

Loppuraportti

POLIISIN HALLINTO- JA TUKI- TOIMINTOJEN KESKITTÄMINEN

Toiminnalliset keskittämismahdollisuudet ja niiden HTV -
muutosvaikutukset

3/2015

SISÄLLYS

Käytetyt lyhenteet.....	10
1 Toimeksianto.....	11
2 Työryhmän kokoonpano ja työskentely	11
3 Työryhmän työskentelyn lähtökohta	12
4 Hallintotehtävien järjestämiseen vaikuttavista kehityssuunnista	12
4.1 Keskushallinnon virastorakenneselvitys	12
4.2 Valtion taloushallinnon strategia 2020.....	13
4.3 Tietojärjestelmämuutosten vaikutus hallintotehtäviin	14
5 Vaihtoehtojen määrittelyt.....	14
6 Toimintojen keskittämismahdollisuuksien kokonaisuuden arviointia.....	16
7 Tehtäväjako organisaatiotasojen kesken eri vaihtoehtoisissa	17
7.1 Malli A: keskittäminen edelleen yksikön sisällä - nykyisen järjestelmän kehittäminen	17
7.2 Malli B: keskittäminen jollekin yksikölle (valtakunnalliset tehtävät).....	18
7.3 Malli C: Poliisin Palvelukeskus.....	19
7.4 Malli D: yhden viraston malli.....	19
7.5 Malli E: muu vaihtoehto, esimerkiksi Palkeiden laajempi hyödyntäminen.....	20
8 Hallinto- ja tukitoimintojen resurssivertailu muihin valtion hallinnonaloihin.....	20
9 Kansainvälinen resurssivertailu; Ruotsi ja viro.....	21
10 Mallien arvioidut resurssivaikutukset.....	22
10.1 Poliisin hallintorakennemuutoksen kolmas vaihe ja sen tavoitteet	22
10.2 Hallinto- ja tukitoimintojen nykyinen HTV - määrä.....	23
10.3 Vaihtoehtojen arvioidut HTV- muutokset.....	24
10.3.1 Laskentaperusteet.....	24
10.3.2 HTV -muutosten vertailu.....	26
10.3.3 Yhteenveto	27
LIITE	29

POLIISIHALLITUS

KUVAILEHTI

Julkaisun päivämäärä
12.8.2015

<p>Tekijät Hallinto- ja tukitoimintojen keskittämistä selvittävä työryhmä Puheenjohtajana Poliisihallituksen resurssijohtaja Jyrki Wasastjerna Sihteerinä: Henkilöstösuunnittelija Ilona Jokinen Poliisihallituksesta Rikosylitarkastaja Kari Heimonen Itä-Suomen poliisilaitoksesta</p>	<p>Julkaisun laji Selvitystyö</p> <p>Toimeksiantaja Poliisihallitus/poliisiylijohtaja Mikko Paatero</p> <p>Toimielimen asettamispäivä 10.11.2014 POL - 2014 - 13100</p>
<p>Julkaisun nimi Loppuraportti; hallinto- ja tukitoimintojen keskittäminen, tehtäväkokonaisuuksien toiminnalliset keskittämismahdollisuudet ja niiden resurssivaikutukset</p>	
<p>Julkaisun osat Työryhmän esitys, liitteitä 1</p>	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Työryhmän tehtävänä on ollut tehdä selvitys poliisin hallinto- ja tukitoimien keskittämismahdollisuuksista ja esittää vaihtoehtoisia malleja keskitetystä hallintomallista. Työryhmän tehtävänä oli selvittää yhtenä vaihtoehtona yhden viraston malliin siirtyminen.</p> <p>Työryhmä on kuvannut tämän raportin liitteenä olevassa väliraportissa aluksi kunkin tarkasteltavan hallinto- ja tukitoimintojen nykytilan. Tarkastelussa ovat olleet mukana nykyiset, Pora III:n HALE- linjausten jälkeen syntyneet prosessit, niiden toimivuus ja käytössä olevat resurssit. Lisäksi työryhmä on arvioinut kunkin tehtäväkokonaisuuden prosesseja ja analysoinut nykytilanteen vahvuudet, mahdollisuudet, heikkoudet ja uhat. Työryhmä on tarkastellut toimeksiannon mukaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja väliraportissa toiminnallisuuden näkökulmasta. Työryhmä on katsonut, että on oikein punnita ensin työprosessit, niiden kehittämisellä aikaansaattava toiminnan tehostuminen, ja vasta sen jälkeen arvioida vaihtoehtojen HTV - muutoksia.</p> <p>Työryhmän tarkastelemat vaihtoehtoiset mallit olivat nykyisessä mallissa yksiköiden sisällä hallinto- ja tukitoimintojen edelleen keskittäminen, tehtävien keskittäminen valtakunnalliseksi tehtäväksi jollekin yksikölle, Poliisin Palvelukeskuksen perustaminen, yhden viraston malli ja muut vaihtoehtot, esimerkiksi Palkeiden laajempi hyödyntäminen hallinto- ja tukitoiminnoissa. Työryhmä on tarkastellut vaihtoehtoja ainoastaan hallinto- ja tukitoimintojen järjestämisen näkökulmasta, ei laajemmin kokonaisuuden järjestämisen taikka johtamisjärjestelmien kannalta. Tietyt vaihtoehtot vaativat laajaa jatkoselvitystä. Jo tässä vaiheessa on tullut toiminnallisuuden osalta esille, että liian pitkälle menevä hallinto- ja tukitehtävien karsiminen saattaa aiheuttaa riskin näiden toimintojen valumisesta operatiiviseen toimintaan.</p> <p>Loppuraportissa työryhmä on esittänyt tarkemman arvioinnin väliraportissa esitettyjen vaihtoehtojen toiminnallisuudesta, toiminnallisuustarkastelun salliman tehtäväjaon eri tehtäväkokonaisuuksissa, selvityksen poliisin hallintorakennemuutoksen kolmannen vaiheen tavoitteiden saavuttamisesta ja hallinto- ja tukitoimintojen tämän hetken resursseista sekä näkemyksensä eri mallien arvioiduista HTV - muutoksista ja kustannusvaikutuksista.</p> <p>Osa taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon, materiaalihallinnon ja hankintatoimen, tietohallinnon, ja toimitilahallinnon tehtäväkokonaisuuksista olisivat keskitettävissä. Kaikki tehtävät, joissa ei ole paikka- tai organisaatiosidonnaisuutta, kuuluvat tähän kokonaisuuteen. Keskitettävissä oleva määrä riippuu tehtäväalueesta. Tästä näkemyksestä huolimatta päivittäistä ja nopeaa päätöksentekoa edellyttävät asiat on välttämätöntä järjestää toimintayksiköihin kaikissa vaihtoehtoisissa. Paikallistuntemuksen tarve edellyttää toiminnan hajauttamista toimintayksiköihin. Tarkasteltavista tukitoiminnoista talous- ja henkilöstöhallinto muodostavat suurimman tehtäväalueen, johon on teoreettisesti mahdollista kohdistaa HTV -vähennyksiä. Kieku - järjestelmän käyttöönotto kuitenkin vaikeuttaa tässä vaiheessa asian arviointia. Muiden toimintojen osalta säästämismahdollisuudet ovat hyvin pieniä.</p> <p>Poliisilla on ollut vuodesta 2009 alkaen kolme merkittävää hallintorakennemuutosta, josta kolmannen vaiheen (Pora III) toimeenpano on kesken. Kansallisessa ja kansainvälisessä vertailussa poliisin hallinto- ja tukitoimintojen resursointi on jo nyt varsin tehokasta.</p> <p>Työryhmän selvitys osoittaa, ettei poliisihallinnon hallinto- ja tukitoimintojen valtakunnallisella keskittämisellä olisi odotettavissa merkittäviä HTV -vähennyksiä. Keskittämisellä voisi luonnollisesti olla vaikutusta yhdenmukaisten toimintatapojen kehittämiseen.</p> <p>Työryhmän selvityksen mukaan nykyisen hallintomallin kehittämisellä Poliisin hallintorakennemuutoksen kolmannen vaiheen (Pora III) tavoitteiden mukaiseksi ja sen edelleen kehittämisellä voitaisiin saada vähintään samansuuruisuutta tuottavuutta kuin hallinto- ja tukitoimintojen valtakunnallisella keskittämisellä.</p> <p>Sen sijaan valtakunnallinen keskittäminen edellyttäisi merkittäviä ja aikaa vieviä rakenteellisia uudistuksia ja sen myötä lisäkustannuksia hallinnolle. Merkittävät rakenteelliset ratkaisut sisältävät samalla riskin kustannusvastavuuden kokonaisuuden heikkenemisestä paikallisissa toimintayksiköissä. Työryhmän selvitys osoittaa, että hallinto- ja tukitoimintojen kehittämistä olisi perusteltua jatkaa nykyisen hallintorakenteen pohjalta.</p>	

Asiasanat Hallinnon kehittäminen, hallintotehtävät, tukitoiminnot, keskittämisen vaihtoehtoja, poliisi, poliisihallinto		
Sarjan nimi ja numero Poliisihallituksen julkaisusarja 3/2015		
ISSN-L: 1798-7121	ISSN (painettu): 1798-7121	ISSN (verkkojulkaisu): 2242-5640
ISBN (painettu): 978-952-491-939-5		ISBN (verkkojulkaisu): 978-952-491-940-1
Kokonaissivumäärä 89	Kieli Suomi	Luottamuksellisuus Julkinen
Julkaisija Poliisihallitus		

POLISSTYRELSEN

PRESENTATIONSBLAD

Utgivningsdatum
12.8.2015

<p>Författare (organ, ordförande och sekreterare) Arbetsgruppen som utreder en centralisering av förvaltnings- och stödfunktionerna Ordförande Polisstyrelsens resursdirektör Jyrki Wasastjerna Sekreterare: Personalplanerare Ilona Jokinen vid Polisstyrelsen Kriminalöverinspektör Kari Heimonen vid polisinsrättningen i Östra Finland</p>	<p>Typ av publikation utredning</p>
	<p>Uppdragsgivare Polisstyrelsen/polisöverdirektör Mikko Paatero</p>
	<p>Datum för tillsättandet av organet 10.11.2014 POL - 2014 - 13100</p>
<p>Publikation Slutrapport; centralisering av förvaltnings- och stödfunktioner, funktionella alternativ för centralisering av uppgiftshelheter och deras resurskonsekvenser</p>	
<p>Publikationens delar Arbetsgruppens förslag, bilagor 1</p>	
<p>Referat Arbetsgruppens uppgift har varit att utreda möjligheterna att centralisera polisens förvaltnings- och stödfunktioner och komma med förslag på alternativa modeller till den centraliserade förvaltningsmodellen. Arbetsgruppen har också haft i uppgift att som ett av alternativen utreda en övergång till en modell med ett verk. Arbetsgruppen har i mellanrapporten i bilagan till denna rapport till att börja med beskrivit nuläget beträffande varje granskad förvaltnings- och stödfunktion. De nuvarande processerna som uppkommit efter HALE-riktlinjerna enligt Pora III, deras funktion och tillgängliga resurser har ingått i granskningen. Därutöver har arbetsgruppen bedömt varje uppgiftshelhets processer och analyserat nulägets styrkor, möjligheter, svagheter och hot. Arbetsgruppen har enligt uppdraget granskat framtida alternativ ur funktionssynpunkt i mellanrapporten. Arbetsgruppen har ansett att det är riktigt att först överväga arbetsprocesserna och den effektivisering av verksamheten som uppnås genom att utveckla dem, och först därefter bedöma vilka ändringar i fråga om årsverken alternativen medför. De alternativa modeller som arbetsgruppen granskade var att ytterligare koncentrera förvaltnings- och stödfunktionerna inom enheterna i den nuvarande modellen, att centralisera uppgifterna till en riksomfattande uppgift vid någon av enheterna, att grunda Polisens Servicecenter, modellen med ett verk och andra alternativ, till exempel att mer omfattande använda sig av Palkeet inom förvaltnings- och stödfunktionerna. Arbetsgruppen har granskat alternativen endast med tanke på ordnandet av förvaltnings- och stödfunktionerna, inte med tanke på hur någon större helhet organiseras eller med tanke på ledningssystem. Vissa alternativ kräver omfattande fortsatt utredning. Redan i detta skede har det vad gäller funktionen kommit fram att en för omfattande beskärning av förvaltnings- och stöduppgifterna kan medföra en risk för att dessa funktioner rinner ut i den operativa verksamheten. I slutrapporten har arbetsgruppen lagt fram en närmare bedömning av den funktionella helheten av alternativen som presenterades i mellanrapporten, uppgiftsindelningen som funktionsgranskningen tillåter i olika uppgiftshelheter, en utredning av hur målen för det tredje skedet av polisens förvaltningsstrukturreform uppnås och förvaltnings- och stödfunktionernas resurser i dagsläget samt sina synpunkter på de olika modellernas uppskattade ändringar i fråga om årsverken och kostnadskonsekvenser. En del av uppgiftshelheterna inom ekonomiförvaltningen och personalförvaltningen, materialförvaltningen och upphandlingen, ICT-förvaltningen och lokalförvaltningen kunde centraliseras. Alla uppgifter som inte är bundna till en specifik plats eller organisation ingår i denna helhet. Hur många som kan centraliseras beror på uppgiftsområdet. Trots detta är det nödvändigt att ordna ärenden som kräver dagligt och snabbt beslutsfattande vid alla verksamhetsenheter i alla alternativ. Behovet av lokalkännedom kräver en spridning av verksamheten till olika verksamhetsenheter. Av de granskade stödfunktionerna utgör ekonomi- och personalförvaltningen det största uppgiftsområdet, och här är det teoretiskt möjligt att minska antalet årsverken. Införandet av Kieku-systemet försvårar dock en bedömning av ärendet i detta skede. Vad gäller övriga funktioner är sparmöjligheterna mycket små. Polisen har sedan 2009 genomgått tre betydande förvaltningsstrukturreformer, varav genomförandet av det tredje skedet (Pora III) fortfarande pågår. I nationell och internationell jämförelse är resursanvändningen vid polisens förvaltnings- och stödfunktioner redan nu rätt så effektiv. Arbetsgruppens utredning visar att betydande minskningar av antalet årsverken inte står att vänta av en riksomfattande centralisering av polisförvaltningens förvaltnings- och stödfunktioner. Genom en centralisering kunde man naturligtvis påverka utvecklingen av enhetlig praxis. Enligt arbetsgruppens utredning kan man genom att utveckla den nuvarande förvaltningsmodellen så att den överensstämmer med målen för det tredje skedet av polisens förvaltningsstrukturreform (Pora III) och genom en vidareutveckling av modellen uppnå minst lika stor produktivitet som genom en riksomfattande centralisering av förvaltnings- och stödfunktionerna. En riksomfattande centralisering skulle däremot kräva betydande och tidskrävande strukturella reformer och därmed extra kostnader för förvaltningen. Stora strukturella lösningar omfattar samtidigt en risk för att kostnadsmotvarigheten som helhet försvagas i lokala verksamhetsenheter. Arbetsgruppens utredning visar att det skulle vara motiverat att fortsätta utvecklingen av förvaltnings- och stödfunktionerna utifrån den nuvarande förvaltningsstrukturen.</p>	

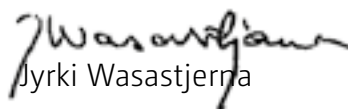
Nyckelord Förvaltningsutveckling, förvaltningsuppgifter, stödfunktioner, alternativ till centralisering, polisen, polisförvaltningen		
Seriens namn och nummer Polisstyrelsens publikationsserie 3/2015		
ISSN-L: 1798-7121	ISSN (tryckt): 1798-7121	ISSN (elektronisk): 2242-5640
SBN (tryckt): 978-952-491-939-5		ISBN (elektronisk): 978-952-491-940-1
Sidantal 89	Språk Finska	Sekretessgrad Offentlig
Utgivare Polisstyrelsen		

POLIISIYLIJOHTAJALLE

Poliisihallitus asetti 10.11.2014 työryhmän, jonka tehtävänä on tehdä selvitys poliisin hallinto- ja tukitoimien keskittämismahdollisuuksista ja esittää vaihtoehtoisia malleja keskitetystä hallintomallista. Työryhmän tulee selvittää yhtenä vaihtoehtona yhden viraston malliin siirtyminen. Asettamiskirjeen mukaan työryhmän tulee antaa väliraporttinsa 30.3.2015 mennessä ja loppuraporttinsa 31.5.2015 mennessä. Hankkeen asettaja on myöntänyt työryhmälle lisäaikaa väliraportin laatimiseksi 20.4.2015, sekä loppuraportin laatimiseksi 12.8.2015 mennessä. Työryhmä on luovuttanut väliraporttinsa poliisiylijohtajalle 20.4.2015.

Työryhmä luovuttaa Teille kunnioittaen loppuraporttinsa.

Helsingissä, 12. päivänä elokuuta 2015


Jyrki Wasastjerna



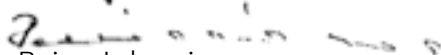
Tomi Vuori



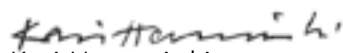
Kirsi Hakkarainen



Taisto Huokko



Reine Inkeroinen



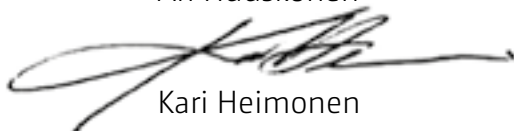
Kari Hemminki



Jonne Rinne



Ari Huuskonen



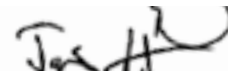
Kari Heimonen



Tiina Eränkö



Ismo Mäenpää



Tapio Huttunen



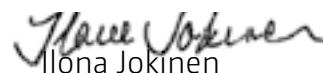
Kimmo Himberg



Tommi Teuri



Harri Kangas



Ilona Jokinen

Käytetyt lyhenteet

ACTA	Sisäasiainhallinnon asianhallintajärjestelmä
ASPO	Poliisin asianhallintajärjestelmä
CONTROLLER-TOIMINTO	Taloushallinnon asiantuntijatehtävä, jolla tuotetaan tietojärjestelmien tuottamasta tiedosta erilaisia raportteja, analyysseja ja ennusteita ylimmälle johdolle
ERM	Kokonaisvaltainen riskienhallinta (Enterprise Risk Management)
HALE	Hallinto- ja esikuntatehtävät
HALTIK	Hallinnon tietotekniikkakeskus
HELI 2	Valtion sähköinen rekrytointijärjestelmä valtiolle.fi
HTV	Henkilötyövuosi
HÄKE	Hätäkeskuslaitos
JEEVES	Materiaalihallinnon toiminnanohjausala
KIEKU	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä
KRP	Keskusrikospoliisi
M2	Matkanhallinta/matkalaskujärjestelmä
MEGAFLEX	Työajan leimausjärjestelmä
MERITT	Aditron talousohjaus-/kirjanpitojärjestelmä julkishallinnon tarpeisiin
MIGRI	Maahanmuuttovirasto
OM	Oikeusministeriö
OPTIMAZE	Toimitilahallintajärjestelmä
PALKEET	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, Palkeet
PATJA	Poliisiasiain tietojärjestelmä
POHA	Poliisihallitus
POLAMK	Poliisiammattikorkeakoulu
POLITRIP	Hätäkeskusjärjestelmän poliisin tietojen hakupalvelu
POLSTAT	Poliisin tulostietojärjestelmä
POMA	Poliisin materiaalirekisteri
PTK	Poliisin tekniikkakeskus (lakkautettu 31.12.2013)
PTR	Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos
RVL	Rajavartiolaitos
SALPA	Salaisten pakkokeinojen rekisteri
SINETTI	Poliisihallinnon intranet
SM	Sisäministeriö
SOHVI	Sopimustenhallintajärjestelmä
SOME	Sosiaalinen media
SWOT	Nelikenttäanalyysi (vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat)
TARMO	Työajan suunnittelu- ja seurantajärjestelmä
TILHA	Tilaustenhallintajärjestelmä
TKI	Tutkimus, kehitys ja innovointi
TORI	Toimialariippumattomat ICT-palvelut
TOS	Tiedonohjaussuunnitelma
TOSI	Toimialasidonnaiset ICT-palvelut
TUVE	Hallinnon turvallisuusverkko
VAKAVA	Valtion kassajärjestelmä
VES	Virkaehtosopimus
VIKIKO	Viestinnän viikkokokous
VIRSU	Valtiovarainministeriön asettama keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshanke
VK	Valtiokonttori
VRK	Väestörekisterikeskus
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

1. TOIMEKSIANTO

Poliisihallitus asetti 10.11.2014 työryhmän, jonka tehtävänä on tehdä selvitys poliisin hallinto- ja tukitoimien keskittämismahdollisuuksista ja esittää vaihtoehtoisia malleja keskitetystä hallintomallista. Työryhmän tulee selvittää yhtenä vaihtoehtona yhden viraston malliin siirtyminen. Selvityksessä tulee tarkastella ainakin seuraavia tehtäväkokonaisuuksia:

- tulossuunnittelu sekä talouden suunnittelu ja seuranta
- taloushallinto
- henkilöstösuunnittelu ja henkilöstöhallinto
- materiaalihallinto ja hankintatoimi
- viestintä
- tietohallinto
- toimitilahallinto
- riskienhallinta
- tiedonhallinta ja arkistotoimi
- oikeudelliset palvelut

Asettamiskirjeen mukaan työryhmän tulee antaa väliraporttinsa 30.3.2015 mennessä ja loppuraporttinsa 31.5.2015 mennessä. Työryhmä sai loppuraportille lisäaikaa 12.8.2015 saakka.

2. TYÖRYHMÄN KOKOONPANO JA TYÖSKENTELY

Työryhmän kokoonpano asettamispäätöksen mukaisesti oli:

Resurssijohtaja Jyrki Wasastjerna, Poliisihallitus, puheenjohtaja

Rikosylitarkastaja Kari Heimonen, Itä-Suomen poliisilaitos, sihteeri

Henkilöstösuunnittelija Tero Saarikivi, Poliisihallitus, tekninen sihteeri,

Henkilöstösuunnittelija Ilona Jokinen, Poliisihallitus, tekninen sihteeri tammikuusta 2015 alkaen

Poliisijohtaja Tomi Vuori, Poliisihallitus (varajäsen viestintäpäällikkö Marko Luotonen, Poliisihallitus)

Henkilöstöpäällikkö Tiina Eränkö, Poliisihallitus

Suunnittelu- ja talouspäällikkö Kirsi Hakkarainen, Poliisihallitus

Poliisipäällikkö Taisto Huokko, Itä-Suomen poliisilaitos (varajäsen poliisipäällikkö Tapio Saarni, Hämeen poliisilaitos)

Poliisipäällikkö Tapio Huttunen, Lounais-Suomen poliisilaitos (varajäsen poliisipäällikkö Markku Luoma, Sisä-Suomen poliisilaitos)

Hallintojohtaja Reine Inkeroinen, Keskusrikospoliisi (varajäsen päällikkö Robin Lardot, Keskusrikospoliisi)

Rehtori Kimmo Himberg, poliisiammattikorkeakoulu (varajäsen poliisipäällikkö Kari Rantala, Itä-Uudenmaan poliisilaitos)

Apulaispoliisipäällikkö Kari Hemminki, Sisä-Suomen poliisilaitos (varajäsen

apulaispoliisipäällikkö Harry Holmberg, Itä-Uudenmaan poliisilaitos)

Apulaispoliisipäällikkö Tommi Teuri, Lounais-Suomen poliisilaitos (varajäsen

kehittämispäällikkö Jukka Mäkilähde, Lounais-Suomen poliisilaitos)

Taluspäällikkö Ismo Mäenpää, Helsingin poliisilaitos/Poliisihallitus

Henkilöstön kehittämispäällikkö Jonne Rinne, SPJL ry (varajäsen pääluottamusmies Pekka Lassila)

Luottamusmies, poliisilakimies Harri Kangas, Juko ry (varajäsen luottamusmies, apulaispoliisipäällikkö Antero Rytkölä)
Pääluottamusmies Ari Huuskonen, JHL ry (varajäsen sopimustoimittaja Jorma Viiala)

Työryhmän työskentelylle sovittiin aikataulutettu työsuunnitelma. Työryhmä linjasi, että vi-rastopalvelut sijoittuvat materiaalihallintoon. Tarkastelun ulkopuolelle jätettiin operatiivisen puolen tutkintasihteerit, vartijat sekä työvuorosuunnittelu.

Loppuraportin työstämiseen ovat osallistuneet varsinaisten jäsenien lisäksi talouspäällikkö Harri Antero, poliisipäällikkö Tapio Saarni, apulaispoliisipäällikkö Harry Holmberg, poliisipäällikkö Markku Luoma, poliisipäällikkö Kari Rantala, rikosylikonstaapeli Markku Rinne, ylitarkastaja Leila Taskula ja ylitarkastaja Kirsi Reponen.

Työryhmä on kokoontunut yhteensä 16 kertaa. Tämän lisäksi työryhmä on jakaantunut alatyöryhmiin. Työryhmä on kuullut työnsä aikana asiantuntijoita yhteensä kahdeksalta eri hallinnon alalta (väliraportti, kohta 4). Työryhmä on luovuttanut väliraporttinsa 20.4.2015. Väliraportti on tämän raportin liitteenä.

3. TYÖRYHMÄN TYÖSKENTELYN LÄHTÖKOHTA

Poliisimomentin toimintamenomomentin rahoituskehyykset vuosille 2016 - 2019 sisältävät valtionhallinnon säästötoimien johdosta tämän hetken arvion mukaan n. 30 miljoonan euron leikkaukset verrattuna vuoden 2015 rahoitustasoon, minkä lisäksi poliisimomentilta siirretään Suojelupoliisin tulevalle toimintamenomomentille n. 19 miljoonaa euroa. Tätä kirjoitettaessa ei vielä ole lopullista päätöstä siitä, miten eri hallitusohjelmakirjaukset kohdentuvat kehykseen. Leikkausten toimeenpanoon on varauduttava selvittämällä edelleen keinoja kohdentaa säästöjä mahdollisimman paljon rakenteiden ja prosessien uudistamiseen poliisin operatiivisen toiminnan ja näkyvyyden turvaamiseksi.

Sisäministeriön suunnittelumääräyksessä vuodelle 2015 on Poliisihallitukselle asetettu velvoite aloittaa vuonna 2014 selvitystyö hallinto- ja tukipalveluiden kokoamisen mahdollisuuksista ja malleista.

4. HALLINTOTEHTÄVIEN JÄRJESTÄMISEEN VAIKUTTAVISTA KEHITYSSUUNNISTA

4.1 KESKUSHALLINNON VIRASTORAKENNESELVITYS

Keskushallinnon virastorakenneselvitys, yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta tarkastelee keskushallinnon virastojen uudistusmahdollisuutta erityisesti valtioyhteisön kokonaisuuden ja tulevaisuuden haasteiden näkökulmasta. (Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2015, Virsu - hanke)

Keskushallinnon virastorakenneselvitys on laatinut virastojen yhteiset kehittämisperiaatteet virastojen toimintojen kehittämiseksi ja taloudellisten reunaehtojen varmistamiseksi myös tulevina vuosina. Hankkeen esittämät kehittämisperiaatteet ovat selkeä rakenne ja ohjaus, valtakunnallinen toimivalta lähtökohtana, asiakasnäkökulma, sähköiset palvelut sekä kyky muutokseen ja riskienhallinta. Valtakunnallinen toimivalta lähtökohtana tarkoittaa sitä, että

valtion keskushallinnon virastoilla on lähtökohtaisesti valtakunnallinen toimivalta sille osoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Virasto vastaa tehtäviensä hoitamisesta koko valtion alueella. Tämän katsotaan mahdollistavan joustavamman resurssien käytön ja yhdenmukaiset toimintatavat koko maassa. Tällöin on myös mahdollista paremmin hyödyntää niukkenevia resursseja. Tämä suuntaus on nähtävissä muun muassa Verohallinnon järjestelyissä.

Hankeryhmän keskeiset rakenteelliset esitykset ovat:

- 1) pienet virastot yhdistetään toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon muodostamiseksi,
- 2) muista tulosohjatuista virastoista tehdään kirjanpitoyksiköitä sekä
- 3) erityisen suurta riippumattomuutta vaativia tehtäviä suorittavat pienet virastot liitetään itsenäiseksi osaksi hallinnonalan emovirastoa.

Virsu - hankeryhmä on esittänyt myös joukon konkreettisia virastorakenteita koskevia muutosesityksiä. Konkreettisisa muutosesityksissä poliisin virastorakennetta ei oteta esille muutostarpeen näkökulmasta. Hankkeen edustajaa työryhmässä kuultaessa tuli esille, että poliisin virastot nähdään jo suurina virastoina, ja että Poliisi on jo suorittanut suuria rakenteellisia uudistuksia. Hankkeessa on saatujen tietojen mukaan lähdetty siitä, että pienillä virastoilla tarkoitetaan alle 100 HTV:n virastoja.

Hanke on tehnyt konkreettisen esityksen siitä, että joistakin tulosohjatuista virastoista muodostettaisiin kirjanpitoyksiköitä. Näitä ovat muiden ohessa Poliisiammattikorkeakoulu, Keskusrikospoliisi ja Suojelupoliisi. Hankkeen periaatteiden mukaisesti tällöin niistä muodostuisi aidompi taloudellisen toiminnallinen kokonaisuus, jonka taloudellinen informaatio on aikaisempaa näkyvämpää.

Hanke on ehdotusten toimeenpanoa koskevassa osassa todennut, että virastoja koskevilla toimintoja kehittäville tai rakenteellisilla ehdotuksilla tulee olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia niin yksittäisten virastojen kuin pitkällä aikajänteellä myös koko valtiovaltion budjettiin. On myös todettu, että alkuvaiheessa virastojen yhdistämiset aiheuttavat aina lisäkustannuksia.

4.2 VALTION TALOUSHALLINNON STRATEGIA 2020

Valtion taloushallinnon strategia 2020 linjaa, että taloushallinnon keskeiset toimijat toimivat tehokkaasti yhteisen palvelukeskusmallin mukaisesti, joka sisältää yhteiset prosessit, tietorakenteet ja tietojärjestelmät. Strategian mukaan Palkeiden osuutta taloushallinnon työssä nostetaan merkittävästi.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen edellä jo mainittuun hallitusohjelmaan on sisällytetty kaksi taloushallintoa koskevaa tavoitetta, josta tulee myös jyvitetäväksi määrärahaileikkauksia virastoille. Nämä asiat ovat hankinnasta maksuun -prosessin tehostaminen ja kirjanpito tehtävien keskittäminen Palkeisiin. Tarkemmat suunnitelmat tehtävien siirrosta Palkeisiin ovat vielä tekemättä eikä vielä tässä vaiheessa ole tietoa siitä, miten ne tulevat käytännössä vaikuttamaan virastojen ja Palkeiden väliseen tehtävien jakoon. Kehitys tulee jatkossa todennäköisesti ohjaamaan toimintaa yhä enemmän valtion yhtenäisten prosessien ja menettelyiden suuntaan, jossa poliisihallinnon on erittäin tärkeää pysyä kehityksessä mukana. Hankinnasta maksuun -prosessin hyviin käytäntöihin liittyy mm. Rondon toimintojen laajempi käyttö. Rondon toiminnoista sopimuskohdistus ja tiliointikoodit keventävät prosesseja ja nopeuttavat käsittelyä. Näiden hyödyntäminen keventää kuitenkin työtaakkaa eniten juuri Palkeissa, ei niinkään poliisin yksiköissä. Lisäksi on tärkeää ottaa huomioon, että esim. sopimuskohdistustoiminnallisuus aiheuttaa myös lisätyötä tietojen päivittämisen ja ylläpitämisen sekä toimittajaohjeistuksen muodossa.

4.3 TIETOJÄRJESTELMÄMUUTOSTEN VAIKUTUS HALLINTOTEHTÄVIIN

Valtionhallinnossa otetaan käyttöön vuosien 2012–2016 aikana yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ja niitä tukeva Kieku-tietojärjestelmä. Poliisihallinto siirtyi Kieku - järjestelmän käyttöön vuoden 2015 alusta, mikä on muuttanut huomattavasti toimintatapoja, prosesseja ja tehtävien jakautumista poliisiyksiköiden ja Palkeiden välillä. Lisäksi todettiin, että Kieku-tietojärjestelmä ei suosi mallia, jonka sisällä toimii monta virastoa.

Samanaikaisesti poliisihallinnossa on otettu käyttöön myös Jeeves -budjetoitijärjestelmä ja Tarmo-työajan suunnittelu- ja seurantajärjestelmä. Tarmo-järjestelmä otetaan vaiheittain käyttöön. Käyttöönottovaiheen keskeneräisyydestä johtuen on vaikea arvioida järjestelmän vaikutuksia työmääriin.

Poliisi ottaa käyttöön sisäministeriön hallinnonalan yhteisen Acta -asianhallintajärjestelmän vuodenvaihteessa 2015 -2016. Acta korvaa nykyisin käytössä olevan Aspo-asianhallintajärjestelmän. Järjestelmän tavoitteena on olla kaikkien poliisihallinnon virkamiesten käytössä oleva helppokäyttöinen hallinnollisten asioiden asianhallinta-, päätöksenteko- ja arkistointijärjestelmä. Järjestelmä ja sen käyttöön liittyvät toimintatavat tukevat poliisin hallinnollisten asioiden yhdenmukaista käsittelyä hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti, tukevat ja ottavat huomioon tarpeet toiminnan prosessien tukena ja täyttävät sähköisen säilyttämisen vaatimukset. Käyttöönottoprojektin tavoitteena on lisätä poliisin hallinnollisen asianhallintajärjestelmän käyttöä, ja käyttäjäkuntaa sekä yhtenäistää hallinnollisten asioiden tiedonhallinnan valtakunnallisia toimintaprosesseja kuten sähköistä allekirjoittamista ja yhteistä asiankäsittelyä hallinnonalan ja poliisin sisällä. Actan käyttöönotto ja jatkokehittäminen tapahtuvat yhteistyössä sisäministeriön hallinnonalan kanssa.

Valtiokonttori seuraa talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuden kehittymistä, muiden hallinto- ja tukitoimintojen osalta ei valtioneuvostosta seuranta ole saatavilla. Viimeisimmät Valtiokonttorin tuottamat talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuustiedot ovat vuosilta 2010 - 2011, minkä jälkeen valtioneuvoston virastoissa on otettu Kieku-tietojärjestelmä vaiheittain käyttöön. Koska Kieku on muuttanut talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja ja oletettavasti vaikuttaa myös resursointitarpeeseen, aiemmat tuottavuustiedot eivät ole nykytilaan suhteutettuna vertailukelpoisia. Tuottavuuden arvioimiseksi tarvittavaa tietoa voidaan saada omien kokemusten lisäksi myös hallinnonaloilta, jotka ovat ottaneet edellä mainitut järjestelmät aikaisemmin käyttöön. Valtiokonttori toteuttaa vuoden 2015 aikana ensimmäisen Kieku-järjestelmän aikaisen tuottavuuskyselyn, mikä tulee ottaa huomioon poliisihallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon resursoinnin määrittelyssä. Tässä vaiheessa henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävämäärien on todettu lisääntyneen poliisihallinnossa merkittävästi. Vasta työprosessien selkiinnyttyä voidaan arvioida järjestelmien toimivuus ja edellyttämä työmäärä.

5. VAIHTOEHTOJEN MÄÄRITTELYT

Työryhmä on väliraportissaan määritellyt selvitettävät vaihtoehdot. Ne ovat seuraavat:

Malli A: Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Vaihtoehdon A tavoitteena ja lähtökohtana on kehittää nykyistä hallintomallia. Poliisin hallintorakenneuudistuksen, Pora III toiminnalliset kehittämismahdollisuudet ja säästöt saavutetaan jatkamalla rakenneuudistuksen toteuttaminen loppuun ja kehittämällä edelleen nykyisellä rakenteella hallinto- ja tukitoimintoja.

Vaihtoehtoon voidaan liittää myös erityisesti vaihtoehdon C asteittainen kehittäminen ja johtamistoimintojen edelleen keventäminen.

Malli B: Keskittäminen jollekin yksikölle (valtakunnalliset tehtävät)

Vaihtoehto B:ssä kysymyksessä on malli, jossa yksi poliisin yksikkö tuottaa sinne sopiviksi katsottuja hallinto- ja tukipalveluita hajautetun mallin sijasta keskitetysti. Nykyinen virastorakenne säilyy, mutta hallinto- ja tukitoimintoja keskitettäisiin toiminnallisesti jollekin yksikölle. Yksikölle annettaisiin valtakunnallisia tehtäviä kaikkien palveluiden käyttäjien lukuun. Tehtävät olisivat paikkariippumattomia asiantuntija- ja tukipalveluita.

Malli C: Poliisin Palvelukeskus

Mallissa C tarkastellaan Poliisihallituksen yhteyteen, Resurssiyksikön alaisuuteen perustettavissa olevaa kaikille poliisihallinnon virastoille yhteistä, hallinto- ja tukitoimintoja tuottavaa yksikköä, joka organisoidaan esimerkiksi nykyisten Poliisihallituksen konsernipalveluiden tapaan. Nykyinen virastorakenne säilyisi. Palvelukeskus tuottaisi kaikille virastoille erikseen sovittuja, keskitettyjä palveluja hajautetun palvelutuotannon sijaan. Palvelukeskukselle voidaan antaa osa tarkasteltavista tehtävistä ja resursoida keskus sen mukaisesti. Mallilla haetaan toiminnallisia säästöjä. Palvelukeskus voi toimia paikasta riippumattomien toimintojen osalta hajautetulla verkostolla eri puolilla Suomea. Tällä tavoin voidaan minimoida uuden rakenteen toiminnalliset ja taloudelliset riskit. Palvelukeskuksen palvelut olisivat paikkariippumattomia asiantuntija- ja tukipalveluita. Tähän malliin liittyy samanaikainen mallin A toteuttaminen.

Mikäli palvelukeskus organisoitaisiin poliisin konsernipalveluiden tapaan Poliisihallituksen yhteydessä toimivaksi, koko hallinnolle palveluita tuottavaksi yksiköksi, eikä palvelukeskukselle nähdä tarpeelliseksi siirtää yksiköissä nyt olevaa toimivaltaa, muutos voidaan tehdä nopeammin.

Mikäli palvelukeskus organisoitaisiin valtakunnalliseksi yksiköksi, virastoksi, tai sille siirrettäisiin itsenäistä toimivaltaa, edellyttää muutos enemmän aikaa.

Malli D: Yhden viraston malli

Malli D kuvaa hallinto- ja tukipalveluiden täydellistä keskittämistä, jolloin koko poliisikonsernin hallinnollinen ja taloudellinen päätösvalta olisi lähtökohtaisesti keskitetty. Työryhmän tarkastelu ei koskenut toimeksiannon mukaisesti muita osa-alueita kuin hallinto- ja tukitoimintoja. Työryhmä ei ole siis ottanut kantaa esimerkiksi sen edellyttämiin johtamisjärjestelyihin ja -rakenteisiin.

Vaihtoehdon harkinta laajemmin edellyttää laajaa jatkoselvitystä. Oikean käsityksen saamiseksi tehtävän laajuudesta on syytä kuvata mainittua yhden viraston mallin kokonaisuutta seuraavasti:

Poliisihallinto muodostaisi mallissa vain yhden viraston nykyisen 15 viraston sijasta. Hallinnollinen ja juridinen päätösvalta kuuluisi mallissa viraston johdolle. Poliisihallitus-nimistä virastoa ei olisi sen enempää, kuin poliisilaitoksiakaan tai valtakunnallisia yksiköitä. Olisi vain Suomen poliisi tai Poliisi (vrt. Tulli). Nykyiset yksiköt eivät olisi enää itsenäisiä virastoja.

Kyse ei olisi vain siis hallinto- ja tukipalveluiden keskittämisestä vaan vain yhdestä virastosta, jolla on toimintayksiköitä, jotka jakaantuisivat operatiivisiin alueellisiin toimintayksiköihin ja valtakunnallisiin toimintayksiköihin.

Yksiköt tuottaisivat poliisille kuuluvia palveluita viraston alaisina toiminnallisina alueyksiköinä ja valtakunnalliset yksiköt valtakunnallisina toiminnallisina yksiköinä ilman niille kuuluvaa virastokohtaista päätösvaltaa. Alueellisten ja valtakunnallisten yksiköiden johtaminen olisi puhtaasti poliisitoiminnan ja lupapalveluiden tuotannon toiminnallista johtamista. Mallissa poliisiin syntyisi kirjanpitoyksikköä vastaava virastorakenne.

Kuten edellä on lausuttu, malliin siirtyminen edellyttäisi tämän tehtäväksiannon lisäksi hallinnollisten asioiden kokonaisuuden ja poliisin operatiivisen toiminnan johtamisen järjestyksen jatkoselvityksen. Yhden viraston mallin tavoitteiden saavuttaminen edellyttää eniten aikaa:

Malli E: Muu vaihtoehto, esimerkiksi Palkeiden laajempi hyödyntäminen

Vaihtoehto E:ssä hallinto- ja tukitoimintoja keskitettäisiin nykyistä laajemmin Palkeisiin. Vaihtoehto edellyttäisi Palkeiden ja poliisihallinnon rajapintojen selvitystä, jo sovitun palvelun toteuttamista ja Palkeiden itsenäisen vastuun täyttämistä. Palkeiden ja Poliisin toiminnassa on päällekkäisyyksiä. Vaihtoehto vastaisi Valtion taloushallinnon strategian 2020 linjauksia. Palkeiden palvelun kehittäminen ja laajentaminen edellyttäisi laajaa jatkoselvitystyötä sekä Palkeiden palvelutuotannon varmistamista.

Mikäli kysymyksessä olisi nykyisen palvelun kehittämisestä ja tarkentamisesta, muutos voidaan toteuttaa nopeammin.

Mikäli kysymyksessä olisi oleellinen palvelun laajentaminen, muutos edellyttää enemmän aikaa.

Kaikkien mallien A - E tavoitteena on tuottaa hallinto- ja tukipalveluita nykyistä taloudellisesti, tehokkaammin, yhdenmukaisemmin, laadukkaammin ja tuottavammin.

Aikataulut: Malli A vuonna 2015 ja toteutus kesken, muut aikaisintaan vuonna 2018

6. TOIMINTOJEN KESKITTÄMISMAHDOLLISUUKSIEN KOKONAISUUDEN ARVIOINTIA

Väliraportissa hallinto- ja tukitoimintojen keskittämismahdollisuuksia on tarkasteltu kohdassa 5 mainittujen mallien kesken tehtäväaluekohtaisesti. On kuitenkin välttämätöntä tarkastella hallinto- ja tukitoimintoja kokonaisuuden ja niiden keskinäisen riippuvuuden kannalta.

Kuten väliraportissa on jo todettu, valtakunnalliset keskittämismahdollisuudet vaativat tiettyjen hallinto- ja tukitehtävien kokonaisuuksien ja paikkasidonnaisten tehtävien säilyttämistä yksiköissä. Liian pitkälle menevä hallinto- ja tukitehtävien vähentäminen paikallistasolla saattaa aiheuttaa riskin näiden toimintojen valumisesta käytännössä operatiiviseen toimintaan. Pora III:n tavoitteiden mukainen toiminta on osittain jo aikaansaanut tätä kehitystä.

Tietyt tehtäväalueet riippuvat myös toiminnallisesti toisistaan. Tarkastelussa esillä olleista hallinto- ja tukitoiminnoista tietyt toiminnot kytkeytyvät läheisesti toiminnallisuuden näkökulmasta toisiinsa. Näitä ovat ennen muuta tulossuunnittelu ja - seuranta, resurssisuunnittelu ja -seuranta, tietyt taloushallinnon palvelut, tietyt henkilöstöhallinnon palvelut, oikeudelliset palvelut ja johdon tuki. Asiaa ratkaistaessa eri hallinto- ja tukitehtäviä ei voi siis tarkastella ilman kokonaisarviointia.

Tehokkuuden lisääminen olisi mahdollista kaikissa vaihtoehtoissa ensisijaisesti työprosessien kehittämisen avulla. Keskeistä työprosessien kehittämisessä ovat hallintotehtävien digitalisoinnin arviointi ja hallinnon käytössä olevien sähköisten järjestelmien toimivuuden varmistaminen, mistä yhtenä esimerkkinä on hankinnasta maksuun -periaatteen mukaiset käytännöt.

Väliraportin perusteella osa taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon, materiaalihallinnon ja hankintatoimen, tietohallinnon, ja toimitilahallinnon tehtäväkokonaisuuksista olisivat keskittävissä. Kaikki tehtävät, joissa ei ole paikka- tai organisaatiosidonnaisuutta, kuuluvat tähän kokonaisuuteen. Keskitettävissä oleva määrä riippuu tehtäväalueesta.

Tästä näkemyksestä huolimatta päivittäistä ja nopeaa päätöksentekoa edellyttävät sekä fyysisistä vuorovaikutusta vaativat asiat on välttämätöntä järjestää toimintayksiköihin kaikissa vaihtoehtoissa. Paikallistuntemuksen tarve edellyttää toiminnan hajauttamista toimintayksi-

köihin. Poliisihallituksen näkökulmasta on korostunut erityisesti se, että yhden kirjanpitoyksikön sisällä toimii monta virastoa, ja tämä on hankaloittanut tehtäväalueiden hoitamista ja aiheuttanut päällekkäistä työtä. Toimintayksiköiden työn näkökulmasta on tullut esille, että osa talous- ja henkilöstöhallinnosta liittyy läheisesti operatiivisen toiminnan johtamiseen. Näitä ovat erityisesti sisäiseen budjetointiin ja kustannusvastaavuuteen sekä nimitysmenettelyyn liittyvät asiat.

Tarkasteltavista tukitoiminnoista talous- ja henkilöstöhallinto muodostavat suurimman tehtäväalueen, johon olisi teoreettisesti mahdollista kohdistaa HTV -vähennyksiä. Kieku -järjestelmän käyttöönotto kuitenkin vaikeuttaa tässä vaiheessa asian arviointia. Ensi kokemusten valossa järjestelmän käyttöönotto saattaa johtaa päinvastaiseen lopputulokseen. Muiden toimintojen osalta säästömahdollisuudet ovat hyvin pieniä.

Sen sijaan keskittäminen ei olisi toiminnallisesti perusteltua viestinnän, riskienhallinnan, tiedonhallinnan ja arkistotoimen, oikeudellisten palveluiden, tulossuunnittelun ja - seurannan sekä resurssisuunnittelu ja - seurannan tehtäväalueilla. Oikeudellisten yksiköiden osalta asian arviointia vaikeuttaa, että kysymyksessä on vasta 1.1.2014 aloitettu toiminto. Yksityiskohdat ilmenevät tarkemmin väliraportin luvusta 6.

7. TEHTÄVÄJAKO ORGANISAATIOTASOJEN KESKEN ERI VAIHTOEHDOLLA

Väliraportissa ja edellä kohdassa 6 on todettu, että keskittämisvaihtoehdot vaatisivat yleisesti tiettyjen hallinto- ja tukitehtävien kokonaisuuksien ja paikkasidonnaisten tehtävien säilyttämistä yksiköissä. Vaihtoehtoja A - E on tarkasteltu toiminnallisesti keskitetyn ja hajautetun palvelun tehtäväjaon osalta erillisinä ottamalla huomioon vaihtoehtojen toiminnallisesta kokonaisuudesta tehdyt johtopäätökset. Työssä on kuvattu uusi toimintamalli, arvio mallin vaikutuksista nykyprosesseihin ja - rakenteisiin, tehtävien jako uudessa toimintamallissa, sekä vaikutukset muihin malleihin.

7.1 MALLI A: KESKITTÄMINEN EDELLEEN YKSIKÖN SISÄLLÄ - NYKYISEN JÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN

Poliisi jatkaisi toimintaa nykyisellä 1.1.2014 aloittaneella organisaatiollaan. Nykyistä järjestelmää kehitettäisiin Poliisin hallintorakennemuutoksen kolmannen vaiheen tavoitteiden mukaiseksi. Tämä vaihtoehto mahdollistaa hallinto- ja tukitoimintojen tuottavuuden edelleen kehittämisen.

Hallinto ja tukitoiminnot olisivat vahvasti keskitettyjä poliisin yksiköiden sisällä, mutta hallintohenkilöstö työskentelisi vielä mahdollisesti maantieteellisesti hajautetusti. Malli mahdollistaisi näiden tehtävien keskittämistä vähitellen pääpoliisiasemille. Myös tässä mallissa olisi olemassa mahdollisuus hallinto- ja tukitoiminnoissa palvelevan henkilöstön vähentämiseen hallintorakennemuutoksen kolmannen vaiheen tavoitteiden saavuttamisen jälkeen. Tämä tapahtuisi hallinto- ja tukitoimintojen prosessien ja toimintojen sekä Poliisihallituksen konsernipalvelujen kehittämisellä ja verkostoitumista laajentamalla. Mallissa voitaisiin ottaa huomioon myös Senaatti-kiinteistön palvelukonseptin kehittämistoimenpiteet toimitilahlainnossa.

Yhteistyötä Palkeiden kanssa kehitettäisiin sen mukaan, kuin Palkeiden kehitys Valtiokonttorin tavoitteen mukaisesti toimijaksi etenee.

Materiaalihallinnossa ja hankintatoimessa olisi mahdollista jatkaa Poliisihallituksen konsernipalveluiden kehittämistä toimintojen keskittämisen ja hankinnasta maksuun -periaatteen mukaisesti. Tämä vaatii uuden järjestelmän.

Malli A ei edellytä suuria rakenne- tai lainsäädäntömuutoksia. Kysymyksessä olisi jo tapahtuneen uudistuksen täytäntöönpano ja jatkokehittäminen. Toimintamallin kehittämiseen liittyvät toimenpiteet on jo pääosin kirjattu HALE- raporttiin. Poliisiyksiköiden ja Poliisihallituksen toimintaprosesseja oli mahdollista myös kehittää ja yhdenmukaistaa. Prosessien kehittämällä on mahdollisuus parantaa laatua ja tuottavuutta.

Myös tässä mallissa olisi mahdollista hakea toiminnallista ja määrällistä tehokkuutta poliisin yksiköiden johtamisrakenteita keventämällä.

Mallia A voitaisiin kehittää samanaikaisesti mallin B, C ja E kanssa.

7.2 MALLI B: KESKITTÄMINEN JOLLEKIN YKSIKÖLLE (VALTAKUNNALLISET TEHTÄVÄT)

Yksittäisten hallinto- ja tukitehtävien keskittäminen nykyrakenteessa muille kuin Poliisiammattikorkeakoululle ei ole tarkoituksenmukaista ja mahdollinen laajempi keskittäminen tulisikin tehdä C- tai D-mallin mukaisesti. Vaihtoehdon B mukaista toimintojen keskittämistä tulee tarkastella erityisesti Poliisiammattikorkeakoulun osaamispotentiaalin hyödyntämisen näkökulmasta. Käytännössä tämä konkretisoituisi mm. poliisia koskevan raportoinnin sekä erityisesti poliisin henkilöstökoulutuksen osalta siten, että em. osa-alueiden keskeiset ydinprosessit ja niihin liitetyt palvelut tuotettaisiin Poliisiammattikorkeakoulussa, mutta niiden jatkotyöstäminen tapahtuisi poliisiyksiköissä.

Yksittäisten hallinto- ja tukitehtävien jakaminen useammalle poliisiyksikölle johtaisi epäselväksi muodostuvaan vastuunjakoon yksiköiden kesken, monimutkaiseen hallintorakenteeseen ja siitä aiheutuvaan lisääntyvään hallinnolliseen työhön, sirpaloituvaan tukitoimintojen ohjaukseen, seurantaan ja valvontaan, sekä vaikeuksiin tarkastella yksiköiden riittäviä ja oikeudenmukaisia resursseja.

Poliisiammattikorkeakoulun TKI -toiminta, opetustoiminnan digitalisointi ja laajennettu verkkokoulutuksen hyödyntäminen sekä mahdollisten organisaation ulkopuolisten ostopalveluiden hyödyntäminen voitaisiin liittää osaksi keskitettyä palvelutuotantoa. Kuvatut synergiaedut kyetään aikaansaamaan B-vaihtoehdon ohella myös A-vaihtoehdon mukaisesti toiminnallisia prosesseja kehittämällä.

Tehtävien keskittäminen B - mallin mukaisesti ei aiheuta muutoksia nykyiseen organisaatiorakenteeseen eikä edellytä merkittäviä henkilöstöjärjestelyjä.

Tehtävien jako uudessa palvelumallissa olisi, että palvelutuottaja, tässä tapauksessa Poliisiammattikorkeakoulu, tuottaisi käytännön ohjeet linjausten mukaisesti, vastaisi palvelun tuottamisesta sovitun prosessin ja palveluajan puitteissa. Palvelun tilaaja, poliisin yksikkö saa tilaaja-tuottajamallin perusteella standardoidun palvelun käyttöönsä ennalta sovittuna ajankohtana.

Mallin B kanssa samanaikaisesti voitaisiin kehittää malleja A, C ja E, ja osittain myös mallia D.

7.3 MALLI C: POLIISIN PALVELUKESKUS

Työryhmä on loppuraportissa tarkastellut kohdassa 5 määritellyn Palvelukeskuksen lisäksi mahdollisuutta, jossa hallinto- ja tukitoimintoja keskitettäisiin Poliisihallituksen konsernipalveluihin. Tässä kohdassa Palvelukeskus tarkoittaa siten sekä mainittuja konsernipalveluita että Poliisihallituksen yhteyteen perustettavaa hallinto- ja tukipalveluja tuottavaa yksikköä tai virastoa.

Palvelukeskus tuottaisi kaikille virastoille erikseen sovittuja, keskitettyjä palveluita hajautetun palvelutuotannon sijaan. Palvelukeskus voi toimia hajautetulla verkostolla ja tuottaa paikasta ja organisaatiosta riippumattomia palveluita. Poliisin yksiköt tilaavat keskitettyjä palveluita Palvelukeskuksesta sovitun toimintamallin ja tehtäväjaon mukaisesti. Toiminta voi perustua ns. omahoitajamalliin, jossa on suorite- ja henkilöstömääriin perustuva mitoitus kullekin yksikölle.

Poliisin yksiköihin jääviä tehtäviä varten olisi yksiköissä edelleen omaakin henkilöstöä, taikka erikseen sovittuja keskitetyn palvelun yhteyshenkilöitä. Vaikka yhteyshenkilöt olisivat Palvelukeskuksen henkilöstöä, he huolehtisivat yksikölle tehtäväjaossa jäävistä tehtävistä. Poliisin yksiköt voisivat samanaikaisesti toteuttaa Poliisin hallintorakennemuutoksen kolmannen vaiheen tavoitteet ja kehittää työprosessejaan.

Tehtävien jako uudessa palvelumallissa olisi seuraava: Palvelun tuottajana Palvelukeskus tai vastaava tuottaisi käytännön ohjeet linjausten mukaisesti. Se myös vastaisi palvelun asianmukaisesta tuottamisesta sovitun prosessin ja palveluajan puitteissa. Palvelun tilaaja, poliisin yksikkö, saisi tilaaja-tuottajamallin perusteella standardoidun palvelun. Mallin C etuina olisivat tuotettujen palveluiden yhdenmukaistuminen ja sama laatutaso.

Tämän ohella olisi mahdollisuus löytää myös yksiköiden johtamisrakenteista lisäsäästöjä.

Mallin C kanssa samanaikaisesti voidaan kehittää malleja A, B ja E.

7.4 MALLI D: YHDEN VIRASTON MALLI

Mallissa D poliisi olisi yksi tulosohjattu virasto, jossa myös paikallista operatiivista tulosohtajaustoimintoa tarvitaan. Hallinto- ja tukipalvelut olisivat mallissa vahvasti keskitettyjä. Tässä mallissa henkilöstö olisi organisatorisesti keskitetty ja alueellisesti hajautettu. Pitkällä aikavälillä tapahtuisi kuitenkin henkilöstön keskittämistä luonnollisen poistuman kautta.

Tehtävien jako uudessa toimintamallissa muodostuisi niin, että keskitetyt hallinto- ja tukipalvelut huolehtisivat palvelussuhdeasioista, taloushallinnon prosesseista, ja paikallistuesta toimien maantieteellisesti hajautetusti. Toimintayksiköiden alueellinen henkilöstö huolehtisi toiminnan ja resurssisuunnitteluun ja -seurantaan liittyvistä tukitehtävistä (henkilöstö- ja HTV- seuranta, talousseuranta, paikallinen analyysitoiminto), rekrytointipalveluista, hankintatarpeiden määrittelystä ja paikallisista pienhankinnoista, paikallisesta työhyvinvointiin ja työsuojeluun liittyvistä toiminnoista, paikallisista kiinteistöasioista, käytännön yhteydenpidosta ja materiaalihuollosta

Vaihtoehdon D riskinä on nähty usealla tehtäväalueella, että mm. talous irtaantuu operatiivisesta toiminnasta ja kustannusvastaavuus heikkenisi toimintayksiköissä. Poliisin yksiköiden näkökulmasta on tuotu esille, että toimintayksiköiden johtaminen vaikeutuu olennaisesti ilman taloussuunnittelua ja -seurantaa.

Vaihtoehdon D toteuttaminen vaatisi eniten aikaa. Malli D edellyttäisi suuria rakenteellisia ja lainsäädännöllisiä muutoksia. Kyse ei olisi enää vain hallinto- ja tukitoimintojen muutta-

misesta. Mallin toteuttaminen edellyttäisi lähtökohtaisesti työryhmän toimeksiannon lisäksi hallinnollisten asioiden kokonaisuuden ja poliisin operatiivisen toiminnan johtamisen järjestelyjen laajan jatkoselvityksen. Sanotulla mallilla toiminta voitaisiin aloittaa aikaisintaan vuonna 2018. Poliisihallitus lakkautettaisiin ja tilalle olisi perustettava uusi organisaatiomalli. Poliisin ylimmän johdon yhteyteen olisi mahdollista perustaa valtakunnallinen tukipalveluyksikkö. Nykyisten poliisiyksiköiden tilalle syntyisi operatiivisia alueellisia toimintayksiköitä. Näiden operatiivisten yksiköiden johdon rooli, toimivalta ja asema muuttuisivat.

Malli D korvaisi mallit A - C, ja on kokonaisvaltainen organisaatio- ja prosessimuutos. Samanaikaisesti voitaisiin kuitenkin mallia E kehittää.

7.5 MALLI E: MUU VAIHTOEHTO, ESIMERKIKSI PALKEIDEN LAAJEMPI HYÖDYNTÄMINEN

Valtiovarainministeriön taloushallinnon strategia 2020 edellyttää Palkeiden roolin lisäämistä valtionhallinnossa ja siten Palkeiden hyödyntämisen perusteellista tarkastelua. E- vaihtoehdon kehittäminen vaatisi Palkeiden ja poliisihallinnon rajapintojen selvitystä, jo sovitun palvelun toteuttamista ja Palkeiden itsenäisen vastuun täyttämistä. Palkeiden palvelun kehittäminen ja laajentaminen edellyttäisi laajaa jatkoselvitystä sekä Palkeiden palvelutuotannon varmistamista.

Nykyistä tehtäväjakoa voitaisiin kehittää päällekkäisen työn karsimisella. Tämä tapahtuisi ensisijassa palveluprosessien kehittämällä sekä hankinnasta maksuun -periaatteen toteuttamisella.

Tämän hetken tilanne on, että ei ole nähtävissä Palkeiden lisäpalveluita, jotka vähentäisivät merkittävästi poliisin talous- ja henkilöstöhallinnon resursseja. Yhteistyön ja prosessien kehittäminen vaikuttaa kuitenkin työn laatuun. Palkeiden palvelutuotannon kehittymistä on kuitenkin syytä seurata tarkkaan ja arvioida tilanne myöhemmin uudelleen.

8. HALLINTO- JA TUKITOIMINTOJEN RESURSSIVERTAILU MUIHIN VALTION HALLINNONALOIHIN

Valtionhallinnon virastojen hallintotehtäviä ei voi täysin vertailla keskenään, sillä virastojen operatiivinen toiminta on erilaista ja tarve hallintoresursseille erilainen. Hallinto- ja tukitehtävät voivat sisältää edellä mainitusta syystä erilaisia toimintoja ja työprosesseissa voi olla eroja. Vertailun tarkoituksena on antaa karkean tason arvio hallinnon resursoinnista.

Tullissa vuoden 2014 lopun henkilöstömäärä oli 2269 ja HTV:tä 2234. Tullin henkilöstöstä 12 % oli hallinnossa.

Rajavartiolaitoksen rakenneuudistus on kesken. Tavoite on saada hallinto- ja tukitehtävistä 20 HTV:n vähennys vuoteen 2017 mennessä ja 60 HTV:n vähennys pidemmällä aikavälillä. Rajavartiolaitoksen suunniteltu kokonaishenkilötyövuositavoite vuonna 2017 on 2545 HTV, josta 337 HTV:tä kohdistuu rajavartiolaitoksen esikunnan resursointiin. Näin ollen hallinto- ja tukitoiminnoissa työskentelevien osuus vuonna 2017 olisi arviolta yli 13 %.

Aluehallintovirastojen hallintopalvelut -yksiköiden henkilöstömäärän osuus koko aluehallintoviraston henkilöstömäärästä on ennen Kieku - tietojärjestelmän käyttöönottoa vaihdellut virastoittain 8-19 %:n välillä (tilanne vuonna 2013).

Verohallinnossa tehtiin uudistuksen voimaan tulon jälkeen tuottavuusanalyysi, jossa verrattiin vuosia 2010 ja 2013. Analyysissä havaittiin kaksi merkittävää asiaa, joiden vaikutuksia vaikea erottaa: KIEKU- järjestelmän käyttöönotto ja tehtävien keskittäminen. Ensiksikin havaittiin selvä tulos, että etupäässä keskittämisellä oli vähennetty työmäärää siitä, mitä tehtiin verovirastoissa sekä talous- että henkilöstöhallinnossa. Poikkeuksena tästä oli lähinnä vain ajanhallinta, mutta siinä selittävänä tekijänä KIEKU - järjestelmän käyttöönoton myötä tulleet lisääntyneet työvaiheet. Analyysi osoitti, että taloushallintoon sijoitetun HTV:n määrä oli laskenut vuoden 2010 45,3:sta vuoden 2013 31,8:aan eli yhteensä 30 %. Sitä vastoin henkilöstöhallinnossa kehitys oli ollut päinvastainen. Vuoden 2010 34,6 HTV oli noussut vuonna 2013 lukuun 46,4 HTV eli 34 %.

Puolustusvoimilla ei ole ollut käytössä aiemmin työajan seuranta, ja sen vuoksi vielä ei ole tiedossa muutoksen jälkeisiä uusia tilastoja. Hallinnossa ja tukitehtävissä työskentelevien henkilöstömenojen ja HTV- määrää on kuitenkin seurattu. Puolustusvoimien ja verohallinnon osalta ei ole ollut saatavissa tietoa siitä, kuinka paljon hallinto- ja tukitehtäviin sitoutuneiden henkilötyövuosien osuus on kokonaishenkilöstömäärästä.

Poliisi on tehnyt vuodesta 2009 lähtien kolme rakenneuudistusta. Poliisissa hallinto - ja tukitoimintojen osuus koko henkilöstömäärästä on noin 5 %. Hallinto- ja tukitoimintoihin ei ole sisällytetty tässä laskelmassa poliisin työvuorosunnittelua, virastopalveluita ja johdon sihteeripalveluita. Kun mainitut tämän selvityksen ulkopuolella olevat palvelut otetaan huomioon, poliisin hallinto- ja tukitoimintojen osuus koko henkilöstömäärästä on noin 6 %, mitä on pidettävä eri hallinnonalojen vertailussa sangen alhaisena lukuna.

9. KANSAINVÄLINEN RESURSSIVERTAILU: RUOTSI JA VIRO

Virossa poliisin, maahanmuuton ja rajavartion toiminnot on yhdistetty vuoden 2010 alusta ja vuodesta 2012 ne ovat toimineet yhtenä viranomaisena (Poliisi- ja rajavartiolaitos). Suoraan laitoksen päällikön alaisuudessa toimii hallinto-osasto, joka vastaa viestinnästä, oikeudellisista palveluista, materiaalihallinnosta, laskentatoimesta/kirjanpidosta, henkilöstöasioista, asiakirjahallinnosta, käännöstoiminnasta, tietoturvasta ja poliisioittokunnasta. Periaatteessa kaikki hallinto- ja tukitehtävät on keskitetty eikä poliisiyksiköissä ei käytännössä ole hallinnollisia tehtäviä joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Keskittämisen etuna Virossa nähdään kustannusten säästäminen, mutta toisaalta heikkoutena se, ettei keskitetty päätöksenteko kaikilta osin palvele alueellisia toimijoita heidän tarvitsemallaan tavalla. Hallinto- ja tukitehtävissä toimii tällä hetkellä 11,3 % koko Viron poliisin henkilöstöstä (ennen keskittämistä 12,4 %).

Ruotsissa poliisilla on vuoden 2015 alusta organisoitu uudelleen yhdeksi valtakunnalliseksi poliisiviranomaiseksi. Uudistus on tarkoittanut suuria muutoksia sekä organisaatioon, johtamiseen että säädoksiin ja määräyksiin. Muutos on toteutettu siis kuluvan vuoden alusta ja virallisesti organisaatio toimii uudessa rakenteessa, mutta uudessa toimintatavassa ja prosesseissa vielä on paljon keskeneräisyyttä. Ruotsin poliisiviranomainen on organisoitu seitsemään alueelliseen poliisiyksikköön ja kymmenen valtakunnalliseen osastoon sekä valtakunnalliseen forensiseen keskukseseen (rikoslaboratorio). Näissä kaikissa on toimisto, joka

tarjoaa yksiköille myös hallinnollisia palveluja. Poliisiviranomaisen valtakunnallisista osastoista viisi on hallinto- ja tukitehtäviin liittyviä eli henkilöstövoimavarat, informaatioteknologia, talousasiat, viestintä ja oikeudelliset asiat. Hallinnollisten osastojen johto on keskitetty Tukholmaan, mutta niillä on sekä valtakunnallisia että alueellisia vastuita. Esimerkiksi henkilöstöosasto vastaa valtakunnallisesti palkkaukseen liittyvistä asioista, sopimusasioista (VES) sekä koulutuksesta ja kehittämisestä. Osastolla on henkilöstöasiantuntijoita ja -sihteereitä kaikissa alueellisissa poliisiyksiköissä. Hallinto- ja tukitehtävissä toimii Ruotsissa 17,1 % koko poliisin henkilöstöstä. Koska uudistus on Ruotsissa toteutettu vasta noin puoli vuotta sitten, ei sen etuja tai haittoja voida vielä arvioida. Ruotsin mallissa hallinto- ja tukitoimintojen uudelleenjärjestelyn keskeisin tavoite oli tukea entistä paremmin peruspoliisitoimintaa ja sen tarpeita, eikä vähentää hallinto- ja tukitehtäviin käytettävän henkilöstön määrää.

Vertailumaissa on siis toteutettu hallinto- ja tukitoimintojen keskittämistä, Virossa myös eri viranomaistoimintojen yhdistymistä. Keskittämisestä huolimatta hallinto- ja tukitehtävissä toimivien määrä kokonaishenkilöstömäärästä on huomattavan suuri Suomeen verrattuna. Viron ja Ruotsin mallien perusteella ei siis vaikuta siltä, että yhden viranomaisen malliin siirtymällä sekä hallinto- ja tukitehtäviä voimakkaasti keskittämällä saataisiin merkittäviä tuottavuushyötyjä hallinto- ja tukitehtävien osalta. Viron antamassa vastauksessa on lisäksi kiinnitetty huomiota siihen, että keskitetyn palveluntarjonnan mallin haasteena ovat sen heikohkot mahdollisuudet vastata poliisin paikallisiin ja tarpeisiin.

Ruotsin, Viron ja Suomen hallinto- ja tukitoimintojen järjestämisen suora vertailu on vaikeaa organisaatioiden erilaisuuden ja toisaalta erilaisen tehtävämäärittelyn vuoksi.

10. MALLIEN ARVIOIDUT RESURSSIVAIKUTUKSET

10.1 POLIISIN HALLINTORAKENNEUUDISTUKSEN KOLMAS VAIHE JA SEN TAVOITTEET

Vuoden 2014 alusta toteutettiin poliisin hallintorakenteen uudistuksen kolmas vaihe (PORA III). Paikallispoliisissa siirryttiin 24 poliisilaitoksesta 11 poliisilaitokseen. Liikkuva poliisi, Poliisin tekniikkakeskus, Keskusrikospoliisin eräät alueyksiköt ja alueelliset liikenneturvallisuuskeskukset lakkautettiin sekä perustettiin valtakunnallinen liikenneturvallisuuskeskus Helsingin poliisilaitoksen yhteyteen.

Lisäksi Poliisihallituksen organisaatio uudistettiin osana hallintorakenneuudistusta. Sisäministeriön linjauksen mukaisesti Poliisin tekniikkakeskuksen entiset toiminnot uudelleen organisoitiin Poliisihallitukseen perustettuun konsernipalveluihin. Konsernipalveluiden tehtävänä on tuottaa koko poliisihallinnolle valtakunnallisia palveluja ja niihin sijoitettiin myös muita kuin Poliisin tekniikkakeskuksen entisiä toimintoja.

Poliisin hallintorakenneuudistuksen toimeenpanoon liittyvät henkilöstöjärjestelyt koskivat erityisesti johtotasoa sekä hallinto- ja esikuntatehtävissä olevaa henkilöstöä. PORA III:n toimeenpanon yhteydessä Poliisihallitus linjasi (diarinumero 2020/2012/4075, 14.6.2013) hallinto- ja tukitehtävien mitoituksen ja vähennystavoitteet (taulukko 1). Poliisin tekniikkakeskuksen vähennysveloitteet huomioitiin Poliisihallituksen konsernipalveluiden mitoituksessa ja Liikkuvan poliisin vähennysveloitteet huomioon paikallispoliisin hallinto- ja tukitehtävien vähennyksessä.

Taulukko 1. Yhteenveto hallinto- ja tukitehtävien mitoituksista ja vähennyksistä (lähtötilanne 2012)

Yhteenveto hallinto- ja tukitehtävien mitoituksista ja vähennyksistä		Lähtötilanne															Tavoitetaso															Ero	Huom.
Htv	Henkilöstö	Työvuorosuunnittelu	Matkailu	Talous ja suunnittelu	Viestintä	Laitusvalvonta	Riskienhallinta	Johdon sihteeritehtävät	Materiaali	Toimilla	Tietohallinto	Asiakirja	Yhteensä	Henkilöstö	Työvuorosuunnittelu	Matkailu	Talous ja suunnittelu	Viestintä	Laitusvalvonta	Riskienhallinta	Johdon sihteeritehtävät	Materiaali	Toimilla	Tietohallinto	Asiakirja	Yhteensä							
Helsinki	19,6	15,0	1,9	9,3	3,0	3,1	2,5	2,0	4,0	1,7	1,9	4,9	68,9	16,5	10,0	2,6	8,0	3,0	3,0	1,7	1,5	2,0	1,5	1,5	5,0	56,3	-12,6						
Häme	7,9	1,6	2,1	6,3	1,9	2,9	1,2	1,2	4,0	2,8	1,0	1,1	34,0	5,9	2,7	0,9	5,5	1,2	1,0	1,4	1,5	1,0	1,0	2,0	25,2	-8,8							
Itä-Suomi	10,2	4,7	1,9	7,8	2,2	0,8	2,1	3,0	2,2	1,1	1,4	2,6	40,0	9,1	4,2	2,2	8,0	1,8	1,5	1,4	1,5	2,0	1,5	1,5	3,0	37,7	-2,3						
Kaakkois-Suomi	7,0	3,5	1,5	6,2	0,8	0,5	0,7	0,4	2,6	0,4	1,2	1,8	26,6	5,1	2,3	1,3	4,5	1,0	1,0	1,4	1,0	0,5	0,5	2,0	21,2	-5,4							
Lappi	3,4	1,3	2,6	5,4	1,2	0,7	1,4	1,0	1,6	0,6	1,3	2,4	22,9	3,5	1,8	1,2	4,5	1,0	1,0	1,4	1,0	0,5	0,5	0,5	1,5	18,4	-4,5						
Lounais-Suomi	8,9	5,0	2,1	8,1	1,5	3,6	1,6	1,0	3,6	1,1	2,1	2,5	41,1	9,6	4,9	2,5	8,0	2,2	2,0	1,4	1,5	2,0	1,5	1,5	3,0	40,1	-1,0						
Pohjanmaa	8,9	5,5	0,6	7,0	2,6	0,7	1,3	1,3	2,3	1,9	1,3	2,8	36,2	6,4	2,8	1,7	5,5	1,3	1,0	1,4	1,5	1,0	1,0	3,0	27,6	-8,6							
Länsi-Uusimaa	6,0	3,0	1,2	5,1	0,5	0,2	0,3	1,1	2,0	0,5	1,2	1,0	22,1	5,7	2,6	1,2	4,5	1,2	1,0	1,4	1,5	1,0	1,0	2,5	22,1	0,0	Ei lisäyksiä						
Oulu	8,5	3,4	1,6	8,9	0,9	0,4	1,3	0,7	2,6	0,4	0,2	5,4	34,3	7,5	3,5	2,1	6,0	1,5	1,0	1,4	1,5	1,0	1,0	3,0	30,6	-3,7							
Sisä-Suomi	13,0	8,2	4,0	10,0	3,1	3,2	2,3	2,1	4,9	3,0	1,4	4,0	59,2	10,9	5,1	2,4	9,0	2,3	2,0	1,4	1,5	2,0	1,5	1,5	4,0	43,7	-15,5						
Itä-Uusimaa	7,2	2,0	2,6	7,8	1,8	1,3	2,6	2,0	5,2	2,4	1,4	1,8	38,1	7,3	4,1	1,6	6,0	1,7	1,0	1,4	1,5	1,0	1,0	3,0	30,6	-7,5							
Paikallispoliisi	100,6	53,2	22,1	81,9	19,5	17,4	17,3	15,8	35,0	15,9	14,4	30,3	423,4	87,5	44,1	19,7	69,5	18,3	15,5	15,7	15,5	14,0	12,0	12,0	32,0	353,2	-70,2						
KRP																													Huomioitu erityistehtäviä henkilöstö- ja materiaalihallinnossa				
	9,5		3,4	5,8	1,4	2,0	1,8	0,0	3,7	1,4	5,6	4,5	39,1	9,0		3,3	5,5	1,4	2,0	1,7		3,0	1,4	5,6	4,4	37,3	-1,8						
SUPO	9,5		0,8	3,1	2,5	4,5	3,1	0,0	1,4	0,6	9,0	5,0	39,5													36,5	-3,0						
LP	18,3		1,5	7,3	3,5	0,2	1,6	0,0	1,1	0,7	1,0	3,5	38,7													0,0	-38,7						
PTK	1,4		0,3	3,2	1,0	0,0	0,1	0,0	35,8	0,0	1,9	1,3	45,0													0,0	-45,0						
Polamk	7,2		1,7	4,4	3,0	0,0	1,0	0,0	1,2	2,5	5,5	4,8	31,3	6,1		1,2	4,4	3,0	1,0	1,6	0,0	1,5	1,0	5,5	3,5	28,8	-2,5						
POHA	17,9		3,4	15,2	5,0	6,1	6,2	0,0	3,7	2,6	5,0	6,8	71,9	16,4		1,3	14,0	3,0	5,0	6,2	0,0	1,5	2,5	7,0	6,5	63,4	-8,5						
POHA-konsernipalvelut																													Tarkistetaan Poliisihallituksen rakenneuudistuksessa				
	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0													45,0	45,0						
Kaikki yhteensä	164,3	53,2	33,2	120,9	35,9	30,2	31,1	15,8	81,9	23,7	42,4	56,2	688,8	119,0	44,1	25,5	93,4	29,7	23,5	29,2	15,5	53,0	20,9	30,1	46,4	564,2	-124,6						

Lähde: HALE- linjaukset 14.6.2013

Uudistuksen täytäntöönpanon tavoitteena oli vähentää poliisin hallinto- ja tukitehtäviä vuoden 2016 loppuun mennessä yhteensä 124,6 henkilötyövuotta. Poliisiyksiköiltä saadun selvityksen mukaan hallinto- ja tukitoimintojen henkilöstöressurssien tavoitetilä saavutettaneen lähes kokonaan jo vuoden 2015 loppuun mennessä.

10.2 HALLINTO- JA TUKITOIMINTOJEN NYKYINEN HTV - MÄÄRÄ

Koska poliisin hallintorakenneuudistus on vastikään toimeenpantu ja hallinto- ja tukitehtävien vähennys on kesken, selvitystyössä on otettu hallinto- ja tukitehtävien kehittämisen lähtökohdaksi PORA III:ssa määritelty HTV -tavoitetila.

Tavoitelukuihin on tehty seuraavat korjaukset, jotta se kuvaa nykytilannetta (taulukko 2): paikallispoliisin oikeuspalveluihin on lisätty 15 HTV, Poliisihallituksen konsernipalveluiden rekisterinpitoon on lisätty HALTIKISTA tehty 5 HTV:n siirto ja paikallispoliisin yhteensä -lukuun on lisätty hallinto- ja esikuntalinjan apulaispoliisipäälliköiden lukumäärä, 11 HTV. Lisäksi Poliisihallituksen osalta laskennan lähtökohdaksi on otettu arvio virastotasoisista hallinto- ja tukitehtävistä, jotta se on vertailukelpoinen muiden virastojen kesken ja laskentaan voidaan käyttää samoja laskentaperusteita. Ylijohtotehtäviä ei huomioida laskennassa, sillä niiden resursointitarve ei riipu malleista.

Erona PORA III:ssa asetettuihin tavoitetasoihin on edellä kuvatun lisäksi se, että selvityksessä ei oteta huomioon työvuorosuunnittelua ja johdon sihteeritehtäviä. Virastopalveluihin ei asetettu PORA III:n toimeenpanon yhteydessä tavoitetta eikä niitä oteta huomioon laskennassa. Koska Suojelupoliisi siirtyy vuoden 2016 alusta poliisihallinnosta suoraan sisäministeriön alaisuuteen, ei tässä selvityksessä myöskään oteta huomioon siihen kohdistuvien hallinto- ja tukitehtävien lukumääriä.

Taulukko 2. Hallinto- ja tukitehtävien nykytilaa vastaavaksi korjattu HTV -taso

	Talous- hallinto	Henkilös- töhallinto	Matka- hallinta	Materiaa- lihallinto	Viestintä	Tieto- hallinto	Toimi- tilahallinto	Riskien- hallinta	Asiakirja- hallinto	Oikeu- delliset palvelut	Yht
<i>Paikallispoliisi yht.</i>	69,5	87,5	19,7	14,0	18,3	12,0	12,0	15,7	32,0	30,5	322,2
KRP	5,5	9,0	3,3	3,0	1,4	5,6	1,4	1,7	4,4	2,0	37,3
POLAMK	4,4	6,1	1,2	1,5	3,0	5,5	1,0	1,6	3,5	1,0	28,8
<i>VK yksiköt yht.</i>	9,9	15,1	4,5	4,5	4,4	11,1	2,4	3,3	7,9	3,0	66,1
POHA virastoteht.	5,0	5,0	0,6	0,5	1,0	2,8	0,3	0,6	4,9	0,0	20,7
Konsernipalvelut	0,0	0,0	0,0	33,0	4,0	0,0	4,0	9,0	0,0	0,0	50,0
<i>POHA yhteensä</i>	5,0	5,0	0,6	33,5	5,0	2,8	4,3	9,6	4,9	0,0	70,7
Kaikki yhteensä	84,4	107,6	24,8	52,0	27,7	25,9	18,7	28,6	44,8	33,5	459,0

10.3 VAIHTOEHTOJEN ARVIOIDUT HTV- MUUTOKSET

Hallinto- ja tukitehtäviin liittyvät kustannussäästöt voivat muodostua pääasiallisesti toimintojen kehittämisestä ja tuottavuuden parantamisesta sekä rakenteellisista muutoksista.

Kaikissa vaihtoehtoissa A - E tulee kyseeseen toimintojen kehittäminen ja tuottavuuden parantaminen. Selvitystyössä kullekin toiminnolle on määritelty jäljempänä kuvatut laskentaperusteet, joihin oletetaan päästävän nimenomaan toimintojen kehittämällä. Toimintojen kehittämiseen liittyvän vähennysmahdollisuuden tarkempi arviointi edellyttää kuitenkin tarkempia prosessikuvauksia sekä tietoa prosesseihin sitoutuvasta työajasta ja suoritteista, jotta voidaan määrittää toimintoihin sitoutuva resurssitarve.

Rakenteellisen tarkastelun lähtökohtana työryhmällä oli tehtävän aikana ns. suuruuden ekonomia, ja että keskitetyssä ohjauksessa töiden tasaisempi jakaminen mahdollistuisi nykyistä paremmin ja tuottavuutta lisäävästi. Suuria rakenteellisia HTV - vaikutuksia ei kuitenkaan näytä aiheutuvan. Tämä johtuu siitä, että toiminta edellyttää valtakunnallisen keskittämisen mallissa tiettyjen paikka- ja organisaatiosidonnaisten hallinto- ja tukitehtävien resursointia myös poliisin yksiköihin. Asiaan vaikuttaa myös se, että poliisin yksiköt ovat jo nyt valtakunnallisessa vertailussa suuria virastoja. Organisaatio- ja johtorakenteiden muutokseen liittyvät vähennykset voivat hallinto- ja tukitehtävien osalta kohdistua lähinnä johto- ja esimiestason resursointiin. Linjarakenteen muutos vaikuttaa paikallispoliisin johtotehtävien määrään ja toisaalta suuremmat ryhmäkoot lähiesimiesten määrään.

10.3.1 Laskentaperusteet

Malleissa A - E toteutetaan erilaisia toimenpiteitä, joilla voidaan saavuttaa kustannussäästöjä. Malli A tarkoittaa nykyisen hallintomallin säilyttämistä ja edelleen kehittämistä. C-mallissa hallinto- ja tukitehtävät keskitetään poliisin palvelukeskukseen ja D-mallissa siirrytään kokonaan yhden viraston malliin. Malleissa B ja E yksittäisiä tehtäviä puolestaan siirretään nykyrakenteeseen säilyttäen joko Poliisiammattikorkeakoululle tai Palkeille. Jotta pystyttäisiin vertailemaan toiminnan tehostumisen ja rakenteellisten muutosten aiheuttamia HTV -vaikutuksia eri malleissa, on määritelty muutoksen mallintamiseksi teoreettisia laskentamalleja. Selvitystyössä tarkastelun kohteeksi otettiin erityisesti mallit A ja D, koska oletettavasti malleihin B ja E liittyvät muutokset ovat marginaalisia ja mallin C vaikutus sijoittuu näiden kahden mallin väliin.

Laskennan olettamuksena on pidetty, että poliisihallinnon kokonaishenkilöstömäärä pysyy vuoden 2014 tasossa. Koska mallissa A ei tapahdu rakenteellista muutosta, esimiestehtäviä ei ole erikseen mitoitettu. D-mallilla sen sijaan on vaikutusta paikallispoliisin linjarakenteeseen, jolloin vähennys muodostuu toiminnan tehostumisen lisäksi apulaispoliisipäälliköiden ja lähiesimiestehtävien määrään vähentymisestä. Lähiesimiestehtävien mitoituserusteena on D-mallissa käytetty suhdelukua 1 esimies 15 alaista kohden.

Koska Keskusrikospoliisin, Poliisiammattikorkeakoulun ja Poliisihallituksen tukitoiminnoissa on erityispiirteitä suhteessa paikallispoliisiin, on ko. virastojen osalta mallin A laskennassa käytetty PORA III -tavoitetasoa.

Muun hallinto- ja tukitehtävien mitoituksessa on käytetty seuraavia laskentaperusteita:

Taloushallinto	Taloushallinnon kokonaismenojen suhde toimintamenoihin, jonka tavoitetasona 1 %. Paikallispoliisissa tämä tarkoittaa nykyhetkellä käytännössä sitä, että taloushallinnossa on 1 henkilötyövuosi 123 työntekijää kohden. Laskennassa edellytetään tätä tasoa niiltä laitoksilta, jotka jäävät luvun alle. Laskentaperustetta on käytetty A-mallissa ja D-mallissa keskitetyn toiminnon osalta. Mallissa D on lisäksi arvioitu, että toimintoon resursoidaan 1 HTV paikallisesti.
Henkilöstöhallinto	HR -suhdeluku, joka kertoo kuinka montaa työntekijää 1 henkilöstöhallinnon ammattilainen keskimäärin palvelee. PORA III:ssa käytetty tavoitetaso oli 1/100, Valtiokonttorin suositus isoille organisaatioille on jopa 1/160. Koska Kieku on lisännyt merkittävästi henkilöstöhallinnon tehtäviä ja poliisi eroaa toiminnallisesti keskimääräisestä valtionhallinnon virastosta mm. jaksotyön ja sisäisen liikkuvuuden osalta, ei Valtiokonttorin suositusta pidetä poliisihallinnossa realistisena. Malleissa A ja D on käytetty laskennan perusteena PORA III:ssa käytettyä suhdelukua 1/100. Mikäli Kieku-prosesseja pystytään jatkossa tehostamaan, voidaan henkilöstöhallinnon mitoituksessa tavoitella suhdelukua 1/125. Laskennassa edellytetään tasoa niiltä laitoksilta, jotka jäävät näiden lukujen alle. Mallissa D on lisäksi arvioitu, että toimintoon resursoidaan 1 HTV paikallisesti.
Matkanhallinta	PORA III:ssa matkahallinnan mitoituserusteena käytettiin matkalaskujen lukumäärää. Matkahallinta on otettu laskennassa huomioon osana taloushallintoa. Mallissa A matkahallinnan mitoitus on laskettu taloushallinnon laskentaperusteen päälle siten, että kussakin poliisiyksikössä on 1 matkanhallintasihteeri (pl. Helsinki jossa mitoitus tehty 1 HTV 1000 työntekijää kohden). Mitoitus edellyttää, että osa matkalaskujen asiatarakastuksista tehdään taloussihteerien toimesta tai muilla laitoksen tehtäväjärjestelyillä. Mallissa D puolestaan matkahallinnan mitoitusta ei ole laskettu erillisellä laskentaperusteella vaan sen on oletettu jo sisältyvän taloushallinnon laskentaperusteeseen.
Materiaalihallinto ja hankinta-toimi	Mallissa A on käytetty laskentaperustetta 1 HTV 667 työntekijää kohden (1,5 HTV per 1000) edellyttäen, että paikallispoliisista mm. isot hankinnat, sopimushallinta ja kilpailutukset siirretään konsernipalveluihin, joihin on laskennassa huomioitu 2 htv:n siirto. Mallissa D keskitetty toiminto on laskettu pysyvän PORA III-tasossa, jolloin ei huomioida yksiköistä tehtäviä siirtoja ja lisäksi on arvioitu, että toimintoon resursoidaan 1 htv paikallisesti.
Viestintä	Malleissa A ja D laskennan perusteena on käytetty PORA III:ssa asetettua tavoitetasoa. D-mallissa toiminnot sijoittuisivat vain paikallisiin yksiköihin.
Tietohallinto	Malleissa A ja D laskennan perusteena on käytetty PORA III:ssa asetettua tavoitetasoa. D-mallissa toiminnot sijoittuisivat vain keskitettyyn toimintoon.

Toimitilahallinto	Mallissa A on käytetty laskentaperustetta 1 HTV 1000 työntekijää kohden edellyttäen Senaatin roolin vahvistumista, Senaatille siirtyisivät mm. toimitilojen suunnittelu ja hankinta, sopimustenhallinta ja kiinteistöjen huolto. Mallissa D toimitilahallintoon on arvioitu jäävän paikallisesti 0,3 HTV / yksikkö ja keskitetysti 1 HTV/yksikkö ja esimies (yht.15 HTV).
Riskienhallinta	Mallissa A on käytetty laskentaperustetta 1 HTV 1000 työntekijää kohden. Mallissa D riskienhallintaan on arvioitu jäävän paikallisesti 0,3 HTV / yksikkö ja keskitetysti rekisterinpidon nykytilan lisäksi 1 HTV/ yksikkö ja 2 esimiestä (yht. 20 HTV).
Tiedonhallinta ja arkistotoimi	A-mallissa laskennan perusteena on käytetty PORA III:ssa asetettua tavoitetasoa. D-mallissa on arvioitu jäävän paikallisesti 1,5 HTV / yksikkö ja keskitetysti 1 HTV / yksikkö ja esimies (yht. 15 HTV).
Oikeudelliset palvelut	A-mallissa laskennan perusteena on käytetty PORA III:ssa asetettua tavoitetasoa. D-mallissa on arvioitu jäävän paikallisesti 1,5 HTV / yksikkö ja keskitetysti 1 HTV / yksikkö ja esimies (yht. 15 HTV).

10.3.2 HTV -muutosten vertailu

Laskentaan liittyy epävarmuustekijöitä, mutta mallien avulla voidaan arvioida vähennysmahdollisuuksien suuruusluokkaa. Laskentamallit osoittavat, että enimmillään hallinto- ja tukitehtäviin kohdistuvat HTV -vähennykset voivat olla 20 -30 HTV:n verran, mikä edellyttää merkittävää nykyprosessien tehostumista. Päätelmää arvioitaessa on syytä ottaa huomioon, että edellä olevista säästöistä saatavia hyötyjä vähentävät organisatoristen muutosten ja palvelusopimusten lisääntymisen aiheuttamat lisäkustannukset. Lisäksi yhden viraston malli näyttää laskennan perusteella mahdollistavan vähäisemmät HTV-vähennykset verrattuna nykyorganisaation kehittämiseen. Aikaisemmin jo todetun mukaisesti tämä johtuu siitä, että toiminta edellyttää myös valtakunnallisen keskittämisen mallissa tiettyjen paikka- ja organisaatiosidonnaisten hallinto- ja tukitehtävien resursointia myös paikallisesti. Poliisin hajautettu ja ympärivuorokautinen toiminta poikkeaa tavanomaisesta virastorakenteesta. Poliisin yksiköt ovat myös jo nyt valtakunnallisessa vertailussa suuria virastoja. Poliisilaitosten (11) koko vaihtelee välillä 392 - 1545 HTV. Poliisilaitosten HTV:n keskiarvo on 755. Tämän lisäksi Keskusrikospoliisissa on 664, Suojelupoliisissa 244 ja Poliisiammattikorkeakoulussa 209 HTV:tä. Liian pitkälle menevä hallinto- ja tukitehtävien vähentäminen paikallistasolla saattaa aiheuttaa riskin näiden toimintojen valumisesta käytännössä operatiiviseen toimintaan. Jo Pora III:n tavoitteiden mukainen toiminta on osittain jo aikaansaanut tätä kehitystä.

10.3.3 Yhteenveto

Eri vaihtoehdoissa vähennysmahdollisuus syntyy karkeasti ottaen eri lähteistä:

Malli A	Mallissa kehitetään nykyistä hallintomallia eikä muutosta tehdä rakenteisiin. Vähäisessä määrin mahdollista tehtävien siirrot konsernipalveluihin, pääasiassa materiaali-, hankinta- ja toimitilahallinnon osalta. Pääpaino on prosessien kehittämisessä ja tuottavuuden parantamisessa.
Malli B	Keskitetään joitakin valtakunnallisia tehtäviä Poliisiammattikorkeakoululle. Ei muutosta rakenteisiin, pääpaino prosessien kehittämisessä ja tuottavuuden parantamisessa.
Malli C	Tehtäviä keskitetään poliisin palvelukeskukseen, mikä aiheuttaa rakenteellista muutosta. Olennaista prosessien kehittäminen ja tuottavuuden parantaminen.
Malli D	Siirrytään yhden viraston malliin, mikä johtaa merkittävään rakenteelliseen muutokseen. Olennaista prosessien kehittäminen ja tuottavuuden parantaminen.
Malli E	Tehtäviä keskitetään laajemmin Palkeisiin ja otetaan käyttöön Palkeiden lisäpalveluja. Ei muutosta rakenteisiin, mutta pääpaino prosessien kehittämisessä.

Malli A ei edellytä rakennemuutosta tai merkittäviä uusia henkilöstöjärjestelyjä. Edellä todetulla tavalla poliisin hallintorakennemuutuksen kolmannen vaiheen muutoksella loppuun vietyinä saavutetaan tavoitteen mukaiset säästöt. Kehittämällä ja yhdenmukaistamalla poliisiyksiköiden työprosesseja edelleen ja keskittämällä toimintoja edellä kohdassa 8 kerrotulla tavalla, voidaan aikaansaada tätä suurempiakin tuottavuushyötyjä ja HTV - vähennyksiä. Mallia A kehittämällä, tehokkaammalla mitoituksella ja verkostoitumista laajemmin hyväksi käyttäen voidaan saavuttaa paikallispoliisin hallinto- ja tukitehtävistä noin 30 HTV:n vähennys. Tämän lisäksi HTV- vähennystä voidaan saavuttaa johtamisrakenteita keventämällä samoin kuin malleissa C ja D.

Malli C edellyttäisi rakenteiden muuttamista myös poliisin yksiköissä. Rakenteet yksiköiden hallinto- ja tukitehtävissä kevenisivät. Nykyiseen tilanteeseen verrattuna yksiköistä olisi vähennettävä siirrettäviä tehtäviä vastaavat sisäiset rakenteet. Se tarkoittaisi nykyisten henkilöstö - ja talousyksikön poistamista. Malli edellyttäisi myös jatkoselvityksen hallinto- ja esikuntapalvelut - linjan tarpeellisuudesta. Yksiköiden rakenteet mataloituisivat ja esimiestehtävät vähenisivät. Keskitettävien tehtävien kohdalla, jolloin kohdassa 8 kerrotulla tavalla vapautuisi poliisin yksiköistä työaika, on mahdollista selviytyä Palvelukeskuksen henkilöstön osalta tehokkaamman ja tasaisemman työnjaon avulla valtakunnallisesti pienemmällä henkilöstömäärällä.

Mallissa D kohdassa 8 todetulla tavalla edellyttäisi merkittäviä henkilöstöjärjestelyjä. Poliisin nykyisistä yksiköistä siirtyisi keskitettyyn toimintoon merkittävä määrä henkilöstöä. Malli edellyttäisi valtakunnallisen palveluyksikön perustamista johtorakenteineen ja esimiehineen. Palvelutiimeissä tiimiesimiehellä voisi olla maksimissaan 15 virkamiestä ryhmässään. Toisaalta toimintayksiköiden alueellisista johtorakenteista poistuisi hallinto - ja esikuntapalvelut - linjalta apulaispoliisipäällikkö ja yksiköiden päälliköt. On kuitenkin tarpeellista jättää toimintayksiköihin esikuntatoiminto. Rakenteellisilla muutoksilla aikaansaattava henkilöstömäärän vähennyspotentiaali on marginaalinen. Tuottavuushyödyt tulevat prosessien ja järjestelmien kehittämisestä.

Poliisilla on ollut vuodesta 2009 alkaen kolme merkittävää hallintorakennemuutusta, josta kolmannen vaiheen (Pora III) toimeenpano on kesken. Kansallisessa ja kansainvälisessä vertailussa poliisin hallinto- ja tukitoimintojen resursointi on jo nyt varsin tehokasta.

Työryhmän selvitys osoittaa, ettei poliisihallinnon hallinto- ja tukitoimintojen valtakunnallisella keskittämisellä olisi odotettavissa merkittäviä HTV -vähennyksiä. Keskittämisellä voisi luonnollisesti olla vaikutusta yhdenmukaisten toimintatapojen kehittymiseen.

Työryhmän selvityksen mukaan nykyisen hallintomallin kehittämällä Poliisin hallintorakenteen uudistuksen kolmannen vaiheen (Pora III) tavoitteiden mukaiseksi ja sen edelleen kehittämällä voitaisiin saada vähintään samansuuruista tuottavuutta kuin hallinto- ja tukitoimintojen valtakunnallisella keskittämisellä.

Sen sijaan valtakunnallinen keskittäminen edellyttäisi merkittäviä ja aikaa vieviä rakenteellisia uudistuksia ja sen myötä lisäkustannuksia hallinnolle. Merkittävät rakenteelliset ratkaisut sisältävät samalla riskin kustannusvastaavuuden kokonaisuuden heikkenemisestä paikallisissa toimintayksiköissä. Työryhmän selvitys osoittaa, että hallinto- ja tukitoimintojen kehittämistä olisi perusteltua jatkaa nykyisen hallintorakenteen pohjalta.

POLIISIN HALLINTO- JA TUKI- TOIMINTOJEN KESKITTÄMINEN

Toiminnallisia vaihtoehtoja

LIITE

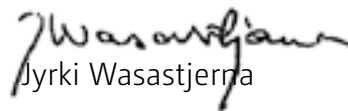
Tekijät Hallinto- ja tukitoimintojen keskittämistä selvittävä työryhmä Puheenjohtajana Poliisihallituksen resurssijohtaja Jyrki Wasastjerna Sihteereinä: Henkilöstösuunnittelija Ilona Jokinen Poliisihallituksesta Rikosylitarkastaja Kari Heimonen Itä-Suomen poliisilaitoksesta		Julkaisun laji Selvitystyö	
		Toimeksiantaja Poliisihallitus/poliisiyljohtaja Mikko Paatero	
		Toimielimen asettamispäivä 10.11.2014 POL - 2014 - 13100	
Julkaisun nimi Väliraportti; hallinto- ja tukitoimintojen keskittäminen, tehtäväkokonaisuuksien toiminnalliset vaihtoehdot			
Julkaisun osat Työryhmän esitys, ei liitteitä			
Tiivistelmä <p>Sisäministeriön suunnittelumääräyksessä vuodelle 2015 Poliisihallitukselle oli asetettu velvoite aloittaa vuonna 2014 selvitystyö hallinto- ja tukipalveluiden kokoamisen mahdollisuuksista ja malleista.</p> <p>Poliisihallitus asetti työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin tehdä selvitys poliisin hallinto- ja tukitoimien keskittämismahdollisuuksista ja esittää vaihtoehtoisia malleja keskitetystä hallintomallista. Työryhmän tehtävänä oli selvittää yhtenä vaihtoehtona yhden viraston malliin siirtyminen. Tehtäväkokonaisuus ilmenee tarkemmin tämän väliraportin toimeksiantoa koskevasta kohdasta. Työryhmän pitää toimeksiannon mukaisesti antaa väliraportti 30.3. mennessä ja loppuraportti 31.5.2015. Hankkeen asettaja on myöntänyt työryhmälle lisäaikaa väliraportin laatimiseksi 20.4.2015 mennessä.</p> <p>Työryhmä kuvaa väliraportissa aluksi kunkin tarkasteltavan hallinto- ja tukitoimintojen nykytilan. Tarkastelussa ovat olleet mukana nykyiset, Pora III:n HALE- linjausten jälkeen syntyneet prosessit, niiden toimivuus ja käytössä olevat resurssit. Lisäksi työryhmä on arvioinut kunkin tehtäväkokonaisuuden prosesseja ja analysoinut nykytilanteen vahvuudet, mahdollisuudet, heikkoudet ja uhat.</p> <p>Työryhmä on tarkastellut toimeksiannon mukaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja väliraportissa toiminnallisuuden näkökulmasta. Työryhmä on katsonut, että on oikein punnita ensin työprosessit, niiden kehittämällä aikaansaattava toiminnan tehostuminen, ja vasta sen jälkeen arvioida vaihtoehtojen HTV - muutoksia.</p> <p>Lähtökohtaisesti työryhmän tarkastelemat vaihtoehtoiset mallit olivat nykyisessä mallissa yksiköiden sisällä hallinto- ja tukitoimintojen edelleen keskittäminen, tehtävien keskittäminen valtakunnalliseksi tehtäväksi jollekin yksikölle, Poliisin Palvelukeskuksen perustaminen, yhden viraston malli ja muut vaihtoehdot, esimerkiksi Palkeiden laajempi hyödyntäminen hallinto- ja tukitoiminnoissa. Työryhmä on tarkastellut vaihtoehtoja ainoastaan hallinto- ja tukitoimintojen järjestämisen näkökulmasta, ei laajemmin kokonaisuuden järjestämisen taikka johtamisjärjestelmien kannalta. Tiedetyt vaihtoehdot vaativat laajaa jatkoselvitystä. Jo tässä vaiheessa on tullut toiminnallisuuden osalta esille, että liian pitkälle menevä hallinto- ja tukitehtävien karsiminen saattaa aiheuttaa riskin näiden toimintojen valumises-ta operatiiviseen toimintaan.</p> <p>Työryhmä jakaantui 11 alatyöryhmään, ja kokoontui varsinaisena työryhmänä yhteensä 10 kertaa. Väliraporttia edeltävässä työssä työryhmä on kuullut asiantuntijoita yhteensä kahdeksalta eri hallinnon alalta.</p> <p>Loppuraportissa työryhmä esittää tarkemman arvioinnin väliraportissa esitettyjen vaihtoehtojen toiminnallisesta kokonaisuudesta, tarkemman kuvauksen tarpeellisilta osiltaan esitettyjen vaihtoehtojen työprosesseista, selvityksen hallinto- ja tukitoimintojen tämän hetken resursseista sekä näkemyksensä eri vaihtoehtojen arvioiduista HTV - muutoksista ja kustannusvaikutuksista.</p>			
Asiasanat Hallinnon kehittäminen, hallintotehtävät, tukitoiminnot, keskittämisen vaihtoehtoja, poliisi, poliisihallinto			
Sarjan nimi ja numero			
ISSN-L:		ISSN (painettu):	
ISSN (painettu):		ISSN (verkkajulkaisu):	
Kokonaissivumäärä 79		Kieli Suomi	Luottamuksellisuus Julkinen
Julkaisija Poliisihallitus			

POLIISIYLIJOHTAJALLE

Poliisihallitus asetti 10.11.2014 työryhmän, jonka tehtävänä on tehdä selvitys poliisin hallinto- ja tukitoimien keskittämismahdollisuuksista ja esittää vaihtoehtoisia malleja keskitetystä hallintomallista. Työryhmän tulee selvittää yhtenä vaihtoehtona yhden viraston malliin siirtymisen. Asettamiskirjeen mukaan työryhmän tulee antaa väliraporttinsa 30.3.2015 mennessä ja loppuraporttinsa 31.5.2015 mennessä. Hankkeen asettaja on myöntänyt työryhmälle lisäaikaa väliraportin laatimiseksi 20.4.2015 mennessä.

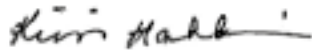
Työryhmä luovuttaa Teille kunnioittaen väliraporttinsa.

Helsingissä, 20. päivänä huhtikuuta 2015


Jyrki Wasastjerna



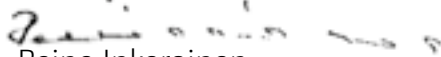
Tomi Vuori



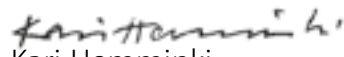
Kirsi Hakkarainen



Taisto Huokko



Reine Inkeroinen



Kari Hemminki



Jonne Rinne



Ari Huuskonen



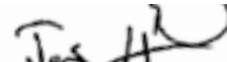
Kari Heimonen



Tiina Eränkö



Ismo Mäenpää



Tapio Huttunen



Kimmo Himberg



Tommi Teuri



Harri Kangas



Ilona Jokinen

SISÄLLYS

Käytetyt lyhenteet.....	6
1. TOIMEKSIANTO.....	7
2. TYÖRYHMÄN KOKOONPANO JA TYÖSKENTELYPERIAATTEET	7
3. TYÖRYHMÄN TYÖSKENTELYN LÄHTÖKOHTA.....	8
4. KUULEMISET	9
5. NYKYTILAN KUVAUS.....	9
5.1 Tulossuunnittelu ja -seuranta.....	9
5.1.1 Poliisihallitus.....	9
5.1.2 Poliisin yksiköt.....	11
5.2 Resurssisuunnittelu ja -seuranta (talouden suunnittelu ja henkilöstösuunnittelu)....	13
5.2.1 Poliisihallitus.....	13
5.2.2 Poliisin yksiköt.....	15
5.3 Taloushallinto.....	18
5.3.1 Poliisihallitus.....	19
5.3.2 Poliisin yksiköt.....	20
5.4 Henkilöstöhallinto	22
5.4.1 Poliisihallitus.....	22
5.4.2 Poliisin yksiköt.....	23
5.5 Materiaalihallinto ja hankintatoimi	25
5.5.1 Poliisihallitus.....	25
5.5.2 Poliisin yksiköt	27
5.6 Viestintä	28
5.6.1 Poliisihallitus.....	29
5.6.2 Poliisin yksiköt.....	31
5.7 Tietohallinto	32
5.7.1 Poliisihallitus.....	33
5.7.2 Poliisin yksiköt.....	34
5.7.3 Keskusrikospoliisi.....	36
5.7.4 Poliisiammattikorkeakoulu	36
5.8 Toimitilahallinto	37
5.8.1 Poliisihallitus.....	37
5.8.2 Poliisin yksiköt.....	39
5.9 Riskienhallinta	41
5.9.1 Poliisihallitus.....	41
5.9.2 Poliisin yksiköt.....	42
5.10 Tiedonhallinta ja arkistotoimi	44
5.10.1 Poliisihallitus.....	44
5.10.2 Poliisin yksiköt.....	45
5.11 Oikeudelliset palvelut	47
5.11.1 Poliisihallitus.....	47
5.11.2 Poliisin yksiköt.....	49
6. VAIHTOEHTOISET MALLIT JA VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI	52
6.1 Vaihtoehtojen määrittelyt.....	52
6.2 Tulossuunnittelu ja seuranta.....	53

6.3	Resurssisuunnittelu (talouden suunnittelu ja henkilöstösuunnittelu)	56
6.4	Taloushallinto.....	57
6.5	Henkilöstöhallinto	60
6.6	Materiaalihallinto ja hankintatoimi.....	63
6.7	Viestintä.....	66
6.8	Tietohallinto	68
6.9	Toimitilahallinto	69
6.10	Riskienhallinta	74
6.11	Tiedonhallinta ja arkistotoimi	75
6.12	Oikeudelliset palvelut	77
7.	HALLINTO- JA TUKITOIMINTOJEN TOIMINNALLINEN KOKONAISUUS.....	78
8.	HALLINTO- JA TUKITOIMINTOJEN ERI VAIHTO- EHTOJEN YLEINEN PROSESSIKUVAUS.....	79
9.	VAIHTOEHTOJEN VUOSITTAISET HTV - MUUTOKSET JA KUSTANNUSVAIKUTUKSET.....	79

Käytetyt lyhenteet

ACTA	Sisäasiainhallinnon asianhallintajärjestelmä
ASPO	Poliisin asianhallintajärjestelmä
CONTROLLER-TOIMINTO	Taloushallinnon asiantuntijatehtävä, jolla tuotetaan tietojärjestelmien tuottamasta tiedosta erilaisia raportteja, analyysseja ja ennusteita ylimmälle johdolle
ERM	Kokonaisvaltainen riskienhallinta (Enterprise Risk Management)
HALE	Hallinto- ja esikuntatehtävät
HALTIK	Hallinnon tietotekniikkakeskus
HELI 2	Valtion sähköinen rekrytointijärjestelmä valtiolle.fi
HTV	Henkilötyövuosi
HÄKE	Hätäkeskuslaitos
JEEVES	Materiaalihallinnon toiminnanohjausalue
KIEKU	Valtion henkilö- ja taloushallinnon tietojärjestelmä
KRP	Keskusrikospoliisi
M2	Matkanhallinta/matkalaskujärjestelmä
MEGAFLEX	Työajan leimausjärjestelmä
MERITT	Aditron talousohjaus-/kirjanpitojärjestelmä julkishallinnon tarpeisiin
MIGRI	Maahanmuuttovirasto
OM	Oikeusministeriö
OPTIMAZE	Toimitilahallintaohjelma
PALKEET	Palvelukeskus Palkeet
PATJA	Poliisiasiain tietojärjestelmä
POHA	Poliisihallitus
POLAMK	Poliisiammattikorkeakoulu
POLITRIP	Hätäkeskusjärjestelmän poliisin tietojen hakupalvelu
POLSTAT	Poliisin tulostietojärjestelmä
POMA	Poliisin materiaalirekisteri
PTK	Poliisin tekniikkakeskus (lakkautettu 31.12.2013)
PTR	Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos
RVL	Rajavartiolaitos
SALPA	Salaisten pakkokeinojen rekisteri
SINETTI	Poliisihallinnon intranet
SM	Sisäministeriö
SOHVI	Sopimustenhallintajärjestelmä
SOME	Sosiaalinen media
SWOT	Nelikenttäänalyysi (vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat)
TARMO	Työajan suunnittelu- ja seurantajärjestelmä
TILHA	Tilaustenhallintajärjestelmä
TORI	Toimialariippumattomat ICT-palvelut
TOS	Tiedonohjaussuunnitelma
TOSI	Toimialasidonnaiset ICT-palvelut
TUVE	Hallinnon turvallisuusverkko
VAKAVA	Valtion kassajärjestelmä
VES	Virkaehtosopimus
VIKIKO	Viestinnän viikkokokous
VIRSU	Valtiovarainministeriön asettama keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshanke
VK	Valtiokonttori
VRK	Väestörekisterikeskus
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

1. TOIMEKSIANTO

Poliisihallitus asetti 10.11.2014 työryhmän, jonka tehtävänä on tehdä selvitys poliisin hallinto- ja tukitoimien keskittämismahdollisuuksista ja esittää vaihtoehtoisia malleja keskitetystä hallintomallista. Työryhmän tulee selvittää yhtenä vaihtoehtona yhden viraston malliin siirtyminen. Selvityksessä tulee tarkastella ainakin seuraavia tehtäväkokonaisuuksia:

- tulossuunnittelu sekä talouden suunnittelu ja seuranta
- taloushallinto
- henkilöstösuunnittelu ja henkilöstöhallinto
- materiaalihallinto ja hankintatoimi
- viestintä
- tietohallinto
- toimitilahallinto
- riskienhallinta
- tiedonhallinta ja arkistotoimi
- oikeudelliset palvelut

Asettamiskirjeen mukaan työryhmän tulee antaa väliraporttinsa 30.3.2015 mennessä ja lopuraporttinsa 31.5.2015 mennessä.

2. TYÖRYHMÄN KOKOONPANO JA TYÖSKENTELEYPERIAATTEET

Työryhmän kokoonpano asettamispäätöksen mukaisesti oli:

Resurssijohtaja Jyrki Wasastjerna, Poliisihallitus, puheenjohtaja

Rikosylitarkastaja Kari Heimonen, Itä-Suomen poliisilaitos, sihteeri

Henkilöstösuunnittelija Tero Saarikivi, Poliisihallitus, tekninen sihteeri,

Henkilöstösuunnittelija Ilona Jokinen, Poliisihallitus, tekninen sihteeri tammikuusta 2015 alkaen

Poliisijohtaja Tomi Vuori, Poliisihallitus (varajäsen viestintäpäällikkö Marko Luotonen, Poliisihallitus)

Henkilöstöpäällikkö Tiina Eränkö, Poliisihallitus

Suunnittelu- ja talouspäällikkö Kirsi Hakkarainen, Poliisihallitus

Poliisipäällikkö Taisto Huokko, Itä-Suomen poliisilaitos, (varajäsen poliisipäällikkö Tapio Saarni, Hämeen poliisilaitos)

Poliisipäällikkö Tapio Huttunen, Lounais-Suomen poliisilaitos (varajäsen poliisipäällikkö Markku Luoma, Sisä-Suomen poliisilaitos)

Hallintojohtaja Reine Inkeroinen, Keskusrikospoliisi (varajäsen päällikkö Robin Lardot, Keskusrikospoliisi)

Rehtori Kimmo Himberg, poliisiammattikorkeakoulu (varajäsen poliisipäällikkö Kari Rantala, Itä-Uudenmaan poliisilaitos)

Apulaispoliisipäällikkö Kari Hemminki, Sisä-Suomen poliisilaitos

Apulaispoliisipäällikkö Tommi Teuri, Lounais-Suomen poliisilaitos

Taluspäällikkö Ismo Mäenpää, Helsingin poliisilaitos/Poliisihallitus
Henkilöstön kehittämispäällikkö Jonne Rinne, SPJL ry (varajäsen pääluottamusmies Pekka Lassila)
Luottamusmies, poliisilakimies Harri Kangas, Juko ry (varajäsen luottamusmies, apulaispoliisipäällikkö Antero Rytkölä)
Pääluottamusmies Ari Huuskonen, JHL ry

Työryhmän työskentelylle sovittiin aikataulutettu työsuunnitelma. Työryhmä linjasi, että vi-rastopalvelut sijoittuvat materiaalihallintoon. Tarkastelun ulkopuolelle jätettiin operatiivisen puolen tutkintasihteerit, vartijat sekä työvuorosuunnittelu. Työryhmä päätti jakaantua ai-healueittain alatyöryhmiin.

Alatyöryhmät olivat:

Tulossuunnittelu ja seuranta: Taisto Huokko, Jyrki Wasastjerna (Poliisihallitus)
ja Sanna Lehtonen (Poliisihallitus)

Resurssisuunnittelu ja - seuranta (talouden suunnittelu ja henkilöstösuunnittelu):
Reine Inkeroinen, Kirsi Hakkarainen (Poliisihallitus) ja Pasi Tenkanen (Poliisihallitus)

Taloushallinto: Kirsi Hakkarainen, Ismo Mäenpää ja Leila Taskula (Poliisihallitus)

Henkilöstöhallinto: Jonne Rinne ja Tiina Eränkö

Materiaalihallinto ja hankintatoimi: Tommi Teuri sekä Jouni Jantunen (Poliisihallitus)
ja Risto Laine (Poliisihallitus)

Viestintä: Kimmo Himberg, Tomi Vuori (Poliisihallitus) ja Marko Luotonen (Poliisihallitus)

Tietohallinto: Janne Suuriniemi ja Heikki Makkula (Poliisihallitus) / Reine Inkeroinen,
Urpo Kössö

Toimitilahallinto: Tapio Huttunen sekä Jaana Hirvonen (Poliisihallitus) ja Simo Hihnala
(Poliisihallitus)

Riskienhallinta: Ari Huuskonen, Tomi Vuori ja Jorma Laitinen (Poliisihallitus)

Tiedonhallinta ja arkistotoimi: Kari Hemminki sekä Janne Suuriniemi (Poliisihallitus)
ja Merja Lounaskorpi (Poliisihallitus)

Oikeudelliset palvelut: Harri Kangas sekä Janne Paavola (Poliisihallitus)

Lukuihin ja laskentaan liittyvää materiaalia ovat tuottaneet ja tukea antaneet:

- HTV: t toiminnoittain: Tiina Eränkö, Ilona Jokinen ja Pasi Tenkanen (Poliisihallitus)
- Eurot: Kirsi Hakkarainen, Jenna Rönn ja Pasi Tenkanen (Poliisihallitus)

3. TYÖRYHMÄN TYÖSKENTELYN LÄHTÖKOHTA

Poliisin toimintamomentin rahoituskehyykset vuosille 2015–2018 sisältävät valtionhal-linnon säästötoimien johdosta hallinnonaloille kohdennetun leikkauksen yhteensä 25 mil-joonaa euroa. Leikkausten toimeenpanoon on varauduttava selvittämällä edelleen keinoja kohdentaa säästöjä mahdollisimman paljon rakenteiden ja prosessien uudistamiseen poliis-in operatiivisen toiminnan ja näkyvyyden turvaamiseksi.

Sisäministeriön suunnittelumääräyksessä vuodelle 2015 on Poliisihallitukselle asetettu vel-voite aloittaa vuonna 2014 selvitystyö hallinto- ja tukipalveluiden kokoamisen mahdolli-suuksista ja malleista.

4. KUULEMISET

Työryhmä on työskentelynsä aikana kuullut asiantuntijoita eri hallinnon aloilta.

Kuultavina ovat olleet:

- Rajavartiolaitoksen esikunnan yksikön päällikkö Heikki Kumpula (17.12.2014)
- Puolustusvoimien pääesikunta, everstiluutnantti Timo Viinikainen (17.12.2014)
- Tulli, johtaja Hannu Lappi (15.1.2015)
- Verohallinto, henkilöstöjohtaja Mika Gylén (15.1.2015)
- Valtakunnansyyttävävirasto, hallintoyksikön päällikkö Christer Lundström (15.1.2015)
- Työ- ja elinkeinoministeriön alueosaston koordinaatio- ja talousyksikön projektinjohtaja Mikko Salmenoja (28.1.2015)
- Palkeiden hallintojohtaja Timo Kallio (25.2.2015)
- Valtiovarainministeriöstä finanssineuvos Katju Holkeri (10.3.2015)

5. NYKYTILAN KUVAUS

5.1 TULOSSUUNNITTELU JA -SEURANTA

5.1.1 Poliisihallitus

Tulosuunnittelu

Tulosohjauksen toteutuminen osana valtionhallinnon tulosohjausta

Poliisihallituksen ohjausasiakirjoissa yhteen sovitetaan hallitusohjelmaa, hallinnonalan yhteisiä strategioita, kansainvälisten velvoitteiden edellyttämiä toimenpiteitä ja muita toimintaa ohjaavia keskeisiä ohjausasiakirjoja. Poliisin tulosohjauksessa jalkautetaan valtionhallinnon ohjaus käytännön toiminnaksi. Tämä liittyy vaikuttavuuteen yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Paikallisesta näkökulmasta tavoitteena on tulosuunnittelun keinoin varmistaa myös paikallisen, alueellisen valtakunnallisen ja kansainvälisen vaikuttavuuden aikaansaaminen turvallisuuden kehittymisen näkökulmasta. Keskeisenä tavoitteena on poliisitoiminnan suunnittelun ja ohjauksen pitkäjänteisyys, toiminnan ohjauksen ja resursoinnin kiinteä yhteys. Tulos- ja resurssiohjas on vuorovaikutteista sekä Poliisihallituksesta Sisäministeriöön että Poliisihallituksesta poliisiyksiköihin.

Sisäministeriö (SM) ohjaa Poliisihallituksen toimintaa. Tulosuunnittelun näkökulmasta ohjaus toteutuu vuosittain kesän alussa annettavan SM:n suunnittelumääräyksen avulla. Poliisihallitus ohjaa alaisensa poliisihallinnon tulosuunnittelua omalla suunnittelumääräyksellään, joka annetaan yksiköille yleensä syyskauden alussa. Tässä kuvauksessa käsitellään vain jälkimmäistä eli Poliisihallituksen toimintaa alaisen poliisihallinnon ohjaamisessa.

Poliisihallituksen tulosohjausprosessi

Poliisihallituksen tehtävänä on suunnitella, johtaa, kehittää ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja, vastata poliisin palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta maan eri osissa, päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta sekä vastata poliisiyksiköiden tulosohjauksesta. Tulos- ja resurssiohjaus on Poliisihallituksen keskeinen alaisen hallinnon ohjauksväline, jota kaikki yksiköt ja virkamiehet toteuttavat toiminnassaan. Poliisihallituksen työjärjestyksessä tulos- ja resurssiohjaus sekä tulosohjausprosessin koordinointi on määrätty resurssiyksikön tehtäväksi.

Poliisihallituksen sisällä tulosohjausta tuetaan yksikkörajat ylittävillä prosessilla. Poliisihallituksen yksikkörajat ylittävien prosessien tarkoituksena on huolehtia yksikkörajoista riippumatta laajan asiantuntemuksen mukana olosta. Resurssiyksikön vedolla toimivan tulosohjausprosessin tavoitteena on talousarvioesitysten, määrärahaesitysten ja määrärahaon valmistelun koordinointi ja poliisiylijohtajalle esiteltävien päätösten valmistelu. Tulosohjausprosessia varten Poliisihallituksessa on asetettu resurssiyksikön johdolla toimiva tulosohjausryhmä.

Poliisihallituksen sisällä tulosohjauksen kokonaisuuteen kuuluu kolme osaa. Nämä ovat 1) strategisen suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittaminen poliisin toiminta- ja taloussuunnittelun (TTS) kautta, 2) tuloskauden toiminnan ja talouden ohjaus ja 3) seuranta ja arviointi sekä analyysitoiminnan kehittäminen.

Tulosneuvottelut poliisin yksiköiden ja Poliisihallituksen välillä järjestetään vuosittain marraskuussa. Tulosneuvotteluja tuetaan poliisin yksiköiden ja Poliisihallituksen välisillä valmistelevilla talousneuvotteluilla. Näiden yhteydessä luodaan yhteinen käsitys poliisihallituksen ja poliisin yksiköiden välille poliisin resurssijaon perusteista, keskimääräisten HTV -kustannusten laskentatapaeroista, yksikön talouden ennusteesta vuoden lopussa, alustavan määrärahan riittävydestä tulevalle kaudelle sekä yksikön mahdollisista lisärahoitustarpeista. talousneuvotteluissa tarkistetaan myös yksikön hanke-esitysten valmistelun tilanne sekä mahdolliset keskitetystä rahoituksesta maksettavat kustannukset. Hankkeiden valmistelu ja yhteensovitus toteutetaan ennen tulos- ja talousneuvotteluja erillisessä Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön vetämässä kehittämisryhmässä.

Tulosneuvotteluissa yksiköt raportoivat toiminnallista tuloksistaan ja toimintavuodelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Neuvotteluissa todetaan myös yksiköiden kehityksen riittävyttä koskevan ennusteen lopputulokset sekä yksikön HTV - ennuste kulumassa olevan vuoden lopussa. Keskusteluissa käsitellään tämän jälkeen yksiköiden tulostavoitteet tulevalle kaudelle sekä talousneuvotteluiden pohjalta arviot alustavan määrärahan riittävydestä sekä sen vaikutuksista yksikön henkilöresursseihin. Keskustelussa läpikäydään myös yksikön mahdolliset lisärahoitustarpeet ja sitä koskevat esitykset.

Tulosneuvottelukierroksen jälkeen Poliisihallitus yhteen sovittaa yksiköiden rahoitustarpeet ja antaa yksiköille vuoden lopussa tarkennetut alustavat kehukset. Poliisin yksiköiden odotetaan viimeistään tässä vaiheessa budjetoivan kehityksensä siten, että se ohjaa yksiköiden päätöksentekoa heti vuoden alusta lukien ja luo samalla pohjan tehokkaalle talouden seurannalle. Lopulliset yksiköiden kehukset Poliisihallitus vahvistaa keväällä tilikauden päätyttyä ja eduskunnan vahvistettua poliisin rahoituskehukset.

Tulostavoitteiden toimivuus/ tasapaino voimavarojen ja tavoitteiden välillä / tuloksellisuus

Keskeisenä tavoitteena on poliisitoiminnan suunnittelun ja ohjauksen pitkäjänteisyys, toiminnan ohjauksen ja resursoinnin kiinteä yhteys. Muodollisesti tämä täyttyy, mutta yhteisvalmistelua tulee edelleen kehittää. Resurssilaskelmien valmisteluvaiheessa on keskeistä pitää operatiivisen toiminnan edustajat tietoisena resurssikehityksestä, samoin kuin poliisiylijohtaja, joka tekee lopulliset linjaukset.

Tulosseuranta

Seurantaan ja arviointiin kuuluu palvelukyvyyn ja laadun sekä määrällisten suoritteiden seuranta ja valvonta, taloudellisuuden ja tuottavuuden seuranta ja arviointi sekä poliisin analyysitoiminnan johtaminen ja kehittäminen. Ensin mainitussa seurataan yksiköiden kanssa sovittujen keskeisten mittareiden mukaisten tunnuslukujen kehittymistä säännöllisesti ja raportoidaan siitä neljännesvuosittain Poliisihallituksen johdolle ja yksiköille. Seurannassa myös verrataan tuloskehitystä yksiköiden omaan aikaisempaan tulostasoon. Paikallispoliisin

osalta suoritetaan lisäksi poliisilaitosten keskinäistä vertailua. Seurannassa analysoidaan tulosta ja valmistellaan johtopäätökset Poliisihallituksen johdolle ja sen yksiköille mahdollisten tulospoikkeamien syistä, jotta nämä kykenevät reagoimaan merkittäviin poikkeamiin viivytystä.

Taloudellisuuden ja tuottavuuden seurannalla ja arvioinnilla seurataan yksiköiden kanssa sovittujen keskeisten mittareiden mukaisten tunnuslukujen kehittymistä ja raportoidaan siitä kuukausittain. Tavoitteiden toteutumisesta seurataan pääsääntöisesti kuukausittain mm. poliisin johtoryhmässä analyysiryhmän toimittaman seuranta-aineiston avulla. Seurannassa verrataan tulos- ja talouskehitystä yksiköiden omaan aikaisempien vuosien tasoon. Paikallispoliisin osalta suoritetaan lisäksi poliisilaitosten keskinäistä vertailua. Poliisihallituksen analysoiminnalla on sekä sisäisiä että ulkoisia asiakkaita.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Nykyinen tulossuunnittelun ja - seurannan prosessi on toimiva. Prosessiin kuuluvien asioiden osaaminen on hallinnassa. Poliisihallituksen ja yksiköiden ylimmällä johdolla ei ole erityistä huomautettavaa prosessista. Tällä hetkellä kytkentä rahoitusvalmisteluun, lähinnä sisäministeriölle tehtävään rahoitusvalmisteluun on hyvä. Vahvuutena ovat myös prosessin vuorovaikutteisuus ja uudistumiskykyisyys.

Mahdollisuudet

Nykyisestä prosessista saataisiin pienillä menettelytapamuutoksilla kehittyneempi. Mahdollisuutena on nykyisessä toimintaympäristössä tavoitteiden asetteluun painopisteen siirtäminen strategisempaan suuntaan. Valtion tulosohtjauksen uudistaminen mahdollistaa toteutukseen pitempijänteisen toiminnan, strategisemman suunnittelun tason, poikkihallinnollisemman lähestymistavan sekä ennustettavuuden paranemisen.

Heikkoudet

Poliisihallituksen ylin johto osallistuu prosessiin liian myöhäisessä vaiheessa. Keskeiset linjat tulevat mukaan tämän vuoksi viimeisessä vaiheessa. Tulossuunnittelun ja - seurannan henkilöstöresurssit ovat Poliisihallituksessa tällä hetkellä vähäiset ja riittämättömät hyvään prosessiin. Toimintaympäristö ja sen muutokset vaativat enenevässä määrin osaamista strategisesta analyysistä kaikilla tasoilla ja sen hyödyntämistä tavoitteenasettelussa. Poliisihallinnolla on selkeä tarve strategisen analyysin ja sen menetelmien osaamiseen tason nostamiseen. Suunnitteluun vaikuttavien tulevien vuosien kehysten ennustettavuus on heikko, ja toiminnan laajempi suunnittelu on tästä johtuen liian lyhytjänteistä.

Uhat

Vaaditun toiminnan aikataulut tiukentuvat ja tulossuunnittelu-aikataulu ei riitä edellytetyille toimenpiteille. Esiintyy kilpailevia ja keskenään ristiriitaisia laskelmia ja se vaikeuttaa päätöksentekoa. Taloustilanne kurjistuu, lisää toiminnallisia ongelmia ja keventää hallinnon rahoitusta. Toiminnallinen suunnittelu rajoittuu vahvaan priorisointiin.

5.1.2 Poliisin yksiköt

Tulossuunnittelu

Tulosohtjauksen toteutuminen osana valtionhallinnon tulosohtjausta

Poliisilaitoksen tulossopimusta ja tulossuunnitelmaa laadittaessa otetaan huomioon sisäministeriön ja poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma sekä sisäministeriön ja poliisihallituksen tulossopimus ja niissä esitetyt tavoitteet.

Poliisin yksiköiden tulosohtjausprosessi

Tulossuunnittelun kokonaisvastuu on yksiköiden päälliköillä. Poliisilaitosten poliisipäälliköt ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden päälliköt tulossuunnittelun alkuvaiheessa antavat

yleisen ohjauksen tulossuunnittelun käynnistämiseksi Poliisihallituksesta tulleen suunnittelumääräyksen mukaisesti.

Poliisin yksiköissä varsinaiseen suunnitteluun on yleensä nimetty erillinen työryhmä, mutta ei aina. Silloin kun erillistä työryhmää ei ole suunnitteluun nimetty, vastuu on pääsääntöisesti linjanjohtajilla. Työryhmää johtaa HALE- linjauksen mukaisesti yleensä hallinto ja esikuntalinjan apulaispoliisipäällikkö ja siinä on sektoreiden ja yksiköiden päälliköitä ja myös muuta henkilöstöä kaikilta linjoilta, asiantuntijahenkilöstöä mm. talous- ja henkilöstöhallinnosta, viestinnästä, analyysiryhmästä. Ryhmä valmistelee tulossopimuksen ja siihen liittyvän aineiston. Talous/henkilöstöosuudet yleensä valmistellaan hallinto- ja esikuntapalvelut - linjan kyseisissä yksiköissä. Suunnittelun aikana poliisilaitosten johto, johtoryhmä ohjaavat edelleen työryhmän suunnittelua tarpeellisin osin ja aineisto käsitellään poliisilaitosten yhteistoimintatoimikunnassa vielä ennen kuin luonnos tulossopimukseksi poliisipäällikön allekirjoittamana lähetetään määräaikaan mennessä Poliisihallitukselle.

Poliisihallitukselta saatu palaute tulossopimusluonnokseen huomioidaan valmistelussa.

Vahvistetun tulossopimuksen, poliisipäällikön sekä apulaispoliisipäälliköiden linjausten pohjalta tulossuunnitteluryhmä tai ryhmän puuttuessa linjanjohtajat ohjaavat suunnittelua edelleen ryhmä- ja henkilökeskusteluihin antamalla niiden perusteeksi konkreettisempaa ohjausta, ns. rautalankamalleja.

Ensimmäisen tulosarvioinnin em. työryhmä laatii tulossopimuksen laatimisen yhteydessä. Lopullisen tulosarvioinnin työryhmä laatii poliisilaitoksen toimintakertomuksen muodossa keväisin.

Tuloseuranta

Tulossopimuksen tavoitteiden toteutumisesta seurataan pääsääntöisesti kuukausittain mm. poliisiyksiköiden johtoryhmissä ja poliisin johtoryhmässä, sekä lisäksi laajemmin yleensä 3 kuukauden välein johtoryhmissä ja myös osin yhteistoimintatoimikunnassa. Lisäksi poliisitoiminnan sektoreilla ja lupahallinnossa seurataan omalla seurannalla tiettyjä tavoitteita kuukausittain, ns. omia tavoitteita. Tukitoimintojen tavoitteiden seuranta on yksiköiden päälliköiden vastuulla.

Tulossopimus pohjan ja tulostavoitteiden toimivuus/tasapaino voimavarojen ja tavoitteiden välillä

Poliisihallituksen tulossopimus pohjassa oli poliisilaitoksille huomattava määrä yhteisiä tavoitteita, joita ei nykyisillä voimavaroilla voida täysimääräisesti saavuttaa. Tavoitteiden toteuttaminen vaatisi niiden huomioimista päivittäisessä toiminnassa ja seurannan järjestämisestä, kuitenkin se ei ole mahdollista mikäli tavoitteita on 38, kuten vuoden 2015 tulossopimuksessa.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Prosessi on yksiköissä vakiintunut. Poliisilla on valtakunnallisesti paljon yhteisiä tavoitteita. Tästä syystä Suomessa on edellytykset yhteneväisillä tavoitteilla toimivaan poliisiin. Tavoitteet on mahdollista hyvin jalkauttaa, mikäli tavoitteita ei aseteta määrällisesti liikaa. Toimeksianto yksiköille on selkeä. Tällä hetkellä vahvuutena nähdään taloussuunnittelun eriyttäminen omaan valmisteluunsa vahvuutena. Paikalliset olosuhteet otetaan huomioon, ja asioiden tilaan voidaan näin paikallisesti myös vaikuttaa. Prosessi keskittyy pitkälti poliisin ydinpalveluihin. Toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus ovat osaltaan arvioitavissa suoraan tunnusluvuista. Nykyinen prosessi jäntevöittää johtamista.

Mahdollisuudet

Nykyinen prosessi mahdollistaa strategisesti nykyistä osumatarkemman toiminnan yksikkökohtaisilla tavoitteilla. Yksiköt voivat keskittyä paikallisiin kehittämiskohteisiin ja ongelmiin.

Toimintaa on valtakunnallisesti mahdollisuus ohjata haluttuun suuntaan. Suunnitelmien laatimisprosessi tuloskeskusteluineen mahdollistaa kaikkien yksiköiden osaamisen hyödyntämisen ja toisaalta laajan osallistumisen. Yhteisestä työnäystä keskustelua on mahdollista laajentaa entisestään. Prosessi mahdollistaa tiedon paikallisista olosuhteista ja toiminnasta ohjaustahoille. Sitoutumista on mahdollista vahvistaa.

Heikkoudet

Kysymyksessä on vanha perinne ja yksiköiden näkökulmasta se ei ole uudistunut tarpeeksi. Operatiivisella toiminnan tasolla on tulossuunnitteluprosessia ja tulostavoitteita kohtaan negatiivisia asenteita, jotka vaikeuttavat tavoitteiden jalkauttamista. Osaltaan tämä johtuu tavoitteiden konkreettisuuden puutteesta. Tulostavoitteet ovat yksikkötasolla liian yleisellä tasolla, ja paikallisia tavoitteita on liian vähän. Paikallinen nopea reagointi on ongelmallista. Poliisihallitus ei tunne paikallisia olosuhteita riittävästi. Tulossuunnitteluprosessi ei ole operatiivisen toiminnan näkökulmasta riittävän vuorovaikutteinen, ja käytetty kieli monimutkaista. Suunnitteluun vaikuttavien tulevien vuosien kehysten ennustettavuus on heikko, ja toiminnan laajempi suunnittelu on lyhytjänteistä.

Uhat

Tulossuunnitteluun käytettävä resurssi vähenee. Uhkana on, että suunnittelu ei riittävästi ohjaa paikallista toimintaa. Yksiköissä tavoitteiden mukaista toimintaa ei enää koeta merkitykselliseksi tavoitteiden jäädessä liian yleiselle tasolle. Erityisenä uhkana on talouden suunnittelun ja toiminnan suunnittelun eriytyminen. Toimintaan vaikuttavat taloustiedot ovat mukana suunnittelussa liian myöhään.

5.2 RESURSSISUUNNITTELU JA -SEURANTA (TALOUDEN SUUNNITTELU JA HENKILÖSTÖSUUNNITTELU)

5.2.1 Poliisihallitus

Taloussuunnittelu

Valtionhallinnon talousstrategia/taloussuunnittelu Poliisihallituksessa:

Taloussuunnittelu on toimintona Poliisihallituksessa organisoitu Resurssiyksikköön. Taloussuunnittelu kytketty kiinteästi tulossuunnitteluprosessiin, ja sitä kautta toiminnalliseen suunnitteluun. Prosessin kulku on kuvattu tulossuunnittelu alatyöryhmän osiossa.

Taloustiedon hyödyntäminen päätöksenteossa

Taloustietoa hyödynnetään aktiivisesti päätöksenteossa. Tiedon tuottamiseen käytetään PolStatia ja kirjanpitojärjestelmää. Tietoa tuotetaan säännöllisesti kuukausiraportointina sekä erilaisiin tilannekohtaisiin tietotarpeisiin.

Vuoden 2015 alussa käyttöön otettu Kieku-tietojärjestelmä tulee lisäämään talous- ja henkilöstötietojen raportteja jokaisen virkamiehen käyttöön riippuen siitä, millaisia raportointioikeuksia henkilöille on määritelty. Kiekun tietovarasto (BI) raporteille tiedot päivittyvät yöllä ja siten käytössä on edellisen päivän tilanne.

Pitkän aikavälin taloussuunnittelu

Poliisihallituksessa ylläpidetään viimeisimpien kehys- ja talousarviopäätösten mukaista pitkän aikavälin resurssilaskelmaa poliisin toimintamenomomentista. Resurssilaskelmassa tehdään arviot siitä, miten suunnittelukauden kuluerät kehittyvät ja millaiseen HTV -määrään rahoitus tulee riittämään. Pitkän aikavälin laskelma on karkea arvio rahoituksen kehityksestä lähivuosina. Laskelmaa päivitetään tietojen päivittyessä.

Resurssijako

Yksiköiden resurssijako seuraavalle toimintavuodelle tehdään keskitetysti Pohan suunnittelun ja talouden vastuualueella. Resurssijako tehdään aina toimintavuodeksi kerrallaan ja siitä annetaan kolme versiota; alustava (syyskuu), tarkennettu alustava (joulukuu) ja lopullinen (helmikuu/maaliskuu). Jaon perusteet ovat vaihdelleet vuosittain. Tähän ovat vaikuttaneet myös poliisin hallintorakennemuutokset. Lisäksi poliisiyksiköille jyvitetään yksikkökohtainen tuottotavoite (pl. lupatuotot). Lupatuotot kerätään Poliisihallitukseen.

Keskitettyyn rahoitukseen varataan rahoitusta erille, jotka ovat koko poliisihallinnon yhteisiä esim. palvelusopimusmaksut sekä yhteisiin käyttötarkoituksiin, joita halutaan erikseen seurata esim. poke-laitteiden hankinnat.

Kehittämishankerahoitusta hallinnoidaan Poliisihallituksesta. Poliisihallituksen kehittämissyhmä arvioi saadut hanke-esitykset.

Poliisihallituksen sisäinen budjetointi

Poliisihallitus budjetoii määrärahat Poliisihallituksen käyttömenojen, keskitetyn rahoituksen ja hankkeiden osalta. Osa hankerahoituksesta ja keskitetystä rahoituksesta myös jaetaan poliisiyksiköille. Poliisihallituksen käyttömenot muodostuvat Pohan yksiköiden menoihin tarkoitettuista määrärahoista.

Poliisihallituksen sisäinen budjetti on jaettu yksikkötasolle. Yksiköiden alla on joitain seurattavia eriä, mutta suurin osa rahoituksesta on yksiköiden käyttömenokokonaisuudessa.

Seuranta

Yksiköiden päälliköt seuraavat omia kokonaisuuksiaan kuukausittain. Talouskatsaus esitellään kuukausittain Poliisihallituksen johtoryhmässä (Raportit: Sinetti > Kieku).

Kehittämishankkeiden rahoituksen käyttöä seuraavat projektipäälliköt sekä kehittämissyhmä, jolle hankkeen etenemisestä raportoidaan kahdesti vuodessa.

Keskitetyn rahoituksen erillä on vastuuyksikkö ja vastuuhenkilö. Keskitetyn rahoituksen seurannassa ei ole ollut käytössä systemaattista prosessia. Tarkoitus on, että keskitetyn rahoituksen suurimpia eriä aletaan seurata hankeseurantaa vastaavalla menettelyllä.

Ennusteet

Poliisihallinnossa on vuoden 2014 alussa otettu käyttöön uusi lkp -tilikohtainen ennustemalli. Poliisihallituksessa valmistellaan pohjaennuste lkp -tilijaottelulla. Pohjaennuste toimitetaan yksiköille, jotka tekevät oman ennusteensa Poliisihallituksen ennusteen rinnalle. Yksiköt lisäävät selitteen siitä, millä perusteella ennuste on tehty ja mistä syistä ennuste mahdollisesti eroaa Poliisihallituksen ennusteesta. Yksiköiden ennusteet kootaan koko poliisihallinnon ennusteeksi. Joillain Poliisiyksiköillä on käytössä omia tarkempia ennustemalleja. Ohjeistuksessa on edellytetty, että Poliisihallitukseen toimitettava ennuste on linjassa omien ennusteiden kanssa.

Talousanalyysit

Kuukausittaiset talouskatsaukset sisältävät jonkin verran analyysiä kustannusten kehityksestä ja rahoituksen käytöstä. Tilinpäätökseen laaditaan analyysi koko vuoden taloustilanteesta. Tarkempi tiedon analysoiminen kärsii tällä hetkellä resurssipulasta. Erilaisia tietopyyntöjä tulee ministeriöstä, eduskunnasta ja toimittajilta melko jatkuvana virtana. Näihin tuotetaan tietoa ja analyysiä tapauskohtaisesti varsin usein kiireellisellä ja monesti riittämättömällä aikataululla.

Palkeiden hyödyntäminen

Resurssisuunnittelussa ei Palkeita juurikaan hyödynnetä. Palkeita voi jatkossa hyödyntää tällä osa-alueella lähinnä raporttipohjien kehittämisessä.

Henkilöstösuunnittelu

Työryhmän tarkastelun kohteena on tässä ollut henkilöstösuunnittelun kokonaisuudesta henkilöstön määrällinen suunnittelu ja kohdentaminen.

Poliisihallitukseen keskitetyt tehtävät

Pitkän aikavälin henkilöstösuunnittelu

Poliisihallituksen suunnittelun ja talouden vastuualueella ei tehdä systemaattisesti varsinaista tarkan tason henkilöstösuunnittelua pitkälle ajanjaksolle. Henkilöstösuunnittelua tehdään tasolla poliisit, opiskelijat ja muut pitkän aikavälin resurssisuunnittelussa sekä keskeisissä hallinnon tason asiakirjoissa (SM:n hallinnonalan TTS ja Poliisi TTS). Tässä yhteydessä on tavoitteena ollut myös huomioida mahdollisesti kehyskaudella tapahtuvat merkittävät toiminnalliset muutokset, jotka vaikuttavat HTV -määriin. Tätä pitkän aikavälin HTV -suunnitelmaa ei sinällään jyvitetä poliisiyksikkötasolle. Poliisiyksikkötasolle on suunniteltu yhden vuoden maksimi HTV - jako (poliisit, muut) varsinaisen seuraavan kehysjaon yhteydessä.

Palkeiden hyödyntäminen

Palkeita on hyödynnetty pääasiassa esim. poistumatietojen taustatietojen arvioinnissa.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Poliisihallituksella on tiedon tuotannossa hyvä työväline (Polstat). Poliisihallituksella on resursseista hyvä kokonaiskuva. Laskennallisen HTV:n laskentaperusteet ovat kaikille yksiköille samat.

Mahdollisuudet

Monivuotisempi suunnittelu antaisi paremmat edellytykset resurssisuunnittelulle. Karkeampi jakomalli helpottaisi suunnittelua.

Heikkoudet

Merkittävä ongelma on pienistä resursseista johtuva tehtävien ja osaamisen kasautuminen vain yhdelle tai muutamille virkamiehille. Vuosittain vaihtelevat resurssien jakokriteerit yksiköille muodostavat läpinäkyvyyden osalta merkittävän ongelman. Ei ole käytössä resurssimallia, joka sellaisenaan olisi käyttökelpoinen. Mallit vaativat aina tapauskohtaista arviointia. Malli on työläs, kun jaetaan erikseen kehysraha ja keskitetty sekä sen sisällä poliisit ja muu henkilöstö. Lopullinen jako on tiedossa liian myöhään (maaliskuu). Henkilöstösuunnittelua vaikeuttaa poliisin uudistunut eläkelainsäädäntö. Poistumien ennakointi on hankalaa.

Uhat

Neljä vuotta kattavista kehyspäätöksistä huolimatta rahoitustilanne vuosittain vaihtelee, eikä hallinnon rahoitus ole ennakoitavissa riittävän tarkasti. Taloustilanteen muutokset voivat muuttaa rahoitustilannetta radikaalisti.

5.2.2 Poliisin yksiköt

Taloussuunnittelu ja -seuranta

Taloussuunnittelu ja -seuranta sekä henkilöstöresurssisuunnittelu ja -seuranta ovat poliisiyksiköissä kattavasti keskitetty hallinto- ja esikuntapalvelut - linjalle, joka tuottaa tarvittavat suunnittelun ja seurannan tiedot niin viraston johdolle kuin linjoillekin. Budjettien laadinnassa ja ennusteiden laadinnassa on kuitenkin välttämätöntä tehdä tiivistä yhteistyötä linjojen kesken.

Pitkän aikavälin taloussuunnittelu

Poliisin yksiköissä ei tällaista suunnittelua käytännössä tehdä. Poliisin yksiköiden saamat tiedot tulevien vuosien rahoituksesta ovat siinä määrin epävarmoja, ettei suunnittelua tältä osin ole nähty järkeväksi tehdä.

Sisäinen budjetointi

Poliisilaitokset jakautuvat organisatorisesti linjoihin, joita on lähtökohtaisesti kolme: 1) hallinto- ja esikuntapalvelut -, 2) poliisipalvelut - ja 3) lupapalvelut - linja. Suurimmassa osassa poliisiyksiköistä määrärahoja jaetaan ainakin jossakin laajuudessa linjoille tai vastaaville. Vaihteluväli yksiköiden käytännöissä on, ettei sisäistä määrärahajakoa lainkaan tehdä ja laajimmillaan jaetaan käytännössä kaikki ja jätetään viraston jakamattomaan yhteiseen budjettiin yleensä määrärahoja yllättäviin operatiivisiin kuluihin. Suhteellisen yleisesti viraston yhteiseen budjettiin jätetään esimerkiksi toimitilakulut, työterveyshuolto ja työhyvinvointi, ICT- kulut ja ajoneuvojen kulut. Linjoille jaetaan pääsääntöisesti henkilöstökulut (palkat, työaikakorvaukset, ylityöt), matkakulut ja hankinnat eli sellaiset kustannukset, joihin johtamisella voidaan vaikuttaa.

Yleisintä on ainakin jonkintasoinen määrärahojen ja talousvastuun jakaminen virastojen sisällä ja suuntaus näyttäisi olevan se, että jakamiseen siirtyvät myös ne yksiköt, joissa sitä ei ole aiemmin tehty. Yleinen näkökulma on, että ellei vastuuta jaeta, kasvaa uhka kulutuksen lisääntymisestä tai liian tiukasta toimintaa vaikeuttavasta byrokratian lisääntymisestä.

Linjojen budjetit valmistellaan pääosin siten, että hallinto- ja esikuntapalvelut - linjalla tehdään budjettiluonnokset, jotka käsitellään yhdessä linjojen kanssa tai vähintäänkin johtoryhmässä. Määrärahat jaetaan linjoille vuoden alussa eikä tarkennuksia yleensä tehdä ilman poikkeuksellisia syitä.

Seuranta

Talousseuranta on pohjautunut pitkälti Meritt -raportteihin, mutta lisäksi käytetään yleisesti MSEXcel -raportteja. Seuranta tehdään pääsääntöisesti kerran kuukaudessa määrärahojen osalta sekä työaikakorvausten ja ylityöiden osalta jaksoittain. Tarvittaessa ja erillisprojektien osalta seuranta tehdään useamminkin.

Ennusteet

Määrärahojen ennuste perustuu yleisimmin toteutuneeseen käyttöön ja sen korjaamiseen tarvittaessa tiedossa olevilla poikkeavilla kuluerillä ja henkilöstöpoistumilla. Lisäksi pohjana käytetään ennusteissa edellisen vuoden käyttöä. Nykyisillä järjestelmillä tiedetään, paljonko määrärahoja on myönnetty ja mikä on ollut kulutus, mutta järjestelmistä ei saada sitä, mihin kuluihin on sitouduttu (esim. tehdyt hankintapäätökset, kesken olevan jakson haitat/ylityöt). Tämä vaikeuttaa ennusteiden tekoa ja riippuen esim. linjojen hankintavaltuuksista edellyttää HALE -linjan tiivistä yhteistyötä linjojen kanssa ennusteen laatimisessa. Tasaisen kulutuksen erät on suhteellisen helppo ennusteessa huomioida, mutta kuluerät, joiden laskutus tapahtuu vain muutaman kerran vuodessa toteutuneen mukaisena ja mikäli kulutus voi olla hyvin erisuuruista eri ajankohtina, ovat ennusteen kannalta haasteellisia.

Poliisihallituksen määrärahaennuste jakaa voimakkaasti mielipiteitä. Osassa yksiköistä todetaan, että sitä verrataan omaan ennusteeseen eli se tukee ennustamista ainakin jollakin tasolla. Muutamassa yksikössä POHA: n ennustetta pidetään hyvänä, mutta vastaavasti muutamassa siitä ei nähdä olevan hyötyä vaan työllistävän turhaan. Vaikuttaa siltä, että POHA: n ennuste toimii yksiköissä, joissa määrärahat koostuvat pääosin POHA: n kerralla jakamasta peruskehiksestä ja kulutus on suhteellisen tasaista. Sen sijaan POHA: n ennustetta ei pidetä tarpeellisena yksiköissä, joiden osalta POHA jakaa määrärahoja pitkin vuotta (hanke- ja keskitetty rahoitus), joilla on ulkoista rahoitusta tai joiden kulutuksessa on huomattavia vaihteluja kuukausittain.

Taloustiedon hyödyntäminen päätöksenteossa

Seurantaraportit käsitellään yleensä johtoryhmissä kerran kuukaudessa sekä viraston johdon palavereissa, osassa virastoja myös yt-neuvotteluelimessä. Lisäksi raportteja käsitellään linjojen johdon sekä projektivastaavien kanssa. Ajantasainen tieto talouden tilasta on välttämätöntä toiminnan ja talouden yhteensovittamiseksi sekä tarvittaessa korjaustoimenpiteiden tekemiseksi.

Henkilöstöressin suunnittelu ja seuranta

Pitkän aikavälin henkilöstösuunnittelu

Henkilöstöressin suunnittelun osalta suurimman haasteen aiheuttaa pitkän aikavälin tiedon puuttuminen. Käytännössä yksiköiden pitkän aikavälin henkilöstösuunnittelu puuttuu kokonaan. Vakituisten viran täyttäminen, joka on valtiolla pääasiallinen palvelussuhteen muoto, tarkoittaa sitoutumista useimmiten kymmeniksi vuosiksi ja tällöin tulisi luonnollisesti olla jokin varmuus henkilöstöressista tulevana vuosina. Nyt kuitenkin henkilöstöressi tiedetään vain vuodeksi kerrallaan ja erityisesti taloudellisesti epävarmoina aikoina tämä luo erityisiä haasteita, sillä taloudellinen epävarmuus ei ole lain mukainen peruste määräaikaiselle virkasuhteelle.

Henkilöstöressien jakaminen yksiköissä

Henkilötyövuosien ja henkilöstökulujen jakamisessa virastojen sisällä on melkoisesti eroja. Osassa virastoja HTV ja palkkarahat jaetaan linjoille, osassa jaetaan vain esim. haitat ja ylityörahat. Osassa oli myös malleja, joissa HTV jaetaan linjoille, mutta palkkarahat ovat viraston jakamattomassa budjetissa.

Heikkoutena pidettiin jossakin määrin Poliisihallituksen tekemän resurssijaon läpinäkyvyyttä ja oikeudenmukaisuutta. Sama asia nousi esille myös viraston sisäisessä resurssien jakamisessa. Sisäisellä resurssijaolla päällikkö toteuttaa strategisia linjauksia ja tulostavoitteita vaikka linjojen/sektoreiden näkemykset resurssijaosta voisivat olla toisenlaisia.

Vaikka HTV ja palkkarahat olisi jaettu linjoille, näyttäisi yleisesti virastoissa olevan kuitenkin käytäntönä, että ainakin vakituisten virkojen täyttämistä päättää viraston päällikkö. Tämä on seurasta tiukasta taloustilanteesta ja hyvin perusteltua tässä tilanteessa. Lyhyiden määräaikaisuuksien osalta ratkaisuvallta täyttämistä on myös linjoilla.

Seuranta

HTV-seuranta ja -ennusteet tehdään pääasiassa manuaalisesti excel -pohjaisilla taulukoilla, sillä PolStat -tiedot tulevat liian pitkällä viiveellä. Vain yksi virasto ilmoitti käyttävänsä ainoastaan PolStat -raportteja HTV -seurannassa ja -ennusteessa. Osassa virastoja HTV -seuranta tehdään virka-/henkilö-tasolla. Seuranta on hyvin reaaliaikaista, sillä muutoksia henkilöstössä varsinkin suurissa poliisiyksiköissä tapahtuu jatkuvasti. Manuaalisesti toteutettava seuranta on työlästä. Odotukset Kieku-raportoinnille ovatkin suuria HTV -raportoinnin osalta, tosin alkuvaiheen kokemusten perusteella haasteet ovat suuria.

HTV -toteumaa ja -ennustetta seurataan virastoissa pääsääntöisesti kerran kuussa johtoryhmän kokouksissa. Lisäksi useissa virastoissa tilannetta seurataan jopa viikoittain johdon palavereissa.

Henkilöstökulujen seurannan osalta osassa virastoja lasketaan excelillä myös reaaliaikaisesti palkkakulujen muutoksia eli sekä lisäyksiä että syntyviä säästöjä. Osassa henkilöstökulujen ennuste pohjautuu toteumaan ja arvioon tulevasta HTV -määrästä. Osassa käytetään siis laskennassa keskimääräisiä palkkakustannuksia.

Haasteita henkilöstöseurannalle aiheuttaa myös eri rahoituslähteiden sekoittuminen samalle momentille. Hankerahoituksella ja työ-/kenttäharjoittelulla sekä työvoimavaroin palkatuille

on omat momenttinsa, mutta keskitetyn rahoituksen ja EU-rahoituksen henkilötyövuodet kirjautuvat perustoiminnan momentilla ja näin esim. PolStat -raportit eivät anna oikeaa tietoa.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Nykymallin todettiin tukevan viraston johtamista sekä olevan edellytys toiminnan ja resurssien yhteensovittamiselle. Selkänä vahvuutena nykyisessä mallissa pidettiin sitä, että virastoissa on paras tieto paikallisista olosuhteista sekä henkilöstön tuntemus eli tiedetään henkilöstössä tulossa olevat muutokset ja pystytään ennakoimaan niiden vaikutusta sekä määrärahalanteeseen että henkilötyövuosikertymään. Henkilöstökulut ovat selkeästi suurin kuluerä ja sen suuruuteen (palkkauskulut, työaikakorvaukset) voidaan merkittävästi vaikuttaa myös kesken vuoden tehtävillä ratkaisulla. Tämä edellyttää kuitenkin tiivistä yhteistyötä operatiivisen toiminnan kanssa. Nykymallissa vastuu jakautuu lähelle operatiivista toimintaa ja se lisää linjajohdon sitoutumista sekä parantaa kustannustietoisuutta. Lisäksi todettiin nykytilassa raportoinnin olevan ajantasaista ja joustavaa, budjetoinnin onnistuvan pääsääntöisesti hyvin sekä nykytilan mahdollistavat hallinto- ja esikuntapalvelut - linjan henkilöstön joustavan käytön.

Mahdollisuudet

Mahdollisuuksia nähtiin ennen kaikkea Kiekun ja PolStatin tarjoamissa mahdollisuuksissa raportoinnin suhteen. Nykymalli mahdollistaa myös resurssisuunnittelun ja -seurannan ammattimaistumisen sekä sen, ettei siihen sidota poliisihenkilöitä. Nykymalli mahdollistaa myös HALE -henkilöstön toimenkuvien monipuolistamisen ja kehittämisen.

Heikkoudet

Nykymallin heikkoudet kulminoituivat kahteen asiaan: pitkän aikavälin resurssitilanteen puuttumiseen ja järjestelmien puutteisiin. Pitkän aikavälin suunnitelmia ei pystytä tekemään, sillä niin määrärahat kuin henkilötyövuodetkin tiedetään vain kuluvalle vuodelle. Järjestelmien puutteet vaikuttavat ennen kaikkea ennusteiden tekemistä ja HTV -seurantaa, joita molempia joudutaan tekemään liikaa manuaalisesti ja arvioiden. Odotukset Kieku-järjestelmää kohtaan ovat suuret. Samoin tulisi saada paremmin tietoa siitä, mihin on sitouduttu (esim. hankinnat, joista ei ole tullut vielä laskua). Myös PolStat -järjestelmää toivottiin kehitettävän. Esille nousi myös kaikkien poliisiyksiköiden oma toimintatapansa eli kaivattiin hyvin käytäntöjen jakamista ja yhdenmukaistamista. Myös POHA:n ja poliisiyksiköiden välisessä tiedonkulussa, jopa luottamuksessa nähtiin parannettavaa.

Uhat

Suurimpana uhkana pidettiin sitä, ettei Kieku tuo raportointiin ja ennustamiseen odotettua parannusta. Tämä saattaa vaarantaa resurssien oikean kohdentamisen raporttien epäluotettavuuden vuoksi. Uhkana nähtiin jonkin verran myös suunnittelun eriytyminen ja kokonaisuustilanteen hämärtyminen, mikäli suunnittelu on kovin kaukana käytännön toiminnasta. Riskinä nähtiin myös kustannustietoisuuden häviäminen, ellei taloudellista vastuuta ole jaettu esim. linjatasolle.

5.3 TALOUSHALLINTO

Taloushallinnolla tarkoitetaan tässä kirjanpitoon, sisäiseen laskentaan ja maksuliikkeeseen liittyviä asiakokonaisuuksia. Tässä yhteydessä ei ole tarkasteltu taloussuunnitteluun tai -seurantaan liittyviä tehtäviä.

Poliisihallinnon siirtyessä vuonna 2006 Palkeiden asiakkaaksi, tuli poliisihallinnolle velvoite vähentää talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstöä. Silloin siirrettiin palkanlaskenta sekä kirjanpidon sekä osto- ja myyntilaskujen tehtävien käsittelyä Palkeille. Pora II uudistuksessa

vuonna 2010 on talouden ohjaustehtäviä ja taloushallintotehtäviä keskitetty koko poliisin organisaation käsittävälle uudelle kirjanpitoyksikölle. Pora III uudistuksessa vuonna 2014 on poliisihallinnolle tullut velvoite ns. HALE -vähennyksiin, jotka koskivat taloushallinnon osalta lähes samoja henkilöstöryhmiä kuin aikaisemmin tehdyt Palkeiden asiakkuudesta aiheutuvat vähennykset.

Huomionarvoista on, että esim. verkkokauppa, joka on tehostanut prosesseja lupahallinnossa, on tuonut taloushallintoon lisätehtäviä ja työllistää tällä hetkellä melko paljon.

Poliisi on vuoden 2015 alussa ottanut käyttöön Kieku-tietojärjestelmän. Kiekun käyttöönoton yhteydessä otetaan käyttöön myös Jeeves -budjetointijärjestelmä ja Tarmo työajanseurannan järjestelmä. Näistä Tarmon käyttöönotto on vielä kesken. Käyttöönottovaiheen kesken-eräisyydestä johtuen tässä vaiheessa on vielä mahdoton arvioida vaikutuksia työmääriin tulevaisuudessa. Alkuvaiheessa tehtävämäärä on lisääntynyt huomattavasti.

Kieku-tietojärjestelmä ei suosi nykyisin käytössä olevaa mallia, jossa yhden kirjanpitoyksikön sisällä toimii monta virastoa. Nykytilanteesta tästä on aiheutunut raskaita ja työllistäviä prosesseja Palkeiden, Pohan ja yksiköiden välille.

Poliisin taloushallinto on valtion taloushallintostrategia 2020 mukaisesti sisäisesti pyrkinyt kaikilla tasoilla yhdenmukaistamaan talouden sisäisiä prosesseja ja tekemään niistä mahdollisimman hyvin yhteensopivia palveluskeskuksen prosessien kanssa. Erityisesti nyt, kun on siirrytty yhtenäiseen Kieku -käyttöympäristöön, on yhteisten tietojärjestelmien ja tietovarastojen sekä yhtenäisen raportoinnin hyödyntäminen helpompaa. Poliisihallitukseen on perustettu vuonna 2015 määrääikainen Controller toiminto tuomaan lisäarvoa ja uutta sisältöä tietojen analysointiin sekä taloustiedon aktiiviseen hyödyntämiseen ylimmän johdon päätöksenteon tueksi. Toiminnosta kerätään kokemuksia kuluvan vuoden aikana ja toiminnon vakinaistamisesta päätetään myöhemmin.

Päämääränä on luoda selkeät työjaot ja roolit sekä vastuujako Palkeiden ja poliisin taloushallinnon välillä. Muun muassa hankinnasta maksuun -prosessilla ja mahdollisesti myös poliisihallinnossa käyttöön otettavilla TILHA:n ja SOHVI:n kaltaisilla järjestelmillä pystytään merkittävästi vähentämään poliisin taloushallinnon työmäärää. Poliisihallinnon talousosaa- mista on myös lisätty sekä pyritty turvaamaan osaamisen jatkuvuus sillä, että poliisilaitoksissa taloushallinnon asiakokonaisuudet on keskitetty poliisilaitoksissa tiettyihin yksiköihin ja tiettyihin toimipisteisiin.

5.3.1 Poliisihallitus

Poliisihallituksen suunnittelu- ja talouden vastuualueella tehdään tällä hetkellä pääosin Poliisihallitus- viraston taloushallinnon tehtävät, hoidetaan poliisihallinnon suunnittelun ja seurannan tehtävät sekä ohjataan poliisin yksiköitä ja kehittää prosesseja omalla toimialueella. Lisäksi suunnittelun ja talouden vastuualueella hoidetaan raportointi sisäministeriön ja eduskunnan suuntaan poliisin talouden osalta. Resurssien vähentäminen sekä monet samanaikaiset järjestelmähankkeet ovat johtaneet tilanteeseen, jossa Pohan alaisen hallinnon ohjaukselle on jäänyt liian vähän aikaa.

Tulojen käsittely

Tehtäväalueeseen kuuluu kaikki poliisin tulojen käsittelyyn liittyvät taloushallinnon toiminnot, kuten esim. VaKaVa- kassajärjestelmän kehittämistehtävät, Kieku-myyntilaskutus, tiliotekäsittelyt, e-maksujen käsittelytehtävät sekä e-järjestelmiin liittyvät kehittämistehtävät, perintään liittyvät asiat, huutokauppatuottojen käsittely ja edelleen tilitettävien tulojen käsittelyä.

Kieku-tietojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä Pohalle tuli käsiteltäväksi kirjanpitoyksikkö tasoiset aineistot eli käytännössä Poliisihallituksessa asiatarkastetaan ja hyväksytään kaikki myyntireskontrasiirrot (Vakava ja verkkokaupat). Tämä oli mittava työmäärän lisäys vuoden 2015 alusta lukien.

Menojen käsittely

Menojen käsittely tehtäväkokonaisuus on taloushallinnon suurin.

Pohan ostolaskujen lukumäärä on kasvanut Pora III:n yhteydessä tehdyn PTK:n lakkauttamisen myötä (1 200 laskua/v).

Kirjanpito

Kirjanpito on talousarviolainsäädännön mukaan kirjanpitoyksikössä hoidettava tehtävä ja siihen kuuluu sekä liikekirjanpito että talousarviokirjanpito

Sisäinen laskenta ja muut taloushallinnon tehtävät

Taloushallinnossa hoidetaan seuraavat tehtävät: Sisäiset budjetit ja niiden tallennus Jeeves - järjestelmään, kokonaiskustannusten laskenta, poliisin ydintoimintojen kustannusten laskenta, kustannusvastaavuuslaskenta, maksullisen toiminnan-, sekä julkisoikeudellisen- ja liiketaloudellisen toiminnan laskenta, taloudellisuuslaskenta, tuottavuuslaskenta ja hinnoittelulaskenta.

Muita taloushallinnon tehtäviä ovat taloushallinnon ja sen eri järjestelmien kehittämiseen liittyvät tehtävät, ulkopuoliseen rahoitukseen liittyvät tehtävät, raportointitehtävät sekä pankkitilien hallinta ja e-maksuihin liittyvät sopimukset.

Raportointia on hoidettu jo nyt keskitetysti Pohasta tuottamalla valmiita raportteja Polstatissa kaikkien poliisin yksiköiden käyttöön.

Joitain toimintoja on hoidettu keskitetysti jo nyt koko konsernissa. Palvelusopimusneuvottelut Palkeiden kanssa hoidetaan Pohassa. Talous- ja henkilöstöpalvelujen ostot Palkeilta maksetaan keskitetysti Pohasta. Myös HALTIKista ostetaan keskitetysti palveluita mm. VaKaVa-järjestelmän ylläpitoon ja sähköisen asioinnin alustan ylläpitoon.

5.3.2 Poliisin yksiköt

Poliisin yksiköt ovat linjanneet taloushallintonsa Pora III:n HALE -linjausten mukaisesti. Kaikissa poliisilaitoksissa taloustoiminnot ja niiden johtaminen oli keskitetty hallinto- ja esikuntapalvelut - linjalle. Taloushallintoa koordinoi yleensä apulaispoliisipäällikkö, hallintojohtaja ja talouspäällikkö / talousasiantuntija. Kaikissa poliisilaitoksissa oli yhteistä se, että taloushallinto on johtamisen osalta keskitetty, mutta taloushallinnon vastuualueen toimintoja hoidetaan hajautetusti alueen eri poliisiasemilla.

Poliisilaitosten ja Poliisihallituksen kirjanpidolliset tehtävät ovat periaatteessa samat. Poliisihallitus tekee ko. tehtävät kirjanpitoyksikkötasolla ja poliisilaitokset virastotasolla. Alla on lueteltu muutamia poliisilaitosten taloushallinnon tehtäviä:

Tulojen käsittely

- kassatoiminnot ja tiliotekäsittely
- myyntilaskutus

Menojen käsittely

- ostolaskut

- matka- ja kululaskut
- maksuaikakorttien hallinta

Kirjanpito

- määrärahojen seuranta
- talouden ohjeistus ml. taloussääntöä tarkentava ohjeistus
- tilinpäätöksen valmistelutehtävät
- kirjanpidon oikeellisuuden varmentaminen ml. Muistiotositteet
- käyttöomaisuuskirjanpito

Sisäinen laskenta ja muut taloushallinnon tehtävät

- sisäisten budjettien laatiminen ja ylläpito
- kustannuslaskenta ja kustannusvastaavuuslaskenta
- taloudellisuus- ja tuottavuuslaskenta tunnuslukuja varten
- rahahuoltosopimukset ja muut maksuliikenneasiat

Palkeiden tai muun ostopalvelun hyödyntäminen

Palkeita hyödynnetään taloushallinnossa jo nykyisin niin paljon kuin se on mahdollista. Peruspalveluiden lisäksi on ostettu lisäpalveluina esimerkiksi laskujen esitiliöinti ja henkilöstöpuolella menojen palkasta perintä. Kaikkea lisäpalvelua ei kuitenkaan voida vielä hankkia Palkeista. Esimerkiksi matkalaskujen tarkastusta ei ole ostettu Palkeista, koska nykyiset tulkinnat (esim. Valtiontalouden tarkastusviraston VTV: n tulkinta talousarviokirjanpidosta) ja muista säädöksistä eivät mahdollista kaikkea palveluiden ulkoistamista. Kun Palkeiden palveluita tai muita ulkoistettuja palveluita käytetään, tulee lähtökohtana olla, että kyseisen palvelun ostamisen seurauksena vastaavatyötehtävä myös tosiasiallisesti poistuu poliisiyksiköltä.

Palkeiden käyttö on perusteltua myös osana valtion taloushallintostrategiaa. Palkeissa tehtävä työ on yhdenmukaista koko valtiohallinnon osalta.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Nykyisessä prosessissa osa tehtävistä on keskitetty, mikä takaa sen, että kyseiset keskitetyt tehtävät tehdään samalla lailla koko organisaatiossa. Osa tehtävistä on hajautettu tai jaettu tarkoituksen mukaisesti poliisilaitoksen sisällä ja näin erityisosaaminen ja alueelliset erityispiirteet ovat tulleet huomioiduksi. Taloushallinnon keskittäminen on edesauttanut taloustietojen oikeellisuuden varmistamista ja oikeiden seurantakohteiden käyttämistä. Taloushallinnon keskittäminen yhteen paikkaan ja tietyille henkilöille on myös yhdenmukaistanut toimintaa ja sitä kautta lisännyt tietojen luotettavuutta. Keskitetyssä mallissa henkilökohtaiset kontaktit ja tietojen vaihto asiantuntijoiden kesken on mahdollista. Kiekun käyttöönotto on tuonut tarvetta keskittämislle. Toisaalta lyhytaikaisen järjestelmän käytön vuoksi toiminnan arviointi on vielä hankalaa.

Mahdollisuudet

Mikäli päästään edelleen yhdenmukaistamaan tehtäviä / prosesseja, ohjeistus ja valvonta yhdenmukaistuvat. Taloushallinnon prosesseja pystyttäisiin yksinkertaistamaan ja nopeuttamaan ottamalla käyttöön järjestelmiä, jotka tukevat hankinnasta maksuun - prosessia ja sopimusten hallintaa (TILHA, SOHVI yms.).

Heikkoudet

Osaaminen keskittyy vain yhdelle tai muutamille henkilöille, jolloin on vaarana, ettei sijainnista saada tarvittaessa järjestettyä ja järjestelmä on haavoittuva.

Koska vain osa nykyisessä toimintamallissa on keskitettyä toimintaa, on heikkoutena se, että asioita voidaan tehdä monella eri tavalla. Hallinnossa ei välttämättä ole yhtenäisiä työprosesseja. Tieto ja taito saattaa olla organisaatiossa vain yhden henkilön takana.

Uhat

Yritetään liian innokkaasti saada kaikki samaan mallin ja unohdetaan paikalliset erityispiirteet. Uhkana on myös nykyisen osaamisen siirtäminen ja turvaaminen poistumatilanteissa. Alueellisen tiedon tai olosuhteen tuntemuksen puute saattaa aiheuttaa esim. määrärahan käytön ennusteisiin epätarkkuutta.

5.4 HENKILÖSTÖHALLINTO

Henkilöstöhallinnon tehtävät käsittävät tässä työssä rekrytoinnin, perehdytyksen, palvelusuhdeasiat, matkanhallinnan, palkanlaskennan ja palkitsemisen, raportoinnin ja tilastot, Palkeiden hyödyntämisen, henkilöstökoulutuksen ja kehittämisen, työhyvinvoinnin, työsuojelun ja työterveyshuollon.

5.4.1 Poliisihallitus

Keskitettyt tehtävät

Poliisihallituksen tehtävänä on johtaa, kehittää, suunnitella ja ohjata poliisitoimintaa koko maassa. Henkilöstöhallinnon toimintojen osalta tämä tarkoittaa lähinnä keskitettyä neuvontaa ja ohjausta palvelussuhdeasioiden VES -neuvonnassa, virkamieslainsäädännön tulkinnoissa, työhyvinvoinnin ja osaamisen kehittämisen valtakunnallista ohjeistusta sekä prosessien kehittämistä. Poliisihallitus toimii keskitetysti poliisin neuvotteluviranomaisena ja sen tehtävänä on huolehtia poliisin palkkausjärjestelmän yhdenmukaisesta soveltamisesta.

Ohjausta tehdään eri verkostojen kautta (poliisin henkilöstöasiantuntijat, henkilöstöhallinnon verkosto, koulutusyhdyshenkilöiden verkosto, kaiku kehittäjien verkosto, jälkipuintiverkosto jne) sekä ohjeiden ja määräysten muodossa. Poliisihallituksella on vain vähän päästötoimivaltaa poliisiyksiköiden henkilöstöhallinnollisissa asioissa (virkojen perustaminen ja lakkauttaminen, nimikemuutokset, täyttökieltoimivalta).

Poliisihallitukseen on keskitetty myös erilaisten kehittämishankkeiden veto- ja täytäntöönpanon koordinaatiovastuu (rakenneuudistusten henkilöstöjärjestelyt, henkilöstöhallinnollisten tietojärjestelmien uudistaminen kuten M2, Kieku, Tarmo, Megaflex, Heli 2).

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Vahvuutena nykyjärjestelmässä ovat verkostot, joiden kautta rakentuu vahva toiminnallinen yhteys Poliisihallituksen ja poliisin yksiköiden välille. Verkostomaisessa järjestelmässä ohjaus tapahtuu Poliisihallituksen toimesta samalla, kun yksiköiden edustajat voivat nostaa esiin käytännön työtilanteissa esiin nousseita ongelmia valtakunnallisesti linjattavaksi ja ratkaistavaksi. Jatkuvan vuorovaikutuksen myötä toiminta poliisin eri yksiköissä yhteismitallistuu ja prosessit vastaavat myös asiallisesti toisiaan. Poliisihallitukseen keskitetyn asiaosaamisen myötä toimintoja voidaan ohjata ja valvoa sekä ohjeistaa niissä tapauksissa, joissa se nähdään tarpeelliseksi. Aktiivinen ohjausote on korostunut PORA III:n jälkeisessä ajassa esimerkiksi Kieku-järjestelmän käyttöönoton yhteydessä.

Mahdollisuudet

Keskitettyjen hallintotoimien mahdollisuutena nähdään kyky lisätä toimintaprosessien laatua ja tuottavuutta. Keskitettyjen hallintotoimien avulla poliisiin on mahdollista luoda yhdenmukainen ja yhdenvertainen hallinto, joka palvelee kaikkia yksiköitä noudattamalla yhteismitallisia toimintatapoja ja -periaatteita.

Heikkoudet

Nykyjärjestelmän heikkoutena voidaan nähdä Poliisihallituksen puutteellinen toimivalta ja rajalliset resurssit eri ongelmatilanteiden ratkaisemisessa, niihin liittyvien toiminnallisten ohjeiden ja määräysten antamisessa sekä niiden noudattamisen valvonnassa. Valtakunnalliset ohjausprosessit toimivat tälläkin hetkellä verkostojen välityksellä, mutta ovat vielä toistaiseksi kehittämissvaiheessa, eikä täyttä toiminnallisuuden astetta ole siten ollut mahdollista saavuttaa. Lisäksi Poliisihallitukselle kohdistetut virastokohtaiset veloitteet vievät suuren osan niistä resursseista, joita muussa tapauksessa voitaisiin kohdentaa valtakunnalliseen toimintojen kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan.

Uhat

Uhkan muodostaa Poliisihallitukseen kohdistuvat ylisuuret resurssileikkaukset, jotka samalla myös estävät tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen ohjaustoiminnon luomisen, kehittämisen ja ylläpitämisen. Heikko ohjaustoiminto vaarantaa samalla mahdollisuuden tehokkaaseen valtakunnalliseen tulosohtaukseen. Mikäli nykyisistä ja mahdollisesti myös laajenevista vastuista pyritään selviytymään riittämättömillä resursseilla, siirtyy toiminnan painopiste työsuoritteiden laadullisen parantamisen sijaan niiden määrälliseen tekemiseen.

5.4.2 Poliisin yksiköt

Henkilöstöhallinnon prosessit on keskitetty pääsääntöisesti poliisilaitosten hallinto- ja esikuntalinjojen henkilöstöyksilöihin, joissa henkilöstöhallintoon liittyviä tehtäviä on jaettu alue- ja asiakasvastuuperusteisesti silloin, kun se tehtävien hoitamisen ja esimerkiksi sidosryhmäyhteistyön ylläpitämiseksi on ollut perusteltua. Merkittävä osa prosesseista tuotetaan koko poliisilaitosta palvelevina toimintoina riippumatta siitä, missä tehtävä tosiasiallisesti suoritetaan. Tämä koskee myös yhteistyötä palveluntuottajien kuten Palkeitten kanssa. Asiakasvastuuperusteiden osalta uudistukset kuten mm. Kieku ovat aikaansaaneet sen, että tehtäviä on jouduttu ainakin tilapäisesti jakamaan yksikön sisällä, jolloin asiakasvastuuperuste ei ole täysimääräisesti toteutunut.

Henkilöstöyksikkö vastaa koko poliisilaitosta koskevista henkilöstöprosesseista niiden kehittämisen, suunnittelun, toteutuksen ja seurantaraportoinnin osalta (mm. koulutussuunnittelu, henkilöstöbarometri, CAF - laadunarviointi). Palvelut tuotetaan kaikille linjoille ja sektoreille keskitetysti, minkä lisäksi yksikkö vastaa toimintaansa liittyvästä sidosryhmäyhteistyöstä sekä hallinnon sisäisten (Poha, PolAmk) että sen ulkopuolisten toimijoiden kanssa (alueelliset Työ- ja elinkeinokeskukset).

Poliisiyksiköiden tyhy -toimintaa koordinoidaan ja ohjataan henkilöstöyksiköistä käsin. Aluevastuun osalta tämä tarkoittaa mm. yhteistyötä paikallisten työterveyshuollon palveluntuottajien kanssa. Työsuojelu kytkeytyy osaksi tyhy -prosesseja, muodostaen kuitenkin siitä erillisen toiminnon.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Vahvuutena voidaan nähdä poliisilaitostasoinen yhteistyö paikallisten henkilöstöhallinnon yhteistyökumppaneiden kuten esimerkiksi TE - toimistojen kanssa. Kaikki poliisilaitoksen keskeiset palvelut tuotetaan tällä hetkellä "on the spot" -periaatteen mukaisesti siellä, missä henkilöstön viranhallintaan liittyvät esimiesviraston toimenpiteet myös tosiasiallisesti suoritetaan. Paikallistasoinen toiminnan vahvuutena on mahdollisuus tuottaa poliisilaitoksen johdolle päätöksenteon tueksi asiantuntijatietoa ja muuta raportointia sekä ennusteita mm. HTV-kehityksestä. Henkilöstöyksikön työtehtävien monipuolisuus ja laaja-alaisuus on edesauttanut yksiköiden laajan osaamispääoman muodostumista ja samalla mahdollistanut yksikön sisäiset tehtäväjärjestelyt poikkeustilanteissa, kuten esimerkiksi Kiekun käyttöönoton

yhteydessä. Paikallisen palveluntuotannon etuna voidaan lisäksi nähdä tukeutumismahdollisuus poliisilaitoksen omaan henkilöstöön mahdollisten ongelmatilanteiden ratkaisemiseksi ja henkilöstöhallintoon liittyvän ohjauksen saamiseksi.

Mahdollisuudet

Mahdollisuutena nähdään prosessien kehittämisen sekä valtakunnallisen yhteismitallistamisen myötä syntyvä kahdenkertaisen työn poistaminen varsinkin Palkeitten kanssa jaettujen tehtävien osalta. Lisäksi Kieku -järjestelmään liittyvän henkilöstöhallinnon raportoinnin kehittyminen saattaa tulevaisuudessa vähentää tarvetta poliisilaitoskohtaiselle HTV-seurannalle ja raportoinnille, mikäli järjestelmä saadaan toiminnallisesti muutettua poliisin toiminnallisia tarpeita vastaavaksi.

Heikkoudet

Nykyjärjestelmän heikkoutena voidaan pitää PORA III:n yhteydessä suoritettujen HALE -vähennysten aiheuttaman työmäärän lisääntymistä varsinkin, kun pääasiallisten työtehtävien lisäksi henkilöstöyksiköiden työpanosta joudutaan kohdentamaan mm. järjestelmäuudistuksiin kuten Kiekuun. Yksiköiden niukasta resursoinnista johtuen yhdenkin henkilön poistuma saattaa aiheuttaa tarpeen henkilöstöhallinnon tehtävien priorisointiin ja aikataulutukseen. Lisäksi osa nykyisistä prosesseista edellyttää jatkuvaa yhteistyötä mm. Palkeitten kanssa, joka muodostaa ylimääräisen rajapinnan henkilöstöyksiköiden ja palveluntuottajan välillä. Palkeitten palveluntuotannossa on myös poliisilaitoskohtaisia laadullisia eroja, mitkä johtuvat palveluasiantuntijoiden ammattiosaamisen vaihtelusta. Henkilöstöhallintoon liittyvä tarkentava HTV-raportointi tuotetaan edelleen poliisilaitoksissa, jolloin seurantaan ja raportointiin käytetään toisistaan poikkeavia järjestelmiä ja ne mahdollisesti antavat myös toisistaan poikkeavia tuloksia.

Uhat

Uhat liittyvät käytössä oleviin järjestelmiin sekä niiden tuottaman lisähyödyn syntymättä jäämiseen tai toisaalta sen aiheuttamaan lisätyöhön, mikäli järjestelmien toiminnallisuutta ei kyetä kehittämään. Tällä hetkellä Kiekulla on merkittävä lisätyöllistämisvaikutus huolimatta siitä, että järjestelmästä ei vielä toistaiseksi saada ulos esimerkiksi raportteja, joita poliisilaitoksen johto tarvitsee henkilöstöön liittyvän päätöksenteon tueksi. Mikäli toiminnallisia puutteita ei saada valtakunnallisesti korjattua, joudutaan poliisilaitoksissa myös tulevaisuudessa tuottamaan erilaisia raportteja nykyisen Kieku-raportoinnin rinnalla. Kieku-järjestelmän varsinaisena puutteena voidaan raportoinnin ohella pitää ennusteiden puuttumista, jolloin HTV-ennusteet joudutaan tuottamaan poliisilaitoskohtaisesti. PORA III:n yhteydessä ei myöskään täysimääräisesti kyetty ennustamaan mm. Kiekusta tai esimerkiksi poliisilaitosten koulutusseurannasta aiheutuvaa lisätyömäärää. Mikäli työmäärää ei kyetä poistamaan joko teknisesti tai poliisiyksiköiden prosesseja parantamalla, tulee työkuorma pitkällä aikavälillä vaikeuttamaan merkittävästi yksiköiden tehokasta toimintaa ja lisäksi riski henkilöstön kokeaman kumulatiivisen stressin lisääntymiseen kasvaa.

Poliisin yksiköiden hoitaminen tehtävien tiivistelmä:

Rekrytointi

- hoidetaan poliisiyksiköissä itsenäisesti.

Perehdytys

- hoidetaan poliisiyksiköissä itsenäisesti.

Palvelussuhdeasiat

- hoidetaan poliisiyksiköissä itsenäisesti
- Poliisihallitus antaa tulkintaohjeita ja muuta ohjeistusta

Matkahallinta

- hoidetaan poliisiyksiköissä itsenäisesti
- Poliisihallitus antaa tulkintaohjeita ja muuta ohjeistusta

Palkanlaskenta ja palkitseminen

- hoidetaan poliisiyksiköissä itsenäisesti
- Poliisihallitus tulkitsee palkkaVES:sta
- Palkeet hoitaa palkanlaskennan
- Poliisihallitukseen on keskitetty ritarikuntien kunniamerkkien ja Poliisin ansiomerkkien valmistelu

Raportointi ja tilastot

- hoidetaan poliisiyksiköissä itsenäisesti
- Poliisihallitus vastaa PolStat -järjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä
- Poliisihallitus vastaa tilastoyhteistyösopimuksen mukaisesta tilastotuotannosta

Palkeiden hyödyntäminen

- Palkeet -yhteistyö hoidetaan poliisiyksiköissä itsenäisesti
- Poliisihallitus tekee palvelusopimukset Palkeiden kanssa ja maksaa keskitetysti pääosan palvelusopimuksen kustannuksista sekä seuraa sopimuksen toteutumista ja kustannusten kehitystä
- Osana Kieku-järjestelmän käyttöönottoa Poliisihallitus kehittää Kieku-toimintaprosessia yhdessä Palkeiden kanssa

Henkilöstökoulutus ja kehittäminen

- tutkintokoulutuksesta sekä keskitetystä ammattitaitoa ylläpitävästä koulutuksesta vastaa Poliisiammattikorkeakoulu Poliisihallituksen tulosohjauksen mukaisesti
- Poliisihallitus ohjeistaa henkilöstö- ja koulutussuunnittelua
- Poliisiyksiköt toteuttavat paikallisen koulutuksen itsenäisesti

Työhyvinvointi

- Poliisiyksiköt toteuttavat työhyvinvointitoiminnan itsenäisesti Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaisesti.
- Työterveyshuoltopalveluiden kilpailutuksesta ja yhteistyön kehittämisestä vastaavat yksiköt itsenäisesti Poliisihallituksen antaen linjausten pohjalta

Työsuojelu

- Työsuojelun keskustoimikunta käsittelee valtakunnallisia työsuojelun piiriin kuuluvia kysymyksiä
- Poliisihallitus ohjaa työsuojelutoimintaa poliisissa
- Poliisiyksiköt hoitavat paikallisen työsuojelutoiminnan itsenäisesti

Työterveyshuolto

- Työterveyshuoltopalveluiden kilpailutuksesta ja yhteistyön kehittämisestä vastaavat yksiköt itsenäisesti Poliisihallituksen antaen linjausten pohjalta

5.5 MATERIAALIHALLINTO JA HANKINTATOIMI

5.5.1 Poliisihallitus

Materiaalihallinnon ja hankintatoimen keskeiset tehtävät

Materiaalihallinnon vastuualueen keskeiset tehtävät ovat seuraavat:

- poliisin materiaalihallinnon sekä hankintatoimen strateginen suunnittelu, ohjaus, valvonta ja kehittäminen
- poliisihallinnon valtakunnallisten materiaalihankintojen koordinointi ja ohjaus
- materiaalihallinnon hankkeiden ja projektien ohjaus ja yhteensovittaminen
- materiaalihallintoon liittyvien sopimusten hallinta

- Poliisihallituksen konsernipalveluihin sijoitettujen materiaalihallinnon tehtävien ohjaus ja koordinointi
- vastuualueen toimialaan liittyvä palveluiden tuottajien asiakasohjaus
- materiaalihallinnon toiminnallisten tietojenkäsittelyn ja sitä tukevien tietojärjestelmien suunnittelu, ohjaus ja kehittäminen

Poliisihallituksen resurssiyksikön toimitila- ja materiaalihallinnon vastuualue on sijoitettu Poliisihallituksen Helsingin toimipisteeseen. Vastuualuetta johtaa materiaalihallintopäällikkö. Materiaalihallinnon palvelutuotantoa toteutetaan Poliisihallituksen konsernipalveluissa materiaali-, hankinta- ja logistiikkaryhmissä, joiden ohjauksesta ja koordinoinnista vastaa materiaalihallintopäällikkö. Materiaalihallinnon konsernipalvelujen ryhmien toimipaikka on Kouvolassa.

Konsernipalveluiden hankintaryhmä kilpailuttaa poliisin keskitetysti hankittavat varusteet ja materiaalit. Materiaaliryhmä määrittää hankinnoissa hankinnan kohteet sekä vastaa määrittelystä ja logistiikkaryhmä huolehtii sopimuksen mukaisten tuotteiden saatavuudesta. Hankinnoissa sekä niihin liittyvissä kilpailutuksissa tehdään tiivistä yhteistyötä muiden valtion turvallisuusalan viranomaisten kanssa. Konsernipalvelujen hankintaryhmä tukee myös poliisiyksiköitä niiden hankinnoissa omien resurssiensa puitteissa. Konsernipalvelujen materiaalihallinnon ryhmä ylläpitää ja kehittää poliisin ostotilausjärjestelmää sekä tukee ja ohjeistaa poliisiyksiköitä ostotapahtumien suorittamisessa, vastaa toimitusten laadunvalvonnasta, sopimusehtojen toteutumisesta ja hallinnoi hankintasopimuksia. Materiaalin tilaaminen, vastaanotto ja laskujen käsittely tapahtuu poliisiyksiköissä

Poliisihallinnon materiaali- ja palveluhankinnoissa noudatetaan sisäasiainhallinnon hankintaohjetta sekä Poliisihallituksen määräystä Poliisin materiaalihallinto ja hankinnat. Poliisihallinnon materiaali- ja palveluhankinnoissa hyödynnetään SM:n ohjeistuksen mukaisesti valtiohallinnon hankintayksikön Hanselin tekemiä puitesopimuksia sekä toimitilahallinnossa Senaatti-kiinteistöjen kilpailuttamia palveluja. Tietohallintoon liittyviä materiaali- ja palvelukilpailutuksia hallinnolle tekee HALTIK.

Sisäministeriö ja Poliisihallitus ovat liittäneet, ministeriö koko hallinnonalan ja Poliisihallitus koko poliisihallinnon, Hansel Oy:n puitesopimukseen tarvittaessa. Osassa puitesopimuksia Poliisihallitus on tehnyt ns. räätälöidyn minikilpailutuksen poliisiyksiköille. Poliisiyksiköt tekevät myös itse minikilpailutuksia Hanselin puitesopimukseen perustuen. Yleisesti tarkasteltuna poliisiyksiköt suorittavat materiaalihankintoja itsenäisesti ja toisistaan riippumatta.

Materiaali- ja hankintatoimeen liittyvää sopimusten hallintaa ei ole keskitetty Poliisihallitukseen vaan yksiköt hallinnoivat ja säilyttävät omat sopimuksensa. Poliisihallinto on ottamassa käyttöön hallinnonalan keskitetyn sopimustenhallintajärjestelmän (SOHVI).

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Poliisihallituksen materiaalihallinnon ja hankintatoimen vahvuutena on kokonaisvastuu liittyen konsernitasoa koskevien kilpailutussäännösten noudattamiseen. Lisäksi vahvuutena on valtakunnallisista laatuksiteereistä, toimintalinjoista ja varustelun yhdenmukaisuudesta vastaaminen. Myös logistiikkajärjestelmien toimivuus ja varusteiden käyttöä seuranta ovat edesauttaneet varastonhallinnan keventymiseen ja poistumiseen konsernitasolla.

Mahdollisuudet

Nykytilan mahdollisuuksina voidaan pitää sähköisten järjestelmien (esim. POMA) hyödynnettävyyttä tilaajan ja palveluntuottajan välillä sekä valtakunnallisten sähköisten järjestelmien kehittämistä. Lisäksi yhdenmukaisten toimintalinjojen toteutuminen poliisin yksiköissä mahdollistaisi yhtenäisen laadun sekä yhdenmukaistaisi resurssijakoa.

Heikkoudet

Heikkouksina ovat kilpailutusten hallinta ja tiedonsiirron viiveet. Heikkouksia ovat myös paikallisyksiköiden toimintaympäristöjen ja erityistarpeiden huomiotta jättäminen, paikallistason näkemyksen puute sekä paikallisyksiköiden osallistumisjärjestelmien hyödyntämättä jättäminen joillakin osa-alueilla.

Uhat

Nykytilaan liittyvänä uhkana ovat resurssit, jotka eivät riittäne vastaamaan paikallisyksiköiden tarpeita. Lisäksi uhkina voidaan nähdä paikallisen harkinnan ja päätöksenteon vähentymisen ja sitä kautta asioiden käsittelyn viivästyminen.

5.5.2 Poliisin yksiköt

Materiaalihallinnon ja hankintatoimen keskeiset tehtävät

Poliisiyksiköiden tehtävät materiaalihallinnossa ovat poliisiyksiköiden hankintasuunnitelmien laatiminen, pien- ja toimistomateriaalihankintojen tekeminen ja materiaali- ja palveluiden hankintojen tekeminen suoraan valmiiksi kilpailutetuilta toimittajilta (esim. verkkokauppa, Hansel, Senaatti). Lisäksi materiaalihallinnon tehtäviin kuuluu erikoistoimintaan liittyvien hankintojen ja hankkeiden kilpailutus ja valmistelu, materiaalitilannekuvan ylläpito ja osallistuminen asiantuntijatyöryhmiin.

Toiminnon järjestäminen

Poliisiyksiköiden materiaalihallinto ja hankintatoimi on organisoitu PORA III hallinto- ja esikuntatehtävien järjestämisestä koskevan loppuraportin (HALE) linjausten mukaisesti hallinto- ja esikuntalinjalle. Tehtävien sijoittuminen linjan eri vastuualueille riippuu pitkälti kunkin poliisiyksikön käytävissä olevasta henkilömäärästä ja henkilöiden osaamisesta. Joissakin poliisiyksiköissä myös virastopalveluihin saattaa sisältyä hankintatoimen tehtäviä, mutta pääperiaatteena on kuitenkin virastopalvelujen sijoittuminen eri vastuualueelle kuin materiaalihallinto ja hankintatoimi, jotka on yleensä sijoitettu talous-, suunnittelu-, toimitila- ja tietohallinnon yhteyteen.

Poliisiyksiköiden hankintatoimintaa johtavat poliisipäälliköt, jotka vahvistavat poliisiyksiköiden hankintasuunnitelmat sekä yleiset hankintatoimen kehittämislinjaukset ja -tavoitteet osana toiminnan ja talouden suunnittelua. Hankintaprosessin toimivuudesta, hankintasuunnittelusta sekä hankintasuunnitelman laatimisesta ja sen sopeuttamisesta suunnittelukauden menokehykseen vastaavat poliisiyksiköiden talouspäälliköt tai vastaavissa tehtävissä toimivat muut virkamiehet. He myös valvovat hankintojen toteutumista ja voimassa olevan hankintoja koskevan lainsäädännön ja ohjeistuksen noudattamista.

Poliisiyksiköiden materiaalihallintosuunnittelijoiden/- asiantuntijoiden työtehtäviin kuuluvat poliisiyksiköiden sopimushallinnan tehtävät, hankintojen kilpailuttaminen, palvelu- ja materiaalihankintojen toteuttaminen, Hansel Oy:n yhteyshenkilöinä toimiminen sekä yksikön hankinta-asioihin liittyvän neuvonnan ja ohjeistuksen antaminen. Kilpailuttamiseen ja sopimukseen liittyvässä juridiikassa hyödynnetään osittain oikeusyksiköiden asiantuntemusta. Lisäksi poliisiyksiköissä on eri palvelu- ja tavararyhmiä varten nimettyjä vastuuhenkilöitä. Vastuuhenkilöt muun muassa huolehtivat vastuullaan olevan materiaalin kunnosta, ylläpidosta ja saatavuudesta, suorittavat hankinnat hankintapäätösten tai osoitettujen määrärahojen puitteissa ja huolehtivat sopimuksen mukaisen toiminnan valvonnasta sopimuskaudella, laadunseurannasta, takuuseurannasta sekä reklamoinneista.

Hankintojen toteuttaminen ja materiaalitalannekuvan ylläpito

Poliisitoiminnan varusteet ja tarvikkeet hankitaan ensisijaisesti Poliisihallituksen konserni-palveluiden ostotilausjärjestelmää käyttämällä. Muut tavara- ja palveluhankinnat tehdään pääsääntöisesti Hansel Oy:n tekemiä puitejärjestelyä käyttäen. Mahdollisesti tarvittavan kevennetyn kilpailutuksen tekee tällöin tilanteesta riippuen joko Poliisihallitus tai kukin poliisiyksikkö itse. Poliisihallitus on myös tehnyt tiettyjä tavara- tai palveluhankintoja koskevia erillisiä kilpailutuksia, joiden perusteella hankintoja tekevät Poliisihallituksen määräyksestä kaikki poliisiyksiköt. Poliisihallitus on kuitenkin joidenkin sopimusten osalta jättänyt kilpailutetun sopimuksen hyödyntämisen kunkin poliisiyksikön omaan harkintaan.

Materiaalitalannekuvan ylläpitoa varten poliisiyksiköiden käytössä on erilaisia rekistereitä. Viimeistään tavaran vastaanottovaiheessa poliisiyksikössä arvioidaan, onko hankittu tavara merkittävä käyttöomaisuus- tai irtaimistorekistereihin, poliisin omiin materiaalirekistereihin tai leasinglaitteiden osalta palveluntarjoajien tarjoamiin laiterekistereihin. Poliisiyksiköt tekevät tarpeelliset rekisterimerkinnät sekä uusien että poistettavien tavaroiden osalta. Poliisiyksiköt tekevät irtaimiston inventoinnin taloussäännön ja materiaalihallinnon määräysten mukaisesti.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Poliisiyksiköiden materiaalihallinnon vahvuuksia ovat toimintaympäristön hyvä tuntemus, joustava ja nopea päätöksenteko sekä poliisiyksikön osallistumisjärjestelmien välitön hyödyntäminen. Lisäksi vahvuuksina todetaan hyvä kustannusten seuranta ja kokonaiskuvan ylläpito yksikön hankintatoimesta.

Mahdollisuudet

Nykytilan mahdollisuuksina nähdään prosessien ja toimintojen keskittäminen edelleen yksikön sisällä, tiettyjen hankintakokonaisuuksien keskittäminen jollekin poliisiyksikölle sekä paikallistason henkilöstön osaamisen tukeminen ja kehittäminen.

Heikkoudet

Heikkouksia ovat valtakunnallisten kilpailutusten ja puitesopimusten vaikea sovellettavuus paikalliseen toimintaympäristöön, paikallisyksiköiden erilaiset toimintaprosessit ja henkilöstön erilaiset osaamistasot sekä Poliisihallituksen konsernipalveluiden puutteellinen tietämys paikallisyksiköiden toimintaympäristöstä. Nykyisillä järjestelmillä ei ole mahdollista saada tietoa siitä, mitä tilauksia on tehty eli millaisia taloudellisia sitoumuksia yksiköllä on olemassa. Puutetta on osassa yksiköitä yritetty paikata muilla tiedon siirron prosesseilla.

Uhat

Nykytilan uhkana nähdään poliisiyksiköiden materiaalihallinnon ja hankintatoimen kehittämisen vähäisyys, kokonaisnäkemysten puute, materiaalin elinkaaren hallintamenettelyn erilaiset toteutukset ja materiaalivalvonnan heikentyminen kokonaisuutena.

5.6 VIESTINTÄ

Poliisin hallintorakenneuudistuksen kolmannen vaiheen HALE -linjauksissa 14.6.2013 todettiin seuraavaa:

Poliisiyksiköissä on oltava riittävät resurssit ja osaaminen keskeisiin ohjaavissa asiakirjoissa määritettyihin sisäisen ja ulkoisen viestinnän tehtäviin, joita ovat:

- sisäinen ja ulkoinen tiedottaminen
- johdon viestinnän tukeminen
- viestinnän ja poliisioperaatioiden yhteensovittaminen

- poliisin maineeseen merkittävästi vaikuttavien viestintätoimenpiteiden koordinointi
- joukkoviestimien toiminnan tukeminen ja yhteydenpito viestintäalan toimijoihin
- viestinnän ohjaus ja osaamisen varmistaminen poliisiyksikössä, viestinnän
- seuranta sekä viestintäalan valmiussuunnittelu

Viestinnän organisaatiot, tehtävänimikkeet ja prosessit uudistettiin poliisin hallintorakennemuutoksen kolmannessa vaiheessa (Pora III). Viestinnän vastuut ja resurssit yhdenmukaisettiin ja poliisiyksiköihin nimitettiin viestintäpäälliköt.

Valmistelun yhteydessä kartoitettiin kolme vaihtoehtoista mallia organisoida tehtävät: täydellinen hajauttaminen tai joidenkin tehtävien keskittäminen kahdella eri tavalla. Osa tehtävistä päätettiin keskittää ja ne sijoitettiin Poliisihallituksen konsernipalveluihin. Ratkaisulla pyrittiin varmistamaan selkeä johtamismalli, erityisosaaminen, päällekkäisen työn vähentäminen sekä tarvittava tuki poliisiyksiköille.

Poliisiyksikön viestinnän tehtävät ja prosessit on kuvattu poliisin viestintämääräyksessä (POL-2015 -5146), poliisin viestintästrategiassa (POL-2015 -5143) sekä poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirjassa (2020/2010/4434).

Viestintä poliisissa on strategisen johtamisen väline ja osa johtamista. Sillä pyritään vaikuttamaan vastaanottajan tietoihin, mielipiteisiin ja asenteisiin sekä käyttäytymiseen. Viestintä perustuu vastaanottajan tarpeisiin ja poliisin strategiaan tavoitteisiin. Painopisteenä on ylläpitää ja lisätä poliisin näkyvyyttä, tarjota mahdollisuus vuorovaikutukseen ja siten estää rikoksia ja onnettomuuksia ennalta.

5.6.1 Poliisihallitus

Keskitettyt tehtävät

Poliisin ylijohdon tehtäviä ovat viestinnän strateginen johtaminen, suunnittelu, ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä poliisiylijohtajan viestinnän tukeminen, maineenhallinta, valtakunnalliset viestintäsuunnitelmat ml. teema-, valvonta- ja liikennetiedottaminen, viestinnän toimintaympäristön analyysi ja viestinnän tilannekuva (mediailmoitukset, mediaseuranta ja – analyysi), kansallinen ja kansainvälinen sidosryhmäyhteistyö, viestintäverkon ylläpitäminen sekä Poliisihallituksen sisäinen ja ulkoinen viestintä.

Poliisihallituksen konsernipalveluihin keskitettiin viestinnän valtakunnallisten kanavien ylläpito, viestintämateriaalien tuotanto (julkaisut, poliisi.fi valtakunnalliset sisällöt ml. suomi -ruotsi - englantia - muut kielet, valtakunnalliset SOME -kanavat), vuosisuunnitelmiin ja analyysitietoihin perustuva sisällöntuotanto, Poliisiradio, valokuvatuotanto, videotuotanto sekä graafinen suunnittelu.

Viestinnän tuotannon osittaisella keskittämisellä on pyritty vähentämään päällekkäistä työtä, edistämään paremmin poliisin strategiaa tavoitteita sekä vastaamaan asiakkaiden kasvaneisiin vaatimuksiin ja yhä vaativampaa osaamista edellyttäviin viestinnän välineisiin.

Oman henkilöstön lisäksi käytössä on koko poliisille kilpailutettu viestintätoimisto ja ostopalveluiden määrää on lisätty. Ulkoistettuja toimintoja ovat mm. teknisten järjestelmien ylläpito (poliisi.fi, Sinetti, SOME -palvelut, mediaseuranta) ja niihin liittyvät helpdesk -palvelut, käännös- ja tulkkauspalvelut, tekstien kielellinen muokkaus, esitteiden ja mainosten graafinen taitto, messu- ja suhdetoimintatuotteet sekä viestinnän erityisosaamista vaativat tehtävät, kuten audiovisuaalisen ilmeen suunnittelu ja ylläpito, multimediat, laajat viestintäkampanjat sekä osa viestinnän sisällöntuotannosta ja muusta materiaalityöstä.

Viestinnän palveluhankintoihin on varattu keskitetyssä rahoituksessa noin 300.000 euroa vuodessa. Tämän lisäksi viestinnän järjestelmiin on varattu tietohallinnon budjetissa

noin 200.000 euroa. Merkittävimmät viestintäkampanjat, kuten harmaa talous ja sähköiset asiointipalvelut rahoitetaan erillisbudjeteista.

Viestinnän organisoituminen ja johtamisen rakenteet

Poliisiylijohtaja johtaa poliisin viestintää ja päättää viestintästrategiasta, viestinnän kehittämislakeista ja toimintalinjoista sekä ohjaa ja valvoo näiden toteutumista ja noudattamista.

Poliisihallitukseen sijoitettu poliisin viestintäpäällikkö vastaa poliisihallinnon sisäisen ja ulkoisen viestinnän strategisesta suunnittelusta, ohjauksesta, kehittämisestä, yhteensovittamisesta sekä seurannasta ja arvioinnista.

Poliisiyksikön päällikkö johtaa yksikkönsä viestintää. Oikeus antaa tietoja esitutkinnasta julkisuuteen on tutkinnanjohtajalla ja hänen esimiehellään sekä esimiehen määräämällä muulla virkamiehellä. Viestinnän vastuut on määriteltävä poliisiyksiköiden ohjesäännössä ja työjärjestyksessä.

Jokaisen poliisin hallintolain mukaisen yksikön ja poliisilaitoksen on nimettävä vähintään yksi päätoiminen viestintäpäällikkö sekä tarvittava muu viestintähenkilöstö, jotka toimivat osana poliisin viestintäverkostoa.

Viestintäpäällikkö vastaa yksikkönsä sisäisen ja ulkoisen viestinnän ohjauksesta, kehittämisestä, yhteensovittamisesta sekä seurannasta ja arvioinnista. Viestintäpäällikön tiedonsaanti turvataan parhaiten nimittämällä hänet yksikön johtoryhmään ja muihin päättäviin elimiin.

Jokaisella työntekijällä – erityisesti esimiesasemassa olevalla – on vastuu viestinnästä omaan tehtäväalueeseensa liittyen.

Poliisihallitus voi yleisjohtajan pyynnöstä määrätä poliisin valtakunnallisen viestinnän valmiusryhmän tukemaan poliisiyksikön viestintää vaativissa tilanteissa. Poliisiyksiköillä on lisäksi mahdollisuus perustaa omia viestintä-ryhmiä tukemaan sisäistä ja ulkoista viestintää.

Ylijohdossa työskentelee viestintäpäällikkö ja neljä ylitarkastajaa. Konsernipalveluissa työskentelee kaksi viestintäasiantuntijaa.

Poliisissa asetettiin vuoden aikana kaksi viestintäverkostoa: kuukausittain kokoontuva viestintäpäällikkökokous ja viestinnän viikkokokous. Tämän lisäksi vuodelle 2015 tuotettiin koko poliisin yhteinen viestintäkalenteri, joka ohjaa toimintaa viikkotasolla.

Viestintäpäällikkökokouksen (VIP) tavoitteena on tehostaa viestinnän strategista vaikuttavuutta, suunnitelmallista ja ennakoivaa viestintää sekä reagointikykyä ajankohtaisiin tapahtumiin ja toimintaympäristön muutoksiin.

Viestinnän viikkokokouksen (Viviko) tavoitteena on ylläpitää tilannekuvaa tulevan viikon viestinnällisistä toimenpiteistä poliisissa ja siten tukea poliisin viestinnän vuosisuunnitelman toimeenpanoa ja reagointikykyä ajankohtaisiin tapahtumiin. Kokouksessa käydään lisäksi läpi edellisen viikon teemojen toteutuminen sekä muut ajankohtaiset asiat.

Prosessien toimivuus: nykytilan arviointi

Vahvuudet

Kansalaiset kokevat viestinnän parantuneen hieman. Luottamus poliisiin on vahva. Viestinnässä näyttäytyy yhä enemmän yksi yhtenäinen poliisi. Yhtenäinen viestintäorganisaatio, lähes jokaisella poliisiyksiköllä on päätoimiset viestintäammattilaiset. Perusrakenne on kunnossa, selkeä johtamismalli. Pyrkimys ennakoivaan suunnitteluun (vuosi- ja viikkokalenterit) on olemassa. Keskittämisellä varmistetaan erityisosaaminen ja vähennetään päällekkäistä työtä. Viestintä on mukana keskeisissä päätöksentekokoelimityksissä. Uudet välineet on otettu haltuun.

Mahdollisuudet

Poliisi on Suomen luotettavimpia organisaatioita ja sen toiminta kiinnostaa. Poliisilla on kansalaisten ja poliittisten päättäjien vahva tuki. ”Yksi yhtenäinen poliisi”. Johdolta vahva tuki viestinnälle, taloudelliset resurssit ovat parantuneet. Viestintä on suunnitelmallista ja vaikuttavaa, sitä arvioidaan jatkuvasti. Omassa organisaatiossa on tarvittava erityisosaaminen. Kehittämistä johdetaan keskitetysti, koko hallinnonala osallistuu. Organisaatorajat ylittävä verkostoituminen ja yhteistyö ovat myös mahdollisuuksia jatkossa. Keskitetyt ostopalvelut mahdollistavat laadukkaat tuotteet kaikkiin viestintäkanaviin

Heikkoudet

Median näkökulmasta keskeisintä ongelmaa - tavoitettavuutta - ei ole saatu täysin ratkaistua, erityisesti virka-ajan ulkopuolella. Henkilöstö kokee sisäisen viestinnän heikentyneen. Osaamisen kehittäminen muuttuvassa toimintaympäristössä on vaikeaa. Poliisin henkilöstön asenne viestintää kohtaan yhä ristiriitainen. Tietovuodot, väärinkäytökset ja muut negatiiviset ilmiöt vaikuttavat poliisin maineeseen. Epäyhtenäiset viestit hallinnon sisältä (johto / kenttä). Poliisiyksiköiden vaatimusten ja haasteiden ymmärtäminen ja niissä tukeminen ei toimi kunnolla. Viestinnän strategian näkökulmasta riittämätön koulutus alemmassa ja yleisessä AMK -tutkinnoissa.

Uhat

Luottamus poliisiin vaarantuu merkittävästi. Toimintaedellytysten turvaaminen jatkuvassa muutostilanteessa, sisäinen tiedonkulku heikentyy. Johto ja asiantuntijat kokevat viestinnän ylimääräisen tehtävänä, eivätkä näe sen mahdollisuuksia vaikuttavuuden tai työn tehostamisen näkökulmasta. Viestintää poliisin eri yksiköissä ei resursoida, johdeta tai toteuteta yhteisesti sovituilla periaatteilla. Viestintä ei saa tietoa ja joutuu ns. ulkokehälle. Kykyä mukautua toimintaympäristön muutoksiin nopeasti ei opita. Priorisoinnin myötä sisäisen että ulkoisen viestinnän palvelut heikkenevät

5.6.2 Poliisin yksiköt

Poliisin hallintorakennemuutokseen liittyen viestinnän vastuut ja resurssit yhdenmukaistettiin. Poliisiyksiköihin nimitettiin viestintäpäälliköt (pl. Oulun poliisilaitos).

Lähtökohtana oli, että viestinnän henkilötyövuosien määrä poliisilaitoksissa säilyy ennallaan, mutta että ne jakaantuvat tasapuolisesti. Uusissa poliisilaitoksissa on niiden koosta riippuen 1-3 päätoimista henkilöä viestintätehtävissä.

Poliisiyksiköiden on suoriuduttava keskeisissä ohjaavissa asiakirjoissa määritellyissä sisäisen ja ulkoisen viestinnän tehtävissä, joita ovat erityisesti sisäinen ja ulkoinen tiedottaminen, johdon viestinnän tukeminen, viestinnän ja poliisioperaatioiden yhteensovittaminen, poliisin maineeseen merkittävästi vaikuttavien viestintätoimenpiteiden koordinointi, joukkoviestimien toiminnan tukeminen ja yhteydenpito viestintäalan toimijoihin, viestinnän ohjaus ja osaamisen varmistaminen poliisiyksikössä, viestinnän seuranta sekä viestintäalan valmiussuunnittelu.

Valtakunnallisilla yksiköillä on lisäksi omat erityistehtävänsä, kuten Poliisiammattikorkeakoulussa rekrytointiin liittyvä markkinointiviestintä ja tutkimustoimintaan liittyvä viestintä.

Valtakunnallisen viestinnän valmiusryhmän johtaminen on keskitetty yhteen poliisiyksiköön. Poliisihallitus vastaa kustannuksista (0,5 htv).

Prosessien toimivuus: nykytilan arviointi

Vahvuudet

Johto ymmärtää organisaatiossa viestinnän merkityksen. Viestintä on tulossa kiinteämmäksi osaksi johtamista (mm. johtoryhmät). Päätoimisuus on lisännyt ammattitaitoa. Toimivat viestinnän kanavat ja järjestelmät, yhtenäinen viestinnän toimintamalli.

Toimittajien kanssa on muodostettu hyvät verkostot. Viestinnän valmiusryhmät ovat vahvistaneet suorituskykyä häiriötilanteissa. Päivittäistiedottaminen on toimivaa, SOME -toiminta käynnistynyt hyvin. Sisäinen viestintä on parantunut.

Mahdollisuudet

Viestintä kytketään aiemmin ja tiiviimmin osaksi johtamista. Esimiesten viestintäosaamista kehitetään. Viestinnällä on mahdollisuus tukea entistä paremmin organisaation päätehtävää ja tavoitteita. Poliisin sisällöt ovat etenkin paikallisesti erittäin haluttuja mediassa.

Poliisin viestinnän tapojen ja välineiden aktiivinen hyödyntäminen ja integroiminen yksikön toimintaan ovat keskeisessä asemassa. Yksiköissä on paljon resurssia, jonka voisi paremmin valjastaa viestintään.

Heikkoudet

Johdon viestintäosaamisessa on vajeita. Jotkut esimiehet ovat heikosti sitoutuneita, osa jopa toimintaa vastaan. Viestintä on viety liian alas organisaatiokaaviossa. Henkilöstöresursseja ei paikoin kohdenneta valtakunnallisten suunnitelmien mukaisesti. Viestintää ei oteta riittävän ajoissa mukaan toimintaan ja sen suunnitteluun, erityisesti sektoritasolla.

Uhat

Organisaatiossa ei ymmärretä viestinnän merkitystä ja vaikuttavuutta, vaan viestintä jätetään johtamisesta ja muista toiminnoista irralliseksi. Kehittäminen taantuu, jos resursseja leikataan. Vaarana, että sisäinen tiedonkulku heikkenee edelleen. Viestinnän mahdollisuudet menetetään laajenevassa tehtäväkentässä.

5.7 TIETOHALLINTO

Poliisihallinnon ICT-tehtävistä merkittävän osan tuottaa Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK. HALTIK vastaa pääosin tietoteknisistä peruspalveluista sekä ICT- asiantuntijapalveluista kuten järjestelmien teknisestä kehittämisestä ja ylläpitämisestä. Lisäksi HALTIK tuottaa poliisihallinnon puhelunvälityksen.

Poliisihallinto toimii turvallisuusverkossa (TUVE -verkko) ja lähes kaikki päätelaitteet ovat tässä verkossa, jonka ylläpidosta ja siihen liittyvien päätelaitteiden ylläpidosta vastaa HALTIK. TUVE -verkon ulkopuolisten päätelaitteiden tietoteknisistä peruspalveluista vastaa poliisihallinto. Näiden laitteiden määrä on noin 8 % poliisihallinnon kaikista päätelaitteista.

Poliisihallituksen tietohallinnossa tehdään pääsääntöisesti vain ICT-toiminnan johtamiseen ja ohjaamiseen liittyviä tehtäviä. Poliisilaitoksiin on nimettyinä ICT-asioita hoitavat tietohallinnon vastuuhenkilöt. Poliisilaitosten välillä on kuitenkin paljon eroja siinä, miten tietohallintoasioiden hoitamisen vastuut on järjestetty. Poliisin valtakunnallisissa yksiköissä on täysipäiväiset tietohallinnosta omassa yksiköissä vastaavat henkilöt ja tietohallinto-organisaatiot. Valtakunnallisissa yksiköissä tehdään tietohallintotehtävien lisäksi lähinnä Suojelupoliisin toimintaan liittyvien, salaiseen tiedonhankintaan, rikosteknisen laboratorion toimintaan ja kansainväliseen yhteistyöhön sekä poliisikoulutukseen liittyvien tietojärjestelmien kehittämistä ja ylläpitämistä. Poliisitoimintaan liittyvien tietojärjestelmien substanssikehittämisestä vastaa luonnollisesti poliisi riippumatta siitä, onko tekninen kehitys ja ylläpito ulkoistettu HALTIK:ille vai ei.

Keskeisimmät poliisin tarvitsemat tietotekniset palvelut jakautuvat toimialasidonnaisiin (TOSI) palveluihin ja toimialariippumattomiin turvallisuusverkon (TUVE) palveluihin.

Muutokset TUVE- palvelutuotannossa

Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015, ns. TUVE -laki) tuli voimaan 15.1.2015. Laissa säädetään turvallisuusverkon ja sen palveluiden käytöstä sekä turvallisuusverkkotoiminnan järjestämisestä.

Turvallisuusverkon tuottajina toimivat:

- verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana Suomen Erillisverkot Oy
- tieto- ja viestintäpalvelujen tuottajana Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori
- integraatiopalvelujen tuottajana Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori

TUVE -lain siirtymäsäännöksen mukaan HALTIK toimii tieto- ja viestintätekniisten palvelujen sekä turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajana enintään 31.12.2016 saakka. HALTIK:n TUVE -lain mukaiset tehtävät siirtyvät Valtoriin siirtymäajan kuluessa. Valtoriin siirtyvät siis toimialariippumattomat ICT-tehtävät (ns. TORI -tehtävät).

Muutokset TOSI -palvelutuotannossa

Sisäministeriö on asettanut 2.10.2014 työryhmän, jonka tavoitteena on selvittää ja esittää hallinnonalalle jäävien toimialasidonnaisten ICT-tehtävien (TOSI) uudelleen organisoiminen ja järjestäminen ottaen huomioon hallinnonalan käytössä olevien yhteisten järjestelmien palveluiden kehittäminen ja tuottaminen, TUVE -lain muutokset sekä Valtioneuvoston hallintoyksikön (VNHY) aloittaminen. SM:n osastopäällikkökokouksessa linjattiin 4.2.2015, että HALTIK:ssa olevat hallinnonalan TOSI - ICT-tehtävät ja tehtäviä tekevä henkilöstö hajautetaan toimialoille (poliisi, Häke ja RVL) ennen kuin TUVE -lain mukaiset tehtävät HALTIK:sta siirtyvät Valtorille.

Poliisihallintoon siirtyy siis takaisin poliisitoiminnan tietojärjestelmien kokonaisvastuu sekä järjestelmien tekninen kehittäminen ja ylläpito. Poliisihallitus on asettamassa työryhmät TOSI -tehtävien vastaanottoa, organisointia, henkilöstöjärjestelyjä, toimitiloja, kustannuksia yms. selvittämistä varten (poliisin TOSI -projekti). Tässä yhteydessä käsitellään TOSI -tehtävät kokonaisuudessaan eli sekä HALTIK:in hoitamia, mutta myös poliisihallinnossa tällä hetkellä hoidettavat.

Tämän työryhmän työssä on tietohallinnon osalta tunnistettu vahvoja sidoksia edellä kuvattuun ICT-tehtävien TOSI -suunnitteluun. Tietohallinnon alatyöryhmän näkemyksen ja 9.3.2015 työryhmän kokouksessa esitetyn näkemyksen mukaisesti hallinto- ja tukitoimintojen keskittämisen suunnittelua tulisi tietohallinnon osalta jatkaa osana poliisin TOSI -projektiä. TOSI -projekti raportoi tarvittavilta osin edellä mainitulle työryhmälle.

5.7.1 Poliisihallitus

Keskitettyt tehtävät

- Tietohallinnon strateginen suunnittelu ja ohjaus
- Tietojärjestelmä – ja teknologia-arkkitehtuurin ohjaus ja kehittäminen
 - Yhteistoiminnassa HALTIK:in kanssa
- Valtakunnallisten tietotekniikkahankkeiden ja -projektien ohjaus sekä yhteensovittaminen
 - ICT-hankkeiden ja – projektien johtaminen, hankekoordinointi
- Valtakunnalliset tieto- ja viestintätekniikkahankinnat
- Tietohallinnon sidosryhmäyhteistyö
 - PTR, OM, TRAFI, SM, TUVE- ja muut viranomaistahot

- Järjestelmä- ja palvelutoimittajat
- Poliisin tietojärjestelmien ja tietoteknisten palvelujen kehittävän ylläpidon valmistelu, valmistelun koordinointi, ohjaus ja yhteensovittaminen
 - noin 70 valtakunnallista poliisin omistamaa tietojärjestelmää sekä muiden viranomaisten tietojärjestelmät
- Valtakunnallisten tieto- ja viestintäteknisten palveluiden hankinta ja hallinta valtionhallinnon palvelukeskuksilta
 - Laatii valtakunnalliset palvelusopimukset tietotekniikkapalvelujen hankkimisesta HALTIKin ja muiden palveluntuottajien kanssa
 - Vastaa palveluiden hallinnasta, palvelujen laadun seurannasta ja kehittämisestä sekä jatkuvuuden kehittämisestä
- Poliisihallituksen paikallinen tietohallintotoiminto
 - ICT-pienhankinnat
 - Ohjelmistoyhdyshenkilötoiminta
 - Leasing-sopimukset
 - Puhepalvelut

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi:

Vahvuudet

Nykytilanteen vahvuutena on keskitetty sopimushallinta tietoteknisistä palveluista. Keskeisimpänä sopimus HALTIKin kanssa, joka tuo kustannustehokkuutta, vähentää sisäistä laskutusta ja yhdenmukaistaa ICT-palveluiden palvelutasoa valtakunnallisesti.

Lisäksi valtakunnallisissa tietojärjestelmähankeissa kehitetään kustannustehokkaita, arkkitehtuurillisesti yhdenmukaisia tietoteknisiä ratkaisuja.

Mahdollisuudet

Keskushallintotason vaikuttamismahdollisuudet palvelun tuottajiin ja itse palveluihin poliisin lähtökohdista on mahdollisuus erityisesti poliisin ollessa kokoluokaltaan iso asiakas esimerkiksi Hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) palveluiden osalta.

Heikkoudet

Nykytilassa kaikki tarkoituksenmukainen ICT- kehittämistoiminta ei ole keskitetty, jolloin yksiköissä toteutettavien teknisten ratkaisujen rakenne ja laajennettavuus valtakunnalliseksi palveluksi eivät välttämättä ole teknisesti tai sopimuksista johtuen mahdollista ilman mittavia lisäinvestointeja. Laajentamistarpeet tulevat usein esille teknisellä ratkaisulla tuettavan toiminnan prosessin laajentuessa.

Uhat

Mikäli riittävää vuoropuhelua ei käydä yksiköiden kanssa, voi toiminnallisten tarpeiden esille tuominen jäädä laitoksilta ja yksiköiltä tuottamatta tai jo tehtyjä ratkaisuja ei tunnisteta sekä hyödynnetä poliisiyksiköissä. Tällöin ratkaisut eivät palvele alaisen hallinnon tarpeita.

5.7.2 Poliisin yksiköt

Poliisilaitos

Poliisilaitosten tietohallinto huolehtii tiedon käyttöä, välitystä ja tuottamista tukevista palveluista ja tietoteknisistä ratkaisuista, joita perustoimintojen hoitaminen edellyttää. Tietohallinnon tehtäviin kuuluu myös tietoteknisten palvelujen ja ratkaisujen jatkokehittäminen sekä toimintaan liittyvä valvonta, ohjeistus ja koulutuksen koordinointi.

Tietohallinto huolehtii myös yksikön tarvitsemien tieto- ja viestintäteknisten laitteiden, tarvikkeiden, puhelinten, liittymien, kopiokoneiden, videoneuvottelulaitteiden ja muiden teknisten tarvikkeiden tilauksista, sekä yksikön ohjelmistolisenssien hallinnasta.

Tehtäviin kuuluu tämän lisäksi tietoteknisten laitteiden leasing- ja muiden kustannusten budjettien laadinta, ja rahoituksen käytön seuranta.

Poliisilaitokseen nimetyn tietohallinnon vastuuhenkilön tehtävänä on tunnistaa yksikön tietotekniset tarpeet ja niiden käyttöympäristö. Vastuuhenkilö edesauttaa omalta osaltaan tietoteknisten palvelujen käytettävyyttä, käytön tehokkuutta ja saatavuutta sekä tietoturvaa yksikössään. Henkilö toimii aktiivisessa vuorovaikutuksessa seuraaviin keskeisiin sidosryhmiin: poliisiyksikön ICT-palvelujen käyttäjät, palveluntarjoajat ja poliisihallituksen tietohallinto.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Nykytilanteen keskeisimpänä vahvuutena on paikallisten toimintaympäristöjen tunteminen, joka edesauttaa toiminnan tarpeiden mukaisen tietoteknisten palvelujen kustannustehokasta hallintaa.

Lisäksi vahvuutena on tunnistettu laitosten ja HALTIKin yhteistoiminta perustietotekniikan osalta sekä palvelutoimittajan kautta tilattavat laitteiden sekä vuokralaitteiden hallinnointi osassa laitoksia.

Mahdollisuudet

Laitteiden tilauksiin liittyvä tarveharkinta on lähellä käyttäjäkuntaa, joka mahdollistaa todelliseen tarpeeseen perustuvat päätelaite- ja palveluinvestoinnit.

Laitoksen tietohallinto on osa operatiivista organisaatiota, joka mahdollistaa toimintalähtöisyyden ja tietyn ketteryuden palveluiden tilaamisessa sekä tukee johtoa toiminnan tarvitsemien tietoteknisten palveluiden ja ratkaisujen tunnistamisessa.

Heikkoudet

Nykytilan heikkoudeksi on tunnistettu valtakunnallisten tietoteknisten palveluiden ja ratkaisujen jalkauttaminen operatiivisen toiminnan käyttöön (teknologian ja palveluiden tunnistaminen sekä hyödyntäminen, osaamisen puute), joka johtuu osittain osaamisen sekä resurssien puutteessa laitoksissa.

Laitosten tietohallintoasioita hoidetaan hyvin erilaisella osaamisprofiililla, jolloin kustannustehokkuus ja palveluiden tasalaatuisuus sekä niiden tehokas hyödyntäminen ei toteudu. Tämä näkyy lisäksi hankinta – ja lisenssienhallinnan laadun epätasaisuutena, joka aiheuttaa kustannustehottomuutta.

Kamera- ja kulunvalvonnan hallinnointi on laitosten ja pääsääntöisesti tietohallintovastaavien vastuulla. Heillä ei välttämättä ole osaamista ja resursseja toteuttaa tehtävää laadukkaasti verrattuna esimerkiksi siihen, että vastuu olisi HALTIKilla.

Tarpeettomat tai jopa ylimääräiset päätelaitteet (lähinnä työasemat) aiheuttavat kustannustehottomuutta jopa useiden satojen tuhansien eurojen osalta vuosittain. Laitosten päätelaitteiden määrissä on isoja eroja suhteutettuna henkilöstömäärään.

Uhat

Tietotekniset tilaukset ja niiden hallinta on usein yhden henkilön varassa jopa isoissa laitoksissa, joten prosessin jatkuvuus ei ole tältä osin turvattu.

Osassa laitoksia ei ole riittävän syvällistä osaamista liittyen laite- leasing- ja muihin laitehankintasopimuksiin, jolloin pahimmassa tapauksessa voidaan hankkia laitteita tai palveluita, jotka eivät ole sopimusten ja vaatimusten mukaisia.

5.7.3 Keskusrikospoliisi

KRP:n ICT-toimintaympäristö poikkeaa merkittävästi poliisilaitoksista oman palvelutuotantonsa sekä toimialansa ja toimintaympäristönsä vuoksi.

KRP:n substanssiosastoilla teknisiä ja toiminnallisia pääkäyttäjätehtäviä sekä ylläpitotehtäviä tehdään noin 10 -12 HTV/v osin eri henkilöiden oman toimenkuvan ohella. Nämä ovat joko operatiivisen toiminnan keskeisten, pääosin poliisin valtakunnallisessa käytössä olevien ”työkalujen” ja näihin liittyvien järjestelmien (esim. Salpa, telekuuntelu, teknisen tutkinnan ja kansainvälisen toiminnan tietojärjestelmät) tai KRP:n omien järjestelmien (esim. nettivinkki) teknisen ja substanssikehittämisen sekä teknisen ylläpidon tehtäviä.

KRP:n tietohallinnossa tehdään HALE -linjausten mukaisia tietohallintotehtäviä. Lisäksi siellä tehdään KRP:n operatiiviseen toimintaan liittyviä järjestelmien kehittämis-, ylläpito- ja pääkäyttäjätehtäviä (esim. lapsipornografian suodattaminen), TUVE:n ulkopuolisiin laitteisiin sekä tietoturvaan liittyviä tehtäviä. Tämän lisäksi KRP:n rooliin kuuluu analyysi- ja raportointitehtäviä, mm. PATJA - järjestelmään liittyen.

KRP:llä on erillinen palvelusopimus HALTIK:n kanssa sekä sopimuksia ulkopuolisten ICT-palvelutoimittajien kanssa. Palveluihin liittyen KRP myös kilpailuttaa itse esim. salaiseen tiedonhankintaan ja tekniseen tutkintaan liittyviä tietojärjestelmiä sekä laatii näistä sopimukset. Kilpailutuksessa ja sopimusvalmistelussa hyödynnetään KRP:n oikeusyksikön lisäksi HALTIK:n ja tarvittaessa myös HANSEL:n osaamista.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Nykytilan vahvuutena KRP:n osalta on ennen kaikkea kehitys- ja ylläpitotoiminnan sijoittuminen lähelle operatiivista toimintaa, sillä kyseessä ovat operatiivisen toiminnan kannalta kriittiset työkalut. Tällä toimintatavalla tarpeet tunnistetaan ja niihin kyetään reagoimaan nopeasti ja päätöksenteko on ”samoissa käsissä”. Vahvuutena on myös tietohallinto henkilöstön pieni vaihtuvuus verrattuna esim. HALTIK:n henkilöstöön. Henkilöstö tuntee toimintaympäristön ja jatkuvuus kyetään turvaamaan, myös sijaisuusjärjestelyt sujuvat pääsääntöisesti hyvin. KRP:llä on toimiva yhteistyö ulkopuolisten ICT-toimittajien kanssa. Vahvuutena on myös se, että ICT-hankinnat on virastossa suurelta osin keskitetty.

Heikkoudet

Nykytilan heikkoutena on rahoituksen hajanaisuus. Toiminnasta johtuen TUVE-ympäristön ulkopuolisten laitteiden määrä on suuri. Tämä lisää laitekantaa sekä vaikeuttaa hallinnointia, mutta sitä on parannettu KRNet -verkon avulla. Kaikilta osin yhteistyö POHA:n tietohallinnon kanssa ei ole ollut KRP:n ICT-asioiden osalta tarvittavalla tasolla, KRP:n sisällä tieto ei kaikissa tilanteissa aina kulje hajautetusta toimintamallista johtuen riittävän hyvin. Konsertin arkkitehtuuriratkaisuja ei välttämättä aina huomioida KRP:ssä riittävästi ICT-ratkaisuja tehtäessä.

Mahdollisuudet ja uhat

Mahdollisuuksia ja uhkia on arvioitava poliisin TOSI-tehtävien suunnittelun yhteydessä huomioiden nykytilan vahvuudet ja heikkoudet. Erityisesti valtakunnallisten järjestelmien osalta parempi kokonaiskoordinaatio ja -arkkitehtuurin huomioiminen tuo mahdollisuuksia. Suurimpana uhkana on ICT-kehittämisen etäännyminen operatiivisesta toiminnasta.

5.7.4 Poliisiammattikorkeakoulu

POLAMK:n erityispiirteet tarkastellaan myöhemmin, koska sillä on suoraan liitännäisyyksiä TOSI -suunnitteluun. POLAMK:n ICT-tehtäviä hallinnoidaan yksikön oman tietohallinnon

toimesta. POLAMK: n henkilöstöllä on käytössä kahden tietojenkäsittely-ympäristön palveluita: TUVE- ja oppilaitosympäristön. Oppilaitoksen TUVE -ympäristön ylläpidosta vastaa HALTIK. Oppilaitosympäristöä ylläpidetään, kehitetään ja hallinnoidaan POLAMK: n oman tietohallinnon toimesta.

5.8 TOIMITILAHALLINTO

5.8.1 Poliisihallitus

Toimitilahallinnon keskeiset tehtävät

Toimitilahallinnon vastuualueen keskeisenä tehtävänä on poliisin toimitilahallinnon sekä siihen liittyvän hankintatoimen strateginen suunnittelu, ohjaus, valvonta ja kehittäminen.

Vastuualue huolehtii myös poliisihallinnon valtakunnallisten toimitilahankintojen koordinoinnista ja ohjauksesta, sopimusten hallinnasta sekä hankkeiden ja projektien ohjauksesta. Vastuualueelle kuuluu tämän lisäksi toimitilahallinnon toiminnallisten tietojenkäsittelyn ja sitä tukevien tietojärjestelmien suunnittelu, ohjaus ja kehittäminen, sekä palveluiden tuottajien asiakasohjaus.

Toimitilahallinnon vastuualue ohjaa ja koordinoi Poliisihallituksen konsernipalveluihin sijoitetun toimitilahallinnon tehtäviä.

Toiminnon järjestäminen

Poliisihallituksen neljän henkilön toimitilatiimiin kuuluu Resurssiyksikön toimitila- ja materiaalihallinnon vastuualueeseen. Vastuualuetta johtaa resurssiyksikön materiaalihallintopäällikkö. Materiaalihallintopäällikön esimiehenä toimii resurssijohtaja.

Poliisihallituksella on päätösvalta ja vastuu alle viiden miljoonan euron toimitilojen vuokrasopimukseen sitoutumisesta. Poliisihallitus on ohjeistanut poliisiyksiköiden toimintaa toimitilojen hankinnoissa ja toimitiloja koskevissa muutostöissä. Poliisiyksiköt tekevät hankkeista ja muutostöistä esityksen Poliisihallituksen toimitilatiimille, joka arvioi esityksen pohjalta vaadittavat toimenpiteet ja tekee päätöksen hankkeen ja / tai muutostyön toteuttamisesta.

Sisäministeriöllä on päätösvalta sitoutumisesta vuokrasopimukseen, jos sopimuksesta ja muista vuokraukseen liittyvistä menoista koko sopimuskaudella aiheutuu valtiolle menoja yhteensä vähintään viisi miljoonaa euroa. Ennen tällaisten hankkeiden käynnistämistä ministeriö päättää hankintamenettelyistä. Virastot määrittelevät tilatarpeensa ja esittävät toimitilahankkeensa sisäministeriölle hankesuunnitelmina. Raha-asiain-valiokunnan puollon jälkeen ministerin valtuuttamana virasto allekirjoittaa esisopimuksen ja /tai sopimuksen. Poliisihallinnon on noudatettava esitystä, jota raha-asiainvaliokunta on puoltanut. Poliisihallitus tekee tiivistä yhteistyötä sisäministeriön kanssa.

Senaatti-kiinteistöjen rooli

Senaatti-kiinteistöt on suurin yksittäinen vuokranantaja, joka hallinnoi vajaata 70 prosenttia poliisin tiloista ja vuokrasopimuksista. Senaatti-kiinteistöjen toiminta vaikuttaa olennaisesti poliisin toimitilojen laatuun, tilakustannusten muodostumiseen ja hallintaan sopimuskaudella. Senaatti ei omista kaikkia vuokraamiaan kiinteistöjä, vaan on edelleen vuokrannut poliisille yksityisten sijoittajien omistamia tiloja. Pienemmällä paikkakunnilla Senaatti-kiinteistöt on aktiivisesti pyrkinyt luopumaan vanhoista virastotaloista, mikä on lisännyt yksittäisten vuokranantajien määrää.

Senaatti-kiinteistöt tuottaa vuokraus- ja ylläpitopalveluja sekä asiantuntijapalveluja. Hallintorakenneuudistuksen myötä poliisiyksiköillä on tullut tarve päästä eroon tyhjenevien tilojen

vuokratukustannuksista kesken sopimuskauden. Erityisesti tyhjeneviin tiloihin liittyvässä sopimusten hallinnoinnissa tiivis ja kehittävä yhteistyö Senaatti-kiinteistöjen kanssa on välttämätöntä.

Senaatti-kiinteistöjen organisaatiossa Toimistot-toimialalla poliisin asiakkuutta hoitaa kaksi henkilöä. Lisäksi Senaatti-kiinteistöjen alueorganisaatiossa (neljä aluetta) toimii kiinteistö- ja vuokrauspäälliköitä, jotka huolehtivat mm. vuokrasopimuksista sekä kiinteistöjen hoitoon ja muutostöihin liittyvistä asioista. Poliisihallitus tekee yhteistyötä toimialalla poliisin asiakkuutta hoitavien henkilöiden kanssa ja poliisiyksikkö alueen yhteyshenkilöiden kanssa. Toimiala ei ole esimiesasemassa alueorganisaation suhteen, mikä ilmenee eri alueiden toimintatapojen erilaisuutena. Myös alueorganisaation toiminnan laatu vaihtelee paljon, mikä taas aiheuttaa mm. sopimusten ja korjaustöiden valvonnan lisääntymistä sekä Poliisihallituksessa että poliisiyksiköissä.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Poliisihallituksen toimitilahallinnon vahvuutena on keskittämisen myötä toteutunut kokonaisuuden hallinta konsernitason, jonka johdosta Poliisihallituksessa on hyvä tilannekuva poliisin toimitiloista. Poliisihallituksessa toimitila-asioihin osallistuvat henkilöt työskentelevät kokopäiväisesti toimitiloihin liittyvien asioiden parissa ja heillä on tehtävää tukeva koulutus ja työkokemus. Poliisihallitus tekee tiivistä yhteistyötä Senaatti-kiinteistöjen kanssa, jolloin mm. prosessien ja käytänteiden yhtenäistäminen Poliisin ja Senaatti-kiinteistöjen välillä on virtaviivaistunut. Yhteistyön lisääminen Senaatti-kiinteistöjen kanssa on vähentänyt Poliisihallituksen toimitilahallinnon henkilöresurssien tarvetta.

Mahdollisuudet

Merkittävimmät mahdollisuudet tehokkaampaan toimintaan löytyvät poliisin toimitila-asiantuntijaverkoston yhteistyön kehittämisestä. Paikallistasolta löytyvää erityisosaamista voidaan jakaa asiantuntijaverkoston välityksellä ja paikallisesti hyväksi koetut ratkaisut on mahdollista siirtää muiden poliisiyksiköiden käyttöön. Lisäksi vuorovaikutuksen lisääminen asiantuntijaverkoston sekä Poliisihallituksen muiden yksiköiden sisällä auttaa yhdenmukaistamaan toimintamalleja ja parantaa tiedonkulkua. Onnistuneet toimitilaratkaisut voidaan vakiinnuttaa muun muassa poliisitalokonseptin välityksellä. Senaatti-kiinteistöjen roolin vahvistaminen valtiovallan toimitila-asiantuntijana ja työympäristön kehittäjänä tuo mahdollisuuksia toteuttaa uusia innovaatioita poliisin toimitiloihin.

Heikkoudet

Nykytilan heikkoutena on ollut, että Poliisihallituksen toimitilahallinnon valtuudet päättää vähäisistäkin asioista ovat olleet epäselvät. Päätöksentekoprosessin epäselvyys on heijastunut poliisiyksiköihin pienten ja yksinkertaistenkin toimitilamuutosten turhana viivästymisenä. Asia on Poliisihallituksen omissa käsissä toimivallan osalta. Toimitilahallinnon vähäiset resurssit ovat osaltaan aiheuttaneet töiden kasautumista Poliisihallituksessa. Senaatti-kiinteistöjen aluetasolla poikkeavat käytänteet ja epätasainen laatu ovat lisänneet työkuormaa myös Poliisihallituksessa, jonka lisäksi samaa työtä on tehty sekä Poliisihallituksessa että Senaatti-kiinteistössä. Töiden päällekkäisyys on liittynyt erityisesti vuokrasopimusvalmisteluihin sekä toimitilahankkeiden läpivienteihin liittyviin asioihin.

Uhat

Poliisihallituksessa toimitilahallintoon liittyvänä uhat muodostuvat liiallisen keskittämisen tuomasta työmäärän lisääntymisestä, joka yhdistettynä vähäisiin resursseihin saattaa edelleen lisätä päätöksien ja valmistelujen viivästymistä. Liiallinen keskittäminen vähentää mahdollisuutta tunnistaa paikallisia erityispiirteitä, etenkin mikäli toimitilaverkoston osaamista ei saada hyödynnettyä. Senaatti-kiinteistöjen kautta ostettujen asiantuntija- ja toimitilojen ylläpitopalveluiden lisääminen muodostaa päinvastaisista tavoitteista huolimatta riskin toimitilakustannusten nousulle, varsinkin jos palveluiden laatu ei vastaa asettuja vaatimuksia.

5.8.2 Poliisin yksiköt

Toiminnon järjestäminen

Poliisiyksiköiden toimitilahallinto on organisoitu PORA III hallinto- ja esikuntatehtävien järjestämistä koskevan loppuraportin (HALE) linjausten mukaisesti. Toimitilahallinnon omistajuus on keskitetty poliisiyksiköiden esikunta- ja hallintopalvelut -linjalle. Toimitilahallintoa johtaa apulaispoliisipäällikkö. Toimitilahallinnon työtehtävien organisointi, tehtäviin kohdistetut henkilöstöresurssit, tehtäväjako ja vastuusuhteet vaihtelevat kuitenkin suuresti poliisilaitoksittain. Isoimmista poliisiyksiköissä tehtäviä hoitavat pääsääntöisesti päätoimiset toimitilasuunnittelijat /-asiantuntijat, kun taas vastaavasti joissakin, lähinnä pienemmissä yksiköissä toimitilahallinnon tehtävät ovat ainoastaan osa muissa hallintotehtävissä työskentelevien tehtäväkuvausta.

Poliisiasemilla asemien esimiehet toimivat toimitila-asioiden yhteyshenkilöinä muun muassa kiinteistöjen kunnossapitoon ja siivoukseen sekä muutostöihin liittyvissä asioissa. Toimitilaturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä (esimerkiksi turvallisuusauditoinnit, sisäilmaongelmat tai väistötila-asiat) toimitilahallinnon työhön osallistuu monessa poliisiyksikössä turvallisuusasioista vastaava henkilö, esimerkiksi turvallisuuspäällikkö. Myös tietohallinnon tehtäviin sisältyy käytännössä toimitilaliitännäisiä tehtäviä. Taloushallinto on mukana toimitilahallintoon liittyvissä asioissa muun muassa laskutuksen ja kustannusten seurannan osalta.

Toimitilahallinnon tehtävät

Poliisiyksikön keskeisiä toimitilahallinnon tehtäviä ovat toimitilojen yllä- ja kunnossapito, tilahallintaohjelman ylläpito (Optimize), toimitiloihin liittyvien esitysten teko ylijohdolle, osallistuminen toimitilahankkeiden suunnitteluun ja valmisteluun, energiatehokkuudesta vastaaminen ja toimitilaturvallisuudesta huolehtiminen.

Poliisiyksiköt vastaavat toimitilahallintoon liittyvästä sopimusten hallinnasta sekä tarvittavilta osin palveluiden kilpailutuksesta. Tehtäviin kuuluvat muun muassa vuokra-, sähkö-, siivous-, hälytys- ja jätehuoltosopimusten hallinnointi, ylläpito, toimivuuden seuranta, sopimusmuutokset ja reklamointi. Sopimusten toimivuuden kokonaisvaltaiseen seurantaan sisältyy esimerkiksi yhteistyö palveluntuottajien kanssa, aktiivinen laadunseuranta sekä yhteisiin käyttöjä- ja laadunseurantakokouksiin osallistuminen.

Poliisiyksiköt allekirjoittavat Poliisihallituksen valtuuttamina ja tarkastamina hallitsemiensa toimitilojen vuokrasopimukset sekä maksavat vuokrat vuokranantajilleen yksikkönsä rahoituskehiksestä. Poliisihallitus tekee poliisiyksikölle myönnettävään rahoituskehikseen vuosittaiset toimitilakulujen laskelmat indeksikorotuksineen. Toimitilakuluihin sisältyvät vuokran lisäksi myös vuotuiset LVIS- ja siivouskulut.

Poliisiyksiköt neuvottelevat kaikista toimitilojen perusparannuksiin ja lisärakentamisiin liittyvistä asioista ensin Poliisihallituksen kanssa. Poliisihallituksen toimitila-asiantuntijat sekä poliisiyksiköiden edustajat yhdessä neuvottelevat ja sopivat vuokranantajan kanssa toimitilojen perusparannukseen ja kunnostukseen liittyvistä asioista. Poliisihallitus valmistele ja tarvittaessa kilpailuttaa yhdessä poliisiyksiköiden sekä muiden asiantuntijoiden kanssa kaikki toimitilahallintoon liittyvät hankkeet annettujen ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Poliisiyksiköt valmistele toimitilojen rakentamiseen ja kunnossapitorakentamiseen liittyvät esitykset Poliisihallitukselle, joka ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin hankkeiden toteuttamiseksi. Poliisihallitus vastaa toimitilahankkeisiin liittyvästä yhteydenpidosta Senaatti-kiinteistöjen ja muiden vuokranantajien kanssa.

Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehtävä alueyhteistyö

Senaatin alueorganisaatioissa toimii kiinteistö- ja vuokrauspäälliköitä, joiden tehtäviin kuuluvat poliisiyksiköiden vuokrasopimukset sekä kiinteistöjen hoitoon ja muutostöihin liittyvät asiat. Poliisiyksiköt toimivat tiiviissä yhteistyössä oman alueensa kiinteistö- tai vuokrauspäällikön kanssa. Häneltä poliisiyksiköt saavat mm. tietoja kiinteistöjen kunnosta ja korjaustarpeista sekä alustavia arvioita muutostöiden vuokraikutuksista. Senaatti-kiinteistöt hallinnoi poliisiyksiköiden toimitilojen vuosittaista ylläpito- ja korjausbudjettia. Senaatti valitsee käyttämänsä vuosiurakoitsijat ja muut palveluntuottajat tekemänsä kilpailutuksen perusteella.

Senaatti tuottaa poliisiyksiköille perinteisen vuokrauspalvelun lisäksi erilaisia ylläpitopalveluja, esimerkiksi siivouspalveluja. Poliisiyksikön ja Senaatti-kiinteistöjen kesken tehdyn ns. manageerausopimuksen perusteella Senaatti-kiinteistöt kilpailuttaa palvelut ja vastaa sopimuskauden aikana siivouspalveluiden sopimuksen mukaisesta toimivuudesta. Tähän sisältyy mm. laadunseuranta, sopimukseen sisältyvien hygieniatuotteiden kulutuksen seuranta sekä siivouksen tuntiseuranta. Poliisiyksikkö tekee kuitenkin myös omaa siivouksen laadunseurantaa ja ilmoittaa siivouksen laatupoikkeamista. Manageerauksella toteutettujen siivouspalveluiden valvontaan kuuluu myös säännöllisin väliajoin pidettäviä erilaisia palveluiden toteutumista käsitteleviä seurantakokouksia, kuten siivouspalveluiden johtoryhmän kokous tai palveluiden kehitys- ja ohjausryhmän kokous.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Poliisiyksiköiden toimitilahallinnon nykytilan vahvuutena voidaan pitää toiminnon keskittämistä esikunta- ja hallintopalveluihin. Keskittäminen on terävöittänyt toimitila-asioiden hallintaa, koordinointia, ohjausta ja päätöksentekoa. Keskittäminen on ollut luontevaa ja johdonmukaista, sillä toiminnolla on selkeä liittymäpinta muihin hallinto- ja tukitehtäviin. Keskittämisen avulla poliisiyksiköt ovat voineet toimia aktiivisesti mm. toimitilakustannusten säästötavoitteiden toteuttamiseksi esimerkiksi supistamalla palveluverkkoa ja parantamalla tilatehokkuutta nykyisten tilojen osalta. Paikallistason toimitilahallinnon yleisenä vahvuutena voidaan pitää nopeaa reagointikykyä ja joustavaa päätöksentekokykyä poliisiyksiköiden päätösvallan piirissä olevissa muutostarpeissa. Lisäksi vahvuutena voidaan pitää toimitilahallintoon liittyvien paikallisten erityispiirteiden ja -tarpeiden tuntemusta ja niiden huomiointia. Osittain myönteiseksi voidaan luonnehtia myös Senaatti-kiinteistöjen tuottamat ylläpitopalvelut (manageeraus), jotka ovat vapauttaneet joiltain osin omia henkilöstöresursseja

Mahdollisuudet

Nykytilan mahdollisuudet ovat toimitila-asiantuntijaverkoston toiminnan ja verkoston jäsenten yhteistyön kehittämisessä. Niin ikään mahdollisuutena voidaan pitää Senaatti-kiinteistön roolin vahvistamista erityisasiantuntemusta edellyttävissä toimitila-asioissa. Samoin Senaatti-kiinteistöjen vastuista ja velvollisuuksista sekä sen tarjoamien palveluiden hyödyntämismahdollisuuksista tulisi saattaa enemmän tietoa poliisiyksiköiden toimitilahallintoon.

Heikkoudet

Nykytilassa heikkoutena voidaan pitää poliisiyksiköiden erilaisia toimintaympäristöjä ja vaihtelevaa henkilöstöresursointia toimitilahallinnossa. Samoin tyhjiksi jäävistä toimitiloista aiheutuvat kustannukset kuten myös poliisiyksikön ja Poliisihallituksen erilaiset näkemykset tiettyjen toimitilojen tarpeellisuudesta. Senaatti-kiinteistöjen toiminnan osalta heikkoutena voidaan nähdä Senaatin tuottamat manageerauspalvelut, jotka eivät kuitenkaan poista kokonaan tiettyjä työtehtäviä tai vastuita poliisiyksiköltä. Senaatti-kiinteistöjen tuottama ylläpitopalvelu on poliisiyksiköille myös suuri kustannustekijä.

Uhat

Uhkana voidaan pitää toimintojen valtakunnallista keskittämistä, joka saattaisi vaarantaa nykytilan mukaisten paikallisten erityispiirteiden ja -tarpeiden huomioimisen toimitilahallin-

nossa. Senaatti- kiinteistöjen tuottamien ylläpitopalveluiden lisääntyvästä käytöstä johtuva toimitilakustannusten nousu voidaan taas luokitella rahoitukselliseksi uhkatekijäksi.

5.9 RISKIENHALLINTA

Talousarviolaisissa (423/1988) ja -asetuksessa (1243/1992) edellytetään poliisin huolehtivan riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Poliisissa riskienhallinta on järjestetty määräyksen Poliisin riskienhallintapolitiikka (2020/2013/828) mukaisesti. Riskienhallinnalla varmistetaan, että poliisihallinnon johtamis-, suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa on käytettävissä riittävästi tietoa organisaation olemassaoloa ja toimintaa uhkaavista riskeistä. Riskienhallinta kokonaisuutena koskee kaikkea poliisin toimintaa. Siihen kuuluvat poliisin johtamista, strategioita ja suunnittelua, operatiivista toimintaa ja henkilöstöä koskevat turvallisuusasiat. Riskienhallintastandardin mukaan riskienhallinta on osa johdon vastuualuetta ja olennainen osa organisaation kaikkia prosesseja. Siksi on oleellista, että riskienhallintaa organisoitaessa ei päädytä vain strategisten- ja turvallisuusriskien hallintaan, vaan kehitetään myös tarkemmalle tasolle menevää riskienhallintaa ja sen integraatiota kokonaisuuteen. Riskienhallinnan tehtävänä on osaltaan varmistaa poliisin perustehtävän toteutuminen.

Poliisin viimeisimmän rakenneuudistuksen osana siirryttiin vuoden 2014 alusta käyttämään termin ”organisaatioturvallisuus” sijasta termiä ”riskienhallinta”.

Riskienhallinta poliisissa käsittää poliisin riskienhallinnan ohjauksen ja tukipalvelut, kokonaisvaltaisen ERM -riskienhallinnan, henkilöstöturvallisuuden, toimitilaturvallisuuden, tietoturvallisuuden, tarkastustoiminnan, koulutuksen, ympäristöturvallisuuden hallinnan sekä turvallisuusyhteistyön. Kysymyksessä on siis laaja kokonaisuus.

Tämän työryhmän tehtävänä on selvittää poliisin hallinto- ja tukitoimintojen keskittämisen vaihtoehtoja ja keskittämisestä mahdollisesti aikaansaatavia säästöjä. Tämän vuoksi työryhmä on rajannut tehtävän koskemaan poliisin riskienhallinnan hallinto- ja tukitoiminnan prosesseja ja näiden prosessien voimavaroja.

HALE työryhmän loppuraportissa myös rekisterinpitoa käsiteltiin riskienhallinnan yhteydessä. Rekisterinpito toteutettiin esitettyjen vaihtoehtojen ulkopuolelta omana vastuualueenaan poliisihallituksen esikuntaan. Tämän työryhmän työssä rekisterinpito käsitellään riskienhallinnan yhteydessä.

Työsuojeluriskien ja kokonaisvaltaisen ERM -riskienhallinnan raja on häilyvä. Tämän työryhmän työssä työsuojeluun liittyvät hallinto- ja tukitoiminnot käsitellään henkilöstöhallinnon yhteydessä.

5.9.1 Poliisihallitus

Keskitettyt tehtävät

Poliisihallituksen tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää poliisin riskienhallintaa. Riskienhallinta on Poliisihallituksesta matriisimaisesti johdettu toiminto, jossa poliisihallituksen asiantuntijat ohjaavat alansa asiantuntijoita ja toimijoita Poliisihallituksessa sekä valvovat tuloksellisuutta. Poliisihallituksesta järjestetään myös riskienhallinnan koulutukset ja allokoidaan yhteiset resurssit koko poliisin käyttöön.

Riskienhallinta poliisissa käsittää poliisin kokonaisvaltaisen ERM -riskienhallinnan, sekä tietoturvallisuusriskien ja organisaatioturvallisuusriskien hallinnan. Riskienhallinnan piiriin

kuuluvat sekä organisaatioturvallisuus että tietoturvallisuus. Riskienhallinnan johtamisessa poliisissa on painotus strategisten- ja turvallisuusriskien suuntaan.

Johtaminen ja ohjaus tapahtuvat riskienhallinnan yhteyshenkilöiden ja poliisin yksiköiden turvallisuuspäällikköjen kautta. Välineinä ovat mm. riskienhallinnan alan määräykset, ohjeet ja yhteiset työkalut ja myös riskienhallinnan koulutus- ja seminaaritilaisuudet sekä turvallisuuspäällikkökokoukset.

Poliisihallituksessa riskienhallinnan parissa työskentelevät esikunnassa johdon tuen vastualueella turvallisuuspäällikkö ja tietoturvapäällikkö. Kaksi turvallisuusasiantuntijaa ja yksi tietoturva-asiantuntija on sijoitettu Poliisihallituksen konsernipalveluihin mutta riskienhallinnan virkamiesten henkilöstöhallinnollisena esimiehenä toimii esikunnan johdon tuen esimies. Parhaillaan on käynnissä poliisin kokonaisvaltaisen kyber-suunnitelman laatiminen. Kyber-asiat voidaan poliisissa jakaa tietoverkkorikostorjunnan järjestelyihin sekä poliisin oman toiminnan suojaamiseen kyber-uhilta. On mahdollista, että suunnitelman yhteydessä nimenomaan viimeksi mainittua toimintoa joudutaan Poliisihallituksessa organisoimaan uudelleen.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Nykytilan arvioinnissa vahvuutena nähdään hyvä yhteys poliisin eri yksiköihin toimivan verkoston kautta. Tämä antaa vahvaa, tasalaatuista ja ajantasaista osaamista koko valtakunnan alueella, yhteisiä työkaluja, yhteisiä menetelmiä ja tietyksi yhteisiä resursseja.

Mahdollisuudet

Mahdollisuutena on vahva ja selkeä riskienhallintajohtaminen, jonka oleellisena osana on selvä kehittämisenäkemyks.

Heikkoudet

Heikkouksina ovat jossakin määrin epäselvät vastuusuhteet Poliisihallituksessa. Mm. vastuu- ja johtosuhteet Poliisihallituksessa eivät vastaa täysin kyber-ajan haasteisiin.

Uhat

Uhkiksi koetaan epäselvät tavoitteet ja heikohko huono paikallistason ohjausmahdollisuus. Poliisihallituksessa riskienhallintaan liittyviä uhkia voi muodostua liiallisen keskittämisen tuomasta työmäärän lisääntymisestä, joka vähäisten resurssien myötä saattaa lisätä päätösten ja asioiden valmistelun viivästymisiä.

5.9.2 Poliisin yksiköt

Poliisin yksiköissä riskienhallinnan prosessit on pääosin sijoitettu hallinto- ja esikuntalinjoihin. Kahdeksassa poliisiyksikössä on nimitettyä turvallisuuspäällikkö, joka työskentelee tehtävässään kokopäiväisesti. Muissa yksiköissä turvallisuuspäällikölle tarkoitettu vastuu ja tehtävät on hajautettu usealle henkilölle. Tehtävien hajautuneisuus on aiheuttanut sen, etteivät HALE -linjauksissa tavoitellut työaikasäästöt ja muut toiminnalliset tavoitteet ole toteutuneet. Tehtävien hajautuminen pääosassa poliisin yksiköitä on myös johtanut tehtäväkentän sirpaloitumiseen ja kokonaisuuden hajoamiseen. Tavoiteltu toiminnan tehostaminen ja ennakoiva riskienhallinta ei pääosin ole toteutunut.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Vahvuuksia ovat keskitetty tekemisen ohjaus, yhteiset työkalut, yhteiset menetelmät sekä yhteiset resurssit. Kaikkiaan tekemisen standardointi parantaa tilannetta.

Heikkoudet

Heikkouksina on todettava vastuusuhteiden epäselvyys, mahdolliset tehtävien päällekkäisyydet sekä resurssien hukkakäyttö.

Mahdollisuudet

Mahdollisuutena on pidettävä keskitetyn ohjauksen näkymiä; prosessien kehittämällä voidaan säästää työaikaa ja tehtävien keskittämällä voidaan säästää työaikaa ja parantaa kokonaiskuvaa.

Uhkat

Uhkina onnistumiselle nähdään yksiköiden sisäinen tehtävien priorisointi, jolloin tämän alan tehtävät saattavat jäädä vähemmälle huomiolle, hajautuneet vastuut ja tietysti toteutumattomat tehtävät.

Poliisin yksiköiden hoitamat tehtävät tiivistetysti

Kokopäiväisissä turvallisuuspäällikkötehtävissä toimivat ovat saaneet yksiköissään kokonaisuuden hyvin haltuun ja ovat pystyneet tekemään päämäärätietoista työtä, jota on Poliisihallituksen toiminnassa mukana olemisella ja ohjauksella pystytty tukemaan. Kokopäiväisten turvallisuuspäälliköiden palaute tehtäväkenttensä mielekkydestä ja saavutetuista tuloksista on ollut positiivista.

Riskienhallinnan tehtävien hajautuminen pääosassa poliisin yksiköitä on johtanut tehtäväkentän sirpaloitumiseen ja kokonaisuuden hajoamiseen. Tavoiteltu HTV-säästö, toiminnan tehostaminen ja ennakoiva riskienhallinta ei pääosin ole toteutunut. Tämä on näkynyt mm. sisäisen tarkastuksen toimitilaturvallisuutta koskevassa tarkastuksessa, toimitilojen turvallisuuspoikkeamien tarkastuksissa vuoden 2014 aikana, sekä ERM -riskienhallinnan heikkona toteutumisenä.

Huomioon otettavaa

Riskienhallinnan valmiuden suunnittelun, -koulutuksen ja -harjoittelun osalta vastuut limityvät operatiivisen toiminnan kanssa. Riskienhallinnan vastuulla on pitkäkestoinen riskeihin varautuminen, kuten poliisin toimitilojen turvallisuus. Toimitilojen on täytettävä poliisissa asetetut turvallisuusvaatimukset normaalitilan lisäksi normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Koska poliisitoiminnan siirtäminen väistötiloihin on mahdotonta, toimitilojen on täytettävä jo normaalioloissa sellaiset turvallisuuskriteerit, että niiden käyttäminen myös muissa olosuhteissa on mahdollista. Tämä koskee myös mm. poliisin henkilöstön ja asiakkaiden turvallisuutta. Riskienhallinnan ja valmiussuunnittelun sekä siihen liittyvien osa-alueiden oikeatasoisen toteuttamisen kannalta oleellisten riskien tunnistaminen, analysointi ja niihin liittyvien hallintakeinojen valitseminen on tärkeää.

Rekisterinpidon ja riskienhallinnan tehtävät kohtaavat erityisesti tietoturvallisuuden alueella. Sekä rekisterinpito että tietoturvallisuus ovat omia erityisosaamista vaativia alojaan mutta ne täydentävät toisiaan. Tietoturvallisuuden tehokas ja tuloksellinen toteuttaminen edellyttävät riskienhallinnan keinoja, eikä tietoturvallisuus voi toteutua ilman fyysisen turvallisuuden (organisaatioturvallisuus) keinoja. Tietoturvallisuuteen liittyvien osa-alueiden oikeatasoisen toteuttamisen kannalta oleellisten riskien tunnistaminen, analysointi ja niihin liittyvien hallintakeinojen valitseminen on tärkeää. Rekisterinpidon puolestaan on oltava riippumatonta. EU ehdotus tietosuoja-direktiiviksi velvoittaa riippumattoman tietosuojavastaavan nimeämiseen. Direktiiviehdotuksessa edellytetään, ettei tietosuojavastaava ota vastaan ohjeita tehtävien hoitamisen yhteydessä ja on siten riippumaton. Poliisihallituksen rekisterinpitöpäällikkö toimii direktiivissä tarkoitettuna tietosuojavastaavana. Valtakunnallisten tietojärjestelmien lakisääteiset rekisterinpitotehtävät sekä henkilötietojen käsittelyn tarkoituksenmukainen ja riippumaton ohjaaminen ja seuraaminen sekä suunnittelu, kehittäminen ja valvonta yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa edellyttävät eturistiriidatonta sijoittamista.

5.10 TIEDONHALLINTA JA ARKISTOTOIMI

5.10.1 Poliisihallitus

Tiedonhallinnan ja arkistotoimen keskeiset tehtävät

Poliisihallituksen tiedonhallinnan tehtävänä on tiedonohjausjärjestelmän (Luoti) ylläpidon vakiinnuttaminen ja tiedonohjauspalvelun kehittämistyön jatkaminen. Lisäksi tiedonhallinnan tehtävänä on järjestelmän ja tiedonohjauksen hallintamallin mukaisen tiedonohjauspalvelun kehittäminen sekä tiedonohjaussuunnitelman laadinta- ja ylläpito-prosessin päivittäminen ja tiedonohjauksen tehtävien, roolien ja vastuitten tarkentaminen poliisihallinnossa.

Poliisihallituksen vastuulla on poliisin sähköisen hallinnollisen asiankäsittelyn ja niihin liittyvien sähköisten asiakirjojen käsittelyn vakiinnuttaminen ja sähköisen arkistoinnin tehokas hyödyntäminen sekä kirjaamotoiminnan laadun varmistaminen. Hallinnollisten asioiden tiedonohjaussuunnitelman vaiheittainen kehittäminen hallinnollisia prosesseja tukevaksi ja tehostavaksi: Sähke2-korotus.

Poliisihallituksen tehtävänä on lisäksi poliisia koskevien säädösmuutosten aiheuttamien muutosten päivittäminen poliisin arkistonmuodostussuunnitelmiin (turvallisuuden ja tutkimuksen sekä lupahallinnon arkistonmuodostussuunnitelmien päivittäminen) ja siihen liittyvän ohjeistuksen ylläpito.

Kirjaamon tehtävänä on virkapostin käsittely, asiankäsittelyjärjestelmän ajantasaisesta ylläpidosta huolehtiminen (kirjaaminen, asioiden tilatiedot, toimenpiteet, arkistointi sekä tietopalvelu, opastus ja neuvonta). Lisäksi kirjaamon tehtävänä on laatia diaariraportit ja määräajan-seurantareportit).

Toiminnon järjestäminen:

Arkistolaitos on myöntänyt poliisihallinnolle sähköisen säilyttämisen luvan poliisin asiantuntijahallinta-, päätöksenteko- ja arkistointijärjestelmä Aspollle, jota käytetään hallinnollisten asioiden käsittelyssä. Järjestelmässä syntyvät pysyvästi säilytettävät asiakirjat voidaan luvan perusteella säilyttää yksinomaan sähköisessä muodossa.

Kirjaamo- ja arkistointitehtävät tukevat Poliisihallituksen ydintehtävien hoitamista, asioiden käsittelyn koko elinkaarta aktiivivaiheessa (asian vireille saattaminen-käsittely-päätöksenteko-arkistointi) ja passiivivaiheessa tieteellistä tutkimusta. Lisäksi Poliisihallitus vastaa omiin asiakirjoihinsa liittyvästä tietopalvelusta. Nykyisessä sähköisessä toimintaympäristössä ei eroteta erikseen kirjaamo- ja arkistointitehtäviä, sillä hallinnollisten asiakirjojen arkistointi tapahtuu pääsääntöisesti sähköisessä muodossa.

Tiedonhallinnan tiimin vetäjä vastaa poliisin asiakirjahallinnon suunnittelu-, kehittämis-, ohjaus- ja valvontatehtävistä. Lisäksi tiedonhallinnan tiimin vetäjä ohjaa kirjaamon toimintaa

Tiedonhallinnassa varmistetaan sähköisen tiedonhallinnan, tiedonohjauksen ja sähköisen säilyttämisen yhdenmukaisten toiminnallisten prosessien ja teknisten ratkaisujen huomioiminen osana poliisitoiminnan pääprosesseja ja tietojärjestelmien kehitystyötä. Tiedonhallinta osallistuu poliisin kokonaisarkkitehtuuryöhön tiedonhallinnan asiantuntijana.

Tiedonhallinnan tiimi tukee ja osallistuu tietojärjestelmähankkeissa tehtävään sähköisen tiedonhallinnan, tiedonohjauksen ja sähköisen säilyttämisen sekä sähköisen asioinnin kehittämistyöhön. Hallinnollisten asioiden asiankäsittelyjärjestelmän käyttöönotossa tiimi osallistuu integraatioiden ja konversioiden suunnitteluun, koulutukseen ja osaamisen varmistamiseen sekä ohjeiden soveltamiseen poliisihallinnon käyttöön.

Poliisihallituksella on kertynyt paperiarkistoa vuodesta 2010 lukien. Nykyisin hallinnollisten asiakirjojen arkistointi tapahtuu pääsääntöisesti sähköisessä muodossa poliisin tiedonohjaussuunnitelman (TOS) mukaisesti.

ST I ja ST II aineistot käsitellään ja arkistoidaan annettujen määräysten mukaisesti.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Vahvuudet

Vahvuutena on kirjaamoon saapuneiden asioiden jaon sujuvuus jatkotoimia varten, koska kirjaamossa tunnetaan organisaatio, tehtävät ja vastuuhenkilöt sekä tiedonohjaussuunnitelma (TOS). Vahvuutena on myös henkilöstön osaaminen.

Mahdollisuudet

Mahdollisuuksia ovat sähköisten prosessien kehittäminen toimivammiksi ja kattavimmiksi sekä poliisiyksiköiden tiedonhallintavastaavien verkoston kehittäminen ja hyödyntäminen.

Heikkoudet

Heikkoutena on henkilöresurssien vähäisyys käsiteltävään asiamäärään nähden.

Uhat

Uhkana on henkilöstön poistuma ja se, että eräät tehtävät ovat yhden henkilön varassa.

5.10.2 Poliisin yksiköt

Toiminnon järjestäminen

Kirjaamo

Poliisilaitoksen virkapostia luetaan ohjeen mukaan vähintään kaksi kertaa päivässä, käytännössä jatkuvasti. Saapunut posti tulostetaan ja jaetaan sovitusti sähköpostin välityksellä. ASPOssa käsiteltävät asiat avataan ASPOssa ja vastuutetaan oikealle henkilölle.

Lähtevä posti lähetään ohjeistuksen mukaan ja tulostetaan, tehdään mahdolliset ASPO-toimenpiteet (asiakirjojen liittäminen ja asian sulkeminen).

Saapunut ja lähtevä posti arkistoidaan TOSin mukaisesti kirjaamon käsiarkistoon.

Paperilla tuleva posti skannataan sähköiseen muotoon ja jaetaan sähköpostilla, muutoin käsitellään kuten sähköposti. Palautettavat, alkuperäiset lausuntopyyntöt yms. säilytetään ja palautetaan kirjaamosta.

Määräaikaseuranta tapahtuu manuaalisesti.

Arkisto

Hallinto- ja esikuntapalvelulinjalla (arkistovastuuhenkilö/tiedonhallintasihteeri) kootaan määräajoin/vuosittain arkistoitavat asiakirjat kirjaamosta ja hallinnon henkilöstöltä, järjestetään ja lajitellaan aineisto TOS:n mukaiseen järjestykseen ja viedään Aspoon puuttuvat asiakirjat, seulotaan aineistosta pysyvästi säilytettävät ja yli 10 v säilytettävät asiakirjat sekä siirretään päätearkistoon, siirretään käsiarkistoon alle 10 v säilytettävät vuosittain/Aspo-numerojärjestyksessä, tehdään vuosihävitys käsiarkistosta.

Muilla linjoilla linjojen arkistovastaavat huolehtivat omista käsiarkistoistaan, pitävät yllä poliisiasemakohtaista arkistoluetteloa sekä toimittavat päätearkistoon menevän aineiston päätearkistonhoitajalle. Päätearkisto on pääpoliisiasemalla, mutta myös suurimmilla poliisiasemilla on asemakohtaisia päätearkistoja. Useimmilla muilla poliisiasemilla on entisten nimismiespiirien ja kihlakuntien aineisto, aseman määräjän säilytettävät lupapalvelulinjan

asiakirjat sekä poliisipalvelulinjan tutkintapöytäkirjat ja -ilmoitukset. Poliisiasemien arkistoista vastaavat nimetyt arkistovastuuhenkilöt. Pääpoliisiaseman tiedonhallintasihteeri toimii poliisilaitoksen paperi/sähköisen arkiston päätearkistonhoitajana sekä antaa neuvontaa ja arkistointiapua poliisiasemien arkistovastuuhenkilöille.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi

Poliisin tiedonhallinnan tavoitetilä kuvataan yksityiskohtaisemmin tiedonhallinnan toimintasuunnitelmassa, joka valmistuu keväällä 2015.

Tiedonhallinnan tavoite on varmistaa sähköisen tiedonhallinnan, tiedonohjauksen ja sähköisen säilyttämisen yhdenmukaisten toiminnallisten prosessien ja teknisten ratkaisujen huomioiminen osana poliisitoiminnan pääprosesseja ja tietojärjestelmien kehitystyötä.

”Asiankäsittelyjärjestelmässä käsiteltävän tiedon alkuperäisyys, luotettavuus, eheys ja käytettävyys turvataan ennen kaikkea tiedon käsittelyyn liittyvillä metatiedoilla ja käsiteltävän tehtävän mukaan määritellyillä käyttöoikeuksilla. Metatietoarvoihin pohjautuvat asiankäsittelyjärjestelmän toiminnallisuudet mahdollistavat tiedon hallinnan koko sen elinkaaren ajan.” (Lähde: JHS 176, luonnos)

Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen ammattilaisten tehtävänä on tämän prosessin, suunnittelu, ohjeistus, käytännön toteutukseen osallistuminen ja valvonta.

Sähköisen asianhallinnan avulla saadaan tehokkuutta prosesseihin. Ns. hybridijärjestelmissä käytetään rinnakkain sähköisiä ja paperiasiakirjoja, toimintatapa ei ole tehokas ja aiheuttaa päällekkäisiä työvaiheita sekä aiheuttaa lisäkustannuksia. Aspoa ei hyödynnetä joka paikassa, se ei käyttäjien mielestä ole käytännönläheinen eikä käyttäjäystävällinen. Sähköisen asianhallinnan avulla tuotetaan laadukkaita ja määrämuotoisia asiakirjoja. Niiden löydettävyys ja saatavuus parantuu sekä sähköisen allekirjoituksen myötä ei olla paikkasidonnaisia asioiden esittelyssä. Lisäksi sähköisellä arkistoinnilla minimoidaan fyysisten päätearkistotilojen tarvetta. Sähköisen asiointin lisääntyessä tiedonhallinnassa on varauduttava työn lisääntymiseen.

Jo lyhyellä aikavälillä voidaan kirjaamoissa tehostaa toimintaa luopumalla turhasta ja päällekkäisestä paperiarkistoinnista siirtymällä sähköiseen asianhallintaan. Osa asiakirjoista on kuitenkin vielä paperimuodossa, jolloin ne skannataan järjestelmään. Jotta skannattujen asiakirjojen haku ja yhteys käsittelyprosessiin voidaan varmistaa, on ne rekisteröitävä ja niihin on liitettävä tarpeellinen metatieto.

Pitkän aikavälin tavoitteena on, että kaikissa poliisiyksiköissä kaikki hallinnolliset asiakirjat laaditaan ja allekirjoitetaan sähköisesti asiankäsittelyjärjestelmässä. Tämä edellyttää järjestelmän käyttäjien osaamisen parantamista, kouluttamista sekä ohjeistamista. Lisäksi tiedonhallinnan henkilöstön osaamisen parantamista ja koulutuksen suunnittelua tulee kehittää, mm. kehittämällä tiedonhallinnan verkostoitumista ja toteuttamalla tiedonhallinnan peruskoulutus.

Sisäinen tarkastus tulee jatkossa tarkastelemaan sähköisen asianhallinnan kattavuutta.

Vahvuudet

Vahvuutena on kirjaamoon saapuneiden asioiden jaon sujuvuus jatkotoimia varten, koska kirjaamossa tunnetaan organisaatio, tehtävät ja vastuuhenkilöt sekä tiedonohjaussuunnitelma (TOS). Vahvuutena on myös henkilöstön osaaminen.

Mahdollisuudet

Mahdollisuutena on, että uudessa organisaatiossa yhdistetään vanhaa ja uutta, luodaan yhdessä uudet paremmat toimintamallit; oman poliisilaitoksen tuntemisella voidaan poistaa päällekkäisiä toimintoja ja nopeuttaa asioiden käsittelyä.

Mahdollisuuksia ovat myös sähköisten prosessien kehittäminen toimivammiksi ja kattavimmiksi sekä poliisiyksiköiden tiedonhallintavastaavien verkoston kehittäminen ja hyödyntäminen, paikkasidonnaisuuden poistaminen sekä toimintatapojen yhdenmukaistaminen.

Heikkoudet

Heikkoutena on henkilöresurssien vähäisyys käsiteltävään asiamäärään nähden. Heikkoutena on myös Paperi- ja sähköisen prosessin sekoitus - tehdään turhaan päällekkäistä työtä, esim: tulostetaan paperille saapuneet ja lähtevät asiakirjat ja järjestetään edelleen lähi- ja päätearkistossa asiakirjat uudelleen manuaalisesti TOS:n mukaisesti, paperilla saapuva posti skannataan sähköiseen muotoon ja jaetaan sähköpostilla. Lisäksi on jonkin verran koko henkilöstön osalta muutosvastarintaa - tehdään edelleen samoin kuin on ennenkin tehty.

Uhat

Uhkana on, että vanhojen toimintakulttuurien yhteensovittaminen on hidasta. Vielä uhkana on, että jätetään arkistointitehtävät ”vähemmän tärkeänä” odottamaan, kunnes siihen on aikaa.

5.11.OIKEUDELLISET PALVELUT

5.11.1 Poliisihallitus

Keskitettyt tehtävät

Laillisuusvalvonta ja oikeudelliset asiat Poliisihallituksessa

Poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa koskevan 27.2.2012 annetun ohjeen mukaan poliisin ylijohtona toimiva Poliisihallitus ohjaa poliisin laillisuusvalvonnan järjestämistä valtakunnallisesti ja valvoo poliisiyksiköiden toiminnan lainmukaisuutta. Tätä varten Poliisihallituksessa on laillisuusvalvonnan vastuualue, joka on sijoitettu Poliisihallituksen esikuntaan.

Poliisihallituksen 1.7.2014 voimaan tulleen työjärjestyksen muutoksen (2020/2013/4951) liitteen 2 mukaan Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueen tehtäviin kuuluvat poliisin laillisuusvalvonnan suunnittelu, ohjaus, kehittäminen ja seuranta, laillisuusvalvontatarkastusten suorittaminen, kanteluasioiden käsittely, vahingonkorvausvaatimusten ratkaiseminen ja erilaisten lausuntojen antaminen. Laillisuusvalvonnan yhteydessä vastuualue seuraa myös ihmisoikeusasioiden tilannetta.

Vastuualue huolehtii poliisin tiedonhankinnan valvonnasta ja raportoinnista, ja Salpa-valvonnasta. Laillisuusvalvonnan vastuualue tekee lokiselvityksiä ja suorittaa rekisterinpitotarkastuksia.

Laillisuusvalvonnan vastuualueen tehtäviin kuuluvat myös valtion edustaminen oikeudenkäynneissä, haasteisiin vastaaminen ja valituskirjelmien laatiminen eri oikeusasteisiin, ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle tehtyihin valituksiin annettavat selvitykset. Vastuualueelle kuuluu myös virkamiesoikeudellisten seuraamusten seuranta.

Vastuualue käsittelee Poliisihallituksen omaan henkilöstöön kohdistuvat laillisuusvalvonta-asiat.

Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan on sijoitettu kaksi poliisiylitarkastajan ja neljä poliisitarkastajan virkaa sekä yksi yksikön sihteerin virka.

Oikeusyksiköiden perustamisen johdosta Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueen prosessien kehittämisessä yhtenä lähtökohtana on ollut läheisyysperiaatteen vahvistaminen laillisuusvalvonnan eri osa-alueilla ja erityisesti kanteluasioiden käsittelyssä.

Poliisihallituksen suorittamien laillisuustarkastusten lisäksi poliisin laillisuusvalvonnan

seuraamuskäytäntöjen yhtenäistäminen ja oikeusyksiköiden toiminnan yhdenmukaisuus varmistetaan riittävällä informaatio-ohjauksella ja keskitetyllä koulutuksella sekä Poliisihallituksen esikunnan ja oikeusyksiköiden sekä valtakunnallisten yksiköiden edustajien verkostomaista työskentelytapaa hyödyntämällä.

Poliisihallitus suorittaa yksiköissä laillisuustarkastuksia siten kun poliisin laillisuusvalvontaa koskevassa ohjeessa tarkemmin lausutaan. Laillisuusvalvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota yksiköiden valvontajärjestelmien toiminnan varmistamiseen ja yksiköiden omien valvontaprosessien toimivuuteen.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnassa on kanteluiden osalta pyritty poliisin laillisuusvalvontaohjeen sisällön mukaisesti keskittymään periaatteellisiin ja laajoihin juttuihin, joissa on merkittävä intressi tai jotka koskevat useaa eri poliisiyksikköä taikka edellyttävät merkittäviä linjaratkaisuja taikka koskevat asiainomaisen poliisiyksikön johtoa.

Poliisihallituksen 1.1.2014 voimaan tulleen määräyksen (2020/2013/4388) mukaan tavanomaiset poliisin toimintaa koskevat kantelut ja kansalaiskirjeet, jotka eivät kuulu Poliisihallituksessa käsiteltäviin asiaryhmiin, voidaan kirjaamon toimesta vastuuttaa suoraan asianomaisten poliisilaitosten käsiteltäviksi.

Johdon tuki

Poliisihallituksen työjärjestyksen liitteen 2 mukaan Poliisihallituksen esikuntaan on sijoitettu myös johdon tuen vastuualue, johon kuuluu poliisin yleiset oikeudelliset asiat. Oikeudellisten asioiden hoitamisesta vastaava poliisiylitarkastaja toimii ylijohdon oikeudellisena neuvonantajana ja kehittää ja koordinoi yleisten oikeudellisten asioiden hoitamista poliisissa. Poliisihallituksen oikeudellisten asioiden koordinointiin kuuluu myös lainsäädännön kehittämistyön yhteensovittaminen sekä muun muassa poliisin hallinnollisen norminannon valmistelun yhteensovittaminen Poliisihallituksessa. Toiminta tukee oikeudellisten yksiköiden toimintaa, esim. oikeusyksiköiden tapaamiset, ja auttaa käytännössä myös oikeudellisten ongelmien selvittämisessä, varsinkin esim. julkisoikeudellisten asioiden kanssa. Johdon tuen vastuualueelle sijoitettu toinen poliisiylitarkastaja koordinoi vastaavasti EU-säädösasioiden sekä sopimusasioiden valmisteluasioita.

Oikeudenkäyntiasiat

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueella hoidettavien oikeudenkäyntien osalta tavoitteena on yksittäisten oikeudenkäyntien hoitamisen sijaan yksiköiden tukeminen ja ohjaus oikeudenkäyntiasioissa tarvittaessa yhteistyössä yksikön kanssa. Poliisihallituksessa hoidetaan edelleen oikeudenkäynnit joissa valtiolla on merkittävä intressi tai jotka koskevat useampaa poliisiyksikköä.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi/ Poliisihallitus

Vahvuudet

Toimintamalli on laadittu läheisyysperiaatteen mukaiseksi. Vaikka toimintamalli on uusi, prosessit ovat jo tässä vaiheessa osoittautuneet tehokkaiksi. Oikeudellinen tuki on lähellä päätöksentekoa

Mahdollisuudet

Keskitettyä ohjausta on mahdollisuus edelleen tehostaa.

Heikkoudet

Yksiköissä on epäyhtenäiset resurssit.

Uhat

Epäyhtenäiset käytännöt säilyvät yksiköissä.

5.11.2 Poliisin yksiköt

Poliisilaitosten oikeusyksiköiden perustamisen taustaa

Poliisin III -vaiheen hallintorakennemuutos tuli voimaan vuoden 2014 alusta lukien. Uudistuksen yhteydessä muodostetuissa uusissa poliisilaitoksissa aloitti toimintansa myös uudet suoraan poliisipäällikön alaisuuteen sijoitetut oikeusyksiköt.

Oikeusyksiköiden perustaminen nojautui osaltaan poliisin hallintorakenteen uudistamista pohtineen Pora III - hankeryhmän 21.8.2012 esittämiin linjauksiin, joiden mukaan poliisin hallinnossa toteutettavan hallintorakennemuutoksen yhteydessä tulee varmistaa poliisilaitoskohtaisesti tarvittavan vaativiin juridisiin tehtäviin ja laadun varmistamiseen keskittyvän lakimiestehtävän perustaminen uusiin poliisilaitoksiin. Sisäministeri vahvisti hankeryhmän esitysten perusteella poliisin hallintorakennemuutoksessa noudatettavat linjaukset 2.10.2012 (SM022:00/2012).

Uusien poliisilaitosten hallinto- ja esikuntatehtävien organisointia pohtinut työryhmä esitti 14.6.2013 luovuttamassaan mietinnössä (2020/2012/4075) tulevien poliisilaitosten johto- ja henkilörakenteita koskevat linjaukset. Poliisihallituksen 11.7.2013 tekemän poliisilaitosten johtorakenteiden vahvistamista koskevan päätöksen (2020/2012/4075) mukaan jokaiseen uuteen poliisilaitokseen perustettiin suoraan poliisipäällikön alaisuuteen sijoitetut oikeusyksiköt, jotka päätöksen mukaan vastaavat poliisilaitoksen oikeudellisten asioiden tehtävistä. Päätös ei koskenut valtakunnallisia yksiköitä eikä Helsingin poliisilaitosta, joissa laillisuusvalvonnan ja oikeudellisten asioiden hoitamisesta on päätetty itsenäisesti yksiköiden työjärjestyksissä.

Poliisilakimiesten/rikosylitarkastajien tehtävistä

Oikeusyksikön poliisilakimiehen tehtäviin kuuluu toimia oikeudellisen yksikön esimiehenä, vastata yksikön toiminnan tuloksellisuudesta ja taloudellisuudesta, toimia poliisilaitoksen juridisten asioiden asiantuntijana, edustaa poliisilaitosta tuomioistuimissa, vastata poliisilaitoksen laillisuusvalvonnasta, vastata lainsäädäntöuudistuksiin liittyvästä henkilöstön kouluttamisesta, valmistella ja antaa poliisin toimialaan liittyviä lausuntoja sekä edistää yhteistoimintaa muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa.

Vastaavasti toinen oikeusyksikköön sijoitettu rikosylitarkastaja toimii hakukuulutuksen mukaan poliisilaitoksen juridisten asioiden asiantuntijana, edustaa poliisilaitosta tuomioistuimissa, osallistuu poliisilaitoksen laillisuusvalvontaan, osallistuu lainsäädäntöuudistuksiin liittyvään henkilöstön kouluttamiseen, valmistelee ja antaa poliisin toimialaan liittyviä lausuntoja sekä edistää yhteistoimintaa muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa.

Oikeusyksiköiden tehtävistä

Oikeusyksiköiden tehtäviksi on määritelty seuraavia asiaryhmiä:

- Poliisin yksiköiden laillisuusvalvontaan liittyvät tarkastussuunnitelmat, raportointi ja toimintakertomukset
- Kantelut ja kansalaiskirjeet
- Lausunnot Poliisihallitukselle ja ylimmille laillisuusvalvojille
- Poliisirikostutkintaan siirto
- Vahingonkorvaukset ja hyvitysmaksut
- Valtion edustaminen oikeudenkäynneissä
- Rekisterien, tiedonhankinnan ja tietojärjestelmien käytön valvonta
- Oman poliisilaitoksen laillisuusvalvonta ja laillisuusvalvontaprosessien ylläpito
- Oma-aloitteinen valvonta
- Poliisilaitoksen johdon tuki oikeudellisissa kysymyksissä
- Lausunnot, selvitykset
- Lakimuutoksiin liittyvä koulutus

Laillisuusvalvonta ja kantelut

Sisäisestä laillisuusvalvonnasta poliisissa annetun ohjeen 2020/2012/318 mukaan poliisiyksikön päällikkö tai hänen määräämänsä virkamies ratkaisee yksikkönsä virkamiehiä koskevat kantelut, ellei niitä ole jääviys- tai muista perustelluista syistä tarkoituksenmukaisempaa ottaa Poliisihallituksen ratkaistavaksi.

Poliisihallituksen 1.1.2014 voimaan tulleen määräyksen (2020/2013/4388) mukaan tavanomaiset poliisin toimintaa koskevat kantelut ja kansalaiskirjeet, jotka eivät kuulu Poliisihallituksessa käsiteltiin asiaryhmiin, voidaan kirjaamon toimesta vastuuttaa suoraan asianomaisten poliisilaitosten käsiteltäviksi. Asian ensimmäinen sisällöllinen käsittely tapahtuu poliisiyksiköissä. Jos asia lähetetään samanaikaisesti poliisiyksikölle ja Poliisihallitukselle, asia digitoidaan ja käsitellään ainoastaan poliisiyksikössä.

Käsitellessään hallintokanteluasioita, poliisiyksikön tulee arvioida, onko asia syytä siirtää ns. poliisirikostutkintaan. Asia tulee siirtää poliisirikostutkintaan, jos kirjoittaja väittää poliisimiehen syyllistyneen asiassa rikokseen ja jos tämä esittää asiasta sellaisen tapahtumainkulun, jota voidaan objektiivisesti arvioiden pitää mahdollisena. Jos asia siirretään poliisirikostutkintaan, noudatetaan asiassa Poliisihallituksen ohjetta 2020/2013/4590 ”Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta”.

Oikeusyksiköt ja muut laillisuusvalvontaa suorittamaan määrätyt virkamiehet suorittavat poliisin yksiköissä myös yksikön laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisia tarkastuksia. Tarkastuksen kohteena ovat vuosittain muun ohessa poliisilakiperusteiset kiinniotot, virka-apu-pyyntö, esitutkinta, poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta, rikosperusteinen kiinniotto ja pidättäminen, takavarikot, kotietsinnät, aselupapäätökset, rekisterit ja yksikön viestintä. Suunniteltujen tarkastusten lisäksi suoritetaan muita tarpeelliseksi ilmeneviä tarkastuksia.

Johdon tuki ja virkamiesoikeudelliset asiat

Oikeusyksiköiden tehtäviä koskevassa valmistelussa poliisilakimiesten/rikosylitarkastajien johdon oikeudellisen tuen piiriin kuuluviksi tehtäviksi määriteltiin muun muassa julkisuuslain soveltamiseen liittyviä tehtäviä sekä työnantajan edustaminen virkamiesoikeudellisissa prosesseissa (varoitukset, irtisanominen ym.). Myös virkamiehen oikeusturvakysymykset ja neuvonta sekä sisäisen valvonnan yhdyshenkilön tehtävät linjattiin kuuluvaksi oikeusyksiköiden tehtäväkenttään.

Oikeudellinen neuvonta

Oikeusyksiköiden rikosylitarkastajien osuutta esitutkintaprosessiin linjattiin oikeusyksiköiden perustamiseen liittyvässä valmistelussa seuraavasti:

- Esitutkintaan liittyvä laillisuusvalvonta
- Oikeudellinen laadun varmistus (esim. pakkokeinot)
- Valvontaprosessien kehittäminen ja ylläpito
- Esimiesvalvonnan seuranta
- Oma-aloitteinen valvonta
- Tutkinnanjohtajien juridinen tuki
- Ei sivuttaisohjausta ohi johtoportaan tai linjaorganisaation
- Sidosryhmäyhteistyön koordinointi osaltaan (syyttäjät ym)

Poliisihallituksen linjausten mukaan oikeusyksiköiden rikosylitarkastajilla ei ole itsenäistä tutkinnanjohtovaltaa eikä yksittäistapauksiin liittyvää tutkinnanjohtajien ohjausvaltaa esitutkintaan liittyen.

Vahingonkorvausasioiden käsittely 1.1.2015 lukien

Vuoden 2015 alusta voimaan tullut laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta muutti osaltaan vahingonkorvausasioiden käsittelyä poliisissa henkilövahinkojen käsittelyyn liittyen. Jatkossa poliisi käsittelee vahingonkorvausvaatimukset ja oikeudenkäynnit, joissa vaaditaan korvausta esine- tai varallisuusvahingosta, ja Valtiokonttori käsittelee asiat, joissa korvausta vaaditaan henkilövahingosta tai kärsimyksestä.

Mikäli Valtiokonttori kuulee poliisia vastaanottamansa vahingonkorvausasian johdosta, kuulemispyyntö osoitetaan suoraan siihen poliisilaitokseen, jonka menettelystä korvausvaatimus johtuu. Poliisihallitus saa tällaiset kuulemispyynnöt tiedoksi. Vastaavasti poliisiyksiköt ilmoittavat vastaanottamistaan ja Valtiokonttorille siirtämistään vahingonkorvausasioista Poliisihallitukselle.

Vahingonkorvausasioiden käsittelystä on ohjeistettu Poliisihallituksen ohjeessa ”Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa” (2020/2012/318) siten, että Poliisihallitus ratkaisee sille osoitetut vahingonkorvausvaatimukset, jollei ole tarkoituksenmukaisempaa siirtää ratkaisemista läheisyysperiaatteen mukaisesti Poliisihallituksen alaiselle poliisiyksikölle. Poliisiyksikön päällikkö tai hänen määräämänsä virkamies ratkaisee poliisiyksikölle osoitetut ja sen toimivaltaan kuuluvat vahingonkorvausvaatimukset.

Oikeudenkäyntiasiat

Ohjeessa määrätään lisäksi oikeudenkäyntien hoitamisesta siten, että vahingonkorvauslain tarkoittamana työnantajana Poliisihallitus käyttää Suomen valtion puhevaltaa vastaajana, kuultavana tai asianomistajana poliisihallinnon virkamiesten virkatehtävässä tapahtunutta menettelyä koskevissa rikos- ja riita-asiain oikeudenkäynneissä. Sopimuksia koskevissa riita-asioissa valtion puhevaltaa käyttää sopimuksen tehnyt viranomaisena. Poliisihallitus voi valtuuttaa asianajajan edustamaan valtiota oikeudessa tai poliisiyksikön kanssa neuvoteltuaan valtuuttaa poliisiyksikön tai sen määräämän virkamiehen edustamaan valtiota oikeudenkäynnissä.

Prosessien toimivuus, nykytilan arviointi/ yksiköt

Vahvuudet

Nykyisessä mallissa on hyvä paikallisten olosuhteiden tuntemus. Oikeudellinen tuki on lähellä yksiköiden päätöksentekoa. Päätöksenteko on Läheisyysperiaatteen mukaisesti järjestetty. Oikeudellisten palveluiden asema on mahdollisimman riippumaton toimintalinjoista. Valvonta säilyy toiminnan lähellä.

Mahdollisuudet

Kysymyksessä on uusi toiminto. Prosesseja on mahdollisuus edelleen tehostaa. Toiminto muodostuu osaksi toiminnan kehittämistä ja laadunvalvontaa ja toimii siten osana poliisiyksikön johtamistoimintaa.

Heikkoudet

Oikeudellisten palveluiden resurssit ovat niukat.

Uhat

Sisäisen valvonnan ”uskottavuus”

6. VAIHTOEHTOISET MALLIT JA VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI

Työryhmän tarkastelussa on ollut useita vaihtoehtoisia malleja. Tehtävästä suoriutuminen on edellyttänyt muutamien vaihtoehtojen valintaa ja näiden määrittelyä.

6.1. VAIHTOEHTOJEN MÄÄRITTELYT

Malli A: Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Vaihtoehdon A tavoitteena ja lähtökohtana on kehittää nykyistä hallintomallia. Poliisin hallintorakennemuutoksen, Pora III toiminnalliset kehittämismahdollisuudet ja säästöt saavutetaan jatkamalla rakennemuutoksen toteuttaminen loppuun ja kehittämällä edelleen nykyisellä rakenteella hallinto- ja tukitoimintoja. Vaihtoehtoon voidaan liittää myös erityisesti vaihtoehdon C asteittainen kehittäminen ja johtamistoimintojen edelleen keventäminen.

Aikataulu: 2015 - 2016.

Malli B: Keskittäminen jollekin yksikölle (valtakunnalliset tehtävät)

Vaihtoehto B:ssä kysymyksessä on malli, jossa yksi poliisin yksikkö tuottaa sinne sopiviksi katsottuja hallinto- ja tukipalveluita hajautetun mallin sijasta keskitetysti. Nykyinen virastorakenne säilyy, mutta hallinto- ja tukitoimintoja keskitettäisiin toiminnallisesti jollekin yksikölle. Yksikölle annettaisiin valtakunnallisia tehtäviä kaikkien palveluiden käyttäjien lukuun. Tehtävät olisivat paikkariippumattomia asiantuntija- ja tukipalveluita. **Aikataulu:** 2016.

Malli C: Poliisin Palvelukeskus

Mallissa C tarkastellaan Poliisihallituksen yhteyteen, Resurssiyksikön alaisuuteen perustettavaa olevaa kaikille poliisihallinnon virastoille yhteistä, hallinto- ja tukitoimintoja tuottavaa yksikköä, joka organisoidaan esimerkiksi nykyisten Poliisihallituksen konsernipalveluiden tapaan. Nykyinen virastorakenne säilyisi. Palvelukeskus tuottaisi kaikille virastoille erikseen sovittuja, keskitettyjä palveluja hajautetun palvelutuotannon sijaan. Palvelukeskukselle voidaan antaa osa tarkasteltavista tehtävistä ja resursoida keskus sen mukaisesti. Mallilla haetaan toiminnallisia säästöjä. Palvelukeskus voi toimia paikasta riippumattomien toimintojen osalta hajautetulla verkostolla eri puolilla Suomea. Tällä tavoin voidaan minimoida uuden rakenteen toiminnalliset ja taloudelliset riskit. Palvelukeskuksen palvelut olisivat paikkariippumattomia asiantuntija- ja tukipalveluita. Tähän malliin liittyy samanaikainen mallin A toteuttaminen.

Mikäli palvelukeskus organisoitaisiin poliisin konsernipalveluiden tapaan Poliisihallituksen yhteydessä toimivaksi, koko hallinnolle palveluita tuottavaksi yksiköksi, eikä palvelukeskukselle nähdä tarpeelliseksi siirtää yksiköissä nyt olevaa toimivaltaa, muutos voidaan tehdä nopeammin. **Aikataulu:** 2017 - 2018.

Mikäli palvelukeskus organisoitaisiin valtakunnalliseksi yksiköksi, virastoksi, tai sille siirrettäisiin itsenäistä toimivaltaa, edellyttää muutos enemmän aikaa: **Aikataulu:** Poliittiset linjapäätökset 2016, Lainsäädäntö- ja suunnitteluhanke 2016 - 2017, Lainsäädäntöuudistukset voimaan 2018

Malli D: Yhden viraston malli

Malli D kuvaa hallinto- ja tukipalveluiden täydellistä keskittämistä, jolloin koko poliisikonsernin hallinnollinen ja taloudellinen päätösvalta olisi lähtökohtaisesti keskitetty. Työryhmän

tarkastelu ei koskenut toimeksiannon mukaisesti muita osa-alueita kuin hallinto- ja tukitoimintoja. Työryhmä ei ole siis ottanut kantaa esimerkiksi sen edellyttämiin johtamisjärjestelyihin ja -rakenteisiin.

Vaihtoehdon harkinta laajemmin edellyttää laajaa jatkoselvitystä. Oikean käsityksen saamiseksi tehtävän laajuudesta on syytä kuvata mainittua yhden viraston mallin kokonaisuutta seuraavasti:

Poliisihallinto muodostaisi mallissa vain yhden viraston nykyisen 15 viraston sijasta. Hallinnollinen ja juridinen päätösvalta kuuluisi mallissa viraston johdolle. Poliisihallitus-nimistä virastoa ei olisi sen enempää, kuin poliisilaitoksiakaan tai valtakunnallisia yksiköitä. Olisi vain Suomen poliisi tai Poliisi (vrt. Tulli). Nykyiset yksiköt eivät olisi enää itsenäisiä virastoja.

Kyse ei olisi vain siis hallinto- ja tukipalveluiden keskittämisestä vaan vain yhdestä virastosta, jolla on toimintayksiköitä, jotka jakaantuisivat operatiivisiin alueellisiin toimintayksiköihin ja valtakunnallisiin toimintayksiköihin.

Yksiköt tuottaisivat poliisille kuuluvia palveluita viraston alaisina toiminnallisina alueyksiköinä ja valtakunnalliset yksiköt valtakunnallisina toiminnallisina yksiköinä ilman niille kuuluvaa virastokohtaista päätösvaltaa. Alueellisten ja valtakunnallisten yksiköiden johtaminen olisi puhtaasti poliisitoiminnan ja lupapalveluiden tuotannon toiminnallista johtamista. Mallissa poliisiin syntyisi kirjanpitoyksikköä vastaava virastorakenne.

Kuten edellä on lausuttu, malliin siirtyminen edellyttäisi tämän tehtäväksiannon lisäksi hallinnollisten asioiden kokonaisuuden ja poliisin operatiivisen toiminnan johtamisen järjestyksen jatkoselvityksen. Yhden viraston mallin tavoitteiden saavuttaminen edellyttää eniten aikaa:

Aikataulu: Poliittiset linjapäätökset 2016, Lainsäädäntö- ja suunnitteluhanke 2016 - 2017, Lainsäädäntöuudistukset voimaan 2018

Malli E: Muu vaihtoehto, esimerkiksi Palkeiden laajempi hyödyntäminen

Vaihtoehto E:ssä hallinto- ja tukitoimintoja keskitettäisiin nykyistä laajemmin Palkeisiin. Vaihtoehto edellyttäisi Palkeiden ja poliisihallinnon rajapintojen selvitystä, jo sovitun palvelun toteuttamista ja Palkeiden itsenäisen vastuun täyttämistä. Palkeiden ja Poliisin toiminnassa on päällekkäisyyksiä. Vaihtoehto vastaisi Valtion taloushallinnon strategian 2020 linjauksia. Palkeiden palvelun kehittäminen ja laajentaminen edellyttäisi laajaa jatkoselvitystyötä sekä Palkeiden palvelutuotannon varmistamista.

Mikäli kysymyksessä olisi nykyisen palvelun kehittämisestä ja tarkentamisesta, muutos voidaan toteuttaa nopeammin. **Aikataulu:** 2016 - 2017.

Mikäli kysymyksessä olisi oleellinen palvelun laajentaminen, muutos edellyttää enemmän aikaa.

Aikataulu: Poliittiset linjapäätökset 2016, lainsäädäntö- ja suunnitteluhanke 2016 - 2017, ja uudistukset voimaan 2018

Kaikkien mallien A - E tavoitteena on tuottaa hallinto- ja tukipalveluita nykyistä taloudellisesti, tehokkaammin, yhdenmukaisemmin, laadukkaammin ja tuottavammin.

6.2 TULOSSUUNNITTELU JA SEURANTA

Työryhmä oli yhtä mieltä siitä, että olipa valittava vaihtoehto millainen tahansa, taloutta ja toimintaa ei pidä erottaa toisistaan. Tulossuunnittelu tarkoittaa samaa kuin toiminnan suunnittelu. Toiminnan suunnittelun on oltava käytännössä lähellä varsinaista toimintaa. Suun-

nittelu on toteutettava siten, että paikalliset toimijat voivat merkittävästi vaikuttaa suunnitelman sisältöön ja toimijoiden on päästävä laajalti olemaan mukana suunnitteluprosessissa ja tuomaan esiin myös alueelliset näkökulmat toimintaan liittyen. Suunnitelmaan sitoutuminen edellyttää sitä, että toimijat ovat voineet olla itse suunnittelemassa kyseistä toimintoa. Suunnittelun irrottaminen alueellisilta toimijoilta tai heidän osuutensa merkittävä keventäminen suunnitteluprosessissa vaarantaa koko olemassa olevan tulohjausjärjestelmän, sen toimivuuden. Tämän vuoksi tulossuunnittelutoimintoa ei tule keskittää vaan säilyttää nykyisellään vahvasti alueellisena toimintona virastotyypistä riippumatta.

Nykyistä tulossuunnitteluprosessia voisi nykyanteessa edelleen kehittää keveämpään muotoon. Tämä voi tapahtua tulosopimusformaatin sisältöä kehittämällä.

Tuloseurannan tarkoituksena on varmistaa vahvistettujen suunnitelmien toteutuminen. Poliisin yksiköiden toiminnan näkökulmasta seurannan kokonaisvaltainen keskittäminen ja sen irrottaminen alueilta hoidettavaksi yhdestä paikasta vaarantaa tulohjausjärjestelmän toimivuuden. Seurannan teknistä toteutusta, lähinnä numeraalista seurantatiedon tuottamista, voidaan keskittää valtakunnalliseksi toiminnaksi yhdestä yksiköstä tuotettavaksi toiminnaksi (Poliisiammattikorkeakoulu, Poliisihallitus, yksittäinen poliisilaitos).

A. Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Laajempi keskittäminen ei ole käytännössä enää mahdollista, suunnittelu on jo keskitetty. Tulossuunnittelu kytkeytyy toiminnan muuhunkin suunnitteluun. Talous ja operatiivinen toiminta linkittyvät. Henkilöstön kuuntelu valittavista vaihtoehdoista onnistuu. Nykymuodossa on jopa liiankin paljon irtaannuttu varsinaisesta kentän tekemisestä. Laajempi keskittäminen ei olisi toteuttamiskelpoinen.

B. Keskittäminen jollekin yksikölle (Valtakunnalliset tehtävät)

Tulossuunnittelun keskittäminen jollekin olemassa olevalle yksikölle on hankalasti toteutettavissa. Sen sijaan tuloseurannan numeraalisten tietojen tuottamisen keskittäminen, seurantapalvelu, jollekin yksikölle on mahdollista. Parhaiten se voisi soveltua Poliisiammattikorkeakoululle.

C. Poliisin Palvelukeskus - malli

Tulossuunnittelun osalta hankalasti toteutettavissa, numeraalisten ja graafisten seurantatietojen osalta voidaan kylläkin keskittää Palvelukeskukseen, joskin siinä on nähtävissä myös ongelmia, uuden yksikön/toiminnon käynnistämistä vaikeudet.

D. Yhden viraston malli

Varsinainen tulossuunnittelu ja myös seuranta voitaisiin hyvin pitkälti keskittää Poliisihallitukseen. Poliisihallituksen toiminnan näkökulmasta tämä malli nähdään parhaimpana, kun tarkastellaan toiminnan keskittämismahdollisuuksia, erityisesti suunnittelun osalta. Toimiva tulohjausmenettely edellyttäisi kuitenkin sitä, että yksiköt osallistuisivat osittain suunnitteluun (ei seurantaan) siten, että yksiköt esittäisivät keinot asetettujen tulostavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi jollakin tavoin yksiköiden paikalliset tavoitteet tulisi voida tuoda esiin suunnitteluun liittyen. Yksi vaihtoehto voisi olla se, että yksiköiden omat paikalliset tavoitteet jäisivät poliisilaitoksen omaksi toiminnaksi, josta ei sovittaisi Poliisihallituksen kanssa käytävissä tuloskeskusteluissa. Toisaalta on otettava huomioon, että mittareiden ja yleensä tulosten analysointi vaatii paikallistuntemusta.

Yhden viraston mallissa tulohjauksen malli muuttaisi luonnettaan. Tulohjaus SM:n ja Poliisihallituksen välillä tapahtuisi nykyiseen tapaan. Yksiköt voisivat osallistua tiiviimmin SM:n ja Poliisihallituksen tulosopimuksen valmisteluun päälliköittensä kautta.

Mikäli poliisin yksiköt eivät enää olisi hallinnollisesti itsenäisiä virastoja tulos- ja taloussuun-

nittelu tapahtuisi lähtökohtaisesti vain Poliisihallituksen sisällä. Poliisin yksiköitä koskevat taloudelliset ja henkilöresurssit sekä niiden muutokset päätettäisiin edelleen Poliisihallituksessa. Poliisilaitokset ja valtakunnalliset yksiköt jäisivät puhtaasti toiminnallisiksi yksiköiksi. Näiden tulosohjaukseen liittyvä tavoitteen asettelu olisi toiminnallista ja toteutettavissa joko yksikkökohtaisin tavoiteasiakirjoin tai päälliköiden johtamissopimusten kautta, ja toimeenpano, kuten nykyisinkin, yksikkökohtaisten toimintasuunnitelmien avulla. Tässä vaihtoehdossa on otettava huomioon resurssisuunnittelun ja - seurannan yhteys tulossuunnitteluun ja - seurantaan.

Erilisiä tulossopimuksia ei enää tehtäisi Poliisihallituksen ja yksiköiden välillä. Myös tulosneuvotteluista voitaisiin luopua ja ne korvautuisivat Poliisihallituksen ja poliisin yksikön päälliköiden välisten tulos- ja kehityskeskusteluiden / johtamissopimusneuvotteluiden kautta. Riittävä ohjausvaikutus ja jalkauttaminen olisi varmistettava. Resurssien osalta yksiköt voisivat tehdä poliisihallitukselle esityksiä ja asiat ratkaistaisiin Poliisihallituksessa talous- ja henkilöstöhallinnon osalta keskitetysti. Myös seuranta tapahtuisi yhden viraston mallissa keskitetysti Poliisihallituksen toimesta. Yksiköiden omaa talousseurantaa ei enää tarvittaisi.

E. Muu vaihtoehto, esimerkiksi Palkeiden laajempi hyödyntäminen

Työryhmä ei käytännössä näe vaihtoehtona muuta toimivaa vaihtoehtoa.

SWOT - analyysi: Yhteinen vaihtoehtoista B - D. Vaihtoehtoja A ja E ei katsottu toteuttamiskelpoisiksi.

B - vaihtoehto

Vahvuudet ja mahdollisuudet: Vahvuuksia /mahdollisuuksia löydettävissä runsaasti seurannan osalta (Polstat, osaaminen, yhdenmukaisuus jne.). Heikkoutena ja uhkanakin muun muassa se, että oman seurannan vähentyminen laajemmin kuin numeraalisen seurannan osalta heikentäisi oman toiminnan arviointia ja saattaisi heikentää siten tulostavoitteiden toteutumista.

C - vaihtoehto

Vahvuuksia on nähtävissä vähemmän kuin kohdassa B, mutta mahdollisuuksia samantasoisena. Heikkouksia ja uhkia on nähtävissä enemmän kuin kohdassa B.

D - vaihtoehto

Vahvuudet ja mahdollisuudet: Turvaisi jatkuvuuden, yhtenäiset toimintatavat ja -linjat, edistäisi yhden yhtenäisen poliisin kehittymistä, korostaisi operatiivista tavoitteenasettelua ja vaikuttavuuden tavoittelua, keventäisi tuntuvasti suunnitteluun käytettävää resurssia. Tulosneuvottelut poistuivat Poliisihallituksen ja toimintayksiköiden väliltä.

Heikkoudet ja uhat: Riskinä on, että tulosohjauksessa strateginen osumatarkkuus alueellisesti ja paikallisesti heikkenee. Sitoutumisen heikkeneminen saattaa olla seurauksena. Poliisihallituksen toiminnan näkökulmasta toisaalta osallistavalla johtamistavalla tämä uhka olisi torjuttavissa. Talouden ja toiminnan irtaantuminen toisistaan on myös selkeä riski. Syntyisi myös riski päällekkäisestä suunnittelusta. Toimintayksiköihin jää joka tapauksessa edelleen paikallista toiminnan suunnittelua ja seuranta. Kaventaisi toteutuessaan päälliköiden itsestä päätösvaltaa talouden ja resurssien osalta. Kustannustietoisuus ja - vastuu heikkenevät toimintayksiköissä, ellei pystytä rakentamaan vastuumekanismia nykyisen virasto/päällikövästään tilalle.

Epäkohta/uhka saattaa olla myös se, että onko tulossuunnittelun vahva keskittäminen kuitenkin valtion hyvän tulosohjausmenettelyn mukaista toimintaa?

6.3 RESURSSISUUNNITTELU (TALouden SUUNNITTELU JA HENKILÖSTÖSUUNNITTELU)

A. Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Taloussuunnittelu on yksiköissä nyt jo melko keskitettyä. Poliisin yhteisen toimintamallin kehittäminen ja resurssisuunnittelua tukevien järjestelmien kehittäminen (esimerkiksi tilausten hallinta, HTV - ennusteet) toisi selvästi lisäarvoa paremmalle poliisin talousanalyysille sekä etupainotteiselle talouden johtamiselle ja ennakoinnille. Myös valtion taloushallinnon strategia 2020 edellyttää siirtymistä taloushallinnosta talouden hallintaan. Edellä kerrotun toimintamallin luominen palvelisi tätä linjausta. Toimintamalli tarjoaisi johtamista ja päätöksenteon tarpeita tukevaa taloudellista ja olennaista taloustietoa. Talouden parempi hallinta toteutuisi poliisissa edellä kerrotulla tavalla. Työryhmässä todettiin, että toimintamallin kehittämistyö pitää joka tapauksessa tehdä hallinnossa. Siitä on hyötyä, olipa hallinto- ja tukitoimintojen keskittämisessä valittuna mikä vaihtoehto tahansa. Yksiköiden sisällä keskittämällä ei todennäköisesti ole mahdollista saavuttaa HTV -säästöjä. Poliisihallituksessa ei ole varaa pienentää nykymallista henkilöresurssia enää lainkaan. Nykymallista ei ole saatavissa enää toiminnallista etua muuta kuin prosessia ja toimintamallia kehittämällä.

B. Keskittäminen jollekin yksikölle (Valtakunnalliset tehtävät)

Resurssisuunnitteluun olisi mahdollista perustaa jonkinlainen työryhmä, jossa olisi laitosten edustus mukana. Resurssisuunnittelun tulee olla Poliisihallituksessa. Toiseen yksikköön tätä ei nähdä perustelluksi siirtää nykyvirastomallissa.

C. Poliisin Palvelukeskus - malli

Palvelukeskus yhtenä hallinnonalan virastona olisi mahdollista periaatteessa perustaa näille tehtäville ihan samalla tavoin kuin yhden viraston mallissa. Työryhmä katsoo, että resurssisuunnittelun osalta asiaa joudutaan toiminnallisesti arvioimaan samankaltaisesti poliisin tulossuunnittelun ja - seurannan kanssa.

D. Yhden viraston malli

Jos koko taloushallinto keskitettäisiin, myös resurssisuunnittelu olisi mahdollista keskittää yhdeksi osaksi kokonaisuutta. Paikallista ja yksikkökohtaista seurantaa ei kuitenkaan voida lopettaa ja kaikissa keskittämisissäkin on tärkeää varmistaa yksikkökohtaisen tuntemuksen säilyttäminen sekä osaamisen jakautuminen alueellisesti. Asiaa harkittaessa on otettava huomioon myös aluehallinnon ja keskushallinnon kehittämistä koskeva Virsu - hanke. Hankkeen valtakunnallisuus - periaatteen pohjalta yhden viraston malli toteuttaisi Virsu - hankkeen ehdotuksen viraston ja kirjanpitoyksikön yhteydestä.

Resurssisuunnittelulla (talous ja henkilöstö) on kytkös tulossuunnitteluun, ja tämä on otettava valmistelussa huomioon.

Valtion taloushallinnon strategia 2020 edellyttää siirtymistä taloushallinnosta talouden hallintaan. Myös tässä vaihtoehdossa olisi kehitettävä hallinnolle edellä A - kohdassa jo esitetty yhtenäinen toimintamalli.

E. Muu vaihtoehto, esimerkiksi Palkeiden laajempi hyödyntäminen

Käytäntö on osoittanut, ettei Palkeita voi tässä asiassa enempää kuin nykyään hyödyntää.

Toisaalta valtion taloushallinnon strategia 2020 linjaa, että taloushallinnon keskeiset toimijat toimivat tehokkaasti yhteisen palvelukeskusmallin mukaisesti, joka sisältää yhteiset prosessit, tietorakenteet ja tietojärjestelmät. Strategian mukaan Palkeiden osuutta taloushallinnon työssä nostetaan merkittävästi. Linjaus koskee myös resurssisuunnittelua. Tämä asia olisi

myös otettava harkinnassa huomioon. Vaihtoehdon laajempi käyttö edellyttäisi rajapintojen selvitystä, jo sovitun palvelun toteuttamista ja Palkeiden itsenäisen vastuun täyttämistä. Palkeiden ja Poliisin toiminnassa on päällekkäisyyksiä. Vaihtoehto vastaisi Valtion taloushallinnon strategian 2020 linjauksia. Palkeiden palvelun kehittäminen ja laajentaminen edellyttäisi laajaa jatkoselvitystyötä sekä Palkeiden palvelutuotannon varmistamista.

SWOT - analyysi: Yhteinen vaihtoehtoista A, B ja D.

Vaihtoehto A ja B

Vahvuudet ja mahdollisuudet: Nykyisessä mallissa talous ja toiminta yhdistyvät. Operatiivisen toiminnan johtaminen mahdollistuu taloussuunnittelulla ja - seurannalla. Kustannusvastuu kohdentuu. Resurssisuunnittelussa on mukana hyvä paikallistuntemus. Poliisin pitkän aikavälin henkilöstösuunnittelun toteuttamiselle on myös paikallistuntemuksen vuoksi edellytykset.

Heikkoudet ja uhat: Vaihtoehdossa B ja nykyisessä virastomallissa on vaikeaa siirtää resurssisuunnittelun kokonaisuutta jollekin virastolle. Miten yksiköiden välinen oikeudenmukaisuus toteutuisi, jos jonkun yksikön henkilökunta olisi mukana resurssijaossa ja toisen yksikön ei. Tällainen tehtäväjako ei olisi omiaan lisäämään luottamusta resurssisuunnitteluun.

Vaihtoehto D

Vahvuudet ja mahdollisuudet: Poliisin strategian mukaisesti talouden ja henkilöstövoimavarojen jakaminen yhdenmukaistuisi valtakunnallisesti. Poliisihallituksen näkökulmasta kustannusvastaavuutta voitaisiin seurata tehokkaammin, ja pitää toimintayksiköiden päälliköt ajan tasalla. Poliisihallituksen toiminnan näkökulmasta resurssisuunnittelun keskittäminen yhteen paikkaan tehostaisi resurssien hallintaa ja paikalliset tiedot voitaisiin saada kehittämällä vuoropuhelua toimintayksiköiden kanssa.

Heikkoudet ja uhat: Riskinä on talouden irtaantuminen operatiivisesta toiminnasta. Resurssisuunnittelun onnistumiselle ovat riskinä puutteelliset paikalliset tiedot ja osaamisen jakautuminen valtakunnallisesti. Yksiköiden toiminnan näkökulmasta riskinä olisi erityisesti talouden irtaantuminen operatiivisesta toiminnasta ja kustannusvastuun heikkeneminen toimintayksiköissä. Toimintayksiköiden johtaminen vaikeutuu olennaisesti ilman taloussuunnittelua ja - seurantaa. Erityisenä riskinä on nähtävissä, että talouden ja toiminnan yhteys katkeaa, eikä jatkossa niin hyvin sitouduta talouden hallintaan operatiivisen toiminnan yhteydessä. Mikäli toimintayksiköillä olisi jatkossa myös talousvastuuta tai nimitysvaltaa, ne tarvitsevat paikallista talousosaamista ja henkilöstöasiantuntijoita suunnittelussa ja rekrytoinneissa (vrt. Verohallinto/ palkkabudjetti). Yksiköiden toiminnan näkökulmasta keskittämisen lisäksi tarvitaan siis edelleen resurssisuunnittelun ja - seurannan hajauttamista.

6.4 TALOUSHALLINTO

Yleistä

Keskittämismahdollisuuksien toiminnallinen tarkastelu nähtiin työryhmässä olevan syytä aloittaa työprosessien tarkastelulla. Alustavan tarkastelun perusteella keskittämistä voisi selvittää sellaisten prosessien osalta, jotka eivät ole paikkariippuvaisia ja joissa on jo olemassa hyvät sähköiset työvälineet. Tällaisia ovat mm. matkalaskujen ja ostolaskujen käsittely, sisäisten budjettien tallennus, talousraportointi ja ulkopuolisen rahoituksen hallinnointi. Paikassidonnaisia tehtäviä, joita ei voida keskittää, ovat mm. tulojen käsittely sekä virastokohtaiset tilitykset ulkopuolisille tahoille kuten Trafi, VRK ja Migri.

Menojen käsittelyssä laskun hyväksymistä tai tilityksiä on hankaluuksia ilman lainsäädännön muutoksia keskittää, jos kirjanpitoyksikkö käsittää useita virastoja.

A. Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Keskittäminen on jo nykyisin yksiköiden sisällä viety varsin pitkälle. Lisäkeskittämällä, nykyisissä poliisilaitoksissa nykyisellä kirjanpitoyksikkö- ja virastomallilla, ei saavuteta enää paljonkaan htv -säästöjä eikä prosesseja voida enää virtaviivaistaa. Tiettyjä asioita ei voi enää keskittää - tulojen käsittely, menojen käsittely ja tilitykset

Valtion taloushallinnon strategia 2020 edellyttää siirtymistä taloushallinnosta talouden hallintaan. Resurssisuunnittelun yhteydessä esille otettu toimintamalli palvelisi tämän linjauksen toteutumista. Talouden parempi hallinta toteutuisi poliisissa tarkemmin edellä resurssisuunnittelun kohdalla kerrotulla tavalla.

B. Keskittäminen jollekin yksikölle (Valtakunnalliset tehtävät)

Osittaisessa keskittämisessä haasteeksi tulee virastorajojen ylittäminen eri aineistojen käsittelyssä. Siitä huolimatta, että poliisi käsitellään Kiekussa yhtenä kirjanpitoyksikkönä, virastorajojen (segmenttien) ylittämisessä on törmätty teknisiin haasteisiin. Todennäköisesti tämä olisi jotenkin teknisesti kierrettävissä tarvittaessa.

Tehtävät, joissa asian hoitaminen kokonaisuutena ei edellytä paikkasidonnaisuutta, olisivat keskitettävissä: tiliöintipalvelut, ulkoisen rahoituksen hakeminen ja käyttöraportointi, talouden raportointi jne.

C. Poliisin Palvelukeskus - malli

Poliisin Palvelukeskus ymmärrettynä siten, että siihen keskitetään jotain hallinnonalan toimia, yhteen hallinnonalan virastoon, toisi lisäarvoa samalla tapaa, jos keskitetään kyseisiä toimia esim. Poliisihallituksen konsernipalveluihin. Eli tässä poliisin palvelukeskusmalli on hyvin pitkälle sama asia kuin keskittäminen, ”yhteen yksikköön” esim. konsernipalveluihin.

Tehtävät, joissa asian hoitaminen kokonaisuutena ei edellytä paikkasidonnaisuutta, olisivat keskitettävissä: tiliöintipalvelut, ulkoisen rahoituksen hakeminen ja käyttöraportointi, talouden raportointi jne. Toimintayksiköiden toiminnan näkökulmasta erityisesti sisäiseen budjetointiin ja kustannusvastaavuuteen liittyvät asiat kuuluvat läheisesti operatiivisen toiminnan johtamiseen, ja niiden keskittäminen vaikeuttaisi poliisin talouden hallintaa valtion taloushallinnon strategian 2020 mukaiseksi.

D. Yhden viraston malli

Taloushallinnon näkökulmasta toiminnallisuus tehostuisi yhden viraston mallissa. Kieku-tietojärjestelmä ei suosi nykyisin käytössä olevaa mallia, jossa yhden kirjanpitoyksikön sisällä toimii monta virastoa. Valtionhallinnon aluehallinnon ja keskushallinnon kehittämishanke Virsu raportoi valtakunnallisuus periaatteen pohjalta, että sen käsityksen mukaan valtionhallinnossa pitäisi siirtyä kirjanpitoyksikön käsittäviin virastoihin. Yhden viraston malli poliisissa toteuttaisi Virsu - hankkeen ehdotuksen viraston ja kirjanpitoyksikön yhteydestä. Tämän vuoksi työryhmän näkemyksen mukaan taloushallinnon näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta ja kustannustehokkainta olisi yhden viraston malli. Nykytilanteessa syntyy haasteita, kun tietyt aineistot tulee käsitellä kirjanpitoyksikkö-tasoisina ja tietyt yksikkötasoisina.

Toimintayksiköiden toiminnan näkökulmasta erityisesti sisäiseen budjetointiin ja kustannusvastaavuuteen liittyvät asiat kuuluvat läheisesti operatiivisen toiminnan johtamiseen, ja niiden keskittäminen etäännyttäisi ja saattaisi vaikeuttaa poliisin talouden hallintaa valtion taloushallinnon strategian 2020 mukaiseksi.

Keskitetyssä mallissa henkilöt voisivat fyysisesti toimia hajautetusti eri paikkakunnilla. Ollessaan kuitenkin saman organisaation osana, kaikki pääsisivät näkemään samat kirjanpitoaineistot sekä ostolaskut ja muut käsiteltävänä olevien asioiden tosijonot. Ruuhkia voitaisiin tasata ja sijaisuudet olisivat helpommin järjestettävissä. Voidaan luoda ryhmiä, jotka ovat

erikoistuneet eri tehtäväkokonaisuuksiin esim. Rondo tai Vakava-aineistojen käsittelyyn ja selvittelyyn. Vaihtoehto mahdollistaisi yhteisellä ”työjonolla” valtakunnallisesti tehokkaamman työn jaon. Vaihtoehto edellyttää prosessien hyvää suunnittelua.

E. Muu vaihtoehto, esimerkiksi Palkeiden laajempi hyödyntäminen

Näkemyksemme mukaan Palkeita ei voi juuri enempää, nykyisellä säädöspohjalla, hyödyntää kuin nyt tehdään. Yhteistyö on Palkeiden kanssa koko ajan tiivistä ja tehokkaampia toimia pyritään löytämään jatkuvasti.

Toisaalta valtion taloushallinnon strategia 2020 linjaa, että taloushallinnon keskeiset toimijat toimivat tehokkaasti yhteisen palvelukeskusmallin mukaisesti, joka sisältää yhteiset prosessit, tietorakenteet ja tietojärjestelmät. Strategian mukaan Palkeiden osuutta taloushallinnon työssä nostetaan merkittävästi. Tämä asia olisi myös otettava harkinnassa huomioon. Vaihtoehdon laajempi käyttö edellyttäisi rajapintojen selvitystä, jo sovitun palvelun toteuttamista ja Palkeiden itsenäisen vastuun täyttämistä. Palkeiden ja Poliisin toiminnassa on päällekkäisyyksiä. Vaihtoehto vastaisi Valtion taloushallinnon strategia 2020 linjauksia. Palkeiden palvelun kehittäminen ja laajentaminen edellyttäisi laajaa jatkoselvitystyötä sekä Palkeiden palvelutuotannon varmistamista.

Työryhmän yhteenveto keskittämismalleista

Keskittäminen on hyvä vaihtoehto. Kaikki osittaisen keskittämisen mallit ovat vain nykytilan muunnelmia. Taloushallinnon prosessien näkökulmasta yhden viraston malli olisi toimivin.

Taloushallinnon henkilöstöä on lähivuosina vähennetty jo niin paljon, että keskittämälläkään ei ole enää mahdollista, ainakaan merkittävästi, vähentää nykyistä taloushallinnon htv-määrää. Keskittämällä voidaan kuitenkin tehostaa ja yhdenmukaistaa prosesseja. Keskittämistä voidaan tehdä siten, että henkilöt toimisivat hajautetusti maan eri poliisin yksiköissä, mutta heitä johdettaisiin ja ohjeistettaisiin keskitetysti. Talouden prosesseja ohjataan keskitetysti.

SWOT - analyysi: Yhteinen vaihtoehtoista A - E.

Vahvuudet: Mallit A ja B ovat nykytilan päivittämistä. Niillä saavutetaan ehkä jotain synergiaetuja ja yhdenmukaisuutta prosesseissa. Niissä voidaan ottaa huomioon myös alueelliset erityispiirteet. Nopea toteuttaa, ei vaadi laki- tai säädösmuutoksia. Voidaan toteuttaa heti, ja pyrkiä saamaan uudistus voimaan jo vuonna 2016.

Mallit C ja D luovat yhdenmukaisuutta prosesseihin sekä mahdollistavat keskitetyn (hallinto-henkilökunnan) johtamisen.

Malli E, lähinnä nykyisen Palkeiden laajempi hyödyntäminen, on valtion talousohjauspolitiikan mukainen ja myös poliisin on oltava siinä mukana.

Heikkoudet: Mallit A ja B ei tuo mitään rakenteellista uutta. Toimintavalta pysyy edelleen poliisilaitoksissa.

Malleissa C ja D poliisilaitoksiin ja yksiköihin tulee kuitenkin jättää henkilöitä hoitamaan taloushallinnon asioita, joten jatkoissakin on vielä jonkin verran päällekkäistoimintoja. Mikäli mennään esim. yhden kirjanpitoyksikön malliin, niin se vaatii lainsäädäntömuutoksia ja näin ollen toteutus olisi mahdollista aikaisintaan vuonna 2018.

Mallissa E ei voida lisätä Palkeiden käyttöä, ilman säädösmuutoksia tai VM / VTV / VK antamia tulkintoja.

Uhat: Kaikissa malleissa, paitsi mallissa E, on yhtenä suurena uhkana henkilöstön riittävyys, sen osaamisen taso ja mahdollinen ylikuormitus, joka johtaa sairauspoissaoloihin ja sitä kautta ”työyhteisön pahoinvointiin”. Tietojärjestelmät tulee olla ajanmukaiset.

Aikataulut malleissa C ja D asettavat omat rajoitukset uudistusten toimeenpanolle.

6.5 HENKILÖSTÖHALLINTO

A. Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Pora III:n yhteydessä henkilöstöhallinnon prosessit keskitettiin suurimmilta osin poliisiyksiköiden sisällä. Henkilöstöhallinnon toiminnot voitaisiin vielä toteuttaa asiakasvastuuperusteella ja muokata toimenkuvat yksiköissä tämän mukaisesti. Asiakasvastuumallissa henkilöstöhallinnon henkilöstö hoitaa elinkaarimallin mukaisesti henkilön työuran mukaiset henkilöstöhallinnon toimet rekrytoinnista eläköitymiseen.

HALE -työryhmä esitti, että tällä mallilla henkilöstöhallinnon tukitoimintojen mitoitus voisi olla se, että yksi henkilöstöhallinnon valmistelija vastaa 100 HTV:n henkilöstöhallinnollisista toimista. Valtakunnallisella tasolla laskettuna tämä voisi tarkoittaa toteutuessaan noin 20 HTV:n säästövaikutusta.

Tässä vaihtoehdoisessa mallissa on oleellista asiakasvastuumallin lisäksi voimakkaasti kehittää toimintaprosesseja nykyistä tuottavammaksi erityisesti Kiekun ja koulutuskorvausprosessin osalta. Erilliset resurssit asiakasvastuuprosessin lisäksi on varattava myös raportoinnille ja tiedon ylläpidolle eri järjestelmissä. Tämä saattaa osaltaan vaikuttaa alentavasti myös edellä esitettyyn ennusteeseen 20 HTV:n säästövaikutuksesta.

B. Keskittäminen jollekin yksikölle (Valtakunnalliset tehtävät)

Olisi periaatteessa mahdollista keskittää henkilöstöhallinnon tilastoinnin, HTV -ennusteiden ja grafiikan tuotanto esimerkiksi Poliisiammattikorkeakoululle. Henkilöstöhallinnollisten tehtävien laaja keskittäminen olisi tarkoituksenmukaista ainoastaan Poliisihallitukselle. Henkilöstöhallinnon prosessit luovat sellaisen kokonaisuuden, että valtakunnallisten toimintojen hajottaminen eri virastoille aiheuttaisi todennäköisesti prosessien tehostumisen sijaan heikentymistä ja epäyhtenäisyyden lisääntymistä.

C. Poliisin Palvelukeskus - malli

Poliisin palvelukeskusmallilla tarkoitetaan tässä esityksessä mallia, jossa nykyisessä virastomallissa keskitetään joltakin osin hallintotoimia yhteen hallinnonalan yksikköön tai virastoon. Kysymyksessä ei siis olisi sopimussuhde kuten Palkeiden ja poliisihallinnon virastojen välillä. Palvelukeskuksen järjestämiseksi on olemassa kohdassa (6.1.) kuvatut vaihtoehdot. Palvelukeskus voidaan organisoida poliisin konsernipalveluiden yhteyteen yksiköksi ilman toimivallan siirtoa nykyisistä poliisin yksiköistä. On myös mahdollista siirtää tuolle yksiköille mainittua toimivaltaa. Toisaalta on mahdollista organisoida Palvelukeskus Poliisihallituksen alaiseksi valtakunnalliseksi virastoksi toimivaltaa siirtäen tai ilman toimivallan siirtoa. Jäljempänä mainittujen tehtävien järjestämisen toiminnalliset vaikutukset ja tehokkuus riippuisivat siten näistä järjestelyistä. Toteuttamisen aikataulut riippuisivat myös mainitusta toimintojen järjestämisen vaihtoehdoista.

Poliisin palvelukeskuksen tehtäväkuvaan voisi henkilöstöhallinnon prosesseista kuulua:

- Rekrytoinnin ja perehdytyksen valtakunnalliset asiantuntijapalvelut: Palvelukeskukseen sijoittuisi vastuuvaihtelijoita, jotka tuottaisivat rekrytointipalveluja päätöksenteon jäädessä poliisiyksiköille.
- Palvelussuhdeasioiden sekä palkkausprosessin keskitetyt palvelut: Kieku-järjestelmä yhdenmukaistaa palvelussuhteen hallinnointiin liittyviä prosesseja siten, että niitä voitaisiin keskittää tietyiltä osin valtakunnallisessa palvelukeskuksessa tuotettavaksi. Keskitetyssä mallissa rajapinnat Palkeisiin olisivat yhdestä pisteestä, jolloin yhteistoimintaprosesseja voitaisiin kehittää nykyistä sujuvammiksi, ruuhkahuippuja ja henkilöstöpoistumia voitaisiin tasata nykyistä tehokkaammin ja osaamisen varmistaminen olisi helpompaa.

- Raportoinnin, tilastoinnin ja henkilöstöanalyysin asiantuntijapalveluja voitaisiin tuottaa yksiköiden tarpeisiin keskitetysti ainakin vakiomuotoisten raporttien ja analyysien osalta (HTV-seuranta, erilaiset ennusteet, palkkaliukumalaskenta, työhyvinvointiin liittyvän raportoinnin kehittäminen, osaamisen kehittämisen raportointi, henkilöstöbarometrianalyysit jne.).
- Työterveyshuollon kilpailutuksen ja laadunvalvonnan tehtävät voitaisiin keskittää koko valtakunnassa sekä henkilöstön kehittäminen erityisesti Kela 1-korvausluokan piirissä (ennalta estävä terveydenhuoltotyö).

D. Yhden viraston malli

Tällä mallilla tarkoitetaan hallintomallia, jossa poliisitoimi muodostaa yhden viraston ja yhden kirjanpitoyksikön (Virsu-hankkeen mukainen hallintomalli). Mallissa henkilöstöhallinnon prosessit ovat suurelta osin keskitettyjä ja paikallisyksiköt keskittyvät operatiiviseen toimintaan ja sen edellyttämään resurssisuunnitteluun. Toimivalta jakautuisi keskitettyjen hallinto- ja tukitoimintojen ja poliisilaitoskohtaisesti tuotettujen operatiivista toimintaa tukevien suunnittelu- ja laskentatoimintojen välillä.

Keskitettyjä toimintoja olisivat (tarkemmin kuvatun prosessin ja työnjaon mukaisesti):

- Rekrytointi vakinaisiin virkasuhteisiin
- Pehdytysmateriaalin tuottaminen
- Palvelussuhdeasiat erikseen selvitettävän työnjaon mukaisesti
- Matkahallinnan keskitetyt palvelut erikseen määriteltävän mukaisesti
- Palkkauksellinen päätösvalta tuke-prosesseissa ja vakinaisissa rekrytoinneissa
- Valtakunnalliset raportointi-, tilasto- ja analyysipalvelut
- Keskitetty Palkeet-yhteistyö, alueyksiköt eivät pääsääntöisesti asioisi palkeiden kanssa
- Valtakunnallinen henkilöstökoulutus ja kehittäminen (mm. Polamkin tuottamana)
- Työhyvinvoinnin valtakunnalliset asiantuntijapalvelut
- Työsuojelun valtakunnalliset toiminnot
- Työterveyshuoltojen kilpailutus, sopimussyhteistyö ja laskutusprosessit

Paikallisia toimintoja olisivat:

- Rekrytointi määräaikaisiin (pääsääntöisesti alle vuoden mittaisiin) virkasuhteisiin HTV-kehityksen ja rahoituksen puitteissa
- Paikalliset pehdytystoimet
- Palvelussuhdeasioiden paikalliset prosessit erillisen määrittelyn mukaisesti
- Palkkaproessin paikalliset esimiestoimet (tuloskeskustelut)
- Paikallinen koulutussuunnittelu ja toteutus
- Paikalliset tyhy- ja työterveyspalvelutoimet
- Paikallinen työsuojelu

E. Muu vaihtoehto, esimerkiksi Palkeiden laajempi hyödyntäminen

Palkeiden ja virastojen henkilöstöhallinnon tehtävien rajapinta on Kieku-toimintamallin uudistusten johdosta tällä hetkellä käymistilassa. Kieku-mallin eräs pääperiaatteista on, että koko valtionhallinnossa noudatetaan yhtenäistä työnjakoa virastojen ja Palkeiden välillä. Palkeiden palvelutuotantoon on otettu joitakin uusia palveluja, kuten matkalaskujen asiatarkastus, mutta mitään merkittävää konseptin muutosta ei ole näköpiirissä.

Jotta virastojen ja Palkeiden tehtävävastuiden muutoksella olisi merkittäviä vaikutuksia, tulisi vastuunjako myös radikaalisti nykytilasta muuttaa esim. siten, että Palkeet ottaisivat merkittävästi enemmän vastuuta henkilöstöhallinnon prosesseista (esim. laajat rekrytointipalvelut, budjetoitujen toimien perustaminen ja sitominen sopimukseen, palkanlaskennan koko prosessi, loma- ja poissaolojen hallinta, raportointi jne.). Tällaista tehtävärakenteen muutosta ei kuitenkaan ole tulevana vuosina kehitteillä.

Tämä vaihtoehto edellyttäisi Palkeiden ja poliisihallinnon rajapintojen selvitystä, jo sovitun palvelun toteuttamista ja Palkeiden itsenäisen vastuun täyttämistä. Palkeiden ja Poliisin toiminnassa on päällekkäisyyksiä. Vaihtoehto vastaisi Valtion taloushallinnon strategian 2020 linjauksia. Palkeiden palvelun kehittäminen ja laajentaminen edellyttäisi laajaa jatkoselvitystyötä sekä Palkeiden palvelutuotannon varmistamista.

SWOT -analyysi. Yhteinen kaikista vaihtoehtoista A, C ja D (vaihtoehtoja B ja E ei katsottu toteuttamiskelpoisiksi)

Vahvuudet: Vaihtoehdon A vahvuutena on se, että se voidaan toimeenpanna ilman lainsäädäntömuutoksia ja laajoja henkilöstöjärjestelyjä. Toiminnallisia prosesseja kehittämällä ja yhdenmukaistamalla voitaisiin tehtäviä myös tasata virastojen välillä loma-aikoina ja ruuhkahuippuina. Osaaminen olisi nykyistä tasalaatuisempaa ja laaja-alaisempaa, mikäli henkilöstöhallinnon työntekijät osallistuvat ainakin lähtökohtaisesti kaikkien heha -prosessin osioiden tuottamiseen.

Vaihtoehdossa C ja D voitaisiin saada hyvin toteutettuna tuottavimmat, laadukkaammat ja yhdenmukaisemmat prosessit kuin vaihtoehdossa A. Palkeet -yhteistyö keskittyisi yhdelle virastolle, joten osaamisen ja prosessin kehittäminen olisi yksinkertaisempaa.

Mahdollisuudet: Vaihtoehto A voi hyvin toteutuessaan luoda kevyesti toteutettavat tuottavuushyödyt, prosessien ja osaamisen tasalaatuisuuden ja työn jakamisen mahdollisuuden. Henkilöstön kannalta tämä malli olisi helpoin muutos.

Vaihtoehtoilta C ja D voitaisiin toteuttaa todennäköisesti vaihtoehto A:ta tuottavampia prosesseja ja jättää kuitenkin paikallistasolle toimivaltaa niiden kannalta kiireellisimmässä ja paikallista osaamista vaativimmissa toiminnoissa. Yhden kirjanpitoyksikön malli mahdollistaisi laajimmat työn uudelleenjärjestelyn ja -jakamisen mallit ja nopeatkin muutokset.

Heikkoudet: Vaihtoehdon A heikkoutena saattaa olla se, että sillä ei saada suuria tuottavuushyötyjä ja edellyttää virastojen halukkuutta luoda yhteinen asiakasvastuumalli. Toimivalta prosesseista on edelleen yksittäisillä poliisiyksiköillä, jolloin konsernin varsinainen ohjausvaikutus saattaa jäädä puutteelliseksi.

Vaihtoehtojen C ja D heikkouksina voidaan pitää niiden vaikutusten vaikea arviointi. Mikäli muutoksilla ei saataisi aikaan suoraviivaisempia prosesseja ja resurssien nykyistä joustavampaa käyttöä, jäisi uudistus näennäiseksi ja tuottavuusedut saavuttamatta. Nämä vaihtoehdot vaativat myös merkittäviä lainsäädäntö- ja henkilöstöjärjestelyjä. Toteutustavasta riippuen C ja D vaihtoehdon osalta yksiköiden palvelukseen saattaisi jäädä myös henkilöitä, jotka vastaisivat poliisilaitokselle kuuluvista sisäisistä heha-tehtävistä. Toteutuessaan tämä jättäisi toiminnallisen rajapinnan konserniohjauksen ja poliisiyksikön välille.

Uhat: Vaihtoehdon A uhkana voidaan pitää sitä, että resurssien vähentyessä henkilöstö joutuu jatkuvasti työskentelemään liian suurien työmäärien alaisina. Työn ylikuormituksen jatkuessa pitkään lisääntyvät sairauspoissaolot sekä työn määrän ja resurssien epäsuhta kärjistyy edelleen. Lisäksi yksiköiden heha-vahvuudet vaihtelisivat valtakunnallisesti riippuen siitä, missä yksikössä poistumat ovat suurimpia varsinkin siinä tapauksessa, että lisärekrutoinnit heha-tehtäviin jätettäisiin tuottavuustavoitteesta johtuen tekemättä.

Vaihtoehtojen C ja D uhkina voi olla huono toteutusmalli. Arvioituja säästöjä ei saadakaan aikaiseksi ja henkilöstöä on poliittisesti jo sitouduttu vähentämään arvioitujen säästöjen verran. Poliisilaitostasoinen uhka henkilöstön riittämättömyyden seurauksista siirtyisi siten konsernitasolle ilman, että sitä kyettäisiin tosiasiallisesti poistamaan tai vähentämään. Uhkana voi olla myös se, että ei onnistuta yksinkertaistamaan Palkeet -yhteistyön rajapintaa vaan esimerkiksi vaihtoehdossa C muodostuu lisää resursseja vieviä rajapintoja poliisin palvelukeskuksen ja virastojen välille. Mallissa D voi uhkana olla palvelukyvytön konsernipalvelu, mikäli sitä ei resursoida tarpeeksi hyvin.

6.6 MATERIAALIHALLINTO JA HANKINTATOIMI

Tämän tukitehtävän osalta on mahdollisuuksia, toiminnan siitä kärsimättä, toteuttaa nykyistä vahvempaa keskittämistä tietyissä toiminnoissa. Päivittäiset ns. rutiininomaiset hankinnat tulee edelleen jättää hoidettavaksi paikallisiin yksiköihin. Tämä on käytännön toiminnan kannalta välttämätöntä.

Euromääräisesti suurimmissa hankinnoissa, kilpailutusasioissa, ja sellaisissa hankinnoissa, joissa vaaditaan erityistä asiantuntemusta ja myös hankinnat, joissa käytännössä ei ole harkintaa (esim. henkilökohtaiset suojaliivit ja muut henkilövarusteet) voitaisiin toteuttaa keskitetysti konsernitasolla. Toimitilojen ja ajoneuvohankintojen nykyistä työnjakoa tulisi edelleen työprosesseina kehittää ja saada sen kautta myös HTV - säästöjä. Näitä kahta toimintoa ei kuitenkaan voida käytännössä täysin keskittää hoidettavaksi yhdestä yksiköstä.

A. Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Materiaalihallinto ja hankintatoimi on tällä hetkellä keskitetty yksiköissä pääsääntöisesti hallinto- ja esikuntapalvelut - linjalle tai hallintoyksiköihin, mutta tehtäviä hoidetaan yksiköissä hajautetusti jonkin verran myös poliisiasemilta. Lisäksi on olemassa vaihtoehtoja, joissa poliisipalvelut linjoille on perustettu hankintatiimejä. Vaikka näiden palveluiden tuottaminen on yksiköissä edellä mainituilla tavalla vahvasti keskitetty, toimintoja on mahdollista toiminnallisesti yksiköissä vielä keskittää. Toiminnallinen keskittäminen hallinnon ammattilaisille mahdollistaisi työprosessien tehostumisen.

B. Keskittäminen jollekin yksikölle (Valtakunnalliset tehtävät)

Tiettyjen hankintojen kohdalla voidaan pitää tarkoituksenmukaisena toimintaprosessien hoitamista suurempien aluejakojen puitteissa, toisin sanoen useampien poliisilaitosalueiden sisällä keskitetysti. Näin voidaan saavuttaa etua paikallistason toimintaympäristön tarpeiden tunnistamisen kautta. Tämänkaltainen järjestelmä pystyisi myös toimimaan ennakoivasti ja vastaamaan tarpeisiin nopeammin kuin täysin keskitetty valtakunnallinen järjestelmä. Etuna voidaan pitää joustavasti toimivaa sisäisen asiakkuuden edellyttämää palvelutoiminnan tasoa, mikä olisi saavutettavissa näissä suuremmissa aluekokonaisuuksissa. Aluekokonaisuuksien pohjalta tavoitettaisiin myös vastaavat taloussuunnittelun edut ja budjetinhallinta, mikä on todettu valtakunnalliseen keskittämiseen liittyen.

On myös tarkasteltava mahdollisuutta keskittää tiettyjen materiaalihallinnon tehtävien ja hankintojen keskittämistä jollekin yksikölle. Esimerkkinä voidaan mainita virkavaatteiden tilauksiin liittyvien asioiden keskittäminen Poliisiammattikorkeakoululle, jolloin toiminto tehostuisi ajallisesti ja laadullisesti.

Nykytilan kuvauksen yhteydessä on esitetty materiaalihallinnon tehtävien liittyminen myös virastopalveluihin. Työryhmä toteaa, ettei näissä tehtävissä ja niiden luonteesta johtuen ole saavutettavissa keskittämisen kautta toiminnallista hyötyä. On selvää, että virastopalveluihin liittyviä tehtäviä pitää hoitaa vähintään suurissa poliisiasemissa. Muussa tapauksessa näitä tehtäviä joudutaan suorittamaan poliisityönä tai epätarkoituksenmukaisesti muihin tehtäviin liittyen.

C. Poliisin Palvelukeskus - malli

Palvelukeskus yhtenä hallinnonalan virastona voisi tuoda materiaalihallintoon ja hankintatoimeen lisäarvoa samalla tavalla kuin yhden viraston malli. Näitä toimintoja on mahdollista keskittää vahvasti toiminnan siitä kärsimättä.

Poliisihallituksen toiminnan näkökulmasta tehtävät, joissa asian hoitaminen kokonaisuutena ei edellytä paikkasidonnaisuutta, olisivat keskitettävissä. Valtakunnallinen materiaalihallinnon rekisteri, POMA mahdollistaa valtakunnallisen materiaalitilannekuvan.

D. Yhden viraston malli

Materiaalihallinnon ja hankintatoimen osittaisen keskittämisen tavoitteena olisi selkeyttää, tehostaa ja yhdenmukaistaa poliisin materiaalitoimen tehtäviä, ehkäistä päällekkäisiä työtehtäviä ja mahdollistaa resurssien suunnitelmallinen kohdentaminen. Strategisen osaamisen keskittäminen tarkoittaa, että materiaalihallinnon ohjaus on jatkossakin Poliisihallituksen muun resursseja koskevan strategisen suunnittelun tasolla. Poliisihallituksen prosessointikykyä tulisi parantaa toiminnanohjausjärjestelmiä kehittämällä, prosesseja keskittämällä ja prosessin osia automatisoimalla. Hankintaorganisaation suorituskykyä voitaisiin lisätä kohdentamalla siihen tarvittaessa asiantuntijoita poliisiyksiköistä.

Poliisin virkavaatteiden, välineiden ja varusteiden hankinnat

Poliisin virkavaatteiden, välineiden ja varusteiden hankintaa voisi edelleen keskittää konsernipalveluihin. Hankintojen keskittämällä konsernipalveluihin pystyttäisiin paremmin hallinnoimaan koko tilausprosessia. Lisäksi pystyttäisiin suuremmalta osin huomioimaan palvelun laatu ja palvelun sopimuksen mukainen toimivuus. Konsernipalveluissa on tällä hetkellä korkeatasoinen osaaminen liittyen poliisitoiminnan vaate-, väline- ja varustehankintoihin. Poliisitoiminnan hankinnat suoritetaan hankintalain mukaisesti ja poliisiyksiköihin hankittavat materiaalit ja palvelut ovat valtakunnallisesti tasalaatuisia.

Ajoneuvohankinnat ja toimitukset

Ajoneuvohankinnat ja niihin liittyvät logistiset toiminnot voitaisiin keskittää konsernipalveluihin kokonaisuudessaan. Konsernipalvelut laatisivat vuosittaisen ajoneuvojen hankintasuunnitelman poliisilaitosten päällystövastaavien esitysten pohjalta, jonka jälkeen hyväksytyt hankinnat ja toimitukset voitaisiin toteuttaa konsernipalveluiden toimesta. Ajoneuvojen ja niiden varustelun määrittelyssä konsernipalvelujen, poliisiyksiköiden ja ajoneuvotyöryhmän roolit korostuisivat. Tilaus- ja toimitusprosessi saataisiin näin toimittaessa kevennettyä yhden käsittelyvaiheen jäädessä pois.

Edellä esitetyllä mallilla nykyisten ajoneuvotarkastajien rooli ajoneuvohankinnoissa muuttuisi ja henkilöresurssien tarve ko. tehtävissä mahdollisesti laskisi nykyisestä viidestä kahteen tehtävien keskittämisen myötä. Kahden ajoneuvotarkastajan tehtävät voitaisiin kohdistaa konsernipalveluihin ja tehtäviä voitaisiin suunnata teknisiltä osilta koskemaan poliisin erityiskaluston, kuten veneiden, moottoripyörien ja -kelkkojen teknisten vaatimusten määrittelyä, kunnossapitoa, elinkaarenhallintaa ja käytön valvontaa. Ajoneuvotarkastajat valvoisivat PANSE - tietojärjestelmässä valtakunnallisesti kaikkien poliisiajoneuvojen katsastus- ja kunnossapitotietojen ylläpitoa, laatisivat ylläpitoa varten kustannusanalyysyjä ja tekisivät näiden pohjalta esityksiä ajoneuvokannan kehittämiseksi.

Poliisiyksiköiden ajoneuvojen asennus-, huolto-, korjaustöihin, kaluston käytönaikaiseen kunnossapitoon sekä teknisiin asiantuntijatehtäviin käytettävät henkilöstöresurssit tulisi selvittää ja pohtia, ovatko resurssit kohdennettu oikein. Tällä hetkellä esimerkiksi ajoneuvojen ja ICT - laitteiden kunnossapitoon liittyviä alueellisia tehtäviä koordinoidaan sekä konsernipalveluissa että poliisiyksiköissä.

Ajoneuvoihin liittyvä määrärahan käyttö voitaisiin keskittää Poliisihallitukseen, jolloin esimerkiksi ajoneuvojen korjausten kannattavuutta voitaisiin arvioida suhteessa uuden ajoneuvon hankintaan ja valita edullisin tapa ylläpitää kaluston käytettävyyttä. Näin ollen ajoneuvojen huolto- ja korjaustehtävät tulisi suorittaa aina kilpailutetuilla sopimustoimittajilla, ei esimerkiksi poliisin oman henkilöstön toimesta.

Myös ajoneuvoihin liittyvät tavara- ja kunnossapitohankinnat sekä polttoaineostot ja ostoihin liittyvä laskujen käsittely voitaisiin suurelta osin keskittää Poliisihallitukseen. Laskutus-tapana olisi ensisijaisesti kuukausittainen koontilaskutus, jolloin poliisihallinnon laskujen määrä oleellisesti pienentyisi. Tilaukset voitaisiin hyväksyä ja tavaroiden vastaanottomerkinnät tehdä yksikössä valtakunnallista tietojärjestelmää hyödyntäen. Yksiköihin jäisi lisäksi sopimuksien toimivuuden seurantatehtäviä.

Materiaalitalannekuva ja elinkaarenhallinta

Materiaalitalannekuvaa ja elinkaarenhallintaa tulisi edelleen kehittää valtakunnallisesti. Näillä toiminnoilla saataisiin vertailukelpoista tietoa eri materiaaliryhmien elinkaarikustannuksista sekä tarvittavaa tietoa hankintasuunnittelun ja budjetoinnin tueksi.

Vaihtoehdosta voidaan tiivistetysti lausua, että materiaalihallintoa ja hankintaa on mahdollista keskittää vahvasti toiminnan siitä kärsimättä. Tässä mallissa on mahdollisuus jättää organisaation toiminta hajautetuksi. Vaihtoehto mahdollistaisi yhteisellä ”työjonolla” valtakunnallisesti tehokkaamman työn jaon. Tehtävät, joissa asian hoitaminen kokonaisuutena ei edellytä paikallisuutta, olisivat keskitettävissä. Valtakunnallinen materiaalihallinnon rekisteri, POMA mahdollistaa valtakunnallisen materiaalitalannekuvan. Poliisin yksiköiden toiminnan näkökulmasta päivittäiset ja yleensä nopeaa päätöksentekoa ja käsittelyn läheisyyttä ja paikallistuntemusta edellyttävät hankinnat on välttämätöntä järjestää paikallisiin yksiköihin.

SWOT -analyysi. Yhteinen vaihtoehtoista B ja D (vaihtoehtoja A, C ja E ei katsottu tarkoituksenmukaisiksi)

Vahvuudet: Vaihtoehto B:n vahvuutena voidaan pitää poliisiyksiköiden henkilöstön ammattitaidon laajempaa hyödyntämistä sekä samalla budjetinhallinnan ja taloudellisuusajattelun säilymistä paikallisyksikön tasolla. Toimintamallin avulla voitaisiin huomioida alueelliset erityispiirteet, reagoida nopeasti toimintaympäristön muutoksen tuomiin vaatimuksiin ja henkilöpoistumiin. Vahvuutena nähdään myös hyvä sisäinen asiakaspalvelu ja logistiset järjestelmät yksiköiden välillä ja alueen sisällä.

Vaihtoehto D:n vahvuutena voidaan pitää sitä, että poliisiyksiköt saisivat pääosan tarvitsemistaan materiaalipalveluista ilman suurta omaa panostusta. Prosessien automaatio vapauttaisi yksiköiden henkilöresursseja, hyödykkeiden hinnat halpenisivat hankintavolyymien kasvaessa ja suunnitelmallisuus paranisi. Keskitetty malli takaisi välineiden, varusteiden, virkavaatteiden, ajoneuvokaluston ja -palvelujen korkean laadun ja yhdenmukaisuuden, ehkäisisi päällekkäisiä tehtäviä ja mahdollistaisi resurssien suunnitelmallisen kohdentamisen.

Mahdollisuudet: Vaihtoehto B:n mahdollisuuksina nähdään ammattiosaamisen jatkuva kehittäminen kaikissa materiaalihallinnon asiantuntijatehtävissä ja henkilöstöresurssien käytön tehokkuus, joka ylittäisi samaan tehokkuuteen kuin täysin keskitetyssä toimintamallissa. Mahdollisuutena voidaan nähdä myös yhtenäisiin toimintalinjoihin sekä taloussuunnitteluun pyrkiminen suurissa aluekokonaisuuksissa sekä osallistumisjärjestelmien ja verkostojen käytettävyys yleisten tavoitteiden mukaisiksi.

Vaihtoehto D:n mahdollisuuksina voidaan pitää konsernin toiminnanohjauksen kehittymistä tietojärjestelmien tukemana, tuottavuuden parantumista ja uusien toimintamallien löytämisestä.

Heikkoudet: Vaihtoehto B:n heikkoutena todetaan poliisilaitosalueiden erilaisuus, joka voi johtaa vaikeaan vertailtavuuteen ja alueiden eriarvoistumiseen. Lisäksi mallin heikkouksia ovat mahdolliset aluekohtaisesti poikkeavat toimintatavat liittyen valtakunnalliseen toimintalinjaan sekä henkilöstöresurssien epätarkoituksenmukainen kohdentuminen.

Vaihtoehto D:n heikkouksina nähdään poliisiyksiköiden riippuvuus Poliisihallituksen resursseista ja aikatauluista sekä itsenäisen päätöksenteon rajoittuminen. Myös prosessit saattavat osin hidastua, kun esim. hankintoihin kerätään yhteisiä volyymeja.

Uhat: Vaihtoehto B:n uhkina nähdään johtamisjärjestelmän sisällä toisistaan poikkeava soveltaminen sekä tehtävien, toimenkuvien ja vastuiden määrittämättömyys ja vaikeaselkaisuus. Lisäksi uhkana on resurssisuunnittelun vaikeutuminen.

Vaihtoehto D:n uhkana voidaan nähdä Poliisihallituksen konsernipalvelujen henkilöstömäärän kasvaminen sekä tukipalveluiden sijoittuminen etäälle poliisiyksiköiden toiminnasta.

6.7 VIESTINTÄ

Työryhmä totesi viestinnän olevan poliisissa keskeinen, tärkeä ja välittömästi kytköksissä strategiseen ja operatiiviseen toimintaan. Viestinnän osuus on tässä työssä nojannut vahvasti Pora III -hankkeen HALE- valmisteluun (2014). Työryhmä toteaa, että oli pa viestintä järjestetty organisatorisesti miten tahansa, poliisin viestintä on huomattavalta osin hoidettava paikallisesti. Nykyisen kaltainen malli nähdään siksi hyvänä. Valtakunnallista viestintää tarvitaan paljon.

Pora III:ssa osa viestinnän tehtävistä keskitettiin Poliisihallituksen konsernipalveluihin. Tämän lisäksi ostopalveluita on lisätty. Hale-raportissa esitettiin myös muita tehtäviä keskittäväksi. Osa päivittäisviestinnästä sekä mediapalvelut, erityisesti virka-ajan ulkopuolella, esitettiin keskittäväksi johto- ja tilannekeskuksiin. Toinen vaihtoehto oli sisällyttää varalaovalmius valtakunnallisen viestinnän valmiusryhmän tehtäviin. Tilannekeskukset ovat pystyneet jossain määrin palvelemaan mediaa virka-ajan ulkopuolella. Mediabarometrin mukaan palvelussa on kuitenkin edelleen parantamisen vara.

Viestinnän koulutus ja tutkimus esitettiin keskittäväksi Poliisiammattikorkeakouluun ja yhteiset hankinnat yhteiseen hankintatoimeen. Viestinnän toimialakohtaisesta täydennyskoulutuksesta ja yhteisistä hankinnoista on vastannut käytännössä kuitenkin poliisin ylijohdo.

Viron poliisi ja rajavartiolaitos siirtyi yhden viraston malliin vuoden 2012 alussa ja Ruotsin poliisi vuoden 2015 alussa. Viestintä on muiden toimialojen tapaan keskitetty ylijohtoon viestintäjohtajan alaisuuteen. Suurin osa henkilöstöstä on sijoitettu alueellisiin organisaatioihin. Seuraavassa esitellään vertailun vuoksi lyhyesti joitakin havaintoja Viron ja Ruotsin tilanteesta.

Viron poliisissa ja rajavartiolaitoksessa yhden viraston mallista on saatu jo kokemuksia. Tiedonkulku toimialan sisällä parani uudistuksen jälkeen merkittävästi. Tehtäviä on voitu jakaa tarkoituksenmukaisemmin erityisesti tilanteissa, joissa resursseja on voitava kohdentaa. Keskittämisestä huolimatta yhteys alueellisiin toimijoihin pystyttiin säilyttämään tiiviinä.

Viron poliisista ja rajavartiolaitoksesta Suomen poliisiin siirtyneen viestintäasiantuntijan mukaan keskittäminen Suomessa saattaisi kuitenkin olla haasteellisempaa jo yksin laajan maantieteellisen alueen takia. Edelleen hänen arvionsa mukaan Suomessa tiedonkulku yksiköiden välillä on jo nyt melko tehokasta. Viestinnän pitäisi sen sijaan integroitua nykyistä vahvemmin poliisiyksikön omaan operatiiviseen toimintaan.

Ruotsissa yhteen virastoon keskitettiin aiemmin toimineet 23 itsenäistä poliisiyksikköä. Johtamistasoja muodostettiin kuusi, kun niitä oli sitä ennen 7-16. Uudistuksen ensisijaisena tavoitteena on ollut päästä lähemmäksi kansalaisia ja luoda paremmat edellytykset yhtenäiselle toiminnalle.

Poliisin viestintä Ruotsissa on jaettu kolmeen keskitettyyn toimintoon ja seitsemään alueeseen. Uudistuksen kartoitettiin ensimmäisen kerran koko viestintähenkilöstönsä vahvuus. Se on noin 200 henkilöä. Ruotsissa käytetyt laskentaperusteet ovat tosin hieman epäselvät. Mukana ovat ilmeisesti myös muut kuin hallinto- ja esikuntatoiminnot.

Pora III:n kokemuksia ja viestinnän toimialalla sinänsä tehtyjä merkittäviä organisatorisia, toiminnallisia ja tehtävänkuviin liittyviä muutoksia ja niiden vaikutuksia ei ole voitu vielä arvioida luotettavasti. Työryhmä ei siten näe perusteltuna, että viestinnän henkilötövuosien määrä vähennettäisiin tai että sen organisaatiota muutettaisiin merkittävästi lähitulevaisuudessa.

Sen sijaan on varmistettava, että Pora III:ssa tehdyt linjaukset viestinnän resursseista toteutetaan ja että poliisiyksiköissä viestinnän tiedonsaantia ja yhteistoimintaedellytyksiä operatiivisten, hallinnollisten ja strategisten asioiden valmistelussa poliisiyksiköiden sisällä tiivistetään.

Viestintä voi palvella organisaatiota tehokkaasti vain, jos se otetaan ennakoivasti mukaan keskeisesti poliisiin julkisuuskuvaan vaikuttavien asioiden valmisteluun.

Viestinnän uudet trendit edellyttävät organisaatioita sopeutumista muun muassa seuraavanlaisiin muutoksiin: 1) maineenhallinnasta odotustenhallintaan 2) henkilöstön hallinnasta mahdollistamiseen 3) viestimisestä kuuntelemiseen 4) huomiosta vuorovaikutukseen ja 5) strategioista kulttuurisiin muutoksiin.

Työryhmä katsoi, ettei viestintätehtävien keskittäminen johonkin muuhun poliisiyksikköön kuin enintään Poliisihallitukseen ole missään tapauksessa mielekäästä. Sen vuoksi seuraavassa arvioidaan nykymallin edelleen keskittämisen (A) rinnalla vain viestinnän uudelleenorganisointia ns. yhden viraston malliin (D).

A. Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Viestintä on jo nyt vahvasti yksiköissä keskittynyt. PORA III:n yhteydessä on viestintään luotu uusia toimintatapamalleja. Viestintäpäällikkökokouksissa on pystytty osallistamaan kaikki yksiköt yhteisten kehittämisalueiden määrittämiseen. Viikkokokouksilla on parannettu tiedonkulkua ja tilannekuvaa sekä yhteen sovitettu yhteisten teemojen toteutus valtakunnallisesti ja alueellisesti. Yhteistä tai keskitettyä tekemistä on lisätty ja päällekkäisen työn määrää vähennetty (esim. Sinetti, poliisin yhteinen henkilöstölehti Tutka, poliisi.fi, poliisiradio, videokanava ja sosiaalinen media). Mediapalvelut virka-ajan ulkopuolella tulisi keskittää johto- ja tilannekeskuksiin. Toinen vaihtoehto on sisällyttää varallaolovalmius valtakunnallisen viestinnän valmiusryhmän tehtäviin.

Tehtävien asiallista keskittämistä voidaan edelleen jatkaa. Esimerkiksi osa päivittäistiedotteiden (vuosittain noin 13 000 kappaletta) sisällöistä voidaan koota tietokannoista keskitetysti vakioituilla raporttipohjilla. Alueellisesti merkittävien tapahtumien tiedottaminen edellyttää kuitenkin jatkossakin alueellista panosta.

B. Keskittäminen jollekin yksikölle (Valtakunnalliset tehtävät)

Valtakunnallisia tehtäviä on osittain keskitetty valtakunnallisiin yksiköihin, kuten esimerkiksi rekrytointiin liittyvä markkinointiviestintä ja tutkimustoimintaan liittyvä viestintä Poliisiammattikorkeakoululle. Valtakunnallisen viestinnän valmiusryhmän johtaminen on keskitetty yhteen poliisiyksikköön. Tämän laajemmin ei tehtävien keskittämistä yksiköille nähdä toiminnallisesti perusteltuna.

D. Yhden viraston malli

Tiedon kulku mahdollisesti kehittyisi tässä mallissa vielä jonkin verran ja tehtävien jako helpottuisi. Keskittäminen laajassa maassa on kuitenkin haasteellista, sillä merkittävän osan poliisin viestinnästä tulee joka tapauksessa kytkeytyä vahvasti yksiköiden operatiiviseen toimintaan. Tämä toiminnallisuus ei edes lisääntyvän viestinnän kysynnän vuoksi salli resurssien vähentämistä. Jokaiseen yksikköön tarvittaisiin joka tapauksessa vähintään yksi päätoiminen viestinnän ammattilainen.

SWOT -analyysi (yhteisesti malleille A ja D)

Vahvuudet ja mahdollisuudet

A-vaihtoehdossa viestinnän yhteydet sekä yksikön johtoon että operatiiviseen toimintaan ovat välittömät. Paikallisuus on helposti esillä yksikön viestinnässä. Operatiivisen toiminnan ja viestinnän yhteistyötä mahdollisuus edelleen tiivistää.

D-vaihtoehto varmistaa yhdenmukaiset toiminnot viestinnässä.

Heikkoudet ja uhat

A-vaihtoehdossa viestinnän menettelyt ja keinot saattavat eriytyä yksiköiden välillä ilman selkeää keskusohjausta. Erilaiset johtamiskulttuurit yksiköissä voivat johtaa viestinnän etäännyttämiseen johdon toiminnasta ja operatiivisesta toiminnasta.

D-vaihtoehdon ilmeinen heikkous on se, että paikallinen viestintä jää valtakunnallisen viestinnän jalkoihin. Paikallisesti toimiva poliisi menettää yleisöyhteistyön mahdollisuudet. Keskitetyn viestinnän on välttämättä luotava ja ylläpidettävä yhteyksiä eri yksiköihin, jolloin niihin muodostuu ”varjoviestintää”.

6.8 TIETOHALLINTO

Järjestämisen vaihtoehtojen tarkempi suunnittelu esitetään toteutettavaksi osana poliisin TOSI -projektia. Hallinto- ja tukitoimintojen keskittämisen selvittämistyön nykytilan arvioinnin osana tunnistettiin seuraavia kehittämistä tarvitsevia osakokonaisuuksia. Niiden osalta tulisi arvioida järjestämistä sellaiseksi, jossa päätoimiset tietohallinnon asiantuntijat toteuttaisivat ja valmistelisivat tiettyjä tietohallintotehtäviä keskitetyn resurssin toimesta. Tällöin he voisivat toimia toistensa sijaisina ja tehdä tehokkaasti tiettyjä asioita valtakunnallisesti tasalaatuisena koskien koko poliisihallintoa.

Tietohallinnon kokonaisuudesta on erityisesti tarkasteltava seuraavia asiaryhmiä:

Laadukkaan tietohallintoresurssin saatavuuden varmistaminen

- Tällä hetkellä laitoksissa tehdään noin 1htv verran tietohallintotehtäviä ja usein toiminto on vain yhden henkilön varassa. Tämä aiheuttaa usein kuormittumista ja erityisesti tiettyinä aikoina työruuhkaa

Teknologian ja palveluiden hyödyntäminen

- Palveluiden jalkauttamista tulisi parantaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että uusista palveluista (tietojärjestelmät, perustietotekniikka, videoneuvottelu, sovellukset, ohjelmistot) tulisi järjestää koulutusta, tiedottaa palveluista laadukkaammin ja jalkauttaa ne osaksi poliisin perustoimintaa
- Palveluiden jalkauttamisen ja käytön koulutuksen sekä sitä kautta teknologian ja palveluiden hyödyntäminen
- Keskitetyn tietohallintoresurssin kouluttaminen (”ICT-tietotaidon ajan tasalla pitäminen”) ja heidän hyödyntäminen jalkauttamisessa siten että arvokkaista tietoteknistä ratkaisusta saadaan hyöty irti

Sopimusten hallinta ja tuki

- Voimassa olevista hankintasopimuksista (Hansel tai HALTIK kilpailuttamat) ei aina ole saatavilla riittävästi tietoa tai tukea siitä, mitä laitteita (monitoimilaitteet, tulostimet yms.) tulisi milloinkin hankkia ja mitä kanavaa pitkin
- Parempaa tukea tulee velvoittaa saatavan HALTIKilta, jatkossa Valtorilta

Työasemien hankinta ja elinkaaren hallinta

- Työasemapalvelu voisi mahdollisesti olla jatkossa kokonaisvaltaisempi ostopalvelu Haltikilta (jatkossa Valtorilta)
- Käyttäjän osalta tilausprosessia voitaisiin yksinkertaistaa, esim. sama malli kuin virkavaatteiden tilauksessa
- Työaseman kokonaishinta (sis. laite-, ylläpitokustannukset ja työasemaan liittävät lisenssit) on n. 1000 €/v. Työasemien käytön tehokkuus vaihtelee poliisilaitoksittain, esim. Häme 0,91 laitetta/htv ja Pohjanmaa 1,14 laitetta/htv. Mikäli kaikki laitokset pääsisivät samaan tehokkuuslukuun kuin Häme, olisi vuosisäästö n. 700.000 €

Hankinta/tilausprosessi yleisesti ICT-laitteiden osalta

- Tunnistettu, että asia vaatii ammattitaitoa erityisesti muun kuin ”perustietotekniikan / ”bulkin” osalta.
- Keskitetty tietohallinto asiantuntijoista koostuva resurssi tukemaan hankintojen valmistelua tekniseltä osin ja vastaamaan prosessien kehittämisestä ja varmistamaan prosessien sujuvaa toimivuutta

- HALTIKin (jatkossa Valtorin) tehokkaampi hyödyntäminen.

Lisenssien hallinta

- Tällä hetkellä laitoksen ohjelmistoyhdyshenkilö seuraa erillisten maksullisten sovellusten lisenssejä osittain manuaalisesti
- Lisenssien hallintaa voitaisiin tehdä keskitetyn toiminteen kautta vahvemmin, jolloin säävutettaisiin kustannustehokkuutta
- Lisenssien keskittämistä onkin jo tehty nykyisellä organisoinnilla, mutta lisenssien (käyttöomaisuuden) omistajuus laitoksittain tuo haasteita keskittämiseen

A. Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Keskitettäviä toimintoja ei ole mahdollisesti Keskusrikospoliisia lukuun ottamatta.

B. Keskittäminen jollekin yksikölle (Valtakunnalliset tehtävät)

Arviointi esitetään toteutettavaksi osana poliisin TOSI -projektia.

C. Poliisin Palvelukeskus - malli

Arviointi esitetään toteutettavaksi osana poliisin TOSI -projektia.

D. Yhden viraston malli

Arviointi esitetään toteutettavaksi osana poliisin TOSI -projektia.

E. Muu vaihtoehto, esimerkiksi Palkeiden laajempi hyödyntäminen

Ei tuo tunnistettavia hyötyjä tietohallintotoimintojen osalta.

6.9 TOIMITILAHALLINTO

Keskittämismahdollisuuksien toiminnallinen tarkastelu on syytä aloittaa työprosessien tarkastelulla. Toimitilahallinnossa on runsaasti tehtäviä, jotka ovat keskitettävissä (=paikasta riippumattomat tehtävät).

Toimitilahallinnossa on tehtäviä, joiden keskittäminen ei ole mahdollisia: Näitä ovat: - toimitiloihin liittyvien muutostarpeiden ja esitysten teko ylijohdolle/ Senaatti- kiinteistölle, osallistuminen toimitilahankkeiden suunnitteluun ja valmisteluun eli käyttäjän edustus, toimitila-asioista sisäisesti tiedottaminen ja käytännön järjestelyistä sopiminen, palvelusopimusten laadunvalvonta, toimivuuden seuranta ja tarvittavat käytännön järjestelyt (esim. siivouspalvelu, tietosuojatun materiaalin hävittäminen, yms.), tilahallintaohjelman ylläpitoon tarvittavan tiedon tuottaminen (voiko järjestelmän kaikki tiedot olla julkisia Senaatille, esim. p-tunnukset?), toimitiloihin liittyvät pienhankinnat ja pienet muutostarpeet (esim. kalustaminen ja työhuonemuutot), paikallinen toimitilaturvallisuus (esim. kulunvalvonta ja suppeat turvallisuusselvitykset) (= paikkariippuvaiset tehtävät)

Paikallistasolla tarvitaan myös poliisiyksikkökohtaisia toimitilayhdyshenkilöitä, jotka vastaavat alueensa toimitila-asioista sekä toimivat käyttäjien yhdyshenkilöinä vuokranantajan suuntaan.

A. Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Nykyisellään toimitilahallinto on organisatorisesti keskitetty poliisiyksiköissä niin pitkälle kuin mahdollista. Hallinnollisen keskittämisen rinnalla toimitilahallinnon käytännön tehtäviä hoidetaan kuitenkin myös poliisiasemasella. Tehtävät ovat vahvasti kytköksissä poliisiaseman

päivittäiseen toimintaan, työturvallisuuteen ja henkilöstön työhyvinvointiin. Nämä toiminnan sujuvoittamiseen liittyvät toimitilahallinnolliset tehtävät tulee säilyttää jatkossakin paikallistasolla.

Esitetty hallintomallivaihtoehto ei ole toteuttamiskelpoinen eikä tarkoituksenmukainen.

B. Keskittäminen jollekin yksikölle (Valtakunnalliset tehtävät)

Tässä mallissa suurimmat hyödyt ja mahdollisuudet olisivat nähtävissä toimitilahallinnon valtakunnalliseen kehittämiseen kuuluvissa tehtäväkokonaisuuksissa. Keskittämisessä lähtökohtana olisi tehokas ja asianmukaisesti järjestetty asiantuntijaverkosto, jota hyödyntämällä poliisiyksiköiden erikoisosaaminen ja ammattitaito saataisiin valjastettua tehokkaasti mukaan valtakunnallisiin kehittämistehtäviin. Poliisiyksiköt voisivat osaamisalueidensa mukaisesti vastata itsenäisesti toimitilahallinnon tietyistä valtakunnallisista osaamisalueista tai kehittämistehtävistä, kuten putkatila-asiat tai toimitilojen tekniikkaan liittyvät asiat. Toiminnan ohjaus sekä asiantuntijoiden vuorovaikutus ja tiedonvaihto tapahtuisivat osana asiantuntijaverkoston toimintaa.

Keskittämisellä vahvistettaisiin valtakunnallisissa kehittämistehtävissä tarvittavaa monipuolista osaamista ja laaja-alaista asiantuntijuutta. Niin ikään poliisiyksiköistä löytyvä tietotaito ja osaaminen saataisiin hyödynnettyä oikein ja toimitila-asiantuntijoilla olisi mahdollisuus profiloitua osaamisalueidensa mukaisesti. Keskittämisellä varmistettaisiin myös paremmin asiakokonaisuuksien yhdenmukainen kehittäminen. Muilta osin valtakunnallisten tehtävien keskittäminen poliisiyksiköille olisi vaikeasti toteutettavissa, koska tehtävät ovat vahvasti sidoksissa hallinnon ylintä päätös- ja budjettivaltaa käyttävän keskusviraston toimintaan. Näitä ovat muun muassa valtakunnallisten toimitilahankintojen koordinointi ja ohjaus tai toimitilahallintoon liittyvien sopimusten hallinta. Paikallistason toimitilatehtävien organisointi pysyisi nykymuotoisena.

Työryhmän ehdottama toimintamalli olisi enemmänkin verkostotyöskentelyä ja paikallistason osaamista tehostava ehdotus kuin itse hallintomallin muutosesitys. Varsinaisesta toimintojen keskittämisestä ei voida puhua, koska tehtäväkokonaisuus olisi rajattu vain tietyn tyyppisiin kehittämistehtäviin. Tehtävään valittavien toimitila-asiantuntijoiden toimenkuviin ehdotus toisi kuitenkin mukanaan tietystä määrin valtakunnallista vastuuta.

C. Poliisin Palvelukeskus - malli

Toimitilahallintoon liittyvät tehtävät ja toiminnot ovat vahvasti poliisiyksikkösidonnaisia. Toimitilojen yllä- ja kunnossapitoon, toimitilahankkeiden suunnitteluun ja valmisteluun, sopimushallintaan tai esimerkiksi laadunseurantaan liittyvien tehtävien hoito edellyttää paikallistason erityispiirteiden ja -tarpeiden tuntemusta sekä alueellista yhteistyötä ja yhteydenpitoa. Nykyinen toimintamalli tuo poliisiyksiköiden päätäntävällässä olevien asioiden hoitoon joustavuutta ja sujuvuutta.

Poliisihallituksen toiminnan näkökulmasta tehtävät, jotka eivät olisi paikkasidonnaisia, olisivat keskitettävissä. Näitä olisivat esimerkiksi sisäilmaongelmakohteiden hoito, toimitilahankkeet ja muut keskitettävissä olevat toimitilapalvelut.

Poliisin yksiköiden toiminnan näkökulmasta toimitilahallinnon keskittäminen osaksi palvelukeskusmallin mukaisen erillisyksikön toimintaa ei sovellu toimitilahallinnon toimialalle. Toimitila-asioiden hoito vaatii jatkossakin vahvaa alue- ja paikallistason tuntemusta sekä läsnäoloa. Vaarana olisi, että mallin mukainen keskittäminen aiheuttaisi esimerkiksi vuokraus- ja ylläpitopalveluiden hoidossa ylimääräisen hallinnollisen portaan poliisiyksikön ja palveluntarjoajan välille. Tämä monimutkaistaisi toimintaa nykyisestä ja lisäisi jäykkyyttä asioiden hoidossa.

Työryhmä katsoo, että palvelukeskusmallin mukaisella tehtävien keskittämisellä ei selkeytetä eikä tehosteta toimitilahallinnon toimintaa ja prosesseja nykyisestä. Tehtävien kustannuste-

hokas organisointi ns. yhden luukun periaatteen mukaisesti ei olisi mahdollista, sillä asioiden hoito edellyttäisi jatkossakin paikallistason tuntemusta ja asiakaskontaktia. Toimitilahlallinnon tehtäviä olisi myös haasteellista tuotteistaa palvelukeskuskonseptiin sopiviksi, koska rajapinnat tehtävien hoidossa säilyisivät monitasoisina. Hallintomallilla ei ole toiminnallista lisäarvoa.

D. Yhden viraston malli

Työryhmä katsoo, että lähtökohtaisesti toimitilahallintoon liittyvien toimintojen kokoaminen yhden viraston alaisuuteen yhtenäistäisi toimintatapoja, toiminnan ohjausta ja päätöksentekoa. Tämä helpottaisi eritoten toimitilahallinnon valtakunnallista ohjausta, mikäli toimintaa johdettaisiin yhdestä yksiköstä käsin.

Kuten aikaisemmin on kohdassa C jo todettu, monet toimitilahallinnon tehtävät ja toiminnot ovat kuitenkin vahvasti sidottuja poliisiyksikön toimintaan alue- ja paikallistasolla. Yhden viraston mallissa tehtävien hoito ja resursointi tulisi edelleen ulottaa toimipistetasolle saakka. Täten toiminnon keskittämällä ei juurikaan saavutettaisi mittakaavaetuja eikä lisättäisi kustannustehokkuutta. Hallintomalli ei ole tarkoituksenmukainen toimitilahallinnon toimialalle.

E. Muu vaihtoehto: Senaatti-kiinteistöjen roolin täsmentyminen

Senaatti-kiinteistöjen rooli ja asema tilapalveluja tuottavana liikelaitoksena on muutostilassa. Parhaillaan käynnissä olevalla valtion vuokrajärjestelmän uudistamisella ja tilahallinnon kehittämällä on vahvat kytkökset Senaatin toimintaan.

Valtiovarainministeriö asetti toimikaudelle 26.6.–31.10.2014 valtion toimitilojen hankinta ja hallinta -työryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä ehdotukset valtion tilahallinnon ohjauskeinojen, vuokrausjärjestelmän, tilavuokrasopimusten ja Senaatti-kiinteistöjen roolin tarkistamistarpeista.

Työryhmän julkaisemassa loppuraportissa ehdotetaan muun muassa seuraavaa:

Valtion vuokrajärjestelmä muutettaisiin omakustannusperusteiseksi

Poliisin kohdalla ehdotusta omakustannusperiaatteeseen siirtymisestä vuokrien määrittelyssä voidaan pitää lähtökohtaisesti hyvänä uudistuksena, kunhan laskentamalleissa noudatettavat periaatteet ovat selkeät. Käytännössä ainoana palveluntuottajana toimivan Senaatti-kiinteistöjen toiminta tulee olla kustannustehokasta, läpinäkyvää ja asiakaslähtöistä.

Valtion tilojen hankinta ja hallinta keskitetään Senaatti-kiinteistölle

Poliisin osalta ehdotuksen toteutuminen edellyttäisi toimitilojen uudisrakennus- ja peruskorjaushankkeisiin sekä toimitilojen ylläpitoon liittyvien erityistarpeiden huomiointia. Tämä vaatisi osaamista ja riittävää resursointia Senaatilta. Hankinnan ja hallinnon keskittämisen riskinä voidaan nähdä Senaatti-kiinteistöjen kaksoisrooli toimitilojen vuokranantajana ja toisaalta vuokralaisten edustajana vuokraamiseen ja hallintaan liittyvissä toimitila-asioissa.

Vuokrasopimusten joustavuutta lisättäisiin valtionhallinnon muutostilanteissa

Joustavuutta lisättäisiin helpottamalla virastojen irtautumista tarpeettomista valtion omistamista tiloista. Uudet vuokrasopimukset olisivat voimassa toistaiseksi ja irtisanomisaika olisi 12 kuukautta. Niissä vuokrasopimuksen irtisanomistapauksissa, joissa toimitilaan olisi tehty viranomaisen tarpeisiin perustuva investointi, vuokrasopimuksesta irtautuminen tapahtuisi maksamalla investoinnin jäännösarvo. Poliisin toiminnan edellyttämät erityistilat, kuten vapautensa menettäneiden tilat, ampumaradan tilat tai teknisen tutkinnan tilat, vaativat muutostöiden osalta poikkeuksetta suuria panostuksia. Täten investoinnin takaisinmaksuvaatimus olisi poliisille kohtuuttoman raskas velvoite.

Virastot tekevät jatkossa vuokrasopimuksia vain Senaatti-kiinteistöjen kanssa

Ehdotuksessa valtion omien tilojen lisäksi myös ulkopuolisten toimitilojen vuokrasopimukset tehtäisiin jatkossa vain Senaatin kanssa. Senaatti sisäänvuokraisi yksityisessä omistuksessa

olevat toimitilat ja edelleenvuokrais ne palkkiota vastaan asiakkaalle. Senaatti vastaisi sopimusten laadinnasta ja sisällöstä sekä valvoisi asiakkaan etua suhteessa kiinteistön omistajiin ja palveluntuottajiin. Sopimusmalli pitäisi sisällään lisäksi tilankäytön tehostamistoimenpiteitä kuten tilankäytön tehostamiskartoituksen, uusien vuokralaisten hakemisen ja uusien vuokrasopimusten laatimisen, tilasuunnitelman laatimisen ja muutostöiden kustannusten ja vuokravaikutusten laskemisen.

Poliisin osalta ulkopuolisten toimitilojen toimitilasalkun kokonaisvaltaista hallinnointia ja edelleenvuokraussopimusta voidaan pitää lähtökohtaisesti hyvänä toimintamallina. Onnistuessaan sopimusmalli toisi asioiden hoitoon tehokkaampaa kokonaisuuksien hallintaa sekä sopimuskäytäntöihin parempaa yhdenmukaisuutta. Menestyminen edellyttäisi Senaatti-kiinteistöltä kuitenkin riittävää resursointia sekä laadultaan hyvää ja tasaista osaamista toiminnan joka tasolla. On myös nähtävissä, että toimintamallin mahdollinen käyttöönotto sitoisi jatkossakin jossain määrin poliisiyksiköiden omia henkilöstöresursseja Senaatille siirrettävien tehtävien osalta. Lisäksi vuokrasopimussalkkua voidaan pitää kustannustasoltaan melko kalliina vaihtoehtona. Vuokraan lisättävä 1,8 prosentin edelleenvuokrauspalkkio olisi poliisihallinnon valtion ulkopuolelta vuokraamien toimitilojen osalta noin 300 000 euroa vuodessa.

Ulkopuolisten toimitilojen vuokrasopimussalkun hallinnoinnin myötä paikallistason toimilahallintoon liittyvät tehtävät kuten sopimushallinta, kiinteistönhoidon laadunvalvonta, tilankäytön tehostamismahdollisuuksien kartoittaminen tai uusien vuokralaisten hakeminen siirtyisivät poliisiyksiköltä Senaatille. Näin toteutuessaan palvelumalli voisi optimoida toimitilojen tehostamistoimia ja tuoda säästöjä toimitilakuluihin. Poliisiyksiköiden toimitilahallinnolliset tehtävät kaventuivat jossain määrin nykyisestä.

Poliisihallituksen toiminnan näkökulmasta olisi perusteltua myös selvittää, missä määrin Senaatin hoidettavaksi ostopalveluina voitaisiin siirtää sisäilmaongelmakohteiden hoitamisen kokonaisuus, toimitilahankekokonaisuudet, sekä muitakin toimitiloihin liittyviä tehtäviä, eli toimitilasalkun hallinnan lisäksi siivoussopimusten kilpailuttaminen ja siivoussopimusten hallinta, aulapalvelut, kokouspalvelut, toimistopalvelut, tilasuunnittelu, työympäristön kehittäminen yms. Tällöin poliisin omaa henkilöstöä ei tarvittaisi näihin tehtäviin siinä määrin kuin nyt.

Senaatin roolin tarkistamisen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista myös pohtia tulisiko Poliisihallituksen toimia jatkossa Senaatin kanssa tehtävien vuokrasopimusten toisena sopimus-osapuolena. Poliisiyksiköiden vuokrasopimusten keskittäminen Poliisihallitukseen selkeyttäisi määrärahajakoa, koska vuokrakuluja ei tarvitsisi jakaa yksiköiden rahoituskehukseen. Myös toimitilakulujen maksuliikenne voitaisiin hoitaa Poliisihallituksesta käsin. Vuokrasopimusten keskitetystä hallinnoinnista huolimatta poliisiyksiköille jäisi kuitenkin muita toimitiloihin liittyviä sopimushallinnan tehtäviä. Esimerkiksi siivouspalveluhankinnat, joita tehdään kevennettyinä kilpailutuksina Hansel - puitejärjestelyihin perustuvina toimitilahankintoina.

SWOT -analyysi. Yhteinen kaikista vaihtoehdoista A, B ja E (vaihtoehtoja C ja D ei katsottu toteuttamiskelpoisiksi)

Vahvuudet: Vaihtoehdon A kohdalla poliisiyksiköiden toimitilahallinto on jo nykyisellään keskitetty. Nykymuotoisessa mallissa keskittämisen vahvuutena voidaan pitää poliisiyksiköiden toimitila-asioiden selkeämpää hallintaa, koordinoitua, ohjausta ja päätöksentekoa. Vahvuutena voidaan myös pitää paikallisten erityispiirteiden ja -tarpeiden tuntemusta ja huomioimista toimitila-asioissa.

Vaihtoehdon B vahvuutena voidaan pitää poliisiyksiköiden toimitila-asioihin liittyvän osaamispotentialin parempaa hyödyntämistä. Mallilla vahvistettaisiin toimitilahallinnon valtakunnallisissa kehittämissä tehtävissä tarvittavaa monipuolista osaamista ja laaja-alaista asiantuntijuutta. Samoin varmistettaisiin paremmin kehitettävien asiakokonaisuuksien hallinta

ja yhdenmukaisuus, kun kehittämisvastuu ja osaaminen olisivat keskitetty yhteen paikkaan. Malli myös kehittäisi toimitila-asiantuntijoiden toimenkuvia ja mahdollistaisi asiantuntijoiden ammatillisen profiloitumisen osaamisalueiden mukaisesti.

Vaihtoehdossa E käsitellään Senaatti-kiinteistön roolin täsmentymistä. Tässä vaihtoehdossa Senaatin roolin vahvistamiseen liittyviä keskeisiä ehdotuksia voidaan lähtökohtaisesti pitää vahvuuksina. Näitä ovat omakustannusperusteisuuteen siirtyminen hinnoittelussa, vuokrasopimusten joustavuuden lisääminen muutostilanteissa ja valtion tilojen hankinnan ja hallinnan sekä vuokrasopimussalkun kokonaisvaltaisen hallinnoinnin keskittäminen Senaatille.

Mahdollisuudet: Vaihtoehto A kohdalla nykymuotoisen hallintomallin mahdollisuutena voidaan pitää sitä, että se mahdollistaa paikallistason muutostarpeissa nopean reagointikyvyn ja joustavan päätöksenteon poliisiyksikön toimivallan piirissä olevien toimitila-asioiden osalta. Mahdollisuutena voidaan myös nähdä alueellisen yhteistyön ja yhteydenpidon kehittämismahdollisuudet Senaatin kanssa. Vaihtoehdossa B mahdollisuudet liittyvät toimitilaverkoston toiminnan kehittämiseen. Asianmukaisesti järjestetyn verkoston avulla yksiköiden osaaminen saataisiin koko hallinnon käyttöön.

Vaihtoehdossa C mahdollisuutena voidaan pitää sitä, että onnistuessaan Senaatin toiminnan kehittämistä koskevat ehdotukset toisivat asioiden hoitoon tehokkaampaa kokonaisuuksien hallintaa sekä sopimuskäytäntöihin yhdenmukaisuutta. Niin ikään Senaatin roolin vahvistaminen tuo mahdollisuuksia toteuttaa uusia innovaatioita poliisin toimitiloihin. Uuden palvelumallin myötä toimitilahallinnon nykyisiä resursseja voitaisiin mahdollisesti jossain määrin kohdentaa uudelleen esimerkiksi toimitilahankkeiden suunnitteluun ja ohjaukseen. Tietyt toimitilahallinnolliset tehtävät siirtyisivät vuokrasopimushallinnoinnin myötä poliisiyksiköltä Senaatille. Palvelumalli parantaisi toimitilojen tehostamistoimia ja toisi mahdollisesti säästöjä toimitilakuluihin. Poliisiyksiköiden toimitilahallinnolliset tehtävät kaventuivat myös jossain määrin nykyisestä. Uudistuksen yhteydessä voitaisiin myös siirtyä sopimusjärjestelyyn, jossa ainoana vuokrasopimuskumppanini toimisi Poliisihallitus.

Heikkoudet: Vaihtoehto A:ssa nykymuotoisen toimitilahallinnon heikkouksina voidaan nähdä poliisiyksiköiden erilaiset henkilöstöresursoinnit ja toimintaympäristöt, jolloin toiminnan ohjaus ja yhteiset kehityslinjat ovat haastavia. Työryhmän toimeksiannon kannalta katsottuna nykymuotoisessa keskitetyssä mallissa ei myöskään ole osoitettavissa merkittäviä säästöjä. Vastaavasti vaihtoehto B:n heikkoutena voidaan pitää sitä, että se ei ole varsinainen hallintomallin muutosesitys vaan enemmänkin paikallista osaamista ja verkostotyöskentelyä tehostava toimintamalli. Valtakunnallisista tehtävistä vain osa olisi valtuutettavissa paikallistasolle, koska toiminnot ovat valtaosin keskusvirastotyypisiä.

Vaihtoehdossa C uuden sopimus- ja toimintamallin käyttöönoton heikkoutena voidaan pitää vuokraamiseen ja hallintaan liittyvissä toimitila-asioissa Senaatti-kiinteistöjen kaksoisroolia vuokranantajana ja toisaalta vuokralaisten edustajana. Vastaavasti vuokrasopimusten joustavuuden kohdalla esitettyä investoinnin takaisinmaksuvaatimusta voidaan pitää taloudellisesti raskaana velvoitteena. Heikkoutena voidaan niin ikään pitää ulkopuolisten toimitilojen vuokrasopimussalkun hallinnoinnin ja edelleenvuokrauksen kallista kustannustasoa.

Uhat: Vaihtoehtojen A ja C uhkakuvat liittyvät toisiinsa. Uhkatekijänä voidaan nähdä se, että uusi toimintamalli sitoisi jatkossakin jossain määrin poliisiyksiköiden omia henkilöstöresursseja Senaatille siirrettävien toimintojen osalta. Uusi palvelukonsepti edellyttää Senaatti-kiinteistöltä riittävää resursointia sekä korkeaa laatutasoa. Asiantuntija- ja toimitilojen ylläpitopalveluiden lisääminen saattaa muodostaa päinvastaisista tavoitteista huolimatta riskin toimitilakustannusten nousulle, varsinkin jos laatu ei vastaa asetettuja tavoitteita. Vaihtoehdossa B uhkakuvat liittyvät verkoston organisointiin ja toiminnan tehokkaaseen johtamiseen.

6.10 RISKIENHALLINTA

A. Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Riskienhallinnan tehtäviä voidaan keskittää yksiköissä siirtymällä päätoimisten turvallisuuspäälliköiden malliin. Turvallisuuspäälliköt toimisivat samalla myös työsuojelupäällikkönä. Toimintaprosesseja voidaan tällöin standardoida / yhtenäistää. Tehtävien sirpaloitumisesta päästään eroon. Vertaistuki ja keskinäisten arviointien mahdollistaminen lisäävät osaamista ja onnistumisia.

Tämä keskittäminen olisi mahdollista toteuttaa välittömästi. Malli on jo käytössä monessa poliisiyksikössä, ja niissä mitatut tulokset ovat hyviä. Paikallisesti erilaiset tarpeet ovat hyvin huomioitavissa. Pääosassa yksiköistä on jo riittävä osaaminen. Riskienhallinta on osa yksiköiden strategista ohjaamista ja se toimii organisaation johdon tukena.

Haasteena on riskienhallinnan laaja ja vaativa tehtäväkuva, joka vaatii paljon osaamista. Paikallistason ohjaus voi joskus olla ristiriidassa Poliisihallituksen keskitetyn ohjauksen kanssa. Yksiköissä tapahtuvan keskittämisen lisäksi vahvan valtakunnallisen johtamisen tarve on olemassa.

Keskittäminen yksikön sisällä on edelleen tarpeen, koska riskienhallinnan osaamista on oltava poliisiin kaikissa yksiköissä paikallisten olosuhteiden tuntemisen vuoksi ja koska riskienhallinnan konkreettinen tekeminen on toteutettava paikallisissa toimipisteissä.

B. Keskittäminen jollekin yksikölle (Valtakunnalliset tehtävät)

Jos riskienhallinnan tehtävät kootaan johonkin valtakunnalliseen pisteeseen, tilanne voi joutua siihen, että koko valtakunnan alueella paikallisia tarpeita ei keskusyksiköstä tunnisteta. Paikallisen tarpeen huomaaminen ja toimenpiteiden pyytäminen jäisi ainakin jossakin määrin paikallistasolle, joten keskittäminen ei täydellisesti toteudu. Yhteen paikkaan keskitetystä riskienhallintaorganisaatiosta tulisi raskas ja koko valtakunnan alueelle ulottuva riskienhallintatoiminta aiheuttaisi riskienhallinnan työntekijöille suuren matkustusmäärän ja siten paljon kustannuksia. Riskienhallinnan osaajien puute paikallistasolla voi aiheuttaa hankaluuksia ja epäkohtien korjaamiseen voi kulua aikaa, mistä voi aiheutua erilaisia vaaratilanteita.

Tällä mallilla ei voida saavuttaa toiminnallista hyötyä. Uhkana voidaan pitää toimintojen valtakunnallista keskittämistä, joka saattaisi vaarantaa nykytilan mukaisten paikallisten erityispiirteiden ja -tarpeiden huomioimisen.

C. Poliisin Palvelukeskus - malli

Palvelukeskusmallissa konkreettiset riskienhallintapalvelut tilattaisiin palvelukeskukselta. Riskienhallinta ei silloin olisi kiinteä osa organisaation johtamista, vaikka tilaajana palvelukeskuksesta ja palvelun tarpeesta päättäjänä olisikin poliisin yksikkö. Paikallistarpeita ei tässäkään mallissa todennäköisesti tunnistettaisi eikä niitä siten ainakaan riittävästi huomioitaisi.

Palvelukeskuksen työntekijät joutuisivat - kuten edellisessäkin mallissa - matkustamaan paljon, josta aiheutuisi paljon kustannuksia ja josta lisäksi voisi aiheutua vaaratilanteita, kun asiantuntijoita ei ole lähellä ja nopeasti saatavilla.

Tällä mallilla ei voida saavuttaa toiminnallista hyötyä. Poliisiyksiköiden toimipisteissä olisi kuitenkin tehtävä riskien ja uhkien arviointia ja sen jälkeen tilattaisiin palvelu palvelukeskukselta. Palvelukeskus tuottaisi tilatun työn ehkä viiveellä ja pahimmillaan tilanne johtaisi siihen, että tietyt palvelukeskuksen työntekijät ”juuttuisivat” tiettyjen yksiköiden tehtäviin, joka olisi paluuta vanhaan. Vaihtuva palvelukeskuksen asiantuntija ei saisi palvelun kohteesta kokonaiskuvaa, joten hyöty ei voisi olla paras mahdollinen.

Riskienhallintaa ja sen osaamista on oltava jatkuvasti poliisiin toimitiloissa. Asiaa ei voisi kunnolla hoitaa tilaustyönä ulkopuolelta.

D. Yhden viraston malli

Poliisin yleinen varautuminen, joka sisältää ainakin valmiussuunnittelun, varautumiskoulutukset, -harjoitukset sekä riskien ja uhkien arvioinnit, on toimintona oltava Poliisin johdon ohjauksessa. Riskienhallinnan organisaatioturvallisuuden osuus on poliisitoiminnan tärkeä tukitoimi, joka voisi olla sijoitettuna Poliisin ylimpään johtoon. Tietoturvallisuus on yhä enemmän esille tulevan kyberturvallisuuden takia selvemmin myös Poliisin ylimmän johdon tehtävä. Sekä poliisin oman tietoteknisen ympäristön suojan että poliisin asiakkaiden ja yhteiskunnan tietoverkkoympäristössä toimimisen takia laajemminkin on syytä korostaa poliisin tietoturvaluustoiminnan osuutta myös tietoverkko-rikollisuuden ja tietoverkkojen avulla tehtyjen rikosten torjunnassa. Riskienhallinta on osa poliisihallinnon strategista ohjaamista ja riskienhallinnan johtamisen keskittyessä Poliisin riskienhallinta toimisi organisaation johdon tukena.

Mallia voitaisiin tukea siirtymällä Poliisin toimintayksiköissä päätoimisten turvallisuuspäälliköiden malliin. Turvallisuuspäälliköt toimisivat Poliisin johdon ohjauksessa ja samalla myös työsuojelupäällikköinä. Tässä mallissa voidaan luoda laadukas ja yhtenäinen toiminnan ohjaus. Toimintaprosessit voitaisiin standardoida / yhtenäistää. Toimenkuvien ja tehtävien sirpaloitumisesta päästäisiin eroon. Vertaistuki ja keskinäiset arvioinnit olisivat käytännössä helposti toteutettavissa. Tämä malli on yhdessä A -vaihtoehdon kanssa jo käytössä monessa poliisiyksikössä, ja niissä tulokset ovat parhaita.

Paikallisesti erilaiset tarpeet ovat hyvin huomioitavissa, koska hyvää osaamista olisi myös paikallisesti toimintayksiköissä. Pääosassa yksiköistä on jo riittävä osaaminen ja koulutusta toteutetaan jatkuvasti. Tavoitteena olisi tehokas ja asianmukaisesti järjestetty poliisiyksiköiden toimijoista koostuva asiantuntijaverkosto, jota hyödyntämällä poliisiyksiköiden erikoisosaaminen ja ammattitaito saataisiin tehokkaasti mukaan Poliisin ylimmästä johdosta ohjattuihin valtakunnallisiin kehittämistehtäviin. Lisäetuna olisi Poliisin toimintayksiköiden mahdollisuus avustaa toisiaan erityistä asiantuntemusta vaativissa tehtävissä.

Poliisihallinnossa riskienhallinnan ohjaaminen ja johtaminen on vaativa tehtäväkuva, joka vaatii paljon osaamista, joten mahdollisten osaamisvajeiden poistaminen koulutuksella vie-nee aikaa.

Toiminnallisesti paras vaihtoehto lienee yhdistetty A ja D -malli.

6.11 TIEDONHALLINTA JA ARKISTOTOIMI

A. Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Kirjaamotehtävät on jo osittain keskitetty pääpoliisiasemalle. Myös arkistointi olisi mahdollista keskittää vain pääpoliisiasemalle, samoin lähtevä posti.

Paperiarkistot ovat mittavat ja tilaa vievät - ottaen huomioon pitkät säilytysajat, tarve säilyä pitkään. Jos siirryttäisiin kokonaan sähköiseen arkistointiin, arkistotilan tarve vähenisi sitä mukaan kuin arkistoa voidaan säilytysaikojen puitteissa hävittää tai siirtää maakunta-arkistoon. Paperiarkistojen keskittäminen aiheuttaisi arkiston tietopalvelun sekä asiakirjojen postituksen tai kuljetuksen lisääntymistä.

Pora III:n yhteydessä tiedonhallinnan ja arkistotoimen tehtäviä on sijoitettu muuallekin kuin pääpoliisiasemalle.

Vahvuutena tässä mallissa ovat osaamisen keskittyminen ja yhtenäiset menettelytavat koko virastossa. Heikkoutena on se, että Pora III:n yhteydessä tiedonhallintahenkilöstöä on sijoitunut muuallekin kuin pääpoliisiasemalle ja heidän työpanoksensa on mukana ns. HALE -tehtäviä määritettäessä. Mahdollisuutena on mahdollisesti päällekkäisten tehtävien poistu-

minen. Uhkana on se, että jos henkilöstöresurssia ei voida siirtää pääpoliisiasemalle, henkilöstö kuormittuu liikaa.

Tämä malli helpottaa toimintaprosessien kehittämistä, mutta ei ole sen edellytys. Edellä kohdassa 5.10 selostettujen prosessien toimintaongelmien poistamiseksi laaditaan erillinen, aikataulutettu kehittämissuunnitelma, joka sisältää seuraavia asioita: resursointi, toimintamallit, osaaminen, työkalut, tukevat palvelut, verkostoituminen, ohjeistus ja valvonta. Suunnitelman toteuttamisella päästään tavoitettiin, jossa tiedonhallinnalla ja arkistotoimella on yhtenäiset menettelytavat, toiminto on pääosin sähköistä ja sujuvaa ja päällekkäiset työvaiheet poistuvat. Myös tulevan ACTA -järjestelmän käyttöönotto on omiaan sujuvoittamaan toimintatapoja. Kehittämissuunnitelma laaditaan ja toteutetaan joka tapauksessa.

B. Keskittäminen jollekin yksikölle (Valtakunnalliset tehtävät)

Kirjaamotehtävät voidaan periaatteessa keskittää johonkin poliisiin yksikköön.

Kirjaamotoiminta voidaan keskittää sähköisen asianhallintajärjestelmän osalta esimerkiksi jollekin poliisilaitokselle tai valtakunnalliselle yksikölle. Poliisihallitukseen sinänsä ei voida keskittää ylijohtotehtävien vähennysvelvoitteen takia. Keskittäminen jollekin yksikölle edellyttäisi henkilöstövoimavarojen siirtämistä tehtävät vastaanottavalle yksikölle ja toisaalta muissa yksiköissä kirjaamotehtävissä olevien sijoittamista muihin tehtäviin. Paperiarkistot ovat mittavat ja tilaa vievät - ottaen huomioon pitkät säilytysajat, tarve säilyy pitkään. Jos siirryttäisiin kokonaan sähköiseen arkistointiin, arkistotilan tarve vähenisi sitä mukaan kuin arkistoa voidaan säilytysaikojen puitteissa hävittää tai siirtää maakunta-arkistoon. Paperiarkistojen keskittäminen aiheuttaisi arkiston tietopalvelun sekä asiakirjojen postituksen tai kuljetuksen lisääntymistä.

Vahvuutena tässä mallissa ovat osaamisen keskittyminen ja yhtenäiset menettelytavat koko poliisissa. Heikkoutena on se, että niin kauan kun paperista arkistoa on, asiakaspalvelu hidastuu; lisäksi ongelmaksi muodostuvat fyysisten arkistotilojen puute. Mahdollisuutena on mahdollisesti päällekkäisten tehtävien poistuminen ja tulkinnan yhdenmukaistuminen. Uhkana on se, että toimintoja ei resursoida riittävästi ja että arkistoitava materiaali syntyy kaukana, mikä vaikeuttaa arkistointiohjeistuksen noudattamista ja valvontaa.

Pitkällä aikavälillä on mahdollista hankkia arkistointiin sopivaa ja arkistoinnille asetettujen edellytysten mukaista tilaa ja koota sinne koko poliisihallinnon paperisena arkistoitava materiaali, jolloin ainakin useiksi vuosiksi poliisiasemilla ja muissa poliisin tiloissa säilytettävän materiaalin osalta tilatarve ja arkiston ylläpidosta huolehtiminen vähenisi. Suuri osa poliisin arkistoitavasta materiaalista liittyy esitutkintaan, ja jotta keskittäminen olisi tarkoituksenmukaista, tulisi esitutkimateriaali voida arkistoida sähköisenä.

C. Poliisin Palvelukeskus - malli

Kuten malli B, mutta keskitys erilliseen Poliisin Palvelukeskukseen.

D. Yhden viraston malli

Tällä mallilla tarkoitetaan hallintomallia, jossa poliisitoimi muodostaa yhden viraston ja yhden kirjanpitoyksikön (Virsu-hankkeen mukainen hallintomalli). Kirjaamotehtävät voidaan keskittää hallinnollisesti Poliisissa. Tässä mallissa henkilöstö voi osaksi olla hajautettuna maantieteellisesti.

Keskittämällä voidaan tasata mahdollisia työjonoja, kun toiminto ei ole sidottu tiettyyn yksikköön, vaan tekijät voivat hoitaa minkä tahansa yksikön asioita.

Paperiarkistot ovat mittavat ja tilaa vievät - ottaen huomioon pitkät säilytysajat, tarve säilyy pitkään. Jos siirryttäisiin kokonaan sähköiseen arkistointiin, arkistotilan tarve vähenisi sitä mukaan kuin arkistoa voidaan säilytysaikojen puitteissa hävittää tai siirtää maakunta-arkis-

toon. Paperiarkistojen keskittäminen aiheuttaisi asiakirjojen arkiston tietopalvelun sekä postituksen tai kuljetuksen lisääntymistä.

Pitkällä aikavälillä on mahdollista hankkia arkistointiin sopivaa ja arkistoinnille asetettujen edellytysten mukaista tilaa ja koota sinne koko poliisihallinnon paperisena arkistoitava materiaali, jolloin ainakin useiksi vuosiksi poliisiasemilla ja muissa poliisin tiloissa säilytettävän materiaalin osalta tilatarve ja arkiston ylläpidosta huolehtiminen vähenisi. Suuri osa poliisin arkistoitavasta materiaalista liittyy esitutkintaan, ja jotta keskittäminen olisi tarkoituksenmukaista, tulisi esitutkimateriaali voida arkistoida sähköisenä.

E. Muu vaihtoehto, esimerkiksi Palkeiden laajempi hyödyntäminen

Tehtävien siirtäminen Palkeille ei ole tarkoituksenmukaista.

Tehtävien siirtämisellä Palkeille ei saavuteta säästöjä, sillä kaikissa poliisiyksiköissä pitää kuitenkin olla vastuuhenkilö/kirjaamo, jossa saapuvat asiat vastuutetaan eteenpäin yksikössä. Vastuu tiedonhallinnan tehtävistä säilyy poliisiyksiköillä, sillä vastuuta ei voi ulkoistaa toiselle viranomaiselle. Tehtävien siirtäminen Palkeille aiheuttaisi viiveitä asiankäsittelyssä, koska Palkeet toimisivat ns. postikonttorina tässä prosessia, lisäksi laskuttaisi postikonttoritehtävistään.

Ulkopuolisen skannauspalvelun käyttäminen mahdollista, mutta ei tarkoituksenmukaista. Määräys poliisin salassa pidettävän tietoaineiston käsittelystä asettaa omat vaatimuksensa aineiston käsittelyssä. Esimerkiksi laillisuusvalvontaviranomaisilta saapuvat kanteluasioihin liittyvät asiakirjat sisältävät salassa pidettävää tietoaineistoa. Postitse saapuvien asiakirjojen määrä on suhteellisen vähäinen ja pääsääntöisesti sisältää salassa pidettävää tietoaineistoa. Ulkopuolisten skannauspalvelujen käyttäminen ei myöskään olisi kustannustehokasta, sillä ainakin Poliisihallituksessa on tehty tarvittavat laitehankinnat ja skannaus sekä metatietojen syöttäminen asiankäsittelyjärjestelmään hoituu tehokkaan prosessin mukaisesti. Lisäksi ulkopuolisten skannauspalvelujen käyttäminen mahdollisesti aiheuttaisi viivästystä asiankäsittelyyn.

6.12 OIKEUDELLISET PALVELUT

Oikeudelliset palvelut, oikeusyksiköt, ovat aloittaneet toimintansa nyky muodossaan 1.1.2014 alkaen. Pora III hallintorakennemuutoksessa on oikeusyksiköiden tehtäviä, asemaa ja henkilömääriä linjattu. Työprosessit hakevat yksiköissä vielä muotojaan. Myös mahdollisimman yhteneväisten prosessien käyttöönotto eri oikeusyksiköissä on kesken. Kaikkien oikeusyksiköiden osalta henkilöstömäärät eivät tällä hetkellä vastaa Pora III linjauksia ja HTV-määrää tulisi tältä osin pikemminkin lisätä.

Oikeusyksiköt on perustettu vastaamaan sekä poliisihallinnon oikeusasioiden ulkoisen että sisäisen kysynnän lisääntymiseen. Yksiköt varmistavat osaltaan vaativien juridisten tehtävien hoidon ja laadun. Poliisin strategian yksi linjaus on varmistaa sisäinen valvonta, laillisuusvalvonnan toimintaedellytykset sekä riittävät resurssit niiden toteuttamiseksi. Nykyinen malli antaa hyvät lähtökohdat strategian linjausten toteuttamiseksi.

Tämän johdosta vaihtoehtoisten mallien esittäminen prosessien järjestämiseksi tulevaisuudessa on hyvin vaikeaa. Oikeudellisten palveluiden vahvaan keskittämiseen on edellä olevasta johtuen suhtauduttava suurella harkinnalla, ja asiaan on palattava myöhemmin toiminnan seurannan jälkeen. Tämän hetken kysynnän ja toimintakokonaisuuden näkökulmasta oikeusyksiköiden resursseja pitäisi pikemmin lisätä.

A. Keskittäminen edelleen yksikön sisällä

Oikeusyksiköt ovat aloittaneet toimintansa 1.1.2014 alkaen. Toiminto on alun alkaen järjestetty keskitetyksi. Ei ole mahdollista enää toimintoa yksiköissä keskittää.

B. Keskittäminen jollekin yksikölle (Valtakunnalliset tehtävät)

Ei ole toiminnallisesti perustelua toteuttaa.

C. Poliisin Palvelukeskus - malli

On mahdollista selvittää keskittämismahdollisuudet Palvelukeskukseen paikasta riippumattomien palveluiden osalta. Näitä voisivat olla esimerkiksi vahingonkorvaus- ja kanteluasiat. Se, mitä asiasta on lausuttu vaihtoehdon D kohdalla, koskee myös Palvelukeskukseen keskittämistä. Tässä vaiheessa oikeusyksiköiden toiminnan ollessa vielä alkuvaiheessa, se ei kuitenkaan näytä perustellulta.

D. Yhden viraston malli

Osa oikeudellisista palveluista olisi mahdollista tässä vaihtoehdossa keskittää. Lakimiestehtävien hoito ja prosessit yhdenmukaistuisivat. Vaihtoehto mahdollistaisi yhteisellä ”työjonolla” valtakunnallisesti tehokkaamman työn jaon.

Vaikka oikeudelliset palvelut keskitettäisiin yhden viraston mallin mukaisesti, asioiden hoidon kannalta olisi välttämätöntä huolehtia myös toimintayksiköiden lakimiestehtävistä. Kanteluasioiden hoitaminen keskitetyksi olisi hankalaa, koska joka tapauksessa paikalliset olosuhteet ja kuuleminen on otettava huomioon. Tehtävien siirrosta ei aiheutuisi välttämättä lainkaan säästöä.

E. Muu vaihtoehto, esimerkiksi Palkeiden laajempi hyödyntäminen

Ei ole toiminnallisesti perustelua toteuttaa.

Oikeudellisten palveluiden SWOT -analyysiä on näin toiminnan alkuvaiheessa vaikea esittää, eikä se sen vuoksi ole edes perusteltua. Arviointi on syytä tehdä tästä syystä myöhemmin. Kokonaisuuden arviointi ilmenee toisaalta tiivistettynä erityisesti kohdista A ja D. Muita vaihtoehtoja ei ole katsottu toteuttamiskelpoisiksi.

7. HALLINTO- JA TUKITOIMINTOJEN TOIMINNALLINEN KOKONAISUUS

Työryhmä esittää loppuraportissa arvioinnin hallinto- ja tukitoimintojen keskinäisistä riippuvuuksista ja niiden toiminnallisesta kokonaisuudesta.

Tässä vaiheessa on todettavissa keskittämismahdollisuuksien vaativan tiettyjen hallinto- ja tukitehtävien kokonaisuuksien ja paikkasidonnaisten tehtävien säilyttämistä yksiköissä.

Jo tässä vaiheessa on tullut toiminnallisuuden osalta esille, että liian pitkälle menevä hallinto- ja tukitehtävien karsiminen saattaa aiheuttaa riskin näiden toimintojen valumisesta käytännössä operatiiviseen toimintaan.

On syytä todeta myös seuraava arviointiin vaikuttava yksityiskohta:

Poliisi on vuoden 2015 alussa ottanut käyttöön Kieku-tietojärjestelmän. Kieku - järjestelmän käyttöönoton yhteydessä otetaan käyttöön myös Jeeves -budjetoitijärjestelmä ja Tarmo - työajanseurannan järjestelmä. Näistä Tarmo - järjestelmän käyttöönotto on vielä kesken. Käyttöönottovaiheen keskeneräisyydestä johtuen on vaikea arvioida järjestelmän käytön vaikutuksia työmääriin tulevaisuudessa. Tässä vaiheessa tehtävämäärien on todettu lisääntyneen merkittävästi. Vasta työprosessien selkiinnyttyä kokemusten myötä voidaan arvioida järjestelmän toimivuus luotettavasti.

8. HALLINTO- JA TUKITOIMINTOJEN ERI VAIHTOEHTOJEN YLEINEN PROSESSIKUVAUS

Työryhmä esittää eri vaihtoehtojen yleiset prosessikuvaukset tarpeellisilta osiltaan 31.5.2015 valmistuvassa loppuraportissaan.

9. VAIHTOEHTOJEN VUOSITTAISET HTV - MUUTOKSET JA KUSTANNUSVAIKUTUKSET

Hallinto- ja tukitoimintojen keskittämisvaihtoehtojen HTV -vaikutusten arviointi on käynnissä ja arviot kuvataan työryhmän loppuraporttiin. Huomioiden jo toteutetut PORA III -uudistuksen hallinto- ja tukitehtävien vähennykset ja nyt esitettävät keskittämisvaihtoehdot, on jo kuitenkin tässä vaiheessa nähtävissä, että poliisihallinnon hallinto- ja tukitoimintojen keskittämällä ei ole odotettavissa merkittäviä HTV -vähennyksiä. Keskittämällä voi sen sijaan olla laadullista vaikutusta työprosessien ja yhdenmukaisten toimintatapojen kehittämisen myötä. On myös syytä tässä vaiheessa todeta, että poliisin hallintorakennemuutoksen kolmannen vaiheen hallinto- ja tukitehtävien vähentäminen uudistuksen suunnitelman mukaisesti on vielä kesken.

Julkaisusarja: Poliisihallituksen julkaisusarja 3/2015
ISSN-L: 1798-7121
ISSN (painettu): 1798-7121
ISSN (verkkojulkaisu): 2242-5640
ISBN (painettu): 978-952-491-939-5
ISBN (verkkojulkaisu): 978-952-491-940-1
Poliisihallituksen julkaisut verkossa: www.poliisi.fi/julkaisut
Paino: Lönnberg Print
Helsinki 2015