - muu poliisiasema), havaitaan, että pääpoliisiasemalla toimivat vastaajat arvioivat laitoksen ylimmän johdon onnistuneen johtamisessaan paremmin kuin poliisiasemilla toimivat vastaajat.

Erityisesti toiminnan ennakoinnilla on merkittävä vaikutus varsinkin peruspalveluiden tuottamiselle. Tietyissä tilanteissa päätösvallan puuttuminen hidastaa ja kangistaa reagointia havaittuihin muutoksiin. Reagoiva päätöksenteko edellyttää paljon tietoa, yhteistyötä ja vahvaa johtamista. Asenne muutoksen toteuttamiseen poliisilaitoshaastatteluiden perusteella oli selkeä:

*”Yhtä köyttä yhteen suuntaan.” (toiminnallinen motto)*

*”Ken tahtoo, keksii keinot, ken ei tahdo, keksii selitykset.” (asenteellinen motto)*

*”...paluuta taaksepäin ei varmaan kamalasti haikailla, kuin joilakin pienillä omaan mukavuusalueeseen liittyvillä yksilötason näkemyksillä. Kokonaisuuden kannalta juna jyskyttää eteenpäin.”*

Päätöksenteossa havaitut muutokset miehistöön kuuluvien vastaajien kohdalla koettiin PHB:n mukaan johtosuhteiden hämärtyminenä, mikä on uudessa rakenteessa ymmärrettävää. Johtosuhteiden voidaan odottaa selkiytyvän, kun uusi poliisilaitoksen johtorakenne tulee henkilöstölle tutuksi. PHB:n tuloksien perusteella päätöksenteon etäännyttämisen kokemuk-

set lisääntyivät enemmän muissa toimipaikoissa kuin pääpoliisiasemalla. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujenkin perusteella päätöksentekoon liittyvää etäännyttämistä koettiin jonkin verran. Etäännyttämiseen liittyviä kokemusten arveltiin Varsinais-Suomen poliisilaitoksen ylimmän johdon haastattelussa johtuvan vielä tottumattomuudesta päätöksenteon koordinoimiseen pääpoliisiasemalta käsin. Aiemmin päätöksenteko oli alueellista ja nyt sitä oli keskittämisen myötä siirretty pois toimipaikoista. Samansuuntaisia kokemuksia oli myös Pirkanmaan poliisilaitoksessa haastattelujen perusteella. Joka tapauksessa toiminnallisesti keskittämistä pidettiin Varsinais-Suomen poliisilaitoksen ylimmän johdon mielestä tarpeellisena.

Poliisiaseman näkökulmasta johtamisjärjestelmässä keskeisiä ovat hallintotaso, toiminnallinen taso ja niiden sujuvuus. Johtamisjärjestelmän selkiytymisellä ja erityisesti hallinnon keventymisellä tulee olla jatkossakin rajapinta operatiivisen toiminnan resurssien turvaamiselle.

Henkilöstöresurssien joustava käyttö ja erilaiset työkuultuurit asettavat haasteita johtamiselle ja muutoksen eteenpäin viemiselle, joka näkyy myös Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) tuloksissa. PHB:n tuloksien mukaan yksikkökokoja suurennettaessa on menetetty hallinnon sisäistä joustavuutta poliisilaitoksen toiminnallista yhdenmukaisuutta tavoiteltaessa. Joustavuuden katoaminen on vastaavasti lisännyt henkilöstön kokemusten mukaan hallinnon byrokraattisuutta ja hallinnon keskittäminen on lisännyt etäisyyttä henkilöstöön, joka tukee byrokraattisuuden kokemusten lisääntymistä. Toiminnallisesti yhtenäisempi käytäntö edellyttää aktiivista seuranta- ja toiminnan ja ohjeistuksen toteuttamisessa POHA:ssa ja poliisilaitoksissa.

## 9.2 Tulohjauksen vaikuttavuuden tehostaminen

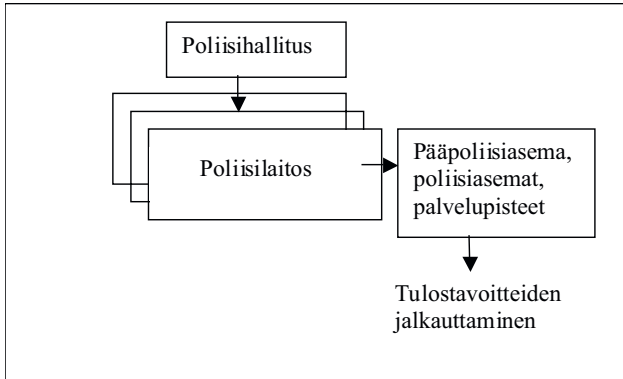
Tämän arvioinnin yhteydessä ei tarkasteltu tulohjauksen vaikuttavuutta PORA 2 -vaiheen toteutusajankohdan läheisyydestä johtuen. Sen sijaan tarkasteltiin poliisilaitosten haastatteluiden valossa ylimmän johdon näkemyksiä ja odotuksia tulohjauksesta ja sen tehostumisesta.

PORA-uudistuksessa kihlakuntien poliisilaitosten lakkauttaminen ja uusien poliisilaitoksen perustaminen muutti tulohjauksuhdetta. Poliisihallituksen (POHA) perustaminen ja uusien poliisilaitosten sijoittuminen sen suoraan ohjaukseen vähensivät tulohjauksen tulkintatasojen määrää ja lyhensivät ohjausjännettä lääninjohtojen poliisiosastojen poistuessa. Poliisihallinnossa sisäisesti tehtävien tulossopimusten ja niistä neuvottelevien osapuolten määrä vähentyi selkeästi. Tulkinnot vähentyneilläkin tasoilla muuttavat ja/tai lisäävät annettua ohjeistusta.

Alueellinen laajentuminen ja yksikkökoon yhdenmukaistuminen helpottaa myös toiminnallisten tuloksien vertailtavuutta. Sen sijaan haasteellisena voidaan nähdä se, miten hyvin POHA tulkitsee poliittisen päätöksenteon antamat viitekehykset ja kuinka tehokkaasti se jalkauttaa tulos-

tavoitteita. Sisäasiainministeriön (SM) ja POHA:n välinen vuoropuhelu nousevat jatkossa tärkeiksi elementeiksi tulostulohjauksen näkökulmasta.

PORA -hankkeen vaikutuksena voidaan pitää sitä, että poliisikonsernin tuloksellisuus paikallispoliisissa muodostuu aiemman 90 kihlakunnan poliisilaitoksen sijaan 24 poliisilaitoksen tuloksesta. Poliisilaitoksen pääpoliisiasemalla on hallinnollinen ja toiminnallinen koordinaatiovastuu poliisilaitoksen toimialueella. Poliisiasemat ja palvelupisteet vastaavat päivittäistoimintojen sujuvuudesta ja siten myös tulostavoitteiden toteutumisesta (Kuva 7).



**Kuva 7.** Poliisin tulostulohjaus uudessa rakenteessa.

POHA:n tehtäväkenttään kohdentuu tulostulohjauksessa poliittis-strategisten kehysten jalkauttaminen PORA -uudistuksen jälkeen. Tulostulohjauksen asettaa tiettyjä kriteereitä onnistuneelle päätösvalan delegeoimiselle, tulostulohjauksen toteuttamiselle ja niiden seurannalle. Kysymys on lähinnä kokonaisuuden muodostumisesta ja siitä, että ylimmän tason tulos (kokonaisuonnistuminen) muodostuu paikallistasojen tehokkaasta ja tuloksellisesta toiminnasta.

Paine erityisesti tulostulohjauksen jalkauttamisessa heijastuu aiempaa vahvemmin paikallispoliisiin ja erityisesti poliisipäällikön strategisen johtamisen rooliin. Suoralla ohjauksella on helpompaa varmistaa poliittisten päätöksien ohjautuminen käytännön toimintaan. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa esiintyi suuriakin rooli-odotuksia POHA:lle, mutta myös pelkoja tulostulohjauksen onnistumisesta:

*”...mutta tuo ensimmäinen toive olisi, että se ei johtaisi siihen, että ohjauksen määrä lisääntyy. Toivottaisiin pikemminkin sitä, että kun meillä on 24 poliisilaitosta ja muut yksiköt, että ohjaus olisi sitä strategisen tason ohjausta ja resurssien jakamista, ei niinkään operatiivista.”*

*”Siellä on ylijohdaja ja siellä on valvonnan- ja hälytystoiminnan yksikkö ja rikostorjunnan yksikkö, esikuntayksikkökin ja lupayksikkö siellä ovat. Mutta siellä ei ole poliisitoiminnan yksikköä. Ja siinä juuri eskaloituu se vaara, että kuka katsoo kokonaisuutta poliisitoiminnan sisäisesti ja mitä me oikeasti pystytään tekemään.”*

Poliisilaitoksen aiempaa vahvemman itsenäisyyden korostaminen peruspalveluiden tuottajana ja yksikkökohtaisen toimivallan- tai vastuun toteuttaminen kuvaavat toimintojen hajauttamista paikallistasolle sekä yksikköperusteista ajattelutapaa. Desentralisointia toteutettiin luomalla poliisilaitoksiin palvelulinjat ja korostamalla poliisipäällikön strategista johtajuutta. Poliisilaitosten yhdenmukaisemmalla rakenteella ja koolla on tuettu itsenäisempää toimintamahdollisuutta ja strategista johtamista.



## 10 SIDOSRYHMÄYHTEISTYÖN NÄKÖKULMA

Paikallinen turvallisuusyhteistyö voi perustua alueellisesti erilaisiin tarpeisiin. Yhteistyön tehokkaan hyödyntämisen määrittely on vaikeaa yhteistyön tarpeen erilaisuudesta johtuen. Tietty yhteistoiminta voi olla riittävää paikallisesti, mutta se ei vielä sitä välttämättä ole muualla. Tähän vaikuttavat muun muassa erilaiset toimintaympäristöt ja eri viranomaisten omat tulostavoitteet. Ongelmallista on myös, miten saadaan vertailukelpoista tietoa yhteistyön tehokkuuden mittaamiseksi. Tässä arvioinnissa poliisin sidosryhmäyhteistyötä tarkastellaan PORA -uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta. Tästä syystä se ei kata esimerkiksi yhteistyötä rajavartiolaitoksen ja tullin kanssa.

### 10.1 Ulkoinen sidosryhmäyhteistyö

Syyttäjälaitos muodostui aiemmin valtakunnansyyttäjänvirastosta sekä Ahvenanmaa mukaan lukien 15 paikallisesta syyttäjänvirastosta. Syyttäjänvirastossa oli vuonna 2008 tammikuussa yhteensä viisikymmentä palvelutoimistoa.

Syyttäjävirstoja uudistettiin samaan aikaan poliisin hallintorakennuudistuksen kanssa. Uusien syyttäjänvirastojen pääpaikoista 13 tuli sijaitsemaan samoilla paikkakunnilla tulevien pääpoliisiasemien kanssa. Nämä olivat Helsinki, Vantaa, Espoo, Järvenpää, Lahti, Turku, Tampere, Jyväskylä, Vaasa, Pori, Mikkeli, Oulu ja Rovaniemi. Ainoastaan Kouvolan syyttäjänvirasto sijaitsi paikkakunnalla, jossa ei toimi pääpoliisiasema, mutta on kuitenkin poliisiasema (Kuva 8). Paikallisissa syyttäjänvirastoissa on 33 palvelutoimistoa.

## Syyttäjänvirastojen päätoimipaikat ja palvelutoimistot 1.1.2011 alkaen

### Syyttäjänvirasto

▲ Päätoimipaikka ● Palvelutoimisto

1. Helsingin syyttäjänvirasto	Helsinki	
2. Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto	Espoo	Lohja, Tammissaari
3. Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto	Vantaa	Porvoo
4. Kanta-Hämeen syyttäjänvirasto	Järvenpää	Hämeenlinna
5. Salpausselän syyttäjänvirasto	Kouvola	Kotka, Lahti, Lappeenranta
6. Länsi-Suomen syyttäjänvirasto	Turku	Pori, Raase, Rauma, Salo
7. Pirkanmaan syyttäjänvirasto	Tampere	
8. Pohjanmaan syyttäjänvirasto	Vaasa	Kokkola, Lapua <sup>31.5.2011 saakka</sup> Seinäjoki
9. Keski-Suomen syyttäjänvirasto	Jyväskylä	Jämsä, Äänekoski
10. Itä-Suomen syyttäjänvirasto	Mikkeli	Iisalmi, Joensuu, Kuopio, Savonlinna, Varkaus
11. Oulun syyttäjänvirasto	Oulu	Haapajärvi <sup>31.7.2011 saakka</sup> Kajani, Kuusamo, Raahel, Ylivieska
12. Lapin syyttäjänvirasto	Rovaniemi	Ivalo, Kemi, Sodankylä
13. Ahvenanmaan maakunnan syyttäjänvirasto	Maarianhamina	



**Kuva 8.** Syyttäjänvirastojen päätoimipaikat ja palvelutoimistot.

Lähde: Valtakunnan syyttäjänvirasto, 27.8.2010.

Vuoden 2011 alussa Päijät-Hämeen ja Kaakkois-Suomen syyttäjänvirastot yhdistyivät Salpausselän syyttäjänvirastoksi ja Varsinais-Suomen ja Satakunnan syyttäjänvirastot Länsi-Suomen syyttäjänvirastoksi. Muut syyttäjänvirastot olivat Helsinki, Länsi-Uusimaa, Itä-Uusimaa, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Pohjanmaa, Keski-Suomi, Itä-Suomi, Oulu ja Lappi sekä Ahvenanmaa ja Valtakunnansyyttäjänvirasto. Yhteensä siis on 13 ja Valtakunnansyyttäjänvirasto.

Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen mukaan poliisissa on sidosryhmäyhteistyöhön aito pyrkimys, mutta eri viranomaisten tuottavuussäästötavoitteet ja muutosprosessit ovat hankaloittaneet sen toteuttamista. Syyttäjien kanssa tehtävää yhteistyötä jouduttiin pohtimaan uudelleen poliisin toimialueiden muutoksista johtuen. Poliisilaitoksen toimialue saattoi kattaa kahden syyttäjänviraston alueen. Yhteistyön uudelleen arviointiin vaikutti syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus ja syyttäjälaitoksen omat tuottavuussäästötavoitteet. Syyttäjyhteistyön turvaamisessa ilmenivät ongelmat, jotka eivät tältä osin olleet seurausta PORA-uudistuksesta, kulmineoituivat selvästi harva-alueille, joilta syyttäjiä keskitettiin suurempiin keskuksiin. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastateltujen mukaan yhteistyön nähtiin vaarantuvan jatkossa, kun syyttäjien määrä vähentyy.

Koljonen (2010, 240) toteaa väistökirjassaan, että toimiva yhteistyö poliisin ja syyttäjän kesken on yksi osa koko rikosprosessin nopeutta-

mista. Useassa poliisilaitoksessa käynnistettiin rikosten esikäsitteilyyn liittyviä toimintoja (REK) uudistuksen aikana. Helsingin poliisilaitoksessa REK-toiminto käynnistettiin vuonna 2008 ja siitä saadut kokemukset eivät kaikilta osin ole myönteisiä. Kortelainen (2009) toteaa opinnäyte-työssään, että yhteistyön nähtiin olevan liaksi syyttäjän tulostavoitteista lähtevää toimintaa, jolloin poliisin saama hyöty on jäänyt vähemmälle. Syyttäjälaitoksella oli omat tulostavoitteensa esitutkinnan rajoituspäätöksille ja niiden määrän lisäämispyrkimykset nähtiin osasyiksi rikosten selvitysprosenttien laskuun. Kortelaisen (2009) mukaan syyttäjäjyhteistyö oli enemmän syyttäjien ehdoilla harjoitettavaa toimintaa. Esimerkiksi jos rikostutkintaan tehtiin rajoituspäätös vasta siinä vaiheessa, kun poliisi oli jo suorittanut kuulusteluja, niin rajoituspäätöksestä saama hyöty oli negatiivinen. Työmäärä jopa lisääntyi, kun normaalin tutkintatyön lisäksi juttuun tehtiin vielä rajoitusesitys syyttäjälle.

Tulostavoitteiden lisäksi käytännön työn toteutuksessa voi ilmentyä ongelmia. Syyttäjäjyhteistyöllä on selkeä rajapinta poliisitoiminnan kanssa ja esimerkiksi esitutkintaprosessissa syyttäjällä on myös oma osuutensa. Mikäli syyttäjätöiden tulostavoitteet eivät ole samansuuntaiset poliisitoiminnan kanssa, näkyvät seuraukset poliisitoiminnan tuloksellisuudessa. Koljonen (2010, 244) toteaa, että arvioitaessa rikosprosessin toimivuutta siihen kohdennetun tilivelvollisuuden näkökulmasta, on toistuvasti ollut esillä rikosprosessin kokonaiskeston hitaus ja siitä johtuva käsitys muun muassa esitutkintaprosessin toimimattomuudesta. Koljonen (Ibid., 249) toteaa, että tulosohjauksen merkitys poliisin ja syyttäjän yhteistyölle on tiedostettu molempien organisaatioiden johdossa. Kummankin tulossopimuksissa on huomioitu tavalla tai toisella esitutkintayhteistyön kehittäminen ja tehostaminen.

Kunnallisen turvallisuussuunnittelun sykli on riittävä. Paikallisen turvallisuussuunnittelun tavoitteena on parantaa turvallisuutta vähentämällä onnettomuuksien, tapaturmien, rikosten ja häiriöiden määrää ja lisätä yleistä turvallisuuden tunnetta. Turvallisuussuunnittelua johtavat kunnan johto yhdessä poliisitoimen ja alueellisen pelastustoimen johdon kanssa. Käytännön tasolla tehtävät turvallisuussuunnitelmat ovat laajoja asiakirjoja, joissa yhteistuumin parannetaan alueellista turvallisuutta. Turvallisuussuunnittelun kannalta erityisen tärkeitä ovat syrjäytymistä ehkäisevät ja elinolosuhteita korjaavat toimet, joilla on mahdollista vähentää ajautumista rikollisuuteen ja rikoskierteeseen, sekä muuhun riskikäyttäytymiseen (SM:n julkaisut 19/2006, 9).

Poliisihallinnon organisaation uudistuessa vuoden 2009 alussa nähtiin mahdolliseksi varmistaa poliisin sisäisten turvallisuussuunnittelua tukevien toimintojen tiivis linkittyminen paikalliseen turvallisuussuunnitelmaan (SM:n julkaisut 26/2008, 4). Ennalta estävän työn merkitys korostuu kuntien kanssa tehtävässä turvallisuussuunnittelussa. Ennalta estävälle työlle voidaan asettaa poliisitoiminnallisesti taloudellisia ja laadullisia

kriteereitä. Turvallisuuspalvelujen käyttäjän näkökulmasta parasta turvallisuuden edistämistä on sen varmistaminen, että rikoksia, häiriöitä ja onnettomuuksia tapahtuisi mahdollisimman vähän.

Alueellisesti tehtävästä paikallisesta turvallisuusyhteistyöstä kuntien kanssa oli poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluiden mukaan erilaisia kokemuksia. Turvallisuussuunnittelun tavoitteet eivät olleet kaikilta osin alueellisen tarpeen mukaisia. Esimerkiksi Varsinais-Suomen poliisilaitoksen toimialueella on asukasmäärältään hyvin erilaisia kaupunkeja ja eniten kuntia (28 kappaletta), muihin poliisilaitoksiin verrattuna. Poliisin näkökulmasta kunnallisen turvallisuussuunnittelun toiminnallinen koordinaatio ja siihen kohdistettava resursointitarve muuttuivat uudistuksen myötä selvästi.

Pyrkimys yhteistyön toteuttamiseen oli vahva, mutta ulkoisten sidosryhmien organisointi ja johtosuhteet eivät välttämättä tue turvallisuussuunnittelun eteenpäin viemistä. Tästä esimerkkinä poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa mainittiin muun muassa se, että yhteistyön toteuttamista vaikeuttivat kunnallisten viranomaisten omat hallinnolliset uudistukset, jotka vähentävät poliisilaitoksen toimialueella yhteistyötä tekevien henkilöiden määrää ja tavoitettavuutta. Tehtyjen päätösten toteutus ja vastuu eivät yhteistyötahojen osalta aina toteutuneet käytännössä.

Yhteistyön ylläpitäminen edellyttää uudistuksen jälkeen poliisilaitoksilta joko lisäresursointia tai selkeää toimenkuvan laajentamista. Lisäksi sidosryhmäyhteistyöhön osallistuvalla tulisi olla mahdollisuus määritellä ja tehdä päätöksiä toimenpiteisiin vaadittavista henkilöstöresursoinneista. Tällä turvattaisiin se, että yhteistyötä tosiasiallisesti toteutetaan, vaikka sille ei voida asettaa selkeitä tulosindikaattoreita.

Sidosryhmä- ja viranomaisyhteistyön toimivuudella tuetaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä rikosten ennalta ehkäisyä. Poliisin näkökulmasta kunnallisen turvallisuusyhteistyön tekemiseksi tarvitaan kuntien välistä koordinaatiota, jossa voidaan määritellä alueellisesti tärkeät turvallisuusasiat. Joidenkin kuntien toimesta turvallisuussuunnitteluihin oli jo nyt koottu suurempia kokonaisuuksia. Tällä tavoin eri alueiden erilaiset turvallisuustarpeet voidaan kartoittaa, jolloin myös poliisilaitoksissa voitaisiin paremmin kohdentaa toimintaa ja henkilöstöresursseja. Vaarana tässä on se, että turvallisuussuunnittelussa mittakaavan kasvu tapahtuu paikallisuuden kustannuksella. Turvallisuussuunnittelun koordinoinnissa maakuntaliitoilla on näköalapaikka paikallisuudenkin huomioimiseksi.

Toimiva sidosryhmäyhteistyö kulminoituu selkeästi poliisilaitoksen ylimpään johtoon ja korostaa erityisesti strategisen suunnittelun merkitystä paikallistasolla alueellisen yhteistyön turvaamisessa. Tulohajauksessa tulisi huomioida sidosryhmäyhteistyön tuloksellisuuden mittaaminen, mikä sinänsä on haasteellista, koska eri tahoilla on hyvin erilaiset intressit yhteistyölle. Sidosryhmäyhteistyössä olisikin järkevää mitata yhteistyön

raja pintaa, joka edellyttää rajapintojen määrittelyä yhteistyötahojen kanssa. Tällaiset tulosmittarit puuttuvat poliisista selkeästi.

## 10.2 Johtopäätökset

Poliisin harjoittamaa yhteistyötä olisi strategisen johtamisen avulla suunnattava paremmin vastaamaan toimintaympäristön muutoksia ja tulostavoitteiden mittaamista. Suunnitelmallisella ja jatkuvalla sidosryhmä- ja viranomaisyhteistyöllä on alueellisesti tärkeä merkitys muun muassa rikostorjunnassa ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Yhteistyöllä on vaikutuksensa myös syrjäytymiskehitykseen.

Poliisitoiminnan onnistumiseen vaikuttaa yhteistyössäkkin seikkoja, joihin poliisi ei voi juuri omalla toiminnallaan vaikuttaa. Syyttäjyhteistyöllä on rajapinta poliisitoiminnan tuloksellisuuden kanssa. Mikäli syyttäjyhteistyön toteuttaminen hankaloituu tai syyttäjätöiden tulostavoitteet eivät ole samansuuntaiset poliisitoimen kanssa, voi tämä heijastua myös poliisitoiminnan tuloksellisuuteen.

Sidosryhmäyhteistyötä hankaloittavat eri viranomaisten omat tuottavuussäästötavoitteet. Taustalla voidaan nähdä myös johtamiskysymykset siitä, millaista toimintaa eri viranomaiset arvostavat. Paikallinen turvallisuussuunnittelu olisi järkevää koordinoida suuremmiksi kokonaisuuksiksi kuntien laajemman yhteistyön ja maakuntaliittojen kautta.

Henkilöstöresurssien niukkuudesta johtuen myös poliisin joutuu priorisoimaan tehtäviään. Tästä syystä on selvää, että tosiasiallisen ja alueellisesti erilaisten tarpeiden kartoittaminen edellyttää aktiivista vuoropuhelua ja joustavuutta yhteistyötahojen kesken. Paikallisen turvallisuussuunnittelun käytäntöön vieminen vaatii jatkossa ponnisteluja kaikilta yhteistyön osapuolilta erityisesti henkilöstöresursoinnin ja toiminnan vastuuttamisen suhteen.

# 11 HENKILÖSTÖNÄKÖKULMA POLIISIN HALLINTORAKENNEUUDISTUKSEEN

Henkilöstönäkökulmaa poliisin hallintorakenneuudistukseen tarkastellaan Poliisin henkilöstöbarometrien (PHB) 2008 ja 2010 havaintojen kautta. Vuoden 2008 maaliskuussa barometrissa kysyttiin hallintorakenneuudistuksen johtamisesta ja tiedottamisesta, uudistukseen osallistumisesta ja henkilöstön hyvinvoinnista. Osa kysymyksistä esitettiin henkilöstölle uudelleen helmikuussa 2010. Tuolloin kartoitettiin myös uudistuksen tuomia muutoksia vastaajan työssä sekä poliisilaitosten henkilöstön havaintoja uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta vuoden 2009 loppuun mennessä. Nämä tavoitteiden toteutumista koskevat kysymykset jätettiin pois lomakkeista, joihin poliisin valtakunnallisissa yksiköissä toimivat vastasivat.

Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen valossa uudistuksen suunnitteluvaihe oli laaja-alainen ja laaja-alaisesti henkilöstöä osallistava. Henkilöstön panos erityisesti toimintaprosessien kehittämistyössä nähtiin haastatteluissa uudistuksen toteuttamisen kannalta arvokkaaksi.

## 11.1 Poliisin hallintorakenneuudistus: henkilöstönäkökulma

Henkilöstönäkökulma poliisin hallintorakenneuudistukseen rakennetaan Poliisin henkilöstöbarometrien (PHB) 2008 ja 2010 tuomien havaintojen kautta. PHB on vuodesta 1999 alkaen säännöllisesti toteutettu henkilöstökysely, joka kartoittaa monipuolisesti työhyvinvointia ja siihen liittyvien tekijöiden tilaa poliisihallinnossa. Vuonna 2008 poliisin henkilöstöbarometriin vastasi 6871 ja henkilöstön vastausprosentti oli 67,2. Vuonna 2010 vastaajia oli 73<sup>50</sup> ja vastausprosentti 66,650. Vastauksia arvioitiin asteikolla 1-5 (täysin eri mieltä - täysin samaa mieltä).

Kun poliisin henkilöstöbarometri toteutettiin helmikuussa 2010, hallintorakenneuudistus oli jo paikallispoliisin osalta vuoden takainen tapahtuma, mutta Helsingin poliisilaitoksessa, Poliisihallituksessa (POHA) ja niissä poliisin valtakunnallisissa yksiköissä, joita se kosketti, jotakin juuri tapahtunutta. PHB 2010 käsitti osin samat kysymykset kuin PHB 2008, mutta myös kysymyksiä uudistuksen tuomista muutoksista vastaajan työs-

---

50 Vastaajamäärät tyhjien ja puutteellisesti täytettyjen lomakkaiden poistamisen jälkeen. Vastausprosentit eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään, koska vuonna 2010 kantelukuna käytettiin henkilöstömäärää, jossa opiskelijat ovat mukana. Vuonna 2008 käytettiin henkilöstömäärää, jossa opiskelijat eivät ole mukana. Lähde: Vuorensyrjä Matti, erikoissuunnittelija, Polamk, viitattu 19.8.2011

sä sekä uusien poliisilaitosten henkilöstön havaintoja uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta edellisen vuoden loppuun mennessä.

Seuraavassa kuvataan aluksi uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista poliisilaitosten henkilöstön näkökulmasta ja verrataan hallintorakennemuutostusta koskevia yleisiä arvioita vuosina 2008 ja 2010. Yleistä kuvaa jäsenetään sitten tarkemmin vertaamalla eri virka-asemissa toimivien kokemuksia keskenään. Huomio kiinnittyy erityisesti uudistuksessa syntyneeseen jaottelu pääpoliisiasemaan ja muihin poliisiasemiin. Toinen tarkastelukohde on hallintorakennemuutoksen toinen vaihe, joka kosketti POHA:sta, poliisin valtakunnallisia yksiköitä ja Helsingin poliisilaitosta (HPL). Mukaan on otettu myös Poliisiammattikorkeakoulu ja poliisin tekniikkakeskus.<sup>51</sup>

## 11.2 Hallintorakennemuutoksen ensimmäinen vaihe poliisilaitosten henkilöstön näkökulmasta

### Tavoitteiden toteutuminen

Henkilöstön osallistuminen tuli varmistaa poliisilaitosten suunnittelutyössä siten, että henkilöstöä osallistui jokaisesta toimipaikasta. Henkilöstön osallistuminen suunnittelutyöhön on tärkeää yhdenmukaisemman poliisilaitoksen ja toimintakulttuurien luomiselle. Uudistuksen suunnitteluun osallistuneita työryhmiä perustettiin toimintaprosessien kehittämiseksi useita ja henkilöstön osallistuminen eri kihlakuntien poliisilaitoksista oli laaja-alaista. Ylipäättään tehty suunnittelutyö koettiin ylimmän johdon haastattelujen mukaan jokaisessa poliisilaitoksessa uudistuksen toteutuksen edellytykseksi. Sen koettiin vähentäneen ei-toivottuja tuloksia esimerkiksi seuraavasti:

*”Tämä on mennyt ennakkoidusti, suunnitellusti ja arvattavasti pääpiirteissään ja se johtuu siitä, että me tehtiin tosissaan ja lujaasti suunnittelutyötä viime vuonna eli tämä meidän poliisilaitoksen oma työryhmä piti 11 kokousta ja meillä oli aika väkeviä eteenpäin vieviä kokouksia ja saatiin lokakuussa tämä infrastruktuurirakenne paperille. Nythän sitä on eletty 10 kuukautta ja onneksi ei ole tullut mitään veret seisauttavia yllätyksiä.”*

Poliisin henkilöstöbarometri 2010 käsitti kysymyksiä hallintorakennemuutoksen ensimmäiselle vaiheelle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta

---

51 Poliisiammattikorkeakoulun ja Poliisikoulun yhdistäminen Hervannassa toimivaksi uudeksi oppilaitokseksi ja tekniikkakeskuksen alueellistaminen eivät suoranaisesti liittyneet hallintorakenteen uudistamiseen.

vuoden 2009 loppuun mennessä. Lomakkeessa erotettiin seitsemän uudistukseen liittyvää tavoitetta.

Jokaista tavoitetta kysyttiin viisiportaisen vastausasteikon avulla niin, että vastaus oli kannanotto suhteessa eriytyviin kehityssuuntiin. Tästä esimerkkinä poliisipalveluita koskeva kysymys: ”nähdäkseni PORA I on...” (1) turvannut poliisipalveluiden saatavuuden koko maassa – (5) vienynt pohjaa poliisipalveluiden saatavuudelta koko maassa. Vastausvaihtoehdolla (3) tarkoitettiin tilannetta, jossa asioiden koettiin säilyneen ennallaan (ei muutosta).

Henkilöstön kokemukset keskiarvoilla mitattuna puhuvat tavoitteiden toteutumista vastaan. Kaikki yksittäisten tavoitelausumien vastauskeskiarvot löytyvät vastausasteikon kielteiselle puolelle. Tavoitetiloiissa ei siis keskimäärin nähdä yhtään edistymistä, parantumista tai vahvistumista. Vuoden 2009 loppuun mennessä kertyneet kokemukset uudistuksesta painottuvat täten asioiden huonontumisen puolelle (Kuvio 11.1).



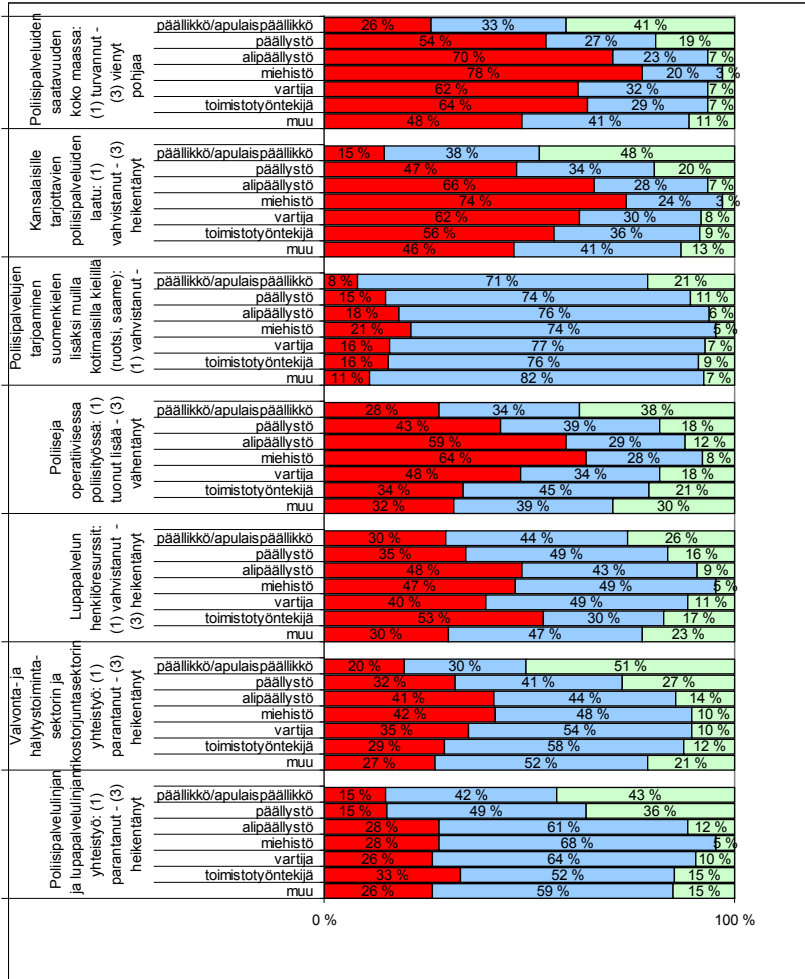
**Kuvio 11.1.** Poliisiin hallintorakenneuudistuksen I tavoitteiden toteutuminen poliisilaitosten henkilöstön näkökulmasta

Vähiten hallintorakenneuudistuksen koetaan heikentäneen muilla kotimaisilla kielillä kuin suomella tarjottavia poliisipalveluita. Eniten sen nähdään vieneen pohjaa poliisipalveluiden saatavuudelta koko maan kattavasti. Uudistuksen katsotaan laskeneen poliisipalveluiden laatua ja vähentäneen operatiivisessa poliisityössä toimivien poliisien määrää. Myös lupapalveluiden henkilöresurssit, yhteistyö poliisi- ja lupapalveluiden välillä sekä yhteistyö rikostorjunta- ja valvonta- ja hälytystoimintasektorin välillä ovat vastaajien arvioiden valossa pikemminkin heikentyneet kuin parantuneet, kun asiaa tarkastellaan vuoden 2009 kokemusten valossa.

Tehdyissä arvioissa on systemaattisia eroja vastaajan virka-aseman mukaan. Mitä korkeampi virka-asema, sitä myönteisemmin arvioidaan tavoitteiden toteutumista. Kokonaisuutena henkilöstön arvio hallintora-



kenneuudistuksen tavoitteiden toteutumisesta on kuitenkin pessimistinen. Pessimismi kasvaa virka-aseman laskiessa.<sup>1</sup> (Kuvio 11.2)



**Kuvio 11.2.** Hallintorakenneuudistuksen tavoitteiden toteutuminen virka-aseman mukaan (vihreä= vahvistanut, sininen=ei samaa, eikä eri mieltä, punainen=heikentänyt).

52 Poliisin henkilöstöbarometrissa 2010 poliisilaitosten vastaajia yhteensä 4497 henkilöä, joista 61 päällikköä/apulaispäällikköä, 288 päälystöä, 950 alipäälystöä, 2293 miehistöä, 137 vartioita, 703 toimistotyöntekijöitä ja 65 muita.

Päälliköiden ja apulaispäälliköiden näkemykset poliisin hallintorakenteen uudistamiselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta poikkeavat merkittävästi muissa virka-asemissa toimivien vastauksista. Vain päälliköiden ja apulaispoliisipäälliköiden toteutumisarvioiden keskiarvo on asteikon positiivisella puolella. Muun henkilöstön näkemys hallintorakennemuutoksen vaikutuksista poliisipalveluiden saatavuuteen koko maan kattavasti ja tarjottavien palveluiden laatuun on huomattavan negatiivinen. Poliisien määrä operatiivisessa poliisityössä ja lupapalvelujen henkilöresurssit ovat heidän näkemyksensä mukaan pikemminkin kärsineet kuin hyötynet tässä yhteydessä. Kokemukset uudistuksen vaikutuksesta yhteistyöhön poliisipalvelulinjan ja lupapalvelulinjan välillä ja poliisipalvelulinjan sisällä valvonta- ja hälytystoiminta- ja rikostorjuntasektorin välillä – silloin kuin muutosta katsotaan tapahtuneen – painottuvat kielteiselle puolelle.

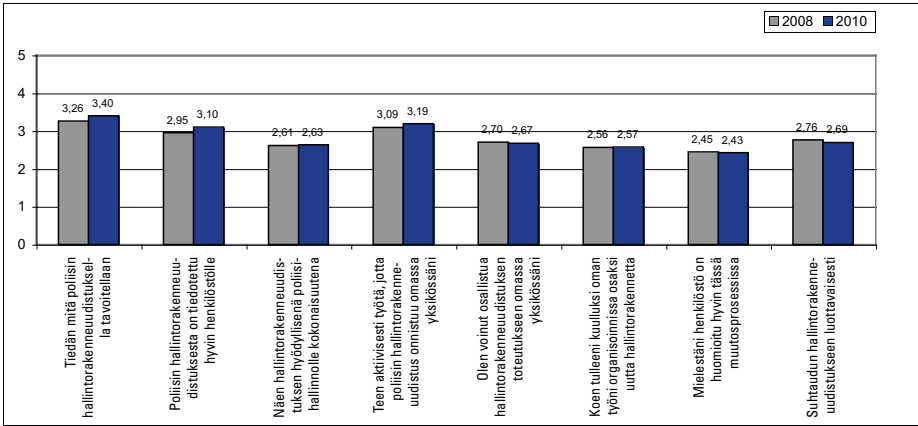
Hallintorakennemuutoksen tavoitteiden toteutumista koskevissa näkemyksissä on eroja eri poliisilaitosten välillä (Liitetaulukko 30). Hallintorakennemuutosta koskevissa arvioissa heijastuvat ja osaltaan niitä värittävä todennäköisesti erilaiset laitos- tai asemapaikkakohtaiset tekijät ja jännitteet.<sup>53</sup> Vaikka poliisin hallintorakennemuutoksen ensimmäinen vaihe koskettikin kaikkia poliisilaitoksia, se ei todennäköisesti tarkoittanut yhtä merkittävää muutosta kaikkien kohdalla tai koskenut yhtäläisesti koko henkilöstöä yhden poliisilaitoksen puitteissa.

### 11.3 Hallintorakenteen uudistamisen prosessi

Poliisilaitoksissa hallintorakennemuutoksen tavoitteet tiedetään vuonna 2010 paremmin ja uudistuksen onnistumisen puolesta koetaan tehtävän enemmän töitä kuin vuonna 2008.<sup>54</sup> Muissa suhteissa vastauksissa ei keskiarvojen valossa ole tapahtunut juurikaan muutosta suuntaan tai toiseen. Ainoastaan luottavaisuus uudistukseen on hieman haihtunut kuluneen kahden vuoden aikana. Keskiarvot painottuvat pääosin asteikon ”eri mieltä”-puolelle (1). Henkilöstön laajempi osallistuttaminen uudistusprosessiin, kokemus osallisuudesta ja henkilöstön huomioimisesta saavat keskimäärin alhaisimmat arviot. (Kuvio 11.3)

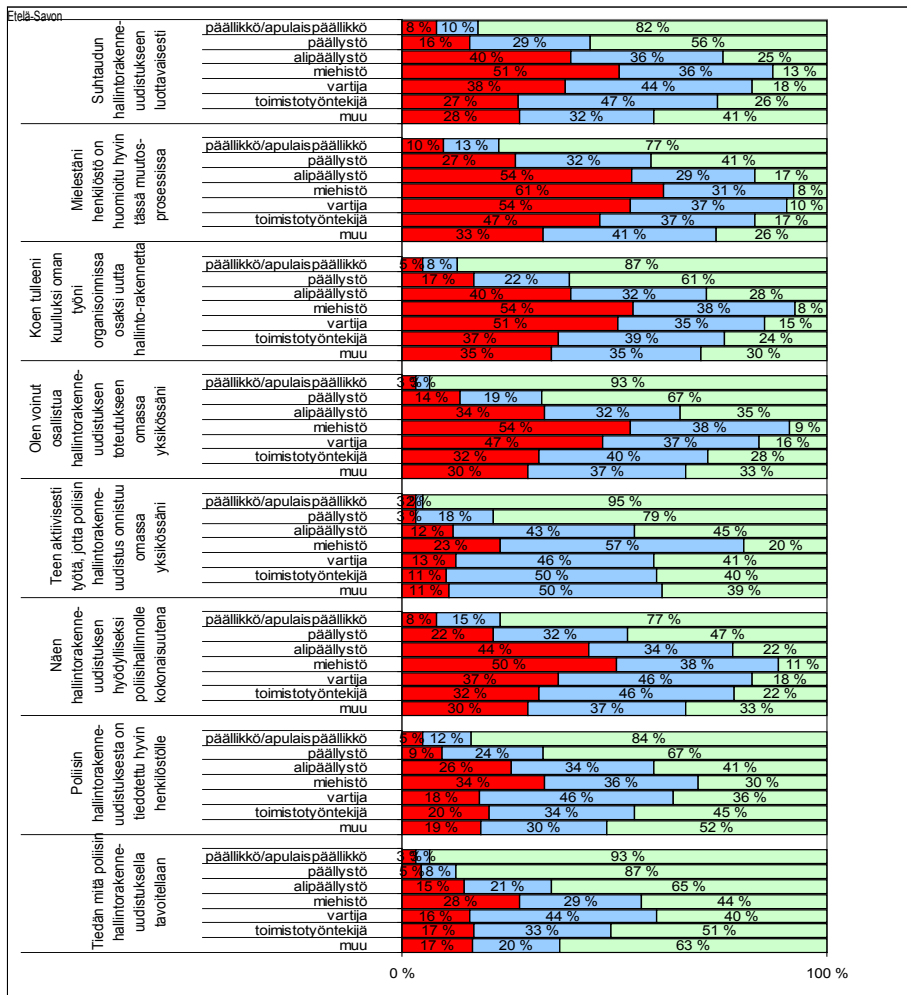
53 Esimerkiksi poliisilaitoksissa, joissa on erillinen alueellinen yksikkö ruotsinkielisten poliisipalveluiden varmistamiseksi, uudistuksen arvioidaan keskimääräistä vähemmän heikentyneen poliisipalveluiden tarjontaa suomen ohella muilla kotimaisilla kielillä. Kuitenkin kun verrataan ruotsinkielisiä arvioita hallintorakennemuutoksen tavoitteiden toteutumisesta suomenkielisiin, niin selkein ero syntyy juuri kysymyksessä uudistuksen vaikutuksista muilla kotimaisilla kielillä tarjottavien poliisipalveluiden laatuun. Ruotsinkielisissä arvioissa muilla kotimaisilla kielillä kuin suomella tarjottavien palvelujen katsotaan heikentyneen enemmän kuin suomenkielisissä arvioissa (karuotsi=3,61 ja kasuomi=3,18). Tämä on suurin keskiarvojen ero näiden kahden ryhmän välillä suhteessa eri tavoitelausumiin.

54 Vuoden 2008 henkilöstöbarometrissa kysyttiin uudistuksen johtamisesta & tiedottamisesta, osallistumisesta ja henkilöstön hyvinvoinnista. Osa näistä kysymyksistä esitettiin uudelleen vuoden 2010 barometrissa.



**Kuvio 11.3.** Poliisin hallintorakennemuutistus 2008-2010 poliisilaitosten henkilöstön arvioiden keskiarvojen valossa (1=täysin eri mieltä, 2= jonkin verran eri mieltä, 3= ei samaa, eikä eri mieltä, 4= melkein samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä)

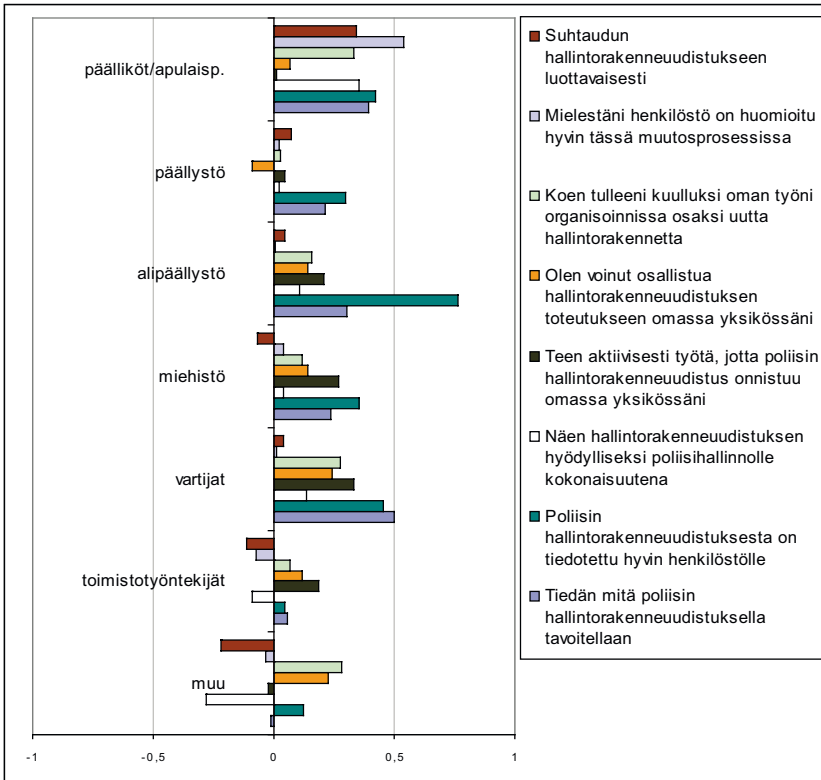
Henkilöstön kokemuksissa hallintorakennemuutuksesta on merkittäviä virka-asemaan liittyviä eroja (Kuvio 11.4). Huomattava osa miehistöstä, alipäällystöstä ja vartijoista kokee, ettei henkilöstön huomioinnissa ole onnistuttu uudistuksen yhteydessä. Harva heistä on voinut osallistua uudistukseen ja voinut tulla kuulluksi oman työnsä organisoinnin osalta. Vaikka uudistusta ei nähdä erityisen hyödylliseksi, sen onnistumisen eteen omassa yksikössä ollaan valmiita tekemään töitä. Ainoastaan miehistössä jälkimmäisen osalta eri mieltä olevia on enemmän kuin samaa mieltä olevia.



**Kuvio 11.4.** Poliisin hallintorakennemuutostuksen kokeminen suhteessa virka-asemaan 2010 (punainen= eri mieltä, sininen= ei eri eikä samaa mieltä, vihreä= samaa mieltä).

Kun vuoden 2008 hallintorakennemuutostusta koskevia arvioita verrataan tuloksiin vuonna 2010, havaitaan, että käsitykset ovat muuttuneet pääasiassa positiivisemmiksi kaikissa virkaryhmissä. Tämä näkyy erityisesti päälliköiden, alipäälystön, miehistön sekä vartijoiden ryhmissä. (Kuvio 11.5). Nolla asteikko kuvaa sitä, että muutosta ei ole koettu ja mitä lähempänä nolla arvoa asteikko on, sitä vähemmän on kokemuksissa muutoksia. Negatiivinen arvo osoittaa kielteistä kokemusta ja positiivinen arvo

myönteistä kokemusta suhteessa vuoden 2008 tuloksiin. Päällystön kohdalla uudistusta koskevat kokemukset ovat muuttuneet vähiten vuodesta 2008 vuoteen 2010, vaikka juuri päällystössä koettiin, että osallistuminen uudistuksen toteutukseen oli hieman heikentynyt vuodesta 2008. Eniten myönteisiä kokemuksia oli PORA -uudistuksen tiedottamisesta henkilös-  
 tölle, myös tavoitteet olivat aiempaa paremmin selvillä eri virkatasoilla.

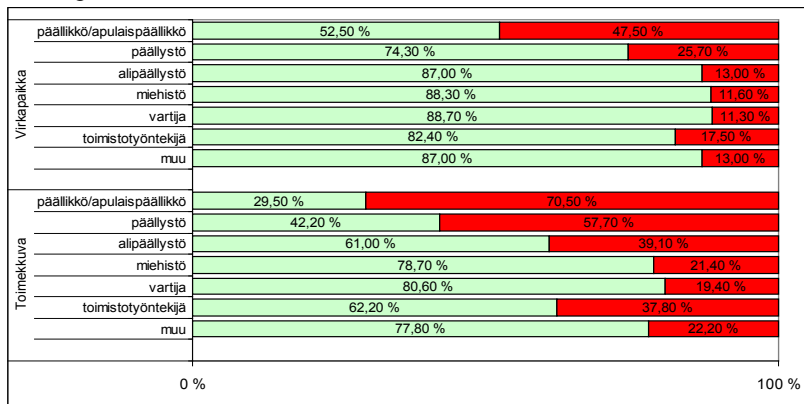


**Kuvio 11.5.** Muutos hallintorakennemuutuksessa vuosina 2008 ja 2010 vastaajan virka-aseman mukaan

## 11.4 Hallintorakennemuutuksen tuoma muutos työssä

Hallintorakennemuutuksesta koskevissa kokemuksissa heijastuvat osaltaan uudistuksen tuomat konkreettiset muutokset työtehtävissä, asemassa ja työpaikassa. Uudistus muutti työtä eri tavoin eri virka-asemissa toimivien

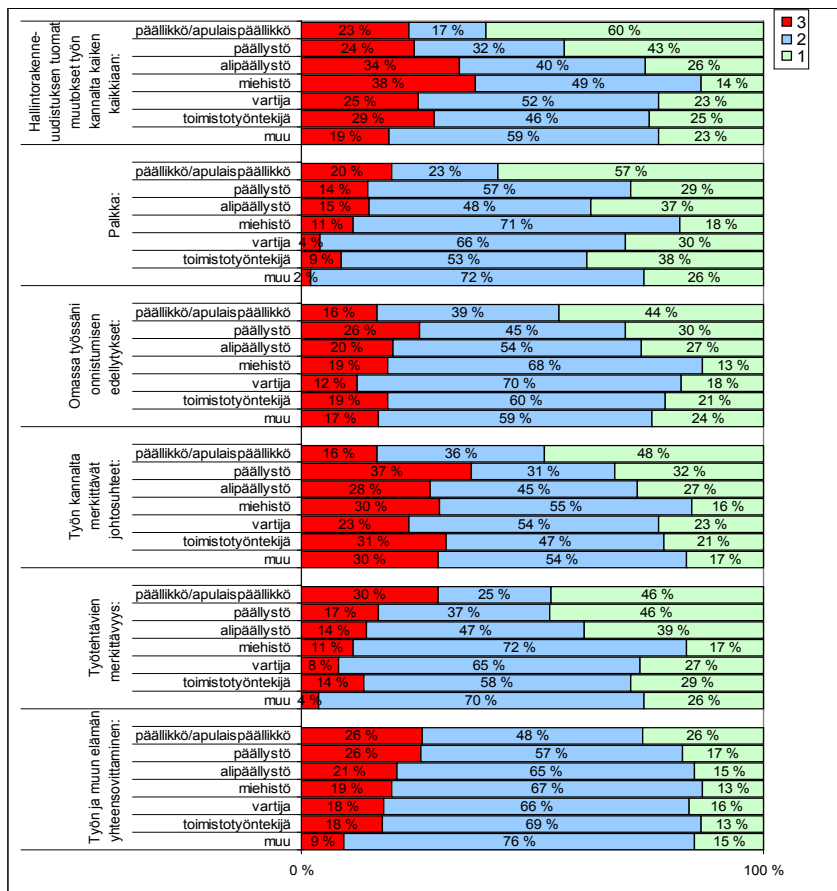
vastaajien kohdalla ja tapahtuneet muutokset koettiin eri tavoin. Mitä korkeampi virka-asema, sitä todennäköisemmin toimenkuva sekä virkapaikka muutuivat (Kuvio 11.6). Päälliköistä virkapaikka muuttui lähes joka toisella ja toimenkuva noin kahdella kolmesta. Muutokset toimenkuvuissa koskettivat yli kolmannelta alipäällystöstä ja toimistotyöntekijöistä. Miehissä ja vartijoissa virkapaikan ja toimenkuvan muutokset olivat muita ryhmiä vähäisempiä.



**Kuvio 11.6.** Virkapaikan ja toimenkuvan muutokset virka-aseman mukaan poliisilaitoksilla. (punainen= muuttui kokonaan tai siirtyi, vihreä= pysyi samana tai säilyi).

Päälliköistä/apulaispäälliköistä noin kaksi kolmesta (60 %) koki uudistuksen tuomat muutokset omassa työssään myönteisiksi ja vajaa neljännes (23 %) kielteisiksi (Kuvio 11.7). Sitä vastoin vain 14 prosenttia miehistöön kuuluvista vastaajista koki uudistuksen tuomat muutokset omassa työssään myönteiseksi ja lähes 38 prosenttia kielteisiksi. Alipäällystö ja päällystö sijoittuvat päälliköiden ja miehistön välille tässäkin suhteessa. Kaikissa virkaryhmissä pois lukien miehistö niiden vastaajien osuus, jotka arvioivat uudistuksen vahvistaneen omassa työssä onnistumisen edellytyksiä, ylitti niiden vastaajien osuuden, jotka katsoivat sen heikentäneen omassa työssä onnistumisen edellytyksiä. Miehistöstä 68 prosenttia arvioi, ettei uudistus ollut vaikuttanut niihin edellytyksiin millään tavalla.

Uudistuksen jälkeiset työtehtävät koettiin yleensä aikaisempia merkittävämmiksi. Mikäli palkkauksessa nähtiin tapahtuneen muutosta, tarkoitti se yleisemmin kokemusta palkan noususta kuin sen laskusta (Kuvio 11.7)



**Kuvio 11.7.** Hallintorakenneuudistuksen tuoma muutos omassa työssä ja sen kokeminen virka-aseman mukaan. (punainen= eri mieltä, sininen= ei eri eikä samaa mieltä, vihreä= samaa mieltä).

Uudistus vaikutti monen vastaajan kohdalla työn ja muun elämän yhteensovittamiseen. Heitä, joiden kohdalla yhteensovittaminen tuli hankalammiksi, oli vastaajissa enemmän kuin heitä, joille se tarkoitti tähän liittyvien ongelmien lieventymistä.

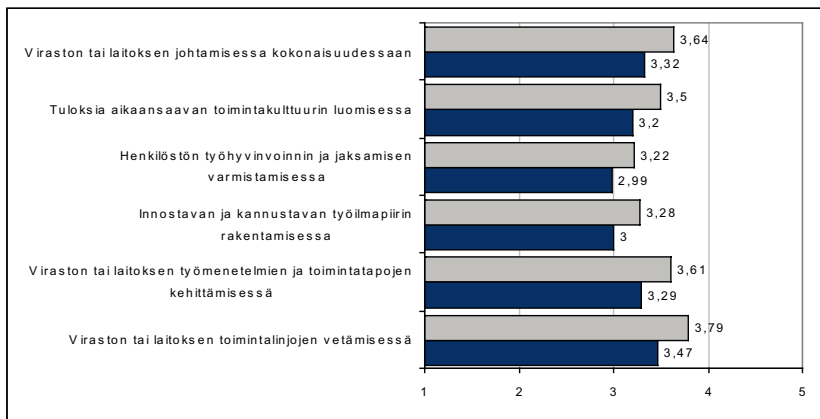
Yhtenä hallintorakenneuudistuksen tavoitteena oli selkeyttää johtosuhteita. Päälliköistä ja apulaispääliköistä lähes puolet katsoivat johtosuhteiden selkeytyneen uudistuksen tuloksena. Poliisilaitosten sisällä kokemukset tältä osin jakautuvat selkeytymisen ja hämärtämisen välillä. Päällystössä ja alipäällystössä kokemukset tässä suhteessa jakautuvat lähes puoliksi myönteisen ja kielteisen kehityskulun suuntaan. Mikäli joh-

tosuhteissa oli miehistöön kuuluvien vastaajien kohdalla havaittu muutosta, niin se koettiin yleensä enemmän johtosuhteiden hämärtymiseksi kuin selkeytymiseksi. Kolmannes toimistotyöntekijöistä katsoi johtosuhteiden hämärtyneen omalla kohdallaan. (Kuvio 11.7)

## 11.5 Pääpoliisiasema ja muu poliisiasema

Uudet poliisilaitokset muodostuvat pääpoliisiasemasta ja joukosta muita poliisiasemia. Pääpoliisiasema sijoittuu yleensä alueen suurimpaan kaupunkiin. Poliisilaitosta johdetaan pääpoliisiasemalta.

Kun onnistusarvioita verrataan suhteessa vastaajan asemapaikkaan (pääpoliisiasema - muu poliisiasema) Poliisin henkilöstöbarometrissa (PHB) 2010, havaitaan, että pääpoliisiasemalla toimivat vastaajat arvioivat laitoksen ylimmän johdon onnistuneen johtamisessaan paremmin kuin poliisiasemilla toimivat vastaajat (Kuvio 11.8).<sup>55</sup>

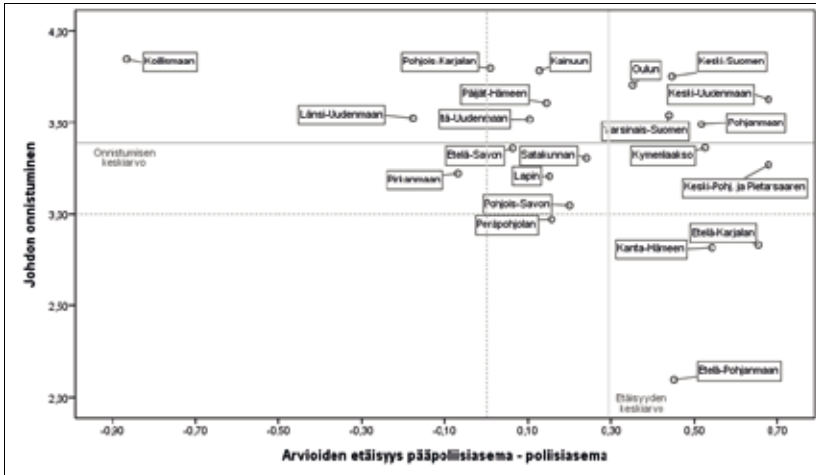


**Kuvio 11.8.** Ylemmän johdon toiminta pääpoliisiasemalla (harmaa) ja muilla poliisiasemilla toimivien (sininen) kokemana. Vastausasteikko: erittäin epäonnistunut (1), epäonnistunut (2), ei samaa eikä eri mieltä (3), onnistunut (4) ja erittäin onnistunutta (5).

<sup>55</sup> Jako pääpoliisiasemaan ja muuhun poliisiasemaan tehtiin yksikkövalikon pohjalta. Itä-Uudenmaan ja Pirkanmaan poliisilaitosten kohdalla luokittelu oli harkinvaraisempaa. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen kohdalla läntisen toiminta-alueen vastaajat luettiin pääpoliisiaseman vastaajiksi. Pirkanmaan poliisilaitoksen kohdalla luokittelu tehtiin toimipaikan perusteella. Jokilaaksojen poliisilaitoksen kohdalla jako pääpoliisiasemaan ja muuhun poliisiasemaan osoittautui mahdottomaksi tehdä barometritietojen pohjalta.



Poliisilaitosten välillä on eroja suhteessa siihen, miten hyvin laitoksen johdon arvioidaan onnistuneen johtamisessa yleensä. Eroja on myös suhteessa siihen, missä määrin pääpoliisiaseman vastaajien ja poliisiasemien vastaajien näkemykset poikkeavat toinen toisistaan. Kuviossa 11.9 esitetään kunkin poliisilaitoksen (pl. Helsingin poliisilaitos ja Jokilaaksojen poliisilaitos) suhtautumista johdon onnistumiseen yleensä ja pääpoliisiaseman ja poliisiasemien vastaajien onnistumisarvioiden etäisyyttä toisistaan.<sup>56</sup>



**Kuvio 11.9.** Poliisilaitoksen johdon onnistuminen yleensä ja vastaajien toimipaikan mukaan pääpoliisiasema tai poliisiasema. Vastausasteikko: Erittäin epäonnistunut (1), epäonnistunut (2), ei samaa eikä eri mieltä (3), onnistunut (4), erittäin onnistunut (5).

Kuvioon 11.9 on suoralla viivalla merkitty johdon onnistumisen keskiarvo ja katkoviivalla keskimääräinen poikkeama johdon onnistumista koskevien arvioiden keskiarvoissa pääpoliisiaseman ja muiden poliisiasemien välillä. Poliisilaitosten johdon arvioidaan pääsääntöisesti onnistuneen johtamisessaan ja poliisilaitosten vastaajien arviot johdon onnistumisesta ovat alempia kuin pääpoliisiasemalla toimivien vastaajien antamat arviot. Suurin osa keskiarvoista on onnistumista osoittavalla puolella suhteessa pystyakselin arvoon 0,3. On myös poliisilaitoksia, joissa poliisiasemien vastaajat arvioivat johdon onnistuneen paremmin kuin pääpoliisiaseman vastaajat. Nämä poliisilaitokset sijoittuvat vaaka-asteikon nollakohtaan (nollakohta = ei eroa pääpoliisiaseman ja muiden poliisiasemien vasta-

56 Johdon onnistumisen osoitin on kuvion 1 yksittäisistä onnistumisen alueista luodun summuuttajan keskiarvo. Etäisyys on keskiarvo, joka on laskettu poliisilaitoksittain vähentämällä pääpoliisiaseman ja poliisiaseman keskiarvo toisistaan kunkin onnistumisen ulottuvuuden osalta ja laskemalla näiden erotusten keskiarvot.

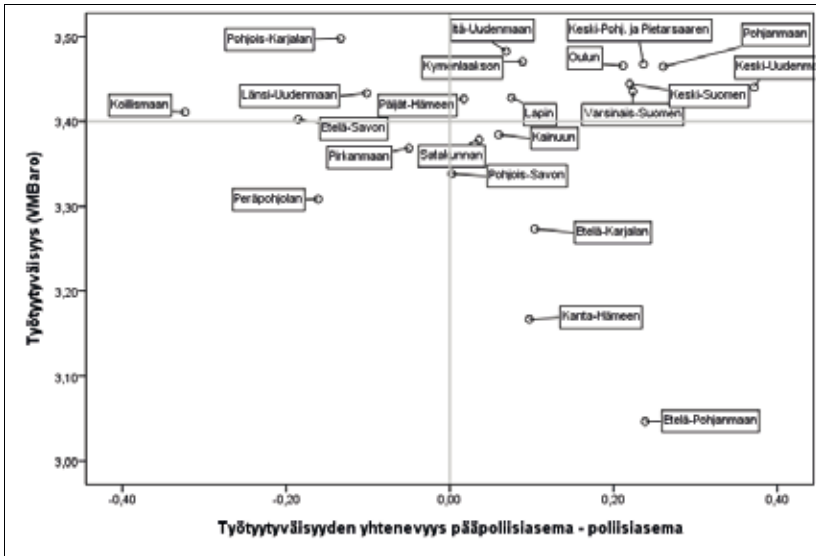
usten keskiarvojen välillä) vasemmalle puolelle. Kuvion 11.9 oikeassa ylänurkassa ovat ne poliisilaitokset, joissa johdon arvioidaan kokonaisuudessaan onnistuneen johtamisessa keskimääräistä paremmin, mutta joissa onnistumisarvioissa on kuitenkin selkeä eroa pääpoliisiaseman ja poliisiasemien vastaajien välillä; poliisiasemien vastaajat näkevät onnistumisen keskimäärin heikommaksi kuin pääpoliisiaseman vastaajat. Oikeaan alanurkkaan sijoittuvat laitokset, joissa etäisyys näiden kahden ryhmän vastausten välillä on korkea ja joissa poliisilaitoksen johdon onnistumisarviot kokonaisuudessaan ovat alle keskiarvon. Kuvion keskeltä ylhäältä löytyvät puolestaan ne poliisilaitokset, joissa johdon arvioidaan onnistuneen keskimääräistä paremmin ja onnistumisarviot pääpoliisiaseman ja poliisiasemien vastaajien välillä eivät juurikaan poikkea toisistaan.

Erottelu pääpoliisiasemaan ja poliisiasemiin tuo mukanaan mahdollisia muita jakoja. Uusien poliisilaitosten toimivuuden kannalta on ratkaisevan tärkeää se, että henkilöstö kokee itsensä yhtenäisen poliisilaitoksen osaksi. Vaikka on todennäköisesti mahdotonta, että jokaiselle työntekijälle poliisilaitoksessa pystyttäisiin tarjoamaan kaikki ne mahdollisuudet, mitä sijoittuminen pääpoliisiasemalle tuo mukanaan – pääpoliisiasematkin eroavat tässä suhteessa toisistaan – on johtamisen haasteena estää sellaisen kuulujen, jotka tekisivät pääpoliisiasemista magneetin kaltaisesti työvoimaa puoleensa vetäviä työpaikkoja ja muista poliisiasemista puolestaan kaikin keinoin vältettäviä työpaikkoja.

Poliisin henkilöstöbarometrissa (PHB) työtyytyväisyyttä mitataan Valtiovarainministeriön henkilöstökyselyjärjestelmän mukaisilla kysymyksillä. Työtyytyväisyysbarometri on organisaation johtamisen ja kehittämisen väline, jolla seurataan työyhteisön henkilöstön työtyytyväisyyden tilaa ja kehitystä. Tulokset kertovat johdolle, esimiehille ja koko henkilöstölle, mitä asioita työyhteisössä on tarve parantaa. Samalla saadaan tietoa siitä, onko organisaatio toimenpiteillään onnistunut kehittämään oikeaan ja parempaan suuntaan. Työtyytyväisyysbarometrilla kysytään, miten tyytyväinen kukin henkilö on esitettyihin kysymyksiin. Työtyytyväisyysbarometrin kysymykset pääkohdittain johtaminen, työn sisältö ja haasteellisuus, palkkaus, kehittymisen tuki, työilmapiiri ja yhteistyö, työolot, tiedon kulku ja työnantajakuva.

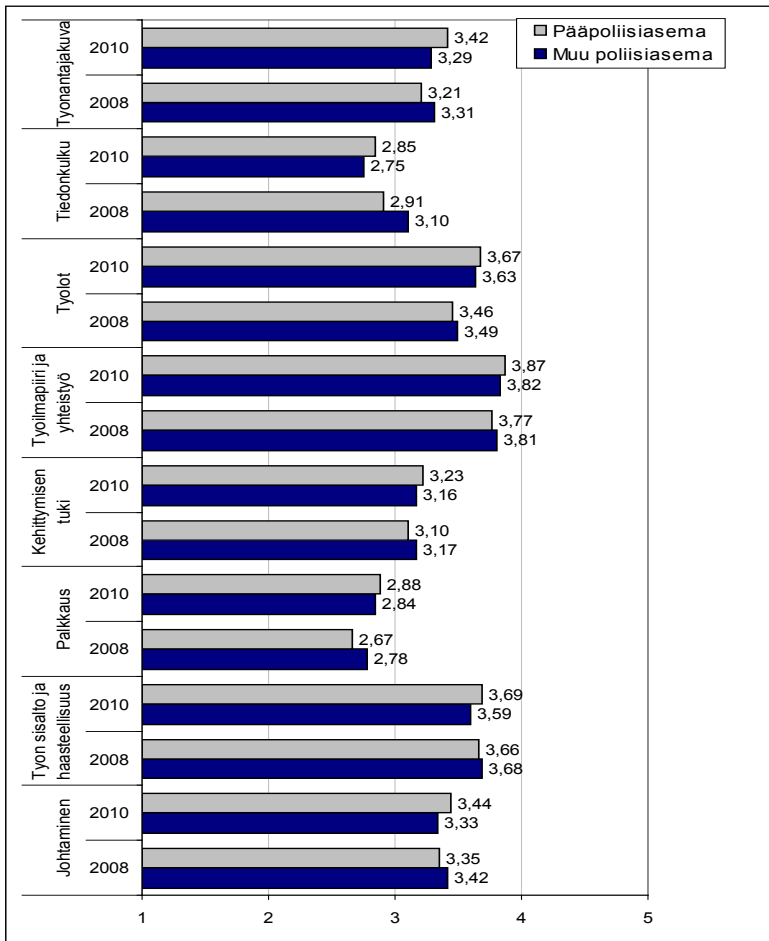
Kun hallintorakenneuudistusta arvioidaan työtyytyväisyyden valossa ja erotetaan yhtäältä työtyytyväisyys yleensä sekä erot työtyytyväisyydessä toimipaikan – pääpoliisiasema ja muu poliisiasema – välillä, havaitaan, että pääsääntöisesti pääpoliisiasemilla toimivat vastaajat ovat tyytyväisempiä työhönsä. Kuviossa 11.10 poliisilaitosten enemmistö sijoittuu vaaka-asteikon nollakohdan oikealle puolelle. Mitä kauemmaksi tuosta keskikohdasta poliisilaitos sijoittuu, sitä suurempi on etäisyys työtyytyväisyydessä poliisilaitoksen pääpoliisiaseman ja poliisiasemien vastaajien välillä. Vasemmalta löytyvät ne poliisilaitokset, joissa työtyyty-

väisyys on korkeampi pääpoliisiaseman ulkopuolella ja oikealta ne poliisilaitokset, jossa tilanne on päinvastoin.



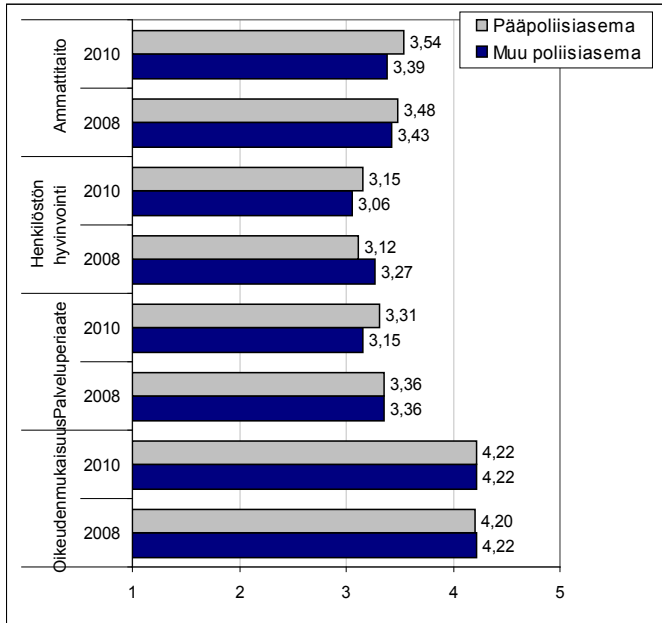
**Kuvio 11.10.** Työtyytyväisyys (VMBaro) ja pääpoliisiasema - muu poliisiasema työtyytyväisyyden etäisyys. Tyytyväisyys ilmaistaan viisiportaisella asteikolla, 1 = erittäin tyytymätön, 2 = tyytymätön, 3 = ei tyytymätön, eikä tyytyväinen, 4 = tyytyväinen ja 5 = erittäin tyytyväinen. Työtyytyväisyysindeksin arvot ovat samat kuin kysymysten vastausvaihtoehdot. ([http://baro.vm.fi/VMBaro\\_sivusto/VMBaro\\_tiedostot/VMBaro\\_Yleiskuvaus.pdf](http://baro.vm.fi/VMBaro_sivusto/VMBaro_tiedostot/VMBaro_Yleiskuvaus.pdf), viitattu 6.9.2011).

Työtyytyväisyyden kehitys vuosina 2008-2010 osoittaa, että muualla kuin pääpoliisiasemalla toimivien vastaajien työtyytyväisyys on laskenut erityisesti tiedon kulun osalta. Työtyytyväisyys on alentunut myös työn sisällön ja haasteellisuuden sekä johtamisen osalta. Pääpoliisiasemalle sijoittuvien vastaajien tyytyväisyys johtamiseen on puolestaan lisääntynyt. Kaikki ovat tyytyväisempiä työoloihin vuonna 2010 kuin vuonna 2008, mutta pääpoliisiasemalla toimivien kohdalla tyytyväisyys on lisääntynyt enemmän kuin muulla poliisiasemalla toimivien parissa. Pääpoliisiaseman vastaajat ovat tyytyväisempiä työnantajakuvaan sekä vähemmän tyytymättömiä kehittymisen tukeen kuin muut vastaajat. Tyytymättömyys palkkaukseen on vähentynyt molemmissa ryhmissä, mutta erityisesti pääpoliisiaseman vastaajien kohdalla. (Kuvio 11.11)



**Kuvio 11.12.** Työtyytyväisyyden muutos vuosina 2008-2010 suhteessa asemapaikkaan (pääpoliisiasema – muu poliisiasema).

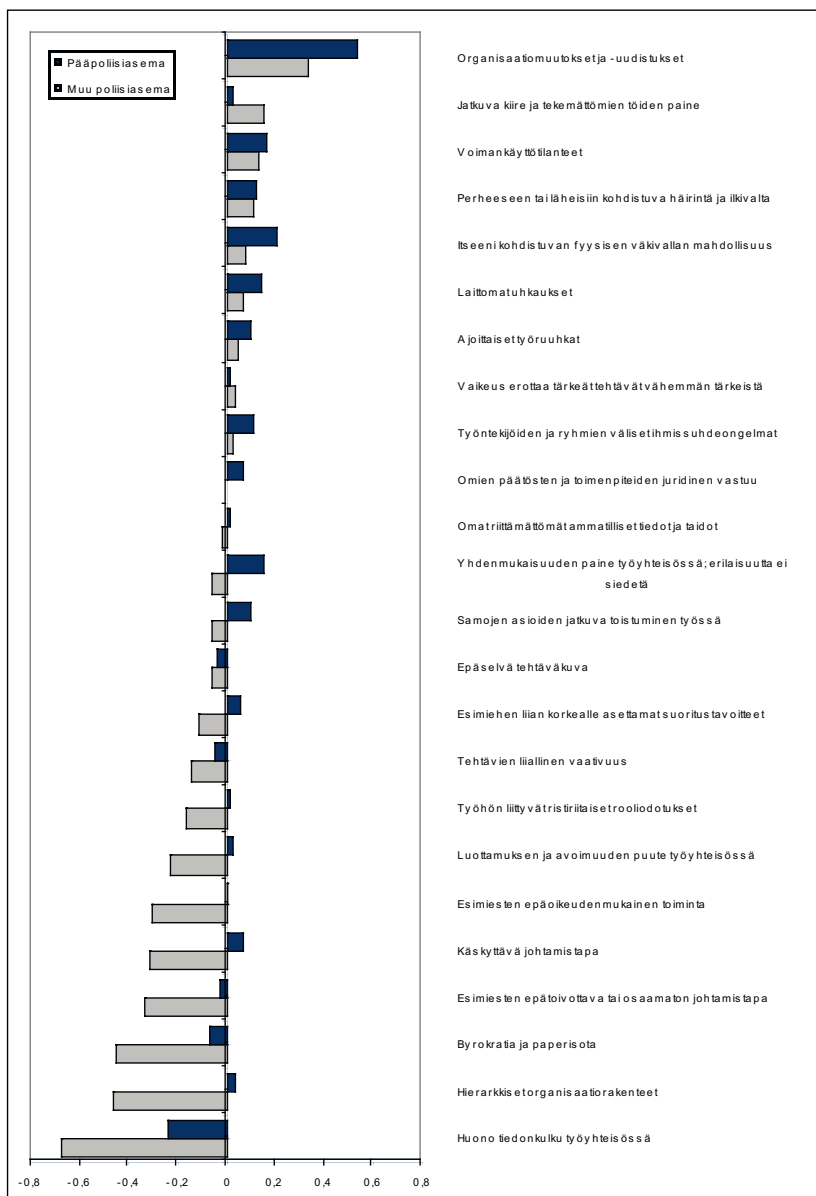
Poliisin yhteisten arvojen toteutumisen 2008-2010 valossa selvin muutos on se, että muualla kuin pääpoliisiasemalla toimivat vastaajat kokevat palvelupe-riaatteen ja henkilöstön hyvinvoinnin arvojen toteutuvan omassa yksikössään aikaisempaa hieman heikommin (Kuvio 11.13). Vastaavasti muissa muutosta vuoteen 2008 ei ole tapahtunut tai suunta on hieman myönteisempi.



**Kuvio 11.13.** Poliisin yhteisten arvojen toteutuminen omassa yksikössä vuosina 2008-2010 ja asemapaikka.

Kun verrataan pääpoliisiasemien ja muiden poliisiasemien vastaajia suhteessa tekijöihin, jotka koetaan rasittaviksi omien työtehtävien hoidossa, havaitaan, että organisaatiomuutosten aiheuttama rasittavuus on liehtynyt merkittävästi. Tämä koskee sekä pääpoliisiasemalla että muussa poliisilaitoksessa toimivia vastaajia. Lasku on kuitenkin suurempi pääpoliisiasemalla toimivien kohdalla. Selittävinä tekijöinä tähän saattaa olla muun muassa se, että vastaajien kokemukset byrokraattisuuden lisääntymisestä ja johtamiseen liittyvät arviot olivat myös kielteisempiä muulla poliisiasemalla kuin vuonna 2008 (Kuvio 11.14).

Eri stressitekijöistä koostuvassa rasittavuusprofiili on muuttunut merkittävästi suhteessa asemapaikkaan vuosina 2008-2010. Eniten kielteisiä kokemuksia aiheutti tiedonkulku työyhteisössä pääpoliisiasemalla ja muilla poliisiasemilla. Myönteisemmin kuitenkin suhtauduttiin organisaatiomuutoksiin- ja uudistuksiin pääpoliisiasemalla ja muilla poliisiasemilla. Byrokratia, paperisota, hierarkkiset organisaatorakenteet, esimiesten toiminta ja käskytäminen, luottamuksen puute ja työhön liittyvät ristiriitaiset odotukset koetaan vuonna 2010 muilla poliisiasemilla rasittavammiksi kuin aikaisemmin. (Kuvio 11.14). Tämä voi olla yhteydessä yksikkökoon kasvuun, pyrkimykseen yhdenmukaistaa käytäntöjä ja toimintatapoja sekä soveltaa näitä yhtäläisesti kaikkiin yksiköihin uudessa poliisilaitoksessa.



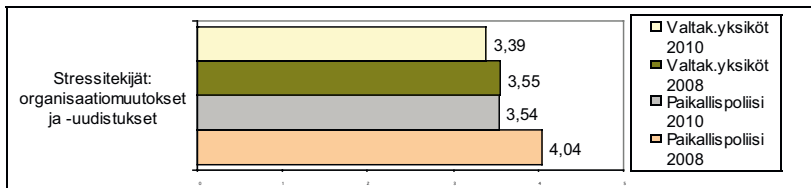
**Kuvio 11.14.** Stressitekijöiden muutos vuosina 2008-2010 ja asemapaikka. Nolla asteikon negatiivisella puolella kokemukset ovat kielteisiä ja positiivisella puolella myönteisiä vuoteen 2008 verrattuna.

Poliisin henkilöstöbarometrien 2008 ja 2010 valossa on perusteltua seurata poliisin hallintorakennemuutosta myös uusien poliisilaitosten sisäisen yhtenäisyyden näkökulmasta. Jako pääpoliisiasemaan ja muihin poliisiasemiin heijastuu yllättävän selvästi eroina tekijöissä, joiden koetaan rasittavan omien työtehtävien hoitamista. Se, että työtyytyväisyys ja poliisin yhteisten arvojen koettu toteutuminen omassa yksikössä erottelevat pääpoliisiaseman ja muiden poliisiasemien vastaajia toisistaan, ei ole toivottava tilanne.

Henkilöstöbarometriaineisto tarjoaa signaaleja siitä, että kehittämismahdollisuudet ja kehittymisen tuki, ammattitaidon arvostaminen yleensä sekä vaativimmat, paremmin palkatut työtehtävät ovat pääpoliisiasemalla. Tulkintaa tukee myös poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa esille noussut rekrytointiongelma ja käsitys poliisiaseman statuksesta. Nyt, kun uudet poliisilaitokset on luotu, tulisi keskittyä pitämään ne koossa ja kuromaan umpeen syntymässä olevia sisäisiä jakolinjoja.

## 11.6 Yhteenveto poliisin hallintorakennemuutuksesta paikallispoliisin henkilöstön näkökulmasta

Poliisin henkilöstöbarometrissa (PHB) työkyvyn stressitekijöitä kysytään 26 kysymyksellä, jotka kohdentuvat työhön, johtamiseen ja työyhteisöön. Yksi kysymyksistä kohdentui organisaatiomuutoksiin ja -uudistuksiin. Poliisin henkilöstöbarometrit 2008 ja 2010 osoittavat, että organisaatiomuutoksia ei koeta vuonna 2010 samanlaisiksi työhön liittyvän stressin lähteeksi kuin vuonna 2008. Vastaavasti valtakunnallisissa yksiköissä muutos vuosien 2008 ja 2010 välillä on vähäinen. Vuoden 2010 stressitaso valtakunnallisten yksiköiden ja paikallispoliisin välillä ovat samankaltaisia. Stressaavuuden lasku koskee erityisesti poliisilaitosten henkilöstöä. (Kuvio 11.15).



**Kuvio 11.15.** Organisaatiomuutokset ja -uudistukset stressin lähteenä 2008 ja 2010. Vastausvaihtoehdot 1= erittäin vähän tai ei lainkaan, 2 = vähän, 3= melko vähän, 4 = ei vähän, ei paljon, 5 = melko paljon, 6 = paljon, 7 = erittäin paljon.

Hallintorakennemuutoksen nähdään toteutuneen sitä vahvemmin tavoitteiden suuntaisesti mitä korkeammalta virkahierarkiasta sitä katsotaan. Kun annettuja arvioita tarkastellaan kannanottojen keskiarvojen kautta käyttäen viitekohtana tavoitteiden toteutumista 2009 loppuun mennessä, voi tilannetta kutsua huolestuttavaksi. Henkilöstö arvioi asiantilojen kehittyneen pääsääntöisesti kielteiseen suuntaan. Paikallispoliisin henkilöstön näkökulmasta hallintorakennemuutoksen avulla on mahdollisesti vältetty katastrofi, mutta sillä ei ole saavutettu juuri mitään. Henkilöstö kokee kansalaisille tarjottavien poliisipalveluiden laadun ja palveluiden kattavan saatavuuden sekä operatiivisen poliisihenkilöstön määrän laskeneen.

Osallisuus tai osallistuminen itse uudistukseen on hieman laajentunut sen toteutuksen myötä, muttei mitenkään merkittävästi. Suhteellisen harva erityisesti miehistöön ja alipäällystään lukeutuvista vastaajista kokee, että olisi tullut kuulluksi oman työnsä organisoinnissa osaksi uutta hallintorakennetta. Alhaisimmat arvot lankeavat väitteen ”mielestäni henkilöstö on huomioitu hyvin tässä muutosprosessissa” osalle.<sup>57</sup>

Enemmistö poliisilaitosten vastaajista sijoittui kullakin työn muuttamista luotaavassa kysymyksessä vastausluokkaan ”ei muutosta”. Virkapaikan muuttumisesta raportoi 14 prosenttia vastaajista. Omaan toimenkuvaan tuli muutoksia uudistuksen myötä lähes joka kolmannen poliisilaitoksilla toimivan kohdalla (31 %). Noin joka neljäs heistä (26 %) katsoi työtehtävien muuttuneen aikaisempaa merkittävämmiksi. Suunnilleen vastaava määrä henkilöstöstä (27 %) katsoikin palkkansa nousseen uudistuksen myötä. Kun viidennes vastaajista koki omassa työssä onnistumisen edellytysten vahvistuneen, niin myös viidennes heistä katsoi niiden kehittyneen juuri päinvastaiseen suuntaan eli heikentyneen. Työn kannalta merkitykselliset johtosuhteet olivat hämärtyneet lähes joka kolmannen vastaajan mielestä (30 %). Viidennes vastaajista (20 %) koki työn ja muun elämän yhteensovittamisen hankaloituneen.

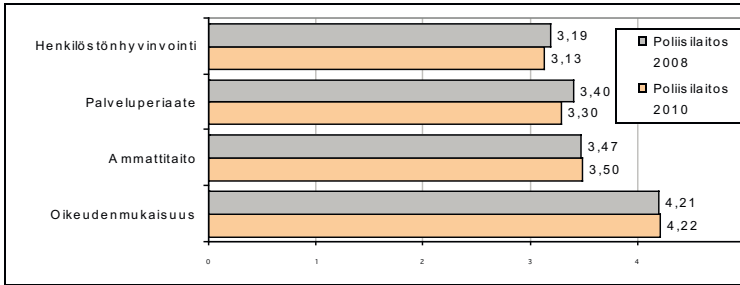
Poliisin henkilöstöbarometrissa 2008 ja 2010 on kartoitettu poliisin yhteisten arvojen – oikeudenmukaisuus, palveluperiaate, ammattitaito, henkilöstön hyvinvointi – toteutumista. Yhteisten arvojen toteutuminen on puntarissa joka päivä, mutta juuri organisaatiomuutokset asettavat ne erityiseen testiin. Uudistukset myös tarjoavat tilaisuuden ilmentää noita arvoja ja osoittaa niiden käytännön merkitys konkreettisella tavalla. Arvoille ja erityisesti arvojohtamiselle on käyttöä muutosten ja niihin yleensä liittyvän epävarmuuden aikana.

---

57 Epäilemättä on vaikeaa ja käytännössä usein mahdotonta uudistaa organisaatiota ja pitää se samanaikaisesti työssään niin, että kaikki voisivat osallistua uudistukseen ja kokea tulleen kuulluiksi sen yhteydessä. Vaikeus ei kuitenkaan millään tavalla vähennä asian tärkeyttä. Henkilöstön hyvinvointi on keskeinen arvo poliisissa ja kokemus henkilöstön hyvästä poikkeavasta huomioimisesta tässä yhteydessä ansaitsee tulla huomioituksi.

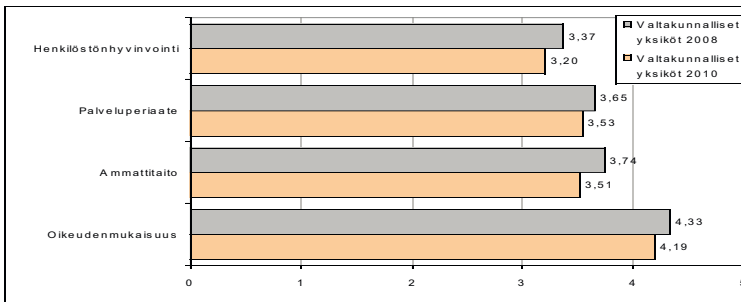


Poliisin henkilöstöbarometrissa vastaajien kokemukset muuttuivat poliisin arvojen toteutumisesta vuosien 2008 ja 2010 kyselyissä. Henkilöstön hyvinvoinnin koetaan toteutuvan hieman heikommin kuin vuonna 2008. Samoin palveluperiaate-arvon koetaan toteutuvan aikaisempaa heikommin erityisesti laadukkaiden peruspalveluiden tuottamisessa kaikille kansalaisille heidän asuinpaikastaan riippumatta ja kokemuksessa siitä, että asiakkaiden tarpeet ohjaavat tapaa, jolla toimitaan (Kuvio 11.16). Ammattitaidon ja oikeudenmukaisuuden arvojen katsotaan toteutuvan vähintäänkin yhtä hyvin tai jopa paremmin vuonna 2010 kuin vuonna 2008.



**Kuvio 11.16.** Koetut muutokset poliisin arvoissa 2008-2010 poliisilaitoksilla (asteikko: 1= erittäin huonosti tai ei lainkaan, 2= huonosti tai ei lainkaan, 3 = ei samaa eikä eri mieltä, 4= melko hyvin, 5= erittäin hyvin)

Kun uudistusta katsotaan kokemuksina arvojen todentumisesta valtakunnallisiin yksiköihin kuuluvien vastaajien kokemuksessa, muutokset tarkoittavat lähinnä aikaisempaa alempia arvioita arvojen toteutumisesta omassa yksikössä. (Kuvio 11.17.)



**Kuvio 11.17.** Koetut muutokset poliisin arvoissa 2008-2010 poliisin valtakunnallisissa yksiköissä (asteikko: 1= erittäin huonosti tai ei lainkaan, 2= huonosti tai ei lainkaan, 3 = ei samaa, eikä eri mieltä, 4= melko hyvin, 5= erittäin hyvin)

Arviot arvojen toteutumisesta heijastavat vastaajan virka-asemaa. Mitä korkeampi virka-asema, sitä paremmin arvojen arvioidaan toteutuvan omassa yksikössä. Kun arvojen toteutumisessa koettua muutosta verrataan virka-asemittain vuosina 2008 ja 2010, kokemukset jakautuvat. Päälystöön kuuluvat arvioivat kaikkien arvojen todentuvan heikommin 2010 kuin 2008. Kaikki virkaryhmät arvioivat palveluperiaatteen ja henkilöstön hyvinvoinnin arvon todentuvan heikommin omassa yksikössä vuonna 2010 kuin kaksi vuotta aikaisemmin.

## 12 JOHTOPÄÄTÖKSET PAIKALLISPOLIISIN UUDISTUKSESTA

Julkisen sektorin kehitys 1990-luvulla korostaa palveluiden tuottamista, vahvistamalla paikallishallintoa ja korostamalla palvelujen laadun merkitystä. Tätä tuettiin PORA -uudistuksessa korostamalla poliisilaitoksen itsenäisyyttä tehdä päätökset ”keskushallinnon” keskittymisestä tiettyihin ydintoimintoihin ja kehittää paikallisia toimintoja alueellisista ja paikallisista lähtökohdista käsin. PORA -uudistus toteutettiin vuoden 2009 alussa ja se kohdentui etupäässä hallinnollisiin rakenteisiin. Uudistusta suunniteltiin kehittämisyöryhmässä, jonka kehittämisehdotukset perustuivat lukuisiin valtion hallinnon asiakirjoihin. PORA -uudistukselle asetettiin tavoitteita kaiken kaikkiaan viidestä näkökulmasta. Tavoitteet olivat laajoja ja kattoivat koko hallinnon. Uudistuksessa tehtiin lukuisia lainsäädännöllisiä muutoksia, ja muun muassa kihlakunnan poliisilaitosten toimialuejakoa sekä poliisin hallintolakia muutettiin.

Poliisin henkilöstö osallistui uudistuksen suunnittelutyöhön laaja-alaisesti, ja suunnittelutyön nähtiin poliisilaitosten ylimmän johdon mukaan vähentäneen uudistuksessa ei-toivottuja vaikutuksia. Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) mukaan uudistusta ei pidetty henkilöstön keskuudessa täysin onnistuneena. Henkilöstön kokemus uudistuksen onnistumisesta näytti olevan yhteydessä heidän asemaansa hierarkiassa ja asemapaikkaansa.

Keskittyminen kihlakuntakeskuksiin lisäsi kansalaisten eriarvoisuutta palvelujen saatavuuden osalta, johon vaikutti myös poliisihenkilöstön tosiasiallinen siirtäminen kihlakuntakeskuksiin. PORA -uudistuksessa palveluverkosto pyrittiin ylläpitämään muun muassa sillä, että toimipaikkojen vähentämistä ei juuri tehty. Uuden poliisilaitoksen toimipaikat organisoitiin sinne, missä aikaisemmin olivat kihlakuntien poliisilaitokset. Uudistuksen jälkeen pääpoliisiasemia ja poliisiasemia on yhteensä 88 toimipaikkaa (pois lukien Helsingin poliisilaitos). Uudessa toimipaikkarakenteessa on pääsääntöisesti pääpoliisiaseman lisäksi kaksi poliisiasemaa (9 poliisilaitoksessa 24:stä).

### **Uudistuksen vaikutukset poliisin palveluihin**

Kihlakuntauudistuksen jälkeen poliisilaitoksien välinen yhteistyö oli enemmän sääntö kuin poikkeus. Yhteistyöllä turvattiinkin resurssien niukkuutta ja kykyä vastata toimintaympäristön muutoksista johtuvaan kysynnän muuttumiseen. PORA -uudistuksen toteuttamisessa korostettiin poliisilaitoksen aiempaa vahvempaa ja itsenäisempää vastuuta alueellisista poliisipalveluista. Poliisin tulee näkyä harvaan asutuilla alueilla ja taajamissa sekä tuntea paikalliset olosuhteet myös uudistuksen jälkeen.

Paikallistuntemuksella on toiminnallisuutta ja palvelukykyä tukeva vaikutus. Poliisilaitoksien on tuotettava hälytyspalveluita 24 tuntia vuoden jokaisena päivänä. Poliisilla on siten oltava jatkuva hälytysvalmius, vaikka palveluille ei olisi kysyntää.

Kokonaisuutena tarkasteltuna poliisin peruspalvelutuotannon turvaamisessa onnistuttiin. Erityisenä tarkastelun kohteena olleiden kielipalveluiden ja harva-alueiden palveluidenkaan osalta ei tapahtunut merkittäviä muutoksia. Onnistumiseen vaikutti myös se, että kysynnän muutokset eivät sellaisenaan johdu uudistuksesta, vaan muista toimintaympäristöön liittyvistä seikoista kuten kauttakulkuliikenteestä, päivittäisasiointisuunnista ja muuttoliikkeestä. Toisaalta Poliisibarometrin kyselyn mukaista muutoksien huomaamattomuutta kansalaisten keskuudessa on tukenut juuri palveluverkoston muuttumattomuus.

Poliisin peruspalveluita tuotetaan yhtä monesta toimipaikasta hajautetulla palveluverkostolla valvonta- ja hälytystoiminnassa sekä päivittäisrikostutkinnassa kuin ennen uudistustakin. Poliisitoiminnan kysynnän määrään vaikuttavat väestön määrä, sen ikärakenne ja alueelle tyypillinen rikollisuus. Kysyntään vastaamisessa ratkaisevaa ovat myös kulloinkin vallitsevat strategiset painotukset, johtamiseen liittyvät elementit ja tässä yhteydessä toiminnan uudelleen organisoinnin luomat alueelliset etäisyydet. Valvonta- ja hälytystoiminnan kysynnän eroavuudet poliisilaitoksittain antavat viitteitä poliisilaitosten erilaisista toimintaympäristöistä. Lisäksi poliisilaitoksien palveluverkostot, joita peilattiin alueen väestöön ja toiminnallisiin lähtökohtiin, ovat erilaisia keskinäisessä vertailussa.

Poliisin hälytystoiminnan kysynnän vähentyminen on kuitenkin pääsääntöisesti tulkittava myönteiseksi muutokseksi. Hälytystehtävien määrän vähentyminen voi olla seurausta valvontatoiminnan (itse tuotetut palvelut) tehostumisesta ja poliisin ennalta estävän toiminnan vaikutuksesta. Hälytystehtävissä kysynnän vähentyessä työtunteja kohdennetaan päivittäistoiminnoissa muuhun toimintaan. Henkilötyövuosien muutos uudistuksen jälkeen osoittaa toiminnan painottumista valvontatyöhön ja on sellaisenaan tavoiteltu seuraus hälytystehtävien määrän vähentyessä.

Yksi olennainen poliisipalveluiden laadun osoitin kansalaisen näkökulmasta on hälytystehtävien toimintavalmiusaika. Peruspalveluiden, valvonta- ja hälytyspalvelut, tuottaminen oli uudistuksen jälkeen hyvällä tasolla. Myöskään poliisille annettujen kiireellisten hälytystehtävien toimintavalmiusaika pl. vastaanoton viiveajassa ei tapahtunut muutosta uudistuksen jälkeen. Toimintavalmiusajan kehitystrendi on ollut laskeva viime vuosina, jota voidaan pitää tavoiteltuna kehityssuuntana. Muuttumattomuus näkyi myös Poliisibarometrin tuloksissa, jossa kansalaisten arviot poliisiavun saapumisesta ja kokemukset valvonta- ja hälytyspalveluista eivät ole muuttuneet. Tältä osin PORA -uudistus ei tuonut muutosta hälytystehtävien palvelukykyyn.

Vaikka valvonta- ja hälytystoiminnan kysynnässä oli poliisilaitoskohtaista vaihtelua, uudistuksella ei ollut vahvistavaa tai heikentävää vaikutusta valvonta- ja hälytystoiminnan toiminnalliseen tuottavuuteen. Tuottavuuden prosentuaalinen muutos oli yhtä suuri kummassakin, mutta vain eri suuntiin. Tätä tukevat myös Poliisibarometrin tulokset, joiden mukaan poliisin valvonta- ja hälytys-, rikostutkinta- sekä lupapalveluiden taso säilyi entisellään.

Toiminnan tehostamisen tarpeeseen vaikuttavat luonnollisesti myös rikollisuuden muutokset. Valvonta- ja hälytystoiminnalla on selkeä vaikutus myös muiden tulosalueiden suoritteiden määrään esimerkiksi rikostutkinnassa käsiteltävien rikosilmoitusten määrään. Myös lupapalveluissa lupien peruutukset ovat osittain sidonnaisia valvonta- ja hälytystoiminnan kenttähenkilöstön aktiivisuuteen.

Uudistuksen vaikutus päivittäisrikostutkintaan on ollut myönteinen. Rikostutkinnan kysyntä on harva-alueilla määrällisesti vähäisempää, mutta vastaavasti hyvin samankaltaista poliisilaitoksittain alueen asukkaisiin suhteutettuna. Palvelukyvyyn muutokset vastaavat kysynnän muutoksia ja rikosten selvitystaso oli hyvä. Rikostutkinnan palvelukyky päivittäisrikostutkinnassa turvattiin uudistuksen jälkeen, vaikka tutkinnan kesto hieman pidentyi.

Vaativan rikostutkinnan kysyntä vaihtelee rikoslajeittain, mutta on asukkaisiin suhteutettuna hyvin samankaltaista määrältään poliisilaitoksesta riippumatta. Vaativan rikostutkinnan palvelukyvyyn muutokset vastaavat kysynnän muutoksia, mutta ei kaikilta osin. Vaativan rikostutkinnan selvitystaso heikkeni ja tutkinta-ajat pidentyivät.

Vaativan rikostutkinnan palvelukyvyssä oli selkeitä alueellisia eroja, jotka johtuvat osittain erilaisista toimintaympäristöistä ja kysynnästä. Tällä tulisi myös olla toiminnallista vaikutusta poliisin toimialueella. Jos keskitettävät tehtävät vähentyvät olennaisesti, niistä vapautuvia resursseja tulisi kohdentaa ja allokoida uudelleen siksi aikaa kunnes kysyntä palautuu. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen perusteella poliisilaitoksen resursoinnin pysyessä samana resurssien uudelleen organisointi on sen siirtämistä ”taskusta toiseen”. Toisen sektorin saadessa lisää resursseja ne samanaikaisesti vähentyvät toiselta sektorilta ja heikentävät sen palvelukykyä. Jatkossa on kuitenkin pohdittava sitä, minkä verran resursseja varataan vaativaan rikostutkintaan sellaisissa poliisilaitoksissa, joiden alueella kysyntä on vähäistä. Vaihtoehtona on vaativassa rikostutkinnassa edelleen laajempi poliisilaitosten välinen yhteistyö. Uudistuksen tosiasiallinen vaikutus nähdään vasta myöhemmässä vaiheessa, kun prosessit vakiintuvat.

Pääpoliisiasemien ja poliisiasemien alueilla on pääsääntöisesti suurimmat väestökeskittymät ja niihin yleensä sijoittuu myös suurin työtarjonta. Ratkaisut ovat osaltaan varmistaneet lupapalveluiden palvelutarjonnan saatavuutta kuitenkin siellä, missä kysyntä on suurinta. Lupapalvelupisteiden määrää vähennettiin eniten Länsi-Suomen alueel-

la. Lupapalvelupisteiden vähentyminen näkyy myös jonkin verran kansalaisten odotuksissa. Poliisibarometrin mukaan kansalaisten odotukset heikentyvistä lupapalveluista kohdentuvat alueille, joilla on asukkaita 30 001 - 50 000 ja erityisesti Länsi-Suomen alueelle.

Lupapalveluiden kannattavuuden kriteerit eivät kaikissa toimipaikoissa toteudu yhtäaikaisesti. Asiakasvaikuttavuuden näkökulmasta eri poliisilaitoksilla on erilaiset mahdollisuudet toteuttaa kansalaiskontakteja. Uudistuksen jälkeen toimipaikkojen väliset etäisyydet vaihtelevat suuresti ja harva-alueilla pitkät etäisyydet sellaisenaan rajoittavat palveluiden tarjoamista. Lapin poliisilaitoksessa lupapalveluja tuottavien toimipaikkojen etäisyys ylitti kahden toimipaikan osalta 100 kilometriä. Myönteisten kokemusten turvaamiseksi lupapalveluita tulisi tarjota pienemmälläkin lupamäärillä, koska poliisilaitostarkastelussa tällaiset lupapalvelupisteet olivat harva-alueilla.

Lupapalveluiden tuottavuus heikentyi merkittävästi. Lupapalveluiden palvelukykyä rajoittavat osaltaan toimipaikkojen aukioloajat ja -päivät. Lupapalveluita tuettiin uudistuksessa kehittämällä muun muassa sähköistä ajanvarausjärjestelmää, mutta sähköisten palveluiden hyödyntäminen on vielä alussa. Tämä johtuu kansalaisten osaamisesta palveluiden käytössä ja järjestelmien edelleen kehittamisestä.

Palveluita on kyettävä joko viemään lähemmäksi lupapalveluita tarvitsevia tai mahdollistettava sellainen sähköinen asiointi, siten, että siihen ei tarvita henkilöstön siirtymistä palvelun tuottamiseksi. Toisaalta taas lupapalvelut edellyttävät jossakin määrin lupa-asiakirjojen henkilökohtaista allekirjoittamista, jolloin palveluita on jatkossakin vietävä lähelle asiakasta.

Lupahallinnon tehtävien osalta palvelupisteiden toimintaa on tehostettava ja kohdennettava vastaamaan paremmin kansalaisten kysyntää. Erityisen ongelmallisena näyttäytyy haja-asutusalueiden lupapalvelutoimintojen korvattavuus. Tähän on syynä muun muassa pitkät etäisyydet ja väestön ikärakenteestakin johtuva sähköisten palveluiden kehittämisen rajoitteet. Ikääntyneen väestön on vaikeampi liikkua palveluiden luokse tai saavuttaa niitä sähköisesti. Lupapalveluita on jatkossakin tarjottava joillakin alueilla myös niin sanotuissa kannattamattomissa lupapalvelupisteissä. Palvelupisteen lakkauttaminen ei ole tähän sellaisenaan ratkaisu, vaan lupapalveluiden palveluista on tiedotettava paremmin ja lisättävä henkilöstöä tarpeen mukaan tuottamaan palvelut rajoitettuin aukioloaikoina - ja päivinä, niin kauan kuin lupaprosessiin sähköistäminen ei ole kokonaan mahdollista.

Maksuttoman toiminnan suoritteiden seuranta ja tilastointi on nykyisellään puutteellista. Lupapalveluissa esiintyi tilastointiin liittyviä ongelmia ja haastateltavat korostivat sitä, ettei maksuton lupapalvelu näy seurannassa, jolloin sen osalta poliisin rahoitus jää vuosittain vajaaksi. Maksuttoman toiminnan luparekisterit eivät sisällä tilastointi- ja raportointiominaisuuksia. Käynnissä olevien eri lupajärjestelmien kehittämisen

hankkeiden odotetaan korjaavan tilannetta tältä osin. Myös peruutettujen lupien huomioon ottamista tuottavuudessa pidettiin tärkeänä. Kielteisten päätösten määrällä on oma merkityksensä kokonaistuottavuuden kannalta.

Asiakasvaikuttavuuden näkökulmasta tulokset poliisiin palveluista eivät ole yksiselitteisiä. Poliisibarometrin mukaan kansalaisten kokemukset ja odotukset poliisipalveluista olivat samansuuntaisia kuin poliisiin tulostietojärjestelmän tulokset ja poliisilaitosten ylimmän johdon näkemykset. Poliisibarometrin tuloksien mukaan suurin osa kansalaisista ennakoii poliisiin palveluiden säilyvän entisellään vuoden 2011 aikana. Väestömäärien ja tulostietojen muutosten vähyys, kansalaisten samansuuntaiset kokemukset ja odotukset jatkossakin aiemman kaltaisista palveluista, tukevat toisiaan. Uudistuksen asiakasvaikuttavuuden voidaan todeta olevan neutraaleja vielä tässä vaiheessa uudistuksen jälkeen. Henkilöstöresurssoinnin muutokset ja toiminnan tarkastelu eivät ole sellaisenaan vaikuttaneet toiminnalliseen tehokkuuteen muissa kuin lupapalveluissa.

Vaikka asiakasvaikutukset olivat uudistuksen jälkeen neutraaleja, on liian aikaista juhlia onnistumista. Harva-alueilla henkilöstöresursointi on määrällisesti vähäisempää kuin muualla Suomessa, joka vaikuttaa sellaisenaan asiakasvaikuttavuuden ylläpitämiseen. Asiakasvaikuttavuuteen heijastuu myös poliisilaitoksen monitoimipaikkaisuus. Yleisellä tasolla pienissä yksiköissä henkilöstöresurssien joustava käyttö on vaikeampaa, kuin henkilöstömäärältään suurissa poliisilaitoksissa: liikuteltavia henkilöstöresursseja on kuitenkin molemmissa rajallisesti.

Poliisilaitosten toimintaympäristöjen erilaisuus näkyy kansalaisten odotuksissa Poliisibarometrissa. Mitä pienempi paikkakunta on asukasmäärältään, sitä vähemmän löytyy kansalaisia, jotka uskovat tulevan vuoden tuovan parannusta hälytys- ja valvontapalveluihin. Palvelukyvyyn ja asiakasvaikutusten heikentymisen heikkona signaalina ovat myös Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) tulokset. Poliisilaitoksen toimintaympäristöjen erilaisuus asettaakin haasteita palveluiden tuottamiselle. Tosin palveluiden keskittyminen jo kihlakuntaudistuksen aikana noudatteli alueellisesti suurinta kysyntää. Onkin todennäköistä, että poliisin toimintaprosessien vakiintuessa työn sujavuus tehostuu. Tulos syntyy, kun organisaatio tekee oikeita asioita, oikeaan aikaan ja oikeassa paikassa.

Erityiseksi huolenaiheeksi nousee poliisilaitosten toiminnallisen yhtenäisyyden turvaaminen, joka korostuu pääpoliisiaseman, poliisiasemien ja lupapalvelupisteiden välillä. Toiminnallinen yhtenäisyys vaikuttaa toiminnan yhdenmukaistamiseen ja toiminnallisten käytäntöjen samankaltaistamiseen. Kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta poliisilaitoksien kesken ja poliisilaitoksen toimipaikoissa ei voi olla erilaisia toimintatapoja.

## Toimintaprosessien kehittämisen vaikutukset

PORA -uudistuksen tavoitteina olivat, kuten aikaisemmin kihlakuntauudistuksessa, alueiden itsenäisempi päätäntävalta peruspalvelutuotannossa ja henkilöstöresurssien käytössä. PORA -uudistuksessa toimintaprosessin tarkastelun myötä uudessa poliisilaitoksessa toimintaa yhdenmukaisesti valtakunnallisen ohjeistuksen mukaisesti. Toimintaprosessien kehittämässä oli useita poliisilaitoskohtaisia eroavuuksia, jotka johtuivat muun muassa toimintaympäristöön liittyvistä etäisyyksistä ja henkilöstön sijoittautumisesta etäisille toimipaikoille. Erityisesti harva-alueella toimivan poliisilaitoksen ongelmana on henkilöstöresursointia tarkasteltaessa työssäkäyntialuetta koskevat määräykset ja rajoitukset. Järjestelyihin vaikutti kuitenkin myös poliittinen päätöksenteko. Kymenlaakson poliisilaitoksen päätoimipaikka perustettiin muualle kuin sinne, missä jo aikaisemmin oli suurin henkilöstömäärä. Henkilöstöresursoinnissa korostettiin tasa-arvoisuutta ja tästä syystä Kotkan pääpoliisiasemalla ja Kouvolan poliisiasemalla on lähes yhtä vahva henkilöstöresursointi.

Keskitettyjen toimintojen osalta asiakasryhmät ja toimintojen volyymit ovat peruspalveluiden kysyntään verrattuna vähäisempiä. Tältä osin jo ennen kihlakuntauudistusta tapahtunut palveluiden keskittyminen edesauttoi PORA -uudistuksessa sitä, että palvelujen saatavuudessa ei tapahtunut eriarvoistumista. Sen sijaan palvelujen saatavuuden eriarvoistumiseen voi vaikuttaa se, että samanaikaisesti henkilöstöresurssit kaventuvat ja toimintaprosessit eivät tehostukaan.

Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen perusteella toiminnan keskittäminen tuki laitoskohtaista kokonaisuunnistumista ja toiminnan tarkoituksenmukaista kohdentamista. Tarpeen vaatiessa toimintaan kytetään kohdentamaan suuria vahvuuksia. Toimintaprosessien kehittämällä tähdättiin peruspalveluiden ja erikoistumista vaativien toimintojen selkeämpään jaotteluun toiminnan yhdenmukaistamiseksi ja tehostamiseksi. Peruspalvelujen toimiessa hajautetulla palveluverkostolla, vaativien tehtävien ja hallintotehtävien keskittäminen pääpoliisiasemalle sekä tukee keskittymistä suppeampaan substanssiin ja ammatilliseen kehittymiseen, mutta myös edellyttää jatkossa poliisilaitoksen sisäisen vuorovaikutuksen lisäämistä. Toiminnan keskittämisen etujen arveltiin näkyvän jatkossa myös poliisiin itsensä silmissä.

Vaativia toimintoja eriytettiin poliisiin peruspalveluista kaikilla kolmella tulosalueella. Eniten eriyttäminen näkyi rikostorjunnassa ja lupa-palvelutoiminnoissa. Keskittämällä tuetaan erikoistumista vaativien palvelujen turvaamista ja tarjontaa aiempaa laajemmalla toimialueella. Keskittämällä tuetaan myös ammatillista kehittymistä, mutta sillä on myös varjopuolensa. PORA -uudistuksessa laatutyön nähtiin poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluiden perusteella parantuvan, erikoistuminen ja ammatinhallinta vahvistuvat, mutta samanaikaisesti rajoittavan



toiminnan tehostumista, mikäli sitä tarkastellaan esimerkiksi valvonta- ja hälytystoiminnan tulosseurannan mukaisella toimintavalmiusajan puitteissa. Laadun kustannus on se, että hälytystehtäviä suoritetaan pidemmän aikaa, joka samanaikaisesti vähentää resursseja valvonnasta. Hälytystehtävien sidonnaisuusajan pidentyminen on jatkunut yhtäältä siksi, että aikaisempaa enemmän on kiinnitetty huomiota poliisitoiminnan laatukysymyksiin ja pyritty hoitamaan tehtävät yhden kosketuksen periaatteen mukaisesti. Toisaalta henkilöstöä on ollut runsaasti kiinni kuljetuksissa ja koulutuksessa, joka on vähentänyt käytössä olevien partioiden määrää. Myös poliisilaitoksen toimipaikkojen väliset etäisyydet ovat lisänneet siirtymäaikaa muun muassa kuljetuksissa.

Toimintojen keskittämisen yhteydessä myös sitä koskevaa päätöksentekoa keskitettiin, jonka vuoksi Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) mukaan kokemukset keskuspaikkavetoisuudesta lisääntyivät uudistuksen jälkeen. Henkilöstön siirtyminen uuden poliisilaitoksen yhteiseksi resurssiksi vaikutti muun muassa työaikajärjestelyihin. PHB:n tuloksien mukaan erilaisten käytäntöjen kuten työaikajärjestelyjen yhdenmukaistamisella on ollut selkeä vaikutus henkilöstön kriittisiin näkemyksiin uudistuksen hyödyistä. Kriitikki on aiheellista PORA -uudistuksen jälkeen. PHB:n arvioiden mukaan toiminnan keskittäminen lisäsi byrokraattisuutta ja vähensi joustavuutta työssä.

PORA -uudistuksessa uudessa poliisilaitoksessa toimintaa yhdenmukaistettiin valtakunnan tason ohjeistuksella. Ohjeistuksen toteuttaminen jäi poliisilaitoksen vastuulle. Organisaatiokulttuurien ikeet ovat syvällä ja vaativat ponnisteluita uuden yhtenäisen ajatusmaailman muokkaamiseksi. Organisaatiokulttuurin on kuljettava yhdenmukaisesti asetettujen päämäärien mukaisesti. Suomessa poliisipäälliköt ja nimismiehet toimivat suhteellisen pitkäaikaisesti saman poliisilaitoksen johtajina, joka on osaltaan vahvistanut alueellisesti erilaisia organisaatiokulttuureita. Johtamisen merkitystä ei voida vähätellä palveluiden toteuttamisessa. Se, että työtyytyväisyys ja poliisin yhteisten arvojen toteutuminen omassa yksikössä erottelevat pääpoliisiaseman ja muiden poliisiasemien vastaajia toisistaan, ei ole toivottava tilanne. Päivittäisjohtamisella on suuri merkitys poliisilaitoksen yhtenäisyyden luomisessa, jonka kautta työntekijät sitoutuvat osaksi poliisilaitoksen uutta ja suurta työyhteisöä.

Erilaiset organisaatiokulttuurit tulivat uudistuksessa sellaisenaan osaksi uutta yksikköä. Mikäli tavoitteena on jatkossakin luoda toiminnallisesti yhdenmukaisempi poliisi, ei poliisilaitoksissa voida luoda erilaisia peruspalveluihin kohdistuvia käytäntöjä. Organisaatiokulttuurin muuttaminen lähtee organisaatiosta sisältäpäin ja sen yhtenäistäminen vie aikaa. Sen yhtenäistäminen vaatii myös konkreettisia toimenpiteitä. Siihen on kiinnitettävä huomiota poliisilaitoksen omassa koulutuksessa ja toimipaikkojen välisessä vuorovaikutuksessa.

Miten sitten voidaan lisätä poliisilaitoksen toiminnallista yhtenäisyyttä? Yksinkertaista ratkaisua siihen ei ole, mutta on selvää, että johtajistolla on siihen avaimet kuten avoin keskustelu, tasavertaisuus ja vastavuoroisuus. Myös alaistaitoja voidaan pyrkiä kehittämään ja kouluttamaan. Henkilöstön säännöllinen toimipaikkakierto on yksi ratkaisu yhtenäisemmän organisaatikkulttuurinkin luomiselle. Tässä vaiheessa uudistusta, kun yhtenäisyyden rakenteet ovat vielä muokattavissa, uudelleen muodostuvan organisaatiokulttuurin merkitys tulee olemaan jatkossa suuri. On syytä muistaa, että aikaisemmat toimintatavat, identiteetit ja paikallistuntemus ovat sisältäneet myös hyviä aineksia, joita ei voida eikä pidä heittää kokonaan pois. Uuden ja vanhan yhteensovittaminen määrittää jatkossa sen, minkälainen arvomaailma poliisilaitoksen toimipaikoilla on pitkällä tähtäimellä.

## **Hallinnollinen uudistus, johtaminen ja tuottavuussäätöt**

Merkittävä muutos PORA -uudistuksessa oli paikallispoliisin rakenteellinen muutos, jossa perustettiin 24 uutta poliisilaitosta ja määriteltiin niiden aluejako. Poliisilaitokset yhdenmukaistuivat asukasluvun mukaan kolmeen suuruusluokkaan: pienet, keskisuuret ja suure poliisilaitokset. Pieniä poliisilaitoksia on 11, keskisuuria 9 ja suuria neljä (mukaan lukien Helsingin poliisilaitos). Tulosseurantayksiköiksi jäi 24 poliisilaitosta. Aiempaan 90 kihlakunnan poliisilaitokseen verrattuna tulosohtausuhteet vähentyivät merkittävästi.

Uudistuksen tuloksena on kiistatta luotu aikaisempaa suurempia hallinnollisia kokonaisuuksia. Poliisilaitoksissa uudistuksen päämääriin pyrittiin hiukan erilaisin ratkaisuin, joita perusteltiin poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa joko aiemmin tehdyllä kehitystyöllä tai alueellisilla eroavuuksilla. Lakkautettujen kihlakuntien poliisilaitosten päälliköiden rooli oli vahva toiminnan kehittämistyössä. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluiden perusteella miltei poikkeuksetta ylimmällä johdolla oli selkeä ”me-henki”. Tätä tukevat myös PHB:n tulokset, joiden mukaan päälliköistä/apulaispäälliköistä noin kaksi kolmesta (60 %) koki uudistuksen tuomat muutokset omassa työssään myönteisiksi ja vajaa neljännes (23 %) kielteisiksi.

Paikallispoliisin uudessa johtorakenteessa on päätöksenteko- ja vastuusuhteet jaettu palvelulinjoittain poliisi- ja lupapalveluihin. Substanssijohtajuudesta poliisipalvelulinjalla, lupapalvelulinjalla ja hallinto- ja esikuntapalveluissa vastaavat apulaispoliisipäälliköt. Tällä hetkellä poliisilaitosten johtorakenteissa, kymmenessä poliisilaitoksessa 24:stä, on poliisipäällikön lisäksi 3 apulaispoliisipäällikköä, josta on myös poikkeuksia. Päälliköiden määrä on laskennallisen tarkastelun mukaan yhdenmukaistunut, vaikka poliisilaitoskohtaisia eroja esiintyy. Poliisipäälliköiden

määrän vähentyessä heidän työtaakka näyttää lisääntyneen. Linjaohjaintien työmäärä kuitenkin vähentyi samalla, kun henkilömäärä kasvoi.

Johtamisjärjestelmää tarkasteltaessa erityisesti strateginen huippu terävöityi, mutta samanaikaisesti keskijohdon määrä kasvoi. Uudistuksella luotiin aikaisempaa matalampi ja leveämpi paikallispoliisin organisaatio. Työprosesseja on tarkasteltava jatkossa toiminnan tehostamiseksi ja johtamisjärjestelmän selkiyttämiseksi. Pääallekkäistä työtä on vielä karsittava ja suunnattava vapautuvia resursseja palveluihin.

PORA -uudistuksessa korostettu poliisipäällikön strateginen johtajuus edellyttää muutoksia aiempaan nimismieskulttuuriin verrattuna. Kun poliisipäällikön tehtävissä tulee pyrkiä uudistuksen jälkeen selkeämmin strategisempaan johtamiseen, se tarkoittaa muutosta erityisesti johtajuuteen. On opittava uusi rooli johtamistyöhön. Samanaikaisesti keskittymisen strategiseen johtajuuteen tarkoittaa sitä, että valtaa pitää delegoida johtoketjussa alaspäin. Strategisen johtajuuden korostuminen on huomioitava myös koulutuksessa. Tällä tulee olla vaikutusta poliisiammattikorkeakoulun (Polamk) johtamiskoulutuksen sisällölle ja sen kehittämislle.

Peruspalveluiden turvaamiseksi poliisiasemille nimettiin lähtökohdaisesti päivittäistoiminnoista vastaava esimies. Päällystön työtunneissa ei tapahtunutkaan muutosta uudistuksen jälkeen. Uudistuksen jälkeen kaikilla toimipaikoilla ei ole päällystöön kuuluvaa esimiestä, vaan sama esimies on määritelty kahdellekin toimipaikalle. Ryhmäkokojen suurentaminen ja esimiesten sijoittelu ja kyky vastata esimiestehtäviin vaikuttavat myös peruspalveluiden tuottamiseen. Poliisitoiminnan monimuotoisuus edellyttää peruspalveluissa nopeaa päätöksentekoa ja esimiesten tavoitettavuutta. Poliisilaitosten johdon arvioidaan pääsääntöisesti onnistuneen johtamisessaan. Johtajuutta koskevista arvioinneista, kun onnistumisarvioita verrataan suhteessa vastaajan asemapaikkaan (pääpoliisiasema - muu poliisiasema), havaitaan, että pääpoliisiasemalla toimivat vastaajat arvioivat laitoksen ylimmän johdon onnistuneen johtamisessaan paremmin kuin poliisiasemilla toimivat vastaajat. Uudistus on jonkin verran lisännyt asioiden hoitamista sähköpostilla, ja esimiesten tavoitettavuus on joiltakin osin heikentynyt. Jos viralliset päätöksentekijät eivät ole säännöllisesti läsnä poliisiasemilla voi syntyä epävirallisia organisaatioita ja johtosuhteita. Johtamisessa onnistuminen on Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) tuloksien perusteella jatkokehittämisen edellytys.

Päivittäistoiminnoista vastaavalla esimiehellä on merkittävä rooli yhtenäisten käytäntöjen ja tulosohjauksen tavoitteiden jalkauttamisessa sekä tiedon tuottajana ja jakajana. Hyvin toimiva ja avoin vuorovaikutus avaa solmuja, mutta edellyttää tiedon kulkemista molempiin suuntiin. Poliisilaitoksen sisäisen yhtenäisyyden lisäämisen tarve näyttäytyy uudistuksen jälkeen usealla tasolla.

Vuonna 2009 poliisin henkilöstömäärä lisääntyi aiemmasta tasosta kaksi prosenttia, joka on sama määrä kuin syksyn 2009 lisärahoituksen

osuus. Poliisin resurssit pysyivät siten vuoden 2008 tasolla. PORA -uudistuksessa muun henkilöstön määrä vähentyi samassa suhteessa kuin poliisien määrä nousi. Tämän perusteella vuoden 2009 lisärahoitus kohdentui erityisesti poliisihenkilöstöön, vaikka se sellaisenaan vielä kerro niiden kohdentumista nimenomaan operatiivisiin resursseihin.

Tuottavuussäästöjen odotettiin aktualisoituvan jo ennen uudistusta vasta vuoden 2012 aikana. Poliisilaitoksilla oli erilaiset mahdollisuudet toteuttaa organisaationsa uudelleenjärjestelyjä. Raskaan esikunnan purkamisen ei kaikilta osin toteutunut uudistuksessa. Julkisen hallinnon ongelmana onkin eräänlainen lupaus työpaikan pysyvyydestä. Ketään ei irtisanottu uudistuksesta johtuen, vaan poistumat ovat lähinnä luonnollisia kuten eläkepoistumia. Tuottavuussäästöjä ei saavutettu uudistuksessa, eikä uudistuksella siirretty resursseja sen kummemmin hallinnosta palveluihin. Pikemminkin voisi sanoa, että PORA -uudistus loi mahdollisuuden tuottavuussäästöjen tavoittelulle, mutta edellyttää erityisesti hallinnon kehittämisen arviointia myöhemmin uudelleen. Kysymys onkin siitä, miten ja millä kriteereillä toteutetaan jatkossa tuottavuussäästöavoitteita? Tarkoituksenmukaista on edelleen pyrkiä suuntaamaan resursseja hallinnosta palveluihin ilman, että niillä olisi välillisiä vaikutuksia operatiivisiin resursseihin.

## **Henkilöstön arviot uudistuksesta otettava vakavasti**

PORA -uudistuksessa ei toteutettu henkilökunnan siirtämistä, koska tavoitteena oli myös peruspalveluiden tason turvaaminen kaikkialla. Poliisiasemien henkilöstöresurssit pysyivätkin lähes ennallaan, joka kuvaa sitä, että toimenkuvia on tarkasteltu lähtökohtaisesti päällekkäisten tehtävien ja keskitettävien toimintojen osalta. Toiminnallista keskittämistä tehtiin pääsääntöisesti erityisosaamista vaativiin tehtäviin, joissa henkilöstöresurssit ovat suppeammat kuin peruspalveluiden tuottamisessa yleensä. Näissä tehtävissä myös palvelujen kysyntä on pääsääntöisesti rajoitetumpaa ja vaihtelee suuresti alueittain.

PHB:n tuloksien mukaan uudistus muutti työtä eri tavoin eri virka-asemissa toimivien vastaajien kokemusten mukaan. Tapahtuneet muutokset koettiin eri tavoin. Päällystön kokemukset ovat muuttuneet vähiten vuodesta 2008 vuoteen 2010. Alipäällystö sijoittui päälliköiden ja miehistön välille tässä suhteessa. PHB:n tuloksien mukaan vain 14 prosenttia miehistöön kuuluvista vastaajista koki uudistuksen tuomat muutokset omassa työssään myönteiseksi ja lähes 38 prosenttia kielteiseksi. Tällä perusteella voisi kuvitella, että laajasta suunnittelutyöstä huolimatta vielä tässä vaiheessa uudistusta työtä ei ole kaikilta osin kyetty järjestelmään siten, että niihin oltaisiin tyytyväisiä.

Vahva keskittäminen näyttää Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) tuloksien mukaan lisäävän keskuspaikkavetoisuutta. Tämä kehitys vaikuttaa henkilöstön työssä jaksamiseen. Keskuspaikkavetoisuuden kokemuksen lisäys voi vaikuttaa henkilöstön rekrytoitumiseen pääpoliisiasemalle ja samanaikaisesti haja-alueiden toimipaikkoihin sijoitettujen henkilöstön vähentymiseen, kun paikkoja jää täyttämättä.

Vaativien toimintojen keskittäminen onkin väistämättä tarkoittanut osalle henkilöstöä toimenkuvan muutosta ja mahdollista muutosta myös toimipaikkaan. Henkilöstö koki, että joustamattomuus ja byrokraattisuus ovat lisääntyneet, joka heijastelee yksilökohtaisten ratkaisujen vähentymistä. PHB:n mukaan henkilöstön kokemus organisaation byrokraattisuudesta ja joustavuudesta liittyi vastaajan sijoittumiseen pääpoliisiasemalle tai poliisiasemalle. Myös hallinnon keskittäminen on lisännyt etäisyyttä henkilöstöön, joka vastaavasti lisää kokemuksia, byrokraattisuutta ja päätöksentekoon liittyviä vaikutusmahdollisuuksia. Uusien poliisilaitosten toiminnallisen yhtenäisyyden ja yhteenkuuluvuuden haasteena on se, että poliisiasemien henkilöstö kokee jatkossa olevansa tasavertaisessa asemassa pääpoliisiaseman kanssa.

Sarala (2001, 131) toteaa, että tyytymättömyyttä poliisihenkilöstön keskuudessa aiheuttavat erityisesti palkka ja uralla etenemismahdollisuudet. Ongelmat heijastuvat keskuspaikkavetoisuuteen ja voivat kulminoitua jatkossa henkilöstön rekrytointiin. Poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluiden perusteella vastavalmistuneet konstaapelit haluavat rekrytoitua nimenomaan pääpoliisiasemalle, koska siellä koettiin olevan mahdollisuuksia erikoistumiseen ja urakehitykseen. Tämä vaikeuttaa esimerkiksi alueellisten yksiköiden toimintaa kielipalveluiden järjestämisessä.

Uudistus muutti työtä PHB:n tuloksien mukaan myös erilailla eri toimipaikoissa. Peruspalvelujen toimiessa hajautetulla palveluverkostolla, vaativien tehtävien ja hallintotehtävien keskittäminen pääpoliisiasemalle tukee asiaosaamisen ja ammatillisen tietotaidon kehittymistä. Mutta keskittäminen myös edellyttää jatkossa vuorovaikutuksen ja tiedonkulun lisäämistä poliisilaitoksen sisällä. PHB:n tuloksien mukaan päätöksentekoa oli delegoitu lähemmäksi kansalaista, joka tukee erityisesti toiminnan asiakasvaikuttavuutta.

Tuloksellisuuden toteuttamisessa merkittävässä roolissa ovat organisaatiossa koko henkilöstö. Tästä syystä Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) tuloksille on annettava merkittävä painoarvo. Henkilöstön kriittiset arvioinnit peruspalveluista ja poliisipalvelulinjojen välisen yhteistyön heikentymisestä on otettava vakavasti. Poliisilaitoksen yhtenäisyyden ja yhteishengen eteen on tehtävä lujasti töitä. Mikäli henkilöstön ja erityisesti miehistön näkemykset eivät muutu positiivisemmiksi, sillä on vaikutusta pitkällä tähtäimellä palveluihin ja asiakasvaikuttavuuteen.

## Sidosryhmäyhteistyö

Uudistuksesta toiseen on edetty lähestulkoon samankaltaisilla tavoitteilla ja toimenpiteillä. Historia on osoittanut, että toimintaympäristön muutokset ovat kerta toisensa jälkeen vieneet pohjan pois pienen yksikön toiminnasta ja edellyttänyt jatkuvasti yhteistoiminnan lisäämistä poliisilaitosten välillä. Yhden haasteen PORA -uudistuskin edelleen jätti, nimittäin alueellisesti erilaiset toimintaympäristöt. Miten sitten voidaan vastata erilaisten toimintaympäristöjen muutoksiin tulevaisuudessa? On löydettävä tasapaino toimintojen yhtenäistämisen ja alueellisten toimintaympäristöjen erojen välillä. On mietittävä, mitkä toiminnat tulevat tai voi olla yhtenäisiä ja mitä toimintoja tulee muokata paikallisia tarpeita ja kysyntää vastaavaksi.

Yhteistyön merkitys on kaikilla tulosalueilla korostuneessa asemassa. Ennalta estävän toiminnan edellytyksenä on joustava yhteistyö niin palvelulinjojen välillä kuin poliisihallinnon ulkopuolelle. Poliisin palvelulinjojen toiminta vaikuttaa toisten tulosalueiden tuloksellisuuteen. Esimerkiksi valvonta- ja hälytystoiminnan hyvä laatutaso vaikuttaa rikostutkiminnan parempaan sujuvuuteen. Myös rikostutkimuksessa voi nousta esiin seikkoja, jotka on syytä ottaa huomioon päivittäisessä valvonta- ja hälytystoiminnassa. Tällaiset palvelulinjasta toiseen liikkuvat kehittämissyötteet edellyttävät säännöllistä palveluprosessien tarkkailua ja kehittämistä sekä avoimuutta ottaa vastaan toiselta palvelulinjalta tulevia signaaleja.

Ulkoisella yhteistyöllä on merkitystä siinä mielessä, että muiden viranomaisten, kuten hätäkeskusten ja syyttäjien, toiminta vaikuttaa poliisitoiminnan onnistumiseen. Mikäli yhteistyö on sujuvaa kaikilta osin, se tukee poliisipalveluiden tuloksellisuutta. Sidosryhmäyhteistyön koettiin poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluiden perusteella olevan aikaisempiin rakenteisiin perustuvaa ja hyvällä tasolla. Sen sijaan yhteistyön nähtiin muuttuvan jonkin verran poliisitoiminnallisista seikoista riippumatta. Yhteistyön muutokseen vaikuttivat kunnallisella tasolla ja syyttäjätoimessa tehtävät omat hallinnolliset ratkaisut. Erityisesti harva-alueilla tehdyt muutokset ja niin sanottujen maakuntasyyttäjien vähentyminen vaikeuttavat poliisin toimintaa.

Uudistuksella tuettiin kunnallisen turvallisuussuunnittelun toteutumista sillä, että sopijakumppaneiden määrä kaupunkien ja kuntien näkökulmasta vähentyi merkittävästi. Toisaalta taas poliisin näkökulmasta turvallisuusyhteistyö vaatii jatkossa vakituista henkilöstöresursointia, selkää roolia tulosohjauksessa ja aiempaa suuremman kokonaisuuden hallintaa. Uudistuksella lähtökohtaisesti tuettiin nimenomaan maakunnallisen turvallisuussuunnitelman asemaa.

## 13 POLIISIN HALLINTORAKENNE- UUDISTUKSEN TOINEN VAIHE

Poliisin hallintorakennemuudistuksen toinen vaihe, PORA -2, loi maahan Poliisihallituksen ja toi organisaatiomuutoksia poliisin valtakunnallisiin yksiköihin sekä Helsingin poliisilaitokseen. Hankkeelle asetettiin valtakunnallinen hankeryhmä ajalle 28.11.2008–31.12.2010<sup>58</sup> ja edelleen alatyöryhmiä ja virastotasoisia projektiryhmiä. Hankkeen ohjausryhmänä toimi poliisihallinnon ohjausryhmä. Hankeryhmän tuli toimeenpanovaiheessa ohjata hankkeen eri työryhmien toimintaa sekä varmistaa rakennemuudistuksen toimeenpano tavoitteiden mukaisesti.<sup>59</sup>

Erillisen valmistelutyöryhmän (28.11.2008–31.12.2009) tehtävänä oli valmistella valtakunnalliselle hankeryhmälle esitykset:

- poliisin keskushallintoviranomaisen tehtävistä, organisaatiosta ja ohjaussuhteista
- poliisin keskushallintoviranomaisen alueelle sijoitettavista toiminnoista
- hallintorakenteen edellyttämistä lainsäädäntömuutoksista sekä henkilöstöjärjestelyistä
- täytäntöönpanon tukitoimista
- muutosviestinnästä
- muista mahdollisista rakennemuudistuksen täytäntöönpanon edellyttämistä asioista

Uudistuksesta tiedotettiin poliisin intranet-sivuilla ja säännöllisesti järjestetyissä tiedotustilaisuuksissa.

Poliisin valtakunnalliset yksiköt olivat aiemmin sisäasiainministeriön poliisiosaston (SM/PO) alaisuudessa. Valtakunnallisten yksiköiden hallinnollinen asema säilyi uudistuksessa, joskin ne tulivat suoraan poliisihallituksen alaisuuteen. Valtakunnallisia yksiköitä tarkasteltiin alueellisen tarpeen ja henkilöstöressurssien perusteella. Palveluverkostossa pyrittiin huomioimaan myös poliisitoiminnalliset sekä sidosryhmäyhteistyön tarpeet. Valtakunnallisten yksiköiden omia hallinnollisia rakenteita kevennettiin ja johtamisjärjestelmää selkiytettiin.

---

58 Puheenjohtajana toimi suojelupoliisin päällikkö, poliisineuvos Ilkka Salmi, jäsenenä poliisijohtaja Jorma Toivanen, poliisijohtaja Kimmo Hakonen, poliisijohtaja Kari Rantama, suunnittelujohtaja Arto Kujala ja hallitusneuvos Arto Nieminen sisäasiainministeriön poliisiosastolta, lääninpoliisijohtaja Kauko Aaltomaa Etelä-Suomen läänin poliisin lääninjohdosta ja lääninpoliisijohtaja Jorma Ahonen Itä-Suomen läänin poliisin lääninjohdosta sekä sihteerinä hallitusneuvos Tiina Eränpöytä sisäasiainministeriön poliisiosastolta ja osastosihteerinä Päivi Louneva suojelupoliisista.

59 28.11.2008/SM086:00/2007

## 13.1 Poliisin hallintorakennemuutoksen toisen vaiheen arviointi

PORA 2 -vaiheen arvioinnin peruslähtökohdat ovat vastaavat kuin uudistuksen ensimmäisen vaiheen osalta. PORA 2 -vaiheessa kysymys on toiminnallisesti erikoistuneista yksiköistä, joiden asiakkaina ja palvelujen käyttäjinä ovat usein poliisin muut yksiköt, yritykset, muut erilaiset sidosryhmät, ja ministeriöt.

Uudistuksen arviointi edellyttää valtakunnallisten yksiköiden peruspalvelutuotannon määrittelyä. Lähtökohtana ovat valtakunnallisten yksiköiden ydintehtävät. Tässä vaiheessa uudistuksen vaikutuksia on jossakin määrin jo mahdollista arvioida paikallispoliisin ja poliisin muiden valtakunnallisten yksiköiden yhteistyövaatimusten ja -odotusten näkökulmasta. Valtakunnallisten yksiköiden oman toiminnan tarkastelu kokonaisuudessaan on tarkoituksenmukaista tehdä vasta myöhemmin. Erityisesti tämä koskee Poliisihallitusta.

Poliisihallituksella (POHA) on konsernitoiminnallisesti merkittävä rooli poliisin peruspalvelutuotannon ohjaajana. Poliisihallituksen roolia ja toimintaa tarkastellaankin tässä vaiheessa nimenomaan tulosohejauksen kautta.

Keskusrikospoliisin (KRP) kehitystyötä suuntasivat keskittyminen ydintehtäviin, yksikkökoon suurentaminen, tiedusteluperusteisuus, tukitoimintojen keskittäminen, poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (PTR) -toiminnon ja kohdetorjunnan johtaminen, kansainvälisen operatiivisen yhteistyön hallinta sekä kansainvälisten velvoitteiden kansallinen täytäntöönpano. KRP:llä rooli painottui kansainvälisen ja kansallisesti vakavimman järjestäytyneen rikollisuuden (JR) torjuntaan. Työnjaon muutos vastasi hallintovaliokunnan näkemyksiä paikallispoliisin ja keskusrikospoliisin tehtäväjaosta rikostutkinnassa (HaVM 2/2007).

KRP:llä on yhteistyövelvoite paikallispoliisin kanssa. Paikallispoliisin tuli uudistuksen jälkeen vastata omalla toimialueellaan aiempaa laajemmin tavanomaisten ja vaikeiden rikosten paljastamisesta ja tutkinnasta. KRP:llä on kuitenkin oltava valmius avustaa paikallispoliisia muun muassa ottamalla tutkintavastuu yksittäisten henkirikosten ja muiden vaikeasti selvitettävien rikosten tutkinnasta. Vakavimman rikollisuuden torjuntaa koskevat myös kohdevalintamenettelyyn liittyvät järjestelyt.

Liikkuvan poliisin (LP) ydintehtävät ovat raskaan liikenteen valvonta pääteillä ja teiden solmukohtissa. LP:llä on myös haja-asutusalueilla partiotehtävien suorittamisvelvollisuus eli sen on otettava vastaan hälytystehtäviä ”lähimmän partion periaatteen” mukaisesti. Indikaattoreita näille ovat LP:n liikennevalvontasuoritteet ja hälytystehtävien määrä, jotka kirjautuvat työaikakirjanpitoon toimenpiteinä.

Suojelupoliisilla (SUPO) on valtakunnallisista yksiköistä kaikkein erikoistunein tehtävä. SUPO aloitti toimintansa uudessa rakenteessa jo



vuoden 2009 alussa. Arviointi rajataan sen osalta kuitenkin yhteistyösuhteisiin. SUPO:lla ei lähtökohtaisesti ole toiminnallisia yhteistyötarpeita paikallispoliisin kanssa. Merkityksellistä paikallispoliisin suhteen on ainoastaan tiedon saannin turvaaminen. SUPO:lla on kuitenkin aktiivisempaa yhteistyötä poliisin muiden valtakunnallisten yksiköiden kanssa.<sup>60</sup>

POHA:een luotiin uusi organisaatorakenne uusine toimenkuvineen. Henkilöstö uusiin tehtäviin tuli pääosin Sisäasiainministeriön poliisi-osastolta (SM/PO) ja lääninhallitusten poliisiosastoilta. POHA:n osalta on käytettävissä yksinomaan Poliisin henkilöstöbarometrin 2010 antama tieto uudistukseen liittyvän muutoksen kokemisesta. Perinpohjaisen ja kattavan organisatorisen uudistuksen voimaantulosta oli tuossa vaiheessa kulunut aikaa vajaa kaksi kuukautta.

Hallinnonalan sisäiselle yhteistyölle ei ole selkeitä numeerisia indikaattoreita. Yhteistyön osalta arviointitiedon lähteenä toimivat paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden johdon haastattelut.

## 13.2 Valtakunnallisten yksiköiden hallintorakennemuutos

Poliisin valtakunnalliset yksiköt olivat ennen uudistusta poliisin ylijohdon alaisia valtakunnallisia virastoja. Niiden perustehtävät tuli säilyttää uudistuksessa pääosin ennallaan. Hallintovaliokunta (HaVL 13/2008) totesi valtakunnallisten yksiköiden rooleista seuraavasti;

*”Keskusrikospoliisin roolin tulee puolestaan painottua yhä enemmän kansainvälisen ja kansallisesti vakavimman, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan sekä sellaisiin rikostorjuntaan liittyviin toimintoihin, joiden esiintymistiheys, osaamisen varmistaminen ja kustannussyyt puoltavat niiden keskittämistä valtakunnallisesti. Suojelupoliisin ja keskusrikospoliisin tulee tehdä nykyistä laajempaa yhteistyötä valtion turvallisuuteen liittyvien rikosten esitutkinnassa. Liikkuvalla poliisilla tulee liikennevalvonnan osalta ensisijaisena vastuualueina olla päätiet ja muu taajamien ulkopuolinen tiestö, mutta sen tulee avustaa paikallispoliisia liikenteen valvonnassa myös taajama-alueilla. Liikkuvan poliisin tulee hoitaa hälytystehtäviä paikallispoliisin tukena lähimmän partion periaatteen mukaisesti ja muutoinkin osallistua erikseen sovitulla tavalla resursseja vaativien erilaisten teemaluonteisten iskujen toteuttamiseen. Erityisesti harva-alueilla liikkuvan poliisin on tehtävä yhteistyötä paikallispoliisin kanssa hälytysvalmiuden turvaamiseksi.”*

---

60 Hanke esittää suojelupoliisin osalta lähinnä alueorganisaation keventämistä, yhteistyön tiivistämistä KRP:n kanssa ja hallintopalvelujen keskittämistä entisestään.

Valiokunta painotti, että uudistuksen lähtökohtana oli toiminnallisesti ja tuottavuudeltaan tehokkaampi poliisi, jossa eri toimijoiden tehtävien päällekkäisyydet on poistettu. Samalla tehtävät tuli voida hoitaa taloudellisesti parhaiten ja vahvistaa operatiivisen poliisitoiminnan henkilöresursseja.<sup>61</sup>

Valtakunnallisilla yksiköillä oli ennen PORA 2 -uudistusta koko maan kattava organisaatio ja palveluverkosto. Palveluverkoston kehittämisen lähtökohtana olivat poliisitoimintaan ja sidosryhmäyhteistyöhön liittyvät tarpeet. (HAVL 13/2008 – MINS 4/2008).

Poliisin valtakunnalliset yksiköt ja Helsingin poliisilaitos (HPL) uudistivat hallinnolliset rakenteensa omatoimisesti. Niiden kohdalla hallintorakenneuudistus toteutui tältä osin toisin kuin paikallispoliisissa.

### 13.3 Keskusrikospoliisin PORA -uudistus

Keskusrikospoliisin (KRP) organisaation kehittämisen tavoitteena oli hallintorakenteen keventäminen ja tuottavuuden parantaminen, valtakunnallisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntavastuun tehostaminen, konsernipalvelujen (asiantuntijapalvelut) ja kehittämisen varmistaminen, yhteistyön tiivistäminen sidosryhmiin, keskittyminen ydintehtäviin sekä henkilöstön jaksamisen varmistaminen.

KRP:n organisaatiota kehittänyt työryhmä jätti loppuraporttinsa 30.5.2008 ja KRP:n laatimassa yhteenvedossa koottiin sen keskeinen sisältö.<sup>62</sup> Loppuraportissa käsitellyt kehittämisen osa-alueet pohjautuivat työryhmän toimeksiantoon (26.6.2007) ja työryhmän ohjausryhmänä toimineen KRP:n johtoryhmän (JORY) antamiin linjauksiin.

Ennen PORA -uudistusta KRP:n aluejako ja toimipaikat muodostuivat yhdeksästä (9) tulosyksiköstä:

- Pääosasto, keskuspaikka Vantaa (lisäksi Kouvola ja Vaalimaa)
- Läntinen osasto, keskuspaikka Turku (lisäksi Tampere, Jyväskylä, Vaasa ja Ahvenanmaa)
- Itäinen osasto, keskuspaikka Joensuu (lisäksi Kuopio ja Mikkeli)
- Pohjoinen osasto, keskuspaikka Oulu (lisäksi Rovaniemi)
- Rahanpesun selvittelykeskus, sijoituspaikka Vantaa
- Tekninen asiantuntijapalvelu, sijoituspaikka Vantaa
- Rikostietopalvelu, sijoituspaikka Vantaa
- Rikostekninen laboratorio, sijoituspaikka Vantaa
- Hallinto, sijoituspaikka Vantaa

---

61 Lopuksi valiokunta viittaa valtioneuvoston selonteosta valtiontalouden kehyksistä vuosille 2009-2012 antamassaan lausunnossa valtion tuottavuusohjelman ja poliisin voimavarojen osalta lausuttuun (HaVL 9/2008).

62 9.6.2008, Dnro 1379/8/06, KRP:n päällikkö Rauno Ranta.

Uudistuksessa lakkautettiin Länsi-Suomen alueelta Jyväskylän ja Itä-Suomen alueelta Mikkelin toimipisteet (Kuva 9). Etelä-Suomen alueelle vastaavasti perustettiin Vaalimaan toimipaikka, eikä tulosityksiköiden määrässä tapahtunut muutosta.



**Kuva 9.** Keskusrikospoliisin aluejako ja toimipaikat 1.1.2010 alkaen

Tarkastelujaksolla 2005-2008 KRP:ssa oli henkilöstöä mediaanina 706 henkilöä (Liitetaulukko 31), keskiarvon ollessa 701. Uudistuksen jälkeen henkilöstömäärässä ei tapahtunut muutosta.

Henkilöstöresursoinniltaan suurin on järjestäytyneen rikollisuuden (JR) tutkinnan yksikkö ja toiseksi suurin tiedonhankinnan yksikkö. KRP:n hallinnon sisällä suurin vähennys kohdentui hiukkasosaston henkilöstöön ja sormenjälkien parissa työskenteleviin henkilöihin. Vastaavasti suurin lisäys tuli asiakaspalveluun, jonka henkilöstömäärä nousi 14 henkilöllä.

KRP:ssä oli kehitetty organisaatiota vaiheittain jo ennen PORA-uudistusta. Kehittämistyötä ohjasivat viraston visio, arvot sekä viraston toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS-suunnitelma) vuosille 2006–2009. Linjaorganisaatorakenne tukee toiminnan organisoimista toiminnallisista lähtökohdista käsin.

KRP on rakenteeltaan linjaorganisaatio, jossa hyödynnetään voimakkaasti prosessiorganisaation elementtejä toiminnallisen tehokkuuden varmistamiseksi. Kehitystyö oli lähtenyt käyntiin jo aiemmin prosessien

kehittämisessä rikosteknisen laboratorion toiminnassa. Prosessiorganisaatioajattelu on sellaisenaan uutta poliisin hallinnon alalla.

KRP tuottaa valtakunnallisia asiantuntijapalveluita hallinnon sisällä ja ulkopuolisille sidosryhmillä. KRP:n päätehtävä on aikaisempaa selkeämmin EU-kriteerit täyttävän järjestäytyneen rikollisuuden tutkinta ja torjunta. Lisäksi KRP:n tehtävänä on muun järjestäytyneen rikollisuuden (JR) torjunta, vakavan rikollisuuden kohdetorjuntaprosessin johtaminen, valtakunnallisten rikostorjunnan asiantuntijapalveluiden tuottaminen, rikostorjunnan ja rikostutkimenetelmien kehittäminen.

KRP:n ylimmän johdon haastattelussa todettiin, että keskitettävien toimintojen osalta pohdittiin tarkkaan kustannustehokkuutta ja toiminnallisuutta. Tämä johtui valtakunnallisen palveluverkoston turvaamistarpeesta. Hallintorakennemuutos ei tuonut merkittäviä muutoksia organisaation rakenteisiin (Kuva 10). Tulosityksiköiden määrässä ei tapahtunut muutosta ja niitä on edelleen yhdeksän. Toimipaikkojen muutoksissa huomioitiin muun muassa ydintehtävien alueellinen sijoittuminen. Keskitettävien toimintojen kriteeriksi asetettiin operatiivisten toimintojen tarpeellinen keskittäminen ja päällekkäisistä toiminnoista luopuminen. KRP:n ylimmän johdon haastattelujen mukaan toimintaa keskitetään pitkällä aikavälillä Ouluun, Tampereelle, Joensuuhun ja Vantaalle. Näillä alueilla todettiin olevan myös KRP:n ydintehtävien pääpaino.



Kuva 10. Keskusrikospoliisin rakennemuutos 2010

KRP:n johtamisjärjestelmässä alueellisten yksiköiden esimiehet johtivat aiemmin oman alueensa toimintaa. PORA 2 -vaiheen tavoitteena oli muuttaa hallinnollista organisointia ja keskittää sitä Vantaalle. Johtamisrakenteet jaettiin hallinnolliseen ja operatiiviseen tasoon. Johtamisjärjestelmän selkiyttäminen tarkoitti käytännössä johtajien vastuiden ja tehtävien täsmentämistä ja päällekkäisten tehtävien karsimista.

Johtamiseen kohdistuu uudistuksen jälkeen yhä suurempia vaatimuksia, osittain toiminnan keskittämisestä johtuen. KRP:n ylin johto toi haastatteluissa esiin muun muassa sen, että toimenkuvien muutoksien myötä johtajuuden vaatimuksia ei kuitenkaan huomioitu palkkausjärjestelmässä:

*”Ja sitten tähän johdon keventämiseen liittyen. Tässä palkkausjärjestelmässä se 15-sarjan uudistaminen on meille kanssa tärkeä sen vuoksi, että kun sitä vastuuta on delegoitu tulosityksiköihin ja tulee nämä linjajohtajat, niin siellä tulee ihan eri rooleja näille linjajohtajille. Sen takia me olemme ajaneet tätä tasoa myös sinne 15-sarjaan. He ovat alemmalla tasolla tänä päivänä, mutta vastuut ovat selvästi enemmän kuin nykyään. Se johtamisrooli muuttuu aivan selkeästi siellä”*

*”Meillä on tähän asti ollut 4 tutkivaa osastoa, tulosityksiköitä 4 ja nyt ne vedetään yhteen, niin kyllähän siinä sen vetäjän rooli kasvaa siitä, mitä se on tällä hetkellä, neljäsosa, ja silloin on sitten se kokonaisuus, niin kyllähän se vastuu ja tehtävän vaativuus kasvaa ihan selkeästi.”*

Johtotehtävien määrän arvioitiin puolittuvan lähitulevaisuudessa toimenkuvien uudelleen tarkastelun myötä. Toisen haastattelukierroksen aikana keväällä 2010 KRP:n ylin johto luonnehti henkilöstöhallintoon verkostoituneeksi. Hallinnollinen johtajuus oli toimipaikoissa muuttunut tutkinnalliseksi johtajuudeksi. Tätä pidettiin tavoiteltuna kehityksenä.

KRP:ssa tuottavuussäästötoimenpiteiden toteuttaminen vaikutti toimipaikkojen hallinnollisiin tehtäviin ja tästä syystä myös esimiesten lukumäärään. Tuottavuussäästötavoitteiden toteuttamisessa KRP:n ylimmän johdon näkemyksenä oli, että säästötavoitteiden toteuttaminen vähentää jatkossa resursseja. Lisäksi resurssien vähentäminen edellyttää toimintojen priorisointia:

*”Tuli palautetta, että asiantuntijapalveluiden resursoinnista pidetään huolta, se on ihan ok ja hyvä tavoite, jos se tarkoittaa koko hallintoa. Mutta jos se jää virastotasolle, niin se tarkoittaa sitä, että meidän tutkinta kevenee koko ajan.”*

*”Asiantuntijapalveluiden resursoinnin varmistaminen otetaan meidän tutkinnasta ja pahaa pelkään, että jos tätä strategian toteuttamista ei ole loppuun saakka mietitty, niin JR-koordinointi ja vetovastuu kevenee koko ajan.”*

KRP:n asiantuntijapalveluna voidaan pitää myös osaamisen jatkuvaa siirtämistä eri poliisiyksiköiden käyttöön. Asiantuntijapalveluiden tarkoituksenmukainen tuottaminen ja kehittäminen edellyttävät ohjausta, laadunvarmistusta, palvelujen käyttäjien tarpeiden ja olosuhteiden tuntemista. KRP:n tulee vastata sellaisista rikostorjuntaan liittyvistä toiminnoista, joiden osalta esiintymistiheys, osaamisen varmistaminen ja kustannussyyt puoltavat niiden keskittämistä valtakunnallisesti huolimatta siitä, liittyvätkö ne sellaisenaan juuri järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi vaativien ympäristörikosten tutkinta, ja televiestinnän asiantuntijapalvelut. Poliisilaitoksiin ei tule rakentaa keskitettyjen toimintojen kanssa päällekkäisiä toimintoja.

KRP:llä tulee olla valmius tarvittaessa avustaa paikallispoliisia muun muassa ottamalla tutkintavastuu yksittäisten henkirikosten ja muiden vaikeasti selvitettävien rikosten tutkinnasta. Vakavimman rikollisuuden torjuntaan liittyvistä tutkintajärjestelyistä tulee lähtökohtaisesti sopia erikseen KRP:n johdolla järjestettävässä kohdevalintamenettelyssä. Kohdevalintamenettely koettiin KRP:n ylimmän johdon haastattelussa tärkeänä yhteistyön edellytyksenä paikallispoliisin kanssa:

*”Tuo kohdevalintamenettely on sellainen prosessi, joka tuo mukana tähän rikostorjuntaan ja tähän yhteistyömenettelyyn kaikki tasot, ministeriöt, läänit, paikallispoliisin yksiköt, tullin, rajavartiolaitoksen ja syyttäjät. Se on hyvä jatkossakin ja voisiko sanoa, että se toimii yhteistyömoottorina.”*

*”JR-strategiat ja kohdetorjuntamääräykset, kun se on se meidän ydinhomma kohdetorjunta ja meidän kaikki kovat jutut menee sinne, niin se yhteistyö luonnollisesti varmistuu sitä kautta ja asiantuntijapalveluita annetaan koko ajan missä tahansa jutussa niin kyllä se yhteistyölle rakentuu koko meidän toimintakenttä.”*

Poliisilaitosten määrän vähentyminen ja toimialueiden laajentuminen aiheutti muutoksia poliisilaitosten rooliin ja tehtäviin, joka vaikutti myös paikallispoliisin ja valtakunnallisten yksiköiden välisiin tehtäväjakoihin. Vastaavasti, kuten paikallispoliisiuudistuksen kohdalla, huomion kohteeksi nousivat myös alueelliset käytännöt, toimintakulttuurit ja niiden yhtenäistäminen. Päällekkäisten tehtävien ja yhteistyön rajapintojen tarkastelussa yhtenevällä toimintaympäristöllä on erityistä merkitystä, johon osaltaan vaikuttavat myös vastuiden ja johtosuhteiden selkeys. KRP:n ja

paikallispoliisin yhteistyölle toiminnallisena ongelmana koettiin lähtökohtaisesti vastavuoroisuuden puute:

*”...se vanha ajatus, että KRP on vain resurssi johonkin, ja kun poliisilaitoksilla jutut kasaantuu, niitä siirretään KRP:lle. Sitä ei enää pitäisi ollakaan, kun meillä on tehtäväkenttä selkeämpi. Mutta sitten, kun tulee sellaisia poikkeuksellisia yksittäisjuttuja kuten henkirikos tai muu niin sitten tulisi ymmärtää se oma resurssitilanteen rajallisuus, että sitten otetaan yhteyttä näissä asioissa.”*

Mikäli uudistuksessa ei tule toiminnallisesti selkeitä muutoksia, alueella tehdään yhteistyön sijaan päällekkäistä kunkin yksikön taholta koordinoitua työtä.<sup>63</sup> Yhteistyöhön heijastuvat alueellisesti erilaiset juttutiheydet ja palvelutarpeet. Tästä syystä KRP:n ja paikallispoliisin yhteistyössä on huomioitava hyvinkin erilaisia alueellisia tarpeita.

KRP:n hallintorakennemuutos toteutettiin tavoitteiden mukaisesti ja osa saaduista kokemuksista tuki tätä. Tässä vaiheessa uudistuksen toteuttamisen jälkeen on kuitenkin ennen aikaista arvioida toiminnan vaikutuksia. Jatkossa odotukset suuntautuvat selkeästi poliisihallituksen rooliin toiminnallisena ohjaajana ja tulosvastuun asettajana:

*”Se, mikä on paikallispoliisin kanssa yhteinen harjoitus tästä eteenpäin, on se, että miten juttuja otetaan sisään ja minkä laatuista juttuja. Meillä on ollut aikalailla alueella aluesidonnaista se juttujen sisäänotto, että sekin keskitetään sillä tavalla, että tutkinnan ja tiedustelun yhteistyössä tehdään tilanearvioinnin mukaan ja tiedustelutulosten mukaan juttuvalintoja. Sekin valinta tehdään keskitetysti. Se tarkoittaa käytännössä sitä, että jos tuolla alueella käynnistyy, niin tietysti siellä paikalla oleva KRP henkilöstö tulee tarvittaessa mukaan, mutta päätös siitä jatkosta tehdään keskitetysti.”*

KRP:lla on valtakunnalliset asiantuntijapalvelut mahdollistava palveluverkosto. Palveluverkoston toimintaan heijastuu myös alueellisen yhteistyön merkitys sekä poliisihallinnon sisällä että laajemmin. KRP:ssa toimipaikkojen sijoittamisessa huomioitiin toiminnalliset tarpeet ja toimitoja painotettiin sinne, missä ydintehtävien näkökulmasta kysynnän volyyymi oli suurinta. Toiminnan alueellinen pääpaino on jatkossa Oulussa, Tampereella, Joensuussa ja Vantaalla, jonne toiminta on tarkoitus keskittää.

---

63 Päällekkäisyyttä vähennetään työryhmän mukaan siten, että KRP:n tehtäväksi tulee vastata kansainvälisen ja valtakunnallisen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan järjestämisestä operatiivisella tasolla kohdetorjuntaprosessissa yhteistoiminnassa muiden poliisiyksiköiden kanssa. Tämä varmistaisi sitä, että operaatiot ja tutkintatoimenpiteet eivät ole päällekkäisiä, toisiaan vaarantavia tai muuten epätarkoituksenmukaisesti järjestettyjä.

KRP:n asiantuntijapalveluiden tuottaminen valtakunnallisesti hallinnonalan sisäisen yhteistyön ja toiminnallisen tehokkuuden varmistamiseksi on tärkeää koko poliisikonsernin tuloksellisuudelle. Valtakunnallinen koordinaatio ja seuranta kulminoituvat nimenomaan poliisihallituksen toimintaan ja sen rooliin tulosohjauksessa.

Keskusrikospoliisin (KPR) tehtävät selkiytyivät ja erikoistuminen vahvistui uudistuksen myötä. KRP:n tulosityksiköiden määrä ei muuttunut, eikä henkilöresurssissa tapahtunut muutoksia. Sisäisessä organisoinnissa suurin henkilöstöllisyys tuli asiakaspalveluun, joka johtui toimintojen uudelleen tarkastelusta. KRP:ssa päätöksenteko keskitettiin Vantaalle. Johtamisrakenne jaettiin hallinnolliseen ja operatiiviseen toimintaan. Hallinnollista toimintaa koskeva päätöksenteko tehdään koordinoidusti päätoimipaikasta. Operatiivinen toiminta toimii valtakunnallisessa palveluverkostossa. Johtotehtävien arvioitiin puolittuvan jatkossa.

Johtajuuteen ja sen uudelleen organisointiin liittyi PORA 2 -vaiheessa myös ongelmia. Ongelmat kulminoituivat toimenkuviin ja palkkausjärjestelmään. Henkilöstöhallinto toimii verkostomaisesti. Hallinnollista johtajuutta toimipaikoissa vähennettiin ja työtä organisoitiin tutkinnalliseksi johtajuudeksi. Alueellinen johtajuus ja vastuu muuttuivat uudistuksen myötä. Tämän myötä palkkausta ja tulosvastuun delegoimista tarkasteltiin uudelleen.

## 13.4 Liikkuvan poliisin PORA -uudistus

Liikkuvan poliisin (LP) tehtäväkenttä on poliisitoiminnallisesti erikoistuneempi kuten muidenkin valtakunnallisten yksiköiden. LP:n päätehtävä on liikennevalvonta maalla ja vesialueilla. LP:n erityisenä osaamisalueena on raskaan liikenteen valvonta. LP:n tehtävillä on myös selkeä rajapinta paikallispoliisin kanssa. Arvioinnissa tarkastellaan erityisesti hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 13/2008) ja PORA -tavoitteissa esitettyä LP:n ja paikallispoliisin toiminnallista yhteensopivuutta sekä LP:n alueellista kohdentumista suhteessa paikallispoliisiin erityisesti harva-alueilla.

LP:n toiminnallisesta erikoistumisesta johtuen sen tehtävissä korostuivat erityisesti tehokas viranomaisyhteistyö, yhteistyö paikallispoliisin kanssa ja kansainvälinen yhteistyö. Linjaukset<sup>64</sup> olivat kokonaisuutta tarkastellen toiminnallisesti merkittäviä tai toiminnallisuuteen vaikuttavia.

---

64 LP:n osalta seuraavat linjauksesitykset: Liikenneonnettomuuksien ja -valvonnan analyysitoimintaa sekä valvontatiedottamista kehitetään, kansainvälinen yhteistyö vakiinnutetaan osaksi liikkuvan poliisin toimintaa, liikkuvan poliisin vastuulla oleva ajokoulutus kootaan yhdeksi, nykyistä selkeämmäksi kokonaisuudeksi, kehitetään automaattista liikennevalvontaa yhdessä poliisin ylijohdon ja paikallispoliisin kanssa, lakkautetaan neljä osastoa, jos poliisin lääninjohto poistuu, osa valvontaryhmistä sulautetaan, yksi siirretään, johtoa kevennetään; osa nykyisistä yksiköistä liitetään toiseen yksikköön, tukitoimintoja kootaan yhteen ja Helsinki-Vantaan lentoaseman yksikön ja turvallisuusyksikön toimintaa kehitetään LP:n yksikköinä.



LP:n kuusi tulosityksikköä olivat Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen osastot, lentoaseman yksikkö ja turvallisuusyksikkö. Osastojen pääpaikat sijaitsivat Helsingissä, Turussa, Mikkelissä ja Oulussa. Osastoihin kuului ennen uudistusta 19 paikallisyksikköä. Viidellä paikallisyksiköllä oli alaisuudessaan yksi tai useampi erillinen valvontaryhmä. Näitä valvontaryhmiä oli kaikkiaan kahdeksan.

LP:n aluejakoon ei tullut muutoksia PORA 2 -uudistuksessa. LP:lla on uudistuksen jälkeen neljä aluetta (Kuva 11) ja uudistuksessa paikallisyksiköt muutettiin yksiköiksi. Vastaavasti valvontaryhmät muutettiin toimipaikoiksi. LP:n toimipaikkojen määrä ei muuttunut Pohjois-Suomen harva-alueilla. Kemin ja Kajaanin paikallisyksiköistä tuli toimipaikkoja ja Oulun johdon esikunta lakkautettiin. Esikunnan lakkauttaminen johtui niin Oulussa kuin Turussakin esikuntatoimintojen keskittämisestä Helsinkiin.

Kokkolan paikallisyksikkö muuttui toimipaikaksi. Suurimmat muutokset LP:n osalta tehtiin kuitenkin Itä-Suomen alueella. Nurmeksen ja Pieksämäen valvontaryhmät lakkautettiin, Mikkelin osasto ja paikallisyksikkö muutettiin toimipaikaksi.

Etelä-Suomen alueella lakkautettiin Lohjan valvontaryhmä ja vastaavasti Kotkaan perustettiin toimipaikka. Imatran ja Hämeenlinnan paikallisyksiköt muutettiin toimipaikoiksi.



**Kuva 11.** Liikkuvan poliisin (LP) alue- ja palveluverkosto PORA -uudistuksen jälkeen.

LP:ssa on kuusi tulosityksikköä: Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen osastot, lentoaseman yksikkö ja turvallisuusyksikkö. Toimipaikat jäivät sijaintipaikkakunnilleen.

LP:n johto ja johdon esikunta sijaitsevat uudistuksen jälkeen Helsingissä. LP:n johtamisrakenteet on jaettu KRP:n tavoin hallinnolliseen ja operatiiviseen tasoon. LP:n johtamisjärjestelmän selkiyttäminen tarkoitti käytännössä johtajiston tehtävien uudelleen organisoimista ja vastuiden selkiyttämistä. Toisaalta voidaan myös todeta, että johtajiston vähentyessä ja alaisen hallinnon määrän kasvaessa vastuu johtajistolla moninkertaistuu ja esimiesuhteita on yhden henkilön hallittavana enemmän kuin ennen. Johtamisjärjestelmän keventäminen heijastui siten väistämättä hallinnollisen esimiesaseman laajentumiseen. Johtamisjärjestelmän mataluus ja sen selkiyttäminen loivat LP:n ylimmän johdon haastattelun mukaan haasteita substanssijohtamiseen ja operatiiviseen johtamiseen:

*”Kyllä tuo varmaan on tämän valtakunnan osalta totta, että on valtavat haasteet tuon tiedonkulun osalta. Kun etäisyyttä tulee ja asioita hoidetaan pöytäkirjojen ja edustuksen välityksellä, niin toimipisteissä se viesti tulkitaan eri tavalla ja siellä kuunnellaan eri asioita. Monta sellaista asiaa on tullut yllätyksenä, että miten päätös on luettu pöytäkirjoista, kenties millä odotusarvoilla sitä viestiä on odotettu. Viestien sisältö muuttuu.”*

Valtakunnallisesti yhtenäinen käytäntö on tärkeää palvelun käyttäjille ja myös henkilöstölle itselleen. Yhtenäinen käytäntö ja johtovastuiden selkeys tukevat myös tiedon vaihtamisen edellytyksiä. Tarkastelujaksolla 2005-2008 LP:n henkilöstöresursointi oli mediaanina 689,5 henkilöä (Liitetaulukko 32), keskiarvon ollessa 690. PORA -uudistuksen jälkeen henkilöstöresurssit olivat hieman pienemmät mediaaniin verrattuna, mutta vastaavasti vuoteen 2008 ei tapahtunut olennaista muutosta.

Toimipaikkojen resursointi ei juuri muuttunut uudistuksessa, joka tukee valtakunnallisen palveluverkoston ylläpitämistä. Helsingin yksikkö on suurin, muutoin toimipaikkojen resursointi on suuruudeltaan hyvin samankaltainen alueellisia eroavaisuuksia noudatellen. Suurimmat yksiköt ovat suurimpien kaupunkien alueella ja vastaavasti pienimmät Pohjois-Suomessa.

LP:lla on toimipaikat myös Kuusamossa, Iisalmella, Savonlinnassa ja Sodankylässä, joissa ei ole varsinaisia henkilöstöresursseja. Kuusamon toimipaikka kuuluu Oulun yksikköön, Iisalmen toimipaikka Kuopion yksikköön, Savonlinnan toimipaikka Mikkelin yksikköön ja Sodankylän toimipaikka Rovaniemen yksikköön, joista henkilöstöresurssit suunnataan edelleen tarvittaessa toimipaikkoihin.

LP:n osastot muutettiin uudistuksessa tulosityksiköiksi (Kuva 12). Johtoryhmätyöskentely nostettiin päätöksenteon tueksi. Johtoryhmiä (JORY) on uudistuksen jälkeen kaksi, varsinainen johtoryhmä ja operatiivinen johtoryhmä. Esikunta siirtyi puolestaan apulaispäällikön suoraan alaisuuteen.



LP:n yksiköitä järjestettäessä pyrittiin toiminnallisesti riittävän suuriin yksiköihin. Harva-alueille oli tarkoituksenmukaista perustaa pienempiä yksiköitä poliisipalveluiden turvaamisen näkökulmasta. Paikallispoliisin kannalta on merkittävää se, että LP osallistuu perustehtävänsä mukaisesti hälytystehtävien hoitamiseen paikallispoliisin tukena lähimmän partion periaatteella ja erilaisiin resursseja vaativiin teemaluonteisiin tehtäviin. LP:n ylimmän johdon haastattelun perusteella erityisesti harva-alueilla on tehtävä yhteistyötä paikallispoliisin kanssa hälytysvalmiuden turvaamiseksi:

*”LP on paikallispoliisille liikennevalvonnan tukena ja apuna lähimmän partion periaatteella. PORA hankkeen tavoitteena on, uudistuksen jälkeen LP:llä on koko valtakuntaa kattavat tehtävät, jossa liikennevalvonta on ydintehtävänä. On kuitenkin selvää, että koko maata ei voida kattaa, esimerkiksi Sodankylässä, vaan siellä on kohteena pääsääntöisesti päätiet ja liikenteen solmukohdat.”*

Uudistus toi LP:lle myös uusia tehtäväkokonaisuuksia, joiden voidaan arvioida edellyttävän lisää henkilöstöresursointia. LP:n koulutustoiminta keskitettiin uudistuksen yhteydessä. Kouluttajat ja koulutettavat sitoutetaan valtakunnallisesti sovittuihin linjauksiin, ottaen kuitenkin huomioon paikalliset koulutuksen erityisvaatimukset. LP:n ylin johto kommentoi annettavan koulutustyön uudelleen organisointia seuraavasti:

*”Koulutuksessa meillä yhteistoiminta muuttuu muun poliisihallinnon kanssa siten, että tähän asti olemme keskustelleet lääninhalituksen poliisiosastojen kautta, josta sitten on jaettu tätä meidän koulutustarjontaa esim. ajokoulutuspalveluita alaisilleen poliisilaitoksille. Nyt, kun tämä porras häviää, niin me keskustelemme suoraan näiden poliisilaitosten kanssa ja se aiheuttaa meille aika ajoin lisäresursoinnin tarvetta näillä näkymin.”*

*”Kun me itse jaetaan näitä ajokoulutuspaikkoja<sup>65</sup> suoraan poliisilaitoksille, joudumme tekemään jakoja koulutuspaikkojen suhteen. Tällöin emme välttämättä tiedä heidän oikeita tarpeita. Ongelmana on myös se, että kun poliisilaitos ilmoittaa ihmisiä kurssille ja sitten niitä perutaan, me joudumme taas koko valtakunnan poliisilaitosten kesken etsimään uudet lähtijät sinne kurssille. Tämä on konkreettinen muutos meille.”*

Liikkuvan poliisin (LP) ensisijaisina vastuualueina liikennevalvonnassa tulisi olla päätiet ja muu taajamien ulkopuolinen tiestö, jossa sillä on valtakunnallinen palveluverkosto. LP:n aluejakoon ei tullut muutoksia ja alueita on uudistuksen jälkeen neljä. Itä-Suomessa lakkautettiin kaksi

65 Ajokoulutukseen liittyvät toiminnot tulee tarvittaessa keskittää.

valvontaryhmää. Muutokset olivat lähinnä terminologisia. Paikallisyksiköt muuttuivat yksiköiksi ja valvontaryhmät toimipaikoiksi.

LP:n johtamisrakenteet jaettiin hallinnolliseen ja operatiiviseen tasoon. Esikuntatehtävät keskitettiin päätoimipaikkaan. Toimipaikkojen resursointi ei muuttunut uudistuksessa ja valtakunnallinen palveluverkosto säilyi tältä osin. Suurimmat yksiköt ovat Etelä-Suomessa ja pienimmät harva-alueilla. Myöskään henkilöstöresurssit eivät muuttuneet. Henkilöstöresursseja kohdennetaan toiminnallisista lähtökohdista ja yksiköistä käsin. Tästä syystä kaikissa toimipaikoissa ei ole vakituisia henkilöstöresursseja.

Johtamisjärjestelmä kevenyi ja madaltui. Muutokset vaikuttavat erityisesti hallinnolliseen esimiehisytyteen. Johtamisjärjestelmän mataluuden arvioitiin vaikeuttavan LP:n ylimmän johdon haastatteluissa substanssijohtamista, joka heijastunee myös operatiiviseen johtamiseen. Osastorakenteen muutokset vaikuttivat myös esikunnan työprosesseihin ja hallintotehtäviin.

## 13.5 Suojelupoliisin PORA -uudistus

Suojelupoliisin (SUPO) keskeiset tehtävät ovat vastavakoilu, terrorismin torjunta, valtion sisäisen turvallisuuden uhkien torjunta, ennalta estävä turvallisuustyö ja turvallisuusvartiointi. SUPO osallistuu myös kansainväliseen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ja turvallisuuspalveluiden kansainväliseen yhteistyöhön lähinnä Euroopan unionin puitteissa ja pohjoismaiden välillä.

SUPO:lla oli vuosina 2002–2003 niin sanottu painopisteprojekti, joka laati ehdotuksen uudeksi organisaatioksi. Projektin esitysten perusteella muutokset tulivat voimaan 1.1.2004. SUPO:n toiminta jaettiin tällöin entisen kahden linjan sijasta kolmeen eli operatiiviseen, preventiiviseen ja strategiseen linjaan. Myöhemmin vuonna 2005 organisaatioon lisättiin esikuntayksikkö suoraan päällikön alaisuuteen. Esikuntayksikköön koottiin kansainvälisen toiminnan, ulkoisen tiedotuksen, säädösvalmistelun ja laillisuusvalvonnan toimintoja. Tällä perusteella SUPO:n organisaatio ennen PORA -uudistusta oli melko uusi.

SUPO:n osalta PORA -uudistuksen perusajatuksia olivat:

- linjajaon ja esikunnan poistaminen
- organisaatio kaksiportaiseksi, eli tulosityksiköt suoraan päällikön alaisiksi,
- tulosityksiköt toiminnallisesti apulaispäälliköiden ohjauksessa
- alueorganisaatiosta yksi tulosityksikkö
- tulosityksiköiden määrän vähentäminen

SUPO käynnisti oman PORA -hankkeensa muista valtakunnan yksiköistä poiketen samaan aikaan kuin paikallispoliisi. Hallintorakenneuudistus toteutettiin 1.1.2009, jossa alueyksiköt poistuivat. Pohjois-Suomen, Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen alueelle muutoksia ei tullut PORA 2- vaiheessa. SUPO:ssa ainoa muutos kohdentui Itä-Suomen alueelle, jossa Mikkelin toimipiste lakkautettiin (Kuva 13).



**Kuva 13.** Suojelupoliisin (SUPO) palveluverkosto PORA -uudistuksen jälkeen.

SUPO on kehittänyt organisaatiotaan jo ennen PORA -hanketta ja vähentänyt maakunnissa sijaitsevien yksiköiden ja niissä toimivan henkilöiden määrää. Tarkastelujaksolla 2005-2008 SUPO:n henkilöstöresursointi oli mediaanina 210 henkilöä (Liitetaulukko 33), keskiarvon ollessa 211. PORA -uudistuksen jälkeen henkilöstömäärä oli suurempi mediaaniin verrattuna, vaikka muutosta vuoteen 2008 verrattuna ei juuri tapahtunut. PORA -uudistuksessa uusina yksikköinä perustettiin sisäisten palveluiden yksikkö (34 henkilöä) ja johdon tuki (6 henkilöä). Vastaavasti SUPO:n sisäisessä organisoinnissa arkistotoimistossa, hallintotoimistossa, koulutustoiminnassa ja tietohallintotoimistossa ei ole uudistuksen jälkeen henkilöstöä. SUPO:n henkilöstöresursoinnissa näkyy myös aluejaon poistumisen vaikutukset henkilöstöresurssien uudelleen allokointina yhteen alueyksikköön.

SUPO:n organisaatiossa oli aiemmin kolme linjaa. Operatiivinen linja vastasi toiminnallisista tehtävistä ja toimialueensa suunnittelusta ja kehittämisestä. Preventiivinen linja vastasi ennalta estävästä turvallisuus-työstä sekä alueellisesta toiminnasta. Strateginen linja vastasi yleisestä kehittämisestä, tutkimuksesta ja suunnittelusta sekä tukitoiminnoista. Esikuntayksikkö vastasi johdon avustamisesta viraston toimialaan kuuluvien asioiden hoitamisesta sekä laillisuusvalvonnasta.

PORA -uudistuksessa linjajako ohentui. Jäljelle jäivät operatiivinen ja strateginen linja. Operatiiviseen linjaan yhdistettiin preventiivinen linja (Kuva 14). Uudistus tarkoitti tältä osin paluuta aiempaan. SUPO:n tulosyksiköiden määrä vähentyivät kahdeksaan ja uudistusta toteutettiin siten tavoitteiden mukaisesti. Päällikön alaisuuteen perustettiin kaksi apulaispäällikön virkaa.

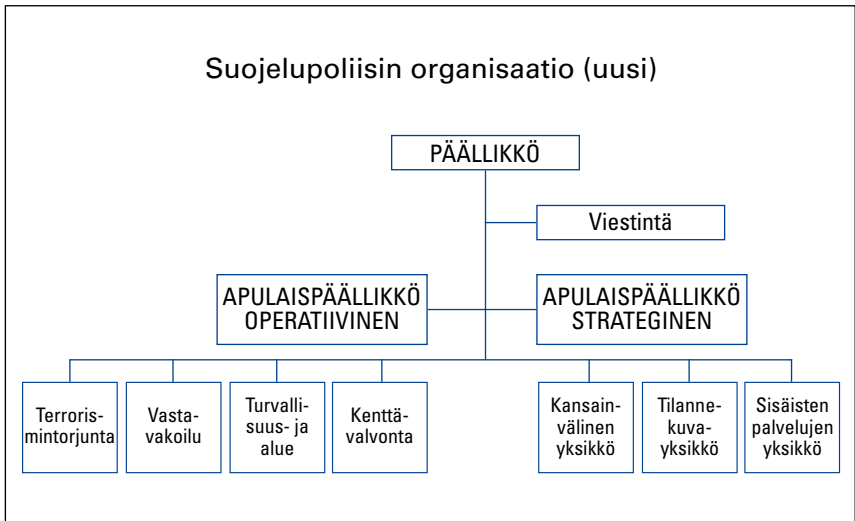
Hallinnon kehittämisen tavoiteltiin johtamisjärjestelmän mataluuden lisäksi sen selkiyttämistä. Johtamista organisoitiin linjaorganisaation mukaisesti keskittämällä ja vähentämällä nimenomaan hallintohenkilöstön resursseja. SUPO:ssa tämä vaikutti myös toimipaikkojen hallinnollisiin tehtäviin ja esimiesten lukumäärään.

Lähtökohtaisesti SUPO:ssa oli PORA 2 -vaiheen<sup>66</sup> tavoitteiden mukaisesti kevennettävä erityisesti alueorganisaatiota, keskitettävä hallintopalveluja ja tiivistettävä yhteistyötä KRP:n kanssa. Tavoitteena oli purkaa päällekkäisiä toimintoja ja luoda synergiaetuja. Synergiaetujen ja kustannustehokkuutta tavoiteltiin SUPO:ssa johdon haastattelun mukaan muun muassa tilaratkaisuissa, hankintakysymyksissä, koulutuksessa ja kalustossa:

*”Se listan pituus yllätti ainakin minut, ja se on kyllä se tapa miten meidän pitää tehdä, koska nimenomaan keskittyy siihen tuki- ja hallintotehtäviin, niin meidän täytyy saada se niin ohueksi kuin mahdollista, mutta tehokkaaksi, koska kyllä ne tukevat nämä palvelut meidän operatiivista toimintaa keskeisellä tavalla.”*

---

66 Hallintorakenneuudistus kohdentuu SUPO:ssa PORA-hankkeen mukaisesti johto- ja vastuusuhteiden selkeyttämisessä (organisaation madaltaminen), operatiivisen toimintakyvyn kehittämisen uhkien muuttuessa ja alueorganisaation hyödyntämisesseen, muuttuvan kansainvälisen toimintaympäristön hallintaan, korkeatasoisen tilannekuvan tuottamiseen, analysointiin ja raportointiin. Viestintäkykyyn ja tuottavuustavoitteiden saavuttamiseen tulee myös kiinnittää huomiota.



**Kuva 14.** SUPO:n organisaatio vuonna 2009

SUPO on toiminnallisesti eriytyneempi kuin muut valtakunnalliset yksiköt. Sillä ei ole mainittavia päällekkäisiä tehtäviä paikallispoliisin kanssa. SUPO:n ylimmän johdon haastattelun mukaan sen tulee olla jatkossakin kiinteä osa poliisitoimintaa, vaikka sen toiminta poikkeaa perinteisestä peruspoliisitoiminnasta.

Myös SUPO:n on lähtökohtaisesti varmistettava valtakunnallinen palvelutuotantonsa eli lakisääteiset tehtävänsä. SUPO:n ylimmän johdon haastattelun mukaan toiminnallinen erikoistuminen on SUPO:ssa selkiintynyt uudistuksen jälkeen. Toiminnallinen erilaisuus heijastuu myös muuhun toimintaan ja sen edellytyksiin. SUPO:n ylimmän johdon mukaan muun muassa koulutustarpeet muovautuvat erilaisiksi johtuen erilaisesta toiminnallisesta kontekstista.

Muiden poliisin yksiköiden osalta käytännön yhteistyövelvoite ei ole SUPO:ssa yhtä konkreettinen, vaikka yhteistyötä tehdäänkin aktiivisesti arkityönä. SUPO:n ylimmän johdon haastattelun perusteella selkeät roolit ja johtosuhteet kaikilla hallinnon tasoilla luovat edellytyksiä erikoistumiselle ja toimivalle yhteistyölle:

*”Poliisilaitosten osalta voi todeta, nyt kun PORA 1 aloitti ja poliisilaitosten määrä väheni 24:ään, niin SUPO:n ja paikallispoliisin väliä, nehan on tuolla alueella aina olleet kyllä varsin toimivat ja hyvät. Nyt sitten se (yhteistyö) myös Helsingissä on ollut toimiva. Nyt-hän se on aiempaa helpompaa, kun siellä on vähemmän päälliköitä.”*



*”... poliisi on niin kuin kokovaltaisessa vastuussa alueellisesti ja me [SUPO] olemme sektorivastuussa koko valtakunnassa. Nämä ovat hieman ristikkäiset nämä asetelmat ja se pitää aika selvästi hahmottaa. Poliisihallituksen tulevaisuudessa tärkein elementti on ottaa valtakunnalliseen kontrolliin alueelliselle vastuulle jaettu 24 poliisilaitoksen toiminta ja se on nähdäkseni poliisihallituksen tärkein tehtävä. Ja jossain määrin se oma sektori valtakunnallisella tasolla hyvin pitkälle koordinoituna ja siitä vastataan sitten poliisijohdolle. Näin mä itse hahmotan tämän parhaiten”*

Tulosohjauksen näkökulmasta SUPO on yksi tulosityksikkö muiden joukossa. Tästä tuloksellisuudesta vastaa yksikön päällikkö, joka toteuttaa tulostavoitteita operatiivisen toiminnan ohjauksen kautta.

Toiminnallisen tehokkuuden turvaamiseksi yhteistyön rajapintojen tulee olla selkeitä ja niihin käytettävät resurssit realistisia. SUPO:n ja KRP:n tulee PORA -tavoitteiden mukaan tehdä jatkossa nykyistä laajempaa yhteistyötä valtion turvallisuuteen liittyvien rikosten esitutkinnassa. (HAVL 13/2008 ). SUPO:lle on tullut viime vuosina eräitä uusia toimintoja, joilla on erikoistumisen tarkastelussa oma merkityksensä. Uusina toimintoina perustettiin muun muassa kansainvälinen yksikkö ja tilannekuvayksikkö. SUPO:n toiminnassa korostuu vahvana erityispiirteensä hallinnon ulkopuolelle tehtävä yhteistyö. Tästä syystä viestinnän roolia korostettiin aiempaa selvemmin koko organisaation toimintana. SUPO:n johdon mukaan viestinnän merkitystä toiminnassa ei voida liikaa korostaa:

*”... toimintaedellytykset hyvät ja tiimissä on ollut yksi viestintäassistentti nyt syyskuun alusta ja sitten on kaksi oman työn ohella toimivaa viestintäihmistä. Meidän tavoitteista sen verran, että meillä on kolme tavoitetta ja yksi liittyy ulkoiseen viestintään eli meidän tavoitteena on että SUPO:sta on sellainen oikea ja aito julkisuuskuva olemassa joka ei siis ole mitenkään liian auringonpaisteinen, vaan realistinen ja hyvä kuva siitä, mitä me oikeasti ollaan. Me uskotaan, että sen oikean julkisuus kuvan kautta meillä on mahdollisuus saada oikeutus tälle toiminnalle eli ihmiset hyväksyy ja myöskin tietävät miksi me olemme olemassa...”*

*”Sitten tämä toinen tavoite liittyy sisäiseen viestintään, eli sen sellaisen viestinnällisen ajattelutavan jalkauttaminen tai luominen tähän organisaatioon ja myös sillä tavalla, että se viestintä toimisi myös kaksisuuntaisesti. Ja sitten kolmas tavoite on ihan tällainen konkreettinen, että meillä on sellaiset viestintävalmiudet, sellainen tiimi, että yhdessä johdon kanssa pystyy vastaamaan siihen haasteeseen, mikä meille tulee tuolta ulkoapäin ja tuota niin siis myös kriisitilanteissa ja sellaista vaativissa tilanteissa me pystytään hoitamaan se viestintä.”*

Viestinnän resursseja vahvistettiin uudistuksen yhteydessä ja sille asetettiin omat strategiset tavoitteensa. Tämä tukee SUPO:lle asetettujen tavoitteiden, avoimuuden ja läpinäkyvyyden, toteuttamista.

Palveluverkostossa tapahtuneet muutokset kohdentuivat Suojelupoliisissa (SUPO) Itä-Suomen alueelle. SUPO:n tehtäväkenttä selkiytyi ja jo aikaisempi erikoistuminen vahvistui. Tätä toteutettiin erityisesti valtakunnallisten yksiköiden tehtäväkuvien tarkastelulla ja tehtävien siirrolla. SUPO:n aluejako poistettiin ja tulosyksiköiden määrä vähentyi kolmella. Linjajako ohentui ja jäljelle jäivät strateginen ja operatiivinen linja. Operatiiviseen linjaan yhdistettiin uudistuksessa preventiivinen linja. Johtamisjärjestelmä kevenyi ja hallintoa keskitettiin päätoimipaikkaan. SUPO:n henkilöstömäärä ei muuttunut uudistuksessa. Sisäisessä organisoinnissa näkyvät sekä aluejaon poistumisen vaikutukset että uusien yksiköiden perustaminen.

## 13.6 Hallintorakennemuutos Helsingin poliisilaitoksessa

Helsingin poliisilaitoksen (HPL) PORA -uudistus toteutettiin vuoden 2010 alussa. Tästä syystä uudistuksen vaikutuksia palvelutuotantoon ei ole mielekästä arvioida tässä yhteydessä. Arvioinnissa tarkastellaan yksinomaan hallintorakenteesta tapahtuneita muutoksia ja kuvataan PORA -uudistuksen toteutus.

HPL oli ennen PORA -hanketta erillisyyksikkönä suoraan SM:n alainen poliisiyksikkö. Lähtökohtaisesti PORA 1 -vaihe on myös HPL:n hallintorakenteen uudistamisen taustalla, vaikka se ajallisesti sijoittui PORA 2-vaiheeseen. Pääministeri Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa on kirjattu poliisin hallintorakenteen uudistamisesta seuraavaa:

*”Poliisipiirien määrä vähennetään ja hallintorakenteen uudistusta jatketaan siten, että se kohdistuu jatkossa myös poliisin ylijohdoton, poliisin lääninjohtoihin, poliisin valtakunnallisiin yksiköihin sekä Helsingin poliisilaitokseen.”*

HPL:n hallintorakennemuutoksen strategian eteneminen vuosina 2007-2012:

- Hallintoyksikön perustetaan ja esikunta ja tukitoiminnot organisoitua uudelleen
- Varmistetaan toimintojen tehostaminen sekä Palken perustamisen ja tuottavuusvaatimusten edellyttämät henkilöstövähennykset.

- Esitutkinnan päällekkäisyyksiä puretaan käynnistämällä rikostutkinnan esikäsitteily-yksikön toiminta 2008 yhteistyössä Helsingin kihlakunnan syyttäjäviraston kanssa.
- Itäkeskuksen poliisipiirin alueella käynnistetään lähipoliisitoiminnan pilottihanke, jonka tavoitteena on kehittää koko laitoksen alueelle uusi lähipoliisimalli.
- Lupapalvelujen asiakaspalveluja tehostetaan.
- Henkilöstön tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttö varmistetaan uusilla kentän työvuoroilla. Samalla varmistetaan ja tehostetaan hälytysvalmiutta.

HPL:n ylimmän johdon haastattelun mukaan henkilöstön osallistumista hallintorakenneuudistukseen varmistettiin lukuisilla työryhmillä. HPL on hallinnollisesti uudistuksen jälkeen yksi Suomen 24 poliisilaitoksesta,<sup>67</sup> jolla on myös selkeitä toiminnallisia erityisvelvollisuuksia.

HPL:n ylimmän johdon haastatteluiden mukaan toimintaympäristöillä ja sen tuntemuksella oli suuri rooli uudistuksen toteuttamisen yhteydessä. PORA 1 -vaiheessa hallinnon kehittämisen ja alueellisen laajentumisen toteuttamisessa tuli huomioida väestön määrä ja toiminnalliset lähtökohdat. Sinänsä paikallispoliisin osalta yksikkökoon suurentaminen ei sellaisenaan näyttänyt HPL:n rakenneuudistuksessa merkittävänä tekijänä, koska poliisilaitos oli aiemmin erillisyyksikkönä vastannut nimenomaan Helsingin kaupungin alueen turvallisuudesta. Alueellisesti merkittävää laajentumista ei tapahtunut rakenneuudistuksen yhteydessä.

HPL:n toimipaikkarakenne muistuttaa muita poliisilaitoksia, vaikka kyseessä on yhden kaupungin alueella toimiva poliisilaitos. Paikallispoliisiuudistuksessa poliisilaitokseen perustettiin pääpoliisiaseman yhteyteen toimipaikat. Vastaavaa rakennetta ei sellaisenaan ole Helsingin poliisilaitoksella, jossa siirryttiin neljästä poliisipiiristä kolmeen ja tarkennettiin piirin aluejakoa. HPL:n alueelliset yksiköt ovat kooltaan suuria, jonka vuoksi ylimmän johdon näemyksenä oli, että tarkoituksenmukaisen toiminnan kannalta alueiden kaikkien toimintojen keskittäminen ei ole järkevää. HPL:ssa PORA -uudistuksessa korostuivat johtamisjärjestelmän selkiyttäminen ja yksiköiden rakenteellinen yhdenmukaistaminen.

HPL:n kehittämistyöryhmän näkemys oli se, että toiminnallista keskittämistä tulee tehdä mahdollisimman laajasti silloin, kun siitä on saatavissa lisäarvoa, kuten esimerkiksi lupa- ja ulkomaalaisasioissa. Keskittäminen ei kuitenkaan johdon mukaan sulkenut pois sitä, että asiakaspalvelua voidaan hoitaa myös muissa pisteissä. Asukastiheyden näkökulmasta on hyväksyttävää, että Helsingillä on maantieteellisesti

---

67 Valiokunta on mietinnössään HaVM 24/2006 vp tähdentänyt Helsingin poliisilaitoksen erityisiä tehtäviä ja asemaa. Hallintovaliokunta toteaa, että poliisilaitoksen asema uudessa johtorakenteessa tulisi säilyttää nykyisen kaltaisena eli osana poliisin valtakunnallista ylintä johtamisjärjestelmää valtakunnallisten poliisiyksiköiden rinnalla.

pienellä alueella useampi palvelupiste. HPL:n ylimmän johdon haastattelujen mukaan peruspalvelutuotannon toimintojen osalta päädyttiinkin osittain hajautettuun malliin, koska piirit ovat kooltaan suuria. Toisaalta operatiivisen toiminnan kuten rikostutkinnan osalta haastattelussa korostui tarpeellisuus tehostaa toimintaprosesseja. Vastaavasti päivittäisrikostutkinnan säilyttäminen piireissä koettiin toiminnallisen rakenteen ja asiakaspalvelun näkökulmasta tärkeänä. Toteutus on samankaltainen kuin muissa poliisilaitoksissa.

HPL organisoitiin uudistuksessa siten, että sillä on valvonta- ja hälytys-toimintayksikkö, rikostorjuntayksikkö sekä lupapalveluyksikkö. Johtamisjärjestelmän selkiyttämisen myötä henkilöstöhallinto ja hallinto erotettiin toisistaan (Kuva 15). Hallintojohtajan rooliin ei jatkossa kuulu henkilöstöhallinnollisia tehtäviä, vaan ne ovat yleishallinnossa. HPL:n ylimmän johdon haastattelussa tätä perusteltiin poliisilaitoksen suurella henkilöstömäärällä.

HPL:ssa yhtenäistettiin poliisipiirien rakennetta, mutta samalla huomioitiin myös alueelliset eroavaisuudet toimintaprosesseissa. PORA 1-vaiheessa korostettiin paikallistuntemusta. Tämän linjauksen mukaisesti myös Helsingissä tiettyjen tavanomaisten rikosten tutkintaa voitaisiin suorittaa alueyksiköissä.

**Poliisipiirit** vastaavat alueillaan järjestyksenpidosta, tavanomaisten omaisuus-, huume- ja väkivaltarikosten tutkinnasta sekä lupapalveluista. Lisäksi poliisipiirit huolehtivat hälytystehtävistä, valvovat liikennettä ja varmistavat mm. kansainvälisten vierailujen turvallisen sujumisen. Helsinki oli aiemmin jaettu neljään poliisipiiriin: Itäkeskuksen, Keskustan, Malmin ja Pasilan poliisipiiriin.

**Rikososasto** tutkii Helsingissä tapahtuneet yhteiskunnallisilta haittavaikutuksiltaan merkittävät sekä muut törkeät ja vaikeasti selvitettävät rikokset. Rikososasto on jaettu erillisiin talous- ja omaisuusrikos-, väkivaltarikos-, huumerikos- sekä teknisen rikostutkinnan yksiköihin.

**Liikenne- ja erityispoliisissa** ovat liikenneturvallisuusyksikkö, johtokeskusyksikkö ja erityisturvayksikkö. Liikenneturvallisuusyksikkö vastaa liikennevalvonnasta koko kaupungin alueella. Yksikköön kuuluvat myös venepoliisi ja soittokunta.

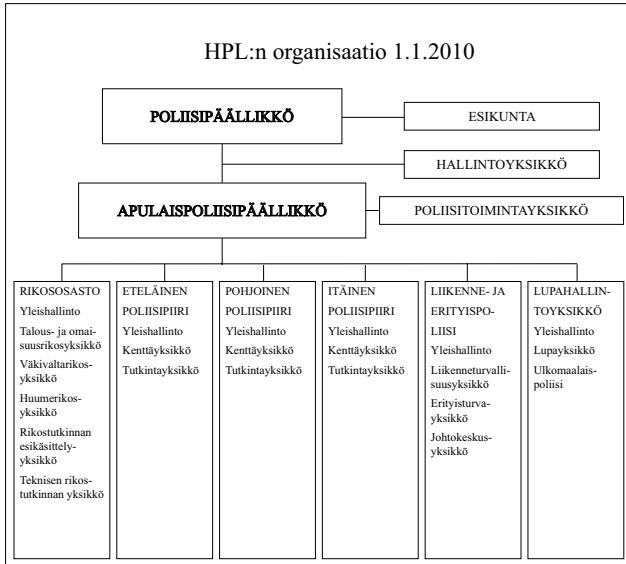
Johtokeskus sijaitsee Pasilan poliisitalossa. Johtokeskus toimii poliisilaitoksen operatiivisena johto- ja viestikeskukseksi, tukee poliisitoimintaa ja palvelee sekä yleisöä että tiedotusvälineitä poliisitoimintaa koskevissa kysymyksissä.

Erityisturvayksikköön kuuluvat valmiusyksikkö eli Karhu-ryhmä ja koirapoliisi.

**Ulkomaalaispoliisi** vastaa ulkomaalaishallinnon lupa- ja tutkinta-asioiden hoitamisesta Helsingin alueella. Sille kuuluvat siis ulkomaalaislainsäädännössä paikalliselle poliisille säädetyt tehtävät. Lisäksi sisäasiainministeriö on erikseen määrännyt turvapaikkatutkinnan ja maasta poistamisen osalta ulkomaalaispoliisille tiettyjä alueellisia ja valtakunnallisia tehtäviä.

**Lupahallinto** on toistaiseksi sijoitettuna poliisipiireihin, mutta jatkossa muodostuu lupahallintoyksikkö, jossa on kattavasti lupahallinto. Lupahallinnossa on perinteinen lupatoiminta ja ulkomaalaispoliisi omana yksikkönään.

Organisaation sisällä yhdenmukaistettiin rakennetta nimenomaan poliisipiirien perustoiminnoissa. HPL:n hälytys- ja valvontaryhmät ovat rakenteeltaan samankokoisia. HPL:n johdon mukaan pyrkimyksenä oli, että lähipoliisi ja partiotoiminta vastaisivat pitkälti toisiaan. Rikostutkintaryhmiä muodostettiin PORA -uudistuksessa neljä kappaletta, yksi kussakin poliisipiirissä, joissa on palvelupäivystystoiminto.



**Kuva 15.** Helsingin poliisilaitoksen johtamisjärjestelmä PORA -uudistuksen jälkeen

PORA 1 -vaiheen valtakunnallisen työsuunnitelman esimerkkirakenteessa todettiin paikallispoliisiuudistuksen yhteydessä, että poliisiaseman esimiehenä on pääsääntöisesti päällystötasoinen poliisimies. HPL:n organisoinnissa yksiköt jaettiin eteläiseen, itäiseen ja pohjoiseen alueyksikköön, jotka ovat samalla tulosityksiköitä. Tulosityksiköiden esimies on tulosvastuussa toiminnasta. Päivittäisjohtamisen rooli koettiin poliisitoinnin onnistumiselle HPL:n ylimmän johdon haastattelussa tärkeäksi ja sitä tukevia toimintoja on useita:

*”...tämä yleishallinto, joka on jokaisessa tulosityksikössä, on niin kuin hallintoyksikön vastinpari tuolla poliisiasemalla. Ideana ni-*

*menomaan se asioiden keskitetty malli, että hallintoyksiköissä on päivästuu asioista, mutta sitten tietty päivittäisten asioiden ratkaisu ja muiden asioiden valmistelu on yleishallinnossa ja mikä on käytännössä samalla tulosityksiköiden johtajan esikunta.”*

*”...meillähän tuohon hallintoyksikköön kuuluu henkilöstö, talous ja tietohallintopuoli. Käytännössä se on mun mielestä järkevä kokonaisuus, kun ajattelee, että nämä kaikki kolme teemaa on ulkoistettu palvelusopimuksella hoidettavaksi eli siellä Palke ja Haltik on tavallaan sen hallintoyksikön ulkopuolinen partti, jonka kanssa päivittäin niitä asioita keskustellaan.”*

HPL:n organisaation toteutus vastasi PORA 1 -vaiheen tavoitetilaa. Johdorakenteet keventyivät ja alueellisesti keskitettiin palveluita sen mukaan, kuin se oli toiminnallisista lähtökohdista tarkastellen tarkoituksenmukais-ta. HPL:n ylimmän johdon haastattelussa viestintä nähtiin uudistuksen osalta edellytyksenä henkilöstön osallistumiselle ja muutoksen toteut-tamisen onnistumiselle.<sup>68</sup> Haasteltavat näkivät tärkeäksi myös sen, että päällystöpälavereissa on mahdollisuus saada ja antaa suoraa palautetta. Viestinnän osalta korostettiin sitä, että viestinnän sisällöllä on tosiasiallinen merkitys omalle toiminnalle ja siinä onnistumiselle:

*”Tähän voisi todeta, että nimenomaan tiedottaminen koettiin äärettömän tärkeäksi, siinähän yleensä on epäonnistuttu, puhuttiin sitten operatiivisesta toiminnasta tai tällaisista hallinnollisista uudistuksista. Siihen [tiedottamiseen] on panostettu ja vieläkin olisi voitu enemmän panostaa. Siitä on ollut paljon hyötyä, että on jalkauduttu tuonne ja kierretty.”*

Päätöksentekoon liittyvää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa pidetään yllä säännöllisillä päällystöpälavereilla. Tämä koettiin positiivisena asiana sekä toiminnan tehostumisen että henkilöstön jaksamisen näkökulmasta.

## **Hallintorakenneuudistus Helsingin poliisilaitoksessa**

Helsingin poliisilaitos (HPL) toimi vuoteen 2010 saakka sisäasiainministeriön (SM) alaisena erillisyyksikkönä. HPL:ssa ovat poliisilaitoksen toiminnasta vastanneet poliisikomentajan alaisuudessa neljä poliisipiiriä. Uudistuksen jälkeen poliisipiirejä on kolme. HPL:n ylimmän johdon organisointi on poikkeava muihin poliisilaitoksiin verrattuna. HPL:n organisointi kuvaa näkemystä strategisen huipun yhdestä johtajasta, joka ohjaa kaikkia työntekijöitä.

---

<sup>68</sup> Kaikissa seitsemässä poliisilaitoksessa viestinnän merkitys oli korostuneena.

HPL:n henkilöstöresursseissa muutokset ovat olleet viimeisten vuosien aikana vähäisiä. Tarkastelujaksolla 2005-2008 poliisilaitoksen henkilöstö oli mediaanina 1 781 henkilöä (Taulukko 13.1), keskiarvon ollessa 1 785. Uudistuksen jälkeen henkilöstömäärä oli hieman pienempi mediaaniin verrattuna. Vuonna 2009 henkilöstöresurssit vähentyivät marginaalisesti yhdellä prosentilla.

**Taulukko 13.1** Helsingin poliisilaitoksen henkilöstökehitys 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	Mediaani	
					2005-2008	2009
<b>Helsingin poliisilaitoksen henkilöstö</b>	<b>1 821</b>	<b>1 800</b>	<b>1 758</b>	<b>1 761</b>	<b>1781</b>	<b>1744</b>

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (Polstat). Luvut sisältävät virkavapaalla olevat henkilöt. Tilastointi 12/09.

HPL:ssa päälliköiden määrä vähentyi yhdellä henkilöllä vuoteen 2008 verrattuna, mutta muutosta suhteessa henkilöstöön ei tapahtunut. Päälliköitä oli uudistuksen jälkeenkin henkilöstöstä 0,2 prosenttia (Taulukko 13.2). Apulaispoliisipäälliköiden määrä vähentyi yhdellä henkilöllä vuodesta 2008.

Päällystää oli kahdeksan prosenttia koko poliisihenkilöstöstä vuonna 2009. Päällystön määrä lisääntyi kahdella hengellä vuodesta 2008, mutta ei suhteessa koko henkilöstöön verrattuna. Päällystön ja päälliköiden yhteenlaskettu osuus oli 8,3 prosenttia koko poliisihenkilöstöstä, eli samassa suhteessa kuin uudistusta ennen.

Alipäällystön osuus koko HPL:n poliisihenkilöstöstä oli 27,4 prosenttia vuonna 2008, ja vuonna 2009 vastaavasti 26,6 prosenttia. Alipäällystön määrä vähentyi neljällä henkilöllä vuodesta 2008.

Alipäällystön ja miehistön yhteenlaskettu osuus oli 92 prosenttia vuosina 2008 ja vuonna 2009 koko HPL:n poliisihenkilöstöstä. Alipäällystön ja miehistön yhteenlaskettu määrä lisääntyi kaksi prosenttia vuodesta 2008, vaikka määrä ei muuttunut verrattuna suhteessa koko henkilöstöön. Alipäällystön määrä suhteessa miehistöön vähentyi yhden prosentin vuodesta 2008.

Miehistön osuus koko HPL:n poliisihenkilöstöstä vuonna 2008 oli 64,4 prosenttia ja vuonna 2009 vastaavasti 65 prosenttia. Miehistön määrä lisääntyi 0,6 prosenttia koko poliisihenkilöstöön verrattuna ja 2,7 prosenttia vuodesta 2008. Miehistön määrä nousi 22 henkilöllä uudistuksen jälkeen.

**Taulukko 13.2.** Helsingin poliisilaitoksen virkarakenne 2008-2009

	Poliisihenkilöstö	2008	2009
Helsingin poliisilaitos	Päälliköt	3	2
	Päällystö	102	104
	Alipäällystö	346	342
	Miehistö	815	837
	<b>Poliisit pl opiskelijat</b>	<b>1 265</b>	<b>1 284</b>

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (Polstat). Luvut sisältävät virkavapaalla olevat henkilöt. Tilastointi 12/09.

Vuonna 2008 poliisipäällikön työtuntien määrä oli yhteensä 1 624 työtuntia ja vastaavasti vuonna 2009 yhteensä 1 834 tuntia (Liitetaulukko 34). Poliisipäällikön työtunnit lisääntyivät peräti 13 prosenttia vuoteen 2008 verrattuna. Tunnissa tämä teki 210 tuntia. Apulaispoliisipäälliköiden työtunnit vähentyivät 21 prosenttia eli 509 tuntia vuoteen 2008 verrattuna. Kehitys on tältä osin erilainen kuin esimerkiksi Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen lääneissä, joissa apulaispoliisipäälliköiden työtunnit lisääntyivät.

Päällystön työtunnit olivat vuonna 2008 yhteensä 169 553 tuntia ja vuonna 2009 vastaavasti 188 501 tuntia. Länsi-Suomen alueella, vanhaan läänirakenteeseen verrattuna, päällystön vähentyessä käytettyjen työtuntien määrä lisääntyi 10 167 tuntia. Vastaavasti Etelä-Suomen alueella päällystön määrän vähentyessä myös käytetyt työtunnit ovat vähentyneet 1 460 tuntia. HPL:ssa päällystön työtunnit lisääntyivät 11 prosenttia vuoteen 2008 verrattuna, joka työtunteina tarkoittaa peräti 18 948 tuntia.

Alipäällystön työtuntien määrä lisääntyi vain marginaalisesti, vaikka alipäällystön määrä on vähentynyt vuoteen 2008 verrattuna. Kehitys on samansuuntainen kuin Etelä- ja Länsi-Suomen alueilla. Miehistön työtunnit lisääntyivät 105 939 tuntia vuoteen 2008 verrattuna.

### 13.7 Poliisihallituksen PORA -uudistus

Hallintorakenteen muotoutumisella voidaan olettaa olevan suurta merkitystä ja vaikutusta tulosohjauksen ja yhteistyön toteuttamiseen. Arviointitutkimuksessa keskitytään tältä osin rakenteiden yleiseen tarkasteluun, henkilöstön määrien ja tehtäväkokonaisuuksien muodostumiseen tulosohjauksen näkökulmasta. Tällöin tarkastellaan erityisesti tilivelvollisuuden toteutumista ja valtionhallinnon tulospriaman mukaisia tuloksellisuuden vaatimuksia.

Poliisin kolmiportainen hallintomalli kävi tarpeettomaksi, kun poliisilaitosten määrä vähentyi. Poliisin ylijohdona toimi aiemmin sisäasiainministeriön poliisiosasto (SM/PO). Ministeriön alainen aluehallintoviranomainen oli lääninhallitus ja poliisin lääninjohdona toimi lääninhallituksen



poliisiosasto. Poliisille esitettiin kaksiportaista hallintomallia. Poliisin ylijohdon ja lääninjohtojen poliisiosastojen uudistus toteutettiin 1.1.2010 alkaen. Uudistus edellytti muutoksia poliisin hallintolakiin. Hallintolakia muutettiin siten, että 1 §:ssä säädetään ministeriön ja 4 §:ssä poliisin ylijohdona toimivan poliisihallituksen tehtävistä. Samalla poliisin lääninjohtoja koskeva 5 § kumottiin, koska sen toiminta yhdistettiin poliisihallituksen kanssa. Ennen uudistusta poliisin ylijohdon ja lääninjohtojen tehtävät painoutuivat molemmilla tulos- ja resurssiohjaukseen sekä toiminnan kehittämiseen. Samankaltaiset toiminnot helpottivat tehtävien yhdistämistä ja synergiaetujen syntymistä.

Poliisin hallintolain 4 §:n (26.6.2009/497) mukaan Poliisihallitusta (POHA) johtaa poliisiylijohtaja. Poliisihallituksen tehtävänä on sisäasiainministeriön (SM) 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 tulosohjauksesta ja voimavarojen suunnastamisesta niille; ja
- 5) huolehtia muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä.

Tarkemmat säännökset ja määräykset niistä POHA:n tehtävistä, joita aluehallinnon viranomaisen poliisin vastuualueella hoidetaan, annetaan Valtioneuvoston asetuksella tai POHA:n työjärjestyksellä. Muista aluehallinnon viranomaisen poliisin vastuualueen tehtävistä, toimivallasta sekä toimialueesta ja sen laajentamisesta säädetään erikseen.

Vuoden 2002 alueellistamislaki ja asetus vaikuttivat myös POHA:n uudelleen organisointiin.<sup>69</sup> Alueellistamislain tavoitteena on valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamista koskevan toimivallan järjestäminen

<sup>69</sup> Vuonna 2002 voimaan tulleiden lain valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta eli ns. alueellistamislain (362/2002) ja valtioneuvoston asetuksen yksikköjen ja toimintojen sijoittamisesta koskevasta toimivallasta eli ns. alueellistamisasetuksen (567/2002) sisällöt pohjautuvat edellä mainittuihin alueellistamista koskeviin valtioneuvoston periaatepäätöksiin ja ohjeisiin. Asetus alueellistamisesta sisältää tarkemmat säännökset laissa tarkoitettujen yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten valmistelussa noudatettavasta menettelystä. Asetuksen mukaan asianomaisen ministeriön on aina selvitettävä yksikköjen tai toimintojen sijoittamismahdollisuudet pääkaupunkiseudun sijasta maan muihin osiin, kun perustetaan valtion keskushallinnon uusi yksikkö tai toiminto, laajennetaan olemassa olevaa toimintaa olennaisesti tai organisoidaan olemassa olevaa toimintaa merkittävästi uudelleen. Asetukseen sisältyvät menettelysäännökset koskevat myös tilanteita, joissa pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevia alueellisia ja paikallisia valtion yksikköjä ja toimintoja lakkautetaan tai supistetaan.

siten, että sijoittamispäätökset turvaavat valtion tehtävien tuloksellisen hoitamisen, edistävät maan tasapainoista alueellista kehitystä, tukevat työllisyyttä maan eri osissa ja turvaavat työvoiman saantia valtion tehtäviin sekä perustuvat kaikkia hallinnonaloja koskevaan yhtenäiseen käytäntöön ja kansanvaltaiseen päätöksentekoon.

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti 29.6.2007 aluehallinnon kehittämishankkeen (ns. ALKU -hanke) jonka tavoitteena oli kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Uudistus pohjautui Vanhasen II hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan, viranomaisten työnjakoa selkeytetään, päällekkäisyyksiä poistetaan ja hallintoviranomaisten määrää vähennetään. Asetetun hankkeen yhteydessä arvioitiin myös viranomaisten aluejakoja, kootaan lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen ja siirretään kehittämispoliittista toimivaltaa kansanvaltaiseen ohjaukseen.

Alueellistamisselvityksen poliisin organisaation osalta toimitti selvitysmies Jorma Ahonen.<sup>70</sup> Selvitysmies totesi viraston tulevilla sijaintipaikan olevan merkittävä toimintaedellytysten turvaamisen ja töiden järjestelyjen yleisten edellytysten kannalta. Poliisin uuden hallintomallin sijoittamisvaihtoehtoja pohdittaessa paikkakuntasidonnaisuudelle ja saavutettavuudelle pitää antaa merkitystä, jonka voidaan kuitenkin pitkällä aikavälillä arvioida ainakin jonkin verran vähenevän. (SM:n julkaisut 4/2009, 78)

POHA:een perustettiin alueelliset osatoiminnot Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Oulun läänien lääninhallitusten yhteyteen sijaintipaikkoina Turku, Mikkeli ja Oulu.<sup>71</sup> Keskeiseksi tehtäväksi näille osatoiminnoille esitettiin osallistumista nykyisten lääninhallitusten puitteissa tapahtuvaan viranomaisyhteistyöhön. Paikallistason ohjaamisessa ollut niin sanottu väliporras poistui lääninhallitusten poliisiosastojen ja aluehallintovirastojen perustamisen seurauksena.

Perustettaviin aluehallintovirastoihin sijoitettiin poliisihallitukseen toiminnallisesti kuuluvat poliisin vastuualueet. Poliisin keskushallintoviranomaisen toiminta alkoi samanaikaisesti uusien aluehallintovirastojen toiminnan aloittamisen kanssa 1.1.2010 lukien.<sup>72</sup> Aluehallinnon viranomaisen poliisin vastuualueen esimiestehtävät määriteltiin syksyllä 2009 toimeenpantavan henkilöstön ilmoittautumismenettelyn jälkeen, kun henkilöstön maantieteellinen sijoittuminen eri aluehallintoviranomaisten poliisin vastuualueille oli tiedossa. Tässä arviointitutkimuksessa ei tarkastella Turussa, Oulussa ja Mikkelissä toimivien AVI-yksiköiden toimintaa.

---

70 lääninpoliisijohtaja Itä-Suomen lääninhallituksesta ja häntä avusti lääninpoliisiylitarkastaja Janne Paavola Länsi-Suomen lääninhallituksesta.

71 HaVL 13/2008 vp — MINS 4/2008 vp

72 Tarkemmat säännökset ja määräykset Poliisihallituksen niistä tehtävistä, joita aluehallinnon viranomaisen poliisin vastuualueella hoidetaan, annetaan valtioneuvoston asetuksella tai Poliisihallituksen työjärjestyksellä. Muista aluehallinnon viranomaisen poliisin vastuualueen tehtävistä, toimivallasta sekä toimialueesta ja sen laajentamisesta säädetään erikseen.

Kuvassa 16 on esitetty poliisin organisaatio PORA -uudistuksen jälkeen. Hallintorakenne kevenyi siinä mielessä, että poliisilaitosten ohjaussuhde selkiytyi. Kaksiportaisessa hallintomallissa toimivalta ja vastuu poliisin operatiivisesta johtamisesta on poliisin hallintolain 4 §:n (26.6.2009/497) mukaisesti poliisihallituksella.



**Kuva 16.** Poliisin organisaatio PORA -uudistuksen jälkeen

POHA:n henkilöstöresursointi on PORA -uudistuksen myötä uusi. Tästä syystä POHA:n henkilöstömäärät näkyvät vasta vuoden 2010 tilastoinnissa. Seuraavassa taulukossa on esitetty aiemman SM/PO:n ja lääniosastojen henkilöstömäärät vuosina 2007 ja 2008 sekä nykyisen poliisihallituksen henkilöstömäärä vuonna 2010.

Tarkastelujaksolla 2005-2008 poliisin lääninjohdoissa oli keskimäärin 80 henkilöä (Taulukko 13.3). Lääninjohtojen poliisiosastojen lakkauttamisesta johtuen henkilöstöä siirtyi muihin yksiköihin kuten POHA:een ja paikallispoliisiin.

**Taulukko 13.3.** Lääninjohtojen poliisiosastojen henkilöstöresurssit 2005-2009

henkilöt keskiarvo	2005	2006	2007	2008	Keskiarvo	
					2005-2008	2009
Etelä-Suomi	25	26	26	25	<b>25,5</b>	24
Länsi-Suomi	22	22	22	22	<b>22</b>	21
Itä-Suomi	15	14	15	15	<b>14,8</b>	15
Oulu	11	10	10	11	<b>10,5</b>	12
Lappi	7	7	7	7	<b>7</b>	8
<b>Lääninjohdot yhteensä</b>	<b>81</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>80,3</b>	<b>80</b>

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät virkavapaalla olevat henkilöt. Tilasto 12/09.

SM/PO:lla työskenteli 137 henkilöä (Taulukko 13.4). SM/PO jäi uudistuksessa ministeriön alaisuuteen ja POHA perustettiin aiemmasta SM/PO:n ja lakkautettujen lääninjohtojen poliisiosastojen henkilöstöstä. Lääninjohtojen poliisiosastojen kanssa POHA:n henkilöstön määrä oli yhteensä 217 henkilöä. POHA:een perustettiin 201 virkaa PORA -uudistuksen myötä ja tällä perusteella henkilöstöresurssit vähentyivät seitsemän prosenttia.

**Taulukko 13.4.** Sisäasiainministeriön poliisiosaston (SM/PO) ja Poliisi hallituksen (POHA) henkilöstöresurssit 2008-2010

henkilöt keskiarvo	2008	2009	2010
Sisäasiainministeriö	137	137	0
Poliisihallitus	0	0	201
<b>Poliisin ylijohdo yhteensä</b>	<b>137</b>	<b>137</b>	<b>201</b>

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät virkavapaalla olevat henkilöt.

POHA jakaantuu kahdeksaan yksikköön, joilla on erilaisia vastuualueita (Kuva 18). Kaikkien yksiköiden päällikkönä toimii poliisijohtaja. Vastuualueilla on erilliset esimiehet. Poliisihallitus jakaantuu yksiköihin ja vastuualueisiin seuraavasti:

- Esikunta,
- Rikostorjuntayksikkö,
- Valvonta- ja hälytystoimintayksikkö,
- Lupapalveluyksikkö,
- Kansainvälinen yksikkö,
- Hallintoyksikkö,
- Tekniikan yksikkö,
- Sisäisen tarkastuksen yksikkö

# Poliisihallituksen organisaatio 1.1.2010



**Kuva 17.** Poliisihallituksen organisaatio 1.1.2010 alkaen

POHA:n organisoinnissa henkilöstön toimenkuvia tarkasteltiin uudelleen, jossa erityisesti toiminnan määrittelyssä oli huomioitava kahden toiminnaltaan hyvin erilaisen organisaation yhdistäminen. POHA:n tuotavuussäästöjen toteuttaminen herätti poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa huomiota:

*”Se kun sen piti linjakaasti mennä läpi, että hallintoa kevennetään, niin ei se tässä yläpäässä kyllä tapahdu. Vaikka sitä perustellaan, että tehtävät ovat lisääntyneet, niin ei ne suhteessa ole lisääntyneet.”*

*”Tämä on heijastunut myöskin jossain keskusteluissa tämä palkkaus, että poliisihallituksessa kaikkien pitää olla paremmin palkattuja kuin alaisessa hallinnossa, mutta se ei ollenkaan vastaa sitä todellisuutta.”*

*”No tuota mä nyt näin viime viikolla poliisipäällikköpäivillä Poliisilyljohtaja esitteli, että nyt se näyttäisi olevan niin, että se tuotavuusvähennys olisi 15 htv:tä. Onhan se edelleenkin aika iso. Ymmärrän että nämä ovat henkilöstöpoliittisiakin ongelmia, kun*

*valtionhallinnossa eletään, mutta kyllä tietysti olettaisi, kun aika koviinkin ratkaisuihin on paikallispoliisin puolella menty ja meillä on menty aika koviin, varsinkin johtoa on leikattu aika voimakkaasti, niin kyllä tietysti toivoisi, että se myöskin näkyisi ihan poliisihallituksessa jollakin aikavälillä.”*

PORA -uudistuksen valmisteluasiakirjojen perusteella oltiin yksimielisiä siitä, että uusi organisaatio tulee rakentaa poliisin toiminnallisista lähtökohdista ja alueellisille toimintoille on taattava riittävä ote laadunvalvonnassa, tulohajauksessa ja resurssien hallinnassa. SM/PO oli aiemmin jatkuvassa yhteydessä ministeriöön ja tehtäväkenttään kuului muun muassa työryhmiin osallistuminen ja strateginen suunnittelu. Vastaavasti lääninhallitusten poliisiosastojen tehtäväkenttä oli paljon lähempänä paikallispoliisin johtoa. POHA:sta muodostettaessa olikin huomioitava se, että aiemmin tehty työ ei katoa mihinkään tehtäviä siirrettäessä. Jotta uudistus ei hukkaisi työtä, josta läänit olivat perinteisesti vastanneet, tarvittiin sujuvaa yhteistyötä POHA:n ja poliisilaitosten kanssa.

Prosessiorganisaatio on uusi näkökulma tavoitteiden ja tekemisen välille. Keskeistä on sen ymmärtäminen, keitä ovat organisaation ulkoiset asiakkaat ja heidän tarpeensa, millaisten työ- ja toimintasarjojen ajatellaan johtavan asiakkaiden tarpeiden tyydyttämiseen ja siten yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseen. (Virtanen & Wennberg 2005, 56). POHA:sta muodostettiin uudistuksen alkuvaiheessa prosessiorganisaatio, jossa on kaksi ydinprosessia (strategiatyö ja poliisitoiminnan ohjaus ja kehittäminen). Näillä ydinprosesseilla on tarkoitus ohjata ja kehittää koko hallinnon alaa. POHA on jaettu vastuualueisiin kuten valvonta- ja hälytystoiminnan vastuualue, rikostorjunnan vastuualue ja lupahallinto. Haastattelussa kritisoitiin POHA:n prosessien tarkoitusta, vaikka toisaalta prosessit nähtiin myös tarpeellisina poliisin konsernihallinnolle:

*”Varmaan niillä prosesseilla, jos niitä pystytään toteuttamaan yli niiden yksikkörajojen, niin tietyllä tavalla voidaan parantaa sen poliisihallituksen prosessin toimivuutta. Mutta millä tavalla sillä voidaan ohjaamiseen ja kehittämiseen vaikuttaa siten, että se menee läpi kaikkien yksiköiden...”*

*”Tuohan on mielenkiintoinen kysymys, että onko ne kaksi prosessia tarkoitettu poliisihallituksen toiminnan ohjaamiseen vai koko hallinnon ohjaamiseen, koska nyt meillä on hyvin vakiintuneet nämä avainprosessit, joille tulohajaus on rakennettu tällä hetkellä.”*

*”Onko se sitten niin, että niillä kootaan poliisihallituksen yhteinen näkemys ja sitten se tulee tulohajausprosessin kautta alaiseen hallintoon.”*

POHA:n prosessien omistajuus sai kritiikkiä, vaikka toisaalta prosessit nähtiin myös tarpeellisina poliisin konsernihallinnolle:

*”Mutta toisaalta sekin, että siellä [poliisihallituksessa] on kaksi kuitenkin prosessia, ja jos niillä on muutakin merkitystä, niin kyllä se jotain tuo lisää hallintoon. Mutta jos ne jäävät vain sanahelinäksi, niin se (hallinto) kaatuu siihen. Onhan siinä mahdollisuus että ne jollain tavalla menee läpi poliisihallituksessa.”*

*”Että se jää nyt vielä nähtäväksi, kun emme varmasti kukaan tiedä mikä on tulevan SM:n poliisiosaston ja poliisihallituksen välinen suhde ja minkä näköinen dynamiikka siinä syntyy. Se on kysymys joka jää tulevien aikojen varaan ja vaikuttaako se meihin.”*

*”Sitten on vähän vakiintumatta se, mikä tulee olemaan sitten näiden ylijohdon kahden tason rooli.”*

Poliisihallitus (POHA) perustettiin PORA 2-hankkeessa ja lääninhallitusten poliisiosastot lakkautettiin. POHA perustettiin uutena organisaationa, johon nimitettiin osittain lääninhallitusten poliisiosastojen ja aiemman sisäasiainministeriön poliisiosaston (SM/PO) henkilöstöä. POHA:sta muodostettiin alkuvaiheessa prosessiorganisaationa, jonka vuoksi johtosuhteet alaiseen hallintoon koettiin poliisilaitosten ylimmän johdon haastatteluissa hieman hämärtyneiksi.

Poliisihallitukseen perustettiin 201 virkaa ja henkilöstöresurssit vähentyivät seitsemän prosenttia vuoteen 2008 verrattuna. Uudistamisen yhteydessä henkilöstön toimenkuvia tarkasteltiin uudelleen. POHA:n perustamiseen liittyi myös valtion aluehallintouudistus. Tästä syystä POHA:lle tuli aluevirastoon (AVI) toimipaikat Mikkeliin, Ouluun ja Turkuun.

SM:n keskushallintoviranomainen on POHA, joka toimii poliisin ylijohdona. SM:ssä määritellään poliisitoimen muun muassa tulohajauksen suuntaviivat. Tulohajauksen tulkintatasot ja tulossopimusten määrä vähentyivät poliisihallituksen perustamisen ja lääninhallitusten poliisiosastojen lakkauttamisen myötä. Poliisilaitosten alueellinen laajentuminen ja yksiköiden yhdenmukaistuminen helpottavat toiminnan tuloksien vertailtavuutta ja yksinkertaistavat ohjausta. Uudistuksella luotiin tältä osin edellytykset tehostaa tulohajauksen vaikuttavuutta, mutta sen toteutumista ei voida arvioida tässä yhteydessä uudistuksen läheisestä ajankohdasta johtuen.

POHA:n rooli on jossain määrin samankaltainen lääninhallitusten poliisiosastojen aiempien tehtävien kanssa. POHA:n tehtäviksi tuli suunnittelu- ja kehittämistyö sekä tulostavoitteiden asettaminen ja niistä neuvottelemine poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden kanssa. POHA:n tulohajaukseen liittyvä rooli ja siihen kohdistuvat odo-

tukset sen alaisissa poliisin yksiköissä ja laitoksissa muuttuivat siten, että tulosohjaussuhteet vähentyivät poliisilaitosten vähennyttyä. Poliisilaitosten odotukset POHA:n tulosohjausrooliin kohdistuivat lähtökohtaisesti tulosohjaajan rooliin omaksumiseen, operatiivisen toiminnan priorisointiin ja yhteistyön rajapintojen tarkasteluun. Valtakunnallinen koordinaatio luo paineita johtamiseen ja perustetun prosessiorganisaation toimivuuteen.

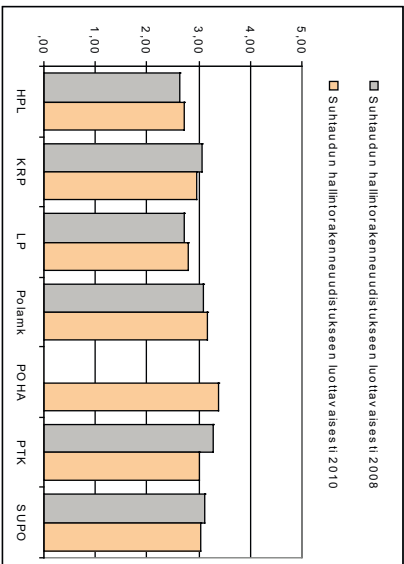
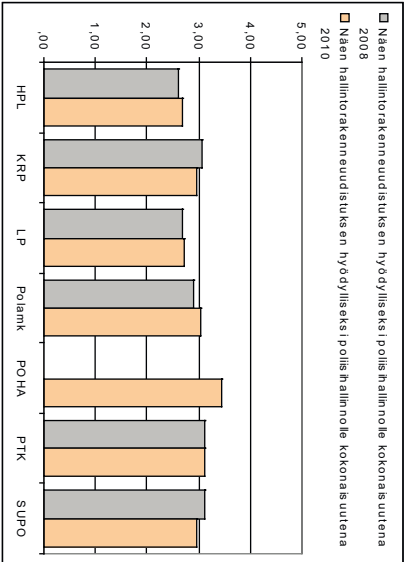
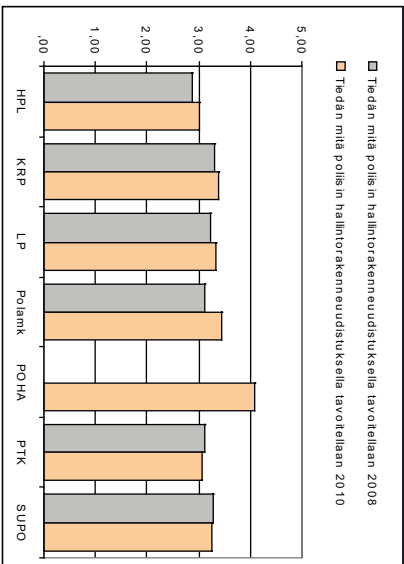
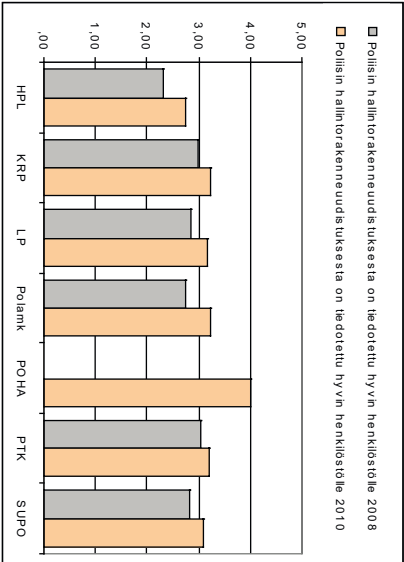
## 13.8 PORA -2 henkilöstönäkökulmasta

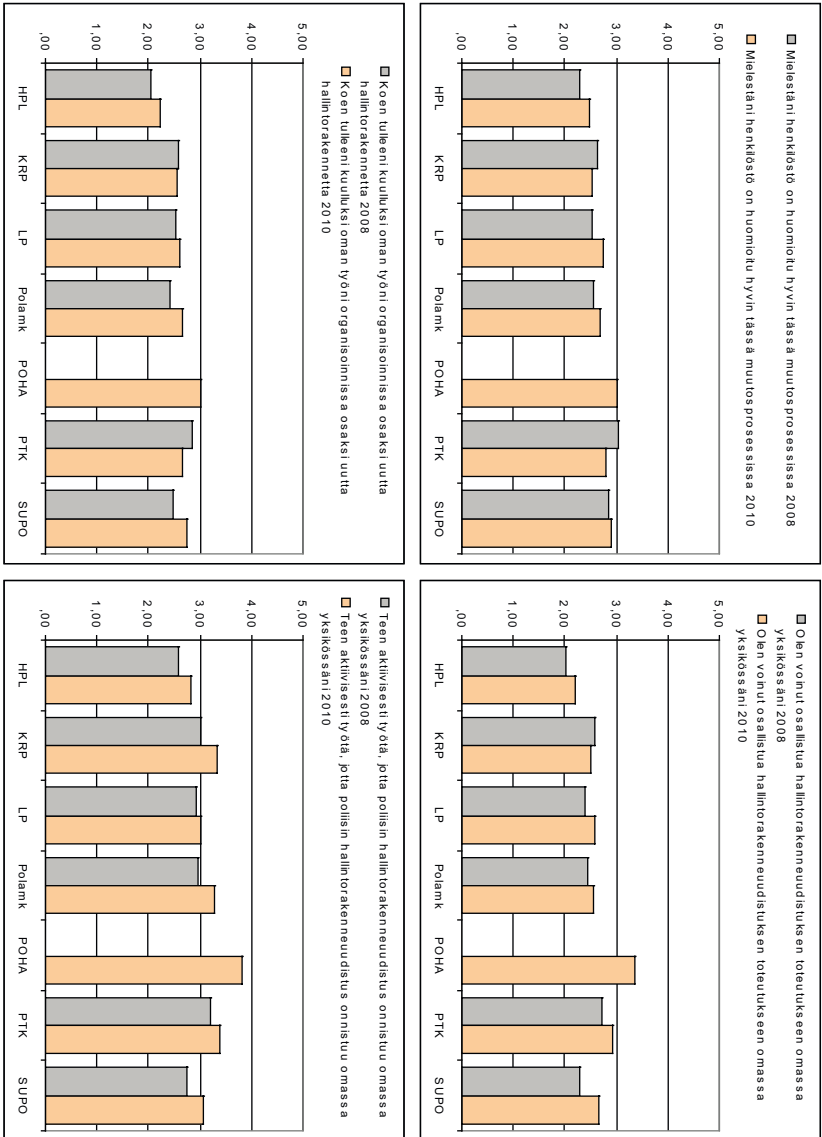
Arvioinnin aineistoina ovat Poliisin henkilöstöbarometrien (PHB) 2008 ja 2010 havainnot. Barometrien valossa uudistuksesta tiedottaminen on parantunut. Vuonna 2010 vastaajat katsoivat olevansa hiukan paremmin perillä siitä, mitä uudistuksella tavoitellaan kuin vuonna 2008. Käsityksissä hallintorakenneuudistuksen hyödyllisyydestä koko poliisihallinnon kannalta ei juuri ole tapahtunut muutosta, eikä luottavaisuus hallintorakenneuudistukseen ole lisääntynyt. Kuvio 13.1 osoittaa POHA:n vastaajien hallintorakenneuudistusta koskevien kokemusten poikkeavan positiiviseen suuntaan tarkastelluissa suhteissa.<sup>73</sup> Vastausasteikkona kyselyssä on 0 = ei kantaa, 1= ei paljon, ei vähän, ei samaa mieltä, 2= jonkin verran samaa mieltä, 3= melko paljon tai melko samaa mieltä, 4= samaa mieltä, 5= erittäin paljon tai erittäin samaa mieltä).

---

73 SM:n poliisiosasto ei ollut mukana barometrissa 2008.





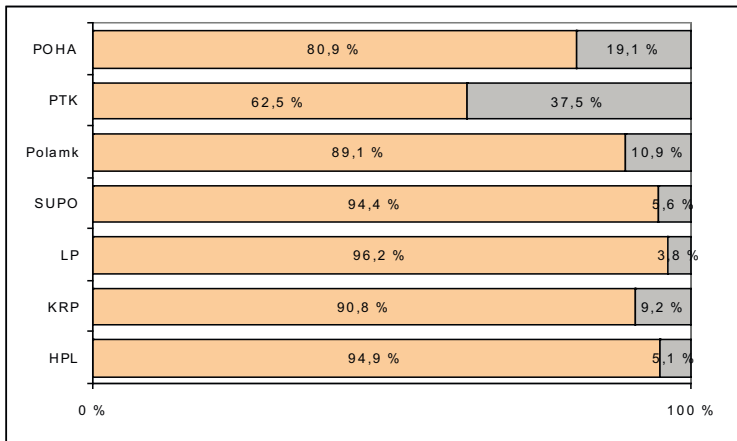


**Kuvio 13.1.** Hallintorakenneuudistusta koskevat kokemukset 2008 ja 2010.

Kokemukset henkilöstön huomioimisesta kuitenkin painottuvat pois päin huomioimisesta onnistumisesta. Kokemukset uudistukseen osallistumisesta ja kuulluksi tulemisesta omaa työtä koskevien järjestelyiden osalta sijoittuvat keskiarvoina asteikon negatiiviselle puolelle, siten ei kuulu tai ei osallistuttu.

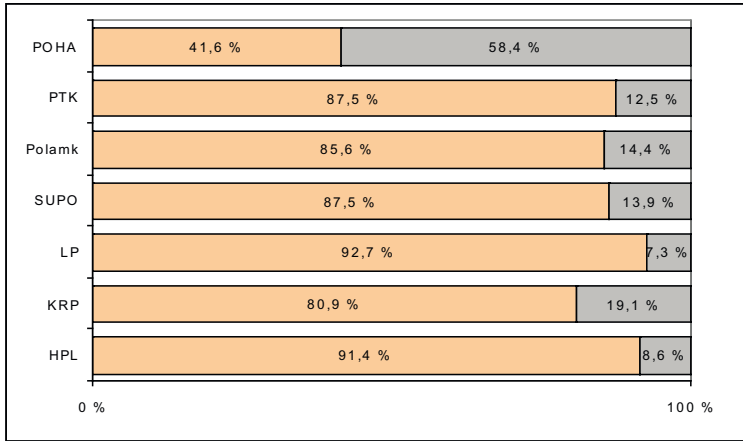
### Hallintorakenneuudistus oman työn näkökulmasta

Virkapaikka ja toimenkuva säilyivät useimpien työntekijöiden kohdalla entisellään. Muutokset koskivat poliisin valtakunnallisissa yksiköissä harvempia kuin paikallispoliisissa. Poikkeuksena on kuitenkin Poliisihallitus (POHA) ja aiemmin jo alueellistettu Poliisin tekniikkakeskus (PTK). POHA:ssa työskentelevän kohdalla virkapaikka muuttui joka viidennen ja PTK:n henkilöstöstä useamman kuin joka kolmannen henkilön kohdalla. Uudessa Poliisiammattikorkeakoulussa (Polamk), jossa yhdistettiin Espoossa sijainnut Poliisiammattikorkeakoulu ja Tampereella sijainnut Poliisikoulu, virkapaikan muutoksesta raportoi noin kymmenesosa vastaajista. (Kuvio 13.2)



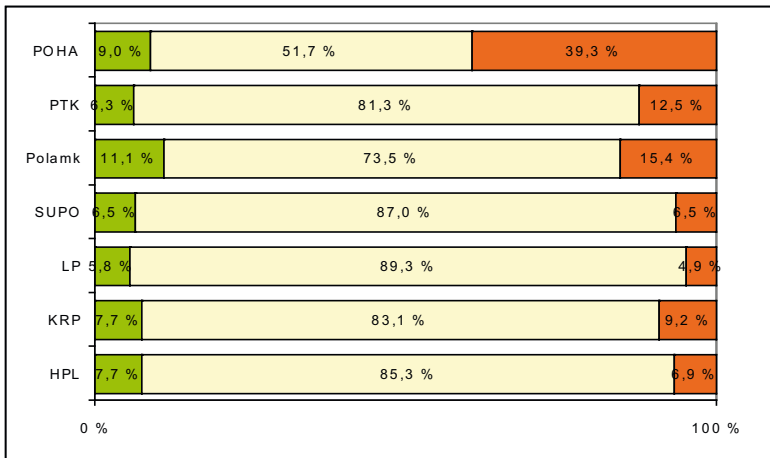
**Kuvio 13.2.** Virkapaikkani pysyi uudistuksessa ennallaan (vaalea) – siirtyi (harmaa)

Toimenkuva muuttui POHA:ssa useamman kuin joka toisen vastaajan kohdalla. Keskusrikospoliisissa (KRP) lähes joka viidennen vastaajan toimenkuva muuttui. (Kuvio 13.3).



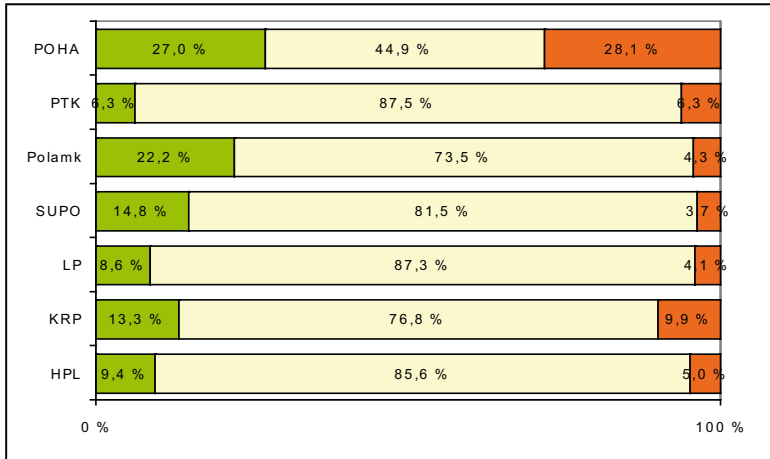
**Kuvio 13.3.** Toimenkuvani säilyi entisenä (vaalea) – muuttui uudeksi (harmaa)

Kysyttäessä työn ja muun elämän yhteensovittamisesta enemmistö vastaajista valitsi vastausvaihtoehdon ”ei muutosta”. POHA:ssa, jonka toiminnot osin sijoittuvat Helsingin lisäksi Turkuun, Ouluun, Mikkeliin sekä Riihimäelle, ja jonne hakeutui poliisin lääninjohdoissa aikaisemmin toiminutta henkilöstöä, lähes 40 prosenttia vastaajista koki työn ja muun elämän yhteensovittamisen hankaloituneen uudistuksen seurauksena. Poliisiammattikorkeakoulussa (Polamk) yhteensovittamisen näki vaikeutuneen 15 prosenttia vastaajista (Kuvio 13.4).



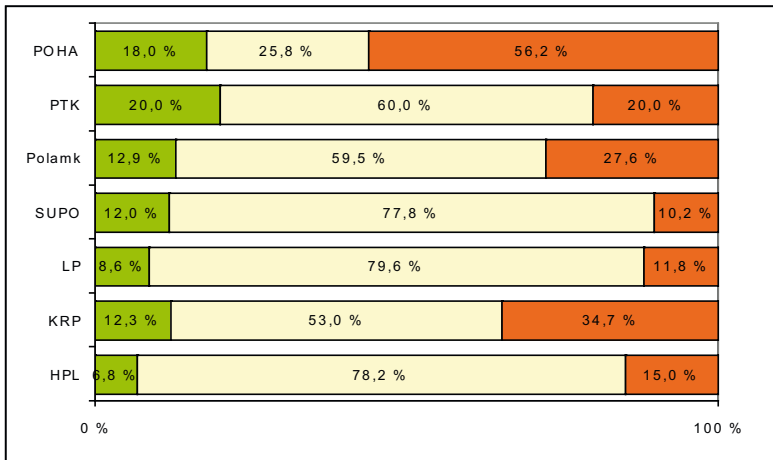
**Kuvio 13.4.** Työn ja muun elämän yhteensovittaminen helpottui (vihreä) – ei muutosta (vaalea) – hankaloitui (punainen)

POHA:ssa toimivista noin neljäsosa vastaajista koki työtehtävänsä aikaisempia merkittävämmiksi ja noin neljäsosa vastaajista aikaisempaa vähemmän merkittäviksi. Poliisin tekniikkakeskuksessa (PTK) merkittävyyden muutos, mikäli sellainen oli kohdattu, koettiin yhtä usein merkittävyyden laskuna kuin sen nousuna. Muissa tässä tarkasteltavissa yksiköissä tapauksissa, joissa työtehtävien merkittävyys oli muuttunut, tarkoitti se voittopuolisesti kokemusta merkittävyyden kasvusta. (Kuvio 13.5).



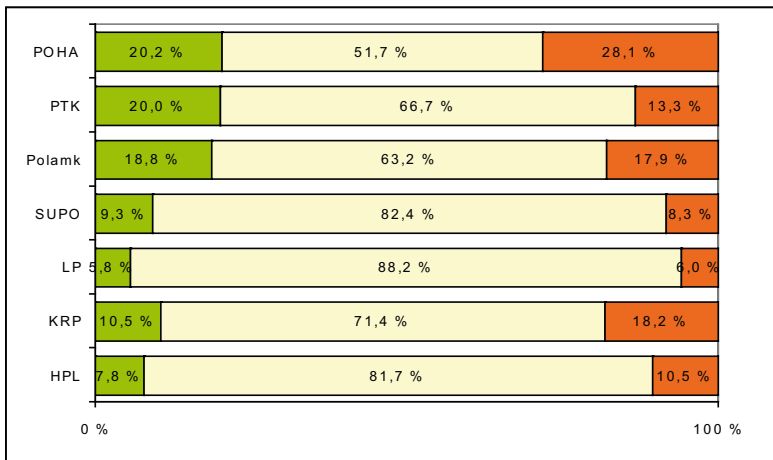
**Kuvio 13.5.** Työtehtäväni ovat aikaisempia merkittävämpiä (vihreä) – ei muutosta (vaalea) – vähemmän merkittäviä

Kokemukset oman työn kannalta merkityksellisten johtosuhteissa muuttumisesta painottuivat kielteisten kokemusten puolelle. Kun johtosuhteissa siis koettiin tapahtuneen muutoksia, tarkoitti se kokemusta johtosuhteiden muuttumisesta aikaisempia hämärämmiksi. Tämä koskee erityisesti POHA:n, KRP:n ja Poliisiammattikorkeakoulun (Polamk) henkilöstöä. Päinvastainen kehityskulku ilmenee vain SUPO:ssa. (Kuvio 13.6).



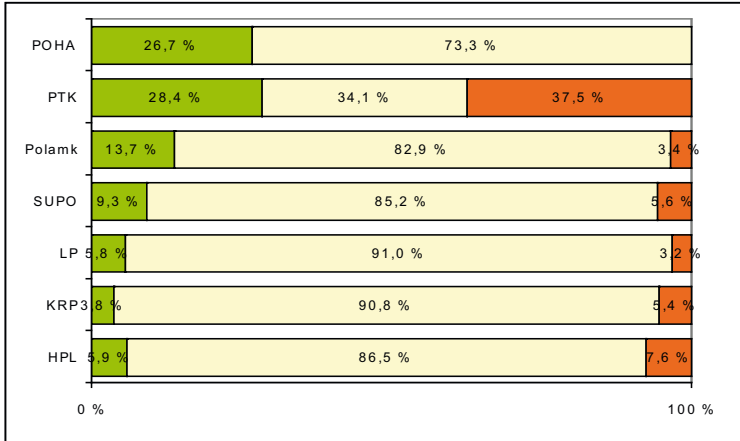
**Kuvio 13.6.** Johtosuhteet, joilla työssäni on merkitystä, tulivat selkeämmiksi (vihreä) – ei muutosta (vaalea) –hämärämmiksi (punainen).

Pääsääntöisesti uudistuksen koettiin jättäneen omassa työssä onnistumisen edellytyksen ennalleen (Kuvio 13.7). Tässä suhteessa kehitys oli ollut myönteisintä PTK:ssa. POHA:ssa kehityskulku näyttää polarisoituneelta. Noin joka neljäs POHA:n vastaaja (28 %) koki omassa työssään onnistumisen edellytysten heikentyneen ja joka viides puolestaan katsoi onnistumisen edellytysten vahvistuneen uudistuksen seurauksena. Tässä mahdollisesti näkyy se, että asiantilaa arvioitiin noin kuukausi uuden organisaation perustamisen jälkeen.



**Kuvio 13.7.** Omassa työssäni onnistumisen edellytykset vahvistuivat (vihreä) – ei muutosta (vaalea) – heikkenivät (punainen).

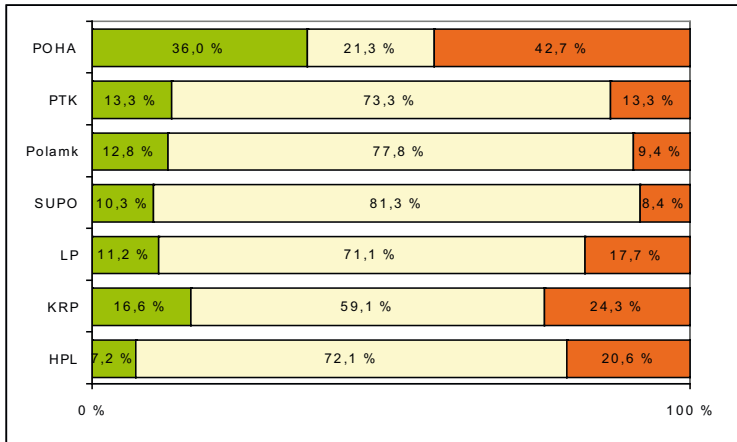
Uudistuksen vaikutus palkkaukseen jakoi yksiköitä. POHA:ssa yksikään vastaaja ei kokenut palkkansa laskeneen uudistuksen seurauksena. Joka neljäs katsoi sen nousseen. PTK:ssa palkan katsoi laskeneen tai odotti laskevan lähes 38 prosenttia henkilöstöstä. Myös KRP:ssa ja Helsingin poliisilaitoksella (HPL) tätä odotti hieman useampi kuin oli heitä, jotka kertovat palkkansa nousseen. (Kuvio 13.8)



**Kuvio 13.8.** Palkkani nousi (vihreä) – ei muutosta (vaalea) – laski tai tulee laskemaan (punainen).

Kokemukset hallintorakenneuudistuksen tuomista muutoksista, kun niitä katsottiin oman työn kannalta, painoutuivat kielteisten arvioiden puolelle. Valtaosa vastaajista kuitenkin koki, ettei mitään muutosta ollut tapahtunut oman työn kohdalla. POHA poikkesi muista tässä suhteessa. Ainoastaan 21 prosenttia POHA:n vastaajista katsoi, ettei muutosta ollut tapahtunut oman työn osalta. Muissa tässä tarkastelun alla olevissa yksiköissä näin näki pääsääntöisesti 60-70 prosenttia vastaajista.

Lähes 43 prosenttia POHA:n vastaajista koki uudistuksen tuomat muutokset oman työnsä kannalta kaiken kaikkiaan kielteisiksi (Kuvio 13.9). Polamk ja SUPO poikkeavat lievästi muista siinä, että muutoksen myönteisiksi kokevia löytyy niiden vastaajien joukosta enemmän kuin ne kielteisiksi kokevia.



**Kuvio 13.9.** Kaiken kaikkiaan koen PORA:n tuomat muutokset työni kannalta myönteisiksi - kielteisiksi

### 13.9 Yhteenveto poliisin hallintorakenneuudistuksen toisesta vaiheesta

PORA 2 -vaihe, joka käynnistyi vuoden 2010 alussa, loi uuden Poliisihallituksen (POHA) ja toi organisaatiomuutoksia poliisin valtakunnallisiin yksiköihin sekä Helsingin poliisilaitokseen (HPL). POHA:lle perustettiin alueelliset osatoiminnot sijaintipaikkoina Turku, Mikkeli ja Oulu. Perustettaviin aluehallintovirastoihin (AVI) sijoitettiin poliisin vastualueet. Poliisin keskushallintoviranomaisen toiminta alkoi samanaikaisesti uuden AVI- toiminnan aloittamisen kanssa 1.1.2010 lukien. Valtakunnallisissa yksiköissä palveluverkosto muuttui ja lähinnä muutokset kohdentuivat Itä-Suomen alueelle, josta keskusrikospoliisi (KRP) ja liikkuva poliisi (LP) lakkauttivat toimipaikkoja.

Organisatorisen rakenteen uudistamisella pyrittiin aiempaa selkeimpiin tehtäväkokonaisuuksiin, jotka osaltaan tarkoittivat valtakunnallisten yksiköiden keskittymistä aiempaa selkeämmin ydintehtäviin. Tehtäväkokonaisuuksia tarkasteltiin paikallispoliisin ja valtakunnallisten yksiköiden kesken ja joiltakin osin myös valtakunnallisten yksiköiden välillä tehtäviä siirrettiin.

HPL:n toimintaympäristö on poikkeava ja siihen kuuluu yhden kaupungin maantieteellinen alue. Poliisilaitoksen palveluverkosto on uudistuksen jälkeen hajautettu peruspalvelutuotannon ja osittain myös vaativien toimintojen osalta. Poliisilaitoksen rakenne muistuttaa muita paikallispoliisin yksiköitä siinä mielessä, että poliisipiirit toimivat toimipaikkoina. Jokaisella poliisipiirillä on alueellisen tarpeen mukaan tiettyjä erityistoimintoja. Poliisipiirien rakenne yhdenmukaistui uudistuksessa



peruspalvelutuotannon osalta. Uudistuksen vaikutuksia peruspalvelutuotantoon ei ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida.

HPL:ssa hallintotehtäviä keskitettiin, jossa henkilöstöhallinto ja yleishallinto kuitenkin eriytettiin. Yleishallinnon pitämistä poliisipiireissä perusteltiin peruspalvelutuotannon turvaamisella. Poliisilaitoksen johtamisjärjestelmä on poikkeava poliisihenkilöstön jakauman perusteella. Strategisella huipun alaisuuteen kohdentui selvästi muita poliisilaitoksia enemmän henkilöstöä. Henkilöstömuutokset olivat uudistuksen myötä marginaalisia, mutta se muistutti muiden poliisilaitosten uudistuksen vaikutuksia. Keski johdon määrä lisääntyi ja työnjohto vastaavasti vähentyi. Tehtyjen työtuntien lisäys, johon on vaikuttanut osittain uudistuksen suunnittelu ja toteutustyö, on hyvin samankaltaista kuin muissakin poliisilaitoksissa. Niin ikään HPL:ssa vaativia toimintoja ja lupapalveluita keskitettiin.

Valtakunnallisten yksiköiden hallinnollisia rakenteita kevennettiin ja johtamisjärjestelmään selkiytettiin kunkin yksikön omista lähtökohdista käsin. Hallintotehtäviä keskitettiin päätoimipaikkoihin, mutta muutoin palveluverkosto toimii valtakunnallisesti. Tästä syystä näillä on osittain päällekkäinen toimialue paikallispoliisin kanssa.

Uudistus ei vaikuttanut kaikilta osin myönteisesti henkilöstön kokemuksiin. Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) mukaan henkilöstön kokemukset uudistuksen vaikutuksista ovat kuitenkin useimmiten kielteisiä, kun arvio kohdentui omaan työhön ja niissä tapahtuneisiin muutoksiin tai johtosuhteisiin. Ylimmän johdon haastatteluista on tulkittavissa, että nykyinen tilanne nähdään POHA:n osalta väliaikaisena ratkaisuna ja sen odotetaan hioutuvan parin vuoden aikana oikeisiin mittasuhteisiinsa. Toisaalta POHA:n uudelleen organisoinnissa on mahdollisuuksia ja riskejä. Mahdollisuutena on tehokkaampi tulosohjaussuhde ja riskeinä voidaan mainita etääntyminen alaisesta hallinnosta ja paikallistuntemuksen katoaminen.

Tässä tutkimuksessa jätettiin arvioimatta PORA 2 -uudistuksen toteutuksen vaikutukset poliisin konsernihallintoon. PORA -uudistus yhdisti piirteitä linja- ja prosessiorganisaatiosta. Yhdistäminen voi häiritä poliisitoiminnan tehokasta ja tarkoituksenmukaista ohjausta sekä kehittämistä poliisihallituksen (POHA) ja poliisilaitosten välillä. Prosessiorganisaation sisällyttäminen POHA:n toimintaan vaatii toimiakseen ponnisteluja. Mikä vaikutus tulosohjaukseen on kahdella erilaisella organisaatiotyypillä? Miten prosessien pitäisi toimia, jotta tulosohjaus olisi tehokasta? Prosessien toimivuus ei näyttänyt selkeältä haastateltavien mielestä. Haastatteluiden ja muiden kokemusten perusteella esimerkiksi POHA:n ja valtakunnallisten yksiköiden asiakasnäkökulma vaatisi uudistuksen vaikutusten arviointia myöhemmässä vaiheessa.

Uudistuksen ajankohdasta johtuen POHA:n ja valtakunnallisten yksiköiden sekä HPL:n toiminnan arviointi olisi ennen aikaista, eikä niiden toiminnan vaikuttavuudesta voida esittää luotettavia johtopäätöksiä. Vaikka ensimmäiset kokemukset POHA:n organisoinnista eivät ehkä ole

poliisilaitosten haastattelujen perusteella erityisen luottamusta herättäviä, on huomioitava se, että uudistuksen toteuttamisesta on kulunut vasta vähän aikaa. Organisaatiota voidaan paperilla muuttaa nopeasti, mutta vaatii enemmän aikaa oppia käyttämään sitä tehokkaasti ja oikein. Uudistus on arvioitavissa paremmin organisaatiomuutoksen tapahtumisen ja muutoksen asteen osalta ja heikommin sen vaikutusten ja varsinaisen merkityksen osalta. Arvioinnin ulkopuolelle jää myös AVI-toimipaikkojen toiminta. Tuleva arviointitarve kohdistuukin valtakunnallisten yksiköiden, HPL:n ja POHA:n toimivuuteen. Yksiköiden ylimmän johdon haastatteluiden perusteella POHA:n rooliin kohdentuvat odotukset ovat myönteiset esimerkiksi tulosohjauksen tehostumisessa. Tulosohjauksen suoraviivaistumisen odotetaan näkyvän selkeämpänä toiminnan linjauksina. Toimivuuden lisäksi tulosohjauksen vaikuttavuutta olisi tarkasteltava kaikilla hallinnon tasoilla, mutta erityisesti sitä tulisi tarkastella sisäasiainministeriön poliisiosaston (SM/PO) ja POHA:n keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa.

## **Sisäisen yhteistyön haasteet**

Hallinnon alan sisäiselle yhteistyölle ovat merkityksellisiä johtosuhteiden selkeys ja toimintaprosessien jatkuva kehittäminen. Kun toimintaprosesseja kehitetään yksiköittäin, niiden heijastevaikutukset saattavat ulottua myös toisen yksikön toimintaan. Valtakunnallisten yksiköiden ja paikallispoliisin yhteistyölle asettavat haasteita poliisilaitoksien toimintaympäristöjen erilaisuus ja käytössä olevat henkilöstöresurssit. Tästä syystä keskinäistä vuorovaikutusta tulisi lisätä, jotta vältytään ei-toivotuilta vaikutuksilta. Vuorovaikutuksella myös tuetaan sitä, että kullakin yksiköllä on tieto esimerkiksi muuttuneista toiminnallisista käytännöistä ja yhteystiedoista.

Hallintorakennemuutoksen tuli turvata ja vahvistaa yhteistyö paikallispoliisin ja valtakunnallisten yksiköiden välillä. Kuuden poliisilaitoksen ylimmän johdon haastattelu toi esille kokemuksia onnistumisista ja epäonnistumisista, vaikka yhteistyö valtakunnallisten yksiköiden kanssa koettiin normaaliksi kanssakäymiseksi, erityisesti jos etuna oli läheinen sijainti.

KRP:n ja paikallispoliisin yhteistyö on tärkeää poliisikonsernin tuoksellisuudelle. Uudistus mahdollistaa yhteistyön tekemisen aiempaa paremmin paikallispoliisin kanssa, kun yhteistyön sopijaosapuolten, poliisilaitoksien, määrä vähentyi. Uudistuksen jälkeen paikallispoliisin ja KRP:n yhteistoiminnan rajapinta selkeytyi, kun poliisilaitosten itsenäisyyttä ja vastuuta suoriutua myös vakavien rikosten tutkinnasta lisättiin uudistuksessa. Paikallispoliisin rikostorjuntaan kuitenkin vaikuttavat siihen käytettävissä olevat resurssit. Esimerkiksi Kymenlaakson poliisilaitoksella talousrikostutkinta on toteutettu yhteistyönä toisten poliisilaitosten kanssa. Kymenlaakson poliisilaitoksen ohjesäännön mukaan tämä toiminto säilyi myös uudistuksen jälkeen. Valtakunnallinen talous-

rikostutkinta vaikuttaa Kymenlaakson poliisilaitoksen ylimmän johdon haastatteluiden mukaan henkilötövuosimääriin, jonka vuoksi vahva rikostorjunta on vain näennäistä. Itse perustoimintaan ei ole tullut muutoksia, mutta erikoistumista vaativat toiminnot kuten ulkomaalaistutkinta, talousrikokset ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen (JR) liittyvät tehtävät lisäävät rikostorjunnan osuutta. Talousrikostutkinnan yhteistyötä jatketaan muissakin poliisilaitoksissa. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen ohjesäännössä mainitaan erikseen, että poliisilaitos hoitaa Keski-Uudenmaan kihlakunnan alueella poliisille kuuluvia tehtäviä siten, kuin siitä erikseen sovitaan. Tehtävät liittyvät ohjesäännön 5 §:n mukaan rikostorjuntatehtäviin yhteistoiminnassa Keski-Uudenmaan poliisilaitoksen kanssa.

KRP:n johto- ja koordinaatiovastuu vakavan rikollisuuden kuten järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa edellyttävät mahdollisimman sujuvaa yhteistyötä ja tiedonsaannin turvaamista. Yhteistyön toteuttamiseksi tarvitaan lisäksi selkeitä rooleja ja vastuita. Yhteistyötä koskevien päätösten tulee vaikuttaa käytännössä tehtävään työhön. Yhteistyötä rajoittavana tekijänä on vastavuoroisuuden puute henkilöstöresurssien kohdentamisessa.

LP:n tehtävät selkiytyivät uudistuksessa ja erikoistuminen vahvistui. Valtakunnallisten yksiköiden erikoistumisella on vaikutusta paikallispoliisin palveluiden tuottamiselle. LP:lle jäi muita valtakunnallisia yksiköitä enemmän velvoitteita paikallispoliisin kanssa tehtävän yhteistyön toteuttamiseen. LP:n rooli peruspalveluiden tuottamisessa yhteistyössä paikallispoliisin kanssa erityisesti haja-asutusalueilla korostui uudistuksessa.

SUPO:n työ eroaa eniten varsinaisesta poliisityöstä. SUPO:lla ei ole tehtävissä mainittavaa päällekkäisyyttä paikallispoliisin kanssa, mutta tiedonkulku paikallispoliisin ja SUPO:n välillä on jatkossakin varmistettava. Yhteistyö muiden valtakunnallisten yksiköiden kanssa vahvistui ja tehtäviä siirrettiin valtakunnallisten yksiköiden kesken. Yhteistyö hallinnon ulkopuolelle on haasteellista.

Poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden ylimmän johdon haastatteluissa yhteistyössä onnistumiselle nähtiin huolenaiheita ja yhteistyöllä todettiin olevan selkeitä vaikutuksia paikallispoliisin tehtäviin. Esimerkiksi Helsingin, Espoon ja Vantaan poliisilaitokset ovat perinteisesti tehneet alueellista yhteistyötä.<sup>74</sup> Haastatteluiden perusteella yhteistyön perusrakenteet olivat kunnossa, mutta PORA 1 -vaiheesta johtuen yhteistyö taantui:

*”Meillä on yhtenä muotona myöskin tämä HEVI-yhteistyö ja siihen liittyen keskusrikospoliisi on mukana. Yhtälailta sek in on ihan samassa tilanteessa, se pikkasen nyt ”yskii” tässä. Perusteet ovat kunnossa, se kokoontuu ja reagoi tarvittaessa, mutta...”*

---

74 Helsinki-Espoo-Vantaa yhteistyö (HEVI-yhteistyö)

*Poliisilaitosten ylimmän johdon haastattelujen perusteella hallinnonalalla tarvitaan selkeitä linjauksia yhteistyöhön ja toiminnan kehittämisen koordinointiin:*

*”Meillä on vanhastaan keskusrikospoliisin lääninosasto, joka oli vahvuudeltaan 20, nyt se on niin ohennettu ja viety Ouluun virat, että meillä on muutama virka...”*

*”Eli keskusrikospoliisi on joutunut miettimään, missä ne pitävät ne vähäiset resurssit. Onneksi meitä tukee se, että me ollaan ainoa lääni, joka rajoittuu kolmeen valtakuntaan...”*

*”...hallinnon näkökulmasta, nämä valtakunnalliset tukitoimet ja tukitoimijat... niitähän on kehitetty koko ajan ja sillä tavalla, että ne ovat etäämpänä ja etäämpänä meidän toiminnasta. Sen suhteen ollaan aika huolissaan siitä, että mahtaako ne toiminnallisesti vetäytyä ja pystyä valikoimaan näitä tehtäviä sillä tavalla, että poliisilaitokset joutuvat uudelleen organisoimaan itse näitä toimintoja... kyllä aika ajoin on niin päin, että poliisilaitos palvelee palvelukeskusta eikä päinvastoin.”*

*”PORA -uudistuksen jälkeen meidän toimialue on sama kuin liikukuvan poliisin Varsinais-Suomen osastolla ja minusta tuntuu, että PORA 2:n osalta joku saisi auttaa, että tultaisiin lähemmäksi toisiamme. Heillä on oma liikennevalvonta ja meillä on oma liikennevalvonta.”*

Linjauksilla tuetaan toimintojen tehostamista, yhteensovittamista ja päällekkäisyyksien poistamista. Yhteistyössä esiintyvät haasteet kulmineoivat selkeästi poliisikonsernin tulosohtaukseen ja yhteistyössä tehtävien rajapintojen määrittelyyn. Työnjakoon ja yhteistyöhön liittyvät kysymykset näyttävät nousevan todella tärkeiksi kysymyksiksi kehittämisen kannalta.

Arvioinnissa on otettava huomioon PORA 2 -vaiheen käynnistämisaikankohdan läheisyys. Tästä syystä yhteistyön rajapinnat paikallispoliisin ja valtakunnallisten yksiköiden välillä olivat vielä osittain selkiytymättömiä.

## **Tulosohtaussuhteen haasteet**

Poliisitoiminnan tarkoituksenmukaisuus liittyy kykyyn reagoida yhteiskunnallisiin muutoksiin. Poliisin asema julkisoikeudellisena palveluntuottajana edellyttää strategista suunnittelua, jolle annetaan kehukset

poliisin tulosoajauksessa. Strategisen suunnittelun kautta toimintaa painotetaan poliittisen päätöksenteon mukaisiin painopistealueisiin.

PORA -uudistuksessa tulosoajausta yksinkertaistettiin, kun hallinnollista rakennetta madallettiin. Tulostavoitteet asetetaan paikallispoliisiin 24 yksikölle ja valtakunnallisille yksiköille. Yksikkökoon suurentaminen vähensi selkeästi yksiköiden ja siten tehtävien tulosopimusten määrää. Tulosoajaukseen liittyvät tulkinnantasot suoraviivaistuivat uudistuksessa, mutta on edelleen kolmiportainen. Tulosoajauksuhde käynnistyy sisäasiainministeriön poliisiosastolla (SM/PO), joka on tulosoajauksen tulkinnan ensimmäinen taso. SM/PO luo strategiset kehykset ja poliisihallitus (POHA) tulosoajaa alaista hallintoaan. POHA:n roolina on konsernipalveluiden ohjaaminen asetettujen poliittis-strategisten tavoitteiden mukaisesti. Poliisilaitokset ja valtakunnalliset yksiköt toteuttavat asetetut tulosoajauksen kehykset.

POHA:n rooliin tulosoajajana kohdentuu suuria odotuksia toiminnan koordinoimisessa sekä avoimessa päätöksenteossa. PORA 2 -uudistuksen vaikutuksia voidaan arvioida vasta kun uudet rakenteet ovat käyneet läpi omat sisäänajovaiheensa. Tulosoajauksessa heikot signaalit kohdentuvat johtamisen, valtakunnallisen koordinoinnin ja yhteistyön mittaamisen kehittämiseen.

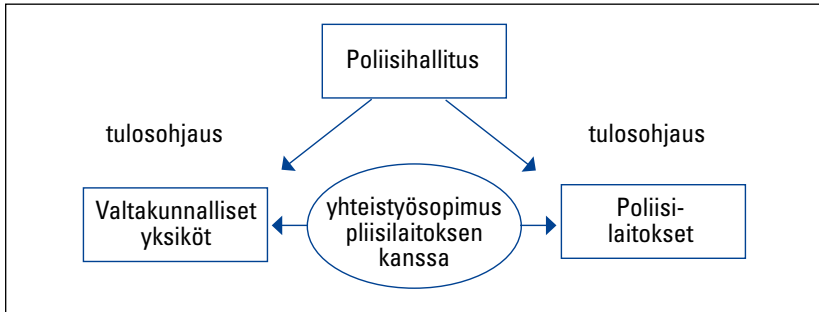
Toiminnan tarkoituksenmukaisuus voidaan nähdä muuttavana syklinä, jota tulee tarkastella säännöllisesti. Toimintaa on voitava muuttaa toimintaympäristön muutosten mukaisesti. Vastaavasti toiminnan tehostaminen edellyttää johdolta hallinnon kaikilla tasoilla kehittävää otetta. Ylimmän johdon on sitouduttava strategiseen johtajuuteen ja myös yleisten tulostavoitteiden kyseenalaistamiseen alueellisten erityisyyksien perusteella. Tämän tueksi suunnittelun ja ohjauksen on oltava päämäärätietoista ja pitkäjänteistä. Tämä edellyttäisi useamman vuoden talouskehyksiä.

## **Sisäisen ja ulkoisen yhteistyön tulosoajaus**

Alueellinen yhteistyö kattaa poliisin ulkoisen ja sisäisen yhteistyön. Alueellista yhteistyötä tehdään paikallispoliisissa muiden toimijoiden ohella myös valtakunnallisten yksiköiden kanssa. Ulkoinen yhteistyö vastaavasti kohdentuu sidosryhmäyhteistyöhön. Sisäinen yhteistyö käsittää pääpoliisiaseman ja poliisiaseman sekä palvelupisteiden yhteistyön. Ulkoinen ja sisäinen yhteistyö asettaa uusissa poliisilaitoksissa jatkossa toiminnallisia haasteita. Alueelliselle yhteistyölle ja sen organisoinnille on tärkeää sujuva vuorovaikutus ja tiedonsiirto yhteistyötahojen kanssa.

Hallintorakenteen keventyminen ja johtamisjärjestelmän selkiyttäminen heijastuivat osaltaan tulosoajauksen rakenteeseen. Yhteistyön rajapintojen tarkastelua vaikeuttavat kuitenkin alueellisesti erilaiset toimintaym-

päristöt. Poliisilaitosten ollessa valtakunnallisten yksiköiden palveluiden käyttäjänä, lisäarvoa tuottavia toimintoja ovat sellaiset tehtävät, joihin poliisilaitosten omat voimavarat eivät riitä tai joihin niitä ei ole tarkoituksenmukaista suunnata. Yhteistyöhön kohdistuu haasteita, joka näyttäytyvät niin poliisilaitoksen sisällä, kuin yhteistyössä muiden yksiköiden ja poliisilaitosten kanssa (Kuva 8).



**Kuva 18.** Poliisin konsernihallinnon tulosohjaus ja sen problematiikka.

Yhteistyölle ei aseteta erillisiä tulostavoitteita. Yhteistyötä toteutetaan jokaisen yksikön omien tulostavoitteiden puitteissa. Esimerkiksi LP:n ja paikallispoliisin yhteistyön toteutumista on tarkasteltava kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin LP:n on toteutettava omaa ydintehtäväänsä ja toisaalta yhteistyötä. Esimerkiksi lähimmän partion periaate edellyttää jatkuvaa toiminnan priorisointia, jolla on vaikutusta LP:n tulostavoitteiden toteuttamiselle. Mikäli paikallispoliisi ei onnistu omalta osaltaan turvaamaan hälytyspalveluita, se heikentää LP:n tulostavoitteiden toteuttamista ja ydintehtäviin keskittymistä. Toiminnallisen tehokkuuden turvaamiseksi tämä edellyttää jatkossa yhteistyön rajapintojen tarkastelemista, joka kulminoituu selkeästi POHA:n rooliin toiminnallisena ohjaajana. Tulosohjauksen on joustavasti huomioitava, erilaiset toimintaympäristöt ja yhteistyön rajapinnat.

Poliisilaitoksen ja valtakunnallisten yksiköiden välinen yhteistyö toimii parhaiten silloin, kun yhteistyöhön laitettu panos ja tuotos ovat osapuolten omien tulostavoitteiden näkökulmasta tuottavampaa tai vähintään yhtä tuottava kuin sama panos laitettuna omaan työhön. Tämä kannustaa tekemään yhteistyötä ja palkitsee siitä. Muussa tapauksessa yhteistyötä koskien tulisi asettaa erilliset tulostavoitteet.

Paikallispoliisin ja valtakunnallisten yksiköiden välinen yhteistyö edellyttää aktiivista vuoropuhelua sopijakumppaneiden välillä, mutta se myös kulminoituu vahvasti tulosohjaukseen. Paikallispoliisin ja valtakunnallisten yksiköiden yhteistyön riskeinä nähtiin haastattelujen pe-

rusteella alueellisesti tehtävä päällekkäinen työ sekä sen tuloksellisuuden mittaamattomuus tai mittaamisen vaikeus. Yhteistyön rajapintoja tulee tarkastella säännöllisesti päällekkäisen työn välttämiseksi ja aidon yhteistoiminnan varmistamiseksi. Tämä on erityisesti POHA:n tehtävä.

Hallinnon muututtua operatiivisen toiminnan osalta kaksiportaiseksi (POHA - poliisilaitokset) se vähensi myös tulosohjauksen tulkinnan tasoja. Vastuu toiminnallisesta tuloksesta tulee olla selkeämmin poliisilaitokselle itsellään, jota tukee myös poliisipäälliköiden toimenkuvien painottaminen strategisempaan suuntaan. Tämäkin edellyttää muutoksia aiempaan nimismieskulttuuri-perinteeseen ja johtajuuteen itseensä. Poliisiammattikorkeakoulun on otettava uudistuksen tavoitteet tältä osin huomioon johtamiskoulutuksessa.

Tulosohjaus onnistuu silloin, kun tulosohjaava yksikkö ja tulosohjattava yksikkö toimivat samaan suuntaan ja toteuttavat yhteistä visiota ja strategiaa muun muassa käyttämällä henkilöstöresursseja järkevästi ja priorisoimalla tehtäviä tarkoituksenmukaisesti. PORA –uudistus antaa mahdollisuuden vahvistaa tulosohjausta ja strategista johtamista. Tulosohjauksen vaikuttavuuden tehostaminen edellyttää vahvaa vuoropuhelua ohjaajan ja tuloksen tekijän välillä, mutta se edellyttää niin ikään muutosta johtajuuteen. POHA:n koordinoinnilla lisätään poliisin yhteistoiminnan samansuuntaisuutta yksiköiden muiden tulostavoitteiden kanssa. Tulosohjauksessa käytettyjen tavoitteiden ja tulosmittarien tulisi pakottaa tulokselliseen yhteistoimintaan.

## 14. LOPUKSI

Arvioinnin suorittaminen poliisitoiminnassa on haasteellista sen monimuotoisuudesta johtuen. Useiden toimintojen välillä on lukuisia toiminnallisia rajapintoja, joiden vaikutus ei näy tulostuloksissa. Arvioinnissa on tarkasteltu lähtökohtaisesti hyvin yleisellä tasolla poliisin toimintaa, eikä se anna lopullisia vastauksia esimerkiksi toiminnan kehittämiseksi, myöskään siitä syystä, että arviointitutkimuksen valmistuessa poliisin uudet hallinnolliset rakenteet eivät olleet vielä vakiintuneet. Niiden jatkokehittäminen on edelleen käynnissä.

PORA -uudistus ei kuitenkaan muuttanut toimintaympäristöön liittyviä ja jo kihlakuntauudistuksen jälkeen havaittuja haasteita. Toimintaympäristön muutokset ovat kerta toisensa jälkeen vieneet pohjan pois pienen yksikön toiminnasta ja edellyttänyt jatkuvasti yhteistoiminnan lisäämistä poliisilaitosten välillä. Herää kysymys onko ratkaisua ongelmaan edes olemassa? Tai miksi poliisin on ollut vaikea vastata toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin? Poliisihallituksella (POHA) on ensisijaisesti vastuu poliisin valtakunnallisen toiminnan tarpeiden ymmärtämisestä. Lähtökohteisesti toimintaympäristön muutoksien havainnointi perustuu strategiseen suunnitteluun ja sen toimeenpanoon hallinnon eri tasoilla. Toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin reagoiminen on haasteena jatkossakin, ja edellyttää muutoksiin reagoivaa päätöksentekoa. Toimintaympäristön muutokset tulisi huomioida poliisitoiminnassa aiempaa enemmän voimavarana.

Henkilöstöresurssien joustava käyttö edellyttää resurssien siirtoa tarkoituksenmukaisesti myös palvelulinjojen ja toimipaikkojen välillä, vaikka työtä on helpompi siirtää kuin henkilöstöä. Henkilöstöresurssien joustava käyttö edellyttää myös henkilöstöltä monipuolista osaamista ja uuden oppimista. Poliisilaitoksen sisäistä koulutusta pitää kehittää muuttuvien trendien mukaisesti. Henkilöstön joustavaa käyttöä ei kuitenkaan tue poliisin jäykkä palkkausjärjestelmä. Monialaosaamista ja henkilöstön halua tehdä laaja-alaista työtä ei voida palkita nykyisellä palkkausjärjestelmällä.

Poliisin taloudellisten kehysten pienentyminen samanaikaisesti kuitenkin heikentää uudistuksen loppuun viemistä. Kun poliisin odotetaan vastaavan kansalaisten kysyntään riippumatta siitä, onko sitä, niin työ maksaa aina. Työ edellyttää myös toimipaikkoja tai toimitiloja, joiden kustannukset kohoavat muista kuin poliisin omasta toiminnasta johtuen ja toimipaikkojen lakkauttamisesta saatavat säästöt ovat pieniä kokonaiskustannuksiin verrattuna.

Uudistuksessa tehty toimintaprosessien kehittämistyö näyttäytyy osalle henkilöstöä kielteisinä kokemuksina. Tästä syystä poliisilaitoksen toiminnalliseen yhtenäisyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Epäyhtenäiset käytännöt vaikuttavat myös kansalaisten oikeusturvaan. Käytäntöjä luotaessa on kuitenkin muistettava, että paikallinen toiminta



taympäristö on otettava huomioon. On löydettävä tasapaino yhtenäisten toimintojen ja paikallisten sovellutusten välillä.

Kihlakuntien poliisilaitoksissa vallitsi kussakin omaleimainen organisaatiokulttuuri. Uudistuksessa ei huomioitu erilaisten organisaatiokulttuurien vaikutusta toiminnalliseen yhdenmukaisuuteen. PORA -uudistuksen tavoitteena ollut avoin keskustelu ja avoimuus päätöksenteossa eivät näytä kaikilta osin toteutuneen henkilöstön kokemuksissa. Vuorovai-  
kutuksen lisääminen palveluverkoston sisällä ja sidosryhmien kanssa on tärkeää. Vuorovaikutus ja avoimuus päätöksenteossa ovat strategisten tavoitteiden jalkauttamiselle merkityksellistä, vähentää henkilöstön kielteisiä kokemuksia ja lisää palvelulinjojen välistä yhteistyötä. Tässä suhteessa toiminnallinen yhdenmukaistaminen edellyttää panostamista toimipaikkojen erilaisten organisaatiokulttuurien muuttamiseen pitkällä aikavälillä.

Toiminnallisen tehokkuuden näkökulmasta yhteistyön toteuttaminen tulee jatkossa korostumaan. Myös yhteistyön sisältö on muutoksessa. Aiemmin kihlakuntien poliisilaitokset tekivät enenevässä määrin yhteistyötä keskenään, kun resurssit eivät riittäneet palvelujen tuottamiseen. Nyt yksikkökoon suurennuttua ja poliisilaitoksien palveluverkoston muututtua monitoimipaikkaiseksi myös poliisilaitoksen sisäinen yhteistyö on tärkeää. Poliisin henkilöstöbarometrin tulokset toimipaikkojen eriarvoisuuden kokemuksista ja keskuspaikkavetoisuuden lisääntymisestä on otettava vakavasti huomioon. Eriarvoisuuden lisääntymisessä piilee selvä riski. Uudistuksessa ja sen jälkeen pyritään toimintaa yhdenmukaistamaan ohjeistuksella. Toimipaikkojen henkilöstön vähäiset muutokset ylläpitävät kuitenkin edelleen erilaisia organisaatiokulttuureita.

Tuottavuussäästöjen toteuttaminen julkisella sektorilla ja poliisissa osoittautui hankalaksi toteuttaa. Niitä hankaloittavat valtionhallinnon erilaiset vaatimukset henkilöstön oikeuksien turvaamisesta muutostilanteessa ja työssäkäyntialueisiin liittyvät määritykset. Tuottavuussäästöt aktualisoituvat vasta myöhemmin muun muassa luonnollisten poistumien kuten eläköitymisten seurauksena. Hallinnollisen rakenteen keventäminen on kuitenkin ristiriitainen vaatimus operatiivisten resurssien turvaamisen näkökulmasta. Mikäli hallinnollisia tehtäviä onnistutaan karsimaan esimerkiksi päälliköiden eläköityessä, eivät tuottavuussäästötavoitteet mahdollista uusien operatiivisten työntekijöiden palkkaamista. Näin ollen hallinto kyllä kevenee, mutta resurssit eivät siirry hallinnosta palveluihin.

Todellisten tuottavuussäästöjen aikaansaamiseksi henkilöstöresurssija ei voida sellaisenaan siirtää hallinnosta palveluihin, vaan poliisihenkilöstön määrä tosiasiallisesti vähentyy. Haasteeksi jääkin määrittää kriteerit poliisipalveluiden eräänlaiselle minimille ja myös näiden toteuttamiseksi henkilöstön määrä, jolla palvelut kyetään toteuttamaan siten, että myös työhyvinvointi kyetään ylläpitämään. Henkilöstöresurssien ja peruspalveluiden turvaamisen näkökulmasta talouskehityksen puitteissa olisi voitava tehdä vähintään kolmen vuoden suunnitelmaa.

Arvioinnissa ei voitu todentaa kaikilta osin muutoksen vaikutuksia, eikä kehittämistyön lopullista suuntaa. Kuitenkin poliisin tulostietojärjestelmän (PolStat) tulokset ja kansalaisten näkemykset tukivat poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden ylimmän johdon kokemuksia. Kyseessä oli hallinnolliseen rakenteeseen kohdentuva uudistus, jonka vaikutuksien ei pitänytkään näkyä poliisin palvelutuotannossa. Uudistuksessa kuitenkin tehtiin ratkaisuja, jotka ovat voimallisesti vaikuttaneet henkilöstön kokemuksiin, joihin on kiinnitettävä huomiota toiminnallisten edellytysten ja työhyvinvoinnin turvaamiseksi. Kokonaisuutena arvioiden kuitenkin poliisin hallintorakenneuudistuksella luotiin uusia edellytyksiä toiminnan jatkokehittämiseksi. Kehittämistyön voidaan todeta vievän aikaa ja edellyttävän jatkuvuutta.

# KIRJALLISUUS

- Bryson, J. 1995. Strategic planning for public and nonprofit organizations. San Francisco, Jossey-Bass.(Bryson 1995)
- Haaparanta, & Niiniluoto 1991
- Hakamo, T. & Vanhala, A. 2007. Poliisipäälliköt. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 27/2007. Helsinki: Edita Prima Oy. (Hakamo & Vanhala 2007)
- Hannus, J. & Lindroos, J-E. & Seppänen, T. 1999. Strateginen UUDISTUMINEN osaamisen ajan toimintaympäristössä; Strategian, kyvykkyyksien ja rakenteiden muutos. HM&V Research Oy. Helsinki. Hakapaino Oy. (Hannus ym. 1999)
- Harisalo, R. 2008. Organisaatioteoriat. Tampere. Tampere University Press, 2008. (Harisalo 2008)
- Heikkilä, J. & Heikkilä, K. 2001. Innovatiivisuutta etsimässä : irtiottoa keskinkertaisuudesta. 5. uud. p. Helsinki Kauppakaari. (Heikkilä & Heikkilä 2001)
- Heiskanen, M & Roivainen, O. 2005. Helsinki! Tutkimus helsinkiläisten turvallisuudesta ja Helsingin poliisin palvelukyvyistä, Poliisiammattikorkeakoulu Espoo 2005, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 21, Helsinki. Edita Prima Oy. (Heiskanen & Roivainen 2005)
- Hietaniemi, T, 2002 Imatran nimismiespiiristä kihlakuntaan: poliisitoiminnan ulottuvuudet ja reunaehdot jatkosodan päättymisestä 2000-luvulle. Imatra. (Hietaniemi 2002).
- Immonen, S & Vuorinen M. 2005 Kihlakuntauudistus, poliisitoiminta ja turvallisuusyhteistyö, Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 41. Helsinki. Edita Prima Oy. (Immonen & Vuorinen 2005)
- John, T. & Maguire, M. 2003. 'Rolling out the National Intelligence Model: Key Challenges,' in K. Bullock and N. Tilley (toim.) Crime Reduction and Problem- Oriented Policing. Cullompton Devon: Willan. (John & Maguire 2003)
- Johanson, J-E. 2008. Hallinnon Tutkimus 1/2008. Artikkelij; Suunnitteluperusteinen, voimavaralähtöinen ja suhdekeskeinen. Kolme lähtökohtaa virastostrategian muotoiluun. Hallinnon Tutkimuksen Seura. Pernaja. Ankkurikustannus Oy. (Johanson 2008)
- Joyce, P. 1999. Strategic management for the public services. Buckingham. Open University Press. (Joyce 1999)
- Kaplan S. Robert & Norton D. P. 1996. The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston (MA): Harvard Business School Press. (Kaplan & Norton 1996)
- Kaplan S. Robert & Norton D. P. 2002. Strategialähtöinen organisaatio; tehokkaan strategiaprosessin toteutus. Jyväskylä. Kauppakaari. (Kaplan & Norton 2002)

- Kauppinen T. J. 2001. Arvojohtaminen. Helsinki. Otava. (Kauppinen 2001)
- Kirjavainen, P. 2003 Strateginen johtajuus tietoajan organisaatioissa. (toim. Raimo Nurmi). (Kirjavainen 2003)
- Koivumäki, J. 2008. Työyhteisöjen sosiaalinen pääoma. Tampereen yliopisto, sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print.(Koivumäki 2008)
- Koljonen, E. 2010. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen esitutkinnan johtamisen ja laadun näkökulmasta. Acta Universitatis Tampereensis 1556. Tampere: Tampere University Press. (Koljonen 2010)
- Kortelainen, H. 2009. Rikostutkinnan organisointi Helsingin poliisilaitoksessa 1970-luvulta PORA uudistuksiin. AMK-opinnäytetyö : Poliisiammattikorkeakoulu Tampere. (Kortelainen 2009)
- Kotila, Olli. 2005. Strateginen henkilöstöjohtaminen ja yrityksen tuloksellisuus. Cranet-projekti. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisu ja B-62. Helsingin kauppakorkeakoulu. HeSE print. (Kotila 2005)
- Kotter, J.P 1990. Johtajuus menestystekijänä. 2. p., Hämeenlinna : Weilin+Göös. Ekonomia.(Kotter 1990)
- Kujanpää, O. 2001. Tasapainoitettu mittaristo (BSC) poliisin tulokellisuuden arvioinnissa. Hallintotieteen laitos, turvallisuushallinto. Tampere. Tampereen yliopisto. (Kujanpää 2001)
- Käyhkö, E. 2002. Poliisin julkinen vastuu: tutkimus poliisin vastuusta erityisesti legitimitetin näkökulmasta. Acta Universitatis Tampereensis ; 862. Tampere University Press (Käyhkö 2002)
- Lumijärvi, I. 1994
- Lumijärvi, I. 1999. Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tulokellisuusarviointi. Työturvallisuuskeskus. Helsinki: Edita. (Lumijärvi 1999)
- Lumijärvi, I. 2009. Mihin poliisi vaikuttaa? Teoksessa T.Rajala ym. (toim.), Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlakirja. Tampere: Taloustieteiden laitos. Tampereen yliopisto. (Lumijärvi 2009)
- Lumijärvi, I. & Heikkinen, E. 1997. Tulossopimusmenettely valtionhallinnon alue- ja paikallistasolla. Vaasan läänin alue- ja paikallisviranomaisille kohdistettu kyselytutkimus. Selvityksiä ja raportteja 19. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasa. (Lumijärvi & Heikkinen 1997)
- Lumijärvi, I. & Salo, 1996. Valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 7. (Lumijärvi & Salo 1996)
- Lumijärvi, I. & Virta, S. & Kujanpää, O. 2003. Strategista arviointia kehittämässä. Tampereen yliopisto. Turvallisuushallinto. Tampere. (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2003)
- Lymbery, M. & Charles, M: & Christopherson, J.& Eadie, T. 2000. The Control of British Social Work Education: European Comparisons: European Journal of Social Work 3. (Lymbery ym. 2000)

- Lähdesmäki, K. 2003. New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Acta Wasaensia No 113. Hallintotiede 7. Universitas Wasaensis. Vaasan yliopisto. (Lähdesmäki 2003)
- Mintzberg, H. 1990. Organisaatio suunnittelu: structure in fives. Helsinki : Rastor. (Mintzberg 1990)
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. 1978. The External Control of Organizations. New York. Harper & Row, Publishers, Inc. (Pfeffer & Salancik 1978)
- Poliisiammattikorkeakoulun julkaisusarja 50. 2006. Poliisin johtamisen kehittämisen valtakunnalliset kehittämissinjaukset 2006-2010. Helsinki. Edita Prima Oy. (Polamk julkaisusarja 50)
- Poliisin sisäinen julkaisu. Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke PO-RA-hanke I-vaiheen valtakunnallinen työsuunnitelma.
- Poliisiosaston julkaisusarja 1/1999. Laatu poliisitoiminnassa. Poliisitoiminnan laatu itsearviointi EFQM-mallin avulla. (Poliisiosaston julkaisusarja 1/1999)
- Poliisin ylijohdon julkaisut 5/2004. Paikallishallintouudistus poliisitoiminnan näkökulmasta. (Poliisin ylijohdon julkaisut 5/2004)
- Rabin, J. & Miller, G. & Hildreth, B. (toim.) 2000. Handbook of Strategic Management, 2 nd edition, revised and expanded. Public Administration and Public Policy / 79. New York: Marcel Dekker. (Rabin ym. 2000)
- Rajavaara, M. 1999. Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Teoksessa R.Eräsäari, T.Lindqvist,
- Mäntysaari. M & Rajavaara. M. 1999. (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Tampere. Tammer-Paino Oy. (Mäntysaari & Rajavaara 1999)
- Sarala, U. 2001. Poliisitoimen kehittämisen johtaminen. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 7. Helsinki: Edita Oyj. (Sarala 2001)
- Schein E. H. 2004. Yrityskulttuuri - selviytymisopas; tietoa ja luuloa kulttuurimuutoksesta. (suom. Päivi Rosti, alkuperäisteos The Corporate Culture Survival Guide . Sense and nonsense about culture change). MMG Monimedia Group Oy. Tammer-Paino. Tampere. (Schein 2004)
- Shrestha, T. N. (1996) The Concepts of Local Government and Decentralization. Ratna Pustak
- Bhandar, Bhotahity, Kathmandu. (Shrestha 1996)
- Sisäasiainministeriö poliisiosaston julkaisu 4/2000. Poliisin tulosohtaus: nykytilan arviointia ja tulevaisuuden haasteita. Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen hanke. Työryhmä 2. Loppuraportti. (SM:n julkaisut 4/2000)
- Sisäasiainministeriön julkaisut 5/2001. Hajautettu ja joustava palveluhallintohanke. Loppuraportti. (SM:n julkaisut 5/2001)
- Sisäasiainministeriön julkaisut 8/2001. Liikennevalvonnan tasoa ja tehokkuutta sekä liikkuvan poliisin asemaa ja tehtäviä koskeva selvitys. (SM:n julkaisut 8/2001)

- Sisäasiainministeriön julkaisut 16/2005. Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Kihlakuntaudistuksen toimeenpano. (SM:n julkaisut 16/2005)
- Sisäasiainministeriön julkaisut 19/2006. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. (SM:n julkaisut 19/2006)
- Sisäasiainministeriön julkaisut 20/2006. Hallintonselonteon toimeenpanosuunnitelma. SM:n julkaisut 20/2006)
- Sisäasiainministeriön julkaisut 25/2006. Sisäasiainhallinnon maksupoliitikasta. (SM:n julkaisut 25/2006)
- Sisäasiainministeriön julkaisut 39/2006. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut. (SM:n julkaisut 39/2006)
- Sisäasiainministeriön julkaisut 58/2006. Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2008-2011 sekä tulossuunnitelma 2007.
- Sisäasiainministeriön julkaisut 11/2007. Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän väliraportti (SM:n julkaisut 11/2007)
- Sisäasiainministeriön julkaisut 29/2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004-2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon seurantaraportti. (SM:n julkaisut 29/2007)
- Sisäasiainministeriön julkaisut 57/2007. Järjestyspoliisitoiminnan tilan selvityshanke - Loppuraportti. (SM:n julkaisut 57/2007)
- Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2008. Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän (PORA) loppuraportti. (SM:n julkaisut 5/2008)
- Sisäasiainministeriön julkaisut 16/2008. Turvallinen elämä jokaiselle - Sisäisen turvallisuuden ohjelma (SM:n julkaisut 16/2008)
- Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2008. Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus. (SM:n julkaisut 26/2008)
- Sisäasiainministeriön julkaisut 4/2009. Poliisihallituksen alueellistamis selvitys. (SM:n julkaisut 4/2009)
- Sisäasiainministeriön julkaisut 15/2009. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano (SM:n julkaisut 15/2009)
- Sveiby, K-E. 1990. Valta ja johtaminen asiantuntijaorganisaatiossa. Porvoo. Weilin + Göös. (Sveiby 1990).
- Stenvall, J.1999. Kihlakuntaudistuksen arviointi. Hallintotieteen laitos, sarja A, nro 14. Tampere: Tampereen yliopisto. (Stenvall 1999)
- Toivanen J. 2001. Balanced Scorecardin implementointi ja käytön nykytila Suomessa. Lappeenranta : Lappeenrannan tekninen korkeakoulu. Acta Universitatis Lappeenrantaensis (Toivanen 2001)
- Tuomi, J & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki. Tammi, 2002. (Tuomi & Sarajärvi 2002)
- Uusikylä, P. 1999. Poliitiikan ja hallinnon arviointi. Teoksessa R.Eräsaari, T.Lindqvist, (Uusikylä 1999)

- Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007. Hallituksen strategia-asiakirja 2007. (VN:n kanslian julkaisusarja 18/2007)
- Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2/2003. ”Parempaan tilivollisuuteen”. (VM:n työryhmämuistioita 2/2003)
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005. Valtion tulosohjauksen käsikirja. Helsinki. Edita Prima Oy. (VM:n julkaisuja 2/2005)
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2008. Monta tietä vaikuttavuuteen. Näkökulmia tutkimusorganisaatioiden tulosohjaukseen ja vaikuttavuuden arviointiin kolmella hallinnonalalla. (VM:n julkaisuja 29/2008)
- Virta, S. 1998. Poliisi ja turvayhteiskunta; lähipoliisi turvallisuusstrategiana. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1/1998. Helsinki: Oy Edita Ab. (Virta 1998)
- Virta, S. 2005. Tavoitteena turvallisuus; Poliisin strategisen johtamisen haasteita. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos. Turvallisuushalinto 10/2005. Tampereen yliopistopaino. Juvenes Print. (Virta 2005)
- Virtanen, P. 2007. Arviointi; Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita. (Virtanen 2007)
- Virtanen, P & Wennberg, M. 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki. Edita, 2005. (Virtanen & Wennberg 2005).
- Virkkunen, P. [et. al.]. 1986. Tulosjohtaminen julkishallinnossa Helsinki. Weilin+Göös. (Virkkunen et al. 1986).
- Webb, S. A. 2001. Some Considerations on the Validity of Evidence-based Practice in Social Work. British Journal of Social Work 31 (2001): 1, 57–79. (Webb 2001).

## **Virallislähteet:**

- Hallituksen esitys HE 13/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 46 uvun 1 §:n muuttamisesta. (HE 13/1991)
- Hallituksen esitys 154/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista. (HE 154/1991)
- Hallituksen esitys HE 23/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulosottoviranomaisia ja ulosottoasioiden muutoksenhakua koskevan lainsäädännön uudistamisesta. (HE 23/1994)
- Hallituksen esitys HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta. (HE 56/2003)
- Hallituksen esitys HE 72/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 72/2006)
- Hallituksen esitys HE 58/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

- Hallintovaliokunnan mietintö 6/2000 vp. Valtioneuvoston selonteko kihlakuntauudistuksen toteutumisesta. (HE 6/2000)
- Hallintovaliokunnan mietintö 24/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 24/2006)
- Hallintovaliokunnan lausunto 14/2007 vp. Ministeriön selvitys poliisin paikallishallinnon kehittämisestä. (HE 14/2007)
- Hallintovaliokunnan lausunto 13/2008 vp. Ministeriön selvitys poliisin hallintorakenteen kehittämisestä. (HE 13/2008)
- Hallintovaliokunnan lausunto 7/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 7(2009)
- Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö 1986:16. (KM 1986:16)
- Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke PORA; Poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeen I-vaiheen valtakunnallinen työsuunnitelma, SM 086:00/2007, 12.3.2008. Valtioneuvoston asetus kihlakuntien poliisilaitosten toimialueista Annettu Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2007.
- Valtioneuvoston selonteko VNS 1/1999 v. Valtioneuvoston selonteko kihlakuntauudistuksen toteutumisesta
- Valtioneuvoston selonteko VNS 2/2005 vp. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista - Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa.
- Valtioneuvoston selonteko VNS 3/2000 vp. Valtioneuvoston selonteko aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta. (VNS 3/2000)

### **Muuta aineistoa:**

- Laatukeskus. 1999. Mittaamisen parantaminen (Kai Laamanen, Risto O. Laine, Juha Pääkkönen, Jorma Vakkuri, Veli Vallinoja, Pekka Väyrynen), Helsinki.
- Tilastokeskus, viitattu 9.5.2010. <http://www.stat.fi/meta/luokitukset/kuntaryhmitys/001-2010/kuvaus.html>
- Tilastokeskus 1, <http://www.tilastokeskus.fi/meta/kas/hyodyke.html>, viitattu 8.10.2010



# LIITTEET

## LIITE 1

Poliisin hallintorakennemuutoksen kehittämistyöryhmän työtä ohjasivat erityisesti seuraavat julkaisut ja hallituksen esitykset:

- Poliisin paikallishallintotyöryhmän raportti ”Paikallishallintouudistus poliisitoimen näkökulmasta” (Poliisin ylijohdon julkaisu 5/2004)
- Valtioneuvoston selonteko valtion keskus- alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista (SM:n julkaisu 15 ja 16/2005), siitä annettu eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö (HAVM 2/2006 vp) ja eduskunnan kirjelmä (6/2006 vp)
- Hallintonselonteon toimeenpanosuunnitelma (SM:n julkaisu 20/2006)
- SM:n tilinpäätöskannanotot vuodelta 2005 (SM:n julkaisu 25/2006)
- Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2008 - 2011 sekä tuloussuunnitelma 2007 (SM:n julkaisu 58/2006)
- Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut (SM:n julkaisu 39/2006)
- Valtioneuvoston periaatepäätös 23.3.2006 valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa soveltamisohjeineen (VM:n julkaisu 10.8.2006)
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 72/2006 vp) sekä siitä annettu eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 24/2006)
- Selvitysmies Heikki Kosken liikennevalvonnan tasoa ja tehokkuutta sekä liikkuvan poliisin asemaa ja tehtäviä koskeva selvitys (SM:n julkaisu 8/2001)
- Periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamiseksi 2006 (9.3.2006)
- Rikostutkinnan tila -selvityshankkeen loppuraportti (19.2.2003)
- Valtioneuvoston periaatepäätöksellään 23.9.2004 vahvistama sisäisen turvallisuuden ohjelma
- Huuhausaine- ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostamistyöryhmän (asetettu 15.2.2006) laatimat toimenpidesuosituksukset

## LIITE 2

Suurista poliisilaitoksista tarkasteluun otettiin mukaan kaksi Helsingin jälkeen suurinta poliisilaitosta, jotka olivat Pirkanmaan poliisilaitos (476 631 asukasta) ja Varsinais-Suomen poliisilaitos (459 235 asukasta). Pirkanmaan poliisilaitos valittiin mukaan asukasmääränsä vuoksi ja

peruspalveluiden tuottamisen näkökulmasta Varsinais-Suomen poliisilaitos kielivaatimus-ten toteuttamisen tarkastelemiseksi. Keskisuurista poliisilaitoksista valittiin suurin ja pienin poliisilaitos, jolloin valintaan tulivat mukaan Itä-Uudenmaan (287 277 asukasta) ja Kymen-laakson poliisilaitokset (183 564 asukasta). Lisäksi pienistä poliisilaitoksista valittiin Lapin poliisilaitos (100 248 asukasta) ja Koillismaan poliisilaitos (30 662 asukasta). Lapin ja Koillismaan poliisilaitokset olivat myös hyviä kohteita harva-alueen palvelutuotannon tarkasteleluun. Yksikkötarkasteleluun tuli täten yhteensä kuusi poliisilaitosta. Myöhemmin vuonna 2010 keskisuurissa ollut Itä-Uudenmaan poliisilaitos siirrettiin suuriin poliisilaitoksiin. Itä-Uudenmaan poliisilaitosta käsitellään tässä arviointitutkimuksessa keskisuurena poliisilaitok-sena siirrosta huolimatta.

### LIITE 3:

Poliisilaitoksien ylimmän johdon haastattelun teemakysymykset (poliisipäälliköt N=6 ja heidän koolle kutsumat linjajohdot)

- 1) Mikä on alueellinen rakenne tällä hetkellä? (organisaatiokuvaukset toimitetaan arvioijalle sähköisesti)
  - 2) Onko hallinto- ja esikuntapalvelut organisoitu omaksi toiminnoksi ja mitä ne sisältävät? (organisaatiotarkastelu)
  - 3) Mikä on päätöksentekojärjestelmä mukaan lukien poliisiasemat?
  - 4) Miten johtoryhmätyöskentely vaikuttaa päätöksentekoon?
  - 5) Miten analyysitoiminta vaikuttaa päätöksentekoon?
  - 6) Miten on varmistettu ympärivuorokautinen päivystys?
  - 7) Miten henkilöstöä kohdennetaan (tulosalueittain)?
  - 8) Miten viestintä on organisoitu ja mitä sillä saavutetaan?
  - 9) Miten on varmistettu yhteistyö poliisilaitosten kesken?
  - 10) Kuinka yhteistyö on käynnistynyt uudessa rakenteessa (ulkoinen sidosryhmä; poliisilaitokset vs. valtakunnalliset yksiköt; syyttäjät; kunnallinen turvallisuusyhteistyö; muut tahot)?
  - 11) Miten PORA II vaikuttaa tulosohejuukseen?
  - 12) Mikä muuttui uudistuksen yhteydessä (kokonaistarkastelu)?
- Hyötyjen ja haittojen teemat:
- a) Kokonaisvastuu poliisilaitoksesta ja poliisiasemista
  - b) Poliisiaseman oma toimintakyky ratkaista ongelmia ja riippuvuussuhteita
  - c) Poliisilaitoksen ja poliisiasemien välisten käytäntöjen yhtenäisyys
  - d) Keskitettyjen tehtävien selkeys
  - e) Keskitettyihin tehtäviin liittyvät resurssit
  - f) Kielipalveluiden toteuttaminen
  - g) Todellisten säästöjen aikaansaaminen
  - h) Onko jotakin toteutunut odottamatta tai jäänyt kokonaan huomioimatta?

## LIITE 4:

Valtakunnallisten yksiköiden haastattelujen teemakysymykset (Valtakunnallisten yksiköiden päälliköt ja Helsingin poliisilaitoksen poliisipäällikkö N=4 ja heidän koolle kut-sumat linjajohdot)

- 1) Mikä on alueellinen rakenne tällä hetkellä? (organisaatiokuvaukset toimitetaan arvioijalle sähköisesti)
- 2) Onko hallinto- ja esikuntapalvelut organisoitu omaksi toiminnoksi ja mitä ne sisältävät? (organisaatiotarkastelu)
- 3) Miten hallintorakenteen uudistamisessa toteutettiin ja toimipaikkaverkosto kehittyi?
- 4) Mikä on päätöksentekojärjestelmä mukaan lukien poliisiasemat?
- 5) Miten johtoryhmätyöskentely vaikuttaa päätöksentekoon?
- 6) Miten analyysitoiminta vaikuttaa päätöksentekoon?
- 7) Miten henkilöstöä kohdennetaan hallinnosta palveluihin?
- 8) Miten viestintä on organisoitu ja mitä sillä saavutetaan?
- 9) Miten on varmistettu yhteistyö poliisilaitosten kanssa?
- 10) Kuinka yhteistyö on käynnistynyt uudessa rakenteessa (ulkoinen sidosryhmä; poliisilaitokset vs. valtakunnalliset yksiköt; syyttäjä; kunnallinen turvallisuusyhteistyö; muut tahot)?
- 11) Miten PORA II vaikuttaa tulosohjaukseen?
- 12) Mikä muuttui uudistuksen yhteydessä (kokonaistarkastelu)?

Hyötyjen ja haittojen teemat:

- a) Kokonaisvastuu valtakunnallisesta yksiköstä
- b) Valtakunnallisen yksikön oma toimintakyky ratkaista ongelmia ja riippuvuussuhteita
- c) Poliisilaitoksen ja poliisiasemien välisten käytäntöjen yhtenäisyys
- d) Keskitettyjen tehtävien selkeys
- e) Keskitettyihin tehtäviin liittyvät resurssit
- f) Kielipalveluiden toteuttaminen
- g) Todellisten säästöjen aikaansaaminen
- h) Onko jotakin toteutunut odottamatta tai jäänyt kokonaan huomioimatta?

## LIITE 5:

Haastattelujen aikataulu;

1. Varsinais-Suomen poliisilaitos 21.9.2009 ja 2. haastattelu 24.5.2010
2. Pirkanmaan poliisilaitos 5.10.2009 ja 2. haastattelu 3.5.2010
3. Itä-Uudenmaan poliisilaitos 7.5.2009 ja 2. haastattelu 7.5.2010
4. Kymenlaakson poliisilaitos 27.10.2009 ja 2. haastattelu 28.5.2010
5. Lapin poliisilaitos 30.10.2009 ja 2. haastattelu 19.5.2010
6. Koillismaan poliisilaitos 3.11.2009 ja 2. haastattelu 17.5.2010
7. Keskusrikospoliisi 24.11.2009 ja 2. haastattelu 31.5.2010

8. Liikkuva poliisi 30.11.2009 ja 2. haastattelu 11.5.2010  
 9. Suojelupoliisi 30.11.2009 ja 2. haastattelu 3.6.2010  
 10. Helsingin poliisilaitos 20.12.2009, ei toista haastattelukierrosta

## LIITE 6: Poliisin henkilöstöbarometrin kysymykset

### [10.] Poliisin hallintorakennemuudistus

Seuraavassa kartoitetaan poliisin hallintorakennemuudistuksen (PORA) tuomia muutokset työsä/toimenkuvassa. Vastaa vain jos olet ollut poliisin palveluksessa ennen uudistusta 1.1.2009.

#### Poliisin hallintorakennemuudistus tarkoitti omalla kohdallani sitä, että...

10.1. toimenkuvani...	säilyi	1 2 3	muuttui
10.2. työskentelypaikkakuntani...	säilyi	1 2 3	muuttui
10.3. palkkani...	nousi	1 2 3	laski
10.4. oman työn ja muun elämän yhteensovittaminen...	helpottui	1 2 3	vaikeutui
10.5. arvostukseni työyhteisössä (status)...	kasvoi	1 2 3	väheni
10.6. asioiden määrä, joihin voin työssäni vaikuttaa..	kasvoi	1 2 3	supistui
10.7. työtehtävieni merkitys tai tärkeys...	kasvoi	1 2 3	väheni
10.8. työni tekemisen olosuhteet (tilat, varustus)	kohenivat	1 2 3	heikkenivät
10.9. tuki- ym. palvelut, joita työssäni tarvitsen	paranivat	1 2 3	heikkenivät
10.10. hallinnollisten tehtävien (paperityö) määrä	kasvoi	1 2 3	väheni
10.11. johtosuhteet	selkiytyivät	1 2 3	samentuivat
10.12. laadukkaan ja tuloksellisen työn edellytykset	vahvistuivat	1 2 3	heikkenivät
10.13. Koen PORASTa seuranneet muutokset työni kannalta kokonaisuudessaan	vahvasti myönteisiksi	1 2 3	vahvasti kielteisiksi

#### Seuraavilla väitteillä kartoitetaan poliisin hallintorakennemuudistuksen vaikutuksia poliisipalveluiden kannalta. Missä määrin olet samaa tai eri mieltä seuraavien väitteiden kanssa.

Vastausvaihtoehdot

1 = täysin eri mieltä, 2 = jokseenkin eri mieltä, 3= en samaa enkä eri mieltä, 4 = jokseenkin samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

#### Poliisin hallintorakennemuudistus...

10.14. turvasi poliisipalveluiden saatavuuden koko maassa	1 2 3 4 5
10.15. toi lisää poliiseja operatiiviseen toimintaan	1 2 3 4 5
10.16. heikensi lupapalveluiden henkilöstöresursseja	1 2 3 4 5
10.17. Heikensi kansalaisille tarjottavien poliisipalveluiden laatua	1 2 3 4 5
10.18. turvasi kansalaisten poliisipalvelut suomenkielen lisäksi muilla kotimaisilla kielillä (ruotsi, saame)	1 2 3 4 5
10.19. Loi resursseiltaan (henkilöstö, asiantuntemus) riittävän vahvoja poliisilaitoksia	1 2 3 4 5
10.20. Heikensi ruotsinkielen asemaa poliisissa	1 2 3 4 5

#### Oma rooli ja osallistuminen...

10.21. Näen hallintorakennemuudistuksen hyödylliseksi poliisihallinnolle kokonaisuutena	1 2 3 4 5
10.22. Olen voinut osallistua hallintorakennemuudistuksen toteutukseen omassa yksikössäni	1 2 3 4 5
10.23. Mielestäni henkilöstö on huomioitu hyvin tässä muutosprosessissa	1 2 3 4 5

## LIITE 7

Valtioneuvosto muutti kihlakuntajakoa Orimattilan, Lahden, Keski-Uudenmaan, Porvoon, Vammalan, Kankaanpään, Kokemäen, Limingan ja Haapajärven kihlakuntien osalta. Näiden osalta muutokset perustuivat uuden poliisipiiriäön vaatimuksiin. Esimerkiksi Mäntsälän kunta siirrettiin Orimattilan kihlakunnasta ja Pornaisten kunta Porvoon kihlakunnasta Keski-Uudenmaan kihlakuntaan. Pornaisten kunnan osalta muutoksen syy ei liittynyt suoraan poliisipiiriäkouudistukseen, vaan kyseessä oli kunnan oma toive, jonka toteuttaminen yhtenäisti kihlakuntajakoa ja samalla siihen perustuvia muita aluejakoja maakuntajakoon. Myrskylän ja Pukkilan kunnat siirrettiin Orimattilan kihlakunnasta Porvoon kihlakuntaan. Artjärven ja Orimattilan kunnat siirrettiin Orimattilan kihlakunnasta Lahden kihlakuntaan ja muutokset lakkauttivat Orimattilan kihlakunnan kokonaan. Kihlakunta sijaitsi kolmen maakunnan ja kahden hätäkeskusalueen alueella ja näiden alueäön epäyhteneväisyyksien poistuminen koettiin myös toiminnallisesti edulliseksi. Kiikoisten kunta siirrettiin Vammalan kihlakunnasta Kokemäen kihlakuntaan ja Lavian kunta siirrettiin Vammalan kihlakunnasta Kankaanpään kihlakuntaan. Vammalan kihlakunta vastaavasti sijaitsi kahden maakunnan ja kahden hätäkeskusalueen alueella. Limingan kihlakunta jaettiin siten, että Kestilän, Piippolan, Pulkkilan, Pyhännän ja Rantsilan kunnat siirrettiin Haapajärven kihlakuntaan.

# LIITETAULUKOT

## Liitetaulukko 1.

Maakuntien pinta-ala, väestö ja brutto			
Maakunta	Maapinta-ala, km2	Väkiluku	Muutos, %
	1.1.2010	31.12.2009 1)	2009 1)
Manner-Suomi:	302 354	5 323 693	0,5
Uusimaa	6 395	1 423 576	1,1
Itä-Uusimaa	2 702	93 966	0,7
Varsinais-Suomi	10 663	462 914	0,4
Satakunta	7 957	227 386	-0,1
Kanta-Häme	5 200	173 828	0,5
Pirkanmaa	12 447	484 436	0,8
Päijät-Häme	5 126	201 270	0,2
Kymenlaakso	5 148	182 617	-0,2
Etelä-Karjala	5 613	134 019	-0,3
Etelä-Savo	13 983	155 568	-0,7
Pohjois-Savo	16 770	248 182	-0,1
Pohjois-Karjala	17 763	165 962	-0,1
Keski-Suomi	16 706	272 784	0,4
Etelä-Pohjanmaa	13 444	193 524	0
Pohjanmaa	7 749	177 038	0,6
Keski-Pohjanmaa	5 019	68 131	0,2
Pohjois-Pohjanmaa	35 501	392 110	0,8
Kainuu	21 504	82 634	-0,6
Lappi	92 665	183 748	-0,1
Ahvenanmaa	1 553	27 734	1
Koko maa	303 907	5 351 427	0,5
1) 1.1.2010 aluejaon mukaan			
* ennakkotieto			

Lähde: Tilastokeskus. Maakuntien pinta-ala, väestö ja bruttomäärä.

**Liitetaulukko 2.** Poliisin henkilöstön määrä poliisilaitoksissa tuhatta asukasta kohden vuonna 2009

Poliisilaitos	2 008	2 009	2 010
Uusimaa	2,6	2,6	2,6
Varsinais-Suomi	1,6	1,6	1,6
Satakunta	1,6	1,5	1,6
Kanta-Häme	1,5	1,5	1,5
Pirkanmaa	1,5	1,5	1,5
Päijät-Häme	1,7	1,7	1,7
Kymenlaakso	1,8	1,7	1,8
Etelä-Karjala	1,7	1,6	1,6
Etelä-Savo	1,7	1,7	1,7
Pohjois-Savo	1,7	1,6	1,7
Pohjois-Karjala	1,7	1,7	1,8
Keski-Suomi	1,5	1,5	1,5
Etelä-Pohjanmaa	1,4	1,4	1,4
Pohjanmaa	1,7	1,6	1,6
Keski-Pohjanmaa	1,8	1,8	1,8
Pohjois-Pohjanmaa	1,6	1,5	1,6
Kainuu	1,8	1,8	1,8
Lappi	2,3	2,2	2,2
Itä-Uusimaa	1,3	1,4	1,3
Maakunta keskiarvo	2,1	2,1	2,1

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät opiskelijat, määräaikaiset, virkavapaalla olevat.

**Liitetaulukko 3.** Kooste valvonta- ja hälytystoiminnasta

Valvonta- ja hälytystoiminnan kysyntä	Mediaani 2005-2008	Vuosi 2009	Muutos tehtävinä	Muutos vuoteen 2008 verrattuna %
Annetut A ja B-luokan hälytystehtävät	635 482	613 942	-21540	-3 %
Oma-aloitteiset A ja B-luokan hälytystehtävät	70 641	71113	-3559	-5 %
Valvonta -ja hälytystoiminnan palvelukyky	Mediaani 2005-2008	Vuosi 2009	Muutos minuutteina	Muutos vuoteen 2008 verrattuna %
Annetut A- ja B-luokan hälytystehtävät toimintavalmiusaika pl. vastaanoton viiveaika	14	13,5	-0,5	-4 %

Annetut A- ja B-luokan hälytystehtävät toimintavalmiusaika	22,6	22,5	0,3	1 %
Annetut A- ja B-luokan hälytystehtävät sidonnaisuusaika	37,9 min	43,7 min	5,2	9 %
Annetut A- ja B-luokan hälytystehtävät suoritus aika	26,3 min	28,5 min	1,6	6 %
Annetut A- ja B-luokan hälytystehtävät viiveaika	8 min	8,4 min	1	14 %
Oma-aloitteiset A- ja B-luokan hälytystehtävät sidonnaisuusaika	45,5 min	43,2 min	-1,3	-3 %
Oma-aloitteiset A- ja B-luokan hälytystehtävät suoritus aika	39,5 min	35,8 min	-2,3	-6 %
Oma-aloitteiset A- ja B-luokan hälytystehtävät viiveaika	0,8 min	1,3 min	0,3	30 %

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Hälytystehtävien osalta on tarkasteltu 0-4 luokkiin kuuluvia A+B hälytystehtävät. Tilastointi 12/09.

#### Liitetaulukko 4. Poliisin turvallisuustutkimuksen kysymyssarjat poliisin onnistumisesta tehtävien hoitamisessa ja palveluiden järjestämisestä asuinkunnassa

24. Arvioi kouluvuorvosanalla 4 – 10 miten seuraavat palvelut ovat mielestänne asuinkunnassanne järjestetty:										
	4	5	6	7	8	9	10	En osaa sanoa		
A. Palo- ja pelastustoimi.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B. Päihdeongelmisten hoito.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C. Mielen terveyspalvelut.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D. Lastensuojelu.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
E. Lasten päivähoito.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
F. Perusopetus.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G. Nuorisolle järjestetty toiminta.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
H. Teiden ja katujen kunnossapito.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
I. Kireellinen sairaankuljetus.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
J. Puistojen ja muiden virkistysalueiden hoito.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
K. Väestönsuojelu poikkeusolojen varalta.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
L. Ympäristöasioiden hoito.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
M. Poliisipalvelut.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
16. Kuinka hyvin arvioitte palkkikuntanne poliisin onnistuneen seuraavien tehtävien hoitamisessa?										
Arvioi kouluvuorvosanalla 4 - 10										
	4	5	6	7	8	9	10	En osaa sanoa		
A. Auloväestönsuojelun selvittäminen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B. Asuntomurtojen selvittäminen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C. Huononkuntoisten selvittäminen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D. Väkivallanrikosten selvittäminen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
E. Pohjaveden kyllätkäntöiden hoitaminen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
F. Poliisin näkyvä väkivalta ja partaaminen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G. Kireellisten hälytystehtävien hoitaminen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
H. Liikennevalvonta.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
I. Rikosten onnalla estäminen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
J. Poliisin toiminnasta tiedotus.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
K. Lupapalvelut (passi, ajokortti ym.).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
L. Poliisin toiminta kokonaisuudessaan.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Turvallisuustutkimuksen aineisto.



**Liitetaulukko 5.** Poliisin turvallisuustutkimuksen kysymyssarjat katu-  
turvallisuudesta, poliisin palveluiden vaikutuksesta  
asuinalueen turvallisuuteen ja viihtyvyyteen sekä tyy-  
tyväisyydestä asuinalueeseen

12. Miten turvallisuus yleisillä paikoilla on mielestänne muuttunut viimeisen kolmen (3) vuoden aikana asuinpaikkakunnallanne?

Parantunut selvästi       Parantunut jonkin verran       Pysynyt samana  
 Heikentynyt jonkin verran       Heikentynyt selvästi       En osaa sanoa

---

23. Kuinka paljon seuraavat toimenpiteet **parantaisivat** asuinalueenne turvallisuutta ja/tai viihtyvyyttä?

	Pajon	Melko paljon	Hiukan	Ei lainkaan	En osaa sanoa
A. Katuvalaistuksen lisääminen .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B. Puistojen valaistuksen lisääminen .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C. Poliisipartoiden näkyvyyden lisääminen .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D. Vartioiden näkyvyyden lisääminen .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E. Liikennevalvonnan lisääminen .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F. Kameravalvonta julkisilla paikoilla .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G. Päihdevalvontaa lisääminen .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H. Vapaaehtoispartiointi viikonloppuisin nuorten keskuudessa .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I. Koulun ja vanhempien tiiviimpi yhteistyö .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J. Nuorisolle tarkoitettavan toiminnan lisääminen .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K. Harrastusmahdollisuuksien lisääminen .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L. Liikenneympäristön turvallisuuden parantaminen .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M. Joukkoliikenneasemien turvallisuuden parantaminen .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---

22. Kuinka tyytyväinen olette nykyiseen asuinalueeseenne?

Erittäin tyytyväinen       Melko tyytyväinen       Melko tyytymätön       Erittäin tyytymätön       En osaa sanoa

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Turvallisuustutkimuksen aineisto.

**Liitetaulukko 6.** Poliisilaitosten toimialueiden asukasluku tuhatta asukasta.

Asukasluku 31.12/1000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lappi	100,70	100,25	100,25	100,09	100122	99,92
Koillismaa	31,22	30,88	30,66	30,35	30107	29,78
Itä-Uusimaa	280,21	283,56	287,28	288,89	291602	294,44
Kymenlaakso	185,20	184,24	183,56	182,75	182617	182,38
Pirkanmaa	467,31	472,18	476,63	480,71	484436	487,92
Varsinais-Suomi	455,58	457,79	459,24	461,18	462914	465,18
31.8.2010	- 1 -	11:06:47				

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Turvallisuustutkimuksen aineisto.

## Liitetaulukko 7. Poliisin hälytyspalvelujen kysyntä poliisilaitoksissa 2005-2008

Hälytystehtävä Lkm		2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005 - 2008	2009
Lappi	Annetut hälytystehtävät	16 948	18 639	16 786	15 908	16 867	16 199
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	1 189	1 267	1 163	1 663	1 228	1 492
	Yhteensä	18 137	19 906	17 949	17 571	18 043	17 691
Koillismaa	Annetut hälytystehtävät	3 289	4 893	3 966	3 865	3 916	3 648
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	437	365	363	352	364	337
	Yhteensä	3 726	5 258	4 329	4 217	4 273	3 985
Itä-Uusimaa	Annetut hälytystehtävät	26 417	27 218	40 571	40 630	33 895	39 264
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	2 701	2 518	2 545	2 538	2 542	2 704
	Yhteensä	29 118	29 736	43 116	43 168	36 426	41 968
Kymenlaakso	Annetut hälytystehtävät	18 992	18 342	17 658	17 797	18 070	16 483
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	1 635	1 534	3 175	3 329	2 405	3 054
	Yhteensä	20 627	19 876	20 833	21 126	20 730	19 537
Pirkanmaa	Annetut hälytystehtävät	54 835	55 751	54 485	53 961	54 660	54 358
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	3 147	5 825	7 199	6 800	6 313	6 271
	Yhteensä	57 982	61 576	61 684	60 761	61 169	60 629
Varsinais-Suomi	Annetut hälytystehtävät	49 273	48 010	53 407	52 187	50 730	52 665
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	6 802	7 086	6 233	5 424	6 518	5 452
	Yhteensä	56 075	55 096	59 640	57 611	56 843	58 117
Paikallis-poliisi	Annetut hälytystehtävät	604 886	642 011	649 027	635 482	638 747	613 943
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	66 609	68 110	78 615	74 672	71 391	71 113
	Yhteensä	671 495	710 121	727 642	710 154	710 138	685 056

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät A+ B -kiireelliset 0-4 luokkaan kuuluvat hälytystehtävät kuten henkeen ja terveyteen kohdistuneet hälytystehtävät (ei ilmoitinlaitetehtäviä). Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 8.** Poliisin hälytyspalvelut suhteessa tuhanta asukasta kohden.

Hälytystehtävä Lkm/1000 asukasta		2005	2006	2007	2008	2009
Lappi	Annetut hälytystehtävät	168,3	169,3	170,3	171,3	172,3
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	11,8	12,8	13,8	14,8	15,8
	Yhteensä	180	182	184	186	188
Koillismaa	Annetut hälytystehtävät	105,3	158,5	129,4	127,3	121,2
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	14,0	11,8	11,8	11,6	11,2
	Yhteensä	119,3	170,3	141,2	138,9	132,4
Itä-Uusimaa	Annetut hälytystehtävät	94,3	96,0	141,2	140,6	133,4
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	9,6	8,9	8,9	8,9	9,3
	Yhteensä	103,9	104,9	150,1	149,5	142,7
Kymenlaakso	Annetut hälytystehtävät	102,5	99,6	96,2	97,4	90,3
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	8,8	8,3	17,3	18,2	16,7
	Yhteensä	111,3	107,9	113,5	115,6	107,0
Pirkanmaa	Annetut hälytystehtävät	117,3	118,1	114,3	112,3	112,2
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	6,7	12,3	15,1	14,1	12,9
	Yhteensä	124,0	130,4	129,4	126,4	125,1
Varsinais-Suomi	Annetut hälytystehtävät	108,2	104,9	116,3	113,2	113,8
	Oma-aloitteiset hälytystehtävät	14,9	15,5	13,6	11,8	11,8
	Yhteensä	123,1	120,4	129,9	125,0	125,6

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät A- ja B-luokan hälytystehtävien 0-4 hälytysluokat (henkeen ja terveyteen, omaisuuden suojaan, liikenneonnettomuudesta tai liikenteestä, yksilön suojaan, onnettomuuteen tai vaaratilanteeseen kohdentuvat tehtävät) suhteutettuna 1000 asukkaaseen. Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 9.** Poliisilaitosten hälytystoiminnan palvelukyky vuosina 2005-2009. Toimintavalmius-aika.

Toimintavalmiusaika keskiarvo minuutteina	2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Lappi	20	20,2	20,7	20,9	20,5	20
Koillismaa	21,4	24,6	23,9	21,3	22,7	23,1
Itä-Uusimaa	20	20,5	21,1	20,6	20,6	20,4
Kymenlaakso	20,5	20,6	18,7	17,8	19,6	19,1
Pirkanmaa	24,5	24,6	24,3	24,5	24,5	25,7
Varsinais-Suomi	24,3	24,3	23,3	22,4	23,8	25,4
Paikallispoliisi	22,3	23,4	22,9	22,2	22,6	22,5

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät A- ja B-luokan hälytystehtävien 0-4 hälytysluokat (henkeen ja terveyteen, omaisuuden suojaan, liikenneonnettomuudesta tai liikenteestä, yksilön suojaan, onnettomuuteen tai vaaratilanteeseen kohdentuvat tehtävät). Tilastointi 12/09.

## Liitetaulukko 10. Poliisilaitosten rikostutkinnan kysyntä vuosina 2005-2009

Ilmoitetut rikokset Kpl		2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Lappi	Rikoslakirikokset	8 788	8 199	8 416	8 013	8 308	8 434
	Liikenneirikokset	3 282	3 218	3 405	3 000	3 250	2 840
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	184	172	177	233	181	240
	Rikoslakirikokset (pl. liikenneirikokset)	5 506	4 981	5 011	5 013	5 012	5 594
	Väkivaltarikokset	694	701	760	671	698	660
Koillismaa	Rikoslakirikokset	2 669	2 111	2 351	2 496	2 424	2 089
	Liikenneirikokset	1 175	818	878	944	911	696
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	19	8	15	34	17	44
	Rikoslakirikokset (pl. liikenneirikokset)	1 494	1 293	1 473	1 552	1 484	1 393
	Väkivaltarikokset	260	226	260	216	243	202
Itä-Uusimaa	Rikoslakirikokset	31 915	32 118	34 846	34 676	33 397	32 912
	Liikenneirikokset	11 465	12 493	13 366	12 576	12 535	11 351
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	735	772	1 059	907	840	1 012
	Rikoslakirikokset (pl. liikenneirikokset)	20 450	19 625	21 480	22 100	20 965	21 561
	Väkivaltarikokset	1 697	1 807	2 000	2 219	1 904	2 008
Kymenlaakso	Rikoslakirikokset	20 515	19 360	19 739	19 428	19 584	18 658
	Liikenneirikokset	7 328	7 368	8 073	7 301	7 348	6 819
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	631	576	479	386	528	489
	Rikoslakirikokset (pl. liikenneirikokset)	13 187	11 992	11 666	12 127	12 060	11 839
	Väkivaltarikokset	977	920	1 077	1 084	1 027	911
Pirkanmaa	Rikoslakirikokset	42 524	41 103	44 837	43 204	42 864	40 532
	Liikenneirikokset	16 141	15 489	18 219	16 068	16 105	14 280
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	1 080	1 080	1 566	1 477	1 279	1 665
	Rikoslakirikokset (pl. liikenneirikokset)	26 383	25 614	26 618	27 136	26 501	26 252
	Väkivaltarikokset	2 332	2 370	2 686	2 624	2 497	2 363
Varsinais-Suomi	Rikoslakirikokset	47 949	47 155	51 391	51 802	49 670	47 322
	Liikenneirikokset	16 383	16 932	19 300	18 335	17 634	16 277
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	1 449	1 228	1 460	1 601	1 455	1 793
	Rikoslakirikokset (pl. liikenneirikokset)	31 566	30 223	32 091	33 467	31 829	31 045
	Väkivaltarikokset	2 509	2 660	3 122	3 276	2 891	2 833

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä paikallispoliisi. Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 11. Poliisilaitosten rikostutkinnan kysyntä tuhatta asukasta kohden.**

Ilmoitetut rikokset Kpl/1000 asukasta		2005	2006	2007	2008	2009
Lappi	Rikoslakirikokset	87,3	87,7	87,7	87,8	87,8
	Liikenneirikokset	32,6	32,7	32,7	32,8	32,8
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
	Rikoslakirikokset (pl liikenneirikokset)	54,7	54,9	54,9	55,0	55,0
	Väkivaltarikokset	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Koillismaa	Rikoslakirikokset	85,5	86,4	87,0	87,9	88,7
	Liikenneirikokset	37,6	38,1	38,3	38,7	39,0
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
	Rikoslakirikokset (pl liikenneirikokset)	47,9	48,4	48,7	49,2	49,6
	Väkivaltarikokset	8,3	8,4	8,5	8,6	8,6
Itä-Uusimaa	Rikoslakirikokset	113,9	112,5	111,1	110,5	109,4
	Liikenneirikokset	40,9	40,4	39,9	39,7	39,3
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5
	Rikoslakirikokset (pl liikenneirikokset)	73,0	72,1	71,2	70,8	70,1
	Väkivaltarikokset	6,1	6,0	5,9	5,9	5,8
Kymenlaakso	Rikoslakirikokset	110,8	111,3	111,8	112,3	112,3
	Liikenneirikokset	39,6	39,8	39,9	40,1	40,1
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5
	Rikoslakirikokset (pl liikenneirikokset)	71,2	71,6	71,8	72,2	72,2
	Väkivaltarikokset	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
Pirkanmaa	Rikoslakirikokset	91,0	90,1	89,2	88,5	87,8
	Liikenneirikokset	34,5	34,2	33,9	33,6	33,3
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2
	Rikoslakirikokset (pl liikenneirikokset)	56,5	55,9	55,4	54,9	54,5
	Väkivaltarikokset	5,0	4,9	4,9	4,9	4,8
Varsinais-Suomi	Rikoslakirikokset	105,2	104,7	104,4	104,0	103,6
	Liikenneirikokset	36,0	35,8	35,7	35,5	35,4
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1
	Rikoslakirikokset (pl liikenneirikokset)	69,3	69,0	68,7	68,4	68,2
	Väkivaltarikokset	5,5	5,5	5,5	5,4	5,4

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä paikallispoliisi. Tilastointi 12/09.

## Liitetaulukko 12. Poliisilaitosten rikostutkinnan palvelukyky vuosina 2005-2009

Selvitetty Kpl		2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Lappi	Rikoslakirikokset	5 874	5 513	5 598	5 372	5 556	5 665
	Liikenneirikokset	3 196	3 151	3 274	2 887	3 174	2 792
	Rikoslakirikokset (pl liikenneirikokset)	2 678	2 362	2 324	2 485	2 424	2 873
	Huumausainerikokset	180	143	182	215	181	222
	Väkivaltarikokset	546	491	546	557	546	506
Koillismaa	Rikoslakirikokset	2 090	1 649	1 834	1 959	1 897	1 698
	Liikenneirikokset	1 127	815	835	929	882	711
	Rikoslakirikokset (pl liikenneirikokset)	963	834	999	1 030	981	987
	Huumausainerikokset	20	5	10	25	15	42
	Väkivaltarikokset	252	229	229	193	229	224
Itä-Uusimaa	Rikoslakirikokset	20 739	21 528	23 261	23 250	22 389	21 915
	Liikenneirikokset	11 197	12 274	13 099	12 399	12 337	11 086
	Rikoslakirikokset (pl liikenneirikokset)	9 542	9 254	10 162	10 851	9 852	10 829
	Huumausainerikokset	736	676	965	858	797	862
	Väkivaltarikokset	1 354	1 439	1 648	1 734	1 544	1 724
Kymenlaakso	Rikoslakirikokset	13 233	12 258	13 101	12 411	12 756	12 652
	Liikenneirikokset	7 102	7 002	7 810	7 180	7 141	6 674
	Rikoslakirikokset (pl liikenneirikokset)	6 131	5 256	5 291	5 231	5 274	5 978
	Huumausainerikokset	684	531	478	376	505	429
	Väkivaltarikokset	750	746	763	769	757	754
Pirkanmaa	Rikoslakirikokset	28 820	27 570	31 665	30 340	29 580	27 814
	Liikenneirikokset	15 674	15 133	17 849	15 823	15 749	13 863
	Rikoslakirikokset (pl liikenneirikokset)	13 146	12 437	13 816	14 517	13 481	13 951
	Huumausainerikokset	1 082	1 010	1 398	1 412	1 240	1 434
	Väkivaltarikokset	1 807	1 909	2 068	2 240	1 989	1 954
Varsinais-Suomi	Rikoslakirikokset	32 122	30 568	33 856	33 568	32 845	31 347
	Liikenneirikokset	16 102	16 470	18 763	17 882	17 176	15 868
	Rikoslakirikokset (pl liikenneirikokset)	16 020	14 098	15 093	15 686	15 390	15 479
	Huumausainerikokset	1 394	1 087	1 366	1 439	1 380	1 547
	Väkivaltarikokset	1 964	2 049	2 257	2 361	2 153	2 240

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä paikallispoliisi. Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 13. Poliisilaitosten rikostutkinnan palvelukyky vuosina 2005-2009**

Rikosten selvitys%		2005	2006	2007	2008	2009
Lappi	Rikoslakirikokset (pl liikenne-rikokset)	49 %	49 %	47 %	50 %	52 %
	Liikennerikokset	97 %	98 %	96 %	96 %	98 %
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	93 %	91 %	101 %	91 %	94 %
	Väkivaltarikokset	79 %	70 %	72 %	83 %	77 %
Koillismaa	Rikoslakirikokset (pl liikenne-rikokset)	64 %	65 %	68 %	67 %	72 %
	Liikennerikokset	96 %	100 %	96 %	99 %	102 %
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	95 %	70 %	73 %	74 %	96 %
	Väkivaltarikokset	96 %	102 %	88 %	89 %	111 %
Itä-Uusimaa	Rikoslakirikokset (pl liikenne-rikokset)	48 %	49 %	49 %	51 %	52 %
	Liikennerikokset	98 %	98 %	98 %	98 %	98 %
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	89 %	77 %	81 %	82 %	77 %
	Väkivaltarikokset	80 %	80 %	82 %	78 %	86 %
Kymenlaakso	Rikoslakirikokset (pl liikenne-rikokset)	48 %	45 %	48 %	45 %	53 %
	Liikennerikokset	97 %	95 %	97 %	98 %	98 %
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	108 %	91 %	101 %	95 %	87 %
	Väkivaltarikokset	77 %	81 %	71 %	71 %	83 %
Pirkanmaa	Rikoslakirikokset (pl liikenne-rikokset)	50 %	49 %	53 %	54 %	54 %
	Liikennerikokset	97 %	98 %	98 %	99 %	97 %
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	100 %	94 %	89 %	96 %	86 %
	Väkivaltarikokset	78 %	81 %	77 %	86 %	83 %
Varsinais-Suomi	Rikoslakirikokset (pl liikenne-rikokset)	51 %	47 %	47 %	47 %	50 %
	Liikennerikokset	98 %	97 %	97 %	98 %	98 %
	Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	97 %	88 %	93 %	90 %	86 %
	Väkivaltarikokset	78 %	77 %	72 %	72 %	79 %
2.8.2010	13:53:25					

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä paikallispoliisi. Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 14.** Poliisilaitosten talousrikosten kysyntä vuosina 2005-2009

Ilmoitetut jutut	2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Lappi	16	27	18	20	19	20
Koillismaa	1	1	0	1	1	0
Itä-Uusimaa	159	179	93	104	131,5	140
Kymenlaakso	41	37	53	58	47	64
Pirkanmaa	135	109	130	136	132,5	148
Varsinais-Suomi	111	141	184	130	135,5	123

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Paikallispoliisin talousrikoksiksi luokittelemat rikosilmoitukset. Luvut sisältävät R,RS ja RV ilmoitukset. Tutkivana yksikkönä paikallispoliisi. Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 15.** Poliisilaitosten talousrikosten kysyntä 1000 asukasta kohden vuosina 2005-2009

Talousrikokset ilmoitetut jutut	2005	2006	2007	2008	2009
Lappi	0,16	0,27	0,18	0,20	0,20
Koillismaa	0,03	0,03	0	0,03	0
Itä-Uusimaa	0,57	0,63	0,32	0,36	0,48
Kymenlaakso	0,22	0,20	0,29	0,32	0,35
Pirkanmaa	0,29	0,23	0,27	0,28	0,31
Varsinais-Suomi	0,24	0,31	0,40	0,28	0,27

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Paikallispoliisin talousrikoksiksi luokittelemat rikosilmoitukset. Luvut sisältävät R,RS ja RV ilmoitukset. Tutkivana yksikkönä paikallispoliisi. Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 16.** Poliisilaitosten talousrikostutkinnan palvelukyky vuosina 2005-2009.

Talousrikokset		2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Lappi	Päätetyt jutut	16	21	23	17	19	19
	Tutkinnan kesto keskiarvo päätetyillä	527	182	306	196	251	194
Koillismaa	Päätetyt jutut	0	2	0	1	0,5	0
	Tutkinnan kesto keskiarvo päätetyillä	/0	176	/0	176	176	/0



Itä-Uusimaa	Päätetyt jutut	67	142	158	117	129,5	84
	Tutinnan kesto keskiarvo päätetyillä	263	264	375	421	319,5	299
Kymenlaakso	Päätetyt jutut	65	55	62	54	58,5	57
	Tutinnan kesto keskiarvo päätetyillä	567	541	485	650	554	397
Pirkanmaa	Päätetyt jutut	154	153	118	104	135,5	135
	Tutinnan kesto keskiarvo päätetyillä	382	334	299	306	320	337
Varsinais-Suomi	Päätetyt jutut	141	154	148	158	151	118
	Tutinnan kesto keskiarvo päätetyillä	305	175	175	220	197,5	254

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tutkivana yksikkönä paikallispoliisi. Tilastointi 12/09.

### **Liitetaulukko 17.** Poliisilaitoksissa myönnettyt luvat ja niiden muutos 2008-2009.

	Myönnetty luvat yhteensä		Muutos 8.syys
	2008	2009	
Koillismaa	5 745	5 884	139
Kuusamon pääpoliisiasema	3 225	3 468	243
Pudasjärven poliisiasema	2 520	1 578	-942
Taivalkosken palvelupiste		838	838
Lappi	19 993	19 506	-487
Rovaniemen pääpoliisiasema	11 774	12 298	524
Kemijärven poliisiasema	2 812	1 532	-1 280
Inarin poliisiasema	1 810	1 492	-318
Ranuan poliisiasema	1 400	718	-682
Sodankylän poliisiasema	2 197	1 876	-321
Sallan palvelupiste		771	771
Posion palvelupiste		468	468
Utsjoen palvelupiste		121	121
Savukosken palvelupiste		230	230
Itä-Uusimaa	74 589	71 367	-3 222
Vantaan pääpoliisiasema	45 878	43 091	-2 787
Loviisan poliisiasema	4 787	4 513	-274
Porvoon poliisiasema	16 224	12 412	-3 812
Sipoon palvelupiste		2 755	2 755
Vantaan Myyrmäen palvelupiste	7 700	8 596	896
Kymenlaakso	37 251	37 686	435
Kotkan pääpoliisiasema	12 183	12 457	274
Haminan poliisiasema	6 263	6 547	284

Kouvolan poliisiasema	18 805	18 682	-123
litin palvelupiste			
Pirkanmaa	93 449	90 808	-2 641
Tampereen pääpoliisiasema	44 958	45 008	50
Ikaalisten poliisiasema	10 011	1 567	-8 444
Mänttä-Vilppulan poliisiasema	6 708	2 387	-4 321
Nokian poliisiasema	9 398	7 427	-1 971
Valkeakosken poliisiasema	7 366	4 820	-2 546
Sastamalan poliisiasema	4 637	4 550	-87
Kangasalan poliisiasema	10 371	6 027	-4 344
Akaan palvelupiste		2 997	2 997
Lempäälän palvelupiste		3 840	3 840
Ylöjärven palvelupiste		4 542	4 542
Oriveden palvelupiste		1 992	1 992
Parkanon palvelupiste		1 442	1 442
Virtain palvelupiste		1 871	1 871
Hämeenkyrön palvelupiste		1 495	1 495
Varsinais-Suomi	94 181	89 394	-4 787
Turun pääpoliisiasema	37 933	39 618	1 685
Kaarinan poliisiasema	10 343	9 046	-1 297
Loimaan poliisiasema	6 512	5 427	-1 085
Länsi-Turunmaan poliisiasema	4 440	2 601	-1 839
Raision poliisiasema	12 412	10 957	-1 455
Salon poliisiasema	15 778	11 278	-4 500
Uudenkaupungin poliisiasema	6 763	5 142	-1 621
Kemiönsaaren palvelupiste		1 330	1 330
Someron palvelupiste*		1 086	1 086
Laitilan palvelupiste		377	377

Lähde: Niklas Peuravaara, Poliisihallitus, Lupapalvelut.

### Liitetaulukko 18. Poliisin lupapalveluiden kysyntä, myönnettyt luvat, poliisilaitoksissa vuosina 2005-2009.

Myyntilkm	2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Lappi	27 889	35 329	34 656	35 163	34 910	35 801
Koillismaa	8 429	9 112	10 113	18 535	9 613	11 203
Itä-Uusimaa	90 756	103 411	122 381	138 636	112 896	133 541
Kymenlaakso	48 408	55 210	61 539	71 437	58 375	70 044
Pirkanmaa	111 401	127 040	147 198	166 956	137 119	161 951
Varsinais-Suomi	119 971	133 842	152 363	165 201	143 103	159 061

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tilastointi 12/09. Maksullinen toiminta.

**Liitetaulukko 19.** Poliisin lupapalveluiden kysyntä, myönnettyt luvat, tuhatta asukasta kohden poliisilaitoksissa vuosina 2005-2009

Myyntikm/1000 asukasta	2005	2006	2007	2008	2009
Lappi	277,0	352,4	345,7	351,3	358,3
Koillismaa	267,0	295,1	329,8	610,7	376,2
Itä-Uusimaa	323,9	364,7	426,0	479,9	453,5
Kymenlaakso	261,4	299,7	335,3	390,9	384,1
Pirkanmaa	238,4	269,0	308,8	347,3	331,9
Varsinais-Suomi	263,3	292,4	331,8	358,2	341,9

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tilastointi 12/09. Maksullinen toiminta.

**Liitetaulukko 20.** Kooste henkilötövuosien kohdentuminen ja palveluiden tuottavuus

Poliisin peruspalveluiden tuottavuus valvonta- ja hälytystoiminnassa	Keskiarvo 2005-2008	Vuosi 2009	Kpl-muutos vuoteen 2008 verrattuna	Muutos vuoteen 2008 verrattuna %
Hälytystehtävät/hälytys htv (tapahtuma-alueittain)	923	927	71	8 %
YJT-tehtävät/valvonnan htv (tapahtuma-alueittain)	408	388	-35	-8 %
Poliisin peruspalveluiden henkilötövuosien kohdentuminen valvonta- ja hälytystoiminnassa	Keskiarvo 2005-2008	Vuosi 2009	HTV-muutos vuoteen 2008 verrattuna	Muutos vuoteen 2008 verrattuna %
Valvonta- ja hälytystoiminta yhteensä	6320	4083	-16	-0,4 %
Valvonta	5 628	3 114,4	65,9	2 %
Hälytystoiminta	692	938,6	-112	-11 %
Poliisin peruspalveluiden tuottavuus rikostorjunnassa	Keskiarvo 2005-2008	Vuosi 2009	Kpl-muutos vuoteen 2008 verrattuna	Muutos vuoteen 2008 verrattuna %
Selvitetyt rikokset/rikostorjunnan htv (tutkivan yksikön mukaan)	184	216	15	8 %
Selvitetyt rikoslakirikokset (pl. liikenne)/rikostorjunnan htv (tutkivan yksikön mukaan)	51	53	0	0 %
Talousrikostutkinta päätetyt jutut / htv	6,5	5,7	-0,3	-5 %
Poliisin peruspalveluiden henkilötövuosien kohdentuminen rikostorjunnassa	Keskiarvo 2005-200	Vuosi 2009	HTV-muutos vuoteen 2008 verrattuna	Muutos vuoteen 2008 verrattuna
Rikostorjunnan htv	2 187	4 082,3	-30,4	-1 %
Poliisin peruspalveluiden tuottavuus lupapalveluissa	Keskiarvo 2005-2008	Vuosi 2009	Kpl-muutos vuoteen 2008 verrattuna	Muutos vuoteen 2008 verrattuna

Myönnetty luvat/lupapalvelujen htv (maksullinen ja maksuton)	1348	1305	128	-9 %
Poliisin peruspalveluiden henkilötövuosien kohdentuminen lupapalveluissa	Keskiarvo 2005-200	Vuosi 2009	HTV-muutos vuoteen 2008 verrattuna	Muutos vuoteen 2008 verrattuna
Lupapalvelujen htv (maksullinen ja maksuton)	410	843	68,4	9 %

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tilastointi 12/09.

## Liitetaulukko 21. Poliisilaitosten henkilötövuosien kohdentuminen valvonta- ja hälytystoimintaan 2005-2009

Poliisin henkilötövuosien kohdentuminen	Keskiarvo 2005-2008	2009	HTV-muutos	Muutos vuoteen 2008 verrattuna
Lapin poliisilaitos				
Valvonta	58,8	62,3	-1,8	-3 %
Hälytystoiminta	22	20,7	-0,4	-2 %
Valvonta- ja hälytystoiminta	80,8	83	-2,2	-2,50 %
Koillismaan poliisilaitos				
Valvonta	22,2	24,1	-1,4	-7 %
Hälytystoiminta	5,7	4,2	-0,8	-16 %
Valvonta- ja hälytystoiminta	27,9	28,3	-2,3	-7,50 %
Itä-Uudenmaan poliisilaitos				
Valvonta	109,9	120,4	10,2	9 %
Hälytystoiminta	36,9	28,4	-0,5	2 %
Valvonta- ja hälytystoiminta	147	148,8	9,7	7 %
Kymenlaakson poliisilaitos				
Valvonta	87,8	77,8	-11,7	-13 %
Hälytystoiminta	23,8	20,5	-0,1	-1 %
Valvonta- ja hälytystoiminta	116,8	98,4	-11,5	-11 %
Pirkanmaan poliisilaitos				
Valvonta	223	184,5	-12,9	-7 %
Hälytystoiminta	76	66,8	-1,8	-3 %
Valvonta- ja hälytystoiminta	299	251,3	-14,7	-5,50 %
Varsinais-Suomen poliisilaitos				
Valvonta	198,4	192,2	-15,7	-8 %
Hälytystoiminta	76,4	82,2	9,3	13 %
Valvonta- ja hälytystoiminta	277	274,4	-6,4	-2 %

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 22.** Poliisilaitosten valvonta- ja hälytystoiminnan tuottavuus vuosina 2005-2009

Poliisilaitos	Tuottavuus	2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Lappi	Hälytystehtävät/hälytys htv (tapahtuma-alueittain)	1 077	1 029	930	981	1 005	999
	YJT-tehtävät/valvonnan htv (tapahtuma-alueittain)	443	446	436	360	440	391
Koillismaa	Hälytystehtävät/hälytys htv (tapahtuma-alueittain)	775	903	816	947	860	1 072
	YJT-tehtävät/valvonnan htv (tapahtuma-alueittain)	271	324	271	230	271	230
Itä-Uusimaa	Hälytystehtävät/hälytys htv (tapahtuma-alueittain)	658	1 195	1 825	1 896	1 510	1 907
	YJT-tehtävät/valvonnan htv (tapahtuma-alueittain)	556	534	634	629	593	579
Kymenlaakso	Hälytystehtävät/hälytys htv (tapahtuma-alueittain)	896	951	1 267	1 352	1 109	1 266
	YJT-tehtävät/valvonnan htv (tapahtuma-alueittain)	383	398	445	389	394	395
Pirkanmaa	Hälytystehtävät/hälytys htv (tapahtuma-alueittain)	968	992	961	1 015	980	1 013
	YJT-tehtävät/valvonnan htv (tapahtuma-alueittain)	342	344	381	428	363	456
Varsinais-Suomi	Hälytystehtävät/hälytys htv (tapahtuma-alueittain)	788	827	994	994	911	841
	YJT-tehtävät/valvonnan htv (tapahtuma-alueittain)	408	435	452	395	422	427

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Yksikkörajauksena on paikallispoliisi, A- ja B luokan hälytystehtävät. Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 23.** Poliisilaitosten rikostutkinnan henkilötöyvuosikehitys 2005-2009

Poliisin henkilötöyvuosien kohdentuminen rikostorjuntaan	Keskiarvo 2005-2008	Vuosi 2009	HTV-muutos	Muutos vuoteen 2008 verrattuna %
Lapin poliisilaitos	66,9	68,9	-0,7	-1 %
Koillismaan poliisilaitos	13,1	12	-0,4	-3,2 %
Itä-Uudenmaan poliisilaitos	194,2	209,5	7,4	3,7 %
Kymenlaakson poliisilaitos	130,8	132,2	8,9	7,2 %
Pirkanmaan poliisilaitos	245,6	280,2	7,4	2,7 %
Varsinais-Suomen poliisilaitos	276,6	267,9	-19	-6,6 %

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 24. Poliisilaitosten rikostutkinnan tuottavuus vuosina 2005-2009**

Poliisilaitos		2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Lappi	Selvitetyt rikokset/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	182	163	170	177	173,5	184
	Selvitetyt rikoslakirikokset (pl liikenne)/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	45	35	35	36	35,5	41
Koillismaa	Selvitetyt rikokset/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	334	189	215	381	274,5	343
	Selvitetyt rikoslakirikokset (pl liikenne)/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	72	60	78	82	75	82
Itä-Uusimaa	Selvitetyt rikokset/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	168	164	174	178	171	186
	Selvitetyt rikoslakirikokset (pl liikenne)/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	55	49	54	55	54,5	53
Kymenlaakso	Selvitetyt rikokset/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	167	148	169	229	168	272
	Selvitetyt rikoslakirikokset (pl liikenne)/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	45	38	40	42	41	46
Pirkanmaa	Selvitetyt rikokset/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	204	203	213	197	203,5	192
	Selvitetyt rikoslakirikokset (pl liikenne)/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	55	55	57	54	55	49
Varsinais-Suomi	Selvitetyt rikokset/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	183	170	196	218	189,5	246
	Selvitetyt rikoslakirikokset (pl liikenne)/rikostorjunnan htv (tutkivan yks mukaan)	60	51	53	55	54	58

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät R-ilmoitukset (R, RS ja RV). Tutkivana yksikkönä on paikallispoliisi. Luvut sisältävät myös Ahvenanmaan ja ulkomailla tapahtuneet rikokset. Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 25.** Poliisilaitosten talousrikostutkinnan tuottavuus 2005 - 2009

Talousrikos päätetyt jutut /htv	2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Lappi	3,9	4,6	5,7	3,3	4,3	4,4
Koillismaa	0	182,2	0	36	18	0
Itä-Uusimaa	3,9	7,7	7,6	5,4	6,5	4
Kymenlaakso	5,2	3,9	4,3	4,1	4,2	4,6
Pirkanmaa	11,8	12,4	8,8	6,5	10,3	7,5
Varsinais-Suomi	8,8	10	8,5	9,7	9,3	7,3

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Tutkivana yksikkönä paikallispoliisi. Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 26.** Poliisilaitosten lupapalveluiden henkilötyövuosikehitys

Poliisin henkilötyövuosien kohdentuminen lupapalveluihin	Keskiarvo 2005-2008	2009	HTV- muutos	Muutos vuoteen 2008 verrattuna
Lapin poliisilaitos	19,4	22,4	3,4	17,8 %
Koillismaan poliisilaitos	6,6	7,7	0,3	4,1 %
Itä-Uudenmaan poliisilaitos	33	45,6	11,7	35%
Kymenlaakson poliisilaitos	25,8	25,6	-0,5	-1,9 %
Pirkanmaan poliisilaitos	56,4	65,8	4,9	8 %
Varsinais-Suomen poliisilaitos	65,7	60	-2,4	-3,8 %

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (Polstat). Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 27.** Poliisilaitosten lupapalveluiden tuottavuus vuosina 2005-2009

Luvat/lupapalvelujen htv	2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Lappi	934	1 186	945	1 053	999	871
Koillismaa	944	1 004	871	782	908	766
Itä-Uusimaa	2 125	2 207	1 817	2 203	2 164	1 565
Kymenlaakso	1 410	1 530	1 251	1 425	1 418	1 474
Pirkanmaa	1 515	1 782	1 453	1 535	1 525	1 379
Varsinais-Suomi	1 264	1 432	1 352	1 508	1 392	1 491

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Yksikkörajoitteena paikallispoliisi. Tilastointi 12/09

**Liitetaulukko 28.** Poliisilaitosten virkarakenteen mukainen poliisihenkilöstö 2008-2010

Päälliköt henkilöt keskiarvo		2008	2009	2010
Itä-Uusimaa	APULAI SPOLIISIPÄÄLLIKKÖ	3	3	3
	POLIISIPÄÄLLIKKÖ	3	1	1
	Päälliköt	6	4	4
Kymenlaakso	APULAI SPOLIISIPÄÄLLIKKÖ	2	3	3
	POLIISIPÄÄLLIKKÖ	3	1	1
	Päälliköt	5	4	4
Pirkanmaa	APULAI SPOLIISIPÄÄLLIKKÖ	1	7	6
	POLIISIPÄÄLLIKKÖ	6	1	1
	Päälliköt	7	8	7
Varsinais-Suomi	APULAI SPOLIISIPÄÄLLIKKÖ	1	3	3
	POLIISIPÄÄLLIKKÖ	7	1	1
	Päälliköt	8	4	4
Koillismaa	POLIISIPÄÄLLIKKÖ	2	1	1
	Päälliköt	2	1	1
Lappi	APULAI SPOLIISIPÄÄLLIKKÖ	0	2	3
	NIMISMIES	5	0	0
	POLIISIPÄÄLLIKKÖ	2	1	1
	Päälliköt	7	3	4
Paikallispoliisi pl lääninjohto	APULAI SPOLIISIPÄÄLLIKKÖ	30	69	71
	NIMISMIES	8	0	0
	POLIISIPÄÄLLIKKÖ	78	27	23
	Päälliköt	115	96	94
Päällystö henkilöt keskiarvo		2008	2009	2010
Itä-Uusimaa	KOMISARIO	9	7	8
	RIKOSKOMISARIO	6	12	11
	RIKOSTARKASTAJA	1	1	1
	RIKOSYLIKOMISARIO	3	3	3
	YLIKOMISARIO	5	3	3
Kymenlaakso	Päällystö	25	26	26
	KOMISARIO	4	3	5
	RIKOSKOMISARIO	9	10	9
	RIKOSTARKASTAJA	1	1	1
	RIKOSYLIKOMISARIO	2	2	2
	YLIKOMISARIO	2	2	2
	Päällystö	18	18	19



Pirkanmaa	KOMISARIO	16	14	15
	RIKOSKOMISARIO	11	13	14
	RIKOSYLIKOMISARIO	1	1	1
	TOIMISTONJOHTAJA	1	1	1
	YLIKOMISARIO	2	2	2
	Päälylystö	31	31	32
Varsinais-Suomi	HALLINTO-OSASTON JOHTAJA	1	1	1
	KOMISARIO	15	13	14
	RIKOSKOMISARIO	11	13	13
	RIKOSTARKASTAJA	1	1	1
	RIKOSYLIKOMISARIO	1	1	1
	YLIKOMISARIO	2	4	4
	Päälylystö	31	33	34
Koillismaa	KOMISARIO	2	1	1
	RIKOSKOMISARIO	0	1	1
	YLIKOMISARIO	0	1	1
	Päälylystö	2	3	3
Lappi	KOMISARIO	2	2	2
	RIKOSKOMISARIO	1	3	3
	RIKOSYLIKOMISARIO	1	1	1
	YLIKOMISARIO	1	1	2
	Päälylystö	5	7	8
Paikallispoliisi pl lääninjohto	HALLINTO-OSASTON JOHTAJA	3	1	1
	KOMISARIO	139	120	126
	RIKOSKOMISARIO	120	139	142
	RIKOSTARKASTAJA	13	13	13
	RIKOSYLIKOMISARIO	27	31	30
	TOIMISTONJOHTAJA	1	2	2
	YLIKOMISARIO	34	40	44
	Päälylystö	338	346	359
Alipäälylystö henkilöt keskiarvo		2008	2009	2010
Itä-Uusimaa	RIKOSYLIKONSTAAPELI	29	37	36
	YLIKONSTAAPELI	57	50	46
	Alipäälylystö	86	86	81
Kymenlaakso	RIKOSYLIKONSTAAPELI	23	26	26
	YLIKONSTAAPELI	43	40	38
	Alipäälylystö	67	65	64
Pirkanmaa	RIKOSYLIKONSTAAPELI	35	34	35
	YLIKONSTAAPELI	91	80	75
	Alipäälylystö	126	114	110

Varsinais-Suomi	RIKOSYLIKONSTAAPELI	55	62	58
	YLIKONSTAAPELI	76	66	69
	Alipääallystö	131	128	127
Koillismaa	RIKOSYLIKONSTAAPELI	1	4	4
	YLIKONSTAAPELI	10	10	9
	Alipääallystö	11	14	13
Lappi	RIKOSYLIKONSTAAPELI	13	14	14
	YLIKONSTAAPELI	28	22	22
	Alipääallystö	41	37	35
Paikallispoliisi pl lääninjohto	RIKOSYLIKONSTAAPELI	506	556	559
	YLIKONSTAAPELI	929	845	831
	Alipääallystö	1 435	1 401	1 390
Miehistö henkilöt keskiarvo		2008	2009	2010
Itä-Uusimaa	VANHEMPI KONSTAAPELI	164	187	201
	VANHEMPI RIKOSKONSTAAPELI	37	40	38
	Miehistö	201	227	239
Kymenlaakso	VANHEMPI KONSTAAPELI	106	103	101
	VANHEMPI RIKOSKONSTAAPELI	22	26	33
	Miehistö	128	129	134
Pirkanmaa	VANHEMPI KONSTAAPELI	293	314	321
	VANHEMPI RIKOSKONSTAAPELI	57	50	49
	Miehistö	349	364	369
Varsinais-Suomi	VANHEMPI KONSTAAPELI	287	299	300
	VANHEMPI RIKOSKONSTAAPELI	66	66	69
	Miehistö	353	364	369
Koillismaa	NUOREMPI KONSTAAPELI	1	0	0
	VANHEMPI KONSTAAPELI	25	21	19
	VANHEMPI RIKOSKONSTAAPELI	0	2	6
	Miehistö	25	23	25
Lappi	VANHEMPI KONSTAAPELI	83	78	82
	VANHEMPI RIKOSKONSTAAPELI	13	23	27
	Miehistö	95	101	110
Paikallispoliisi pl. lääninjohto	NUOREMPI KONSTAAPELI	1	0	0
	VANHEMPI KONSTAAPELI	2 723	2 838	2 823
	VANHEMPI RIKOSKONSTAAPELI	540	598	709
	Miehistö	3 263	3 435	3 532

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvuissa ovat mukana virkavapaalla oleva henkilöstö ja määräaikaiset työntekijät.

**Liitetaulukko 29.** Poliisilaitosten ja uusien poliisilaitosten poliisihenkilöstö 2008-2010 ja toimipaikkajako 1.1.2009 alkaen

POLIISILAITOS	2008	2009	2010
KUUSAMON POLIISILAITOS	21	0	0
PUDASJÄRVEN POLIISILAITOS	19	0	0
Koillismaan poliisilaitos	0	41	42
Koillismaa	41	41	42
1.1.2009 alkaen			
Poliisit pl opiskelijat henkilöt keskiarvona	2008	2009	2010
Kuusamon pääpoliisiasema	21	22	23
Pudasjärven poliisiasema	19	19	18
Taivalkosken palvelupiste	0	1	1
Koillismaan poliisilaitos	41	41	42
Poliisit pl opiskelijat henkilöt keskiarvona	2008	2009	2010
INARIN-UTSJOEN POLIISILAITOS	15	0	0
KOILLIS-LAPIN POLIISILAITOS	24	0	0
RANUA-POSION POLIISILAITOS	13	0	0
ROVANIEMEN POLIISILAITOS	80	0	0
SODANKYLÄN POLIISILAITOS	16	0	0
Lapin poliisilaitos	0	148	157
Lappi	148	148	157
1.1.2009 alkaen			
Poliisit pl opiskelijat henkilöt keskiarvona	2008	2009	2010
Rovaniemen pääpoliisiasema	80	88	99
Kemijärven poliisiasema	24	18	16
Inarin poliisiasema	15	14	14
Ranuan poliisiasema	13	7	5
Sodankylän poliisiasema	16	13	13
Sallan palvelupiste	0	2	3
Posion palvelupiste	0	6	7
Utsjoen palvelupiste	0	1	1
Savukosken palvelupiste	0	0	0
Lapin poliisilaitos	148	148	157
Poliisit pl opiskelijat henkilöt keskiarvona	2008	2009	2010
PORVOON POLIISILAITOS	63	0	0
LOVIISAN POLIISILAITOS	24	0	0
VANTAAN POLIISILAITOS	230	0	0
Itä-Uudenmaan poliisilaitos	0	343	351
Itä-Uusimaa	317	343	351
1.1.2009 alkaen			
Poliisit pl opiskelijat henkilöt keskiarvona	2008	2009	2010
Vantaan pääpoliisiasema	230	252	261

Loviisan poliisiasema	24	13	16
Porvoon poliisiasema	63	77	74
Vantaan Myyrmäen palvelupiste	0	0	0
Itä-Uudenmaan poliisilaitos	317	343	351
Poliisit pl opiskelijat henkilöt keskiarvona	2008	2009	2010
KOTKAN POLIISILAITOS	77	0	0
HAMINAN POLIISILAITOS	37	0	0
KOUVOLAN POLIISILAITOS	104	0	0
Kymenlaakson poliisilaitos	0	216	221
Kymenlaakso	217	216	221
1.1.2009 alkaen			
Poliisit pl opiskelijat henkilöt keskiarvona	2008	2009	2010
Kotkan pääpoliisiasema	77	89	91
Haminan poliisiasema	37	25	26
Kouvolan poliisiasema	104	101	104
Kymenlaakson poliisilaitos	217	216	221
Poliisit pl opiskelijat henkilöt keskiarvo	2008	2009	2010
VAMMALAN POLIISILAITOS	28	0	0
TAMPEREEN POLIISILAITOS	260	0	0
IKAALISTEN POLIISILAITOS	31	0	0
KANGASALAN POLIISILAITOS	43	0	0
MÄNTÄN POLIISILAITOS	30	0	0
NOKIAN POLIISILAITOS	81	0	0
VALKEAKOSKEN POLIISILAIT.	41	0	0
Pirkanmaan poliisilaitos	0	518	519
Pirkanmaa	514	518	519
1.1.2009 alkaen			
Poliisit pl opiskelijat henkilöt keskiarvona	2008	2009	2010
Tampereen pääpoliisiasema	260	290	295
Ikaalisten poliisiasema	31	28	27
Mänttä-Vilppulan poliisiasema	44	16	16
Nokian poliisiasema	81	53	50
Valkeakosken poliisiasema	41	35	34
Sastamalan poliisiasema	28	26	24
Kangasalan poliisiasema	29	29	29
Akaan palvelupiste	0	6	7
Lempäälän palvelupiste	0	6	6
Ylöjärven palvelupiste	0	6	6
Oriveden palvelupiste	0	12	12
Parkanon palvelupiste	0	0	0
Virtain palvelupiste	0	12	12
Hämeenkyrön palvelupiste	0	0	0
Pirkanmaan poliisilaitos	514	518	519

Polisit pl opiskelijat henkilöt keskiarvona	2008	2009	2010
TURUN POLIISILAITOS	283	0	0
KAARINAN POLIISILAITOS	40	0	0
LOIMAAN POLIISILAITOS	32	0	0
RAISION POLIISILAITOS	50	0	0
SALON POLIISILAITOS	56	0	0
TURUNMAAN POLIISILAITOS	24	0	0
VAKKA-SUOMEN POLIISILAIT.	38	0	0
Varsinais-Suomen poliisilaitos	0	529	535
Varsinais-Suomi	523	529	535
1.1.2009 alkaen			
Polisit pl opiskelijat henkilöt keskiarvona	2008	2009	2010
Turun pääpoliisiasema	283	301	316
Kaarinan poliisiasema	40	34	33
Loimaan poliisiasema	32	33	32
Länsi-Turunmaan poliisiasema	24	22	20
Raision poliisiasema	50	46	43
Salon poliisiasema	56	57	56
Uudenkaupungin poliisiasema	38	36	35
Varsinais-Suomi	523	529	535
10.8.2010	- 1 -	10:37:57	

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvuissa ovat mukana virkavapaalla oleva henkilöstö ja määräaikaiset työntekijät.

**Liitetaulukko 30.** Poliisilaitosten henkilöstön arviot poliisin hallintorakenneuudistuksen tavoitteiden toteutumisesta.

Vienyt pohjaa poliisipalveluiden saatavuudelta koko maassa		Vähentänyt poliiseja operatiivisessa poliisityössä	
Itä-Uudenmaan poliisilaitos 3,44	Etelä-Pohjanmaan 4,39	Keski-Uudenmaan 3,09	Kanta-Hämeen 4,21
Länsi-Uudenmaan	Etelä-Karjalan	Itä-Uudenmaan	Etelä-Pohjanmaan
Keski-Uudenmaan	Jokilaaksojen	Länsi-Uudenmaan	Satakunnan
Kymenlaakso	Etelä-Savon	Kainuun	Koillismaan
Lapin	Oulun	Päijät-Hämeen	Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren
Pohjois-Karjalan	Keski-Suomen	Keski-Suomen	Etelä-Karjalan
Koillismaan	Satakunnan	Jokilaaksojen	Etelä-Savon
Päijät-Hämeen	Pohjois-Savon	Varsinais-Suomen	Pohjanmaan
Pohjanmaan	Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren	Keskiarvo 3,64	Pirkanmaan
Peräpohjolan	Kanta-Hämeen		Lapin
Keskiarvo 3,93	Varsinais-Suomen		Peräpohjolan
	Pirkanmaan		Pohjois-Savon
	Kainuun		Pohjois-Karjalan
	Keskiarvo 3,93		Kymenlaakson
			Oulun
			Keskiarvo 3,64
Heikentänyt lupapalvelun henkilöresursseja		Heikentänyt kansalaisille tarjottavien poliisipalvelujen laatu	
Länsi-Uudenmaan 3,09	Jokilaaksojen 4,07	Itä-Uudenmaan 3,36	Etelä-Pohjanmaan 4,36
Itä-Uudenmaan	Kainuun	Länsi-Uudenmaan	Jokilaaksojen
Kymenlaakson	Keski-Uudenmaan	Keski-Uudenmaan	Satakunnan
Kanta-Hämeen	Varsinais-Suomen	Päijät-Hämeen	Kanta-Hämeen
Päijät-Hämeen	Koillismaan	Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren	Etelä-Karjalan
Pohjois-Karjalan	Etelä-Pohjanmaan	Pohjanmaan	Etelä-Savon
Keski-Suomen	Pohjois-Savon	Pohjois-Karjalan	Pirkanmaan
Pohjanmaan	Etelä-Karjalan	Lapin	Varsinais-Suomen
Keskiarvo 3,54	Lapin	Koillismaan	Pohjois-Savon
	Oulun	Kymenlaakson	Kainuun
	Etelä-Savon	Peräpohjolan	Oulun
	Peräpohjolan	Keskiarvo 3,86	Keski-Suomen
	Pirkanmaan		Keskiarvo 3,86
	Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren		
	Satakunnan		
	Keskiarvo 3,54		

Heikentänyt poliisipalveluiden tarjontaa muilla kotimaisilla kielillä kuin suomella		Heikentänyt yhteistyötä valvontahälytys- ja rikostorjunta-sektorin välillä	
Pohjanmaan 3,03	Koillismaan 3,33	Päijät-Hämeen 2,96	Etelä-Pohjanmaan 3,91
Pohjois-Karjalan	Varsinais-Suomen	Itä-Uudenmaan	Jokilaaksojen
Länsi-Uudenmaan	Pohjois-Savon	Kainuun	Satakunnan
Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren	Satakunnan	Keski-Suomen	Kanta-Hämeen
Päijät-Hämeen	Jokilaaksojen	Länsi-Uudenmaan	Pohjois-Savon
Keski-Suomen	Etelä-Pohjanmaan	Pohjanmaan	Peräpohjolan
Itä-Uudenmaan	Kanta-Hämeen	Kymenlaakson	Koillismaan
Etelä-Savon	Oulun	Keski-Uudenmaan	Pirkanmaan
Kainuun	Kymenlaakson	Pohjois-Karjalan	Etelä-Karjalan
Pirkanmaan	Peräpohjolan	Lapin	Etelä-Savon
Keski-Uudenmaan	Lapin	Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren	Oulun
Etelä-Karjalan	Keskiarvo 3,18		Varsinais-Suomen
Keskiarvo 3,18			Keskiarvo 3,38
Heikentänyt yhteistyötä poliisipalvelu- ja lupa-palvelulinjan välillä			
Päijät-Hämeen 2,89	Jokilaaksojen 3,73	Vastausasteikko 1-5; 1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=ei samaa, eikä eri mieltä, 4= jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä. Mitä korkeampi laitoksen keskiarvo, sitä lähempänä arviot ovat asteikon negatiivista ääripäätä ja mitä pienempi keskiarvo sitä lähempänä arviot ovat positiivista ääripäätä. Tavoiteväittämät on muotoiltu vastausten painottumisen suuntaisiksi.) Kysymyksen kummassakin sarakkeessa negatiivisesta ja positiivisesta ääripäädästä lähestytään poliisilaitosten arvioiden keskiarvoa.	
Itä-Uudenmaan	Etelä-Pohjanmaan		
Länsi-Uudenmaan	Pohjois-Savon		
Kainuun	Peräpohjolan		
Lapin	Pirkanmaan		
Kymenlaakson	Etelä-Savon		
Varsinais-Suomen	Oulun		
Keski-Uudenmaan	Kanta-Hämeen		
Pohjanmaan	Koillismaan		
Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren	Etelä-Karjalan		
Satakunnan	Pohjois-Karjalan		
Keski-Suomen	Keskiarvo 3,25		
Keskiarvo 3,25			

### Liitetaulukko 31. Keskusrikospoliisin henkilöstö 2005-2009

Henkilöt keskiarvo	2005	2006	2007	2008	2009
JOHTO	2	3	3	3	3
ESIKUNTA	12	11	13	14	13
VIRASTOPALVELUT	12	14	14	14	13
TIETOHALLINTO	16	17	17	16	14
HENKILÖSTÖPALVELUT	9	9	7	6	6
TALOUSPALVELUT	7	8	7	6	5
TIETOPALVELUT	3	5	6	6	7
HALLINNON YHTEISKUSTANNUK.	4	2	2	2	3
TEKNINEN	21	21	22	22	29
SORMENJÄLJET	26	26	26	25	15
BIOLOGIA	28	31	32	31	31
KRP/HIUKKASOSASTO	12	12	11	11	0
KEMIA	26	24	27	26	25
ASIAKASPALVELU	12	9	8	9	23
RTL YHTEISKUSTANNUKSET	3	3	4	5	11
YHTEISTYÖVERKOSTOT	12	22	24	26	28
OIKEUSAPU	36	25	23	24	22
VIESTILIIKENNEKESKUS	31	29	30	31	31
PTR-TIEDUSTELU	0	10	11	12	14
JR-TIEDUSTELU	48	42	36	35	30
RAHANPESUN TORJUNTA	25	28	29	29	27
TALOUSRİKOSTIEDUSTELU	29	15	14	11	11
TIEDONHANKINTA	59	62	66	65	68
TIED YHTEISKUSTANNUKSET	4	4	4	4	3
JR-TUTKINTA	208	203	210	207	209
TARKKAILU	0	16	14	14	14
TALOUSRİKOSTUTKINTA	39	44	46	49	47
TUTK YHTEISKUSTANNUKSET	6	9	10	9	11
Keskusrikospoliisi	690	701	713	710	711

	2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Keskusrikospoliisi	690	701	713	710	705,5	711

Lähde Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät virkavapaalla olevat henkilöt. Tilastointi 12/09.



### Liitetaulukko 32. Liikkuvan poliisin henkilöstöresurssit 2005-2009

henkilöt keskiarvo	2005	2006	2007	2008	2009
JOHTO JA JOHDON ESIK JAKAMATON	3	4	3	4	3
JOHTO JA JOHDON ESIKUNTA	26	24	25	26	26
LP/LENTOASEMAN YKSIKKÖ/JA	1	1	1	1	1
LENTOASEMAN YKSIKKÖ	47	44	47	48	45
LP/TURVALLISUUSYKSIKKÖ/JA	1	1	1	1	2
TURVALLISUUSYKSIKKÖ	28	26	25	25	28
ETELÄINEN ALUE JAKAMATON	2	2	2	2	2
HELSINGIN YKSIKKÖ	105	107	103	102	102
KOUVOLAN TOIMIPAikka	25	24	25	25	25
IMATRAN TOIMIPAikka	21	22	19	21	20
LAHDEN TOIMIPAikka	28	27	29	28	28
HÄMEENLINNAN TOIMIPAikka	20	23	23	21	22
MIKKELIN TOIMIPAikka	34	36	33	32	34
LÄNTINEN ALUE JAKAMATON	2	2	2	2	2
JYVÄSKYLÄN YKSIKKÖ	33	31	29	33	36
PORIN YKSIKKÖ	29	30	30	30	29
SEINÄJOEN YKSIKKÖ	21	22	23	22	22
TAMPEREEN YKSIKKÖ	42	43	41	42	42
TURUN YKSIKKÖ	48	44	44	45	45
VAASAN TOIMIPAikka	18	18	18	18	16
KOKKOLAN TOIMIPAikka	15	13	13	14	15
POHJOINEN ALUE JAKAMATON	2	2	2	3	3
JOENSUUN YKSIKKÖ	27	27	24	22	23
KUOPION TOIMIPAikka	35	34	34	35	33
OULUN TOIMIPAikka	40	39	39	40	42
KAJAANIN TOIMIPAikka	13	13	14	12	10
ROVANIEMEN TOIMIPAikka	22	21	20	21	21
KEMIN TOIMIPAikka	11	12	12	10	11
LP/POHJOIS-SUOMEN OSASTO/	2	2	2	2	2
Liikkuva poliisi	700	694	681	685	686

	2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Liikkuva poliisi	700	694	681	685	689,5	686

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät virkavapaalla olevat henkilöt. Tilastointi 12/09.

### Liitetaulukko 33. Suojelupoliisin henkilöstöresursointi 2005-2009

henkilöt keskiarvo	2005	2006	2007	2008	2009
SUPO/YLIJOHTO	1	4	4	4	4
SUPO/JOHDON TUKI	0	0	0	0	6
SUPO/KANSAINVÄL.YKSIKKÖ	0	9	8	10	8
SUPO/STRAT.LINJA/JAKAMATO	4	5	2	0	0
SUPO/SISÄISTEN PALV YKSIK	0	0	0	0	34
SUPO/LEHDISTÖKATSAUS	1	4	4	4	0
SUPO/HALLINTOTOIMISTO	15	13	14	14	0
SUPO/TIETOHALLINTOTOIMIST	9	9	9	9	0
SUPO/ARKISTOTOIMISTO	12	12	13	13	0
SUPO/TILANNEKUVAYKSIKKÖ	7	4	7	13	19
SUPO/KOULUTUSTOIMINTA	7	7	4	4	0
SUPO/TERRORISMIN TORJUNNA	21	20	21	25	26
SUPO/VASTAVAKOILUYKSIKKÖ	26	26	28	28	29
SUPO/KENTTÄVALVONTAYKSIK	31	30	32	29	28
SUPO/ALUEYKSIKKÖ	0	0	0	0	42
SUPO/LÄNTINEN ALUE	13	14	16	15	0
SUPO/ITÄINEN ALUE	7	7	7	7	0
SUPO/POHJOINEN ALUE	13	12	11	12	0
SUPO/ETELÄINEN ALUE	10	10	10	9	0
TURVALLISUUSYKSIKKÖ	4	1	1	2	23
SUPO/LAUSUNTOTOIMISTO	8	7	8	8	0
SUPO/TURVALLISUUSTOIMISTO	15	15	15	13	0
SUPO/TURVATEHTÄVÄT	1	0	0	0	0
Suojelupoliisi	206	209	211	218	219

	2005	2006	2007	2008	Mediaani 2005-2008	2009
Suojelupoliisi	206	209	211	218	210	219

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat). Luvut sisältävät virkavapaalla olevat henkilöt. Tilastointi 12/09.

**Liitetaulukko 34.** Helsingin poliisilaitoksen henkilöstön työtuntikehitys  
2007-2009

Tunnit		Helsinki
2007	APULAISPOLIISIPÄÄLLIKKÖ	2 900
	POLIISIPÄÄLLIKKÖ	1 124
	KOMISARIO	62 682
	RIKOSKOMISARIO	33 491
	YLIKOMISARIO	32 122
	RIKOSYLIKONSTAAPELI	159 911
	YLIKONSTAAPELI	342 719
	VANHEMPI KONSTAAPELI	1 018 311
	VANHEMPI RIKOSKONSTAAPELI	139 437
	Yhteensä	1 792 697
2008	APULAISPOLIISIPÄÄLLIKKÖ	2 475
	POLIISIPÄÄLLIKKÖ	1 624
	KOMISARIO	85 705
	RIKOSKOMISARIO	43 912
	YLIKOMISARIO	39 936
	RIKOSYLIKONSTAAPELI	245 807
	YLIKONSTAAPELI	471 147
	VANHEMPI KONSTAAPELI	1 393 772
	VANHEMPI RIKOSKONSTAAPELI	277 919
	Yhteensä	2 562 297
2009	APULAISPOLIISIPÄÄLLIKKÖ	1 966
	POLIISIPÄÄLLIKKÖ	1 834
	KOMISARIO	98 382
	RIKOSKOMISARIO	51 888
	YLIKOMISARIO	38 230
	RIKOSYLIKONSTAAPELI	252 369
	YLIKONSTAAPELI	469 132
	VANHEMPI KONSTAAPELI	1 452 331
	VANHEMPI RIKOSKONSTAAPELI	325 300
	Yhteensä	2 691 433
2010	APULAISPOLIISIPÄÄLLIKKÖ	0
	POLIISIPÄÄLLIKKÖ	0
	KOMISARIO	9 963
	RIKOSKOMISARIO	9 279
	YLIKOMISARIO	5 010
	RIKOSYLIKONSTAAPELI	20 811
	YLIKONSTAAPELI	48 456
	VANHEMPI KONSTAAPELI	174 920
	VANHEMPI RIKOSKONSTAAPELI	36 392
	Yhteensä	304 831

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat) taimierittely. Taimierittely sisältää järjestelmään kirjatut eritellyt työtunnit henkilöittäin.