



**Matti Vuorensyrjä**

# Poliisin hallintorakennemuutokset (I–III) ja kansalaisten arviot poliisin toiminnasta

Katsaus poliisibarometritutkimusten tuloksiin 1999–2020

**Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 30**

# **Poliisin hallintorakennemuutokset (I–III) ja kansalaisten arviot poliisin toiminnasta**

**Katsaus poliisibarometritutkimusten tuloksiin 1999–2020**

Matti Vuorensyrjä

Poliisiammattikorkeakoulu  
Tampere, 2023

Matti Vuorensyrjä  
Poliisin hallintorakennemuutokset (I–III) ja kansalaisten arviot poliisin  
toiminnasta  
Katsaus poliisibarometritutkimusten tuloksiin 1999–2020

Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 30  
ISBN 978-951-815-417-7  
ISSN 2341-6394

Grano Oy, 2023

# Tiivistelmä

Tämä katsaus on laadittu Poliisiammattikorkeakoulussa alkuvuoden 2023 aikana sisäministeriön myöhemmin tänä keväänä toteutettavan erillishankkeen tueksi. Sisäministeriön *Poliisin hallintorakenteen arviointi ja kehittämismuutokset* -hankkeessa arvioidaan poliisin aiemmin toteutettuja hallintorakennemuutoksia, erityisesti vuonna 2014 implementaatiovaiheeseen edennyttä niin sanottua PORA III -ohjelmaa.

Poliisibarometritutkimusten sarja on yksi niistä tietolähteistä, joita arviointihankkeessa voidaan hyödyntää. Poliisibarometri on systemaattisesti toistuvien poikkileikkaustutkimusten sarja, jonka avulla on kuvattu ja analysoitu kansalaisten arvioita poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta vuosien 1999–2020 välisenä aikana.

Tässä katsauksessa kysytään, voidaanko havaita ajallisia yhteyksiä – positiivisia tai negatiivisia – poliisin hallintorakennemuutosten I–III implementaatiojakson (2009–2016) ja kansalaisarvioiden vaihtelun välillä, kun siis tarkastellaan niitä kansalaisten arvioita, jotka kohdistuvat poliisin toimintaan ja Suomen sisäiseen turvallisuuteen.

Katsauksen perusteella luottamusta ja Suomen yleistä turvallisuus- ja rikollisuustilannetta koskevissa muuttujissa ei havaita hallintorakennemuutosten ajanjaksoon osuvia suuria muutoksia. Kansalaiset luottavat poliisin toimintaan. Poliisin legitimitetti on Suomessa vahva. Sama pätee vallankäytön laillisuusperiaatteeseen (*the rule of law*), johon niin kansalaiset kuin eri viranomaistahotkin ovat kattavasti sitoutuneet. Kehitys on ollut näiltä osin vakaata.

Kansalaisten turvallisuus- ja rikollisuuskokemukset eivät nekään näytä muuttuneen hallintorakennemuutosten aikana. Pitkällä aikavälillä kehityskulku näyttää säilyneen ennallaan; tilanne on yleisesti ottaen parantunut. Sama havaitaan rikosilmoituksissa, myös rikosilmiökohtaisessa tarkastelussa; poliisin hallintorakennemuutosten ja ilmoitusalttiuden välillä ei näytä olevan ajallista yhteyttä.

Poliisipalvelujen saavutettavuutta koskevat kansalaisarviot näyttävät sen sijaan muuttuneen poliisin hallintorakennemuutosten vuosina. Arviot poliisin näkyvyydestä omalla asuinalueella, arviot kiireellisen hälytysavun saamisesta ta-

pahtumapaikalle, sekä arviot häiriö- ja rikosilmoitusten vaikutuksista (raportoinnin koettu vaikuttavuus) heikentyivät 2010-luvun kuluessa, erityisesti poliisin hallintorakennemuutosten vuosina.

**Avainsanat:** poliisi, hallintorakennemuutos, luottamus, legitimitetti, rikollisuus, rikoksista ilmoittaminen, ilmoittamisalttius, poliisipalvelut, palvelujen saavutettavuus, palvelujen laatu, kansalaisarviot.

## Polisens förvaltningsreformer (I-III) och medborgarnas bedömningar av polisens verksamhet

### Översikt över resultaten av polisbarometerundersökningarna 1999–2020

## Sammandrag

Denna översikt har man utarbetat vid Polamk i början av år 2023 som stöd för inrikesministeriets separata projekt som man genomför senare i vår. I inrikesministeriets projekt *Utvärdering av polisens förvaltningsstruktur och utvecklingsalternativ* utvärderar man de förvaltningsstrukture reformer som polisen tidigare genomfört, i synnerhet det så kallade PORA III-programmet som framskred till implementeringsfasen år 2014.

Serien av polisbarometerundersökningar är en av de informationskällor som man kan utnyttja i utvärderingsprojektet. Polisbarometern är en serie systematiskt återkommande tvärsnittsundersökningar och med hjälp av dessa har man beskrivit och analyserat medborgarnas bedömningar av polisens verksamhet och Finlands inre säkerhet under åren 1999–2020.

I den här översikten frågar man sig om man kan observera tidsmässiga – positiva eller negativa – samband mellan implementeringsperioden I-III av omstruktureringen av polisförvaltningen (2009–2016) och variationen i medborgarbedömningarna, när man granskar medborgarnas bedömningar av polisens verksamhet och Finlands inre säkerhet.

Utifrån översikten observerar man inga stora förändringar i variablerna som gäller förtroendet och det allmänna säkerhets- och brottslighetsläget i Finland under perioden för förvaltningsstrukture reformerna. Medborgarna litar på polisens verksamhet. Polisens legitimitet är stark i Finland. Detsamma gäller principen om maktutövningens laglighet (*the rule of law*), som såväl medborgarna som olika myndigheter har förbundit sig till på ett heltäckande sätt. Utvecklingen har varit stabil i detta avseende.

Inte heller medborgarnas erfarenheter av säkerhet och brottslighet verkar ha förändrats under förvaltningsstrukture reformerna. På lång sikt verkar utvecklingen

ha förblivit oförändrad; situationen har generellt sett förbättrats. Detsamma observerar man i brottsanmälningarna, även i den brottsfenomenspecifika granskningen; det verkar inte finnas något tidsmässigt samband mellan omstruktureringen av polisförvaltningen och benägenheten att göra anmälan.

Medborgarbedömningarna om polistjänsternas tillgänglighet verkar däremot ha förändrats under åren av polisförvaltningens omstrukturering. Uppskattningarna av polisens synlighet i det egna bostadsområdet, bedömningar av brådskande larmhjälp till händelseplatsen samt bedömningar av effekterna av anmälningar om störningar och brott (rapporteringens upplevda effekt) försämrades under 2010-talet, i synnerhet under åren av polisens förvaltningsstrukture reformer.

**Nyckelord:** polis, förvaltningsstrukture reform, förtroende, legitimitet, brottslighet, anmälan om brott, anmälningsbenägenhet, polistjänster, tjänsternas tillgänglighet, tjänsternas kvalitet, medborgarbedömningar.

# Management Reform Programs of the Police (I–III) and Citizens' Assessments of the Operation of the Police

## A Review of Police Barometer Survey Results 1999–2020

### Abstract

The current study was written in the Police University College in early 2023 to support *Evaluation of the Organizational Structure of the Police and Development Options*, a project that the Ministry of the Interior will implement later this spring. In the project, the Ministry will evaluate the Finnish police management reforms of the 2010s, particularly the so-called PORA III program, the implementation of which began from the beginning of 2014.

The series of Police Barometer surveys is one of the sources of information that one can make use of in the evaluation project. It is a series of systematically recurring cross-sectional surveys with the help of which one has described and analyzed citizens' assessments of the operation of the police and of the internal security situation in Finland from 1999 to 2020.

In the current review we ask whether or not one can detect covariance (positive or negative) between the period of implementation (2009–2016) of the management reform programs of the police (I–III), on the one hand, and citizens' assessments of the operation of the police, on the other hand.

No major changes during the management reform period can be detected in the variables concerning trust in the police, according to the findings of the review. The same is true as regards the variables of internal security and crime situation, in general, in Finland. Citizens trust in the operation of the police, and the legitimacy of the police is strong in Finland. The same applies to the rule of law, to which citizens and public authorities alike are comprehensively committed. Development has been stable, in this respect.

Citizens' victimization, and their experiences of security, haven't been affected either, by the management reform period. In the long run the trend appears to be unchanged; the situation has been gradually improving. The same applies to crime reports, even when taking a look at different categories of crime;



citizens' reporting propensity doesn't appear to have covaried in time with the management reforms.

However, it appears that citizens' assessments of the accessibility of police services have changed, during the management reform years. Citizens' assessments of police visibility in the local neighborhood, their emergency response time estimates, and perceived effectiveness of reporting (according to those who have reported incidents of disturbance or crime to the police), all deteriorated in the 2010s, particularly during the management reform period.

**Keywords:** police, management reform, trust, legitimacy, crime, crime reports, propensity to report, police services, accessibility of services, quality of services, citizens' assessments.

# Sisällys

Tiivistelmä .....	4
Sammandrag .....	6
Abstract .....	8
1. Katsauksen tausta ja kysymykset .....	11
Tausta .....	11
Kysymykset .....	12
Havainnot .....	13
2. Aineistosarja .....	14
3. Luottamus poliisin toimintaan .....	16
4. Huoli rikollisuudesta vastaajan omassa lähiympäristössä, huoli eri rikosilmiöstä, rikoksista ilmoittaminen .....	18
5. Poliisipalvelujen laatu, erityisesti palvelujen saavutettavuuden näkökulmasta .....	23
6. Päätelmät ja keskustelu .....	29
Päätelmät .....	29
Keskustelu .....	30
Lähteet .....	33
Tutkimuskirjallisuus .....	35
Loppuviitteet .....	39

# 1. Katsauksen tausta ja kysymykset

## Tausta

Tämä lyhyt katsaus poliisibarometritutkimusten (1999–2020, jatkuu) keskeisiin tuloksiin on laadittu sisäministeriön keväällä 2023 toteutettavan erillishankkeen tueksi. Sisäministeriön *Poliisin hallintorakenteen arviointi ja kehittämismuutokset* -hankkeessa arvioidaan poliisin aiemmin toteutettuja hallintorakennemuutoksia, erityisesti vuonna 2014 implementaatiovaiheeseen edennyttä niin sanottua PORA III -ohjelmaa. Siinä arvioidaan myös poliisin nykyistä hallintorakennetta ja esitetään kehittämismuutoksia poliisin toiminnan operatiiviseksi ja taloudelliseksi vakauttamiseksi tulevinä vuosina.

Poliisibarometri on yksi niistä tietolähteistä, joita sisäministeriön arviointihankkeessa voidaan hyödyntää. Se soveltuu hankkeen tietolähteeksi sekä sisällöllisen että ajallisen kattavuutensa vuoksi.

- Poliisibarometri on systemaattisesti toistuvien poikkileikkaustutkimusten tutkimussarja, jonka avulla on kuvattu ja analysoitu kansalaisten arvioita poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta vuosien 1999–2020 välisenä aikana.

Poliisibarometritutkimus antaa sekä kansalaisille että poliisille sellaista tietoa, jota ei saada muista tietolähteistä. Tutkimuksessa on kaksi tiedon-  
tarpeiden näkökulmasta keskeistä asiakokonaisuutta.

1. Kansalaisilta pyydetään tutkimuksessa arvioita poliisin toiminnasta, erityisesti luottamuksesta poliisin toimintaan, poliisin legitimitetistä sekä poliisin onnistumisesta keskeisissä tehtävissään.
2. Kansalaisilta pyydetään arvioita myös heidän omista turvallisuus- ja rikollisuuskokemuksistaan, heidän rikollisuutta kokevista huolenaiheistaan, heidän omakohtaisesti kokemastaan rikollisuudesta sekä heidän tekemistään rikosilmoituksista.

- Tutkimussarjan arvo poliisin hallintorakennemuutoksia koskevan arvioinnin kannalta, ja yleisemminkin, on sen aikasarjaluonteessa. Tutkimuksen eri muuttujasarjat kattavat koko poliisin hallintorakennemuutosten ajanjakson (implementaatio 2009–2016), minkä lisäksi tietoa on hallintorakennemuutoksia edeltäneeltä ajalta ja ajalta niiden jälkeen.

## Kysymykset

Tässä katsauksessa kysytään:

Voidaanko havaita ajallisia yhteyksiä – positiivisia tai negatiivisia – poliisin hallintorakennemuutosten I–III implementaatiojakson (2009–2016) ja kansalaisarvioiden vaihtelun välillä, kun siis tarkastellaan niitä kansalaisten arvioita, jotka kohdistuvat poliisin toimintaan ja Suomen sisäiseen turvallisuuteen? Spesifimmin, voidaanko havaita hallintorakennemuutosten ajanjaksoon systemaattisesti osuvia muutoksia

- siinä luottamuksessa, jota kansalaiset tuntevat poliisin toimintaa kohtaan,
- kansalaisten kokemuksissa oman lähiympäristönsä turvallisuudesta,
- heidän huoleltaan rikollisuudesta (eri rikosilmiöt, rikoslajit) tai
- heidän kokemuksissaan poliisin palveluista, erityisesti heidän poliisipalvelujen saavutettavuutta koskevissa arvioissaan?

Katsauksen aineistoperustana käytetään poliisibarometritutkimuksen aikasarjoja koko tutkimussarjan ajalta. Menetelmät ovat kuvailevan aikasarja-analyysin menetelmiä.

Tässä katsauksessa ei kuvata sisällöllisesti niitä poliisin kolmea suurta hallintorakennemuutosta, jotka etenivät implementaatiovaiheisiinsa vuosina 2009, 2010 ja 2014. Tässä riittää todeta, että implementaatiojakso kokonaisuudessaan alkoi vuonna 2009 ja päättyi vuoden 2016 lopussa. Hallintorakennemuutosten sisältöjen osalta lukijan kannattaa perehtyä rakennemuutoksia koskeviin alkuperäisiin suunnittelu- ja arviointiasiakirjoihin (HE 72/2006; HE 15/2013; SM, 2007; 2008; 2012; 2013, ks. myös VM121:00/2003; VM 5/214/2005; VTV, 2010; VM099:00/2011; VM, 2015a; 2015b; 2015c) ja aihetta sivuvaan tutkimukseen (Haraholma, 2011; Haraholma & Houtsonen, 2013; Mansikka-aho, 2012; 2021; Vuorensyrjä, 2014; 2018; 2023a; 2023b; Kietäväinen, Oulasvirta & Uusitalo, 2022).

Tässä ei tarkastella myöskään poliisibarometritutkimukseen nähden rinnakkaisia pitkän aikavälin seuranta- ja arviointitutkimuksia. Niiden tuloksia seurataan osana poliisibarometritutkimuksen peruseräraportointia (Vuorensyrjä & Rauta, 2020). Näinä rinnakkaisina hankkeina voidaan mainita erityisesti *Kansallinen rikosuhritutkimus* (KRT),<sup>1</sup> *Helsingin turvallisuustutkimus*,<sup>2</sup> *Nationella trygghetsundersökningen* (NTU),<sup>3</sup> *Crime Survey for England and Wales* (CSEW),<sup>4</sup> *National Crime Victimization Survey* (NCVS)<sup>5</sup> sekä European Social Survey:n (ESS:n) oikeusjärjestelmään kohdistuneet tutkimukset osana ESS-hankeen jatkumoa.<sup>6</sup>

## Havainnot

Tämän katsauksen havainnot on hyvä suhteuttaa näillä aineistoilla tehtyihin aiempiin ja meneillään oleviin tutkimuksiin (Vuorensyrjä, 2018; 2023a; peruseräraportoinnista ks. Vuorensyrjä & Rauta, 2020; aihetta sivuavasta tutkimuksesta ks. myös Vuorensyrjä, 2014; 2021; Vuorensyrjä, Hoffren & Laitinen, 2016). Ne on hyvä suhteuttaa myös edellä mainittujen rinnakkaisten seuranta- ja arviointihankkeiden kansallisiin ja kansainvälisiin tuloksiin.

Poliisibarometritutkimuksen aikasarjoissa havaitaan hallintorakenneuudistusten arvioinnin kannalta katsottuna muutamia merkittäviä säännönmukaisuuksia. Havainnot sekä tästä katsauksesta että aiemmasta tutkimuksesta ovat samansuuntaisia.

- Kansalaisten arviot näyttävät pysyneen valtaosin ennallaan (myönteisinä) tai jopa ajan kuluessa parantuneen, kun arvioinnin kohteena on luottamus poliisin toimintaan yleisenä kysymyksenä, ja kun arvioinnin kohteena ovat kansalaisten turvallisuuskokemukset tai huoli rikollisuudesta yleisesti – kun siis näitä asioita analysoidaan kysymyksinä, jotka eivät kytkeydy henkilön omiin konkreettisiin palvelukokemuksiin.
- Kuitenkin niissä arvioissa, jotka perustuvat kansalaisten omiin henkilökohtaisiin kokemuksiin, erityisesti valvonta- ja hälytystoiminnan sekä rikos- torjunnan palveluja koskeviin palvelukokemuksiin, havaitaan (kielteisiä) muutoksia poliisin hallintorakenneuudistusten vuosina. Näin on erityisesti, kun tarkastellaan poliisipalvelujen saavutettavuutta kuvaavia indikaattoreita: arvioita poliisin näkyvyydestä vastaajien lähiympäristössä, arvioita kiireellisen poliisiavun saamisesta paikalle sekä arvioita omien häiriö- ja rikosilmoitusten vaikuttavuudesta. Arvioiden aallonpohja näissä muuttujissa näyttää osuvan joko tutkimusvuoteen 2014 tai tutkimusvuoteen 2016.

## 2. Aineistosarja

Poliisibarometritutkimus on toteutettu yksitoista (11) kertaa vuosina 1999–2020. Sen toteutustapa on pysynyt koko tämän ajan käytännössä samana. Tutkimus on perustunut kiintiöpoimintaan (*quota sampling*) ja se on toteutettu tietokoneavusteisina henkilökohtaisina käyntihaastatteluina (CAPI). Tutkimuksessa on jokaisella yksittäisellä tutkimuskerralla haastateltu noin tuhatta (1000) henkilöä. Koko tutkimussarjan aikana on haastateltu yhteensä 11 234 henkilöä.

Kyse on poikkileikkausaineistojen sarjasta. Aineistoilla ei toisin sanoen ole pitkittäis- tai paneeliaineistojen ominaisuuksia. Ne on kaikki arkistoitu Suomen yhteiskuntatieteelliseen tietoarkistoon ja ne ovat tutkimusyhteisön vapaassa jatkotutkimuskäytössä.

Kohdejoukkona on ollut Suomen 15–79 -vuotias väestö Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Tutkimuksen tiedonkeruu on kilpailutettu ja siitä ovat eri tutkimusvuosina vastanneet joko Suomen Gallup, Otantatutkimus Oy tai Taloustutkimus Oy.

Haastattelulomakkeet käännettiin Poliisiammattikorkeakoulun toimesta vuoden 2018 tutkimusta varten ruotsiksi ja englanniksi kaksisuuntaisina käännöksinä. Tutkimukseen osallistuville henkilöille haluttiin antaa mahdollisuus vastata tutkimuksen haastattelukysymyksiin valintansa mukaan joko ruotsiksi tai englanniksi, sen lisäksi, että haastattelukysymyksiin voi vastata suomeksi. Sitä ennen haastatteluihin oli voinut osallistua ja vastata vain suomen kielellä.

Tutkimuksen kiintiöpoiminnassa kiintiöinä on käytetty tutkimuksen kohderyhmän valtakunnallisia ikä-, sukupuoli- ja aluejakautumia. Otoksiintiömenettelyn lisäksi aineistoa on aina painotettu kohderyhmää vastaavaksi erillisten painokerrointen avulla. Painokerrointen laskennassa kriteerimuuttujina on käytetty ikää, sukupuolta, kotitalouden kokoluokkaa ja aluetta.

Tutkimussarjan ajallisessa vertailukelpoisuudessa on muutamia merkittäviä puutteita. Sen lisäksi, että kysymykset ja kysymysten vastausvaihtoehdot ovat joiltakin osin muuttuneet ajan kuluessa, aineistossa on myös eräitä vakavampia ongelmia. Ehkä merkittävin näistä on, että tutkimusvuosina 2012 ja 2014 kysymystä siitä, onko henkilö poliisin palveluksessa tai poliisin lähisukulainen,

käytettiin jostakin syystä seulontakysymyksenä, niin että nämä potentiaaliset vastaajat – poliisit, poliisin lähisukulaiset – jäivät kokonaan tutkimuksen ulkopuolelle. Muina tutkimusvuosina tätä kysymystä on käytetty taustamuuttujana.

Poliisien ja heidän lähisukulaistensa vastaukset ovat kuitenkin testauksen perusteella verrattain samanlaisia kuin muiden vastaajien, eikä heidän suhteellinen osuutensa vastaajapopulaatioissa ole kovin suuri. Tämän virhelähteen vaikutukset eivät empiirisen testauksen perusteella ole suuria, mutta niistä on hyvä olla tietoinen, kun tuloksia tulkitaan.

Toisena keskeisenä ongelmana on, että varhaisimpien tutkimusvuosien painokertoimia ei voida puutteellisen dokumentaation vuoksi käyttää empiirisessä analyysissä lainkaan, vaikka tiedetään, että myös näitä varhaisimpia tutkimuksia varten on laadittu ja niissä on käytetty painokertoimia, myöhempien tutkimusvuosien tapaan. Siksi poliisibarometritutkimusten peruseräraportoinnissa on vanhimpien raportointivuosien osalta tukeuduttu aiemmin raportoituihin tuloksiin, ei havaintoaineistoista raportoituihin empiirisiin tuloksiin (ks. Vuorensyrjä & Rauta, 2020).

Tutkimussarjassa käytetty kiintiöpoiminnan otantaratkaisu on itsessään pulmallinen. Toisin kuin satunnaisotanta, kiintiöpoiminta ei tuota edustavaa aineistoa. Aineiston mahdollisista vinoumista ei saada tarkkaa tietoa, eikä tilastollisen merkitsevyyden laskentatyökalujen katsota olevan käytössä. Toisaalta kasvokkainen haastattelu, jota tutkimussarjassa on käytetty, on aineistonkeruutapa, joka tuottaa tavallisesti täyden ja sisällöllisesti validin aineiston. (Kaikista edellä kuvatuista menetelmällisistä varaumista ks. Vuorensyrjä & Rauta, 2020, luku 1.3, ss. 36–38.)

Edellä kuvatuista aineistoteknisistä ongelmista huolimatta poliisibarometritutkimusten aikasarja on tutkimusaineistona arvokas ajallisia muutoksia tutkitessa. Se kattaa poliisin hallintorakennemuutosten vuodet 2009–2016 kokonaan, minkä lisäksi se antaa hyvän kuvan sekä ajasta ennen rakennemuutoksia että ajasta niiden jälkeen. Aito poikkileikkausaineistoihin perustuva ex-ante-, ex-nunc- ja ex-post-tutkimusasetelma on ainakin periaatteessa mahdollinen.

### 3. Luottamus poliisin toimintaan

Luottamusta koskevassa poliisibarometritutkimuksen kysymyksessä vastaajilta on pyydetty arvioita poliisin toiminnasta, mutta myös muiden turvallisuusalan toimijoiden kuten hätäkeskusten, puolustusvoimien ja yksityisen turva-alan toimijoiden toiminnasta. Vastaajilta on kysytty,

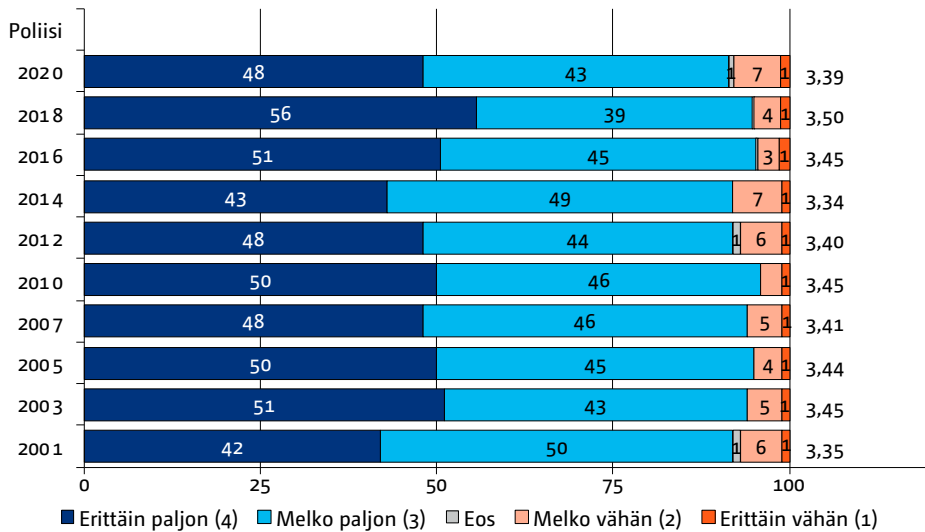
”Missä määrin luotatte seuraavien viranomaisten tai tahojen toimintaan?”  
[Erittäin vähän; Melko vähän; Melko paljon; Erittäin paljon; En osaa sanoa]

Luottamus poliisin toimintaan on ollut vakaata yli koko sen ajanjakson, jonka poliisibarometritutkimukset vertailukelpoisena kattavat (2001–2020). Vaikka hienoinen lokaali ja globaali minimi näyttäisi osuvan tutkimusvuoteen 2014, on aikasarja kuitenkin pitkän aikavälin tarkastelussa erittäin vakaa. (Vuorensyrjä & Rauta, 2020, s. 41, laajemmin ss. 39–42.)

Vuoden 2014 tuloksia arvioitaessa on hyvä muistaa, että Jari Aarnion tapaus tuli julkisuuteen vuonna 2013. Se vaikutti voimakkaasti kansalaisten poliisia koskeviin korruptiokäsityksiin (ks. Vuorensyrjä & Fagerlund, 2018, ss. 45–46), ja sitä kautta todennäköisesti jonkin verran myös siihen luottamukseen, jota poliisin toimintaa kohtaan tunnettiin.

Kansalaisten luottamus poliisin toimintaan ja oikeusjärjestelmän eri toimijoihin yleisemminkin on ollut vahvaa yli koko tutkitun ajanjakson. Luottamusta koskevat havainnot ovat samanlaisia myös muiden, menetelmällisesti eri tavalla toteutettujen tutkimusten kuten *European Social Surveyn* (ESS) Suomea koskevien tulosten perusteella.





**Kuvio 1. Missä määrin luotatte seuraavien viranomaisten tai tahojen toimintaan: poliisi? (%)**

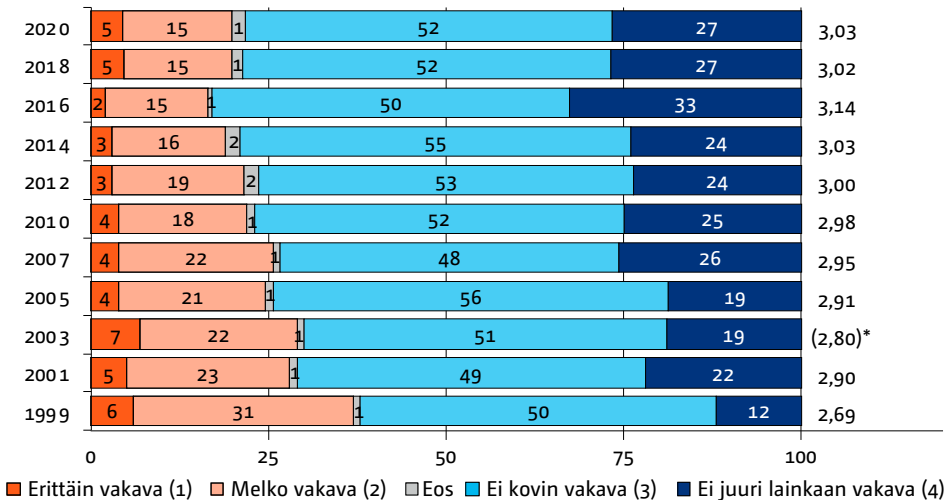
Lähde: Vuorensyrjä & Rauta, 2020.

Tulokset vastaavat havaintoja myös luottamukseen nähden rinnakkaisista ilmiöistä, kuten poliisin legitimitettiin koskevista kansalaisarvioista (*perceived legitimacy*), sekä vallankäytön laillisuusperiaatetta (*the rule of law*) koskevista kansainvälisistä vertailututkimuksista, joiden tulokset ovat Suomen näkökulmasta katsottuna erittäin myönteisiä (*World Bank Rule of Law Index, World Justice Project Rule of Law Index*). Vallankäytön laillisuusperiaate on Suomessa poikkeuksellisen vahva. (Ks. Vuorensyrjä & Rauta, 2020, ss. 135–139.)

## 4. Huoli rikollisuudesta vastaajan omassa lähiympäristössä, huoli eri rikosilmiöstä, rikoksista ilmoittaminen

Haastateltavilta on kysytty poliisibarometritutkimuksissa (1999–2020), ”Kuinka vakavana ongelmana pidätte rikollisuutta omassa lähiympäristössäne?” [Erittäin vakava; Melko vakava; Ei kovin vakava; Ei juuri lainkaan vakava; En osaa sanoa]. Huoli rikollisuudesta vastaajien omassa lähiympäristössä on pitkällä aikavälillä vähentynyt suhteellisen paljon, kuitenkin niin, että 2010-luvun kuluessa kehitys ei ole ollut yhtä voimakasta kuin aiemmin (kuvio 2, ks. Vuorensyrjä & Rauta, 2020, ss. 60–61).

Kielteisten vastausten osuus (Erittäin vakava; Melko vakava, %) väheni vuodesta 1999 vuoteen 2010 yhteensä 15 prosenttiyksiköllä, keskimäärin noin 1.36 prosenttiyksikköä vuodessa. Vuodesta 2010 vuoteen 2020 se väheni yhteensä 2 prosenttiyksiköllä, keskimäärin noin 0.2 prosenttiyksikköä vuodessa.



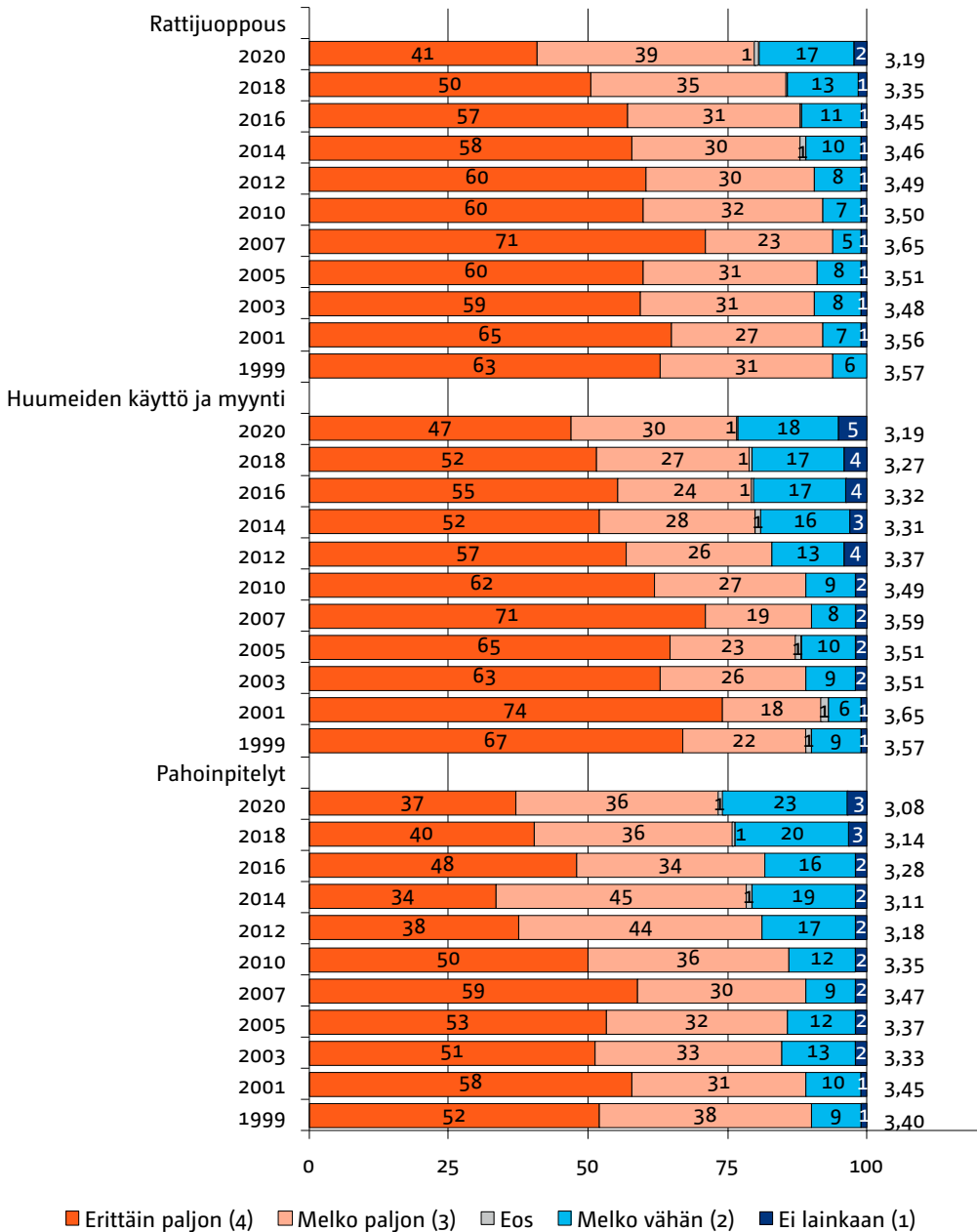
**Kuvio 2. Kuinka vakavana ongelmana pidätte rikollisuutta lähiympäristössäne? (%)**

Lähde: Vuorensyrjä & Rauta, 2020.

Poliisibarometritutkimuksissa (1999–2020) vastaajilta on kysytty myös, ”Missä määrin seuraavat asiat ja ilmiöt huolestuttavat Teitä” [Ei lainkaan; Melko vähän; Melko paljon; Erittäin paljon; En osaa sanoa] Pääkysymyksen jälkeen luetellut rikosilmiöt kattavat rikollisuuden kentän kohtuullisen laajasti.

Rikosilmiökohtaisessa tarkastelussa näyttää siltä, että kansalaisten huoli erilaisista rikosilmiöistä on vähentynyt kauttaaltaan vuodesta 1999 vuoteen 2020. Havainnot ovat samansuuntaisia lähes kaikkien eri rikosilmiöiden osalta, puhuttiinpa sitten ampuma-aseella tehdyistä rikoksista, seksuaalisesta ahdistelusta ja väkivallasta, asuntomurroista tai muista rikosilmiöistä, kuten pahoinpitelyistä, huumeiden käytöstä ja myynnistä tai rattijuopumuksesta, jotka on esimerkkitapauksina poimittu kuvioon 3.

Ainoa poikkeus tähän sääntöön on tietoverkkorikollisuus. Tietoverkkorikollisuutta koskeva huoli näyttää pitkällä aikavälillä kasvaneen. (Ks. Vuorensyrjä & Rauta, 2020, ss. 61–67.)



**Kuvio 3. Huoli eri rikosilmiöistä: esimerkkeinä rattijuoppous, huumeiden käyttö ja myynti, pahoinpitelyt\* (%)**

\* ”Missä määrin seuraavat asiat ja ilmiöt huolestuttavat Teitä” [Ei lainkaan; Melko vähän; Melko paljon; Erittäin paljon; En osaa sanoa]

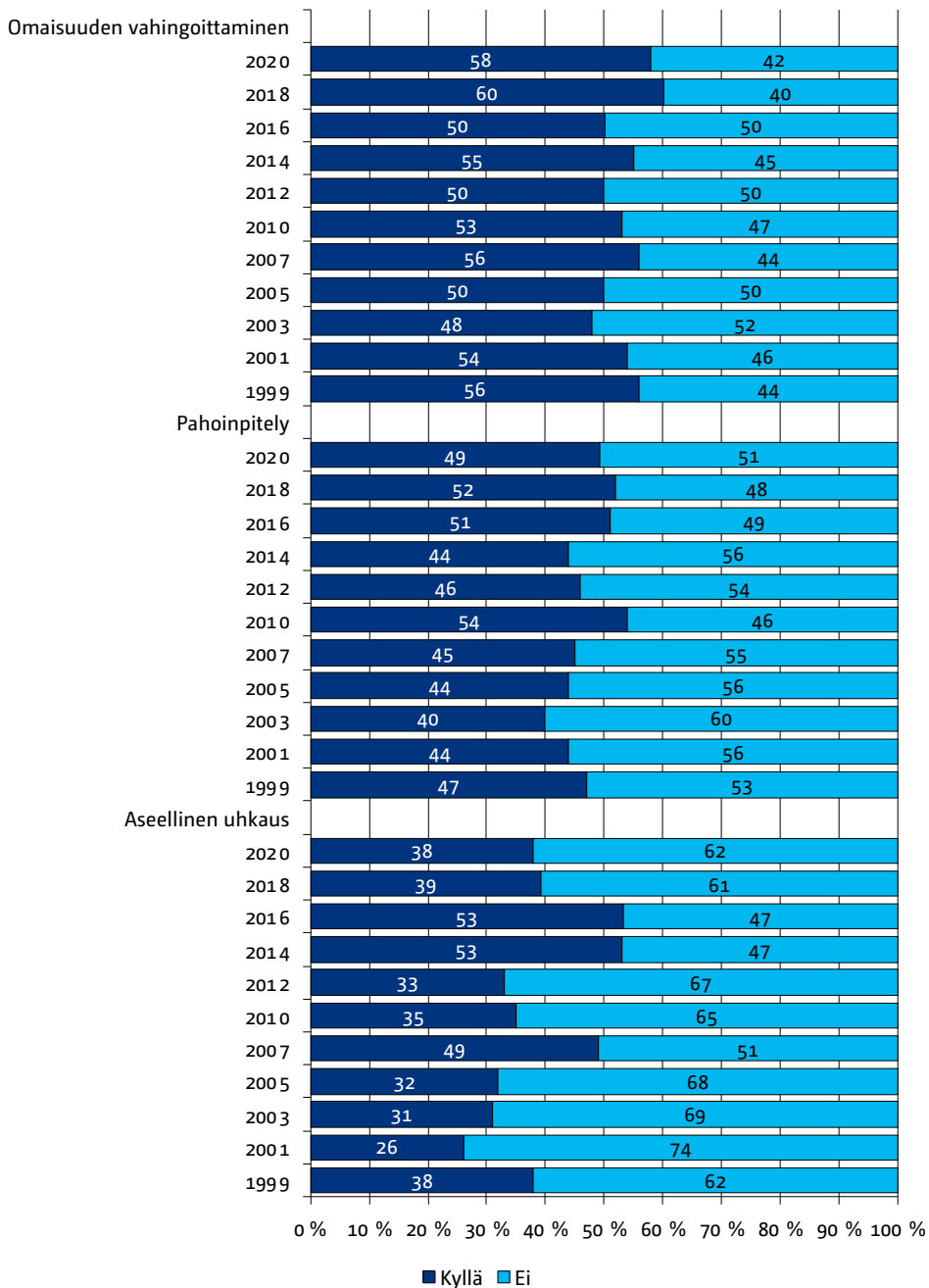
Lähde: Vuorensyrjä & Rauta, 2020.

Näyttö on edellä kuvattujen ilmiöiden osalta vahva. Voidaan todeta, että luottamus poliisin toimintaan ja arviot poliisin legitimitetistä ovat samalla tai paremmalla tasolla kuin aiemmin. Kehitys on pitkällä aikavälillä ollut tässä suhteessa vakaata. Huoli rikollisuudesta vastaajien omassa lähiympäristössä on ajan kuluessa vähentynyt. Sama pätee eri rikosilmiöihin, myös niitä koskeva huoli on vähentynyt Suomessa pitkällä aikavälillä. Poliisin hallintorakenneuudistukset eivät näytä vaikuttaneen merkittäväällä tavalla näihin muuttujiin.

Näiden havaintojen kanssa linjassa on, että rikoksista edelleen ilmoitetaan verrattain laajasti poliisille. Poliisin toimintaan luotetaan ja poliisin toimintaa julkisen vallan käyttäjänä pidetään oikeutettuna (legitiiminä). Rikoksista ja muista turvallisuuspoikkeamista ollaan valmiita ilmoittamaan poliisille.

Poliisibarometritutkimusten vastaajilta on kysytty (1999–2020), ”Ilmoititko poliisille jouduttuane viimeksi rikoksen kohteeksi?” [Kyllä, Ei] Poliisibarometritutkimusten perusteella rikoksista ilmoittamisen ilmoittamisalttius ei ole ajan kuluessa vähentynyt. Rikosilmiökohtaisessa tarkastelussa näyttää ennemminkin siltä, että joissakin rikoslajeissa ilmoittamisalttius on pitkällä aikavälillä kasvanut. (Vuorensyrjä & Rauta, 2020, ss. 77–81.)

Kuvion 4 esimerkissä tarkastellaan omaisuuden vahingoittamisen, pahoinpitelyn ja aseellisen uhkauksen kohteeksi joutuneiden todennäköisyyttä ilmoittaa rikoksesta poliisille. Kaikissa näissä rikoslajeissa ilmoittamisalttius oli vuonna 2020 suunnilleen samalla tasolla kuin vuonna 1999; omaisuuden vahingoittamisen ja pahoinpitelyjen tapauksissa hieman korkeammalla tasolla, aseellisissa uhkauksissa samalla tasolla kuin vuonna 1999.<sup>7</sup> Sama pätee myös muihin rikoslajeihin, autovarkauksia ja niiden yrityksiä lukuun ottamatta. Autovarkauksissa ja niiden yrityksissä ilmoittamisalttius on ollut voimakkaassa kasvussa. Se on noussut vuoden 1999 71 %:sta vuoden 2020 88 %:iin.



**Kuvio 4. Ilmoittateko poliisille jouduttuante viimeksi rikoksen kohteeksi?\* (%)**

\* Prosenttiosuudet niistä, jotka ovat olleet kyseisten rikosten kohteena (omaisuuden vahingoittaminen, pahoinpitely, aseellinen uhkaus)

Lähde: Vuorensyrjä & Rauta, 2020.

## 5. Poliisipalvelujen laatu, erityisesti palvelujen saavutettavuuden näkökulmasta

Poliisipalvelujen saavutettavuus (*accessibility*) on yksi poliisipalvelujen laadun (*quality*) ulottuvuuksista. Tätä koskevat arviot – siltä osin kuin ne perustuvat kansalaisten omiin palvelukokemuksiin – ovat muuttuneet poliisin hallintorakenneuudistusten vuosina.

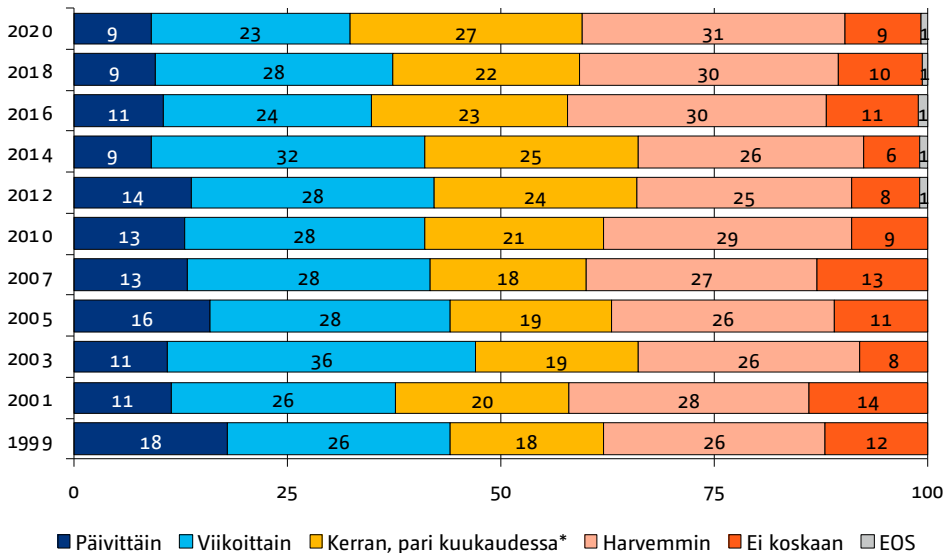
Saavutettavuutta koskevista indikaattoreista käsitellään tässä arvioita poliisin näkyvyydestä vastaajan omalla asuinalueella, kiireellisen hälytysavun saamista koskevia arvioita sekä arvioita siitä vaikuttavuudesta, joka häiriö- tai rikosilmoituksella on ollut, kun tutkimukseen vastannut henkilö on ilmoittanut häiriöstä tai rikoksesta poliisille.

Näistä tärkeimpiä ovat raportoinnin koettua vaikuttavuutta koskevat kaksi muuttujaa, koska niissä on kyse kansalaisen omasta aktiivisesta poliisikontaktista ja sen vaikuttavuuden arvioinnista. Niihin keskitytään tässä hieman tarkemmin, ja tehdään poliisibarometritutkimusten sarjasta erillistä analyysia. Poliisin näkyvyyden ja hälytysavun saamisen aikasarjat on sen sijaan siirretty tähän raporttiin sellaisenaan poliisibarometritutkimuksesta (Vuorensyrjä & Rauta, 2020, s. 57, s. 59).

Poliisibarometritutkimusten sarjassa on pyydetty vastaajilta arvioita poliisin näkyvyydestä vastaajan omalla asuinalueella (1999–2020), ”Kuinka usein olette nähnyt poliisin partioivan asuinalueellanne?” [Päivittäin; Viikoittain; Kerran, pari kuukaudessa; Harvemmin; En koskaan; En osaa sanoa]<sup>8</sup>

Poliisin näkyvyys asuinalueilla on vähentynyt suhteellisen tasaisesti vuodesta 1999 vuoteen 2020. Uusimpaan tutkimukseen vastanneista henkilöistä noin 32 % valitsi joko vaihtoehdon päivittäin tai viikoittain. Vuonna 2010 vastaava osuus oli 41 % ja vuonna 1999 44 %. Uusimmassa tutkimuksessa noin 40 % vastaajista kertoi nähneensä poliisin partioivan asuinalueellaan harvemmin kuin kerran tai pari kuukaudessa. Tämä osuus oli 38 % vuonna 2010 ja sama 38 % myös vuonna 1999. (Vuorensyrjä & Rauta, 2020, s. 58.)

Poliisin hallintorakenneuudistukset eivät näytä mitenkään olennaisella tavalla vaikuttaneen pitkän aikavälin kehitykseen, mutta tutkimusvuosien 2014 ja 2016 väliin ajoittuu aikasarjassa selvä porras. Vähintään viikoittain poliisipartion nähneiden osuus laski noin 41 %:sta noin 35 %:iin eli noin 3.0 prosenttiyksikköä vuotta kohden, kun tätä aiemmin (1999–2014) keskimääräinen vuosittainen vähenemä oli ollut noin 0.2 prosenttiyksikköä vuodessa. Samantyyppinen siirtymä havaittiin tämän ajanjakson kuluessa (2014–2016) myös jakauman toisessa päässä. Harvemmin kuin kuukausittain poliisipartion nähneiden osuus kasvoi noin 32 %:sta noin 41 %:iin.



**Kuvio 5. Kuinka usein olette nähnyt poliisin partioivan asuinalueellanne? (%)**

\* Ennen vuoden 2016 tutkimusta käytössä olleet vaihtoehdot ”Kerran kuukaudessa” ja ”Useamman kerran kuukaudessa” jätettiin pois vuodesta 2016 lukien. Näitä koskevat aiempien vuosien havainnot on yhdistetty tuloksissa vastausvaihtoehdoksi ”Kerran, pari kuukaudessa”, joka otettiin käyttöön vuoden 2016 tutkimuksessa.

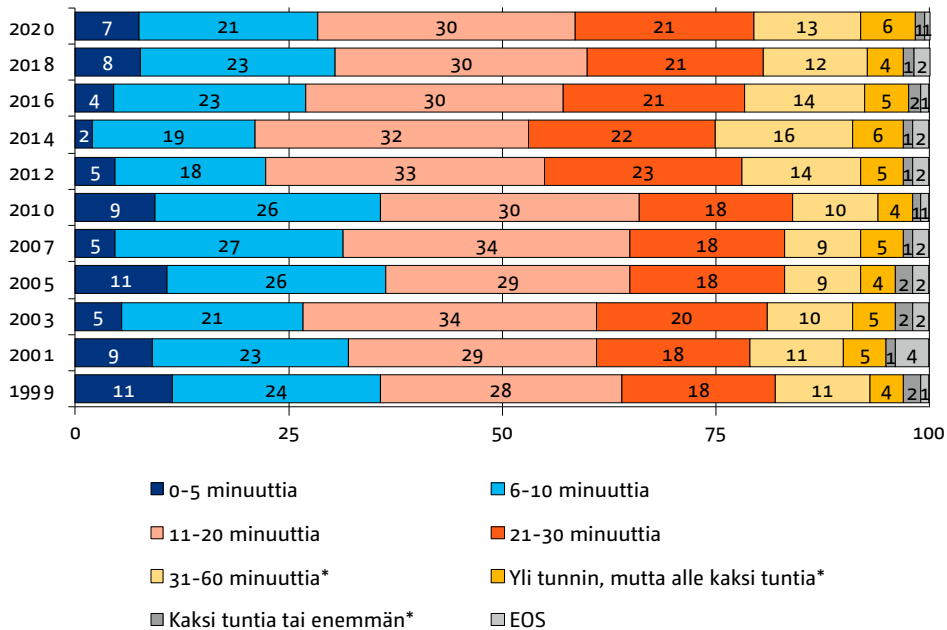
Lähde: Vuorensyrjä & Rauta, 2020.

Vastaajilta on kysytty poliisibarometritutkimuksessa (1999–2020), ”Jos olisitte kiireellisen poliisiavun tarpeessa, minkä ajan kuluttua yhteydenotosta uskoisitte poliisin olevan tapahtumapaikalla?” [0–5 minuuttia; 6–10 minuuttia; 11–20 minuuttia; 21–30 minuuttia; 31–60 minuuttia; Yli tunnin, mutta alle kaksi tuntia; Kaksi tuntia tai enemmän; En osaa sanoa]<sup>9</sup>



Vuoden 2010 jälkeen arvioissa tapahtui selvä tasomuutos. Niiden osuus, jotka vastasivat 0–10 minuuttia, vähentyi noin 35 %:sta (2010) noin 21–23 %:iin (2012–2014). Vastaavasti niiden henkilöiden osuus, joiden arvio oli 21 minuuttia kahteen tuntiin tai pidempään aikaan, kasvoi noin 33 %:sta (2010) noin 43–45 %:iin (2012–2014). Vuosina 2016–2020 tilanne on palautunut jonkin verran paremmalle tasolle, mutta ei yhtä hyväksi kuin vuosikymmenen alussa. Arvioiden syvin aallonpohja ajoittui tutkimusvuoteen 2014. (Vuorensyrjä & Rauta, 2020, ss. 55–56.)

Kansalaisten kokemuksia poliisin asiakkaina on poliisibarometritutkimuksissa analysoitu vastaajien tekemien rikos- ja häiriöilmoitusten yhteydessä. Haastattelussa kysyttiin ensin, ”Oletteko tämän tai viime vuoden aikana tehnyt ilmoituksen poliisille havaitsemastanne häiriöstä tai epäkohdasta tai tehnyt rikosilmoituksen?” [Kyllä; Ei]



## Kuvio 6. Jos olisitte kiireellisen poliisiavun tarpeessa, minkä ajan kuluttua yhteydenotosta uskoisitte poliisin olevan tapahtumapaikalla? (%)

\* Ennen vuoden 2016 tutkimusta kolmea viimeisintä sisällöllistä vastausvaihtoehtoa vastaavat neljä vaihtoehtoa olivat ”Alle tunnin”, ”Yli tunnin”, ”Alle kaksi tuntia” ja ”Yli kaksi tuntia”. Näistä vanhoista jakaumista vastausvaihtoehdot ”Yli tunnin” ja ”Alle kaksi tuntia” on tässä tutkimuksessa yhdistetty toisiinsa siten, että niiden prosenttiosuudet on aiemmista jakaumista laskettu yhteen.

Lähde: Vuorensyrjä & Rauta, 2020.

Niiltä, jotka vastasivat ”kyllä”, kysyttiin, ”Mitä tällä kertalla mainituista asioista koitte tapahtuneen viimeisimmässä asiointissanne...?”. Tutkimuskortilla oli neljä väitettä, joista erityisesti kaksi ensimmäistä on osoittautunut tutkimuksessa hyvin toimiviksi valideiksi muuttujiksi (Vuorensyrjä, 2018): ”ilmoittamane epäkohta tai häiriö poistettiin melko välittömästi”, ja; ”koitte ilmoituksenne johtaneen lähialueenne turvallisuuden paranemiseen”, molemmissa vastausvaihtoehtoina [kyllä], [ei] ja [en osaa sanoa]. (Ks. myös Vuorensyrjä & Rauta, 2020, ss. 91–93.)

Seuraavassa tarkastellaan näitä muuttujia yli koko tutkimussarjan (1999–2020), kuitenkin niin, että analyysissa ei käytetä vastaajia, jotka ovat ilmoittaneet ole-

vansa poliiseja tai poliisin lähisukulaisia,<sup>10</sup> ja niin, että analyysissa käytetään painottamattomia aineistoja,<sup>11</sup> ja vielä niin, että tutkimusvuosi 2003 jätetään analyysistä pois.<sup>12</sup> (Ks. taulukot 1 ja 2.)

**Taulukko 1. Raportoinnin koettu vaikuttavuus. Mitä seuraavista koitte tapahtuneen viimeisimmässä asiointissanne? Ilmoittamanne epäkohta tai häiriö poistettiin melko välittömästi\***

	Kyllä (%)	En osaa sanoa (%)	Ei (%)
2020	48	17	35
2018	44	15	40
2016	39	17	44
2014	45	28	27
2012	41	24	35
2010	50	10	39
2007	56	13	31
2005	47	11	42
2001	47	15	38
1999	46	11	43

\* Pl. vastaajat, jotka ilmoittivat olevansa poliiseja tai poliisien lähisukulaisia, pl. vuoden 2003 tulokset, painottamattomat jakaumat.

Lähde: Vuorensyrjä, 2023a; ks. myös 2018.

Poliisibarometritutkimusten perusraportoinnissa (Vuorensyrjä & Rauta, 2020), joka perustuu tutkimussarjan eri osissa käytettyihin painokertoimiin ja siksi poliisibarometritutkimusten aiempaan raportointitapaan,<sup>13</sup> ei ole voitu havaita sitä merkittävää epävarmuutta, jonka vastaajat ovat kokeneet vuosien 2012 ja 2014 välisenä aikana vastatessaan näihin kysymyksiin (”en osaa sanoa” -vastauksen osuus). Ilmiö on kuitenkin saatu painottamattoman aineiston avulla tutkimuksessa näkyviin (Vuorensyrjä, 2018, vuodet 1999–2016; Vuorensyrjä, 2023a, vuodet 1999–2020; ks. taulukot 1 ja 2; EOS). Merkittävä osa (> 25%) vastaajista ei tutkimusvuoden 2014 vastauksissaan näihin kysymyksiin tiennyt, mitä heidän häiriö- tai rikosilmoituksensa seurauksena oli tapahtunut. Oliko epäkohta tai häiriö, josta hän oli ilmoittanut, poistunut? Oliko lähialueen turvallisuus parantunut hänen ilmoituksensa seurauksena?

Hallintorakennemuutosten jälkeen vastaajien epävarmuus omien häiriö- ja rikosilmoitustensa vaikutuksista vähentyi. Samalla kielteisten vastausten osuus kasvoi merkittävässä määrin. Tilanne on kuitenkin vähitellen parantunut vuoden 2016 jälkeen, kun siis tarkastellaan ”kyllä”- ja ”ei”-vastausten suhteellisia osuuksia poliisin hallintorakennemuutosten jälkeen. (Vuorensyrjä, 2018; 2023a.)

**Taulukko 2. Raportoinnin koettu vaikuttavuus. Mitä seuraavista koitte tapahtuneen viimeisimmässä asiointisessänne? Koitte ilmoituksenne johtaneen lähialueenne turvallisuuden parantamiseen\***

	Kyllä (%)	En osaa sanoa (%)	Ei (%)
2020	41	15	44
2018	39	9	52
2016	35	8	58
2014	38	26	36
2012	32	25	43
2010	38	16	46
2007	48	11	42
2005	44	8	48
2001	42	8	50
1999	39	8	53

\* Pl. vastaajat, jotka ilmoittivat olevansa poliiseja tai poliisien lähisukulaisia, pl. vuoden 2003 tulokset, painottamattomat jakaumat.

Lähde: Vuorensyrjä, 2023a; ks. myös 2018.

## 6. Päätelmät ja keskustelu

### Päätelmät

Tässä katsauksessa kysyttiin:

Voidaanko havaita ajallisia yhteyksiä – positiivisia tai negatiivisia – poliisin hallintorakenneuudistusten I–III implementaatiojakson (2009–2016) ja kansalaisarvioiden vaihtelun välillä, kun siis tarkastellaan niitä kansalaisten arvioita, jotka kohdistuvat poliisin toimintaan ja Suomen sisäiseen turvallisuuteen? Spesifimmin, voidaanko havaita hallintorakenneuudistusten ajanjaksoon systemaattisesti osuvia muutoksia

- siinä luottamuksessa, jota kansalaiset tuntevat poliisin toimintaa kohtaan,
- kansalaisten kokemuksissa oman lähiympäristönsä turvallisuudesta,
- heidän huollessaan rikollisuudesta (eri rikosilmiöt, rikoslajit) tai
- heidän kokemuksissaan poliisin palveluista, erityisesti heidän poliisipalvelujen saavutettavuutta koskevissa arvioissaan?

Aineistoperustana käytettiin poliisibarometritutkimuksen aikasarjoja koko tutkimussarjan ajalta. Menetelmät olivat tavanomaisia kuvailevan aikasarja-analyysin menetelmiä.

Katsauksen perusteella luottamusta ja Suomen yleistä turvallisuus- ja rikollisuustilannetta koskevissa muuttujissa ei havaita hallintorakenneuudistusten ajanjaksoon osuvia suuria muutoksia. Kansalaiset luottavat edelleen poliisin toimintaan. Poliisin legitimiteetti Suomessa on vahva. Sama pätee vallankäytön laillisuusperiaatteeseen, johon niin kansalaiset kuin eri viranomaistahotkin ovat kattavasti sitoutuneet. Kehitys on ollut näiltä osin vakaata.

Kansalaisten turvallisuus- ja rikollisuuskokemukset eivät nekään näytä muuttuneen hallintorakenneuudistusten aikana. Pitkällä aikavälillä kehityskulku näyttää säilyneen ennallaan; tilanne on yleisesti ottaen parantunut. Sama havaitaan rikosilmoituksissa, myös rikosilmiökohtaisessa tarkastelussa; poliisin hallintorakenneuudistusten ja ilmoitusalltiuden välillä ei näytä olevan ajallista yhteyttä.

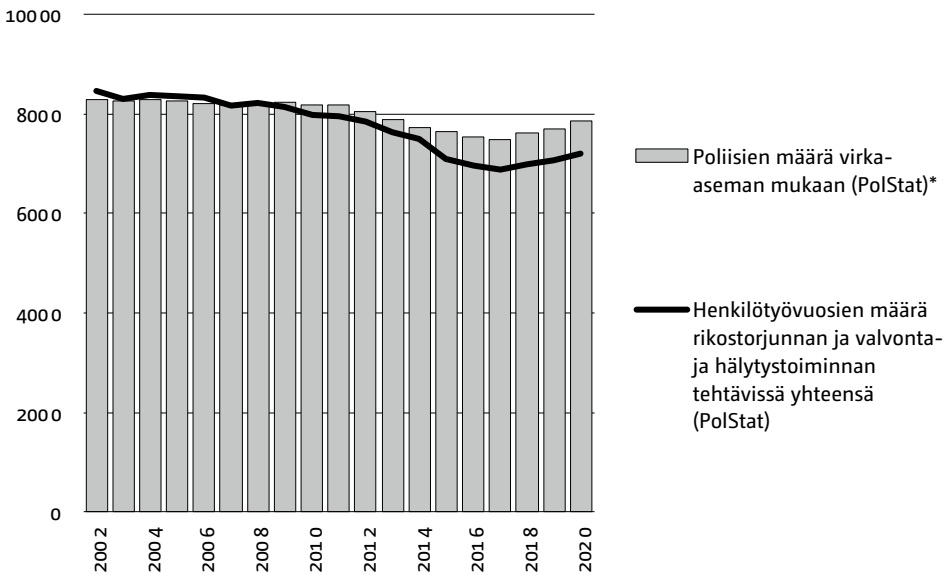
Poliisipalvelujen saavutettavuutta koskevat kansalaisarviot näyttävät sen sijaan muuttuneen poliisin hallintorakennemuutosten vuosina. Arviot poliisin näkyvyydestä omalla asuinalueella, arviot kiireellisen hälytysavun saamisesta tapahtumapaikalle, sekä arviot häiriö- ja rikosilmoitusten vaikutuksista (raportoinnin koettu vaikuttavuus) ovat heikentyneet 2010-luvun kuluessa, erityisesti poliisin hallintorakennemuutosten vuosina.

Päätelmien varauksena on hyvä muistaa aineistosarjan ajalliseen vertailukelpoisuuteen ja otantatapaan kytkeytyvät ongelmat, joihin viitattiin tämän katsauksen alussa. Näitä ongelmia on käsitelty tarkemmin poliisibarometritutkimusten peruseräraportoinnissa vuosina 2016–2020 (ks. Vuorensyrjä & Rauta, 2020, luku 1.3, ss. 36–38).

## Keskustelu

Palvelujen saavutettavuusarvioita koskeva muutos on ollut ennakoitavissa oleva, ja tutkimuskirjallisuudessa tosiasiallisesti ennakoitu, havainto. Kustannustaudin teorian (*the cost disease theory*) perusteella (Scitovsky & Scitovsky, 1959; Baumol & Bowen, 1965/1997; Baumol & Bowen, 1966; Baumol, 1967; Baumol, Blackman & Wolff, 1985; Baumol, 2012) voidaan olettaa, että (1.) työvoiman vähentäminen (2.) hitaan tuottavuuskehityksen työvoimaintensiivisessä palvelutuotannossa  $\therefore$  heikentää sekä palvelujen saavutettavuutta ja saavutettavuuden kansalaisarvioita että palvelutuotannossa edelleen toimivan henkilöstön jaksamista ja jaksamiskokemuksia.

(1.) Työvoiman määrä poliisissa väheni merkittävästi 2010-luvun alkupuolella, myös valvonta- ja hälytystoiminnan sekä rikostorjunnan perinteisissä etulinjan työtehtävissä (*legacy police officer duties*). Tämän jälkeen, 2010-luvun loppupuolelle tultaessa, suunta on kääntynyt kasvuun. (Vuorensyrjä, 2018; 2023a; 2023b; ks. kuvio 7.)



**Kuvio 7. Poliisien määrä virka-aseman mukaan 2002–2020, henkilötyövuosien määrä rikostorjunnan ja valvonta- ja hälytystoiminnan tehtävissä yhteensä 2002–2020\***

\* Virka-aseman mukaan määritelty poliisihenkilöstön määrä keskimäärin vuodessa, kaikki budjettimomentit, mukaan lukien nuoremmat konstaapelit.

Lähde (kuvio): Vuorensyrjä, 2023a; 2023b. Lähteet (aineisto): Polstat, 2022b, Virka-aseman mukaan määritelty poliisihenkilöstön määrä keskimäärin vuodessa, 1997–4/2022. Henkilökohmainen tiedonanto, Vesa Leppänen, XLS, 5/19/2022. Polstat, 2022a, Henkilötyövuosien määrä rikostorjunnassa ja valvonta- ja hälytystoiminnassa, 2001–2021. Henkilökohmainen tiedonanto, Vesa Leppänen, XLS, 5/12/2022.

(2.) Aiemman tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että työvoiman tuottavuuskehitys on ollut poliisin lupapalveluissa suhteellisen nopeaa. Rikostorjunnan ja valvonta- ja hälytystoiminnan tehtäväalueilla työvoiman tuottavuus näyttää sen sijaan kehittyneen vain hyvin hitaasti, tai ei lainkaan, poikkeuksena automaattinen kameravalvonta, jonka vaikutukset tuottavuuteen ovat hyvin todennäköisesti olleet merkittävät. Tämän kanssa yhtäpitävää on, että lopputuotteiden ja -palvelujen yksikkökustannukset ovat rikostorjunnan ja valvonta- ja hälytystoiminnan tehtäväalueilla kasvaneet inflaatiota nopeammin, eli reaalisesti kasvaneet, ja että lupapalveluissa ne ovat kasvaneet inflaatiota hitaammin, eli reaalisesti laskeneet, aiemmissa tutkimuksissa käytettyjen aineistojen ja menetelmien perusteella, ja tutkituilla ajanjaksoilla. Poliisin perinteiset etulinjan

palvelutehtävät, rikostorjunta ja valvonta- ja hälytystoiminta, näyttävät toisin sanoen kärsivän kustannustaudista, kustannustaudin teorian jo 1960-luvulla kuvaamalla tavalla. (Vuorensyrjä, 2018; 2021; Van Reenen, 1999; ks. myös Vuorensyrjä, 2014; 2023a; 2023b; Vuorensyrjä, Hoffren & Laitinen, 2016; edelleen, ks. myös Mansikka-aho, 2012; 2021.)

Näyttää toisin sanoen siltä, että työvoiman tuottavuus valvonta- ja hälytystoiminnassa ja rikostorjunnassa on ikään kuin lukittu. Se ei merkittävästi muutu lyhyellä eikä edes keskipitkällä aikavälillä.

.: Aina kun tilanne on se, että poliisin asiakaskunnassa, kansalaisten keskuudessa, on tyydyttämätöntä palvelukysyntää (koko palvelutuotanto tyhjenee kysyntään, ja jää tyydyttämätöntä palvelukysyntää), työvoiman määrän vähentämisen voi olettaa vähentävän tuotosten määrää ja samalla palvelujen saavutettavuutta. Vastaavasti, työvoiman määrän kasvattamisen voi tällaisessa tilanteessa olettaa kasvattavan tuotosten määrää ja palvelujen saavutettavuutta. (Vuorensyrjä, 2014; 2018; 2021; 2023a; 2023b.)



# Lähteet

*Poliisibarometri 2003* [sähköinen tietoaaineisto]. FSD2050, versio 2.0 (2018-09-14). Suomen Gallup [aineistonkeruu], Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto [tuottaja], Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:TFSD2050>

*Poliisibarometri 2005* [sähköinen tietoaaineisto]. FSD2224, versio 2.0 (2018-09-14). Taloustutkimus Oy [aineistonkeruu], Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto [tuottaja], Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:TFSD2224>

*Poliisibarometri 2007* [sähköinen tietoaaineisto]. FSD2357, versio 2.0 (2013-03-26), Taloustutkimus Oy [aineistonkeruu], Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto [tuottaja], Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:TFSD2357>

*Poliisibarometri 2010* [sähköinen tietoaaineisto]. FSD2708, versio 2.0 (2018-08-10). Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto [tuottaja], 2010, Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:TFSD2708>

*Poliisibarometri 2012* [sähköinen tietoaaineisto]. FSD2838, versio 2.0 (2018-08-10). Sisäasiainministeriö. Poliisiosasto [tuottaja], Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:TFSD2838>

*Poliisibarometri 2014* [sähköinen tietoaaineisto]. FSD3000, versio 2.0 (2018-08-10). Otantatutkimus Oy [aineistonkeruu], Sisäministeriö, Poliisiosasto [tuottaja], Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:TFSD3000>

*Poliisibarometri 2016* [sähköinen tietoaaineisto]. FSD3205, versio 1.0 (2018-02-02). Taloustutkimus Oy [aineistonkeruu], Sisäministeriö, Poliisiosasto, Vuorensyrjä, Matti (Poliisiammattikorkeakoulu) & Fagerlund, Monica (Poliisiammattikorkeakoulu) [tuottaja], Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3205>

*Poliisibarometri 2018* [sähköinen tietoaaineisto]. FSD3623, versio 1.0 (2022-03-02). Taloustutkimus Oy [aineistonkeruu], Vuorensyrjä, Matti (Poliisiammattikorkeakoulu) & Fagerlund, Monica (Poliisiammattikorkeakoulu) [tuottaja], Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:TFSD3623>

*Poliisibarometri 2020* [sähköinen tietoaaineisto]. FSD3624, versio 1.0 (2022-02-25). Taloustutkimus Oy [aineistonkeruu], Vuorensyrjä, Matti (Poliisiammattikorkeakoulu) & Rauta, Jenita (Poliisiammattikorkeakoulu) [tuottaja], Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3624>

*Poliisin turvallisuusbarometri 1999* [sähköinen tietoaaineisto]. FSD2052, versio 2.0 (2018-09-13). Taloustutkimus Oy [aineistonkeruu], Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto [tuottaja], Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2052>

*Poliisin turvallisuusbarometri 2001* [sähköinen tietoaaineisto]. FSD2053, versio 2.0 (2018-09-13). Taloustutkimus Oy [aineistonkeruu], Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto [tuottaja], Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2053>

Polstat (2022a). *Henkilötyövuosien määrä rikostorjunnassa ja valvontaja hälytystoiminnassa, 2001–2021*. Henkilökohtainen tiedonanto, Vesa Leppänen, XLS, 5/12/2022.

Polstat (2022b). *Virka-aseman mukaan määritelty poliisihenkilöstön määrä keskimäärin vuodessa, 1997–4/2022*. Henkilökohtainen tiedonanto, Vesa Leppänen, XLS, 5/19/2022.

# Tutkimuskirjallisuus

Baumol, W.J. & Bowen, W.G. (1965/1997). On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems. In Towse, R. (Ed.), *Baumol's Cost Disease: The Arts and Other Victims* (pp. 43-50). Elgar, Cheltenham.

Baumol, W.J. & Bowen, W.G. (1966). *Performing Arts – The Economic Dilemma. A Study of Problems Common to Theater, Opera, Music and Dance*. First published in 1966, the M.I.T. paperback edition in August 1968, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Baumol, W.J. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *The American Economic Review*, 57(3), 415-426.

Baumol, W.J. (2012). *The Cost Disease. Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*. Yale University Press, New Haven and London.

Baumol, W.J., Blackman, S.A.B. & Wolff, E.N. (1985). Unbalanced Growth Revisited: Asymptotic Stagnancy and New Evidence. *The American Economic Review*, 75(4), 806-817.

Haraholma, K. & Houtsonen, J. (2013). Restructuring the Finnish Police Administration. In Fyfe, N.R., Terpstra, J. & Tops, P. (Eds.), *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe* (pp. 59–76). Eleven International Publishing, The Hague.

Haraholma, K. (2011). *Poliisin hallintorakennemuutos*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 97. Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.

HE 15/2013. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi*. Sijainti: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130015> (6/8/2022).

HE 72/2006. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi*. Sijainti: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060072> (6/8/2022).

Kietäväinen, T., Oulasvirta, L. & Uusitalo, R. (2022). *Selvitys poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahojen riittävyyteen liittyvistä tekijöistä*. Sisäministeriön julkaisuja 24/2022. Sisäministeriö, Helsinki.

Mansikka-aho, H. (2012). *Poliisi poraa – poliisin hallintorakennemuutostuoto-ohjelman arviointi tuottavuusohjelman näkökulmasta*. Tampereen yliopisto, Tampere.

Mansikka-aho, H. (2021). *Poliisi, mistä tulet, minne menet? Valtionhallinnon rakenneohjelmien tavoitteiden toteutumisen arviointi poliisin hallintorakennemuutoksissa*. Tampereen yliopisto, Tampere.

Scitovsky, T. & Scitovsky, A. (1959). What Price Economic Progress? *The Yale Review*, 49(1), 95-110.

SM (2007). *Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän väliraportti*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 11/2007. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

SM (2008). *Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän (PORA) loppuraportti*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 5/2008. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

SM (2012). *Poliisin hallintorakennemuutos Pora III – päälinjaukset*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 34/2012. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

SM (2013). *Poliisin hallintorakennemuutos Pora III – täydentävät päälinjaukset*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 6/2013. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Van Reenen, P. (1999). The 'Unpayable' Police. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 22(2), 133-151.

VM (2015a). *Taloudellinen katsaus. Kevät 2015*. Valtiovarainministeriön julkaisu 17a/2015. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

VM (2015b). *Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019*. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. Valtiovarainministeriön julkaisu 13/2015. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

VM (2015c). *Yhdessä, uudistuen, tasapainoisesti! Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman loppuraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisu 19/2015. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

VM 5/214/2005. *Valtiontalouden kehukset 2006–2009*. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

VM099:00/2011 (2011). *Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma. Asettamispäätös*. Sijainti: <https://valtioneuvosto.fi/en/project?tunnus=VM099:00/2011> > Documents. (4/5/2022). Sektorispesifit ohjelmat: <https://vm.fi/vatu/hallinnonalojen-vatu-ohjelmat> (4/5/2022).

VM121:00/2003 (2003). *Tuottavuuden toimenpideohjelma. Asettamispäätös*. Valtiovarainministeriö, Helsinki. Sijainti: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM121:00/2003> > Asiakirjat (3/31/2022).

VTV (2010). *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen*. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 207/2010. VTV, Helsinki.

Vuorensyrjä, M. & Fagerlund, M. (2018). *Poliisibarometri 2018*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 130. Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.

Vuorensyrjä, M. & Rauta, J. (2020). *Poliisibarometri 2020. Kansalaisten arviot poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta*. Sisäministeriö, Helsinki.

Vuorensyrjä, M. (2014). Organizational Reform in a Hierarchical Frontline Organization. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 37(4), 858–874.

Vuorensyrjä, M. (2018). Police Management Reform, Labor Productivity, and Citizens' Evaluation of Police Services. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 41(6), 749–765.

Vuorensyrjä, M. (2021). The Cost Disease Blues – Do the Police Suffer from Baumol's Cost Disease? *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 44(1), 147–160.

Vuorensyrjä, M. (2023a). *Downsizing and Recovery. Perceived Quality of Police Services in Finland Before, During, and After Three Major Police Management Reform Programs*. Manuscript, to be published.

Vuorensyrjä, M. (2023b). *Downsizing in Slow-Progressive Sectors of the Economy. Essays on the Case of Law Enforcement*. Manuscript, dissertation, to be published.

Vuorensyrjä, M., Hoffren, M. & Laitinen, K. (2016). Tuottavuuspaine julkisen sektorin työvoimaintensiivisessä palvelutuotannossa. Poliisihallinnon henkilöstön näkökulma. *Hallinnon tutkimus*, 35(2), 147–163.

# Loppuviitteet

- <sup>1</sup> <https://www.helsinki.fi/fi/kriminologian-ja-oikeuspolitiikan-instituutti/kansallinen-rikosuh-ritutkimus>.
- <sup>2</sup> <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/tietoa-helsingista/tilastot-ja-tutkimukset/Teemasivustot/hki-turvallisuustutkimus>.
- <sup>3</sup> <https://www.bra.se/statistik/statistiska-undersokningar/nationella-trygghetsundersokningen.html>.
- <sup>4</sup> <https://www.ons.gov.uk/surveys/informationforhouseholdsandindividuals/householdandindividualsurveys/crimesurveyforenglandandwales>.
- <sup>5</sup> <https://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245>.
- <sup>6</sup> <https://www.europeansocialsurvey.org/>.
- <sup>7</sup> Aseellisissa uhkauksissa on voimakasta, todennäköisesti satunnaista suhteellisten osuuksien vaihtelua, koska kyse on niin pienistä absoluuttisista määristä. Aikasarjojen kehitys on merkittävästi tasaisempaa suuren volyymin rikosilmiöissä, kuten omaisuuden vahingoittamisissa ja pahoinpitelyissä.
- <sup>8</sup> Luokittelua muutettiin aiemmista tutkimuksista vuoden 2016 tutkimukseen, jolloin tutkimus siirtyi Poliisiammattikorkeakoulun vastuulle. Aiemmissä tutkimuksissa luokittelu ei ollut käsitteellisesti selvä. Kysymyksen vastausvaihtoja luonnehti looginen päällekkäisyys: [Päivittäin; Viikoittain; Useamman kerran kuukaudessa; Kerran kuukaudessa; Harvemmin; Ei koskaan; En osaa sanoa].
- <sup>9</sup> Luokittelua muutettiin aiemmista tutkimuksista vuoden 2016 tutkimukseen, jolloin tutkimus siirtyi Poliisiammattikorkeakoulun vastuulle. Aiempien tutkimusten luokittelu ei tyhjentänyt kaikkien mahdollisten vastausten asteikkoa. Ennen vuoden 2016 tutkimusta tämän tutkimuksen kolmea viimeisintä sisällöllistä vastausvaihtoehtoa vastaavat neljä vaihtoehtoa olivat ”Alle tunnin”, ”Yli tunnin”, ”Alle kaksi tuntia” ja ”Yli kaksi tuntia”. Näistä vastausvaihtoehdot ”Yli tunnin” ja ”Alle kaksi tuntia” on sittemmin yhdistetty toisiinsa siten, että niiden prosenttiosuudet on aiemmista jakaumista laskettu yhteen, käytännössä uuteen luokkaan ”Yli tunnin, mutta alle kaksi tuntia”. Uudessa luokittelussa myös ne haastatellut, jotka vastasivat ”tunnin”, tai ”kaksi tuntia”, on voitu sijoittaa vastausasteikolle.
- <sup>10</sup> Tutkimusvuosina 2012 ja 2014 kysymystä siitä, onko henkilö poliisin palveluksessa, tai poliisin lähisukulainen, käytettiin jostakin syystä seulontakysymyksenä, niin että nämä potentiaaliset vastaajat jäivät kokonaan tutkimuksen ulkopuolelle. Muina tutkimusvuosina tätä kysymystä on käytetty taustamuuttujana. Ajallisen vertailukelpoisuuden vuoksi poliisit ja poliisin lähisukulaiset suljetaan tässä (vastaajina) pois koko aineistosta.
- <sup>11</sup> Dokumentoinnin puutteiden vuoksi varhaisimpien tutkimusvuosien aineistoista ei ole käytettävissä painokertoimia, vaikka painokertoimet on hyvin todennäköisesti alun perin laskettu kaikkiin aineistoihin. Painokertoimet jätetään ajallisen vertailukelpoisuuden vuoksi pois kaikista aineistoista.
- <sup>12</sup> Toisin kuin kaikkina muina tutkimusvuosina, tutkimusvuonna 2003 ”en osaa sanoa” -vaihtoehtoa ei jostakin syystä erotettu ”ei” -vaihtoehdosta.
- <sup>13</sup> Vuosina 1999–2014, eli ennen Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusvastuun aikaa, joka alkoi tutkimusvuodesta 2016. Syynä aiempaan raportointitapaan on ollut vuoden 2003 poikkeama muutoin käytössä olleista vastausvaihtoehdoista. Vuoden 2003 tutkimusaineistossa ei eroteta toisistaan ”ei” - ja ”en osaa sanoa” -vaihtoehtoja. Myöhemminkään ei ole voitu aineistojen avulla rekonstruoida varhaista aikasarjaa, jossa nämä vaihtoehdot olisivat erillään, koska varhaisimpien tutkimusvuosien aineistojen osalta ei ole ollut käytössä asianmukaisesti dokumentoituja painokertoimia. Toisin sanoen, jos ajallinen vertailukelpoisuus olisi haluttu säilyttää, niin sen lisäksi, että tutkimusvuosi 2003 olisi pitänyt jättää tästä aikasarjasta pois, aikasarja olisi pitänyt kuvata painottamattomana. Näinhän juuri tässä raportissa nyt tehdään.

Tämä katsaus on laadittu Poliisiammattikorkeakoulussa alkuvuoden 2023 aikana sisäministeriön toimeksiannosta, sisäministeriön myöhemmin tänä keväänä toteutettavan erillishankkeen tueksi. Katsauksessa kysytään, onko poliisin hallintorakenneuudistusten I–III implementaatiojakson (2009–2016) ja poliisia ja rikollisuutta koskevien kansalaisarvioiden välillä keskinäistä ajallista riippuvuutta. Aineistona käytetään poliisibarometritutkimuksen aineistoja (1999–2020, jatkuu).

Kansalaisten luottamus poliisiin on säilynyt vakaana yli koko tutkitun ajanjakson. Yhteyttä poliisin hallintorakenneuudistuksiin ei ole. Poliisin legitimiteetti on niin ikään säilynyt vahvana. Näyttää kuitenkin siltä, että poliisipalvelujen saavutettavuus (*accessibility*) heikkeni poliisin hallintorakenneuudistusten vuosina. Katsauksessa keskustellaan muutoksen syistä, ja päädytään ajatukseen, että se on ollut teoreettisesti ennakoitavissa.

