

HEIKKI MANSIKKA-AHO

Poliisi, mistä tulet, minne menet?

Valtionhallinnon rakenneohjelmien tavoitteiden toteutumisen arviointi poliisin hallintorakenneudistuksissa

HEIKKI MANSIKKA-AHO

Poliisi, mistä tulet, minne menet?

Valtionhallinnon rakenneohjelmien tavoitteiden toteutumisen arviointi poliisin hallintorakenneuudistuksissa

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Esitetään Tampereen yliopiston
Johtamisen ja talouden tiedekunnan
suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi
Tampereen yliopistossa
08.10.2021, klo 12.00

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

*Vastuuohjaaja
ja kustos*

Professori Jari Stenvall
Tampereen yliopisto
Suomi

Esitarkastajat

Professori Sanna Laulainen
Itä-Suomen yliopisto
Suomi

Tutkijatohtori, dosentti Alisa Puus-
tinen
Pelastusopisto
Suomi

Vastaväittäjä

Professori Sanna Laulainen
Itä-Suomen yliopisto
Suomi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Copyright ©2021 tekijä

Kannen suunnittelu: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-2088-1 (painettu)

ISBN 978-952-03-2089-8 (verkkojulkaisu)

ISSN 2489-9860 (painettu)

ISSN 2490-0028 (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2089-8>

PunaMusta Oy – Yliopistopaino
Joensuu 2021

KIITOKSET

Enpä arvannut, kun vuonna 1972 poliisiopistosta valmistuin, että opinnot jatkuvat porras portaalta aina tohtorin tutkintoon saakka. Tampereen yliopistossa olen saanut suorittaa hallintotieteen maisterin ja lisensiaatin tutkinnot. Tutkimusaiheeni näissä kaikissa tutkinnoissa ovat liittyneet poliisisektoriin, joka on tarjonnut minulle mielenkiintoiset tutkimusalueet. Kiitän ohjaajaani professori Jari Stenvallia, jonka vakuuttava ammattitaitoinen ohjaus auttoi minua saavuttamaan korkealle asetetun päämäärän. Kiitän professori emeritus Ismo Lumijärveä, yliopistonlehtori Timo Keski-Petäjää ja professori Jan-Erik Johansonia pyyteettömästä työstä tutkintoni eteen. Eri-tyinen kiitos kuuluu edesmenneelle yliopistonlehtori Antti Talkkarille, jonka tuki kvantitatiivisen analyysin ohjauksessa oli merkittävä. Talkkari analytikkona vakuutti minut ensimmäisen kerran jo vuonna 1996 hallintotieteen opintojen yhteydessä.

Kiitän väitöskirjan esitarkastuksesta ja rakentavasta palautteesta dosentti Alisa Puustista ja professori Sanna Laulaista, jolle erityinen kiitos myös vastaväittäjän roolista. Kiitän kirjailija Onerva Hintikkaa kieliasun tarkastamisesta. Lisäksi haluan kiittää suurta perhettäni siitä, että olette jaksaneet myötäellä ikuisen opiskelijan rinnalla. Kiitän kaikkia työkavereita ja ystäviä tuesta ja kannustamisesta opintoihin. Haluan kiittää iäkkäitä vanhempiani viisaista neuvoista. Olkoon väitöskirjani omistettu vanhemmilleni, Pirkko ja Erkki Mansikka-aholle. Te olette olleet aina valmiita auttamaan ja tukemaan minua.

Aleksi vaarini opetussanat: ” Muista poika, koneella ei ole järkeä”.

TIIVISTELMÄ

Viimeaikaisessa julkikeskustelussa rakennemuutoksia on pidetty avaintoimintoina tuottavuusvajeen hoitamiseksi. On oletettu, että julkisen sektorin tuottavuus ja tuloksellisuus lähtevät kasvuun rakennemuutoksilla. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan poliisin hallintorakennemuutosten toteutumista valtionhallinnon tuottavuusohjelman ja sitä seuranneen valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmien tavoitteiden näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan hallintoparadigmojen ohjausvaikutusta ja merkitystä rakennemuutosten toteutuksessa. Hallintoparadigmat pitävät sisällään kunkin aikakauden ohjausideologiat.

Poliisihallinnossa on tavoiteltu viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana neljä eri kertaa tuottavuuden ja palvelukyvyn parantamista hallintoa keventämällä, resursseja keskittämällä sekä aluekokoa kasvattamalla. Poliisipiirien määrää on askel askeleelta vähennetty 249 poliisipiiristä nykyiseen 11 poliisilaitokseen. Tutkimuksessa selvitetään henkilöstön kokemuksia erityisesti viimeisestä PORA III organisaatio- ja johtamisrakenteiden muutoksesta ja arvioidaan rakenneohjelmien tavoitteiden toteutumista uudessa toimintaympäristössä.

Päätutkimusaineistona käytettiin PORA III -vaiheessa vuonna 2015 tehtyä Itä-Suomen, Pohjanmaan ja Sisä-Suomen poliisilaitosten poliisihenkilöstölle suorittamaa kyselyä. Vertailuaineistona käytettiin PORA I -vaiheessa tehtyä kyselyä vuodelta 2009. Tutkimustuloksia verrataan poliisihallinnon henkilöstöbarometriin tuloksiin vuosilta 2008, 2010, 2012 ja 2015 sekä arvioidaan kansalaisnäkökulmaa kymmeneltä eri vuodelta poliisibarometrin kehityksen perusteella. Näiden barometriin ja kyselyaineistojen tuloksia verrataan poliisin toiminnallisten tilastojen kehitykseen. Tutkimuksessa selvitetään toimintojen keskittämisen ja organisaation alueellisen koon kasvattamisen todelliset vaikutukset poliisitoiminnan tehokkuuteen, resursseihin ja sijoitukseen.

Tulosten arvioinnissa käytetään Pawsonin ja Tilley'n kehittämää realistista arviointimenetelmää. Menetelmä rakentuu konteksti (Context) -mekanismi (Mechanism) -tulos/vaikutukset (Outcome) -kehästä (CMO). Lisäksi arvioidaan palveluverkon muutoksien vaikutusta palvelukykyyn, tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen sekä henkilöstön aikaansaannoskykyyn. Näitä ulottuvuuksia arvioidaan tarkemmin Kaplanin ja Nortonin kehittämällä Balanced Scorecard, tasapainotetulla mittaristolla (BSC).

Tutkimus tuo esille muun muassa miten tärkeää on organisaation aikaansaannoskyvystä huolehtiminen asiakas- ja taloudellisuusnäkökulmien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Avainsanat: tuloksellisuus, tuottavuus, byrokratia, jälkibyrokratia, uusi julkinen johtaminen (New Public Management, NPM), uusi julkinen hallinta (New Public Governance, NPG), digitaalisen aikakauden hallinta (Digital Era Governance, DEG), valtaistaminen (Empowerment)

ABSTRACT

In recent public debate structural reforms have been regarded as key actions in dealing with the productivity gap. It has been assumed that reforms will bring about an increase in public sector productivity and effectiveness. In this study the implementation of administrative reforms at the Police of Finland is examined from the perspective of the goals of Finland's State Productivity Programme as well as the Effectiveness and Productivity Programme which followed it. The study examines the steering effect and significance of administrative paradigms in the implementation of structural reforms. Administrative paradigms encapsulate the steering ideologies of each particular era.

At the Police Administration there have been four attempts over the last twenty years to improve productivity and service ability by streamlining administration, focusing resources and increasing the size of police regions. Little by little the number of police regions has been reduced from 249 precincts to the current eleven police departments. The study ascertains the experiences of police personnel particularly in regard to the most recent PORA III change in organisational and management structures and assesses the realisation of the objectives of structural programmes in the new operating environment.

A survey conducted in 2015 at the PORA III -stage involving police personnel in the Eastern Finland, Ostrobothnia and Central Finland Police Departments was used as the main research material. A survey conducted in 2009 at the PORA I -stage served as the reference material. The research results are compared to the results of the Police Personnel Survey conducted in 2008, 2010, 2012 and 2015 and an assessment made of the citizen's perspective over ten separate years on the basis of trends in the Police Personnel Survey. Results from these personnel surveys and survey responses are compared to trends in Police of Finland's functional statistics. The study examines the actual effects of the centralisation of operations and increase in the regional size of the organisation on the efficiency, resources and placement of police activities.

In assessing the results, the realistic evaluation method developed by Pawson and Tilley was employed. The method relies on a CMO (Context, Mechanism and Outcome) framework. In addition, an attempt is made to assess the impact of changes

in the service network on service ability, productivity and effectiveness as well as on personnel achievement ability. These dimensions are examined more closely using the Balanced Scorecard (BSC), strategic management performance metric developed by Kaplan and Norton.

Among other things the study highlights how important management of an organisation's achievement ability is in attaining the goals of customer care and economy perspectives.

Keywords: Effectiveness, Productivity, Bureaucracy, Post-bureaucracy, New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG), Digital Era Governance (DEG), Empowerment

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	24
1.1	TUTKIMUKSEN KOHDE, TAUSTA, TUTKIMUSASETELMA JA -ONGELMA.....	26
1.1.1	TUTKIMUKSEN KOHDE JA RAJAUS	29
1.2	TUTKIMUKSEN ARVIOINNIN VÄLINEET.....	30
1.3	RAKENNEMUUTOKSIIN JOHTANEET TEKIJÄT	31
1.3.1	PERINTEINEN JULKISHALLINTO, PUBLIC ADMINISTRATION (PA)	32
1.3.2	UUSI JULKINEN JOHTAMINEN, NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM).....	35
1.3.3	UUSI JULKINEN HALLINTA, NEW PUBLIC GOVERNANCE (NPG)	37
1.3.4	DIGITAALISEN AIKAKAUDEN HALLINTA, DIGITAL ERA GOVERNANCE (DEG)	39
1.4	POLIISILAITOSTEN KEHITYS JA TEHTÄVÄT	43
1.4.1	FUNKTIONAALINEN ORGANISAATIO POLIISIHALLINNOSSA	52
1.4.2	PAIKALLISPOLIISIN ORGANISAATORAKENNE JA SEN KEHITYS.....	54
2	TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT.....	56
2.1	ARVIOINTI.....	56
2.1.1	ARVIOINTITUTKIMUS.....	57
2.2	REALISTINEN ARVIOINTI	61
2.3	TASAPAINOTETTU MITTARISTO, BALANCED SCORECARD (BSC).....	70
2.4	RAKENNEUUDISTUS JA RAKENNETEORIAM	74
2.4.1	SENTRALISOINTI JA DESENTRALISOINTI RAKENTEISSA JA TOIMINNASSA.....	82
2.4.1.1	KESKITTÄMISEN MERKITYS MUUTOKSESSA	83
2.4.1.2	HAJAUTTAMISEN MERKITYS RAKENTEISSA JA TOIMINNASSA	85
2.5	VAIKUTTAVUUS, TUOTTAVUUS JA MITTAAMINEN.....	89
2.6	YHTEENVETO TEORIAKESKUSTELUSTA	98
3	POLIISIN RAKENNEOHJELMAT.....	102

3.1	POLIISIN HALLINTORAKENNEUUDISTUKSEN PORA III KONTEKSTI	110
3.1.1	PORA III UUDISTUS HALLINTOIDEOLOGISENA KONTEKSTINA	111
3.2	PORA III UUDISTUKSEN MEKANISMIT (MECHANISM).....	122
3.3	PORA III UUDISTUKSEN TAVOITELLUT VAIKUTUKSET (OUTCOME)	125
3.3.1	POLIISITOIMINNAN TUOTTAVUUDESTA JA SEN MITTAAMISESTA	127
3.3.2	YMPÄRISTÖMUUTTUJIEN AIHEUTTAMAT HAASTEET TULOKSELLISUUDEN SAAVUTTAMISESSA	127
4	TUTKIMUKSEN AINEISTO JA ARVIOINTI	130
4.1	TUTKIMUKSEN ARVIOINTIMENETELMÄT.....	130
4.2	POLIISIN HALLINTORAKENNEUUDISTUKSEN KYSELYTUTKIMUSAINEISTO.....	135
4.3	KYSELYN VASTAAJIEN TAUSTAT	136
4.4	TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS	142
5	AINEISTON ANALYYSI JA TULOKSET.....	149
5.1	BSC-MITTARISTO	155
5.1.1	AIKAANSAANNOSKYKY	155
5.1.1.1	PÄÄKOMONENTTIANALYYSI, AIKAANSAANNOSKYKY	158
5.1.2	PROESSINÄKÖKULMA	166
5.1.2.1	PÄÄKOMONENTTIANALYYSI, PROESSINÄKÖKULMA	168
5.1.3	ASIAKASNÄKÖKULMA	180
5.1.3.1	PÄÄKOMONENTTIANALYYSI, ASIAKASNÄKÖKULMA.....	189
5.1.4	VAIKUTTAVUUS- JA TALOUEDELLISUUSNÄKÖKULMA	193
5.1.4.1	PÄÄKOMONENTTIANALYYSI, VAIKUTTAVUUS- JA TALOUEDELLISUUSNÄKÖKULMA.....	195
5.1.5	KYSELYTUTKIMUKSEN YHTEENVETO	212
5.2	PORA OHJELMIEN TOTEUTUS JA ARVIOINTI	213
6	TUTKIMUKSEN YHTEENVETO	218
6.1	TUTKIMUKSEN ARVIOINNIN VÄLINEET	218
6.1.1	CMO JA POLIISIORGANISAATION KONTEKSTI.....	218
6.1.2	CMO:N MEKANISMIIEN MUUTOS PORA UUDISTUKSISSA	221
6.1.3	ARVIOINTI BSC-MITTAREILLA	222

	6.1.3.1	AIKAANSAANNOSKYKY.....	222
	6.1.3.2	PROSESSIT POLIISIORGANISAATIOSSA.....	226
	6.1.3.3	ASIAKASNÄKÖKULMA	227
	6.1.3.4	POLIISIN HALLINTORAKENNEUUDISTUKSEN VAIKUTTAVUUS	228
	6.2	OLETETTUJEN SÄÄSTÖTAVOITTEIDEN DILEMMA.....	229
7		JOHTOPÄÄTÖKSET	235
	7.1	ORGANISAATIO- JA JOHTAMISSTRATEGIOIDEN ARVIOINTI.....	237
	7.2	TUTKIMUKSEN MERKITYKSELLISYYSARVIOINTI.....	239
	7.2.1	TUTKIMUSTULOKSIIN PERUSTUVAT SUOSITUKSET	243
	7.2.2	JATKOTUTKIMUSEHDOTUKSIA	248
8		LÄHDELUETTELO	253

Kuvioluettelo

Kuvio 1. PORA III -vaiheen poliisilaitokset	30
Kuvio 2. Organisaation kehitystä ja muutosta ohjaavat monet ulkopoliset ympäristötekijät	43
Kuvio 3. Väliportaan hallinto ja poliisilaitokset vanhassa rakenteessa.	50
Kuvio 4. Generatiivinen kausaalisuus	63
Kuvio 5. CMO, Context-Mechanism-Outcome kaavio	66
Kuvio 6. Realistinen arviointisykli.	68
Kuvio 7. PORA III uudistuksessa käsiteltävät teoriat ja abduktiivinen päättely	69
Kuvio 8. Poliisilla on ollut 2000-luvulla käytössä BSC-mittaristo.	73
Kuvio 9. Julkisen sektorin toiminta tähtää yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen	90
Kuvio 10. Tuloksellisuutta kuvaavat ulottuvuudet	94
Kuvio 11. PORA III ohjelman arviointiin liittyvät teoriat CMO-kehällä	100
Kuvio 12. Teorian ja empirian suhde.....	101
Kuvio13. Poliisihallinnon organisaatiokaavio PORAI -vaiheessa.....	105
Kuvio 14. Hallintoparadigman ja poliittisen linjauksen tuotoksena syntynyt ohjelmastrategia	110
Kuvio 15. PORA III -vaiheen toimintaympäristön ja mekanismien määrittäminen virkamiestyönä. CMO -kehä.	117
Kuvio 16. Poliisiorganisaatio PORA III -vaiheen aikana on muuttunut rakenteeltaan yksinkertaisemmän näköiseksi	118

Kuvio 17. Tutkimuksen metodologisten osioiden avulla rajataan tutkimusongelmat ja etsitään niihin ratkaisuja.	131
Kuvio 18. CMO-kehän muodostuminen poliisin PORA III uudistuksessa.	135
Kuvio 19. Vastausaktiivisuus oli korkeimmillaan ensimmäisenä päivänä	143
Kuvio 20. Vastaaajien mukaan henkilöstöjohtamisen osa-alueilla on ongelmia.	156
Kuvio 21. Vastaaajien mukaan uudistus on heikentänyt työnhallinnan mahdollisuuksia	157
Kuvio 22. Poliisin saama valtakunnallinen koulutus on PORA uudistusten aikana vähentynyt.....	163
Kuvio 23. PORA III -vaiheen myötä työhön sitoutumisen kannustaminen on merkittävästi heikentynyt.....	165
Kuvio 24. Henkilöstö koki vaikuttamismahdollisuudet omaan työhönsä ja päätösten tekoon hyvin vähäisiksi	167
Kuvio 25. Vastaaajien mukaan keskitetyn johtamisen sujuvuudessa on toiminnallisia ongelmia	167
Kuvio 26. Tyytymättömyys asioiden valmisteluun ja päätöstentekoon näyttää kasvavan poliisiorganisaation koon kasvaessa	172
Kuvio 27. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteena oli hyödyntää henkilöstön osaamista tuloksellisuuden aikaansaamisessa	176
Kuvio 28. Vuoden 2009 kyselyssä parhaiten menestyneet maakunnat Pohjanmaa ja Pohjois-Karjala menneet nyt huonompaan suuntaan.....	177
Kuvio 29. Vuoden 2009 kyselyssä parhaiten menestyneet maakunnat Pohjanmaa ja Pohjois-Karjala ovat kokeneet suurimmat muutokset johtamisen sujumisessa	178

Kuvio 30. Poliisin henkilöstöbarometrin mukaan byrokratia on kasvanut portaittain eri PORA uudistuksissa	179
Kuvio 31. Yhä laajemmat organisaatorakenteet näyttävät aiheuttavan yhä merkittävämpiä koordinoitongelmia	180
Kuvio 32. Uudistuksen tavoitteena oli turvata poliisin perustehtävät	181
Kuvio 33. Vastaajat kokivat poliisin palvelutavoitteiden toteutuneen huonosti.	182
Kuvio 34. Vastaajista vain 5,4 % uskoi, ettei uudistus heikennä poliisipalveluita	184
Kuvio 35. Henkilöstö koki kansalaisten antaman negatiivisen palautteen kasvaneen.	185
Kuvio 36. Poliisin toteuttamat organisaatiouudistukset eivät vastaajien mielestä lisää vuorovaikutusmahdollisuuksia kansalaisten ja poliisin välillä	185
Kuvio 37. Poliisibarometriin vastanneiden kansalaisten mukaan poliisiasemat ovat siirtyneet yhä etäämmälle	187
Kuvio 38. Vuorovaikutus poliisin ja kansalaisten välillä on nyt pienimmillään.	193
Kuvio 39. Vastaajat näkevät ongelmia keskeisten tavoitteiden toteutumisessa	194
Kuvio 40. POHA:n henkilöstöbudjetin kehitys näyttää voimakkaan kasvun suuntaa	199
Kuvio 41. Poliisin keskushallinnon kehitys.....	200
Kuvio 42. PORA III uudistuksessa vuonna 2014 Liikkuva poliisi yhdistettiin paikallispoliisiin	202
Kuvio 43. Koko poliisihenkilöstön määrän kehitys.	203

Kuvio 44. Rikostutkinnan teho on laskenut tuottavuus-, vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman aikana	204
Kuvio 45. Kiireellisissä A+B tehtävissä toimintavalmiusajat ovat heikentyneet	206
Kuvio 46. Paradoksaalista on, että hälytystoiminnan HTV:ien kasvu on ollut enimmillään 180,8 %.	207
Kuvio 47. Hälytystehtävien määrissä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia	207
Kuvio 48. Rikostutkinnan HTV:ien kehitys	208
Kuvio 49. Pimeänä ilmitulleiden rikosten selvittämisprosentit	209
Kuvio 50. Itä-Suomen poliisien kirjoittamat RV:t	209
Kuvio 51. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteiden toteutuminen	217
Kuvio 52. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteiden toteutuminen PORA III -vaiheessa.....	240
Kuvio 53. PORA I -vaiheen poliisilaitokset.....	287
Kuvio 54. PORA III -vaiheen poliisilaitosalueet.	288
Kuvio 55. Pohjanmaan poliisilaitos ei esittänyt PORA III -vaiheessa yhtään poliisiasemaa lakkautettavaksi	288
Kuvio 56. Lakkautetut Sisä-Suomen poliisiasemat PORA III -vaiheessa	289
Kuvio 57. Lakkautetut Itä-Suomen poliisilaitoksen poliisiasemat PORA III -vaiheessa	289
Kuvio 58. Kuuttatoista poliisiasemaa esitettiin lakkautettavaksi.....	290
Kuvio 59. Poliisin toimintamenojen kehitys	293

Kuvio 60. Poliisin nettomääräraha on kasvanut PORA uudistusten aikana 22,26 %	293
Kuvio 61. Poliisihallituksen henkilöstökulujen kasvu	294
Kuvio 62. Keskusrikospoliisin henkilöstökulujen kehitys	294
Kuvio 63. Valtakunnallisen koulutuksen vähentämisestä huolimatta poliisiammattikorkeakoulun henkilöstökulut ovat kasvaneet	295
Kuvio 64. Toimitilamenojen kehitys	295
Kuvio 65. PORA III:n tavoitteena oli säästää päivärahakuluja.....	296
Kuvio 66. Operatiivisen henkilöstön määrää piti vahvistaa	297
Kuvio 67. Liikkuvan poliisin liittäminen paikallispoliisiin näkyy vuonna 2014 hienoisenä henkilöstömäärän kasvuna	298
Kuvio 68. POHA konsernin henkilöstömäärien kehitys	298
Kuvio 69. PolAmk henkilöstömäärien kehitys	299
Kuvio 70. Paikallisen poliisijohdon määrällinen kehitys	300
Kuvio 71. Hälytystoiminnan henkilöstötyövuosien määrän kehitys.....	303
Kuvio 72. Hälytystehtävien määrän kehitys	303
Kuvio 73. Valvonnan määrä on laskenut	304
Kuvio 74. Mitä etäämmällä kunta on poliisiasemasta, sitä harvemmin poliisi saapuu paikalle.....	304
Kuvio 75. Poliisibarometrin (2018) mukaan näkyvä partiointi on vastaajien kokemuksen mukaan vähentynyt.	305
Kuvio 76. PORA I -vaiheen myötä Hankasalmen poliisiasema suljettiin, jolla näyttää olleen vaikutusta poliisin oma-aloitteisten suoritteisiin	305

Kuvio 77. PORA I-vaiheen myötä Pielaveden poliisiasema suljettiin, jolla näyttää olleen vaikutusta poliisin oma-aloitteisten rattijuoppojen kiinnisaamiseen Pielavedellä	306
Kuvio 78. Pääpoliisiaseman sijoituspaikalla Tampereella rattijuoppojen kiinnijoutumisriski on nousujohteinen.	306
Kuvio 79. Ulkomaalaisten tekemien liikenne rikkomusten määrän kehitys 2005-2016. Laskua 44,92 % Liikkuvan poliisin lakkauttamisen jälkeen	308
Kuvio 80. Poliisitoiminnan laadullinen kehitys	308
Kuvio 81. Poliisibarometrin (2018) mukaan yhä harvemmin rikosilmoitus johtaa esitutkintaan	309
Kuvio 82. Poliisibarometrin (2020) mukaan tilanne esitutkinnan aloittamisaktiivisuudesta on parantunut	309
Kuvio 83. Poliisibarometrin (2020) mukaan omaisuusrikoksista ilmoittaminen on vähentynyt.	310
Kuvio 84. Poliisit ja poliisien lähisukulaiset arvioivat poliisipalveluiden kehityksen onnistuneen heikommin kuin muut vastaajat	310
Kuvio 85. Vuoden 2015 jälkeen poliisimiehet itse kirjasivat valvontaan ja hälytystoimintaan suoritettut tunnit työaikakirjanpitoon.	311
Kuvio 86. Rikostutkinnan henkilötyövuosien kehitys.....	311
Kuvio 87. Poliisille ilmoitettujen rikosilmoitusten määrän kehitys vuosien 2007-2016 aikana	312
Kuvio 88. Rikostutkinnan tehon kehitys vuosien 2007-2017 välisenä aikana	312
Kuvio 89. Esitutkinnan rajoittamiset kustannusperusteisesti ovat lisääntyneet PORA uudistusten aikana yli 300%.....	313

Kuvio 90. Poliisin tietoon tulleet rikokset ja ko. vuoden aikana ratkaistujen rikosten suhde	313
Kuvio 91. Ulkomaalaisten tekemien rikoslakirikosten kehitys 2005-2016.	314
Kuvio 92. Ulkomaalaisten vankien osuus on noussut	314
Kuvio 93. Poliisia nähdään yhä harvemmin partioimassa	315
Kuvio 94. Välimatkan kulkuun hankittujen leasing-autojen kustannukset ovat nousseet keskittämisen myötä	315

Taulukkoluetelo

Taulukko 1. Digitalisaatio tuo uuden tarkastelunäkökulman organisaatioiden palvelujen tuottamiseen	42
Taulukko 2. Perinteisen julkisen organisaation ja älykkään julkisen organisaation ominaisuudet	79
Taulukko 3. Mekaanisten ja orgaanisten organisaatioiden ominaisuuksia	82
Taulukko 4. Johtajuusjärjestelmien ulottuvuudet ja niiden ominaisuudet organisaation rakenteisiin kytkettynä	89
Taulukko 5. Rahoitusvajeen korjausohjelma	113
Taulukko 6. Henkilöstömenot muodostavat noin 80 % poliisin kokonaistoimintakuluista.	119
Taulukko 7. Vastaajien lukumäärät poliisilaitoksittain.	137
Taulukko 8. Vastaajien virkatehtävän mukainen jakauma.	137
Taulukko 9. Vastaajien ilmoittama koulutustaso.	137
Taulukko 10. Vastaajien jakauma poliisiaseman statuksenmukaan.	139
Taulukko 11. Vastaajien jakauma maakunnittain.....	140
Taulukko 12. Vastaajien jakauma palveluvuosien, virkaiänmukaan.....	141
Taulukko 13. Vastaajien jakauma koulutustason mukaan.....	141
Taulukko 14. Poliisin yleinen koulutustaso on hyvällä tasolla	142
Taulukko 15. Henkilöstön ja vastaajien jakauma tutkimuksen kohteena olevissa poliisilaitoksissa	144
Taulukko 16. Vastaajien ilmoittama koulutustaso.....	144

Taulukko 17. BSC nelikenttöanalyysi suoritettiin kolmivaiheisena edeten yleisestä erityiseen.	150
Taulukko 18. Pöökkomponenttianalyysi kärkeuuttujista.	154
Taulukko 19. Pöökkomponentit ja Cronbachin alfa	155
Taulukko 20. Pöökkomponentin, Aikaansaannoskyky, kärkeuuttujat.....	158
Taulukko 21. Pöökkomponentin, Aikaansaannoskyky, tuloksien jakauma virkatason mukaan.....	159
Taulukko 22. Pöökkomponentin, Aikaansaannoskyky, tuloksien jakauma maakunnittain.	160
Taulukko 23. Pöökkomponentin, Prosessinöökulma, tuloksien jakauma.	169
Taulukko 24. Pöökkomponentin, Prosessinöökulma, tuloksien jakauma sektoreittain.....	169
Taulukko 25. Pöökkomponentin, Prosessinöökulma, tuloksien jakauma poliisilaitoksittain.	170
Taulukko 26. Pöökkomponentin, Prosessinöökulma, tuloksien jakauma maakunnittain	171
Taulukko 27. Pöökkomponentin, Prosessinöökulma, tuloksien jakauma virkaiön mukaan.	171
Taulukko28. Pöökkomponentin, Asiakasnäökulma, kärkeuuttujat.....	190
Taulukko 29. Pöökkomponentin, Asiakasnäökulma, tuloksien jakauma virkatason mukaan.....	191
Taulukko 30. Pöökkomponentin, Asiakasnäökulma, tuloksien jakauma virkaiön mukaan.	192
Taulukko 31. Pöökkomponentin, Vaikuttavuusnäökulma, kärkeuuttujat	196

Taulukko 32. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma virkaiän mukaan.....	197
Taulukko 33. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma koulutustason mukaan.	198
Taulukko 34. POHA:n henkilöstöbudjetin kehitys poikkeava tavoitteista eniten.	201
Taulukko 35. Hälytystoiminnan valtakunnalliset kustannukset ovat kasvaneet	203
Taulukko 36. Rikostorjunnan kustannusten muutos	208
Taulukko 37. Liikennevalvonnan määrän kehitys on jäänyt merkittävästi sille asetetuista tavoitteista.	211
Taulukko 38. PORA III -vaiheen säästötavoitteet	214
Taulukko 39. Kuntien taustatiedot, joista poliisiasema lakkautettiin tai oli tarkoitus lakkauttaa.	291
Taulukko 40. Poliisiasemia ja poliisin lupapalvelupisteitä on tutkimusalueella lakkautettu 2000-luvulla yhteensä 72.	292
Taulukko 41. Poliisihallinnon uudet tehtävänimikkeet 2014 PORA III -vaiheen uudistuksessa.....	301
Taulukko 42. Suomen kunnat ja kaupungit, joissa ilman suorittavaa partiota olevien tehtävien suhteellinen osuus alueen kaikista tehtävistä on ollut pienin.	307
Taulukko 43. Suomen kunnat ja kaupungit, joissa ilman suorittavaa partiota olevien tehtävien suhteellinen osuus alueen kaikista tehtävistä on ollut suurin.	307
Taulukko 44. Johtamis- ja organisaatorakenteiden ominaisuuksia.	316
Taulukko 45. Pääkomponentin, Aikaansaannoskyky, tuloksien jakauma sektoreittain.	318

Taulukko 46. Pääkomponentin, Aikaansaannoskyky, tuloksien jakauma koulutustason mukaan.....	318
Taulukko 47. Pääkomponentin, Prosessinäkökulma, tuloksien jakauma virkatason mukaan.....	318
Taulukko 48. Pääkomponentin, Prosessinäkökulma, tuloksien jakauma poliisiaseman statuksen mukaan.....	318
Taulukko 49. Pääkomponentin, Prosessinäkökulma, tuloksien jakauma koulutustason mukaan.....	319
Taulukko 50. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, tuloksien jakauma sektoreittain.....	319
Taulukko 51. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, tuloksien jakauma poliisiaseman statuksen mukaan.....	319
Taulukko 52. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, tuloksien jakauma poliisilaitoksittain.	319
Taulukko 53. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, tuloksien jakauma maakunnittain.	320
Taulukko 54. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, tuloksien jakauma koulutustason mukaan.....	320
Taulukko 55. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma sektoreittain.....	320
Taulukko 56. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma virkatason mukaan.....	321
Taulukko 57. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma poliisiaseman statuksen mukaan.....	321
Taulukko 58. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma poliisilaitoksittain.	321
Taulukko 59. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma maakunnittain.	321

1 JOHDANTO

Julkinen sektori on ollut viime vuosikymmeninä lukuisten rakenneuudistusten kohteena. Rakenneuudistuksilla tavoitellaan julkisen sektorin talouden tasapainoa sekä parempaa tuottavuutta ja kilpailukykyä. Tämä viesti tuotiin esille ensimmäisen kerran pääministeri Harri Holkerin hallitusohjelmassa¹ vuonna 1987.

Poliisihallinto on ollut 1990-luvulta alkaen mukana neljässä mittavassa hallinnon keventämiseen ja operatiivisen toiminnan vahvistamiseen tähtäävässä rakenneuudistuksessa. Kaikissa uudistuksissa yhteinen nimittäjä on ollut toimintojen keskittäminen. Kihlakuntaudistuksessa toiminnot keskitettiin seutukunnan pääpaikkakuntaan. PORA I-vaiheessa toiminnot keskitettiin maakunnan pääkaupunkiin, PORA II-vaiheessa lääninhallinnon poliisiosaston toiminnot keskitettiin Poliisihallitukseen ja PORA III-vaiheessa toiminnot keskitettiin poliisilaitosalueiden vahvimpaan maa-kuntaan.

Valtion paikallishallintouudistus 1990-luvulla oli ensimmäinen merkittävä hallintouudistus, jonka funktiona oli poliisi-, syyttäjä-, maistraatti- ja ulosotto toimintojen eriyttäminen sekä päätösvallan siirtäminen organisaatiossa mahdollisimman alas paikalliselle tasolle. Tällä perusteltiin Suomeen kihlakuntajärjestelmää. (Temmes & Kiviniemi 1997, 45-47; Stenvall 1999, 14-17.) Seuraavana oli valtion tuottavuusohjelman² käynnistäminen vuonna 2003 ja sen toteuttamisen aloittaminen vuonna 2005. Tuottavuusohjelman aikana vuonna 2009 purettiin kihlakuntajärjestelmä. Tuottavuusohjelmaa pidettiin julkisella sektorilla pelkästään saneerausohjelmana, mitä se useilla hallinnonaloilla olikin, ja siksi se herätti julkisuudessa paljon kriittistä keskustelua. Sen sijaan poliisitoiminnan näkökulmasta valtion tuottavuusohjelman tavoite oli erittäin positiivinen. Sen tarkoitus ei ollut saneerata operatiivista henkilöstöä, vaan

¹ Hallitusohjelma on institutionalisoitu ja tarkoin ohjeistettu asiakirja, joka ohjaa hallituksen toimintaa. Lisäksi se on kulloisenkin hallituksen poliittisen tahdon ilmentymä, joka toimii hallituksen yksityiskohtaisena toimintasuunnitelmana. Tämä mahdollistaa ohjelman toteutumisen valvonnan. (Nyholm, Stenvall, Airaksinen, Pekkola, Haveri, Ursin & Tiihonen 2016, 131.)

² Tuottavuusohjelman tavoitteena oli kevyempi hallinto, vahvempi operatiivinen resursointi, tasapuoliset palvelut asuinpaikasta riippumatta, johtamisjärjestelmän selkeyttäminen kaikilla hallinnon tasoilla, henkilöstön jaksaminen, työmotivaation turvaaminen ja henkilöstön mukaanotto suunnittelutyöhön kaikilla hankeorganisaation tasoilla.

pikemminkin lisätä sitä hallintoa keventämällä³ ja toiminta-alueita laajentamalla. Hallinnon keventämisen piti tapahtua PORA I -vaiheessa poliisilaitosten kokoa suurentamalla eli vähentämällä poliisilaitoksia 90:stä 24:ään. Tuottavuusohjelman tavoitteen mukaan toimintojen piti tulla entistä tehokkaammiksi, joustavammiksi ja dynaamisemmiksi poliisilaitosten aluekokoa kasvattamalla ja hallintoa keventämällä sekä keskittämällä.

Näiden edellä mainittujen uudistusten lisäksi on tehty merkittävä hätäkeskus uudistus vuosien 1996-2005 välisenä aikana. Hätäkeskusuudistuksen piti vapauttaa poliisihenkilöstöä tuntuvasti kentälle, koska poliisipäivystykset purettiin poliisilaitoksilta.

Vuonna 2010 käynnistetyin PORA II -vaiheen erityisenä tavoitteena oli keventää poliisilaitosten yläpuolella olevia hallintorakenteita. Tämä toteutettiin lakkauttamalla lääninhallitukset eli ns. väliportaanhallinto ja perustamalla poliisihallitus sisäministeriön poliisiosaston alle. Rakenneohjelmien tavoitteena oli tuottavuuden ja taloudellisuuden sekä vaikuttavuuden ja palvelukyvyn parantaminen. Poliisin hallinto ei PORA I ja II ohjelmien aikana keventynyt keskittämällä, vaikka juuri sitä tavoiteltiin. Päinvastoin, keskushallinnosta tuli entistä keskitetympi ja raskaampi kaksiportainen järjestelmä. Pian uudistusten jälkeen poliisihallintoon ilmoitettiin syntyvän 70 miljoonan euron budjettivaje vuoteen 2016 mennessä ilman uutta rakenneuudistusta. Poliisin kulut olivat vuonna 2003 117 euroa ja vuonna 2015 148 euroa yhtä kansalaista kohti. PORA I ja II -vaiheissa syntynyttä poliisin budjettivajetta ryhdyttiin vuonna 2012 paikkaamaan jälleen uudella organisaatiouudistuksella, PORA III:lla, joka sai sysäyksen vuoden 2012 valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman pohjalta. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman⁴ arvot olivat tuottavuusohjelmaa kehittyneemmät. PORA III uudistuksessa poliisin avainvirkamiehille annettiin valtuudet etsiä sisäisiä säästökohteita rakenteista ja hallinnosta. Strategista liikkumavaraa rajoitettiin hallituksen toimesta poliisin operatiivisen toiminnan ja erityisesti liikennevalvonnan osalta, joiden määrää ei uudistuksessa saanut laskea. Tavoitteena oli hyvin lyhyellä aikajaksolla kolmannen kerran keventää hallintoa, keskittää toimintoja ja siten turvata operatiivinen toiminta. (Ahonen & Virta 1995; Määttä & Ojala 2000; SM 5/2008; SM 34/2012; Kehysriihi 23.2.2012.)

³ Tuottavuusohjelma ei tällä hetkellä koske poliisihenkilöstöä, vaan se koskee muuta henkilöstöä poliisissa (*Poliisin johtamisen kehittämisen valtakunnalliset kehittämislinjaukset vuosina 2006–2010*).

⁴ Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman mukaan tuloksellisuus koostuu vaikuttavuudesta, palvelukyvyistä, aikaansaannoskyvystä sekä tuottavuudesta ja taloudellisuudesta. Ohjelmassa muun muassa kehitetään yhdenmukaisia työvälineitä ja menettelytapoja, joiden avulla hallinnonalat voivat analysoida ja priorisoida tehtäviä, uudistaa prosesseja ja karsia toimintoja. Hyvällä johtamisella ja inhimillisten voimavarojen hallinnalla vaikutetaan tuloksellisen toimintakulttuurin toteutumiseen, työyhteisön aikaansaavuuteen ja työurien pidentymiseen. (ks. Vakkuri 2009, 30-42.)

Poliisin hallintorakenneuudistus PORA III on tutkimuskohteena erityisen mielenkiintoinen juuri siksi, että parhaillaan keskustellaan voimakkaasti julkisen sektorin rakenneuudistuksista ja toimintojen digitalisoinnista. Rakenneuudistuksissa tuodaan esille erityisesti keskittämisen ja toiminta-alueiden laajentamisen suuri merkitys tuloksellisuuteen ja taloudellisuuteen sekä tasapuoliseen palvelujen turvaamiseen.⁵ Tässä poliisin rakenneuudistustutkimuksessa tuodaan esille rakenneuudistuksiin johtaneita tekijöitä. Arvioinnissa kiinnitetään erityinen huomio toimintaympäristöön ja siinä käytettävien mekanismien merkitykseen tuloksellisuudessa ja vaikuttavuudessa.

Seuraavissa luvuissa kerrotaan väitöstutkimuksen taustasta, tutkimusasetelmasta ja -ongelmasta. Niissä esitellään aineiston analysoimisessa käytettyjä menetelmiä ja välineitä. Alaluvussa 1.4 käsitellään poliisiorganisaation historiallista taustaa ja funktiota.

Toisessa luvussa selvitetään tutkimuksen lähtökohdat ja poliisiorganisaatiotutkimuksen viitekehys. Kolmannessa luvussa tarkastellaan poliisin rakenneohjelmia. Neljännessä luvussa esitellään tutkimuksen metodologinen runko, tutkimusongelmat, aineiston keruu, kuvaus ja tutkimusmenetelmät sekä selvitetään tutkimukseen liittyviä tärkeimpiä käsitteitä ja aiheita sekä empiirisen aineiston analyysi. Viidennessä luvussa esitellään tutkimuksen aineisto ja analyysi. Kuudennessa luvussa esitellään tutkimuksen yhteenveto. Seitsemännessä luvussa todetaan tutkimuksen johtopäätökset, merkityksellisyysarviointi, suositukset ja jatkotutkimusehdotukset.

1.1 TUTKIMUKSEN KOHDE, TAUSTA, TUTKIMUSASETELMA JA -ONGELMA

Tutkimuksen viitekehys perustuu hallintotieteelliseen ja osin sosiologiseen kirjallisuuteen sekä hallintotieteellisiin tutkimuksiin. Teoreettinen viitekehys rakentuu CMO-kehästä ja BSC nelikenttämallista sekä johtamis- ja organisaatioteorioista. Julkisorganisaation kehityksen kulkua kuvataan hallintoparadigmojen avulla. Arvioinnissa paneudutaan valtion rakenneohjelmien tavoitteiden toteutumiseen ja vaikuttavuuteen poliisin hallintorakenneuudistuksissa. Arvioinnin kohteena on sekä valtion tuottavuus- että valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmien tavoitteiden toteutuminen poliisin PORA I, II ja III -vaiheiden aikana.

⁵ Rakennepoliittinen ohjelma 29.8.2013. Rakenneuudistuksilla pyritään poistamaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje ja siten turvaamaan julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitus.

Tutkimuksessa selvitetään aluksi niitä seikkoja, jotka vaikuttavat organisaation rakenneuudistuksiin, niiden rakenteisiin, toimintamekanismeihin ja lopulta tavoitteiden toteutumiseen. Tämän vuoksi tutkimuksen viitekehys rakentuu Pawsonin ja Tilley'n realistiseen arviointikehään, Context-Mechanism-Outcome (CMO). CMO-kehän avulla selvitetään miten käytetyt mekanismit toimivat tietyssä kontekstissa ja toisaalta mitkä eivät toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Arviointia syvennetään alun perin Kaplanin & Nortonin (1992) kehittämällä tasapainotetulla nelikenttämittaristolla, Balanced Scorecard (BSC), mihin kuuluvat aikaansaannoskyky, prosessinäkökulma, asiakasnäkökulma sekä vaikuttavuus/taloudellisuusnäkökulma. Arvioinnin kohteena on kaikkien näiden osioiden huomioiminen muutoksessa. Muutoksen vaikuttavuuden arviointi edellyttää vertailua aiempien rakenneuudistusten vaikutuksiin ja tuloksiin sekä henkilöstön kokemuksiin. Lumijärven (1999, 18) mukaan arvioinnissa on huomioitava, missä määrin panosten ja vaikutusten toteutunut suhde vastaa ennakoitua panosten ja vaikutusten suhdetta. (ks. Sulkunen 2005.)

Lisäksi tämän tutkimuksen arviointiin liittyy eri interventioiden vaikutukset tapahtumien kulkuun. Tavoitteena on löytää organisaation toimintaan ja tuloksellisuuteen vaikuttavat odottamattomat tekijät.

Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on testata realistisen arviointimenetelmän (CMO) ja tasapainotetun mittariston (BSC) yhdistelmän soveltuvuutta organisaation rakenneuudistuksiin, muutosjohtamiseen ja sen tavoitteiden toteutumisen arviointiin. Tätä yhdistelmää ei organisaatiotutkimuksissa aiemmin ole juuri käytetty. Realistista arviointia on käytetty hyvin paljon erilaisten ohjelmien arvioinnissa, kuten esimerkiksi Ekblomin & Tilley'n (2000) rikostentorijuntaohjelman arvioinnissa sekä Kazin (2003) sosiaali- ja terveystyön arvioinnissa. Harrison & Easton (2004) tuovat esille CMO:n soveltuvuuden organisaatiotutkimukseen. Pakarinen (2007) on hyödyntänyt organisaatiotutkimuksessaan CMO-kehää. (ks. Rostila & Kazi 2001, 75; Kuusela 2005, 74-88, 144-145; Kuusela 2006, 62-63; Kuusela 2007.)

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten ja miksi tietyt mekanismit tuottavat tietyssä muuttuneessa kontekstissa tietyt vaikuttavuudet. Lisäksi arvioidaan, mitkä tekijät vaikuttavat mekanismien toimivuuteen ja lopulta tulokseen.

Tutkimuksen CMO-kehän kontekstina toimii PORA III rakenne- ja ohjelmakokonaisuus. PORA uudistuksissa on tuloksellisuutta tavoiteltu toiminta-alueita laajentamalla ja toimintoja keskittämällä. Arvioinnissa huomioidaan organisaatioiden muuttuneet rakenteet, toimintaympäristöt ja niissä käytetyt mekanismit.

Tutkimuksen pääkohteena on siis valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman käynnistämä poliisin hallintorakenneuudistuksen PORA III -vaihe, joka koskettaa

paikallispoliisin hallintorakennemuutosta ja sen toiminnallisuutta. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteet koostuvat ensisijaisesti hallintoideologisista⁶ tavoitteista ja toiseksi PORA III asiakirjoihin kirjatusta tavoitteista (SM34/2012; HE 15/2013.) Näissä asiakirjoissa mainittuja kokonaisuuksia tavoitellaan toimintoja keskittämällä ja poliisilaitosten aluekokoa suurentamalla. Keskeinen tutkimuskysymys on, miten alueellisesti suuremmat poliisilaitokset onnistuvat keskitetyillä rakenteilla toteuttamaan rakennemuutukselle asetetut tavoitteet?

- * hallinto kevenee
- * henkilöstön osaaminen varmistuu
- * operatiivisen toiminnan taso säilyy
- * tasapuoliset peruspalvelut asuinpaikasta riippumatta turvataan
- * talous tasapainottuu
- * organisaatio madaltuu

Näiden kuuden tavoitteen toteutumista arvioidaan seitsemän kysymyspatteriston avulla. Näin muodostetaan yleiskuva tavoitteiden toteutumisesta. Tämän jälkeen toteutetaan BSC nelikenttämalliin pohjautuva pääkomponenttianalyysi.

PORA III -vaiheen tutkimus edellyttää vaikuttavuuden osalta vertailua aiempiin poliisin hallintorakennemuutuksiin. Tarkastelussa on mukana osin entinen Liikkuva poliisi, koska se on uudessa organisaatiossa yhdistetty paikallispoliisiin ja tälle yhdistämistoimenpiteelle on asetettu aiempaa korkeampi ja seuratumpi tuloksellisuustavoite. Tutkimuksessa on katsaus liikenteen valvonnan tason säilymistavoitteen toteutumiseen, koska valtioneuvosto edellytti tämän tason mittaamista organisaatiomuutoksen yhteydessä ja sen jälkeen (SM 34/2012). Tutkimuksessa PORA III -vaiheesta on tarkoituksellisesti jätetty erillisyyksiköt Keskusrikospoliisi (KRP) ja Suojelupoliisi (SUPO) vähemmälle huomiolle, koska nämä organisaatiot eivät ole suoranaisesti päivittäisessä yhteydessä kansalaisiin. Näitä organisaatioita tarkastellaan lähinnä PORA III:ssa asetettujen resurssi- ja taloustavoitteiden toteutumisen osalta. Tutkimuksessa selvitetään uusien poliisilaitosten johto- ja organisaatorakenteet sekä erityisesti poliisilaitosten keskittämiseen liittyvät vaikutukset tuloksellisuuteen, toimivuuteen ja vaikuttavuuteen. Tutkimuksessa selvitetään henkilöstön kokemuksia

⁶ Hallintoideologialla tarkoitetaan tietynä ajankohtana vallitsevia, hallintofunktioiden järjestämisen lähtökohtina olevia periaatteita. Hallintoideologiset vaiheet ovat: 1. Oman kansallisen hallinnon alkeiden rakentamisen kausi (1809-1917). 2. Hallinto- ja oikeusvaltion kausi (1918-1955). 3. Hyvinvointivaltion kausi (1960-). 4. Uuden julkisen johtamisen (NPM) kausi (1990-) ja 5. New Public Governance, verkostojen kausi (2005-). (Nyholm, Stenvall, Airaksinen, Pekkola, Haveri, Ursin & Tiihonen 2016, 33.)

PORA uudistuksista. Henkilöstölle vuosina 2009 ja 2015 tehtyjen kyselyjen tuloksia verrataan vuosien 2008, 2010, 2012 ja 2015 poliisin henkilöstöbarometrien tuloksiin. Näitä molempia henkilöstön näkemykseen perustuvia tuloksia verrataan POHA:n valitsemien tulostuntareiden tilastolliseen kehitykseen. Lisäksi kyselytutkimuksen tuloksia verrataan kansalaisnäkökulmaan poliisipalvelujen kehityksestä. Kansalaisnäkökulma perustuu vuosien 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 ja 2020 poliisibarometrien tuloksiin.

1.1.1 TUTKIMUKSEN KOHDE JA RAJAUS

Tutkimuksen kohteeksi valittiin PORA III -vaiheen Itä-Suomen, Sisä-Suomen ja Pohjanmaan poliisilaitokset, jotka käsittävät noin 30 % koko maan poliisiorganisaatioista. (kuviio 1). Valinta tehtiin näin, koska nämä poliisilaitokset edustavat rakenteellisesti poliisilaitosten prototyyppiä. Lisäksi Pohjanmaan poliisilaitos edustaa kaksiikielistä poliisilaitosta, joka asettaa poikkeukselliset haasteet. (vrt. SOTE, HS 28.11.2016.) Tavoitteena oli selvittää, miten nämä poliisilaitokset onnistuvat toteuttamaan valtion tuottavuus-, tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelmien tavoitteet. PORA III asiakirjoissa on määritelty tarkasti tavoitellut säästökohteet, jotka siten osaltaan rajoittavat strategista liikkumavaraa. Tämän vuoksi tarkastellaan valtakunnallisesti rahavarojen käyttöä ja suuntautumista. Tutkimuksen pääpaino on siinä, miten poliisihenkilöstö kokee PORA rakenneuudistusten tavoitteiden toteutuneen ja minkälaisia vaikutuksia uudistuksilla on ollut poliisitoiminnan kehitykseen. Simonin (1979, 46-47) mukaan organisaatiotutkimuksen kohteena tulee olla erityisesti operatiivisen tason henkilöstö, koska juuri sen suoritus määrittää rakenteen onnistumisen.

Kuvio 1.

11 poliisilaitosalueetta

- Lapin poliisilaitos
- Oulun poliisilaitos
- Pohjanmaan poliisilaitos
- Sisä-Suomen poliisilaitos
- Itä-Suomen poliisilaitos
- Lounais-Suomen poliisilaitos
- Hämeen poliisilaitos
- Kaakkois-Suomen poliisilaitos
- Länsi-Uudenmaan poliisilaitos
- Itä-Uudenmaan poliisilaitos
- Helsingin poliisilaitos

14.6.2013



Tutkimus rajattiin PORA III:n osalta edellä mainittuihin kolmeen poliisilaitokseen ja näiden poliisilaitosten tunnuslukuihin sekä kyselytutkimuksella kerättyyn aineistoon. Tuottavuuden tunnuslukuja samoin kuin henkilötövuosien (HTV) kehitystä tarkastellaan lisäksi valtakunnallisesti laajemman kokonaiskuvan saamiseksi, koska poliisin budjetista henkilöstökulut muodostavat noin 80 % osuuden. (budjetti.v.m.fi.)

Tutkimuksessa ei käsitellä operatiivista tilannejohtamista, koska tilannejohtaminen ei koske koko henkilöstöä ja sen osuus kaikista poliisin perustehtävistä muodostaa vain pienen osan. Se on nimensä mukaisesti tietyn kohdennetun tilanteen johtamista.

1.2 TUTKIMUKSEN ARVIOINNIN VÄLINEET

Tässä hallintotieteellisessä tutkimuksessa arvioidaan valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman seurauksena syntyneen poliisin hallintorakennemuutoksen PORA III -vaiheen tavoitteiden toteutumista Pawsonin ja Tilley'n kehittämää realistista arviointimenetelmää hyödyntäen. Menetelmä rakentuu konteksti (Context) -mekanismi (Mechanism) - tulos/vaikutukset (Outcome) ohjelmateoriakehästä. CMO-kehän tehtävä on vastata kysymykseen, mikä toimii kenellekin ja missä kontekstissa.

Uudistusten strategisten tavoitteiden toteutumista ja toiminnallista vaikuttavuutta (Effectiveness) arvioidaan Kaplanin ja Nortonin kehittämän moniulotteisen ja tasa-

painotetun nelikenttämittariston, Balanced Scorecard (BSC), avulla. Arviointi perustuu tältä osin empiiriseen dokumenttiaineistoon ja pitempiaikaisen vaikuttavuuden osalta tilastolliseen kehitykseen.

Kansalaisten kokemuksia poliisitoiminnan kehityksestä arvioidaan poliisibaro-metrioiden tuloksien pohjalta. Poliisihenkilöiden näkemyksiä organisaatiouudistuksista arvioidaan henkilöstöbarometrioiden tuloksien avulla.

PORA III -muutoshankkeeseen vaikuttavia onnistumistekijöitä arvioidaan Itä-Suomen, Sisä-Suomen ja Pohjamaan poliisihenkilöstölle suoritetun kyselytulosten avulla. Näitä tuloksia vertaillaan maakunnittain vuonna 2009 tehtyjen kyselyjen tuloksiin. Kyselytutkimus on alueellinen poikkileikkaus Suomen poliisitoiminnallisesta alueesta. Tältä osin tutkimuksen empiirinen osuus on rajattu näihin kolmeen poliisilaitokseen. Poliisin hallintorakenneuudistuksessa on asetettu useita strategisia valtakunnallisia tavoitteita, jonka vuoksi näitä tavoitteita arvioidaan niiltä osin valtakunnallisesti.

Tutkimuksen tärkeimpiä käsitteitä ovat realistinen arviointi, joka muodostuu havainnollisesta CMO-kehästä; konteksti (Context), mekanismi (Mechanism) ja tulos/vaikutukset (Outcome) sekä tasapainotettu mittaristo, Balanced Scorecard (BSC), joka sisältää taloudellisuuden-, asiakkuuden- sekä sisäisten prosessien ja oppimisen näkökulmat. Tärkeimmät hallintoparadigmakäsitteet ovat perinteinen julkishallinto (Public Administration, PA), uusi julkinen johtaminen (New Public Management, NPM), uusi julkinen hallinta (New Public Government, NPG), ja digitaalisen aikakauden hallinta (Digital Era Governance, DEG). Hallintoideologia tarkoittaa poliittista kulloisenkin aikakauden hallintonaikakautta. Vaikuttavia johtamisen käsitteitä ovat muutosjohtaminen (Change Management ja Change Leadership), transaktionaalinen johtaminen, joka on perinteinen, autoritaarinen johtamismalli, transformationaalinen johtaminen, joka on laaja-alaista osallistavaa johtamista sekä Empowerment, joka jakautuu valtaistamiseen (Empowering), voimaannuttamiseen sekä valtaistavaan ja voimaannuttavaan johtamiseen.

1.3 RAKENNEMUUTOKSIIN JOHTANEET TEKIJÄT

Eri aikakausien hallintoparadigmat ovat vaikuttaneet julkisen sektorin organisaatioiden kehityksen kulkuun. Paradigmat yhdistetään johtamis- ja rakenneteorioihin. Hallintoparadigmat sisältävät sekä johtamis- että rakenneteoriat. Tiihosen (1987, 35) mukaan hallinto sisältää rakenteet, virkamiehien, toiminnan, tehtävät, talouden, pro-

sessit ja ideologian sekä hallinnon yhteiskunnallisena että poliittisena kokonaisuutena, hallintana. (ks. Heiskanen 1966, 26-27; Lane, Arvidson & Magnusson 1988, 165-166; Ryytänen 2009, 28.)

Ensimmäinen hallintoparadigma oli perinteinen julkishallinto, PA (Public Administration) ja seuraava oli uusi julkisjohtaminen, NPM (New Public Management) sekä näiden jatkumoksi uusi julkinen hallinta, NPG (New Public Governance), joka täydentää perinteistä julkishallintoa ja uutta julkisjohtamista. Muita myöhempiä uudistuksia pidetään näiden paradigmojen johdannaisina, kuten digitaalisen aikakauden hallinta, DEG (Digital Era Governance), jota on kuvattu NPM:n ja NPG:n kehityskaarien jatkajaksi. NPM:n kehityskaari hallinnollisena muutosprosessina näyttää pysähtyneen. Hallintoparadigmat ovat yksittäistä teoriaa laajempia käsitteitä. Eri aikakausien hallintoparadigmat ovat ohjanneet ja ohjaavat edelleen organisaatioiden rakenteiden ja toimintojen kehitystä. (ks. Vartola 2006, 29-30; Ryytänen 2009, Virtanen & Stenvall 2010, 43-44; Hakari 2013.)

1.3.1 PERINTEINEN JULKISHALLINTO, PUBLIC ADMINISTRATION (PA)

Perinteinen julkishallinto yhdistetään weberiläiseen byrokraattiseen hallintoon. Tähän liittyy byrokratiateoria, jota pidetään hallintotieteen perusteorianana. Vartolan (2009, 13) mukaan byrokratiateoria pyrkii selittämään millaisia ovat työelämän organisaatioiden perusrakenteet sekä miten ja miksi ne ovat syntyneet. Tieteen piirissä sanaa byrokratia käytetään yleisimmin tarkoittamaan erityislaatuista virkamieshallintoa. Teorian byrokratiasta esitti saksalainen Max Weber teoksessaan *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922/1956).

Weberin (1978a, 1156) mukaan byrokratia parhaimmillaan vahvisti julkisen vallankäytön avoimuutta ja kansalaisten tasa-arvoa. Vartolan (2006, 22) mukaan byrokraattisella mallilla haluttiin rakentaa yhteiskuntaa edustavat organisaatiot, kuten poliisi, luotettaviksi, toiminnoiltaan ennustettaviksi, täsmällisiksi, tarkoituksiksi, oikeusvarmoiksi, teknisesti päteviksi ja lojaaleiksi eli tottelemaan hallinnon sidottua muotoa. Harisalon (2010, 141) mukaan byrokratiateorian tavoitteena on kuvata kuinka organisaatiot muutetaan rationaaliseksi ja tehokkaasti toimiviksi byrokraatioiksi. Hallinnollisen rationaalisuuden avulla tavoitellaan mahdollisimman tehokasta toimintaa. Välineellisellä rationaalisuudella tarkoitetaan niitä keinoja, joita käytetään tavoitteisiin pääsemiseksi. Keinot eivät saa olla ristiriidassa vallitsevien arvojen kanssa. Liiallinen välineellisen rationaalisuuden korostaminen saattaa Weberin (2001, 123) mukaan

johtaa tilaan, jossa keinot ja menetelmät hallitsevat organisaatiota enemmän kuin tavoitteet. Lisäksi se tukahduttaa yksilön vapauden ja vie toiminnasta mielekkyyden. (ks. Reunanen 1998; Kyntäjä 2000, 116-117; Vartola 2006, 20-21; Harisalo 2008, 21, 128; Savolainen 2009.)

Weberin (1990, 3-23) mukaan länsimainen kapitalismi rakentuu protestanttisen etiikan perustalle, joka edellyttää maallisen työn tekemistä tunnontarkasti ja luotettavasti. Temmes (1991, 38-39) tuo esille byrokratian hengen synnyn, jonka juuret ovat itsevaltiuden hovihallinnossa, pappisvallassa, diplomatian arvomaailmassa ja militaristisessa organisoinnissa. Militarismi vaikutti keskeisemmin itse byrokraattisen organisaatiomallin syntyyn. Temmeksen (1994b, 45-46) mukaan byrokratian henki on organisaatiokulttuurinen ilmiö, joka on läsnä hallintokoneistossa traditioiden, totuttujen arvostusten ja menettelyjen kautta. Byrokraattinen komento-ohjaus perustuu byrokraattisen organisaation ideaalimalliin. Byrokraattiseen virkamiesasemaan kuuluvat kuuliaisuusvelvollisuus ja kuri. Organisaatiotasolla järjestelmä tarkoittaa, että organisaation tehtävät ovat tarkoin säännellyt. Organisaatiossa on ennalta määrätyt käskyvaltasuhteet, tarkka hierarkkia, jossa alempi viranhaltija alistetaan ylempien viranhaltijoiden valvontaan. Viranhaltijoita ohjaavat tietyt normit ja säännöt. Virkamiehet eivät omista hallinnon välineitä, eikä virkamiehillä ole erityistä oikeutta virkaansa. Nämä seikat rajaavat virkamiehen asemaa. Tätä kutsutaan rautahäkiksi (iron cage)⁷, joka tekee pahimmillaan organisaation ja sen toiminnan epäinhimilliseksi sekä muuttaa ihmiset organisaation rattaiksi. Weberin (1980) rautahäkkiteoria juontaa juurensa protestanttisesta etiikasta, jossa uskonto velvoittaa kansalaista olemaan ahkera ja tunnollinen työntekijä. Saariston & Jokisen (2004, 188-189) mukaan on vaarana, että byrokratiasta tulee itseisarvo, jolloin organisaatio ajaakin vain sen omia etuja kansalaisten etujen kustannuksella tai ottamatta niitä lainkaan huomioon. Tällöin organisaation toiminta perustuu pelkästään päämäärähakuisen tehokkuuteen, rationaaliin laskelmointiin ja kontrolliin (ks. Honko 1970; Weber 1980, 44-56; Foucault 1980; Temmes 1989, 243; Vartola 2006, 20-21; Sennett 2007, 26-37, 46-47, 69, 167-168; Harisalo 2008, 21 ja 128.)

⁷ Weberin rautahäkki englanniksi iron cage ja saksaksi stahlhartes Gehäuse (ks. Weber 1978, 220-221; Vartola 2006, 20-21; Harisalo 2008, 21,128.)

Weber (1978a, 215-216) erotteli kolme erilaista hallinnan legitimitietin perustetta, jotka ovat karismaattisuus⁸, traditionaalisuus⁹ ja rationaalisuus. Rationaalisuuden hallinnalla viitataan lainsäädäntöön ja normeihin, jotka rajaavat vallan koskemaan säännöissä määriteltyjä asioita.

Zieglerin (2006, 12-13) mukaan saksalaiset ovat kritisoineet amerikkalaisten tekemää ”rautahäkki” käännöstä. Saksalaiset korostavat, että kyseessä on ”teräksenkova kotelo”, joka rajoittaa ja kaventaa yksilön vapautta sekä vähentää omavastuuta. ”Teräksenkova kotelo” kuvaa paremmin sitä toimintaympäristöä, jossa organisaatio ja sen jäsenet toimivat. (ks. Anttiroiko 1992; Sipponen 2000; Salminen 2004, 20; Vartola 2006, 130; Ziegler 2006, 12-13; Sennett 2007, 26-29.)

Byrokraatialla Weber tarkoitti yleensä hallinnon byrokratiaa. Modernia byrokratiaa hän piti ihannemallina, johon liittyi tehokkuus, rationaalisuus, ennustettavuus, oikeudenmukaisuus ja ohjaus. Weber tarkoitti tällä, että byrokratia on tehokkain ja rationaalisin väline historiallisessa mielessä, koska aiemmin ei ole ollut mitään pätevämpää hallinnan muotoa. Toiseksi byrokratia oli yhteiskunnan hallitsemisen ja kurinpidon väline. Weberin ihannemalli ei ole kuitenkaan sellaisenaan koskaan toteutunut. Vartolan (2009, 13-14) mukaan Weberin byrokratiateoria luo teoreettisen kehyksen laealliselle hallinnolle. Byrokratiateoria on siten hallintotieteen perusteoria. (ks. Weber 1922/1956; Weber 1980, 3-4; Hughes 2003, 21-23; Harris & Hopfl 2006, 8-25; Vartola 1995, 170-171; Vartola 2006, 9-22.)

Virtasen & Stenvallin (2010) mukaan perinteisissä byokraattisissa organisaatioissa, joissa päällikkö ohjaa kaikkia toimintoja, monien asioiden käsittely viivästyy tai asiat jäävät kokonaan ratkaisematta. Tämä perinteinen malli ei mahdollista työtehtävien laajentamista, delegointia tai itsenäisyyden vahvistamista.

Meklinin (2002a, 11-12) mukaan perinteiseen julkishallintoon liittyi kameraalinen kulttuuri, jossa julkisen talouden hoitaminen kehittyi käytäntöjen kautta. Kameraalissa kulttuurissa talous järjestettiin hallinnon ehdoilla. Talous ja varsinainen toiminta nähtiin erillisinä toimintoina, joka tarkoitti, että suorittajan ei tarvinnut vastata taloudesta eikä taloushallinnon vastata toiminnasta. Taloushoidossa keskeiselle sijalle nousivat valvonta ja menolajijajattelu, jotka saivat ylikorostetun aseman. Tämä tarkoitti sitä, että huomio kiinnittyi yksityiskohtiin, ei kokonaistalouteen tai kokonaistuloksellisuuteen. Yksikkötasolla taloudesta ei tarvinnut vastata tai kantaa siitä vastuuta, mitä rahalla saatiin aikaan. Pääasia oli, ettei tiettyä menolajia ylitetty.

⁸ Weberin (1947) mukaan karismaattinen johtaja tavoittelee ja ylläpitää auktoriteettia todistamalla voimansa. Jos hän haluaa olla profeetta, hänen on tehtävä ihmeitä; jos hän haluaa olla sotaherra, hänen täytyy suorittaa sankaritekoja.

⁹ Traditionaalinen auktoriteetti: aikaisemmilta sukupolvilta perityt valta ja omaksutut säännöt.

Julkisen sektorin perinteistä julkishallintoa (PA) ja siihen yhdistettyä sisäistä ja ulkoista byrokratiaa ryhdyttiin purkamaan 1980-luvun loppupuolella OECD maiden lanseeraaman uuden julkisjohtamisen (New Public Management) avulla. Tämän paradigman tarkoituksena oli vähentää julkisen sektorin sisäistä ja ulkoista byrokratiaa keskushallintoa keventämällä ja päätösvaltaa hajauttamalla.¹⁰ NPM:n myötä siirryttiin pois momenttiperusteisesta määrärahaohjauksesta. NPM hallintoparadigmalla lanseerattiin tulosohjaus julkiselle sektorille. Tästä sai alkunsa valtion paikallishallintouudistus, johon liittyi myös kihlakuntauudistus. (ks. Snellman 1901; Holkerin HO 30.4.1987; Anttiroiko 1992; Temmes 1994b, 45; Temmes & Kiviniemi 1997, 14; Stenvall 1999; Temmes 2000, 148-149; Sipponen 2000, 20; Salminen 2004; Immonen & Vuorinen 2005; Niukko 2006; Vartola 2009, 26; Nyholm & al. 2016, 89.)

1.3.2 UUSI JULKINEN JOHTAMINEN, NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

PA-mallia seurasi uusi julkinen johtaminen, NPM-malli. Vartolan (2009, 14) mukaan NPM:n yhtenä tavoitteena oli päästä eroon byrokratiasta. Päämääränä oli luoda tulosvastuulliset, taloudelliset ja tuottavuutta tavoittelevat julkisorganisaatiot. Managerialismissa tavoitellaan muun muassa desentralisointia ja delegointia eli toimintojen ja päätösvallan hajauttamista (ks. Lähdesmäki 2003, 49; Salminen 2004, 71-83; Temmes 2006, 26; Ryyänen 2009, 78-81.)

Lanen (2000) mukaan NPM on teoria julkisen sektorin hallinnoimisesta, johon liittyvät managerialismi¹¹ ja taloustieteellinen näkökulma. Managerialismi ihannoii yksityisen sektorin johtamismalleja, johon liittyvät jatkuva kehittäminen, työsuoritusten mittaaminen ja henkilöstöressurssien kytkeminen tuottavuuteen. Managerialismin tavoitteena oli siirtää julkisjohtaminen pois byrokraattisesta jäykästä johtamismallista enemmän kohti liikkeenjohdollisia ominaisuuksia tavoittelevaan toimintaan. NPM katsotaan normatiiviseksi teoriaksi, joka ohjaa julkista organisaatiota käyttämään uusia NPM-mallin mukaisia johtamis- ja organisaatorakenteita sekä -menetelmiä. (ks. Herscovitch & Meyer 2002; Temmes 2006, 26-29; Jylhäsaari 2009, 38-45.)

¹⁰ Temmeksen (1994b, 52) mukaan uudistusten punaisena lankana oli lisätä vastuorganisaatioiden toiminnallista ja taloudellista autonomiaa.

¹¹ Managerialismi on ideologia, johon liittyy poliittishallinnolliset, taloudelliset ja sosiaalisten järjestelmien luonteet. Managerialismin aikakausi nähdään ammattijohtajuuden ja yksilöjohtamisen aikakautena. Managerialismi liitetään NPM:n yhdeksi tärkeäksi osa-alueeksi. Sen tavoitteena oli korvata byrokraattinen johtamismalli siten, että siirrytään kohti joustavampia liikkeenjohdollisia johtamismalleja. (Pollitt 1990; Hood 1998.)

Vartolan (2009, 34-35) mukaan byrokraattinen organisaatio ei sovi palvelukeskeisiin organisaatioihin, joissa tulee vallita kansalaisläheisyys, asiakaskeskeisyys, palvelukyky, taito sekä mahdollisuus uusiutua ympäristön ja asiakkaiden muuttuvien tarpeiden mukaan. NPM:ään liittyvän managerialisimin päämääränä oli luoda tulosvastuulliset, taloudelliset ja tuottavuutta tavoittelevat julkisorganisaatiot. (ks. Eräsaari 2002 ja 2009; Lähdesmäki 2003, 49; Salminen 2004, 71-83; Christensen & Laegreid 2007.)

Kuuselan & Kuittisen (2008, 9-10) mukaan NPM:n tavoitteena oli tehostaa julkisen sektorin toimintoja ja tehdä niistä taloudellisesti kannattavampia siirtämällä osan toiminnoista organisaation ulkopuolelle, osittamalla, yhtiöittämällä tai liikelaitostamalla. Tutkittua tietoa näiden toimintojen vaikuttavuudesta ei kuitenkaan juuri ole. NPM:n mukaan yksityiset markkinat ovat tehokkaita ja perinteinen valtion organisaatio toimii tehottomasti. Organisaatioiden toiminnan kehittäminen ja rakenteellinen uudistaminen ovat osa globaalia maailmantaloutta. Tästä syystä syntyi tarve uudistaa kaikki julkiset organisaatiot yksityisten yhtiöiden johtamismallien mukaan. Jokaiselle yksikölle ja osa-alueelle täytyi luoda omat tulosbudjetit ja tulosvastuu. (ks. Horton 2006, 543-548; Pollit 2000, 183; Pollit 2003, 9-16; Ahonen & Virta 1995.)

Temmeksen (1989, 15-16) mukaan NPM:n ensisijaiset tavoitteet olivat päästä eroon raskaasta hallinnosta ja byrokraattisesta järjestelmästä, joiden katsottiin olevan este talouskasvulle. Pollitin (2003, 27-38) mukaan yksi NPM:n tärkeimpiä tavoitteita oli säästää rahaa supistamisen ja tehostumisen keinoin. Toinen merkittävä seikka oli, että se tarjosi poliitikoille paremmat mahdollisuudet valvontaan, koska julkisen sektorin organisaatioille asetettiin selkeämmät tavoitteet ja paremmat edellytykset toteuttaa niitä. Kaikki eivät kuitenkaan nähneet syyksi taloudellista välttämättömyyttä, vaan pikemminkin ideologiset strategiat, joiden tavoitteena oli osin yksityistää ja ulkoistaa julkisia palveluja. (Horton 2006, 543-546; Meklin 2002b; Pollit 2003, 35-37; Lähdesmäki 2003, 14-15.)

NPM:n haluttiin vaikuttavan strategioihin, suunnitelmallisuuteen, koulutukseen, johtajuuteen ja organisaatorakenteisiin, koska vanhat byrokraattiseen järjestelmään pohjautuvat käytännöt olivat auttamattomasti vanhentuneet (Peters & Savoie 1998, 56-57; Hyyryläinen 2014.)

Petersin & Savoien (1998, 132) mukaan NPM:n syntyyn vaikuttivat julkisen sektorin voimakas kasvu ja etäännyminen kansalaisista. Tämän katsottiin olevan yhteiskunnan tasapuolisen kehittämisen este. Valtion laitosten toimet olivat keskittyneet palvelemaan omia tavoitteitaan, virkamiehet keskittyivät suojelemaan omia etujaan eikä organisaation toiminnan kehittämiseksi jäänyt sijaa. Henry Mintzbergin (1994, 482) mukaan NPM:n riskinä on, että tuloksellinen tehokkuus mitataan pelkästään saaduilla säästöillä, eikä palvelujen tasolla tai niiden saatavuudella, koska välittömät

taloudelliset kustannukset ovat yleensä helpommin mitattavissa kuin säästöistä myöhemmin aiheutuneet sosiaaliset ja muut lieveilmiöiden aiheuttamat kustannukset.

Kyntäjän (2000, 129) mukaan tulosohejaus merkitsee irtiottoa perinteisestä byrokraatiasta, mutta laajentaa hierarkkisen huipun päätösvaltaa keskitetyssä johtorakenteessa. Näin organisaation toiminnan kehittäminen rakentuu ja keskittyy hierarkkiselle huipulle, eikä asiakaskunnan odotuksille ja tarpeille. Druckerin (1986, 180-181) mukaan julkisen sektorin budjetointiin liittyy monenlaisia ongelmia. Julkisen sektorin tulosta mitataan pikemminkin suuremman budjetin aikaansaamisena kuin tuloksiin pääsynä. Julkisen sektorin menestys mitataan siis osin budjetin suuruudella. Epäonnistumista tavoitteiden saavuttamisessa ei voida tunnustaa, koska se pienentää seuraavaa budjettia. Herrasen (2015, 40) mukaan kehysbudjettimenettelyä voidaan käyttää yhdessä tuottavuusindikaattoreiden kanssa merkittävänä työkaluna ohjailemaan julkishallinnon yksiköitä haluttuun suuntaan. Negatiivisena toimenpiteenä toteutettu kehysbudjetointi voi aiheuttaa keskittämisaallon.

Pollitin (2003, 35-36) mukaan NPM sai erityisesti kiitosta siitä, että julkisen sektorin palvelut kehittivät asiakaslähtöisiksi. NPM:n katsottiin tuovan entistä tasapuolisempia, oikeudenmukaisempia ja nopeampia palveluita tietoyhteiskunnan avulla.

1.3.3 UUSI JULKINEN HALLINTA, NEW PUBLIC GOVERNANCE (NPG)

Uutta julkisjohtamista (NPM) seurasi uusi julkinen hallinta, New Public Governance, paradigmatiete (NPG). Tämä toimii hallintoparadigmojen kolmantena pääluokkana. Hakarin (2013, 33) mukaan New Public Governance (NPG) perustuu ajatukseen, että se täydentää perinteistä julkishallintoa (PA) ja uutta julkisjohtamista (NPM), mutta ei kokonaan korvaa niistä kumpaakaan. Nyholmin & al. (2016, 55-56) mukaan julkisen hallinnon kehitykseen vaikuttavat vanhat ja uudet kehitystrendit. Lisäksi hallinnon uudistamisen luonne on kerrostunutta. Rynäsén (2009, 88-92) mukaan Governance ymmärretään myös hallintokäytäntöjen yhtenäistämisenä. NPG käsite liitetään muun muassa verkostoitumiseen, kumppanuuksiin, yrittäjyyteen sekä sidosryhmäkeskeisyyteen, innovatiivisuuteen, kansalaislähtöisyyteen ja tehokkuuteen. NPG näyttöytyy myös siten, että palveluiden tuottamiseen ja kehittämiseen otetaan mukaan niiden käyttäjät. (ks. Temmes 1989, 219; Lähdesmäki 2003; Osborne 2006, 384; Mäntysaari, Pohjola & Pösö 2009; Osborne 2010, 6-11; Virtanen & Stenvall 2010, 55-56; Pollitt & Bouckaert 2011, 21-23; Nyholm & al. 2016, 57; Virtanen & Stenvall 2010, 46-49.)

Virtasen & Stenvallin (2010, 47-47) mukaan käsitteenä Governance voidaan ymmärtää hyvin monella tapaa. Se voidaan ymmärtää hyvänä hallintotapana tai julkisen hallinnon vaikutussuhteina. Kolmas eli laajin tulkinta on nähdä se moniosaisen järjestelmän hallintatapana (Corporate Governance). Tämä tarkoittaa, että julkisen toiminnan toteutukseen osallistuu useita eri toimijoita, esimerkiksi valtion, kuntien, järjestöjen ja yritysten organisaatioita. Tämän mukaan julkisen sektorin tehtävänä on uudenlainen hallinnointitapa ja tehtävien koordinointi. NPG edellyttää siirtymistä pois perinteisistä hierarkkisista organisaatioista kohti verkostoitumista ja osallistavan kansalaisyhteiskunnan kehittämistä sekä lainsäädännön ja sääntelyn muuttamista joustavampaan suuntaan. (ks. Pollitt & al. 2011, 21-23; Tonttila 2015; Schafer 2012.)

Vartolan (2009, 35-37) mukaan Governance on käsitteenä kiistelty. Governance tarkoittaa hallintoa, hallitsemista ja hallintaa. Termin alkuperä viittaa kreikankieliseen sanaan *kubernaos*, joka tarkoittaa perämiestä ja perämiehen ohjaustaitoa. NPG perustuu näkemykseen, jonka mukaan julkinen hallinto ei enää kykene monimutkaistuneen ja ketjuuntuneen yhteiskunnan vuoksi yksin ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta, vaan yhteisten asioiden hallinnan onnistuminen riippuu yhteistyöstä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Se keskittyy organisaatioiden välisiin suhteisiin ja prosesseihin sekä palvelujärjestelmiin (ks. Mäkinen, Valve, Pekkarinen & Mäkelä 2006; Osborne 2006, 384; Rynänen 2009, 90-91; Hakari 2013,40.)

Karpin & Sinervon (2009, 38-39) mukaan Good Governance edellyttää demokraattista päätöksentekoa, kansalaisten kuulemista, kansalaisten tasapuolista kohtelua, hallinnon avoimuutta, vastuullisuutta, tasa-arvoa, läpinäkyvyyttä, vuoropuhelua, kansalaisoikeuksien suojelua sekä hyvin koulutettua virkamieskuntaa, riippumattomuutta ja valmiuksia sidosryhmätyöskentelyyn. Governance hallintatapa edellyttää kokonaan uudenlaista metoditietoisuutta. Hallintoviranomaisten on kehitettävä ja rakennettava yhteistyöverkostot ulkoisten toimijoiden kanssa. Hallinnassa (Governance) on mukana yksityisiä toimijoita. Hallinta tarkoittaa taloudellisten toimijoiden ja toteuttajien kanssa yhteisten päämäärien sekä tavoitteiden toteuttamista. Tämä vaatii julkisen sektorin hallintokulttuurin muuttamista ja osaamisalueen laajentamista. Virtasen & Stenvallin (2010, 48) mukaan julkiseen hallintaan yhdistetty verkostoituminen edellyttää julkisilta johtajilta uudenlaista pätevyyttä ja verkostojohdamista, jossa korostuu luottamus ja dialogisuus. Julkinen hallinta synnyttää erityisiä vaatimuksia henkilöstövoimavarojen johtamiselle, jossa tuetaan itseohjautuvuutta sekä kannustetaan ja tuetaan henkilöstön kehittämistä.

Harisalon, Aarrevaaran, Stenvallin & Virtasen (2007, 155-156) mukaan markkinatalous on riippuvainen julkisesta vallasta. Julkinen valta luo säännöt, joiden varassa

markkinatalous toimii. Julkinen valta voi siis mahdollistaa tai rajoittaa markkinatalouden toiminnan ehtoja ja edellytyksiä. Virtasen & Stenvallin (2010, 48-49) mukaan NPG mallin verkostoitumiseen kulmineituvat ongelmat liittyvät verkostojen kasvun myötä jääviyteen, haavoittuvuuteen, avoimuuden hämärtymiseen sekä niiden mahdolliseen monopolisoitumiseen, vallankäyttöön, vastuukysymyksiin ja kilpailuttamiseen. Lisäksi on mahdollista, että julkista valtaa edustavat organisaatiot eivät luovuta todellista valtaa ja tehtäviä verkostoille

Pollitin & Bouckaertin (2011, 122-125) mukaan NPG-malli ei määrittele mitään selkeää suuntausta tai uudenlaista rakennetta tai hallintoteoriaa. Päinvastoin, se osoittaa signaalia vanhan paluuseen kohti hierarkista ohjausta ministeriötasolle. NPG-malli näyttää tällä hetkellä olevan melko epämääräinen ja idealistinen. Teorianäkökulmasta siinä on vielä kehitettävää ja täsmennettävää. Karpin & al. (2009, 8-9) mukaan hallinnan näkökulmaa voidaan tarkastella suhteessa julkisen intressin alaisiin toimintoihin. Hallintaan liittyvät keskeiset kysymykset ovat mitä hallitaan ja miten hallitaan. Druckerin, Hesselbeinin & Snyderin (2015, 83) mukaan hallinta on väline, ei päämäärä. Hallinta on tehtävää, ei itseään varten.

1.3.4 DIGITAALISEN AIKAKAUDEN HALLINTA, DIGITAL ERA GOVERNANCE (DEG)

Seuraava paradigma on digitaalisen aikakauden hallinta. Dunleavyn, Margettsin & Bastowin (2006) mukaan DEG hallintamalli tavoittelee hallintotoimien yhdistämistä ja yksinkertaistamista sekä päällekkäisyyksien ja toistojen poistamista. Sähköisten palveluiden tavoitteena on poistaa perinteiset toimistot. DEG hallintamalliin liittyy vahvasti digitalisaatio.

Digital Era Governance (DEG) on kuvattu digitaalisin välinein tapahtuvaksi hallinnaksi sekä NPM:n ja NPG:n kehityskaaren jatkajaksi. Salminen (2004, 99-100) tuo esille kaksi DEG aikakauden keskeistä käsitettä. Ensimmäinen on E-governance, joka tarkoittaa asioiden sähköistä hallintaa. E-governance vaikuttaa hallintokulttuuriin ja toiminnan johtamiseen. Toinen DEG aikakauden käsite on E-government, joka yhdistetään sähköiseen asiointiin. Valtiovarainministeriö toteaa, että digitalisaatio on sekä toimintatapojen uudistamista, sisäisten prosessien digitalisointia että palveluiden sähköistämistä. Kyse on isosta oivalluksesta, miten omaa toimintaa voidaan muuttaa radikaalisti toisenlaiseksi tietotekniikan avulla. Pohjola (2014) toteaa, että digitalisaation myötä osa tietotyötä katoaa kokonaan, siirtyy asiakkaiden itsensä suoritettavaksi

ja ulkoistetaan alemman palkkatason maihin. Tietotyön digitalisoinnin pitää näkyä kokonaistuottavuuden kasvuna. (ks. Child & McGrath 2001.)

Dunleavy & al. (2006) toteavat, että Digital Era Governance on positiivinen byrokraattisen järjestelmän jatke. Saksan Brockhaus-tietosanakirjan, vuodelta 1819, mukaan moderni muoto oli kirjata kynällä kaikki julkishallinnon tapahtumat, jotka aiemmin jäivät suullisen käsittelyn varaan. Tästä järjestelmästä kehittyi hallinnon organisaatioiden ja virastojen toimistojen moninkertainen kasvu. Weber (1978) näki, että virastot ovat teknisiä järjestelmiä, joissa tallennetaan viralliset tiedostot ja asiakirjat, joita ovat kirjalliset säännöt, muistiot, kirjeet, päätökset ja tapahtumat. Nämä vakiintuneet toimenpiteet mahdollistavat johdonmukaisen hallinnon. Tämä menettely mahdollisti virkamiesten samanlaiset päätökset. Myöhemmin ATK-pohjaiset tiedostot ja rekisterit indeksointijärjestelmien mahdollistivat dokumentoidun materiaalin löytymisen ja analysoinnin. Tämä järjestelmä on kehittänyt persoonattomat toimitukset. Aluksi informaatioteknologian (Information Technology, IT) järjestelmiä käytettiin vain rutiinimuotoisten tehtävien hallintaan. Myöhemmin informaatio- ja viestintäteknologia (Information and Communication Technology, ICT) on merkittävästi vaikuttanut organisaatioiden kulttuurilliseen sekä rakenteelliseen kehitykseen. (Manning 1992; Haveri, Stenvall & Majoinen 2011, 173-174.)

Haverin & al. (2011) mukaan kehittynein ja viimeisin DEG ajattelumalli tavoittelee täysin uusia digitaalisia toimintamalleja julkisen sektorin virastoille, mikä puolestaan aiheuttaa laajaa muutosta julkiselle hallinnolle ja sen rakenteisiin. DEG:n ideana on sähköisten palvelujen kehittäminen vuorovaikutteisuuden suuntaan eri asiakasryhmille. Kasvulla tavoitellaan täydellistä digitaalista virastotilaa. Digitalisoinnin toteuttamiseksi tarvittavat organisaatiomuutokset vaativat verkostoitumista, joka avaa mahdollisuuden siirtyä digitaaliseen toimintaan. Tieto- ja viestintäteknikan kehittyminen on muuttanut merkittävästi yhteiskunnan rakennetta. DEG-pohjaisen hallinnon yksi mahdollisuus on hyvän hallintotavan ja hallinnan kehittäminen. Tietotekniikka integroi ihmiset, prosessit ja tiedot. DEG-mallissa samat palvelut voidaan tuottaa pienemmällä kokonaiskustannuksella, innovatiivisemmin ja kehittyneillä laadukkaammilla standardeilla. Sähköisten kanavien tehtävänä on täydentää kustannustehokkaasti hallinnollisia- ja liiketoimintaprosesseja, jotka pyritään aidosti digitalisoimaan. Hallintaparadigman muutoksen tulee heijastua päätöksentekoon ja sen pelisääntöihin. Tavoitteena on, että organisaation toiminnot ovat kansalaisten käytettävissä. Viraston tulee sähköisesti palvella kattavasti, vuorovaikutteisesti, interaktiivisesti ja reaaliaikaisesti verkkosivuilla. Sosiaalinen media on yksi merkittävä tietolähde, joka pitää hyödyntää yhtenä tietovarantona. Toinen tärkeä kokonaisuus on, että eri virastojen tietojärjestelmät ovat linkitetty toisiinsa, jolloin tietojen yhdistäminen on

mahdollista. Lähtökohtana on tiedon ja sisältöjen mahdollisimman avoin jakaminen. Tiedosta tulee yhä vähemmän manipuloinnin ja vallankäytön väline, kun sen lähtökohtana on tiedon ja sisältöjen mahdollisimman avoin jakaminen. Avoimen lähdekoodin organisaatio on avoin, demokraattinen, luova ja innovatiivinen. DEG:n tavoitteena on vapauttaa ja vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa, lisätä sidoksia sekä hyödyntää luovuutta osana laajentuvaa globaalia vuorovaikutuskenttää. (ks. D'Aprix & Gay 2006; Haveri & al. 2011, 183-190; Valkama & Anttiroiko 2011, 256-273; Broome 2015.)

Dunleavy & al. (2006) näkevät, että DEG on "työkalu", joka mahdollistaa hallinnollisten prosessien palauttamisen, tehostamisen ja eheyttämisen digitalisoinnin avulla. DEG:n vahvuutena on joustavuus, kustannusten hillitseminen ja kattava verkostoituminen. Tietovarantojen ja algoritmien avulla voidaan ennustaa ihmisten käyttäytymistä, asenteita, uskomuksia ja toiveita. Nämä tietovarannot mahdollistavat todennäköisyyksiin perustuvat ennustukset tapahtumista ja kehityksestä. Näitä tietoja hyödynnetään päätöksenteossa.

Haverin & al. (2011, 302-304, 309) mukaan tietohallinto on luonteeltaan hallinnollis-organisatorista, oikeudellis-juridista, tietoteknis-informaatioteknologista ja tiedollis-informaatiollista. Hyvä strateginen tietohallinto koostuu toisiaan täydentävistä näkökulmista. Strateginen tietohallinto voidaan perustellusti kuvata itse tiedon, tietovarantojen, johtamisen ja toimintaprosessien sekä informaatioteknologian ja järjestelmien hallinnan kokonaisuutena. Mikäli tietohallinnon kehitystyötä tehdään pääosin hallinnon perinteisissä rajoissa ja ylikorostuneen paikallisesti niin on vaarana, että tietohallinnon ja sähköisten asiointipalveluiden kehityshankkeet jäävät irrallisiksi ja vaikutuksiltaan vaatimattomiksi.

Dunleavy & al. (2006, 252-256) näkevät digitaalisen hallinnan haasteiksi identiteettien varmistamiset, väärentämiset, petokset, kansalaisten oikeussuojakysymykset sekä liialliset seurantamahdollisuudet, jotka voivat vaarantaa yksityisyyden suojaa. Limnell (2014, 29-30) tuo esille digitaalisuuteen liittyvän, kreikankielestä tunnetun sanan, kyberoo, joka tarkoittaa hallintaa. Kyber tarkoittaa koko digitaalista maailmaa, johon globaalimaailma ja sen toimijat ovat suurelta osin siirtyneet. Sanaa kyber käytetään usein yhdyssanoissa esimerkiksi kyberrikollisuus, kyberuhka tai kyberturvallisuus. Suomeen on perustettu kyberuhkakuvien seurauksena vuonna 2014 kansallinen kyberturvallisuuskeskus ja vuonna 2017 Euroopan hybridikeskus, joiden tarkoituksena on muuan muassa turvata kybertoimintaympäristöä.

Pollittin (2003, 122-123) mukaan DEG hallintomallin arvioiminen on vielä liian varhaista, koska asiaa ei ole ollut vielä mahdollista laajemmin tutkia. (taulukko 1.)

Taulukko 1. Digitalisaatio tuo uuden tarkastelunäkökulman organisaatioiden palvelujen tuottamiseen (mukailtu www.tem.fi 25.11.2016).

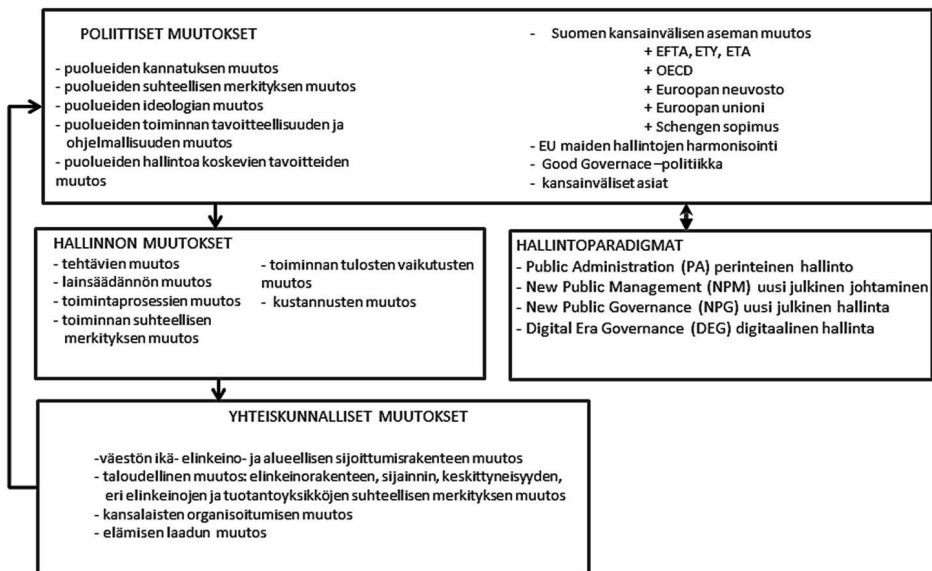
Perinteinen näkökulma	Uusi näkökulma
Tuotelähtöisyys	Asiakaslähtöisyys
Asiakas objektina	Palvelunkäyttäjä subjektina
Organisaatio	Avoin palvelusysteemi
Sisäiset prosessit	Instituutioiden väliset prosessit
Hallinnon oma osaaminen	Asiantuntijaverkostot
Palvelujen johtaminen	Asiakkuuksien johtaminen
Tulosohjaus	Tilintekovastuu
Sähköistäminen tuottavuustekijänä	Digitaalisuus asiakaslähtöisyytenä

Yhteenvedona todettakoon, että eri hallintoparadigmojen vallitessa byrokratiasta ei ole siirrytty merkittävästi toisenlaiseen perusrakennelmaan, vaan byrokratian tasot ovat vaihdelleet, kerrostuneet ja muuttaneet muotoaan eri hallintoparadigmojen aikakausina. Näyttää siltä, että kansalliset uudistusohjelmat ovat saaneet merkittäviä vaikutteita globaaleista hallintoparadigmoista. Nämä ohjelmat ovat luonnollisesti ohjanneet osaltaan organisaatioiden rakenneuudistuksia. Kansainvälisellä kehityksellä näyttää olevan merkittävä vaikutus kansallisten rakenneohjelmien syntyyn. Tämä näyttäytyy organisaatioiden sisäisessä toiminnassa sekä kansalaisille suunnattujen palvelurakenteiden toiminnoissa. (ks. Temmes 1989, 243; Vartola 2009, 36-37; kuvio 2.)

Hallintoparadigmat muuttavat osaltaan hallintoideologisia näkemyksiä. Hallintoideologisella käsitejärjestelmällä on pitkät perinteet. Temmes (1994a, 16-19) toteaa, että hallintouudistukset ovat kulloisenkin yhteiskuntakehityksen heijastumia, joita ohjaavat eri aikakausien hallintoideologiset näkemykset. Anttiroikon (1992, 36-37) mukaan ideologioilla on selkeä yhteys kulloiseenkin yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Näitä julkisen sektorin ohjausideologioita pidetään tehokkuuden ja laadun kehittämisen malleina. Henri Fayolin (1918) ja myöhemmin Gulickin & Urwickin (1937, 30) laajentama linjaesikuntaorganisaatioon kytkeytyvä hallintoteoria sisältää suunnittelun (Planning), organisoinnin (Organizing), henkilöstöhallinnon (Staffing), johtamisen (Directing), koordinoinnin (Cordinating), raportoinnin (Reporting) ja budjetoinnin (Budgeting). Tästä hallintoteoriasta käytetään lyhennelmää POSDCORB. Huomionarvoista on, että POSDCORB hallinnon tehtäväalueet on keskitetty tai hajautettu eri tavoin eri hallintoparadigmojen aikakausina. (ks. Fayol 1918/1990; Heiskanen 1966, 6.)

Hallintoparadigmojen ohjausideologioihin liittyy tiiviinä osana johtamis- ja rakenneteoriat. (Dunleavy & al. 2006; Hakari 2013; Kuusela 2007, 17-18; kuvat 10, 13, 15, 16.) Seuraavassa kuviossa esitetään muutokseen vaikuttavia kansallisia ja kansainvälisiä ympäristötekijöitä. (kuvio 2).

Kuvio 2. Organisaation kehitystä ja muutosta ohjaavat monet ulkopuoliset ympäristötekijät (mukailtu Vartola 2006).



1.4 POLIISILAITOSTEN KEHITYS JA TEHTÄVÄT

Ylikankaan (1996, 17-20) mukaan nimismiesinstituution alku painottuu vuosiin 1404-1407. Nimismies toimi alkujaan kansan luottamusmiehenä eikä järjestyksenpito kuulunut nimismiehen toimenkuvaan ennen kuin vasta 1600-luvulla. Itsevaltiuden eli absolutismin aikana 1800-luvulla yhteiskuntarakenteiden murtuminen ja uuden vaihdantataloutteen perustuvan teollisuusyhteiskunnan syntyminen vaativat uudenlaista järjestyksenpitoa. Ympäristön muuttuessa kaupunkien palovartijat ja maaseudulla liikkuneet sotaväenosastot eivät enää soveltuneet järjestyksenpitoon. Poliisilaitoksia alettiin Suomessa perustaa 1810-luvulla, jolloin kenraalikuvernööri Steinheil vaati poliisilaitoksen perustamista Turkuun. Maalaispoliisireformin valmistelu käynnistettiin

vuonna 1889 keisari Aleksanteri III:n määräyksestä. Poliisilaitoksia perustettiin ensin kuitenkin vain suurimpiin kaupunkeihin, kuten Turkuun vuonna 1816, Helsinkiin 1826, Viipuriin 1836, Tampereelle 1891 ja Poriin vuonna 1899. Aluksi poliisilaitokset olivat kunnallisia, mutta ne muutettiin vähitellen valtiollisiksi. Autonomian ajan loppussa Suomen kaupungeissa oli 18 täydellistä poliisilaitosta¹². Lisäksi pienemmissä kaupungeissa oli poliisilaitoksia, jotka eivät olleet täydellisiä. Maaseudulla poliisitoimesta vastasivat maalaispoliisireformin mukaan nimismiespiirit. (Arkistolaitos 20.1.2012; Komiteamietintö 1986:16, 211-214; Hietaniemi 1992, 21-29.)

Suomen itsenäistyttyä poliisitoimi pysyi lähes ennallaan. Merkittävä muutos kuitenkin oli, että poliisiin rekrytoitui vuoden 1917 alussa huomattava joukko ylioppilaita. Poliisin resurssit olivat pienehköt, minkä vuoksi suojeluskunnat toimivat poliisitoimen apuna ns. rinnakkaisorganisaationa. Poliisitoimi aiottiin uudelleen desentralisoida kunnalliseksi organisaatioksi, mutta se ei saanut tukea porvarilliselta taholta. Poliisi oli vahvasti sidoksissa poliittiseen tilanteeseen, jonka vaikutuksesta itsenäisyyden alussa venäläismielistä poliisipäällystöä vaihdettiin isänmaallisempaan henkilöstöön. Poliisimiehistöön henkilövaihdokset eivät alkuvaiheessa ulottuneet. (Hietaniemi 1992, 23-68.)

Itsenäisyysajan alun levottomuuksien ja kansalaissodan aiheuttamien järjestysongelmien vuoksi poliisien määrää lisättiin. Itsenäisen valtion toiminnot ja hallinnointi, kuten kansalaisten toiminnan rajoittaminen ja valvonta, aiheuttivat tarvetta lisäresursseille. Ampuma-aseiden hallussapitoa tiukennettiin, liikkumista ja elinkeinotoimintaa säätelevää lupahallintoa laajennettiin sekä perustettiin rikosrekisteri. Senaatin päätöksellä 15.8.1918 perustettiin suurimpiin asutuskeskuksiin Ylimääräinen matkustava etsivä komennuskunta. Uuden järjestelmän tavoitteena oli rikospoliisitoiminnan keskittäminen ja poliittisen tiedustelutoiminnan liittäminen tähän järjestelmään. Etsivä keskuspoliisi eli nykyinen Suojelupoliisi (SUPO) perustettiin 13.9.1919. Levottomuuksien rauhoituttua poliisien kokonaismäärää vähennettiin vuonna 1924. Tuolloin tätä perusteltiin osaltaan sillä, että poliisille tulleet teknilliset apuvälineet, moottoripyörät, autot, poliisikoirat sekä uusi viestintäväline Poliisisanomata mahdollistivat poliisien määrän vähentämisen. (Hietaniemi 1992, 55-57, 86-87.)

Aluksi poliisilaitokset vastasivat lähinnä järjestyksenpidosta ja -valvonnasta. Myöhemmin tehtävät laajenivat ja poliisilaitokset alkoivat vastata rikostutkinnasta, rikollisia koskevien tilastojen ylläpidosta sekä irtolais- ja alkoholistasioista. Lisäksi poliisilaitokset vastasivat ajokorttiasioista, autojen rekisteröinnistä, passi- ja muista lupasioista, liikenneasioista sekä ulkomaalaisten oleskelu- ja työasioista. Poliisitoimi oli

¹² Kaupungeissa, joissa oli täydellinen poliisilaitos, poliisipäällikkönä toimi poliisimestari ja niissä kaupungeissa, joissa täydellistä poliisilaitosta ei ollut, päällikkönä toimi poliisikomisario.

suurempien kaupunkien poliisilaitoksissa jakaantunut järjestys- ja rikososastoihin. Poliisilaitoksen rakenteessa saattoi olla kanslia, keskusosasto, rikososasto, järjestysosasto, huolto-osasto ja vielä tämän lisäksi piirejä, jotka vastasivat asioiden hoitamisesta tietyssä osaa kaupunkia. Pienissä poliisilaitoksissa ei osastoja ja piirejä yleensä ollut. Isoissa poliisilaitoksissa vallitsi tuolloin erittäin byrokraattinen ja hierarkkinen linjaorganisaatio. Linjojen välillä ei ollut juuri yhteistoimintaa. Järjestyspoliisien toimintaa kontrolloivat ns. tarkastuskonstaapelit, jotka valvoivat muun muassa yllätystarkastuksin oliko passipoliisi suorittamassa hänelle annettua tehtävää. (Arkistolaitos 20.1.2012; Hietaniemi 1992, 39, 57, 155; Komiteamietintö 1986:16, 217-218.)

Itsenäisyyden alkuvuosina sisäasiainministeriössä poliisin keskushallinnon tehtäviä hoiti vain kolme esittelijää, joten keskushallinto oli tuolloin hyvin pieni. Vuonna 1925 annettiin poliisitoimiasetus¹³, mutta se ei juuri muuttanut kaupunkipoliisin järjestysmuotoa. Poliisitoimiasetus antoi poliisilaitoksille suhteellisen vapaat kädet erilaisille järjestelyille paikallisten olosuhteiden vaatimusten mukaisesti. Lääneissä poliisitoimen johtajina toimivat maaherrat, joiden alaisena olivat poliisiohjaajat. Poliisiosasto perustettiin ministeriöön vuonna 1926. Poliisiohjaajien virat muutettiin vuonna 1930 poliisitarkastajien viroiksi. Vuonna 1931 poliisitarkastajien virat vakinaistettiin, jolloin heistä tehtiin läänin alueella toimivien poliisiviranomaisten esimiehiä. Tämä järjestely oli poliisitoiminnan ensimmäinen askel keskushallinnon hajauttamiseen. Tästä sai alkunsa poliisitoimen väliportaanhallinto. Poliisitarkastajan tehtävinä oli muun muassa toimia lääninsyyttäjänä, poliisiasian esittelijänä, poliisirikostutkijana, poliisipiirien laillisuusvalvojana, lääninpoliisikoulutuksen toimeenpanijana ja poliisitoiminnan kehittäjänä. (Koskimies 1946, 1-16; Hietaniemi 1992.)

Poliiin toiminta oli alueellisesti rajattua 1930-luvulle saakka, lukuun ottamatta Ylimääräistä matkustavaa etsivä komennuskuntaa. Vuoden 1930 syksyllä perustettiin Helsingin poliisilaitoksen yhteyteen ns. ”poliisinyrkkinä” tunnettu Liikkuva poliisikomennuskunta. Sen tarkoituksena oli toimia eri puolilla maata, joko kokonaisuudessaan tai pienempinä osastoina, järjestyksen ylläpitäjänä muuttuvissa olosuhteissa, siellä missä oli akuuttia tarvetta. Liikkuva poliisikomennuskunta katsottiin valtakunnallisesti niin tarpeelliseksi, että sen vahvuutta lisättiin vuonna 1933 jo 303 poliisimieheen. Perusteena oli panostaminen ennalta estävään työhön, kuten liikenteen valvontaan, salakuljetukseen, suurten yleisötapauksien hallintaan ja pontikan keittoon puuttumiseen. Sodanjälkeisen tilanteen rauhoittamiseksi yksikkö kasvatettiin 1.9.1944 jo 600 poliisimieheen. Tämäkään ei vielä riittänyt, vaan vuonna 1945 Liikkuvan poliisikomennuskunnan vahvuus nostettiin liki 3000 poliisimieheen ja organi-

¹³ Asetus poliisitoimesta Suomessa 57/1925

saation nimeksi muutettiin Liikkuva poliisi. Massiivisen Liikkuvan poliisin tehtävärooli oli sodan jälkeisten rauhattomuuksien ja rikollisuuden torjunta sekä asekkaintään liittyvät tehtävät. Liikkuvalla poliisilla oli merkittävä osa kansallisen kokonaisturvallisuuden hallinnassa. Vuonna 1946 paikallispoliisin ja Liikkuvan poliisin vahvuus oli yhteensä 7921 miestä. (Hietaniemi 1992, 153-154, 178-240; Levä 2008.)

Poliisitoimeen tuli muutoksia toisen maailmansodan jälkeen. Liikkuvassa poliisissa aloitettiin poliittiset puhdistustoimet, jolloin äärivasemmistolaisia poliiseja vapautettiin virkatehtävistä merkittävä määrä vuodesta 1947 alkaen. Puhdistuksen jälkeen Liikkuvan poliisin vahvuus asettui sotaa edeltävälle tasolle. Valtiollista poliisia (Valpo) vaadittiin eduskunnassa lakkautettavaksi. Valpo oli vuosina 1945-1948 ns. punainen Valpo, jonka lisänimi tuli siitä, että se oli suurelta osin punaisten hallussa. Valpo lopetettiin vuonna 1949 ja sen tilalle perustettiin Suojelupoliisi (SUPO). (Hietaniemi 1992, 246-248; Rentola 1999, 49-52; Levä 2008, 76.)

Toisen maailmansodan jälkeen perustettiin niin sanottuja uusia kaupunkeja¹⁴. Tähän muuttuneeseen, uuteen toimintaympäristöön, rakennettiin tilanteeseen paremmin soveltuvia poliisiorganisaatioita. Näiden uusien kaupunkien osalta vuoden 1966 poliisilaki sääti, että uudet kaupungit kuuluivat nimismiespiireihin, eikä uusien kaupunkien tarvinnut osallistua poliisilaitostensa menoihin, niin kuin vanhojen kaupunkien velvollisuutena oli. Ennen vuotta 1959 perustetut vanhat kaupungit olivat velvollisia maksamaan kolmanneksen poliisilaitostensa menoista vuoteen 1977 saakka, jolloin velvoitteita alettiin asteittain purkaa. Helsingin kaupunki maksoi viimeisen erän poliisilaitokselleen vuonna 1984. Vuonna 1966 maa jaettiin lääninhallituksille alistettuihin poliisipiireihin. Nimismiespiireissä konstaapelit olivat ns. sekamiehiä. He hoitivat ulosotto-, järjestyspoliisi-, henkikirjoitus- ja rikospoliisitehtäviä. Nimismiespiireissä ei siis linjaorganisaatiota tunnettu. Nimismiespiirien rahanyörejä hallitsivat lääninhallitukset, joihin päätösvalta oli alueellisesti keskitetty. (Arkistolaitos 20.1.2012; Keskinen & Silvennoinen 2004, 347.)

Ns. vanhat kaupungit poliisilaitoksineen muodostivat oman alueensa ja muu maa oli jaettu nimismiespiireihin. Jokaisessa nimismiespiirin kunnassa piti olla poliisi, jolla oli siellä virkaan liittyvä asumisvelvollisuus. Valtakunnassa oli tuolloin 229 nimismiespiiriä, joista muodostettiin 1970-luvun lopulla noin 66 poliisin yhteistoimintaluetta. Yksi syy yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen oli poliisin siirtyminen työaikalain piiriin vuonna 1969. Yhteistoiminta-alueiden myötä maaseutupoliisitkin alkoivat erikoistua, jolloin joitakin poliisihenkilöitä siirrettiin rikostutkintatehtäviin. Raja-aitoja ei rikostukijoiden ja järjestyspoliisin välille juuri syntynyt, koska toimintaan oli aiemmin liittynyt yhdessä tekemisen kulttuuri. Järjestyspoliisit jatkoivat ns.

¹⁴ Uusiksi kaupungeiksi kutsutaan kaupunkeja, jotka on perustettu vuoden 1959 jälkeen.

sekatehtävää eli toimivat osin myös tutkintatehtävissä. (Komiteamietintö 1986:16, 253-254; HE 154/1991.)

Suurempien poliisilaitosten linjaorganisaatioiden välinen yhteistoiminta oli aina 1970-luvun lopulle asti hyvin minimaalista. Joissakin poliisilaitoksissa järjestyspoliisin henkilöstöllä oli ehdoton kieltö osallistua esimerkiksi rikospoliisin päivittäispalaveriin. Tehtäväraja oli hyvin selkeä, eikä toisten töitä tehty. Linjojen välinen yhteistyö alkoi kehittyä hyvin hillitysti 1980- ja 1990-luvuilla. Kaikilla nykyisillä suurilla poliisilaitoksilla ei ole vieläkään yhteisiä päivittäisjohtamispalavereita, vaan vanha 1940-luvulla opittu kulttuuri jatkuu, tosin merkittävästi pehmeämpänä. (Kuvio 1.)

Ylikankaan (1996, 303-304) mukaan vanhan nimismiespiirijärjestelmän voidaan katsoa lakanneen kokonaan vuonna 1996 kihlakuntauudistuksessa, jossa poliisihallinto järjestettiin uudelleen. Poliisien asumisvelvollisuus virkapaikan kunnassa poistettiin ja virkapaikoiksi muodostettiin vähin erin keskuspaikkojen poliisiasemat. Muutoksessa lakkautettiin vanhanmuotoiset 229 nimismiespiiriä eli kaikkiaan 246 poliisilaitosta, joista osa oli kaupunkien poliisilaitoksia. Näistä 1970-luvulla perustetuista yhteistoiminta-alueista muodostettiin paikallishallintorakenneuudistuksen yhteydessä vuonna 1996 kihlakuntaviraston alla toimivat seutukuntapoliisilaitokset.¹⁵ Tämän uudistuksen yhteydessä poliisi-, syyttäjä- ja ulosotto-erottelut erotettiin kukin omiksi toimi-alueikseen kihlakuntavirastojen alle. Tähän päättyi keisari Aleksanteri III:n käynnistämä maalaispoliisireformin aikakausi. (Arkistolaitos 20.1.2012; Komiteamietintö 1986:16; Stenvall 1999; HE 154/1991; taulukko 40.)

Nimismiesten tehtävät olivat huomattavan laajat eli painottuivat suurelta osin operatiivisiin tehtäviin, kuten syyttäjä- ja ulosotto-erotteluihin. Näistä nimismiesten operatiivisista tehtävistä suurin osa eli lähes kaikki tehtävät, lupapalveluja lukuun ottamatta, siirrettiin kihlakuntauudistuksessa perustettuihin syyttäjä- ja ulosottovirastoihin. Tämän jälkeen edellä mainittua tehtäväkokonaisuutta on hoitanut vuodesta 1996 alkaen entistä suurempi määrä virkamiehiä. Uudistuksissa tavoitteena oli yleisesti ottaen toimintojen tehostaminen erikoistumisen keinoin. Erillisvirastojen perustaminen aiheutti etujen lisäksi yhteiskunnallisesti merkittäviä lisäkuluja ja yhteistoiminta-haasteita. NPM:n myötä siirryttiin johtamisen osalta professionaalisuudesta managerialistiseen suuntaan. (ks. Stenvall 1999.)

Ministeriöiden kansliapäälliköt sopivat, että yhteistyöhön käytettyä aikaa ruvettiin seuraamaan sekä syyttäjien että poliisin puolella. Käytetty aika otettiin tulosohjauksen

¹⁵ Seutukunnat (ruots. ekonomisk region) ovat muutaman kunnan muodostamia aluekokonaisuuksia, joiden muodostamisen perusteena on käytetty kuntien välistä yhteistyötä ja työssäkäyntiä. Seutukunnat muodostavat Euroopan unionin tilastollisen aluejakotason LAU 1 (ent. NUTS 4). Vuoden 2011 alusta Suomen kunnat on jaettu 70:een eri seutukuntaan. (Wikipedia.)

kriteeriksi. Yhteistyö alkoi siis vaikuttaa määrärahoihin. (ks. Koljonen 2010; HS 20.5.2009.)

Lähihistorian merkittävä poliisihallintoa koskeva paikallishallintouudistus käynnistyi uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) myötä 1990-luvulla. NPM:n tavoitteena oli supistaa hallintoa ja suunnata resurssit tuottavaan toimintaan. Paikallishallintouudistuksen tarkoituksena oli parantaa valtion paikallishallinnon toimintaedellytyksiä luomalla perusteet yhtenäisemmälle ja palvelukykyä parantavalle järjestelmälle. Tavoitteena oli turvata palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa. Paikallispoliisissa oli tuolloin 7398 poliisihenkilöä. Uudistuksella haettiin keinoja järjestää poliisitoiminta entistä taloudellisemmalla ja tehokkaammalla tavalla muun muassa eriyttämällä syyttäjä- ja ulosottotoiminnot. Poliisilaitokset siirtyivät NPM:n myötä vuonna 1992 aivan uudenlaiseen, päätösvaltaan hajautettuun toimintakulttuuriin, joka mahdollistui ns. kehysbudjetin seurauksena. Poliisiorganisaatiot oli aiemmin jaettu 249 alueeseen, mutta päätösvalta oli kuitenkin keskitetty lääninhallitukseen ja sisäasiainministeriöön. NPM:n tuoman kehysbudjetoinnin, tulohjauksen ja päätösvalan siirtämisen myötä paikallispoliisille annettiin toiminnan kehittämiseen merkittävästi aiempaa vapaammat kädet. Uudistus toi mukanaan tulohjousjärjestelmän ja -palkkauksen. Kehitys kulki näiltä osin OECD:n tavoitteiden suuntaisesti. (ks. Ahonen & al. 1995; Stenvall 1999; HE 154/1991.)

Stenvallin (1999) mukaan paikallishallintouudistuksesta käynnistynyt kihlakuntajärjestelmä kokosi yhteen monenkirjavat paikallishallintojärjestelmät. Kihlakuntaudistuksessa 1.12.1996 ulosotto-, syyttäjä-, maistraatti ja poliisitoimi erotettiin kukin omaksi toimialakseen, mutta ne kaikki toimivat kihlakunnanviraston alla. Ylikankaan (1996) mukaan nimismiehet vastustivat tätä uudistusta. Nimismiehet olisivat halunneet lisätä yhteistoimintaa ja perustaa jo tuolloin noin kahdenkymmenen nimismiespiirin maakuntamalliset toiminta-alueet. Virran (1998, 110) mukaan kihlakuntaudistuksen tavoitteina olivat, julkisen hallinnon yleisten kehittämisspyrkimysten mukaisesti, palvelujen lähentäminen sekä hallinnon kokoaminen ja keventäminen. Ennen vuoden 1996 uudistusta edellä mainitut ulosotto-, syyttäjä- ja poliisitoiminnot olivat nimismiespiirien toimintojen alla ja vain suurissa kaupungeissa toiminnot olivat erillään. (ks. Salminen 2004.)

Poliisilaitoksista ja nimismiespiireistä muodostettiin 90 kihlakunnan poliisilaitosta vuonna 1996. Nämä 90 kihlakuntaa¹⁶ hoitivat poliisin sekä rekisteri-, syyttäjä- ja ulosottotoimen paikallistehtävät. Kihlakunnat jakaantuivat 77 yhtenäisvirastoon, joissa syyttäjä, maistraatti, ulosotto ja poliisi sidottiin toisiinsa ns. taustaorganisaatioon eli kihlakunnanvirastoon sekä 13 erillisvirastoon, joissa maistraatin, poliisin, syyttäjien

¹⁶ Laki poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta 156/1996. Asetus poliisin hallinnosta 158/1996.

ja ulosoton paikallishallintoyksiköt toimivat käytännössä itsenäisinä toisistaan riippumattomina erillisinä yksiköinä. Yhtenäisvirastomalli oli sisäministeriön ajama toimintamalli, jossa yhteinen henkilöstö hoiti viraston yleisiä hallintotehtäviä muun muassa toimitila-asioita. Stenvallin (1999) mukaan kihlakuntajärjestelmän hyvinä puolina olivat työnjaon selkeytyminen, ammatti-identiteetin vahvistuminen, työn arvostuksen kasvu, johtamisen kiinnittyminen toimialaan ja palveluiden laadun paraneminen. Eriytyminen aiheutti puolestaan poikkihallinnollisen yhteistyön vaikeutumisen ja toiminnallisen energian suuntautumisen hallinnon sisälle. Yhtenäisvirastomallia pidettiin erittäin sekavana, koska ainoastaan pieni osa toiminnoista oli yhteisiä. Kukin taho toimi käytännössä itsenäisesti. Määrärahat tulivat kunkin sektorin omista linjoista, lukuun ottamatta erillistä sisäministeriön määrärahaa viraston yhteisiin tarpeisiin. Yhtenäisvirastomalli aiheutti runsaasti epäselvyyttä vuoden 1996 uudistuksen alkuaikoina. Kihlakunnanvirastojen hallintoa pidettiin turhan kalliina ja byrokraattisena. (Stenvall 1999, 231-235.)

Apulaisvaltakunnansyyttäjä Martti Jaatinen lausui uudistuksesta: *"Yhtenäisvirastomalli on bankala paikallistasolla. Se on lisännyt turvaa byrokratiaa. Jos esimerkiksi saamme jobonkin kihlakuntaan uuden syyttäjän viran, niin hänen työtilojaan varten on erikseen bankittava rahat sisäministeriön koko virastolle myöntämistä yhteisistä rahoista."* (HS 3.2.1999.)

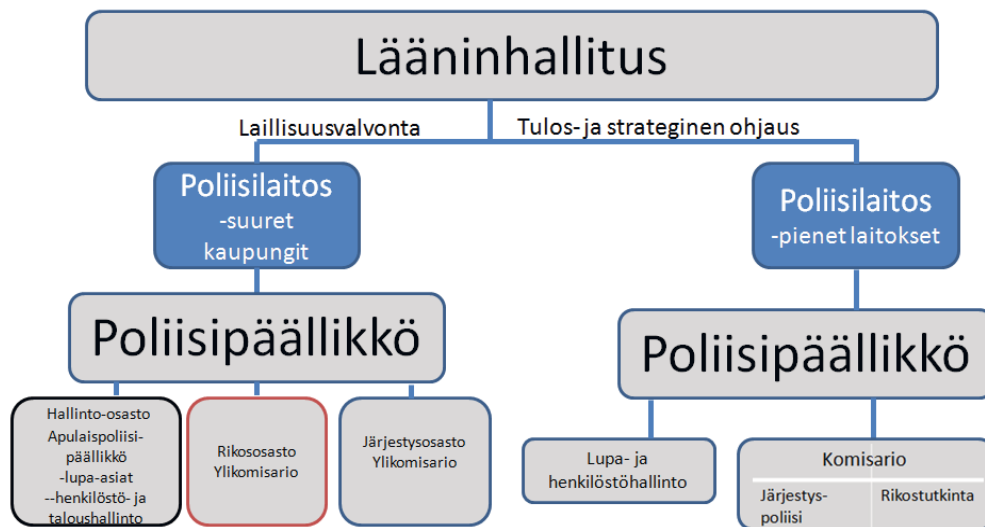
Jo uudistusta valmisteltaessa todettiin, että kihlakuntia oli syntynyt liikaa. Hallinnon keventämiseksi tarkoitettua uudistusta pidettiin siltä osin epäonnistuneena. Stenvallin (1999) tutkimuksessa tuli esille kihlakunnan viraston toiminnoissa muuan muassa johtoryhmätyön ja tehtävien koordinoinnin ongelmia. (ks. HS 26.11.2004; HS 10.2.1999.)

Kohta kihlakuntauudistuksen jälkeen alkoi uudistetun rakenteen julkinen kritiikki. Järjestelmää pidettiin kalliina ja liian pieniin yksiköihin jakaantuneena. Kihlakuntauudistuksessa nimismiehet sidottiin muutoksessa uudistettuun organisaatioon korkeilla henkilökohtaisilla palkanlisillä, joilla kompensoitiin ulosottotehtävistä menetetyt ansiot. Tämän ylimääräisen merkittävän palkanlisän henkilö menetti vain silloin, jos hän siirtyi kokonaan toisiin tehtäviin.

"Yksi syy poliisin 'kallenteen' on kihlakuntajärjestelmä. Suomessa poliisi on osa aluepolitiikkaa, kun se on sidottu lääneihin ja kihlakuntiin. Poliisilaitoksia on 90, kun vähemmälläkin tultaisiin toimeen. Esimerkiksi Ruotsissa on 21 poliisilaitosta. Niiden alaisuudessa on lukuisia poliisiasemia, joiden hallinto on laitoksia huomattavasti kevyempi." (HS 13.12.2000.)

"Kansalaisten turvallisuuden kannalta on kestävämpiä, että maassa on 25 paikallispoliisia, joilla on pääsääntöisesti vain yksi hälytyspartio käytössään eikä sekään aina ympäri vuorokauden. Järkevintä on keskittää poliisin toiminta nykyistä suurempiin yksiköihin ja kehittää laitosten yhteistyötä." (HS 29.11.2004.)

Kuvio 3. Väliportaahan hallinto ja poliisilaitokset vanhassa rakenteessa. Lääninhallitus toimi väliportaahan hallintona, joka ohjasi ja valvoi poliisilaitosten toimintaa. Poliisilaitosten organisaatorakenne vaihteli poliisilaitoksen koon mukaan. Suurten kaupunkien poliisilaitoksissa oli olemassa selkeä linjajako. Pienemmissä poliisilaitoksissa oli vain poliisipäällikkö ja yksi komisario. Näissä pienissä yksiköissä vallitsi väljä funktionaalinen rakenne, jossa henkilöstö muodostui moniosaajista. Näitä pieniä poliisilaitoksia oli noin 40 prosenttia kaikista poliisilaitoksista.



Yhteenvedona todettakoon, että paikallispoliisin hallinnossa on ollut kaksi hyvin erilaista organisaatiojärjestelmää. Suurten vanhojen kaupunkien poliisilaitoksissa oli edellä mainittu jäykkä linjaorganisaatiomalli, jossa tehtäväkuvat oli tarkkaan rajattu. Nimismiespiireissä ja myöhemmin niiden yhteistoiminta-alueilla oli divisioonarakenteen sisällä väljä funktionaalinen ns. sekamalli, jossa kaikki pystyivät tekemään kaikkia töitä. Poliisipiirien esimiesten, nimismiesten, toimenkuvaan kuuluivat syyttäjänä ja ulosottomiehenä toimiminen sekä poliisitoimen johtaminen. Nimismiespiireissä ja niiden yhteistoiminta-alueilla sekä myöhemmin näistä yhteistoiminta-alueista perustetuissa kihlakuntien poliisilaitoksissa sisäinen byrokraatia oli vähäistä. Byrokraatiaan törmättiin usein vasta lääninhallituksen tasolla esimerkiksi koulutus-, nimitys- tai hankinta-asioissa. (ks. Ahonen & al. 1995, 42-44; Stenvall 1999, kuvio 3)

"Päivä hymyili kuin ylipoliisipäällikö Fjalar Jarva" (Veikko Huovinen 1970).

Poliisilaitosten sisäinen byrokraatia väheni NPM:n myötä alkaen vuodesta 1992, jolloin poliisi siirtyi muiden julkisten organisaatioiden tapaan jälkibyrokraattiseen suuntaan. Ahosen & al. (1995, 43-44) mukaan tämä poliisilaitosten itsenäisyyteen

tähdännyt kehitys mahdollistui ns. kehysbudjetin ja tulosohjauksen seurauksena. Päätösvalta rahojen käytöstä siirtyi asteittain kaikille poliisiasemille vuonna 1992. Tämä oli poliisihallinnossa merkittävä väline siirtää päätösvalta alemmalle tasolle. Ongelmaksi muodostui se, että kaikki nimismiestaustaiset poliisipäälliköt eivät omaksuneet ja osanneet sisäistää päätösvalan madaltamista, koska he olivat tottuneet saamaan ohjeet aina ylemmältä tasolta. Kehysbudjetointi tuki merkittävästi tulosohjausjärjestelmää ja hajautettua päätöksentekovaltaa. Tulosohjaus ja tulosbudjetointi muodostivat virastojen ohjausjärjestelmän perustan. Tulosohjaus toi virastoille myös kaivatua liikkumatilaa voimavarojen käyttöön ja toimintatapojen valintaan. (VM 7/1995; SM 4/2001; VM 9/2003; Meklin 2002a, 11-13; Mintzberg 1994; Peltonen 2008, 45-46.)

Erityisesti ns. uudet kaupungit ja vuonna 1996 perustetut kihlakuntien poliisilaitokset siirtyivät NPM:n myötä aivan uudelleenlaiseen toimintakulttuuriin, jolloin pienten poliisilaitosten itsenäisyys vahvistui entisestään. Henkilöstö pääsi vaikuttamaan muun muassa hankintoihin, nimittämiin, koulutuksiin ja tehtäväjärjestelyihin. Stenvallin (1999) tutkimuksesta ilmenee, että erityisesti poliisihallinto koki oman toimintansa itsenäisen päätätävällän kasvaneen NPM:n aikakaudella. Kihlakuntien johtamismallissa oli selvästi NPM huomioitu. NPM:n mukanaan tuomasta päätösvalan hajauttamisesta vuodesta 1992 vuoteen 1999 asti poliisitoimen keskeisten suoritteiden työpanoksella painotettu summa koheni 20 prosentilla. Suoritteiden määrän kasvu oli siis suurempi kuin kustannusten kasvu.

Hajautettu vastuunjako näkyi muun muassa tulosbudjetin käyttövastuun siirtämisellä lääninhallituksilta kihlakunnille, joille siirrettiin vuonna 1996 myös henkilöstön nimittämisoikeudet. Aiemmin nimityksistä huolehti lääninhallitus. (SM 4/2001; SM 5/2004; ks. Marchal, Dedzo & Kegels 2010.)

Huomionarvoista on, että vanhojen kaupunkien poliisilaitokset säilyttivät kulttuurinmukaisen linjaesikuntaorganisaatorakenteen ja toimintatavan lähes sellaisenaan koko NPM:n kauden ajan, vaikkakin myös vanhojen kaupunkien poliisilaitoksissa henkilöstön vaikutusmahdollisuudet kohenivat NPM:n aikana. Frevelin (2009, 9) mukaan NPM:n mukaiset uudistukset eivät pystyneet syrjäyttämään byrokraattista mallia kokonaan myöskään saksalaisissa poliisiorganisaatioissa.

Länsi-Suomen läänin poliisineuvos Mikko Paatero toteaa Helsingin Sanomissa 18.1.1999: *"Kihlakunnanviraston poliisilaitokset ovat jo nyt itsenäisempiä kuin nimismiespiireissä ennen kihlakuntauudistusta. Pieni poliisipiiri varmistaa sen, että poliisi pysyy lähellä. Hallinnon keskittäminen taas vapauttaisi voimia kentälle ja niitä voitaisiin joustavasti suunnata ongelmien mukaan."*

Paikallispoliisi toimi kihlakunta-aikana eräänlaisessa divisioonarakenteessa. Sisäministeriön poliisiosasto loi strategiset toimintalinjat, jotka lääninhallitusten poliisiosastot jalkauttivat kihlakuntien poliisilaitoksille. Poliisilaitokset olivat varsinaisia tulosyksiköitä. Pienempien kihlakuntien poliisilaitosten sisällä toimi joustava, limittynyt funktiorakenne, joka mahdollisti tehtävien ristiin tekemisen valvonta-, hälytys-, rikostutkinta- ja lupasektorin kesken. Kihlakunta-ajanjakso oli poliisissa toiminnallisesti, taloudellisesti ja päätöksenteon osalta hajautetun poliisitoiminnan aikaa.

1.4.1 FUNKTIONAALINEN ORGANISAATIO POLIISIHALLINNOSSA

Suurempien kaupunkien poliisilaitosten linjaesikuntaorganisaatioiden sisälle muodostettiin 1970-luvulla funktionaalisia rakenteita, kuten huume-, liikenne- ja atariryhmät sekä myöhemmin talousrikosryhmät. (Hietaniemi 1984, 16; Hietaniemi 1995, 340-341; Keskinen & Silvennoinen 2004, 262-273; Pikkarainen 2003, 114-115; Ylikangas 1996, 301-303; Ketonen 2015, 21-24.) Vastaavanlaiset rakenteet ovat säilyneet tähän päivään saakka, vain nimikkeet ovat osin muuttuneet. Pienemmissä poliisilaitoksissa ja nimismiespiireissä ei resurssien vuoksi vastaavia funktionaalisia organisaatorakenteita ollut mahdollista toteuttaa. (ks. Pulkkinen 2001, 24-27.)

Kihlakunta-ajanjaksolla vuosina 1996-2008 paikallispoliisi toimi aikaisempien vuosikymmenten tapaan rakenteeltaan hajautetussa mallissa, jossa uutta aiempaan rakenteeseen oli päätösvallan hajauttaminen. Paikallispoliisin operatiivisen yhteistoiminnan jarruna olivat tuolloin kulttuurilliset tekijät, joiden mukaan poliisilaitosten maantieteelliset rajat olivat pyhiä. Kulttuurin taustalla oli toimivaltaan liittyvä lainsäädäntö. (PoL 18.2.1966/84; PoL 14.2.1969/119.)

Tämä edellä mainittu rajat leikkaava funktionaalinen toimintamalli säilyi pienempien kihlakuntien poliisilaitoksissa aina vuoden 2008 loppuun saakka (HE 154/1991). Paikallispoliisissa toiminnot oli karkeasti jaettu hälytys- ja valvontatoimeen sekä lupahallintoon ja rikostutkintaan. Paikallispoliisin yhteistoiminta-alueilla ja vuonna 1996 niistä muodostetuilla kihlakunta-alueilla toimintojen rajapinnat olivat selvästi toisiaan leikkaavat eli tarvittaessa kaikki henkilöstön jäsenet suorittivat toistensa työtehtäviä. Osaamisalue oli laaja ja resurssien käyttö sujuvaa. Pienimmillä poliisilaitoksilla tuolloin käytetty rajat leikkaava funktionaalinen malli toimi hyvin kyseisessä ympäristössä.

Kansallisessa turvallisuustalkoot-ohjelmassa (1999) todetaan, että yhtenä keinona poliisin henkilöstöpulan korjaamiseksi olisi poliisi-, palo- ja pelastustoimen yhteisten

hälytyskeskusten lisääminen. Hälytyskeskusten henkilöstö muodostettiin vuosien 1996-2005 välisenä aikana poliisin ja aluehälytyskeskusten päivystäjistä. Tavoitteena oli saada kentälle lisää henkilöstöä yhdistämällä päällekkäisiä päivystystoimintoja. Hätkeskusten perustamisvaiheessa eri toimijoiden yhteistä toiminta-aluetta perusteltiin resurssien yhdistämisestä saatavalla synergiaedulla ja resurssien tehokkaammalla käytöllä. Vuonna 2002 siirrettiin hätäkeskuksiin 166 poliisimiestä. (SM 24/2008.)

Uudistuksessa ei huomioitu aiempaa paikallispoliisin päivystäjän laajaa tehtäväkuvaa, joka sisälsi asiakaspalvelun sekä poliisiradiopäivystäjänä ja osin pidätettyjen vartijana toimimisen. Poliisiresurssien siirrosta hätäkeskuslaitokseen seurasi asiakaspalvelun ja poliisipartioiden tukipalvelutehtävien merkittävä väheneminen. Lisäksi se käynnisti pidätettyjen henkilöiden säilytyksen keskittämisen. Uudistuksen perusteissa oli havaittavissa vahvasti osaoptimoinnin piirteitä.

”Päivystyspubelimien väheneminen ja poliisitalojen ovien sulkeutuminen eivät merkitse kaupunkilaisten turvallisuuden heikkenemistä. Nyt päivystykseen sidotut poliisit vapautuvat partioitehtäviin ja ovat helsinkiläisten turvana siellä missä heidän kuuluu ollakin eli kaduilla ihmisten keskuudessa. Partioantot ovat tulevaisuudessa entistä paremmin varustettuja tietokoneineen ja paikannuslaitteineen, jotka helpottavat kenttätoiminnan operatiivista johtamista. Poliisin päivystystehtävien uudelleen järjestely ei ole säästötoimi, vaan sen tarkoitus on aidoisti lisätä poliisin näkyvyyttä.” (HS 1.11.2005.)

Maakunnallisten poliisiasemien valmistelu aloitettiin jo 1970-luvun lopulla, kun poliisille suunniteltiin uutta maakunnallista POVI-radioverkkoa. Tätä aiemmin poliisin radioverkot olivat poliisilaitoskohtaisia. POVI-radioverkko otettiin käyttöön vuonna 1982. Samana vuonna aloitettiin selvitystyö maakunnallisista hälytyskeskuksista. Maakunnalliset kokeiluhätäkeskukset aloittivat toimintansa vuonna 1996 eli samaan aikaan kihlakuntien kanssa. Kihlakuntia pidettiin jo niiden syntyvaiheessa toiminta-alueiden pienuuden vuoksi ongelmallisina, mistä johtuen maakunnallisten poliisilaitosten valmistelut olivat koko ajan tausta-ajatuksena. (Ylikangas 1996; HE 154/1991; HE 193/1993.)

Kihlakunnissa toiminut funktionaalinen toimintamalli purettiin vuonna 2009 toteutetun PORA I organisaatiomuutoksen yhteydessä. Tilalle tuotiin keskusjohtoinen, jäykkä ja keskitetty linjaesikuntaorganisaatiomalli, jossa tehtävät oli tiukasti rajattu. (SM 11/2007.)

1.4.2 PAIKALLISPOLIISIN ORGANISAATORAKENNE JA SEN KEHITYS

Poliisihallinnon organisaatorakenne ei ole minkään organisaatorakennetyypin täysin puhdas malli. Poliisiorganisaatiosta on löydettävissä linja-, linjaesikunta-, divisioona- ja funktionaalisen organisaation piirteitä. Poliisihallinnossa linjaorganisaatorakenne ilmenee jo 1800-luvulla suurimpien vanhojen kaupunkien organisaatioissa. Poliisin keskushallinnon rakenteissa on tapahtunut vaihteluita, riippuen kulloisestakin poliisiylijohtajasta. Poliisin keskushallinnon rakenne näyttää kulminoituvan vahvasti kulloiseenkin ylipoliisipäällikköön ja myöhemmin poliisiylijohtajaan. Fjalar Jarva toimi ylipoliisipäällikkönä vuodesta 1957 vuoteen 1973. Jarvan aikana sisäministeriön (SM) poliisiosastossa oli selkeä linjaesikuntaorganisaatorakenne (henkilöstöä 29). Poliisiylijohtaja Erkki J. Korhosen (1973-1982) aikana poliisin keskushallinto siirtyi linjaorganisaatiosta esikuntamaiseen rakenteeseen (henkilöstöä 60). Poliisiylijohtaja Olli Urposen (1983-1997) aikana muodostettiin SM:n poliisiosastolle uudelleen selkeä linjaesikuntaorganisaatorakenne käsittäen Liikkuvan poliisin johdosta muodostetun liikenteen toimintayksikön. Urposen aikana linjarakenne ulotettiin ensimmäisen kerran lääninhallitukseen (henkilöstöä 101). Poliisiylijohtaja Reijo Naulapään (1998-2004) aikana linjaesikuntaorganisaatorakennetta hieman kavennettiin, Liikkuvan poliisin johto eriytettiin SM:n poliisiosastosta takaisin omaksi hallinnokseen (henkilöstöä 116). Poliisiylijohtaja Markku Salmisen (2005-2008) aikana SM:n poliisiosaston linjaesikuntaorganisaatorakennetta vahvistettiin (henkilöstöä 136). Poliisiylijohtaja Mikko Paateron (2008-2015) aikana muodostettiin keskushallinnosta kaksiportainen järjestelmä, joka käsitti SM:n poliisiosaston ja poliisihallituksen. Liikkuva poliisi lakkautettiin. Paateron aikana jäykkä linjaesikuntaorganisaatorakenne toteutettiin ensimmäisen kerran koko poliisihistorian aikana läpi koko organisaation suoraviivaisesti aina pienimmille poliisiasemille saakka (keskushallinnon koko henkilöstömäärä 283).

Poliisin keskushallintoon 1990-luvun alussa vahvistettu linjarakenne laajennettiin läänien poliisiosastoihin vasta vuonna 1997 suurläänien perustamisen yhteydessä. Pienemmille poliisiasemille linjaorganisaatorakenne synnytetään ensimmäisen kerran koko poliisihistorian aikana vasta vuonna 2009 PORA I -vaiheen tuloksena. PORA I -vaiheessa paikallispoliisin divisioonarakenteet purettiin ja tilalle muodostettiin vanhojen kaupunkien poliisilaitosten mukaisia kapea-alaisia linjarakenteita ja niiden sisälle vielä kapea-alaisempia funktionaalisia alarakenteita. PORA I -vaiheen kehittämissuunnitelman asiakirjojen mukaan poliisilaitoksille annettiin mahdollisuus muodostaa erittäin kevyitä johtamisrakenteita siten, että poliisilinjat olisivat ilman apulaispoliisipäälliköitä olleet suoraan poliisipäällikön alaisuudessa tai jopa vieläkin

kevyemmäksi, niin kuin asiakirjassa mainitaan: ”Pienemmissä poliisilaitoksissa johdon rakenne voidaan muodostaa tätäkin kevyemmäksi.”(ks. Hughes 2003, 167-169; www.vm.fi, 23.03.2012; Horton 2006, 543-546; Pollitt 2003, 35-37; Cameron & Quinn 1999, 92-96; Temmes 1998; SM 086:00/2007; SM 34/2012.)

PORA I -vaiheessa koko henkilöstö jaettiin linjoihin. Osa henkilöstöstä siirtyi uusiin linjojen alla toimiviin funktionaalsiin yksiköihin tekemään pelkästään tiettyä sille osoitettua työtä. Linjarakenteesta johtuen resurssien käyttö muuttui linjojen välillä joustamattomaksi. Tässä uudessa PORA I organisaatiorakenteessa rajattiin merkittävästi henkilöstön tehtäväaluetta. PORA I -vaiheessa korostuvat Weberin byrokratia ja siihen kytkeytyvän rautahäkkiteoriaan liittyvät ominaisuudet. (SM 086:00/2007; SM 34/2012; ks. myös Blake & Mouton 1985; Terpstra & Fyfe 2015; SM 5/2008.)

Seuraava uudistus oli PORA II, jossa poliisin keskushallinto muodostettiin kaksiportaiseksi. PORA II kasvatti erityisesti poliisin keskushallintoa. Tässä PORA II -vaiheessa väliportaanhallinto sulautettiin poliisihallitukseen eli keskushallintoon. Viimeisin poliisin hallintorakenneuudistus oli PORA III, jossa poliisilaitosten aluekokoa laajennettiin poliisilaitosten määrää supistamalla 24 poliisilaitoksesta 11 poliisilaitokseen (kuvio 1).

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

Tässä luvussa aluksi käsitellään rakennemuutoksiin liittyviä arviointiteorioita, arviointia ja arviointitutkimusta. Seuraavaksi tarkastellaan Pawsonin ja Tilley'n vuonna 1997 kehittämää realistista arviointia (Realistic Evaluation), jota on käytetty erilaisten ohjelmien arvioinnissa. Sen jälkeen käsitellään amerikkalaisten Robert S. Kaplanin ja David P. Nortonin vuonna 1992 julkaisemaa Balanced Scorecard -mallia (BSC), jota on käytetty strategioiden luomiseen ja erityisesti tasapainoisen onnistumisen arviointiin. Näiden lisäksi käsitellään organisaatorakenteita, rakennemuutosta, keskittämistä ja hajauttamista.

2.1 ARVIOINTI

Evaluointi tarkoittaa arvioinnin suorittamista jostakin asiasta, toimenpiteestä tai olo-tilasta. Evaluointi eli arviointi on Ahosen (1998, 149) mukaan johdettu latinankielisestä sanasta valare, joka tarkoittaa ”olla jonkin arvoinen”. Evaluointi pitää sisällään varsin monenlaisia arviointimenetelmiä. (ks. Anttila 2006, 15-17.)

Virtasen (2007a, 26-27) mukaan Suomessa arvioinnin esivaihe ilmeni 1960- ja 1970-luvuilla, jolloin se liitettiin suunnittelujärjestelmiin. Suomessa arviointi käynnistyi varsinaisesti 1980-luvulla, jolloin se kytkeytyi hallinnollisten uudistusten vaikutusten tutkimiseen. Arvioinnin käyttö lisääntyi 1990-luvulla Suomen liittyttyä Euroopan unioniin, jossa vallitsi ohjelma- ja hankeajatteluun pohjautuva toiminta ja niiden vaikutusten arviointi. Toisena merkittävänä tekijänä 1990-luvulla oli OECD-maihin synnytetty tulosohjauskulttuuri, joka lisäsi merkittävästi arviointia. Scrivenin (2013, 11) mukaan arvioinnin juuret ovat olleet tärkeänä osana jokapäiväistä ajatteluamme, päättelyämme ja tiedon keräämistä eli arviointia siitä "mikä toimii hyvin". Sen avulla on pyritty parhaaseen menettelytapaan. Tämän jälkeen arviointi on kehittynyt ammattimaisemmaksi ja kohti tieteellisyyttä. Arvioinnin yhtenä monimuotoisena tavoitteena on tuottaa tietoa toiminnan ja päätöksenteon pohjaksi. Evaluointi tarkoittaa

arvioinnin suorittamista jostakin asiasta, toimenpiteestä tai olotilasta. Evaluointitutkimusta pidetään tärkeänä välineenä tulevaisuuden päätöksiä tehtäessä. Ahonen (2001, 70) pitää arviointiteoriaa monimuotoisena ja -tasoisena. Vedungin (2003, 41) mukaan klassisessa arvioinnissa on kolme ongelmaa ratkaistavana. Onko vastaavuuksia todellisessa maailmassa tapahtumien välillä, mitä voidaan odottaa tai toivoa jostakin arvioivasta näkökulmasta (arvonmääritysongelma)? Onko se, mikä todella ilmenee maailmassa, intervention tuote (vaikutusongelma)? Kolmanneksi, ovatko vastaukset kahteen ensimmäiseen kysymykseen hyödyllisiä vai käyttävätkö ne jotakin intervention osapuolta (käyttöongelma)? Virtasen (2007a, 138) mukaan arviointimethodologia on aina tapauskohtaista. Valmiita arviointimalleja ei ole olemassa.

Alkinin (1972, 15-16) mukaan arviointiteorian tulee ensinnäkin sisältää käsitteellinen malli tai kaavio, jolla arviointialueet tai ongelmat luokitellaan. Toiseksi arviointiteorian tulee määritellä strategiat, mukaan lukien tietotyypit, sekä analyysin ja raportoinnin menetelmät. Kolmanneksi arviointiteorian tulee tuottaa yleistämismalli erilaisten arviointimenettelyjen ja tekniikoiden käytöstä ja niiden soveltuvuudesta arviointialueeseen. Alkin (2004, 13) on kehittänyt arviointipuun havainnollistamaan arviointiteorian laaja-alaisuutta. Arvioinnin teorian puu jakaantuu kolmeen haaraan. Ensimmäisenä haarana on arvioinnin metodologia (Methods), joka viittaa tutkimusmenetelmien käyttöön ja erilaisten tutkimusasetelmien soveltamiseen arviointitehtävissä. Toisena on arvologiikka (Valuing), jossa määritellään arvoasetelmalausekkeet ja arviointikriteerit, joiden perusteella määritellään arvioitavan kohteen toiminnan onnistumisen taso. Kolmantena haarana on arviointitiedon käyttö (Use), joka kulminoituu arviointitiedon käyttöön ja hyödynnettävyyteen päätöksenteossa. (ks. Vuorela 1990, 40-52; Laukkanen 1995, 124-134; Laukkanen 1998, 32; Sinkkonen & Kinunen 1994, 54-59; Rossi, Freeman & Lipsey 1999, 20; Virtanen 2007a, 34.)

Virtasen (2002, 33) mukaan arviointi sijoittuu yhteiskunta-, hallinto- ja kasvatustieteellisiin oppiaineisiin. Eurooppalainen arviointi on painottunut hallinnollisten uudistusten toimeenpanon ja vaikutusten arviointiin. (ks. Temmes 1994a.)

2.1.1 ARVIOINTITUTKIMUS

Evaluointi jakaantuu karkeasti arviointiin ja arviointitutkimukseen. Arviointitutkimus on evaluointia laajempi käsite. Rossin & al. (1999, 46-51) mukaan arviointitutkimuksen avulla pyritään selvittämään toimenpiteiden vaikutuksia ja muutoksia.

Arviointia on Guban & Lincolnin (1989, 27-31) mukaan suoritettu jossakin muodossa ainakin 1800-luvulta lähtien. He jakavat arvioinnin kehityksen neljään eri sukupolveen: mittaaminen (Measurement), kuvailu (Description), päätöksenteko (Judgement) ja neuvottelu (Negotiation). Ensimmäinen mittaamiseen perustuva sukupolvi alkoi 1800-luvulta jatkuen 1990-luvulle. Esimerkkinä mittaamisesta voi mainita koululaisille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen arviointi ja erityisesti älykkyysosamäärän mittaaminen. (ks. Keurulainen 2018, 90.) Toinen arvioinnin kuvaileva sukupolvi alkoi 1930-luvulla, jolloin vaadittiin koulutuksen tavoitteiden mittaamista tieteellisellä arvioinnilla. Toisen sukupolven arvioinnille oli ominaista vahvuuksien ja heikkouksien kuvaaminen asetettujen tavoitteiden saavuttamisen suhteen. Tätä nimitettiin arvioinnin kuvailevaksi sukupolveksi. Tätä arviointiprosessiohjelmaa toistettiin, kunnes esimerkiksi opetussuunnitelman todettiin tuottavan sille asetetun saavutustason. Kolmas arvioinnin sukupolvi, päätöksenteko, käynnistyi 1960-luvulla. Tässä arvioinnin sukupolvessa vaadittiin arvioitsijalta tuomarimaista päättely- ja päätöksentekokykyä arviointituloksien tulkinnasta. Tämän sukupolven arviointiin liittyi lisäksi kriittinen arviointi. (Guba & al. 1989, 29-31.) Neljännen sukupolven arviointimallissa neuvottelussa huomioitiin sidosryhmät ja ne keskeiset kysymykset, jotka liittyivät organisaation toiminnan perustehtäviin. Tässä arviointimallissa katsottiin, että on järkevää ottaa huomioon kaikkien ryhmien edut, joita arviointi koskee. Viimeksi mainitussa arvioinnissa käytetään konstruktivistisen paradigman metodologiaa, joka tukeutuu sosiaaliseen ontologiaan¹⁷ ja relativistiseen¹⁸ epistemologiaan¹⁹. Kolmen ensimmäisen sukupolven ongelmia olivat tiedonkeruu, hallinto- ja johtajakeskeisyys sekä arvojen vähäinen huomioiminen. Tulokset palvelivat lähinnä tutkimuksen tilaajia ja rahoittajia. Guba & Lincoln kritisoivat tätä perinteistä, positivistiseen tiedenäkemykseen perustuvaa arviointia. (Guba & al. 1989, 29-32, 51-74; Fisher 1995.)

Ruotsalainen akateemikko Vedung (2010, 265-266) jakaa puolestaan arvioinnit ajanjaksottaisiin aaltomalleihin, joista ensimmäinen oli tieteellinen aalto 1950- ja 1960-luvuilla. Poliitikasta haluttiin enemmän tieteeseen ja järkeen perustuvaa. Toinen

¹⁷ Ontologia esittää kysymyksiä todellisuuden luonteesta: Mikä on tutkittavan ilmiön luonne?, Mikä on todellista?

¹⁸ Relativismissa tiedon ja totuuden muodostumiseen katsotaan vaikuttavan sen ympäristön, josta käsin tietoa tuotetaan ja tutkittavaa ilmiötä tarkastellaan.

¹⁹ Epistemologisissa opillisissa tarkasteluissa käsitykset koskevat tiedostamisen ja tiedonsaannin ongelmia. Millä metodisella otteella pystytään parhaiten lähestymään tutkimuskohdetta? <https://www.kamk.fi/fi/opari/Opinnaytetyopakki/Teoreettinen-materiaali/Tukimateriaali/Tieteen-filosofia>

aalto oli dialogiperusteinen arviointiaalto, joka käynnistyi 1970-luvulla. Tämä tiedelähtöinen arviointi muuttui "demokraattiseksi arvioinniksi", vuorovaikutteiseksi keskustelupohjaiseksi arvioinniksi. Kolmas ns. uusliberaaliaalto käynnistyi 1980-luvulla. Tässä uusliberaaliaallossa virisi epäily keskitettyä suunnittelua kohtaan. 1980-luvun alussa sääntelyn purkamisen ja markkinatalouden aalto pyyhkäisi yli maapallon. Uuden suuntauksen aallon läpimurto toteutui 1990-luvulla. Vedungin mukaan yhteisnimitys uusliberaalille uudistuskehitykselle on New Public Management. Neljäs aalto, evidenssi eli näyttöperustainen aalto, käynnistyi 1990-luvulla. Tähän liittyy vaikuttavuusarviointi (effectiveness evaluation). Johansson, Denvall & Vedung (2015) toteavat, että 2000-luvulla alkanut Evidence-Based Management (EBM), näyttöön perustuva johtaminen on syrjäyttänyt uuden julkisen johtamisen (NPM). (ks. Vedung 2004 ja 2010; Johansson, Denvall & Vedung 2015; Keurulainen 2018.)

Antilan (2007, 33-34) mukaan arviointitutkimuksessa ollaan siirtymässä viiden sukupolven arviointiin, joka kohdistaa huomionsa prosessien ja varsinkin työn tekemiseen liittyvien vaiheitten ja työkokonaisuuksien systemaattiseen sekä realistiseen arviointiin. Tälle on ominaista vuorovaikutteisuus. Vuorovaikutuksella etsitään tehokkaita toimintaprosesseja suorittamalla arviointia ruohonjuuritasolta lähtien, aiemman ylhäältä alas -lähestymistavan lisäksi.

Arviointitutkimusta voidaan käyttää poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaan. Sen perusteella tehdään päätökset tulevista toimenpideohjelmista ja edelleen arvioidaan näiden ohjelmien onnistumisastetta. Temmeksen (1994b, 9) mukaan arviointitutkimus ei ole hallintotieteessä täysin ongelmatonta, koska ilmiöiden selittäminen on varsin monitahoista. Vaarana on asioiden yksinkertaistaminen ja liian kapea-alainen ilmiöiden tarkastelu. Owenin & Rogersin (1999, 305-306) mukaan arvioinnit eivät ole täysin objektiivisia, koska niissä on useita linkitettyjä päätelmiä. Ohjelmien vaikutusten arvioinnissa selvitetään onko ohjelma toteutettu suunnitellusti ja miten toteuttaminen on vaikuttanut tuloksiin. Valituille toimenpiteille on asetettu tietyt odotukset ja näiden onnistumista selvitetään evaluoinnin avulla. Temmeksen (1994b, 16) mukaan jo hallintouudistuksen suunnitteluvaiheessa tulee suunnitella kyseisen hankkeen arvioinnin tavoitteet ja keskeinen sisältö. Temmeksen & Kiviniemen (1997, 45-46) mukaan rakenneuudistusten vaikeimpia kysymyksiä on erottaa toisistaan muutostekijät, jotka johtuvat rakenteista ja toisaalta manageristisesta rakenne- ja ohjausmallista. Rakenteita pyritään yksinkertaistamaan päällekkäisyyksiä poistamalla ja toimintoja hajauttamalla. Manageristisella ohjausmallilla alistetaan eri rakenteet strategisen johtamisen välineiksi. Tällä korostetaan virastojen johdon toimivaltaa. (ks. Patton 1997, 26-43; Rossi & Freeman 1993, 5-15; Ahonen & al. 1995, 20-22.)

Bryman (1988, 94-126) toteaa, että evaluointimetodit voidaan jakaa kvantitatiivisiin ja kvalitatiivisiin menetelmiin. Kvantitatiiviset tutkimukset ovat yleensä survey-tyyppisiä kyselytutkimuksia ja kvalitatiiviset tutkimukset voidaan jakaa osallistuviin havainnointitutkimuksiin sekä haastattelututkimuksiin. Evaluoinnin avulla voidaan tutkia kehityksen kulkua menneisyydestä nykyisyyteen. Sen avulla voidaan ennustaa lisäksi myös tulevaisuutta. Evaluointia on luokitellut eri käyttötarkoituksen mukaisesti muun muassa Stufflebeam (1986), joka on jakanut evaluointitoiminnot hahmotamiseen, saavuttamiseen sekä tulosten hyödyntämiseen ja arviointiin. (ks. Jyrinki 1974; Niiranen, Stenvall & Lumijärvi 2005, 12-159).

Virtasen (2007a, 33) mukaan Yhdysvalloissa arviointitutkimusta on käytetty ehkä pisimpään juuri julkisten tehtävien ja erilaisten toimintaohjelmien arvioinnissa. Yhdysvalloilla on ollut tärkeä merkitys arvioinnin kehityshistoriassa. Eurooppalaisista arviointimenetelmien kehittäjistä mainitaan usein Ray Pawson ja Nick Tilley, jotka kehittivät 1990-luvulla realistisen arviointimenetelmän (Realistic Evaluation). Suomessa evaluointitutkimuksen osuus julkisella sektorilla on voimakkaasti lisääntymässä. Suomessa evaluointi jakaantuu karkeasti arviointiin ja arviointitutkimukseen. (Vuorela 1990, 40-52; Laukkanen 1995, 124-134; Laukkanen 1998, 32; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 54-59; Rossi & al. 1999, 20.)

Tässä tutkimuksessa realistisella arviointitutkimuksella selvitetään rakenneohjelmien tavoitteiden toteutumista. Lisäksi tavoitteena on selvittää realistista arviointimetodologiaa hyödyntäen kontekstien ja mekanismien merkitystä ja yhteyttä tuloksiin, vaikutuksiin ja syntyneisiin ilmiöihin. Realistisen arviointimetodologian tavoitteena on tuoda esille tietyt läinalaisuudet, kausaalisuus ja ennustettavuus. Metodologinen toimintatutkimus tuottaa tietoa kontekstista, mekanismeista ja toimintaympäristöstä ja niiden kehittämistarpeista. Organisaation sisäistä toimivuutta, joka luonnollisesti heijastuu ulkoiseen menestymiseen, arvioidaan henkilöstölle suunnatulla kyselytutkimuksella. Tuloksellisuuden arvioinnin välineenä käytetään Balanced Scorecardia (BSC). Lisäksi organisaation tavoitteiden onnistumista ja vaikuttavuutta arvioidaan tilastollisten aikasarjojen avulla. Merkityksellistä on se, miten organisaatio pystyy palvelemaan arjessa. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2009, 38-59; Kuula 1999, 218; Marchal, Dedzo & Kegels 2010.)

Pääaineistona on kvantitatiivisella aineistolla saatu henkilöstönäkökulma, jota verrataan poliisin toiminnallisten tilastojen kehitykseen ja poliisibarometrilla saatuun kansalaisnäkökulmaan. Realistisella arviointitutkimuksella luodaan kokonaiskuva arvioitavasta muutosohjelmasta. Realistinen arviointi liittyy analyttisesti tiettyyn asia-yhteyteen, tässä tapauksessa rakenneohjelmiin, ja siinä on valmiudet ajallisiin muutoksiin. Realistinen arviointi on sisällöltään käytännönläheinen, missä tietolähteet,

toiminnot ja resurssit ovat ensiarvoisella sijalla. (Kazi 2003, 155-157.) Arvioinnissa selvitetään lisäksi eri interventioiden ja niiden taustalla vaikuttavien mekanismien vaikuttavuus ja merkitys poliisitoimintaan. (ks. Rostila & Kazi 2001, 75; Kuusela 2005, 144-145.)

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjautuu rakenne-, johtamis- ja muutosjohtamisteorioihin sekä hallintoparadigmojen sisältöön ja niiden ohjausvaikutukseen. Tutkimus rakentuu CMO yhtälöperheistä, jotka kuvaavat sitä, miten prosessissa edetään ensin hallintoideologisesta tasosta toteutuksen tasoon sekä mitkä teoriat osaltaan myötävaikuttavat rakenneohjelmiin ja niiden toteutumiseen. Empiirisen osion arvioinnissa käytetään kyselytutkimukseen pohjautuvaa aineistoa. Rakenneuudistuksen kerrostuneisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynnetään CMO -kehän lisäksi Robert Kaplanin ja David Nortonin (1992) kehittämää Balanced Scorecard (BSC) tasapainotettua mittaristoa. BSC arviointimenetelmä hahmottaa asiakokonaisuuksien riippuvuuksia ja siten täydentää erinomaisesti CMO:n arviointimetodologiaa. (ks. Kaplan & Norton 1992 ja 1996; Henry, Julnes & Mark 1998; Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2002; Carmona & Grönlund 2003; Räisänen 2005; Kuusela 2007, 66; kuviot 15 ja 19.)

Seuraavaksi esitellään tutkimuksen arviointivälineitä; realistista arviointia (CMO) ja Balanced Scorecardia (BSC).

2.2 REALISTINEN ARVIOINTI

Tämän tutkimuksen metodologiaksi valittu realistinen arviointi (Realistic Evaluation) nojaa filosofiassa käytettyyn kriittiseen realismiin (Critical Scientific Realism) ja tieteelliseen realismiin (Scientific Realism). Realistinen arviointi on teoreetikkojen Pawsonin ja Tilley'n vuonna 1997 kehittämä ohjelmien arviointimetodi. (Pakarinen 2007; Kuusela 2007.) Realistisen arvioinnin taustalla on kriittinen realismi, jonka alkujuuret kirjallisuuden mukaan löytyvät 1970-luvulta. Roy Bhaskar (1978 ja 1979) tuo teoksissaan esille kriittisen realismin juuret. Kuuselan (2006, 12) mukaan kriittinen realismi on käsitteenä vasta myöhemmin syntynyt nimike, joka on muiden kuin Bhaskarin antama. Vuoden 1978 ”A Realist Theory of Science” -teoksessa Bhaskarin perusteoria on nimeltään transsendentaalinen realismi, joka viittaa asioiden olevan kerrostuneita, mielestä riippumattomia. Seuraavassa teoksessa ”The Possibility of Naturalism” (1979) Bhaskarin teoria on kriittinen naturalismi. Tämä lähestymistapa koros-

taa tiedon objektiivisuutta ja monimenetelmällisyyttä sekä kokonaisvaltaista lähestymistä tarkasteltavaan ilmiöön. (Ks. Pawson & Tilley 1997, 55; Huotari 1997, 46-52; Bhaskar 1979, 45-55; Kuusela 2005, 52-53; Kazi 2003, 803-818; Kuusela 2006, 69-70; Bhaskar 2008, 7-8, 56-62; Shipway 2011, 51-60; Bhaskar, Danermark & Price 2018, 23-43.)

CMO arviointitutkimuksen avulla etsitään tietoa, jota käytetään muutoshankkeiden erilaisten ilmiöiden ja kehittymisen ennustamiseen. Mäntysaaren & Lassilan (2018, 191-192) mukaan CMO arviointitutkimuksen yhtenä tehtävänä on tarkastella ohjelman vaikutuksia ympäristöön. Niiniluodon (2002, 192-193) mukaan tieteelliset teoriat mahdollistavat ilmiöiden selittämisen ja ymmärtämisen sekä niiden ennustamisen. Tällä saadulla tiedolla voidaan hallita tietyssä ympäristössä ilmiön tai tapahtumien kehää. Teorian avulla tavoitellaan havaittujen ongelmien ratkaisua. Tutkimustyöllä voidaan muodostaa tai luoda uusia teorioita, joita taas voidaan eri tutkimuksissa ja käytännössä hyödyntää. (Hirsjärvi 1985, 31-33; Niiniluoto 2002, 192-198; Ranmuthugala, Cunningham, Plumb, Georgiou, Long, Westbrook & Braithwaite 2011, 49; Hewitt, Sims & Harris 2012, kuvio 4.)

Realistista arviointia on käytetty monilla tieteenaloilla, kuten filosofiassa (Collier 1994), juridiikassa (Norrie 1993), psykologiassa (Greenwood 1994), taloustieteessä (Lawson 1997), sosiologiassa (Layder 1998; Archer 1995), johtamistieteissä (Ackroyd & Fleetwood 2000) ja maantieteessä (Sayer 2000). Poliisiorganisaatioissa realistista arviointia on käytetty erilaisten rikostorjuntaohjelmien arvioinnissa (ks. Mackenzie & Hamilton-Smith 2011; Mawby & Worrall 2004; Beere 2005; Fielding 2005).

Realismia pidetään logiikkatutkimuksena, joka luo tutkimusstrategioita ja -malleja. Pawsonin (2013) mukaan realistinen arviointi on eräänlaista teoriaodotuksiin pohjautuvaa arviointia. Realistista arviointia voidaan käyttää raaliaikaiseen, taannehtivaan tai tulevaisuuden arviointiin. Realistinen arviointi käsittelee tutkittavan kohteen osatekijöitä, sisältöjä sekä niiden välisiä suhteita ja sitä, miten ne itse kukin vaikuttavat kokonaisuuteen. Realistisella arvioinnilla selvitetään, millaisia seurauksia syntyy erilaisista vaihtoehtoisista ratkaisuista ja mikä on niiden vaikuttavuus ja tehokkuus. Kazin (2003, 15-17, 155-157) mukaan realistinen arviointi ei ole sidottu kvantitatiivisiin tai kvalitatiivisiin tutkimusmenetelmiin. Itse asiassa se soveltuu hyvin näiden tutkimusmenetelmien yhdistelmiin ja tavoitteiden testaukseen. Tavoitteiden testaus voi tapahtua tilastojen, kyselytutkimuksen tai haastattelututkimuksen tai kaikkien yhdistelmätietojen avulla.

Anttilan (2007, 68-69) mukaan realistinen arviointi ei jäljitä ainoastaan tuloksia, vaan myös niitä toimintoja, mekanismeja, joilla tuloksia saadaan aikaiseksi sekä kon-

tekstejä, joissa näitä prosesseja toteutetaan. Tutkimuksessa voi ilmetä, että tietty interventio toimii toisin kuin on ajateltu ja aiheuttaa tahallisia tai tahattomia seurauksia. Realistisen arvioinnin tuloksilla voi olla ehdollistettu luonne. Realistinen arviointi alkaa ja päättyy teoriaan. Se myös kehittää ja testaa teoriaa, mikä toimii kenelle ja missä yhteydessä ja missä suhteessa. Realistinen lähestymistapa tarjoaa mahdollisuuden oppia toisilta. Jo koettua mekanismeista voidaan kehittää edelleen omassa tai toisten toimijoiden toimintaympäristössä. Realistinen arviointi on monimuotoinen ja se omaa muutosvalmiuden sekä toiminnan kehitysmahdollisuuden. Se hyväksyy epäonnistumisen ja tarjoaa tapoja korjata ongelmia. Realistisella arvioinnilla saadaan tutkinnallisesti yhtenäinen ja johdonmukainen kehys toiminnan arviointiin. Realistinen arviointi liittyy analyyttisesti tiettyyn asiayhteyteen ja siinä on valmiudet ajallisiin muutoksiin. Realismin arviointi on sisällöltään käytännönläheinen, missä tietolähteet, toiminnot ja resurssit ovat ensiarvoisessa asemassa. (Kazi 2003, 155-157.)

Kuvio 4. Generatiivinen kausaalisuus (mukailtu Pawson & Tilley 1997, 58; Kaarlejärvi 2000).



Realistinen arviointi kohdistaa kysymyksen siihen, miten hankkeet toimivat, mitä varten ja missä olosuhteissa, tavoitellen kokonaisvaltaista, holistista²⁰ perspektiiviä (ks. kuvio 4). Tämä auttaa havaitsemaan tutkimuksen kokonaisuuden ja sen osien välisen vuorovaikutuksen. Realistisessa arvioinnissa olosuhde, konteksti, vaikuttaa muutoksiin aikaansaavasti tai estävästi mekanismeiden ja ohjelmien toimintaan. Johtopäätökset kontekstista, mekanismeista ja tuloksista tehdään systemaattisen tiedonkeruun ja analyysin pohjalta. Tämän analyysin perusteella tehdään ohjelmien tai tutkitavan toiminnan arviointi. Tavoitteena on tarkentaa konteksti-mekanismi-tulos/vaikutus -yhtälöiden tuntemusta arviointiympyrän kehällä ja siten tunnistaa ohjelmiin vaikuttavat mekanismit. (Pawson & Tilley 1997.)

Kaarlejärven (2000, 371-372) mukaan mekanismeiden toimivuus on riippuvainen kontekstista. Stenvallin & Virtasen (2007, 98-102) mukaan realistinen muutosmalli edellyttää muutostekijöiden analyysiä, lähestymistapojen kriittistä soveltamista ja

²⁰ Holistisessa tarkastelussa pyritään ilmiöiden kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen.

henkilöstön saamista mukaan. Muutosjohtamista ei voi toteuttaa lineaarisesti, vaan muutos on aina kontekstisidonnainen, jossa on huomioitava käytettävät mekanismit. Taylor (1914, 149) toteaa, että samoilla mekanismeilla yhdessä tapauksessa voi olla erinomaiset seuraukset, mutta toisessa tapauksessa samat mekanismit eivät toimi. Tulos on riippuvainen siitä, miten tieteellismetodiset ja liikkeenjohdolliset periaatteet toiminnoissa ja niiden suunnittelussa huomioidaan. Realismi on monikerroksinen, avoimen järjestelmän avaruus, jossa saattaa olla kerroksittain erilaisia rakenteita ja mekanismeja, jotka toimivat eri yhteyksissä ja voivat olla kausaalisuhteessa toisiinsa. Realismi yrittää erottaa todellisen ja empiirisen toisistaan. (Sayer 2000; Kuusela 2006, 10; Kuusela 2007.) Todellisuus voi realismissa olla muuta kuin empiirinen havainto. Toisin sanoen, kaikkia todellisia rakenteita tai rakenteisiin vaikuttavia seikkoja ei voida havaita, vaan niitä voidaan päätellä empiirisen kyselyn ja havainnoinnin avulla. Todellisuus ei koostu pelkästään kokemuksista ja todellisista tapahtumista, vaan se muodostuu rakenteista, mekanismeista, syy-yhteyksistä ja kerrostuneisuudesta, jotka tukevat, tuottavat tai edistävät todellisia tapahtumia, ja jotka voidaan tai ei voida kokea. Siksi realismissa pyritään selvittämään ja tunnistamaan syyt, miksi ohjelma toimii yhdessä ympäristössä eikä toisessa ympäristössä tavoiteltuun tulokseen päästä. Realismissa pyritään koko ajan etsimään uusia selityksiä ja havaintoja, jotta voidaan paremmin ymmärtää asioihin vaikuttavia seikkoja. (Pawson ja Tilley 1997, 406.) Ohjelman tulokset liittyvät suorituksiin, jotka ovat seurausta monimutkaisista tapahtumaketjuista ja rakenteista, monilla eri tasoilla. Selittävä teoriarakenne muodostuu teoreettisen ja kokeellisen menetelmän seurauksena. (ks. Kazi 2003, 22-23; Anderson & Ackerman 2010; Pedersen, Nielsen & Kines 2012, 48-54.)

Anttilan (2006, 631-633) mukaan realistinen arviointi tähtää menetelmällisesti reaalia maailman ilmiöiden käytännölliseen todentamiseen. Metodologisella tasolla realistinen arviointi tuottaa holistisen lähestymistavan käytännön evaluaation kysymyksiin. Peltosen (2010) mukaan realismissa organisatorisia ilmiöitä ymmärretään ja selitetään niitä tuottavista syvätason mekanismeista käsin. Käsitys kausaliteetista on olennainen osa realistista arviointia. Ilmenevät säännönmukaisuudet vahvistavat käsitystä tiettyjen mekanismien olemassaolosta ja niiden toimivuudesta tietyssä toimintaympäristössä. (ks. Kuusela 2005, 74-88; Kuusela 2006, 62-63; Kuusela 2007; kuviot 6, 12, 19.)

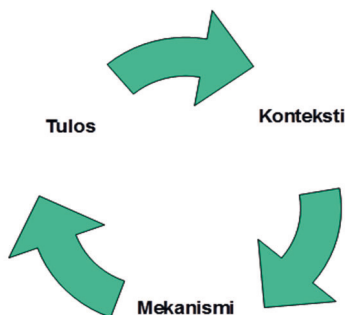
Kaarlejärven (2000, 372) mukaan arviointikehän tulos/vaikutus mahdollistaa arvioinnin ja mahdolliset muutostyöskäytännöt. Realistinen arviointi ei ainoastaan vastaa käytännön tarpeisiin säilyttämällä kosketuksensa kokonaisuuteen, vaan tavoittelee muutosta ja parempia käytäntöjä. (Pawson & Tilley 1997, 85-86; Kazi 2003, 163-164; Kuusela 2006, 66; Kuusela 2005, 77; Kaarlejärvi 2000, 377.)

Realistinen arviointi kiinnittää huomiota kulloiseenkin kontekstiin, jossa ilmiötä tarkastellaan. Realismi viittaa siihen, että kaikki inhimilliset toimet ovat reaalityodellisuuden sisäänrakennettuina. Ilmiöt ovat järjellisiä ja ymmärrettävissä (Sense-Making)²¹, koska niiden voidaan katsoa olevan osa suurempaa säännönmukaisuusien kokonaisuutta. Tehtävänä on osoittaa tällaisten olemassa olevien ilmiöiden ominaisuudet samoin kuin niihin vaikuttava teoreettinen viitekehys. (Kuusela 2006, 66-67; Pawson & Tilley 1997, 406; kuvat 6, 7, 8, 12.)

Interventiot ovat toimenpiteitä tai menetelmiä, jotka saattavat tuottaa muutoksia tai muutostarpeita mekanismeihin tai konteksteihin. Muutoksissa syntyy tietoisesti ja tiedostamatta muutoksen tuloksiin vaikuttavia interventioita. Näiden interventioiden arviointiin käytetään tilastollisen tarkastelun lisäksi BSC-tasapainotettua mittaristoa. Pawsonin (2013) mukaan analysoinnissa on haasteena se, että kaikki vallitsevat mekanismit eivät ole selkeästi havaittavissa. Nämä piilomekanismit voivat vaikuttaa merkittävästi lopputulokseen. Ihmisten valinnat ovat eräänlaisia kollektiiviseen päätöksentekoon liittyviä mekanismeja. Mekanismin vaikutus on riippuvainen sekä kontekstitekijöistä että mekanismien keskinäisestä suhteesta. Konteksti voi joko edistää tai rajoittaa mekanismien toimintaa. Mekanismin toiminta on aina riippuvainen kontekstista. (Pawson & Tilley 1997, 58; Pawson & Tilley 2004, 85-86; Kaarlejärvi 2000, 371; Korteniemi 2004, 20-21; Kazi 2003, 3-4; Nielsen & Miraglia 2016, 40-62.)

²¹ Amerikkalainen viestintätutkija Brenda Dervin kehitti Sense-Making lähestymistavan, jonka avulla tiedonhankintatutkimusta voidaan lähestyä sekä teoreettisesti että metodisesti. Sense-Making liittyy myös prosessiajatteluun, jossa ihmiset ja ympäröivä maailma kehittyvät jatkuvasti. (ks. Weick 1995; Dervin 1999, 35-55.)

Kuvio 5. CMO, Context-Mechanism-Outcome kaavio. Konteksti-mekanismi-tulos on realistisen arvioinnin pelkistetty CMO-kehä (mukailtu Pawson & Tilley 1997.)



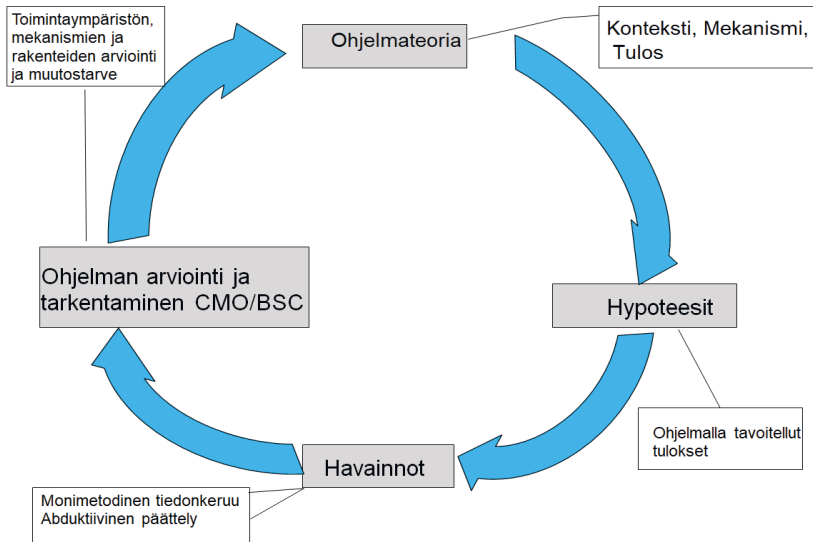
Mekanismilla kuvaillaan ohjelmaa ja toimia, jotka johtavat tiettyyn vaikuttavuuteen. Mekanismit toimivat usein taustalla, jota ei toiminnan aikana aina edes tiedosteta, koska toimijat pyörittävät ohjelmaa. Toimijat ovat kuitenkin se ryhmä, joka saa ohjelman liikkeelle. Ohjelma voi epäonnistua tiettyjen interventioiden vaikutuksesta. Monet ohjelmat sisältävät monikomponenttijärjestelmän interventioita, joista jokainen toimii sen omana taustaprosessina. Toimenpideohjelmissa on usein pitkiä vaihejaksoja ennen kuin tulosta ja vaikutusta voidaan arvioida. Mekanismi viittaa tapoihin, joilla jokin toiminto saa aikaan muutoksen. Ne selittävät osaltaan intervention logiikkaa. Mekanismit ovat osa teoriaa, jonka toimivuutta testataan valitussa tutkimusympäristössä. Mekanismit aiheuttavat muutoksia toimintojen onnistumiseen tai epäonnistumiseen, siksi ohjelmien kehittäminen pitää perustua aikaisemmasta opittuun. Mekanismit, jotka tuottavat ongelmia muutetaan tai poistetaan tai niiden tilalle etsitään vaihtoehtoisia mekanismeja, joiden toimivuutta testataan alkuperäisessä kontekstissa. (Pawson & Tilley 1997, 58-71; Kaarlejärvi 2000, 371; Lumijärvi & Jylhäsaari 2000; Korteniemi 2003, 20–21; Kazi 2002a, 3-7; Kazi 2003, 27; Kuusela 2007, 64-65; Malinowski 1960/1944/1990.)

Konteksti kuvaa niitä olosuhteita, jotka ovat merkityksellisiä toiminnallisen ohjelman mekanismin kannalta. Konteksti voi olla lisäksi rakenne, joka kuvaa toimintaympäristöä. Realismi hyödyntää kontekstuaalista ajattelua käsittelemällä kysymyksiä kelle ja missä olosuhteissa ohjelma toimii. Käsite ”missä yhteydessä” on hyvin merkityksellinen asia, kun tarkastellaan ohjelman toimivuutta. Realismia on se, että tiettyssä yhteyksissä ohjelman teoria toteutuu, mutta toisessa yhteydessä ilmenee puutteita. Tämän selvittäminen on juuri realistisen arvioinnin tärkein tehtävä. (Pawson & Tilley 1997, 216-217; Pawson & Tilley 2004, 85–86; Tilley & Clarke 2006, 44.)

Pawson & Tilley (2004, 86-87) mukaan ohjelmien kokonaisvaikutusta on vaikea arvioida, koska mekanismeissa aktivoituvat interventiot vaihtelevat ja vaikuttavat tuloksiin. Ohjelmien tulokset voivat tästä syystä olla vaikeasti ennakoitavissa. Realismin rikkaus on siinä, ettei se tukeudu yhteen tulosmuuttajaan ja anna vain hyväksyty/hylätty tulosta. Realistinen arviointi tarkastelee toimintaympäristöä ja sen mekanismien vaikuttavuutta tuloksiin. Muutosesitykset voivat siis kohdistua sekä toimintaympäristöön että mekanismiin. On huomioitava, että pelkän toimintaympäristön muutos voi samoilla käytössä olevilla mekanismeilla aiheuttaa muutoksia tuloksiin. Tulosalueiden arviointi mahdollistaa monimutkaisten ohjelmien arvioinnin. (ks. Kaplan & Norton 1996, 8-18; Kaplan & Norton 2004, 134-140; Lumijärvi & Jylhäsaari 2000.)

Pawson ja Tilley (1997, 56-57) lähtevät arvioinnissa liikkeelle strukturalistisesta mallista, jossa muutos koostuu toimijoiden ja rakenteiden vuorovaikutuksesta, kierteestä, jossa aikaisemmilta sukupolvilta periytyvä kulttuuri tai rakenne ohjaa ja rajoittaa toimijoiden valintoja, kuitenkin niin, että toimijat pystyvät osittain muokkaamaan toimintoja. Muutos voi olla mahdollista kuitenkin vain silloin, kun näiden ohjelmien ja projektien suunnittelussa on pystytty hyvin ennakoimaan kontekstin, mekanismien ja keinojen yhteensopivuus, sekä kun suunnittelussa on ymmärretty toimijoiden ja rakenteiden vuorovaikutus muutoksen aikaansaamiseksi. Realistisella arvioinnilla pyritään löytämään käytännössä tuloksiin vaikuttavia tekijöitä ja kartoitetaan interventioita, jotka aiheuttavat havaittuja muutoksia olosuhteissa. Multimenetelmätiedon keruu käsittelee kysymyksiä siitä, mikä todella toimii, kenelle ja missä yhteyksissä. Usein ensimmäinen selvitys vaatii lisäselvityksiä ja tarkennuksia. Tästä muodostuu käsite realismin vaikuttavuuden syklistä. (ks. Pawson & Tilley 1997, 214-219; Pawson 2004, 27-33; Kazi 2003, 158-161; Teerikangas 2006; kuvio 6.)

Kuvio 6. Realistinen arviointisykli (mukailtu Pawson & Tilley 1997; Kuusela 2007).



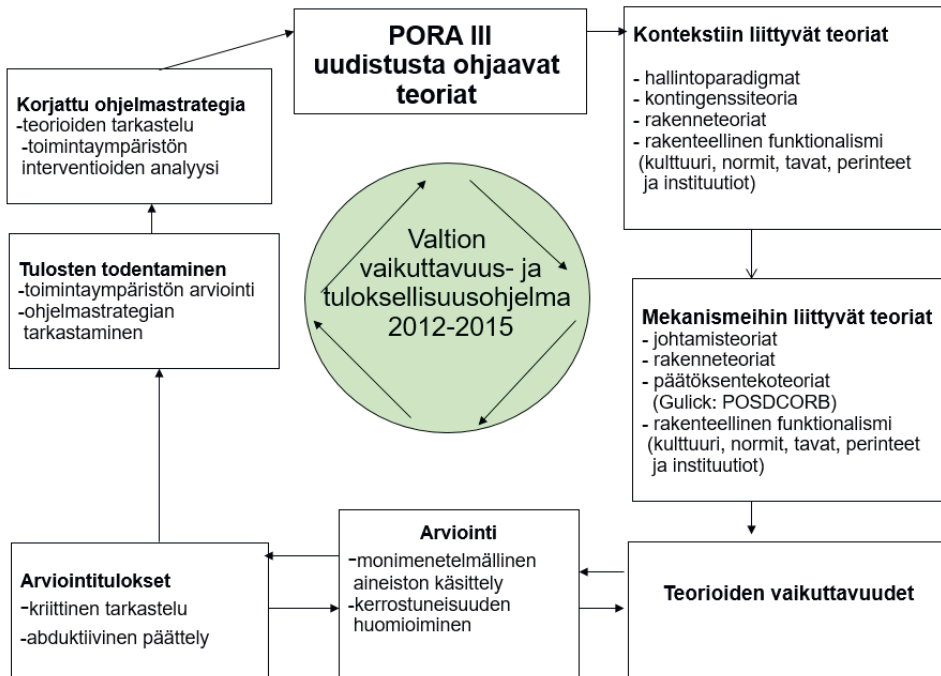
Kazin (2003, 163-164) mukaan realistisessa arvioinnissa on tutkittava olosuhteet missä ja miten tulokset tuotetaan. Yksi toiminta johtaa toiseen, koska toimet suoritetaan tietyssä ympäristössä. Realistisen arvioinnin käsitteen syntyminen osoittaa, että mekanismit ja kontekstit voivat muuttua itseään, ja että uusia mekanismeja saattaa syntyä. Tutkimuksessa on huomioitava, että on olemassa lisäksi muita mekanismeja ja interventioita, jotka voivat häiritä lopputulosta. (ks. Taylor 1914, 149.) Pawsonin (2000, 294) mukaan realistisen tutkimusasetelman avulla selvitetään, mikä saa tapahtumat aikaan. Realistinen empiirinen tutkimus paljastaa, kuinka toimijuus ja rakenteet saavat aikaan tutkimuksen kohteena olevan ilmiön. (ks. Marchal & al. 2010.)

Kaarlejärven (2000, 369) mukaan realistista tutkimusta on kritisoitu siitä, että se keskittyy perustelemaan liaksi valittua näkökulmaa ja jättää operationaalistamisen vähemmälle huomiolle tai kokonaan tekemättä. Realistista arviointia on kritisoitu lisäksi siitä, että se pyhittää olemassa olevat asiantilat ja sillä on liian suppeat tavoitteet kokonaisten toimintaohjelmien arviointiin.

Anttilan (2007, 61-65) mukaan realistinen arviointi toteuttaa tieteellisen päättelyn näkökulmasta abduktiivista logiikkaa, jossa lähdetään liikkeelle käytännön tasosta ja siirrytään asteittain teoreettiseen orientaatioon, josta taas teoriasta käytäntöön. Anttila jakaa realistisen arvioinnin teorioihin, teoreettisiin rakenteisiin ja käsitteisiin sekä reaali maailman tasoon, jossa testataan ja koetellaan hypoteeseja. (ks. Grönfors 1985, 33-37; Mattila 2006, 46-48; Silvennoinen & Nuora 2010.)

Seuraavassa kuviossa esitetään tutkimukseen liittyvä CMO-kehä sekä uudistusta ja toimintaa ohjaavat teoriat.

Kuvio 7. PORA III uudistuksessa käsiteltävät teoriat ja abduktiivinen päättely.²²



Yhteenvedona todettakoon, että tässä tutkimuksen teoreettisen osuuden tarkastelu tukeutuu realistiseen arviointimetologiaan, jota mallintaa realistisen arvioinnin kehä. CMO-kehän ensimmäinen, hallintoideologinen vaihe ilmaisee ohjelmalliset tavoitteet ja toinen vaihe paneutuu lähemmin virkamiesvalmistelulla luotuun PORA III kontekstiin, käytettäviin johtamis- ja organisaatorakenteisiin sekä prosessien organisointiin. Kolmas vaihe tuo esille ne teoriat, jotka vaikuttavat muutoksessa ja neljäs vaihe on varsinainen tulosten vaikuttavuusien arviointivaihe, jota tarkastellaan BSC-mittaristoa hyödyntäen. Arvioinnissa pääaineistona käytetään vuoden 2015 kyselytutkimusta. Lisäksi arvioinnissa käytetään henkilöstöbarometriä, poliisibarometriä ja toiminnallisia tilastoja. Muutoshankkeen tuloksien ja vaikutusten (Outcome)

²² Abduktiivinen päättely alkaa käytännön tasolta ja päättely tapahtuu vuorotellen teorian ja käytännön tasolla. Päättelyä johdetaan kohti ilmiön mallinnusta ja sen todentamista arviointikriteerien avulla. (Anttila 2007, 62.)

arvioinnissa keskeisellä sijalla ovat henkilöstön näkemykset ja toimintojen tilastollinen kehitys sekä poliisi- ja henkilöstöbarometrien muutokset. CMO-kehän avulla hahmotetaan kaikki ne tunnetut tekijät, jotka vaikuttavat tai voivat vaikuttaa tietyssä kontekstissa, tiettyjen mekanismien aikaansaamaan yhteisvaikutukselliseen tulokseen. Context-Mechanism-Outcome -kehä (CMO) kuvastaa osaltaan monikerroksista hallintorakenteen olemusta sekä siinä esiintyviä paradigmoja, teorioita, kontekstejä, mekanismeja ja vaikutuksia. Historiallisesti tarkasteltuna muutosten käynnistymiseen vaikuttavat vahvimmin juuri globaalit hallintoparadigmat, joilla näyttää olevan merkittävä vaikutus hallintorakenteisiin ja hallintoideologian kehitykseen. Näillä on vaikutusta toimintojen ja päätösvallan keskittämiseen sekä hajauttamiseen. Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjautuu organisaatorakenneteorioihin, kuten rakenne-, johtamis- ja päätöksentekoteorioihin. Tutkimuksessa tarkastellaan rakennemuutoshankkeisiin johtaneita tekijöitä, kuten hallintoparadigmoja ja niihin kytkeytyvien hallintoideologioiden sisältöä, kuten keskittämistä ja hajauttamista sekä organisaatio- ja johtamisrakenteita. PORA uudistuksen tuloksellisuutta arvioidaan empirisen dokumenttiaineiston ja tilastollisen kehityksen aineistolla.

Tässä tutkimuksessa realistista arviointimenetelmää CMO:ta täydennetään BSC tasapainotetulla mittaristolla, jotta saadaan laajempi kuva vaikuttavuuteen liittyvistä tekijöistä.

2.3 TASAPAINOTETTU MITTARISTO, BALANCED SCORECARD (BSC)

Amerikkalaiset Robert S. Kaplan ja David P. Norton julkistivat 1992 näkemyksensä Balanced Scorecard -mallista (BSC). Aluksi kiinnostus tätä menetelmää kohtaan heräsi elinkeinoelämän piirissä, mutta myöhemmin BSC-mittaristo on levinnyt myös julkiselle sektorille. BSC järjestelmässä on kyse eri osa-alueiden tasapainottamisesta ja niiden mittauksesta. BSC järjestelmään sisältyy erilaisia näkökulmia, kuten taloudellisuus-, prosessi-, asiakas- ja oppimisen näkökulma. (ks. Kaplan & Norton 1996, 7-19.)

BSC nelikenttämittaristo liittyy tasapainoisen onnistumisstrategian käsitteeseen, jota Hallinnon kehittämiskeskus (HAUS) ryhtyi vuonna 1997 kehittämään julkiselle sektorille paremmin soveltuvaksi arviointijärjestelmäksi. Määtän & al. (2000, 28) mukaan julkisen toiminnan perusajatus on turvata kaikille yhteiskunnan kansalaisille peruspalvelut, joihin jokaisella on yhtäläinen käyttöoikeus. Olve & Wetter (2001, 224-225) ovat todenneet, että julkishallinnon mittareita on perusteltua muokata siten, että

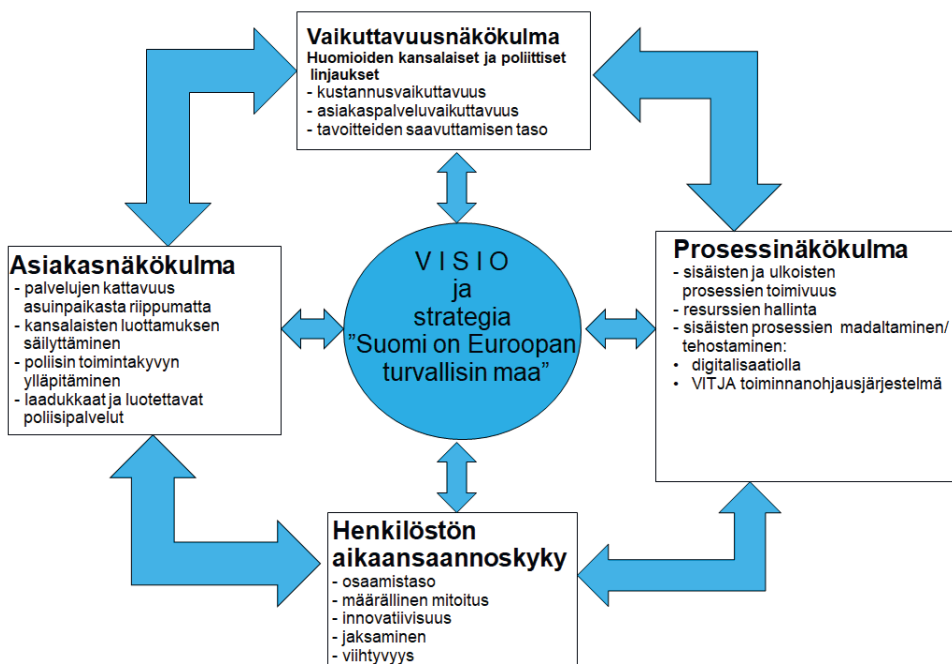
ne paremmin mittaavat julkisen sektorin toimintaa. Lumijärven (1999, 9-14, 27-28) mukaan tasapainotetun mittariston strategia tuo selkeitä etuja perinteiseen tulosajattelumallintamiseen. Mittarit eivät ole pelkkiä yksittäisiä tunnuslukuja, vaan linkittyvät ketjuksi ja hierarkkiaksi, joka konkretisoi vision ja käytetyn strategian mitattaviksi indikaattoreiksi. Mittariston vahvuutena on, että se toimii yhteistoiminnan, kommunikoinnin, informoimisen ja kontrollin välineenä. Mittaristo toimii myös kehittämisen välineenä. Kaplanin & Nortonin (2004) ja Friedagin & Schmidtin (2005) mukaan BSC-mittaristo heijastaa vahvasti organisaation strategiaa ja strategisten tavoitteiden toteutumista. Lumijärvi (1999, 10) suosittelee julkiselle sektorille omanlaista tasapainotettua mittaristoa, koska julkisen sektorin on vastattava usein sellaisiin palvelutarpeisiin, joissa ei tavoitella rahallista voittoa, esimerkiksi poliisi-, palo- ja sairaalatoimi. Lumijärven mukaan tasapainotettu mittaristo antaa tärkeää tietoa organisaation kyvystä tuottaa tulosta yhtä vuotta pidemmällä aikavälillä. Mittaristo mahdollistaa lisäksi organisaation tulevan menestyksen ennakoinnin. Tuloksia voidaan parantaa muun muassa henkilöstön koulutuksella ja prosessien kehittämisellä. Hänen mukaansa BSC:n nelikenttien keskinäinen suhde on merkityksellinen. Jos halutaan parantaa prosesseja ja asiakaspalveluja, on pohdittava miten pitäisi panostaa henkilöstön aikaansaannoskykyyn, jotta kokonaisvaikuttavuus kohenee. Määtä & al. (2000, 26-27) mukaan BSC järjestelmässä on kyse kokonaisnäkemyksestä sekä organisaation toimintaan kytkeytyvistä näkökulmista ja tehtävistä, kuten taloushallinto ja markkinointi sekä henkilöstövoimavarojen, laadun ja prosessien hallinta. Amaratungan, Baldryn & Sarsharin (2001) mukaan BSC:n nelikenttämallilla voidaan osoittaa organisaation strategiset suunnat, viestittää odotukset ja mitata sovittujen tavoitteiden edistyksen aste. Greasley (2004) on Yhdistyneen kuningaskunnan poliisiorganisaatiotutkimuksessaan käyttänyt prosessien kehittämiseksi BSC:n nelikenttämällin mittausjärjestelmää työprosessien ja strategisten tavoitteiden toteutumisen arviointiin. Mittausjärjestelmällä arvioitiin ovatko toteutetut muutokset todella saavuttaneet halutut vaikutukset niille asetetun ajan kuluessa. (ks. Olve & al. 2001; VM 29/2008; Parsons 1956; Parsons & Smelser 1964; Lumijärvi 1994; Lumijärvi & al. 2000a; Määttä 2000, 29-37; Järvensivu 2007; Julkunen 2008; Lönnqvist 2012; kuvio 9.)

Carmona & Grönlund (2003) toteavat, että Ruotsin poliisin BSC tulokorttijärjestelmä keskittyi seuraamaan joitain helppokäyttöisiä indikaattoreita, jotka antoivat perinteisen käsityksen poliisin töistä, kun taas joitain tärkeitä poliisitoimintoja ei mitattu, esimerkkinä mainitaan yhteisöllinen lähipoliisitoiminta. Tämä mittaustavan yksipuolisuus vähentää tasapainotetun tulokorttijärjestelmän toimintaedellytyksiä.

Myöhemmin Kaplan ja Norton (2004) ovat kehittäneet järjestelmää monimuotoisemmaksi, esimerkkinä Royal Canadian Mounted Police -strategiakartta, jonka perusta on vahvasti koulutettu ja innovoiva henkilökunta. Seuraavana vaiheena ovat strategiset kohteet ja toiminnot, joita henkilökunta toteuttaa poliittista tahtoa ja modernia johtamisperiaatteita edustavan johdon myötävaikutuksella. Tästä kokonaisuudesta seuraa kolmantena vaiheena korkeatasoiset, asiakaslähtöiset ja sidosryhmiä huomioivat poliisipalvelut. Strategiakartta on hyvin laaja-alainen ja kuvaa hyvin sitä, miten useat BSC-mittaristot voidaan koota yhteen kuvaamaan organisaation strategisia tavoitteita ja vision toteuttamiseen tarvittavia elementtejä. Strategia muutetaan toiminnaksi mittareiden, tavoitteiden ja hankkeiden avulla. (Wisniewski & Dickson 2001; Kaplan & Norton 2004, 379-383; Promberger, Hernus & Koschar 2006; PYJ 4/2004; Sparrow 2015, 17-52; Soininen & Vater 2017.)

Tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan havaita, että BSC on ollut käytössä poliisin toiminnan arvioinnissa 1990-luvun loppupuolella ja 2000-luvulla useimmissa länsimaissa. Suomen poliisilla on ollut myös käytössä 2000-luvulla BSC-mittaristo, jossa on huomioitu henkilöstön aikaansaannoskyky, prosessinäkökulma, asiakasnäkökulma sekä taloudellisuus ja vaikuttavuusnäkökulma. Nämä näkökulmat tähtäävät strategioiden avulla vision toteutumiseen. (ks. Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2003; SM 9/2002; PYJ 4/2004; McLean 2006; Carmona & Grönlund 2003; Elefalk 2007; Greasley 2004; Johannessen 2015; Stierle & Siller 2013; Bernhard & Hoffschroer 2001; Renter 2017.)

Kuvio 8. Poliisilla on ollut 2000-luvulla käytössä BSC-mittaristo. Tässä kuviossa BSC-mittaristoa on mukailtu hallintorakennemuutosten asiakirjasisällön mukaisesti. (mukailtu Kaplan & Norton 1992; Määttä & Ojala 2000; Lumijärvi & al. 2000a; Lumijärvi & al. 2002; Lumijärvi & al. 2003; PYJ 4/2004.)



Lumijärven & al. (2000, 13-15) mukaan julkiselle sektorille suunnattu BSC nelikenttämittaristo on ymmärrettävä kerroksittaisena. Mittaristossa on pohdittava, miten henkilöstön aikaansaannoskykyyn panostaminen edistää prosessien ja asiakastyön laadukkuutta sekä asiakastyön vaikutusten saavuttamista kattavasti ja kustannustietoisesti.

Tässä tutkimuksessa BSC:n nelikenttämallilla kuvataan rakennemuutokseen liittyviä osa-alueita. BSC tasapainotettu mittaristo auttaa ymmärtämään, miten eri ulottuvuudet ja niiden kerrostuneisuus vaikuttavat toiminnan tuloksiin, strategisten tavoitteiden toteutumiseen ja kokonaisvaikuttavuuteen. Tämä BSC:n nelikenttämalli edesauttaa rakennemuutoksissa toteutetun toiminnan arviointia ja siten täydentää merkittävästi CMO-kehällä suoritettua ohjelman kokonaisarviointia.

Tässä tutkimuksessa käytetään Kaplanin & Nortonin (1992) kehittämää tasapainotettua tulostittaristoa Balanced Scorecard (BSC), jota on muokattu Määttän & Ojalan (2000) ja Lumijärven, Virran & Kujanpään (2002) malleja mukaillen. Kuuselan (2007) mukaan BSC-mittaristolla on yhteyksiä realistiseen arviointiin (CMO),

joissa molemmissa korostetaan vastaavalla tavalla todellisuuden kerrostuneisuutta sekä kontekstien ja mekanismien yhteyttä ilmiöihin. Lumijärven (1999) mukaan nelikenttämallissa tuloksellisuus nähdään taloudellisen vaikuttavuuden, henkilöstön aikaansaannoskyvyn, sisäisten prosessien ja palvelujen laadun moniulotteisen arviointikehikon kokonaisuutena. Tutkimuksessa käytetään BSC mittaristoa strategisten tavoitteiden ja vaikuttavuuden mittaamiseen pidemmällä periodilla. Kansalaisnäkökulmaa arvioidaan poliisibarometrin perusteella. (kuviot 9, 12, 15.)

Rakenneuudistusten tavoitteiden toteutumista arvioidaan vuonna 2015 tehdyn kyselytutkimuksen tuloksien sekä tilastollisen kehityksen perusteella. PORA III tavoitteet on määritelty kahdella eri tasolla, poliittisissa asiakirjoissa (hallintoideologia) ja PORA III asiakirjoissa (virkamiesnäkökulma). Rakenneuudistuksen vaikuttavuutta arvioidaan tavoitteiden saavuttamisasteena ja vaikutuksia palvelunkäyttäjien tarpeiden näkökulmasta. Lisäksi rakenneuudistusten vaikuttavuutta tarkastellaan tutkimuksessa tilastollisen kehityksen ja poliisibarometriin tuloksien pohjalta pidemmällä periodilla, koska ne ovat olennaisia kokonaisuuksia tutkimuksen luotettavuuden kannalta.

BSC:n osalta on käyty keskustelua siitä, että onko BSC teoriaa, tutkimuksen malli vai pelkkä konsulttioppi. Ensiksi on todettava, että Balanced Scorecardiin liittyviä väitöskirjoja on tehty useita, esimerkiksi Toivanen (2001), Silvennoinen-Nuora (2010) ja Mannermaa (2013).

Balanced Scorecardiin perustuvia tutkimuksia on tehty paljon, esimerkiksi Elefalk (2007), Andersson & Tengblad (2009), Wisniewski & Dickson (2001), Kasurinen (2003), Carmona & Grönlund (2003), Lohiniva & Karjalainen (2004), Sparrow (2015).

Kaplanin ja Nortonin kehittämää BSC:n nelikenttämallia on käytetty laajasti organisaatioiden strategiavälineenä ja muun muassa siksi sitä pidetään organisaation suorituskyvyn arvioinnin osalta merkittävässä asemassa. BSC -nelikenttämallin aikaansaannoskyvyllä, prosessi- ja asiakasnäkökulmalla on vahva osuus organisaation vaikuttavuuteen ja taloudellisuuteen.

2.4 RAKENNEUUDISTUS JA RAKENNETEORIAM

Bridgesin (1986, 25) mukaan organisaatiomuutos voi kohdistua rakenteisiin, prosesseihin, strategioihin tai teknologiaan tai yhtä aikaa kaikkiin näihin, joilla haetaan taloudellista tehokkuutta. Petersin & Savoien (1998, 108-123) mukaan merkittävät ra-

kennemuutokset käynnistyivät 1950-luvulla, kun toiminnot ja toimintaympäristö alkoivat muuttua globalisoitumisen myötä. Seeck (2008, 155-159) tuo esille rakennanalyttisen paradigman synnyn 1950- ja 60-luvuilla. Tuolloin havaittiin, että organisaatiot ovat avoimia järjestelmiä ja niiden täytyy menestyäkseen luoda sopiva suhde ympäristön kanssa. Seuraava merkittävä rakennemuutos tapahtui 1970-luvulla energiakriisin myötävaikutuksesta. Yhteiskunnan teollistuminen ja tekninen kehitys kiihtyi 1980-luvulla, jolloin yksityisen sektorin työttömyys lisääntyi ja julkisen sektorin suhteellinen osuus kasvoi merkittävästi. Kantola (2006, 159-163) tuo tutkimuksessaan esille toimintaympäristön muutoksesta johtuvat rakennemuutospaineet. Salmisen (2009, 334-335) mukaan globalisaation myötä valtion klassisen oikeusjärjestelmän ylläpito sekä osa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävistä ovat siirtyneet kansallisen tason yläpuolelle, jonka vuoksi keskushallinnon roolia on arvioitava uudelleen. Kingin (2009) mukaan rakenneteoria selittää, miten kunkin aikakauden ja ympäristön aiheuttamat rakenteelliset muutostarpeet vaikuttavat organisaatioon. Tämä elämänkaarinäkökulma selittää ja auttaa ymmärtämään poliisin toimintaa ja organisaatioiden kehitystä. Rakenteelliset muutokset voivat liittyä pienempiin osakokonaisuuksiin, kuten esimerkiksi toimintaa ohjaavaan lähipoliisitoimintaan. Huhtalan & Laakson (2006) mukaan rakenneteoriat ovat toiminnan tehostamista rakenteisiin vaikuttamisen kautta. Rakennemuutoksiin liittyvät ilmiöt voidaan nähdä rakenneteoreettisen paradigman toteutumisenä ja jatkumona. (ks. Chandler 1962; Lawrence & Lorsch 1967/1969; French & Bell 1979; Rissanen, Sääsäski & Vornanen 1996; Whittington 2002; Vera & Crossan 2004; Manning 2010.)

King (2009) tuo poliisiorganisaatiotutkimuksessaan esille institutionaalisen teorian, mihin liittyy organisaation legitimiteetti, symboli, mytologia, perinne ja myytit sekä uskomukset. Institutionaalinen teoria viittaa johonkin pysyvämpään rakenteeseen, johon liittyy tietty pysyvyys ja perusturva.

Lämsän, Päiviken & Hautalan (2005, 169-171) mukaan organisaatioiden syntyä, muutosta ja olemusta voidaan tarkastella kolmella eri jaottelulla. Ensimmäisessä organisaatio ja sen muotoutuminen ovat ulkoisen toimintaympäristön rajoittamia. Onnistuakseen toiminnoissaan organisaation on sopeuduttava ympäristön rajoituksiin. Vaikuttavimmat suuntaukset ovat organisatorinen populaatioekologia²³ ja resurssi-riippuvuuden teoria²⁴. Toisessa tarkastelutavassa organisaatio ja sen muotoutuminen

²³ Organisaation iän ja koon vaikutus menestymiseen. Ympäristömuutokset vaikuttavat populaatioon esim. muutokset laeissa. Rakenteellinen kitka: organisaatioiden oma uudistustyö on riittämätöntä eikä selitä menestymistä. (Virtanen 2007a.)

²⁴ Resurssi-riippuvuuden teoria viittaa siihen, että kaikki organisaatiot ovat riippuvaisia ympäristöstään, sidosryhmistä ja muista organisaatioista (Pfeffer & Salancik 1978). Vrt. kontingenssiteoria.

perustuu organisaation omiin aktiivisiin ja päämääriin tähtääviin toimintoihin. Onnistumisen taustalla ovat sen toimijoiden omat valinnat ja aktiivinen vaikuttaminen. Merkittävät suuntaukset ovat rationaalinen kontingenssi-²⁵ ja transaktiokustannusteoria²⁶. Kolmannessa tarkastelutavassa organisaatio ja sen muotoutuminen perustuu edellisten väittämien yhdistelmiin. Organisaation onnistumisen edellytykset ovat ulkoisten rajoitteiden huomioiminen, toimijoiden aktiivisuus, päämäärätietoisuus sekä omaehtoinen toimintaedellytysten luominen. Nämä ulottuvuudet esiintyvät muun muassa institutionaalisessa ja kriittisessä organisaatioteoriassa²⁷ sekä jälkimodernissa näkökulmassa²⁸. Peltosen (2010) mukaan modernissa teoriassa organisaatiota tarkastellaan järjestelmänä, joka sopeutuu eritasoisin ympäristöihin. Modernien organisaatioiden tehtävänä ei ole byrokratiateorian tapaan toimia pelkästään rationaalisten teollisten tuotteiden ja julkisten palveluiden tuottajina. Organisaation selviytyminen vallitsevassa kontekstissa vaatii, että organisaatio kykenee sisäistämään ja yhdistämään toimintaansa muitakin kuin rationaalisia aspekteja. (ks. Crozier & Friedberg 1980; Donaldson 1996/2001; Chappell & Lanza-Kaduce 2010.)

Rakennemuutoksen välttämättömyyden havaitsivat 1980-luvulla teollisuus- ja pankkimaailma. Rakennemuutos aiheutti julkisella sektorilla paineita supistaa ja yksityistää palveluita. Käsitys oli, että yksityinen sektori on toimivampi kuin julkinen sektori, sen palvelu on taloudellisempaa sekä se, että palveluiden käyttäjille on annettava vapaus valita niiden tuottaja (vrt. SOTE). Kantolan (2006, 159-161) tutkimuksen mukaan rakennemuutokset käsitteenä tulivat Suomen hallitusohjelmiin 1990-luvun puolivälin jälkeen. Peters & al. (1998, 127-128, 300-301) tuovat esille palveluiden arvomittoamisen. Ovatko yksityiset ja julkiset palvelut vaikuttavuudeltaan ja arvomaailmaltaan verrattavissa keskenään? Nivalan (2006, 135-136, 138) mukaan julkisella sektorilla asiakas ei ohjaa palveluiden tuottamista, vaan tilaaja ja tuottaja sopivat palvelutavoitteet keskenään. Heikkous syntyy siitä, että tilaaja-tuottajaketjua ei nähdä osana kansalaisten tarpeista lähtevää palvelujen tuottamisprosessia. Pelkkä palvelun

²⁵ Rationaalinen kontingenssiteoria perustuu ajatukseen, että organisaatiot ovat aktiivisia ja päämääriin pyrkiviä ja toisaalta ihmiset pyrkivät omien päämääriensä toteuttamiseen (Scott 1994; Lämsä & al 2005; Hall 2002). Kontingenssiteoria puolestaan tarkoittaa, ettei ole ympäristöstä riippumatonta organisaatiota (Harisalo 2008, 219-221).

²⁶ Transaktiokustannusteoria nojaa olettamukseen, jonka mukaan päätöksentekijällä on rajoittunut päätöksentekokyky ja laajojen kokonaisuuksien hallinta, minkä vuoksi toimintoja siirretään osajille (Williamson 1985).

²⁷ Kriittinen organisaatioteoria perustuu ajatukseen, että organisaatioihin ja niiden toimintaan vaikuttavat historiallisesti ja sosiaalisesti rakentuneet valtasuhteet, jotka asettavat ihmiset eriarvoiseen asemaan (Malin & al. 2010).

²⁸ Jälkimodernissa näkökulmassa pyritään kyseenalaistamaan organisaatioita tai niissä toimivia ihmisiä koskeva vakioiseksi muodostunut tieto (Lämsä & al. 2005).

hintaa ei ole arvoja mitattaessa ainoa oikea mittari, vaan tuloksia pitää mitata kokonaisvaltaisesti. Rakennemuutosten tavoitteena on ollut uudistaa ja tehostaa hallintoa. Muutoksiin liittyvä yksityistäminen ei ole arvo sinänsä, vaan sen sijaan yksityistäminen avaa mahdollisuuden kilpailuttamiseen. Muutokset ovat aiheuttaneet huomattavia kustannuksia, mutta kovin vähän kuitenkaan konkreettista hyötyä. Poliittiset johtajat ovat asettuneet puolustamaan hallintobyrokratiaan pohjauttavaa valtakennettä, joka on osaltaan mitätöinyt taloudellisuutta ja tehokkuutta tavoittelevan muutoksen edut. (ks. Temmes & al. 1997, 100-102.)

Hannuksen (2000, 57-58) mukaan rakennemuutosten tarkoituksena on yleensä madaltaa organisaatiota ja purkaa raskaita esikuntia sekä vähentää johtamistasoja. Rakennemuutosten tavoitteena on raskaan hallinnon sijaan siirtää painopistettä ”etulinjaan”. Kuuselan & al. (2008, 53, 225) mukaan rakenteet voidaan ymmärtää toimijoiden väliseksi valtasuhteiksi, jotka vaikuttavat heidän toimintaansa ja joihin he myös itse toiminnallaan vaikuttavat. Organisaatiot ovat tietoisten toimijoiden toiminnan tulosta. Harisalonen (2009, 47) mukaan organisaatiot ovat tavoitteiden toteuttamisen keinoja. Rakennemuoto määrittää organisaation tehtävät ja se kuvaa vallan ja vastuun jakaantumista. (Harisalo 2010, 69.)

Ylikosken & Ylikosken (2009, 70-71) mukaan muutosprosessissa muokataan ja muunnetaan organisaatiota. Tavoitteet määritetään ja voimavarat kohdennetaan toisin kuin ennen. Työnjako, osastojako ja resurssien kohdentaminen arvioidaan uudella tavalla. Muutoksessa on kyse ihmisten vuorovaikutuksesta sekä päätöksentekoon osallistuvien ja toimintaa toteuttavien omien tavoitteiden, toiveiden ja tarpeiden kartoittamisesta. Muutosjohtaminen on toimintaprosessien, organisaatorakenteiden, tietotekniikan ja tehtävien uudelleen jakamisen prosessoimista riskien sekä kustannusten vähentämiseksi. Kickertin (2013) mukaan muutoksen onnistuminen edellyttää suunnitelman laatimista, selvitystä muutoksen tarpeesta, aikataulun vahvistamista sekä sisäisen ja ulkoisen tuen rakentamista muutokselle. Muutoksessa on varmistettava ylimmän johdon tuki ja sitoutuminen. Muutokseen on varattava riittävät resurssit ja luotava uusi kulttuuri, joka on suotuisa jatkuvaan muutokseen. Muutosprosessi edellyttää jatkuvaa kommunikointia ja työntekijöiden valtuuttamista muutokseen. (ks. Nakari 1987; Koehler 1992, 9; Virtanen 2007a, 51-59; Keski-Petäjä & Vartola 2009; Burgin 2009; Vedung 2004; Vedung 2010; Ponteva 2010; Finch 2011; Cummings, Bridgman & Brown 2016; Haatainen & al. 2009.)

Morrisonin (1998, 148-151) mukaan muutoksessa on kiinnitettävä huomio organisaation hierarkkiseen rakenteeseen, sen korkeuteen tai mataluuteen, muutosvalmiuteen, muutoksen uskottavuuteen sekä henkilöstön osaamiseen, vuorovaikutus-

mahdollisuuteen, motivaatioon, kannustimiin, kuulemiseen, vision onnistumismahdollisuuteen ja aikaisempiin muutostokemuksiin. Moilasen (2001, 168) mukaan vaarana on, että organisaatio toistaa helposti omaa historiaansa. Tämän vuoksi huomio pitää keskittää rakenteiden, arvojen ja normien muuttamisen ja oppimisen tukemiseen. (ks. Hannus 1994, 57; Klein, Ziegert, Knight & Xiao 2006; Morreale 2012; Mossop 2013.)

Vartolan (2006, 47-49) mukaan rakenne, *structura*, viittaa rakenteeseen, jolla on kaksi merkitystä. Sillä tarkoitetaan muun muassa tehtävärakennetta, auktoriteettirakennetta ja henkilöstörakennetta. Toisaalta rakenteella tarkoitetaan osia, jotka pitävät erillis- ja ilmirakenteiden perustan koossa, itse rakenteena. Organisaatio sanana viittaa enemmän rakenteisiin, kun taas sana hallinto viittaa toimintaan. Rakennetta on syytä analysoida ulkosyntyisenä, ei sisäsyntyisenä, käsitteenä. Heiskasen (1977, 22) mukaan rakenne viittaa tietyn järjestelmän ja sen alajärjestelmien sekä näitä ohjaavien ja ohjattavien järjestelmien välisiin institutionaalisiin ja organisatorisiin riippuvuussuhteisiin (ks. Pugh, Hickson, Hinings & Turner 1969.)

Maguiren (2003) mukaan organisaatiouudistajien on tiedettävä, minkälainen rakenne soveltuu vallitsevaan toimintaympäristöön. Muuten muutos voi johtaa tehotomuuteen. Lähes kaikki rakenteelliset tekijät liittyvät siihen, miten organisaatio jakaa, valvoo, koordinoi ja organisoii tehtävät työntekijöiden työn suhteen. Rakenteisiin liitetään hallinnolliset komponentit, autonomian aste, keskittämisen aste, delegoinnin taso, erikoistumisen aste, toimintojen eriyttämisaste ja integraation aste sekä standardointi, ammatillisuus ja toimintojen vertikaalisuus. Toimintojen eriyttämisen laajuuteen vaikuttaa merkittävästi organisaation koko ja toimintojen monimutkaisuus. (ks. Leväsvirta 1999; SM 34/2012; Lambert, Qureshi, Klahm, Smith & Frank 2016.)

Seeckin (2008, 190-201) mukaan rakenneteorioiden syntyivät vastaamaan kasvavien byrokrattisten organisaatioiden ongelmiin. Rakenneteorioiden tavoitteena on rationalisoida toimintaa muuttamalla rakenteita ja päätöksentekoprosesseja.

Giddensin (1984, 16-29) rakenneteorian mukaan rakenteet sisältävät säännöt ja resurssit, joten teorianmukaiset rakenteet eivät ole havaittavissa yksiselitteisesti organisaatiokaavioista. Huomioitava on, että säännöt eivät ole pelkästään kirjoitettuja sääntöjä, vaan myös tapakäyttäytymistä, ja siksi ne ovat tärkeä uusintamisväline. Rakenneuudistuksessa on muistettava, että rakenteilla on ”muistijäljet”. Tämän vuoksi rakenteita ei voi muuttaa fyysisillä rakenteilla, vaan rakenteiden muutoksen avainhenkilöitä ovat siinä toimijat. (ks. Heiskala 1995, 316-328; Thompson 1989, 64-66; Mäkipää & Ruohonen 2004, 176-177; Harisalo 2008, 132-133.)

Hallin & Tolbertin (2005) mukaan organisaation tehokkuuteen vaikuttavat organisaation rakenneteoriat, päätöksenteko, johtaminen ja prosessit. Potterfieldin (1999) mukaan organisaation rakenteet ohjaavat johtamista ja vallanjakoa. Drucker (1986, 166-167) muistuttaa, että ihmiset toimivat rakenteissa, jotka ohjaavat toimintoja. Virtasen & Stenvallin (2014) mukaan organisaatio on kokonaisuus, joka muodostuu rakenteista, vallankäytöstä ja päätöksenteosta. Organisaatiokulttuuriteorian mukaan organisaation toimintaan vaikuttavat edellä mainittujen lisäksi lukuisat eri tekijät, kuten normit, arvot, johtamis- ja toimintafilosofiat, vuorovaikutussuhteet organisaation ulkopuolisiin toimijoihin sekä käyttäytyminen, ryhmänormit, ajattelutavat, uskomukset ja organisaatiomuutokset. Perinteinen hallinto-organisaatio on rakentunut pyramidimaiseksi, jossa johtaminen ja suunnittelu on keskitetty eli itsevaltaistettu. Tieto ja ohjeet kulkevat ylhäältä alas. Moniportaisessa, hierarkkisessa organisaatiossa tiedonkulku on yksisuuntainen. (taulukot 2, 3, 4.)

Taulukko 2. Perinteisen julkisen organisaation ja älykkään julkisen organisaation ominaisuudet (mukailtu Virtanen & Stenvall 2014).

Perinteinen, kömpelö organisaatio	Ketterä, älykäs organisaatio
Taaksepäin katsova	Tulevaisuuteen suuntautuva
Autoritääriinen johtaminen	Refleksiivinen johtaminen
Muuntautumiskyvytön	Muutoskykyinen ja -hakuinen
Lamaantuu muutoksessa	Selviää muutospainesta ja -haasteista
Staatinen johtamisfilosofia	Dynaaminen johtamisfilosofia
Takertuu rutiineihin	Luova/innovatiivinen
Hidas uudistuja	Nopea uudistuja
Suljettu organisaatio	Avoin/yhteistyöhaluinen organisaatio
Virheitä tunnistamaton	Virheet tunnistava/ uuttaa oppiva
Tyytyy kompromisseihin	Etsii vaihtoehtoja
Tyytyy vähään/perinteiseen	Tähtää erinomaisuuteen
Huonomainen palvelu	Edistyksellinen palvelu
Sääntöihin tukeutuva/suvaitsematon	Sääntöjen tulkitsija/uudistaja
Itsekeskeinen/ -valtiainen	Yhteistyökumppani
Lannistava työyhteisökulttuuri	Innostava työyhteisökulttuuri
Paranoidinen	Avarakatseinen

Abrahamsonin & Goodman-Delahunty (2014) mukaan organisaation rakenteet jo itsessään voivat olla merkittävimmät esteet tiedonkululle. Seuraavana tiedonkulun esteenä ovat organisaatiokulttuuri ja vasta sen jälkeen prosessit ja viestintäteknologia.

Thompsonin (1967/1974, 78-83) mukaan organisaatio on hallinnollinen hierarkia, jota kuvataan kahteen suuntaan ja tarkoitukseen tähtääväksi mekanismiksi. Hierarkkia laajenee horisontaalisesti alaspäin mentäessä eli hierarkkia ei kuvaa pelkästään korkeutta vaan lisäksi laajuutta. Organisaatio on hallinnan perusta. Ilman organisaatiota toimintojen johtaminen, asioiden koordinointi, suunnittelu, henkilöstön ohjaus ja valvonta eivät voi onnistua. Scheinin (1973) mukaan organisaatio on henkilöstön toimintojen rationaalista koordinointia organisaatiolle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimintojen koordinoinnissa käytetään hyväksi osastojakoa ja vallan sekä vastuun hierarkkia. Organisaatio tarjoaa välineet, keinot ja tekniikat tavoitteisiin pääsemiseksi. Organisaatio lisää toimintavarmuutta, määrittelee tehtävät, vastuualueet, viestintäverkon, työn sisällön ja jokaisen henkilön roolin. Toimiva organisaatio kehittää joukkuehenkeä ja näin helpottaa yhteisten tavoitteiden toteutumista (Mintzberg 1979, 2; Ramasamy 2010, 51-52; Lämsä & al. 2005, 152.)

Nissisen (2000a, 188-189) mukaan organisaatio on toimintaympäristöltään rajoittunut silloin, kun siinä vallitsee voimakas, vanhoillinen organisaatiokulttuuri, jossa toimitaan korkeahierarkkisessa linjaesikuntaorganisaatiossa. Jäykkä organisaatorakenne ja kapea-alaiset toimenkuvat estävät luovuuden ja henkilöstön mahdollisuuden kehittää vaikuttavuudeltaan tehokkaampia työmenetelmiä. Argyris (1957, 77) toteaa, että jos työ muodostuu massatuotantomaiseksi, niin se turhauttaa ja passivoi terveen yksilön. Vanhoillisen organisaation rakenteet ja toiminnot ovat sidotut, yksilöllinen toimintavapaus on rajoitettu ja yhteistoiminta organisaation ulkopuolisiin sidosryhmiin on hierarkkia sidottu. Vahvasti rajoitetulle toimintaympäristölle on tyyppillistä kontrolloiva johtamiskulttuuri.

Druckerin (2008, 113-114) mukaan organisaation on asetettava tarkkaan määritellyjä tavoitteita sille, miten se palvelee kansalaisia. Virtanen & Stenvall (2014, 68) toteavat, että julkisella sektorilla uudistukset keskittyvät liikaa hallinnon ohjausmekanismeihin ja rakenteisiin. Enemmän huomiota pitää kiinnittää johtamiseen, palvelujen tuottamiseen, prosesseihin, henkilöstöpolitiikkaan, toiminnanohjausjärjestelmiin ja toimintojen ennakkointiin toimintaympäristön muutoksessa. (ks. Senge 1990; Lumijärvi 1999 ja 2001; Lumijärvi & Jylhäsaari 2000.)

Kotter (1996c, 89-91) toteaa, että organisaatorakenteilla on suuri merkitys tavoitteiden toteutumiselle. Moniportainen linjaorganisaatiojärjestelmä vaikeuttaa johdon tekemien uudistusten toimeenpanoa, vision toteuttamista sekä tavoitteiden saavuttamista ja uudistuksen toteuttamista. Scheinin (1992) mukaan pelkkä rakenteellinen

uudistus ei muuta ihmisten ajattelutapaa ja toimintakulttuuria. (ks. Temmes 1994b, 49-50; Temmes 1995, 27.)

Organisaatio voidaan jakaa pienemmiksi yksiköiksi, joista jokainen toimii omana tulosityksikkönään suuremman organisaation sisällä. Organisaation funktiota voidaan tutkia erilaisten mallien pohjalta, kuten taloudellisen, sosiaalisen, toiminnallisesti järkevän sekä moraalisen, kognitiivisen ja tulkitsevan mallin näkökulmista (Mintzberg 1979, 387; Seeck 2008, 155.)

Organisaation koon problematiikka kiteytyy organisaation rakenteeseen. Harisalon (2008, 25-38) mukaan henkilökunnan lukumäärän kasvu ei suinkaan aina lisää tehokkuutta eikä paranna työmoraalia. Organisaation kasvaessa sen on kiinnitettävä yhä enemmän huomiota erilaisiin hallinnollisiin prosesseihin kuten ohjaukseen, koordinaatioon ja valvontaan. Lisäksi on vaarana, että organisaation kasvaessa osa henkilöstöstä siirtyy vapaamatkustajiksi ja vain nauttii muiden tekemästä tuloksesta. Tätä kutsutaan sosiaalisen vaikutuksen teoriaksi. Organisaation kasvaessa rakenne erikoistuu ja muuttuu yhä muodollisemmaksi. Koon kasvu lisää integroinnin ja valvonnan kustannuksia. Organisaation kasvaessa sen johdon on kehitettävä hallinnollisia toimintoja, jotka kasvavat enemmän kuin tuottavat. Tätä on luonnehdittu koon mukanaan tuomaksi byrokraatiaongelmaksi. Vartolan (2004) mukaan byrokraattinen organisaatio ei itse kykene korjaamaan tilannettaan, vaan muutos edellyttää poliittista ohjausta. (ks. King 2009; Harisalo 2008, 26-27, 37-38; Talkkari 1971, 15.)

Druckerin (1999, 22) mukaan yhtä oikeaa organisaatiomuotoa ei ole olemassa, koska niillä kaikilla on omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Tietty organisaa-tiorakenne sopii tiettyihin tehtäviin tietyissä olosuhteissa ja tiettyinä aikoina. (ks. Thompson 2003, 19-20; Casey 2002, 36-38.)

Peltosen (2010) mukaan organisaatioiden on otettava huomioon toimintaympäristön olosuhteet. Organisaatiot eivät ole olemassa itseään varten, vaan niiden merkitys liittyy aina jonkun ulkoisen tavoitteen tavoitteluun, kuten kansalaisten tarvitsemiin palveluihin. Druckerin (1999, 54-55) mukaan jokaisen instituution tulokset ovat olemassa vain sen ulkopuolella, siksi organisaation resurssit on suunnattava palvelemaan sen ulkopuolella toteutettaviksi määriteltäviä tulostavoitteita. Levän (2008, 289) mukaan poliisin yhteiskunnallinen tehtävä on säilyttää homogenisoiva symbolinen järjestys, jolle toiminta-alueen yhteisön toiminta perustuu.

Taulukko 3. Mekaanisten ja orgaanisten organisaatioiden ominaisuuksia (mukailtu Harisalo 2010).

Mekaaninen rakenne	Orgaaninen rakenne
1. Tehtävien erikoistuminen pieniksi yksiköiksi (funktiot)	1. Tehtäviä mahdollista yhdistellä käytettävissä olevan tiedon mukaan
2. Tehtävien tarkka määrittely ja rajaaminen	2. Tehtävät suhteutetaan kokonaisuuteen
3. Tehtävien hierarkkinen ohjaus ja valvonta	3. Tehtävien jatkuva uudelleen määrittely tekijöiden vuorovaikutuksen mahdollistamiseksi
4. Oikeuksien ja velvollisuuksien tarkka määrittely	4. Oikeuksien ja velvollisuuksien jatkuva uudelleen määrittely vaatimusten mukaan
5. Auktoriteetin ja kommunikation hierarkkia sitouttamisen varmistajana	5. Auktoriteetin ja kommunikation hajauttaminen sitouttamisen varmistajana
6. Hierarkkia määrittää tehtävien merkityksen	6. Ihmiset toimivat verkostoissa
7. Hierarkkia määrittää ihmisten väliset suhteet	7. Tietämys hajautunutta, eikä sitä voida keskittää ylimmälle johdolle
8. Toiminta edellyttää käskyjä ja ohjeita	8. Lateraalisten suhteiden korostaminen
9. Hierarkkia määrittää lojaalisuuden	9. Organisaation tarkoitus määrittää lojaalisuuden
10. Arvostus riippuu osaamisesta organisaatiossa	10. Arvostus on kosmopoliittista ja liittyy ympäristötekijöiden hallintaan

2.4.1 SENTRALISOINTI JA DESENTRALISOINTI RAKENTEISSA JA TOIMINNASSA

Mintzberg (1994, 95-97) määrittelee keskittämisen ja hajauttamisen päätösvallan näkökulmasta siten, että jos päätösvalta on keskitetty organisaation huipulle, niin rakenne on keskitetty. Mikäli päätösvaltaa on jaettu monille ihmisille, niin rakenne on hajautettu. Karlöfin & Lövingssonin (2008, 56-57) mukaan keskittämistä ja hajauttamista arvioitaessa on pohdittava, mikä on kokonaisuuden turvaamisen kannalta strategisesti tärkeää ja toisaalta, missä toiminnoissa tarvitaan paikallista sopeutusta ja läheisyyttä. Lisäksi on pohdittava, mitä mittakaava- ja osaamisetuja organisaatiossa on,

mitä toiminnan ohjaamiseksi tarvitaan sekä miten pienuuden edut vaikuttavat organisaation tehokkuuteen. Harisalon (2010, 80) mukaan keskittäminen ja hajauttaminen määrittelevät ja ohjaavat organisaation rakenteita. Rakenne määrittää sen kenellä on oikeus tehdä päätöksiä ja kuinka keskitettyä tai hajautettua päätöksenteko on.

2.4.1.1 KESKITTÄMISEN MERKITYS MUUTOKSESSA

Keskittäminen eli sentralisointi yhdistetään päätäntävällän sekä johtamiseen liittyvän toimivallan että palveluiden ja operatiivisen toiminnan keskittämiseen. Harisalon (2008, 80-81) mukaan vallan keskittämisen seurauksena työntekijöillä on hyvin rajalliset valtuudet tehdä päätöksiä ilman johdon hyväksyntää. Mitä ylemmäksi päätöksentekovalta on siirretty, sitä keskitetympi organisaatio on toiminnalliselta rakenteeltaan. Harvey-Jonesin (1991, 55-56) mukaan suurten organisaatioiden ominaispiirre on toimintojen keskittäminen. Scheinin (1987, 50) mukaan rakenteilla tarkoitetaan määräysvallan, työnjaon, valvonnan ja viestintäkanavien järjestelmää. Lähinnä julkiselle sektorille kehitetty byrokraattinen malli lähtee siitä, että päätösvalta ja johtaminen ovat keskittyneet hierarkkian huipulle. Mintzbergin (1994, 95-96) mukaan keskittäminen on tiukin keino koordinoida päätöksentekoa organisaatiossa. Harvey-Jonesin (1991, 55-56) mukaan keskitetyssä rakenteessa ”vihollinen” jää huomaamatta ja organisaatiot ovat sisäänpäin suuntautuneita. Keskitetty rakenne vaatii paljon asiantuntijoita, joiden määrällinen kasvu on palvelujen tuottamisen suhteen yksi merkittävä ongelma. Keskitetylle organisaatiolle ominaista on epäluottamus alaisten toimintaan, joka synnyttää puolestaan merkittävän valvontakoneiston. Argyrisin (1957) mukaan moniportaiset komentoketjut, päätösvallan keskittäminen, työn kapea-alaisuus ja tiukka kontrolli passivoivat työntekijöitä sekä vähentävät oma-aloitteisuutta, vaikutusvaltaa ja osallistumisastetta. (ks. Nikkanen 1994; Kuittinen 2007; Maguir 2003.)

Graham (2009) on tutkinut Kanadassa keskittämispolitiikan seurauksia ja vaikuttavuuksia. Hän on nimennyt päätösvallan keskittämisen "Ottawan Syndroomaksi". Tähän liittyy keskeinen kysymys, miten keskittäminen palvelee hallintoa ja kansalaisia? (ks. SOTE:n keskittämisasetus 582/2017.)

Stenvallin (1999) kihlakuntatutkimuksessa kävi ilmi, että kansalaiset olivat tyytyväisiä uudistuksen myötä saavutettuun ammattimaisempaan palveluun, mutta samanaikaisesti palveluja haluttiin kuitenkin lähempää. Lupapalveluja suurempi huoli oli turvallisuuspalvelujen²⁹ keskittämisestä.

Druckerin (1969, 286-297) mukaan suurten organisaatioiden vakava ongelma on erilaisten oheisrakenteiden muodostuminen keskuspaikkoihin. Näistä muodostuu omia valtakuntia, jotka ovat kiinnostuneita vain oman ohjelmansa toteuttamisesta. Karlöfin & Lövingssonin (2008, 55) mukaan keskittäminen on mahdollista silloin, kun palvelun tasosta ei tarvitse kilpailla. Keskittämisellä tavoitellaan kustannustehokkuutta palvelujen kustannuksella

Simonin (1982, 260, 262) mukaan johdon päätöksentekovaltaa voidaan lisätä säännöillä ja määräyksillä, jotka rajoittavat alaisten toimintaa. Toisaalta valtaa voidaan keskittää ottamalla alaiselta pois todellinen päätöksentekofunktio. Seurauksena on rehevöityvä byrokraattinen organisaatio. Tukahduttavan organisaation ominaisrakenne on moniportainen, jossa henkilöt kokevat joutuneensa tilaan, jossa eri porttaissa olevat tekevät kaikkensa toiminnan estämiseksi. Energia menee sisäiseen valtataisteluun ja varsinaiseen toimintaan kiinnitetään vähemmän huomiota. Jollei byrokraattisesta vyyhdestä pyritä tietoisesti eroon, niin seurauksena on, että operatiivinen, tulosta tekevä toimintaporras kokee olevansa entistä vähemmän vastuussa tavoitteiden saavuttamisesta

Keskittämisessä ja hajauttamisessa on kyse vallanjaosta. Byrokraattisessa organisaatiossa päätösvaltaa käyttää ylin johto, kun taas valtaistetussa (Empowering) organisaatiossa valtaa on siirretty alemmille tasoille. Keskittämisestä seuraa, että pääsääntöisesti ihmiset noudattavat ylhäältä linjasta tulevia ohjeita, määräyksiä ja päätöksiä. Ongelmia keskitetyssä päätöksenteossa syntyy silloin, kun päätökset koetaan ristiriitaisiksi paikallistasolla hyviksi koettujen ja totuttujen käytäntöjen kohdalla. Päätösvalta on ylimmällä johdolla, vaikka sillä ei ole tietoa paikallistason olosuhteista. Keskitetty, laaja rakenne ei sinällään edellytä päätösvallan keskittämistä, vaan päätöksenteko voidaan keskitetystä rakenteesta huolimatta hajauttaa ja siten parantaa päätöksenteon dynaamisuutta. Simonin (1982) mukaan päätöksentekoprosessin siirtäminen hierarkiassa ylöspäin aiheuttaa uusia rahaan ja aikaan liittyviä kustannuksia. Suurten keskitettyjen yksiköiden ongelmaksi muodostuu, kuka vastaa paikallisten toimijoiden taloudellisten ja toiminnallisten resurssien optimaalisesta käytöstä. (ks. Mintzberg

²⁹ Laki poliisin hallinnosta 4§. Poliisihallituksen tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa

1994, 96; Hall & Tolbert 2005, 54-62; Ahonen & Virta 1995; Tammi 2006, 49-50; Wuestewald 2006.)

”Miten olisi, ei, mahdollista vähentää byrokraattien valtaa lisäämättä sitä.” (Haavikko, 1981).

2.4.1.2 HAJAUTTAMISEN MERKITYS RAKENTEISSA JA TOIMINNASSA

Mintzbergin (1994, 101-104) mukaan hajautus voi olla vertikaalista tai horisontaalista. Vertikaalisessa hajautuksessa päätöksentekovaltaa delegoidaan valtaketjua alaspäin keskilinjan johtajille. Horisontaalisessa hajautuksessa valtaa siirretään linjajohtajilta esikuntaan, suunnittelijoille, asiantuntijoille ja operatiivisen työn tekijöille. Karlöfin & al. (2006, 11-14) mukaan klassisen organisaatorakenteen lähtökohdat ovat mekaanisia, joissa ei huomioida ihmisten yksilöllisiä kykyjä, tunteita ja tavoitteita. Karlöfin & Lövingssonin (2008, 54) mukaan hajautusprosessin tarkoituksena on tehostaa toimintaa hyödyntämällä ihmisten osaamista niin, että organisaation kokonaisosaaminen kasvaa. Näiden ominaisuuksien tunnistaminen on ollut lähtökohtana hajauttamiselle ja vastuun jakamiselle. Divisioonarakente on yksi esimerkki hajauttamisrakenteesta. Mintzbergin (1994, 95-99) mukaan hajauttamista puoltaa tieto siitä, että ympäristö muuttuu nopeasti ja tilanteisiin on kyettävä reagoimaan ilman viiveitä. Päätöksenteko pitäisi hajauttaa myös siksi, ettei kaikkia päätöksiä voi hallita ”yksissä aivoissa”. Lisäksi päätösvallan hajauttaminen kohentaa henkilöstön motivaatiota. Huomattava on, että poliisivoimien hajauttamisella tai keskittämällä ei ole mitään tekemistä päätösvallan keskittämisen kanssa. Byrokraattisen organisaatorakenteen ei enää koeta toimivan nopeasti muuttuvassa globaalissa yhteiskunnassa. (ks. Stenvall 1999; Ahonen & al. 1995; Stähle, Sotarauta & Pöyhönen 2004.)

”Kaiken järjen keskittyminen yhteen päähän ei ole mahdollista.” (Knut Aas).

Druckerin & al. (2015, 84) mukaan jäykkä hierarkkia ei sovi nykypäivän organisaatioon, koska tieto on työntekijöiden ”omassa päässä”. Aaltonen, Heiskanen & Innanen (2003, 67-91) toteavat, että dialogin avulla työyhteisö voi luoda arvoja ja se on erityinen keino sitouttaa työyhteisön jäsenet arvoihin.

Hallin ja Tolbertin (2005, 60-62) mukaan hajautetussa mallissa vastuu ja kontrolli siirretään paikallistasolle. Toiminta perustuu luottamukseen. Temmeksen (1995, 27) mukaan 1990-luvulla toteutettu hallinnon hajauttaminen, keskushallinnon keventäminen, päätösvallan siirtäminen hallinnossa alaspäin ja moniportaisuuden vähentäminen koettiin myönteiseksi. Druckerin (1969, 256-258) mukaan seurantavälineiden

on oltava riittävän kattavia ja luotettavia, muuten organisaatio rakentuu valvontahierarkkiseksi, moniportaiseksi järjestelmäksi.

Kotterin (1996c, 89-91) mukaan vision toteutumiseen liittyvät esteet ovat vastuunjaon delegoimattomuus, keskushallinnon ja esikuntien sekä niiden käynnistämien hankkeiden kalleus ja linjaorganisaation viestinnän ongelmat. Nissisen (2000a, 58) mukaan ihmiset sitoutuvat päätöksiin ja niiden toteuttamiseen huomattavasti paremmin, jos he ovat saaneet olla mukana päätöksenteossa. Valtaistamisen edut ovat selvästi sidoksissa koko organisaation suorituskykyyn. (ks. Kortetjärvi-Nurmi, Kuronen & Ollikainen 2008, 106; Juholin 1999, 75; Potterfield 1999, 55-74; Blanchard, Carlos & Randolph 2001, 10-12; Blanchard & al. 1998, 85; Peters & Waterman 1983, 330; Harisalo 2008, 86; Kotter 1996a ja 1996c; Taylor 1914, 48; Lämsä & al. 2005, 234-236; Sarala 2001, 36-38.)

”Vastuuta on siirrettävä sinne missä kuluja tuotetaan. Eivät ne ota sitä.” (Haavikko (1975.)

Simonin (1982, 56-57) mukaan henkilöstön koulutuksen avulla voidaan tietyt kontrolliprosessit minimoida tai jopa kokonaan poistaa. Tämä alentaa henkilöstökustannuksia merkittävästi.

Iedemanin (2003, 187-199) mukaan jälkibyrokration ominaisuuksiin liittyy muun muassa työtehtävien laaja-alaisuus, osallistuvuus, dialogia, työyhteisön arvojen tunnistaminen, rationaalinen kontrolloitu demokratia ja tulospalkkaus. Karlöfin & al. (2006, 54-55) mukaan hajautuksen motiiveiksi voidaan todeta organisaation markkinakeskeisyyden ja palvelun parantaminen sekä toisaalta henkilöstön sitoutumisen kasvu, joka lisää motivaatiota, yrittäjähenkeä ja työssä viihtyvyyttä. Kolmanneksi esille nousee henkilöstön halu päättää asioista itse sekä halu välttää joutumasta vaatimusten ja tarkkailun kohteeksi. Druckerin (1969, 247) mukaan hajauttamisen pahin este on, että vanhoillinen organisaatio pitää lähtökohtana enemmänkin organisaation sisäisiä toimintoja kuin organisaatiolle asetettuja tavoitteita. Harvey-Jonesin (1991) mukaan henkilöstön osallistumisen mahdollisuudet ovat sitä suuremmat, mitä suurempaa hajauttamisen aste on. Matalassa organisaatiossa on mahdollista, että alueelliset yksiköt tekevät itsenäisesti päätöksiä ja voivat esimerkiksi palkata budjetin puitteissa tarvitsemansa työntekijät. Tässä suhteessa yksikköjen osallistumisen aste on korkea, kun valtaa on hajautettu. Huomiota on kiinnitettävä siihen, millaisessa organisaatiossa ja työympäristössä ihmiset pystyvät parhaimpiin suorituksiin. Hannuksen (2000, 57-58) mukaan matalan organisaatorakenteen tehokkuus perustuu siihen, että päätöksen- ja työnteko sekä vastuu ovat lähellä asiakasta. Jälkibyrokraattisessa orga-

nisaatiassa ihmiset toimivat hajautetussa toimintaympäristössä, jossa toteutetaan itseenäistä päätöksentekoa, joka koetaan nopeaksi, joustavaksi ja mielekkääksi. Simon & March (1958, 95-96) toteavat, että päätöksenteko on rakenteista riippuvaa ja sosiiaalipsykologista menettelyä. (ks. Mintzberg 1994; Ahonen & al. 1995; Harjunen, Saarimaa & Tukiainen 2017.)

Seeckin (2008, 155-162) mukaan byrokratian purkamiseen ja organisaation rakenteellisten ongelmien ratkaisemisen välineeksi kehitettiin 1950-luvulla Yhdysvalloissa rakenneanalyttinen paradigma, jolla haettiin ratkaisua suurten organisaatioiden toimintojen järjestämiseksi. Rakenneanalyttisen ajattelun taustalla olivat organisaatioiden kasvu sekä teknologian ja tietotekniikan kehittyminen. Analyttisessä rakennemallissa toiminnot jaettiin osastoille ja yksiköille huomioiden organisaation riippuvuus ympäristöstään.

Vartiainen, Kokon & Hakosen (2004, 9-40, 124-126) mukaan hajautetussa organisaatiossa henkilöstö työskentelee yhteisen toimeksiannon toteuttamiseksi ja tavoitteen saavuttamiseksi eri paikoissa käyttäen hyväksi nykyaikaista teknologiaa. Hajautettu organisaatio toteuttaa paikallisena organisaationa annettuja toimeksiantoja. Hajautettuun organisaatioon liittyy mobiilius eli liikkuvuus. Liikkuvuudella tarkoitetaan muun muassa henkilön tai ryhmän liikkuvuutta, joka täydentää toimintojaan nykykäsillä teknologisilla välineillä. Se palvelee annettujen strategisten tavoitteiden mukaisesti operatiivisten tehtävien hoidossa, palvelujen tuottamisessa, ongelmien ratkaisussa, tehtävien koordinoinnissa ja toimintojen kehittämisessä. Hajautettu organisaatio on tapa järjestää ja organisoida koko organisaation tavoiteohjelman mukaiset tehtävät maantieteellisesti hajautetussa ympäristössä.

Mintzbergin (1979) mukaan matalassa organisaatiomallissa ylläpitokustannukset ovat merkittävästi pienemmät, koska monitasoisia johtoportaita ei tarvita. Hajauttamisella poistetaan tarpeettomat hallinnon tasot, mikä mahdollistaa nopean päätöksenteon ja suoran kommunikoinnin työntekijöiden kesken. Työntekijät ottavat entistä enemmän vastuuta, koska joutuvat itse suunnittelemaan, kehittämään ja toteuttamaan omia työprosessejaan. Hajautetussa organisaatiossa esimiesrakenne on jaettu siten, että esimies kykenee matalan johtamisjärjenteen vuoksi toimimaan tehokkaasti. Graicunas loi johtamisjärjenteelle laskentakaavan³⁰, jolla hän päätteli johtajan alaisten

³⁰ Graicunaksen kaava osoittaa johdettavien henkilöiden maksimimäärän. Jos alaisia on 4, niin muodostuu 44 vuorovaikutussuhdetta. Jos alaisia on 6, niin muodostuu 222 vuorovaikutussuhdetta, tai jos alaisia on 10, niin muodostuu 5210 vuorovaikutussuhdetta. Graicunaksen mukaan 6 alaista on maksimimäärä, jonka ihminen pystyy hyvin hallitsemaan. $r = n \left(\frac{2^{2+(n-1)}}{2} \right)$

r= johtamistoimenpide, n= alaisten lukumäärä

maksimimääräksi kuusi henkilöä. Druckerin (1969, 172-173) mukaan alaisten määrään vaikuttaa tehtäväkokonaisuus ja henkilöstön kokeneisuus. Ryhmien koon ei kuitenkaan normaalisti tule ylittää viittä tai kuutta jäsentä. Singhin (2001, 320-328) mukaan madallettu organisaatio mahdollistaa nopean reagoinnin muuttuviin tilanteisiin. Tämä rakenne hyödyttää organisaatiossa sekä alas- että ylöspäin suuntautuvaa viestintää. Henkilöstön kysymyksiin ja esityksiin reagoidaan nopeasti. Valtaistamisen jälkeenkin suurista strategisista linjoista päättää edelleen organisaation johto henkilöstön kuulemisen jälkeen. (ks. Harisalo 2008; Lämsä & al. 2005, 159-160; SM 5/2001.)

Otenyo & Lind (2006, 441-443) toteavat, että hajauttaminen edesauttaa luovuutta ja innovatiivisuutta sekä auttaa reagoimaan nopeammin ongelmiin. Hajautetussa mallissa on suurempi asiakaslähtöisyys kuin perinteisessä mallissa, jossa asiakkaat ovat vain välttämätön paha. Hajautetussa mallissa tulokset ovat seurausta rakenteista ja prosessista. Lisäksi tulosvastuujohtajan rooli on muutakin kuin vain ohjeiden ja sääntöjen noudattamisen valvontaa. Hajautetussa mallissa keskitytään tavoitteisiin ja tuloksiin taktiikoiden sekä strategioiden avulla. (ks. Lumijärvi & Jylhäsen 2000; Hughes 2003, 260-263; Harris & Hopfl 2006, 66-69; Mensonen 2012.)

Sloanin (1969, 44-45) mukaan hajautetun tulosityksikön tuloksien mittaamisella saadaan hajautettu yksikkö tuntemaan itsensä organisaation osaksi, joka kantaa oman vastuunsa ja näin vaikuttaa omalla osuudellaan kokonaistuloksellisuuteen. Tämä malli kehittää tilastointia, joka kuvastaa osaston tuoton ja investoinnin suhdetta eli todellista tehokkuutta.

Druckerin (1969, 262-264) mukaan hajautus on paras tapa toimia funktionaalisten tehtävien organisoimiseksi. Organisointi on tehtävä siten, että se antaa mahdollisimman suuren vastuun ja toimivallan, muutoin ei suoritusten suhteen aseteta oikeita tavoitteita tai mitata oikeita asioita. Temmeksen & Kiviniemen (1995, 27-29) mukaan NPM:n myötä toteutettu hallinnon hajauttaminen koettiin myönteiseksi. Lisää hajauttamista kaivattiin henkilöstöpolitiikan ja henkilöstön rekrytoinnin suhteen. Viinamäen (2009, 54-64) mukaan NPM:sta seurannut desentralisointi ei ole tutkimusten mukaan lisännyt korruptiota, vaikka taloudellista päätösvaltaa siirrettiin organisaatiossa aiempaa alemmalle tasolle.

Uudet byrokratian muodot ovat saaneet monenlaisia englanninkielisiä nimikkeitä kuten Post-bureaucratic, Post-hierarchical, the Post-modern Organization, the Virtual Corporation ja Horizontal Corporation. (ks. komiteamietintö 1986:12; komiteamietintö 1992:28; Ahonen & al. 1995, 42-43; Harris & Hopfl 2006, 6-10; Kira 2003, 16-17; Rao & Pande 2010, 107.)

Sarala & Sarala (1996) kuvaavat seuraavassa taulukossa keskitetyn byrokraattisen ja hajautetun johtajuusjärjestelmän ulottuvuuksia ja niiden riippuvuussuhteisia ominaisuuksia.

Taulukko 4. Johtajuusjärjestelmien ulottuvuudet ja niiden ominaisuudet organisaation rakenteisiin kytkettynä (mukailtu Sarala & Sarala 1996).

	Byrokraattinen keskitetty		Postbyrokraattinen hajautettu/valtaistettu
Johtajuus	epäluottamus	<->	luottamus
Motivaatio	keppi	<->	porkkana
Viestintä alaspäin	hierarkiassa	<->	kaikkiin suuntiin
Vuorovaikutus	rajoitettu	<->	intensiivinen
Päätöksenteko	keskitetty	<->	hajautettu
Tavoitteet	annetaan ylhäältä	<->	osallistava
Valvonta korostaa	erehdyksiä	<->	positiivisesti vahvistava

Tuomala (2009, 297-304) toteaa, että hajautettu julkinen hallinto tuntee paikallisväestön paremmin kuin keskitetty. Hajautetussa järjestelmässä tiedonkeruun, tiedonkäsittelyn sekä informaation hallinta ja toteuttaminen ovat edullisemmin toteutettavissa kuin keskitetyssä järjestelmässä.

Hajauttaminen ja keskittäminen ovat tuloksiin vaikuttavia interventioita, minkä vuoksi ne on tuotu esille tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa selvitetään kyselytutkimuksella henkilöstön kokemukset keskitetyistä rakenteista ja niiden toimivuudesta vallitsevista toimintaympäristöissä. Tilastollisella arvioinnilla selvitetään kontekstien ja mekanismien vaikuttavuudet toiminnallisiin tilastoihin.

2.5 VAIKUTTAVUUS, TUOTTAVUUS JA MITTAAMINEN

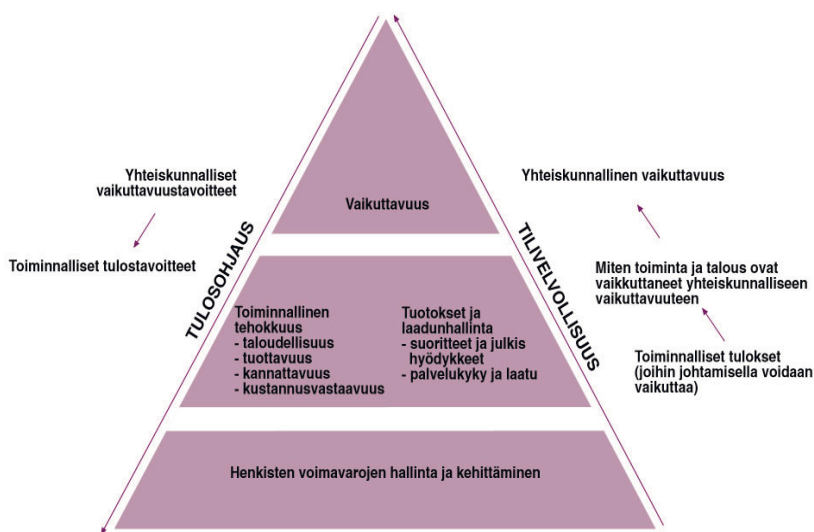
Dahler-Larsenin (2005, 7-23) mukaan vaikuttavuuden ytimeen kuuluu keskeinen kysymys: mikä vaikuttaa mihinkin, miten, milloin ja millä edellytyksillä? Vaikuttavuus kuvaa sekä tulosta, vaikutusta että vaikuttamisen prosessia. Vaikuttavuutta voidaan arvioida muun muassa kyselytutkimuksen sekä tilastojen ja havainnoinnin avulla. Sitran (2016/112, 7) mukaan vaikuttavuudessa on kyettävä kuvaamaan, miksi palveluja tarvitaan ja mitä niillä pyritään saavuttamaan. Meklinin (2002a, 86-88) mukaan vaikuttavuudessa on kysymys julkisyhteisön tuotoksen ja yhteiskunnan jäsenten tarpei-

den välisestä suhteesta. Vaikuttavuutta voidaan arvioida esimerkiksi poliittisten päätösten toteutumisen suhteen. Vaikuttavuuden alakäsitteitä ovat palvelutaso, palveluiden laatu, määrä ja saatavuus eli kyky tuottaa palveluita ja suoritteita asiakkaiden kannalta riittävästi ja heidän tarpeitaan ja odotuksiaan vastaavasti. Aistrichin (2014) mukaan vaikuttavuusajattelu perustuu logiikkaketjuun Input-Output-Outcome-Impact eli panos, tuotos, vaikutus ja vaikuttavuus. (ks. sitra.fi, kuvio 10)

Määtän & Ojalan (2000, 28-29) mukaan julkisen sektorin tuloksellisuuskriteereinä pidetään vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta. Julkinen sektori kantaa laajaa yhteiskunnallista ja sosiaalista vastuuta. Lumijärven (1999, 15) mukaan vaikuttavuutta voidaan mitata tavoitteiden saavuttamisasteena tai yhteiskunnallisena palvelutavoitteiden vaikuttavuutena. (ks. Alasuutari 1999, SM 22/2008; Meklin 2002a, 108-110; VM 2/2005; VM 29/2008.)

Rajavaaran (2006, 37) mukaan ohjelman vaikuttavuutta voidaan arvioida tieteellisillä menettelyillä tietyin vaikuttavuuskriteerein. Tätä vaikuttavuustietoa voidaan hyödyntää toiminnan ohjauksessa ja poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa.

Kuvio 9. Julkisen sektorin toiminta tähtää yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, joka lähtee liikkeelle henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä (VM 2/2005).



Tuloksellisuus ilmaisee organisaation toiminnan onnistumisen astetta. Tuloksellisuus on organisaation kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaiseva käsite. Vakkurin (2009, 31) mukaan tuloksellisuus jaetaan hallintotieteessä tuottavuuteen (tuotosten ja

panosten optimaalinen suhde), taloudellisuuteen (tuotosten ja kustannusten suhde) sekä vaikuttavuuteen (tuotosten ja aikaansaatuisten vaikutusten suhde määriteltävien tavoitteiden saavuttamiseksi). Stenvallin (2000, 236) mukaan tehokkuuden opilla tarkoitetaan sitä, että lisäämällä toimintavapauksia, kiinnittämällä huomio tuotoksiin sekä palkitsemalla tulosten aikaansaamisesta on mahdollista edistää hallinnon tehokkuutta.

Bayley (1996) toteaa, että tuottavuuden ja palvelukyvyn näkökulmasta on tärkeää, että poliisiasemat sijaitsevat lähellä kansalaisia rikollisuuden ennalta ehkäisyn ja yhteistyön vuoksi. Tuottavuuden parantamisessa tärkein asia, turvallisuuspalvelu, näyttää jääneen vähimmälle huomiolle. Korkean tuottavuuden tutkimuksissa on havaittu, että henkilöstöllä on erittäin suuri merkitys tuottavuuden parantamisessa. (ks. Lumijärvi 2008.)

Druckerin (1986, 156-166) mukaan julkinen sektori tarvitsee johtamisessa yrittäjyyttä, jonka avulla luodaan edellytykset innovatiivisuudelle. Organisaation on luotava rakenne, joka sallii yrittäjäkaltaisen työskentelyn. Yrittäjyys tarvitsee kannusteet, palkkauksen, henkilöstöratkaisut ja toimenpiteet, jotka motivoivat yrittäjähenkiseen käyttäytymiseen. Julkisen sektorin toiminta usein maksimoidaan, muuta harvemmin optimoidaan. Peltosen (2010) mukaan ajan myötä on vaarana, että asetetuista tavoitteista huolimatta organisaatiosta kehittyy itsetarkoituksellinen instituutio, joka näkee oman olemassaolonsa arvona sinänsä riippumatta siitä, miten se kykenee saavuttamaan sille asetetut perustehtävät. (ks. Korpelainen 2005, 27-28.)

Sydänmaanlakan (2012) mukaan hallintoalamaisjohtajuudesta on siirryttävä jaettuun ja kollektiiviseen johtamiseen. Johdon kuuluu osata viestittämisen, kuuntelemisen, delegoimisen ja yhteishengen luomisen taidot. Henkilöstö on saatava mukaan päätöstentekoon. Henkilöstöllä on perustehtävistä tuorein tieto, mikä mahdollistaa syntyneiden ongelmien reaaliaikaisen havainnoinnin ja siten pikaisen toimintojen korjaamisen. Henkilöstöjohtamisen osa-alue on yksi tärkeimmistä, kun tavoitellaan korkeaa tuottavuutta. (ks. Singh & Gupta 2011; Berman 2003; Tikkanen 2006; kuviot 20, 21, 24, 29, 34, 47; taulukot 34, 43, 51.) Bayleyn (1998) mukaan henkilöstön osaamisen tason kehittyminen asettaa johtamiselle uusia haasteita. Poliisin toiminnasta on tullut älyllisesti vaativampaa uuden teknologian ja analyysitoiminnan seurauksena, joka on osaltaan lisännyt strategista luovuutta. (ks. Rando 2012.)

Huselidin (1995) mukaan tuottavuuden tavoittelu käynnistyy henkilöstön rekrytoinnilla. Rekrytoitua henkilöstöä on jatkuvasti koulutettava. Hyvin hoidetulla henkilöstöpolitiikalla ja jatkuvalla koulutuksella laajennetaan henkilöstön tietämyspohjaa. Oberfield (2014) toteaa, että jatkuva koulutus on paras tae henkilöstön motivaation ylläpitämisessä. Koulutuksella lisätään motivaatiota ja innovaatiota sekä erilaisilla

kannustinjärjestelmillä sitoutetaan henkilöstö kehittyvään työyhteisöön. Huomionarvoista on, että vasta tämän jälkeen tulevat organisaation rakenteet, joiden avulla tavoitellaan entistä parempia toimintaedellytyksiä. Hyvin hoidettu henkilöstö pystyy antamaan merkittävän panoksen rakenteiden uudistuksessa. Hyvin suunnitellut rakenteet ohjaavat mekanismeja, jotka mahdollistavat tehokkaan työympäristön. (ks. Helakorpi 2006; Hanhijoki, Katajisto, Kimari & Savioja 2009; Tidd & Bessant 2005; Tidd & Bessant 2009; Mikkola 2020, 74.)

Virtasen & Stenvallin (2014, 72) mukaan innovaatioteoriaa pidetään organisaatio-tutkimuksessa omana teoriana, jonka mukaan luovuus ja uusiutuminen kuuluvat organisaation luonnollisiin elementteihin. Organisaatioiden tulee uudistua muun muassa jatkuvan koulutuksen avulla, jotta ne voivat selviytyä kilpailussa. Innovaatioteoriat ovat johtamisparadigmoja, joiden mukaan henkilöstöä ohjaa halu käyttää tietämystään ja luovaa potentiaaliaan sekä tarve jatkuvaan uudistumiseen. Innovaationäkökulmassa työntekijät nähdään yksilöinä, joilla on tarve oppia ja kehittyä pysyäkseen optimaalisessa vireessä. Naveh & Erez (2004) korostavat, että innovatiivinen ryhmä kykenee etsimään luovia ratkaisuja ja parantamaan laatua. Tällainen ryhmä kehittää jatkuvasti työmenetelmiä, jotka auttavat pääsemään parempaan tuottavuuteen. Ryhmälle asetetut tavoitteet säätelevät käyttäytymistä ja edistävät luovuutta. Cimento & Knister (1994) näkevät, että hyvin koulutettu ryhmä antaa heille parhaat valmiudet toimia itsenäisesti päätöksenteossa. Päätöksentekoon valtaistettu ryhmä kykenee tekemään omaan toimintaansa liittyvät päätökset nopeasti. Tällainen järjestely edesauttaa ryhmän jäseniä ammatillisessa kehittämisessä. Korkealle viety päätöksenteko hidastaa uudistuksia ja aiheuttaa ylimmälle johdolle tarpeetonta kuormitusta. (ks. Collins 2002; Lumijärvi & Jylhäsaari 2000; Seeck 2008, 243-272; Morreale 2012.)

Ilacqua & Zulauf (2000) toteavat, että työntekijän ja ryhmän tuottavuus perustuu psykologisiin tekijöihin. Menestyneissä yrityksissä harjoitetaan kannustavaa johtamista. Kannustamisella saadaan aikaan korkea osallistumisaste, korkea työtyytyväisyys ja sitoutuneisuus, jotka johtavat korkeaan tuottavuuteen. Sitouttaminen ja kannustaminen ovat tärkeitä yksilön ja koko organisaation näkökulmasta. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että tämä on yleistettävissä kaikkiin organisaatioihin. (ks. Sneek, Huovari, Volk, Hannula, Taivassalo, Karlund, Kiviniemi & Vainio 2007; Lumijärvi & Jylhäsaari 2000.)

Elder (2007) toteaa, että horisontaalinen yhteistyö on organisaation toimivuuden kannalta tehokasta. Tämä edesauttaa ryhmää hahmottamaan organisaation kokonaisuus-tavoitteiden merkityksen. Toiminnoista tulee nopeita ja sujuvia ja yhteisymmärrys kasvaa. Kapea-alainen toiminta puolestaan ei auta henkilöstöä sijoittamaan omaa toimintaansa laajempaan kokonaisuuteen. (vrt. Weber 1980, rautahäkkiteoria.)

Sydänmaanlakka (2012, 16) toteaa, että julkisen sektorin toiminnassa parhaat käytännöt eivät enää auta tuloksellisuuden kasvussa, vaan on etsittävä ainukertaisia käytäntöjä. Tehokkuus ei enää kasva yksioikoisesti tekemällä enemmän, vaan asiat on tehtävä uudella tavalla. Johtamista on kehitettävä ja samalla rahalla on saatava enemmän aikaiseksi. Sosiaalinen yhteenkuuluvuus auttaa yhteisten tavoitteiden luomisessa ja niihin sitoutumisessa. Sitoutunut ryhmä on motivoitunut suorittamaan annettuja tehtäviä. Sosiaalinen ryhmä on vuorovaikutteinen, toisia tukeva, kannustava ja tavoitteellinen, vrt. urheilujoukkue. Tutkimuksen mukaan ryhmän korkea koheesio ja korkealle asetetut tavoitteet johtavat parhaaseen suorituskykyyn. (ks. Gammage, Carron & Estabrooks 2001; Hamel 2007.)

Lumijärven (2008, 399-401) mukaan on huomioitava, että kansalaiset ovat tiettyissä tilanteissa, kuten turvallisuusasioissa, riippuvaisia julkisista tehtävistä ja palveluista. Lumijärven (1994, 13) mukaan laadukkaitten julkisten palvelujen tarkoituksena ja velvollisuutena on tuottaa asiakkaille sellaisia palveluita, joita muut eivät legitimitetin vuoksi voi tuottaa. Tuloksellisuutta arvioidaan tuottavuuden, laadun, vaikuttavuuden ja henkilöstön kehityksen kuvaajilla. Tuloksellisuus koostuu tehokkuudesta, vaikuttavuudesta ja taloudellisuudesta. Henkilöstön kehityksen kuvaajia voidaan nimittää aikaansaannoskyvyksi, joka kuvaa organisaation, työyhteisön ja henkilöstön kykyä aikaansaada tuloksellisuutta. Henkilöstön aikaansaannoskykyyn vaikuttavat osaaminen, innovatiivisuus, viihtyvyys, työmotivaatio ja työkyky. Vain laadukkaat työolosuhteet ja hyvin motivoituneet henkilöt voivat synnyttää hyvää asiakaspalvelua, kustannustietoista ja sujuvaa tuotantoa sekä saada aikaan vaikuttavia ja hyvin saatavilla olevia palveluja. Tämän kokonaisuuden ohjauksella vaikutetaan työn laadun tasoon. (ks. Fyfe 2014; Kuusela 2007, 34-35; Soininvaara 2009, 13; VM 2012, 5-9; Ksml 14.7.2012; Kaleva 16.7.2012; Yle 14.7.2012; Iltalehti 23.7.2012; Ksml 30.9.2012, kuvio 11.)

Kuvio 10. Tuloksellisuutta kuvaavat ulottuvuudet, joita on tuottavuusohjelmassa havaittujen puutteiden jälkeen täydennetty (VM 2012).



Stenvallin & Virtasen (2007, 40-41) mukaan NPM:n myötä julkisen organisaation toimintaa mitataan tuloksien, tuotoksien ja vaikuttavuuksien mukaan eli mitataan aikaan saatujen nettovaikutuksien suhdetta toiminalle asetettuihin tavoitteisiin. Vaikuttavuus kuvaa toiminnalle asetettujen yhteiskunnallisten tilojen aikaansaamisen astetta eli toiminnan ja suoritteiden vaikutusta kansalaisiin ja yhteiskuntaan suhteessa siihen, millaisia tavoitteita vaikutuksille on asetettu. Taloudellisuutta voidaan ilmaista muun muassa tuotosten yksikkökustannuksina. Sydänmaanlakan (2012, 67-68) mukaan asiakaslähtöisyys tarkoittaa, että palvelua katsotaan asiakkaan tarpeista ja asiakas otetaan mukaan palvelun suunnitteluun ja kehittämiseen. Kansalaiset muuttuvat näin palvelun kohteesta sen käyttäjiksi ja palveluntuottajiksi. Palvelukyky kuvaa asiakaspalvelun toimivuudelle ja laadulle asetettujen tavoitteiden toteutumisen astetta. (ks. VM 29/2008; Temmes & Kiviniemi 1997, 102.)

Petersin & Savoien (1998) mukaan julkisen sektorin tuottavuutta on vaikea mitata yksistään suoritemäärillä, koska operationalisointi voi onnistua vasta kun tehtäväalan kokonaisuudelle on onnistuttu asettamaan mittarit. Toisaalta on muistettava asetettaessa määrällisiä tavoitteita, että esimerkiksi rikostentorjunnan tuloksellisuuden yhdeksi kriteeriksi on asetettu rikosten lukumäärän vähentäminen ja sitä kautta suoritemäärän alentuminen, ei niiden lisääminen. Lisääntynyt valvonta lisää tilastollista rikollisuutta, mutta sillä voi olla turvallisuutta parantava vaikuttavuus rikostilastosta huolimatta.

Kyntäjän (2000, 128) mukaan tulosohjaus alistaa organisaation toiminnan taloudellisille arvoille kiinnittämättä huomiota sen institutionaaliseen asemaan kytkeytyviin arvoasetelmiin. Temmeksen (1991, 195-196) mukaan budjettivalta on siirtynyt virkavallan käsiin, josta seuraa, ettei ole mahdollista hallita laajakatseista yhteiskuntapolitiikan suunnittelua ja sen toteutusta. Yksikköjen kokonaistuottavuutta arvioidaan

usein suunnittelu-ohjelmointi-budjetointi -järjestelmän (ohjelmabudjetointi) pohjalta. Mittaamisen keinoina käytetään usein ohjelmabudjetointia, kustannushyötyanalyysia, tuottavuuden arviointia ja yhteiskunnan kehitysilmiöitä kuvaavien indikaattorien kehitystä. Tämä mahdollistaa tehtäväkentän laaja-alaisen tuotosten arvioinnin. Erilaisten laaja-alaisen tilanteiden abstrahoiminen³¹ saattaa tuottaa tutkimuksellisia ongelmia. Tavoite pitää pystyä operationaalistamaan, että mittaaminen on mahdollista. Uusien ilmiöiden havaitseminen tai vaikuttavuuden mittaaminen ei ole kuitenkaan lyhyellä aikavälillä mahdollista. Tulosbudjetointi on työkalu, jolla tavoitellaan suoritteiden ja muiden kustannusten osalta tehokkaampaa toimintaa. Toimintojen mittaaminen, aggregointi³² ja syysuhteiden määrittäminen voivat vaikeutua, jos keskitytään liikaa tutkimuskohteen osasuorituksiin tai toiminnan ulkopuolisiin taustatekijöihin. Osasuoritteiden mittaaminen onnistuu yleensä vain työtehtävien alemmilla tasoilla. Nämä osasuoritteet voivat olla keino päästä kokonaistavoitteisiin ja siten toteuttaa strategiset päämäärät. Tehtävien hierarkialla tarkoitetaan, että alempi tehtäväkenttä on keino toteuttaa ylemmälle tehtäväalueelle asetetut päämäärät. (ks. Kuu-sela 2007, 33-37; Pitkänen 1969, 72-74, 90-93.)

Krogarsin (2000, 50-52) mukaan pelkän taloudellisuuden seuranta ei riitä, vaan on kyettävä mittamaan vaikuttavuutta, mikä taas ei onnistu sirpalemittareilla. Vaikuttavuutta pitää mitata kehitystrendin muutoksella, ja siihen tarvitaan useita seurantamittareita. Julkisen sektorin tuottavuusluvut kuvaavat, saadaanko keskimääräinen tuotos pienemmällä, samalla vai suuremmalla tuotantopanosten määrällä verrattuna edelliseen vuoteen. Julkisen sektorin tuotoksessa ja panoskäytössä arvopainoina ovat kustannukset, joita käytetään perushintoina. Oletuksena on, että julkiset palvelut tuotetaan omakustannushintaan. Tuottavuuden mittaaminen on itse asiassa vertaamista. Työtuntien lisääminen ei paranna tuottavuutta, koska tuottavuus on tuotospainon ja panospainon välinen suhde. (www.stat.fi 21.5.2012; Hautakangas & Heikkinen 2008; Kangasharju 2008.)

Tilastokeskuksen mukaan julkisen sektorin tuottavuuden tilastointi ei arvioi julkisten palveluiden saatavuutta, kohdistumista, tarpeellisuutta tai oikeellisuutta. Tuottavuusindikaattorit eivät kerro suoraan julkisen palvelun onnistumisesta tarpeiden tyydyttäjänä. Tuottavuusluvut osoittavat, miten palvelutuotannon tuotantoprosessi on kehittynyt vuodesta toiseen. Tuottavuus kohenee tilastoissa vain silloin, jos palveluita pystytään tuottamaan tehokkaammin kahden tarkasteluhetken välillä. Valtion

³¹ Abstrahoinnissa erotetaan tutkimuksen kannalta oleellinen tieto (Tuomi & Sarajärvi 2004).

³² Aggregointi on tilastotieteessä pienemmille havaintoyksiköille laskettujen tunnuslukujen yhdistämistä tai summaamista.

tuottavuusohjelman tavoite oli henkilökunnan määrän vähentäminen. Välitön tuottavuuden paraneminen oli näennäistä, koska pienemmällä henkilöstöllä tavoiteltiin samaa palvelutasoa. Palvelutason muutoksen vaikuttavuutta ei siis ole huomioitu riittävästi tuottavuuskehitystä arvioitaessa. Tuottavuuslaskelmista esitetyssä kritiikissä on ehdotettu julkisen sektorin tuotosten painottamista arvopainoilla, joissa otetaan huomioon palvelujen käyttäjien saama hyöty. Usein monet sosiaaliset arvot jätetään mittareiden ulkopuolelle, kuten tasa-arvoisuus, saavutettavuus ja tarpeisiin vastaaminen (ks. Soininvaara 2009, 18; www.stat.fi 1.6.2012.)

Poliisiorganisaatio on perustettu alun perin ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta. Poliisilaisissa³³ on määritelty tarkennettuja lisätehtäviä. Bayleyn (1996, 150-159) mukaan rikoksia ennalta estävän työn merkitystä ja tuloksellisuutta ei voida mitata lyhyellä aikavälillä. Bayleyn mukaan lähipoliisityöllä on positiivisempi kaiku kuin ongelma-suuntautuneella poliisitoiminnalla, koska lähipoliisitoiminnalla tavoitellaan selkeästi positiivisemmalla tavalla ennalta estävyyttä. Toisaalta poliisi tarvitsee rikostentorjunnan tehostamiseksi ongelma-suuntautunutta poliisitoimintaa, joka keskittyy konkreettisiin ongelma-alueisiin ja analyysitoiminnalla havaittuihin uusiin ilmiöihin. Lähipoliisifilosofian mukaisen toiminnan tuloksellisuuden mittaaminen on yhtä vaikeaa kuin muunkin ennalta estävän työn tulosten mittaaminen. Poliisin tehtäväluonteen vuoksi monet tulosmittarit pitää rakentaa tietojohteisesti kansalais- ja vaikuttavuusnäkökulmasta, eikä organisaation sisäisten, subjektiivisten tavoitteiden mukaisesti. Skinnerin (2012) mukaan poliisilaitokset ovat identiteettitavoittelun myötä menettäneet tehokkuutta ja vuorovaikutussuhdetta yhteisöihin.³⁴ (ks. Mantila 1987; Ahonen & al. 1995; Pandey & Garnett 2006; Martin & Rogers 2008.)

Monialaisen toiminnan osasuoritteiden mittaaminen tuotos-panossuhteella saattaa vääristää työn suuntautuneisuuden ja kokonaistuloksellisuuden arvioinnin. Tuotosmittareita laadittaessa on huomioitava niiden toiminnallinen ohjausvaikutus. Lisäksi on huomioitava, että on paljon tehtäviä, joita ei voi mitata suoritteiden lukumäärällä. Esimerkiksi miten tuloksellisuus mitataan, kun tutkitaan vuoden ajan vain yhtä talousrikosta, josta ei lopulta edes nosteta syytettä. Näiden pitkäkestoisten, hi-

³³ *Poliisilaki 1 §. Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.*

³⁴ *"Suomen ensimmäinen ja ainoa lähipoliisi on toistaiseksi Vesa Jaubiainen Turusta."* (Keskipohjanmaa 30.8.2018).

"Vuoden poliisi tulee Turusta: aluepoliisi Vesa Jaubiainen – "Poliisi on se sama henkilö, jonka nuori kohtaa elämänsä eri vaiheissa" (Yle.fi 11.10.2019).

taasti etenevien tehtävien vaikuttavuutta voidaan mitata lähinnä aikasarjojen perusteella. Paikallispoliisin tuotosmittareiden merkittävimmät puutteet ovat valvonnan avainprosessin sijaissuureiden käyttö, rikostorjunnan avainprosessin käsitteleminen yhtenä kokonaisuutena sekä muita tehtäviä kuvaavien tuotosmittarien puute. (SM 22/2008.)

Sisäministeriön tilinpäätöskannanotossa (SM 25/2012) todetaan, että poliisihallinnossa numeerisen mittaamisen sijaan pitää enemmän kiinnittää huomiota sanallisen ja laadullisen arvioinnin kehittämiseen. Lisäksi pitää analysoida poliisipalvelujen alueellista saatavuutta kokonaisvaltaisesti.³⁵ Tämä oli mainittu jo aiemminkin ministeriön vuoden 2010 tilinpäätöskannanotossa. Asiakirjassa kiinnitettiin huomiota siihen, että poliisihallituksen omasta toiminnasta ei ole esitetty tarkempia arvioita. Operatiivisen henkilöstön supistaminen on näennäistä tuottavuuden parantamista, mistä syystä tuottavuuden parantamisella on julkisissa palveluissa huono maine. Organisaation näkökulmasta henkilöstön vähennys parantaa tuottavuutta, mutta kansalaisnäkökulmasta tuottavuus heikkenee. (Soininvaara 2009, 13-15.)

Toimintoja kehitettäessä tuottavuuden parantamiseksi on huomioitava, että julkiset palvelut ja julkiset tehtävät ovat käsitteellisesti eri asia. Tehtäviin määrättyillä toimijoilla on tietty legitimitettiin perustuva toimimisvelvollisuus, esimerkiksi poliisilla on velvollisuus ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kansalaisilla on perustuslaillinen oikeus saada julkista tehtävää toteuttavalta toimijalta tietynlainen suorite, esimerkiksi poliisin tehtävänä on henkeä tai terveyttä uhkaavan tilanteen torjuminen. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000a.)

Harisalon, Aarrevaaran, Stenvallin & Virtasen (2007, 122-123) mukaan julkiset palvelut ovat sellaisia palveluja, joissa julkinen hallinto kohtaa suoranaisesti kansalaisen, esimerkiksi poliisin lupa-asioiden käsittelytilanteessa, kuten passit, ampuma-ase-luvat jne. Julkisen palvelun yksi tunnusmerkki on se, että kansalaiset saavat niitä käyttäessään palvelukokemuksia ja joutuvat yleensä maksamaan omakustannushintaisen palvelumaksun. Poliisille legitimoituista tehtävistä, kuten hälytystehtävät, ei pääsääntöisesti voida periä suoritemaksua. Tämä legitimoitujen tehtävien ja palvelujen rajaus on huomioitava julkisten palvelujen ja julkisten tehtävien tuottavuuden tarkastelussa. Julkisten palvelujen vastikkeellisuus ja vastaavasti vastikkeettomuus on erittäin merkityksellinen kysymys. Vastikkeellisuudessa kansalaiset käyttävät omaa aikaansa tai

³⁵ *Laissa (20.11.2009/896) mainitaan, että Aluehallintovirastojen ja Poliisihallituksen on toimittava yhteistyössä poliisin palvelujen alueellisen saatavuuden arviointia koskevissa asioissa* (HE 148/1996; www.avi.fi).

taloudellisia resursseja. Vastaavasti vastikkeettomia palveluja käytettäessä kansalaisilta ei edellytetä omaa panostusta, esimerkiksi rikosasiat, kotihälytystehtävät ym.³⁶

Lanen (2000, 147-148) mukaan julkisen sektorin ongelmana on, että se reagoi yksityistä sektoria hitaammin kustannustason muutokseen. Kun tuottavuus nousee huomattavasti nopeammin yksityisillä kuin julkisilla aloilla, niin julkisten palvelujen tuotantokustannukset nousevat suhteessa yksityisen sektorin tuotteiden hintatasoon. Heikko reagointikyky tuo tällöin julkiselle sektorille lähinnä budjettitaloudellisia ongelmia. Tätä kutsutaan Baumolin taudiksi amerikkalaisen kansantaloustieteen professori William J. Baumolin mukaan. Julkisen organisaation muutosherkkyttä pitää kasvattaa.

2.6 YHTEENVETO TEORIAKESKUSTELUSTA

Tämän tutkimuksen teoriakeskustelussa on tuotu esille se, että organisaation rakennemuutoksiin vaikuttavat hallintoparadigmat ja eri teoriat (kuvio 12). Eri aikakausien hallintoparadigmat ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, miten keskittäminen ja hajauttaminen asemoituvat tai heijastuvat kulloiseenkin organisaatorakenteeseen ja sen toimintaan. Harisalón (2010, 80) mukaan keskittäminen ja hajauttaminen määrittelevät ja ohjaavat organisaation rakenteita. Historiallisesti tarkasteltuna muutosten käynnistymiseen vaikuttavat vahvimmin juuri globaalit hallintoparadigmat, joilla näyttää olevan merkittävä vaikutus hallintorakenteisiin ja hallintoideologian kehitykseen. Rakennemuutuksiin liittyy aiempien aikakausien hallintoideologiset vaikutteet ja niistä aiheutunut hallintomenetelmien kerrostuneisuus. Nämä on tuotu esille hallintoparadigmakeskustelun yhteydessä.

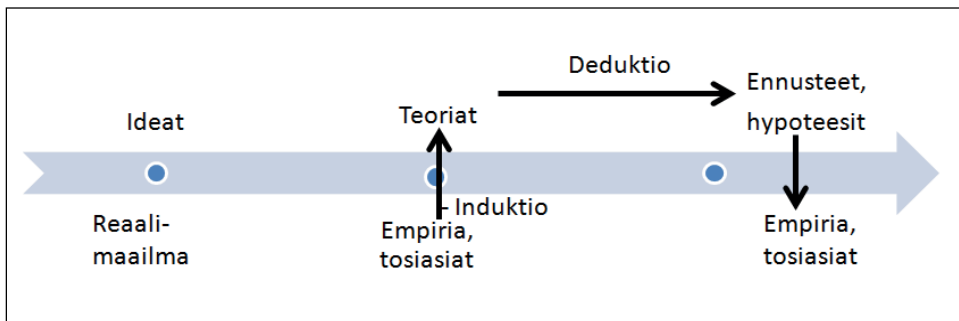
Organisaatorakenteiden historiallinen kehitys ja toimintojen kerrostuneisuus asettavat erityisvaatimukset käytettäville arviointivälineille. Tämän tutkimuksen arviointivälineissä on huomioitu Guban & Lincolnin (1989) esille tuoman neljännen sukupolven arviointitutkimusmenetelmän lisäksi Vedungin (2010) neljännen aallon arviointimenetelmä. Rakennemuutusten nopea sykli asettaa vaatimuksia niille arviointivälineille, joilla selvitetään rakennemuutosten toimeenpanoon liittyviä tekijöitä ja rakennemuutosten vaikuttavuuksia. Laaja-alaisen organisaatiouudistuksen arviointiin on tässä tutkimuksessa valittu realistinen arviointi (CMO), joka on teoreetikkojen

³⁶ Hammurabin laki(1600ekr): Yhteiskunnan on korvattava uhrin menetykset, ellei se voi antaa riittävää suojaa rikollista vastaan (Jarva 1970, 4-5).

Pawsonin ja Tilley'n vuonna 1997 kehittämä ohjelmien arviointimetodi. Rakenneohjelman arviointiin valittu CMO-arviointikehä koostuu Context-Mechanism-Outcome osioista. Rakenneohjelmien arvioinnissa on huomioitava vallitsevat ideologiat, teorit ja tavoitteet. CMO-kehä kuvastaa osaltaan monikerroksista hallintorakenteen olemusta sekä siinä esiintyviä paradigmoja, teorioita, kontekstia, mekanismeja ja vaikutuksia. Pelkästään CMO-kehän avulla tapahtuva arviointi on julkisen sektorin toiminnan mittaamiseksi haastavaa. Tämän vuoksi CMO-kehälle on lisätty amerikkalaisten Robert S. Kaplanin ja David P. Nortonin kehittämä Balanced Scorecard nelikenttämalli (BSC). BSC järjestelmään liittyy erilaisia näkökulmia, kuten taloudellisuus-, prosessi-, asiakas-, vaikuttavuus- ja oppimisen näkökulma. Mittarit eivät ole pelkkiä yksittäisiä tunnuslukuja, vaan linkittyvät ketjuksi ja hierarkiaksi, joka konkretisoi vision ja käytetyn strategian mitattaviksi indikaattoreiksi. BSC-mittariston vahvuutena on, että se toimii yhteistoiminnan, kommunikoinnin, informoinnin ja kontrollin välineenä.

Rakennemuutoksessa vaikuttavat eri strategia-alueet, kuten henkilöstön aikaansaannoskyky, asiakasnäkökulma ja sille segmentille annettu palveluiden arvolupaus. Näihin vaikuttavat muun muassa organisaation sisäiset prosessit ja niiden toimivuus. Tuloksien kannalta tärkeimpinä näkökulmina ovat tuloksellisuus- ja vaikuttavuusnäkökulma. Siksi rakennemuutoksen arvioinnissa käytetään CMO-arviointikehän tukeksi BSC tasapainotettua arviointimittaristoa, jossa otetaan huomioon henkilöstön aikaansaannoskyky, toiminnalliset prosessit, asiakasnäkökulma ja vaikuttavuus. Näiden arvioinneissa huomioidaan menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus. Aiemmin CMO rakenneohjelmakehän yhteydessä todettiin, että julkisen sektorin organisaation toimintaa ja kehitystä ohjaavat osittain globaalit toimijat, joilta kansallinen poliittinen taso saa vaikutteensa. Globaalit hallintoparadigmat ovat olleet vaikuttamassa kansallisen tason poliittisten päättäjien hallintoideologisiin näkemyksiin, joiden pohjalta on laadittu ns. kansalliset rakenneohjelmat. Huomionarvoista on, että uudistusprosessi ei voi kokonaan poistaa aiemmissa hallintojärjestelmissä olleita kulttuureja, käytäntöjä ja prosesseja. Nyholmin & al. (2016, 55-56) mukaan kehitystä ohjaavat useat eri aikakausien hallintoparadigmat, jolloin uudistuksen luonne muodostuu kerroksittaiseksi. Pietilän (1979, 55-57) mukaan tieteen tehtävänä on saada selville ne lainmukaisuudet, jotka selittävät todellisuutta ja sen kehitystä. Organisaatiomuutoksen onnistuminen ja toimivuus on monen tekijän summa. Tämä tekee tutkimuksesta erittäin mielenkiintoisen ja haastavan. Seuraavassa kuviossa on havaittavissa CMO-kehällä ohjelmaan vaikuttavat teorit ja BSC-nelikentän sijoittuminen CMO-kehälle.

Kuvio 12. Teorian ja empirian suhde (mukailtu Hirsjärvi & al. 2009).



3 POLIISIN RAKENNEOHJELMAT

Tässä luvussa käsitellään ensin hallintorakennemuutosten yleisiä perusteita ja valtion rakenneohjelmien sisältöä ja tavoitteita. Seuraavaksi tarkastellaan viimeaikaisia rakenneohjelmia ja viimeisenä pääteemana PORA III uudistusta.

Hallintorakennemuutokset tähtäävät hallinnon kehittämiseen, tehostamiseen ja siten hallintokustannusten vähentämiseen. Kuten aiemmin todettiin, hallinnon kehittämisen taustalla on usein kansainväliset kehitystrendit. Merkittävät rakennemuutokset harvoin syntyvät julkisen organisaation omasta toimesta, vaan poliittisesta ohjauksesta ja yleisen kehitystrendin seurauksena. (Hannus 1994, 99-101; Bourdieu 2015, 107-108.)

Hallintoideologisella käsitejärjestelmällä on pitkät perinteet. Temmes (1994b, 16-19) toteaa, että hallintouudistukset ovat kulloisenkin yhteiskuntakehityksen heijastuksia, joita ohjaavat eri aikakausien hallintoideologiset näkemykset. Anttiroikon (1992, 36-37) mukaan ideologioilla on selkeä yhteys kulloiseenkin yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Sipposen (2000, 148) mukaan valtionhallinnon tehtävänä on tuottaa poliittisen järjestelmän ohjaamana kansalaisten kulloinkin tarvitsemat suoritukset sekä ylläpitää yhteiskunnan muodollisia ja toiminnallisia rakenteita. Juntusen (2010, 189-190) mukaan hallintoideologiat ovat poliittisten puolueiden käsityksiä hallintotoimintojen järjestämis- ja toteuttamisperiaatteista. Kuuselan (2007, 17) mukaan julkisen sektorin ohjausideologiat tarkoittavat hallinnollisen toiminnan periaatteita, joihin liittyy johtamisteoria ja arviointia koskevat mallit. (ks. Wright 1974, 33; Nyholm, Stenvall, Airaksinen, Pekkola, Haveri, Ursin & Tiuhonen 2016.)

Hallintoideologioiden taustalla ovat hallintoparadigmat ja niiden kerrostuneisuus (PA, NPM, NPG ja DEG). Juntusen (2010, 189-191) mukaan hallintopolitiikka pohjautuu hallintoideologiaan, jolla viitataan kussakin ajassa oikeaksi hyväksytyyn hallintopolitiikan sisältöön, jolla taas perustellaan hallinnon muutos- ja uudistustyötä. (ks. Temmes 1994a, 13-19, 23-29, 33; Santalainen & Huttunen 1993; Ritsert & Pekar 2009; Virtanen, Stevall & Rannisto 2015, 89-103; Nyholm & al. 2016, 55-56.)

Temmeksen (1991, 204-207) mukaan rakennemuutosten taustalla ovat länsimaissa omaksutut saneerausohjelmat, joilla tavoitellaan parempaa tuotavuutta. Juutin (2006, 207-210) mukaan organisaation rakenne riippuu ympäristön toiminnalle asettamista vaatimuksista. Rakenteessa on huomioitava ympäristön vakausaste. Julkiset

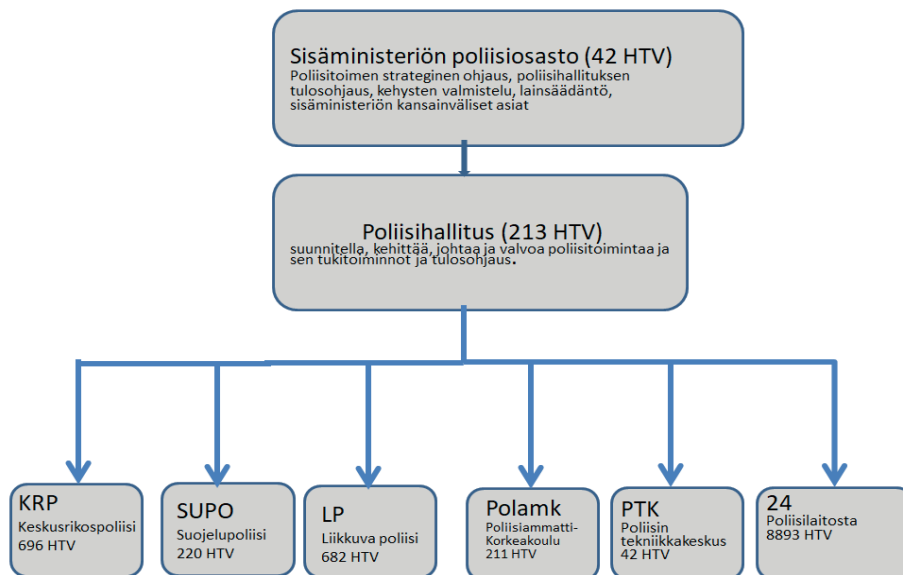
Seuraava hallintorakennemuutos PORA I -vaihe liittyi valtion tuottavuusohjelmaan. Tuottavuusohjelma perustui hallituksen strategia-asiakirjaan (14/2003) ja kehyspäättökseen (11.3.2005). Näiden asiakirjojen mukaan julkisen sektorin toimintaa oli tarkoitus tehostaa hallinnonalakohtaisilla tuottavuusohjelmilla. Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus käynnisti valtion tuottavuusohjelman vuonna 2003 strategiaohjelmalla. Aluksi tuottavuusohjelma oli osa normaalia hallinnon kehittämistoimintaa (Organization Development, OD) ja sitä toteutettiin hankemuodossa tuottavuuden toimenpideohjelmana. Julkiseen keskusteluun tuottavuusohjelma nousi hallituksen kehyspäättökseen myötä 11.3.2005. Tuottavuutta ja tehokkuutta oli tarkoitus parantaa rakenteita ja toimintatapoja uudistamalla, tietotekniikan tehokkaammalla käytöllä ja tehostamalla yleishallinnon toimintoja sekä yksityisen palvelusektorin laajemmalla hyväksikäytöllä julkisten palveluiden tuottamisessa. Tavoitteena oli parantaa tuottavuutta pitkällä aikajänteellä ja käyttää sen tuomia hyötyjä niin, että julkisen sektorin tärkeimmät tehtävät kyetään hoitamaan jatkossakin tuloksellisesti. Tuottavuusohjelman ei pitänyt olla säästöohjelma, vaan hallinnon tehtävien ja toimintojen kehittämisohjelma, jonka avulla piti luoda pelivaraa julkisen talouden uusille lisätarpeille.

Valtion tuottavuusohjelman aikana toteutettiin PORA I -vaiheen rakennemuutos, jossa paikallispoliisin piirijako ja yhteistoiminta-alueita laajennettiin. Tavoitteena oli keventää johto-organisaatioita. Niistä vapautuvia resursseja piti siirtää varsinaiseen poliisitoimintaan.³⁷ Rakenteellisten uudistusten tavoitteena oli myös erikoisosaamisen tehostaminen ja partiotoiminnan lisääminen. PORA I -vaiheen muutoksilla tavoiteltiin poliisilaitosten täydellistä yhteistoimintaa ja resurssien joustavampaa käyttöä. (SM 22/2005; HE 72/2006; SM 5/2008.) PORA I -vaiheen tavoitteet oli selkeästi ilmaistu hallituksen esityksessä. Tavoitteena oli operatiivisen henkilöstön säilyttäminen, jopa sen lisääminen ja pääpaino oli johto- ja esikuntarakenteiden keventämisellä.³⁸ Haraholma (2011) tuo PORA I tutkimuksessaan esille kehittämiskohteina hallinnon keventämisen tarpeen ja siten toimintaedellytysten parantamisen (kuvio 13).

³⁷ Pyrkimyksenä on johto-organisaation keventäminen ja resurssien vapauttaminen varsinaiseen poliisitoimintaan (HE 72/2006).

³⁸ Paikallispoliisin rakennemuutos tulee toteuttaa siten, että johtamis- ja hallintorakenteita voidaan keventää ja siten vapauttaa resursseja poliisin peruspalvelujen turvaamiseen (SM 11/2007).

Kuvio 13. Poliisihallinnon organisaatiokaavio PORA II -vaiheessa, josta voidaan todeta keskushallinnon kaksiportaisuus ja koko hallintorakenteen kolmiportaisuus. Hallinto on muuttunut yhä raskaammaksi. Vuonna 1972 keskushallinnossa oli 29 henkilöä, kun taas vuonna 2008 lääninhallituksissa ja SM:n poliisiosastolla oli yhteensä 214 HTV. Vuonna 2012 poliisin keskushallinnossa oli jo 255 HTV:tta. Kasvu on edelleen jatkunut (vrt. kuvio 41). Henkilöstön koko vahvuus poliisisektorilla oli vuonna 2012 yhteensä 10702 HTV:tta. (www.poliisi.fi; PolStat v.2012.)³⁹



PORA I uudistusten taustalla oli valtion tuottavuusohjelman lisäksi Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma, mihin oli kirjattu poliisin hallintorakennemuutosten tavoitteet⁴⁰. Vanhasen II hallitusohjelman mukaisesti sisäasiainministeriö (SM) asetti poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeen ajalle 16.11.2007 - 31.12.2009. Sisäasiainministeriön 2009-2012 toiminta- ja taloussuunnitelmassa (SM julkaisu 53/2007) poliisin osalta todettiin, että tavoitteena on poliisin peruspalveluiden tasapuolinen tuottaminen kansalaisille koko maassa asuinpaikasta riippumatta. Tavoitteet piti toteuttaa keventämällä hallintorakenteita sekä kehittämällä toimintoja ja tätä kautta

³⁹ Henkilötyövuosi kuvaa kokoaikaiseksi muutetun henkilön työpanosta. Organisaation kaikki palkatut tunnit (säännöllinen työaika+ylityötunnit) jaetaan organisaation kokoaikaisien palkansaajien keskimääräisillä palkatuilla tunneilla vuodessa. (Tilastokeskus).

⁴⁰ Poliisipiirien määrä vähennetään ja hallintorakennemuutosta jatketaan siten, että se kohdistuu jatkossa myös poliisin ylijohtoon, poliisin lääninjohtoihin, poliisin valtakunnallisiin yksiköihin sekä Helsingin poliisilaitokseen. Näin siirretään voimavaroja hallinnosta palveluihin. Uudistuksen yhteydessä varmistetaan poliisipalveluiden saatavuus koko maassa. Ruotsinkieliset palvelut turvataan. Lisäksi selvitetään erotetaan ministeriön ohjaus- ja valvontatehtävät sekä operatiivisen poliisitoiminnan johtaminen. (HE 58/2009.)

saada operatiiviseen toimintaan tarvittavat lisäresurssit.⁴¹ Alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) lähtökohtana oli, että kansalaisten elinolot ja peruspalvelut turvataan asuinpaikasta riippumatta.⁴² (VN 18/2007; SM tuottavuusohjelma, 2005; SM 11/2007; HE 15/2013.)

Poliisin tuottavuusohjelman hallintoideologisenä tavoitteena oli, että muutos ei vähennä operatiivisten poliisien määrää, vaan päinvastoin operatiivisia toimijoita piti jatkossa lisätä.⁴³ Uudistuksen piti vähentää hallinnollisten avustajien ja yleisjohton määrää. Uudistuksen tavoitteena oli organisaation madaltaminen ja näin päällekkäisten toimintojen minimoiminen. (SM 41/2005.)

PORA I uudistuksen tavoitteina oli erikoisosaamisen tehostaminen, poliisialueiden laajentaminen ja partiotoiminnan lisääminen siten, että kullakin alueella saavutettaisiin vähintään kahden poliisipartion vähimmäistavoite. Sisäasianhallinnonala oli tietyiltä osin sidottu valtioneuvoston periaatepäätökseen 23.9.2004 sisäisen turvallisuuden ohjelmalla, joka määrittäi vuoden 2005 turvallisuuden tason (SM 44/2004). Toiminnan tasoa ohjasi lisäksi valtioneuvoston periaatepäätös (27.11.2003) yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta, jossa määriteltiin päätehtävät, jotka välttämättä on hoidettava kaikissa tilanteissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Lisäksi valtioneuvoston 24.9.2004 antamassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa oli painopisteenä nostettu sisäisen turvallisuuden kehittäminen.

Poliisihallintoa koskevassa tuottavuusohjelmassa määriteltiin, että valtakuntaan muodostetaan enintään 40 poliisilaitosta. Niitä muodostettiin kuitenkin vain 24. Samalla oli tavoitteena siirtyä kolmiportaisesta hallinto-organisaatiosta kaksiportaiseen matalampaan ja joustavampaan organisaatioon. Operatiivisissa tehtävissä toimivat poliisimiehet jätettiin Sisäministeriön tuottavuusohjelmassa vähentämistarkastelun ulkopuolelle.

⁴¹ ”Säästöt kohdennetaan hallinto- ja tukitoimintoihin. Keskeisiä kohteita ovat tukitoimintojen työaika, toimitilat ja materiaalikustannukset. Säästöt eivät kohdistu operatiivisiin toimintoihin eivätkä täten vaikuta palvelujen tasoon. Periaatteen toteutumista tullaan seuraamaan valtion talousarvioon sisältyvillä tulostavoitteilla.” (HE 15/2013 kohta 3.1.)

⁴² Poliisin hallintorakennemuutoksen tavoitteena on: 1. asiakaspalvelun näkökulmasta poliisin peruspalveluiden tuottaminen kansalaisille yhdenvertaisena koko maassa asuinpaikasta riippumatta, 2. tuottavuus- ja tuloksellisuusnäkökulmasta asetettujen tuottavuustavoitteiden toteuttaminen hallintorakenteita keventämällä sekä toimintaprosesseja kehittämällä ja tätä kautta operatiiviseen toimintaan tarvittavien resurssien turvaaminen. (SM 5/2008.)

⁴³ ”Paikallispoliisin piirijakoa ja yhteistoiminta-alueita uudistetaan siten, että johto-organisaatiota kevennetään ja näin vapautuvia resursseja suunnataan varsinaiseen poliisitoimintaan.” SM:n hallinnonalan tuottavuusohjelma 8.12.2005.

Ruotsissa vuosina 1998 ja 2015 tapahtuneiden organisaatiouudistusten lähtökohdat olivat samansuuntaiset kuin Suomen vuosien 2009 ja 2016 PORA uudistuksissa eli asiakasnäkökulman huomioiminen. Lisäksi uudistuksella haluttiin kenttätyöhön lisää väkeä. (Poliisilehti 2002/5; SM tuottavuusohjelma 2005; SM 086:00/2007; HE 58/2009; SM 34/2012; SM 6/2013; Polisen faktablad 2016.)

Sisäministeriön tuottavuusohjelman mukaan juopuneiden säilytys oli tarkoitus siirtää kunnille ja löytötavaroiden käsittely yksityissektorille. Poliisin budjetin niukuudesta johtuen poliisin maksullisten palveluiden laajentamista piti tarkastella. Poliisin maksullisten palveluiden laajentamisen tarkoituksena oli tuoda lisävaroja poliisihallintoon ja toisaalta maksullisuuden avulla oli tavoitteena vähentää ”tarpeettomien” palveluiden kysyntää. Tuottavuusohjelman mukaan löytötavaroiden käsittelyn helpottamiseksi piti rakentaa tietojärjestelmä. Omaisuus oli tarkoitus huutokaupata kolmen kuukauden jälkeen internetissä ns. nettihuutokaupassa. Todettakoon, että kyseiset esineet myydään edelleen useimmilla poliisiasemilla perinteistä huutokauppamenetelmää käyttäen. (ks. Ksml 17.5.2017; Ksml 4.4.2018.)

Poliisin ajoneuvoasemien langattomalla tiedonsiirrolla oli tavoitteena jo vuonna 2011 säästää kymmeniä henkilötyövuosia. Toimenpiteellä piti välttää muun muassa sakkojen kirjoittaminen kahteen kertaan. Järjestelmä saatiin toimimaan kesäkuussa 2015. (SM 53/2007.)

Kihlakuntarakenteen jälkeisessä PORA I⁴⁴ organisaatiojärjestelmässä paikallispoliisi koostui 24 poliisilaitoksesta, joilla palveluverkko käsitti pääpoliisiaseman, poliisiasemia, poliisin palvelupisteitä sekä yhteispalvelupisteitä. Poliisin lupapalveluista vastasi paikallispoliisi. Lupapalveluita oli tarjolla noin 280 poliisilaitoksen toimipisteessä ja yli 50 yhteispalvelupisteessä ympäri maata. Poliisin koko henkilöstön määrä oli noin 10900 henkilöä, joista erilaisissa poliisiviroissa oli noin 7800 henkilöä. Suomessa oli yksi poliisi 681 kansalaista kohti. (www.poliisi.fi 20.1.2012; PolStat 2012.)

Uudessa PORA I -vaiheen organisaatiossa säilyivät poliisin varsinaiset ydintoiminnot, kuten lupapalvelut, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, rikosten ennalta estäminen ja liikenneturvallisuuden edistäminen. Organisaatiomuutoksessa toiminnot jaettiin jokaisella poliisilaitoksella aiempaa kapea-alaisempaan linjaorganisaatioon. (www.poliisi.fi 20.1.2012.)

⁴⁴ Tavoitteena on tehostaa poliisitoimen voimavarojen käyttöä sekä turvata poliisipalvelujen saatu-
vuutta ja laatua. Tavoitteen saavuttamisen keinoksi ehdotetaan, että poliisiyksiköiden yhteistoimintaa
lisätään entisestään ja että tarvittaessa paikallispoliisin toiminta järjestettäisiin suurempina, useamman
kihlakunnan käsittävinä aluekokonaisuuksina. (HE 72/2006.)

PORA I -vaiheessa muodostettiin maakunnalliset poliisilaitokset. Tämä oli luonteva ja yhteistoiminnan kannalta järkevä toiminta-alue, koska syyttäjävirstot, hätäkeskukset ja pelastuslaitokset toimivat maakunnallisesti.

Vanhojen kaupunkien suuret poliisilaitokset oli jaettu tyyppillisesti johto- ja esikuntaosastoon, lupahallinto-osastoon, rikososastoon ja järjestyspoliisiosastoon. Tämä ns. vanhojen kaupunkien linjaorganisaatiokulttuuriin perustuva toimintorakenne keskitettyine päätöksentekoformaateineen siirrettiin PORA I uudistuksen myötä vuonna 2009 kaikille pienimmillekin poliisiasemille.⁴⁵ Tällä toimenpiteellä jäykkä, keskitetty byrokraattinen linjaorganisaatiotoimintamalli otettiin käyttöön ensimmäisen kerran poliisihistorian aikana läpi koko organisaation ulottuen poliisiyljohdosta kaikille pienimmillekin poliisiasemille. (SM 086:00/2007.)

Poliisihallinnon tavoitteina olivat PORA I -vaiheessa SM:n poliisiosastolta lähtevät dynaamiset tulosohejauksetjut, jotka toimivat ohjaukseltaan ja vastuultaan selkeästi porras portaalta aina alimmalle tasolle asti. Tulosohejauksetju päättyi kuitenkin rakenteellisesti poliisilaitosten ylimpään johtoon, minkä vuoksi toiminnallinen tehokkuus ei voinut parhaalla mahdollisella tavalla enää toteutua. Se oli merkittävä paluuaskel kohti keskitettyä kameraalista kulttuuria, jossa toimintayksikkötasolla, saati sitten suorittajatasolla, ei tarvitse välittää tuloksista ja kustannuksista. Paikallinen toimivalta ja vastuu poistettiin lukuun ottamatta toimenkuvaan liittyvää toimivaltaa ja vastuuta. (SM 11/2007; Meklin 2002a, 12.)

Tulosohejauksellisesti vastuut keskitettiin PORA I -vaiheessa⁴⁶. Tämä poikkesi aiemmasta divisioonarakenteen vastuumallista. PORA I -vaiheen työsuunnitelmassa⁴⁷ oli tavoitteena kevyet johtorakenteet, mutta tavoite ei toteutunut, vaan suunnitelmista poiketen PORA I -vaiheessa rakennettiin raskaat, keskitetyt linjarakenteet, koska entisille poliisipäälliköille piti muodostaa aiempaa tehtävää vastaavan tasoiset tehtävät. Harvey-Jones (1991, 55-56) toteaa, että suurten organisaatioiden ominaispiirre on toimintojen keskittäminen. Tätä hän nimittää lisääntyvän autoritaarisuuden ja lisääntyvän keskittämisen vaiheeksi. Keskitetty rakenne vaatii paljon asiantuntijoita, joiden määrällinen kasvu on yksi merkittävä ongelma. Keskitetty järjestelmä

⁴⁵ Kriittinen organisaatioteoria perustuu ajatukseen, että organisaatioihin ja niiden toimintaan vaikuttavat historiallisesti ja sosiaalisesti rakentuneet valtasuhteet, jotka asettavat ihmiset eriarvoiseen asemaan. Kriittiseen organisaatioteoriaan liittyy vallankäyttöä, jossa johtajat pyrkivät kääntämään muut ryhmät omien intressiensä toteuttajiksi. (Peltonen 2010.)

⁴⁶ ”Pääpoliisiasemille tai poliisiasemille ei luoda erillistä alueellista toimivaltaa tai vastuuta” (PORA I -vaiheen työsuunnitelma 2008).

⁴⁷ ”Poliisilaitosten johtorakenteiden suunnittelussa tulee olla tavoitteena kevyet johtorakenteet, että johtotason viroista saadaan läänitasolla tuottavuussäästöjä. Johtorakenteet on muodostettava siten, että poliisilaitoksiin ei synny resursseista kilpailevia / toiminnoiltaan eriytyviä linjajohtoja”. (PORA I -vaiheen työsuunnitelma 2008.)

sotii rakenteellista keveyttä ja alueellista tulostavastuuta vastaan. (Poliisiin henkilöstöbarometrit 2008, 2010, 2012, 2015; Mansikka-aho 2012.)

PORA II -vaiheessa hallintorakenteen uudistusta jatkettiin siten, että se kohdistui myös poliisiin ylijohtoon, poliisiin lääninjohdotoihin, poliisiin valtakunnallisiin yksiköihin sekä Helsingin poliisilaitokseen. Tällä muutoksella tavoiteltiin voimavarojen siirtämistä hallinnosta palveluihin ja siten piti varmistaa poliisipalvelujen saatavuus koko maassa. (HE 58/2009.) PORA II -vaiheen tavoitteena oli erityisesti hallinnon keventäminen. Vuonna 2008 poliisin ylijohdossa ja poliisin lääninjohdoissa työskenteli yhteensä 218 henkilöä, joista poliisin ylijohdossa 138 henkilöä ja poliisin lääninjohdoissa 80 henkilöä. Rakennemuutoksella tavoiteltiin ylimenokauden jälkeen yhteensä noin 40 henkilötyövuoden vähennystä keskushallinnossa. Suojelupoliisin ja Keskusrikospoliisin osalta tavoitteena oli laajempi yhteistyö. Liikkuvan poliisin tehtäväkuvassa painottui yhteistyö paikallispoliisin kanssa. Liikkuvan poliisin organisaation tuli olla koko maan kattava. Liikkuvan poliisin yksiköistä piti muodostaa riittävän suuria yksiköitä lukuun ottamatta harva-alueita, joissa poliisipalveluiden turvaamiseksi piti perustaa pienempiä yksiköitä. (HE 58/2009.)

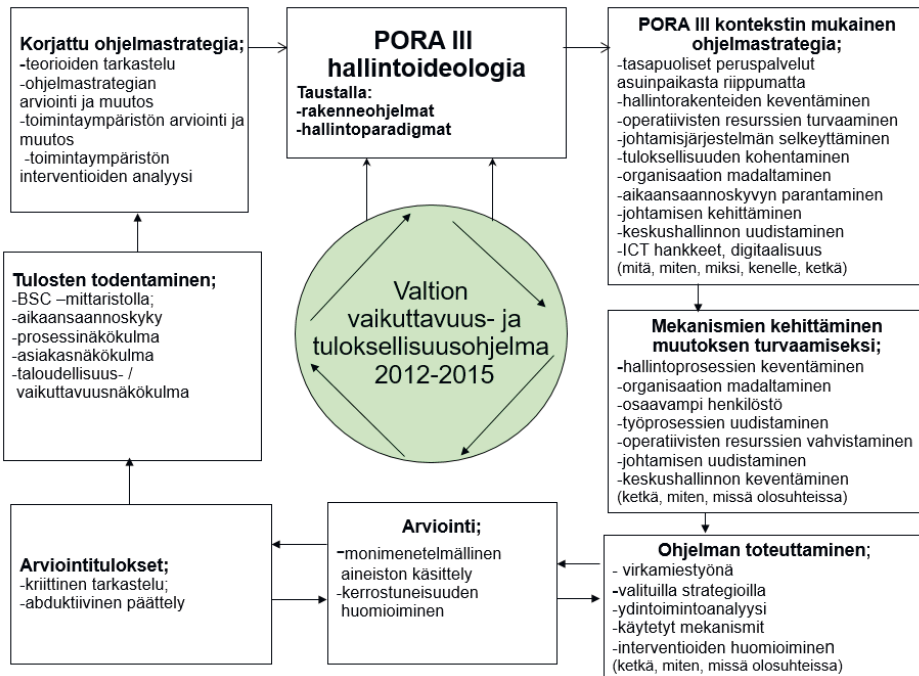
PORA II -vaiheen (2010) rakennemuutoksessa uudistettiin poliisin keskus- ja aluehallinnon hallintorakenteet ja luotiin poliisin keskushallintoon kaksiportainen ohjaus- ja johtamismalli. Uudistuksen yhteydessä erotettiin ministeriötason ohjaus- ja valvontatehtävät poliisin toiminnallisesta johtamisesta ja perustettiin uusi poliisin keskushallintoviranomainen, Poliisihallitus. Poliisihallituksen perustamisen myötä väliportaan hallinto eli lääninhallitusten poliisiosastot lakkautettiin ja samanaikaisesti SM:n poliisiosastolta vähennettiin 12 virkaa. SM:n poliisiosaston virkamäärä oli 1.1.2010 yhteensä 30 virkaa. Vuonna 2011 sisäministeri Holmlundin tekemällä päätöksellä poliisiosaston henkilöstömäärää lisättiin heti PORA II uudistuksen jälkeen 12 viralla eli palautettiin aiemmalle 42 viran tasolle. (ks. HE 58/2009.)

PORA I ja II tavoitteiden saavuttamisessa oli havaittavissa ongelmia, hallintokulut kasvoivat ja turvallisuuspalvelut vietiin kansalaisilta entistä etämmälle. PORA III ohjelmalla oli tarkoitus korjata syntyneitä ongelmia. (ks. Mansikka-aho 2012, 91.)

3.1 POLIISIN HALLINTORAKENNEUUDISTUKSEN PORA III KONTEKSTI

Tässä luvussa tuodaan esille PORA III rakenneuudistuksen hallintoideologinen perusta, joka pohjautuu poliittiselle ohjaukselle. Tämän tutkimusajankohdan hallintoideologiset näkemykset pohjautuvat pääministereiden Kataisen ja Sipilän hallitusohjelma-asiakirjoihin, hallitusten esityksiin, virallisiin asiakirjoihin ja rakenneuudistusohjelma-asiakirjoihin. Tutkimuksessa pääpaino on valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hallintoideologiselta pohjalta laaditussa PORA III uudistuksessa ja sen tavoitteissa. (Kuvio 10, 12, 14).

Kuvio 14. Hallintoparadigman ja poliittisen linjauksen tuotoksena syntynyt hallintoideologian mukainen valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman rakennemuutokseen tähtäävä ohjelmastrategia, joka käynnisti kehysriihessä 2012 PORA III ohjelmapoliittisen uudistuksen (mukailtu Anttila 2007).



3.1.1 PORA III UUDISTUS HALLINTOIDEOLOGISENA KONTEKSTINA

Tässä kontekstiosuudessa tuodaan esille PORA III uudistuksen lähtökohdat, sisältö ja toimintaympäristö. PORA III -vaiheen uudistusta perusteltiin johto- ja hallintorakenteiden keventämisellä, jotta operatiivisen poliisitoiminnan taso voidaan säilyttää. Uudistukselle asetettiin selkeä ehto. Poliisin oli etsittävä hallinnosta ja rakenteista noin 30 miljoonan säästöt, joka puolestaan mahdollistaa poliisille jatkossa 30 miljoonan lisärahoituksen operatiiviseen toimintaan. (ks. HE 15/2013 kohta 3.1 ja 3.4).

Tämä poliisin viimeisin hallintorakenneuudistus PORA III käynnistyi valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (VATU) myötä vuonna 2012. (VM099:00/2011). Hallinnonalakohtaiset vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmat muodostivat ohjelman ytimen. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman päärunko koostui kolmesta osa-alueesta. Ensimmäisenä on inhimillisen pääoman kehittäminen, joka sisältää osaamisen kehittämisen ja uudistumisen, innostavan johtamisen ja esimiestyön kehittämisen sekä henkisen, fyysisen, sosiaalisen ja eettisen työkyvyn vahvistamisen. Toisena on hallinnollisen taakan vähentäminen, joka koostuu yhteisistä, sisäisistä ja poikkihallinnollisista toiminnoista. Kolmantena on sähköisen asiointin ja tietovarantojen sekä sähköisen hallinnoinnin tukipalvelujen kehittäminen. Nämä osa-alueet liittyvät BSC nelikenttämällin henkilöstön Aikaansaannoskykyyn. (ks. Kaplan & Norton 1996, 8-18; Kaplan & Norton 2004, 58-73; Kaplan & Norton 2007, 130-132.)

VATU:n tavoitteina olivat muun muassa valtionhallinnon roolin ja tehtävien kiristäminen, rakenteellisten uudistusmahdollisuuksien esiin nostaminen sekä uusien toimintatapojen ottaminen käyttöön. VATU:n mukaan tuloksellisuus koostuu vaikuttavuudesta, palvelukyvyistä, aikaansaannoskyvystä sekä tuottavuudesta ja taloudellisuudesta.

Poliisin omassa hallintokohtaisessa VATU ohjelmassa tavoiteltiin parempaa turvallisuuden, tuottavuuden ja taloudellisuuden tasoa. Tavoitteena oli huolehtia poliisin toimintakyvystä sekä säilyttää hyvänä yleinen turvallisuuden taso, hälytyspalveluiden saatavuus ja kansalaisten luottamus poliisin toimintakykyyn. Tavoite oli myös ehkäistä, paljastaa ja selvittää rikoksia korkealla tasolla. Suunnitelma oli turvata poliisin paikallinen näkyvyys ja alueellinen tuntemus sekä edistää selkeällä tehtävä- ja vastuujaolla henkilöstön työhyvinvointia. Poliisin VATU ohjelmaan sisältyi osaksi virkamiestyönä toteutettu PORA III rakenneohjelma. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (VATU) aika, samoin kuin PORA III -vaihe käsittivät kaksi eri hallitusohjelmaa, pääministereiden Kataisen ja Sipilän ohjelmat (VM099:00/2011).

Kataisen hallitusohjelmassa todetaan, että hyvä turvallisuustilanne ja vahva turvallisuuden tunne ovat tärkeä osa ihmisten hyvinvointia. Lisäksi ne ovat kansallisesti tärkeitä kilpailutekijöitä. Hallitusohjelman yksi tavoite oli turvata poliisipalvelut koko maassa. Hallitusohjelman tavoitteena oli vakiinnuttaa poliisien määrä vähintään 7700 HTV:n tasolle koko vaalikaudeksi. Hallitusohjelman tavoitteena oli parantaa harvaan asuttujen alueiden turvallisuutta tehostamalla viranomaisyhteistyötä ja ottamalla pilotiprojektien parhaat käytännöt käyttöön koko maassa. Poliisin toimintaa piti tehostaa ottamalla käyttöön uusi VITJA toiminnanohjausjärjestelmä, joka olisi ollut yhteensopiva muiden turvallisuusviranomaisten ja oikeushallinnon tietojärjestelmien kanssa. (VNK 22.6.2011; Kataisen HO 22.6.2011; HE 15/2013 kohta 1.3.; Sipilän HO 29.5.2015.)

Pääministeri Kataisen hallitusohjelman aikana suunniteltiin ja käynnistettiin virkamiestyönä PORA III hallintorakenneuudistus, jonka tavoitteena oli vahvistaa poliisiyksiköiden toimintakykyä niiden määrää vähentämällä 24:stä 11:een sekä arvioimalla uudelleen niiden tehtäväkenttää. Uudistuksen tavoitteena oli poliisin toiminnan tehokkuuden lisääminen ja organisaation yksinkertaistaminen. PORA III hankkeessa tavoiteltiin merkittäviä, noin 25-30 miljoonan euron vuositason kustannussäästöjä, erityisesti johtorakenteista, hallinto- ja tukitoiminnoista sekä toimitiloista. Poliisin kaikissa neljässä hallintorakenneuudistuksessa on ollut tavoitteena hallinnon keventäminen ja poliisipalveluiden turvaaminen yhdenvertaisena koko maassa.⁴⁸ (ks. HE 15/2013 kohta 3.1 ja 3.4).

Sipilän (HO 29.5.2015) hallitusohjelman taustalla oli DEG hallintoparadigma. Hallitusohjelman tavoitteena oli parantaa sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon palvelutasoa digitalisaation ja uusien teknologioiden avulla. Ohjelman mukaan uudistukset tehdään asiakaslähtöisesti ja alueellista yhdenvertaisuutta edistäen. Kiireettömät asiointipalvelut tarjotaan ensisijaisesti digitaalisesti. Näin laajennetaan mahdollisuuksia ajasta ja paikasta riippumattomaan asiointiin viranomaisten kanssa. Kattavaa toimipisteverkostoa täydennetään myös edistämällä viranomaisten yhteispalvelupisteiden perustamista esimerkiksi kuntien kanssa. Häätötilanteissa avun saaminen nopeasti edellyttää hätäkeskuksen tehokkaan toiminnan lisäksi turvallisuustoiminnan painopisteen siirtämistä edelleen kiinteistä toimipisteistä liikkuviin yksiköihin. Hallitus huolehtii siitä, että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon palvelut sekä viranomaisten toimintakyky turvataan koko maassa. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi

⁴⁸ Laki poliisin hallinnosta 4§. Poliisihallituksen tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa.

hallitus pitää huolta poliisin operatiivisesta toimintakyvystä ja kiireellisten hälytyspalveluiden saatavuudesta koko maassa. (ks. HE 15/2013 kohta 3.1 ja 3.4; VNK 10/2015; Sipilän HO 29.5.2015; SM 8/2016.)

Kevään 2012 kehysriihessä käynnistettiin viimeisin poliisin hallintorakennemuudistus PORA III ja silloin räätälöitiin ohjelman kokonaisratkaisu poliisin parempaan talouden hallintaan. Ratkaisu perustui kolmeen välineeseen: määrärahan tasokorotukseen, hallintorakenteen uudistukseen eli PORA III hankkeeseen ja toiminnan tehostamiseen, jolla piti kompensoida operatiivisen henkilöstön vähennys. Kehysriihessä määriteltiin poliisin hallintorakennemuudistuksen PORA III tavoitteeksi merkittäviä, noin 25-35 miljoonan euron vuositason kustannussäästöjä, erityisesti johtorakenteista, hallinto- ja tukitoiminnoista sekä toimitiloista vuoteen 2016 mennessä. PORA III:n tavoitteena oli, että poliisin toiminnalliset tulokset pysyvät vuosien 2009-2011 keskimääräisellä tasolla. Ohjelman tavoitteena oli kehittää yhdenmukaisia työvälineitä ja menettelytapoja, joiden avulla eri hallinnonalat voivat analysoida ja priorisoida tehtäviä, uudistaa prosesseja ja karsia toimintoja. (SM 34/2012; Kehysriihi 23.2.2012; kuvio 20.)

Kehysriihen asiakirjojen mukaan poliisin rahoitusta uhkasi vuonna 2016 70 miljoonan alijäämä, jollei rakennemuudistusta käynnistetä. Kehysriihessä vuonna 2012 asetettiin poliisin lisärahoitukselle ehto noin 28 miljoonan euron sisäisestä säästöstä ja näiden säästöjen uudelleen kohdentamisesta operatiiviseen toimintaan. Tämän ehdon täytyessä poliisille luvattiin vuoden 2012 kehyspäätöksessä määrärahoihin tasokorotukset talouden tasapainottamiseksi ja toimintakyvyn varmistamiseksi. Lisäys kehyspäätöksessä olisi 12 miljoonaa euroa vuodelle 2013, 23,1 miljoonaa euroa vuodelle 2014 sekä 30,1 miljoonaa euroa vuosille 2015 ja 2016. Kehyspäätöksessä edellytettiin poliisin toteuttavan osana taloutensa tasapainottamista sellaiset sisäiset toimenpiteet, jotka merkitsevät menotason alentumista vuonna 2016 yhteensä 25-35 miljoonalla eurolla.

Taulukko 5. Rahoitusvajeen korjausohjelma (SM 34/2012).

70 milj.euroa			Ennustetun rahoitusvajeen korjaus:	
30 milj.			Väline 1:	Määrärahan tasokorotus
	25-30 milj.		Väline 2:	Hallintorakenteen uudistus, PORA III
		10-15 milj.	Väline 3:	Toiminnan tehostaminen, VITJA

Kokonaisuudessa PORA III hankkeella tavoiteltiin 25–30 miljoonan euron säästöjä poliisin johto-, hallinto- ja tukitoiminnoista. Kokonaihankkeen tarkoituksena oli korjata poliisin kustannusrakennetta siten, että operatiivisen toiminnan osuus voimavarojen kohdentamisessa kasvaa. Näillä säästöillä sekä kehyspäättöksen lisärahoituksella oli tarkoitus välttää mittavat operatiivisen toiminnan leikkaukset. PORA III uudistuksessa tavoitteena oli, etteivät säästöt kohdistu operatiivisiin toimintoihin eivätkä täten vaikuta palvelujen tasoon. Lisäksi uudistuksen tavoitteena oli turvata poliisitoiminnan resurssit harvaan asutuilla alueilla. (SM 6/2013; HE 15/2013).

Hallituksen esityksessä henkilöresurssien strateginen liikkumavara oli säästöjen osalta määritelty koskemaan hallintoa. Operatiivisen toiminnan osalta tätä liikkumarajaa oli rajattu siten, että operatiivisen toiminnan taso säilytetään. PORA III asiakirjoissa oli poliisihallinnon virkamiesten määrittämät organisaatiokohtaiset säästötaavoitteet. (SM 34/2012; HE 15/2013; taulukko 38.)

Hallitus päätti kehysriihessään 22.3.2012, että poliisin toimintamenojen kasvua on hillittävä. PORA I ja II -vaiheet katsottiin epäonnistuneeksi erityisesti talouden osalta. Hallinnon kasvua kritisoitiin voimakkaasti. (HS 29.3.2012.) Kehysriihessä poliisille itselle annettiin mahdollisuus laatia ohjelma sisäisistä säästöistä. Tavoitteet ja keinot olivat uudessa PORA III hallintorakenneuudistuksessa samansuuntaiset kuin PORA I ja II -vaiheissa. Poliittisen ohjauksen seurauksena poliisihallinto laati PORA III organisaatiouudistusohjelman, jonka hallitus hyväksyi. PORA III pohjautui uuteen valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan. PORA III uudistuksen perusteeksi määriteltiin selkeästi taloudellinen näkökulma. Uudistuksella tavoiteltiin talouden tasapainottamista hallintoa keventämällä ja alueellista toiminta-aluetta kasvattamalla. PORA III uudistuksella luotiin poliisille uudenlainen toiminta-alusta. Uudistusprosessi oli hanke, jossa määriteltiin menetelmät, tavoitteet ja aikataulu. Muutoksella haluttiin säilyttää operatiivisen toiminnan taso ja siten huolehtia sisäisestä turvallisuudesta. (ks. SM 34/2012; HE 15/2013; Maaseudun Tulevaisuus 12.01.2011.)

"On syntynyt itseään ruokkiva järjestelmä. Ylimpään poliisihallintoon on luotu keinotekoisesti työpaikat noin 80 henkilölle, vaikka heidät olisi voitu siirtää operatiivisiin tehtäviin", Rajamäki sanoo (HS 29.3.2012).

Poliisin hallintorakenneuudistuksen kolmannen vaiheen tavoitteena on turvata poliisitoiminnan nykyinen hyvä taso. Kohdentamalla säästöt johto-, hallinto- ja tukitoimintoihin voidaan turvata kenttätöiden resursseja. Säästötoimet kohdistuivat hallinto- ja johtorakenteisiin, ei operatiiviseen työhön. (HE 15/2013.)

PORA III -hankkeen tavoitteena on uudelleen kohdentaa noin 28 miljoonaa euroa hallinnosta ja rakenteista poliisin operatiiviseen toimintaan ja ylläpitää mahdollisimman korkea operatiivisen

poliisitoiminnan taso huomioiden talouden realiteetit ja kustannusten nousupaineet (SM:n selvitys Eduskunnalle 19.12.2014 / SM022:00/2012).

”Uudistuksen tavoitteena on operatiivisen toiminnan tason säilyttäminen nykyisellä tasolla eikä säästöjä olla kohdistamassa operatiiviseen poliisitoimintaan” (Sisäministeri Räsänen KK 1022/2013 vp).

Hallituksen esityksessä (HE 15/2013) mainitaan, että poliisin rakenneuudistukseen liittyvän kokonaishankkeen tarkoituksena oli korjata poliisin kustannusrakennetta siten, että operatiivisen toiminnan osuus voimavarojen kohdentamisessa kasvaa. PORA III uudistuksen tavoitteena oli edellisten uudistusten tapaan keventää hallintoa siten, että kasvatetaan organisaatiokokoa ja lakkautetaan Liikkuva poliisi. Tavoitteena oli näin turvata paikallispoliisin operatiivisen poliisitoiminnan taso jakamalla Liikkuvan poliisin henkilöstö yhdelletoista eri poliisilaitokselle. Uudistuksessa luvattiin Liikkuvan poliisin lakkautuksella parantaa tai vähintäänkin säilyttää liikenteen valvonnan taso ja säästää päivärahakuluja hajauttamalla Liikkuvan poliisin henkilöstö pienemmille poliisiasemille, jolloin siirtymätarvetta ei enää ole. PORA III uudistuksessa Liikkuvan poliisin yhden johdon alla olevasta yksiköstä muodostettiin paikallisten poliisilaitoksien liikennepoliisiyksiköt, jotka toimivat PORA III -organisaatiossa yhdentoista eri poliisipäällikön alaisuudessa. (SM 34/2012; HE 15/2013 kohta 3.1).

”Samalla käynnistetään poliisihallinnon rakenneuudistus, jonka tavoitteena on yksinkertaistaa organisaatiota, keventää hallintoa ja vahvistaa panostusta kenttä- ja rikostutkintatehtäviin. Mitään poliisille kuuluvia tehtäviä ei ajeta alas, vaan päinvastoin tehostetaan, kun yksikköjen määrä vähenee. Lisäksi poliisi tasapainottaa talouttaan, mikä edellyttää tietoteknisten hankkeiden toteuttamista, sähköisen asioinnin lisäämistä ja palveluverkkouudistusta, mm. toimipisteiden määrän karsimista. Näillä toimenpiteillä: merkittäväällä määrärahalisäyksellä, säästötoimenpiteillä ja hallinnon keventämisellä pystytään turvaamaan poliisimiesten määrän säilyminen sekä poliisin toimintakyky hyvällä tasolla kaikkialla maassa.” (<http://www.paivirasanen.fi/ajankoh-taista>, 30.3.2012.)

Sisäministeri Päivi Räsänen (kd) ei pidä hallituskumppaneiden poliisiuudistukseen kohdistamaa arvostelua oikeutettuna. Uudistusta valmistellut työryhmä ehdottaa liikkuvan poliisin lakkauttamista, mutta myös poliisijohdon vahvuudesta leikataan viidennes, Räsänen muistuttaa. ”Mielestäni siinä mennään jo vähän rajoille. Kyllä isolla turvallisuusorganisaatiolla täytyy olla myös johto”, Räsänen sanoo (HS 25.8.2012.)

Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa sekä PORA III asiakirjoissa ja poliisin resurssisuunnitelmissa on mainittu PORA III uudistuksen merkittävimmät

muutokset. Näitä ovat poliisihallinnon johtamisjärjestelmän uudistaminen, Poliisihallituksen keventäminen, aluehallintovirastojen poliisin vastuualueiden lakkauttaminen, uusien poliisilaitosalueiden muodostaminen vähentämällä paikallispoliisin yksiköiden määrä 24:stä 11:een sekä Liikkuvan poliisin toimintojen yhdistäminen paikallispoliisiin, Keskusrikospoliisin toimintojen uudistaminen, poliisikoulutuksen uudistaminen, palveluverkoston kehittäminen, Poliisin tekniikkakeskuksen tehtävien siirtäminen Poliisihallitukseen ja automaattisen liikennevalvonnan tukitoiminnon keskittäminen. PORA III:n tavoitteena oli vähentää hallinto-, tuki- ja päällikkövirkojen määrää yhteensä 246 henkilötyövuotta vuoteen 2016 mennessä ja turvata siten poliisien määrä kenttätoiminnassa.⁴⁹ Säästöjen piti kohdistua erityisesti johtorakenteisiin, hallinto- ja tukitoimintoihin sekä toimitilakuluihin. PORA III:n tavoitteena oli siis operatiivisen toiminnan tason säilyttäminen, jotta poliisin toiminnalliset tulokset pysyvät vuoden 2012 tasolla.

Rakenneuudistuksessa toteutettavat säästöt oli tarkoitus kohdentaa hallinto- ja tukitoimintoihin, hallinnolliseen johtoon, toimitiloihin, ICT kustannuksiin ja poliisin ajoneuvokalustoon. Operatiivisen henkilöstön vähennystarpeeksi jäi vielä lisäksi 150-200 henkilötyövuotta. (SM 34/2012.)

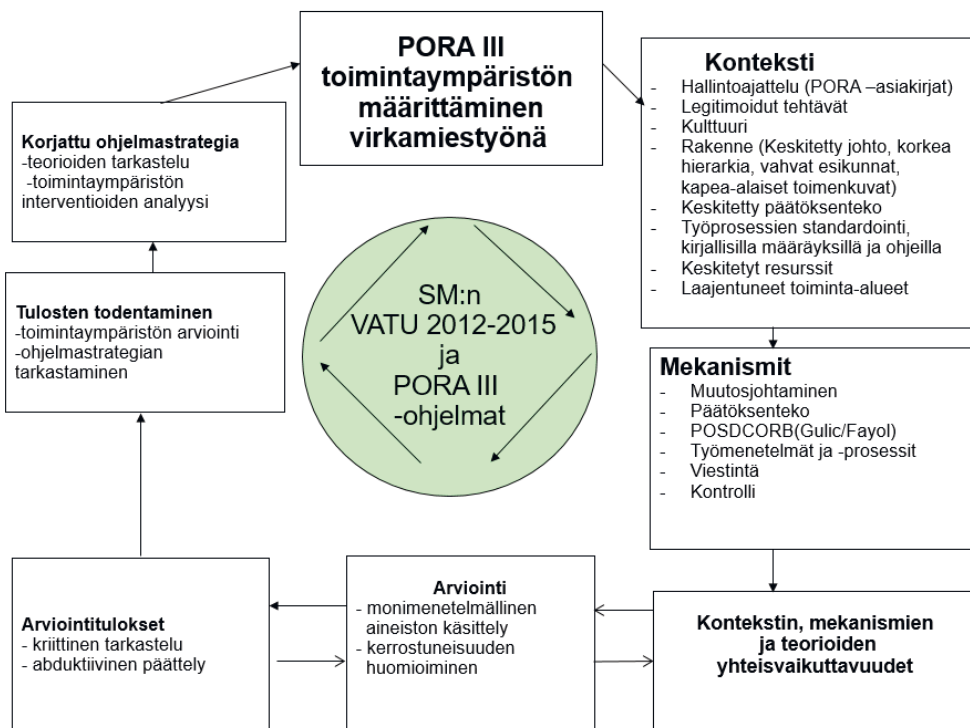
”Poliisijohdon mukaan kyseessä on hallinnon uudistus, joka karsii ja selkeyttää rakenteita muttei heikennä poliisin palvelutasoa. Rikosten selvitysprosentin, toimintavalmiuden sekä liikenne- ja katuruuvallisuuden luvataan pysyvän nykytasolla. Joidenkin palvelupisteiden lakkauttamisesta päätetään myöhemmin. Hierarkkisessa poliisihallinnossa henkilöiden ja yksiköiden väliset jännitteet kuplivat pinnan alla. Poliisihallitukseen esitetään nyt 2,4 miljoonan euron leikkauksia. Kriitikoiden mukaan johtoportaan kuluja olisi voitu karsia määrätietoisemmin. Kaihattaisiin nykyistä tukevampaa näyttöä poliisin palvelutason säilymisestä ja siitä, että esitetyillä toimilla päästään tavoiteltuihin säästöihin. Kun poliisilla on riittävät voimavarat, se saa työrauhan ja voi sisäisen riitelyn sijasta keskittyä oikeisiin töihinsä.” (HS 22.8.21012.)

”Sisäministeriön sekä Poliisihallituksen yhteisen arvion mukaan Pora III -hankeessa asetetut säästöt tullaan kokonaisuutena tarkastellen saavuttamaan eduskunnassa vahvistettujen linjausten mukaisesti. Operatiivisen toiminnan taso valvonnan, hälytystoiminnan, rikostorjunnan ja lupapalvelujen osalta säilytetään siten, että toiminnan laatu ei kärsi. Uudistuksella tavoitellaan merkittäviä yli 28 miljoonan euron kustannussäästöjä vuoden 2016 loppuun mennessä. Nämä säästöt kohdistuvat etenkin johtorakenteisiin, hallinto- ja tukitoimintoihin sekä toimitiloihin. Säästöistä 15,9 miljoonaa euroa kohdistuu henkilöstömenoihin. Muut säästöt kohdentuvat toimitiloihin (5

⁴⁹ ”Pora III hankkeen tavoitteena on uudelleen kohdentaa noin 28 miljoonaa euroa hallinnosta ja rakenteista poliisin operatiiviseen toimintaan ja ylläpitää mahdollisimman korkea operatiivisen poliisitoiminnan taso huomioiden talouden realiteetit ja kustannusten nousupaineet.” (SM022:00/2012; EV 77/2013 vp; HE 15/2013 vp; SM 19.12.2014).

miljoonaa euroa), muihin menoihin (4,1 miljoonaa euroa) ja investointeihin (0,6 miljoonaa euroa). Samaan aikaan tuloja pyritään lisäämään 3 milj. euron edestä.” (SM mediatiedote 4.7.2014.)

Kuvio 15. PORA III -vaiheen toimintaympäristön ja mekanismien määrittäminen virkamiestyönä. CMO -kehä.



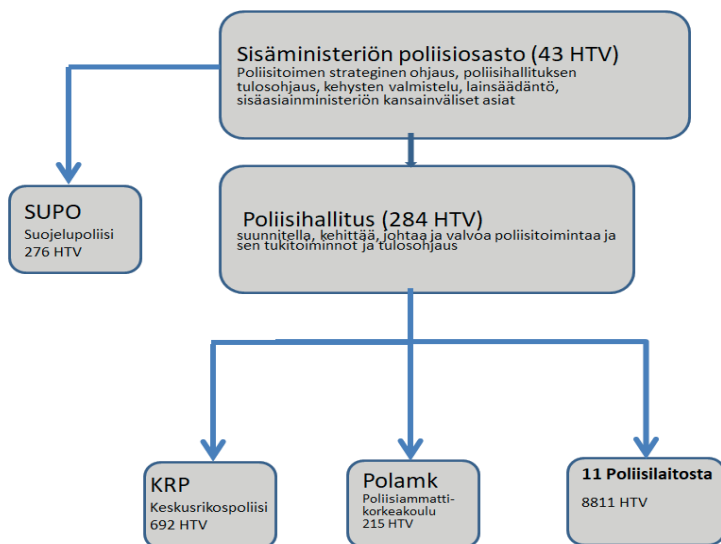
CMO-kehien avulla havainnollistetaan ensimmäiseksi hallintoideologisen kerroksen eli ohjelmastrateginen kehä, seuraavaksi virkamiestyönä esille tuotu strategisten tavoitteiden ja ohjelman toteuttamisen kehä, seuraavaksi tuodaan esille muutoshankkeeseen vaikuttavien teorioiden kehä ja viimeisenä on muutoksen arvioinnin kehä (ks. kuvat 14, 15, 18, 52.)

PORA III hallintorakennemuutoksen asiakirjassa on lueteltu Poliisihallituksen konsernin tehtäväalueet. Ne ovat yliojohto, ashallinto, arpajaishallinto, turva-alan valvonta, viraston tukitoiminnot sekä valtakunnalliset kehittämishankkeet. Näistä tehtäväalueista muodostui poliisihallituksen 207 HTV:tta. (SM 34/2012; SM 34/2012; kuvat 13,16.)

PORA III -vaiheelta odotettiin asiakirjojen mukaisesti todellista hallinnon keven-
tämistä. Poliisin keskushallintoa piti keventää selvitysmies Kari Salmen (2012) rapor-
tin mukaisesti.

*”Poliisimäärärahoja ei päätetty leikata, vaan lisätä kymmenillä miljoonilla euroilla. Lisäksi teh-
tiin päätös uudistuksesta, jolla raskasta hallintoa ja byrokratiaa kevennetään ja siitä koituvat
säästöt käytetään poliisien palkkaukseen. Näillä päätöksillä poliisin toiminta pystytään turvaa-
maan hyvällä tasolla! Poliisitoimintaa ei supisteta, ainoastaan hallintoa vähennetään! Olen järjes-
tänyt tästä uudistuksesta useita tiedotustilaisuuksia, mutta viesti näyttää menevän huonosti perille.
Kansalaisten turvallisuudentunteen vuoksi olisi tärkeää, että media kertoisi myös hyvät uutiset, ei
ainoastaan huonoja.”* (Räsäsen blogi 8.10.2012.)

Kuvio 16. Poliisiorganisaatio PORA III -vaiheen aikana on muuttunut rakenteeltaan
yksinkertaisemman näköiseksi. Rakenteen dynaamisuutta sekoittaa operatiivinen yksikkö
SUPO, joka irtaantui ”rautahäkistä”/ PORA III:sta alkuvaiheessa ja on siten saanut
rakenteessa poikkeavan strategisen aseman. Keskushallinto on kaksiportainen, mutta
kokonaishallinto on säilynyt kolmiportaisena huolimatta siitä, että lääninhallitusten eli
väliportaan hallinnon poliisiosastot lakkautettiin. (Polstat; SM 34/2012; SM 6/2013.)



Sisäministeri Räsäsen aikana operatiivinen yksikkö SUPO irtaantui PORA III uu-
distuksesta ja siirrettiin pois Poliisihallituksen alaisuudesta suoraan SM:n poliisiosas-
ton alaisuuteen vuoden 2016 alusta. SUPO:lla on nyt Poliisihallituksen alaisuudesta

eriytettynä muita poliisiyksiköitä paremmat strategiset neuvottelumahdollisuudet resurssien suhteen, mitä kuvastaa henkilöstön määrällinen kasvutavoite. Se on 67 prosenttia vuoden 2012 lähtötilanteesta vuoden 2019 alkuun mennessä sekä myöhemmin tavoitellaan jopa 100 % kasvua vuoden 2012 lähtötilanteesta. Tämä SUPO:n irtaantuminen tapahtui PORA I, II ja III rakennestrategiasta poiketen. (SM 34/2012; HS 12.12.2017; Paatero 2016, 42.)

Asiakirjojen mukaan poliittisten päättäjien hallintoideologinen tavoite rakenneuudistuksessa oli paremman tuottavuuden ja vaikuttavuuden aikaansaaminen poliisihallintoa keventämällä ja operatiivista toimintaa vahvistamalla. Virkamiestyönä tehdyissä PORA III uudistusasiakirjoissa tähdättiin hallinnon keventämiseen, mutta myös merkittävään operatiivisen toiminnan supistamiseen. Hallitus hyväksyi PORA III asiakirjoissa mainitut ohjelmat, joten kyseessä on ohjelman toteuttamisen osalta kompromissi. (SM 34/2012; ks. Temmes 1994; Juntunen 2010; taulukot 5, 6.)

Taulukko 6. Henkilöstömenot muodostavat noin 80 prosenttia poliisin kokonaistoimintakuluista, joten niillä on suuri merkitys säästötavoitteisiin (Polstat; SM 34/2012; SM 6/2013).

Henkilöstömenot (26.10.01), milj. €	2012 me- not	Säästötavoite v.2016 mennessä milj. €
POHA + PTK	16,6	2,5
Keskusrikospoliisi	41,81	0
LP+Paikallispoliisi	484,34	11,22
Poliisiammattikorkeakoulu	13,44	1,34
SUPO	12,71	0,15
Yht.		15,21

PORA I, II ja III asiakirjoissa painotettiin erityisesti hallinnon keventämistä ja operatiivisen toiminnan turvaamista. PORA III uudistuksessa hallinnollisten säästöjen lisäksi jäi operatiivisen toiminnan säästöjä toteutettavaksi edelleen yhteensä 10-15 miljoonaa euroa eli 150-200 henkilötyövuotta. Näiden vähennysten vaikutus palvelutasoon piti kompensoida toiminnallisella tehostamisella, tärkeimpänä kehityshankkeena oli poliisin uusi Vitja toiminnanohjausjärjestelmä.⁵⁰

PORA III:ssa poliisilaitosten määrä vähennettiin 1.1.2014 lukien 24:stä 11 poliisilaitokseen. Alueellinen liikennevalvonta keskitettiin kokonaan paikallispoliisiin.

⁵⁰ Uudenaikaisen teknologian merkitys poliisitoiminnassa lisääntyy. Teknologia ei kuitenkaan ratkaise inhimillisen turvallisuuden tarpeita. Resurssien käytön kannalta tehokkaan teknisen valvonnan lisääntyminen ei saisi johtaa poliisin näkyvyyden vähenemiseen. (SM 16/2011; HE 15/2013 kohta 1.3)

Liikkuva poliisi erillisenä hallinnollisena yksikkönä lakkautettiin. Keskusrikospoliisin toimipisteiden määrää supistettiin. Poliisin tekniikkakeskuksen organisointi ja toimintatapa uudistettiin siten, että toiminta siirrettiin osaksi Poliisihallitusta. Poliisihallituksen organisaatorakenne uudistettiin, yksiköiden määrää vähennettiin ja toiminnot keskitettiin yhteen toimipisteeseen Helsinkiin. Paikallispoliisin palveluverkosto uudistettiin. PORA III:n tavoitteena oli, että poliisin toiminnalliset tulokset pysyvät vuosien 2009-2011 keskimääräisellä tasolla. (SM 34/2012.)

Automaattisen liikennevalvonnan tukitoiminnot keskitettiin seitsemästä liikenneturvallisuuskeskuksesta yhteen toimipisteeseen Helsinkiin.

Poliisin ylijohdo sai hallituksen hyväksynnän PORA III asiakirjoihin kirjattujen 28 miljoonan euron uudelleen kohdentamisesta operatiivisen toiminnan varmistamiseksi. (VM 4.4.2012; SM022:00/2012.)

Toimintaympäristön muutokset

Lähihistorian merkittävin ulkoinen muutos poliisin toimintaympäristöön oli Suomen liittyminen 25.3.2001 Schengen sopimukseen, joka takasi muun muassa vapaan liikkuvuuden Schengen-maissa. Schengeniin liityttäessä rajavalvonta poistui ja se lisäsi rikollisten liikkuvuutta Suomeen. Muutos lisäsi merkittävästi poliisin työmäärää. Ulkomaalaisten tekemien rikosten määrä on kaksinkertaistunut Schengeniin liittymisen jälkeen. Lisäseurauksena on ulkomaalaisten vankien määrän liki kaksinkertaistuminen. Kun rajavalvontaa vähennettiin, niin poliisin resursseja piti lisätä sisävalvontaan⁵¹. Poliisien määrää kuitenkin vähennettiin merkittävästi. Erityisen suuri poliisi-resurssien määrän vähennys oli PORA III -vaiheen aikana. (www.poliisi.fi.)

Schengeniin liittyvistä kasvaneista ongelmista huolimatta valvonnan määrä on tutkimuksen kohteena olevissa poliisilaitoksissa vähentynyt rakenneuudistuksissa jopa 53,4 % vuoteen 2017 mennessä. Liikkuvan poliisin lakkauttamisen jälkeen kiinnijääneiden ulkomaalaisten liikenneriikokset ovat laskeneet 44,9 %. Luvut viestittävät alentuneesta valmiudesta vastata valvonnalla Schengen-sopimuksesta johtuvaan toimintaympäristön muutokseen. (SM 8/2016, 21.)

⁵¹ ”Jos rikollisuus lisääntyy Schengenin sopimusjärjestelmän vuoksi tulevaisuudessa tiivistyneestä Schengenin poliisiyhteistyöstä huolimatta, vaatii tämä asianmukaista poliisin organisaation tarkistamista sekä rakenteellisia henkilöstö- ja teknisiä resursseja”. (HE 20/1998).

Organisaation toimintaan vaikuttavat sidosryhmäorganisaatioiden rakennemuutokset ja niiden tavoitteet sekä toteutukset. PORA I -vaiheen (2007) väliraportissa esitettiin, että hätäkeskusalueiden rajoja tarkistetaan siten, että ne entistä paremmin vastaavat uusia vuoden 2009 poliisilaitosalueita. Paremman aluevastaavuuden tavoitteena oli saada resurssi- ja toiminnallista synergiaetua yhteisestä tukipalvelujärjestelmästä ja toiminta-alueesta. (SM 11/2007.)

Välittömästi, kun oli muodostettu maakunnalliset poliisi- ja aluepelastuslaitokset, hätäkeskuslaitos päätti laajentaa alueitaan siten, että hätäkeskusalueita oli vain kuusi koko maassa. Sidosryhmäorganisaatioiden alkuperäiset tavoitteet eivät kohdanneet heikon koordinoinnin vuoksi ja näin menetettiin yhtenäinen alueorganisaatio ja siitä saatavat synergiaedut. Hätäkeskusten perustamisen alkuperäinen tavoite oli juuri resursseista ja yhtenäisestä alueesta saatava synergiaetu. Alun perin hätäkeskusten henkilöstö muodostettiin poliisin ja aluehälytyskeskusten päivystäjistä vuosien 1996-2005 välisenä aikana. Vuonna 2010 käynnistetty hätäkeskusuudistus romutti tämän alkuperäisen perusideologian. Hätäkeskuslaitoksen siirryttyä kuuteen hätäkeskusalueeseen poliisi- ja pelastuslaitokset ovat jo joutuneet rakentamaan yhteensä 22 omaa tilanne- ja johtokeskusta. Näiden tilannekeskusten rakentamiset nähtiin toiminnallisesti välttämättömiksi, koska hätäkeskus ei kyennyt enää suurentuneilla päivystysalueilla antamaan poliisi- ja pelastusviranomaisille vaadittavia tukipalveluja. (ks. Paatero 2016, 119-120.)

Hätäkeskusalueiden supistaminen kuuteen alueeseen aiheutti poliisi- ja pelastuspuolella askeleen kohti alkuperäistä 1990-luvun lähtötilannetta.

”Sisäministeriön valmistelemassa pelastustoimen aluejaon uudistuksessa tavoitellaan alueiden rajalla ybdistämällä ja hallinnon keventämisellä suuria säästöjä. Niitähän näinä aikoina tarvitaan. Hallituksen muutkin suuret rakennepoliittiset uudistukset pyrkivät keskittämisellä saataisiin taloudellisiin hyötyihin.” (HS 19.3.2014.)

”Säästöjen seurauksena – pelastustoimeen enintään 11 tilannekeskusta” (Verkkouutiset 7.4.2014 klo 19:41).

”Vuoden 2019 alusta aloittavat 18 maakuntaa järjestävät kukin pelastustoimen omalla alueellaan. Saamissamme lausunnoissa kannatettiin laajasti 18 maakunnallista pelastuslaitosta. Myös ministeriön näkökulmasta 18 maakuntaa on hallinnollisesti selkeämpi, kun ei tarvita viiden laitokseen malliin sisällyneitä maakuntien yhteistyöalueita, sisäministeri Paula Risikko toteaa.” (HS 21.12.2016.)

Hätäkeskuslaitos käynnisti toiminta-alueiden laajentamisprosessin jo vuonna 2008 ja laajensi toimialueitaan siten, että vuonna 2015 maassa oli kuusi hätäkeskus-alueita. Tämä muutos osaltaan aiheutti poliisi- ja pelastusviranomaisille paineita muuttaa omia toiminta-alueita jälleen suuremmiksi. Poliisialueet laajennettiin PORA III rakenneuudistuksessa vuonna 2014 siten, että 24 poliisilaitoksesta muodostettiin 11 poliisilaitosta. Vuonna 2016 päätettiin pelastuslaitokset säilyttää kuitenkin maakunnallisena. Ulosottovirasto toimii yhtenä valtakunnallisena yksikkönä. Myös syyttäjävirasto on toiminut 1.10.2019 alkaen valtakunnallisesti yhden viraston mallissa. Nyt lähes kaikki poliisin yhteistyökumppanit toimivat kukin omilla erilaisilla toiminta-alueillaan. Saman poliisilaitoksen alueella voi toimia ja toimii kaksi eri hätäkeskusta ja jopa kolme pelastuslaitosta. Näyttää siltä, että yhteinen toimintastrategia on hämärtynyt toimintojen eriyttämisen jälkeen. (HS 25.6.2010; HS 2.10.2011; www.yle.fi 31.8.2010; HS 21.12.2016; OM 1/66/2016; Ksml 16.5.2017.)

3.2 PORA III UUDISTUKSEN MEKANISMIT (MECHANISM)

Tässä mekanismeja käsittelevässä luvussa tuodaan esille PORA III ohjelman menestekijöiksi mainitut uudet organisaatio- ja johtamisrakenteet sekä organisaation toimintoja ja tuloksellisuutta ohjaavat mekanismit, kuten keskitetty johtaminen sekä uudet toimitila- ja tietotekniset ratkaisut.

PORA III rakenneohjelma-asiakirjoissa määritellään poliisiorganisaation uudet toiminnalliset ja hallinnolliset rakenteet. Sisäministeriön poliisiosaston tehtäväalueiksi työjärjestyksessä määriteltiin PORA II -vaiheessa ne asiat, jotka koskevat Poliisihallituksen tulosohjausta, poliisihallintoa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta, poliisin rikostorjuntaa, poliisin lupahallintoa, ampuma-aseita, arpajaistoiminnan ohjausta, valvontaa ja muita siihen liittyviä keskeisiä asioita sekä yksityistä turvallisuusalaa. SM:n poliisiosasto käsittelee myös asiat, jotka koskevat poliisin taloushallintoa, tulosohjausta, henkilöstöhallintoa ja kansainvälisiä asioita samoin kuin sisäministeriölle poliisin toimialalla kuuluvia muita asioita. Poliisiosastolle kuuluvat viestintään, sisäiseen tarkastukseen ja laillisuusvalvontaan liittyvät tehtävät hoidetaan ministeriön esikunnassa sekä kyseisistä tehtävistä vastaavissa erillisyyksiköissä.

PORA III:n tavoitteena oli erityisesti poliisihallinnon keskitetyn johtamisen terävöittäminen. Poliisitoiminnan näkökulmasta valtakunnallinen ohjaus keskittyi uudistuksen jälkeen Poliisihallitukseen, jonka tavoitteena oli tehokas ja yhtenäinen toiminnallinen ohjaus.

Poliisihallitus on sisäministeriön alainen keskushallintoviranomainen ja toimii poliisin ylijhtona, joka poliisin hallinnosta annetun lain (10.7.2015/860) 4 §:n mukaan suunnittelee, kehittää, johtaa ja valvoo poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja, vastaa poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa, päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta, vastaa poliisiyksiköiden tulosoajuksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille sekä huolehtii muista Poliisihallitukselle säädetyistä ja määrätyistä tehtävistä. Poliisihallitus johtaa poliisitoimintaa ja vastaa yksiköiden välisestä resurssien jaosta ja voimavarojen suuntaamista koskevista päätöksistä. Poliisihallitus tulosoajaa poliisilaitoksia, Keskusrikospoliisia ja Poliisiammattikorkeakoulua. Poliisihallituksen tehtävänä on johtaa ja ohjata operatiivista poliisitoimintaa. Poliisihallinnon hankintatoimi keskitettiin ja toiminnan kehittäminen siirrettiin Poliisihallitukselle.

PORA III:n tavoitteena oli Poliisihallituksen rakenteiden keventäminen, ylijhtotehtävien tarkoituksenmukainen järjestäminen ja tehtävien asettaminen siten, että Poliisihallitus voi jatkossa keskittyä sille lainsäädännössä määriteltyihin ydintehtäviin. (HE 58/2009; SM 34/2012; SM 6/2013; kuvat 1, 16, 19.)

PORA III -vaiheessa poliisihallintoon perustettiin uudelleen kihlakunta-ajalta omaksuttu ohjausryhmätoiminto, jonka tarkoituksena oli lisätä poliisihallinnon johtamisen vuorovaikutteisuutta yksiköiden päälliköiden välillä, lisätä sekä tehokkuutta toimeenpanossa että reagointinopeutta toimintaympäristön muutoksiin. Ohjausryhmä luotiin välineeksi päätöksenteon valmisteluun, yhteistyön vahvistamiseen, näkemysten ja poliisihallinnon toiminnan yhteensovittamiseen, vuorovaikutukseen ja yhtenäisen strategian valmisteluun päällikkötasolla, päätösten yhdenmukaiseen ja nopeaan toimeenpanoon ja poliisihallinnon sisäiseen viestintään.

Poliisihallituksen alaisuudessa toimivat poliisilaitokset sekä poliisin valtakunnalliset yksiköt. Poliisilaitosta johtaa poliisipäällikkö. Paikallispoliisin tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, toimia rikollisuuden ennalta estämiseksi, tutkia rikoksia ja muita yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavia tapahtumia, ohjata ja valvoa liikennettä sekä toimia liikenneturvallisuuden edistämiseksi ja suorittaa muut poliisille säädetyt tai määrätyt tehtävät. (Laki poliisin hallinnosta 10.7.2015/860).

PORA III -vaiheessa poliisiasemien määrää vähennettiin, joten päätösvalta muuttui entistä keskitetyimmäksi. (SM 086:00/2007; SM 34/2012; SM 6/2013.) Paikallispoliisi koostuu nyt yhdestätoista poliisilaitoksesta. Paikallispoliisin palveluverkkorakenne sisältää pääpoliisiaseman, poliisiasemia, poliisin palvelupisteitä sekä yhteispalvelupisteitä. Paikallispoliisin palveluverkoston uudistaminen oli osa kokonaisuudistusta. Toimipisteiden sijoittumiselle laadittiin valtakunnallisesti yhteiset kriteerit. Olettama oli, että palveluverkostossa tehtävät muutokset eivät vaikuta heikentävästi

poliisipalvelujen tasoon. Vuonna 2013 olevista poliisiasemista määriteltiin lakkautettavaksi koko maassa vain yksi, Vihdin poliisiasema, mutta poliisiasemia lakkautettiin kuitenkin 12 ja näiden lisäksi suljettiin kaksi poliisiasemaa. Tutkimusalueen poliisiasemien lukumäärää vähennettiin eniten Itä-Suomen poliisilaitoksessa ja seuraavaksi eniten Sisä-Suomen poliisilaitoksessa. Pohjanmaan poliisilaitoksessa ei poliisiasemia tämän PORA III uudistuksen aikana lakkautettu lainkaan (ks. taulukot 39, 40.)

Poliisin toimipiste- ja asiakaspalveluverkoston kehittämisen lähtökohtana oli vuoden 2012 palveluverkosto ja silloinen poliisitoiminnan sekä asiakaspalvelujen saataavuuden taso. Myös tilankäytön tehostaminen oli yhtenä tavoitteena. (SM 34/2012; SM 6/2013.)

Päälinjauksena oli siis poliisilaitosten aluekoon laajentaminen, toimintojen keskittäminen ja samanaikaisesti palveluverkoston supistaminen. Asiakirjoissa on mainittu ohjelmalliset tavoitteet: kustannussäästöt, poliisitoiminnan hyvän tason säilyttäminen, Poliisihallituksen rakenteiden keventäminen, johtamisrakenteiden- ja toimintojen uudistaminen, organisaatorakenteen yksinkertaistaminen, poliisilaitosten määrän vähentäminen ja toiminnan tehostaminen, palveluverkoston kehittäminen, Liikkuvan poliisin lakkauttaminen, liikennevalvonnan keskittäminen paikallispoliisille, Keskusrikospoliisin toiminnan kehittäminen, Suojelupoliisin toiminnan tehostaminen sekä poliisikoulutuksen uudistaminen ja tehostaminen. Poliisiasemien lakkauttamisen myötä tavoite oli siirtää PORA III -vaiheessa poliisipartiot ”pyörille”. Tavoitteiden paradoksaalisuus ilmenee, kun PORA III asiakirjassa päätetään sulkea poliisiasemia ja siirtää poliisit ”pyörille”, niin samanaikaisesti vähennettiin 84 poliisiautoa ja 8 moottoripyörää. Mainittakoon, että jo PORA I -vaiheessa tutkimusalueen maakunnissa poliisipartioiden määrä väheni haja-asutusalueilla, johon mukaan lasketaan pienemmät kaupungit, enimmillään lähes 40 %. (SM 34/2012; SM 6/2013; HE 15/2013; Mansikka-aho 2012.)

Tietotekniikasta tuotiin erityisen korostetusti esille VITJA toiminnanohjausjärjestelmä, jolla piti korvata 100-150 poliisimiestä. VITJA toiminnanohjausjärjestelmällä katsottiin siten olevan PORA III uudistuksessa suuri rooli erityisesti toiminnan tehokkuuden kasvattamisessa.

PORA III päätösvallan keskittäminen on jatkumoa PORA I -vaiheessa aloitetulle päätösvallan keskittämiseksi. PORA I -vaiheessa poliisiaseman esimiehelle ei annettu minkäänlaista alueellista toimivaltaa. PORA III -vaiheessa Sisä-Suomen poliisilaitoksessa otettiin käyttöön ns. Oulun malli, jossa paikallisista tutkinnanjohtajista tehtiin asiantuntijoita ilman esimiesasemaa. Tämä hämmentävä malli on osin ristiriidassa

esitutkintalain hengen kanssa.⁵² Tutkinnanjohtajan esimiehisyys korvattiin uudella välivirkaportaalla. Tämä mahdollisti johtamisen ja siten myös päätösvalan keskittämisen pääpoliisiasemalle. Järjestely lisäsi yhden virkaportaan ja -nimikkeen keskitettyyn hallintoon. Itä-Suomen ja Pohjanmaan poliisilaitokset eivät ottaneet käyttöön tätä ns. Oulun mallia. (SM 5/2008; SM 34/2012.)

Poliisikoulutuksen tutkintorakenteen kokonaisuudistuksen tavoitteeksi asetettiin parempi valmius poliisityöhön kohdistuviin muutoshasteisiin ja muutuvaan toimintaympäristöön sekä tuleviin osaamistarpeisiin. Poliisikoulutuksen tuottavuuden parantamista tavoiteltiin siten, että asumiskustannukset siirrettiin oppilaiden maksettaviksi, poistettiin kokelaspäivärahat ja ateriaedut. Tuottavuutta haluttiin kohentaa lisäämällä maksullista opetustoimintaa. (SM 34/2012; SM 6/2013.)

PORA III uudistuksessa Poliisin tekniikkakeskus liitettiin Poliisihallitukseen. Poliisihallinnon hankintatoimen kehittäminen ja keskittäminen siirrettiin niin ikään Poliisihallitukseen. Poliisin tekniikkakeskuksella aiemmin olleet tuotannolliset ja logistiset tehtävät ulkoistettiin.

Vuonna 2014 toteutettiin hätäkeskusuudistus, jonka myötä aiemmin hätäkeskuksesta poliisille annetut tukipalvelut vähenivät merkittävästi. Tukipalvelujen turvaamiseksi poliisi joutui perustamaan poliisilaitoksille omat tilannekeskukset, jotka toimivat tukipalvelujen lisäksi johtokeskuksina.

3.3 PORA III UUDISTUKSEN TAVOITELLUT VAIKUTUKSET (OUTCOME)

PORA III:lla tavoiteltiin poliisin talouden tasapainottamista ja poliisin toiminnallisten tuloksien pysymistä vuosien 2009-2011 keskimääräisellä tasolla. Rakennuudistuksen tavoitteena oli turvata hyvällä tasolla poliisin kyky ylläpitää yleistä järjestystä

⁵² ETL 2§

Esitutkintaa johtaa tutkinnanjohtaja, jona toimii pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 9 §:ssä tarkoitettu pidättämiseen oikeutettu virkamies. Syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana kuitenkin vain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Poliisin toimittamassa esitutkinnassa saa rikosylikonstaapeli tai ylikonstaapeli toimia tutkinnanjohtajana asian laatuun liittyvästä tai muusta vastaavasta perustelusta syystä ja muun viranomaisen toimittamassa esitutkinnassa virkamies, jonka oikeudesta toimia tutkinnanjohtajana säädetään laissa erikseen.

Samaan rikoskokonaisuuteen kuuluvien rikosten tutkinnanjohtajien esimieheksi voidaan määrätä tutkinnan yleisjohtaja, joka päättää esitutkinnan yhteensovittamisesta ja joka voi tuossa tarkoituksessa antaa alaisenaan toimivia tutkinnanjohtajia koskevia määräyksiä.

ja turvallisuutta sekä estää ennalta rikoksia, selvittää niitä ja saattaa ne syyteharkintaan. Uusien rakenteiden oletama oli, että hälytyspalveluiden saatavuus sekä kansalaisten luottamus poliisiin kykyyn ehkäistä, paljastaa ja selvittää rikoksia säilyvät korkealla tasolla. Uudistuksen tavoitteena oli turvata poliisin paikallinen näkyvyys ja alueellinen tuntemus. Uudistuksen oletama oli, että uusi selkeä tehtäväjako ja vastuut poliisihallinnossa edistävät henkilöstön aikaansaannoskykyä ja työhyvinvointia. (SM 34/2012; SM 6/2013.)

Oletetun 70 miljoonan rahoitusvajeen paikkaamiseksi PORA III uudistuksen uskottiin tuovan merkittäviä, noin 25-30 miljoonan euron vuositason kustannussäästöjä, erityisesti johtorakenteista, hallinto- ja tukitoiminnoista sekä toimitiloista. Poliisiyksiköiden määrän vähentyessä poliisiylijohdon tehtäviin käytettäviä resursseja piti vähentää selvästi vuoden 2012 tasosta. Rakenteiden keventämisen tavoitteena oli uudistaa Poliisihallituksen henkilöstörakennetta PORA uudistukselle asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Johtorakenteita keventämällä oletettiin Poliisihallituksen henkilöstömäärän vähenevän ja tuovan kaikkiaan 2 miljoonan euron säästöt. Lisäksi Poliisin tekniikkakeskuksen liittäminen osaksi Poliisihallituksen toimintaa odotettiin sen yksistään tuovan kustannuksiin miljoonaan euron säästöt vuodessa. Poliisin VITJA toiminnanohjausjärjestelmän odotettiin tuovan 10-15 miljoonan säästöt toiminnan tehostumisen myötä eli korvaavan 150–200 henkilötyövuotta. (SM 34/2012; SM 6/2013.)

Poliisiammattikorkeakoulun toiminnan tehostamisella tavoiteltiin 20 HTV:n säästötavoitetta vuoden 2011 tasosta vuoteen 2016 mennessä. Poliisiammattikorkeakoulun maksullista toimintaa oli tavoitteena laajentaa. Uudistuksella tavoiteltiin yhteensä 4,2 miljoonan euron säästövaikutusta.

Suojelupoliisin hallinnon, aluetoiminnan ja tilankäytön osalta alustava säästötavoite oli 0,2 miljoonaa euroa.

Poliisihallinto määrittä poliisitoiminnan tason kehittymisen arviointikohteiksi ensisijaisesti valvonnan, hälytystoiminnan, rikostorjunnan sekä lupahallinnon. Toiminnan vaikuttavuuteen perustuvia mittareita ovat muun muassa turvallisuusindeksit, poliisibarometrit ja henkilöstöbarometrit. Toissijaisesti arvioidaan palvelukyvyyn, laadun ja suoritämäärien kehitystä. Lähtökohtana oli, että vuosien 2009-2011 keskimääräinen taso säilytetään eikä toiminnan laadun vaihtelu lisäänty.

Automaattisen liikennevalvonnan keskittämisen oletama oli, että henkilöstömäärä vähenee 70:stä 50 henkilöön ja täten tavoitteena ollut 20 henkilötyövuoden tehostuminen vuoden 2012 tasosta toteutuu. Poliisihallitus ohjaa ja valvoo toiminnan organisointia siten, että vähintään esitetty 20 henkilötyövuoden tehostuminen saavutettaisiin. (SM 6/2013.)

PORA III:ssa määritetyt tehostamistoimet kohdistuivat suurelta osin henkilöstömenoihin, joiden osalta tavoitteena oli 15 miljoonan euron säästö. Henkilöstösäästöt perustuivat sekä henkilöstövähennyksiin että henkilöstörakenteen keventymiseen. Tämän lisäksi esimerkiksi toimitilajärjestelyillä tavoiteltiin 5 miljoonan euron säästöjä. Lisäksi muiden menojen säästötavoite oli 4,1 miljoonaa euroa. (SM 34/2012: SM 6/2015.)

Tässä tutkimuksessa poliisin uudistettujen rakenteiden toimivuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan kyselytutkimuksen tuloksien avulla. Toiminnallista vaikuttavuutta arvioidaan tilastollisella kehityksellä.

3.3.1 POLIISITOIMINNAN TUOTTAVUUDESTA JA SEN MITTAAMISESTA

Poliisin hälytystoiminnan avainprosessin tuotokseksi on määritelty kaikki poliisin suorittamat hälytystehtävät. Hälytystoiminta kuvaa sellaisia poliisin suorittamia tehtäviä, jotka ovat poliisille tulleiden hälytysten ja muiden ilmoitusten perusteella suoritettava joko kiireellisinä tai välittöminä hälytystehtävinä.

Yhtenä uudistuksen tavoitteena oli nostaa rikostutkinnan tehoa.⁵³ Lisäksi rikostorjunnan tuotokseksi oli määritelty kaikki poliisin selvittämät rikokset. Rikostorjunta on kuitenkin hyvin laaja käsite. Tähän kuuluu muun muassa ennalta estävä työ, tiedottaminen, rikostutkinta, taktinen ja tekninen tutkinta, kuulusteleminen, valistus, lainvalmistelu, rekisteröinti sekä yhteistyö viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. (SM 22/2008; kuviot 36, 47.)

3.3.2 YMPÄRISTÖMUUTTUJIEN AIHEUTTAMAT HAASTEET TULOKSELLISUUDEN SAAVUTTAMISESSA

Suomi on harvaan asuttu maa, jossa on asukaslukuun suhteutettuna Euroopan pienin määrä poliiseja. Sisäministeriön (SM 16/2005) mukaan jo kihlakuntauudistuksessa⁵⁴

⁵³ Rikostutkinnan teho = Selvitys % per tutkinta-aika (ei P-ilm)

⁵⁴ ”Poliisin hälytyspalvelujen saatavuudessa alueellisten erojen voidaan arvioida kasvaneen uudistuksen jälkeen. Hälytyspalvelujen saatavuus kihlakuntien keskuspaikoissa on yleensä parantunut, mutta äärialueilla vastaavasti huonontunut uudistuksen jälkeen. Myös Liikkuvan poliisin roolin hälytyspalvelujen suorittamisessa on arvioitu viime vuosina korostuneen”. (SM 16/2005.)

tapahtunut vähäinen keskittäminen aiheutti hälytyspalvelujen saatavuudessa alueellisia eroja. (ks. Stenvall 1999.)

”Nykyisen turvallisuustoimintaympäristön nopeat muutokset edellyttävät kykyä varautua vaikeasti ennakoitaviin tilanteisiin. Poliisi reagoi toimintaympäristön muutoksiin ennakoimalla ja kohdistamalla toimenpiteet ja voimavarat turvallisuuden kannalta kriittisiin asioihin yhdessä muiden turvallisuusalan toimijoiden kanssa turvallisuusriskien analysointiin, tietojohitoisuuteen ja oikeaan tilannekuvaan perustuen.” (Talousarvioesitys 2017.)

Lähdesmäen (2003, 210-221) mukaan tuottavuusohjelman mukainen tulosajattelu korosti liiaksi putkiajattelua, joka huomioi vain oman organisaation tuloksen. Erityisesti keskushallintojen kehittämisen yhtenä haasteena on ollut ja on edelleen hallinnon horisontaalisuus, joka mahdollistaa paremman asiakokonaisuuksien hallinnan. (ks. Salminen 2009, 334-335.)

Mutilaisen & Huotarin (2014, 243) mukaan poliisityö tulee ymmärtää asiantuntijatyöksi, jossa turvallisuusongelmien ratkaiseminen ja rikollisuuden ennalta estäminen edellyttävät enenevästi yhteistyötä viranomaisten, yritysten ja järjestöjen kanssa. Poliisin tulevan roolin kannalta on ratkaisevaa, miten se kykenee entistä laajemmassa toimintaympäristössä organisoimaan yhteistoimintaa ja olemaan rakentava osa sitä. Uudenlainen toimintatapa asettaa osaamisvaatimuksia oman alan erityisasiantunteumuksen ja monipuolisen yhteistyön hallitsemisen näkökulmasta. (ks. Lumijärvi & al. 2002; kuviot 24, 50.)

Bayleyn (1996, 124-137) mukaan poliisin roolia kannattaa muuttaa huomattavasti laaja-alaisemmaksi rikosentorjunnan tehostamiseksi. Menestyksellisessä ennalta estävässä toiminnassa tarvitaan hyvää eri sidosryhmien välistä yhteistoimintaa. Pelkääntään lainvalvonnalla poliisi voi ainoastaan kapea-alaisesti vaikuttaa rikosten ehkäisyyn. Rikollisuus on tuotteena hyvin monimuotoinen, minkä vuoksi rikollisuuden vähentämiseksi pitää olla erittäin laajat välineet sosiaalisten ongelmien ja olosuhteiden korjaamiseksi. Keskitetyn poliisiorganisaation vaarana on, että poliisi erkaneer kansasta, sulkeutuu kuoreensa ja tavoittelee päämääräänsä pelkääntään omin avuin ja vain lainvalvonnan keinoin. Hälytykset pienempiin kaupunkeihin hoidetaan vilkut päällä ambulanssimaisesti ajaen. Kokonaisvaltainen asioiden hoitaminen jää sivuseikaksi, joka saattaa ilmetä muun muassa sidosryhmien välisen yhteistyön heikkenemisenä. Poliisin pitää välittää havaitut ongelmat sidosryhmille, joiden kanssa poliisi yhteistyössä puuttuu häiriöiden ja rikollisuuden syihin. (ks. Levä 2008; Temmes 1994a, 16-19; Anttiroiko 1992, 36-37; Klinger 2004.)

Virtasen & Stenvallin (2014) mukaan julkisen organisaation älykkyyden hallinta sisältää toimintavapauden ja omaehtoisen kehittämisen, keskinäisen yhteensovittamisen, tietojohtamisen, kumppanuuden ja verkostomaisen toimintatavan periaatteet sekä edelleen etiikan ja identiteetin sekä ohjauksen ja johtamisen periaatteet.

4 TUTKIMUKSEN AINEISTO JA ARVIOINTI

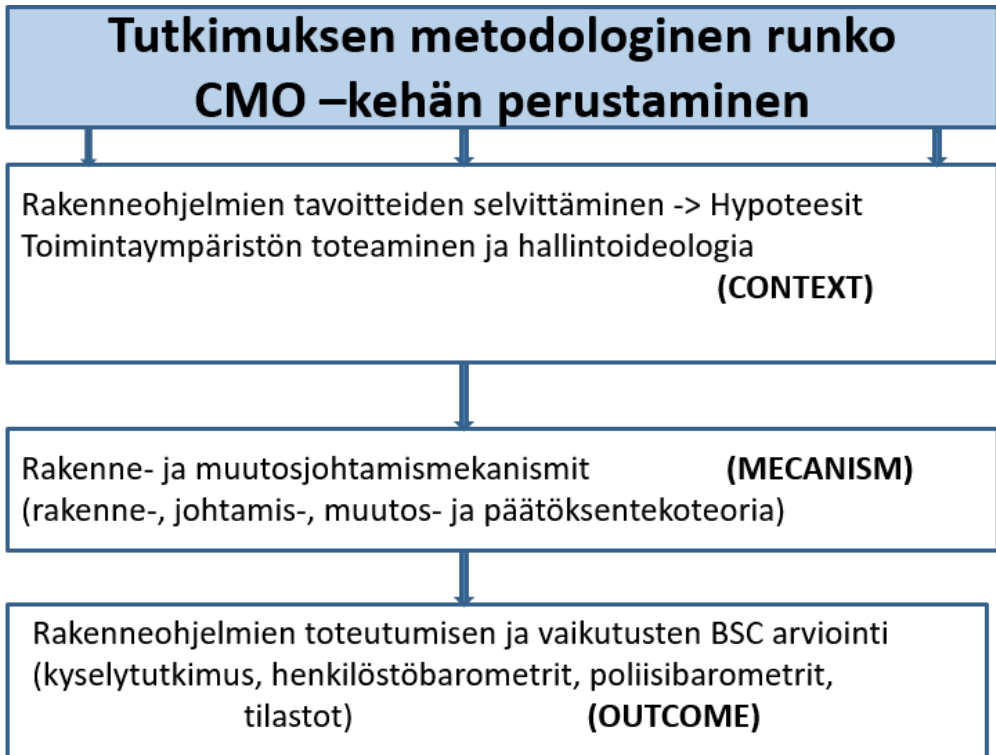
Tutkimuksessa arvioidaan CMO-kehän ja BSC:n nelikenttien teoreettisesta näkökulmasta rakenneuudistuksen tavoitteiden toteutumista. Tutkimuksen runko pohjautuu valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman käynnistämästä PORA III ohjelmasta.

Tutkimuksen teoriaosuudet koostuvat muutosjohtamisesta sekä johtamis- ja rakenneteorioista ja muutoksia ohjanneista hallintorakenneohjelmista, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet poliisin organisaatorakenteiden kehitykseen ja toimintaan. Tässä tutkimuksessa realistista arviointimetodologiaa (CMO) käytetään erityisesti rakenneohjelmien arviointiin. Arviointi rakentuu tässä tutkimuksessa kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen analysointiaineiston yhdistelmästä. Kvantitatiivinen aineisto koostuu kyselytutkimuksen, poliisin henkilöstöbarometrin ja poliisin tilastointijärjestelmien aineistoista. Tutkimuksen kvalitatiivinen osio koostuu poliisin hallintorakenneuudistusta käsittelevistä asiakirjoista ja artikkeleista sekä kyselytutkimuksen vapaan tekstikentän sisällöstä. Tutkimuksessa käytetään metodista triangulaatiota, joka tarkoittaa useiden metodien käyttöä. Tämä vaikuttavuustutkimus perustuu useisiin kyselyaineistoihin, tilastoihin ja dokumentteihin sekä niiden analysointiin. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 143-149.)

4.1 TUTKIMUKSEN ARVIOINTIMENETELMÄT

Tutkimuksen metodologisena runkona sekä teoreettisena arviointi-, hahmottamis- ja rakennevälineenä käytetään Pawsonin ja Tilley'n 1997 kehittämää arviointimetodin CMO-kehää, jota täydennetään vaikuttavuustuloksien mittaamisen osalta BSC nelikenttämallilla. Metodologisessa rungossa tuodaan esille tutkimuksessa käytetyt teorialat. Yhtenä CMO:n kerroksena tuodaan esille varsinaisen ohjelman rakenne. CMO arviointimetodologian avulla selvitetään toiminnan kerrostuneisuutta ja menettelytapojen kehitystä sekä onnistumista.

Kuvio 17. Tutkimuksen metodologisten osioiden avulla rajataan tutkimusongelmat ja etsitään niihin ratkaisuja.



Niiniluodon (2002, 77-80) mukaan metodologian avulla etsitään totuutta. Metodologisten sääntöjen noudattaminen mahdollistaa tutkimuksen onnistumisen. Nämä säännöt muodostavat teorian siitä, mikä on tai ei ole rationaalista. Tieteenfilosofia muodostuu kehittyvistä ja muuttuvista tiedoista, joita voidaan syventää ja korjata tieteen edistymisen myötä. Varton (2005) mukaan metodologian avulla selvitetään tutkimuksen rakenteet, perusteet ja välineet sekä niihin liittyvä teoreettinen tarkastelu. Koskiahon (1990, 7-8) mukaan metodologiassa yhdistyvät tieteellinen maailmankuva, teorit, menetelmät, suhde totuuteen ja tieteellisen tiedon aineistoon. Metodologian avulla jäsennetään tieteenfilosofista maailmankuvaa, joka antaa tutkijalle ainekset jäsentää ympäröivää todellisuutta. Teoria mahdollistaa näkökulman tutkimuksen kohteeseen ja ongelmaan. Metodologian avulla saadaan tietoa tutkimusongelmasta. Metodologiassa on kysymys kokonaisuudesta koskevista perustaratkaisuista. Niiniluodon (2002) mukaan teoriolla tulee olla sekä selitys- että ennustusvoimaa. Teoreettinen malli on kokoelma oletuksia systeemistä ja erityisesti sen sisäisestä rakenteesta. Tie-

teellisen tutkimuksen avulla pyritään selittämään ja tekemään ymmärrettäväksi ihmisiä ja yhteiskuntaa koskevia tosiasioita ja säännönmukaisuuksia. Teoriat mahdollistavat ilmiöiden selittämisen ja ymmärtämisen sekä mahdollistavat ennustamisen. Bhaskarin (1978) mukaan teoria ilman testausta on olematon ja testaus ilman teoriaa on ”sokea”. Varton (2005) mukaan teoria auttaa ymmärtämään tutkimuksen kohteen asettumista varsinaiseen merkitysyhteyteen. Tämä tarkoittaa tutkimusaiheen ja -kohteen kietoutumista tutkittavan alueen ja sen merkitysten todellisuuteen. Karlöfin & al. (2006, 14-16) mukaan teorian kehittämiseen liittyy kolme olennaista seikkaa. Ensimmäinen on selitys, miksi jotakin tapahtuu (korrelaatio) ja toinen on luokittelu, joka mahdollistaa ennusteiden tekemisen (kausaalisuus). Kolmantena on epäonnistumisiin paneutuminen, jotta ymmärretään, milloin teoriaa voi soveltaa. Realismin tavoitteena on etsiä riippumatonta todellisuutta. Teoria auttaa tulkitsemaan nykytilannetta, ennustamaan kehitystä ja ymmärtämään, mitä tapahtuu ja miksi. Paasion (2006, 104-105) mukaan realismi on vastaisku empiristeille, jotka mittaavat vain tuloksia, mutta eivät kiinnitä huomiota ydinkysymykseen eli siihen, kuinka näitä tuloksia voi parhaalla mahdollisella tavalla saada aikaan. Realismi on vastaisku niille, jotka ovat irtaantuneet todellisuudesta ja suunnanneet diskurssin ”ylätasolle”, kauaksi todellisuudesta. Varton (2005, 179-180) mukaan tieteellinen realismi on tieteenfilosofinen uskomus, jossa oletetaan, että maailma ei voi tulla tiedetyksi ilman teoreettista kehikkoa, teoriaa tai kuvaa. Teorioiden tavoitteena on kuvata maailmaa sellaisena kuin se on, riippumatta tiedonhankkimis- ja havaintovälineistä tai käsitteellisistä näkökulmista. (Niiniluoto 2002, 10, 42; Määttänen 2009, 152-159; Töttö 1982/2006.)

Brymanin (1988, 94-126) mukaan evaluointimetodit voidaan jakaa kvantitatiivisiin ja kvalitatiivisiin menetelmiin. Kvantitatiiviset tutkimukset ovat yleensä survey tyyppisiä kyselytutkimuksia ja kvalitatiiviset tutkimukset voidaan jakaa osallistuviin havainnointitutkimuksiin sekä haastattelututkimuksiin. Evaluoinnin avulla voidaan tutkia kehityksen kulkua menneisyydestä nykyisyyteen, lisäksi sen avulla voidaan ennakoida tulevaisuutta.

Tutkimuksessa käytettiin kvalitatiivista ja kvantitatiivista tutkimusmenetelmää. Kvalitatiivisen tutkimuksen osuudessa käytettiin virallisia asiakirjoja ja artikkeleita. Tutkimuksen kvantitatiivisen osuuden tiedonhankinta tapahtui kyselylomakkeella. Tutkimuksen tavoitteena oli saada mahdollisimman objektiivista ja empiiristä tietoa poliisihallinnon PORA III rakenneuudistuksesta. Analyysit tehtiin tilastointiohjelmalla. Päätelmät perustuvat havaintoaineiston tilastolliseen analysointiin käyttäen pääkomponenttianalyysiä ja prosenttitaulukoita. (Hirsjärvi & Huttunen 1995, 179-197; Nummenmaa 2010, 396-417.)

Tutkimus on pääpainoltaan kvantitatiivinen. Kvantitatiivisella tutkimusmenetelmällä saadaan tilastollisesti luotettavia tuloksia ilmiöiden määrällisestä esiintymisestä tiettyinä hetkenä. Kvalitatiivisella eli laadullisella tutkimusmenetelmällä etsitään sellaista tietoa, jolla on merkitystä tutkitun kohteen ymmärtämisessä, selittämisessä, soveltamisessa ja korjaamisessa. Tulkinta on laadullisen tutkimuksen päämenetelmä. (Varto 2005, 113-115.) Henttosen (2008) mukaan laadullinen tutkimus sopii erityisen hyvin tutkimuksiin, joissa pyritään kuvaamaan, ymmärtämään, selittämään ja tulkitsemaan sosiaalisen todellisuutemme ilmiöitä sekä niihin liittyviä käytäntöjä ja merkityksiä sekä ihmisiä, ryhmiä tai organisaatioita näiden ilmiöiden tuottajina, tulkitsijoina ja kuluttajina. (ks. Eskola & Suoranta 2005, 86.)

Kysely toteutettiin maaliskuussa 2015. Tutkimuksen selkeyden ja väärinkäsitysten minimoimiseksi se haluttiin rajata poliisihenkilönimikkeisiin. Tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden taustatiedot esitetään tutkimuksen empiirisessä osiossa.

Kyselytutkimuksien tulokset ovat tärkeitä kokonaisarviointia suoritettaessa. Kvantitatiivisen tutkimuksen kohteena olivat henkilöstön kokemukset muutokseen liittyvistä vaikuttamismahdollisuuksista, päätöksenteon toimivuudesta, henkilöstöjohtamisesta, muutoksenhallinnasta, uuden organisaation toimivuudesta päivittäisasioiden hoidossa, johtamisjärjestelmien toimivuudesta jne. Tutkimustuloksia vertailtiin tutkijan vuonna 2009 tekemiin kyselytutkimustuloksiin. Tämän lisäksi vertailtiin vuosien 2008, 2010, 2012 ja 2015 poliisin henkilöstöbarometrien tuloksien kehitystä itsessään ja osin tämän tutkimuksen tuloksiin. Näiden lisäksi vertailussa käytettiin vuosien 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 ja 2020 poliisi-barometrien tuloksia. Edellä mainittuja tuloksia vertailtiin poliisin tulostavoitteiden keskeisten tulostavoitteiden kehitykseen.

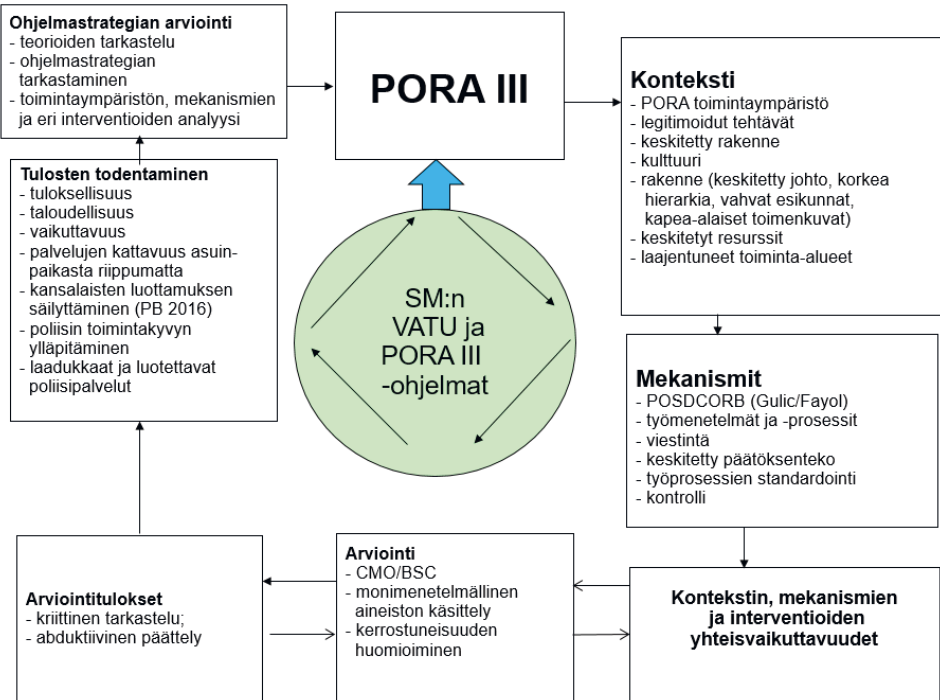
Tämän tutkimuksen kvantitatiivinen kokonaisaineisto luo perustan tälle rakenneuudistustutkimukselle. Kvantitatiivinen aineisto koostuu tutkimusta varten koostusta kyselytutkimusaineistosta. Tätä kyselytutkimusta varten luotiin kysymyspatteristot, joiden avulla selvitettiin rakenneuudistusten tavoitteiden toteutumista ja toisaalta muutosjohtamisen osa-alueiden toteutumista ja huomioimista. Rakennepohjelmien tavoitteet perustuvat PORA I, II ja III -vaiheiden sekä valtion tuottavuus-, vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmin tavoitteisiin. Muutosjohtamisen osa-alueet koostuvat CMO-kehästä, joka on arvioinnin perusta. Kyselytutkimuksen kvantitatiivinen aineisto analysoitiin tilastollisilla menetelmillä tilastointiohjelmaa hyödyntäen. Hirsjärven, Remeksen & Sajavaaran (2009, 135-136) mukaan kvantitatiivisesta tutkimuksesta voidaan käyttää hypoteettis-deduktiivista tutkimusnimeä. Tässä paradigmassa korostetaan yleispäteviä syyn ja seurauksen lakeja, joiden taustalla on realisti-

nen ontologia, jonka mukaan todellisuus rakentuu objektiivisesti todennettavista tosiasioista. Kvalitatiivista tutkimusta voidaan käyttää muun muassa kvantitatiivisen tutkimuksen esikokeena kun on tarkoituksena selvittää, ovatko aiotut mitattavat asiat tutkimusongelmien näkökulmasta tarkoituksenmukaisia. Kvalitatiivisen tutkimuksen avulla etsitään selittäjiä kvantitatiiviselle tutkimustulokselle. (ks. Hoikkala 1992; Mäkelä 1992; Tuomi & Sarajärvi 2002, 107-109; Vehkalahti 2008.)

Kvantitatiivisen tutkimuksen osuus toteutettiin laaja-alaisena kysymyssarjana, jonka avulla oli tavoitteena selvittää organisaatiouudistuksessa monien eri osa-alueiden onnistumista ja kartoittaa kehittämistä vaativia osa-alueita. Ensimmäinen kysely vuonna 2009 suunnattiin neljän maakunnallisen poliisilaitoksen koko henkilöstölle. Vastauksia tuli määräaikaan mennessä kaikkiaan 527 kappaletta. Tutkimusalue käsitti Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Keski-Suomen ja Pohjanmaan poliisilaitokset. Vastausprosentit (N 527) olivat seuraavanlaiset: Keski-Suomi 35,1 %, Pohjois-Karjala 42,1 %, Pohjois-Savo 54,2 % ja Pohjanmaa 31,5 %. (Mansikka-aho 2012.)

Kyselystä saatu aineisto ohjasi tutkimuksen painottumista voimakkaammin poliisiorganisaatiossa käytössä olleeseen BSC nelikenttämallin osioihin. Toinen tutkimuksessa käytetty kysely tehtiin 2015 osin samoilla kysymyksillä kuin 2009. Tällä haluttiin selvittää tavoiteltujen tulosten ja vaikutusten kehityssuuntaa. Kyselyt toteutettiin molemmilla kerroilla intranet verkkokyselynä siten, että kyselyn linkkiosoite lähetettiin vastaajille sähköpostitse saatekirjeen kera. Vastaukset palautuivat sähköisesti Webropol tietokantaan, josta ne siirrettiin tilastointiohjelmaan analysoitavaksi. Kysely koostui väittämistä, joihin vastattiin viisiportaisella asteikolla sen mukaan, kuinka samaa tai eri mieltä vastaaja oli esitettyyn väittämään. Viisiportainen asteikko antoi selvitystyön kannalta tarvittavaa ja riittävän tarkkaa tietoa. Kyselyä käytettiin, koska tutkimuksen kohderyhmä oli suuri ja toteutettiin maantieteellisesti hyvin laajalla alueella. Kyselytutkimusta pidetään tällaisissa tilanteissa tehokkaana menetelmänä. Kyselytutkimuksen ongelmana saattaa olla, ettei kysymyksiä ole ymmärretty oikein tai jokin muu syy johtaa tahattomasti tai tahallisesti erheelliseen vastaukseen. Survey-kyselyn onnistumista testattiin ennakkoon testikyselyllä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 195-204.)

Kuvio 18. CMO-kehän muodostuminen poliisiin PORA III uudistuksessa.



4.2 POLIISIN HALLINTORAKENNEUUDISTUKSEN KYSELYTUTKIMUSAINEISTO

Tutkimus toteutettiin kyselyyn perustuvalla kokonaisotantatutkimuksella Itä-Suomen, Sisä-Suomen ja Pohjanmaan poliisilaitosten alueella. Tutkimuksella selvitettiin kyseisen rakenneohjelman toimivuuden, menetelmien, keinojen ja tavoitteiden onnistumiskokemuksia. Tällä kvantitatiivisella kyselytutkimuksella arvioitiin ensin rakenneohjelmien tavoitteiden toteutumista ja seuraavaksi tarkasteltiin rotaation avulla saatuja pääkomponentteja, jotka ovat lineaarisia yhdistelmiä kaikista ilmiön kuvaamiseen käytetyistä muuttujista. Pääkomponenttien avulla selvitettiin rakenneohjelmien toteuttamiseen liittyvän muutosjohtamisen onnistumista. BSC:n nelikenttämällin näkökulmasta arvioitiin transformationaalisen⁵⁵ johtamisen onnistumisen tasoa.

⁵⁵ Airaksinen-Aminoffin (2018, 43-44) mukaan transformationaalisen johtamistyylin luojana pidetään amerikkalaista James MacGregor Burnsia, joka kehitti 1970-luvulla käsitteet transaktionaalinen ja transformationaalinen johtajuus. Transformationaalinen johtaminen on muun muassa innovatiivista, kannustavaa, valmentavaa, inspiroivaa ja itseään haastavaa. Suomessa aihetta on tutkinut Vesa Nissinen,

Tässä tutkimuksessa käytetty kyselyaineiston runko laadittiin valtion tuottavuus-, vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmien tavoitteista. Tutkimustuloksia käsiteltiin induktiivisen päättelyn logiikalla, jossa kyselytutkimuksella saatu empiirinen aineisto muodosti pääasialliset tutkimusongelma-alueet. Tutkimustulokset on jaettu ryhmiin analyysitulosten mukaan. Näitä tuloksia ja ilmiöitä on yhdistetty teorioihin. Todettuja tutkimustuloksia arvioidaan niiden yleistettävyyden mukaan.

4.3 KYSELYN VASTAAJIEN TAUSTAT

Vastanneista kaikki olivat poliisihenkilöitä, joista valvonta- ja hälytystehtävissä (VHT) toimii 41,5 % ja rikostorjuntatehtävissä (RT) 47 %, liikennepoliisitehtävissä (LP) 7,6 % ja ylimmissä johtotehtävissä 3,9 %.

Vastausprosentit olivat sitä korkeampia, mitä vähemmän vastausryhmässä oli henkilöitä ja mitä ylempällä hierarkiatasolla ryhmä sijaisi (taulukko 8).

Vastaukset jakaantuivat poliisilaitoksittain siten, että päällystön vastausprosentti oli Itä-Suomessa 74 %, Sisä-Suomessa 52,8 % ja Pohjanmaalla 42,5 %. Alipäällystön vastausprosentti oli Itä-Suomessa 53,5 %, Sisä-Suomessa 45,6 % ja Pohjanmaalla 48,6 %. Michistön vastausprosentti oli Itä-Suomessa 46,3 %, Sisä-Suomessa 36,1 % ja Pohjanmaalla 32,4 %.

Vastaaajien lukumäärä oli yhteensä 829. Itä-Suomessa vastaaajia oli 323, Sisä-Suomessa 324 ja Pohjanmaalla 182. Kyselyn toteuttamisvuonna 2015 oli Itä-Suomen poliisilaitoksen kirjavahvuus 654 poliisihenkilöä, Sisä-Suomen 840 poliisihenkilöä ja Pohjanmaan 485 poliisihenkilöä. (taulukko 7.)

joka on syväjohtamisen kehittäjä. (Ks. Burns 1979, 19-20; Nissinen 2000b; Khatri 2005; Anttalainen 2007; <https://mif.fi/transformationaalinen-johtaja>; In-Sue, Gang, Courtright, Stephen & Colbert 2011; Pearson 2012; Voet 2014, 373-382.)

Taulukko 7. Vastaajien lukumäärät poliisilaitoksittain.

Poliisilaitos	lkm	%
Itä-Suomen poliisilaitos	323	39,0
Sisä-Suomen poliisilaitos	324	39,1
Pohjanmaan poliisilaitos	182	22,0
Total	829	100,0

Taulukko 8. Vastaajien virkatehtävän mukainen jakauma.

Virkatehtävä	lkm	%
Poliisilaitoksen ylin johto	12	1,4
Muu päällystö	82	9,9
Alipäällystö	209	25,2
Miehistö	526	63,4
Total	829	100,0

Taulukko 9. Vastaajien ilmoittama koulutustaso.

Peruskoulu	Ylioppilas	Opistotason koulutus	Ammatti-korkeakoulu-tutkinto	Yliopisto-tutkinto
50	321	289	86	83

Tutkimusalueen poliisihenkilöstön koulutustaso myötäilee vastaajien koulutustasoa. Täältäkin osa-alueelta vastaajat edustavat hyvin perusjoukkoa.

Tutkimuksen muuttujat rakennettiin taustamuuttujista ja varsinaisista tutkimusmuuttujista. Taustamuuttujien avulla selvitettiin kunkin ryhmän näkemykset rakennemuutoksen onnistumisesta. Taustamuuttujat muodostettiin siten, että raportoivat tunnusluvut muodostavat otokseltaan mahdollisimman suuren ja tulosten analysoinnin kannalta merkittävän arviointinäkökulman. Taustamuuttujat, kuten virkaikä, virkapaikka ja virka-asema, antavat yleisempää tietoa tilastoyksiköstä, mutta ne voivat lisäksi indikoida tiettyä näkemystä, jolloin niistä voidaan käyttää nimitystä indikaattorimuuttuja. Esimerkiksi virkaikä ei välttämättä yksistään luo laajempaa kiinnostuksen kohdetta, mutta jos siihen liittyy erilaisia lähihistoriallisia muutostapahtumia tai erilaisia virkaiästä johtuvia kokemustapahtumia, niin silloin sillä saattaa olla tutkimuksellista merkitystä.

Poliisiorganisaatio on jaettu ylhäältä alaspäin linjoihin. Tämän vuoksi tutkimusta varten muodostettiin tehtäväalue-taustamuuttuja, jotta voidaan nähdä eri linjojen lisäksi eri tehtävissä olevien käsitykset rakenneuudistuksen onnistumisesta. Toinen tärkeä taustamuuttuja on virkatehtävä, jonka avulla selvitetiin miten eri hierarkkiaportaiden ryhmät kokevat rakenneuudistuksen. Kolmas taustamuuttuja on virka-paikan sijainti, jolla vertaillaan pääpoliisiasemalla toimivien ja muilla poliisiasemilla toimivien näkemyksiä rakenneohjelmien onnistumisesta. Neljännen taustamuuttujan, poliisilaitoksen, avulla vertaillaan tutkimuksen kohteena olevien kolmen eri poliisilaitoksen henkilöstön kokemuksia rakenneohjelman onnistumisesta. Viides taustamuuttuja on maakunta, jonka avulla verrataan rakenneuudistusten onnistumista maakunnittain. Tämä antaa erinomaiset mahdollisuudet tarkastella maakunnallista kehitystä PORA I ja III -vaiheiden välisenä aikana CMO-kehää ja BSC nelikenttää hyödyntäen. Kuudes tärkeä taustamuuttuja on virkaikä. Sen avulla vertaillaan, onko virkaikäällä merkitystä hallintorakenneuudistuksen kokemiseen. Esimerkiksi minkälainen näkemysero on niiden henkilöiden kesken, jotka eivät ole olleet virassa muulloin kuin PORA rakenneuudistusten aikana ja niiden, joilla on kokemusta aiemmista organisaatorakenteista ja niiden toimivuudesta. Seitsemäs taustamuuttuja vertailee koulutuspuhjan merkitystä rakenneuudistuksen kokemiseen. Taustamuuttujien mahdollinen problematisointi ja arviointi kuuluvat yhtenä tärkeänä osana tutkimukseen. (Harinen 2009.)

Virkatehtävä on valittu taustamuuttujaksi, koska korkeahierarkkisessa linjaesikuntaorganisaatiossa virka-asema määrittelee yksilön hierarkkiatason ja sillä on todettu aiempien tutkimusten mukaan olevan merkitystä toimintojen sujuvuuden kokemiseen (ks. Haraholma 2011). Hierarkkiaportaan alimmalla tasolla toimivilla eli varsinaisilla palveluntuottajilla on linjaorganisaation rakenteesta johtuen eniten töitä saada esityksensä eteenpäin läpi kaikkien hierarkkiaportaiden tai saada palauteviestinsä perille ylimpään johtoon, jonne päätöksenteko on keskitetty. Suurin osa henkilöstöstä toimii hierarkkiaportaan ensimmäisellä eli alimmalla tasolla, joka toimii lähimpänä kansalaisia eli palvelun käyttäjiä. Tämän tason havainnoilla on toimintaa arvioitaessa merkitystä, koska he ottavat vastaan ensimmäisenä kansalaisten palautteen. Edellisessä PORA I -vaiheen organisaatiossa henkilöstö ilmoitti hierarkkisia esimiesportaita olevan enimmillään seitsemän. Alimmalla portaalla toimivien täytyy käydä kaikki portaat asteittain läpi, jotta he saavat asiansa varsinaiseen päätöksentekoportaan. Tällä hierarkkiaportaiden lukumäärällä näyttää olevan merkitystä päätöksentekoprosessien sujumiseen. (Adlam 2003, 17-22; Haraholma 2011; Mansikka-aho 2012.)

PORA III -vaiheessa hierarkkiaportaiden lukumäärän lisäksi maantieteellinen etäisyys kasvoi merkittävästi päätöksentekijöihin nähden. Henkilöstöstä 70 % toimi

tutkimuksen ajankohtana pääpoliisiasemien ulkopuolella. Tutkimuksessa selvitetään näiden osatekijöiden vaikutusta toimintojen sujuvuuden kokemiseen.

Taulukko 10. Vastaajien jakauma poliisiaseman statuksen mukaan.

Virkapaikan sijainti	Lkm(n/N)
Pääpoliisiasema	249
Poliisiasema	579
Total	828

Vastaajista 30 %:lla toimipaikka oli pääpoliisiasemalla. Virkapaikan sijainnilla oli aiemmassa poliisin ”Poliisi poraa” hallintorakenneuudistustutkimuksessa merkitystä siihen, miten muun muassa päätöksentekoprosessin koetaan toimivan (Mansikka-aho 2012.) Tämä virkapaikka-taustamuuttuja on erittäin merkityksellinen arvioitaessa keskitetyn päätöksenteon toimivuutta PORA III linjaesikuntaorganisaatiossa, jossa päätöksentekijät loittonevat yhä kauemmaksi varsinaisista tuloksentekijöistä. Edellisessä PORA I uudistuksessa kaikki hallinto- ja päätöksentekotoimivalta keskitettiin esimiesviraston määräyksellä linjaesikuntaorganisaation mukaisesti ylimmän johdon sijaintipaikalle eli pääpoliisiasemalle, mistä aiheutui tyypillisiä päätöksentekoon liittyviä negatiivisia vaikutuksia. Teorian mukaan nämä negatiiviset vaikutukset korostuvat transaktionaalisesti johdetussa linjaesikuntaorganisaatiossa. (Bass 1985, 7-13, 165-168; Haraluoma 2011; Mansikka-aho 2012; SM-2007-03275/Ty-21.)

Aikaisemmassa poliisin hallintorakenneuudistuksessa PORA I -vaiheessa poliisilaitokset olivat maakunnallisia. Uudessa PORA III -vaiheessa poliisilaitokset sisältävät kaksi tai useampia maakuntia. Johto, hallinto ja esikunta sijaitsevat yhä etäämmällä sekä maantieteellisesti että hierarkkisesti. Tutkimuksen kannalta on mielenkiintoista selvittää, onko näillä uusilla isoilla toiminta-alueilla havaittavissa poliisilaitoskohtaisia eroja.

Taulukko 11. Vastajien jakauma maakunnittain

Maakunta, jossa toimipaikkasi sijaitsee	lkm	%
Etelä-Pohjanmaa	81	9,8
Etelä-Savo	92	11,1
Keski-Pohjanmaa	39	4,7
Keski-Suomi	152	18,3
Pirkanmaa	171	20,6
Pohjanmaa	63	7,6
Pohjois-Karjala	73	8,8
Pohjois-Savo	158	19,1
Total	829	100,0

PORA I -vaiheessa maakunnallisissa poliisilaitoksissa oli henkilöstön näkemyksen mukaan merkittäviä toiminnallisia eroja. ”Poliisi poraa” tutkimuksen mukaan Pohjois-Karjalan ja Pohjanmaan poliisilaitokset menestyivät useimmilla osa-alueilla paremmin kuin Keski-Suomi ja Pohjois-Savo, jotka olivat kooltaan lähes samansuuruisia. Keski-Suomi menestyi näistä kahdesta paremmin. (Mansikka-aho 2012, 149-167.)

Tämän tutkimuksen kannalta erityisen mielenkiintoista on vertailu nyt näiden maakuntien välillä. Pohjois-Savon maakunnan pääkaupunki Kuopio on säilyttänyt pääpoliisiaseman statuksensa ja Keski-Suomen maakunnan pääkaupunki Jyväskylä on menettänyt pääpoliisiaseman statuksensa Tampereelle. Sama tilanne on Pohjois-Karjalan maakunnan pääkaupungin, Joensuun osalta, sillä se menetti pääpoliisiaseman statuksensa Kuopiolle. Pohjanmaan maakunnan pääkaupunki Vaasa sai puolestaan säilyttää pääpoliisiaseman statuksensa tiukan kilpailun jälkeen. Merkittävin ero näiden kolmen pääpoliisiaseman kohdalla PORA III uudistuksessa oli, että Vaasaan ei keskitetty kaikkia toimintoja. Esimerkiksi Vaasa pääpoliisiasemana ei saanut itselleen tilannekeskusta, vaan se sijoitettiin Seinäjoelle. (vrt. SOTE.)

Taulukko 12. Vastaajien jakauma palveluvuosien, virkaiän mukaan.

Työ poliisiorganisaation palveluksessa vuosina	lkm	%
0-6 vuotta	71	8,6
6-12 vuotta	163	19,7
Yli 12 vuotta	595	71,8
Total	829	100,0

Vastaajien virkaiän avulla selvitettiin mahdollista muutosvastarinnan osuutta, joka usein liitetään perinteiseen julkisen sektorin organisaatioon eli vanhempi henkilöstö on järjestelmän ja byrokratiakulttuurin muokkaama ja niiden vanki. Tästä yleisestä oletuksesta johtuen tutkimuksen virkaikään liittyvä taustamuuttuja rakennettiin siten, että virkaikältään 0-6 vuotta palvelleet luokiteltiin omaksi ryhmäksi, koska he eivät ole nähneet ja kokeneet muita malleja kuin PORA uudistukset. Loput kaksi virkaikäryhmää jaoteltiin 6-12 vuotta ja yli 12 vuotta palvelleisiin ryhmiin. Olettama oli, ettei kulttuuri ole ehtinyt vaikuttaa tähän ensimmäiseen virkaikäryhmään. (Bourdieu 1998, 87-88.)

Taulukko 13. Vastaajien jakauma koulutustason mukaan.

Ylin suorittamasi tutkinto	lkm	%
Perus- tai kansakoulu	50	6,0
Ylioppilas	321	38,7
Opistotason koulutus	289	34,9
Ammattikorkeakoulututkinto	86	10,4
Yliopistotutkinto	83	10,0
Total	829	100,0

Vastaajien koulutustaso on samassa linjassa kuin poliisin tilastojärjestelmän osoittama koko poliisihenkilöstön yleinen koulutustaso (taulukot 13, 14). Pelkän perusteen suorittaneiden henkilöiden määrä on verrattain pieni. Voidaankin todeta, että poliisihenkilöstö on varsin hyvin koulutettua.

Taulukko 14. Poliisin yleinen koulutustaso on hyvällä tasolla (PolStat).

Perusaste	Keskiaste	Alin korkea-aste	Alempi korkeakoulu-aste	Ylempi korkeakoulu-aste
83	1371	769	129	82

Simonin (1945/1979, 50-58) mukaan päätöksentekoprosessia ohjaavat muun muassa henkilöstön koulutustaso. Bayleyn (1998) mukaan poliisihenkilöstön korkea koulutus asettaa johtamiselle aivan uusia haasteita korkeasti koulutetun henkilöstön motivaation ylläpitämiseksi ja erityisesti korkeasti koulutetun henkilöstön hyödyntämisessä tuloksellisuuden parantamisen suhteen. Erosen (2011, 73-76) mukaan henkilöstön voimaannuttaminen lisää työntekijöiden autonomiaa, vaikutusmahdollisuuksia, päätösvaltaa, suunnittelukykyä, itsearviointia ja sitoutumista organisaatioon. Mensosen (2011, 90-94) mukaan aineettoman pääoman eli ihmisten osaamisen, tietämyksen sekä muiden aineettomien voimavarojen hyödyntäminen koetaan organisaation tärkeimmiksi tuotanto- ja menestystekijöiksi, joihin investoidaan jopa enemmän kuin aineellisiin resursseihin. Aineettoman pääoman hyödyntäminen on osa johtamista, jonka avulla ihmisten työpanosta ja fyysisiä voimavaroja pystytään hankkimaan, kohdentamaan ja hyödyntämään tehokkaasti tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. (ks. Andrews & Herschel 1996; Kaplan & Norton 2004, 207-208.)

”Suurin ongelma lienee kuitenkin asenteellinen. Monissa yhteyksissä saa suoraan tai välillisesti sen käsityksen, että varsinkaan miehistö, ei muka ymmärrä asioista yhtään mitään (vaikkakin olen ollut huomaavinani, että miehistössä on varsin älykästä, motivoitunutta ja jopa kouluttanutta porukkaa). Mielipiteet, keskustelu ei ole suotavaa, tai se sivuutetaan.” (vastaajan kommentti.)

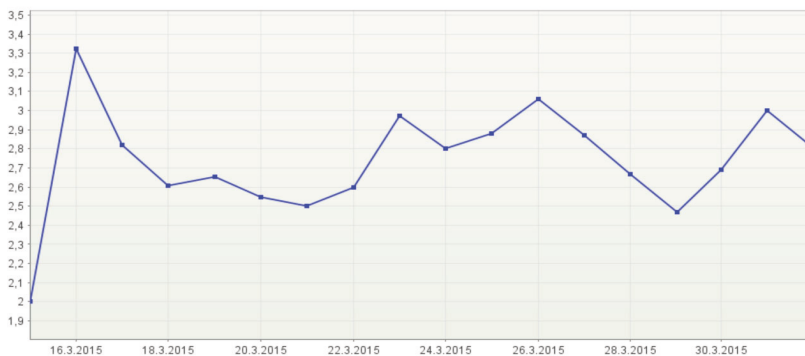
4.4 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS

Vuoden 2015 kysely tehtiin maaliskuussa Itä-Suomen, Sisä-Suomen ja Pohjanmaan poliisilaitoksille. Tähän kyselyyn tuli vastauksia 829 kappaletta, joten kokonaisvastausprosentti oli 43,2 %. Sähköpostin välityksellä suoritetun kyselytutkimuksen vastausprosenttia 25-30 % pidetään tutkimuksissa tavanomaisena ja yli 40 prosentin vastausprosenttia hyvänä. Nummenmaan (2010, 30-31) mukaan kyselytutkimuksen vastaukseen suositus hyvän luotettavuuden saamiseksi tulee olla 300-1000 vastaajan vä-

lillä. Tässä tapauksessa vastausten määrä oli 829, jota voidaan pitää tutkimuksen luotettavuuden kannalta hyvänä määränä. Voidaankin todeta, että tämän tutkimuksen vastaajat edustavat suhteellisen hyvin tutkittavan ympäristön eli poliisilaitosten henkilöstön näkemyksiä. Tällä hetkellä kaikissa suomalaisissa poliisilaitoksissa on Poliisihallituksen (POHA) luomat samanlaiset organisaatiot ja johtamisjärjestelmät. Tämän vuoksi tutkimustulokset voidaan yleistää koskemaan kaikkia Suomen poliisilaitoksia.

Kysely lähetettiin 1992 vastaanottajan sähköpostiin 15.3.2015 ja muistutus kyselyyn vastaamisesta lähetettiin 26.3.2015. Kuviosta 19 voi todeta, että vastausinto oli suurin ensimmäisenä päivänä ja seuraava piikki vastausmääriin tuli muistutuskirjeen lähettämispäivänä ja viimeinen vastauspiikki vastausajan kohdan viimeisenä päivänä 31.3.2015. Vastausprosenttia olisi voitu lisätä antamalla lisää vastausaikaa, mutta sitä ei nähty tarpeelliseksi, koska vastausprosentti oli muutoinkin jo riittävän hyvä. Sähköposti ei tavoittanut kaikkia, koska osa henkilöstöstä oli vuorotteluvapaalla, äitiystai vanhempainlomalla, sairauslomalla tai muulla poistumalla. Manuaalisessa laskennassa vastaanottajien määräksi saatiin 1917 henkilöä. Kyselyyn tuli vastauksia 829 kappaletta, joten kokonaisvastausprosentiksi saatiin 43,2 %. Vastausprosentit olivat Itä-Suomi 49,69 %, Sisä-Suomi 40,8 % ja Pohjanmaa 38,6 %. Kyselyn avasi vastaajien lisäksi 296 henkilöä, mutta eivät määrittelemättömästä syystä vastanneet kyselyyn.

Kuvio 19. Vastausaktiivisuus oli korkeimmillaan ensimmäisenä päivänä ja seuraavaksi korkein muistutuskirjeen lähettämisen jälkeisenä päivänä sekä kolmanneksi korkein viimeisenä vastauspäivänä.



Taulukko 15. Henkilöstön ja vastaajien jakauma tutkimuksen kohteena olevissa poliisilaitoksissa (PolStat).

Todellinen lkm	Itä-Suomi	Sisä-Suomi	Pohjanmaa	Yht.
Poliisilaitoksen ylin johto	4	4	4	12
Muu päällystö	50	53	40	143
Alipäällystö	153	160	111	424
Miehistö	436	610	321	1367
Vastaajien lkm	Itä-Suomi	Sisä-Suomi	Pohjanmaa	Yht.
Poliisilaitoksen ylin johto	2	3	7	12
Muu päällystö	37	28	17	82
Alipäällystö	82	73	54	209
Miehistö	202	220	104	526

Taulukko 16. Vastaajien ilmoittama koulutustaso.

Peruskoulu	Ylioppilas	Opistota- son koulu- tus	Ammattikor- keakoulu	Yliopistotutkinto
50	321	289	86	83

Vapaaseen tekstikenttään vastasi 418 vastaajaa eli 50,4 % kaikista vastaajista, jotka kirjoittivat yhteensä 67 sivua tekstiä Arial 11 fontilla.

Vastaajien taustat myötäilevät hyvin tilastollisia taustoja. Ainoa poikkeama on Pohjanmaan poliisilaitoksen johto, josta kolme henkilöä ovat vastanneet kuuluvansa luokkaan ”poliisilaitoksen ylin johto”, vaikka eivät luokittelun mukaan siihen ryhmään tosiasiallisesti kuulu. Vastaukset palvelukyvyistä myötäilevät hyvin poliisin tilastollista palvelukykykymittaristoa. (kuviot 33, 44, 45.)

Tutkimuksessa tarkastellaan vastausten katoa vastausprosentin avulla. Jos vastausprosentti on hyvin pieni, niin silloin tutkimustulokset saattavat olla epäluotettavia. Vastausten katoa saattavat selittää muun muassa organisaation muutoksesta aiheutuva kiire, sähköpostin lukemattomuus, stressaantuneisuus, useat peräkkäiset samankaltaiset kyselyt, epäusko vaikutusmahdollisuuteen, usein toistuvat uudistukset sekä pelot mielipiteen ilmaisemisen vaikutuksista ja vastauksen kautta yksilöidyksi tulemisesta. Tässä tutkimuksessa vastausprosentti 43,2 % oli suhteellisen hyvä, joten tutkimustuloksia voidaan pitää siltä osin luotettavina. Vastaajien kato oli tässä tutkimuksessa sitä suurempi, mitä enemmän vastaajaryhmään kuului henkilöstöä. Suurin

vastaajaryhmä muodostui operatiivisesta henkilöstöstä, jossa yksilön vaikutusmahdollisuudet omaan työhönsä ovat vastaajaryhmistä pienimmät. Tämä selittänee osaltaan tämän ryhmän katoa. Osa vastaanottajista ilmoitti, ettei uskalla vastata tai että vastaaminen ei kannata, koska kuitenkin mikään ei muutu. Analyysiosassa palataan myöhemmin reliabiliteetin arviointiin.

VALIDITEETTI

Heikkilän (2010, 186-187) mukaan validiteetti kuvaa, missä määrin on onnistuttu mittaamaan juuri sitä mitä pitikin mitata. Validius liittyy aina sovellusalueen teoriaan. Validiteetilla tarkoitetaan tieteellisten löydösten tarkkuutta eli missä määrin tutkimuksesta tehdyt johtopäätökset vastaavat sitä todellisuutta mistä ne on otettu. Validiteetissa on kyse siitä, onko tutkimus pätevä. Ovatko saadut tulokset ja tehdyt päätelmät todellisia. Tutkimuksessa voi ilmetä virheitä esimerkiksi siinä, että tutkija näkee suhteita tai periaatteita virheellisesti tai ei näe niitä tai toisaalta tutkimuksessa on käytetty puutteellisia kysymyksiä. (Kirk & Miller 1986, 29-30.) Sisäisessä validiteetissa tarkastellaan, missä määrin tutkimusraportti vastaa osallistujien näkemyksiä tutkittua kohteesta ja vastaavatko mittaukset tutkimuksen teoriaosassa esitettyjä käsitteitä. Sisältövaliditeetti tarkastelee puolestaan sitä, kuinka laajasti ja hyvin mittaamenetelmä kattaa mitattavan ilmiön. (ks. Eskola & Suoranta 2000, 219-222.) Heikkilän (2010, 361-363) mukaan sisältövaliditeettia arvioidaan sillä, kuinka edustavan otoksen testin mittaamat käyttäytymispiirteet muodostavat mittauksen kohteena olevasta teoreettisesta käsitteestä. Tulosten siirrettävyyssarvioinnissa on huomioitava tutkitun ja tutkittavan ympäristön samankaltaisuus eli tulkitsevatko muut tutkijat kyseiset tutkimustulokset samalla tavalla. (Heikkilä 2010, 186-187.)

Rakennevaliditeetissa arvioidaan missä laajuudessa mittari mittaa ilmiötä ja mittareiden käsitteellistä yhteyttä teoriapohjaan. Rakennevaliditeetissa määritellään pääkäsite ja muut käsitteet sekä käsitteiden hierarkkisuus. Rakennevaliditeetti kertoo sen, missä määrin mittaamenetelmän muuttujat ovat tarkasteltavana olevan ilmiön rakenteen mukaisia. Tässä tutkimuksessa muuttujat muodostettiin rakenneohjelmien ja muutoksen tavoitteita mukaillen. Rakennevaliditeetissa tarkastellaan, onko teoriakäsite riittävästi ja onnistuneesti mitattu eli kohtaako tutkimuksen kohteena oleva aineisto tutkimuksessa käytetyt teoriat. (Syrjälä & Numminen 1988, 136-142; Eskola & Suoranta 1996, 212-214.)

Antilan (2006, 514-515) mukaan ennustevaliditeetti tarkoittaa tutkimusmenetelmän tai mittareiden avulla aikaansaattua ennustearvoa. Tutkimustuloksia verrataan havaittuihin tosiasioihin. Mikäli tutkimustulokset eivät vastaa havaittuja tosiseikkoja,

niin vika voi olla mittareissa, tutkimusmenetelmissä tai tutkimustilanteessa. Pietilän (1976, 250-251) mukaan ennustevaliditeetissa arvioidaan miten tutkimuksen tulokset mukailevat tutkimuksen jälkeisiä konkreettisia tapahtumia.

Hirsjärven & al. (2009, 213-215) mukaan tutkimuksen validiteettia voidaan arvioida metodologisella triangulaatiolla, joka tarkoittaa useiden tutkimusmenetelmien käyttöä samassa tutkimuksessa. Anttilan (2006, 470-471) mukaan triangulaatiolla voidaan vahvistaa tutkimuksen validiteettia.

Tutkija ei voi tehdä johtopäätöksiä siirrettävyydestä yksin, koska hän tuntee ainoastaan tutkimusympäristön, vaan vastuu sovellusarvon arvioimisesta on lisäksi tutkimustulosten hyödyntäjällä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 140).

Kysymyssarjat jaettiin PORA III:a ja valtion rakenneohjelmien tavoitteita kuvaaviin kysymyspatteristoihin. Kysymyssarjoissa oli johtamiseen ja PORA III:n tavoitteisiin liittyvät kysymyspatteristot, joiden avulla arvioidaan rakenneohjelmien tavoitteiden toteutumista. Rakenneohjelmien vaikuttavuuden arvioimiseksi vuoden 2015 kyselyn tuloksia verrataan vuoden 2009 kyselyn tuloksiin. Tulokset eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska kyselyn väli oli noin viisi vuotta, mutta tulokset ovat suuntaa antavia. Tänä vertailuajankana pieni osa henkilöstöstä on vaihtunut, eläköitynyt tai siirtynyt muihin tehtäviin. (Mansikka-aho 2012.)

Tämän tutkimuksen kvantitatiivisella aineistolla selvitettiin henkilöstön kokemukset liittyen PORA III uudistukseen. Näitä tuloksia vertailtiin poliisin suorite- ja palvelukykytilastoihin, poliisibarometriin ja poliisin henkilöstöbarometreihin. Kyselylomakkeen laadinnassa hyödynnettiin aiempia poliisihallinnon tutkimuksia, muun muassa poliisin henkilöstöbarometriä. Kysymysten laadinnassa käytettiin apuna hallintotieteen tohtoriopiskelijoita. Kysely testattiin poliisipäällystöllä. Testauksen jälkeen kysymyksiä tarkennettiin ennen tutkimuksen tekemistä.

Kyselyn väittämät esitettiin positiiviseen tai neutraaliin sävyyn, neljä väittämää viidestäkymmenestäkolmesta (4/53) oli organisaatiouudistuksen suhteen negatiivisia väittämiä. Kyselylomake laadittiin Webropol kyselyalustalla, jonka tietokannan avulla vastausaineisto voitiin kerätä sähköisesti. Kertyneestä aineistosta luotiin pika-analyytit muun muassa taustamuuttujista. Kyselylomakkeessa oli seitsemän taustamuuttujaa ja 53 muuttujaa. Vastausvaihtoehdot kyselylomakkeessa oli jaettu Likert-asteikolla 1-5 eri vaihtoehtoon: 1. ”Täysin samaa mieltä”, 2. ”Jokseenkin samaa mieltä”, 3. ”En samaa enkä eri mieltä”, 4. ”Jokseenkin eri mieltä” ja 5. ”Täysin eri mieltä”. Likert-asteikolla mitattiin asenteita ja kokemuksia ääripäästä toiseen olevilla vastausvaihtoehdoilla. (ks. Heikkilä 2010, 53.) Kyselylomakkeessa oli seitsemän eri kysymyspatteristoa: 1. ”Miten arvioit PORA III organisaatiomuutoksen vaikuttavuuksia”, 2.

”Henkilökohtainen näkemys ja kokemus organisaatiouudistuksesta”, 3. ”Henkilöstöä koskevien päätösten valmistelu ja tekeminen uudessa PORA III poliisilaitoksessa”, 4. ”Poliisitoiminnan ohjaus ja johtaminen uudessa PORA III poliisilaitoksessa”, 5. ”PORA III tavoitteiden toteutuminen poliisilaitoksessa”, 6. ”Arvioi seuraavia poliisin tavoitettavuuteen ja toimintaan liittyviä väittämiä” ja 7. ”PORA III poliisilaitoksen henkilöstöpolitiikka ja koulutus”. Kyselylomakkeen Web-kyselyosoite saatekirjelmiseen lähetettiin sähköpostilla 1992 henkilölle.

Tässä tutkimuksessa tutkimuskysymykset laadittiin vastaamaan rakenneohjelmien tavoitteita. Tutkimuskysymysten ja niistä saatujen vastausten tavoitteena on kuvata siten mahdollisimman tarkkaan todellisuutta. Tätä todellisuuskäsitystä verrataan poliisin PolStat tilastoihin. Sisältövaliditeettia arvioidaan tässä tutkimuksessa käytettyjen teorioiden ja rakenneohjelmien tavoitteiden toteutumisen ja vastaajien vapaan tekstikentän tekstien sekä muuttujien välisellä vertailulla. Sisältövaliditeetin huomiointiseksi tutkimuksessa käytettiin kysymyksiä laadittaessa apuna CMO-kehän kontekstia ja BSC nelikenttämallia. Tämän lisäksi kyselyaineisto testattiin ennen jakelua. Testaustuloksien jälkeen kysymyksiä tarkennettiin joiltakin osin ymmärrettävyyden ja kattavuuden parantamiseksi. Ulkoisen validiteetin arvioinnissa tarkastellaan, missä määrin tutkimustulokset ovat siirrettävissä toiseen tilanteeseen. Tässä tutkimuksessa ulkoisen validiteetin arvioimiseksi käytettiin vuosien 2009 ja 2015 osin samoilla kysymyksillä tehtyä kyselytutkimusta. Tämän lisäksi tuloksia vertailtiin poliisin henkilöstöbarometrien vuosien 2008, 2010, 2012 ja 2015 tuloksiin.

Tämän vuonna 2015 tehdyn PORA III kyselytutkimuksen vastauksia vertailtiin siis vuoden 2009 PORA I kyselyn tuloksiin. Olettama on, että samalle kohderyhmälle suoritettu kysely tuottaa samansuuntaiset tulokset samoilla kysymyksillä, mutta tässä tapauksessa kyselyjen väliin on tullut organisaatiouudistus, joka on tuonut mukanaan intervention. Organisaatiomuutoksessa johtaminen ja siten erityisesti päätösvalta on organisaation laajentumisen vuoksi viety entistä etäämmälle, jopa toiseen maakuntaan. Hallintoteorioiden mukaan toiminnallisten tulosten ja eri johtamisalueiden osat alueet huononevat, silloin kun päätöksenteko ja johtaminen viedään etäälle. Vastaa- jien kokemien tuloksien heikentymistä selitetään usein muutosvastarinnulla. Tämän väitteen arvioimiseksi valittiin taustamuuttujiksi vuoden 2015 kyselyyn henkilöt, jotka eivät ole kokeneet muuta kuin poliisin PORA hallintorakenneuudistukset. Tämän taustamuuttujan avulla vertailtiin näiden virkaiältään nuorien poliisimiesten vastauksia vanhempiin virkaikäryhmiin, joilla oletetaan muutosvastarinnullan olevan korkeampi. Tuloksena useimmissa muuttujissa olivat kuitenkin samansuuntaiset vastaukset nuorimmalla ja vanhimmalla virkaikäryhmällä eli näiden ryhmien välillä ei ollut tilastollisesti merkitseviä eroja. PORA organisaatorakenteiden vaikutukset ovat

todennettavissa poliisin henkilöstöbarometreistä vuosilta 2008, 2010, 2012 ja 2015, jotka osoittavat samanlaista kehityssuuntaa tämän tutkimuksen tulosten kanssa. (taulukot 33, 41.)

5 AINEISTON ANALYYSI JA TULOKSET

Aineistolle suoritettiin kaksipuolainen analyysi. Ensin luotiin yleiskuva vastaajien käsityksistä seitsemässä kysymyspatteristossa esitettyjen kysymysten vastausvaihtoehtojen prosenttijakautumien perusteella. Toiseksi tehtiin pääkomponenttianalyysi, jolla arvioitiin niitä ulottuvuuksia, joiden kautta vastaajat näyttäisivät kyselylomakkeen mukaan tarkastelevan uudistusta ja sen toteutumista. Näistä pääkomponenttien ulottuvuuksista (komponenteista) muodostettiin keskiarvomuuttujia, joita analysoimalla arvioitiin vastaajien käsityksiä uudistuksen eri tavoitteiden toteutumisesta.

BSC nelikenttämallin tarkastelussa on huomioitava, että samalla muuttujalla voi olla ulottuvuuksia useampaan pääluokkaan. Kyselytutkimusaineisto jaettiin BSC tasapainotetun mittariston mukaisesti neljään pääluokkaan; henkilöstön Aikaansaannoskykyyn, Prosessinäkökulmaan, Asiakasnäkökulmaan sekä Taloudellisuus- ja vaikuttavuusnäkökulmaan. Nämä neljä pääluokkaa arvioidaan yhtenevällä kolmiportaisella logiikalla yleiskuvasta syventävään analyysiin.

Taulukko 17. BSC nelikenttäanalyysi suoritettiin kolmivaiheisena edeten yleisestä erityiseen.

BSC-nelikenttämuuttujien analyysin vaiheet
I Yleiskuva vastauksista
Kysymyspatteriston muuttujien arviointi
Aikaansaannoskyky, prosessinäkökulma, asiakasnäkökulma, taloudellisuus- /vaikuttavuusnäkökulma
II Tavoitemuuttujien analyysi
*Keskiarvomuuttujat
*Cronbachin alpha
*Mann-Whitney U -testi
Aikaansaannoskyky, prosessinäkökulma, asiakasnäkökulma, taloudellisuus- /vaikuttavuusnäkökulma
III Pääkomponenttianalyysi
*Pääkomponenttimenetelmä
*Kaiser testi (KMO)
*Muuttujien korrelaatiot
*Mann-Whitney U-testi
Aikaansaannoskyky, prosessinäkökulma, asiakasnäkökulma, taloudellisuus- /vaikuttavuusnäkökulma

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten vastaajat ajattelevat, kokevat tai uskovat hallintorakennemuutosten tavoitteiden toteutumiseen. Kvantitatiivisen analyysin tavoitteena on tavoitemuuttujien ja pääkomponenttien avulla selvittää laajalaisesti vastaajien käsitykset muutoksesta. Näistä käsityksistä haetaan tarkennuksia ja selittäviä tekijöitä taustamuuttujien avulla.

Ensiksi selvitettiin, millä ulottuvuuksilla vastaajat vastasivat kyselytutkimuksen avoimiin kysymyksiin. Toiseksi pääkomponenttianalyysillä selvitettiin, millä ulottuvuuksilla lopulta kyselyn vastaajat näkivät tutkittavana olevat asiakokonaisuudet; Ai-

kaansaannoskyvyn, Asiakasnäkökulman, Prosessinäkökulman ja Vaikuttavuusnäkökulman. Näiden lisäksi vastaustuloksia vertaillaan poliisin tilastoihin siten, että myöntelevätkö vastaukset poliisin tilastollista kehityssuuntaa.

Analyysin kulku

Vastanneiden käsityksiä rakenneuudistuksesta arvioitiin seitsemän eri kysymyspatteriston muuttujien avulla. Kysymyspatteristot rakennettiin mittaamaan rakennemuutoksen vaikuttavuutta, päätöksentekokykyä, johtamista, tavoitteiden toteutumista, toimintaa ja henkilöstöpolitiikkaa. Näin saatiin edellytykset muodostaa yleiskuva vastauksista. Lisäksi analyysissä selvitettiin, onko taustamuuttujilla eroavaisuuksia mieliteksteikkollisten muuttujien suhteen. Taustamuuttujilla tehtäväalue, virkatehtävä, virkapaikan sijainti ja koulutustaso oli tilastollisesti merkitseviä eroja arvioitaessa poliisipalvelujen kehitystä ja ennustetta.

Seuraavaksi koottiin pääkomponenttianalyysin avulla muutokseen vaikuttaneet keskeiset elementit. Pääkomponenttianalyysin avulla saatiin tiivistettyä tutkimuksessa käytettyjen 53 muuttujan tuottama informaatio. Pääkomponenteista muodostettiin keskiarvomuuttujat sen jälkeen, kun miinusmerkkisen latauksen vastausasteikkojen arvot oli käännetty päinvastaisiksi. Keskiarvomuuttujiin otettiin mukaan vahvimmin latautuneet kärkimuuttujat, jotka latautuivat yli 0,50 lukemalla. Pääkomponenttianalyysin avulla tarkasteltiin neljää ulottuvuutta. Komponentit nimettiin BSC -nelikenttätermien mukaisesti: Aikaansaannoskyky, Asiakasnäkökulma, Prosessinäkökulma ja Vaikuttavuusnäkökulma. Näitä ulottuvuuksia arvioitiin Mann-Whitneyn U-testillä, jonka avulla selvitettiin taustamuuttujien suhdetta ja niiden eroavaisuuksia pääkomponenteista muodostettuihin keskiarvomuuttujiin.

Pääkomponenteista muodostettujen keskiarvomuuttujien avulla selvitettiin henkilöstön kokemuksia prosessien toimivuuteen, henkilöstöjohtamiseen, asiakaspalveluun ja toimintaedellytysten turvaamiseen liittyviin asiakokonaisuuksiin. Vuoden 2015 PORA III aineistolle tehtiin edellä mainittu pääkomponenttianalyysi, jonka tarkoituksena oli selvittää millaisia dimensioita muuttujien perusteella oli löydettävissä. Metsämuurosen (2009, 28) mukaan pääkomponenttianalyysin tarkoituksena on yhdistää suuri muuttujajoukko helpommin käsiteltäväksi ilmiökokonaisuuksiksi. Tässä tapauksessa 53 muuttujaa muodostettiin pääkomponenttimenetelmää käyttäen nel-

jäksi pääkomponentiksi. Lisäksi pääkomponenttianalyysin tavoitteena oli löytää monidimensionoisesta datasta ne komponentit, joiden avulla sen keskeisimmät piirteet voidaan esittää ilman, että merkittävää informaatiota menee hukkaan. Heikkilän (2014) mukaan komponentit ilmentävät taustalla olevien, alkuperäisten muuttujien välisistä korrelaatioista aiheutuneita ilmiöitä. Muuttujien saamat lataukset kertovat, kuinka paljon komponenttien avulla pystytään selittämään kyseisten muuttujien vaihtelua. Lataukset saavat arvoja välillä -1 ja 1 . Mitä lähempänä latauksen itseisarvo on yhtä, sitä vahvemmin muuttuja latautuu komponentilla, toisin sanoen sitä paremmin komponentti selittää muuttujan vaihtelua. Pääkomponenttianalyysissä oletetaan, että muuttujien välillä on korrelaatioita, jotka ylittävät $0,30$ tason. Muutamalla muuttujalla kommunaliteetti oli pieni (alle $0,30$), mutta ne saivat kuitenkin noin $0,30$ latauksen jollakin komponentilla, joten ne säilytettiin pääkomponenttianalyysissä mukana. (Metsämuuronen 2008, 21.) Kommunaliteetti-arvot olivat $0,186-0,722$ välillä. Kommunalteetin arvo on tunnusluku, joka kuvaa prosenttiosuutta, jolla yksittäisen muuttujan vaihtelu tulee selitetyksi valitussa pääkomponenttiratkaisussa.

Pääkomponenttianalyysissä muuttujien ei tarvitse olla välttämättä normaaleja. Normaalisuus tarkoittaa nimensä mukaan muuttujien normaalia jakaantumaa eli kun tutkimus tehdään normaalista populaatiosta, niin muuttujat jakaantuvat normaalisti.

Pääkomponenttianalyysi soveltuu hyvin yli 300 vastaajan analysointiin, tässä tapauksessa vastausten määrä oli 829 . Comreyn & Leen (1992) mukaan otoskoko, joka käsittää $50-100$ tapausta = huono, $200-300$ = melko hyvä, 500 on erittäin hyvä ja >1000 tapausta on erinomainen. Tässä tapauksessa vastaajien määrää voidaan pitää siis erittäin hyvänä.

Pääkomponenttianalyysin yhteydessä tehtiin aineiston riittävyden arvioimiseksi osittaiskorrelaatiotesti Kaiser-testin (KMO) avulla. KMO arvo oli $0,967$, joka kertoo aineiston olevan sovelias pääkomponenttianalyysiin. KMO on sitä parempi, mitä lähempänä se on yhtä. (Metsämuuronen 2001, 21-25; Heikkilä 2014, 187.) Bartlettin testi puolestaan testaa korrelaatiomatriisin diagonaalisuutta. Diagonaalisuus tarkoittaa, että muuttujat korreloivat vain itsensä kanssa, jolloin pääkomponenttianalyysissä ei olisi mitään mieltä. Pieni p -arvo tarkoittaa, että oletus diagonaalisuudesta voidaan hylätä. Kaikissa komponenttien tarkasteluissa molemmat ehdot täyttyvät. Bartlettin-testi testaa korrelaatiomatriisin diagonaalisuutta Sig.-arvolla. Sitä todennäköisyyttä, että nollahypoteesi pitääkin paikkansa, sanotaan Sig.-arvoksi. Sig.-arvo on siis todennäköisyys, jolla saman tuloksen saa aikaan sattumalta. Mitä pienempi Sig.-arvo on, sitä varmemmin tulos on luotettava. Tilastollisesti luotettavan tuloksen rajana pide-

tään usein Sig.-arvoa 0.05. Bartlettin-testin mukaan tämän aineiston Sig.-arvo on pienempi kuin 0,01. Bartlettin- testi osoittaa, että korrelaatiomatriisi on sovelias analyysiin.

Neljä pääkomponenttia kuvaa henkilöstön kokemia muutosjohtamiseen liittyviä ulottuvuuksia. Ensimmäinen ulottuvuus Aikaansaannoskyky kuvaa BSC nelikenttämallissa henkilöstön aikaansaannoskykyyn liittyviä ulottuvuuksia, miten uudistuksessa on turvattu jatkuvuus, sisäiset kysymykset, koordinointi, henkilöstöpolitiikka, motivointi ja koulutus. Toinen ulottuvuus Asiakasnäkökulma kuvaa vaikutuksia työhön, resurssien käyttämistä, asiakaspalvelukykyä, sopeutumista ympäristöön ja sidosryhmäyhteistyön onnistumista. Kolmas ulottuvuus Prosessinäkökulma kuvaa päätöksentekokykyyn liittyviä tekijöitä, prosesseja ja rakenteita. Neljäs ulottuvuus Vaikuttavuusnäkökulma kuvaa toimintaedellytysten turvaamiseen liittyvää organisaation sisäistä ja ulkoista integraatiota, tavoitteiden yhteensovittamista, palvelutavoitteiden saavuttamista sekä taloudellisuuteen liittyviä vaikuttavuuksia.

Pääkomponenttitaulukon (taulukko 18) ensimmäisessä sarakkeessa esitetään muuttujat, jotka ovat latautuneet pääkomponenteille: Aikaansaannoskyky, Asiakasnäkökulma, Prosessinäkökulma ja Vaikuttavuusnäkökulma. Viimeisessä sarakkeessa ovat kommunaliteetit. Pääkomponenttien selitysosuudet on kuvattu taulukon lopussa. Pääkomponentit selittävät 46,9 % kaikkien muuttujien kokonaisvaihtelusta. Pääkomponentti Aikaansaannoskyky selittää 12,1 % kaikkien muuttujien kokonaisvaihtelusta. Aikaansaannoskyky pääkomponentti sisältää muuttujia, joiden väittämät liittyvät henkilöstön koulutukseen, ammattitaidon hyödyntämiseen ja koordinointiin. Pääkomponentti Asiakasnäkökulma selittää muuttujien kokonaisvaihtelusta 12 %. Asiakasnäkökulma pääkomponentti sisältää muuttujia, joiden väittämät sisältävät suuremman organisaation muutoksenhallintaan liittyviä väittämiä, kuten kansalaislähtöisyyttä ja henkilöstön valtaistamista. Pääkomponentti Prosessinäkökulma selittää 11,8 % muuttujien vaihtelusta. Prosessinäkökulma pääkomponentti sisältää muuttujia, jotka liittyvät organisaation päätöksentekoprosesseihin ja -rakenteisiin. Neljäs pääkomponentti Vaikuttavuusnäkökulma selittää 11,1 % muuttujien vaihtelusta. Pääkomponentti koostuu muuttujista, jotka liittyvät palvelukykyyn ja resursointiin.

Näiden edellä mainittujen analyysivaiheiden lisäksi esitetään monipuolinen, uudistusten aikainen tilastollinen kehitys.

Seuraavassa taulukossa näkyvät keskiarvomuuttujat. Sininen väri erottelee Aikaansaannoskykyyn liittyvät keskiarvomuuttujat. Vaaleanruskea väri erottelee Asiakasnäkökulmaan liittyvät muuttujat, tummanharmaa Prosessinäkökulmaan ja vaaleanharmaa Vaikuttavuusnäkökulmaan liittyvät keskiarvomuuttujat. (taulukko 18.)

Taulukko 18. Pääkomponenttianalyysi kärkimuuttujista.

Rotated Component Matrix	Component				
	Aikaan- saannoskyky	Asiakas- näkökulma	Prosessi- näkökulma	Vaikuttavuus- näkökulma	Kommu- naliteetti
Pääkomponenteille latautuneet kärkimuuttujat					
Tiedän minulle asetetut tavoitteet	0,601				0,381
Poliisilaitokseni ylempi johto kannustaa henkilöstöä kehittämään parempia työmenetelmiä	0,593				0,544
Henkilöstön asiantuntijuutta hyödynnetään johtamisessa	0,580				0,560
Poliisilaitokseni järjestää työtehtäviäni palvelevaa työpaikkakoulutusta	0,570				0,394
Poliisilaitoksessani henkilöstöä kohdellaan oikeudenmukaisesti	0,554				0,484
Poliisilaitoksessani henkilöstöä kohdellaan tasapuolisesti	0,539				0,501
Poliisilaitokseni henkilöstöpolitiikka kannustaa työhön sitoutumista	0,529				0,577
Poliisilaitoksen johto on onnistunut koordinoimaan poliisilaitoksen sisäistä yhteistoimintaa	0,523				0,595
Sisäisen tiedottamisen määrä päätöksistä on riittävää	0,510				0,380
Henkilöstöä kuullaan pääsääntöisesti ennen päätösten tekoa	0,508				0,438
Poliisipalvelut tulevat lähitulevaisuudessa paranemaan organisaatiouudistuksen myötä		0,646			0,691
Uusi organisaatio parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja vuorovaikutusta poliisin kanssa		0,618			0,615
Henkilöstö pääsee vaikuttamaan nyt paremmin päätösten tekoon		0,582			0,599
Organisaatiouudistus motivoi parempiin työsuorituksiin		0,581			0,588
Poliisitoiminnan keskittäminen tehostaa turvallisuuspalveluja		0,553			0,618
Päätöksentekovaltaa on siirretty PORA III:ssa alemmalle tasolle		0,520			0,472
Organisaatiouudistuksen vuoksi olen kiinnittänyt enemmän huomiota yhteisiin turvallisuustavoitteisiin		0,516			0,425
Keskitetty rakenne tehostaa perustehtäviäni hoitamista		0,515			0,588
Uudistuksen myötä voin vaikuttaa enemmän työtehtäviini		0,504			0,477
Päätöksenteko on aiempaa nopeampaa			0,778		0,722
Poliisilaitoksen johtamisjärjestelmät ovat lisänneet päätöksenteon nopeutta			0,734		0,628
Johtamistoiminnot sujuvat nopeasti ja joustavasti			0,655		0,630
Henkilöstöasioiden käsittely on nopeaa			0,648		0,546
Johtamisrakenteet ovat kevyitä ja yksinkertaisia			0,635		0,615
Byrokraattisuus on vähentynyt			0,588		0,529
Poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti myös haja-asutusalueiden hälytystehtävät				0,659	0,573
Uudessa organisaatiossa poliisi on pystynyt vastaamaan kiireellisiin hälytystehtäviin riittävällä nopeudella				0,616	0,513
Poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti myös haja-asutusalueiden rikostutkintatehtävät				0,596	0,462
Poliisitoiminnan taso ei ole laskenut				0,590	0,577
Poliisin tavoitettavuus on parantunut PORA III myötä				0,570	0,587
Operatiivisen toiminnan resurssit on onnistuttu säilyttämään				0,555	0,507
Parantaa poliisin näkyvyyttä				0,536	0,635
Organisaatiouudistus ei heikennä poliisipalveluja				0,525	0,581
Seilysosuus %	12,1 %	12,0 %	11,8 %	11,1 %	

Taulukko 19. Pääkomponentit ja Cronbachin alfa (Cronbach's Alpha).

Pääkomponentti keskiarvomuuttuja	N	Keskiarvo	Keskihajonta	Cronbach's Alpha
Proessinäkökulma	829	4,2953	0,70606	0,887
Aikaansaannoskyky	829	3,6397	0,75498	0,875
Asiakasnäkökulma	829	4,3203	0,61377	0,889
Vaikuttavuusnäkökulma	829	4,4002	0,61085	0,876

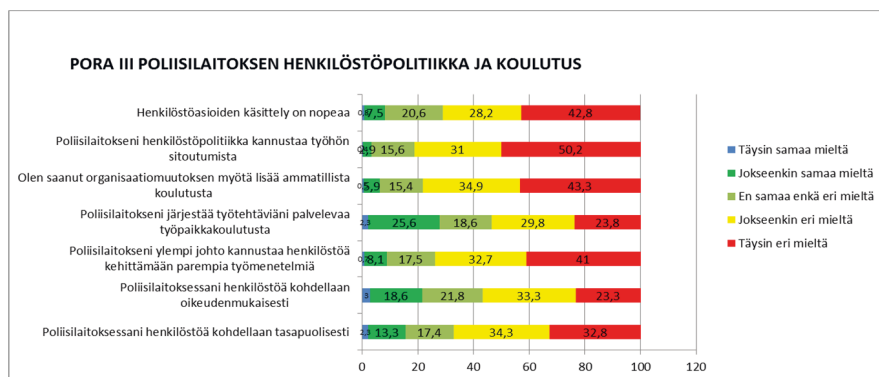
5.1 BSC-MITTARISTO

5.1.1 AIKAANSAANNOSKYKY

Aikaansaannoskyvyn toteutumisen arvioinnissa luotiin ensin yleiskuva kahden kysymyspatteriston muuttujien avulla. Toiseksi arvioitiin pääkomponenttianalyysillä Aikaansaannoskyvyn toteutumiseen vaikuttaneet keskeiset elementit.

Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa painotettiin erityisesti henkilöstön osaamisen kehittämistä ja vaikutusmahdollisuuksia omaan työhönsä. Uudistuksen tavoite oli noudattaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa. (SM 4/2012; SM 34/2012; SM 6/2013.) Vastaajista 8,3 % koki, että henkilöstöasioiden käsittely on nopeaa, mutta 71 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 3,3 % koki, että poliisilaitoksen henkilöstöpolitiikka kannustaa työhön sitoutumista, kun taas 81,2 % ei ole kokenut tämän väittämän toteutuneen. Vastaajista 6,4 % totesi saaneensa organisaatiomuutoksen myötä lisää ammatillista koulutusta, 78,2 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 27,9 % katsoi, että poliisilaitos on järjestänyt työtehtäviä palvelevaa työpaikkakoulutusta, mutta 53,6 % oli työpaikkakoulutuksen järjestämisestä eri mieltä. Vastaajista 8,8 % koki, että poliisilaitoksen ylempi johto kannustaa henkilöstöä kehittämään parempia työmenetelmiä, kun taas 73,7 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 18,9 % koki, että poliisilaitoksen henkilöstöä kohdellaan oikeudenmukaisesti, 56,6 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 15,6 % koki, että poliisilaitoksen henkilöstöä kohdellaan tasapuolisesti, mutta 67,1 % oli asiasta eri mieltä. (ks. Bradford, Quinton, Myhill & Porter 2014; kuvio 20.)

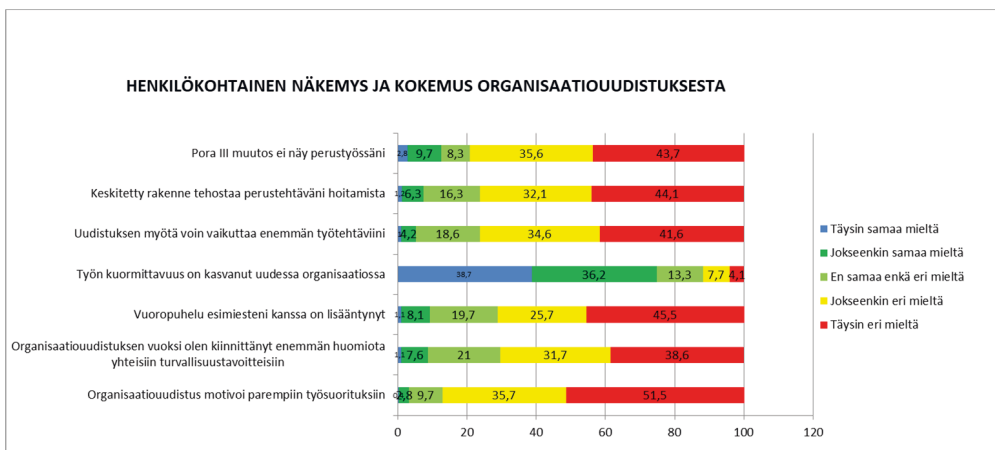
Kuvio 20. Vastajien mukaan henkilöstöjohtamisen osa-alueilla on ongelmia.



Seuraavassa patteristossa käsitellään vastajien henkilökohtaista näkemystä ja kokemusta organisaatiouudistuksesta. Vastajista 10,5 % katsoi, ettei PORA III muutos näy heidän perustyössään, kun taas 79,3 % koki muutoksella olevan vaikutusta heidän perustyöhönsä. Vastajista vain 7,5 % koki, että keskitetty rakenne tehostaa perustehtävän hoitamista, 76,2 % on keskittämisen tehostamisvaikutuksesta eri mieltä. Vastajista 5,2 % koki, että he voivat uudistuksen myötä vaikuttaa enemmän työtehtäviinsä, 76,2 % oli asiasta eri mieltä. Vastajista 74,9 % koki, että työn kuormittavuus oli kasvanut uudessa organisaatiossa, kun taas 11,8 % ei katsonut työn kuormittavuuden lisääntyneen organisaatiouudistuksen myötä. Vastajista 9,2 % katsoi, että vuoropuhelu heidän esimiestensä kanssa on lisääntynyt, mutta 71,2 % oli asiasta eri mieltä. Vastajista 8,7 % oli mielestään organisaatiouudistuksen myötä kiinnittänyt enemmän huomiota yhteisiin turvallisuustavoitteisiin, 70,3 % oli eri mieltä. Vastajista vain 3,2 % katsoi, että organisaatiouudistus motivoi parempiin työsuorituksiin. Vastajista 87,2 % katsoi, ettei uudistuksella ole motivoivaa vaikutusta parempiin työsuorituksiin. (kuvio 21.)

Kyselytutkimuksen yleiskuva ilmensi, että vastaajat eivät olleet tyytyväisiä PORA III -vaiheen uudistukseen ja sen tavoitteiden toteutumiseen (ks. Ala-Risku, Mattila, Uusitalo & Kivistö-Rahnasto 1996).

Kuvio 21. Vastaajien mukaan uudistus on heikentänyt työnhallinnan mahdollisuuksia. Työn kuormittavuuden koetaan lisääntyneen. (kysely 2015.)



Yleiskuva vastaajien näkemyksistä oli selkeä; PORA III rakenneuudistuksella ei uskota saavutettavan sille asetettuja päätavoitteita.⁵⁶

”Henkilöstö ei saa minkäänlaista työhjoausta tai apua, vaikka teemme kovan laillisuusvalvonnan alaisia julkisen hallinnon tehtäviä” (vastaajan kommentti).

”Minne on kadonneet tekijät kentältä? Jokaisen uudistuksen aikana on lupailtu sitä, kuinka hallinto kevenee ja kentälle satsataan. Tämä ei ole toteutunut yhdessäkään uudistuksessa!” (vastaajan kommentti).

”Hallintorakenneuudistus on heikentänyt poliisitoimintaa huomattavasti. Kentältä ja tutkinnasta on vähennetty työntekijöitä ja hallintoa on paisutettu ” (vastaajan kommentti).

”Kuka on laskenut oikeasti arvon sille, paljonko palaa rahaa ja työaika kun poliisivankilat on keskitetty tiettyihin paikkoihin? Partiot subaa pitkiä matkoja alueellaan ja on poissa niille määrättyiltä alueilta yms. Ja kun majajapartio on saanut asiakkaan koppiin kilometrimäärän x päähän, niin tovin päästä saman matkan saa ajaa se ylikuormitettu tutkija joka menee kuulemaan asiakasta sinne keskitetylle kopille” (vastaajan kommentti).

⁵⁶ ”Uudistusohjelmat ovat aina kokonaisuus, jossa heikoimman lenkin merkitys on suuri” (Temmes 1994b).

5.1.1.1 PÄÄKOMPONENTTIANALYYSI, AIKAANSAANNOSKYKY

Seuraavaksi aineistolle tehtiin pääkomponenttianalyysi, jonka tarkoituksena oli selvittää millaisia dimensioita muuttujien perusteella oli löydettävissä. Ensimmäiseksi tarkastellaan Aikaansaannoskyky pääkomponenttia, joka sisältää seuraavat muuttujat: ”Tiedän minulle asetetut tavoitteet”, ”Poliisilaitokseni ylempi johto kannustaa henkilöstöä kehittämään parempia työmenetelmiä”, ”Henkilöstön asiantuntijuutta hyödynnetään johtamisessa”, ”Poliisilaitokseni järjestää työtehtäviäni palvelevaa työpaikkakoulutusta”, ”Poliisilaitoksessani henkilöstöä kohdellaan oikeudenmukaisesti”, ”Poliisilaitoksessani henkilöstöä kohdellaan tasapuolisesti”, ”Poliisilaitokseni henkilöstöpolitiikka kannustaa työhön sitoutumista”, ”Poliisilaitoksen johto on onnistunut koordinoimaan poliisilaitoksen sisäistä yhteistoimintaa”, ”Sisäisen tiedottamisen määrä päätöksistä on riittävää” ja ”Henkilöstöä kuullaan pääsääntöisesti ennen päätösten tekoa”. Pääkomponenttianalyysin tavoitteena oli löytää monidimensioisesta datasta ne komponentit, joiden avulla sen keskeisimmät piirteet voidaan esittää ilman, että merkittävää informaatiota menee hukkaan. Komponentit ilmentävät taustalla olevien, alkuperäisten muuttujien välisistä korrelaatioista aiheutuneita ilmiötä. Muuttujien saamat lataukset kertovat, kuinka paljon komponenttien avulla pystytään selittämään kyseisten muuttujien vaihtelua. Pääkomponenttianalyysin avulla saatiin esille hallintorakennemuutosten Aikaansaannoskykyyn vaikuttavat keskeiset elementit. Näistä elementeistä muodostettiin keskiarvomuuuttajat. Nämä keskiarvomuuuttajat kuvaavat niitä kokonaisuuksia, joita rakenneohjelmissa pidettiin tärkeinä tekijöinä.

Taulukko 20. Pääkomponentin, Aikaansaannoskyky, kärkimuuuttajat.

Rotated Component Matrixa	Component	
	Aikaansaannoskyky	Kommunaliteetti
Tiedän minulle asetetut tavoitteet	0,601	0,381
Poliisilaitokseni ylempi johto kannustaa henkilöstöä kehittämään parempia työmenetelmiä	0,593	0,544
Henkilöstön asiantuntijuutta hyödynnetään johtamisessa	0,580	0,560
Poliisilaitokseni järjestää työtehtäviäni palvelevaa työpaikkakoulutusta	0,570	0,394
Poliisilaitoksessani henkilöstöä kohdellaan oikeudenmukaisesti	0,554	0,484
Poliisilaitoksessani henkilöstöä kohdellaan tasapuolisesti	0,539	0,501
Poliisilaitokseni henkilöstöpolitiikka kannustaa työhön sitoutumista	0,529	0,577
Poliisilaitoksen johto on onnistunut koordinoimaan poliisilaitoksen sisäistä yhteistoimintaa	0,523	0,595
Sisäisen tiedottamisen määrä päätöksistä on riittävää	0,510	0,380
Henkilöstöä kuullaan pääsääntöisesti ennen päätösten tekoa	0,508	0,438
Selitysosuus %	12,1 %	

Vastaajista 63,9 % ilmoitti tietävänsä hänelle asetetut tavoitteet, 20 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 8,8 % koki, että poliisilaitoksen ylempi johto kannustaa henkilöstöä kehittämään parempia työmenetelmiä, 73,7 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 9,4 % katsoi, että henkilöstön asiantuntijuutta hyödynnetään johtamisessa, 67,3 % oli eri mieltä. Vastaajista 27,9 % katsoi, että poliisilaitos on järjestänyt työtehtäviä palvelevaa työpaikkakoulutusta, kun taas 53,6 % oli työpaikkakoulutuksen järjestämisestä eri mieltä. Vastaajista 18,9 % koki, että poliisilaitoksen henkilöstöä kohdellaan oikeudenmukaisesti, 56,6 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 15,6 % koki, että poliisilaitoksen henkilöstöä kohdellaan tasapuolisesti, 67,1 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 81,2 % oli sitä mieltä, ettei poliisilaitoksen henkilöstöpolitiikka kannusta työhön sitoutumiseen. Vastaajista vain 7,3 % koki, että poliisilaitoksen johto on onnistunut koordinoimaan poliisilaitoksen sisäistä yhteistoimintaa, 66,9 % oli eri mieltä. Vastaajista 22,9 % koki, että sisäisen tiedottamisen määrä päätöksistä on riittävää, 56,2 % oli eri mieltä. Vastaajista 15,4 % tuntee, että henkilöstöä kuullaan pääsääntöisesti ennen päätösten tekoa. Vastaajista 73,9 % katsoi, että kuulemisen suhteen ennen päätöksentekoa oli ongelmia.

Keskiarvomuuttujan reliabiliteettia mitattiin Cronbachin alfa -kertoimen avulla eli mitä korkeampi luku, niin sitä pienempi on satunnaisvirheiden mahdollisuus. Tässä tapauksessa Aikaansaannoskyky tavoitemuuttujan alfa arvo on 0,875 eli varsin korkea ja siten muuttujaa voidaan pitää reliabiliteetin osalta luotettavana.

Seuraavaksi ulottuvuuksia arvioitiin Mann-Whitneyn U-testillä, jonka avulla selvitettiin taustamuuttujien suhdetta ja niiden eroavaisuuksia pääkomponenteista muodostettuihin keskiarvomuuttujiin.

Taulukko 21. Pääkomponentin, Aikaansaannoskyky, tuloksien jakauma virkatason mukaan.

Aikaansaannoskyky			
Virkatehtävä/-asema	Lkm(n)	Keskiarvo	Keskihajonta
Poliisilaitoksen ylin johto	12	2,2037	0,75632
Muu päällystö	82	3,1098	0,82143
Alipäällystö	209	3,6470	0,73825
Miehistö	526	3,7522	0,68062

Poliisilaitosten ylin johto näki Aikaansaannoskyvyn tavoitteiden onnistumisen huomattavasti positiivisemmin kuin muu päällystö (Sig. 0,002) ja merkittävästi positiivisemmin kuin alipäällystö sekä miehistö (Sig. 0,000). Erot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä.

Aikaansaannoskyvyn onnistumisen suhteen pääpoliisiasemien (Sig. 0,097) ja eri poliisilaitosten välillä ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja. Kaikkien poliisilaitosten osalta keskiarvot ovat hyvin negatiivispainotteisia. Aikaansaannoskyvyn onnistuminen koetaan kaikissa poliisilaitoksissa negatiivispainotteisesti.

Taulukko 22. Pääkomponentin, Aikaansaannoskyky, tuloksien jakauma maakunnittain.

Maakunta, jossa toimipaikkasi sijaitsee	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
Etelä-Pohjanmaa	3,6584	81	0,68646
Etelä-Savo	3,6715	92	0,72044
Keski-Pohjanmaa	3,5043	39	0,69988
Keski-Suomi	3,8253	152	0,68656
Pirkanmaa	3,5036	171	0,84776
Pohjanmaa	3,6314	63	0,77311
Pohjois-Karjala	3,6438	73	0,83271
Pohjois-Savo	3,6153	158	0,70815

Mann-Whitneyn U-testi ja keskiarvovertailu osoittivat, että maakunnissa, joihin PORA III -vaiheessa sijoitettiin pääpoliisiasemat, henkilöstö koki Aikaansaannoskyvyn onnistumisen positiivisemmin kuin muut maakunnat. Ero ei ole kuitenkaan tilastollisesti merkitsevä. Kaikki maakunnat kokevat Aikaansaannoskyvyn kehityksen negatiivispainotteisesti.

Mann-Whitneyn U-testin mukaan virkaikäryhmien välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa. Kaikki virkaikäryhmät kokevat Aikaansaannoskyvyn negatiivispainotteisesti.

Yliopistotutkinnon (ka 3,2450) suorittaneet kokevat Aikaansaannoskyvyn onnistumisen merkittävästi positiivisemmin kuin ylioppilaat (ka 3,7255, Sig. 0,000), ja merkittävästi positiivisemmin kuin ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet (3,5917, Sig. 0,000), ja merkittävästi positiivisemmin kuin opistotason tutkinnon suorittaneet (ka 3,6951, Sig. 0,000). Erot ovat näiden ryhmien välillä tilastollisesti erittäin merkitseviä. Kaikki koulutustasoryhmät kokevat Aikaansaannoskyvyn onnistumisen negatiivispainotteiseksi. (taulukko 46.)

Mann-Whitney U-testi osoitti, että poliisilaitosten ylimmissä johtotehtävissä olevat ajattelevat Aikaansaannoskyvyn onnistumisesta positiivisemmin kuin valvontaja hälytystehtävissä toimivat, liikennepoliisitehtävissä toimivat sekä rikostorjuntatehtävissä toimivat henkilöt (Sig. 0,000). Sig.-arvojen 0,000 perusteella erot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä. Keskiarvojen mukaisesti muut kuin poliisilaitosten ylimmissä johtotehtävissä toimivat kokevat Aikaansaannoskyvyn onnistumisen negatiivisesti.

Aikaansaannoskyvyn tavoitteiden toteutumiseen uskoo kaikista vastaajista vain 11,8 %, 69,7 % ei usko tavoitteiden toteutuvan.

Aikaansaannoskykyyn liittyviä yhteyksiä

Poliisihenkilöstön vähentynyt koulutus nousi selkeimmin esille Aikaansaannoskykyyn liittyvässä osiossa. Toinen merkittävä kokonaisuusvaje liittyi henkilöstön osallistamisasteeseen, kuten päätöstentekoon, henkilöstön asiantuntijuuden hyödyntämiseen ja työmenetelmien kehittämiseen. Vastaajien näkemysten mukaan PORA III uudistuksessa Aikaansaannoskykyyn liittyvä henkilöstöpolitiikka oli negatiivispainotteinen, vaikkakin osa-alueista parhaiten onnistunut. (kuvio 22.)

Valtakunnallisen koulutuksen vähentäminen alkoi PORA I -vaiheessa. PORA I organisaatiouudistuksesta alkaen poliisilaitokset ovat etsineet koulutuksesta säästöjä. Tämä näkyi muun muassa poliisiammattikorkeakoulun koulutusohjelmassa esiintyvien täydennyskursseiden ja seminaarien peruuntumisien lukumäärissä. Suurentuneet poliisilaitosalueet vaikuttivat siten, että henkilöstä lähetettiin aiempaa vähemmän koulutuksiin. Vuonna 2007 oli kahdeksan peruutettua kurssia, kun vuonna 2011 niitä oli jo 52. (Polamk 20.1.2012.) Valtakunnallisen koulutuksen väheneminen on edelleen jatkunut PORA III -vaiheen aikana. Vastauksien mukaan henkilöstö koki koulutusvajetta ja koki edelleen, että henkilöstön hyödyntäminen toimintojen kehittämisessä on vähäistä.⁵⁷ Työpaikkakoulutus on vastaajien mukaan lähinnä voimankäyttökoulutusta. Valtakunnallinen koulutus on siirtynyt verkkokoulutukseksi. Vastaajista vain 4,3 % uskoo osaavan henkilöstön tavoitteiden toteutumiseen. Osaava henkilöstö oli valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman yksi merkittävä tavoite vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Muttilaisen & Huotarinen (2014, 243-245) mukaan työssä menestymisen mahdollisuuksien vahvistaminen ja työntekijöiden potentiaalinen vapauttaminen edellyttävät uudenlaista avarakatseisuutta johtamis- ja toimintakulttuureissa. Poliisin aiempaa korkeampi koulutus, poliisitoiminnan arvoperusta, kyky

⁵⁷ Valtakunnallisesti järjestettävälle liikennevalvontakoulutukselle koetaan olevan nykyistä enemmän tarvetta. Verkossa tapahtuvaa koulutusta ei katsota riittäväksi. (Poliisihallitus 3/2019.)

oppia osallistumisten kautta ja korkea ammattietiikka tulevat uudella tavalla merkityksellisiksi. Yhtenäisyys on jatkossa ennen kaikkea siinä, että poliisitoiminnalla on selkeästi ymmärretty yhteinen päämäärä. Bayley (1998) toteaa tutkimuksessaan, että Yhdysvalloissa poliisiin rekrytoituu yhä paremmin koulutettuja henkilöitä, joiden motivaatiota voidaan ylläpitää vaativimmilla tehtävillä ja urakehityksellä. Bayleyn mukaan henkilöstön osaamisen tason kehittyminen asettaa johtamiselle uusia haasteita. Poliisit ovat entistä koulutetumpia ja siten omaavat enemmän tietoa, ja ovat muutoinkin ammatillisesti aiempaa kehittyneempiä.⁵⁸ (ks. Wilson & Heinonen 2012; Normore & Duyer 2012; kuvio 22.)

”Henkilöstö ei saa lainkaan koulutusta edes työhön pakollisten tietojärjestelmien käyttämiseen” (vastaajan kommentti).

”Henkilöstön koulutus on unohdettu täysin” (vastaajan kommentti).

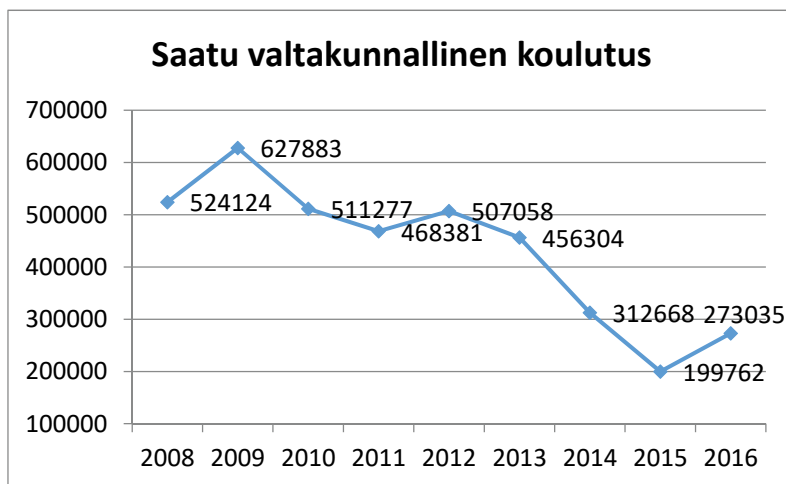
”Työpaikkakoulutus on muuttumassa enemmän ja enemmän verkkokoulutukseksi ja muuta koulutusta ei ole tavalliselle rivipoliisille tarjolla” (vastaajan kommentti).

”Organisaation tarjoama koulutus, jotta taidot olisivat edes välttävällä tasolla, on täysin riittämätöntä.” *”Peruspoliisin koulutus on viime vuosina vedetty minimiin”* (vastaajan kommentti).

”Esimerkiksi koulutus. Mitä se on? Meillä ei ole” (vastaajan kommentti).

⁵⁸ Työn rikastuttaminen on Herzbergin (1987) mukaan tehokkain keino motivaation lisäämiseksi.

Kuvio 22. Poliisin saama valtakunnallinen koulutus on PORA uudistusten aikana vähentynyt. Vastajaat ovat huolissaan tästä kehityssuunnasta. (PolStat.)



”Poliisihenkilöstön ammattitaidosta huolehtiminen on hylätty kokonaan” (vastaajan kommentti).

”Henkilöstöä ei osata valmentaa tai innostaa, prosesseja ei ymmärretä kehittää, tiedottamisen merkitystä ei tunnusteta eikä työn tuloksellisuuteen nähdä vaikutusmahdollisuuksia. Pora III ei ole tässä ongelma, vaan johtaminen” (vastaajan kommentti).

Osaamiskyvystä huolehtimisen osalta reliabiliteettia arvioidaan osin siten, että verrataan vastaajien näkemystä poliisin virallisiin koulutustilastoihin. Kyselyn tulokset näyttäisivät myötäilevän voimakkaasti poliisin valtakunnallisia koulutustilastoja. Koulutusten määrä on merkittävästi vähentynyt ja henkilöstö koki negatiivisesti osaamiskyvystä huolehtimisen. Mittaustulokset osoittavat, että kyselyllä saatu tieto vastaa vallalla olevaa tilastollista kehitystä henkilöstön osaamiskyvystä huolehtimisen suhteen, joten tulokset ovat yhteneviä. Mielenkiintoinen havainto oli, että Poliisiammattikorkeakoulun kulut eivät ole pienentyneet, vaikka valtakunnallinen koulutus on vähentynyt merkittävästi. Poliisilaitokset eivät ottaneet suunnitelmissaan huomioon koulutukseen liittyvää kiinteää kokonaiskustannuserää. Kiinteät koulutuskustannukset juoksivat, vaikka yhtään kurssilaista ei ollut kurssilla. Poliisiammattikorkeakouluun oli rakennettu 2000-luvulla kaikkien aikojen mittavin infrastruktuuri niin ope- tuspalveluineen kuin rakennusympäristöineen. (vrt. kuvio 22; taulukko 55)

Henkilöstön Aikaansaannoskykyä mitataan osallistamisasteella, osallistumisasteella, henkilöresursseilla, koulutuksella ja työhyvinvoinnilla. BSC tasapainotetussa

mittaristossa henkilöstön Aikaansaannoskyvyllä katsotaan olevan suuri merkitys prosessien sujuvuuteen, asiakaspalveluun ja siten kokonaisvaikuttavuuteen. Tämän tutkimuksen mukaan operatiivisen henkilöstön resurssit ovat pienentyneet PORA uudistusten aikana 7,7 %, joka tarkoittaa 660 HTV:tta. Henkilöstön saama valtakunnallinen koulutus on vähentynyt 47,9 %. Työpaikkakoulutuksen osalta 53,6 % koki, että työtehtäviä palvelevan työpaikkakoulutuksen saannissa on ongelmia. Henkilöstöstä 56,6% koki, että oikeudenmukaisuuskohtelussa on puutteita. Kyselytutkimuksen mukaan henkilöstöstä 88,1 % ei uskonut, että Aikaansaannoskyky paranee, kun vain 2,7 % uskoi asetettujen tavoitteiden toteutuvan. Kuten aiemmin todettiin, niin henkilöstön Aikaansaannoskyky on organisaation kivijalka, jonka kokonaissuorituskyvyisyys heijastuu prosesseihin, asiakaspalveluun, ja vaikuttavuuteen. (ks. Simon 1979, 56-57; Lumijärvi 2000 & Jylhäsaari; kuvat 34, 44, 45; taulukko 21.)

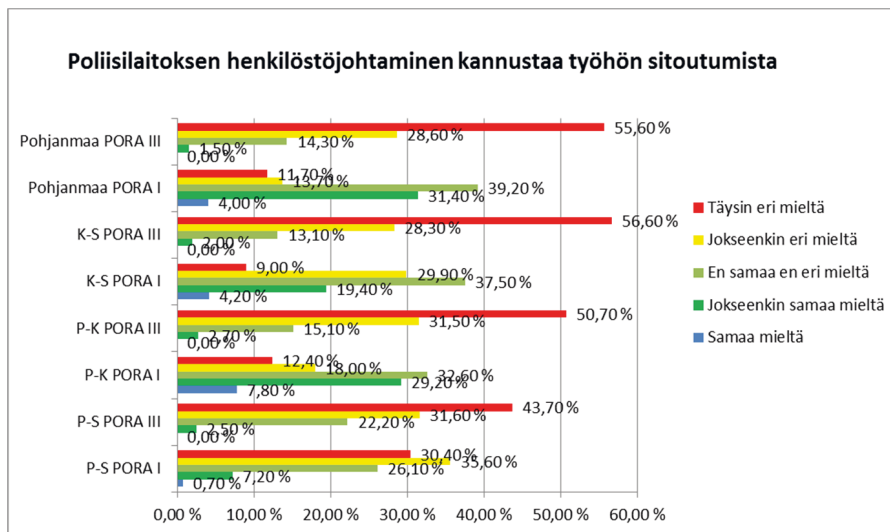
Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa peräänkuulutettiin osaavan henkilöstön ja joukkuehengen rakentamisen merkitystä menestystekijänä. Tutkimustulosten mukaan tällä alueella poliisilla on uudistuksen jälkeen paljon tehtävää.

Tutkimuksessa Aikaansaannoskykyyn liittyvät kärkimuuttajat nostivat esille koulutuksen lisäksi henkilöstön kannustamisen, mahdollisuuden kehittää parempia työmenetelmiä, henkilöstön asiantuntijuuden hyödyntämisen, oikeudenmukaisuuden, tasapuolisuuden ja henkilöstön kuulemisen ennen päätöstentekoa, viestinnän sekä sisäisen yhteistoiminnan koordinoimisen. Huomattavaa on, että kaikilla näillä edellä mainituilla Aikaansaannoskykyyn liittyvillä osa-alueilla on tämän tutkimuksen mukaan kehittämistarvetta.

Tuloksissa on huolestuttavaa se, että henkilöstöjohtamisen kannustavuus on PORA I -vaiheen tasosta merkittävästi laskenut PORA III -vaiheessa. (kuvio 23.)

PORA III -vaiheen aikana tavoitteena oli lisätä johdon ja henkilöstön vuorovaiikutusta muun muassa valtakunnallisten ohjausryhmätoimintojen avulla ja siten vaikuttaa päätöksenteon sujuvuuteen ja nopeuteen. Tämä ohjausryhmätoiminto ei näy paikallistason vastaustuloksissa. (ks. SM 34/2012.)

Kuvio 23. PORA III -vaiheen myötä työhön sitoutumisen kannustaminen on merkittävästi heikentynyt PORA I -vaiheesta. Kysely vuonna 2009, keskiarvo 3,33 ja kysely 2015, keskiarvo 4,27.



Organisaatiouudistuksella ja sisäisillä uudelleenjärjestelyillä piti turvata operatiivisen henkilöstön määrän säilyttäminen. Operatiivisella henkilöstöllä oli siten uudistuksessa korostettu statusarvo. Organisaatiouudistuksen tavoitteista huolimatta operatiivisesta henkilöstöstä vähennyksineen muodostui tosiasiallisesti uudistuksen ”maksaja” eli säästämisen väline. Paikallispoliisin ja Liikkuvan poliisin operatiivisesta toiminnasta säästettiin 28,1 miljoonaa euroa. Tästä johtuen paikallispoliisin operatiivisen henkilöstön vähennys PORA uudistuksissa oli merkittävä. (HE 15/2013, kohta 3.1; SM 8/2016, 20.)

PORA I, II ja III -vaiheiden käytännön toteutuksessa jätettiin VATU:ssa mainittu henkilöstön merkitys tuottavuuden aikaansaamisessa vähälle huomiolle. Operatiivista henkilöstöä vähennettiin, henkilöstön ammatillista koulutusta supistettiin sekä työtehtäviin liittyvää osallistumis- ja osallistamisastetta vähennettiin. Lisäksi horizontaalinen yhteistyö poliisilaitoksen sisällä koki taantumaa, kun työtehtävät muodostettiin linjaesikuntaorganisaation myötä kapea-alaisemmiksi. Ruotsissa on vuoden 2015 toteutetun NPG:n mallin mukaisen poliisiuudistuksen jälkeen tuotu esille samanlainen huoli poliisiresurssien keskittämisestä ja koulutuksen vähenemisestä. (ks. Lumijärvi & Jylhäsaari 2000; Harisalo 2008, 21, 128; Aftonbladet 3.3.2017; SVD 30.12.2017; SVD 14.2.2018; SVD 7.9.2018.)

Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteena oli saada julkisiin organisaatioihin osaavampi henkilöstö. Poliisibarometrin mukaan asiakkaat kokevat, että poliisin ammattitaito ja laatu palvelujen tuottamisessa on ollut laskusuuntainen

mittausajanjaksolla 1999-2020. Poliisin koulutustilastot ja poliisihenkilöiden vastaukset ovat samansuuntaiset kuin poliisibarometrissä esiin tulleet kansalaistenkin kokemukset. Vuoden 2018 poliisibarometrissä on ensimmäistä kertaa selvitetty poliisin tekemien virheiden määriä, mutta niistä ei ole saatavana vertailuaineistoa aiemmilta vuosilta, joten tältä osin kehityssuuntaa on vaikea vielä arvioida. (poliisibarometri 2020; VATU 2012.)

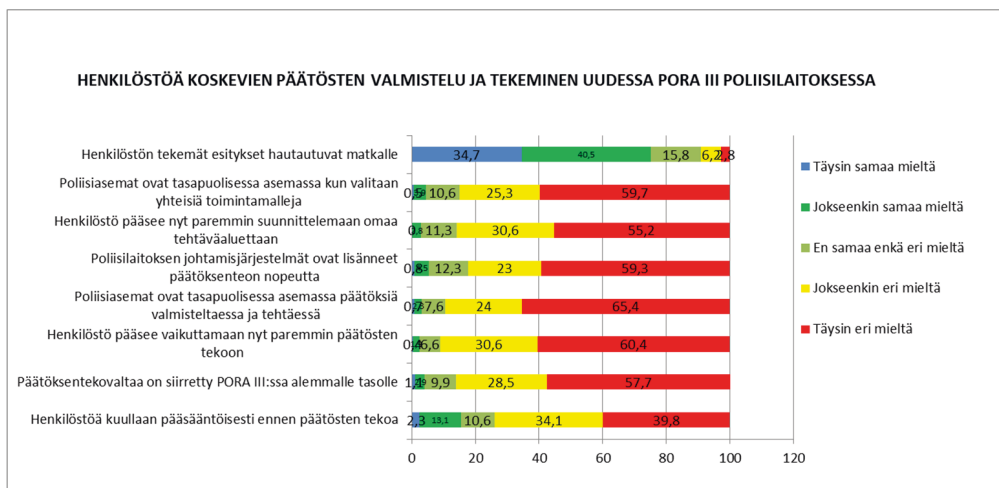
Päätöksenteon keskittäminen on henkilöstön mielestä johtanut muun muassa siihen, että pääpoliisiasemilta näyttää pääsevän koulutukseen paremmin kuin muilta poliisiasemilta. Tämä viestittää siitä, että päätöksenteon keskittämisellä on osittainen yhteys myös BSC-henkilöstön Aikaansaannoskyky -osioon. (kuviot 24, 25.)

5.1.2 PROSESSINÄKÖKULMA

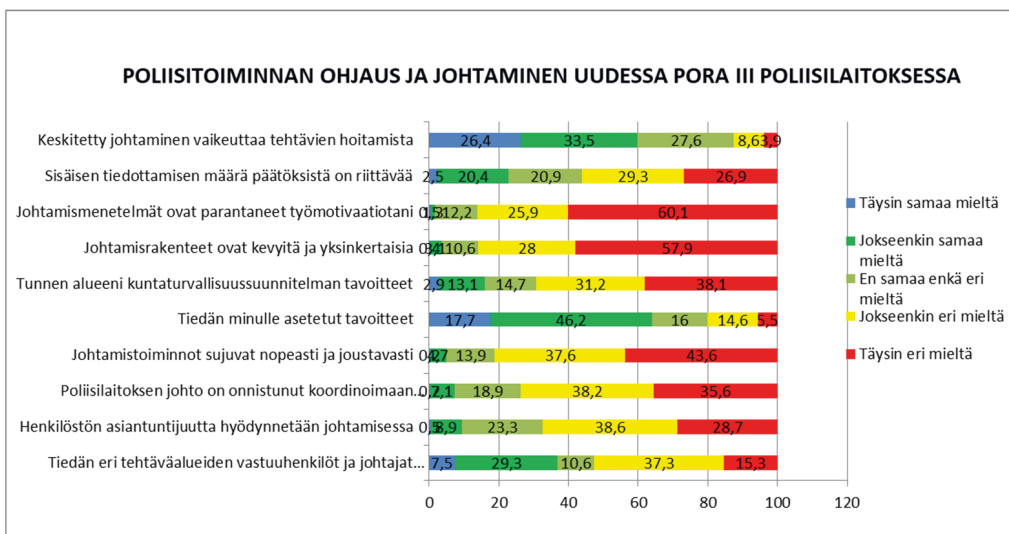
Prosessinäkökulman arvioinnissa luodaan ensin yleiskuva kysymyspatteriston muutujista. Toiseksi etsitään pääkomponenttianalyysin avulla muutokseen vaikuttaneet kärkimuuttujat eli keskeiset elementit.

Seuraavissa patteristoissa arvioidaan yleiskuvaa PORA III poliisilaitoksien prosesseista. Vastaajista 75,1 % koki, että henkilöstön tekemät esitykset ”hautautuvat matkalle” ja vain 9 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 4,4 % katsoi, että poliisiasemat ovat tasapuolisessa asemassa valittaessa yhteisiä toimintamalleja, kun taas 85 % ei nähnyt tasapuolisuuden toteutuvan toimintamalleja valittaessa. Vastaajista vain 2,8 % koki, että henkilöstö pääsee uudistuksen jälkeen paremmin suunnittelemaan omaa tehtäväaluettaan ja 85,8 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 5,3 % näki, että poliisilaitoksen johtamisjärjestelmät ovat lisänneet päätöksenteon nopeutta, mutta 82,3 % oli eri mieltä. Vastaajista vain 3 % koki, että poliisiasemat ovat tasapuolisessa asemassa päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä, jopa 89,4 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 2,3 % katsoi, että henkilöstö pääsee PORA III:n myötä paremmin vaikuttamaan päätösten tekoon, mutta 91 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 4 % koki, että päätöksentekovaltaa on siirretty PORA III:ssa alemmalle tasolle, 86,2 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 15,4 % vastasi, että henkilöstöä kuullaan pääsääntöisesti ennen päätöstentekoa. Vastaajista 73,9 % katsoi, että kuulemisen suhteen ennen päätöksentekoa oli ongelmia. (kuvio 24.)

Kuvio 24. Henkilöstö koki vaikuttamismahdollisuudet omaan työhönsä ja päätösten tekoon hyvin vähäisiksi (kysely 2015).



Kuvio 25. Vastaajien mukaan keskitetyn johtamisen sujuvuudessa on toiminnallisia ongelmia (kysely 2015).



Vastaajista 59,9 % koki, että keskitetty johtaminen vaikeuttaa tehtävien hoitamista, kun taas 12,5 % ei nähnyt keskitetyn johtamisen vaikeuttavan tehtävien hoitamista. Vastaajista 22,9 % koki, että sisäisen tiedottamisen määrä päätöksistä on riittävää, 56,2 % oli eri mieltä. Vastaajista vain 1,8 % totesi, että johtamismenettelmät uudessa organisaatiossa ovat parantaneet heidän työmotivaatiotaan, 86 % oli asiasta

eri mieltä. Vastaajista vain 3,5 % koki, että johtamisrakenteet ovat kevyitä ja yksinkertaisia, tästä 85,9 % oli eri mieltä. Vastaajista vain 16 % tuntee alueensa kuntaturvallisuussuunnitelman tavoitteet, 69,2 % oli eri mieltä. Vastaajista 63,9 % tietää hänelle asetetut tavoitteet, mutta 20 % oli eri mieltä. Vastaajista 4,9 % koki, että johtamistoiminnot sujuvat nopeasti ja joustavasti, kun taas 81,1 % oli eri mieltä johtamistoimintojen nopeasta sujumisesta. Vastaajista vain 7,3 % koki, että poliisilaitoksen johto on onnistunut koordinoimaan poliisilaitoksen sisäistä yhteistoimintaa, kun taas 66,9 % oli eri mieltä. Vastaajista 9,4 % koki, että henkilöstön asiantuntijuutta hyödynnetään johtamisessa, 67,3 % oli eri mieltä. Vastaajista 36,8 % tietää eri tehtäväalueiden vastuuhenkilöt ja johtajat sekä heidän keskeisen toimenkuvansa, mutta 52,6 % oli eri mieltä.

Virran (2001) mukaan turvallisuussuunnitelmat ovat jääneet toiminnasta irralliseksi suunnitelmiksi. Turvallisuussuunnittelua pitää kehittää enemmän strategiseen suuntaan. Poliisin visiossa 2004-2014 kriittisenä menestystekijänä pidettiin poliisin toimimista aktiivisesti turvallisuussuunnitelmien toimeenpanossa. (PYJ 4/2004, 6.)

5.1.2.1 PÄÄKOMPONENTTIANALYYSI, PROSESSINÄKÖKULMA

Prosessien toimivuuden arvioinnissa käytettiin Prosessinäkökulma keskiarvomuuttujaa, joka muodostettiin kuudesta ns. kärkimuuttujasta latautumsvahvuuksien perusteella. Sisäiseen integraatioon liittyvien prosessien onnistumiseen kytkettiin latautumsvahvuuksien mukaan seuraavat muuttujat: ”Päätöksenteko on aiempaa nopeampaa”, ”Poliisilaitoksen johtamisjärjestelmät ovat lisänneet päätöksenteon nopeutta”, ”Johtamistoiminnot sujuvat nopeasti ja joustavasti”, ”Henkilöstöasioiden käsittely on nopeaa”, ”Johtamisrakenteet ovat kevyitä ja yksinkertaisia” ja ”Byrokraattisuus on vähentynyt”.

Prosessien onnistumisen kokemuksia mitataan näiden seitsemän taustamuuttujan avulla.

Taulukko 23. Pääkomponentin, Prosessinäkökulma, tuloksien jakauma.

Rotated Component Matrixa	Component	
	Prosessi- näkökulma	Kommu- naliteetti
Päätöksenteko on aiempaa nopeampaa	0,778	0,722
Poliisilaitoksen johtamisjärjestelmät ovat lisänneet päätöksenteon nopeutta	0,734	0,628
Johtamistoiminnot sujuvat nopeasti ja joustavasti	0,655	0,630
Henkilöstöasioiden käsittely on nopeaa	0,648	0,546
Johtamisrakenteet ovat kevyitä ja yksinkertaisia	0,635	0,615
Byrokraattisuus on vähentynyt	0,588	0,529
Selitysosuus %	11,8 %	

Vastaajista vain 4,9 % katsoi, että päätöksenteko on aiempaa nopeampaa, 84,5 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 5,3 % näki, että poliisilaitoksen johtamisjärjestelmät ovat lisänneet päätöksenteon nopeutta, kun taas 82,3 % ei nähnyt päätöksenteon osalta nopeuden parantuneen. Vastaajista 4,9 % koki, että johtamistoiminnot sujuvat nopeasti ja joustavasti, mutta 81,1 % oli eri mieltä johtamistoimintojen nopeasta sujumisesta. Vastaajista 8,3 % koki, että henkilöstöasioiden käsittely on nopeaa, 71 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 3,5 % koki, että johtamisrakenteet ovat kevyitä ja yksinkertaisia, 85,9 % oli eri mieltä. Vastaajista ainoastaan 1,2 % katsoi, että byrokraattisuus on vähentynyt, 87 % oli asiasta eri mieltä.

Prosessinäkökulma muuttujan reliabiliteettia mitattiin Cronbachin alfa -kertoimen avulla eli mitä korkeampi luku, niin sitä pienempi on satunnaisvirheiden mahdollisuus. Tässä tapauksessa Prosessinäkökulma tavoitemuuttujan alfa-arvo on 0,823 eli varsin korkea ja siten muuttujaa voidaan pitää reliabiliteetin osalta luotettavana.

Taulukko 24. Pääkomponentin, Prosessinäkökulma, tuloksien jakauma sektoreittain.

Prosessinäkökulma			
Tehtäväalue	Lkm(n)	Keskiarvo	Keskihajonta
Poliisilaitoksen ylimmissä johtotehtävissä	32	3,5312	1,033
Valvonta- ja hälytystehtävissä	344	4,3803	0,67773
Liikennepoliisitehtävissä	63	4,2619	0,61326
Rikostorjuntatehtävissä	390	4,2885	0,67564

Mann-Whitney U-testin mukaan poliisilaitosten ylimmissä johtotehtävissä olevat ajattelevat prosessien onnistumisen positiivisemmin kuin valvonta- ja hälytystehtävissä, liikennepoliisitehtävissä ja rikostorjuntatehtävissä toimivat henkilöt (Sig. 0,000). Sig.-arvot osoittavat, että erot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä. Huomionarvoista on, että kaikki ryhmät kokevat prosessien onnistumisen negatiivispainotteisesti.

Mann-Whitney U-testi osoitti, että poliisilaitoksien ylin johto koki prosessien onnistumisen positiivisemmin kuin muu päällystö (Sig. 0,012). Ero on tilastollisesti merkitsevä: poliisilaitoksen ylin johto (ka 3,1806) koki prosessien onnistumisen huomattavasti positiivisemmin kuin alipäällystö (ka 4,2536) ja miehistö (ka 4,3761). Tässä tapauksessa erot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä (Sig. 0,000). Prosessien onnistuminen koetaan kaikissa ryhmissä negatiivispainotteisesti. (taulukko 46.)

Pääpoliisiasemien henkilöstö koki prosessien onnistumisen positiivisemmin kuin muiden poliisiasemien henkilöstö (Sig. 0,010). Ero on tilastollisesti melkein merkitsevä. Kokemus on molemmissa tapauksissa hyvin negatiivispainotteinen.

Taulukko 25. Pääkomponentin, Prosessinäkökulma, tuloksien jakauma poliisilaitoksittain.

Prosessinäkökulma			
Poliisilaitos	Lkm(n)	Keskiarvo	Keskihajonta
Itä-Suomen poliisilaitos	323	4,3932	0,60396
Sisä-Suomen poliisilaitos	324	4,0694	0,78551
Pohjanmaan poliisilaitos	182	4,5238	0,60794

Mann-Whitney U-testin mukaan Sisä-Suomen poliisilaitoksen henkilöstö koki prosessien onnistuneen paremmin kuin Itä-Suomen ja Pohjanmaan poliisilaitosten henkilöstö (Sig. 0,000). Erot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä. Kaikkien poliisilaitosten osalta keskiarvo on negatiivispainotteinen.

Taulukko 26. Pääkomponentin, Prosessinäkökulma, tuloksien jakauma maakunnittain

Prosessinäkökulma			
Maakunta	Lkm(n)	Keskiarvo	Keskihajonta
Etelä-Pohjanmaa	81	4,5494	0,60060
Etelä-Savo	92	4,4547	0,59408
Keski-Pohjanmaa	39	4,3376	0,69720
Keski-Suomi	152	4,1502	0,77268
Pirkanmaa	171	3,9922	0,79063
Pohjanmaa	63	4,6138	0,53700
Pohjois-Karjala	73	4,4384	0,61833
Pohjois-Savo	158	4,3365	0,60151

Mann-Whitneyn U-testin mukaan Pirkanmaalla koetaan prosessien onnistuminen positiivisemmin kuin Etelä-Pohjanmaalla (Sig. 0,000), Etelä-Savossa (Sig. 0,000), Keski-Pohjanmaalla (Sig. 0,010), Keski-Suomessa (Sig. 0,054), Pohjanmaalla (Sig. 0,000), Pohjois-Karjalassa (Sig. 0,014) ja Pohjois-Savossa (Sig. 0,000). Erot ovat tilastollisesti suuntaa antavia tai erittäin merkitseviä.

Maakunnallisten tuloksien eroista huolimatta prosessien onnistumiskokemus on kokonaisuudessaan kaikissa maakunnissa negatiivispainotteinen.

Taulukko 27. Pääkomponentin, Prosessinäkökulma, tuloksien jakauma virkaiän mukaan.

Prosessinäkökulma			
Virkaiä	Lkm(n)	Keskiarvo	Keskihajonta
0-6 vuotta	71	4,2160	0,67987
6-12 vuotta	163	4,3824	0,63233
Yli 12 vuotta	595	4,2810	0,72688

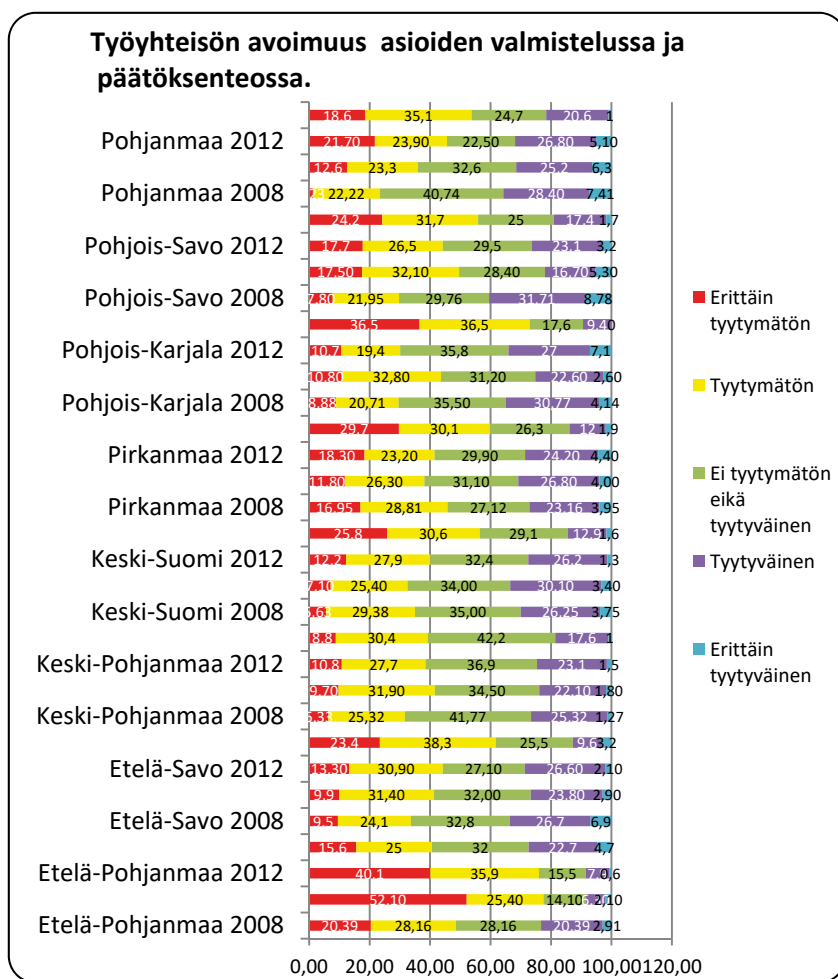
Mann-Whitneyn U-testin mukaan virkaiältään nuorimmat, 0-6 vuotta palveluksessa olleet, jotka eivät olleet nähneet koko aikana muuta kuin PORA rakennusvaiheen, kokivat prosessien onnistumisen positiivisemmin kuin 6-12 vuotta palvelut henkilöstö (Sig. 0,049). Ero on tilastollisesti melkein merkitsevä. Virkaiältään nuorimmat ja vanhimmat kokivat prosessien onnistumisen samantapaisesti eli hyvin negatiivisesti.

Mann-Whitneyn U-testin mukaan yliopistotutkinnon (ka 4,01) suorittaneet kokivat prosessien onnistumisen positiivisemmin kuin ylioppilaat (ka 4,3255, Sig. 0,017),

opistotason suorittaneet (ka 4,3385, Sig. 0,007) ja ammattikorkeakoulun suorittaneet (ka 4,3566, Sig. 0,034). Erot ovat tilastollisesti melkein merkitseviä tai merkitseviä. Keskiarvovertailun mukaan kaikki ryhmät kokivat prosessien onnistumisen negatiivisempainotteisesti. (taulukko 48.)

Prosessien sujuvuudelle asetettujen tavoitteiden onnistumiseen uskoo kaikista vastaajista vain 2,8 %, jopa 90,4 % ei usko asetettujen tavoitteiden toteutumiseen.

Kuvio 26. Tyytymättömyys asioiden valmisteluun ja päätösten tekemiseen näyttää kasvavan poliisiorganisaation koon kasvaessa (poliisin henkilöstöbarometri 2015).



PROSESSIEN SUJUVUUS

Prosessien sujuvuus kulminoituu kärkimuuttujien mukaan johtamiseen, päätöstentekoon, johtamisjärjestelmiin ja -rakenteisiin.

”Poliisin toiminnalliset tunnusluvut osoittavat, että tilanne on kehittynyt asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Toimipisteverkko on säilytetty kattavana ja hälytyspartioita on sijoitettu myös harvaan asutetuille alueille. Välikysymyksessä tiedustellaan, miten poliisin vasteajat ovat kehittyneet harvaan asutuilla alueilla ballintorakenneuudistuksen myötä. Koko maassa kiireellisimmässä A-luokan hälytystehtävissä poliisin keskimääräinen toimintavalmiusaika on kuluvana vuonna samalla tasolla kuin ennen organisaatiomuutosta. Kahden kiireellisimmän hälytystehtäväloukan (A- ja B-loukan) tehtävissä poliisin keskimääräinen toimintavalmiusaika on hienoisesti heikentynyt vuoden 2013 17,4 minuutista kuluvan vuoden tämänhetkiseen toteumaan 17,7 minuuttiin.” (Välikysymysvastaus 10.9.2014 Räsänen.)

”Samalla kun olemme saaneet hallinnon kuntoon, olemme tehneet myös hyvää tulosta. Henkilöstö venyi organisaatiomuutoksista huolimatta erinomaisiin tuloksiin. Selvityspronstit paranivat kauttaaltaan ja toimintavalmiusaikakin pysyi entisellä tasolla. Poliisin keskimääräinen valtakunnallinen toimintavalmiusaika kiireellisinä hoidettavissa A-loukan hälytystehtävissä oli 12,4 minuuttia, mikä on hiukan edellistä vuotta huonompi. Kun toimintavalmiusajasta otetaan pois Häätäkeskuslaitoksen viiveajat, niin se oli 9,6 minuuttia”. (poliisin vuosikertomus 2009.)

”Organisaation ylimmästä johdosta annetaan medially virbeellistä ja vääristelyä tilastotietoa sekä vakuutellaan, että kaikki on mennyt parempaan suuntaan” (vastaajan kommentti).

”Tuntuu, että kaikki vastuu ja päätöksenteko on keskitetty pääpoliisiasemalle” (vastaajan kommentti).

Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman yhtenä tavoitteena oli uudistaa johtamista muun muassa siten, että henkilöstö otetaan paremmin mukaan päätöksentekoon. Vastausten mukaan johtaminen on keskittämisen seurauksena etääntynyt, mikä henkilöstön mielestä on hidastanut päätöksentekoa. Merkittävimmäksi ongelmaksi on muodostunut päätöstentekijöiden erkaantuminen operatiivisesta toiminnasta, joka henkilöstön mielestä näkyy muun muassa päätöksenteon ja tavoitteiden toteuttamismenetelmien ristiriitoina. Vastaajista vain 3,9 % uskoo johtamisen uudistamiseen. Selkeä viesti on, että johtamisen on oltava paikallista. (ks. Lääninhallituslaki 1233/1987; HE 148/1996; HE 59/2009; HE 15/2017; kuviot 21, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 51.)

”Poliisin toimintojen keskittäminen ei ole mielestäni tuonut parannuksia, esimerkiksi johtaminen on entistä kasvottomampaa” (vastaajan kommentti).

”Johtaminen on viety kauas, eikä työntekijään luoteta. Tuntuu kuin johto pelkääsi työntekijöitä, eikä uskalla ottaa mukaan reiluun vuorovaikutukseen rakenteiden ja työtapojen kehittämiseen” (vastaajan kommentti).

”Pääpoliisiaseman johto hoitaa asiat lähinnä diktatuurimaisesti, eikä muille anneta mitään painoarvoa” (vastaajan kommentti).

”Poliisilaitosta johdetaan paperilla ja todellinen tuottava johtaminen on hävinnyt” (vastaajan kommentti).

”Henkilöstön kannalta asiat muuttuivat vain byrokraattisimmiksi, joustamattomimmiksi ja mutkikkaimmiksi” (vastaajan kommentti).

”Pora III:n jälkeen on valitettavasti täytynyt todeta, että on menty ajassa 20 vuotta taaksepäin” (vastaajan kommentti).

”Tilastot ovat ilmeisesti tärkeä johtamisen työkalu ja jos ne ovat valmiiksi vääristely, niin johtaminenkin taitaa mennä sitä myötä pesuveden mukana” (vastaajan kommentti).

Poliisilaitosten operatiivisissa tehtävissä toimivat poliisit ovat kokeneet johtamisen sujuvuuden muuttuneen ongelmalliseksi, koska poliisilaitoksissa hierarkkiaportaita on lisätty, enimmillään jopa seitsemään. Henkilöstö koki, että asioiden ratkaisu kestää toivottoman kauan, tehtyihin esityksiin ei saada vastauksia, päätöksentekijät ovat liian etäällä, henkilöstöä ei kuulla ennen päätöstentekoa, päätösten ei koeta olevan objektiivisia ja päätökset tehdään pääpoliisiasemakeskeisesti. Päätöksenteko on liaksi keskitetty, mikä näkyy erityisesti poliisin viimeisissä PORA III uudistuksissa. Kyselyn vastaukset heijastavat aiempia tutkimuksia, joissa yleinen havainto on, että mitä vähemmän on hierarkkiaportaita, sitä tyytyväisempiä toimijat ovat ja päinvas-toin. (ks. Viitala 2004, 80; Mintzberg 1983; Vartola 2006; Hughes 2003; kuviot 21, 24, 25, 39.)

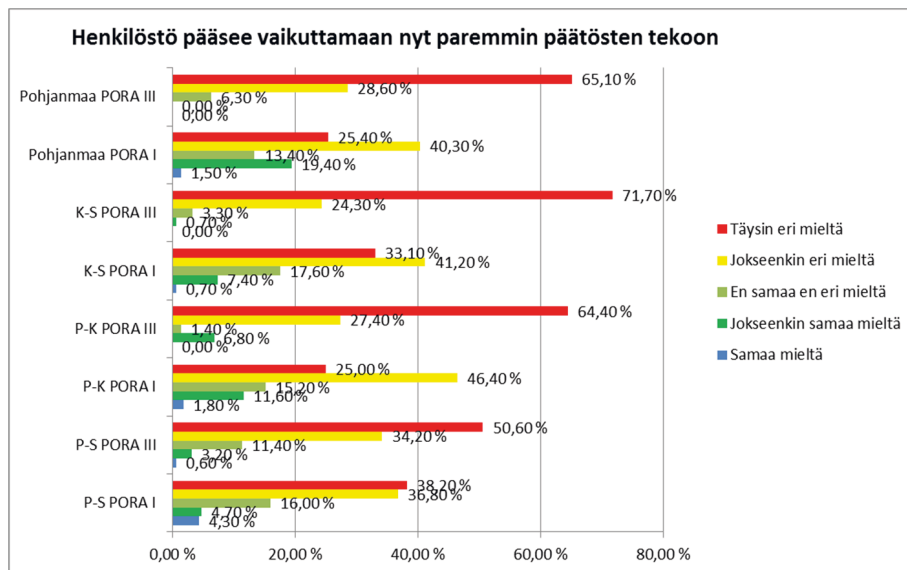
Päätöksenteko on yksi johtamisen tärkeimpiä mekanismeja, jolla on suora ohjausvaikutus toiminnalliseen joustavuuteen ja tuloksellisuuteen. Samantapaiseen tulokseen on päätynyt myös Simon 1982, 35-45. (ks. Simon & March 1958, 95-96; Thompson 1967/1974b, 165-168; Simon 1982, 45; Hakkarainen 1992, 233; Salminen 1995, 78-80; Hart & Cotton 2003; Harisalo & al. 200, 67-69; Jones 2008; Sloan 1969, 418).

Kihlakuntajärjestelmän (NPM) aikana, kahdessatoista vuodessa suuri osa poliisin henkilöstöstä oppi nopeaan, avoimeen ja osallistavaan päätöstentekoon muun muassa esimiesportaiden vähäisyyden ja toimintojen hajauttamisen ansiosta. Marchal & al. (2010) ovat tutkimuksessaan päätyneet tulokseen, jossa hajauttamisella saadaan aikaan parempaa tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Vuonna 2009 käynnistyneessä PORA I organisaatiossa paikallispoliisin toiminoja ryhdyttiin keskittämään (NPG), jolloin poliisi siirtyi johtamistoimintojen osalta merkittävään jäykkyyteen. Historiallisesti suurin paikallispoliisin johdon ja hallinnon keskittäminen tapahtui vuonna 2014 toteutetussa PORA III uudistuksessa. Tässä vaiheessa suuri osa maakuntien pääkaupunkien poliisilaitoksista jäi ilman päätösvaltaa. Päätöksenteko siirtyi entistä etäämmälle. Rakenteista tuli entistä moniportaisempia, siilomaisempia ja sen seurauksena hyvin byrokraattisia ja toiminnallisesti jäykkiä. Keskittämisen seurauksena poliisin keskushallinto ja poliisilaitosten hallinto on kasvanut ja entisestään eriytynyt operatiivisesta toiminnasta. Keskittämisen uusi aalto lisäsi ainakin yhden hierarkkiaportaan jo ennestään korkeahierakiseen organisaatioon. (SM 34/2012.)

Tutkimustulokset osoittavat, että mitä kauemmaksi päätöksenteko siirtyy sitä heikommin päätöksenteon valmistelussa ja päätöksenteossa onnistutaan. (kuviot 21, 23, 24, 26, 27.) Päätöksenteon keskittäminen on johtanut ongelmaan, jossa poliisijohto teki ja tekee sellaisia tehtäviä, kuten kaikki nimittämisasiat ja useimmat hankinta-asiat, jotka eivät sinne hyvän johtamistavan mukaan kuulu. Maguiren (2003, 60-70) mukaan keskitetyssä järjestelmässä ja päätöksenteossa johdon täytyy tietää ja käsitellä kohtuuttomia määriä asioita organisaatiosta ja sen toiminnasta. Siksi hajauttaminen on toiminnan kannalta ehdoton välttämättömyys suurissa poliisiorganisaatioissa.

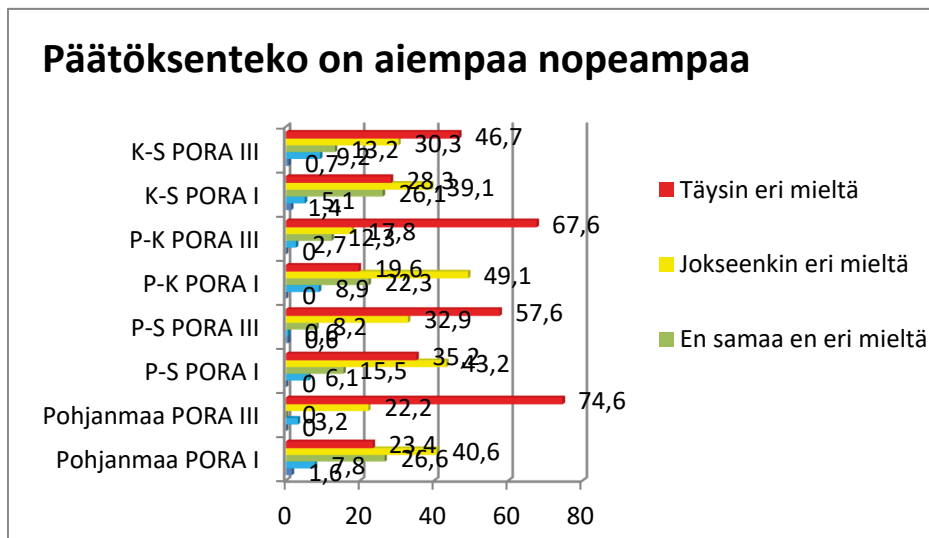
Kuvio 27. Valtion vaikuttavuus- ja tulokellisuusohjelman tavoitteena oli hyödyntää henkilöstön osaamista tulokellisuuden aikaansaamisessa. Henkilöstön vaikuttamismahdollisuudet koetaan keskittämisen myötä heikentyneen merkittävästi eli suuntaus on tavoitteen vastainen. PORA I kysely 2009, keskiarvo 3,9 (N527), PORA III kysely 2015, keskiarvo 4,48. (N829/ n446.)



Selkeä havainto vastauksista on, että henkilöstön mahdollisuus päätöksentekoon on merkittävästi heikentynyt PORA III -vaiheessa.

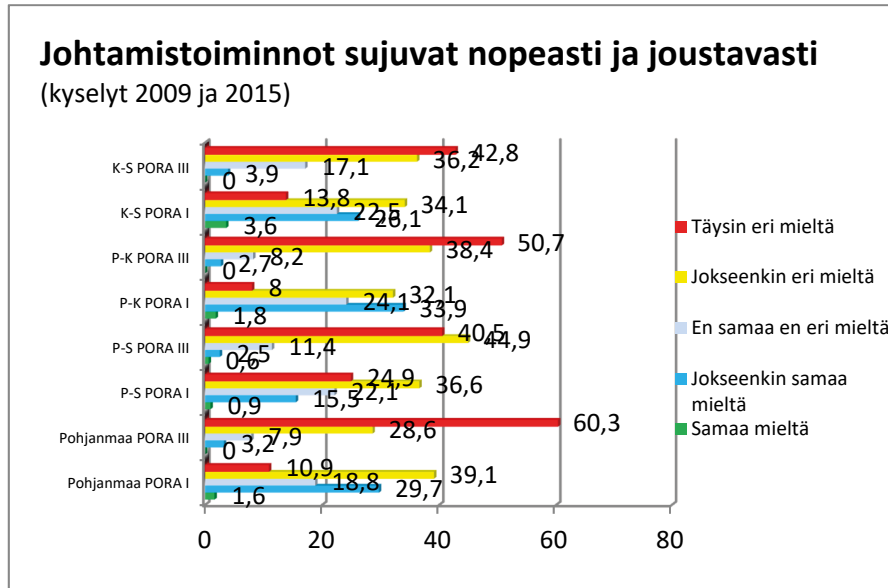
Korkeahierarkkisen organisaation ongelma on heikko tiedonkulku ja siten päätösten tekeminen vajavaisin ja vanhentunein tiedoin. Sydänmaanlakan (2012) mukaan henkilöstö on saatava mukaan päätöksentekoon. Sillä on perustehtävistä tuorein tieto, mikä mahdollistaa ongelmien reaaliaikaisen havainnoinnin ja siten niiden pikaisen korjaamisen. Druckerin (2008, 129-131) mukaan päätös on sitoutumista toimintaan. Tämän vuoksi kaikkia, joihin päätös vaikuttaa, on kuunneltava ennen päätöksentekoa, muuten ei sitoutumista tapahdu.

Kuvio 28. Vuoden 2009 kyselyssä parhaiten menestyneet maakunnat Pohjanmaa ja Pohjois-Karjala ovat kokeneet PORA III organisaatiouudistuksessa suurimmat muutokset päätöksenteon sujumisessa. Kokonaisuudessaan koetaan päätöksenteon nopeuden menneen huonompaan suuntaan. Kysely 2009, keskiarvo 3,87(N527) ja kysely 2015, keskiarvo 4,35 (829).

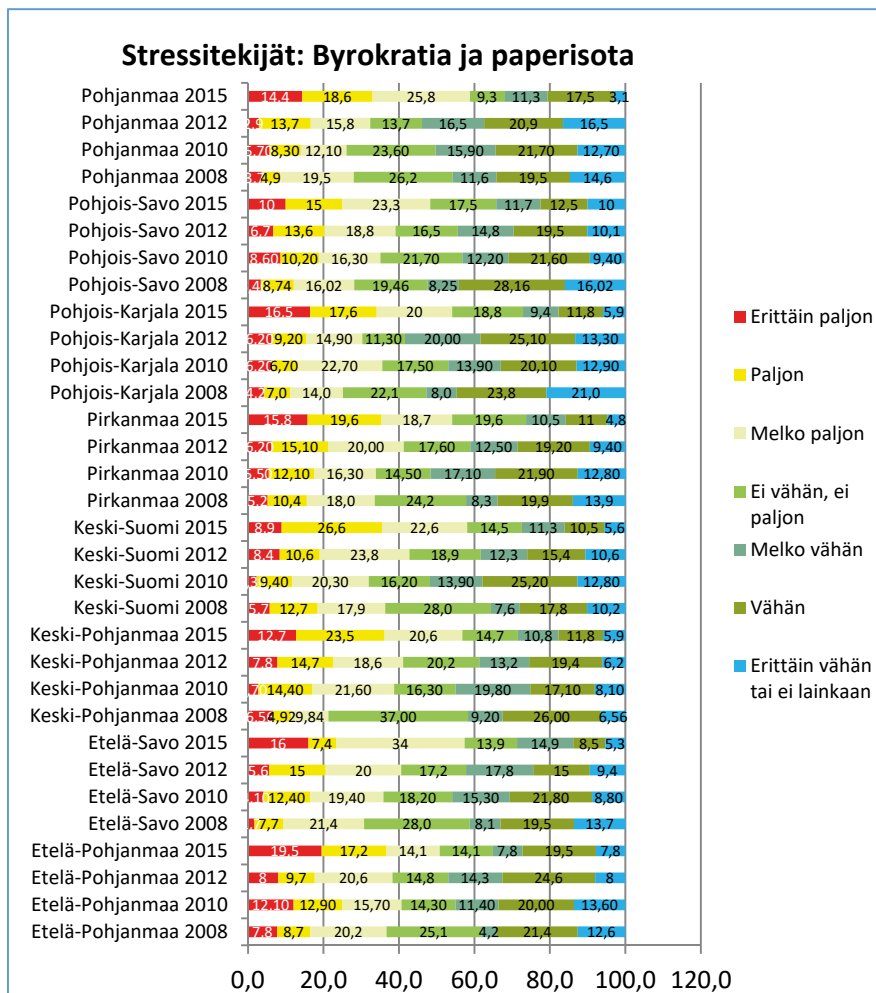


PORA III -vaiheen aikana päätöksenteko koetaan vastaajien mukaan merkittävästi hitaammaksi kuin PORA I -vaiheen aikana. Suurin ongelma päätöksenteon onnistumisessa näyttää olevan, ettei päätöksentekoprosessia ole uudistettu toimintaympäristön muuttuessa. Nissisen (2000a, 61) mukaan toimintaympäristön muuttuessa johtaminen pitää muuttua uuden toimintaympäristön mukaiseksi senhetkisen tasapainotilan saavuttamiseksi. Druckerin (1969, 237) mukaan muutoksessa on analysoitava millaisia päätöksiä tarvitaan tavoitteiden edellyttämien suoritusten aikaansaamiseksi, millä organisaation tasolla päätökset on tehtävä, mitä päätökset käsittävät tai mihin tehtäviin ne vaikuttavat, keiden tulee osallistua päätöksentekoon ja keitä on informoitava. Simonin (1982) mukaan päätösten ja toimintojen eriyttäminen ei ole mahdollista tai ainakaan järkevää eli päätösvalta on oltava siellä, missä toiminnot tapahtuvat. Virtanen & Stenvall (2014, 68) toteavat myös, että toimintaympäristön muutoksessa julkisen sektorin pitää kiinnittää enemmän huomiota johtamiseen, palvelujen tuottamiseen, prosesseihin, henkilöstöpolitiikkaan, toiminnanohjausjärjestelmiin ja toimintojen ennakointiin kuin rakenteisiin.

Kuvio 29. Vuoden 2009 kyselyssä parhaiten menestyneet maakunnat Pohjanmaa ja Pohjois-Karjala ovat kokeneet suurimmat muutokset johtamisen sujumisessa, joskin kaikissa maakunnissa on tapahtunut merkittävää taantumaa

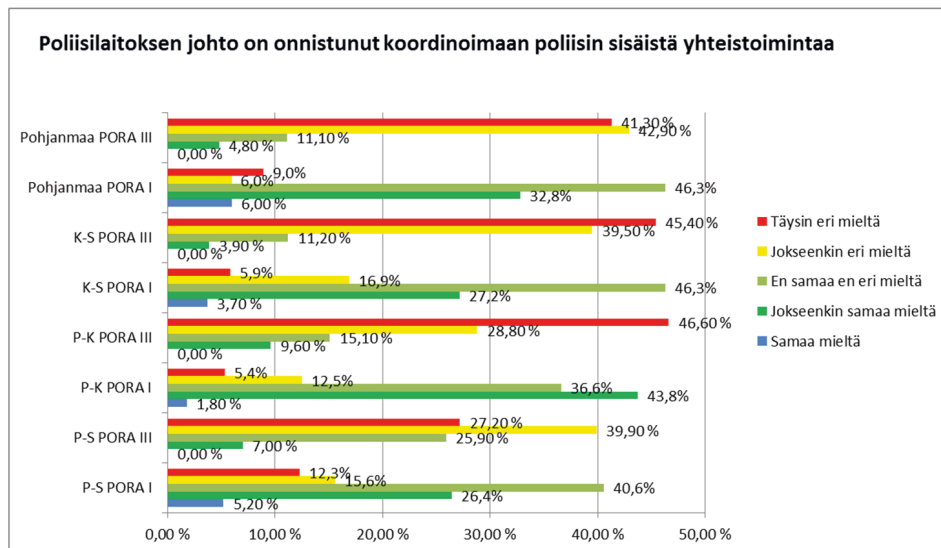


Kuvio 30. Poliisin henkilöstöbarometrin mukaan byrokratia on kasvanut portaittain eri PORA uudistusten eli organisaatioiden koon kasvamisen myötä. PORA III:n myötä byrokratia on vahvimmillaan (henkilöstöbarometri 2015.)



Pääkomponenttianalysissä nousivat esille erityisesti päätöksentekoon liittyvät johtamistoiminnot, johtorakenteet, byrokraattisuus ja henkilöstöasioiden käsittely.

Kuvio 31. Yhä laajemmat organisaatorakenteet näyttävät aiheuttavan yhä merkittävämpiä koordinoitioongelmia. Kysely PORA I vuonna 2009, keskiarvo 2,9 (N527) ja kysely PORA III vuonna 2015, keskiarvo 4,01 (N829/ n446).



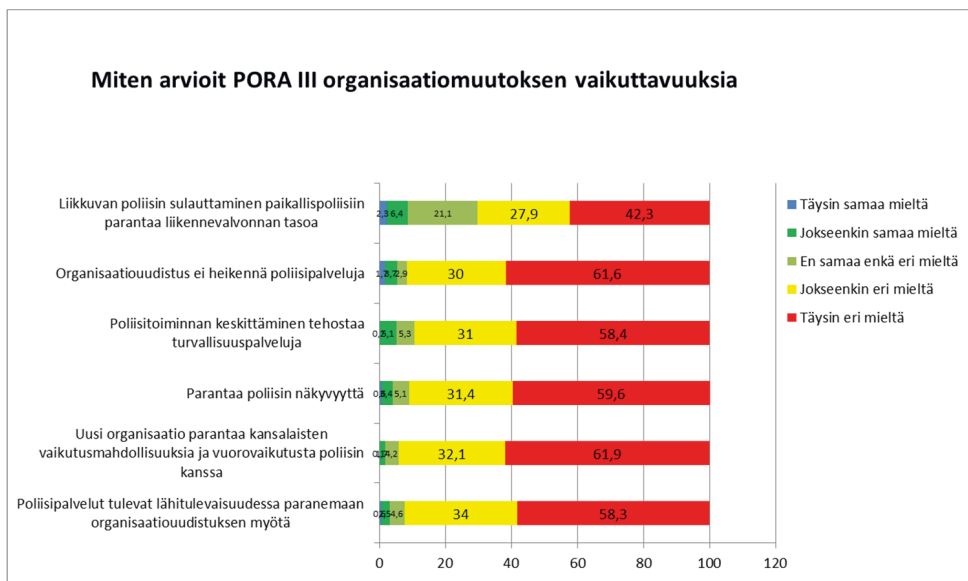
Poliisin keskushallinto toteutti vuoden 2009 PORA I organisaatiouudistuksessa koko poliisihallintoa käsittävän perinteisen linjaesikuntamallin, joka on Idelmanin (2003) ja Vartolan (2006, 30) mukaan resursseja kuluttava ja tehoton sekä lisääntyvän byrokratian myötä itse itseään kasvattava rakenne. Kyse on siitä, että virkamiesten, olipa titteli tai ammattinimike mikä tahansa, on oltava koko organisaation käytössä, eikä sidottuna tiukasti vain tiettyyn tehtävään. Tämä kapea-alainen resursseja tuhlava malli vahvistui merkittävästi PORA III -vaiheen hankkeessa muun muassa siten, että poliisiorganisaatioon perustettiin uusia kapea-alaisia ammattinimikkeitä (29 kpl). Virkamiesaseman uudistaminen pitää olla juuri päinvastainen eli poispäin kapea-alaisuudesta.

5.1.3 ASIAKASNÄKÖKULMA

Asiakasnäkökulman arvioinnissa luodaan ensin yleiskuva kysymyspatteriston muutujista. Toiseksi etsitään pääkomponenttianalyysin avulla muutokseen vaikuttaneet keskeiset elementit.

Seuraava patteristo oli ”Miten arvioit PORA III organisaatiomuutoksen vaikuttavuuksia.” Tämän patteriston muuttujakohtaisessa analysissa ilmeni, että vastaajista vain 8,7 % uskoi Liikkuvan poliisin sulauttamisen paikallispoliisiin parantavan liikennevalvonnan tasoa, sulauttamisen tuomaan tehovaikutuksiin ei uskonut 70,2 % vastaajista. Vastaajista 5,4 % uskoi, ettei organisaatiouudistus heikennä poliisipalveluja, 91,6 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 5,3 % oli sitä mieltä, että poliisitoiminnan keskittäminen tehostaa turvallisuuspalveluja. Tähän keskittämisen tuomaan tehostumisvaikutukseen ei uskonut 89,4 % vastaajista. Vastaajista vain 4 % uskoi organisaatiouudistuksen parantavan poliisin näkyvyyttä, 91 % vastaajista oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 1,8 % katsoi, että uudistus parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja vuorovaikutusta poliisin kanssa, 94 % vastaajista oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 3,1 % katsoi organisaatiouudistuksen parantavan turvallisuuspalveluja, 92,3 % oli asiasta eri mieltä (kuvio 32.)

Kuvio 32. Uudistuksen tavoitteena oli turvata poliisin perustehtävät. Vastaajat eivät usko tämän tavoitteen toteutumiseen.

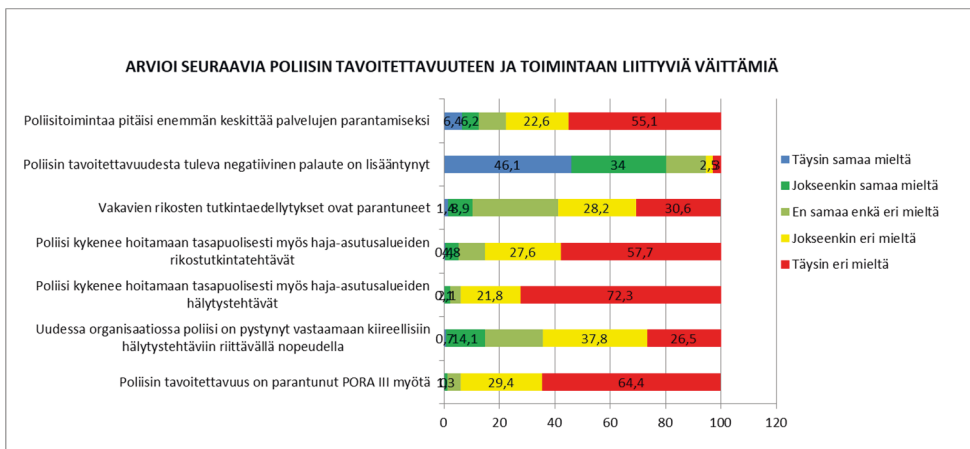


PORA uudistuksen yhtenä päätavoitteena oli turvata poliisipalvelut. (SM tiedote 21.8.2012; HE 15/2013). Näistä tavoitteista huolimatta suurin osa vastaajista epäilee organisaatiouudistuksen heikentävän poliisipalveluja. Analysissa selvisi, että taustamuuttujilla tehtäväalue, virkatehtävä, virkapaikan sijainti ja koulutustaso oli tilastolli-

sesti merkitseviä eroja arvioitaessa poliisipalvelujen kehitystä ja ennustetta. Poliisilaitosten ylin johto (n12), joka viimekädessä vastaa poliisipalveluista uskoi vastaajaryhmistä vahvimmin siihen, 41,7 %, etteivät poliisipalvelut heikkene. Varsinaisista lähipalvelutuottajista eli miehistöstä vain 2,7 % uskoi, ettei uudistus heikkennä poliisipalveluita (Sig. 0,000). Ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä. Tehtäväkohtaisessa tarkastelussa valvonta- ja hälytystehtävissä toimivista vain 2,9 % uskoi, etteivät poliisipalvelut heikkene. Poliisilaitoksen ylimmissä johtotehtävissä toimivista 30,5 % (n32) uskoi, etteivät poliisipalvelut heikkene. Tämä ylimmissä johtotehtävissä toimiva vastaajaryhmä on huomattavasti laajempi (32/12) joukko kuin poliisilaitosten ylin johto. Pääpoliisiasemien henkilöstöstä 8,8 % uskoi, etteivät poliisipalvelut heikkene. Muiden poliisiasemien henkilöstöstä vain 3,9 % uskoi, etteivät poliisipalvelut heikkene. Muiden taustamuuttujien osalta ei ollut tilastollisesti merkitseviä eroja suhteessa palvelujen heikkenemisen kokemiseen eli usko kaikilla muilla taustamuuttujilla poliisipalvelujen säilymiseen oli merkittävän huono.

Seuraavassa patteristossa arvioidaan poliisin tavoitettavuuteen ja toimintaan liittyviä väittämiä ja kokemuksia rakenneuudistuksen palvelutavoitteiden toteutumisesta (kuvio 33).

Kuvio 33. Vastaajat kokivat poliisin palvelutavoitteiden toteutuneen huonosti.



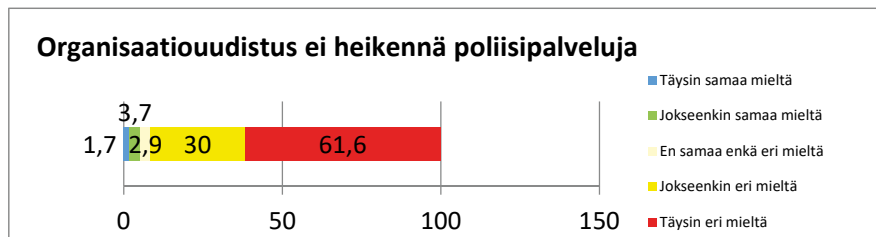
Rakenneohjelman yksi päätavoite oli, että kansalaiset saavat tasapuoliset palvelut asuinpaikasta riippumatta ⁵⁹ (SM tiedote 21.8.2012)⁶⁰. Vastaajista vain 12,6 % katsoi, että poliisitoimintaa pitää enemmän keskittää palvelujen parantamiseksi, 77,7 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista jopa 80,1 % koki, että poliisin tavoitettavuudesta tuleva negatiivinen palaute on lisääntynyt, 5,5 % oli eri mieltä. Vastaajista vain 10,3 % katsoi, että vakavien rikosten tutkintaedellytykset ovat PORA III uudistuksessa parantuneet ja jopa 58,8 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 5,2 % katsoi, että poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti haja-asutusalueiden rikostutkintatehtävät, 85,3 % oli eri mieltä. Vastaajista vain 2,2 % näki, että poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti haja-asutusalueiden hälytystehtävät, 94,1 % ei tähän väittämään uskonut. Vastaajista 14,8 % katsoi, että uudessa PORA III organisaatiossa poliisi on pystynyt vastaamaan kiireellisiin hälytystehtäviin riittävällä nopeudella, 66,3 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 1,3 % koki, että poliisin tavoitettavuus on parantunut PORA III:n myötä, 93,8 % oli poliisin tavoitettavuuden paranemisväitteestä eri mieltä. Tutkimuksessa mielenkiintoinen havainto oli, että mikään vastaajaryhmä ei usko haja-asutusalueilla tasapuolisten palvelutavoitteiden toteutumiseen, vaikka se oli uudistuksen yksi perusarvo ja lainsäädännöllä asetettu velvoite. Poliisilaitosten ylin johto näki asian vastaajaryhmistä positiivisimmin, mutta siitäkin ryhmästä vain 16,7 % uskoi kansalaisten tasapuolisiin palveluihin.

Taustamuuttujilla; tehtäväalue, virkatehtävä, virkapaikan sijainti ja koulutustaso, oli tilastollisesti merkitseviä eroja arvioitaessa poliisipalvelujen kehitystä ja ennustetta. Varsinaisista lähipalvelutuottajista eli miehistöstä vain 2,7 % uskoi, ettei uudistus heikennä poliisipalveluita (Sig. 0,000). Tämä ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä. Tehtäväkohtaisessa tarkastelussa valvonta- ja hälytystehtävissä toimivista vain 2,9 % uskoi, etteivät poliisipalvelut heikkene. Poliisilaitoksen ylimmissä johtotehtävissä toimivista 30,5 % (n32) uskoi, etteivät poliisipalvelut heikkene.

⁵⁹ Poliisihallituksen tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja alaistensa poliisiyksiköiden osalta sekä vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa. (Laki poliisin hallinnosta 10.7.2015/860).

⁶⁰ ”Poliisin hälytyspalvelujen saatavuudessa alueellisten erojen voidaan arvioida kasvaneen uudistuksen jälkeen. Hälytyspalvelujen saatavuus kihlakuntien keskuspaikoissa on yleensä parantunut, mutta ääri-alueilla vastaavasti huonontunut uudistuksen jälkeen. Myös Liikkuvan poliisin roolin hälytyspalvelujen suorittamisessa on arvioitu viime vuosina korostuneen”, SM 16/2005.

Kuvio 34. Vastaajista vain 5,4 % uskoi, ettei uudistus heikennä poliisipalveluita, 91,6 % oli eri mieltä. (kysely 2015).

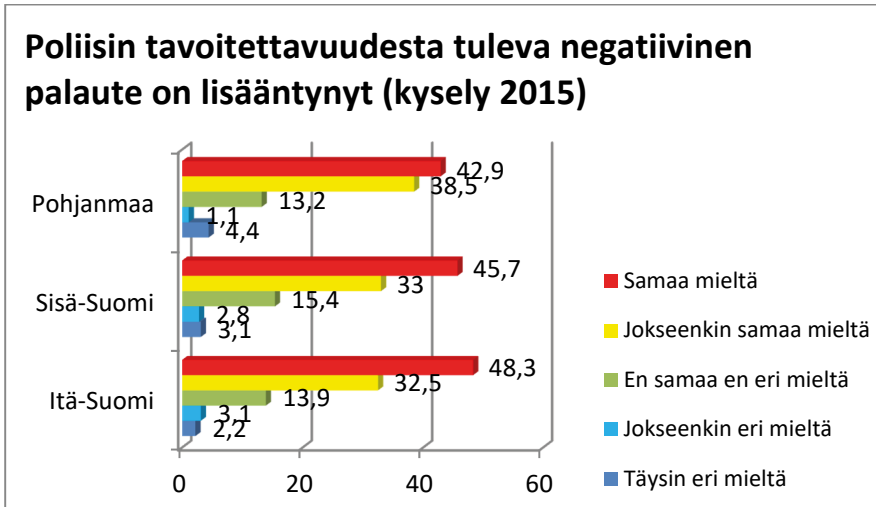


Mainittakoon vielä, että palvelujen sujuvuutta oli PORA III:ssa tarkoitus parantaa vuoden 2014 alusta keskitettyjen linjaorganisaatorakenteiden lisäksi VITJA toiminnanohjausjärjestelmällä, mutta tämä järjestelmä ei ole toteutunut. Sennettin (2007, 69) mukaan erityisesti konsultit, joilta puuttuu institutionaalinen osaaminen, lupaavat tietojärjestelmien parantavan organisaation tehokkuutta, vaikka lupaus on jo sinällään naiivi. Uusien tietojärjestelmien tavoite on useimmiten tehdä rajoitteita ja siirtää toimintojen hallinta instituution ylätasolle.

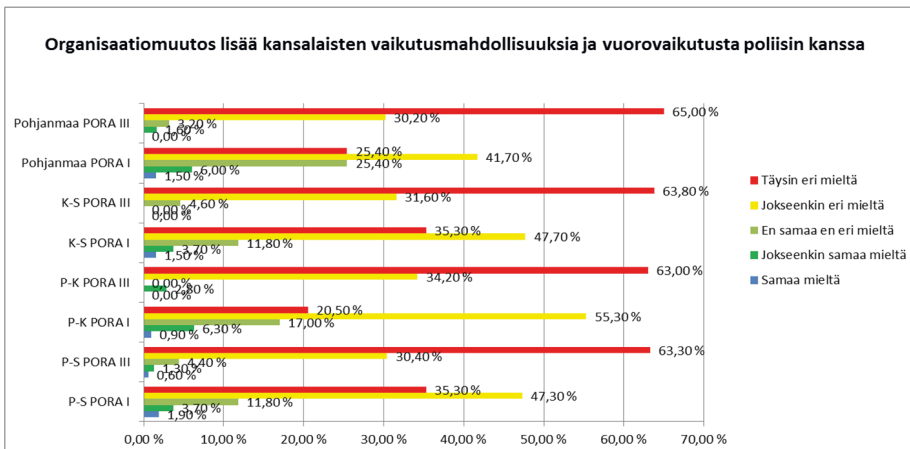
”Haja-asutusalueella kansalaiset eivät enää ilmoita esim. häiriökäyttäytymisestä kuten aiemmin, koska poliisi ei enää ehdi ajoissa paikalle. Ilmiö on hyvin tunnettu. Ongelmat ovat olemassa, mutta ne eivät näy tilastoissa! Jopa pahoinpitelet poistuvat ilmiön myötä, koska yleisin selitys on, että en jaksanut odottaa poliisia paikalle, eiköhän tämä tästä” (vastaajan kommentti).

”Pienemmillä asemilla on laitettu poliisipäivystys kiinni ja se saa olla auki vain yhtenä päivänä viikossa. Verhot laitettu lasien eteen, ettei kansalainen vaan näe, että verhon takana on poliisi, jolle hänellä olisi asiaa. Soittokellokin otettiin irti, ettei vaan kansalainen asemalle tullessaan paina sitä ja saisi tarvitsemaansa poliisin palvelua” (vastaajan kommentti).

Kuvio 35. Henkilöstö koki kansalaisten antaman negatiivisen palautteen kasvaneen.



Kuvio 36. Poliisin toteuttamat organisaatiouudistukset eivät vastaajien mielestä lisää vuorovaikutusmahdollisuuksia kansalaisten ja poliisin välillä. PORA III uudistuksessa usko vuorovaikutukseen on merkittävästi heikentynyt PORA I -vaiheeseen nähden. Kysely 2009, keskiarvo 4,02 (N527) ja kysely 2015, keskiarvo 4,57 (N829/ n446).



Uudistusten päätavoitteena on ollut palvelujen parantaminen ja niiden turvaaminen kaikille asuinpaikasta riippumatta (HE 72/2006; HE 58/2009; SM tiedote 21.8.2012; HE 15/2013; SM 53/2007; SM 34/2012). Näiden tavoitteiden toteutumiseen eivät vastaajat usko. Tilastollinen kehitys osoittaa samansuuntaista tulosta. (kuviot 34, 44, 45, 75, 82, 83.)

SM:n tiedotteen (21.8.2012) mukaan: *"Yhdistäminen toiseen yksikköön ei tarkoita, että poliisi häipyisi paikkakunnalta. Toimipiste ei katoa, vaikka poliisilaitoksia yhdistetään."*

Valtioneuvoston selonteossa sisäisen turvallisuuden osalta todetaan, että poliisi-palvelut tuodaan lähemmäksi ihmisiä (SM 8/2016). Kuukausi tämän julistuksen jäl-keen lakkautettiin välittömästi 11 poliisiasemaa ja näiden lisäksi suljettiin vielä kaksi poliisiasemaa.

"Avi vastustaa poliisin keskittämismylläkää. Itä-Suomen aluehallintovirasto pitää poliisiylijoh-don esityksiä poliisipalvelujen keskittämisestä tyrmävinä Itä-Suomen kannalta" (SS 7.6.2012).

"16:ta poliisiasemaa uhkaa sulkeminen – kunnat tyrmistyneitä. Useampi kuin joka kymmenes poliisiasema on lakkautusuban alla" (HS 22.3.2016).

"Sisäministeriö lakkauttaa 11 poliisiasemaa. Lakkautukset astuvat voimaan 22.6.2016" (Yle 20.6.2016).

Puoli vuotta Sisäministeriön toimitilaratkaisun jälkeen Itä-Suomen poliisilaitos esitti SM:n päätöksestä poiketen lakkauttaa Juvan poliisiaseman. Näyttää siis siltä, ettei esi-miesvirastona toimivan SM:n päätöksiä noudateta.

"Itä-Suomen poliisilaitos suunnittelee ajavansa alas Juvan nykyisen poliisiaseman toimintaa. Se pyytää kunnalta lausuntoa poliisiaseman palveluiden muuttamisesta. Lausuntoa pyydetään 28.2.2017 mennessä" (Juvan lehti 17.2.2017).

Samansuuntainen kohtalo näyttää olevan Sisä-Suomen poliisilaitoksen Mänttä-Vilppulan alueella, jossa ilmi tulleiden rikoslakirikosten määrä laski 34 % poliisihen-kilöiden alasajon yhteydessä.⁶¹

"Mänttä-Vilppulan poliisiasemalla on tilat, mutta ei vakinaista poliisimiehistystä. Asema joutui jälleen heikennysten kohteeksi, vaikka vasta kesäkuussa poliisiasema säästyi lakkautukselta. Kaupunginjohtaja Esa Sirviö arvioi, että Mänttä-Vilppulan poliisiaseman lopetus nousee vielä esille" (Aamulehti 21.9.2016).

"Mänttä-Vilppulassa poliisi toimii etäpalveluna. Rikostutkijat käyvät Keuruulta, partiot ajavat Orivedeltä, juopot kuskataan Jämsään" (SK 27.7.2017).

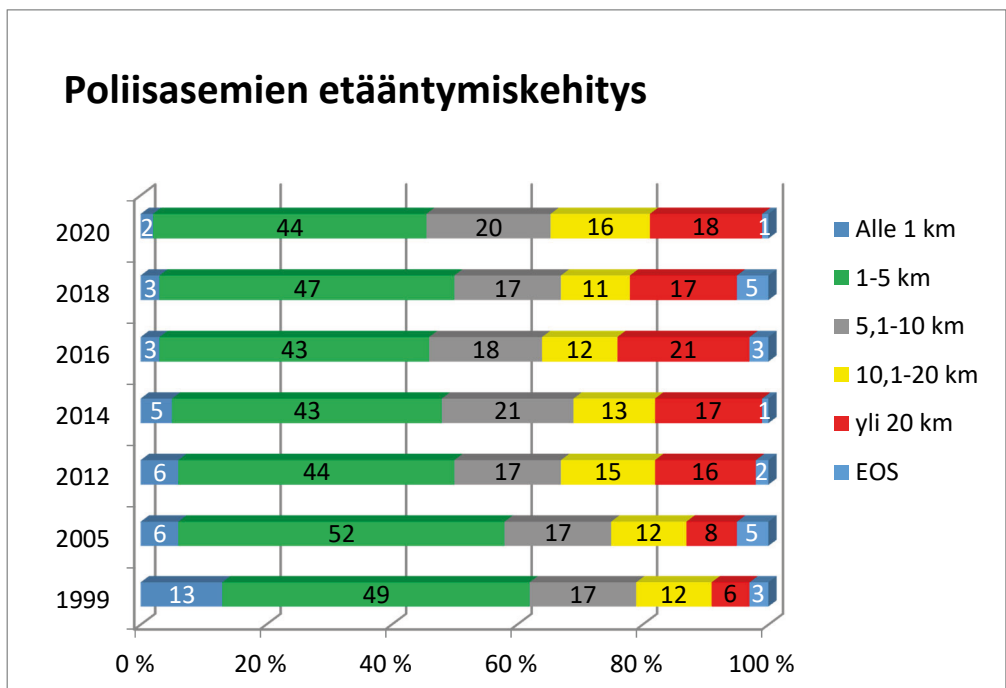
⁶¹ "Poliisilaitos vastaa myös poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta toimialueellaan." Laki poliisin hallinnosta (10.7.2015/860).

Poliisibarometrin (2020) mukaan kansalaiset kokevat, että poliisiasemat ovat siirtyneet eri uudistusten myötä yhä kauemmaksi (kuvio 37).

”Nykyiset poliisilaitokset ovat kooltaan liian isoja, ovat kasvaneet itseään isommiksi” (vastaajan kommentti).

”Maaseudulta hävisivät loputkin poliisipalvelut PORA III:n myötä” (vastaajan kommentti).

Kuvio 37. Poliisibarometriin vastanneiden kansalaisten mukaan poliisiasemat ovat siirtyneet yhä etäämmälle (poliisibarometri 2020).



Sisäasianministeriö lakkautti 11 poliisiasemaa, kaikkien kuntien ja maakuntaliittojen jyrkästä vastustuksesta huolimatta. Ahlstedtin, Jahnukaisen & Vartolan (1977, 24) mukaan päätöksentekoteoria edellyttää ympäristön merkityksen ymmärtämistä ja siten esimerkiksi sidosryhmien kannanottojen huomioimista. Kyntäjän (2000, 44-47) mukaan valta on toimijan kykyä toteuttaa tahtonsa toisten vastuksesta huolimatta.

”Sülinjärven kunta on jättämässä poikkeuksellisen vetoomuksen Itä-Suomen poliisijohdolle. Kunta toivoo, että poliisin resurssia lisätään, jotta lasten ja nuorten piirissä levinnyt kannabisilmio saadaan kuriin” (SS 24.5.2017).

”Se, että poliisi on harvinainen näky kylänraitilla, muuttaa miesten mukaan myös subtautumista poliisiin. Eivät ne ole samalla tavalla tuttuja kuin ennen eikä poliisia enää kunnioiteta samalla tavalla kuin aikaisemmin, Kröger mietti” (Ksml 14.12.2019).

PORA rakennemuutosten jälkeen kansalaisten yhdenvertainen kohtelu ei poliisin hälytystehtävien hoidon osalta voi toteutua. Esimerkiksi poliisin hälytystoiminnan valmiusaika mitataan nykyisin keskimääräisenä toimintavalmiusaikana, toisin kuin esimerkiksi pelastuslaitoksen toimintavalmiusajat, jotka mitataan tehtäväkohtaisina valmiusaikoina. Pelastuslaitoksen nykyinen mittaustapa pitää pelastuslaitokset hajautettuna. Poliisin seurattavissa tilastoissa ei näy esimerkiksi harva-alueiden todellinen toimintavalmiusaika, vaan koko poliisilaitoksen keskimääräinen toimintavalmiusaika, joka ei anna todellista kuvaa vallitsevista olosuhteista. Esimerkiksi kunnista Pihlputaalla (pl. Helsinki) on Suomen eniten A-luokiteltuja kiireellisiä hälytystehtäviä, joissa on poliisia jouduttu odottamaan yli tunti.⁶²

Itä-Suomen poliisilaitoksen alueella on tutkimusaikana ollut Suomen eniten kiireellisiä A -luokan tehtäviä, joissa poliisia on jouduttu odottamaan yli tunti. Poliisin keskiarvoihin perustuva mittaustapa ei anna kuvaa yksittäisistä hälytystehtävistä. Hälytystehtävät pitäisi mitata pelastuslaitoksen tapaan tehtäväkohtaisina, jotta toimintavalmiusaikoja voitaisiin tasapuolisesti ja objektiivisesti mitata. (Polstat 2019.)

POHA:n kunnille osoitettujen lausuntopyyntöjen mukaan muutoksen kohteena olevista kunnista peräti 56 % ilmaisi huolensa yleisestä poliisipalvelujen saatavuudesta. (SM 6/2013.)

Poliisiasemien lakkauttamisessa ei ole huomioitu valtakunnallista kokonaisuutta, mistä johtuen poliisiasemien etäisyydet ovat muodostuneet toiminnallisuuden näkökulmasta kohtuuttoman pitkiksi, esimerkiksi valtakunnan pääväylillä poliisiasemien etäisyys toisistaan voi olla yli 200 kilometriä. Ehkä huolestuttavimmat esimerkit ovat keskellä Suomea. Jyväskylän ja Oulun välisellä valtatie 4 osuudella ei ole ainuttakaan läpivuorokauden miehitettyä poliisiasema 335 kilometrin matkalla.⁶³ Jyväskylästä tietä 4 etelään matkustettaessa ensimmäinen läpivuorokauden miehitetty poliisiasema on 175 kilometrin etäisyydellä Lahdessa. Vallitseva tilanne vaikuttaa poliisin näkyvyyteen ja erityisesti poliisin toimintavalmiusaikoihin. Edellä mainitut esimerkit muistuttavat, että rakenteiden suunnittelussa ja toteutuksessa toimintaympäristöä ei voi jättää huomioimatta, koska kyse on kokonaisuudesta. Turvallisuuspalveluja ei voi hoitaa etänä. Poliisihallituksen 3/2018 selvityksen mukaan hälytystehtäviä hoidettiin

⁶² Pihlputaalla on saatu murtoliigat kuriin kansalaisten itse perustaman Yöpyövelit-vartioinnin turvin (MTV 5.1.2016).

⁶³ Ks. Pohjois-Pohjanmaan liiton lausunto poliisin palveluverkoston kehittämisestä (SM022:00/2012).

vuonna 2018 jo yli kaksinkertainen määrä menemättä paikalle lainkaan verrattuna vuoteen 2010. Vuonna 2010 niitä tehtäviä, joissa ei käyty paikalla oli noin 30 000 ja vuonna 2018 niitä oli noin 63 000 kappaletta. (ks. HE 58/2009; HE 15/2013; Laki poliisin hallinnosta 10.7.2015/860 4§ ja 6§.)

PORA I, II ja III uudistuksissa tavoitteena oli erityisesti hallinnon keventämisen ja keskittämisen keinoin turvata operatiiviseen toimintaan tarvittavat resurssit.⁶⁴

5.1.3.1 PÄÄKOMPONENTTIANALYYSI, ASIAKASNÄKÖKULMA

Asiakasnäkökulma keskiarvomuuttujalla arvioidaan erityisesti BSC nelikenttämällin asiakaspalvelunäkökulmaa ja osin Prosessinäkökulmaa. Sillä on ennustettavuutta myös vaikuttavuusosioon. Asiakasnäkökulma keskiarvomuuttuja muodostettiin yhdeksästä ns. kärkimuuttujasta latautumisvahvuuksien perusteella. Asiakasnäkökulma sisälsi seuraavat muuttujat: ”Poliisipalvelut tulevat lähitulevaisuudessa paranemaan”, ”Uusi organisaatio parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja vuorovaikutusta poliisin kanssa”, ”Henkilöstö pääsee nyt paremmin vaikuttamaan päätösten tekoon”, ”Organisaatiouudistus motivoi parempiin työsuorituksiin”, ”Poliisitoiminnan keskittäminen tehostaa turvallisuuspalveluja”, ”Päätöksentekovaltaa on siirretty PORA III:ssa alemmalle tasolle”, ”Organisaatiouudistuksen vuoksi olen kiinnittänyt enemmän huomiota yhteisiin turvallisuustavoitteisiin”, ”Keskitetty rakenne tehostaa perustehtävänä hoitamista” ja ”Uudistuksen myötä voin vaikuttaa enemmän työtehtäviini”.

⁶⁴ ”Operatiivisen toiminnan taso valvonnan, hälytystoiminnan, rikostorjunnan kuin lupapalveluiden osalta säilytetään ja toiminnan laadun vaihtelu ei lisäänty” (HE 15/2013). ”Valiokunta edellytti muun muassa, että poliisin operatiivisia resursseja ei muutoksessa tuottavuuden nimissä vähennetä välillisestikään ja että poliisin peruspalvelut tuotetaan edelleen läbellä kansalaista” (SM 5/2008). ”Pora III -hankkeen tavoitteena on uudelleen kohdentaa noin 28 miljoonaa euroa hallinnosta ja rakenteista poliisin operatiiviseen toimintaan ja ylläpitää mahdollisimman korkea operatiivisen poliisitoiminnan taso huomioiden talouden realiteetit ja kustannusten nousupaineet” (SM022:00/2012). ”Sisäministeriön tiistaina julkaistun raportin mukaan poliisien ja muiden poliisilaitosten työntekijöiden määrän on säästötavoitteiden vuoksi vähennyttävä vuoteen 2015 mennessä 900 henkilötyövuodelle” (HS 6.3.2012).

Taulukko 28. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, kärkimuuttajat.

Rotated Component Matrixa	Component	
	Asiakas- näkökulma	Kommu- naliteetti
Poliisipalvelut tulevat lähitulevaisuudessa paranemaan organisaatiouudistuksen myötä	0,646	0,691
Uusi organisaatio parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja vuorovaikutusta poliisin kanssa	0,618	0,615
Henkilöstö pääsee vaikuttamaan nyt paremmin päätösten tekoon	0,582	0,599
Organisaatiouudistus motivoi parempiin työsuorituksiin	0,581	0,588
Poliisitoiminnan keskittäminen tehostaa turvallisuuspalveluja	0,553	0,618
Päätöksentekovaltaa on siirretty PORA III:ssa alemmalle tasolle	0,520	0,472
Organisaatiouudistuksen vuoksi olen kiinnittänyt enemmän huomiota yhteisiin turvallisuustavoitteisiin	0,516	0,425
Keskitetty rakenne tehostaa perustehtävänä hoitamista	0,515	0,588
Uudistuksen myötä voin vaikuttaa enemmän työtehtäviini	0,504	0,477
Selitysosuus %	11,1 %	

Vastaajista vain 3,1 % uskoi, että poliisipalvelut tulevat lähitulevaisuudessa paranemaan organisaatiouudistuksen myötä, 92,3 % oli eri mieltä. Vastaajista vain 1,8 % katsoi, että uudistus parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja vuorovaikutusta poliisin kanssa, 94 % vastaajista oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 2,3 % katsoi, että henkilöstö pääsee PORA III:n myötä paremmin vaikuttamaan päätösten tekoon, 91 % on asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 3,5 % oli sitä mieltä, että PORA III uudistus motivoi parempiin työsuorituksiin. Vastaajista vain 5,3 % oli sitä mieltä, että poliisitoiminnan keskittäminen tehostaa turvallisuuspalveluja. Tähän keskittämisen tuomaan tehostumisvaikutukseen ei usko 89,4 % vastaajista. Vastaajista 4 % koki, että päätöksentekovaltaa on siirretty PORA III:ssa alemmalle tasolle, 86,2 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 8,7 % oli mielestään organisaatiouudistuksen myötä kiinnittänyt enemmän huomiota yhteisiin turvallisuustavoitteisiin, 70,3 % oli eri mieltä. Vastaajista 5,2 % koki, että voi uudistuksen myötä vaikuttaa enemmän työtehtäviinsä, 76,2 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 7,5 % koki, että keskitetty rakenne tehostaa perustehtävän hoitamista, 76,2 % oli kesittämisen tehostamisvaikutuksesta eri mieltä. Vastaajista 5,2 % koki, että voi uudistuksen myötä vaikuttaa enemmän työtehtäviinsä, 76,2 % oli asiasta eri mieltä.

Asiakasnäkökulma muuttujan reliabiliteettia mitattiin Cronbachin Alpha -kertoimen avulla eli mitä korkeampi luku, niin sitä pienempi on satunnaisvirheiden mahdollisuus. Tässä tapauksessa Asiakasnäkökulma tavoitemuuttujan alfa arvo on 0,889 eli varsin korkea ja siten muuttujaa voidaan pitää reliabiliteetin osalta luotettavana.

Mann-Whitneyn U-testin mukaan poliisilaitosten ylimmissä johtotehtävissä toimivat kokevat Asiakasnäkökulmaan liittyvien tavoitteiden onnistumisen merkittävästi positiivisemmin kuin valvonta- ja hälytystehtävissä, liikennepoliisitehtävissä ja rikostorjuntatehtävissä toimivat henkilöstöt (Sig. 0,000). Erot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä. Kaikki ryhmät kokevat Asiakasnäkökulman onnistumisen negatiivispainotteiseksi. Seuraavaksi tarkastellaan miten eri vastaajaryhmät kokevat Asiakasnäkökulman huomioimisen. (taulukko 49.)

Taulukko 29. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, tuloksien jakauma virkatason mukaan.

Asiakasnäkökulma			
Virkatehtävä	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
Poliisilaitoksen ylin johto	2,8981	12	1,10955
Muu päällystö	3,8184	82	0,72336
Alipäällystö	4,2887	209	0,57592
Miehistö	4,4436	526	0,50498

Mann-Whitneyn U-testin mukaan poliisilaitosten ylin johto koki Asiakasnäkökulman onnistumisen merkittävästi positiivisemmin kuin muu päällystö (Sig. 0,004), ja erittäin paljon positiivisemmin kuin alipäällystö (Sig. 0,000) sekä miehistö (Sig. 0,000). Näissä erot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä.

Keskiarvovertailun mukaan Asiakasnäkökulman huomioiminen koetaan sitä positiivisemmin, mitä ylempänä virkahierarkiassa ryhmä sijaitsee. Poliisilaitosten ylintä johtoa lukuun ottamatta kaikki muut virkaryhmät kokevat Asiakasnäkökulman onnistumisen negatiivispainotteisesti.

Pääpoliisiasemien henkilöstö koki Asiakasnäkökulman toteutumisen positiivisemmin kuin muiden poliisiasemien henkilöstö (Sig. 0,000). Ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä. (taulukko 50.)

Poliisilaitosten välillä ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja Asiakasnäkökulmaan liittyvien tavoitteiden kokemisessa (Sig. 0,414). Asiakasnäkökulman kokemus on kaikissa poliisilaitoksissa negatiivispainotteinen. (taulukko 51.)

Mann-Whitneyn U-testin mukaan maakuntien, joissa on pääpoliisiasema, henkilöstöt kokivat positiivisimmin Asiakasnäkökulman onnistumisen, lukuun ottamatta Pohjanmaata, joka sijoittui sijalle viisi. Pohjanmaan maakunnan pääpoliisiasemalle ei keskitetty muiden pääpoliisiasemien tapaan kaikkia toimintoja, mikä osaltaan saattaa vaikuttaa kokemuksiin. (taulukko 52.)

Taulukko 30. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, tuloksien jakauma virkaiän mukaan.

Asiakasnäkökulma			
Virkaikä	Keskiarvo	Lkm (n/N)	Keskihajonta
0-6 vuotta	4,3772	71	0,51929
6-12 vuotta	4,4233	163	0,49684
Yli 12 vuotta	4,2853	595	0,64923

Mann-Whitney U-testi osoitti, että virkaiältään nuorimmat, 0-6 vuotta palveluksessa olleet, jotka eivät ole nähneet koko virkaurallaan muuta kuin PORA rakennusvaiheen, ajattelevat Asiakasnäkökulma pääkomponentista samalla tavalla kuin 6-12 vuotta palvelut henkilöstö (Sig. 0,566) sekä yli 12 vuotta palvelleet (Sig. 0,465). Kaikki virkaikäryhmät kokivat Asiakasnäkökulman onnistumisen negatiivispainotteisesti.

Mann-Whitney U-testi osoitti, että yliopistotutkinnon suorittaneet kokevat Asiakasnäkökulman onnistumisen tilastollisesti merkitsevästi positiivisemmin kuin peruskoulun käyneet (Sig. 0,006) ja merkittävästi positiivisemmin kuin ylioppilastutkinnon, opistotutkinnon sekä ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet (Sig. 0,000). Erot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä. Kaikki ryhmät kokivat henkilöstöjohtamisen toteutumisen negatiivispainotteisesti. (taulukko 53.)

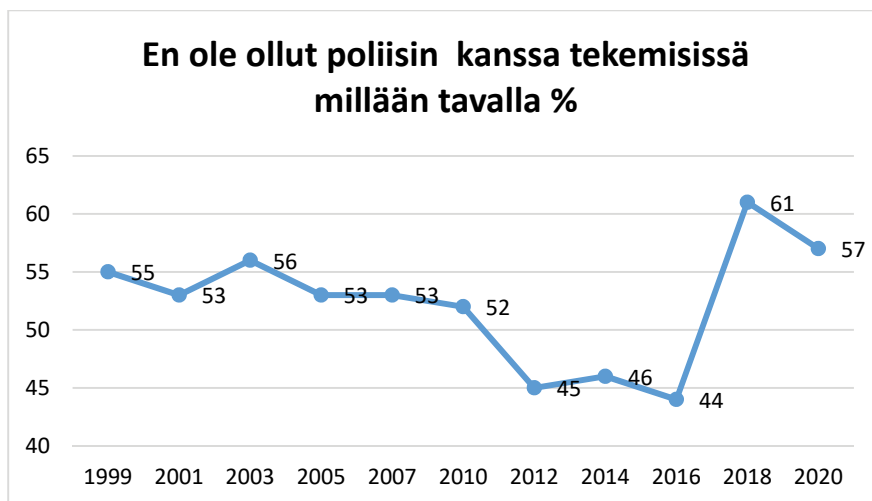
Asiakasnäkökulman tavoitteiden toteutumiseen uskoi 2,8 % kaikista vastaajista, 94,1 % oli asiasta eri mieltä.

Asiakasnäkökulmaan liittyvä palvelukyky

Asiakasnäkökulmaan liittyvät kärkimuuttujat viittaavat poliisiin ja kansalaisten vuorovaikutukseen, poliisipalveluiden tasoon, poliisitoiminnan tasoon, henkilöstön vaikutusmahdollisuuksiin, päätöksentekovoimaansa ja turvallisuustavoitteiden sisäistämiseen.

Poliisibarometrin (2018) mukaan kansalaiset jättävät yhä useammin ilmoittamatta havaitsemastaan rikkeestä, häiriöstä tai rikoksesta. Samoin vuorovaikutus poliisin kanssa on vähentynyt. Yhä harvempi rikosilmoitus johtaa rikostutkintaan. Poliisin toimintavalmiusajat ovat heikentyneet ja rikostutkinnan teho on laskenut. (ks. kuviot 38, 39, 44, 45, 81, 82, 83.)

Kuvio 38. Vuorovaikutus poliisin ja kansalaisten välillä on nyt pienimmillään. Yksi mahdollinen tekijä on lupahallinnon muutosprosessit. (poliisibarometri 2020.)



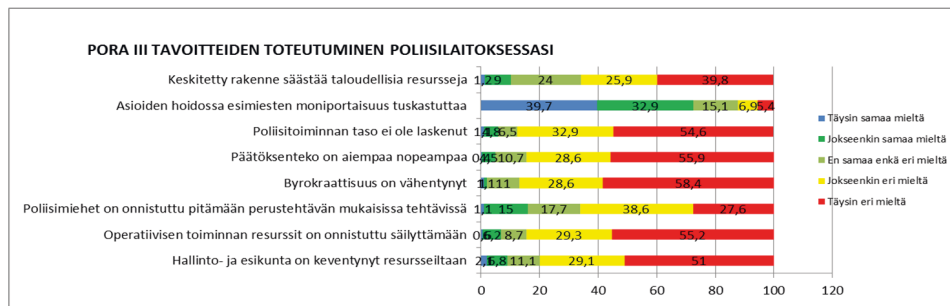
5.1.4 VAIKUTTAVUUS- JA TALOUDELLISUUSNÄKÖKULMA

Vaikuttavuusnäkökulman arvioinnissa luodaan ensin yleiskuva kysymyspatteriston muuttujista. Toiseksi etsitään pääkomponenttianalyysin avulla muutokseen vaikuttaneet keskeiset elementit.

Seuraavalla patteristolla arvioidaan muutoksen vaikuttavuuksia. Tämän patteriston muuttujakohtaisessa analyysissä ilmeni, että vastaajista vain 8,7 % uskoi Liikkuvan poliisin sulauttamisen paikallispoliisiin parantavan liikennevalvonnan tasoa. Sulauttamisen tuomaan teho vaikutuksiin ei usko 70,2 % vastaajista. Vastaajista 5,4 % uskoi, ettei organisaatiouudistus heikennä poliisipalveluja, vastaajista 91,6 % ei tähän väittämään usko. Vastaajista vain 5,3 % oli sitä mieltä, että poliisitoiminnan keskittäminen tehostaa turvallisuuspalveluja. Tähän keskittämisen tuomaan tehostumisvaikutukseen ei usko 89,4 % vastaajista. Vastaajista vain 4 % uskoi organisaatiouudistuksen parantavan poliisin näkyvyyttä, tähän näkyvyyden paranemiseen ei usko 91 % vastaajista. Vastaajista vain 1,8 % katsoi, että uudistus parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja vuorovaikutusta poliisin kanssa, 94 % vastaajista oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 3,1 % katsoi organisaatiouudistuksen parantavan turvallisuuspalveluja, 92,3 % ei usko tähän poliisipalvelujen paranemismahdollisuuteen. (kuviot 25, 34, 36, 37, 38.)

Seuraavaksi vastaajat arvioivat rakenneuudistuksen tärkeimpien tavoitteiden toteutumista eli hallinnon kevenemistä, operatiivisen poliisitoiminnan turvaamista ja taloudellisten säästöjen syntyä (kuvio 39).

Kuvio 39. Vastaajat näkevät ongelmia keskeisten tavoitteiden toteutumisessa.



Tässä patteristossa tuodaan esille vastaajien näkemyksiä johtamisrakenteesta ja kokemuksia johtamistoimintojen sujuvuudesta. PORA III:n tavoitteena oli saada johtamistoiminnot dynaamisemmiksi. Uudessa organisaatiossa erittäin pieni osa vastaajista pitää johtamis- ja hallintorakenteita kevyinä ja yksinkertaisina. Vastaajista 10,2 % katsoi, että keskitetty rakenne säästää taloudellisia resursseja, 65,7 % ei usko tähän väittämään. Vastaajista 72,6 % katsoi, että asioiden hoidossa esimiesten moniportaisuus tuskastuttaa, 12,3 % ei usko tähän väittämään. Vastaajista 5,9 % katsoi, ettei poliisitoiminnan taso ole laskenut PORA III uudistuksen myötä, 87,5 % ei usko tähän väittämään. Vastaajista 4,9 % katsoi, että päätöksenteko on aiempaa nopeampaa, 84,5 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 1,2 % katsoi, että byrokraattisuus on vähentynyt, 87 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 16,1 % katsoi, että poliisimiehet on onnistuttu pitämään perustehtävän mukaisissa tehtävissä, 66,2 % ei uskonut tähän väittämään. Vastaajista 6,8 % katsoi, että operatiivisen toiminnan resurssit on onnistuttu säilyttämään, 84,5 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista 8,9 % katsoi, että hallinto- ja esikunta on resursseiltaan keventynyt, 80,1 % ei uskonut hallinnon keventyneen.

Taustamuuttujilla arvioitiin rakennemuutoksen onnistumiskokemuksia. Virkatehtävällä, virkapaikan sijainnilla, maakunnalla, poliisilaitoksella ja koulutustasolla oli havaittavissa tilastollisesti merkitseviä eroja. Virkatehtävän mukaisessa tarkastelussa miehistöstä vain 1 %, alipäällystöstä 3,8 %, muusta päällystöstä 11 % ja poliisilaitosten ylimmästä johdosta 58,4 % piti johtamis- ja hallintorakenteita kevyinä. Tehtäväalueen mukaisessa tarkastelussa ilmeni, että ylimmissä johtotehtävissä työskentelevistä 34,4 %, valvonta- ja hälytystehtävissä 3,2 %, liikennevalvontatehtävissä 0 % ja rikostorjuntatehtävissä toimivista 1,8 % piti johtamis- ja hallintorakenteita uudessa

organisaatiossa kevyinä. Ainoastaan ”virkaikä”-taustamuuttujan kohdalla ei ollut tilastollisesti merkitseviä eroja. Olettama oli, että henkilöt, jotka eivät ole nähneet muunlaisia rakenteita kuin PORA-rakenteet kokevat ne toisin kuin muut virkaikäryhmät, mutta kyselytuloksien mukaan hekään eivät nähneet rakenteita keveinä.

PORA III asiakirjoissa oli maininta, että Liikkuvan poliisin hallinto oli erityisen raskas. Mielenkiintoinen havainto on, ettei uudessa PORA III organisaatiossa liikennevalvontatehtävissä toimivista vastaajista kukaan pidä uuden PORA III organisaation johto- ja hallintorakenteita keveinä.

Tutkimuksessa selvitettiin vastaajaryhmäkohtaisia eroja taloudellisten resurssien säästöistä keskittämisen keinoin. Ilmeni, että erot olivat tilastollisesti erittäin merkitseviä (Sig. 0,000). Kaikista ryhmistä vain 10,9 % arvioi, että keskitetty rakenne säästää taloudellisia resursseja. Poliisilaitosten ylimmästä johdosta 66,7 % arvioi, että keskitetty rakenne säästää taloudellisia resursseja. Muut ryhmät eivät usko säästöjä syntyvän keskittämisen myötä.

”Kovin tuli negatiiviset vastaukset. Mutta totuudenmukaisestihan tähän pitää vastata” (vastaajan kommentti).

5.1.4.1 PÄÄKOMPONENTTIANALYYSI, VAIKUTTAVUUS- JA TALOUDELLISUUSNÄKÖKULMA

Vaikuttavuusnäkökulma keskiarvomuuttujan avulla arvioidaan erityisesti rakenneuudistuksen onnistumista asetettujen tulostavoitteiden suhteen. Tämä muuttuja muodostettiin kahdeksasta ns. kärkimuuttujasta latautumisvahvuuksien perusteella seuraavasti: ”Poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti myös haja-asutusalueiden hälytystehtävät”, ”Uudessa organisaatiossa poliisi on pystynyt vastaamaan kiireellisiin hälytystehtäviin riittäväällä nopeudella”, ”Poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti myös haja-asutusalueiden rikostutkintatehtävät”, ”Poliisitoiminnan taso ei ole laskenut”, ”Poliisin tavoitettavuus on parantunut PORA III:n myötä”, ”Operatiivisen toiminnan resurssit on onnistuttu säilyttämään”, ”Uudistus parantaa poliisin näkyvyyttä” ja ”Organisaatiouudistus ei heikennä poliisipalveluja”. Vaikuttavuusnäkökulma keskiarvomuuttujan alfa-arvo on 0,876 eli varsin korkea, ja siten keskiarvomuuttujaa voidaan pitää reliabiliteetin osalta luotettavana.

Taulukko 31. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, kärkimuuttajat.

Rotated Component Matrixa	Component	
	Vaikuttavuus	Kommu- naliteetti
Poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti myös haja-asutusalueiden hälytystehtävät	0,659	0,573
Uudessa organisaatiossa poliisi on pystynyt vastaamaan kiireellisiin hälytystehtäviin riittäväällä nopeudella	0,616	0,513
Poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti myös haja-asutusalueiden rikostutkintatehtävät	0,596	0,462
Poliisitoiminnan taso ei ole laskenut	0,590	0,577
Poliisin tavoitettavuus on parantunut PORA III myötä	0,570	0,587
Operatiivisen toiminnan resurssit on onnistuttu säilyttämään	0,555	0,507
Parantaa poliisin näkyvyyttä	0,536	0,635
Organisaatiouudistus ei heikennä poliisipalveluja	0,525	0,581

Vastaajista vain 2,2 % näki, että poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti haja-asutusalueiden hälytystehtävät, 94,1 % ei tähän väittämään uskonut. Vastaajista 14,8 % katsoi, että uudessa PORA III organisaatiossa poliisi on pystynyt vastaamaan kiireellisiin hälytystehtäviin riittäväällä nopeudella, 66,3 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 5,2 % katsoi, että poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti haja-asutusalueiden rikostutkintatehtävät, 85,3 % oli eri mieltä. Rakenneuudistuksella oli tarkoitus turvata operatiivisen poliisitoiminnan taso. Vain 5,1 % oli sitä mieltä, että poliisitoiminnan taso ei ole laskenut, 87,6 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 1,3 % koki, että poliisin tavoitettavuus on parantunut PORA III:n myötä, 93,8 % oli poliisin tavoitettavuuden paranemisväitteestä eri mieltä. Vastaajista 6,8 % katsoi, että operatiivisen toiminnan resurssit on onnistuttu säilyttämään, 84,5 % oli asiasta eri mieltä. Vastaajista vain 4 % uskoi organisaatiouudistuksen parantavan poliisin näkyvyyttä, tähän näkyvyyden paranemiseen ei uskonut 91 % vastaajista. Vastaajista vain 5,4 % uskoi, ettei uudistus heikennä poliisipalveluita, 91,6 % oli eri mieltä.

Mann-Whitney U-testin mukaan poliisilaitosten ylimmissä johtotehtävissä olevat kokevat uudistuksella tavoitellun vaikuttavuuden toteutuneen positiivisemmin kuin valvonta- ja hälytystehtävissä toimivat (Sig. 0,000), liikennepoliisitehtävissä toimivat (Sig. 0,001) sekä rikostorjuntatehtävissä toimivat henkilöt (Sig. 0,000). Sig.-arvot osoittavat, että erot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä. Huomionarvoista on, että kaikki ryhmät kokevat vaikuttavuuteen liittyvien tavoitteiden toteutumisen negatiivispainotteisesti. (taulukko 54.)

Mann-Whitney U-testin mukaan poliisilaitosten ylin johto (ka 2,9271, Sig 0,006) koki vaikuttavuustavoitteiden onnistumisen positiivisemmin kuin muu päällystö (ka 3,7073, Sig. 0,006), alipäällystö (ka 4,4031, Sig. 0,000) ja miehistö (ka 4,5405, Sig.

0,000). Erot ovat tilastollisesti sekä merkitseviä että erittäin merkitseviä. Keskiarvovertailun mukaan vaikuttavuustavoitteiden onnistuminen koetaan sitä positiivisemmin, mitä ylempänä virkahierarkiassa ryhmä sijaitsee. Poliisilaitosten ylintä johtoa lukuun ottamatta virkaryhmät kokevat vaikuttavuustavoitteissa onnistumisen negatiivispainotteisesti. (taulukko 55.)

Pääpoliisiasemien henkilöstö (ka 4,2495, Sig 0.000) koki vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen positiivisemmin kuin muiden poliisiasemien henkilöstö (ka 4,4649, Sig. 0,000). Ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä. Molemmassa poliisiasemaryhmissä kokemus vaikuttavuustavoitteiden onnistumisesta on negatiivispainotteinen. (taulukko 56.)

Vaikuttavuustavoitteiden toteutumiskokemusten osalta ei ollut poliisilaitoskohtaisia eroja. Kokemukset olivat kaikissa poliisilaitoksissa negatiivispainotteisia. (taulukko 57.)

Maakunnallisessa vertailussa Mann-Whitneyn U-testi osoitti, että Keski-Pohjanmaalla ja Pirkanmaalla vaikuttavuustavoitteiden onnistuminen koettiin merkitsevästi positiivisemmin kuin muissa maakunnissa. Maakunnallisten tuloksien eroista huolimatta, kokemukset vaikuttavuustavoitteiden onnistumisesta olivat kaikissa maakunnissa negatiivispainotteisia. (taulukko 58.)

Taulukko 32. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma virkaiän mukaan.

Työ poliisiorganisaation palveluksessa vuosina	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
0-6 vuotta	4,4754	71	0,49579
6-12 vuotta	4,5675	163	0,41719
Yli 12 vuotta	4,3454	595	0,65752

Virkaiältään nuorimmat, 0-6 vuotta palveluksessa olleet eli ne, jotka eivät olleet nähneet virkauransa aikana muuta kuin PORA rakennusvaiheet, kokivat vaikuttavuustavoitteiden onnistumisen samalla tavalla negatiivispainotteisesti kuin 6-12 vuotta töissä olleet (Sig. 0.347) ja samalla tavalla kuin yli 12 vuotta palvelleet henkilöt (Sig. 0,212).

Taulukko 33. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma koulutustason mukaan.

Ylin suorittamasi tutkinto	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
Perus- tai kansakoulu	4,355	50	0,56093
Ylioppilas	4,5105	321	0,48305
Opistotason koulutus	4,4849	289	0,51342
Ammattikorkeakoulututkinto	4,2951	86	0,68194
Yliopistotutkinto	3,8148	83	0,9103

Mann-Whitneyn U-testi osoitti, että yliopistotutkinnon suorittaneet kokivat vaikuttavuustavoitteiden onnistumisen merkittävästi positiivisemmin kuin peruskoulun suorittaneet (Sig. 0,001), ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet (Sig. 0,010), ylioppilastutkinnon suorittaneet (Sig. 0,000) sekä opistotasaisen ja ammattikorkeakoulun tutkinnon suorittaneet (Sig. 0,000). Erot ovat tilastollisesti merkitseviä tai erittäin merkitseviä. Koulutustason eroista huolimatta vaikuttavuustavoitteissa onnistuminen koettiin kaikissa koulutustasoryhmissä negatiivispainotteisesti.

Kaikista vastaajista vain 3,2 % uskoi asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumiseen, 94,5 % ei uskonut niiden toteutumiseen.

Mittaustulokset osoittavat, että kyselytutkimuksella saatu tieto vastaa tilastollista kehitystä vaikuttavuustavoitteiden suhteen, joten tutkimuksen mittaustulokset ovat yhtenevät tilastollisen kehityksen suhteen. (kuviot 32, 44, 45, 50; taulukko 38; poliisibarometrit vuosilta 1999-2020.)

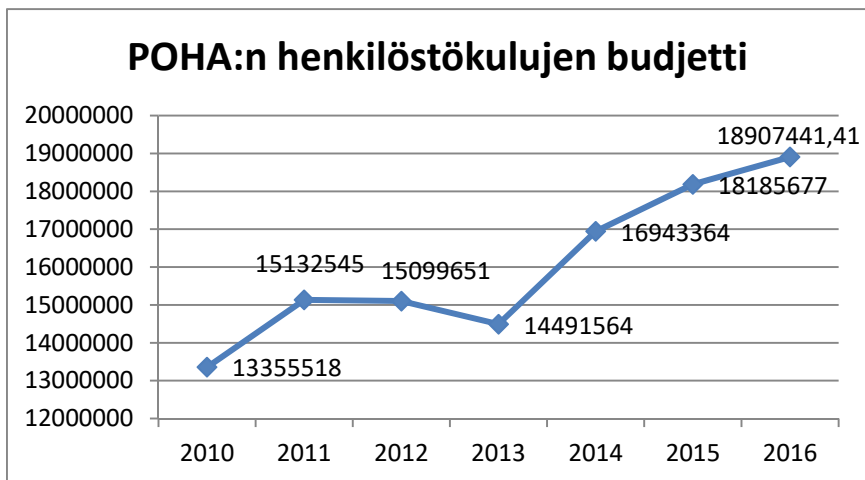
Rakenneuudistuksia perusteltiin erityisesti niille asetetuilla vaikuttavuustavoitteilla. Valtaosa vastaajista katsoi, että juuri näillä osa-alueilla oli epäonnistuttu. Vaikuttavuustavoitteet olivat vastaajien mielestä se osa-alue, missä oli onnistuttu heikoin (keskiarvo 4,4). (HE 15/2013; kuviot 44, 45.)

Pääkomponenttianalyysissä kärkimuuttujissa esille nousivat vahvimmin hälytystehtävien ja rikostutkintatehtävien tasapuolinen hoitaminen, hälytystehtäviin vastaaminen riittävällä nopeudella, poliisin tavoitettavuus, poliisin näkyvyys ja poliisipalveluiden tason säilyminen. Näiden palveluiden osalta tilastollinen kehitys on mennyt heikompaan suuntaan. (kuviot 32, 35, 44, 45, 75, 81.)

Vaikuttavuuden taloudellisuusnäkökulma

Palvelutavoitteiden lisäksi PORA III hankkeella tavoiteltiin 25-30 miljoonan euron säästöjä poliisin johtorakenteita keventämällä sekä hallinto- ja tukitoimintoja virtaviivaistamalla (SM tiedote 21.8.2012; HE 15/2013, kohta 3.1). Vastaajien ja tilastojen mukaan tilanne näyttää kehittyvän päinvastaiseen suuntaan. Pelkästään POHA:n henkilöstöbudjetti on kasvanut vuoden 2010 PORA II alkuvaiheesta yli viidellä miljoonalla eurolla. Tavoitteena PORA II ja III -vaiheessa oli muun muassa hallinnon keventäminen keskushallinnonkin osalta.

Kuvio 40. POHA:n henkilöstöbudjetin kehitys näyttää voimakkaan kasvun suuntaa, vaikka tavoite oli päinvastainen. Hallinnon kulut kasvoivat poliisin keskushallinnossa yli 5 miljoonaa euroa eli yli 90 kenttäpoliisin HTV:n verran (Polstat 14.7.2016; ks. taulukko 38).



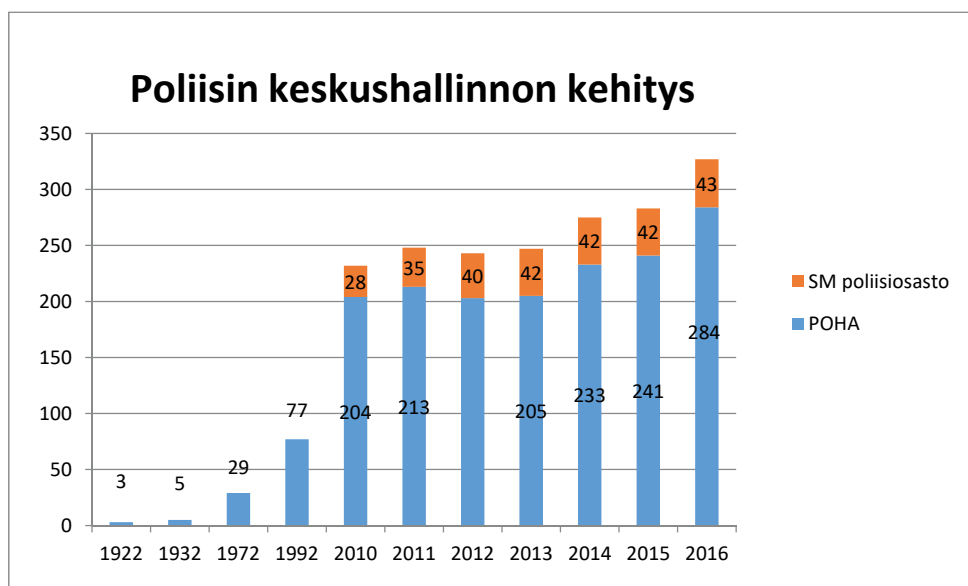
”Uudistuksen pääperiaatteethan olivat, että hallinto kevenee ja kenttätyöhön suunnataan lisää voimavaroja. Kuinka kävi? No päällystää on kyllä vaikeaa muille jakaa ja kenttä supistuu koko ajan” (vastaajan kommentti).

”Hallinnon keventyminen ja toiminnan tehostuminen uudistuksen myötä ovat täyttäneet paska. Kaikissa aiemmissakin uudistuksissa on ratsastettu sillä fraasilla, että näin saadaan lisää väkeä kentälle. Kenttä ei kestä enää monta tällaista uudistusta, koska kohta täältä loppuvat ukot. Peruspoliisityö ja varsinkin kansalaisten odotuksiin vastaaminen on totaalisesti unohdettu tässäkin uudistuksessa” (vastaajan kommentti).

Vertailun vuoksi on hyvä tarkastella seuraavassa kuviossa ilmenevää keskushallinnon kehitystä. Poliisihallinnon kaksiportaisen keskushallinnon epäjohtonmukainen

tehtäväjako ja tehtävien jäsentymättömyys näkyy keskushallinnon konsernin merkittävänä kasvuna. (kuviot 40, 41; taulukko 34.)

Kuvio 41. Poliisin keskushallinnon kehitys. Kolmesta esittelijästä liikkeelle lähtenyt poliisin keskushallinto on konsernina kasvanut määrällisesti melkoisesti. Merkittävä kasvu alkoi NPM:n aikana vuonna 1992, kun SM:n poliisiosastolla tehtiin toiminnallinen sektorijako. Suurin muutos tapahtui vuonna 2010 NPG:n aikakaudella, kun SM:n poliisiosaston alaisuuteen perustettiin Poliisihallitus. Vuonna 2014 Poliisin tekniikkakeskus lakkautettiin ja sen henkilöstö (38) ja osa Liikkuvan poliisin johdosta siirtyi POHA:een. Poliisin keskushallinnossa piti uudistuksen jälkeen olla vain 178 henkilöä, mutta tavoite meni päinvastaiseen suuntaan. (HE 58/2009; Arkistolaitos; Hietaniemi 2002; PolStat 10.7.2016.)



PORA III -vaiheen tavoitteena oli hallinto- ja tukitoimintoja karsimalla varmistaa ensinnäkin talouden tasapainottaminen ja toiseksi turvata henkilöstön aikaansaannoskyky. PORA II -vaiheessa väliportaan hallinnon poistaminen ja sen tilalle rakennetun kaksiportaisen keskushallinnon perustaminen kasvattivat poliisin keskushallinnon itsenäisyyden ajan raskaimpaan tasoon. PORA III -vaiheessa toteutettu poliisilaitosten hallinnon siirtäminen uuteen paikkaan on lisännyt toimitilakustannuksia ja päivärahakuluja. Operatiiviset resurssit ovat olleet näissä uudistuksissa suurimpana säästöjen kohteena, mikä on poliittisen hallintoideologisen näkemyksen vastainen kehitys. (ks. SM 8/2016; kuviot 66, 67, 68; taulukot 6, 35.)

Tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan siten, että verrataan vastaajien näkemyksiä hallinnon määrän osalta poliisin virallisiin henkilöstötilastoihin. Kyselyn tulokset

näyttävät myötäilevän poliisin tilastollista kehitystä. Keskushallinto kasvaa ja operatiivinen henkilöstö vähenee.

Taulukko 34. POHA:n henkilöstöbudjetin kehitys poikkeaa tavoitteista eniten.

Henkilöstömenot (26.10.01), milj €	2012	2016	Säästötavoite oli	Muutos	Saavuttamaton säästö	Poikkeaman suuruus % kokonaisbudjetista
POHA + PTK	16,6	21,39	2,5	5,33	-7,83	-48,75 %
Keskusrikospoliisi	41,81	44,17	0	2,36	-2,36	-5,64 %
LP+Paikallispoliisi	484,34	476,20	11,22	-8,14	-3,14	-0,65 %
Poliisiammattikorkeakoulu	13,44	14,32	1,34	0,88	-2,22	-16,52 %
SUPO	12,71	16,99	0,15	4,2	-4,35	-34,23 %
Yht.			15,21		-19,9	

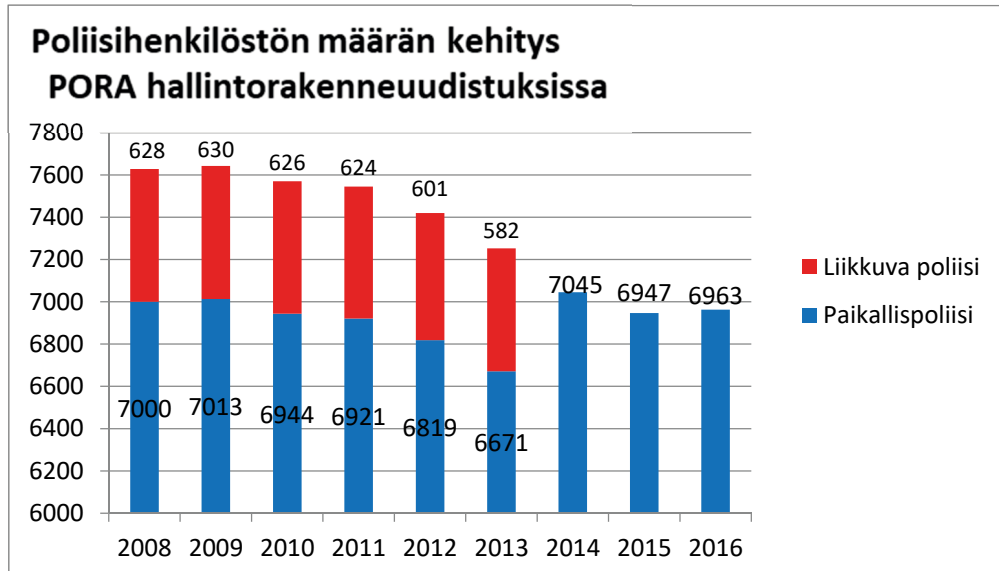
Poliisi onnistui estämään PORA III uudistuksessa taloutensa voimakkaan kasvun, kuten edellä aikaisemmissa luvuissa on todettu. Taloutta piti kuitenkin tasapainottaa poliisin VATU ohjelman hallintoideologisten näkemyksen mukaan siten, että hallinto- ja tukitoimintoja kevennetään ja säästyneet varat ohjataan operatiiviseen toimintaan. Pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa poliisimiesten määrän tasoksi määriteltiin vuoden 2011 taso eli 7700 henkilötyövuotta koko hallituskaudeksi. Tavoitteena oli turvata poliisipalvelut tasapuolisesti koko maassa. (Kataisen HO, sivu 27.) Tämä määrä sisälsi erillisyyksiköt ja paikallispoliisin. Edellä mainittu määrittely liittyi valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan. (kuviot 32, 34, 42, 67, 68, 75.) PORA III rakenneuudistuksen tavoitteena oli niin ikään turvata operatiivinen toiminta. Vuonna 2014 Liikkuva poliisi liitettiin paikallispoliisiin. Oheisesta kuviosta on havaittavissa, että Liikkuva poliisi on sulautunut paikallispoliisiin siten, ettei liitoksella saavutettu kuin hetkellisesti PORA I -vaiheen henkilöstömäärällinen alkuvaiheen taso. (kuvio 42.)

HE 15/2013:ssa todetaan PORA III -vaiheen tehostamiskohteista: ”Keskeisiä kohteita ovat tukitoimintojen työaika, toimitilat ja materiaalikustannukset. Säästöt eivät kohdistu operatiivisiin toimintoihin eivätkä täten vaikuta palvelujen tasoon.”

Hallituksen esityksen tekstissä mainitut tavoitteet ja toteutuma ovat selvässä ristiriidassa. Operatiivinen toiminta on kärsinyt rakenneuudistuksessa ja hallinnon kulut kasvaneet. (kuviot 42, 73, 74, 85, 86, 91, 93; taulukko 34)

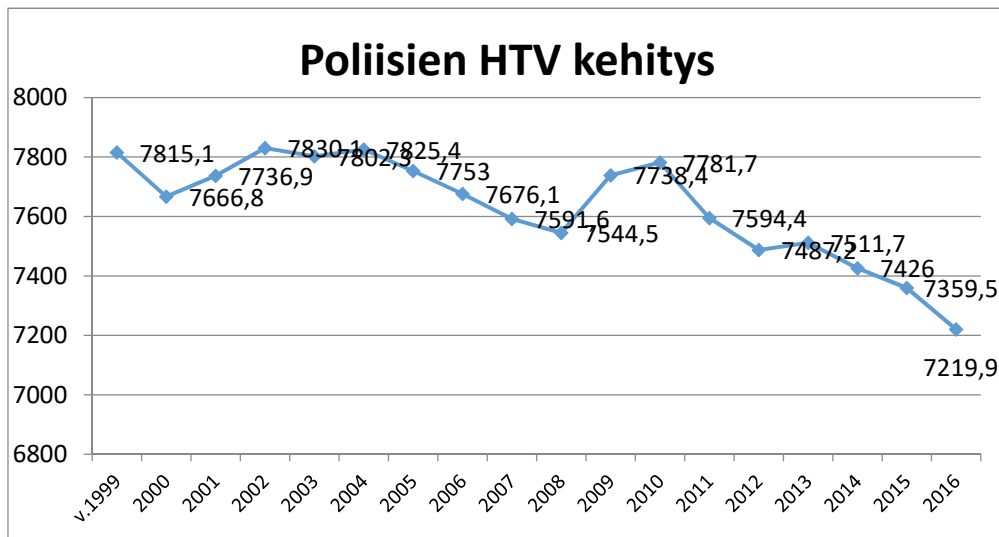
Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä asetti liikennevalvonnan määrälle ja tuloksellisuudelle vuoden 2012 tasoa vastaavat tavoitteet, joita eduskunta seuraa vuosittain. Vuoden 2016 liikennevalvonnan tavoitteeksi asetettiin 619 HTV:tta, josta toteutuma oli 547 HTV:tta. Poikkeama tavoitteesta oli -11,6 %. (taulukko 37; Poliisihallitus 3/2019.)

Kuvio 42. PORA III uudistuksessa vuonna 2014 Liikkuva poliisi yhdistettiin paikallispoliisiin. Tällä Liikkuvan poliisin henkilöstömäärän lisäyksellä paikallispoliisin henkilöstömäärässä ei saavutettu edes vuoden 2009 tasoa kuin hetkellisesti. Toisin sanoen kyseessä oli todellinen sulautus, vaikka PORA uudistusten tavoitteena hallitusohjelmien mukaan oli säilyttää ja turvata operatiivisen henkilöstön taso tai jopa parantaa sitä hallintoa keventämällä. Vähennys oli 660 HTV:tta eli enemmän kuin Liikkuvan poliisin henkilöstön määrä.



”Liikkuvan poliisin sulauttaminen paikallispoliisiin romutti sen mahdollisuudet keskittyä liikenneturvallisuustyöhön. Liikenneyksikön partiot paikkaavat entistä enemmän kentän väheneviä ja yllättävistä poistumista johtuvia resurssitarpeita” (vastaajan kommentti).

Kuvio 43. Koko poliisihenkilöstön määrän kehitys. Poliisien määrä on laskenut tuottavuusohjelman käynnistyttyä noin 600 HTV:ta.



Hälytystoiminnan valtakunnalliset kokonaiskustannukset ovat kasvaneet PORA uudistuksissa 66,2 %. Siitä huolimatta toimintavalmiusajat ovat heikentyneet ja hälytystehtäviä jää vuositasolla 100000 kokonaan hoitamatta. Tutkimusalueella toimintavalmiusajat ovat laskeneet merkittävästi uudistusten aikana. (kuviot 34, 35, 45, 46, 47, 50; taulukot 35, 41, 42, 50.)

Taulukko 35. Hälytystoiminnan valtakunnalliset kustannukset ovat kasvaneet. Hälytystoiminnan kustannuksien laskenta perustuu vuodesta 2016 alkaen poliisimiesten kirjaamiin tunteihin eli empiiriseen todellisuuteen, joten sen jälkeiset tiedot eivät ole vertailukelpoisia aiempien laskennallisesti saatujen tilastotietojen kanssa. Uuden laskentatavan mukaan hälytystoiminnan todelliset kustannukset olivat vuonna 2017 jo 179,4 miljoonaa euroa. (budjetti/vm.fi.)

	Hälytystoiminnan kustannukset, milj.
v.2007	68,3
v.2008	76,2
v.2009	67,1
v.2010	72,4
v.2012	90,9
v.2014	110,3
v.2015	113,5

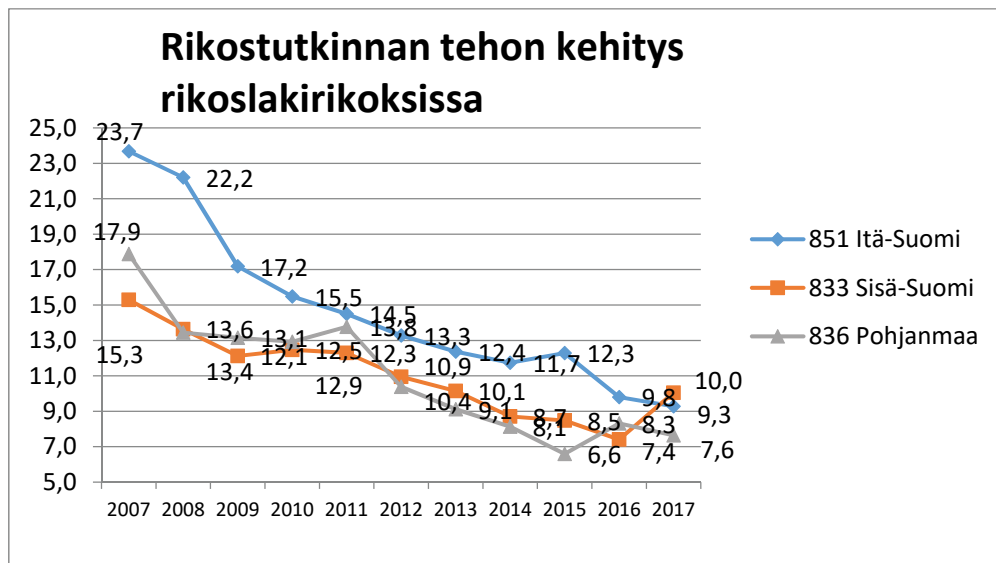
Seuraava SM:n antama selvitys PORA III -vaiheen toteuttamisesta antaa ylipösiivisen kuvan, koska siinä ei ole selvästikään huomioitu pidemmän välin aikaperiodia rakenteiden vaikuttavuudesta toiminnallisiin tuloksiin.

”Valvonta- ja hälytystoiminnan osalta toiminnallisissa tuloksissa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta. Toimintavalmiusaika on pysynyt lähes samana; kaikkeiden hälytystehtävien osalta toimintavalmiusaika on hieman pidentynyt, mutta kiireellisten tehtävien osalta lyhentynyt.” (Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukainen selvitys 19.12.2014 Eduskunnalle poliisin hallintorakenneuudistuksesta PORA III; vrt. Poliisihallitus 3/2019; kuvio 45.)

VTV:n (150/2007) mukaan valtaosa valtionhallinnon tuloksellisuudesta voidaan ja on asianmukaista todentaa useiden vuosien aikaperiodin tarkastelun perusteella. Tätä aikaperiodiin kytkettyä raportointia ei kaikilta osin ole toteutettu.

Seuraava kuvio 44 ilmentää rikostutkinnan tehoa, mikä on ollut PORA uudistusten jälkeen lineaarisesti voimakkaassa laskusuunnassa.

Kuvio 44. Rikostutkinnan teho on laskenut tuottavuus-, vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman aikana (PolStat).



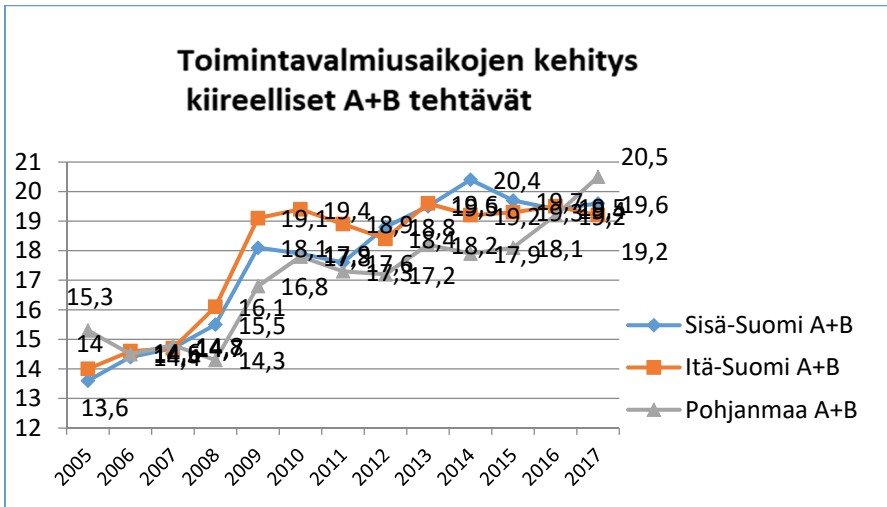
Rikostutkinnan teho⁶⁵ on Itä-Suomessa laskenut vuoden 2017 loppuun mennessä 39,6 %, Sisä-Suomessa 43,6 % ja Pohjanmaalla 34,2 %. Toimintavalmiusaika on heikentynyt kiireellisissä A+B tehtävissä Itä-Suomessa 37,14 %, Sisä-Suomessa 44,12 % ja Pohjanmaalla 33,99%. Itä-Suomen poliisien kirjoittamien rangaistusvaatimusten (RV) ja rikesakkojen määrät (pl. automaattivalvonta) ovat vähentyneet 43,48 %. Sisä-Suomessa vähennystä on 36,11 % ja Pohjanmaalla 25,21 %. Pakkokeinojen määrät ovat eniten laskeneet Itä-Suomessa, jossa poliisitoiminnan keskittäminen on ollut voimakkainta. Siellä pakkokeinojen käyttö on laskenut 39,2 %, Sisä-Suomessa 6,3 % ja Pohjanmaalla 8,9 %. (PolStat 22.11.2018; kuviot 33, 35, 44, 45, 47, 80, 82, 89.)

Vastaajien mukaan muun muassa keskitetty rakenne ja poliisin heikentynyt tavoitettavuus ovat osaltaan heikentäneet toiminnallista tehokkuutta. Tilastot osoittavat samansuuntaista kehitystä. Toimintavalmiusajat ovat heikentyneet, vaikka hälytystoimintaan on osoitettu merkittävästi enemmän resursseja. Esimerkiksi Pohjanmaalla resursseja hälytystoimintaan on osoitettu 180,8 %, Itä-Suomessa 130,7 % ja Sisä-Suomessa 96,4 % aiempaa enemmän. Hälytystehtävien määrien suhteen ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, joten ne eivät selitä muutosta huonompaan suuntaan. Pohjanmaalla hälytystehtävien lukumäärä on kasvanut 10,6 %, Sisä-Suomessa 14,5 % ja Itä-Suomessa on muista poiketen tapahtunut laskua 18,03 %. Asiakaspalvelunäkökulmasta näyttää siis siltä, että keskitetyllä rakenteella lisäpanostuksesta huolimatta palvelutavoitteet heikkenevät. Rakenneohjelmien tavoitteenahan oli tuottavuuden, vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden parantaminen eli päinvastainen, mihin tilanne on nyt ajautunut. Tuotettujen tehtävien sisältö tai ajoitus ei ole yhdenmukainen asiakkaiden tarpeiden ja odotusten kanssa. Kyse on siis responsiivisuusongelmasta⁶⁶. Valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta todetaan, että näkyvällä valvonnalla ja nopealla vasteajalla hälytystehtävissä on tärkeä vaikutus turvallisuuden tunteeseen. (kuviot 34, 35, 37, 44, 45, 74,75, 81, 83, 90)

⁶⁵ Rikostutkinnan teho = Selvitys % per tutkinta-aika (ei P-ilm)

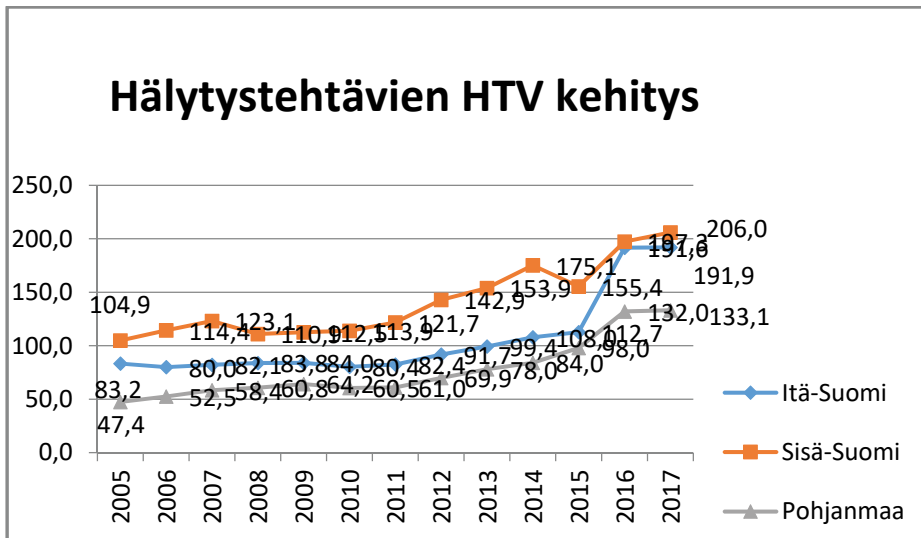
⁶⁶ Responsiivisuuteen kuuluu tietoisuus organisaation perustehtävästä eli siitä, mitä tehdään ja kenelle, millaisia tarpeita asiakkailta on ja miten palvelut tuotetaan tehokkaimmin (Kotler 1982).

Kuvio 45. Kiireellisissä A+B tehtävissä toimintavalmiusajat ovat heikentyneet tuottavuus-, vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmien aikana yli 44 %. Tavoite oli päinvastainen. (PolStat.)

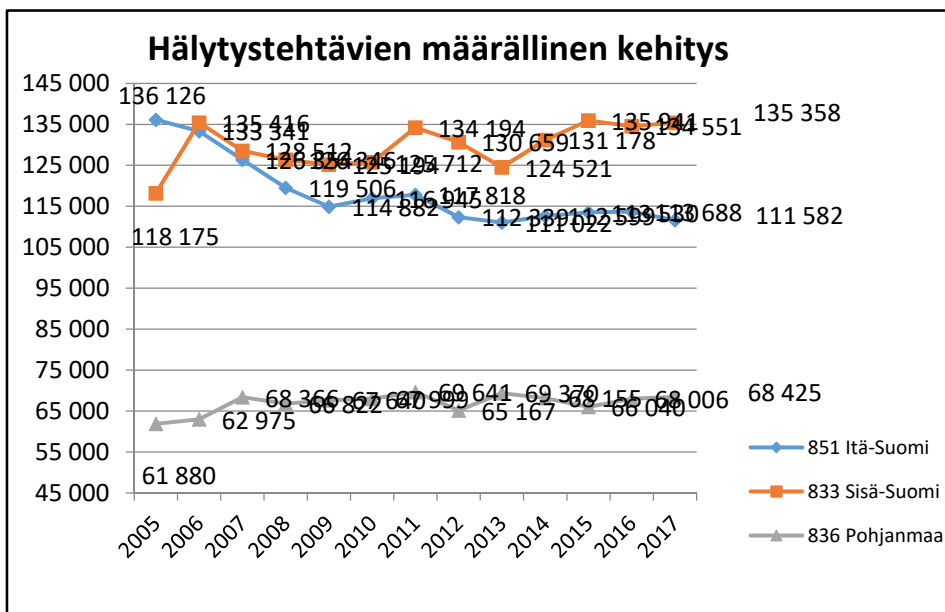


Poliisin vuosikertomuksia vertailtaessa on huomioitava, että hätäkeskuslaitoksen hälytysten välittämiseen kulunut aika vähennettiin A-tehtävien toimintavalmiusajasta ensimmäisen kerran vuonna 2009, jolloin tehtiin PORA I -vaiheen rakenneuudistus. Tämä oli keinotekoinen A-tehtävien toimintavalmiusaikojen parantaminen, mikä on havaittavissa poliisin vuosikertomuksissa. Tästä mittaustavan muutoksesta huolimatta toimintavalmiusaikojen kehitys on heikentynyt. PORA uudistuksissa julki-tuodut kiireellisten A-toimintavalmiusaikojen tilastot näyttävät siis 1.1.2009 alkaen uuden mittaustavan vuoksi tosiasiallista tietoa positiivisemmilta, eivätkä ole suoraan vertailukelpoisia PORA uudistusta edeltäneisiin vuosiin. (ks. VTV 150/2007; Poliisin vuosikertomukset vuosilta 2008, 2009.)

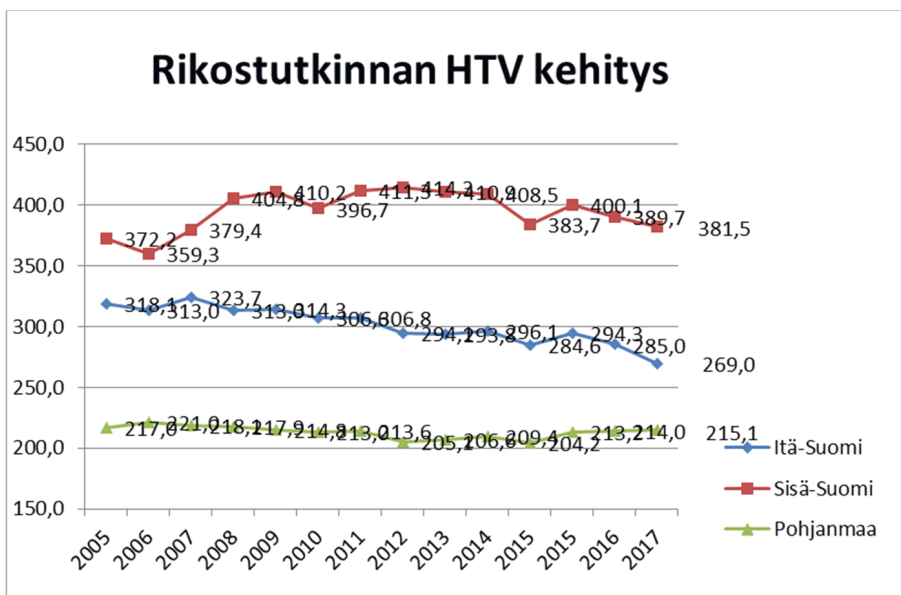
Kuvio 46. Paradoksaalista on, että hälytystoiminnan HTV:en kasvu on ollut enimmillään 180,8 %. Tämä ei kuitenkaan näy toimintavalmiusaikojen lyhenemisenä, vaan toimintavalmiusajat ovat päinvastoin hidastuneet jopa yli 40 % valtion tuottavuus-, vaikuttavuus- ja tulokellisuusohjelmien aikana. (POHA.)



Kuvio 47. Hälytystehtävien määrässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.



Kuvio 48. Rikostutkinnan HTV:ien kehitys. Itä-Suomen poliisilaitoksessa rikostutkinnan HTV:ien määrä on selkeimmin laskenut. (POHA.)

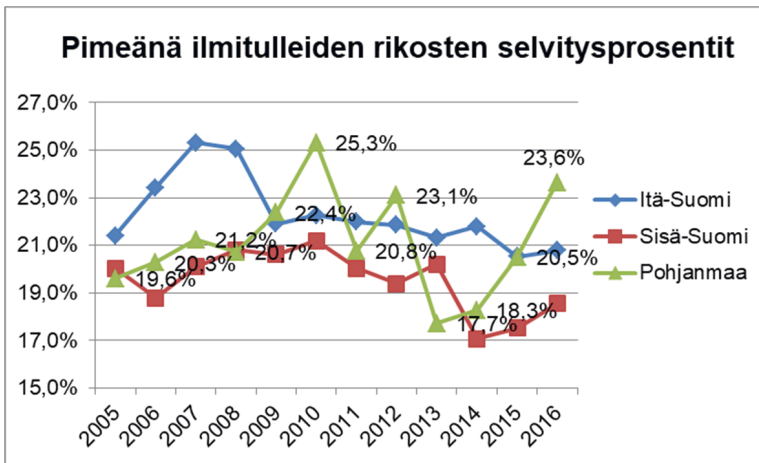


Poliisien määrän vakiinnuttamisen lisäksi hallitusohjelma edellytti poliisitoiminnan tehostumista. Tehostamiskohteiksi määriteltiin erityisesti rikostorjunta. (SM 4/2012.) Oheisista kuvioista voi päätellä, ettei tavoiteltuun tulokseen ole päästy, vaan tulokset ovat lähteneet huonompaan suuntaan. Rikostorjunnan valtakunnalliset kokonaiskustannukset ovat kasvaneet tuottavuusohjelman alkuvuosista ennen PORA uudistuksia 9,7 %, ja siitä huolimatta tutkinnan teho on heikentynyt. (kuvio 44, 48; taulukko 36.)

Taulukko 36. Rikostorjunnan kustannusten muutos (vm.fi).

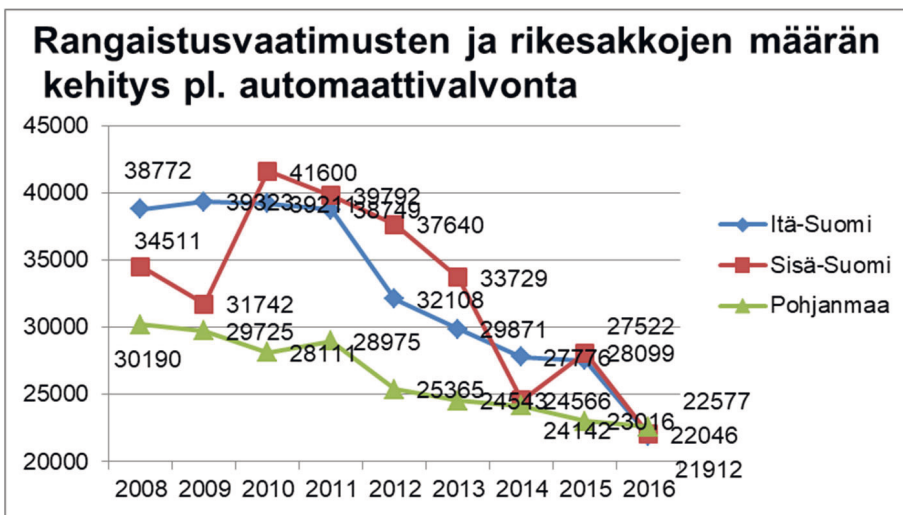
	Rikostorjunnan kokonaiskustannukset milj.
v.2007	304,3
v.2008	298,0
v.2009	321,7
v.2010	339,8
v.2012	342,7
v.2013	349,1
v.2014	360,6
v.2015	352,2
v.2016	343,7
v.2017	332,2

Kuvio 49. Pimeänä ilmoitettujen rikosten selvittämisprosentit (PolStat).



Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman yksi merkittävin tavoite oli toiminnallisen tehokkuuden parantaminen ja paremman vaikuttavuuden aikaansaaminen.

Kuvio 50. Itä-Suomen poliisien kirjoittamat RV:t ja rikesakkojen määrät ovat vähentyneet 43,48 %. Sisä-Suomessa vähennystä on 36,11 % ja Pohjanmaalla 25,21 %. Sakkolain 1.12.2016 uudistuksen jälkeen tilastot eivät enää ole vertailukelpoisia. (PolStat 25.9.2017.)



”PORA I lähtien poliisipalvelut ovat huonontuneet. En pysty sanomaan yhtäkään asia mikä olisi parantunut vuodesta 2009. Työntekijät ovat erittäin huolestuneita poliisiorganisaation suunnasta” (vastaajan kommentti).

”PORA III organisaation pabin virhe oli Liikkuvan poliisin lakkauttaminen, sillä se on johtanut liikenteen valvonnan merkittävään määrälliseen vähentymiseen, jonka ovat todenneet myös kansalaiset tien päällä. Erityisesti raskaan liikenteen valvonnan väheneminen on johtanut harmaan talouden välittömään lisääntymiseen tien päällä. Nykyisen liikennepoliisin partiot sidotaan alueellisesti jopa useaksi vuoroksi viikoittain ajamaan hälytystehtäviä ja samalla POHA antaa liikenteen valvonnan vähenemisestä siloteltua tietoa esittäen liikenteen valvonnan tilastoissa yhdessä nykyisen liikennepoliisin ja paikallispoliisin liikenteen valvonnan tulokset” (vastaajan kommentti).

”Räsänen Savon Sanomille: Poliisiuudistus suunniteltiin kääreessä. Räsänen kertoo, ettei kääreen vuoksi voitu selvittää myöskään aiempien, vuosina 2008–2011 tehtyjen poliisiuudistusten vaikutuksia ennen työryhmän kasaamista.” (SS 8.9.2012).

Aiemmasta PORA I -vaiheesta todetaan hallituksen esityksessä (HE 15/2013) seuraavasti: ”Uudistuksissa on kyetty turvaamaan poliisin peruspalvelut ja poliisin palvelukyky. Tuottavuus ja tuloksellisuus ovat pääosin parantuneet, tosin alueellisia ja yksiköiden välisiä eroja on edelleen.” Tämä hallituksen esityksessä mainittu tuottavuuden ja tuloksellisuuden parantumisen toteaminen on melkoisessa ristiriidassa tilastollisen kehityksen kanssa. Julkisen sektorin tuottavuuden mittaaminen on ongelmallista, koska jos henkilöstöä vähennetään, niin tuottavuus paranee, vaikka tulokset tosiasiallisesti heikkenevät. (ks. Soininvaara 2009.)

Räsänen kiistää, että poliisin hallintorakenteen uudistuksella olisi tekemistä niin sanottujen pimeiden omaisuusrikosten hieman aiempaa heikomman selvitysprosentin kanssa. Poliisilaitosten määrä väheni 24:stä 11:een, ja liikkuva poliisi lakkautettiin vuodenvaihteessa. Uudistus ei vaikuta ainakaan negatiivisesti. Poliisi on arvioinut, että suuremmat yksiköt ovat tehokkaampia omaisuusrikosten tutkinnassa. Ilman uudistusta olisi enemmän ihmisiä hallinnossa ja vähemmän tutkimassa rikoksia, Räsänen sanoo.” (HS 5.8.2014.)

”Näistä poraamisista ei ole ollut juuri mitään hyötyä. Kentällä on koko ajan entistä vähemmän väkeä ja ainakaan kentälle ei konstaapeleita oteta töihin esim. sairaspöistumien korvaamiseksi. Liikenneryhmä ajaa enemmän keikkaa kuin tekee liikennevalvontaa. Poliisin tavoitettavuus ja näkyvyys on vähenynyt, liikenteen valvonnan taso laskenut, byrokratia lisääntynyt eikä kukaan tiedä kuka mistäkin asiasta päättää. Tutkinnassa paineet ovat kovat eikä tutkijoita ole riittävästi” (vastaajan kommentti).

”Organisaatiomuutos on vienyt tehokkaasti työhön sitoutumisen ja motivaation. Ennen oman laitoksen aikaan tehtiin työtä talon ja yhteisten tulosten eteen. Nyt ei ole mitään konkreettista, minkä eteen tekisi tulosta. Hyvistä tuloksista osattiin myös iloita.” (vastaajan kommentti).

PORA III -vaiheen tavoitteet liikennevalvonnan osalta on ilmaistu seuraavilla tunnusluvuilla (taulukko 37).

Taulukko 37. Liikennevalvonnan määrän kehitys on jäänyt merkittävästi sille asetetuista tavoitteista.

LIIKENNEVALVONNAN TAVOITTEET	Tavoite	Toteutuma 2015	Toteutuma 2016
Liikenneturvallisuusindeksi	144,2	181,9	185
Onnistuminen liikennevalvonnassa	8		
Liikennevalvonnan HTV	619	505	490
Raskaanliikenteen valvonta	54	46,7	46

”Liikkuva poliisi on järkevää yhdistää samankaltaiseen paikallispoliisiin. Yhdistäminen on toiminnallisesti ja taloudellisesti järkevää. Liikenteenvalvonta säilyy edelleen vahvana. Liikkuvässä poliisissa nyt palvelevat poliisit jatkavat samoissa liikennevalvonnan tehtävissä paikallispoliisin alaisuudessa. Paikallispoliisi tekee jo nyt 55 prosenttia liikenteen valvontatyöstä. Suomessa on ennen yhdistämistä kaksi lähes samankaltaista ja -vahvuista, pääsääntöisesti samaa työtä tekevää ja samoille paikkakunnille sijoitunutta liikennevalvontaorganisaatiota. Niillä on erillinen johto, suunnittelutoiminnot, hallintopalvelut, toimitilat ja muun muassa ajoneuvokalusto. Purkamalla päällekkäisyydet voidaan säästää yli kuusi miljoonaa euroa.” (Räsänen HS. 8.11.2013.)

”Räsänen uskoo, että Liikkuvan poliisin lakkautus voi jopa parantaa liikenteen valvontaa, kun kaksi liikenteenvalvonnan rinnakkaista organisaatiota yhdistetään.” (HS 23.8.2013.)

PORA III uudistuksen tavoitteena oli lain velvoitteen mukaisesti turvata yhdenvertaiset palvelut kaikille asuinpaikasta riippumatta.⁶⁷ Lisäksi PORA III uudistusta

⁶⁷ Poliisihallituksen tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa (Laki poliisin hallinnosta 10.7.2015/860).

perusteltiin sillä, että hallintoa keventämällä pystytään operatiivisen toiminnan resurssit säilyttämään. Talouden kasvu tasapainotettiin suurelta osin vähentämällä juuri operatiivista henkilöstä. Tämä selittää osaltaan tilastollisen kehityksen ja sen, miksi vastaajat eivät usko siihen, että poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti myös haja-asutusalueiden hälytys- ja rikostutkintatehtävät. Vastaajat eivät usko keskitetyn poliisin kykenevän vastaamaan kiireellisiin hälytystehtäviin riittäväällä nopeudella. Vastajilla oli huoli poliisitoiminnan tason, poliisin näkyvyyden, poliisipalveluiden ja poliisin tavoitettavuuden kehityksestä. (ks. HE 15/2013; kuvio 19.)

5.1.5 KYSELYTUTKIMUKSEN YHTEENVETO

Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteena oli nimensä mukaisesti palvelukyvyyn ja vaikuttavuuden parantaminen. Samansuuntaiset tavoitteet olivat myös sitä edeltäneellä vuonna 2005 käynnistetyllä valtion tuottavuusohjelmalla. PORA rakenneohjelmat pohjautuvat edellä mainittuihin valtion rakenneohjelmiin ja aikakautensa hallintoparadigmoihin. Kyselytutkimukseen osallistujat näyttävät hyvin seuranneen näiden rakenneohjelmien tavoitteiden asettamista ja etenkin niiden tavoitteiden toteutumista. Valtion rakenneohjelmissä tavoitteet oli asetettu erittäin positiivisiksi poliisin operatiivisen henkilöstön näkökulmasta. Näiden ohjelmien välittämä positiivinen illuusio ja myöhemmin käytännössä ohjelmien tavoitteiden toteutumattomuus ovat luoneet poliisihenkilöstössä pettymyksen ilmapiihin, mikä näkyy vastauksissa. BSC-mittaristolla saadut tulokset osoittavat, että nelikenttämallin kaikki osa-alueet; aikaansaannoskyky, asiakkaiden palvelukyky, prosessit ja vaikuttavuus, linkittyvät vahvasti toisiinsa. Tämä tutkimus vahvistaa BSC teoriaa erityisesti siltä osin, että kaikilla nelikenttämallin osa-alueilla on vaikuttavuuksia toisiin kenttiin ja erityisesti siten juuri kokonaistuloksellisuuteen.

PORA III rakenneohjelman yhtenä tavoitteena oli taata tasapuoliset palvelut asuinpaikasta riippumatta. Vastaajista 94,1 % väitti, ettei hälytystehtävien osalta näihin palvelutavoitteisiin ole kyetty ja 85,5 % vastasi, ettei rikostutkintaa kyetä hoitamaan tasapuolisesti haja-asutusalueiden osalta. Vastaajista 80,1 % koki, että poliisin tavoitettavuudesta tuleva negatiivinen palaute on lisääntynyt. (kuviot 32, 34, 35, 37, 38, 74, 75, 81, 82, 91.) Rakenneuudistuksella oli tarkoitus turvata operatiivisen poliisitoiminnan taso. Vain 5,1 % oli sitä mieltä, että poliisitoiminnan taso ei ole laskenut,

87,6 % oli asiasta eri mieltä. Seuraava SM:n selvitys on ristiriidassa vastaajien näkemysten ja poliisin tilastollisen kehityksen suhteen. (vrt. kuviot 33, 34, 35, 39, 43, 44, 45.)

”Poliisitoiminnassa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia PORA III hallintorakennemuutoksen myötä. Poliisin aiempi kenttätoiminnan järjestämistapa ja operatiiviset toimintamallit säilytettiin uudistuksessa ennallaan. Poliisin operatiivinen toiminta hoidetaan edelleen hajautetusti, eikä toimintaa ole keskitetty. Toiminnan taso on säilytetty ja toiminnan laadun vaihtelu ei ole lisääntynyt. Poliisin tulokset ovat lukujen valossa hyvällä mallilla.” (Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukainen selvitys 19.12.2014 Eduskunnalle poliisin hallintorakennemuutuksesta PORA III.)

Vastaajista 66,2 % koki, ettei poliisimiehiä ole pystytty pitämään perustehtävän mukaisissa tehtävissä.

”Organisaatiouudistus aiheutti sen, etteivät asiakkaat tavoita poliisia muuten kuin 112:n kautta” (vastaajan kommentti).

Yleinen havainto oli, että virkatehtävän taso, jossa henkilöt työskentelivät, vaikutti hyvin merkittävästi siihen, miten hallintorakennemuutuksen koettiin onnistuneen. Mitä korkeammassa asemassa vastaajaryhmä oli, niin sitä positiivisemmin se koki uudistuksen. Poliisilaitosten ylimmissä johtotehtävissä toimivat kokivat hekin positiivisesti ainoastaan Aikaansaannoskyvyn onnistumisen, muiden pääkomponenttien osalta kokemukset olivat negatiivispainotteisia. Muu päällystö, alipäällystö ja miehistö kokivat kaikkien pääkomponenttien osa-alueiden toteutumisen negatiivispainotteisesti.

Rakennepohjan tavoitteena oli parempi tuloksellisuus, joka koostuu vaikuttavuudesta, palvelukyvystä, aikaansaannoskyvystä sekä tuottavuudesta ja taloudellisuudesta. Vastaajien kokemuksen mukaan PORA III on ollut asetettuihin tavoitteisiin nähden pettymys, koska se on heikentänyt poliisin toimintaedellytyksiä monilla osa-alueilla.

5.2 PORA OHJELMIEN TOTEUTUS JA ARVIOINTI

Poliisin hallintorakennepohjelmien PORA I, II ja III -vaiheissa hallinto on kustannuksiltaan jatkuvasti paisunut, vaikka Hallituksen esityksessä (58/2009) tavoitteeksi oli

kirjattu väliportaan hallinnon poistamisen ja keskushallinnon uudelleen organisoinnin myötä tuoda 40 htv:n säästöt. Poliisihallinnon ongelmana on keskushallinnon kaksiportaisuus, joka on lisännyt päällekkäisiä hallintovirkoja. Tämän lisäksi Poliisihallituksen konserniin on sijoitettu niitä virkoja, jotka vapautuivat poliisilaitoksista rakenneuudistuksessa. Kehysmäärärahojen kohdentamisessa on siis jatkettu hallintokulujen ja erityisesti POHA konsernin kasvattamista. Vastaajista vain 3,2 % uskoi hallinnon kevenemisen toteutuvan. Kyselytutkimuksen mittaustulokset osoittavat, että saatu tieto vastaa vallalla olevaa tilastollista kehitystä hallinnon kasvun suhteen. (kuviot 40, 41; taulukko 38; Ksml 4.7.2014.)

Taulukko 38. PORA III -vaiheen säästötavoitteet ja toteutumat. Vastaajien kokemukset ja tilastot osoittavat samansuuntaista kehitystä eli resurssit kohdistetaan operatiivisen toiminnan sijaan hallintoon. (POHA; SM 34/2012.)

Henkilöstömenot (26.10.01), milj €	2012	2016	Säästötavoite oli	Muutos	Saavuttamaton säästö	Poikkeaman suuruus % kokonaisbudjetista
POHA + PTK	16,6	21,39	2,5	5,33	-7,83	-48,75 %
Keskusrikopoliisi	41,81	44,17	0	2,36	-2,36	-5,64 %
LP+Paikallispoliisi	484,34	476,20	11,22	-8,14	-3,14	-0,65 %
Poliisiammattikorkeakoulu	13,44	14,32	1,34	0,88	-2,22	-16,52 %
SUPO	12,71	16,99	0,15	4,2	-4,35	-34,23 %
Yht.			15,21		-19,9	

Paradoksaalista oli, että PORA III -vaiheen henkilöstöbudjetoinnin leikkaus koski erityisesti paikallispoliisin operatiivisen toiminnan ydintä, vaikka asiakirjojen mukaan juuri tämä operatiivinen toiminto piti kaikissa näissä uudistuksissa turvata (HE 15/2013). Operatiivisen henkilöstön vähennyksestä aiheutui turvallisuuspalveluihin merkittävä heikennys, koska tämä henkilöstö toimii varsinaisesti kansalaisten suuntaan turvallisuuspalvelujen tuottajana, yhteydenpitäjänä ja heikkojen signaalien tuntosarvina.

”Hallinto ei ole keventynyt eikä päällystön määrä ole ainakaan vähentynyt. Kenttä- ja hälytystoimen henkilöstöä ja tukintaporukkaa on sen sijaan vähennetty koko ajan eikä loppua supistuksille ole näkyvissä, kansliahenkilökuntakaan ei ole yhtään paremmassa asemassa. Jatkuvan keskittämisen seurauksena häviävät poliisipalvelut maaseudulta kokonaan” (vastaajan kommentti).

Tämä tutkimus osoittaa, että PORA I, II ja III -vaiheen suunnittelussa jäi ennalta arvioimatta keskitetyn johtamisen ja valtakunnalliseksi laajennetun linjaesikuntaorganisaation vaikutukset paikallispoliisin sekä poliisin kaksiportaisen keskushallinnon toimintaan. Aiemmassa kyselyssä vuonna 2009 tuli ilmi, että henkilöstölle kerrottiin ennen PORA I uudistusta, ettei mikään muutu, ainoastaan hallintoa keskitetään ja kevennetään, siten operatiivisiin tehtäviin tulee jokaista lakkautettua poliisipäällikön

virkaa kohti kaksi kenttäpoliisia. Keskitetty organisaatio kasvatti aiempien lupauksen sijaan korkeasti palkattujen virkamiesten määrää pääpoliisiasemilla, keskushallinnossa ja niiden esikunnissa. Näiden virkajärjestelyjen kalleutta ja toimimattomuutta vastauksissa on kritisoitu. Lisäksi poliisiasemien henkilöstöstä tehtiin jäykkiä yhden linjan kapea-alaisia toimijoita, mikä toi hitaamman, resursseja kuluttavan ja kalliimman toimintatavan poliisiorganisaatioon.

Harvey-Jonesin (1991, 55-56) mukaan suurten organisaatioiden ominaispiirre on toimintojen keskittäminen. Keskitetty rakenne vaatii paljon asiantuntijoita, joiden määrällinen kasvu on yksi merkittävä ongelma. Keskitetylle organisaatiolle ominaista on epäluottamus alaisten toimintaan, joka synnyttää taas puolestaan merkittävän valvontakoneiston. Hannus (1994, 15-16) toteaa, että funktionaalinen ajattelutapa johtaa erikoistumiseen ja kapeasti määriteltyihin työtehtäviin ja sitä kautta tehottomuuteen ja raskaisiin byrokraattisiin organisaatioihin. Tuottavuutta mitattaessa on syytä huomioida organisaation eri tasot. Tehottomuutta voi ilmetä ainakin kahdella eri tasolla hallinnon tai palvelun tehottomuutena. (Lane 2000, 246-247.)

PORA I -vaihetta perusteltiin hallintokulujen säästöillä, jotka syntyvät siitä, kun poliisipäälliköiden määrää vähennetään 90:stä 24:ään. Säästöjä olisi tapahtunutkin, jollei ylimääräiseksi jääneille poliisipäälliköille olisi perustettu uusia apulaispoliisipäällikön virkoja. Poliisille aiheutui näistä ylimääräisistä apulaispääliköiden viroista vuosittain lähes neljän miljoonan kustannukset. Huonoa hallintoa osoitti, että PORA I -vaiheen aikana tutkimusalueen poliisilaitoksissa avautui kolme apulaispäälikön virkaa ja kaikki nämä virat täytettiin poliisin keskushallinnon suostumuksella, vaikka näitä ei pitänyt PORA I -vaiheen asiakirjojen mukaan enää täyttää. Samanlainen nimityskierre jatkui PORA II ja III -vaiheissa. (SM 086:00/2007; Polstat 2019.)

Poliisihistorian merkittävin keskushallinnon kasvu alkoi vuonna 2010 PORA II -vaiheessa. Kaksiportaiseksi muutettu keskushallinto kasvoi silloin Suomen itsenäisyyden ajan mittavimmaksi, vaikka hallintoa piti tuottavuusohjelman ja hallituksen esityksen mukaan keventää. Tätä kasvukehitystä ei ole onnistuttu pysäyttämään. (ks. HE 58/2009.)

PORA II -vaiheen uudistuksessa lääninhallitusten poliisiosastojen eli väliportaahan hallinnon poistamisen yhteydessä piti vapautua 78 virkaa, mutta nämä virat siirrettiin suurelta osin Poliisihallitukseen. PORA III -vaiheessa Poliisihallitukseen perustettiin lisää uusia virkoja. Väliportaahan hallinnon virkojen siirtäminen keskushallintoon aiheutti yksistään vähintään kuuden miljoonan euron kuluerän. Johtotasoon suuntautunut ”hyvä henkilöstöpolitiikka” on aiheuttanut poliisissa merkittävän taloudellisen intervention, joka heijastuu edelleen erityisesti operatiiviseen toimintaan. Hyvä henkilöstöpolitiikka muutosvaiheessa ei ole ongelma, mutta ongelmaksi muodostuu se,

kun sen nimissä tehdään uudet perusteettomat nimittämiskierrokset eli jatketaan perusteettomien virkojen perustamista ja ylläpitoa. Maguire (2003, 77-78) toteaa, että poliisiorganisaatiot ovat monimutkaisia hallinto- ja hierarkkarakenteiltaan, koska niillä on ollut pidempi historia ja siten enemmän aikaa lisätä uusia yksiköitä, uusia johtamistasoja, uusia muodollisia sääntöjä ja kasvattaa niiden hallinnollisia esikuntia. (ks. Oulun malli 3.2; Temmes 1991, 97; HE 58/2009.)

Selvitysmies Kari Salmen (2013) mukaan poliisihallinnon keventäminen vaatii vahvaa kättä. Tavoitteiden pitää olla sellaisia, jotka pysyvästi vähentävät päällekkäisyyksiä ja tehottomuutta. Muutokseen on luotava sellainen rotaatio virkakiertoon, että se mahdollistaa resurssien siirron operatiiviseen toimintaan.

PORA III oli uusi yritys madaltaa keskushallintoa, mutta kasvu jatkui ennätyselliseen tahtiin. Poliisihallituksen konsernin palkkakulut kasvoivat uudistuksessa 5,5 miljoonaa euroa. Operatiivinen poliisitoiminta joutui ja joutuu kärsimään raskaasta keskusjohdosta, hallinnon palkankorotuksista, paikallisesta raskaasta, moniportaisesta johto- ja esikuntarakenteesta sekä linjaorganisaation tuomasta jäykästä, keskiteytystä, byrokraattisesta toimintatavasta. Byrokratia näyttättyy ja koskettaa erityisesti tulosta tekevää henkilöstöä, mutta heijastuu niin ikään operatiivisen päällystön johtamistoimintoihin. (ks. HE 15/2013.)

Sekä valtion tuottavuusohjelmassa että valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa oli kansalaisnäkökulmasta katsottuna useita todellisia positiivisia tavoitteita, kuten tasavertaiset ja joustavat palvelut asuinpaikasta riippumatta. Sähköisen asioinnin aloittamisen tavoitteena oli myös kehittää ja tehostaa poliisitoimintaa kaikilla tasoilla. Sähköisen asioinnin kehittäminen onnistui hyvin passiprozessissa, mutta kokonaisuudessaan poliisi oli vuonna 2015 50 % jäljessä sähköisten palvelujen toteuttamisessa. (Netra.fi.)

Päätösvallan keskittäminen näyttää vaikuttavan erityisen kohtalokkaasti korkea-hierakisen organisaation alimman tason operatiivisen toiminnan edellytyksiin. Linjaorganisaatioissa rahavarat jäävät huipulle tai niitä lähellä oleville orgaaneille. Rakenneuudistuksessa ensimmäiseksi korotettiin hallinnon palkkoja. Vuoden 2018 kehysriihessä SUPO:lle suunnattiin 12,5 miljoonan euron, ja koko muulle poliisiorganisaatiolle 18 miljoonan euron lisämääräraha. On ymmärrettävää, että huomiota herättää, kun henkilöstövahvuudeltaan 3,5 prosenttiyksikön SUPO saa lisämäärärahopotista 41 %. Suorat neuvotteluyhteydet sisäministeriöön näyttävät vaikuttavan merkittävästi organisaation rahanjakoon ja siten organisaation toimintaan sekä kasvuun. (ks. SM 94/2017; Paatero 2016, 64-65; Ryssdal 2018; taulukko 35.)

Yhteiskunta, kulttuuri, teknologia ja viestintä ovat kaikki muuttuneet tavalla, johon vanha johtamiskulttuuri ei taivu. Suurin syy tähän on se, että monimutkaiset

ongelmat ja nopeasti muuttuvat olosuhteet vaativat enemmän johtajuutta organisaation kaikilla tasoilla. Johtamistaitoja edellytettiin aiemmin harvoilta, nyt ne ovat välttämättömyys yhä useammille. (ks. Graff 2006, 85-89.)

Kuvio 51. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteiden toteutuminen PORA III uudistuksessa ei täyttänyt henkilöstölle ja kansalaisille markkinoituja odotusarvoja.



6 TUTKIMUKSEN YHTEENVETO

6.1 TUTKIMUKSEN ARVIOINNIN VÄLINEET

Tässä tutkimuksessa käytettiin CMO-kehää ja BSC nelikenttiä ja niihin yhdistettyjä arviointivälineitä, joiden avulla selvitettiin rakenneuudistuksiin liittyviä ja tuloksellisuuden vaikuttavia tekijöitä. Realistista arviointia (CMO) on monissa tutkimuksissa käytetty sellaisenaan erilaisten ohjelmien arviointiin. CMO:n vahvuus on siinä, että sillä voidaan tarkastella kontekstien ja mekanismien välistä suhdetta sekä niiden vaikutusta tulokseen. CMO auttaa pitämään ohjelman ideologiset peruskysymykset hallinnassa ja auttaa teorioiden avulla ymmärtämään syntyneitä ilmiöitä. CMO:n vaarana on ohjelman arvioinnin pelkistäminen, erityisesti silloin kun on kyse laajemmasta ohjelmasta ja sen arvioinnista. Tämän vuoksi tutkimukseen otettiin yhdeksi arvioinnin välineeksi mukaan BSC nelikenttämalli. BSC:n vahvuutena pidetään erityisesti muutoksen eri osa-alueiden kokonaisarviointia ja -hallintaa. Tasapainotetulla mittaristolla (BSC) voidaan muutoksessa arvioida, että toteutuvatko strategiset tavoitteet ja pysytäänkö ohjelman viitoittamalla tiellä sekä arvioida mitkä eri seikat vaikuttavat tulokseen. (ks. Lumijärvi & al. 2003, 17-18; PYJ 2004, 9; Terpstra & Fyfe 2015.)

6.1.1 CMO JA POLIISIORGANISAATION KONTEKSTI

Organisaatioiden rakenneuudistuksiin ja siten rakenteisiin ja johtamiskäytäntöihin vaikuttavat vahvasti hallintoparadigmat ja poliittiset kansalliset hallitusohjelmat. Julkiset organisaatiot, kuten poliisiorganisaatio, pysyivät PA hallintoparadigman aikakaudella pitkään suhteellisen stabiileina. NPM hallintoparadigma käynnisti julkisorganisaatioihin merkittävät muutokset. Uudessa julkisjohtamisessa (NPM) nostettiin esille ammattimainen johtajuus, tulos- ja kustannusvastuu, tuottavuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaus, yksiköiden hajauttaminen sekä julkisten palveluiden yksityistäminen ja kansalaisten palveluperiaate. (ks. Herranen 2015.)

Selkeä havainto oli ennen PORA muutoksia, että rakenteet olivat pienissä ja suurissa poliisilaitoksissa hyvin erilaisia. Suurissa poliisilaitoksissa oli käytössä perinteiseen julkishallintoon (PA) liitetty jäykkä linjaesikuntaorganisaatorakenne, joka ohjasi merkittävästi johtamista ja horisontaalista yhteistoimintaa. Pienemmissä poliisilaitoksissa ennen PORA I -vaihetta oli ollut kahdentoista vuoden ajan käytössä uuteen julkisjohtamiseen (NPM) pohjautuva rakenne, joka mahdollisti henkilöstön korkean osallistumisasteen ja itsenäisen päätätävällän. Ennen PORA I -vaiheen uudistusta poliisin koko henkilöstöstä noin puolet toimi isojen poliisilaitosten korkeahierakisissa, byrokraattisessa rakenteissa ja toinen puoli, eli pienet poliisilaitokset, NPM:n ideologian mukaisessa hajautetussa toimintaympäristössä. Poliisi otti PORA I -vaiheessa ensimmäisen kerran käyttöön läpi koko hallintoon ulottuvan kapeasektorisen linjaesikuntaorganisaatiomallin, joka oli aiemmin ollut käytössä vain suurissa poliisilaitoksissa. Teorian mukaan tämä malli tunnetaan byrokraattisena, jäykkänä ja resursseja tuhlaavana rakenteena.

PORA I -vaiheen rakenteita ohjaavana tekijänä oli NPG-hallintoparadigma, jonka aikana poliisiorganisaatioiden toimintaympäristö muuttui lyhyellä aikavälillä vuosina 2008-2014 erittäin merkittävästi. PORA I -vaiheessa siirryttiin seutukuntapoliisista maakunnalliseen poliisiin. PORA II -vaiheessa maakuntia lähellä oleva väliportaanhallinto poistettiin ja siitä muodostettiin keskitetty Poliisihallitus. PORA III -vaiheessa poliisilaitokset siirtyivät maakuntamallista kahden tai useamman maakunnan käsittäviin poliisilaitoksiin. NPG:n aika merkitsi poliisihallinnossa PORA I, II ja III -vaiheissa askel askeleelta yhä merkittävämpää toimintojen ja resurssien keskittämistä. Lisäksi uudistusvaiheessa muodostettiin poliisin kaksiportainen keskushallintorakenne. (ks. SM 34/2012.)

DEG hallintoparadigman aikakaudella tavoiteltiin henkilöstön säästöjä erityisesti sähköisellä asioinnilla lupahallinnossa. VITJA toiminnanohjausjärjestelmällä tavoiteltiin 150-200 HTV:n säästöjä rikostutkinnassa ja hälytyspartiotehtävissä. VITJA toiminnanohjausjärjestelmä ei ole toteutunut, mutta henkilöstöresurssit vähennettiin. Automaattisella liikennevalvonnalla haluttiin korvata poliisihenkilöstön näkyvää liikennevalvontaa lakkauttamalla muun muassa Liikkuva poliisi⁶⁸. Automattista nopeudenvalvontajärjestelmää on laajennettu pääteille ja osin joihinkin taajamiin.

⁶⁸ ”Liikkuvan poliisin lakkauttamisen ja paikallispoliisiin integroimisen jälkeen liikennevalvontaan aiemmin erikoistunut valvontatyö on määrältään vähäisempää ja työrauhaa keskittyä pelkästään siihen työhön ei enää siinä määrin ole. Uusien poliisimiesten halukkuus työskennellä liikennevalvonnassa ei ole riittävän suurta eikä aiemman kaltaista sitoutuneisuutta valvontatyöhön enää ole. Henkilöstön kokemus on tämän lisäksi selkeästi se, että ihmisen suorittamaa valvontaa ei saisi liaksi korvata automaattikalla. Sitä tulee kuitenkin käyttää ihmisen apuvälineenä teknisten mahdollisuuksien kehittyessä kaiken aikaa” (Poliisihallitus 3/2019.)

Kuten aiemmin on todettu, niin koko poliisihallinnon rakenteeksi PORA I -vaiheessa otettiin käyttöön linjaesikuntaorganisaatio, joka siirsi vastuun poliisilaitoksen ylimmälle johdolle, joka toimi PORA I -vaiheessa maakuntien pääkaupungeissa. Tämä päätösvallan keskittäminen selittää osin sen, miksi poliisissa ilmenee kaipausta takaisin kihlakunta-aikaan. PORA III -vaiheessa muutos oli vielä huomattavasti radikaalimpi. Poliisilaitoksen johto siirtyi PORA III -vaiheessa maantieteellisesti, vertikaalisesti ja horisontaalisesti entistä etäämmälle korkeahierarkkisessa organisaatiossa. Ajatuksena näytti olevan, että keskitetty johto kykenee linjaesikuntaorganisaatiolla tehokkaasti ohjaamaan etäälläkin toimivaa henkilöstöä. Tutkimustulosten mukaan keskittämisestä näyttää syntyvän merkittäviä ongelmia johtamiseen, päätöksentekoon ja koordinaatioon. Syntyneet ongelmat ovat aiheuttaneet osaltaan organisaation tuloksellisuuden heikkenemisen. (ks. Mintzberg 1994, 95-96.)

PORA I ja III-vaiheet toivat mukanaan paikallispoliisiin suuret muutokset. Uudistusten jälkeen henkilöstö ei enää näissä PORA rakenteissa voinut toimia joustavasti monialaosaajana.⁶⁹ Toimenkuvissa tapahtui merkittävää kaventumista. Mintzbergin (1983, 162) mukaan edellä mainittu tilanne kuvaa konebyrokraattisen organisaation perustoimintamallia. PORA III -vaiheessa säilytettiin PORA I mallin mukainen linjaesikuntarakenne, mutta tehtävälueiltaan vielä aiempaa kapea-alaisemmassa ja alueellisesti laajemmassa toimintaympäristössä. Organisaation edelleen monimutkaistuesssa tarvittiin uudenlaisia tukitehtäviä. Siitä seurasi uudet edellä mainitut kapea-alaiset virkanimikkeet, jotka entistä enemmän vaikeuttivat henkilöstön joustavaa käyttöä. Kiran (2003, 16) mukaan byrokratiassa roolit ja säännöt rajoittavat ihmisten toimintaa, kunkin työpanos on ennalta määrätty ja rajattu. Blaken & Moutonin (1985) mukaan tällaisessa tilanteessa alaiset kokevat itsensä hyväksikäytetyiksi. Johtaminen koetaan etäiseksi, ajattelemattomaksi ja jopa mielivaltaiseksi. Tämän vaaran muutoksessa on todennut myös Johannessen (2015). (ks. Terpstra & Fyfe 2015; Vartola 2006, 29-30; Routamaa 1976, 62-68.)

Maguiren (2003, 213) tutkimuksen mukaan korkea byrokraattinen rakenne on ennen kaikkea kustannustekijä, mutta jos ja kun päätösvalta on sijoitettu organisaation huipulle, niin se hitaalla reagoitukyvyllä vaikeuttaa toiminnallista tuottavuutta. Rakenteeseen liittyvä tuottavuuden este syntyy ennen kaikkea linjaorganisaation horisontaalisen toiminnan jäykkyydestä. (ks. Temmes 1998; Hughes 2003, 167-169;

⁶⁹ Rautahäkki (iron cage), tekee pahimmillaan organisaation ja sen toiminnan epäinhimilliseksi sekä muuttaa ihmiset organisaation rattaiksi. Weberin (1980) rautahäkkiteoria juontaa juurensa protestanttisesta etiikasta, jossa uskonto velvoittaa kansalaista olemaan ahkera ja tunnollinen työntekijä. Vaarana on, että organisaation toiminta perustuu pelkästään päämäärähakuiseen tehokkuuteen, rationaaliseen laskelmointiin ja kontrolliin. (Weber 1980, 44-56; Vartola 2006, 20-21; Sennett 2007, 26-37, 46-47, 69, 167-168; Harisalo 2008, 21,128).

www.vm.fi, 23.03.2012; Horton 2006, 543-546; Pollit 2003, 35-37; Cameron & Quinn 1999, 92-96.)

6.1.2 CMO:N MEKANISMIIEN MUUTOS PORA UUDISTUKSISSA

Vuonna 2009 PORA I -vaiheen toimintojen koordinoiti laajeni seutukuntatasolta maakuntatasolle. PORA III -vaiheessa muutos oli vielä merkittävämpi. Nyt pienempiä maakuntia hallitaan kokonaan toisesta maakunnasta. Johto, päätösvalta ja toiminnallinen vastuu siirtyivät entistä kauemmaksi; pienempiin maakuntiin syntyi johtamistyhjiö. Merkittävin muutos oli, että askel askeleelta suunnittelu (Planning), organisointi (Organizing), henkilöstöhallinto (Staffing), johtaminen (Directing), koordinoiti (Co-Ordinating), raportointi (Reporting) ja budjetointi (Budgeting) siirtyivät yhä kauemmaksi paikallisista tekijöistä, kun päätösvalta keskitettiin pääpoliisiasemalle. Temmes & al. (1997, 45) on todennut, että uudistusten kokonaisuutta arvioitaessa on vaikea erottaa rakenneuudistusten vaikutuksia niihin liitetystä ohjausjärjestelmien uudistuksesta.

Tämän tutkimuksen mukaan poliisilaitosten koordinaatio-ongelmat ovat lisääntyneet askel askeleelta kaikissa eri PORA -vaiheissa. PORA III -vaiheen haaste koordinoinnin suhteen oli merkittävästi aiempaa suurempi, koska uudet poliisilaitokset muodostettiin kahdesta tai useammasta maakunnasta, joissa kussakin vallitsi omanlaisensa toimintakulttuuri ja ongelma-alueensa. Maakunnallisten toimintakulttuurien juuret juontuvat pitkälle historiaan, joten eri toimintakulttuurien ja toimintaympäristöjen yhdistäminen näyttää olevan vaativa tehtävä. (SM 34/2012). Mintzberg (1994, 95-96) viittaa myös keskitetyn organisaation koordinaatio-ongelmiin.

Huolestuttavaa on, että henkilöstöbarometriin, kyselytutkimusten ja toiminnallisten tilastojen kehityssuunta alkoi kääntyä huonompaan suuntaan vuonna 2009 PORA I-vaiheessa ja on huonoimmillaan PORA III-vaiheessa. Näyttää siltä, että mitä suuremmassa ja keskitetyimmässä toimintaympäristössä poliisiorganisaatio toimii, niin sitä suuremmat ongelmat ovat mekanismien toimivuudessa. PORA I-vaiheessa seutukuntien poliisiasemia ryhdyttiin ”ajamaan alas” siten, että siirrettiin henkilöstöä keskuspaikkoihin. Paradoksaalista oli, että kymmeniä poliisiasemia jäi ilman todellista paikallista tulosvastuuta, kun vastuu vietiin keskuspaikkaan eli pääpoliisiasemalle. Rakennemuutokset herättivät henkiin PA paradigman mukaisen kameralaisen kulttuurin siemenen, jossa talouteen liittyvät päätökset ja hallinnointi keskitettiin. Tämä muutos siirsi myös vastuun entistä kauemmaksi paikallistasolta. PORA III -vaiheessa vastuu siirtyi vielä entistä kauemmaksi.

Scheinin (1973) mukaan organisaatio on henkilöstön toimintojen rationaalista koordinoitua organisaatiolle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Salmisen (2004, 29) mukaan koordinoitua on yhteydenpitoa ja alkaa asioiden valmistelusta aina ratkaisutoimintaan saakka. Organisaation eri yksiköt liittyvät toisiinsa koordinoituisuuden avulla. Druckerin (1969, 265-279) mukaan yhteenkuuluvaisuuden tunteen ongelma ei ole hajautuksen synnyttämä, vaan ongelmia esiintyy kärjistetyssä keskittetyssä organisaatiomuodossa. Toinen vaara on, että organisaatio ei ole enää johdettavissa, kun se jakaantuu liian moniin yksiköihin.

6.1.3 ARVIOINTI BSC-MITTAREILLA

Tässä kyselytutkimuksessa arvioitiin BSC-mittaristolla aikaansaannoskykyä, asiakaspalvelua, prosesseja ja vaikuttavuutta. Rakenteellisen muutoksen vaikutuksia vertailtiin myös tilastollisella kehityksellä. BSC arvioinnissa käytettiin vuosien 2009 ja 2015 osin samoilla kysymyksillä tehtyjä kyselytutkimuksia, jotka kohdistuivat tutkimusalueen maakuntien koko poliisihenkilöstöön.

Tutkimuksessa tarkasteltiin organisaation alueellisen koon kasvattamisen, resursien ja päätösvallan keskittämisen vaikutuksia mekanismien toimivuuteen. BSC nelikenttämällä hahmotettiin toiminnallisten tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat osa-alueet. Lisäksi muutoksessa tarkasteltiin eri interventioiden vaikutuksia toimintaohjelman toteutumiseen. Arvioinnissa huomioitiin organisaation historiallinen kulttuuri, kehitys ja sen tuomat rasitteet. Tutkimuksessa etsittiin selityksiä syntyneille ilmiöille. (ks. Thompson 2003, 19-20; Casey 2002, 36-38.)

BSC teorian mukaan kaikki nelikenttämallit linkittyvät toisiinsa. Tämän tutkimuksen mukaan juuri muuttujien keskinäinen lataus viestittää siitä, että niillä on yhteyksiä eri nelikenttämällä osioihin. Tämä tutkimus vahvistaa tältäkin osin BSC teoriaa. (ks. Kaplan & Norton 2004, 83-99; Lumijärvi & Jylhäsaari 2000.)

6.1.3.1 AIKAANSAANNOSKYKY

Tilastojen mukaan operatiivisen henkilöstön määrä on merkittävästi vähentynyt PORA uudistusten aikana. Tämä toteuma poikkesi huomattavasti poliittisesti julklausutusta PORA I ja III toimintaohjelmasta. Paradoksaalista oli, että poliittisen ohjelman mukaan operatiivista henkilöstöä piti jopa vahvistaa suurempien poliisialueiden ja hallinnon keventämisen keinoin. Paikallispoliisi on joutunut vähentämään operatiivista henkilöstöä 457 HTV:tta vuoden 2012 tasosta, mistä laskennallinen

säästö oli peräti 26,1 miljoona euroa. Tämä on lähes sama summa, joka piti säästää koko rakenneuudistuksessa eli rakenteista ja hallinnosta. (ks. HE 72/2006; HE 58/2009; HE 15/2013, kohta 3.1; PolStat 2018.)

Toimintavalmiusajat ja rikostukinnan teho ovat laskeneet merkittävästi kaikilla tutkimuksen kohteena olevilla poliisilaitoksilla. Entinen Liikkuva poliisi sulautettiin paikallispoliisin kanssa samaan ”rautahäkkiin” siten, että Liikkuvan poliisin henkilöstö jaettiin yhdelletoista eri poliisilaitokselle. Tällä muutoksella tuloksien piti liikennevalvonnan ja hälytyssektorin toimintavalmiusajan osalta jopa kohentua, mutta liikennevalvonnan ja toimintavalmiusajan tasot laskivat selvästi alle tavoitetason. Analyysissä ilmeni, että tyytymättömyys uudistukseen oli hyvin selkeä. Pääkomponenttianalyysin tulosten perusteella henkilöstö vastasi uudistuksen aikaansaannoskykyisyyteen yhdeksän eri ulottuvuuden kautta. Aikaansaannoskykyyn liittyvät kärkimuuttujat olivat kaikki hyvin negatiivispainotteisia. Nämä muuttujat kulminoituivat henkilöstöjohtamiseen, joka kyselytutkimuksen mukaan heikkeni merkittävästi PORA I -tasosta.

Henkilöstöbarometrin (2015) mukaan byrokraattinen jäykkyys nousi vahvasti esille ensimmäisen kerran PORA I -vaiheessa. Esimerkiksi henkilöstö ei enää muutoksen jälkeen saanut tehdä toiselle linjalle kuuluvia tehtäviä, vaikka osaaminen ei ollut yhdessä yössä kadonnut mihinkään. Ennen viereisen huoneen osaavaa henkilöstöä hyödynnettiin joustoreservinä. Muutos oli aiemmasta toimintatavasta poikkeava. Muun muassa PYJ 4/2004 Visio-asiakirjassa 2004-2014 kriittisenä menestystekijänä on mainittu, että resursseja käytetään joustavasti rikostorjuntaan ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon organisaatorakenteiden estämättä. Tämä aiemmin todettu näkökulma on PORA uudistuksissa unohdettu, mikä näyttäytyy uusien kapea-alaisten virkojen lisäämisenä ja linjojen välisen yhteistoiminnan rajoittuneisuutena. PORA III -vaiheessa byrokraatia lisääntyi entisestään. Tässä vaiheessa hallinto- ja esikuntaportaisiin perustettiin 29 uutta kapea-alaista tehtävänimikettä. Valtakunnallisesti se tarkoitti yli 200 virkamiehen toimenkuvien supistamista, ja samalla uudistus toi hallintohenkilöstölle positiiviseksi koetut, mutta rakenneuudistusohjelman vastaiset palkankorotukset. Myös näiden toimenpiteiden vuoksi operatiivista henkilöstöä piti vähentää. (Mansikka-aho 2012, 207).

Monimutkainen, keskitetty ja laaja organisaatio näyttää kaikissa PORA-vaiheissa kasvattaneen hallintokuluja, joka on aiheuttanut osaltaan operatiivisen henkilöstön vähentämistarpeen. Tämän lisäksi keskitetyn organisaation ongelmaksi on muodostunut se, että poliisin virkanimikkeet eivät enää kerro koko totuutta työtehtävästä eli toimivatko henkilöt lainkaan operatiivisessa tehtävässä vai onko heidän toimenkuvansa muuttunut, esimerkiksi asiantuntija-, hallinto-, lupa- ja tukipalvelutehtäviksi.

Tilastot eivät ole tältä osin riittävän läpinäkyviä. Näyttää siltä, että linjaesikuntaorganisaation myötä erilaiset tukipalvelutehtävät vievät operatiiviselta puolelta yhä suuremman osan. Poliisin toimintaa mittaavat tilastot tukevat tätä näkemystä. Perustehävään liikenee yhä vähemmän resursseja. Poliisien sijoittaminen poliisikoulutusta vastaaviin tehtäviin on erittäin tärkeää, jo senkin vuoksi, että EU-maiden vertailussa Suomessa on asukaslukuun suhteutettuna vähiten poliiseja. (ks. Lumijärvi & al. 2003, 17-18; PYJ 2004, 9; Terpstra & Fyfe 2015; Eurostat 2018.)

Poliisin hallintorakenneuudistuksen PORA III -vaiheen toteuttaminen oli sidottu ns. VITJA toiminnanohjausjärjestelmähankkeeseen⁷⁰. Tällä 25 miljoonan euron hankkeella piti kompensoida 150 henkilön vähennys operatiiviselta puolelta. PORA III uudistus toteutettiin ja henkilöstöä vähennettiin, mutta VITJA toiminnanohjausjärjestelmän toteuttaminen ei kuitenkaan onnistunut, joten VITJA:sta syntyi merkittävästi lisäkuluja ja siten myös operatiivisen henkilöstön vähentämistarve. VITJA:an kytketyssä organisaatiomuutospäätöksessä on havaittavissa osaoptimoinnin piirteitä. PORA III uudistusta kiirehdyttiin uuden, kehitteillä olevan VITJA:n kytköksellä organisaatiouudistukseen. VITJA keskeytettiin ja aloitettiin alusta. Näyttää siltä, että päätöksiä tehtäessä ei saatu kaivettua esille rakennemuutoksen laaja-alaista ulottuvuutta ja sen vuoksi päätöstilanteessa ei voitu ennalta arvioida kokonaisvaikutta- vuutta, vaan päätökset ovat toteutuneet oletusten ja vahvimman vaikuttajan tahdon mukaisesti; objektiivisuusharha.⁷¹ (ks. Sennett 2007, 69; HE 15/2013, kohta 1.3.)

Epäonnistuneesta VITJA toiminnanohjausjärjestelmästä syntyi poliisille merkittävä määrä teknistä velkaa. Tästä eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi huomautuksen, koska hankkeen viivästyminen vaaransi kansalaisten poliisipalveluja, oikeuksien toteutumista, poliisimiesten käytännön työtehtävien suorittamista ja rikosprosessin tehostamista. VITJA:n määrittelytyötä varten oli rakennettu suurimmillaan yli 250 henkilön organisaatio. Ministeriön mukaan tätä tietohallintohankkeen henkilöstömäärää pidettiin määrittelytyöhön liian suurena. (EOAK 4765/2/13; Tivi 20.3.2015.)

Maguiren (2003, 87) mukaan teknologiat, kuten autot, tietojärjestelmät ja tietokoneet ovat tärkeä näkökohta nykyaikaisessa poliisitoiminnassa, mutta ne eivät ole po-

⁷⁰ Sisäministeriön poliisiosasto käynnisti Vitja-hankkeen keväällä 2009 ja sen piti päättyä vuoden 2013 lopussa. Tavoitteena oli tehostaa ja yhtenäistää rikosprosessia sekä lisäksi mahdollistaa kansalaisten sähköiset asiointipalvelut poliisin toiminnassa. Hankkeen kustannusarvio oli 25 miljoonaa euroa. Uuden järjestelmän oli tarkoitus korvata poliisin tärkein tietojärjestelmä Patja. VITJA järjestelmällä piti kompensoida PORA III uudistuksessa 150-200 henkilötyövuotta. (SM 34/2012.)

⁷¹ Objektiivisuusharha saa vallan, jos unohdetaan, että objektiivisilta näyttävien numeroiden takana ovat alati inhimilliset tutkijat ja virkamiehet (Sutela 1995).

liisitoiminnan "ydin". Hänen mukaan tutkimustulokset eivät viittaa siihen, että poliisin uudistunut teknologia sinällään muuttaisi organisaatorakennetta, vaikka näkökulma onkin intuitiivisesti houkutteleva. Teknologia mahdollistaa rakenteen sisällä ainoastaan uudet toimintamenetelmät. Karlöf & al. (2008, 295-297) toteavat, että tietojärjestelmät ovat pikemminkin mahdollistaja kuin itsetarkoitus. Tietojärjestelmien käyttömahdollisuudet tulee rakentaa kysynnän näkökulmasta siten, mitä tietoa työntekijät tarvitsevat. Tietämyksen hallinta, Knowledge Management (KM), mielletään usein suppeasti tietotekniikan ja tietojärjestelmien datan käytöksi. Data on pieni osa, vaikkakin tärkeä osa tietämyksen hallinnasta. Sen sijaan reviirien muodostaminen on suuri este tehokkaalle tietämyksen hallinnalle. Taylor (1914) varoittaa siitä, ettei saa luoda pelkotiloja uuden tekniikan aiheuttamista mahdollisista henkilöstövähennyksistä, koska ne passivoivat henkilöstöä. (ks. Fetterman & Wandersman 1996/2005; Adler & Heckscher 2006.)

Suomen poliisi on saanut tämän vuosituhannen aikana POKE kenttäjohtojärjestelmän, REVIKA rekisterikilpien lukulaitteen ja videotallennus sovelluksen, EVIDENZER tarkkuusalkometrit poliisiautoihin, POLO sakotusjärjestelmän ja poliisin operatiiviset lomakkeet, OCTET ajo- ja lepoaikojen tarkastusohjelman ja sormenjälkilukijat (SM 8/2016). Edellä mainitut tekniset apuvälineet ovat helpottaneet poliisin toimintaa, mutta ne vaativat käyttäjiä. Uudet apuvälineet eivät näy rakenneuudistusten aikana poliisin suoritetilastojen määrällisenä kasvuna, vaan suoritemäärien laskuna. (kuviot 50, 80.) Sindall & Sturgis (2013) ovat Englannissa tehdyssä tutkimuksessaan tulleet samaan päätelmään, että poliisien merkittävä vähentäminen heikentää luottamusta poliisiin ja lisää rikollisuutta. Poliisitoimintaa tehostamalla ja paperisotaa vähentämällä ei pystytty korvaamaan vähentyneitä poliisiresursseja. (ks. Taylor 1914, Mintzberg 1994.)

Uuden tekniikan ja kehittyneimpien työprosessien aitona tavoitteena pitää olla paremman laadun tuottaminen ja tuloksien parantaminen. Julkisia palveluja tuottavan organisaation on pidettävä mielessä, ettei sen tulosta voida mitata pelkästään taloudellisin perustein, vaan on huomioitava myös palvelujen ennustettavuus, laatu ja vaikuttavuus. Temmeksen & al. (1997, 102) mukaan palvelujen riittämättömyys ja heikko saatavuus on käyttäjän näkökulmasta huonon laadun merkki. (ks. Peters & al. 1998, 133-134; MOT 30.4.2012; Weber 1956, 775-782; Weber 1980, 3-4; Weber 2009, 7-9; Vartola 2006, 170-171; Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 10-12; Olve & Wetter 2001, 224-226; Viialainen 2016.)

Argyriksen (1957) esille tuomat havainnot ovat rinnastettavissa tähän PORA III:n tutkimustuloksiin. Hänen mukaan moniportaiset komentoketjut, päätösvallan keskittäminen, työn kapea-alaisuus ja tiukka kontrolli passivoivat työntekijöitä sekä vähentävät oma-aloitteisuutta, vaikutusvaltaa ja osallistumisastetta.

6.1.3.2 PROSESSIT POLIISIORGANISAATIOSSA

PORA ohjelmien (I, II ja III) sekä valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteena oli keventää hallintoa ja siten vähentää byrokratiaa. Tämän tutkimuksen mukaan vastaajat kokivat hallintobyrokratian kuitenkin kasvaneen toimintojen keskittämisen ja korkeahierarkkisen organisaation seurauksena. (ks. Harisalo 2008, 25-26; Perry 2010.)

Pääkomponenttianalyysin tulosten perusteella henkilöstö vastasi prosessien sujuvuuden osalta kuudella eri ulottuvuudella. Analyysissä ilmeni, että vastaajat olivat tyytymättömiä prosessien sujuvuuteen.

Prosessiongelmat ovat korostuneet erityisesti PORA III -vaiheen myötä, kun poliisiasemaverkostoa harvennettiin ja johto siirtyi entistä kauemmaksi. Byrokratia on lisääntynyt, päätöstenteko on hidastunut ja poliisitoiminnan koordinointi on merkittävästi heikentynyt. Poliisin henkilöstöbarometri (2015) osoittaa samansuuntaisia tuloksia, että byrokratia on lisääntynyt PORA-vaiheissa uudistus uudistukselta, enimmillään 24,4 prosenttiyksikköä. Päätöksenteon ja asioiden valmistelun avoimuus on heikentynyt enimmillään 43,41 prosenttiyksikköä.

Horisontaalinen rakenteellinen jäykkyys aiheuttaa sen, että työapua käydään antamassa jopa 150 kilometrin päästä. Uudistuksen myötä päivärahaikulujen piti laskea noin 15 %, mutta ne kasvoivat 15,6 %.⁷² Vastaajien mukaan jäykän linjaorganisaation ongelma on päivittäistoimintojen heikko sujuvuus. Samaan johtopäätökseen ovat päätyneet muun muassa Ramasamy (2010), Juuti (1989), Viitala (2004) ja Kira (2003). Kira on todennut tutkimuksessaan, että linjaorganisaatio hajottaa ja hallitsee. Hyvää on se, että tiedetään oma esimies ja johtosuhteet. Ongelmaksi muodostuu hänen mukaansa yhteistyön puute ja tiedonkulku linjojen välillä. Yhteistyön puute linjojen välillä heikentää koko organisaation kehitystä. Tämän tutkimuksen mukaan osa, mutta vain murto-osa, henkilöstöstä on tyytyväinen kapeaan toimintasektoriin. Hyvänä

⁷² ”Kokonaisuudessa vähennys on Liikkuvan poliisin ja paikallispoliisin yhteenlasketusta päivärahojen käytöstä alle 15 %. Päivärahan käytön väheneminen vastaisi osaltaan valtioneuvoston tarkastusviraston huomioihin päivärahalaskutusten palkkaluonteisuudesta”. (HE 15/2013 kohta 3.1.)

puolena pidetään sitä, että kapea-alaisuus antaa mahdollisuuden erikoistua tehtävään. (kuviot 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33.)

Toimintoja keskittämällä paikallispoliisissa on onnistuttu kehittämään esimerkiksi analyysitoimintaa ja operatiivista tilannejohtamista, jotka ovat kehittyneet paikallispoliisissa ammattimaisempaan suuntaan.

Tämän tutkimuksen mukaan kansalaisten turvallisuuspalvelut ovat sitä mukaan heikentyneet, kun poliisilaitosaluetta on suurennettu ja toimintoja keskitetty. Turvallisuuspalvelut näyttävät olevan sellaisia, joita vastaajien mukaan ei voi ongelmitta keskittää. Samanlaiseen tulokseen päätyi Stenvall (1999) tutkimuksessaan.

Paradoksaalista rakenteiden muutoksen markkinoinnissa oli, kun Helsingin Sanomissa (29.11.2004) hämmästeltiin, että kansalaisten turvallisuuden kannalta on kestävämpää, että maassa on 25 paikallispoliisiyksikköä, joilla on pääsääntöisesti vain yksi hälytyspartio käytössään. Nyt PORA I, II ja III -vaiheiden jälkeen keskittämisen seurauksena juuri näillä alueella ei ole pääsääntöisesti enää sitä yhtäkään poliisipartiota.

6.1.3.3 ASIAKASNÄKÖKULMA

Poliisin perustehtävien keskittämisellä on aiheutettu väestölle palvelutasossa huomattavaa laskua. Kyselytutkimuksen mukaan kansalaisten ja poliisin vuorovaikutusmahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet PORA I ja III -vaiheissa. Poliisibarometrin (2020) mukaan kansalaiset kokevat, että poliisiasemat ovat siirtyneet yhä etäisemmiksi. (kuviot 36, 37, 38, 87, 89, 93.)

Pääkomponenttianalyysin tulosten perusteella ilmeni, että vastaajat olivat tyytymättömiä asiakaspalvelujen palvelukykyyn ja tasoon. Pääkomponenttianalyysissä asiakasnäkökulmaan liittyvä kärkimuuttuja-analyysi osoitti, että kaikki vastaajaryhmät, mukaan lukien poliisilaitoksen ylimmissä johtotehtävissä toimivat, kokivat asiakasnäkökulman onnistumisen negatiivispainotteisesti. Poliisin tilastojen mukaan hälytyspartioiden määrä on vähentynyt, toimintavalmiusajat ovat heikentyneet ja rikostutinnan teho on laskenut. (ks. Poliisihallituksen selvitys 3/2018.)

Poliisibarometri (2020) osoittaa, että kansalaisten aktiivisuus ilmoittaa havaitsemistaan rikkeistä, häiriöistä tai rikoksista on heikentynyt. Samoin vuorovaikutus poliisin kanssa on vähentynyt. Poliisibarometrin (2018) mukaan yhä harvempi rikosilmoitus johtaa rikostutkintaan. (kuvio 81.)

6.1.3.4 POLIISIN HALLINTORAKENNEUUDISTUKSEN VAIKUTTAVUUS

PORA uudistuksilla on tavoiteltu erityisesti toimintaedellytysten turvaamista ja taloudellisuutta. Näihin tavoitteisiin pyrittiin hallinnon keventämisellä, minkä avulla oli tarkoitus turvata operatiivisen toiminnan resurssit ja niiden joustava käyttö. Mikään vastaajaryhmä, mukaan lukien poliisilaitoksen ylimmissä johtotehtävissä toimivat, eivät uskoneet hallinnon kevenemiseen. Analyysin yhteydessä ilmeni, että vastaajat olivat hyvin tyytymättömiä saavutettuihin tuloksiin. Pääkomponenttianalyysin tulosten perusteella nousi esille kahdeksan aiemmin mainittua kärkimuuttujaa.

CMO-kehän avulla jäsennettiin rakenneuudistuksissa poliittisesti asetetut ideologiset tavoitteet. Tämän lisäksi selvitettiin virkamiesten laatimat tavoitteet ja toteutukset. Tässä tutkimuksessa arvioitiin erityisesti PORA III -vaihetta CMO teoriaviitekehystä hyödyntäen. Arviointi edellytti vertailua poliisiorganisaation aiempiin rakenteisiin. Tutkimus osoittaa, että pelkkä toiminta-alueen kasvattaminen ei kohenna tuottavuutta, tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja taloudellisuutta, vaan se tuottaa keskiteyillä organisaatorakenteilla ja mekanismeilla suuremmassa kokoluokassa entistä huonomman tuloksen. Tämän teorian havaitsevuutta on kuvattu tilastojen, CMO arviointikehän ja tasapainotetun nelikenttämittariston (BSC) avulla. (ks. Karlöf & al. 2008.)

Vastaukset olivat hyvin negatiivispainotteisia. Vastaajat eivät uskoneet tavoiteltujen tavoitteiden toteutumiseen. Vastaajista vain 5,2 % katsoi, että poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti haja-asutusalueiden rikostutkintatehtävät. Vastaajista vain 2,2 % näki, että poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti haja-asutusalueiden hälytystehtävät. Poliisin tilastojen mukaan toimintavalmiusajat ovat merkittävästi heikentyneet ja rikostutkinnan teho on laskenut. (PolStat 2018.)

Poliisin tilastot osoittavat samansuuntaista negatiivista kehitystä kuin kyselytutkimus. Rikostutkinnan teho⁷³ on PORA uudistusten aikana Itä-Suomessa laskenut vuoden 2017 loppuun mennessä 39,6 %, Sisä-Suomessa 43,6 % ja Pohjanmaalla 34,2 %. Toimintavalmiusaika on heikentynyt kiireellisissä A+B tehtävissä Itä-Suomessa 37,14 %, Sisä-Suomessa 44,12 % ja Pohjanmaalla 33,99 %. Itä-Suomen poliisien kirjoittamat RV:t ja rikesakkojen määrät (pl. automaattivalvonta) ovat vähentyneet 43,48 %. Sisä-Suomessa vähennystä on 36,11 % ja Pohjanmaalla 25,21 %. Itä-Suomessa, missä poliisitoiminnan keskittäminen on ollut voimakkainta, pakkokeinojen käyttö on laskenut 39,2 %, Sisä-Suomessa 6,3 % ja Pohjanmaalla 8,9 %. (PolStat 22.11.2018; kuvio 50.)

⁷³ Rikostutkinnan teho = Selvitys % per tutkinta-aika (ei P-ilm)

Poliisibarometrin (2020) mukaan poliisin näkyvyys on laskenut mittaushistorian alimmalle tasolle PORA III uudistuksen jälkeen (kuvio 75).

Poliisin toimintamäärärahat jaetaan osittain rikosilmoitusten lukumäärän perusteella. Tästä johtuen poliisilaitos, joka voimakkaimmin keskittää toimintoja ja siten lisää eniten piilorikollisuutta eli vähentää julkitullutta rikollisuutta, menettää määrärahoja ja joutuu menettelyllään resurssien supistamiskierteeseen. Suurin ongelma on, että piilorikollisuuden lisääntyessä yhteiskunnalla ei ole käytettävissä todellista rikostasoa. Tämän vuoksi ennen kuin turvallisuuspalveluja keskitetään pitää käyttää aiempaa enemmän tutkimustietoa. Tässä tutkimuksessa on lisäksi havaittu, että toiminnallisesti terveitä yksiköitä lopettamalla tai halpoja toimitiloja vähentämällä ei voida poliisiorganisaation toimintaa taloudellisesti korjata, palvelukykyä parantaa tai operatiivista toimintaa tehostaa. (ks. Karlöf & al. 2008.)

6.2 OLETETTUJEN SÄÄSTÖTAVOITTEIDEN DILEMMA

Keskushallinnon ja operatiivisen toiminnan resurssit ovat PORA uudistuksissa muodostuneet selvästi epäsuhteiseksi. Keskittämisen myötä hallinnon kulut ovat paisuneet ja samanaikaisesti operatiivinen toiminta supistunut. Paikallispoliisin henkilöstökulujen kokonaissästöksi toteutui 6,7 miljoonaa euroa vuoden 2012 tasosta. Huomionarvoista on, etteivät paikallispoliisin säästöt riittäneet kattamaan muiden poliisiyksiköiden kasvaneita henkilöstökuluja kuin osaksi. POHA konsernin henkilöstökulujen kasvu oli vertailuvuodesta 2012 vuoteen 2016 mennessä 5,4 miljoonaa, SUPO:n 4,2 miljoonaa, Poliisiammattikorkeakoulun 0,8 miljoonaa ja KRP:n 2,36 miljoonaa. Muiden kuin paikallispoliisin poliisiyksiköiden henkilöstömenot kasvoivat yhteensä 12,76 miljoonaa euroa. (taulukko 76.) PORA I, II ja III -vaiheisiin liittyvät hallituksen esitykset ja valtion rakenneohjelmat sekä sisäministerin julkilausuma ovat pahassa ristiriidassa virkamiesten toteuttamien hallintorakenneuudistusten toteutuksen ja tilastollisen kehityksen kanssa. Määrärahojen jaossa näyttävät pärjäävän selkeästi paremmin ne yksiköt, jotka ovat lähimpänä sisäministeriötä eli päätöksentekijää. Peltosen (2010) mukaan osastot, jotka hallitsevat pääsyn kriittisiin voimavaralähteisiin, dominoivat loogisesti muita ryhmiä organisaation sisäisessä kamppailussa. (ks. Kytäjä 2000, 129; Drucker 1986, 180-181; Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukainen selvitys 19.12.2014 eduskunnalle poliisin hallintorakenneuudistuksesta PORA III; SM 34/2012; EK/Pöytäkirja PTK 82/2015 vp; HE eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019.)

Tämän tutkimuksen mukaan näyttää siltä, että taloudellisuuden ja toiminnallisuuden yhteensovittamisessa on merkittävä ristiriita suhteessa hallitusten esityksissä ja rakenneohjelmissa asetettuihin ideologisiin tavoitteisiin. Suuri osa poliisin tuki- ja palvelutehtävistä on ulkoistettu tai siirretty muille viranomaisille. Poliisi osti vuonna 2016 Palkeet-palvelukeskuksilta palveluita 5,4 miljoonan euron edestä. Tästä huolimatta poliisihallinnon keskushallinto konsernipalveluineen on kasvanut. (kuvio 41; taulukko 34.)

Tuottavuusohjelmassa hallinto- ja tukipalvelutehtäviä piti keventää, mutta juuri näitä osa-alueita kasvatettiin. Samoin PORA II -vaiheen piti keventää hallintoa, mutta näin ei tapahtunut, koska poliisin ylijohto perusti lääninhallitusten tilalle ”keskitetyn väliportaanhallinnon”, Poliisihallituksen. Sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen toiminnot ovat PORA II -alkuvaiheen jälkeen muuttuneet kaksiportaisen keskushallinnon vuoksi vielä vahvemmin päällekkäisiksi, vaikka tavoitteena oli vähentää päällekkäistä toimintaa. (ks. Salmi 2013.)

Kulut kasvoivat PORA I, II ja III -vaiheissa lähinnä hallinnon palkkojen korotuksen ja keskushallinnon kasvun vuoksi. Hallintohenkilöstön palkankorotustoimenpiteet näyttävät olevan tavanomaisia hallinnon uudistuksissa, kuten kihlakuntaudistuksessa sekä PORA I, II ja III -vaiheissa. Näissä kaikissa hallinnon keventämiseen tähtäävissä uudistuksissa toteutettiin ensimmäiseksi johdon ja osin esikuntaportaan palkankorotukset. (ks. Blake & al. 1985, 206-207.)

PORA I, II ja III -vaiheiden virkajärjestelyt palkkakustannuksineen olivat ajoitukseltaan epäonnistuneet. Julkisuuteen kerrottiin poliisin olevan taloudellisessa kriisissä ja silti välittömästi korotettiin hallinto- ja esikuntaportaan palkkoja eli lisättiin kustannuksia sinne, mistä niitä piti vähentää. Esimerkiksi PORA III -vaiheessa operatiivista henkilöstöä oli vähennettävä valtakunnallisesti 65 HTV:tta pelkästään poliisilaitosten esikuntien palkankorotusten vuoksi ja 99 HTV:tta keskushallinnon palkankorotukset mukaan lukien. Hallinnon ”keventäminen” epäonnistui ja siksi se osaltaan johti poliisin operatiivisen henkilöstön vähentämiseen. Paikallispoliisi on 1940-luvun jälkeen pudonnut henkilöstöresurssiltaan historian alimmalle tasolle, vaikka juuri tämä osa-alue piti turvata rakenneuudistuksilla. Mainittakoon, että SUPO pääsi irtaantumaan heti alkuvaiheessa PORA III:n ”rautahäkistä”, ja siten SUPO onnistui 150.000 euron säästövelvoitteista poiketen kasvattamaan henkilöstökulujaan 4,2 miljoonalla eurolla. Irtaantumisen jälkeen SUPO onnistui asettamaan sadan prosentin kasvutavoitteet henkilöstöresurssien osalta eli henkilöstöresurssiltaan itsenäisyyden ajan korkeimmalle tasolle. (ks. Drucker 1986, 180-181).

Poliisin kaksiportainen keskushallinto ja paikallispoliisin keskitetty johto- ja esikuntahallinto on nyt kasvanut taloudellisilta yhteisresursseiltaan niin ikään itsenäisyyden ajan raskaimmalle tasolle.

”Miten olisi, ei, mahdollista vähentää byrokraattien valtaa lisäämättä sitä ” Haavikko, 1981.

Tämän tutkimuksen mukaan linjaorganisaatio keskittää sitä enemmän rakenteita ja päätösvaltaa, mitä suurempi toimintaympäristö on. Keskitetty rakenne toimii sitä huonommin mitä suurempi yksikkö on kyseessä. Linjaorganisaatio suuressa toimintaympäristössä koetaan toimintoja hidastavana tekijänä. Jäykkä linjajako muutti jo PORA I -vaiheessa poliisiasemien työjärjestystä keskitetyn päätösvallan suuntaan.

Maguiren (2003, 99-100) mukaan monet tieteelliset tutkimukset vahvistavat, että on tunnettua poliisiorganisaatioiden ylläpitävän korkeahierarkkisia linjaorganisaatiot rakenteita välttääkseen ulkopuolisia puuttumasta tai saamasta tietoa viraston toiminnasta. Poliisiorganisaatiot ovat perinteisesti tukeutuneet monimutkaisiin rakenteisiin säilyttääkseen optimaalisen tason valvonnassa ja koordinoinnissa.⁷⁴ (Julki-suuslakikäsikirja 2019; Ksml 18.12.2019.)

Tulosmittauksen ongelmaksi muodostuvat usein puutteelliset ja ylimalkaiset mitarit. Esimerkiksi PORA III asiakirjassa mainitaan liikenteen valvonnan tulostavoitteiksi ja seurattaviksi kohteiksi liikenteen valvonnan ja raskaan liikenteen valvonnan HTV:ien määrä. Strategisiin tavoitteisiin oli kirjattu liikenteen valvontaan 619 HTV:n määrä. Valvontatuntimäärä on epämääräinen suure, jolla on vaikea osoittaa tavoitteiden toteutumista eli vaikka HTV:ien tavoite alitetaan, niin se saadaan näyttämään lyhyellä periodilla tarkasteltuna tavoitteiden ylitykseltä.⁷⁵ Toiminnallisten tulosten vertailu liikennevalvonnan osalta on lähes mahdotonta, koska tilastointi ja kirjaamiskäytännöt ovat muuttuneet rakenneuudistuksien yhteydessä. (ks. SM 34/2012; POL-2018-1679.) Määrärahojen käytön tuloksellisuuden seuraaminen edellyttää selkeitä, mitattavia ja konkreettisia tavoitteita (VTV 150/2007).

Huolestuttavaa on, että liikenneturvallisuuden ja -valvonnan strateginen tulosohjaus on vähentynyt viime vuosina. Liikenneturvallisuudelle ja -valvonnalle ei ole laadittu vuoden 2015 jälkeen liikenne- ja viestintäministeriön ja sisäministeriön yhteisiä

⁷⁴ ”Sisäministeri Kai Mykkänen puuttui maanantaina suojelupoliisin laillisuustarkastuksiin, joita tekevät suojelupoliisista virkavapaalla olevat sisäministeriön virkamiehet. Mykkänen kantaa poliittisen vastuun suojelupoliisin toiminnasta”. (HS 25.2.2019.)

⁷⁵ Liikenteen valvontaan käytetty työaika väheni hieman vuoteen 2016 verrattuna, mutta tavoitetaso 480 htv:ta ylitettiin yli 40 henkilötyövuodella. Raskaan liikenteen valvonnan osalta tavoite 43 henkilötyövuotta ylitettiin ja edellisen vuoden kertymä ylitettiin 0,1 henkilötyövuodella. (POL-2018-1679, vrt. taulukko 37; kuvat 73, 74, 93.)

kehittämislinjauksia. PORA III uudistuksen perusteluasiakirjoissa Liikkuvan poliisin lakkauttamisen ja liikennevalvonnan yhdistämisen etuna pidettiin strategisen ohjauksen järkevöitymistä. Valtiotalouden tarkastusviraston mukaan liikennevalvonnan strateginen ohjaus ei ole kuitenkaan vahvistunut, koska liikennevalvontaa ohjaavia linjauksia ei ole kuvattu missään asiakirjassa. (VTV 5/2019; Poliisihallitus 3/2019.)

PORA III -vaiheen uudistuksen toiminnalliseksi tavoitteeksi asetettiin, että liikennevalvonnan määrä ja tuloksellisuus säilyvät vähintään vuoden 2012 tasolla.⁷⁶ Liikennevalvonnan tasoa ei ole ministerityöryhmän erityisseurannasta huolimatta kyetty säilyttämään Liikkuvan poliisin lakkauttamisen jälkeen.⁷⁷ Näyttää siltä, että kun organisaatio on laitettu ”rautahäkkiin” tai ”teräksenkovon koteloon”⁷⁸ sisään, sen resursseihin ei voi edes ministerityöryhmä vaikuttaa. Liikennevalvonnan määrän piti jopa lisääntyä, mutta kehitys meni heikompaan suuntaan⁷⁹. Kyselytutkimuksen vastaajista vain 8,7 % uskoi, että Liikkuvan poliisin sulauttaminen paikallispoliisiin parantaa liikennevalvonnan tasoa, 70,1 % oli eri mieltä. Liikenteen valvonnan toiminnan tason piti kohentua Liikkuvan poliisin lakkauttamisen myötä, kun kaikki yksiköt siirtyivät toimimaan yhden johdon alle. Samansuuntaista yhden poliisin visiota on tavoiteltu myös Norjassa. Kuitenkin Johannessen (2015) on todennut sen toiminnallisesti mahdolltomaksi, joten se on pelkkää retoriikkaa. (kuviot 50, 80; taulukko 38; SM 34/2012; HE 15/2013.)

PORA uudistuksissa ovat toteutuneet klassisista hallintoteorioista tunnetut lieveilmiöt, kuten hallinnon ja kustannusten kasvu, hidas päätöksenteko, hierarkkiaportaiden lisääntyminen, kapea-alaiset tehtävät ja palvelutason heikkeneminen.⁸⁰ (kuviot 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33; 34; taulukko 38, 41, 42).

Uusien järjestelyjen vuoksi PORA III -vaiheen aikana SM:n poliisiosastolle perustettiin lisää operatiivisia poliisijohtajien virkoja, koska sen välittömään alaisuuteen siirrettiin operatiivista toimintaa harjoittava SUPO, joka johdon ja tukipalvelujen

⁷⁶ Liikennevalvontaan käytetyt henkilötyövuodet ovat vähentyneet noin 17 % vuosina 2012–2018 (Poliisihallitus 3/2019).

⁷⁷ ”Raskaan liikenteen valvonnan osaamisen ammattitaito on häviämässä tai se on vähintäänkin heikentynyt Liikkuvan poliisin lakkauttamisen jälkeisinä vuosina” (Poliisihallitus 3/2019.)

⁷⁸ Zieglerin (2006, 12-13) mukaan saksalaiset ovat kritisoineet amerikkalaisten tekemää ”rautahäkki” käännöstä. Saksalaiset korostavat, että kyseessä on ”teräsenkova kotelo”. ”Teräsenkova kotelo” kuvaa paremmin sitä toimintaympäristöä, jossa organisaatio ja sen jäsenet toimivat.

⁷⁹ Liikkuvan poliisin lakkauttamisen tarkoituksena ei ole ollut paikata paikallispoliisin resursseja vaan tehostaa liikenneturvallisuustyötä yhdistämällä sisäministeriön päätöksen mukaisesti paikallispoliisi ja Liikkuva poliisi (POHA 22.6.2016; Poliisihallitus 3/2019).

⁸⁰ Sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä seuraa uudistuksen toteutumista ja sen vaikutusta poliisin toimintaan. Toimenpiteiden toteutumista ja poliisin menojen kehittymistä arvioidaan vuosittain kehyspäätösten yhteydessä. (SM022:00/2012.)

osalta kasvattaa edelleen SM:n poliisiosaston henkilöstöä. Voidaankin kysyä; voiko tällainen kaksiportainen, sekava keskushallinnon rakenne toimia tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti? Poliisin keskushallinnon määrä kokonaisuudessaan oli jo vuonna 2016 ylittänyt 320 HTV:n rajan ja vuonna 2017 jo yli 340 HTV:n rajan. Poliisin keskushallinnon kasvu konserneineen on edelleen jatkunut ja sen määrä oli vuonna 2020 jo yli 450 HTV:tta.

Hallituksen esityksestä ja PORA III asiakirjoista poiketen poliisiasemia lakkautettiin PORA III -vaiheessa yhden sijaan kaksitoista. Senaattikiinteistöt laski poliisin toimitilavuokria 15 %. Näistä toimitilakuluista syntyneet säästöt leikattiin poliisin kehystystä, vaikka toimitilasäästöistä syntyneet varat oli PORA III:n ja HE rakenneuudistusasiakirjojen mukaan tarkoitus suunnata operatiiviseen toimintaan. (Taulukko 39.)

Rakenneuudistuksen yhtenä tavoitteena oli siirtää kunnille juopuneiden säilytys, mistä oletettu säästö poliisille olisi 8 miljoonaa euroa. Poliisissa uskotaan, että juopuneiden säilytyksestä säästyneet 8 miljoonan euron varat edellä mainittujen esimerkkien tapaan voidaan ohjata muuhun poliisityöhön. Julkisen sektorin kameraaliseen kulttuuriin liittyvänä talousstrategiana on ollut, että toiminnot, joita julkinen organisaatio ei tuota, ei myöskään hyödy olemattomasta työstä tai kuluista. Poliisin näkökulmasta tästä juopuneiden siirrosta syntyy säästöä välittömästi. Kuntien näkökulmasta syntyy kuluja, koska kunnilla ei ole toimitiloja juopuneiden säilytykseen. Uudistuksessa ei ole huomioitu, ettei kunnilla ole valmiina myöskään valvontahenkilökuntaa. Uudistus aiheuttaisi kunnille vähintään 300-400 miljoonan euron kulut. NPM hallintoparadigmaan liittyy osaltaan toimintojen eriyttäminen. Uusissa muutoksissa pitäisi huomioida NPG:ssä peräänkuulutetut verkostoituminen, kumppanuudet, sidosryhmäkeskeisyys, innovatiivisuus, kansalaislähtöisyys ja tehokkuus. Muttilaisen & al. (2014, 243-245) mukaan kysymys on turvallisuusongelmien ratkaisemiseen liittyvästä asiantuntijatyöstä yhdessä muiden viranomaisten, yritysten, kolmannen sektorin ja kansalaisten kanssa. (ks. Rainey 2014; SM 34/2012; HE 15/2013; YLE kotimaa, 7.3.2012; Ksml 17.5.2017; taulukko 38.)

Liikkuvan poliisin lakkauttamisen yhteydessä ei huomioitu riittävästi toimintaympäristöä ja siten ei myöskään kokonaisturvallisuutta. PORA I -vaiheen asiakirjassa (SM 11/2007) todetaan, että poliisi tarvitsee valtakunnallisesti joustavasti toimivan ja liikkuvan poliisireservin. Vuonna 2012 käynnistetyssä PORA III rakenneuudistuksen asiakirjoissa poliisireserviasia sivuutettiin lähes kokonaan. Aiemmin valtakunnallisesti toimiva poliisireservi (poliisinyrkki) hajautettiin PORA III uudistuksessa yhdeksästä eri poliisilaitokselle. (ks. SM 34/2012; SS 13.9.2012.)

Välittömästi Liikkuvan poliisin lakkauttamisen jälkeen vuonna 2015 Eurooppaan, Suomi mukaan lukien, kohdistui ennennäkemätön ja hallitsematon maahanmuuttajien vaellus. Seuraava merkittävä uhkakuva syntyi vuonna 2020 koronaviruksesta ja niiden kantajista. Liikkuva poliisi mahdollisti olemassaolonsa aikana erittäin lyhyellä varoitusajalla jopa 400-600 poliisimiehen siirron akuuttiin pisteeseen muun poliisi-toiminnan siitä kärsimättä.⁸¹ Liikennevalvonnan määrä näiden akuuttien erillisopeeraatioiden vuoksi laski vain tilapäisesti, mutta ei ratkaisevasti, koska paikallispoliisi suoritti SM:n mukaan liikennevalvonnasta muutoinkin 55 %. Liikkuvan poliisin organisaatio oli kokonaisturvallisuuden kannalta älykkäästi rakentunut. Liikkuva poliisi oli valmiiksi mobilisoitu ja siten perustehtävästä helposti irrotettavissa nopeasti syntyneisiin turvallisuuskatilanteissa. Harvaan asuttu maa, juuri vähäisen poliisimäärän ja nopeasti muuttuvien olosuhteiden vuoksi, tarvitsee edelleen nopeasti liikuteltavia joukkoja, kuten Liikkuva poliisi oli. Poliisihallituksen selvityksen 3/2018 mukaan liikennevalvonnan taso on tavoitteista huolimatta laskenut. (ks. Hietaniemi 1992; Levä 2008; SM 16/2005; SM 29/2007; SM 5/2008; SM 22/2008; SM 34/2012; VN 2012, 7-13; POHA 3/2018.)

⁸¹ 1. 23/2001 2 artikla. Jos kuitenkin yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus sitä edellyttää, sopimuspuoli voi neuvoteltuaan muiden sopimuspuolten kanssa päättää, että sisärajoilla suoritetaan rajoitetun ajan tilanteen edellyttämiä kansallisia rajatarkastuksia. Jos yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus edellyttää välittömiä toimia, kyseinen sopimuspuoli toteuttaa tarvittavat toimet ja ilmoittaa niistä mahdollisimman pian muille sopimuspuolille.

2. Valtioneuvosto on 25.3.2020 antanut valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden. Ensimmäinen näistä asetuksista koskee liikkumisrajoituksia. Hallitus on päättänyt rajoittaa Uudenmaan maakunnan ja muiden maakuntien välistä liikennettä 27. maaliskuuta alkaen.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Väitöstutkimuksessani olen tuonut esille globaalien hallintoparadigmojen ohjausvai-
kutuksen julkisensektorin kehitykseen, rakenteisiin ja mekanismeihin. Tutkimukseni
osoittaa, että Suomen kansainvälistyminen ja globaalit ohjausmekanismit ovat ohjan-
neet kansallisesti julkisen sektorin kehitystä. Valtion rakenneohjelmissa on selkeitä
yhteneväisyyksiä kansainväliseen yleiseen kehitystrendiin ja niistä luotuihin hallin-
toideologiaan tavoitteisiin, jotka ovat olleet positiivisia, odotusarvoja luovia, kunni-
anhimoisia ja siten tavoittelemisen arvoisia. Tämä tarkastelu tekee ymmärrettäväksi
sen, miksi kansallisella tasolla tehdään muutoksia ja miksi julkisia rakenteita pyritään
muuttamaan globaalien formaattien mukaisiksi. Eri aikakausien hallintoparadigmat
näyttävät aiheuttavan toimintoihin ja rakenteisiin kerrostuneisuutta. Toisin sanoen
edellisestä tai sitä edellisistä hallintoparadigmoista jää vaikutteita seuraaviin organi-
saatorakenteisiin ja mekanismeihin.

Tässä hallintotieteen tutkimuksessa selvitettiin CMO ja BSC arviointivälineillä
valtion tuottavuusohjelmaan sekä valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan
perustuviin PORA rakenneuudistuksiin vaikuttavia tekijöitä. Lisäksi selvitettiin ope-
ratiivisten toimintojen sujumuuden ja muiden ohjelmavoitteiden onnistumista. Tut-
kimuksessa etsittiin selityksiä syntyneille ilmiöille, joiden syntyyn ja kehitykseen ha-
vaittiin liittyvän globaali ja kansallinen kehitys sekä organisaation oma hallintokult-
tuuri. Hallintorakenneuudistuksessa nousivat esille byrokratiasta periytynyt toimin-
nallinen jäykkyys, resursseja tuhlaava rakenne ja hallinnon sekä päätösvallan keskit-
täminen. Rakenneuudistuksessa poliisin keskushallintoa kasvatti uusi kaksipuolainen
rakenne. Tutkimuksen mukaan organisaation teho paikallistasolla heikkenee alueko-
koa kasvattamalla ja toimintoja keskittämällä erityisesti, jos toimitaan samoilla hallin-
tokulttuurillisilla perusrakenteilla ja mekanismeilla. Tätä kehityksen kulkua arvioitiin
hyödyntäen CMO:n realistista arviointimenetelmää sekä käyttämällä lisäksi tasapai-
notettua mittaristoa (BSC) aikaansaannoskyvyn, prosessien toimivuuden, asiakkai-
den palvelukyvyn ja taloudellisuuden sekä vaikuttavuuden arviointiin. Näiden avulla
hahmotettiin toiminnallisten tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat seikat, mekanis-
mit ja interventiot. (kuviot 8, 11, 14, 15,18, 52.)

Tutkimustyö CMO ja BSC arviointivälineillä on auttanut ymmärtämään eri osatekijöiden vaikutuksia muutoksien toteuttamisessa. Huomionarvoista on, että poliisihallinnon kulttuurisilla ja historiallisilla johtamis- ja organisaatorakenteilla on ollut merkittävä vaikutus PORA I, II ja III uudistusten ja tavoitteiden toteutumiseen. Tämän tutkimuksen mukaan ns. vanhojen kaupunkien poliisilaitosten historiallinen rakenne ja toimintakulttuuri ovat vahvasti muokanneet valtakunnallisesti PORA:n organisaatorakenteita. Samanlaisiin historiallisen rakenteen rasitevaikutuksiin ovat päätyneet muun muassa Thompson (2003, 19-20) ja Casey (2002, 36-38).

Tutkimuksen empiirisessä osiossa olen kyselyaineistoon pohjautuen analysoinut tarkemmin poliisin hallintorakenneuudistusten kokemuksia ja kehitystä. Toimintaympäristöä arvioitiin aikasykleittäin. Muutoksessa tarkasteltiin eri interventioden vaikutuksia toimintaohjelman toteutumiseen. Arvioinnissa huomioitiin poliisihallinnon historiallinen kulttuuri, kehitys ja sen tuomat rasitteet PORA I, II ja III -vaiheiden toteuttamiseen.

Tutkimuksessa käytetty realistinen arviointimenetelmä näyttää mahdollistavan organisaation sisäisen tarkastelun lisäksi ulkoisten interventioiden vaikutusten arvioinnin organisaation kokonaistuloksellisuuteen ja toiminnalliseen vaikuttavuuteen. Realistisen tutkimuksen, CMO:n arviointikehä yhdistettynä organisaatioteorioihin ja BSC:n nelikenttämällin kokonaisarviointimenetelmään, ovat välineitä, joiden avulla voidaan helpommin arvioida, kartoittaa ja hahmottaa vaikuttavuuteen sekä tuloksellisuuteen liittyviä sisäisiä että ulkoisia tekijöitä. Realistinen arviointimenetelmä CMO-kehä ja BSC-nelikenttämalli näyttävät sopivan hyvin organisaation rakennemuutos-hankkeiden ennakko- ja jälkiarviointiin ja jatkuvaan kehittämiseen sekä asetettujen strategioiden tarkasteluun. Niiden avulla voidaan huomioida muutokseen vaikuttavat tekijät, toimintaympäristö ja siinä käytettävät mekanismit sekä toimintaan liittyvät merkittävimmät muuttajat. Lisäksi realistinen arviointi mahdollistaa ontologisen pohdinnan poliisin perustehtävästä. Tutkimuksessa BSC:n nelikenttämalli antaa syvällistä sisältöä monilla ulottuvuuksilla muutosjohtamisen arviointiin.

7.1 ORGANISAATIO- JA JOHTAMISSTRATEGIOIDEN ARVIOINTI

Tutkimuksen mukaan hallintoparadigmat ja niiden myötä syntyneet organisaatiorakenteet ohjaavat vahvasti johtamista. Organisaatioon sidotut johtajat toteuttavat hallintokulttuurin mukaista johtamistapaa. Tästä kulttuurisidonnaisesta johtamisesta esimerkkinä näyttäytyy paikallispoliisissakin nykyisin käytössä oleva keskitetty byrokraattinen linjaesikuntaorganisaatiorakenne, johon liittyy merkittävänä tekijänä keskitetty päätöksentekovalta. Mintzbergin (1994, 96-97) mukaan organisaatiosuunnittelun yleisin virhe on päätöksenteon keskittäminen. Hajautettu päätöksenteko mahdollistaa nopean reagoinnin asioihin, motivaation kasvun ja päätösprosessin toteutumisen siellä missä paras tieto on. Salminen (2004, 70) on todennut, että mitä suurempi organisaatio on, sitä pienempi mahdollisuus yksilöllä on saada tietoa päätöksentekotilanteesta. Maguire (2003, 90-91) esittää poliisitoiminnassa laajempaa päätösvallan hajauttamista, koska operatiivinen henkilöstö tekee muutoinkin itsenäisiä ja vastuullisia operatiivisia päätöksiä. Poliisihallinnossa PORA I, II ja III -vaiheiden aikana käytetyt johtamis- ja organisaatiorakenteet ovat askel askeleelta lisänneet perinteistä, byrokraattista ja keskusjohtoista johtamiskulttuuria. Nämä ominaisuudet tulivat vahvasti esille kyselytutkimuksessa. (kuviot 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31; taulukot 34, 39, 41, 42.)

Divisionarakenteen käytön laajentamista ja päätösvallan siirtämistä pienemmille poliisiasemille kannattaa selvittää. Hajautetulla rakenteella näyttää olevan mahdollisuus parantaa muun muassa poliisin palvelukykyä, tuloksellisuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta (ns. Joutsan malli). Sisä-Suomen poliisilaitos on osin ottanut PORA III -vaiheen aikana korjausaskelen taaksepäin ja laajentanut ns. Joutsan poliisiaseman toimintamallin Viitasaaren ja Virtojen poliisiasemille. Mallissa on kopioitu vanhasta nimismiespiiristä tuttua kokonaisvastuullista toimintastrategiaa eli työt ja vastuu näillä poliisiasemilla ovat toimipisteen yhteisiä. Sisä-Suomen poliisilaitoksen Joutsan malli on koettu positiiviseksi välineeksi ratkaista muutoin keskitetyn rakenteen palveluongelmia.

Muissa poliisilaitoksissa, Pohjanmaata lukuun ottamatta, yleisempi tapa on ollut lakkauttaa pienet poliisiasemat ja keskittää resurssit suurille poliisiasemille. Tämä on tehty huolimatta siitä, että budjetissa on ohjattu korvamerkittyjä varoja harvaan asutuille alueille. Henkilöstön keskittämisen myötä johtaminen näennäisesti helpottuu, mutta palvelutaso kansalaisten suuntaan heikkenee ja poliisin perustehtävän luonne muuttuu ja taso kärsii. (ks. Karlöf & al. 2009; Ksml 18.12.2014; Ksml 30.12.2014; Ksml 15.5.2015.)

Poliisin käyttämä keskitetty, byrokraattinen rakennemalli ei tutkimuksen mukaan sovellu parhaalla tavalla valtion tuottavuusohjelman tai valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman turvallisuustavoitteiden toteuttamiseen, vaan se vie organisaa-tiota kauemmaksi kansalaisista ja heikentää poliisin tulostavoitteita, kuten toiminta-valmuisaikoja ja rikostutkinnan tehoa. Ruotsin poliisissa vuonna 2015 toteutettu kes-kitetty rakenne näyttää johtaneen samansuuntaisiin tuloksiin. (SVD 15.11.2017; SVD 1.2.2018; LM 26.9.2018; taulukot 39, 40.)

Kuten jo aiemmin on todettu, byrokraattinen järjestelmä on hidaskäyttöinen, eikä yleensä itse kykene havaitsemaan toiminnallisia ongelmia, vaan pikemminkin ryhtyy puolustelemaan niitä tai etsimään ratkaisuja sieltä mistä niitä ei ole löydettävissä. Tässäkin tapauksessa poliisissa syntyneet ongelmat nostettiin esille poliittisten päättäjien toimesta. Päättäjät herätti havainto, että PORA I ja II -vaiheiden kalleus synnytti uhkakuvan merkittävän suuresta 70 miljoonan euron rahoitusvajesta. PORA II -vaiheen myötä tapahtunut poliisin keskushallinnon kasvu ei täyttänyt niitä tavoitteita, mitä tuottavuusohjelmissa ja hallituksen esityksissä edellytettiin. PORA III -vaiheella oli tarkoitus korjata aiempia PORA rakenneuudistuksia, mutta sen strategiset tavoitteet eivät ole toteutuneet hallituksen esityksen ja PORA III asiakirjoissa esiintuotujen tavoitteiden mukaisesti. Virkamiestyönä toteutettu uudistus kasvatti erityisesti kaksiportaista keskushallintoa ja supisti merkittävästi operatiivista toimintaa. PORA-vaiheiden asiakirjoissa uudistuksille luotuja odotusarvoja ei siis kyetty tuloksellisuuden osalta täyttämään. Säästökohteeksi joutui hallintoideologisista tavoitteista poiketen hallinnon sijaan operatiivinen henkilöstö. (HE 72/2006; HE 58/2009; HE 15/2013; SM 34/2012; Mansikka-aho 2012, 192; kuviot 66, 68; taulukko 38.)

Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa markkinoitiin fayolismissa tunnettuja ominaispiirteitä, kuten hallintorakennefilosofia, strateginen suunnittelu, joukkuehenki, tekemisen meininki, hajautettu johtaminen ja prosessiajattelu. Tämän tutkimuksen mukaan poliisi menetti keskittämällä ja hallinnon eriyttämällä juuri näitä edellä mainittuja menestyvän organisaation ominaispiirteitä.

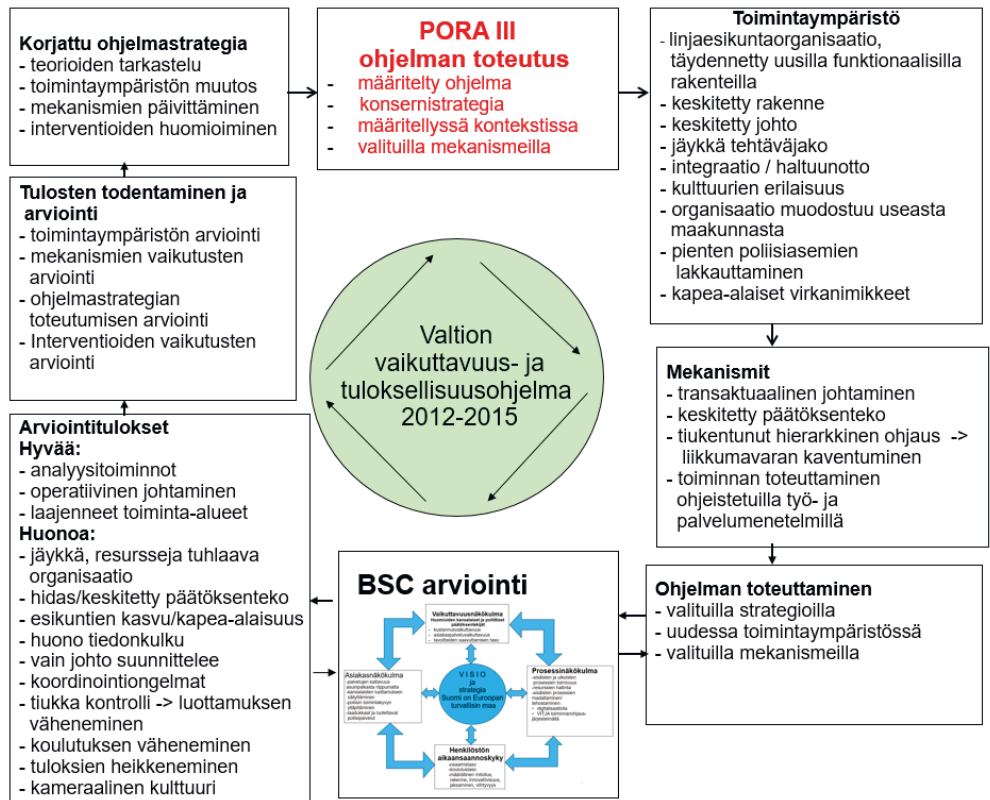
7.2 TUTKIMUKSEN MERKITYKSELLISYYSARVIOINTI

Tässä tutkimuksessa realistisella arviointimenetelmällä (CMO) ja tasapainotetulla mittaristolla (BSC) arvioitiin sekä valtion tuottavuus- että valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmien näkökulmasta eri osa-alueiden merkitystä uusien poliisiorganisaatorakenteiden tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Kyselytutkimustuloksista ja poliisin henkilöstöbarometrin sekä poliisibarometrin tuloksista voi päätellä, että poliisilaitokset ovat menossa hallintoideologisista tavoitteista poiketen kehityksessä huonompaan suuntaan. Rakenteet aiheuttavat osaltaan toimintojen ja päätösvallan keskittämisen. Näyttää siltä, että mitä suuremmiksi poliisilaitosalueet muutetaan, niin sitä heikommaksi muuttuu palvelujen taso. Kehitys on tutkimuksen mukaan huolestuttava.

Tutkimuksessa havaittiin, että muutostyön ja johtamisen onnistumisessa on poliisilaitoskohtaisia tasoeroja. PORA I -vaiheessa ne poliisilaitokset, jotka olivat kiinnittäneet erityistä huomiota osallistavaan johtamiseen, pärjäsivät kehitystyössä parhaiten. Maakunnallisessa vertailussa havaittiin, että kun nämä aiemmin hyvin menestyneet maakunnalliset poliisilaitokset yhdistettiin PORA III -vaiheessa suurempiin kokonaisuuksiin, ne taantuivat eniten päätösvallan keskittämisen seurauksena. Tämä kehitys on yhtenevä teoriaviitekehityksen kanssa. (kuviot 26, 27, 28, 29, 30; taulukot 26, 52, 58.)

Osallistava, hajautettu johtaminen näyttää tämän tutkimuksen mukaan olevan halutumpaa ja tehokkaampaa kuin keskitetty byrokraattinen johtaminen. Poliisilaitoksen sisäiselle kehitystyölle rajat asettaa keskushallinnossa luotu jäykkä linjaesikuntaorganisaatiomalli, jossa hyväkään johtaja ei keskitetyn toimintaympäristön vuoksi onnistu pääsemään keskinkertaista paremmalle tasolle. (vrt. SVD 15.10.2017; SVD 1.2.2018.)

Kuvio 52. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteiden toteutuminen PORA III -vaiheessa ei arviointitutkimuksen mukaan edennyt tavoiteltuun suuntaan.



Tutkimuksessa saatiin CMO:n arviointikehän ja BSC:n nelikentän komponenttien avulla selville tärkeimmät kehittämiskohteet. Tutkimuksen teorettinen viitekehys näyttää vahvasti myötäilevän tämän tutkimuksen empiirisen aineiston tuloksia. Sisäistettyinä tutkimustulokset auttavat paremmin ymmärtämään rakenteiden aiheuttamia ilmiöitä sekä edesauttavat kehittämään strategista suunnittelua.

Merkittävimmäksi kehittämisen kohteeksi ilmeni keskittämisen ja hajauttamisen taso sekä johtamis- ja organisaatorakenteet, jotka ohjaavat tuloksellisuutta vallitsevassa toimintaympäristössä. Poliisin kaksiportainen keskushallinto ja paikallispoliisin keskittyneet johto- ja esikuntarakenteet aiheuttivat hämmennystä, koska operatiivinen henkilöstö koki, että juuri nämä tekijät olivat omiaan aiheuttamaan lisää byrokratiaa, hallintokuluja ja niiden seurauksena operatiivisten resurssien vähenemistä.

Keskitetystä johtamisesta koettiin seuranneen hidas päätöksenteko, ylikontrolli, epäluottamus, huono tiedonkulku, ammattitaidon lasku vähentyneen koulutuksen myötä ja henkilöstön arvostuksen puute eli kokonaisuutena henkilöstön aikaansaannoskyvyn lasku.

Henkilöstöbarometrin (2015) kehityksen mukaan näyttää siltä, että tulokset ovat keskittämisen seurauksena vuosi vuodelta heikentyneet (kuviot 26, 30). Poliisibarometrin vuonna 2020 mukaan kansalaiset kokevat toiminnallisen tason laskua (kuviot 75, 80, 81, 82, 83, 91, 93). Samanaikaisesti ja samansuuntaisesti ovat heikentyneet poliisin toiminnalliset tilastot (kuviot 44, 45).

Tässä tutkimuksessa havaittiin, että PORA rakennemuutoksissa ei ole aidosti suoritettu vaikuttavuusanalyysiä, jossa olisi selvitetty päätöksistä aiheutuvien toimenpiteiden seuraukset. PORA III -vaihe toteutettiin hätiköiden, joka näkyy uudistuksen toteutuksessa, vaikuttavuudessa ja talousennusteiden arvioinnissa. Rakennemuutosten toteuttamista ja niiden vaikuttavuutta pitää tutkia yhteiskunnallisen toimivuuden näkökulmasta, eikä pelkästään organisaation tai kehitteillä olevien rakenteiden näkökulmasta.

PORA ohjelmissa näyttää suurin ongelma olevan peruspoliisityön arvostuksessa. Arvostus on kyllä todettavissa hallintoideologisella tasolla, mutta ei enää käytännön toteutuksessa. Muttilainen & al. (2016) tuovat esille, että kansainvälisesti korkealle noteeratut turvallisuushat korostuvat myös kansallisesti. Esimerkiksi lupapalvelut ja liikenneturvallisuustyö jäävät poliisin toiminnassa helposti vaikkapa terrorismin, cyberuhkien, massaluonteisen maahantulon ja järjestäytyneen rikollisuuden varjoon. Esimerkiksi vuoden 2014 aikana EU:n 28 jäsenvaltion alueella kuoli liikenteessä yhteensä 25700 ihmistä ja viime aikoina paljon esillä olleissa terrori-iskuissa samana aikana vain pieni murto-osa tästä määrästä. Suomen liikenteessä kuoli vuonna 2014 224 ja loukkaantui 6677 ihmistä. Varsinaisia terrori-iskuja Suomessa ei ole tilastoitu kuin yksi vuonna 2017. Näyttää siltä, että parhaiten markkinoidut uhkakuvat ohjaavat poliisiresurssien määrällistä tasoa. (ks. Aarnio & Hänninen 2017, 70; Tilastokeskus 2019; GTD 2019; taulukko 38.)

PORA uudistusten merkittävin ongelma näyttää kulminoituvan muutosjohtamisessa tarvittavien arviointivälineiden vajavaisuuteen. PORA asiakirjojen taloudelliset ja toiminnalliset ennusteet näyttävät perustuvan enemmän tavoitehakuiseen oletukseen kuin ennalta arvioituun tietoon. Tämä on hämmentävää, koska poliisille BSC:n nelikenttäteoria on ollut tuttu jo 2000-luvun alkupuolelta. Poliisin rakennemuutos ja erityisesti PORA III asiakirjat ovat strategiasällöltään BSC:n nelikentän ulottuvuuksille osin ristiriitaisia. PORA asiakirjoissa ei ole huomioitu riittävästi edellä mainittuja nelikentän ulottuvuuksia. Tämä heijastuu vahvasti poliisin operatiivisen

toiminnan tulostason kehitykseen. (SM 34/2012; kuviot 44, 45, 50, 66, 67, 68, 73; taulukko 35.)

PORA I, II ja III rakenneuudistusten palvelutavoitteiden epäonnistumiseen näyttää vaikuttaneen keskitetty, monologinen, monihierarkkinen ja sisäisesti erittäin jäykkä hallintobyrokraattinen rakenne ja siihen liittyvät johtamismenetelmät, joita ei uudistettu toimintaympäristön muutoksen edellyttämällä tavalla. Ongelma tulee ymmärrettäväksi syystä, ettei useita maakuntia käsittävän poliisilaitoksen johtamisesta ollut kokemusta. Tämä suuralueiden johtamisen kokemattomuus ilmenee vallan, päätöksenteon, johtamisen ja kontrollin keskittämisenä ns. vanhojen kaupunkien poliisilaitosten mallin mukaisesti. Muutoksessa henkilöstön osaamista ei tämän tutkimuksen mukaan osattu hyödyntää. (ks. Karlöf & al. 2008; Mensonen 2012; Lönnqvist 2012; Mansikka-aho 2012, 201.)

Nykyiset henkilöstörakenteet estävät henkilöstön ketterän käytön horisontaalisesti, vaikka se oli uudistuksen yksi tavoite. Resurssien ketterä alueellinen käyttö rajoittuu liiaksi kunkin linjan sisälle. PORA III -vaiheessa toteutettu kapea-alaisten virkanimikkeiden merkittävä tietoinen lisääminen on rajannut tehtäväalueet, joka on johtanut osaoptimointiin, tehottomuuteen ja resurssien tuhlaamiseen. (ks. PYY 34/2014.)

Koulutusta vähentämällä on heikennetty aikaansaannoskykyä, organisaation menestymisen ja kehittymisen kustannuksella. Vastaajien mukaan verkkokoulutus on lähes ainut koulutusmenetelmä. Verkkokoulutus poliisihallinnossa lisääntyi vuodesta 2013 alkaen ja sillä tavoiteltiin osin valtakunnallisen koulutusvajeen kattamista. (kuvio 22.) Verkkokoulutuksen toteuttamistavalla koulutuksesta on syntynyt epämiellyttävä kokemus. Ensinnäkin verkkokoulutukseen ei ole vastaajien mukaan varattu aikaa, toiseksi se keskeytyy usein työtehtävien vuoksi ja kolmanneksi sen läpiviemisessä käytetään ”keppiä”. Poliisiorganisaation johto uhkaa viedä käyttöoikeudet poliisin tietojärjestelmiin tai rajoittaa niitä, jos koulutusta ei ole suoritettu määräaikaan mennessä. Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien rajaamisella on mahdollisuus sitoa henkilöstöä nykyaikaisella tavalla tiukemmin ”rautahäkkiin”. Näiden edellä mainittujen syiden vuoksi verkkokoulutus suoritetaan usein pikaisesti, rimaa hiipien ja vailla oppimisfunktioita. Henkilöstön aikaansaannoskyky on tämän tutkimuksen mukaan laskenut ja sillä on ollut osaltaan vaikutusta tulostavoitteiden toteutumiseen. (ks. Lumijärvi & al. 2000; Sennett 2007.)

7.2.1 TUTKIMUSTULOKSIIN PERUSTUVAT SUOSITUKSET

Organisaatiomuutoksia suunniteltaessa, uutta organisaatiota käynnistettäessä ja sen toimiessa pitää tehdä jatkuvaa arviointia ja huomioida erityisesti muutosstrategiassa BSC:n nelikenttäulottuvuudet. Tärkeintä on edetä ja toimia organisaatiomuutoksen ohjelmastrategian mukaisesti, koska muutoin petetään ohjelman toteuttajat, henkilöstö ja asiakkaat. Muutoksen toteuttamisen arvioinnin aikana on kuultava toiminnallisissa ja vaikuttavuuteen liittyvissä asioissa parhaita asiantuntijoita sekä operatiivista henkilöstöä että etenkin palvelujen käyttäjiä. (ks. Mensonen 2012.) Tutkimuksessa on tullut esille PORA I, II ja III -vaiheiden aikana aluekokojen laajentamisesta, keskittämisestä ja jäykästä hallintorakenteesta syntyneet palvelu-, hallinto- ja resurssiongelmat. Nämä ongelmat ovat olleet osin seurausta siitä, että strategiaohjelmasta on poikettu merkittävästi. Rakenneohjelmien toteutuksen hallinnassa pitää jatkossa käyttää BSC:n mukaista strategista linjausta, raportointia ja arviointia.

Valtaistaminen poliisiorganisaatiossa on todellinen mahdollisuus usealla osa-alueella. Organisaatioita voidaan madaltaa, jäykät hierarkkiset rakenteet purkaa, toimintojen sujuvuutta merkittävästi tehostaa sekä henkilöstön aikaansaannoskykyä parantaa. Hajautuksella voidaan todellinen tulosvastuu siirtää paikallisille toimijoille ja antaa johdolle mahdollisuus keskittyä johdon tehtäviin.

Tämä tutkimus osoittaa, että paikallispoliisin ongelmia ei voida korjata pelkästään organisaation kokoa kasvattamalla tai toimintoja keskittämällä. Toimintoja ja päätösvaltaa on hajautettava ja lisättävä horisontaalista ja vertikaalista vuorovaikutusta. Kapea-alaiset ja palkkapoliittisesti muodostetut rakennevirat on muutettava siten, että ne palvelevat organisaatiota nykyistä paremmin. Organisaatorakenteita muutettaessa pitää esimerkiksi kontingenssiteorian pohjalta selvittää palveluverkostolle mahdollisimman optimaalinen rakennemalli, joka sopii tehtäväkohtaisesti kulloiseenkin toimintaympäristöön. Drucker (1969, 248) toteaa, että koneet on vietävä työn luo eikä työtä tuotava koneiden luo. Tämä pitää tiedostaa turvallisuuspalveluiden tulostavoitteiden tavoittelussa. (ks. Salmi 2013.)

Poliisin palveluverkostoa kehitettäessä pitää huomioida syvällisemmin asutuskeskusten etäisyydet poliisin nykyisistä palvelupisteistä, taajamien koot, hälytystiheys ja ennakoitavissa olevat uhkakuvat. Ruotsissa vuoden 2015 poliisiuudistuksen ohjeena oli, että 5000 asukkaan rajan ylittäminen edellyttää aluepoliisia. Alankomaiden vuoden 2013 poliisiuudistuksessa oli mainittu sama asukasmäärä aluepoliisin velvoiterajaksi. Bodkin & Conklin (1971, 476-478) toteavat tutkimuksessaan, että 5000-10000 asukkaan kunta voi itse kustantaa poliisitoimen. Suomessa ei ole asetettu minkään-

laista asukasmäärään sidottua velvoitetta poliisin olemassaololle. Suomessa tätä asukaslukua eli yhtä tärkeää ympäristötekijää ei ole huomioitu poliisiaseman tarpeellisuusarvioinnissa tai alueen kokonaisturvallisuudessa, joten ilman poliisia ovat jopa yli 30000 asukkaana kaupungit.

Rikostutkinnan osalta tulee selvittää paikallistuntemuksen merkitys rikosten ilmoittamiseen ja selvitysprosentteihin, ennen kuin palveluverkkoa muutetaan. Poliisitoimen keskittäminen ja sen myötä poliisin heikentynyt tavoitettavuus sekä poliisin suorittaman valvonnan määrän vähentäminen näyttää vaikuttaneen rikosilmoitusten määrän laskuun. Pienissä kunnissa, joista poliisi on poistunut, rikosilmoitusten määrä on laskenut keskuspaikkoja merkittävästi enemmän. Palveluverkoston pysyvän supistamisen vaarana on piilorikollisuuden kasvu. (ks. Ksml. 15.5.2017.) Keskittämisen aikana ilmennyt rikostilastojen näennäinen lasku eli piilorikollisuuden kasvu saattaa myöhemmin aiheuttaa alueellista turvattomuuden tunnetta. Virallisen operatiivisen toiminnan heikentyessä syntyy korvaavia, epävirallisia ja yhteiskuntajärjestyksen kannalta ei-toivottavia järjestelmiä. PORA I -vaiheen aikana oli jo havaittavissa ensimmäisiä järjestäytyneitä omankädenoikeuden ryhmittymiä⁸². (Mansikka-aho 2012.) Kehitys on jatkunut tämän jälkeen samansuuntaisesti. PORA III -vaiheessa syntyi lisää useita epävirallisia ryhmittymiä esimerkiksi katupartio toimintaan. Kemissä perustettiin vuonna 2015 Soldiers of Odin katupartioyhdistys, joka myöhemmin levisi koko maahan. Tällaiset ilmiöt pitää ottaa vakavasti. Yhteiskunnan tehtävänä on luoda sellaiset rakenteet, jotka turvaavat kansalaisten perusturvallisuuden siten, ettei kansalaisille synny sellaista tunnetta, että heidän on ryhdyttävä valvomaan omatoimisesti lakeja. (ks. Locke 1689; Maslow 1970; Stenvall 1999; Levä 2008; Muttilainen & Potila 2016; SM 8/2016, 22; kuvio 67; PoLL 1§.)

”Rikollisuuden tutkimuksessa tähdennetään, että oikeuden ottamista omiin käsiin tapahtuu erityisesti silloin, kun valtion keinot kontrolloida alueita ja järjestystä ovat riittämättömät. Monet kehittyneet valtiot ovat nykyään kyvyttömiä pitämään yllä lakia ja järjestystä yhtä tarkasti kuin viime vuosisadalla. Omankädenoikeuden käytön yleistymisen liittyä siten vallan ja valtiokoneiston heikkenemiseen.” (HS 15.1.2016).

Ruotsissa vuonna 2015 toteutetussa organisaatiouudistuksessa on havaittavissa samansuuntaisia piirteitä kuin Suomessakin. Kriminologian professori Jerzy Sarnecki

⁸² Omankädenoikeus RL 17:9 § Joka oikeutensa puolustamiseksi tai toteuttamiseksi omin valloin ryhtyy toimeen, jota hän ei saa tehdä ilman viranomaisen myötävaikutusta, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, omankädenoikeudesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

toteaa, että toimintoja keskittämällä Ruotsin poliisi heikentää luottamusta kansalaisten suuntaan. Vaarana on, että ihmiset ottavat oikeuden omiin käsiinsä tai ihmiset eivät ilmoita rikoksista tai eivät uskalla todistaa rikosasioissa. Tämä voi olla uhka demokratialle. Poliisin läsnäolo on tärkeää hyvän suhteen luomisessa alueen asukkaiden kanssa. Asukkaille turvallisuutta lisäävä tekijä on helposti lähestyttävä, oman alueen poliisi. Vaikka poliisi olisi läsnä muulla tavoin, se ei ole sama kuin fyysinen rakennus. (Aftonbladet 9.1.2017; SVT 3.4.2017; ks. NCJ 238536, 2012.)

Tutkimuksen mukaan ilman etukäteisarviointia organisaatiomuutoksen ja kokonaistuloksellisuuden onnistuminen on olettamuksen vuoksi sattumanvaraista. Jatkossa organisaatiomuutoksen vaikutukset pitää arvioida ja kehittää perusteellisemmin ja laaja-alaisemmin. Tutkimus osoittaa, että poliisin kaksiportainen keskushallinto ja paikallispoliisin johto-, hallinto- ja linjaesikuntatehtävät ovat PORA I, II ja III -vaiheen aikana omalla kasvullaan syöneet operatiivisesta toiminnasta merkittävästi resursseja, vaikka tavoite oli hallituksen esityksissä juuri päinvastainen. Tämän vakavan tilanteen korjaamiseksi olisi käynnistettävä mittavat korjaustoimenpiteet. (ks. Salminen 2009, 334-335; Salmi 2013.)

Näyttää siltä, että rakenneuudistusten ongelmaksi muodostuivat toimintojen keskittäminen, poliisiasemaverkoston raju karsiminen ja valtakunnallisen poliisireservin poistaminen. Olettama oli, että Liikkuvan poliisin sulauttaminen paikallispoliisiin tehostaa poliisin hälytystoimintavalmiutta ja liikenteen valvontaa, mutta molemmilla osa-alueilla kehitys meni huonompaan suuntaan. Näiden osa-alueiden korjaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Merkittävä ongelma poliisihallinnon rakenneuudistuksissa on ollut, että organisaation hallinnon omat tavoitteet ovat asettuneet ulkoisesti asetettujen tavoitteiden edelle, hallintokulut ovat paisuneet ja operatiivinen toiminta supistunut. Poliisin operatiivisen toiminnan tilastot osoittavat kehityksen menneen heikompaan suuntaan. Jatkossa virkamiesten toimintakykyä tulee tehostaa debyrokratisoimalla organisaatiota. Poliisissa on tällä hetkellä massiivinen keskuselin, joka on kaksiportaisuutensa vuoksi hajanainen, ja on siksi johtamisen, hallinnoinnin sekä budjettihallinnan osalta sekava, ja osin läpinäkymätön sekä toiminnallisesti että tilastollisesti. PORA III -vaihe on tuonut lisää hierarkkiaportaita niille alueille, joihin kuuluu useampia maakuntakeskuksia. Pääpoliisiasemilla esikunnat ovat kasvaneet. Lisäksi poliisilaitoksille on perustettu uusia lakimiesvirkoja, rikostorjuntalinjalle yksikön johtajien virkoja ja näiden lisäksi erilaisia muita asiantuntijavirkoja. Maguir (2003, 70-71) on tutkimuksessaan tullut samaan tulokseen, että organisaatioiden monimutkaistuksessa vaaditaan entistä suurempi määrä rakenteellisia tukipalveluja, valvontaa ja koordinointia. (kuvio 42; talulukot 39, 40.)

Linjaorganisaatorakenteen yhtenä vaarana näyttää olevan, että se mahdollistaa keskittämisen lisäksi useiden eri linjojen perustamisen ja vielä useampien hierarkiaportaiden rakentamisen. Tähän rakenteeseen on uudistuksissa helppo upottaa ”ylimääräiset” viranhaltijat.

PORA III -vaiheen ongelmaksi muodostui se, ettei huomioitu aiemmissa uudistuksissa havaittuja puutteita, vaan samat ongelmat toistuivat isommassa mittakaavassa. Poliisin tilastolliset tunnusluvut heikkenivät siirryttäessä seutukuntapoliisista maakunnalliseen poliisiin (PORA I -vaihe). Kehitys jatkui edelleen huonompaan suuntaan PORA III -vaiheessa, kun poliisi siirtyi useamman maakunnan kokoisiin poliisilaitoksiin. Rakennuudistuksissa painopiste pitää olla organisaatorakenteiden, johtamiskulttuurin, aikaansaannoskyvyn, henkilöstöjohtamisen, prosessien, palvelukyvyn, talouden ja toimintojen kehittämisessä. Muutoksessa pitää huomioida koko organisaation rakenne ja toimintafilosofia, mikä tässä tutkimuksessa on aiemmin tullut esille. Toimenpiteiksi tutkimuksen mukaan eivät siis riitä pelkästään alueellisesti suurempien organisaatioiden ja pelkkä uusien hallintovirkanimikkeiden luominen tai vallan keskittäminen maantieteellisesti uuteen paikkaan. Nykyisten resurssien vajaa-käyttö näyttää johtuvan kapea-alaisista, moniportaisista, keskitetyistä johtamisrakenteista sekä jäykästä, hitaasti ja joustamattomasti toimivasta organisaatiosta.

Tämän tutkimuksen mukaan poliisilla on mahdollisuus saavuttaa toiminnoissaan parempi vaikuttavuus ja tuloksellisuus madaltamalla merkittävästi jäykkää johtamis- ja linjaesikuntaorganisaatorakennetta sekä hajauttamalla päätösvaltaa. Rakenteen korjaamiseksi on muodostettava yhden viraston organisaatiomalli, jossa poliisin toiminta-alueet on jaettu pelastuslaitosten tapaan hyvinvointialueiden⁸³ mukaisesti. Tavoitteena pitää olla hajautettu, matala divisioonarakenne, jota täydentää funktionaalinen ja valtaistamiseen pohjautuva organisaatio, jossa henkilöstön voimavarat ja osaaminen pystytään nykyistä tehokkaammin hyödyntämään. Yhden viraston mallissa on uhkaskenaario, jonka mukaan toiminnallinen taso edelleen laskee. Se toteutuu silloin, jos toimitoja ei hajauteta, päätösvaltaa madalleta, hallintoa kevennetä ja toimintakulttuuria muuteta. Yhden viraston malli antaa monenlaisia mahdollisuuksia kuten esimerkiksi hallinnon keventämisen, resurssien joustavamman käytön, päätös-

⁸³ Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Satakunnan hyvinvointialue, Kanta-Hämeen hyvinvointialue, Pirkanmaan hyvinvointialue, Päijät-Hämeen hyvinvointialue, Kymenlaakson hyvinvointialue, Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Etelä-Savon hyvinvointialue, Pohjois-Savon hyvinvointialue, Pohjois-Karjalan hyvinvointialue, Keski-Suomen hyvinvointialue, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, Pohjanmaan hyvinvointialue, Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue, Kainuun hyvinvointialue, Lapin hyvinvointialue, Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, Keski-Uudenmaan hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Vantaan ja Keravan hyvinvointialue (valtioneuvosto.fi)

vallan delegoimisen, ja valtakunnallisen poliisireservin palauttamisen. Se mahdollistaa myös huumerikosyksiköiden, kuten esimerkiksi nykyisten Helsingin poliisilaitoksen ja KRP:n huumerikostutkinnan resurssien yhdistämisen ja siten resurssien tehokkaamman valtakunnallisen hyödyntämisen. Mallia voitaisiin hakea Yhdysvaltain huume poliisista perustamalla oma erityinen organisaatio esimerkkinä Drag Enforcement Administration (DEA). Samalla poistuisi julkisuuteen tullut organisaatioiden välinen epäterve kilpailu. Tämän lisäksi pitäisi arvioida huume poliisissa työskentelevien poliisien työn raskaus, maalittamisen riskit ja näiden ongelmien minimointi esimerkiksi asettamalla tehtävät määräaikaikaisiksi. (ks. Salmi 2013; Minztberg 1983.)

Seuraavan poliisin hallintorakennemuutoksen tehtävänä pitää olla aiempien PORA rakenneohjelmien korjausohjelma, jossa huomioidaan erityisesti hallintoideologisten tavoitteiden toteuttaminen. Hallintoa on aidosti hajautettava ja kevennettävä, uudistettava sekava keskus- ja paikallishallinto, vahvistettava operatiivista henkilöstöä vähintään vuoden 2007 tasolle sekä muodostettava uudelleen nopeasti siirrettävät ja joustavasti toimivat poliisiresurssit. Samantapaiseen johtopäätökseen ovat tulleet myös Muttilainen & al. (2014, 243), jotka toteavat, että poliisitoimintaan osoitettujen määrärahojen väheneminen ei voi loputtomiin tarkoittaa yksinomaan toimintojen sopeuttamista. Siksi toimintaketjuja on lyhennettävä, hierarkkioita madallettava, käytäntöjä yksinkertaistettava ja toimivaltaa jaettava. Temmeksen (1991) mukaan yksi johtamisen haaste on siinä, että julkisella sektorilla on vallalla ilmiö nimeltä johtajamonopoli. Juristeista ja lääkäreistä tehdään johtajia hyvään ammatilliseen substanssiosaamiseen nojautuen, vaikka henkilö ei omaisi johtajakoulutusta. Salmisen & Niskasen (1996, 32-36) mukaan päätöksiin ei saa vaikuttaa päättäjien omat motiivit tai yksilön henkilökohtaiset tavoitteet. Blake & Mouton (1985) näkevät ongelmaksi tilanteen, jossa organisaatio vähentää lakimiestaustaisia päälliköitä. Ilman virkaa jäävät monopolipäälliköt siirretään kustannuksista ja henkilön omista motiiveista pittaamatta lakimiesosaston tehtäviin odottamaan eläkettä. Simonin (1979, 55-57) mukaan vääränlainen lojaalisuus organisaatiota tai ammattiryhmää kohtaan saattaa olla ristiriidassa yhteiskunnan ja organisaation tavoitteiden tai arvojen suhteen. (ks. Vuorensyrjä, Hoffren & Laitinen 2016.)

”Hulluutta on se, että tekee samat asiat uudelleen ja uudelleen ja odottaa eri tuloksia”. Albert Einstein.

”On tuskallista sopeutua loputtomasti ulkopuolisiin päämääriin. Kun pääsee osallistumaan suunnitteluun ja saa aktiivisen toimijan osan, on psykologisesti kokonaan eri tilanteessa.” Maija-Riitta Ollila (2007).

7.2.2 JATKOTUTKIMUSEHDOTUKSIA

Poliisin nykyisen hallintorakenteen vaikuttavuus resurssijakoon kannattaa selvittää nykyistä pidemmällä periodilla, jotta poliisipalveluiden kehitystä ja kokonaisturvallisuutta voidaan paremmin ennustaa ja hallita. Toinen merkittävä tutkimuksen kohde on toimitilastrategiaan liittyvä keskitettyjen, suurien poliisiasemien rakentaminen maakuntien pääkaupunkeihin ja siitä aiheutuva kustannusten kasvu. Erityisesti PORA III -vaiheessa jatkunut voimakas keskittämispolitiikka näyttää aiheuttavan lisäkustannuseriä pelkästään pääpoliisiasemien laajennustarpeiden vuoksi ja heikennyksiä keskuspaikan ulkopuolisille poliisipalveluille. Esimerkiksi Itä-Suomesta vähennettiin eniten poliisiasemia ja silti toimitilakulut kasvoivat vuodesta 2013 vuoteen 2017 mennessä 88374,40 euroa. Tämä kasvu tapahtui siitä huolimatta, että Senaatti kiinteistöt alensivat vuokria 15 % vuoden 2016 alusta alkaen. Tutkimusalueen poliisilaitoksista Itä-Suomen poliisin toiminnallinen tehokkuus laski eniten. Itä-Suomessa on myös Suomen eniten niitä kiireellisten A-hälytystehtävien tapauksia, joissa kansalainen joutuu odottamaan yli tunnin poliisia. Näillä poliisin toimipisteverkkojen supistamisilla ja toiminnallisten tulosten heikkenemisillä näyttää olevan jonkin asteinen yhteys. Kolmas selvitettävä asia liittyy poliisitoiminnan keskittämisestä aiheutuvien haavoittuvuusriskien selvittämiseen. Näitä riskejä ovat terrorismi, pandemiat ja jopa pelkästään vakavat sisäilmaongelmat. Esimerkiksi Jyväskylän poliisivankilan sulkeminen aiheutti pidätettyjen kuljettamisen jopa kokonaan toisiin maakuntiin. Tämä kuljestehtäviin käytetty aika oli pois poliisin perustehtävästä (Polstat 2019; Ksml 12.3.2018; taulukot 39, 40.)

Poliisin viestinnän keskittämisen vaikutukset kannattaa tutkia, koska kyselytutkimukseen vastanneet ovat tuoneet esille keskitetyn viestinnän olevan ristiriidassa todellisuuden kanssa. Tämä heikentää viestinnän luotettavuutta. Keskitetty viestintä on tahtomattaan ”sokea”. Ennen PORA uudistuksia poliisin viestinnän hajauttamista pidettiin vahvuutena. PORA:n keskittämispolitiikan myötä viestintästrategia käännettiin pääläelleen. Strategiasuunnitelmissa todettiin, että viestinnän yhtenä heikkoutena oli se, että viestintä oli aiemmin viety liian alas organisaatiokaaviossa. PORA III poliisilaitoksissa viestintä on keskitetty ja tähän toimintaan on nimetty ammattimaiset viestittäjät. Viestintärakenne on siirtynyt keskittämisen myötä armeijamaiseen suuntaan eli vain johto tiedottaa. (ks. Poliisihallituksen Väliraportti 20.4.2015; SM 34/2012; Julkisuuslakikäsikirja 2019.) Viestintään liittyvässä tutkimuksessa on hyvä selvittää esimerkiksi miten henkilöstö sekä sidosryhmäkumppanit, kuten media, Traficom ja pelastuslaitokset kokevat poliisin viestinnän muutokset. Olisi tarpeen myös

selvittää, mikä vaikutus on näkyvän liikennevalvonnan, liikennekasvatuksen ja liikenneturvalisuuteen liittyvän viestinnän vähenemisellä liikenneturvalisuuteen. Selvittämistä kaipaisi myös miten poliisin liikenneviestinnän määrän väheneminen vaikuttaa subjektiiviseen kiinnijäämisriskiin ja edelleen liikennekäyttäytymiseen.

Poliisibarometriin (2018) vastanneista 18 % koki, että poliisi on toiminnassaan tehnyt virheitä. Laadun kehittämisen näkökulmasta tätä osa-aluetta kannattaa seurata pidemmällä periodilla. Selvityksessä on syytä arvioida, mikä vaikutus ja yhteys virheiden määrään on pienentyneissä poliisiresursseissa, poliisitoimintojen keskittämisessä ja koulutuksen vähenemisessä?

Päätösvallan ja hallintotoimintojen keskittäminen tuloksellisuusnäkökulmasta on tärkeä ja mielenkiintoinen tutkimuksen kohde. Selkeitä poliisiorganisaation keskittämisen vuosia ovat olleet 1977, 1990, 1996, 2009, 2010 ja 2014. Keskittäminen näyttää tämän tutkimuksen mukaan lisäävän askel askeleelta hallinto- ja kontrollikoneiston kustannuksia ydintehtävien kustannuksella. Keskittäminen heikentää poliisin keskeisiä suoritteita ja palvelukykyä. Kysymys kuuluu, tuhotaanko keskittämisellä toimivat paikalliset rakenteet, yhteisöllisyys ja perusturvallisuus? Mihin turvallisuuspalvelujen keskittäminen lopulta johtaa? Missä määrin rikokset suunnataan alueille, joista poliisi on poistunut? Erityisesti lisätutkimusta vaatisi keskitetyn, kansalaisista etäälle vietyjen poliisiresurssien siirron vaikutukset voimakeinojen ja hälytysresurssien massiiviseen käyttöön. Tämän näkökulman ovat tuoneet esille myös Marks & Wood (2010, 311-320) tekemässään tutkimuksessa Etelä-Afrikan poliisitoiminnan rakenneuudistuksen yhteydessä. Siellä kansalaisten pelkona on, että keskitetty poliisi toimii kovaotteisemmin kuin entinen paikallispoliisi. Suomessa poliisin voimankäyttötilanteet ovat yli kaksinkertaistuneet PORA uudistusten aikana. Miten keskitetty poliisi vaikuttaa aikaa myöten kansalaisten asenteisiin ja käyttäytymiseen? Kohtaako kasvottomaksi muodostunut poliisi entistä enemmän väkivaltaa? Syntykö järjestelmästä ns. kaksisuuntainen pelko, joka ohjaa molempien osapuolien käyttäytymistä? Joutuuko poliisi edellä mainittujen seikkojen johdosta lisäämään voimakeinoarsenaalia turvatakseen selustansa? Mikä merkitys poliisien voimankäyttöjen määrään on poliisiresurssien vähenemisellä ja valtakunnallisen poliisireservin lakkauttamisella? Yksi tärkeä tutkittava kohdealue on, mitä kokonaisongelmia muodostuu, kun keskitetty poliisi on synnyttänyt poliisitoimen korvikkeiksi omankädenoikeutta käyttäviä katupartioita tai muita toimijoita? (ks. Stenvall 1992, 54.)

Rikostutkinnan tehokkuuden laskua pitää tarkemmin seurata ja selvittää, koska se on tuottavuusohjelman ja valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman vastainen kehitys. Keskittämisellä oletettiin rikostutkinnan tehostuvan, mutta rikostutkinnan

tehon taso koki merkittävän laskun. Samoin pitäisi selvittää mitä vaikutuksia yhteiskuntaan ja sen kansalaisten käyttäytymiseen on sillä, että esitutinnan rajoittamisen määrät ovat PORA organisaatiouudistusten aikana lisääntyneet yli 300 %. Esitutinnan rajoittamisen lukumäärä on yksi poliisin tulosmittari, mikä osaltaan saattaa vaikuttaa rajoittamismäärien voimakkaaseen kasvuun. Poliisiresurssien väheneminen saattaa olla yksi syy rikostutinnan prosessien muutokseen. Siksi pitäisi selvittää, miten esitutinnan rajoittamiset vaikuttavat kansalaisten oikeusturvaan, rikosten tekijöiden moraaliiin ja yhteiskunnalliseen turvattomuuden tunteeseen. Poliisibarometrin (2018) mukaan entistä harvemmin rikosilmoitus johtaa rikostutkintaan. Lisäksi pitäisi selvittää rikosten alenevaan määrään johtaneita tekijöitä. Miten rikosilmoitusten määrään vaikuttavat poliisin poistuminen paikkakunnalta, poliisin tavoitettavuuden heikentyminen, näkyvän poliisipartioinnin ja poliisin oma-aloitteisen toiminnan väheneminen sekä edellä mainittu esitutinnan rajoittamiskäytännön muuttuminen. Poliisibarometrin 2018 ja rikostilastojen väheneminen viittaavat kumpikin piilorikollisuuden kasvuun. Piilorikollisuuden kehitystä kannattaa tutkia syvällisesti, koska se vaikuttaa pidemmällä aikavälillä turvallisuusorganisaation uskottavuuteen ja luotettavuuteen sekä perusturvallisuuden kehitykseen. Kyntäjän (2000, 129) mukaan valitut mittarit ohjaavat toimintaa, josta seuraa kysymys, suuntautuuko toiminta olennaisiin asioihin vai suuntautuuko toiminta pelkästään mitattaviin seikkoihin. Fyfen (2014) mukaan poliisityön uudistuksessa seurataan harvemmin rationaalisen valinnan mallia, vaan se on useimmiten sekavaa, tilanteesta riippuvaista kompromissien ja tarkoituksenmukaisuuden tulosta. (kuviot 36, 37, 44, 75, 80, 89.)

SOTE uudistukseen liittyy sosiaali- ja terveystalouden yksityistäminen. Hyvä olisi tutkia ennakkoon, mitä näiden palvelujen yksityistäminen vaikuttaa poliisitoimintaan, esimerkkinä mahdolliset sosiaalipalveluiden yksityistämisen aiheuttamat uudelleen järjestelyt. Jos markkinavoimat ohjaavat sosiaalipalveluja, niin se saattaa edellyttävää muutoksia poliisitoimintaan ja tuo uuden filosofian, poliisin kumppanuuksien kehittämisen. (ks. Bayley 1998.)

Tulevia rakenneuudistuksia suunniteltaessa on paremmin huomioitava, tiedostettava ja analysoitava organisaatorakenteiden ja mekanismien ohjausvaikutus, koska ne näyttävät vaikuttavan organisaation toimenpideohjelmien toteuttamisen onnistumiseen.

Tulosohjausvaltaa koskevassa tutkimuksessa olisi hyvä selvittää ja arvioida kaksiportaisen keskushallinnon kustannusten kasvuun johtaneet syyt ja perusteet seikka-peräisesti. Ohjaako keskitetty tulosohjausvalta hallinnon rahavarojen kohdistamista? Mikä merkitys on sillä, että organisaatio pääsee irtaantumaan ”teräksen kovan kote-

lon” sisältä? (vrt. SUPO, Poliisihallituskonserni.) Ovatko keskushallinto- ja linja-esikuntaorganisaatorakenne sellainen yhdistelmä, joka keskittää rahalliset resurssit päätöksenteon yläpuolisiin rakenteisiin ohi poliittisen ohjauksen ja siten heikentävät peruspoliisityön palvelukyvyyn ja tuloksellisuuteen? Johtaako tämä kaksiportaisen keskushallinnon rakenne konserneineen ”Strömbergintielle”⁸⁴ ?

Haasteita seuraavalle organisaatiouudistukselle

- yhteisen toiminta- ja turvallisuusstrategian luominen
- organisaatorakenteiden toimivuuden etukäteisarviointi
- sektoriraja-aitojen poistaminen
- esimiesportaiden vähentäminen
- siirtyminen byrokratiasta valtaistamiseen
- päätöksenteon ja vastuun siirtäminen lähelle toteuttavaa tasoa, jossa kulut aiheutetaan
- henkilöstön motivoiminen ja joukkuehengen luominen
- henkilöstön vaikuttamismahdollisuuksien varmistaminen
- henkilöstön aikaansaannoskyvyn parantaminen
- kansalaisten tasapuolisuuteen tähtäävän palveluperiaatteen toteuttaminen
- palveluverkon kattavuuden / vaikuttavuuden arviointi
- vakioraportointimittariston kehittäminen palveluperiaate- ja erityisesti vaikuttavuusnäkökulmasta

⁸⁴ Peters & al. (1997, 206-207) tuovat esille suomalaisen ABB Strömberg Oy:n keskushallinnon massiivisen kehityksen, joka käsitti viime vaiheessa 880 henkilöä juuri ennen fuusiota. Strömbergin henkilöstön määrä oli vain 9318. Strömberg ajautui fuusioon, jonka jälkeen uusi johtaja Barnevik supisti entisen Strömbergin keskushallinnon 25 henkilöön ja johti tämän jälkeen kokonaisuudessaan 210000 henkilön yritystä 150 henkilön suuruisella keskushallinnolla. Tämä muutos mahdollistui päätösvallan ja vastuun hajauttamisella sekä pienemmällä tulosityksiköillä.

Läitteet:

- Liite 1. Poliisin palveluverkoston kehitys
- Liite 2. Poliisin budjetin kehitys ja jakauma
- Liite 3. Henkilöstöressurssien kehitys
- Liite 4. Operatiivinen poliisitoiminta
- Liite 5. Faktoritaulukot
- Liite 6. Kyselylomake

8 LÄHDELUETTELO

- Aaltonen, Tapio, Heiskanen, Erika & Innanen, Pekka (2003). *Arvot yksilön ja työyhteisön kehittäjänä*. WS Bookwell Oy: Porvoo.
- Aarnio, Jari & Hänninen, Vepe (2017). *Myrsky*. WSOY. Helsinki.
- Abrahamson, Douglas Edward & Goodman-Delahunty, Jane (2014). *Impediments to Information and Knowledge Sharing Within Policing. A Study of Three Canadian Policing Organizations*. Sage.
- Ackroyd, S. & Fleetwood, S. (2000). *Realist Perspectives on Management and Organisations*. Routledge. London.
- Adlam, Robert (2003). *Police Leadership in the 21st Century : Philosophy, Doctrine and Developments*. Waterside Press. Great Britain.
- Adler, Paul S. & Heckscher, Charles (2006). *The Firm as a Collaborative Community - Reconstructing Trust in the Knowledge Economy*. New York. Oxford.
- Ahlstedt, Leo, Jahnukainen Iiro & Vartola, Juha (1977). *Organisaatio ohjauksjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. Weilin+Göös. Espoo
- Ahonen, Pertti (1989). *Hallinto ballintona. Hallinnon teorian avaimet*. Valtionhallinnon kehittämisskeskus. Helsinki.
- Ahonen, Pertti (1998). *Hallituksen evaluaatiotuki. Kotimaiset näkemykset, kansainväliset kokemukset ja kehittäminen*. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Helsinki.
- Ahonen, Pertti (2001). *Evaluointi -evaluaatio -arviointi. Oppia evaluaattoreille, evaluoittajille, evaluoitujille ja evaluoitaville*. (toim.) Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo. *Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. (s.62-89). Tampere University Press: Vammala.
- Ahonen, Pertti & Virta, Sirpa (1995). *Julkisen sektorin uudistukset ja niiden vaikutukset*. Sisäasiainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalat. Valtiovarainministeriö; Helsinki
- Airaksinen-Aminoff, Pauliina (2018). *Learning to Resolve Interpersonal Conflicts more Efficiently through Transformational Leadership: A Study on Coaching*. Grano Oy. Helsinki.
- Airila, Mauri & Pekkanen Martti (2002). *Tekniikan alan väitöskirjaopas*. Hallinto-osaston julkaisuja 2002/3. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Aistrich, Matti (2014). *Kannattaako vaikuttavuutta yrittää mitata?* Julkaistu 03.03.2014. SITRA
- Ala-Risku, Mervi, Mattila, Markku, Uusitalo, Teuvo & Kivistö-Rahnasto, Jouni (1996). *Riskin arviointi työolojen parantamisessa*. Työministeriö. Tampere.
- Alasuutari, Pertti (1999). *Laadullinen tutkimus*. Vastapaino: Tampere.
- Alkin, Marvin (1972). *Evaluation theory development*. In C. Weiss (Ed.), *Evaluation action programs*. Allyn & Bacon. Boston.
- Alkin, Marvin (2004). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*. Thousand Oaks. Sage Publications.
- Amaratunga, Dilanthi, Baldry, David & Sarshar, Marjan (2001). *Process Improvement Through Performance Measurement: the Balanced Scorecard Methodology*, Work Study, Vol. 50 Issue: 5, pp.179-189. <https://doi.org/10.1108/EUM0000000005677>

- Anderson, Dean & Ackerman, Linda (2010). *Jossey-Bass Organizational Development : Beyond Change Management : How to Achieve Breakthrough Results Through Conscious Change Leadership*. (2nd Edition). Published by Pfeiffer An Imprint of Wiley. San Francisco: USA.
- Andersson, Thomas & Tengblad, Stefan (2009). *When Complexity Meets Culture: New Public Management and the Swedish Police*. University of Skövde. Skövde, Sweden.
- Andrews, Hayes P. & Herschel, Richard (1996). *Organizational Communication. Empowerment in a Technological Society*. Houghton Mifflin. Boston.
- Anttalainen, Jarno (2007) *Kokemukset syväjohtaminen – valmennusprosessista*. Lapin yliopistopaino. Rovaniemi.
- Anttila, Pirkko (2006). *Tutkiva toiminta ja ilmaisu, teos, tekeminen*. Akatiimi: Hamina.
- Anttila, Pirkko (2007). *Realistinen evaluaatio ja tuloksellinen kehittämissyö*. Akatiimi. Hamina. Juvenes Print: Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (1992). *Eurooppalainen paikallisyhteisö ja itsehallinto*. Tampereen yliopisto kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto. Jäljennepalvelu. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Kallio, Olavi & Rönkkö Pentti (1993). *Systeemioteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana*. Tampereen Yliopisto, Jäljennepalvelu: Tampere.
- Anttiroiko, Peter (2002). *The "Iron Cage" and the "Shell as Hard as Steel": Parsons, Weber, and the Stahlhartes Gehäuse Metaphor in the Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Teoksessa *History & Theory*. Volume 40. Issue 2. First Published. Wiley-Blackwell, Wesleyan University.
- Archer, Margaret S. (1995). *Realist Social Theory*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Argyris, Chris (1957). *Personality and organization : the conflict between system and the individual*. Harper: USA .
- Argyris, Chris (1985). *Strategy, change and defensive routines*. Ballinger. Harvard University. USA.
- Argyris, Chris (1999). *On organizationall learning*. Blackwell Business. Cambridge.
- Argyris, Chris (2006). *Reasons and Rationalizations : The Limits to Organizational Knowledge*. Oxford, GBR: Oxford University Press. (pp. 28).
- Argyris , Chris & Schön, Donald (1996). *Organizational learning II : theory, method and practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Bass, Bernard M. (1985). *Leadership and perfomance beyond expectations*. The Free Press. New York.
- Bass, Bernard M.(2008). *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Research & Managerial Applications*. (pp.50, 4th ed.). New York, NY: The Free Press.
- Bass, Bernard M.& Avolio, Bruce (1990). *Transformational Leadership Development: Manual for the Multifactor Leadership Questionnaire*. Consulting Psychologist Press. Palo Alto. California.
- Bass, Bernard M, & Avolio, Bruce (Eds.) (1994). *Improving Organizational Effectiveness Through Transformational Leadership*. SAGE: Thousand Oaks. California.
- Bass, Bernard M, & Riggio, Ronald E. (2006). *Transformational Leadership* (2nd ed.). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum. USA.
- Bayley, David H. (1996). *Police for the Future*. Oxford University Press: USA.
- Bayley, David H. (1998). *Policing in America: Assessment and Prospects*. Police Foundation. Washington.
- Beere, Diana (2005). *Evaluation Capacity-building: A Tale of Value-adding*. (pp. 41-47). First Published September 1, 2005. Volume: 5 issue: 2.
- Berman, Eileen L. (2003). *Reflections on Productivity*. *Industrial Management*. Jan/Feb2003, Vol. 45 Issue 1.

- Bernhard, Martin G, & Hoffschroer, Stefan (2001). *Report Balanced Scorecard: Strategien umsetzen, Prozesse steuern, Kennzahlensysteme entwickeln*. Symposium Publishing: Düsseldorf.
- Bhaskar, Roy (1978). *A Realist Theory of Science*. Harvester Press Ltd: Sussex.
- Bhaskar, Roy (1979). *The Possibility of Naturalism: A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. Harvester Press. Ltd. London.
- Bhaskar, Roy (1987). *Scientific Realism and Human Emancipation*, London: Verso.
- Bhaskar, Roy (2000). *From east to west : odyssey of a soul*. Routledge. London.
- Bhaskar, Roy (2008). *A Realist Theory of Science*. Routledge: New York.
- Bhaskar, Roy, Danermark, Berth & Price, Leigh (2018). *Interdisciplinarity and Wellbeing: A Critical Realist General Theory of Interdisciplinarity*. Routledge. New York.
- Blake, Robert R. & Mouton, Jane S. (1985). *Jobtamisen psykologiaa*. Weilin+Göös: Espoo.
- Blamey, Avril & Mackenzie, Mhairi (2007). *Theories of Change and Realistic Evaluation Peas in a Pod or Apples and Oranges?* (pp. 439-455). SAGE Publications: Los Angeles, London, New Delhi and Singapore DOI: 10.1177/1356389007082129 Vol 13(4).
- Blanchard, Ken, Carlos, John P. & Randolph, Alan (1998). *Empowerment tar mer än en minut*. Smedjebackan: Fälth & Hässler. Sundsvall.
- Blanchard, Ken, Carlos, John P. & Randolph, Alan (2001). *Empowerment Takes More Than a Minute* (2nd Edition). Williston. Berrett-Koehler Publishers. VT. USA.
- Bodkin, Ronald & Conklin, David W. (1971). *Scale and other determinants of municipal government expenditures in Ontario: A quantitative analysis*. International Economic Review. University of Pennsylvania.
- Bourdieu, Pierre (1998a). *Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns*. Suhrkamp. Berlin.
- Bourdieu, Pierre (1998b). *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*. Suomentanut Siimes, Mika. *Järjen käytännöllisyys: toiminnan teorian lähtökohdat*. Vastapaino:Tampere.
- Bradford, Ben & Quinton, Paul & Myhill, Andy & Porter, Gillian (2014). *Why do 'the law' comply? Procedural justice, group identification and officer motivation in police organizations*. (pp. 110-131). European Journal of Criminology 2014, Vol 11(1). Sage.
- Bridges, Stephen P.M. (1986). *Low Cost Local Area*. Sigma Press. Pakistan.
- Bridges, William (1986). *Managing organizational transitions*. (pp24-33). Organizational Dynamics, vol. 15, nro 1.
- Broome, Pearson A. (2015). *Before e-Governance and e-Government, Back to Basics! The Case of the Caribbean*. DOI: 10.1177/2158244015603106 Published 23 September 2015.
- Bryman, Alan (1988). *Quantity and Quality in Social Research*. Unwin Hyman: London
- Burgin, Mark (2009). *Theory of Information : Fundamentality, Diversity and Unification*. SGP: World Scientific Publishing Co. USA..
- Burns, James MacGregor (1979). *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Burns, James MacGregor (1970). *Roosevelt: The Soldier of Freedom, 1940-45*. Harcourt Brace Jovanovich: New York.
- Burns, James MacGregor (2003) *Transforming Leadership: A New Pursuit of Happiness*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Burns, Tom & Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock
- Cameron, Kim S. & Quinn, Robert E. (1999) *Onderzoeken en Veranderen van Organisatiecultuur Gebaseerd op het Model van de Concurrerende Warden*. Sdu Uitgevers. Haag.
- Carmona, Salvador & Grönlund, Anders (2003). *Measures vs Actions: the Balanced Scorecard in Swedish Law Enforcement*. (pp.1475-1496). International Journal of Operations & Production Management, Vol. 23 Issue: 12, ,

<https://doi.org/10.1108/01443570310506722>

- Casey, Catherine (2002). *Critical Analysis of Organizations: Theory, Practice, Revitalization*. SAGE Publications Ltd. London.
- Chandler, Alfred. D. (1962) *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. M.I.T. Press. Cambridge.
- Chappell, Allison T. & Lanza-Kaduce, Lonnn (2010). *Police Academy Socialization: Understanding the Lessons Learned in a Paramilitary-Bureaucratic Organization*. Department of Sociology and Criminal Justice, Old Dominion University. Sage. USA.
- Child, John & McGrath, Rita Gunther (2001). *Organizations Unfettered: Organizational Form in an Information-Intensive Economy*. (pp. 1135–1148). *Academy of Management Journal*. 44: 6,
- Christensen, Tom & Lægreid, Per (2007). *Transcending New Public Management*. (pp 235). *The Transformation of Public Sector Reforms*. Abingdon, Oxon, GBR: Ashgate Publishing Group, 2007.
- Cimento, Arthur P. & Knister, Russell J. (1994). *The High-Productivity Electronics Company*. The McKinsey Quarterly Number 1.
- Collier, Andrew(1994) *Critical Realism* . Verso. London.
- Collins, Doris B. (2002). *Performance-Level Evaluation Methods Used in Management Development Studies from 1986 to 2000*. First Published March 1, 2002 . <https://doi.org/10.1177/1534484302011005>
- Comrey, Andrew L. & Lee, Howard B.(1992). *First Course in Factor Analysis*. Hillsdale. New Jersey. USA.
- Crozier, Michel & Friedberg, Erhard (1980). *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*. University of Chicago Press. USA.
- Cummings, Stephen & Bridgman, Todd & Brown, Kenneth (2016). *Unfreezing change as three steps: Rethinking Kurt Lewin's legacy for change management*. (pp 33-60). *Human Relations* January 2016 vol. 69 no. 1.
- Dahler-Larsen, Peter (2005). *Vaikuttavuuden arviointi*. Stakes: Helsinki.
- D'Aprix, R. & Gay, C. (2006). *Change for the Better*. (pp. 37-39). *Communication World*, vol. 23, nro 5.
- Dervin, Brenda (1999). *Chaos, Order and Sense-Making: A Proposed Theory for Information Design*. Teoksessa: Jacobson, Robert (1999). *Information Design*. The MIT Press Cambridge: London.
- Donaldson, Lex (1996). *For Positivist Organization Theory Proving the Hard Core*. SAGE Publications Ltd. London.
- Donaldson, Lex (2001). *Contingency Theory of Organizations*. Sage Publications: CA.
- Drucker, Peter F. (1969). *Käytännön liikkeenjohto*. Suomentanut Fagerström, Olavi & Matikainen, Mauri. Laakapaino: Helsinki. Alkuteos. *The Practice of Management*.
- Drucker, Peter F. (1986). *Yrittäjyys ja innovaatio*. Suomentanut Sipilä A. S. Oy Rastor Ab: Helsinki. Alkuperäisteos: *Innovation and Entrepreneurship*.
- Drucker, Peter F. (1999). Johtamisen haasteet. Porvoo: WSOY.
- Drucker, Peter F. (2008). *Voittoa tavoittelemattoman organisaation johtaminen*. Talentum. Helsinki.
- Drucker, Peter F., Hesselbein, Frances & Snyder, Kuhl Joan (2015). *Peter Drucker's Five Most Important Questions : Enduring Wisdom for Today's Leaders*. Published by John Wiley & Sons, Inc: Hoboken, New Jersey.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen & Bastow, Simon (2006). *Digital Era Governance : IT Corporations, the State, and e-Government*. Oxford, GBR: Oxford University Press.

- Ekblom, Paul & Tilley, Nick (2000). *Going Equipped: Criminology, Situational crime Prevention and the Resourceful Offender*. (pp. 376-398.). British Journal of Criminology, Vol. 40, No. 3.
- Elder, David (2007). *Managing Horizontal Accountability*. The Journal for Quality & Participation.
- Elefalk, Kjell (2007). *The Balanced Scorecard of the Swedish Police Service: 7000 officers in total quality management project*, *Total Quality Management*. (pp. 958-966). Published online: 07 Sep 2007. <https://doi.org/10.1080/09544120100000021>
- Eronen, Heikki (2011). *Voimaannuttava johtaminen työtyytyväisyyden ja työkyvyn edistäjänä poliisilaitoksissa*. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Ervasti, Kajus & Tala, Jyrki, & Castrén, Elina (2000). *Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172. Helsinki.
- Eräsaari, Leena (2002). *Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen*. Gaudeamus: Helsinki.
- Eräsaari, Leena (2009). *New Public Management kaupungin ballinnossa*. Teoksessa; Heikkinen, Timo & Mattila, Hanna. *Minne menet kaupunki?* Teknillinen korkeakoulu. Yliopistopaino: Espoo.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1996). *Jobdatus laadulliseen tutkimukseen*. Lapin yliopisto. Lapin yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja C 13.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2000). *Jobdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2005). *Jobdatus laadulliseen tutkimukseen*. 7. painos. Gummeruksen Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Fayol, Henri (1918). *Administration Industrielle et Generale; Prevoyance, Organisation, Commandement, Coordination, Contrôle*. Suomentanut Silva Lehtinen (1990). *Johtamisen perusteet*. Helsinki: Rastor (ranskalainen alkuteos, Paris: H. Dunod et E. Pinat. 1917).
- Fetterman, D. M., Kaftarian, S. & Wandersman, A. (1996). *Empowerment evaluation: Knowledge and tools for self-assessment and accountability*. Sage. Thousand Oaks. CA.
- Fetterman, D. M., Kaftarian, S., & Wandersman, A. (2005). *Empowerment evaluation principles in practice*. Guilford Press. New York.
- Fielding, Nigel G. (2005). *Concepts and Theory in Community Policing*. First published: 08 November 2005.
- Finch, Edward (2011). *Facilities Change Management*. John Wiley & Sons: New York.
- Fisher, Frank (1995). *Evaluating Public Policy. USA*: Nelson-Hal. Chicago.
- Foucault, Michel (1980). *Tarkeilla ja rangaista*. Suom. Eevi Nivanka. Otava: Helsinki.
- French, Wendell L. & Bell, Cecil H. (1979). *Organisaation kehittäminen*. Amer -yhtymä Oy: Espoo.
- Frevel, Bernhard (2009). *Contested Police Systems*. (pp.1-16). German policy studies Vol. 5, No. 2, 2009.
- Friedag, Herwig R. & Schmidt, Walter (2005) *Balanced Scorecard -Tasapainotettu mittaristo*. Rastor Oy. Helsinki.
- Fyfe, Nicholas R. (2014). *Poliisiuudistus Pohjois- ja Länsi-Euroopassa – yhteneviä kehityssuuntia?* Teoksessa Muttilainen, Vesa & Huotari, Vesa (toim.). *Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 112. Suomen yliopistopaino Juvenes Print: Tampere.
- Gammage, Kimberley L., Carron, Albert V. & Estabrooks, Paul A. (2001). *Small Group Research. Team Cohesion and Individual Productivity*. Sage Journals.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Polity Press: Great Britain.

- Gomes, Patrícia S. & Mendes, Silvia M. & Carvalho, João Baptista da Costa (2006). *Performance measurement of the portuguese police force using the balanced scorecard*. <http://hdl.handle.net/1822/5754>.
- Graff, Gerald (2006). *Essential Leadership : Redefining Who Leads and How*. Yale University Press: USA.
- Graham, Katherine A.H. (2009). *The "Ottawa syndrome": The Localization of Federal Public Servants in Canada*. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2009.00090.x>
- Greasley, Andrew (2004). *Process improvement within a HR division at a UK police force*. (pp. 230-240). *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 24 Issue: 3. <https://doi.org/10.1108/01443570410519015>
- Greenwood, John D. (1994). *Realism, Identity and Emotion: Reclaiming Social Psychology*. SAGE: London.
- Grönfors, Martti (1985). *Kvalitatiiviset kanttäyömenetelmät*. WSOY. Juva.
- Guba, Egon & Lincoln, Yvonna (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park. Sage: California.
- Gulick, Luther & Urwick, Lyndall (1937). *Papers on the Science of Administration*. Pp. vii, 195. New York: Institute of Public Administration. Columbia University. New York.
- Haatainen, Jaana & Keski-Petäjä, Timo & Vartola Juha (2009). *Muuttuva hallinto ei sammaloidu*. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino Oy: Tampere.
- Haavikko, Paavo (1975). *Runoelmat*. Otava: Helsinki.
- Haavikko, Paavo (1981). *Ikuisen rauhan aika*. Otava: Helsinki.
- Haavikko, Paavo (1992). *Runot 1984-1992*. Werner Söderström: Porvoo.
- Hakari, Kari (2013). *Uusi julkinen hallinto – kuntien hallinnon uudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Suomen Yliopistopaino Oy. Juvenes Print: Tampere.
- Hakkarainen, Niilo (1992). *Oravanpyörässä*. WSOY. Juva.
- Hall, Richard H. & Tolbert, Pamela S. (2005). *Organizations : Structures, Processes, and Outcomes*. Prentice-Hall: USA.
- Hamel, Gary (2007). *Jobtamisen tulevaisuus*. Talentum Oy: Helsinki.
- Hanhijoki, Ilpo, Katajisto, Jukka, Kimari, Matti & Savioja, Hannele (2009). *Koulutus ja työvoiman kysyntä 2020*. Edita Prima Oy: Helsinki.
- Hannus, Jouko (1994). *Prosessijohdaminen: Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky*. HM & V. Espoo.
- Hannus, Jouko (2000). *Prosessijohdaminen. Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky*. Gummerus Kirjapaino Oy: Jyväskylä.
- Haraholma, Kristiina (2011). *Poliisin hallintorakenneuudistus: arviointitutkimus muutoksista ja sen vaikutuksista*. Poliisiammattikorkeakoulu. Tampere.
- Harisalo, Risto (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampereen yliopistopaino Oy. Juvenes Print: Tampere.
- Harisalo, Risto (2009). *Kokeellinen organisaatioteoria: organisaatioiden tutkimuksen uusi suunta*. Teoksessa: Haatainen, Jaana & Keski-Petäjä, Timo & Vartola Juha. (2009). *Muuttuva hallinto ei sammaloidu*. Juvenes Print: Tampereen yliopistopaino Oy Tampere.
- Harisalo, Risto (2010). *Organisaatioteoriat*. 3. painos, Tampereen Yliopistopaino Oy. Juvenes Print: Tampere.
- Harisalo, Risto, Aarrevaara, Timo, Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007). *Julkinen toiminta - julkinen politiikka*. Tampereen Yliopistopaino Oy. Juvenes Print: Tampere.
- Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio (2010). *Luottamus: pääomien pääoma*. Tampereen Yliopistopaino Oy. Juvenes Print: Tampere.

- Harjunen, Oskari & Saarimaa, Tuukka & Tukiainen, Janne (2017). *Political Representation and Effects of Municipal Mergers*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: Helsinki.
- Harris, Martin & Hopfl, Harro (2006). *Organizations in the Age of Post-Bureaucracy*. Bradford. Emerald Group Publishing Ltd, GBR.
- Harrison, Debbie & Easton Geoff (2004). *Temporally Embedded Case Comparison in Industrial marketing Research*. Teoksessa *Critical Realist Applications in Organisation and Management Studies*. Routledge: New York.
- Hart, Peter M. & Cotton, Peter (2003). *Conventional Wisdom is Often Misleading: Police Stress Within an Organisational Health Framework*. Teoksessa *Occupational Stress in the Service Professions*. Maureen Dollard, Helen R. Winefield, Anthony H. Winefield. CRC Press. London.
- Harvey-Jones, John (1991). *Making it Happen, Reflections on Leadership: muutoksen johtaminen*. Suomentanut Palmroth, Inkeri. Rastor-julkaisut: Helsinki.
- Hautakangas, Sami & Heikkinen, Jani (2008). *Miten tuottavuuden kehitystä mitataan julkisissa palveluissa?* Tieto & trendit 8/2008, Tilastokeskus.
- Haveri, Arto, Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (2011). *Kunnallisen itsehallinnon peruskäivet*. Suomen Kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys. Hansaprint: Helsinki.
- Heikkilä, Tarja (2010). *Tilastollinen tutkimus*. Edita. Helsinki.
- Heikkilä, Tarja (2014). *Kvantitatiivinen tutkimus*. Edita Publishing Oy. Helsinki.
- Heiskala, Risto (1995). *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*. Tammer-Paino Oy: Tampere.
- Heiskanen, Ilkka (1966). *Hallinnon ja byrokratian tutkimus. Nykyinen tila ja kehityssuunnat*. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia N:o 7/1966. Helsingin yliopisto: Helsinki.
- Heiskanen, Ilkka (1977). *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla*. Helsingin yliopisto: Helsinki.
- Helakorpi, Seppo (2006). *Koulutuksen kehittävää arviointi. Työkaluja osaamisen johtamiseen*. HAMK Ammatillisen opettajakorkeakoulun julkaisuja 4/2006. Saarijärvi.
- Henry, G., Julnes, G. & Mark, M. (toim) (1998). *Realistic Evaluation; An Emerging Theory in Support of Practice*. New directions for evaluation no 78. Joessey – Bass: San Fransisco. USA.
- Henttonen, Elina (2008). *Usein kysytyt kysymyksiä laadullisesta tutkimuksesta*. Business Research Methods. <https://into.aalto.fi/>. 12.3.2016.
- Herranen, Olli (2015). *Unsi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin*. Hallinnon Tutkimus 1/2015. Tammerprint Oy: Helsinki.
- Herscovitch, Lynne & Meyer, John. P (2002). *Commitment to Organizational Change: Extension of a Three-Component Model*. (pp. 474-487). *Journal of Applied Psychology*, 87.
- Herzberg, Frederick (1987). *One more time: How do you motivate employees?*. *Harward Business Review* 109-120.
- Hewitt, Gillian, Sims, Sarah & Harris, Ruth (2012). *The Realist Approach to Evaluation Research: an Introduction*. (pp. 250–259). *International Journal of Therapy and Rehabilitation*. Vol 19. No 5. May 2012.
- Hietaniemi, Tuija (1984). *Poliisin historiaa*. Lahtisen Kirjapaino: Helsinki.
- Hietaniemi, Tuija (1992). *Lain vartiassa. Poliisi Suomen politiikassa 1917-1948*. Suomen historiallinen seura: Vammala.
- Hietaniemi, Tuija (1995). *Totuuden jäljillä. Suomalaisen rikospoliisin taival*. Kirjapaino Lasse Helle Oy: Helsinki.

- Hirsjärvi, Sirkka (1985). *Jobdatus kasvatustieteeseen*. Kirjayhtymä: Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka & Huttunen, Jouko (1995). *Jobdatus kasvatustieteeseen*. WSOY. Porvoo.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2009). *Tutki ja kirjoita*. 15. uudistettu painos. Kariston Kirjapaino: Hämeenlinna.
- Hoikkala, Tommi (1992). Teoksessa Mäkelä, Tommi, *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. Gaudemus. Priima-Offset Ky: Helsinki.
- Honko, Lauri (1970). *Kulttuuriantropologia*. Teoksessa Martti Miettinen (toim.), *Tiedon portaat*. B osa. WSOY: Helsinki.
- Hood, Christopher (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Clarendon Press: Oxford.
- Horton, Sylvia (2006). *New Public Management*. Emerald Group Publishing Oy: Bradford. GBR.
- Hughes, Owen E. (2003). *Public Management and Administration : An Introduction*. Gordonsville. Palgrave Macmillan, (pp.21-23). USA.
- Huhtala, Hannele & Laakso, Aino (2006). *Kirjallisuuskatsaus jobtamisen rakenneanalyttiseen paradigmaan*. Hallinnon Tutkimus 4/2006.
- Huotari, Vesa (1997). *Järjestelmärakenne koulutuksessa. Kriittisen realismin tutkimusohjelma kasvatustieteellisessä koulutusjärjestelmässä*. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Huotari, Vesa (2016). *Kobti uutta turvallisuusarkkitehtuuria?* Teoksessa: Muttilainen, Vesa & Potila, Pauliina (2016). *Poliisin toimintaympäristö - Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2016*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 125. Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print: Tampere 2016.
- Huovinen, Veikko (1970). *Lampaansyöjät: suomalainen reippailutarina*. WSOY: Juva.
- Huselid, Mark A. (1995). *The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance*. *Academy of Management Journal*. Vol 3B. No. 3. B35-672. Rutgers University: USA.
- Huttunen, Rauno (2003). *Kommunikatiivinen opettaminen: Indoktrinaation kriittinen teoria*. Sophi: Jyväskylä.
- Hyyryläinen, Esa (2014). *New Public Managementin kukoistuskauden aikana syntynyt monikansallinen hallinnon uudistamiskäytäntö: Diskursiivinen institutionalismin tulkinta*. Hallinnon Tutkimus 33. vuosikerta. Tammerprint Oy: Helsinki.
- Iedema, Rick (2003). *Discourses of Post-Bureaucratic Organization*. John Benjamins Publishing Company, 2003: USA.
- Ihanainen-Rokio, Outi (2014). *Value of the Balanced Scorecard for organizational communication in knowledge-intensive firms*. Jyväskylä studies in humanities.
- Ilacqua, Joseph Anthony & Zulauf, Carol Ann (2000). *The New Learning Environment and Adult Developmental Needs*. *Journal of Adult Development*, Vol. 7, No. 3, Academic Journal.
- Immonen, Seppo & Vuorinen, Matti (2005). *Kiblakuntauudistus, poliisitoiminta ja turvallisuusyhteistyö. Tutkimus Etelä-Suomen läänin poliisipalvelujen, poliisin organisaation, strategisen jobtamisen ja ennakoivan paikallisen turvallisuusyhteistyön kehittämistä*. Poliisiammattikorkeakoulu. Espoo.
- Jarva, Fjalar (1970). *Poliisitoimi*. Siviilitoimituskunta Sisäasiainministeriö 1869–1969. Sisäasiainministeriö. Helsinki.
- Johannessen, Stig O. (2015). *Reforming the Norwegian Police - Cultural Change as a Restoration of Organizational Ideologies, Myths and Practices*. (pp.167-182) *Nordisk politiforskning 02 / 2015*. Volum 2.. Vitenskapelig publikasjon. https://www.idunn.no/nordisk_politiforskning/2015/02/

- Johansson, Kerstin, Denvall, Verner & Vedung, Evert (2015). *After the NPM Wave. Evidence-Based Practice and the Vanishing Client* (pp. 69-88). Scandinavian Journal of Public Administration 19(2):
- Jones, Matthew Adam (2008). *Police organizations: An empirical examination of American sheriff's offices and municipal police agencies*. Portland State University: USA.
- Juholin, Elisa (1999). *Sisäinen viestintä*. Infor Oy: Helsinki.
- Julkunen, Raija (2008). *Uuden työn paradoksit. Keskusteluja 2000-luvun työprosesseista*. Vastapaino: Tampere.
- Juntunen, Pekka (2010). *Politiikointia ja reviiri-intressejä. Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksessa*. Väitöskirja: Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis.
- Juuti, Pauli (1989). *Organisaatiokäyttäytyminen: Jobtamisen ja organisaation toiminnan perusteet*. Aavaranta-sarja. Jyväskylä.
- Juuti, Pauli (2006). *Organisaatiokäyttäytyminen*. Kustannusosakeyhtiö Otava: Helsinki.
- Juuti, Pauli & Lindström, Kari (1995). *Postmoderni ajattelu ja organisaation syvälinen muutos*. Työterveyslaitos: Helsinki.
- Jylhäsaari, Jussi (2009). *Jobtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa: tietoista uudistamista vai realiteetteihin sopeutumista?* Tampereen Yliopistopaino: Tampere.
- Jyrinki, Erkki (1974). *Kyseily ja haastattelu tutkimuksessa*. Arvi A. Karisto Osakeyhtiön Kirjapaino: Hämeenlinna.
- Järvensivu, Anu (2007). *Työprosessitieto, avain monitaitoisuuteen* Tampere University Press: Tampere.
- Kaarlejärvi, Jani (2000). *Realistinen arviointiteoria koulutuksen arvioinnin teoriakentässä*. Hallinnon tutkimus 4/2000. Tampere.
- Kangasharju, Aki (2008). *Tuottavuus osana tuloksellisuutta*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kanter, Rosabeth Moss & Stein, Barry & Jick, Todd. (1992). *The Challenge of Organizational Change: How Companies Experience It and Leaders Guide It*. Free Press: New York.
- Kantola, Anu (2006). *Suomea trimmaamassa. Suomalaisen kilpailuvaltion sanastot*. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.), *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Gaudeamus: Helsinki.
- Kantola, Anu, Moring, Inka & Väliverronen, Esa (2003). *Media analyysi. Tekstistä tulkintaan*. Tammer-Paino Oy: Tampere.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1992). *The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance*. Harvard Business Review. (pp. 71-79). Vol 70 No:1.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press: Boston.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2004). *Strategiakartat. Aineettoman pääoman muuttaminen mitattavaksi tuloksiksi*. Talentum: Helsinki.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2007). *Strategian toteutus. Synergiaetujen luominen Balanced Scorecardin avulla*. Talentum: Helsinki.
- Kari, Matti (2017). *Tarkastelu sisäministeriön ja poliisin resurssien ja poliisitoimen palvelujen laadun tasosta ja kehityksestä*. Raportteja 35. Palkansaajien tutkimuslaitos Helsinki.
- Karlöf, Bengt & Lövingsson, Helin Fredrik (2006). *Organisaation olemus*. Alkuperäisteos *Om Organisation*. Suomentanut Maarit Tillman. Edita. Helsinki.
- Karlöf, Bengt & Lövingsson, Helin Fredrik (2008). *Jobtamisen näkökulmat – peruskäsitteitä ja malleja*. Alkuperäisteos *Management – begrepp och modeller*. Suomentanut Maarit Tillman. Edita: Helsinki

- Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (2009). *Governance: uuden ballintatavan jäsentyminen*. Tampereen yliopiston laitosten julkaisut. Juvenes Print: Tampere.
- Kasurinen, Tommi (2003). *Exploring Management Accounting Change in the Balanced Scorecard Context - Three Perspectives*. Acta Universitatis oeconomicae Helsingiensis.
- Kazi, Mansoor A. F. (2000). *Realist Evaluation*. In Davies, M. (ed.) *The Blackwell Encyclopaedia of Social Work*. Oxford: Blackwell.
- Kazi, Mansoor A. F. (2003). *Realist Evaluation in Practice Health and Social Work*. GBR: SAGE Publications: London.
- Keskinen, Kimmo & Silvennoinen, Oula (2004). *Helsingin poliisilaitoksen historia 1826 – 2001*. Edita: Helsinki.
- Keski-Petäjä, Timo & Vartola, Juha. (2009). Teoksessa Haatainen, Keski-Petäjä & Vartola. *Muuttuva hallinto ei sammaloitu*. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Ketonen, Yrjö (2015). *Huumepoliisin jalanjäljissä : Helsingin poliisin huumerekostutkintaa viideltä vuosikymmeneltä*. IH-Kustannus Oy: Helsinki.
- Keurulainen, Harri (2018). *Arvioinnin komponentit ammatillisessa koulutuksessa*. Teoksessa Raudasoja, A., Norontaus, A., Tapani, A. & Ylitervo, R. (toim.) *Innokkaasti edelläkävijänä! Kobi opetus- ja ohjaushenkilöstön uudistuvia identiteettipositioita* (pp. 90–100). HAMKin e-julkaisuja 8/2018.
- Khatri, Naresh (2005). *An Alternative Model of Transformational Leadership*. (pp. 19-26). The Journal of Business Perspective 2.
- Kickert, Walter J. M. (2013). *Specificity of Change Management in Public Organizations: Conditions for Successful Organizational Change in Dutch Ministerial Departments* (pp. 693–717). American Review of Public Administration 2014, Vol. 44(6). Sage.
- King, William, R. (2009). *Toward a Life-Course Perspective of Police Organizations*. Journal of Research in Crime and Delinquency. Volume 46. Sage Publications.
- Kira, Mari (2003). *Byrokratian jälkeen - kobi uudistavaa työtä ja kestävää työjärjestelmää*. Työministeriö. Helsinki.
- Kirk, Jerome & Miller, Marc L. (1986). *Reliability and validity in qualitative research. Qualitative research methods*. Volume 1. SAGE. Beverly Hills: USA.
- Kirkman, Bradley L. & Lowe, Kevin B. & Young, Dianne P. (1999). *High-Performance Work Organizations: Definitions, Practices and an Annotated Bibliography*. Greensboro, NC: USA.
- Klein, Katherine J., Ziegert, Jonathan C., Knight, Andrew P. & Xiao, Yan (2006). *Yan Xiao Dynamic Delegation: Shared, Hierarchical, and Deindividualized Leadership in Extreme Action Teams*. Cornell University: Sage.
- Klinger, David A. (2004). *Environment and Organization: Reviving a Perspective on the Police* (pp. 119-13). The Annals of the American Academy of Political and Social Science; vol. 593, 1.
- Koehler, K. G. (1992). *Effective Change Implementation*. (pp 9). CMA Magazine, vol. 66, nro 5.
- Koljonen, Eero (2010). *Polisiin ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen esitutkinnan johtamisen ja laadun näkökulmasta*. University Press: Tampere.
- Korpelainen, Kari (2005). *Kasvun pelivara. Innovatiivisuus, motivaatio ja jaksaminen markkinointiviestintäyrityksissä*. (pp. 27-28). Tampereen Yliopistopaino Oy. Juvenes Print: Tampere.
- Korteniemi, Pertti (2003). *Mikä palveluohjauksessa toimii, kenen kohdalla ja missä olosuhteissa? Keskeisen sosiaalikeskuksen palveluohjausprojektin loppuarviointiraportti 11.12.2003*. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Tutkimuksia 2004:1.
- Kortetjärvi-Nurmi, Sirkka, Kuronen, Marja-Liisa & Ollikainen, Marja (2008), *Yrityksen viestintä*. 5. uudistettu painos. Edita: Helsinki.

- Koskiahho, Briitta (1990). *Obi, läpi ja reunojen yli: tutkimuksenteon peruskysymyksiä*. Gaudeamus. Helsinki.
- Koskimies, Martti Eliel (1946). *Poliisimiehen lakikirja*. Valtioneuvoston kirjapaino: Helsinki.
- Kotler, Philip (1982). *Marketing for nonprofit organizations*, second edition. Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs: New Jersey.
- Kotter, John P. (1995). *Leading change: why transformation efforts fail?* (pp. 11–16). Harvard Business Review; May–June.
- Kotter, John P. (1996a). *Successful Change and the Force that Drives it*. (pp. 20–24). The Canadian Manager, vol. 21, nro 3.
- Kotter, John P. (1996b). *Transforming Organizations*. (pp. 13). Executive Excellence, vol. 13, nro 9.
- Kotter, John P. (1996c). *Muutos vaatii johtajuutta*. suomentanut Maarit Tillman. Oy Rastor Ab: Helsinki.
- Krogars, Marco (2000). *Tulosajattelu puolustushallinnossa*. Puolustusministeriö. Hakapaino Oy: Helsinki.
- Kuittinen, Matti (2007). *Kontrollista sitouttamiseen – uudet kontrollimuodot ja niiden vastustamiskeinot organisaatioissa*. Hallinnon Tutkimus. Volume 26. Ankkurikustannus Oy: Pernaja.
- Kuula, Arja (1999). *Toimintatutkimus: kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä*. Vastapaino: Tampere.
- Kuusela, Pekka (2005). *Realistinen toimintatutkimus: toimintatutkimus, työorganisaatiot ja realismi*. Työturvallisuuskeskus. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Kuusela, Pekka (2006). *Realismi, kriittinen realismi ja sosiaalitetiet*. Teoksessa Kuusela, Pekka & Niiranen, Vuokko (toim.) *Realismin haaste sosiaalitetieteissä*. Unipress: Kuopio.
- Kuusela, Pekka (2007). *Julkisen sektorin modernisaatio, tuloksellisuus ja arviointi. Realistisen sosiaalitetieteen ja arvioinnin näkökulma*. Työturvallisuuskeskus. Edita Prima Oy: Helsinki.
- Kuusela, Pekka & Kuittinen, Matti (2008). *Organisaatiot muutoksessa*. Unipress: Kuopio.
- Kyntäjä, Timo (2000). *Muurahaisia oikeussosiologian pesästä*. Helsingin yliopisto: Helsinki.
- Lambert, Eric G. & Qureshi, Hanif, Klahm, Charles, Smith, Brad & Frank, James (2016). *The Effects of Perceptions of Organizational Structure on Job Involvement, Job Satisfaction, and Organizational Commitment Among Indian Police Officers*. The University of Mississippi: USA.
- Lane, Jan-Erik (2000). *New Public Management*. Routledge: London.
- Lane, Jan-Erik, Arvidson, Sven & Magnusson, Tage (1988). *Byråkrati och förvaltning*. Studentlitteratur: Lund.
- Laukkanen, Reijo (1995). *Evaluaatiotutkimuksen käytön lisääminen päätöksenteossa*. Hallinnon Tutkimus 14: 2: Helsinki.
- Laukkanen, Reijo (1998). *Opetustoimen keskuhallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970 –luvulta 1990 –luvulle*. Koulutuksen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 5. Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä.
- Laukkanen, Reijo (2011). *Tiedosta käytännöksi – OECD tietoon perustuvan koulutuspolitiikan tukena*. Tampereen Yliopistopaino. Juvenes Print Oy: Tampere.
- Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. (1967). *Organization and Environment, Managing Differentiation and Integration*. Harvard University: Boston.
- Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. (1969). *Developing Organizations: diagnosis and action*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc: Massachusetts.
- Lawson, Tony (1997). *Economics and Reality*. Routledge. London.
- Layder, Derek (1998). *Sociological Practice : Linking Theory and Social Research*. Sage: London.
- Levä, Ilkka (2008). *Kansallisvaltion teräsmiehestä valtakunnan sovittelijaksi: poliisikulttuurin psykohistorialliset solmukohdat 1930-1997*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki.

- Leväsvirta, Leena (1999). *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä*. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Lewin, Kurt (1948). *Resolving Social Conflicts*. Harper & Brothers: New York.
- Lewin, Kurt (1951). *Field Theory in Social Science*. Harpers. Finch, Edward, ed. *Facilities Change Management*. Hoboken, NJ, USA: John Wiley & Sons, 2011. ProQuest ebrary. Web. 21 January 2016.
- Limnell, Jarno (2014). *Kyber rantautui Suomeen*. Aalto-yliopiston sähkötekniikan korkeakoulu. Tietoliikenne- ja tietoverkkotekniikan laitos. Espoo.
- Locke, John (1689). *Second Treatise on Government*. <http://www.constitution.org/jl/2ndtreat.htm>.
- Lohiniva, Vuokko & Karjalainen, Leila (2004). *Sosiaali- ja terveysalan tuotteistamista oppimassa. Keerna-ohjelman arviointitutkimus*. Rovaniemen ammattikorkeakoulu. Julkaisusarja A 1.
- Lumijärvi, Ismo (1988). *Tuloksellisuuden arviointi julkisessa hallinnossa*. Vaasan korkeakoulun julkaisu 133: Vaasa.
- Lumijärvi, Ismo (1994). *Laadun arviointi sosiaali- ja terveysalan palveluyksiköissä*. Vaasan yliopiston julkaisu 186: Vaasa.
- Lumijärvi, Ismo (1998). *Katsaus kuntien tuloksellisuusevaluoinnin kehittämiseen*. Työturvallisuuskeskus, Kuntaryhmä. Edita Oy: Helsinki.
- Lumijärvi, Ismo (1999). *Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi*. Työturvallisuuskeskus, Kuntaryhmä. Edita Oy: Helsinki.
- Lumijärvi, Ismo (2001). *Tasapainoitettu mittarista (BSC) poliisitoiminnan arvioinnin ja kehittämisen työkaluna*. Hallinnon tutkimus 1/2001.
- Lumijärvi, Ismo (2008). *Johtamisen merkitys tuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämässä*. Kunnallinen aikakauskirja 4/2008.
- Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi (2000a). *Laatujohdaminen ja julkinen sektori: laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena*. Gaudeamus: Helsinki.
- Lumijärvi, Ismo & Kaarlejärvi, Jani (2000b). *Ministeriöt arviointitutkimusten hyödyntäjinä*. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos. Tampere.
- Lumijärvi, Ismo, Virta, Sirpa & Kujanpää, Olavi (2002). *Tasapainolla kohti tuloksellisuutta*. Tampereen yliopistopaino Oy. Juvenes Print: Tampere.
- Lumijärvi, Ismo, Virta, Sirpa & Kujanpää, Olavi (2003). *Strategista arviointia kehittämässä*. Tampereen yliopistopaino Oy. Juvenes Print: Tampere.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Acta Wasaensia No 113. Vaasan yliopisto: Vaasa.
- Lämsä, Anna-Maija, Päivike, Taru & Hautala, Taru (2005). *Organisaatiokäyttötymisen perusteet*. Edita Oy: Helsinki.
- Lönnqvist, Antti (2012). *Aineeton pääoma on tärkeää tieto- ja palveluyhteiskunnassa*. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 1 / 2012.
- Mackenzie, Simon & Hamilton-Smith, Niall (2011). *Measuring Police Impact on Organised Crime: Performance Management and Harm Reduction*. Policing: An International Journal, Volume: 34 Issue: 1.
- Maguire, Edward R. (2003). *Organizational Structure in American Police Agencies*. State University of New York Press: New York.
- Malin, Virpi, Aaltio, Iris & Takala, Tuomo (2010). *Organisaatioiden ja johtamisen kriittinen tutkimus*. Liiketaloudellinen Aikakauskirja, (4), 327-334.

- Malinowski, Bronislaw (1944/1960). *A Scientific Theory of Culture and Other Essays*. Oxford University Press, The University of North Carolina Press, 1944; reprint, 1960. New York.
- Malinowski, Bronislaw (1960). *Magia, tiede ja uskonto sekä muita esseitä*. WSOY:Porvoo.
- Malinowski, Bronislaw (1990). *The Group and the Individual in Functional Analysis*. (pp. 3-29). Teoksessa Colomy
- Mannermaa, Mika (1996). *Poliisin strategiat*. Strategiatyöskentelyn loppuraportti 1996. Poliisi-osaston julkaisusarja 171997. Edita OY: Helsinki.
- Mannermaa, Katri (2013). *Tiedon jalostaminen osaamiseksi – vertaileva tutkimus yksityisen ja julkisen sektorin työterveyshuolto-organisaatioissa*. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 1117.
- Manning, Peter K. (1992). *Information Technologies and the Police*. University of Chicago Press. Chicago.
- Manning, Peter K. (2010). *Policing Contingencies*. University of Chicago Press: Chicago.
- Mansikka-aho, Heikki (2012). *Poliisi poraa - Poliisin hallintorakennemuutoksen arviointi tuottavuusohjelman näkökulmasta*. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-23214>
- Mantila, Anu (1987). *Lähipoliisi. Kortteli- ja aluepoliisit kertovat työstään*, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 83. Helsinki.
- Marchal, Bruno, Dedzo, McDamien & Kegels, Guy (2010). *A Realist Evaluation of the Management of a Well-Performing Regional Hospital in Ghana*. BMC Health Services Research. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-10-24>
- Marks, Monique & Wood, Jennifer (2010). *South African policing at a crossroads: The case for a 'minimal' and 'minimalist' public police*. (pp. 311-329). Theoretical Criminology, August 2010; vol. 14, 3.
- Martin, Helen & Rogers, Colin (2008). *Knowledge Management and Police Resources: Insights from Research*. (pp. 235-247). The Police Journal, September 2008; vol. 81, 3.
- Maslow, Abraham H. (1970). *Motivation and personality*. Alkuperäispainos 1954. Harper & Row Publishers: New York.
- Mattila, Pekka (2006). *Toiminta, valta ja kokemus organisaation muutoksessa – Tutkimus kolmesta suuryrityksestä*. Yliopistopaino: Helsinki.
- Mawby, Rob C. & Worrall, Anne (2004). 'Polibation' Revisited: Policing, Probation and Prolific Offender Projects. (pp. 63-73). First Published June 1, 2004. Volume: 6 issue: 2.
- McLean, Rob (2006). *Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*. (pp.367-369). First Published December 1, 2006. Volume: 31 issue: 2.
- Meklin, Pentti (2000). *Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä - teoriaa ja käytäntöä*. Teoksessa Kallio, Manninen, Meklin & Oulasvirta. *Kuntalaki muuttui - entä käytännön talousjohtaminen*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Meklin, Pentti (2002a). *Valtiontalouden perusteet*. Hallinnon kehittämiskeskus. Edita: Helsinki.
- Meklin, Pentti (2002b). Teoksessa: Myllymäki Arvo & Vakkuri Jarmo. *Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa*. Tampere University Press: Tampere.
- Mensonen Hannu (2012). *Aineettoman pääoman hyödyntäminen poliisin johtamisessa: tutkimus Oulun alueen paikallispoliisin henkilöstön kokemuksista aineettoman pääoman hyödyntämisestä poliisin rakennemuutoksen aikana*. University Press 2012. Tampere.
- Metsämuuronen, Jari (2005). *Kokeellisen tutkimuksen perusteet ihmistieteissä*. International Methelp Oy. Helsinki.
- Metsämuuronen, Jari (2008). *Monimuuttujamenetelmien perusteet*. International Methelp Oy: Helsinki.

- Metsämuuronen, Jari (2009). *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. International Methelp Oy: Helsinki.
- Mikkola, Matti (2020). *Sopiva vai sopimaton poliisiksi. Poliisiammattikorkeakoulun oppilasvalintajärjestelmän sisäistä turvallisuutta uhkaavien lainsäädännöllisten turvallisuusuhkojen tarkastelu*. PunaMusta Oy. Yliopistopaino. Tampere.
- Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc. New Jersey: USA.
- Mintzberg, Henry (1980). *A Synthesis of the Research on Organization Design* (pp. 322-341). Vol. 26, No. 3.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. New Jersey: USA.
- Mintzberg, Henry (1994) *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Free Press: New York.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand & Joseph Lampel (2009). *Strategy Safari. The complete guide through the wilds of strategic management*. The Free Press: New York.
- Moilanen, Raili (2001). *Oppivan organisaation mahdollisuudet*. Tammer-Paino Oy: Tampere.
- Morreale, Stephen A. (2012). *Elements of Decision-making in Police Organizations*. Worcester State College/Walden University.
- Morrison, Keith (1998). *Management Theories for Educational Change*. London, GBR: SAGE Publications Ltd.
- Mossop, Stephen (2013). *Achieving Transformational Change in Academic Libraries*. Chandos Publishing: Oxford.
- Muttilainen, Vesa & Huotari, Vesa (2014). *Poliisin toimintaympäristö - Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 112. Suomen Yliopistopaino. Juvenes Print: Tampere.
- Muttilainen, Vesa & Potila, Pauliina (2016). *Poliisin toimintaympäristö - Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2016*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 125. Suomen Yliopistopaino. Juvenes Print: Tampere.
- Mäkelä, Tommi (1992). *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. Gaudemus. Priima-Offset Ky: Helsinki.
- Mäkinen, S. Valve, R., Pekkarinen, S. & Mäkelä, T. (2006). *Kuinika uudistamme palvelujärjestelmää? Innovatiivisella prosessien kehittämisellä kohti laadukkaampia ja tuottavampia vanhusten palveluja*. Verson julkaisu 3/2006. Lahti.
- Mäkipää, Marko & Ruohonen, Mikko (2004). *Organizational Learning and Knowledge Management in Contexts*. Julkaisusarja D. Tampereen yliopisto: Tampere.
- Mäntysaari, Mikko & Lassila, M. (2018). *Realismia ja konstruktioismia sosiaalialan opinnäytteissä*. J. Lammintakanen & S. Laulainen (toim.), *Kohti vaikuttavaa päätöksentekoa ja johtamista hyvinvointipalveluissa* (pp. 188-210). Publications of the University of Eastern Finland. General series, 24. University of Eastern Finland. Retrieved from <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2906-8>
- Mäntysaari, Mikko, Pohjola, Anneli & Pösö, Tuula (2009). *Sosiaalityö ja teoria*. WS Bookwell Oy: Juva.
- Määttä, Seppo (2000). *Tasapainoinen menestysstrategia: Balanced scorecardin tuolla puolen*. In-foviestintä Oy: Helsinki.
- Määttä, Seppo & Ojala, Timo (2000). *Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard*. Hallinnon kehittämiskeskus, HAUS. Valtiovarainministeriö. Edita Oy: Helsinki.

- Määttänen, Pentti (2009). *Toiminta ja kokemus - pragmatistista terveen järjen filosofiaa*. Gaudemus. Helsinki.
- Nakari, Risto (1987). *Henkilöstö ja esimiehet kunnallisessa työyhteisössä*. Valtion painatuskeskus: Helsinki.
- Naveh, Eitan & Erez, Miriam (2004). *Innovation and Attention to Detail in the Quality Improvement Paradigm*. Management Science Vol. 50, No. 11, November 2004.
- Nielsen, Karina & Miraglia, Mariella (2016). *What Works for Whom in Which Circumstances? On the Need to Move Beyond the 'What Works?' Question in Organizational Intervention Research*. (pp. 40-62). Volume: 70 issue: 1, Article first published online: November 11, 2016; Issue published: January 1, 2017 <https://doi.org/10.1177/0018726716670226>
- Niiniluoto, Ilkka (2002). *Jobdatus tieteen filosofiaan*. Otavan Kirjapaino Oy: Keuruu.
- Niiniluoto, Ilkka (2006). *Kriittinen tieteellinen realismi*. (pp.23 – 44). Teoksessa Kuusela, Pekka & Niiranen, Vuokko (toim.) *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. Unipress; Kuopio.
- Niiranen, Vuokko, Stenvall, Jari & Lumijärvi, Ismo (2005). *Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi : tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa*. PS-kustannus 2005: Jyväskylä.
- Nikkanen, Pentti (1994). *Oppiva organisaatio. Yhdessä oppien yhteiseen toimintavisioon*. Odin Tiimi 2 (1):Jyväskylä.
- Nissinen, Vesa (2000a). *Sotilasjohtamisen tutkimuksesta ja koulutuksesta*. Tiede ja Ase. Vol 58. Suomen sotatieteellinen seura.
- Nissinen, Vesa (2000b). *Syväjohtaminen*. Talentum: Helsinki.
- Niukkanen, Pauliina (2006). *Yhteistyötä ilman riskejä?: OECD:n rooli Suomen koulutuspolitiikassa*. Turun yliopiston julkaisuja: Turku.
- Nivala, Veijo (2006). *Näkökulmia julkisen sektorin johtamiseen ja johtamisen kehittämiseen*. Teoksessa Juuti, Pauli (toim.) *Johtaminen, eilen, tänään, huomenna*. Otavan kirjapaino Oy: Keuruu.
- Normore, Anthony H. & Duyer, Ibrahim (2012). *Discretionary Behavior and Performance in Educational Organizations : The Missing Link in Educational Leadership and Management*. Emerald Group Publishing Limited: UK.
- Norrie, Alan (1993) *Crime, Reason and History: A Critical Introduction to Criminal Law*. Weidenfeld & Nicolson: London.
- Nummenmaa, Lauri. (2010). *Käyttötutkimustieteiden tilastolliset menetelmät*. Tammi,Helsinki.
- Nurmi, Kari E. (1997). *Jobdatus kasvatustieteen filosofiaan ja historiallisiin perusteisiin*. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Gummerus.
- Nyholm, Inga, Stenvall, Jari, Airaksinen, Jenni, Pekkola, Elias, Haveri, Arto, Ursin, Klaus & Tiihonen, Seppo (2016). *Julkinen ballinto Suomessa*. Printon: Tallinna.
- Oberfield, Zachary (2014). *Motivation, Change, and Stability: Findings From an Urban Police Department*. (pp. 210–232.). American Review of Public Administration 2014, Vol. 44(2) Sage.
- Oh, In-Sue, Gang Wang, Courtright, Stephen H. & Colbert, Amy E. (2011). *Transformational Leadership and Performance Across Criteria and Levels: A Meta-Analytic Review of 25 Years of Research*.(pp.223–270). Group & Organization Management 36(2). SAGE.
- Ojasalo, Katri, Moilanen, Teemu & Ritalahti, Jarmo (2009). *Kehittämistyön menetelmät*. WSOY: Helsinki.
- Olve, Nils-Göran, Roy, Jan & Wetter, Magnus (2001). *Balanced Scorecard – yrityksen strategisen ohjausmenetelmä*. WSOY, Kirjapainoyksikkö: Porvoo.
- Osborne, Stephen P. (2006). *The New Public Governance?* (pp. 377-387). Public Management Review 8 (p.3). First Published by Routledge: New York.

- Osborne, Stephen P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. First Published by Routledge: New York.
- Otenyo, Eric E. & Lind, Nancy (2006). *Comparative Public Administration: The Essential Readings*. JAI Press: Amsterdam.
- Owen, John M. & Rogers, Patricia (1999). *Program Evaluation*. First published: Australia.
- Paasio, Petteri (2003). *Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla*. STAKES: Helsinki.
- Paasio, Petteri (2006). *Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista*. Hallinnon Tutkimus. Volume 25. Ankkurikustannus Oy: Pernaja.
- Paatero, Mikko (2016). *Sisäinen turvallisuus horjuu*. Bookwell Oy: Juva.
- Pakarinen, Terttu (2007). *Tuloksellisuusarviointi ja henkilöstöjohtaminen muutosmekanismeina julkisessa tieto-organisaatiossa*. Acta nro 195. Helsinki.
- Pandey, Sanjay. K. & Garnett, James L. (2006). *Exploring Public Sector Communication Performance: Testing a Model and Drawing Implications*. (pp 37-51, 66). Public Administration Review,
- Parsons, Talcott (1956). *Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations*. (pp. 63-85).Administrative Science Quarterly Vol. 1, No. 1.
- Parsons, Talcott & Smelser, Neil J. (1964). *Economy and Society: A Study in the Integration of Economic and Social Theory*. Free Press of Glencoe: New York.
- Patton, Michael Q. (1997). *Utilization Focused Evaluation. The new Century Text*. 3. Painos. Thousand Oaks. Sage: London and New Delhi.
- Patton, Michael Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Sage: Newbury Park: USA.
- Pawson, Ray (2000) 'Middle-Range Realism' *Archives Européennes de Sociologie*, Vol. XLI pp. 283-325.
- Pawson, Ray (2004). *Evidence-based Policy: A Realist Perspective*. Teoksessa Carter, B & New, C., *Making Realism Work. Realist Social Theory and Empirical Research*. Routledge: New York.
- Pawson, Ray (2013). *The Science of Evaluation: A Realist Manifesto*. SAGE: London.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997). *Realistic Evaluation*. Sage: UK.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (2004). *Realist Evaluation*. The British Cabinet Office.
- Pearson, Carol S. (2012). *The Transforming Leader: New Approaches to Leadership for the Twenty-First Century*. Berrett-Koehler Publishers: USA.
- Pedersen, Louise M., Nielsen, Kent J. & Kines, Pete (2012). *Realistic Evaluation as a New Way to Design and Evaluate Occupational Safety Interventions*. (pp. 48-54). Safety Science. Volume 50, Issue 1, January 2012, <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2011.06.010>
- Peltonen, Tuomo (2004). *Organisaatio- ja johtamistutkimuksen uudet haasteet*.(pp.199-204.. Liiketaloudellinen aikakauskirja. 53(2004): 2.
- Peltonen, Tuomo (2008). *Johtaminen ja organisointi*. KY-Palvelu Oy: Keuruu.
- Peltonen, Tuomo (2010). *Organisaatioteoria. Klassisesta jälkioderniin*. WSOY: Helsinki.
- Perry, Alice Elizabeth (2010). *The evolution of police organizations and leadership in the United States: potential political and social implications*. Northeastern University: USA.
- Peters, Guy B. & Savoie, Donald J. (1998). *Taking Stock : Assessing Public Sector Reforms. Montreal*. McGill-Queen's University Press: Montreal.
- Peters, Thomas J. & Waterman, Robert H. (1983). *Menestyksen profiileja, hyvin hoidettuja yrityksiä ja mitä niistä opimme*, suom. Mauno J. Lehmuskoski. Rastor: Helsinki.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependency Perspective*. Harper & Row: New York.
- Pietilä, Veikko (1976). *Sisällön eritteley*. Oy Gaudemus AB: Helsinki.

- Pietilä, Veikko (1979). *Yhteiskuntatieteen tieteenfilosofisia lähtökobtia*. Tampereen yliopiston keskusmonistamo: Tampere.
- Pikkarainen, Arto (2003). *Raaben poliisilaitoksen historia 1971-1996*. ProPrint Raahen Kirjapaino Oy: Raahen.
- Pine II, Joseph B. (1993). *Mass Customization. The New Frontier in Business Competition*. Harvard Business School Press: Harvard.
- Pitkänen, Eero (1969). *Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa ballinnossa*. Acta Academiae oeconomicae Helsingiensis. Series A; 3. Kauppakorkeakoulu. Helsinki.
- Pohjola, Matti (2014). *Suomi uuteen nousuun ICT ja digitalisaatio tuottavuuden ja talouskasvun lähteinä*. Teknoliogiatoellisuus ry. Helsinki.
- Pollitt, Christopher (1990). *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford – Cambridge: Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher (2000). *Public Management Public Management Reform*. Oxford University Press: Oxford.
- Pollitt, Christopher (2003). *The Essential Public Manager*. Open University Press: United Kingdom.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, (2011). *Public Management Reform : A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press: Oxford.
- Pollitt, Christopher & Hanney, Stephen & Packwood, Tim & Rothwell, Sandra & Roberts, Simon (1997). *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Edita: Helsinki.
- Ponteva, Katariina (2010). *Onnistu muutoksessa*. WS Bookwell Oy: Juva.
- Potterfield, Thomas A. (1999). *The business of employee empowerment democracy and ideology in the workplace* (pp. 61-74). Westport CT, Greenwood Press: USA.
- Promberger, Kurt, Hernus, Raffaella & Koschar, Heidemarie (2006). *Qualitätsmanagement in der Polizei. Internationale Fallstudien zur Umsetzung von EFQM und BSC*. Universität Innsbruck. Austria
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R. & Turner, C. (1969). *The Context of Organization Structures*. Vol. 14, No. 1. Sage Publications.
- Pulkkinen, Jorma (2001). *Helsingin nimismiespiiristä Vantaan kiblakunnan poliisilaitokseksi*. 1966-1999. Edita Oyj:Helsinki.
- Quinn, R. & McGrath, M. (1985). *The transformation of organizational cultures: A competing values perspective*. Massachusetts: Ballinger.
- Rainey, Hal G. (2014). *Essential Texts for Nonprofit and Public Leadership and Management : Understanding and Managing Public Organizations* (5th Edition). John Wiley & Sons: New York.
- Rajavaara, Marketta (2006). *Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin*. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Ramasamy, Thirumalachari (2010). *Principles of Management*. Mumbai, IND: Global Media, 2010.
- Rando, Blake M. (2012). *Modelling the Influence of Organizational Structure on Crime Analysis Technology Innovations in Municipal Police Departments*. (pp. 52–64). University of Wisconsin-Milwaukee. International Journal of Police Science and Management, Vol. 16 No. 1, 2014, USA.
- Ranmuthugala, Geetha, Cunningham, Frances C., Plumb, Jennifer J., Georgiou, Andrew, Long, Jane, Westbrook, Johanna I. & Braithwaite, Jeffrey (2011). *A Realist Evaluation*

- of the Role of Communities of Practice in Changing Healthcare Practice.* (pp. 49). Journal Implementation Science. Volume 6, Issue 1, Publisher BioMed Central.
- Rao, P. Subba & Pande, Hari Shankar (2010). *Principles and Practice of Management.* Mumbai, IND - Himalaya Publishing House.
- Renter, Reinhard (2017). *Von der Vision zur Konzeption – Strategische Steuerung der Polizei BW mithilfe des Führungsinformationssystem und der Balanced Scorecard.* (pp. 867-893). Teoksessa, *Handbuch Polizeimanagement Polizeipolitik – Polizeiwissenschaft – Polizeipraxis.* Toim. Stierle Jürgen, Wehe, Dieter & Siller, Helmut. Springer Gabler: Wiesbaden.
- Rentola, Kimmo (1999). *Punaisen valpon synty* Teoksessa: *Isänmaan puolesta: Suojelupoliisi 50 vuotta.* Gummerus: Jyväskylä.
- Reunanen, Jyrki (1998). *Saksalainen ballintoperinne.* Hallinnon Tutkimus 17. vuosikerta. Vammalan kirjapaino Oy: Vammala.
- Rissanen, R., Sääski, K. & Vornanen, J. (1996). *Uudistuvat organisaatiot. Käsikirja organisaatioista ja henkilöstöjohtamisesta.* Pohjois-Savon Ammattikorkeakoulu. Pieksämäki.
- Ritsert, Rolf & Pekar, Mirjam (2009). *New Public Management Reforms in German Police Services.* German Police University. Münster. Germany.
- Rossi, Peter H. & Freeman, Howard E. (1993). *Evaluation 5 Systematic Approach.* Painos: 5. Sage. Newbury Park: California.
- Rossi, Peter H., Freeman, Howard E. & Lipsey, Mark W. (1999). *Evaluation. A systematic approach.* Thousand Oaks: Sage: California.
- Rostila, Ilmari & Kazi, Mansoor A.F. (2001). *Realistinen arviointitutkimus toimintamallin kehittämisen välineenä.* Teoksessa P. Vartiainen (toim.) *Näkökulmia projektiarviointiin.* Tampere: Finnpublishers.
- Routamaa, Vesa (1976). *Yritysorganisaatio eri teorioiden ja organisaatiomuotojen näkökulmasta.* Vaasan kauppakorkeakoulun julkaisuja. 8/1976. Vaasa.
- Ruohonen, Voitto (2007). *Poliisin yhteiskuntatavastuu – pohdiskelua organisaatiotutkimuksen ja Matti Yrjänä Joensuun romaanien pohjalta.* Hallinnon Tutkimus. Volume 26. Ankkurikustannus Oy: Pernaja.
- Ryssdal, Annbjørg (2018). *Changes in the Norwegian Police Security Service (PST) After 22/7 2011.* Uni Research Rokkansenteret Nygårdsgaten 112 5008 Bergen.
- Ryynänen, Aimo (2009). *Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto.* Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2009. Helsinki.
- Räisänen, A. (2005). *Kehittävään arviointiin.* Teoksessa H.K. Lytinen & A. Räisänen (toim.) *Kehittämissuuntaa arvioinnista.* (pp. 109-128). Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6: Jyväskylä.
- Saaristo, Kimmo & Jokinen, Kimmo 2004. *Sosiologia.* WSOY: Helsinki.
- Salminen, Ari (1983). *Funktionalismin lähtökobta ja hallintotutkimus.* Vaasan korkeakoulun julkaisuja: Vaasa.
- Salminen, Ari (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet.* Edita Publishing Oy: Helsinki.
- Salminen, Ari (2009). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset.* Edita Publishing Oy. Helsinki
- Salminen, Ari & Niskanen, Jouni (1996). *Markkinoiden ebdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa.* Edita Oy. Helsinki.
- Santalainen, Timo & Huttunen, Pekka (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa.* Ekonomia-sarja, Valtionhallinnon kehittämiskeskus & Weilin+Göös: Helsinki.
- Sarajärvi, Anneli (2002). *Sairaanhoidon opiskelijoiden hoitotyön näkemyksen muotoutuminen sairaanhoitajakoulutuksen aikana.* Oulu University Press: Oulu

- Sarala, Urpo (2001). *Poliisitoimen kehittämisen johtaminen*. Poliisiammattikorkeakoulu : Edita: Espoo.
- Sarala, Urpo & Sarala, Anita (1997). *Oppiva organisaatio, oppimisen, laadun ja tuottavuuden yhdistäminen*. Tammer. Tampere.
- Savolainen, Raimo (2009). *Oma hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809-2009*. WS Bookwell Oy: Porvoo.
- Sayer, Andrew R.(2000). *Realism and Social Science*. SAGE: London.
- Schafer, Joseph A. (2012). *Rethinking the "business as usual"*. Teoksessa D.R. Cohen McCullough & D. L. Spence (toim.) *American policing in 2022: essays on the future of a profession*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services. <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p235pub.pdf>
- Schein, Edgar H. (1973). *Organisaatiopsykologia*. Suomentanut Pirkko Talvio. Gummerus, Jyväskylä. Englanninkielinen alkuteos 1965.
- Schein, Edgar H. (1987). *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Suomentanut Ritva Liljamo & Asko Miettinen. Ekonomia-sarja. Weilin+Göös, Helsinki: Englanninkielinen alkuteos 1985.
- Schein, Edgar H. (1990). *Organizational Culture*. (p. 111). American Psychologist, 45 (Feb. 1990).
- Schein, Edgar H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass. San Francisco: USA.
- Schneider, Taina (2019). *Uusi julkinen hallinto, yhteistyö ja osallisuus sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa. Tapaustutkimus innovatiivisesta huumehoidon hankinnasta*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-380-9>
- Schultz, Majken (1993). *De Gruyter Studies in Organization: On Studying Organizational Cultures : Diagnosis and Understanding*. Walter de Gruyter: New York.
- Scott, John (1994). *A Dictionary of Sociology*. Oxford University Press: Oxford.
- Scott, William R. (1990). *Symbols and Organizations. From Barnard to the Institutionalists*. Oxford University Press: New York.
- Scott, William R. (1992). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. 3rd edition, Englewood Cliffs. Prentice-Hall: USA.
- Scriven, Michael (2013). *The Foundation and Future of Evaluation*. (toim.) Donaldson, Stewart. *The Future of Evaluation in Society: A Tribute to Michael Scriven*. (pp. 11–44). Charlotte, Nc. Information Age Publishing.
- Seeck, Hannele (2008). *Johtamisopit Suomessa: taylorismista innovaatioteorioihin*. Gaudeamus Helsinki University Press: Helsinki.
- Senge, Peter M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. Doubleday: New York.
- Sennett, Richard (2007) *Uuden kapitalismin kulttuuri*. Kustannusosakeyhtiö Vastapaino: Tampere.
- Shipway, Brad (2011). *A Critical Realist Perspective of Education*. Routledge: New York.
- Silvennoinen-Nuora, Leena (2010). *Vaikuttavuuden arviointi hoitoketjussa - Mikä mahdollistaa vaikuttavuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin*. Tampere University Press: Tampere.
- Simon, Herbert A. (1955). *A Behavioral Model of Rational Choice*.(pp. 99-118). The Quarterly Journal of Economics. Vol. 69, No. 1. Oxford University Press.
- Simon, Herbert A.(1979) *Päätöksenteko ja hallinto*. Suomentanut Pirkko Rajala (1982). Weilin & Göös: Helsinki.
- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior*. Fourth Edition. New York: The Free Press.

- Simon, Herbert A. & March James G. (1958). *Organizations*. Wiley: USA.
- Sindall, Katy & Sturgis, Patrick (2013). *Austerity policing: Is visibility more important than absolute numbers in determining public confidence in the police?* University of Southampton, Sage: UK.
- Singh, Ajay & Gupta, Bindu (2015). *Job Involvement, Organizational Commitment, Professional Commitment, and Team Commitment – A Study of Generational Diversity. Benchmarking. An International Journal*, Vol. 22, No.7.
- Singh, Nirmal (2001). *Organisational Behaviour: Concepts, Theory and Practices : Managing People and Organisations in the 21st Century*. Deep & Deep Publications: New Delhi.
- Sinkkonen, Sirkka & Kinnunen, Juha (1994). *Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla*. Kuopion yliopisto: Kuopio.
- Sipponen, Kauko (2000). *Kansalainen – isäntä vai renki*. Werner Söderström Lakitieto Oy: Helsinki.
- Skinner, John P. (2012). *The Future of Policing Can Be Found in the Past*. Teoksessa D.R. Cohen McCullough & D. L. Spence (toim.) *American policing in 2022: essays on the future of a profession*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p235pub.pdf>
- Sloan, Alfred, F. (1969). *Vuoteni Generals Motorsissa*. Alkuperäisteos. *My years with Genaral Motors*. Suomentanut Heinonen, Olavi. Kirja-Mono: Helsinki.
- Sneck, Timo, Huovari, Janne, Volk, Raija, Hannula, Petri, Taivassalo, Ville, Karlund, Jarmo, Kiviniemi, Arto & Vainio, Terttu (2007). *Matalan tuottavuuden alojen kehitys ja innovaatiopolitiikka*. Teknologia katsaus 218/2007. Painotalo Miktor: Helsinki.
- Snellman, Johan Vilhelm (1901). *Valitut teokset*. Werner Söderströmin kirjapaino: Porvoo
- Soininen, Enni & Vater, Mikaela (2017). *Från polis till kris- En kvalitativ studie om Polismyndighetens omorganisation*. Högskolan. Borås.
- Soininvaara, Osmo (2009). *Julkisen sektorin tuottavuus. Samalla rahalla enemmän*. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö. Helsinki.
- Sparrow, Malcolm K. (2015). *Measuring Performance in a Modern Police Organization. New Perspectives in Policing Bulletin*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 2015. NCJ 248476
- Stenvall, Jari (1992). *Virkamiehet vanhoissa kotimaisissa elokuvissa*. Julkishallinnon julkaisusarja N:o 1/1992 B. Tampereen yliopisto. Jäljennepalvelu: Tampere.
- Stenvall, Jari (1999). *Kiblakuntaudistuksen arviointi*. Tampereen yliopisto: Tampere.
- Stenvall, Jari (2000). *Käskyläisestä toimijaksi: valtion keskuhallinnon virkamiehistön pätevyiden arvoistusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle*. Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print: Tampere.
- Stenvall, Jari & Mäkeläinen, Ulla (2003). *Kansainvälinen selvitys hallintopalveluiden hajauttamisesta*. Lapin yliopisto ja Tampereen yliopisto.
- Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007). *Muutosta johtamassa*. Edita: Helsinki.
- Stierle, Jürgen & Siller, Helmut (2013). *Die Modernisierung des Dienstleistungsunternehmens Polizei .Teil 2: Das Managementinstrument Balanced Scorecard*. Management. Kriminalistik 12/2013.
- Stufflebeam, Daniel L. (1986). *Evaluation Models: Wienpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Kluwer-Nijhoff: Boston.
- Stähle, P., Sotarauta, M. & Pöyhönen, A. (2004). *Tulevaisuusvaliokunta teknologian arviointeja 19:Innovatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen*. (s.154) Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004.

- Sulkunen, Pekka (2005). *Vaikuttavuus arviointitutkimuksen rivien välissä*. Teoksessa Räsänen, P., Anttila, A-H. & Melin, H. (toim.) *Tutkimus menetelmien pyörteissä*. PS-kustannus: Jyväskylä.
- Sutela, Pekka (1995). *Ukrainan ja Valkovenäjän taloudet vuonna 1995*. Suomen Pankki. Julkaisu nro 2. Helsinki.
- Sydänmaanlakka, Pentti (2012). *Älykäs organisaatio*. 8.p. Talentum, Gummerus Kirjapaino: Helsinki.
- Syrjälä, Leena, Numminen, Merja (1988). *Tapaustutkimus kasvatustieteessä = Case study in research on education*. Oulun yliopisto 1988. Oulu.
- Talkkari, Antti (1971). *Virkamieskunnan kasvu Suomessa*. Julkishallinnon laitoksen Julkaisusarja 2/1971: Tampere.
- Tall, Juha & Varamäki, Elina & Petäjä, Erkki (2015). *Ostokohteen liiketoiminnan haltuunotto ja integrointi – Yrityksen uudistuminen yrityskaupassa*. Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja. Seinäjoki.
- Tammi, Jari (2006). *Toimintolaskennan käyttömahdollisuudet ja hyödyt kunnan johtamistyössä*. Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print: Tampere.
- Taylor, Frederick Winslow (1911/1967). *Principles of Scientific Management*. Norton: New York.
- Taylor, Frederick Winslow (1914). *Tieteellisen liikkeenboidon periaatteet*. Suom. Kekkonen, Jalmari. Karisto: Hämeenlinna.
- Teerikangas, Satu (2006). *Silent Forces in Cross-Border Acquisitions an Integrative Perspective on Post-acquisition Integration*. Teknillinen korkeakoulu: Espoo.
- Temmes, Markku (1989). *Virastojen kehityskaaret. Valtion virastojen kehitys*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus: Helsinki.
- Temmes, Markku (1991) *Julkinen johtaminen*. **Edita Publishing Oy**: Helsinki.
- Temmes, Markku (1994a). *Julkinen johtaminen*. Valtion painatuskeskus: Helsinki.
- Temmes, Markku (1994b). *Hallinto puntarissa: Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset*. Helsingin yliopisto: Helsinki.
- Temmes, Markku (1995). *Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990 -luvulla*. Helsingin yliopisto. Painatuskeskus Oy: Helsinki.
- Temmes, Markku (1998). *Finland and New Public Management*. International Review of Administrative Sciences 64:3, (pp.441–456)
- Temmes, Markku (2000). *Evalueringsverksambet inom statsförvaltningen I Finland*. Nordisk Administrativt Tidskrift 2000; (p.2).
- Temmes, Markku (2006). *Etukäteisarviointi virkamiesjohdon järjestelmän uudistamisesta*. Valtiovarainministeriö. Edita Prima Oy: Helsinki.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1995). *Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990 -luvulla*. Helsingin yliopisto. Painatuskeskus Oy: Helsinki.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995*. Edita Oy: Helsinki
- Terpstra, Jan & Fyfe, Nicholas R. (2015). *Mind the Implementation Gap? Police Reform and Local Policing in the Netherlands and Scotland*. (pp. 527–544). *Criminology & Criminal Justice* 2015, Vol. 15(5).
- Thomas, Gary (2007). *Education and Theory : Strangers in Paradigms*. Open University Press. Buckingham: GBR.
- Thompson, James D. (1967a). *Organizations in action : social science bases of administrative theory*. McGraw-Hill: New York.

- Thompson, James D. (1967/1974). *Miten organisaatiot toimivat*. suom., Näsi Juha. Weilin+Göös: Helsinki.
- Thompson, John B. (1989). *The Theory of Structuration*. Teoksessa Held, David & Thompson John B. *Social Theory of Modern Societies*. Cambridge University Press: USA.
- Thompson, Paul (2003). *Work Organizations : Critical Introduction*. Palgrave Macmillan. New York: USA.
- Tidd, Joe, Bessant, John & Pavitt, Keith (2005). *Managing innovation*. (pp.582). 3. painos. John Wiley & Sons Ltd.
- Tidd, Joe & Bessant, John (2009). *Managing innovation*. (pp. 622). 4. painos. John Wiley & Sons Ltd.
- Tiihonen, Seppo (1987). *Byrokratia hallintohistorian ongelmana ja tutkimuskohteena*. Julkishallinnon julkaisusarja B N:o 3/1987. Tampereen yliopisto. Jäljennepalvelu: Tampere.
- Tikkanen, Henriikki (2006). *Markkinoinnin johtamisen perusteet*. Talentum Media Oy: Helsinki.
- Tilley, Nick (1996). *Demonstration, Exemplification, Duplication and Replication in Evaluation Research*. Julkaisussa Elliot Stern, *Evaluation. The International Journal of Theory, Research and Practice*. Sage: London.
- Tilley, Nick & Clarke, Alan (2006) *Evaluation in Criminal Justice*. SAGE. London.
- Toivanen, Jouko Ensio (2001). *Balanced Scorecardin implementointi ja käytön nykytila Suomessa*. LUT-yliopisto. Lappeenranta.
- Tonttila, Jarkko (2015). *Kohti uutta paradigmaa työpolitiikan palvelujärjestelmässä?* Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2015.
- Tuomala, Matti (2009). *Julkistalous*. Gaudemus University Press: Helsinki.
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi: Vantaa.
- Töttö, Pertti (1982). *Yhteiskuntatiede ja toiminta. Objektivismin kriittisestä yhteiskuntatieteiden metodologiassa*. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Tampereen yliopisto, Sarja A 55/1982. Tampere.
- Töttö, Pertti (2004). *Syvällistä ja pinnallista: Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa*. 2. painos 2005. Vastapaino: Tampere.
- Töttö, Pertti (2006). *Kriittinen realismi ja sosiaalitieteiden menetelmät*. Teoksessa P. Kuusela & V.Niiranen (toim.) *Realismin haaste*. Kuopio.
- Vakkuri, Jarmo (2009). *Miksi älykkäät organisaatiot tekevät vain rajoittuneesti rationaalisia ratkaisuja?* Hallinnon Tutkimus, Volume 25. Ankkurikustannus: Pernaja.
- Valkama, Pekka & Anttiroiko, Ari-Veikko (2011). *Innovaatioperusteinen palvelutalouden muutos: verkostoitumisen ja digitalisaation vaikutukset julkisiin palveluihin*. (pp. 256-273). Julkaisussa Kansantaloudellinen aikakauskirja 107 (2011), p.3.
- Vartiainen, Matti, Kokko, Niina & Hakonen, Markku (2004). *Hallitse bajautettu organisaatio: paikan, ajan, moninaisuuden ja viestinnän johtaminen*. Talentum, Gummerus.:Helsinki.
- Varto, Juha (2005). *Laadullisen tutkimuksen metodologia*. Elan Vital: Lahti.
- Vartola, Juha (1979). *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta: Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä niiden välisistä subteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa*. Acta Universitatis Tampere. Ser. A vol 103. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Vartola, Juha (1995) *Joitakin näkökohtia hallinnon menneisyyden tutkimukseen - Miniesseeluonnoksia eräistä hallintohistoriallisesti mahdollisesti relevanteista kysymyksistä*. teoksessa Stenvall Jari & Tiihonen Seppo (toim.) *Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa*. Tampereen yliopisto.
- Vartola, Juha (2006). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos. Tampere.

- Vartola, Juha (2009). *Byrokratia modernin hallinnan muotona*. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.) *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Juvenes Print: Tampere.
- Vedung, Evert (2003). *Models of Evaluation*. Teoksessa Peder Haug, *Evaluating Educational Reforms: Scandinavian Perspectives*. Information Age Publishing.
- Vedung, Evert (2004). *Arviointiaallon muodot ja suunnat*. (pp. 242-250). Yhteiskuntapolitiikka. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201209117004>
- Vedung, Evert (2010). *Four Waves of Evaluation Diffusion*. (pp. 263-277). *Evaluation*. vol. 16 No. 3: Sage.
- Vehkalahti, Kimmo (2008). *Kyselytutkimuksen mittarit ja menetelmät*. Kustannusosakeyhtiö Tammi: Helsinki.
- Vera, Dusya & Crossan, Mary (2004). *Strategic Leadership and Organizational Learning*. (pp. 222-240). *The Academy of Management Review* Vol. 29, No. 2.
- Viialainen, Matti (2016). *Aluekehityksen vaubdittaja*. Teoksessa *Maakuntaitsehallinto*. Toim. Antti Mykkänen. Vammalan Kirjapaino Oy: Sastamala.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2009). *Vanhan ongelman uudet puutteet: mitä korruption ehkäisemisessä olisi kyseessä NPM –maailmassa?*. Hallinnon Tutkimus, Volume 28. Hakapaino Oy: Helsinki.
- Viitala, Riitta (2004). *Henkilöstöjohtaminen*. Edita Prima Oy: Helsinki.
- Virta, Sirpa (1998). *Poliisi ja turvayhteiskunta. Lähipoliisi turvallisuusstrategiana*. Poliisiammattikorkeakoulu. Espoo.
- Virta, Sirpa (2001). *Turvallisuussuunnitelmat 2001. Arviointiraportti*. Sisäasiainministeriö 6/2002.
- Virta, Sirpa (2005). *Tavoitteena turvallisuus. Poliisin strateginen johtamisen haasteita*. Tampereen yliopistopaino OY. Tampere.
- Virtanen, Petri (2002). *Ohjelma-arviointi metodologisia ja arviointitiedon tiedonmuodostukseen liittyviä näkökohtia*. Hallinnon Tutkimus 2, Tampere.
- Virtanen, Petri (2007a). *Arviointi- arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Edita: Helsinki.
- Virtanen, Petri (2007b). *Alueellistamisen vaikuttavuuden selvittäminen seitsemässä alueellistetussa organisaatiossa*. Sisäasiainministeriö, Edita: Helsinki.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2010). *Julkinen johtaminen*. Tietosanoma. Tallinna 2011.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2014). *Älykäs julkinen organisaatio*. Tietosanoma: Helsinki.
- Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (2015). *Tiedolla johtaminen*. Tampereen Yliopistopaino Oy. Juvenes Print: Tampere.
- Voet, Van der, Joris (2014). *The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and a bureaucratic organizational structure*. (pp. 373-382). *European Management Journal*, 32.
- Vuorela, Terho (1990). *Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. VAPK-kustannus: Helsinki.
- Vuorensyrjä, Matti & Hoffren, Mika & Laitinen, Kari (2016). *Tuottavuuspaine julkisen sektorin työvoimaintensivissä palvelutuotannossa. Poliisihallinnon henkilöstön näkökulma*. Hallinnon Tutkimus 2/2016. Hallinnon Tutkimuksen Seura Ry. Kirjapaino Hermes Oy: Tampere.
- Wang, Gang, , Oh, In-Sue, Gang, Courtright, Stephen H, Colbert, Amy E. (2011). *Transformational leadership and performance across criteria and levels: A meta-analytic review of 25 years of research*. Sage. Thousand Oaks
- Weber, Max (1947). *The Theory Of Social And Economic Organization*. Oxford University Press:New York.

- Weber, Max. (1922/1956). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, Germany: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)
- Weber, Max (1956). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. 2. Halbband. Mohr. Tübingen: Deutschland.
- Weber, Max (1978). *Economy and Society: an Outline Interpretive Sociology*. University of California Press: Berkeley.
- Weber, Max. (1978). *Economy and Society*. University of California Press. Los Angeles:
- Weber, Max (1990). *Protestanttien etiikka ja kapitalismin henki*. Suomentanut Timo Kyntäjä. WSOY: Juva.
- Weber, Max (2001). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Routledge: London.
- Weber, Max (2009). *Tiede ja politiikka. Kutsumus ja ammatti*. Vastapaino: Tampere.
- Weick, Karl E.(1995). *Sensemaking in Organizations*. Sage: London.
- Whittington, Richard (2002). *What Is Strategy and Does It Matter?* Thomson: Lontoo.
- Williamson, Ben (2014). *Knowing public services: Cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform*. Public Policy and Administration 2014, Vol. 29(4) 292–312.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism : Firms, Markets, Relational Contracting*. Free Press: New York.
- Wilson, Jeremy M. & Heinonen, Justin A. (2012). *Police Workforce Structures: Cohorts, the Economy, and Organizational Performance*. Sage .Michigan State University: USA.
- Wisniewski, Mik & Dickson, Alan (2001). *Measuring Performance in Dumfries and Galloway Constabulary with the Balanced Scorecard*. Authors. Journal of the Operational Research Society October 2001, Volume 52, Issue 10, (pp 1057–1066)
- Wright, George (1974). *Organizational, Group, and Individual Decision Making in Cross-Cultural Perspective*. Plenum Press: New York.
- Wuestewald, Todd (2006). *Shared Leadership: Can Empowerment Work in Police Organizations?* The Police Chief, vol. 73, no. 1, January 2006. Copyright held by the International Association of Chiefs of Police, 515 North Washington Street, Alexandria, VA 22314 USA.
- Ylikangas, Heikki (1996). *Wallmanni. Kuusi vuosisataa kansan ja esivallan välissä*. Gummeruksen kirjapaino Oy: Jyväskylä.
- Ylikoski, Kirsti & Ylikoski, Matti (2009). *Työyhteisö muutosmurroksessa : ihmisyyys muutoksen kohtaamisessa ja johtamisessa*. Työturvallisuuskeskus TTK:Helsinki.
- Ziegler, Ellen (2006). *Max Webers Analyse der Bürokratie*. GRIN Publishing: Munchen.

Sisäministeriön julkaisut

- Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 4/2000. Poliisin tulosohejaus: nykytilan arviointia ja tulevaisuuden haasteita. Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen hanke. Työryhmä 2. Loppuraportti. (SM:n julkaisu 4/2000).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2001. Poliisitoimen resurssien ja suoritteiden kehitys vuosina 1992-1999 : vertailu muiden julkisten peruspalveluiden kehitykseen. (SM:n julkaisu 4/2001).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2001. Hajautettu ja joustava palveluhallintohanke. Loppuraportti. (SM:n julkaisu 5/2001).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2001. Liikennevalvonnan tasoa ja tehokkuutta sekä liikkuvan poliisin asemaa ja tehtäviä koskeva selvitys. Heikki Koski, Tapani Mäkinen, Janne Paavola. (SM:n julkaisu 8/2001).
- Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisusarja 9/2002. Tasapainotettu arviointi (BSC) poliisiyksikön toiminnan ohjausvälineenä - kokemuksia ja havaintoja
- Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2004. Paikallishallintouudistus poliisitoiminnan näkökulmasta. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 5/2004, 1459-7829.
- Sisäasiainministeriön julkaisu 44/2004. Arjen turvaa - sisäisen turvallisuuden ohjelma.
- Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 12.10.2005.
- Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2005. Poliisin sähköisen asioinnin kehittäminen: sähköiset palvelut - työryhmän loppuraportti poliisin sähköisten palvelujen kehittämisestä ja toteuttamisesta. (SM:n julkaisu 5/2005).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 1/2005. Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Kihlakuntaudistuksen toimeenpano. Osa 1. (SM:n julkaisu 15/2005).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2005. Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Kihlakuntaudistuksen toimeenpano. Osa 2 (SM:n julkaisu 16/2005).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 22/2005. Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa : valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Kihlakuntaudistuksen toimeenpano : osa 2
- Sisäasiainministeriön julkaisu 19/2006. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. (SM:n julkaisu 19/2006).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 22/2005 Sisäasiainministeriön julkaisu 20/2006. Hallintonselonteon toimeenpanosuunnitelma. (SM:n julkaisu 20/2006).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 39/2006. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut. (SM:n julkaisu 39/2006).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 41/2006. Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2007 - 2011 sekä tuloussuunnitelma 2006. (SM:n julkaisu 41/2006).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 11/2007. Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän (PORA) väliraportti 14.12.2007 (SM:n julkaisu 11/2007).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 29/2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004-2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon seurantaraportti. (SM:n julkaisu 29/2007).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 53/2007. Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2009-2012 sekä tuloussuunnitelma 2008. (SM:n julkaisu 53/2007).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 57/2007. Järjestyspoliisitoiminnan tilan selvityshanke. Loppuraportti. (SM:n julkaisu 57/2007).
- Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2008. Poliisin resurssijakomalli (SM:n julkaisu 4/2008).

Sisäasiainministeriön julkaisut 5/2008. Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän (PORA) loppuraportti. (SM:n julkaisut 5/2008).

Sisäasiainministeriön julkaisut 16/2008. Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma (SM:n julkaisut 16/2008).

Sisäasiainministeriön julkaisut 22/2008. Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti. (SM:n julkaisut 22/2008).

Sisäasiainministeriön julkaisut 26/2008. Paikallisen turvallisuussuunnittelutilannekatsaus. (SM:n julkaisut 26/2008).

Sisäasiainministeriön julkaisut 34/2008. Poliisin resurssijakomalli. (SM:n julkaisut 34/2008).

Sisäasiainministeriön julkaisut 4/2009. Poliisihallituksen alueellistamisselvitys. (SM:n julkaisut 4/2009).

Sisäasiainministeriön julkaisut 10/2009. Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma (SM:n julkaisut 10/2009).

Sisäasiainministeriön julkaisut 15/2009. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano (SM:n julkaisut 15/2009).

Sisäasiainministeriön julkaisut 16/2011. Poliisi 2020. Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma

Sisäasiainministeriön julkaisusarja 11/2011. Poliisi 2020. Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma, päivitys 2011. Helsinki.

Sisäasiainministeriön julkaisut 4/2012. Poliisin tulohajauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen

Sisäasiainministeriön julkaisut 34/2012. Poliisin hallintorakenneuudistus Pora III –päälinjaukset.

Sisäasiainministeriön julkaisut 25/2012. Sisäasiainministeriön tilinpäätöskannanotot vuodelta 2011. (SM:n julkaisut 25/2012).

Sisäministeriön Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukainen selvitys Eduskunnalle poliisin hallintorakenneuudistuksesta (Pora III.). Selvitys SM022:00/2012

Sisäasiainministeriön hallinnonalan strateginen henkilöstösuunnitelma vuosille 2013-2017

Sisäasiainministeriön vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma (VATU). 1.10.2013.

Sisäasiainministeriön julkaisuja 6/2013. Poliisin hallintorakenneuudistus Pora III -täydentävät päälinjaukset. Hanketyöryhmän esitys

Sisäasiainministeriön julkaisuja 7/2013. Poliisin hallintorakenneuudistukseen liittyvä selvitys, Selvityshenkilö Kari Salmi.

Sisäasiainministeriön julkaisut 34/2014. Sisäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2016-2019 sekä tulossuunnitelma 2015.

Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2016. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.

Muut virallisjulkaisut

- Eduskunnan kirjelmä 6/2006 vp. EK 6/2006 vp - VNS 2/2005 vp. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista - Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa.
- Eduskunnan vastaus 77/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
EV 77/2013 vp (HE 15/2013 vp).
- Hallintovaliokunnan mietintö 6/2000 vp. Valtioneuvoston selonteko kihlakuntauudistuksen toteutumisesta. (HE 6/2000)
- Hallintovaliokunnan mietintö 24/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 24/2006)
- Hallintovaliokunnan lausunto 14/2007 vp. Ministeriön selvitys poliisin paikallishallinnon kehittämistä. (HE 14/2007)
- Hallintovaliokunnan lausunto 13/2008 vp. Ministeriön selvitys poliisin hallintorakenteen kehittämistä. (HE 13/2008)
- Hallintovaliokunnan lausunto 7/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 7/2009)
- Hallintovaliokunnan lausunto 9/2008. HaVL 9/2008 vp - VNS 2/2008 vp.
vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2009–2012.
- Hallituksen esitys HE 13/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 46 luvun 1§:n muuttamisesta. (HE 13/1991)
- Hallituksen esitys HE 154/1991 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista. (HE 154/1991)
- Hallituksen esitys HE 23/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulosottoviranomaisia ja ulosottoasioiden muutoksenhakua koskevan lainsäädännön uudistamisesta. (HE 23/1994)
- Hallituksen esitys HE 20/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen.
- Hallituksen esitys HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lainmuuttamisesta. (HE 56/2003)
- Hallituksen esitys HE 72/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 72/2006)
- Hallituksen esitys HE 58/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.(HE 58/2009)
- Hallituksen esitys HE 58/2009.Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. 24.4.2009.
- Hallituksen esitys HE 58/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys HE 15/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 14 .3.2013.
- Hallituksen esitys (HE 15/2017). Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Hallituksen julkaisusarja 10/2015 *Ratkaisujen Suomi*. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Edita Prima. 29.5.2015.

Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003.

Hallituksen strategia-asiakirja 2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2004.

Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005.

Hallituksen strategia-asiakirja 2006. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2006.

Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017—2020. VM/2266/02.02.00.00/2015.

Julkisuuslakikäsikirja. Poliisihallitus 2019.

Komiteamietintö KM 1986:12, Hallinnon hajauttaminen

Komiteamietintö KM 1986:16, Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö

Komiteamietintö KM 1992:28, Yksiportaiseen keskushallintoon

Poliisihallituksen tilinpäätös vuodelta 2017. POL-2018-1679

Poliisin hallintorakenneuudistus Pora III – päälinjaukset

Hanketyöryhmän esitys. Helsinki 2012.

Poliisihallituksen julkaisuja. *Vahvonta- ja hälytystoiminnan tila*. Selvityshankkeen loppuraportti 3/2019.

Poliisin johtamisen kehittämisen valtakunnalliset kehittämislinjaukset 2006–2010. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 50/2006.

Poliisin henkilöstöbarometri 2012: koko poliisihallinnon vertailutulokset 2008 - 2012. Seitti 24.4.2012.

Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke PORA; Poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeen I -vaiheen valtakunnallinen työsuunnitelma, SM 086:00/2007, 12.3.2008.

Poliisin strategia 2017-2020.

Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2016 - 2019 ja tulossuunnitelma 2015

Poliisihallitus POL-2015-3384

Poliisin talousarviot vuosilta 2002-2017.

Poliisin vuosikertomus 2015. POHA.

Poliisin ylijohdon julkaisuja 4/2004. Poliisin valtakunnallinen visio 2014 sekä strategia ja kriittiset menestystekijät 2004-2014.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Helsinki

Pääministeri Matti Vanhasen puhe Sosiaali- ja terveystieteiden päivillä Säätytalossa 21.4.2010.

Sisäministeriön tiedote 4.7.2014. Poliisin hallintorakenteen uudistaminen edennyt tavoitteiden mukaisesti. SM 4.7.2014 11.26.

Sitra 2016/112. Vaikuttavuus yrityksen kilpailuetuna. Sitran Vaikuttavuuskiihdyttämön satoa. Erweko. Helsinki.

Valtioneuvoston asetus kihlakuntien poliisilaitosten toimialueista Annettu Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2007.

Valtioneuvoston julkaisuja (2019:23) Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma. *Osallistava ja osaava Suomi*. Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto. Helsinki 6.6.2019.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005. Hallituksen strategia-asiakirja 2005 Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6. Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. Työryhmäraportti

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007. Hallituksen strategia-asiakirja 2007.

Valtioneuvoston selonteko VNS 1/1999 v. Valtioneuvoston selonteko kihlakuntauudistuksen toteutumisesta

Valtioneuvoston selonteko VNS 3/2000 vp. Valtioneuvoston selonteko aluehallinto 2000 - uudistuksen toteutumisesta.

Valtioneuvoston selonteko VNS 2/2005 vp. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista - Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa.

Valtioneuvoston periaatepäätös 23.9.2004 sisäisen turvallisuuden ohjelmasta.

Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta. Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003

Valtioneuvoston periaatepäätös, Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta. Annettu Helsingissä 5.12.2012.

Valtioneuvoston 24.9.2004 antama turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. VNS 6/2004

Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Sisäasiainministeriön julkaisu 15/2005. *Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa.*

Valtion keskushallinnon tukitehtävien alueellistamismahdollisuudet. Työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 12/2003.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. *Poläsin liikennevalvonta.* 26.3.2019 Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 150/2007. *Tulosohjauksen tila. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002-2006 perusteella.* Edita Prima Oy. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus (2010) *Tarkastusvaliokunnan mietintö 24.11.2010, TrVM 8/2010.* Edita Prima Oy: Helsinki.

Valtiovarainministeriö. *Opiskellen Euroopan yhteisöön.* 1994. Painatuskeskus Oy: Helsinki.

Valtiovarainministeriö. *Haasteena tuleva osaaminen:* Työryhmämuistio Huhtikuu 2003.

Valtiovarainministeriö. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministeriötyöryhmän loppuraportti 2002. Helsinki.

Valtiovarainministeriö. *Tulosohjauksen käsikirja.* 9/2003. Edita Prima Oy: Helsinki.

Valtiovarainministeriö. *Tulosohjauksen terävöittäminen.* 2/2005. Edita Prima Oy: Helsinki.

Valtiovarainministeriö kehyspäätös VM 5/214/2005 11.3.2005

Valtiovarainministeriö. *Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma vuosille 2006 – 2011,* VM 121:00/2003.

Valtiovarainministeriö 29/2008. *Monta tietä vaikuttavuuteen.* Edita Prima Oy. Helsinki.

Valtiovarainministeriö 13.6.2011. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman toimeenpano hallinnonalalla. VM=99:00/2011.

Valtiovarainministeriö 14.4.2012. Hallituksen vuosien 2013 - 2016 kehyspäätöksen tunnuslukuja.

Muut julkaisut

Anttila, Pirkko. *Amk- ja ammatillisen koulutuksen tutkimuspäivät Oulussa* 11.-12.10. 2006

<http://www.amk.fi/opintojak->

[sot/0709019/1193463890749/1193464114103/1194104908792/1194107141452.](http://www.amk.fi/opintojak-sot/0709019/1193463890749/1193464114103/1194104908792/1194107141452)

[html](#) Tulostettu 12.2.2012

Global Terrorism Database (GTD)

Victimizations Not Reported to the Police, 2006-2010. NCJ 238536, 2012.

Oikeusministeriö (1999). *Turvallisuustalkoot : kansallinen rikoksentorjuntaohjelma.*

Oikeusministeriö lausuntopyyntö. Valtioneuvoston asetus Syyttäjälaitoksesta Lausuntopyyntö-
nön diaarinumero: 1/66/2016.

Ulkomaalaisten liikkuvien rikollisryhmien tekemiä rikoksia Suomessa syksyllä 2011- 2012.
Tutkintaosasto keskusrikospoliisi 13.8.2012.

U.S. Department of Justice. 'Victimizations Not Reported to Police, 2006-2010' August
2012. NCJ 238536.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset

EOAK 4765/2013 Eduskunnan asettamat tavoitteet jäivät saavuttamatta poliisin VIIJA-
hankkeessa / Riksdagens målsättningar uppnåddes inte i polisens VIIJA-projekt

Sanomalehdet

Aftonbladet, Debatt. *Polisen funkar inte – här har ni bevisen.* Lena Nitz. Aftonbladet 28.10.2016.

Aftonbladet, Debatt. *Det räcker inte att byta rikspolischef.* Roger Haddad. Aftonbladet 31.1.2018.

Aftonbladet, Debatt. *10 åtgärder du bör vidta snarast, Thornberg.* Aftonbladet 14.2.2018.

Aftonbladet, Debatt. *”Polisen måste få en chans att klara utmaningarna”.* Aftonbladet 7.9.2018.

Aftonbladet, Krim. *Polischefernas nya uppdrag: Utvärdera utbudet i kafeterian.* Aftonbladet
11.9.2016.

Aftonbladet, Krim. *Ny varningsflagg: Poliser får inte den utbildning de behöver.* Aftonbladet 3.3.2017.

Helsingin Sanomat, Ilmoitus, *Herätys valtiovalta.* Helsingin Sanomat 28.11.2016.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Sisäministeriö keskittää vallan poliisijohdaja Olli Urposelle Poliisin
kakkosvirka lakkautetaan organisaatiouudistuksella.* Helsingin Sanomat 27.2.1990.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. Neuvottelukunta: Liikkuvaa poliisia ei pidä hajauttaa. Helsingin
Sanomat 20.2.1993.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Poliisi haluaisi irrottantua kihlakuntien hallinnosta.* Helsingin Sano-
mat 3.2.1999.

Helsingin Sanoma, Kotimaa. *Valtiontalouden tarkastusvirasto tutkii poliisitalojen kilpailuttamista.*
Helsingin Sanomat 13.9.2003.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Poliisin ylijobto sanoutuu irti poliisitalojen bankintasotkusta.* Helsingin
Sanomat 3.4.2004.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Hallitus pohtii kihlakuntien lakkautusta tai vähentämistä alle puoleen.*
Helsingin Sanomat 26.11.2004.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Kouvolan ja Raision poliisitalojen vuokrasopimuksista syytebarkinta.*
Helsingin Sanomat 5.2.2005.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. Rajamäki: *Tämän hallituksen päätettävä 60 poliisipiirin lopetuksesta.*
Helsingin Sanomat 10.7.2007.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Suomi jaetaan kuuteen hätäkeskusalueeseen*. Helsingin Sanomat 14.1.2010

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Arkekipiipa vihki poliisihallituksen*. Helsingin Sanomat 9.3.2010.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Liikennevalvonta ei vähene*. Helsingin Sanomat 25.3.2010.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Poliisi perustaa kuusi johtokeskusta*. Helsingin Sanomat 25.6.2010.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. Lehdet: *Poliisin johtokeskuksia tulossa vain kolme*. Helsingin Sanomat 2.10.2011.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Poliisissa on liikaa päälliköitä*. Helsingin Sanomat 16.12.2011.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. Tuore raportti: *Säästöt romauttavat poliisitoiminnan tason*. Helsingin Sanomat 6.3.2012.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Paatero Suomenmaassa: Liikennevalvonta ei vähene*. Helsingin Sanomat 24.3.2012.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Paatero tyrmää palatsikritiikin: Pöyristyttävää*. Helsingin Sanomat 29.3.2012.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Riippumaton selvitysmies saa kannatusta poliisipiireissä*. Helsingin Sanomat 30.3.2012.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Ministeriö barkitsee lakimuutosta, joka siirtäisi lisää poliisin töitä turvallisuusyhtiöille*. Helsingin Sanomat 14.5.2012.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Huuto kovenee poliisiuudistuksesta*. Helsingin Sanomat 10.9.2012.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Liikkuvan poliisin lopusta sopu hallituksessa*. Helsingin Sanomat 21.9.2012.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. KSML: *Räsänen haluaa peltipoliiseja myös taajamiin*. Helsingin Sanomat 23.8.2013.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Supo haluaa irti poliisijohdosta*. Helsingin Sanomat 26.9.2013.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Räsänen: Poliisi tutkii yhä varkauksia*. Helsingin Sanomat 5.8.2014.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Väistynyt poliisiylijohtaja jätti "testamenttinsa" – arvostelee Aarniotutkintaa ja poliitikkoja*. Helsingin Sanomat 9.8.2014.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Paatero palauttaisi kyläpoliisit*. Helsingin Sanomat 9.8.2014.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Rikosylikomisarion mielestä poliisin toiminta ei saa olla puuhastelua*. Helsingin Sanomat 14.12.2014.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Poliisi haluaa avukseen uudenlaisen reservijoukon – osa joukosta rekrytoitaisiin puolustusvoimien reserviläisistä*. Helsingin Sanomat 18.8.2017.

Helsingin Sanomat, Kotimaa. *Enontekiö haluaa seriffin, jolla olisi oikeus puuttua väkivaltaan – Lapin poliisi ei innostu: "Ei muita valtuuksia kuin jokamiehenoikeudet"*. Helsingin Sanomat 13.12.2017.

Helsingin Sanomat, Poliitikka. *Suojelupoliisi haluaa perustaa vakoilukoulun – Supo ja Puolustusvoimat tarvitsevat 130 uutta työntekijää tiedustelulakeja toteuttamaan*. Helsingin Sanomat 12.12.2017.

Helsingin Sanomat, Poliitikka. *Supo on saamassa lisää rahaa, tehtäviä ja siviiliväkeä – Näin salainen poliisi paisuu, jos tiedustelulait hyväksytään*. Helsingin Sanomat 6.3.2018.

Helsingin Sanomat, Poliitikka. *Hallitus suunnittelee reservipoliiseja oikean poliisin tueksi: Pätevöityä voisi vain 16 päivässä, ampuma-asekin saattaa kuulua varustukseen*. Helsingin Sanomat 2.4.2018.

Helsingin Sanomat, Poliitikka. *Sisäministeri Kai Mykkänen puuttuu suojelupoliisin laillisuustarkastuksiin: Suposta virkavapaalla olevat eivät enää valvo Supoa*. Helsingin Sanomat 25.22.2019.

Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus. *Liikkuvalle poliisille työrauha*. Helsingin Sanomat 6.12.1993.

Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus. *Uudet kihlakunnat valmiita aloittamaan*. Helsingin Sanomat 24.11.1996.

Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus. *Tutkimus kihlakuntauudistuksesta*. Helsingin Sanomat 3.2.1999.

Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus. *Poliiisi kihlakuntien vanki*. Helsingin Sanomat 1.9.2002.

Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus. *Helsingin poliisi uusiutuu*. Helsingin Sanomat 20.9.2002.

Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus. *Sisäministeriö abtaalla*. Helsingin Sanomat 7.4.2004.

Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus. *Helsingin poliisi keskittää pääryhystystä*. Helsingin Sanomat 1.11.2005.

Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus. *Välttämätön poliisiuudistus*. Helsingin Sanomat 12.2.2007.

Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus. *Poliiisiballitus muuttaa rakenteita*. Helsingin Sanomat 2.12.2007.

Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus. *Poliiisin perustyö kunniaan*. Helsingin Sanomat 31.3.2012.

Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus. *Supo nostaa profiiliaan uhkakuviin yhdistelmällä*. Helsingin Sanomat 22.3.2018.

Helsingin Sanomat, Sunnuntai. *Naapurit hamuavat virkoja Helsingiltä*. Helsingin Sanomat 9.12.1990.

Helsingin Sanomat, Uutiset. *Varkaat välttävät lain kouran*. Helsingin Sanomat 4.8.2014.

Helsingin Sanomat, Uutiset. *Poliiisipartio viettää yönä juoppokuskina*. Helsingin Sanomat 1.2.2015.

Iltalehti, Poliitiikka. *Tiedusteluvirastoksi muuttuva Supo paisuu kuin pullataikina - tuplasi menonsa melkein hujauksessa*. Iltalehti 11.11.2017.

Ilt-Sanomat, Kotimaa. *Jyväskylä putka suljettiin, poliisi joutuu ajamaan humalaiset jopa Tampereelle asti – ”Meistä tuli lopullisesti taksikuskia”*. 16.1.2018.

Ilt-Sanomat Kotimaa. *Palomestari varoittaa alaikäisten vaarallisesta villityksestä ylikulkusilloilla – seuraukset voivat olla vakavia*. Ilt-Sanomat 2.3.2018

Kaleva, Kotimaa. *Esitys: Supo pois Poliiisiballituksen alaisuudesta*. Kaleva 12.11.2014.

Kanta-Häme. *Upouusi Miekkelinna on jäämässä vajaakäytölle Hämeen Sanomat* 21.8.2012.

Karjalainen, Uutiset. *Huokeko. Reservipoliiseille on tarvetta*. Karjalainen 19.8.2018.

Keskipohjanmaa, Teema. *Miten on Mikko Paatero*. Keskipohjanmaa 1.7.2012.

Keskipohjanmaa, Uutiset. *Poliiisilyijohtaja: Halvempaa torjua ongelmia kuin tutkia rikoksia kalliisti* Keskipohjanmaa 30.8.2018

Keskisuomalainen, Keski-Suomi. *Poliiisi ei tullut, äiti auttoi*. Keskisuomalainen 14.7.2012.

Keskisuomalainen, Keski-Suomi. *Oikeus omiin käsiin*. Keskisuomalainen 2.11.2012.

Keskisuomalainen, Keski-Suomi. *Väistöputkan rakennustyöt alkoivat maanantaina Jyväskylässä – ”Tämä on pienimuotoinen kriisi”*. Keskisuomalainen 12.3.2018.

Keskisuomalainen, Kolumni. *Varokaa, Tampere vie poliisitalon ja ratarahat*. Keskisuomalainen 25.4.2018.

Keskisuomalainen, Kotimaa. *Rikostutkijatkin kenttätöihin*. Keskisuomalainen 18.12.2014.

Keskisuomalainen, Kotimaa. *Yleispoliiisi poikineen saapui Viitasaarelle*. Keskisuomalainen 15.5.2015.

Keskisuomalainen, Kotimaa. *Järjestys omiin käsiin, kun poliisia ei näy*. Keskisuomalainen 4.7.2016

Keskisuomalainen, Kotimaa. *Satojen poliisien vähentäminen on peruttu*. Keskisuomalainen 31.8.2016.

Keskisuomalainen, Kotimaa. *Palomestari Nelostien onnettomuudesta: Henkilöauto lähti beittilehti-mään ja törmäsi rekan etukulmaan*. Keskisuomalainen 9.1.2018.

Keskisuomalainen, Kotimaa. *Tutkinnanjohtajan saama virkarikossyyte nurin Keski-Suomen kärjää-oikeudessa*. Keskisuomalainen 16.1.2018.

Keskisuomalainen, Kotimaa. *Kynnys putkareissuun nousee, mutta komisario vakuuttaa: "Putkaan pääsee meillä aina, eikä se maksa mitään"* Keskisuomalainen 16.1.2018.

Keskisuomalainen, Kotimaa. *Nuori nainen loukkaantui tasoristeysronnettomuudessa Laibialla.* Keskisuomalainen 7.2.2018.

Keskisuomalainen, Kotimaa. *Väistöputkan rakennustyöt alkoivat maanantaina Jyväskylässä – "Tämä on pienimuotoinen kriisi".* Keskisuomalainen 12.3.2018.

Keskisuomalainen, Kotimaa. *Kohta pääsee tekemään löytöjä – poliisi huutokauppaa takavarikoitua ja hukattua tavaraa Jyväskylässä.* Keskisuomalainen 12.3.2018.

Keskisuomalainen, Pääkirjoitus. *Syrjälueet jäämässä valvonnan katveeseen.* Keskisuomalainen 15.5.2012.

Keskisuomalainen, Pääkirjoitus. *Poliisi pyöri pubeitaan.* Keskisuomalainen 16.6.2014.

Keskisuomalainen, Pääkirjoitus. *Undistus meni pabasti pieleen.* Keskisuomalainen 4.7.2014.

Keskisuomalainen, Pääkirjoitus. *Polisiylijohdo heräsi kylien turvattomuuteen.* Keskisuomalainen 18.8.2014.

Keskisuomalainen, Pääkirjoitus. *Kenttätöön arki ei saa unohtua uudistusmylläkässä.* Keskisuomalainen 30.12.2014.

Keskisuomalainen, Pääkirjoitus. *Suuri koko ei tuonutkaan säästöjä.* Keskisuomalainen 28.10.2017.

Keskisuomalainen, Pääkirjoitus. *Polisi on hidas Keski-Suomessa, nopea Pirkanmaalla* Keskisuomalainen 19.12.2017.

Keskisuomalainen, Pääkirjoitus. *Yhtä poliisia ei pidä syyllistää resursipulasta.* Keskisuomalainen 18.1.2018.

Keskisuomalainen, Pääkirjoitus. *Polisijohdo on varoittava esimerkki.* Keskisuomalainen 4.5.2018.

Keskisuomalainen, Pääkirjoitus. *Polislin julkisuus- tulkinnat väärää vallankäyttöä.* Keskisuomalainen 18.12.2019.

Keskisuomalainen, Uutiset. *Yhä useampi väkivalta- ja seksuaalirikos jää selvittämättä.* Keskisuomalainen. 15.5.2017

Keskisuomalainen, Uutiset. *Putkan sijaan selviämisasemalle.* Keskisuomalainen 17.5.2017

Keskisuomalainen, Uutiset. *Partio ei aina ehdi paikalle. Poliisi: Suomessa on kymmeniä kuntia, joissa poliisia saa odottaa yli puolituntia hätätilanteessakin.* Keskisuomalainen 18.12.2017.

Keskisuomalainen, Uutiset. *Mikko Paatero vetosi tietämättömyteensä.* Keskisuomalainen 1.11.2018.

Keskisuomalainen, Uutiset. *Poliisia joudutaan odottamaan Kinnulassa pitkään.* Keskisuomalainen 11.12.2019.

Lännen Media, Uutiset. *Erot poliisien odotusajoissa kasvaneet – yhdessä kunnassa voi joutua odottamaan jopa kaksi tuntia.* Lännen Media 26.9.2018.

Maaseudun Tulevaisuus, Uutiset. *Hallintoremontti beikensi poliisi palveluja baja-asutusalueilla.* Maaseudun Tulevaisuus 12.1.2011.

Savon Sanomat, Kotimaa. *Puolueet esittävät aikalisää.* Savon Sanomat 11.9.2012.

Savon Sanomat, Kotimaa, *LP:n säästöille vaihtoehtoja.* Savon Sanomat 13.9.2012.

Suomen Kuvalehti, Kotimaa. *Torstaina poliisi tulee – "Matka ei lyhene, vaikka kuinka ajaisimme".* Suomen Kuvalehti 27.7.2017.

Svenska Dagbladet, Sverige. *Stora polisavbopp ingick i regeringens kalkyl.* Svenska Dagbladet 15.10.2017.

Svenska Dagbladet, Sverige. *Götblad: Går inte att utrota brott – men vi ska vara tuffa.* Svenska Dagbladet 30.12.2017.

Svenska Dagbladet, Sverige. *Bytet av rikspolischef. Rikspolischef Dan Eliasson avgår.* Svenska Dagbladet 1.2.2018.

Svenska Dagbladet, Näringsliv. *Positiva reaktioner på Thornberg: "Utmärket"*. Svenska Dagbladet 5.2.2018.

Sveriges Television, Nyheter. *Polisens nya skräcksiffror*. John Grandlund. Aftonbladet 9.1.2017.

Sveriges Television, Nyheter. *Jerzy Sarnecki: Polisstationer viktiga i särskilt utsatta områden*. Sveriges Television 5.4.2017.

Sveriges Television, Nyheter. *Nye rikspolischefen Anders Thornberg: "Polis är det finaste jobb man kan ha"*. Sveriges Television 31.1.2018.

Tivi, Fakta. *Digitalisaation saarnamies. Pekka Sivvonen*. Tivi 1/ 2018.

Uusi Suomi, Kotimaa. *Riita mubii poliisissa: "Töpinä" säästyy uusilta leikkauksilta*. Uusi Suomi 24.8.2012.

Yle, Uutiset. *Poliisi keskää päähtyneitä ympäri maakuntia – Lain vaatimat selviämisasemat auttaisivat, mutta niitä tuskin on tulossa*. Yle 28.8.2018.

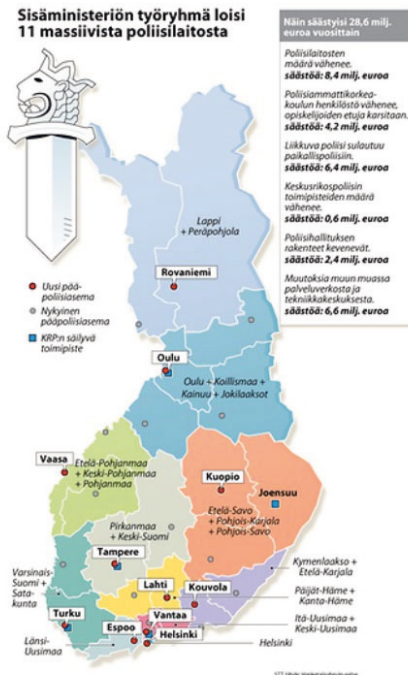
<http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/ministerit-riitelevat-liikkuvasta-poliisista/1885512>. 22.8.2012.

Liite 1 Poliisin palveluverkoston kehitys

Kuvio 53. PORA I -vaiheen poliisilaitokset. SM 5/2008.



Kuvio 54. PORA III -vaiheen poliisilaitosalueet.



Kuvio 55. Pohjanmaan poliisilaitos ei esittänyt PORA III -vaiheessa yhtään poliisiasemaa lakkautettavaksi. Aiemmin 2000-luvulla lakkautetut poliisiasemat: Isokyrö, Ilmajoki, Kurikka, Jalasjärvi, Peräseinäjoki, Ylistaro, Kauhava, Maalahti, Teuva, Jurva, Evijärvi, Lappajärvi, Närpiö, Vöyri ja Uusikaarlepyy



Kuvio 58. Kuuttatoista poliisiasemaa esitettiin lakkautettavaksi, yksitoista poliisiasemaa lakkautettiin. Itä-Suomen poliisilaitos esitti eniten eli viittä poliisiasemaa lakkautettavaksi. Lapin ja Pohjanmaan poliisilaitokset eivät esittäneet poliisiasemia lakkautettavaksi, eikä sieltä sitten niitä lakkautettukaan.



Koonnut: LASSE KERKELÄ / HS, grafiikka: ML/HS
Lähde: Poliisihallituksen esitys sisäministeriölle

Taulukko 39. Kuntien taustatiedot, joista poliisiasema lakkautettiin tai oli tarkoitus lakkauttaa.

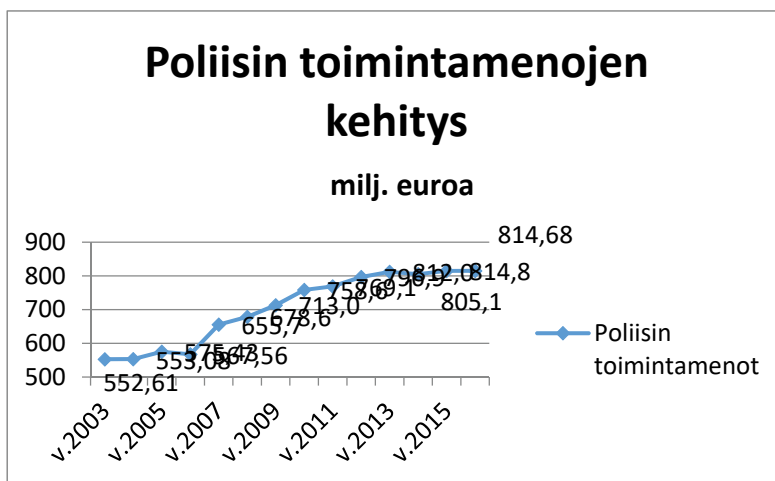
SM esittää lakkautettavaksi	Asukasluvu	Kohtalo	Ylittyy yli 5000 asukkaan raja; Alankomaiden ja Ruotsin kriteereillä -> aluepoliisivelvoite	Asukasmäärän raja	Kunnassa yksityinen turvapalvelu
Eura	12314	Lakkautettiin	aluepoliisivelvoite	Yli 10.000	On
Hanko	8865	Lakkautettiin	aluepoliisivelvoite	Yli 5000 asukasta	On
Haukipudas	19053	Lakkautettiin	aluepoliisivelvoite	Yli 10.000	On
Huittinen säästyy	10474	Säästyi	aluepoliisivelvoite	Yli 10.000	On
Ilomantsi säästyy	5339	Säästyi	aluepoliisivelvoite	Yli 5000 asukasta	On
Juva säästyy	6548	Säästyi	aluepoliisivelvoite	Yli 5000 asukasta	Ei
Kaarina	32713	Lakkautettiin	aluepoliisivelvoite	Yli 30.000	On
Lempäälä	22233	Lakkautettiin	aluepoliisivelvoite	Yli 20.000	On
Liminka	9995	Lakkautettiin	aluepoliisivelvoite	Yli 5000 asukasta	On
Mäntsälä	20685	Lakkautettiin	aluepoliisivelvoite	Yli 20.000	On
Mänttä säästyy	6341	Säästyi	aluepoliisivelvoite	Yli 5000 asukasta	On
Mäntyharju	6110	Lakkautettiin	aluepoliisivelvoite	Yli 5000 asukasta	On
Outokumpu säästyy	7139	Säästyi	aluepoliisivelvoite	Yli 5000 asukasta	On
Parikkala	5235	Lakkautettiin	aluepoliisivelvoite	Yli 5000 asukasta	Ei
Siiinjärvi	21794	Lakkautettiin	aluepoliisivelvoite	Yli 20.000	On
Ylöjärvi	32738	Lakkautettiin	aluepoliisivelvoite	Yli 30.000	On

Taulukko 40. Poliisiasemia ja poliisin lupapalvelupisteitä on tutkimusalueella lakkautettu 2000-luvulla yhteensä 72. Lakkautettuja toimipisteitä on eniten Itä-Suomessa 37 kappaletta.

Tutkimusalueella 2000-luvulla lakkautetut poliisiasemat ja poliisin palvelupisteet		
<u>Itä-Suomen poliisilaitos</u>	<u>Pohjanmaan Poliisilaitos</u>	<u>Siik-Suomen poliisilaitos</u>
Eno	Ahtäki	Hankasalmi
Hirvansalmi	Evijärvi	Hämeenkyrö
Järvinen	Hämä	Kaustila
Juuka	Isokylä	Kivijärvi
Kaavi	Isokyrö	Korpilampi
Kangaslampi	Jurva	Kuhmoisten
Kangasniemi	Kauhava	Laukaa
Karttula	Kuusinkylä	Lavia
Kotkale	Kyönmaa	Lompäämä
Kotimäki	Kälviä	Murunen
Kuusniemi	Leppäjärv	Nokia
Lapinjärvi	Maalahti	Parkano
Leppävirta	Mustasaari	Pihlajavesi
Liperi	Näpiö	Pälkäne
Maaninka	Touva	Suolahti
Mäntylampi	Töyvä	Toijala
Niemi	Uusikaupunki	Ujula
Pattunmaa	Vöyri	Vammala
Pielavesi		Ylöjärvi
Pohjanjärvi		
Punkaharju		
Puumala		
Rantasalmi		
Rautalampi		
Rautavaara		
Risniemi		
Räikkylä		
Sillinjärvi		
Sorsajärvi		
Sulkava		
Tohmajärvi		
Tuusniemi		
Välisuo		
Vesilampi		
Vehmansalmi		
Vesanto		
Vononmäki		
Vyörymäki		

Liite 2. Poliisin budjetin kehitys ja jakauma

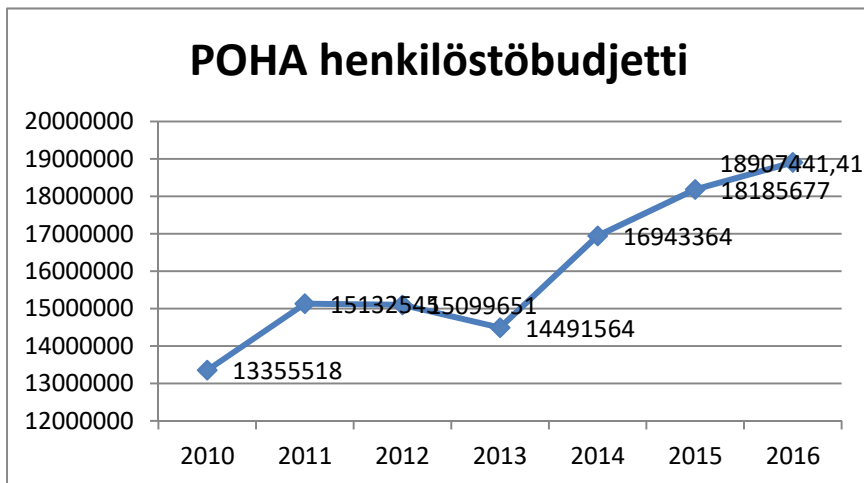
Kuvio 59. Poliisin toimintamenojen kehitys Valtion tuottavuus- ja VATU-ohjelmien aikana.



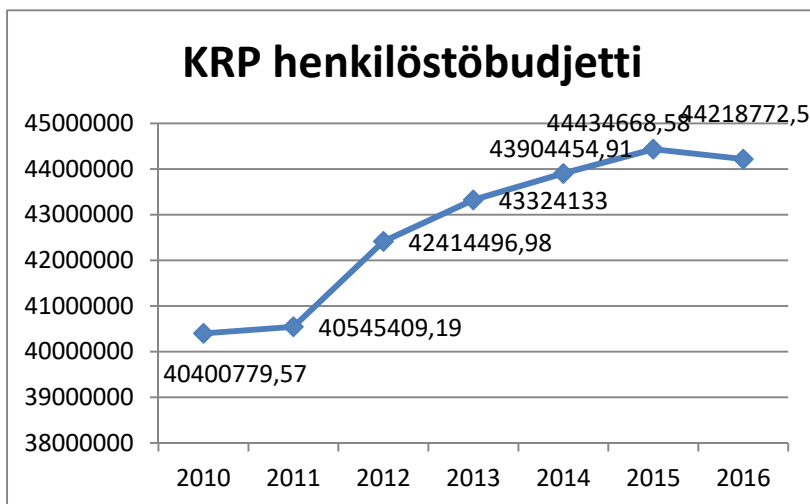
Kuvio 60. Poliisin nettomääräraha on kasvanut PORA uudistusten aikana 22,26 % eli 135,9 milj. euroa. (budjetti.vn.fi).



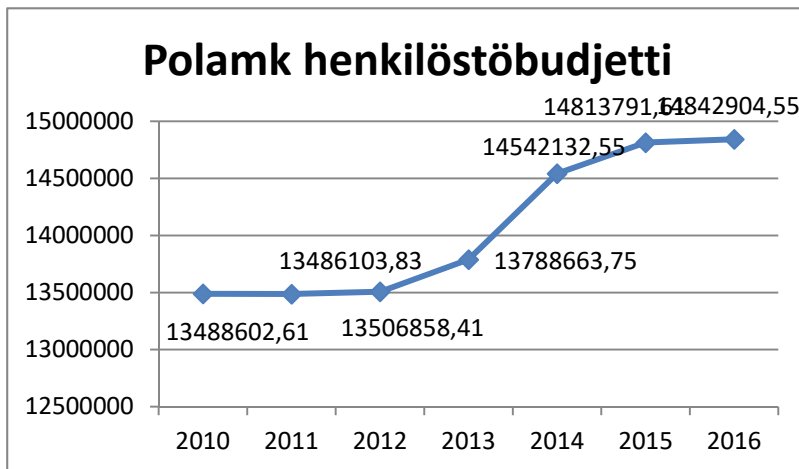
Kuvio 61. Poliisihallituksen henkilöstökulujen kasvu pl. SM:n poliisiosasto. (Polstat).



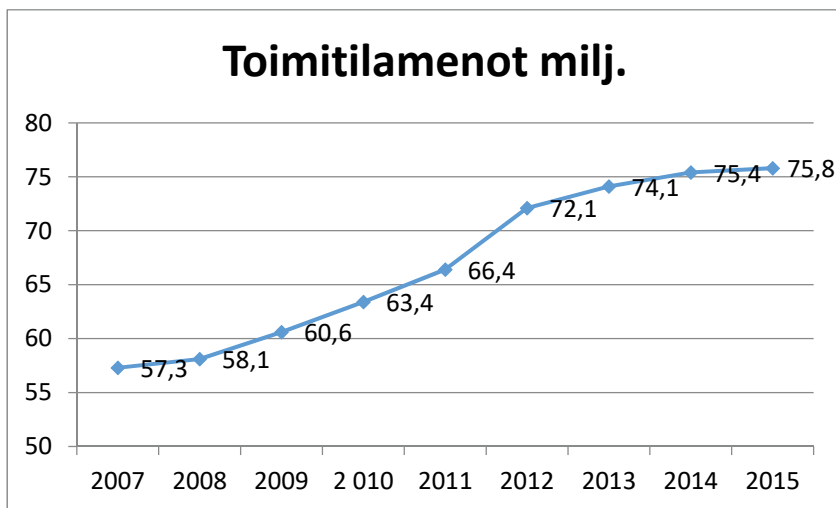
Kuvio 62. Keskusrikospoliisin henkilöstökulujen kehitys. (Polstat).



Kuvio 63. Valtakunnallisen koulutuksen vähentämisestä huolimatta poliisiammattikorkeakoulun henkilöstökulut ovat kasvaneet (ks. taulukko 42).



Kuvio 64. Toimitilamenojen kehitys. Toimitilakuluissa tavoitteena oli säästää 5 miljoonaa euroa vuoteen 2016 mennessä. Vuokrakulut eivät ole vuoden 2015 jälkeen enää täysin vertailukelpoisia, koska osa vuokrakuluista on siirtynyt toisen hallinnon maksettavaksi.

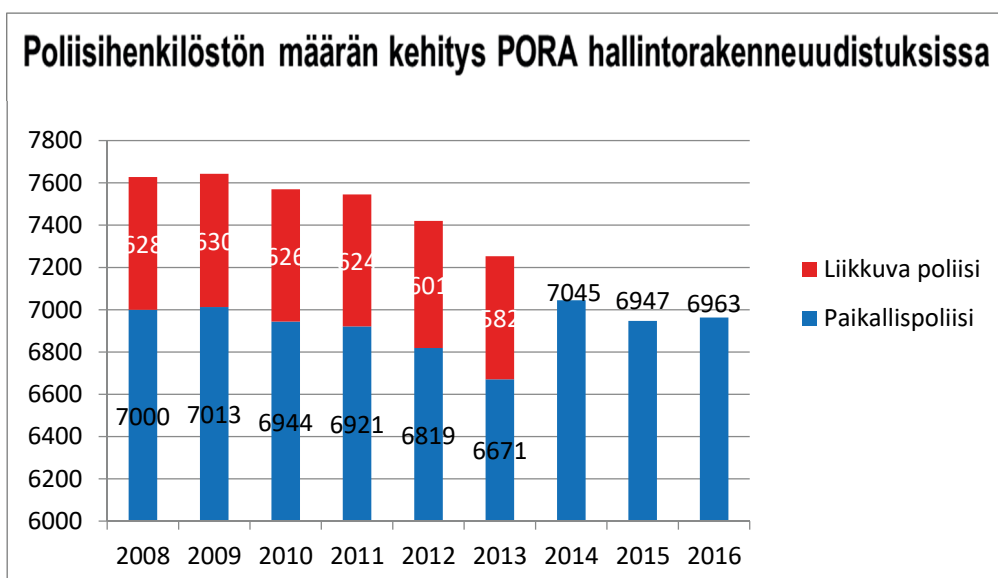


Kuvio 65. PORA III:n tavoitteena oli säästää päivärahaa 556000 euroa vuoden 2012 tasosta vuoteen 2016 mennessä. Lisäystä päivärahaa oli 559727 euroa eli tavoitteesta PORA III on jäljessä 1,1 miljoonaa euroa. Säästöarvioinnissa näyttää jääneen huomioimatta poliisitoiminnan keskittämisen vaikutukset päivärahaan. (ks. HE 15/2013).

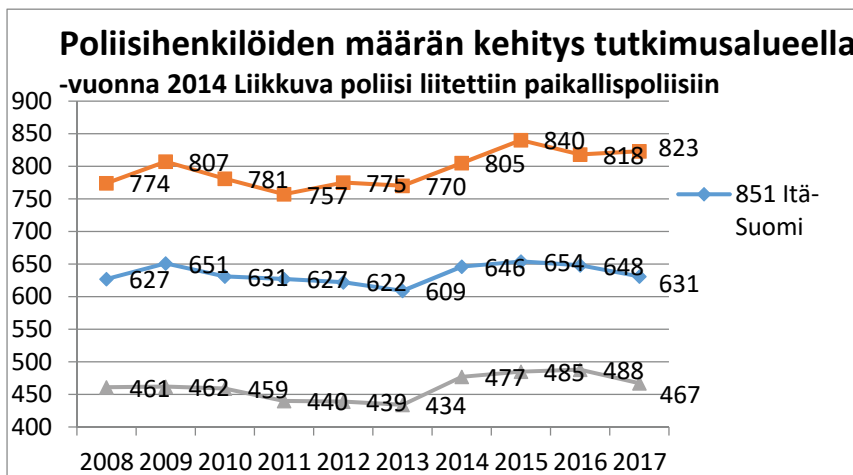


Liite 3 Henkilöstöresurssien kehitys

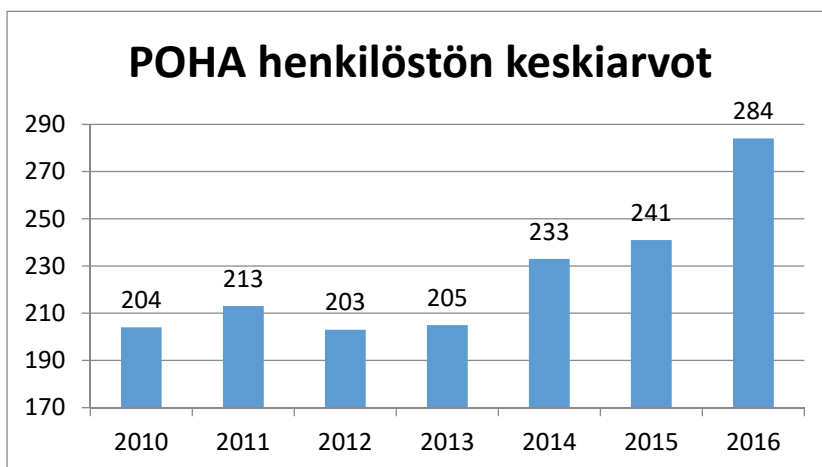
Kuvio 66. Operatiivisen henkilöstön määrää piti vahvistaa vuonna 2009 PORA I –vaiheen hallinto- ja tukitoimintoja keventämällä. Samaa tavoiteltiin PORA III –vaiheessa. Pylväät kuvaavat operatiivisen henkilöstön kokonaisvahvuutta. PORA III uudistuksessa Liikkuva poliisi sananmukaisesti sulautettiin paikallispoliisiin vuonna 2014 eli poliisihenkilöiden vähennys oli 457 HTV:tta vertailuvuodesta 2012, josta PORA III säästöt/kulut lasketaan. Paikallispoliisin poliisihenkilöstövähennyksen laskennallinen säästö PORA III -vaiheessa oli 26,1 miljoonaa euroa eli lähes saman verran kuin PORA III -vaiheen säästötavoite oli hallinto- ja tukitoiminnoista, joilla piti itse asiassa ylläpitää, jopa vahvistaa, operatiivista poliisitoimintaa. PORA I -vaiheesta alkaen poliisihenkilöiden vähennys oli 665 HTV:tta ja kokonaissäästö poliisihenkilöistä 37,9 miljoonaa euroa. (HTV hinta 57.080 euroa). (Polstat).



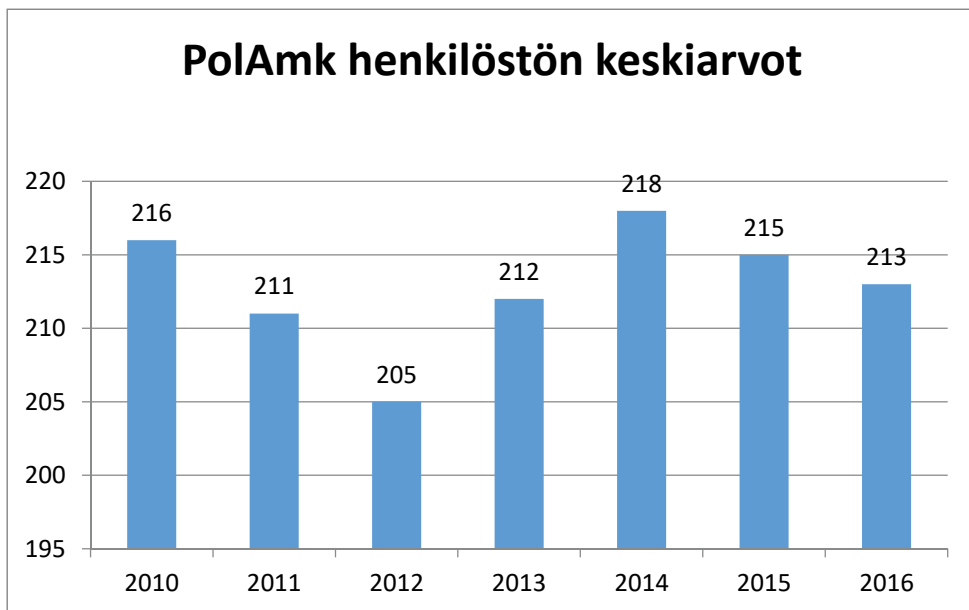
Kuvio 67. Liikkuvan poliisin liittäminen paikallispoliisiin näkyy vuonna 2014 hienoisena kasvuna tutkimusalueen paikallispoliisin resursseissa, mutta määrä on ”sulanut” lähes täysimääräisesti erityisesti Pohjanmaalla ja Itä-Suomessa. (Polstat).



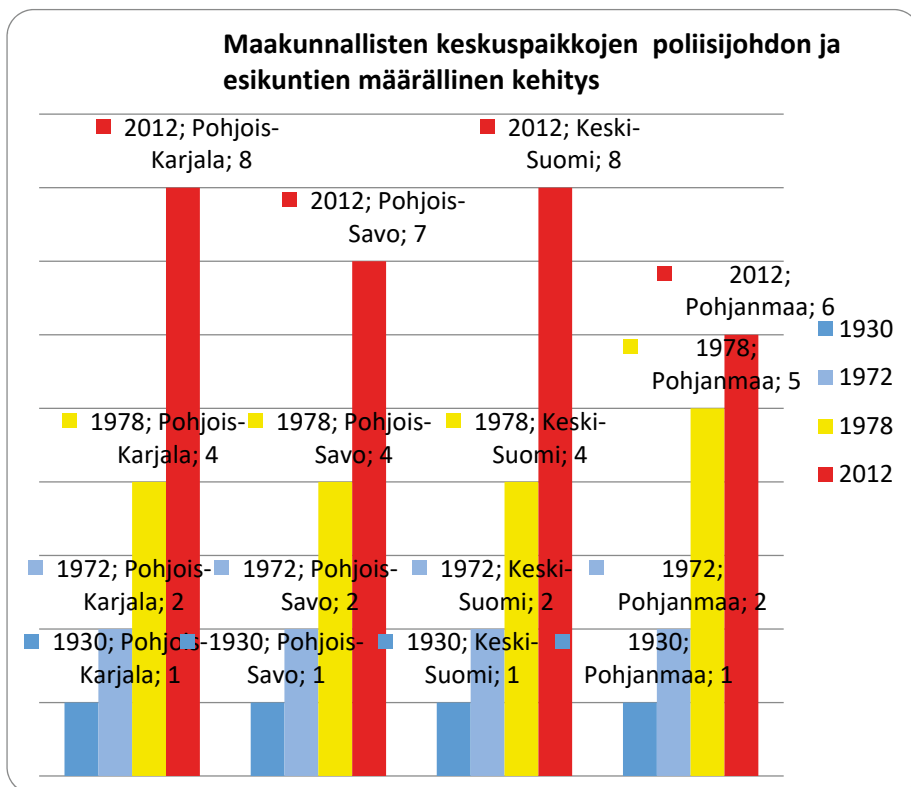
Kuvio 68. POHA konsernin henkilöstömäärien kehitys. Vertailu vuosi on 2012, josta säästöt/kulut lasketaan. POHA:n henkilöstömäärä oli lokakuussa vuonna 2017 jo 350. Vuonna 2020 määrä oli 413.



Kuvio 69. PolAmk henkilöstömäärien kehitys. Vertailuvuosi on 2012, josta säästöt ja kulut lasketaan.



Kuvio 70. Paikallisen poliisijohdon määrällinen kehitys. Maakunnallisen poliisijohdon ja esikunnan määrä on kasvanut yhden poliisiohjaajan ajoista paljon. Tilastoissa on ainoastaan poliisihenkilöt. PORA I -vaiheessa keskiuudessa poliisilaitoksessa oli sihteeristöineen jopa yli 20 henkilöä johto-, esikunta- ja hallintoyksikössä. Muutoksessa poliisipäälliköille on tarjottava vastaavan tasoiset tehtävät, joka näkyy luonnollisesti muutoksesta huolimatta johdon määrässä. Tämä oli lähes saman verran kuin vuonna 1972 oli henkilöstöä koko poliisin keskushallinnossa. (Arkistolaitos; PolStat).



PORA III uusia tehtävänimikkeitä:

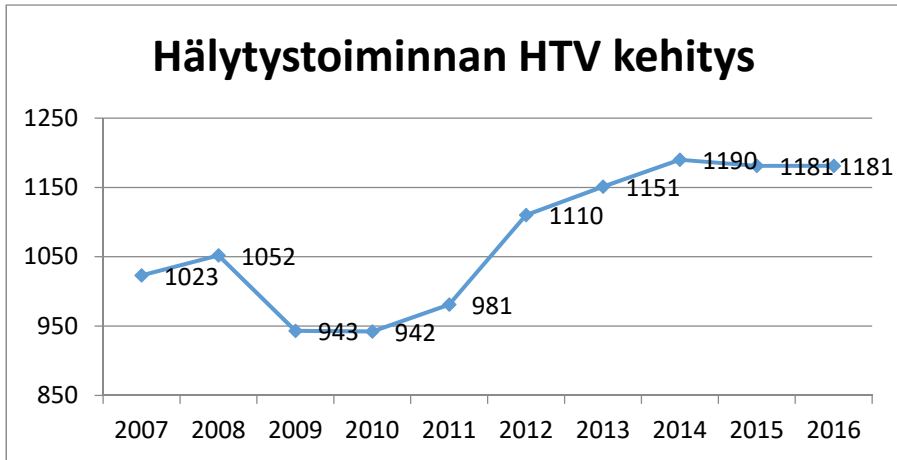
Taulukko 41. Poliisihallinnon uudet tehtävänimikkeet 2014 PORA III -vaiheen uudistuksessa.

Esikunta-päällikkö	Rekisterinpito-päällikkö	Taluspäällikkö	Rekisterinpito-päällikkö
Hankinta-asiantuntija	Hankintalakimies	Hankintasuunnittelija	Tekninen asiantuntija
Tietohallintopäällikkö	Tiedonhallintasihteeri	Tietohallintoasiantuntija	Hankintasihteeri
Tietohallintosuunnittelija	Tietoliikenneasiantuntija	Tietopalvelusih-teeri	
Tietoturva-päällikkö	Tietoturva-asiantuntija		
Henkilöstöpäällikkö	Henkilöstön kehittämispäällikkö	Henkilöstöasiantuntija	Henkilöstösihteeri
Henkilöstösuunnittelija			
Johtava lakimies	Lakimies	Laillisuusvalvontasihteeri	
Lupahallintopäällikkö	Lupapäällikkö		
Viestintä-päällikkö	Viestintäasiantuntija	Viestintäsuunnittelija	Yksikön sihteeri
Turvallisuuspäällikkö	Turvallisuusasiantuntija	Toimiala-asiantuntija	
Talossuunnittelija	Talousasiantuntija		
Neuvottelupäällikkö			Toimitilasuunnittelija

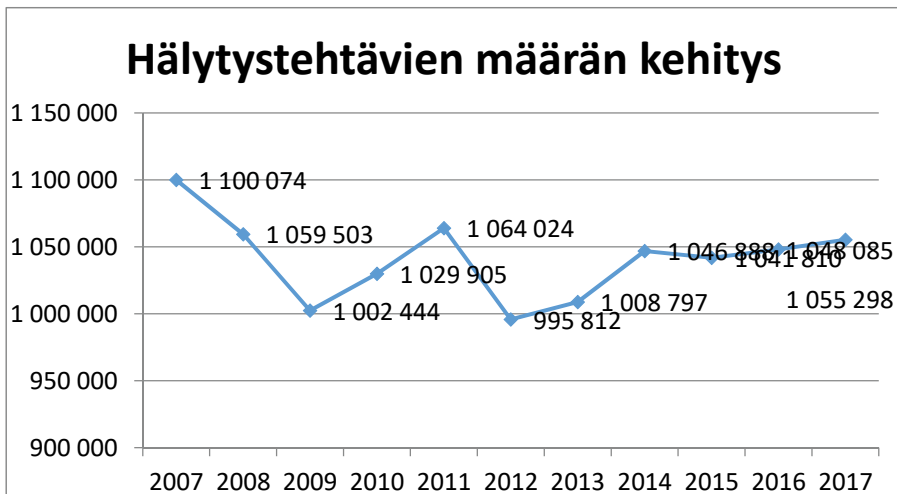
Toimitilasuunnittelija	Toimitilasihteeri		Toimitilasihteeri
Johdon sihteeri	Yksikön sihteeri		
Talousasi- antuntija	Taloussuunnit- tija	Taloussihteeri	Toimiala-asian- tuntija
Kunnossa- pitosuun- nittelija			
Logistiikka- asiantuntija	Logistiikkasuun- nittelija	Logistiikkasihteeri	
Materiaali- hallinto- päälikkö	Materiaaliasian- tuntija	Materiaalihallinto- suunnittelija	Materiaalisihteeri
Neuvotte- lupäälikkö	Palveluneuvoja	Työvuorosuunnit- telija	
Työmark- kina-asian- tuntija			

Liite 4. Operatiivinen poliisitoiminta

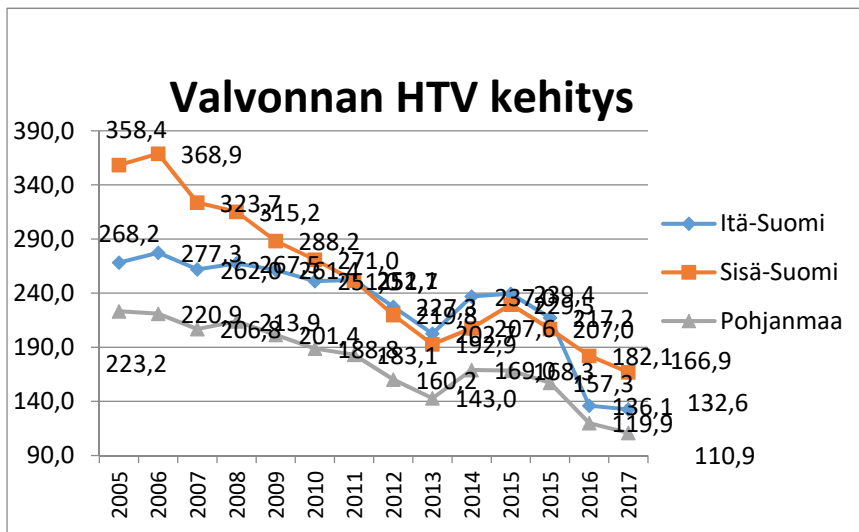
Kuvio 71. Hälytystoiminnan henkilöstötyövuosien määrän kehitys. Vuodesta 2016 alkaen hälytystoiminnan HTV määrät perustuvat poliisin uusiin Tarmo ja Kieku -järjestelmiin, mistä johtuen hälytystoiminnan HTV määrät ovat kasvaneet vuodesta 2015 vuoteen 2017 mennessä 66,2 % ja kustannukset hälytystoiminnan osalta 65,7 miljoonaa euroa. Panostus hälytystoimintaan ei korreloi yhteen toimintavalmiusaikojen, eikä hälytystehtävien määrien kanssa. Tuottavuus on tällä osa-alueella laskenut. (kuviot 34, 89).



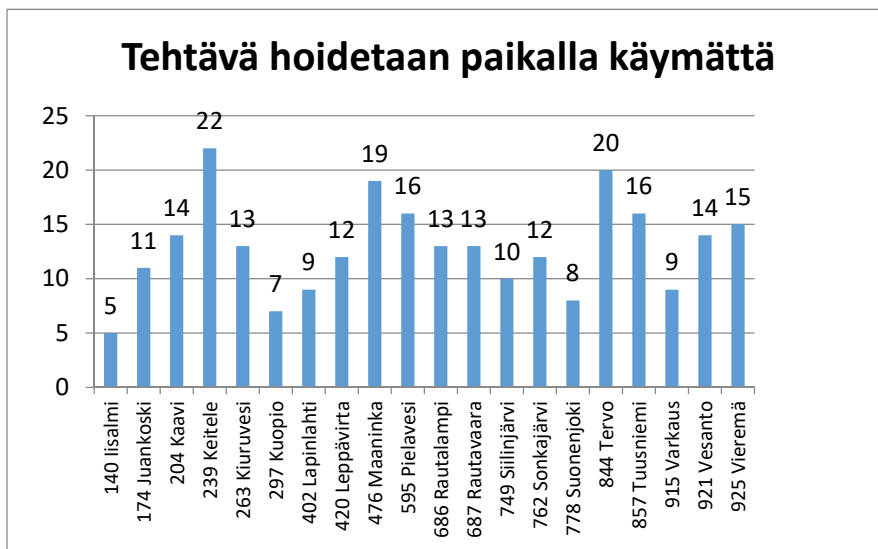
Kuvio 72. Hälytystehtävien määrän kehitys (Polstat).



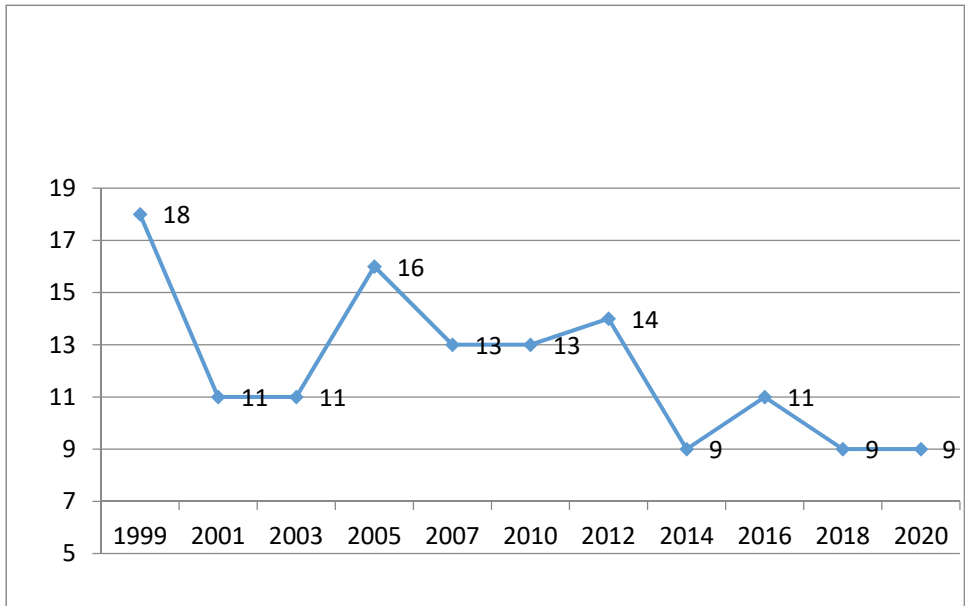
Kuvio 73. Valvonnan määrä on laskenut kaikkien tutkimuksen kohteena olevien poliisilaitosten alueilla.



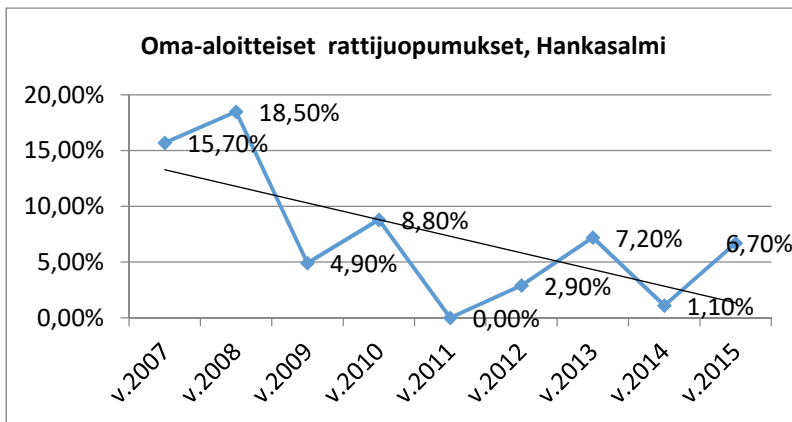
Kuvio 74. Mitä etäimmällä kunta on poliisiasemasta, sitä harvemmin poliisi saapuu paikalle. (Polstat).



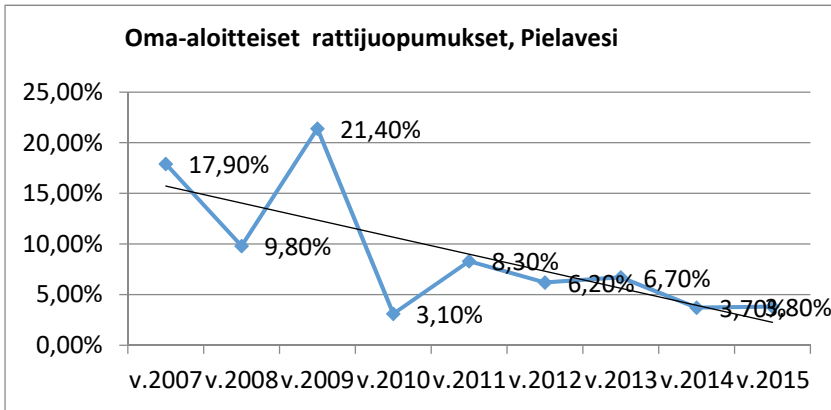
Kuvio 75. Poliisibaronetrin (2018) mukaan näkyvä partiointi on vastaajien kokemuksen mukaan vähentynyt.



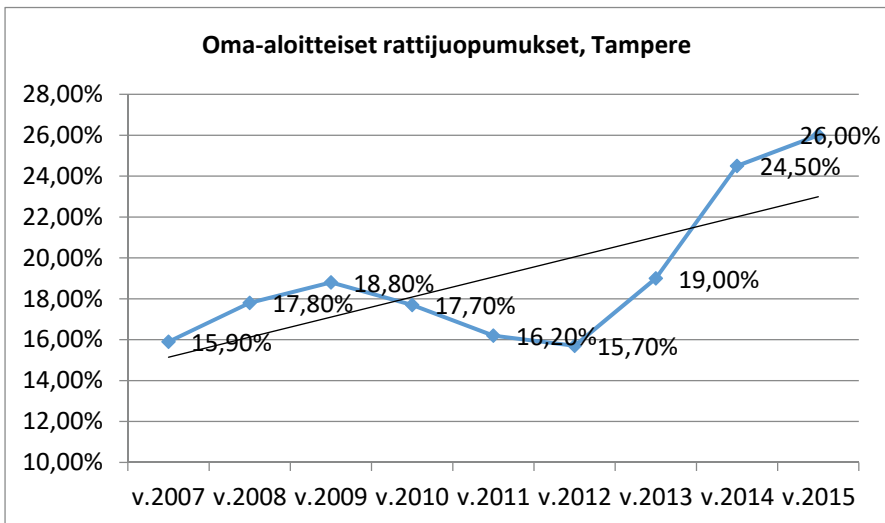
Kuvio 76. PORA I -vaiheen myötä Hankasalmen poliisiasema suljettiin, jolla näyttää olleen vaikutusta poliisin oma-aloitteisten suoritteisiin (Polstat; Ksml. 15.5.2012).



Kuvio 77. PORA I-vaiheen myötä Pielaveden poliisiasema suljettiin, jolla näyttää olleen vaikutusta poliisin oma-aloitteisten rattijuoppojen kiinnisaamiseen Pielavedellä. (Polstat).



Kuvio 78. Pääpoliisiaseman sijoituspaikalla Tampereella rattijuoppojen kiinnijoutumisriski on nousujohteinen.



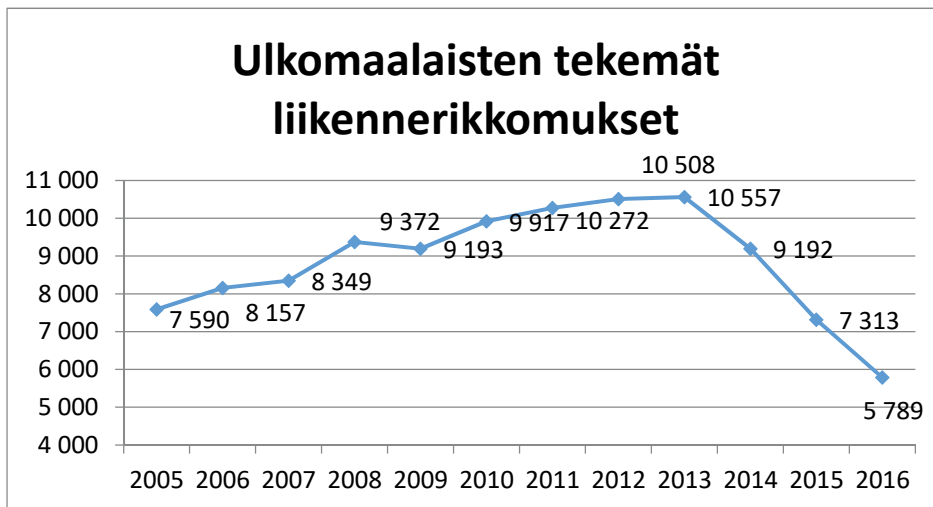
Taulukko 42. Suomen kunnat ja kaupungit, joissa ilman suorittavaa partiota olevien tehtävien suhteellinen osuus alueen kaikista tehtävistä on ollut pienin. Oripää on ainut kunta näistä, jossa ei ole poliisiasemaa. (Poliisihallitus 3/2019.)

Kunta	Tehtävien lukumäärä kpl	Ilman partiota olevien tehtävien lukumäärä kpl	Suhteellinen osuus %
Pietarsaari	4 517	290	6,4
Kaustinen	1 086	76	7,0
Seinäjoke	13 003	980	7,5
Vaasa	15 458	1 198	7,8
Kuusamo	4 065	332	8,2
Uusikaupunki	3 870	331	8,6
Kotka	11 929	1 037	8,7
Oripää	258	23	8,9
Kemijärvi	1 529	137	9,0
Iisalmi	5 008	450	9,0
Helsinki	167 136	15 289	9,1
Kokkola	9 135	837	9,2
Rovaniemi	15 222	1 398	9,2
Forssa	4 621	428	9,3
Sodankylä	2 186	290	9,4

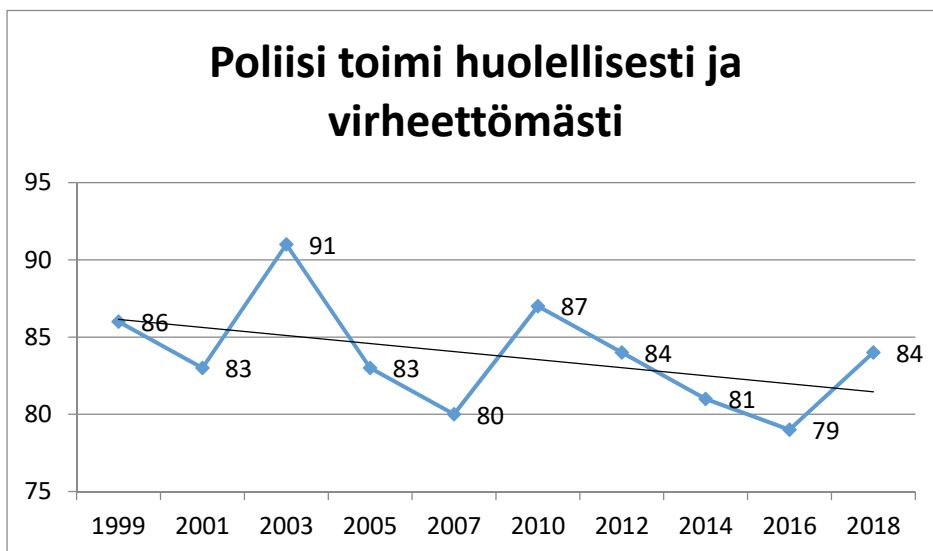
Taulukko 43. Suomen kunnat ja kaupungit, joissa ilman suorittavaa partiota olevien tehtävien suhteellinen osuus alueen kaikista tehtävistä on ollut suurin. Yhdessäkään näistä kunnista ei ole poliisiasemaa. Näyttäisi siltä, että paikallisen poliisiaseman merkitys on suuri sille, lähetetäänkö partiota paikalle vai ei. (Poliisihallitus 3/2019.)

Kunta	Tehtävien lukumäärä kpl	Ilman partiota olevien tehtävien lukumäärä kpl	Suhteellinen osuus %
Merijärvi	90	22	24,4
Parikkala	611	151	24,7
Lestijärvi	109	27	24,8
Toivakka	396	99	25,0
Vieremä	404	102	25,2
Rautjärvi	497	126	25,4
Sauvo	280	71	25,4
Pielavesi	515	131	25,4
Puumala	461	118	25,6
Virolahti	392	102	26,0
Heinävesi	572	150	26,2
Pihlpuvas	600	162	27,0
Hankasalmi	700	195	27,9
Hailuoto	102	30	29,4
Miehikkälä	160	52	32,5

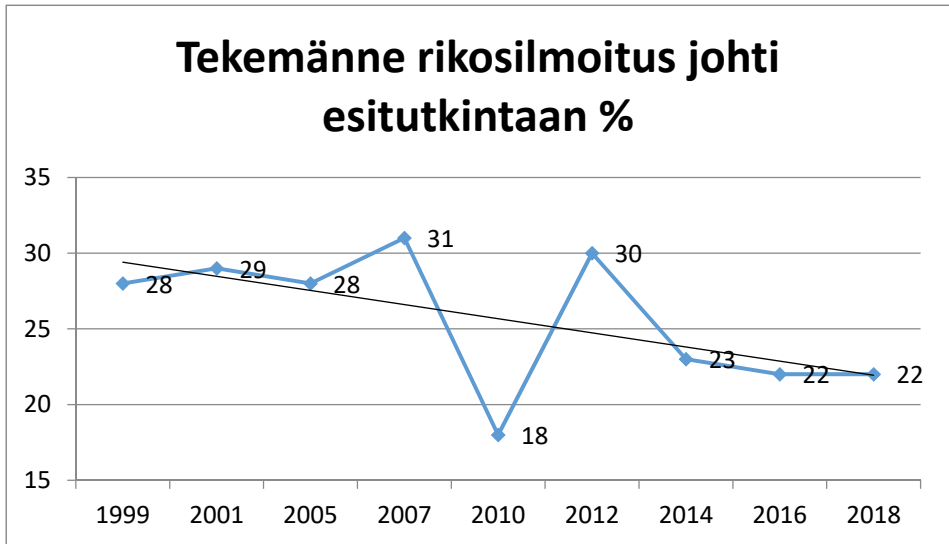
Kuvio 79. Ulkomaalaisten tekemien liikennerikkomusten määrän kehitys 2005-2016. Laskua 44,92 % Liikkuvan poliisin lakkauttamisen jälkeen.



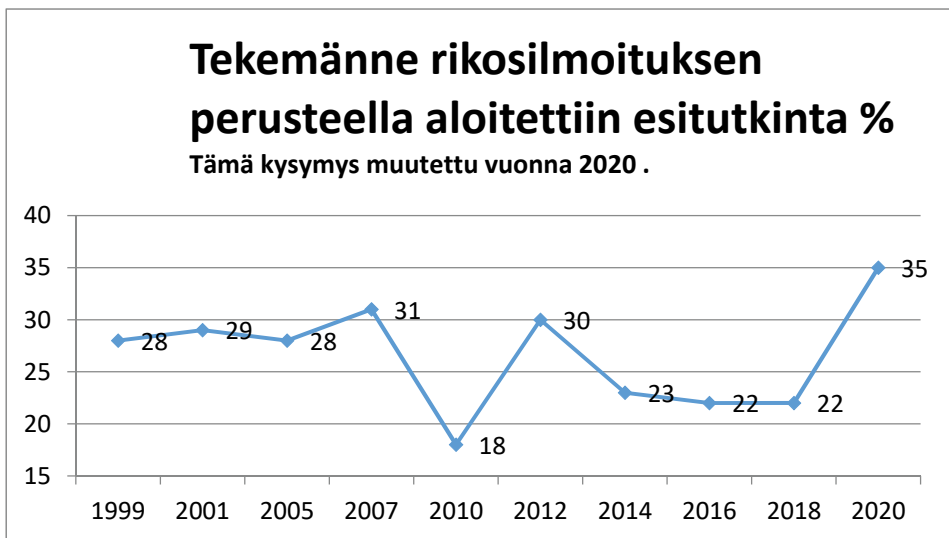
Kuvio 80. Poliisitoiminnan laadullinen kehitys (poliisibarometri 2018).



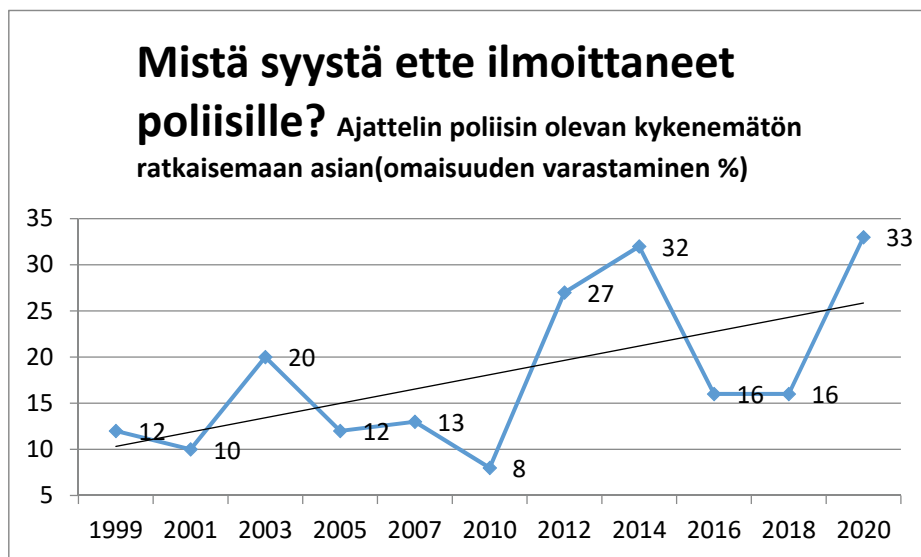
Kuvio 81. Poliisibaronetin (2018) mukaan yhä harvemmin rikosilmoitus johtaa esitutkintaan (vrt. kuvio 82).



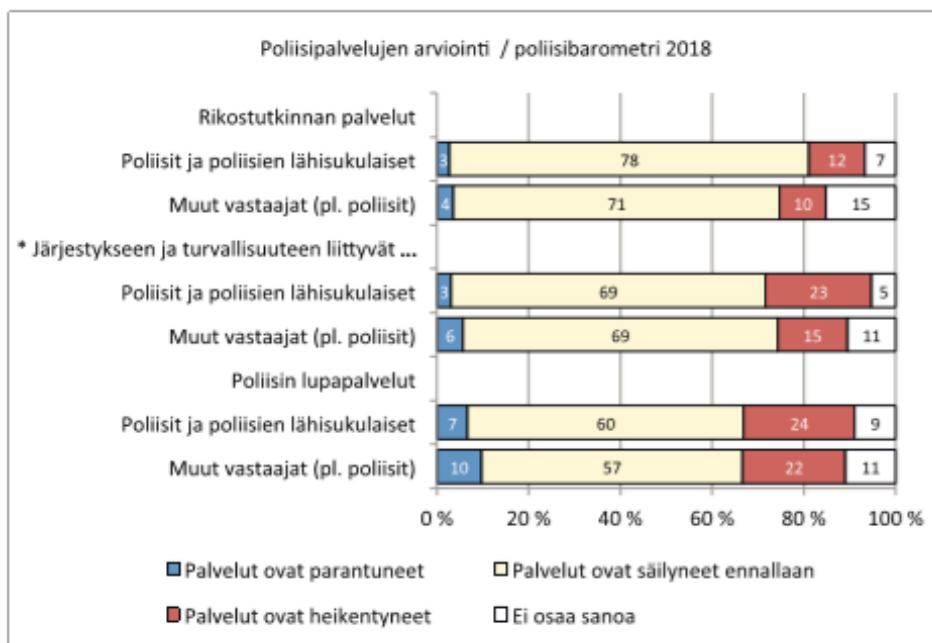
Kuvio 82. Poliisibaronetin (2020) mukaan tilanne esitutinnan aloittamisaktiivisuudesta on parantunut. Kysymyksen muuttamisella saattaa olla merkitystä tilanteen kehittymistrendiin. Aiempi kysymys oli "Tekemänne rikosilmoitus johti esitutkintaan".



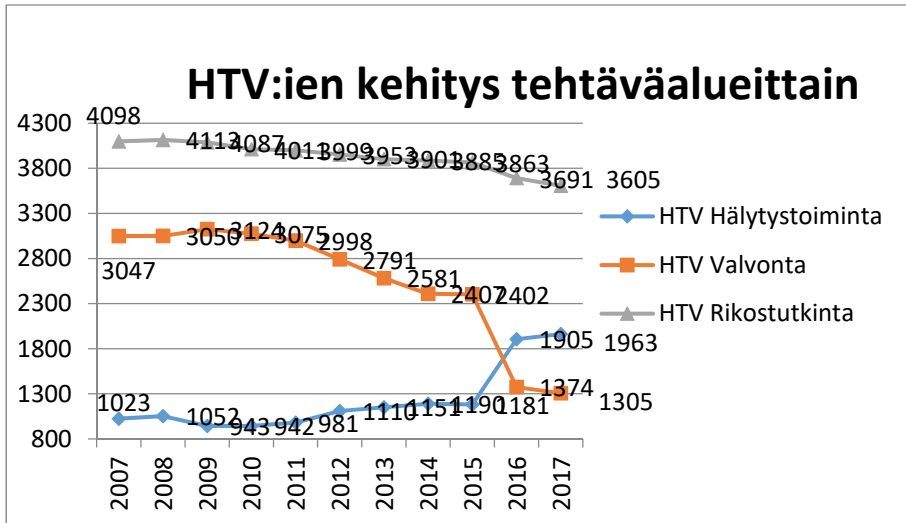
Kuvio 83. Poliisibarometrin (2020) mukaan omaisuusrikoksista ilmoittaminen on vähentynyt.



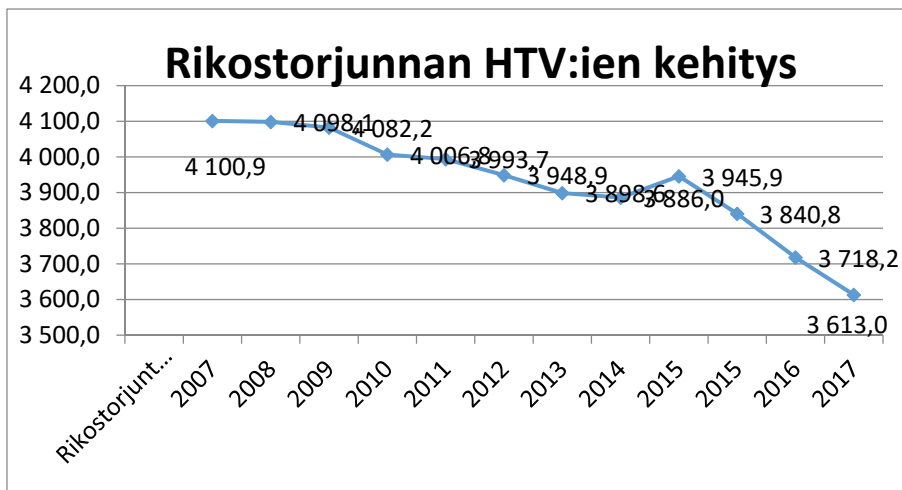
Kuvio 84. Poliisit ja poliisien lähisukulaiset arvioivat poliisipalveluiden kehityksen onnistuneen heikemmin kuin muut vastaajat (poliisibarometri 2018).



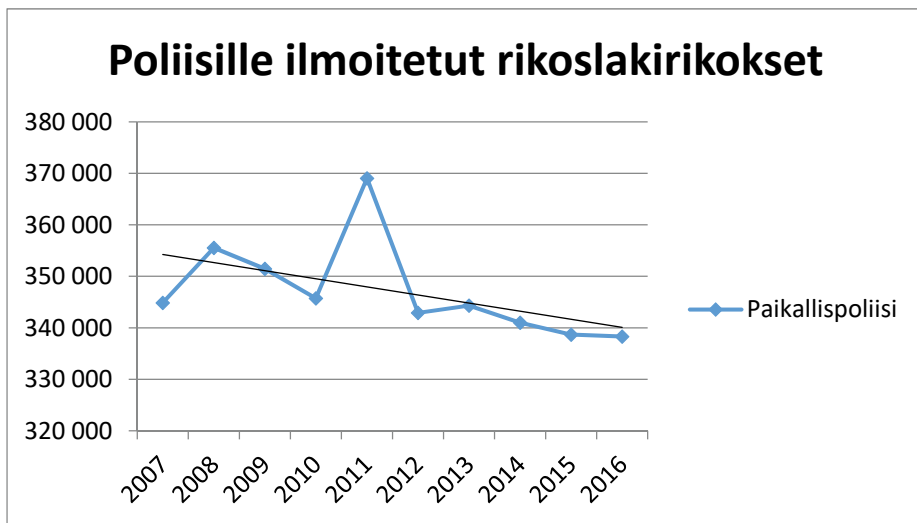
Kuvio 85. Vuoden 2015 jälkeen poliisimiehet kirjasivat valvontaan ja hälytystoimintaan suoritettut tunnit työaikakirjanpitoon. Tätä aiemmin niihin käytetyt tunnit perustuivat Polstat tiedoilla tapahtuvaan laskentaan. Muutos tilastotietoihin on erittäin merkittävä. (POHA; budjetti.vm.fi.)



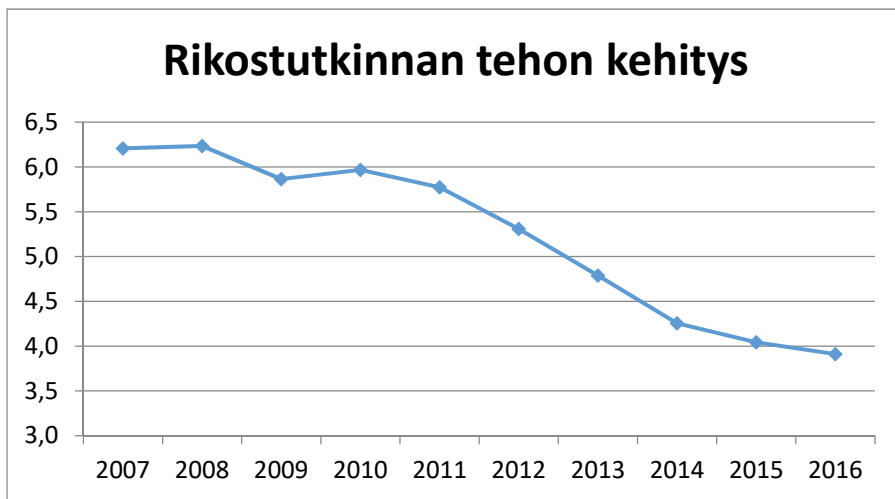
Kuvio 86. Rikostutkinnan henkilötyövuosien kehitys korreloi tutkinnan tehon kehityksen kanssa (Polstat; vrt. kuvio 94, 95).



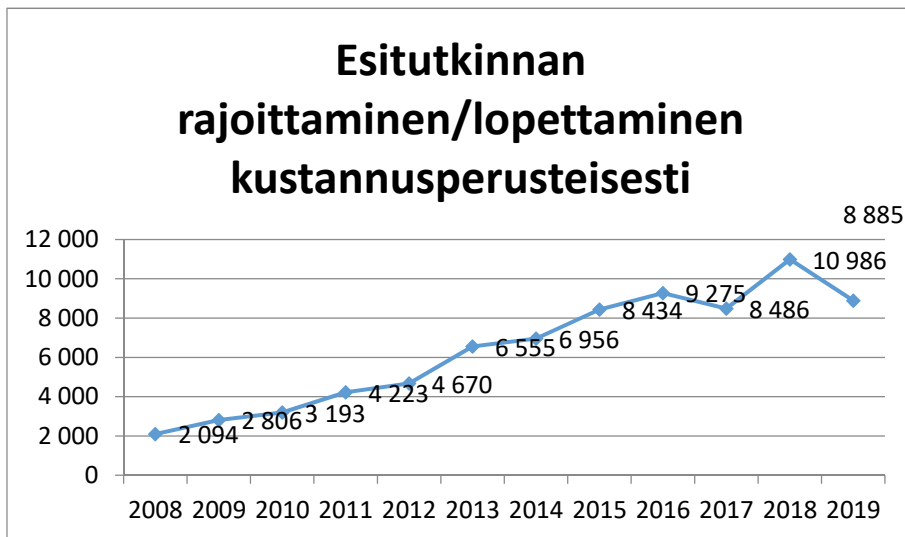
Kuvio 87. Poliisille ilmoitettujen rikosilmoitusten määrän kehitys vuosien 2007-2016 aikana (Polstat).



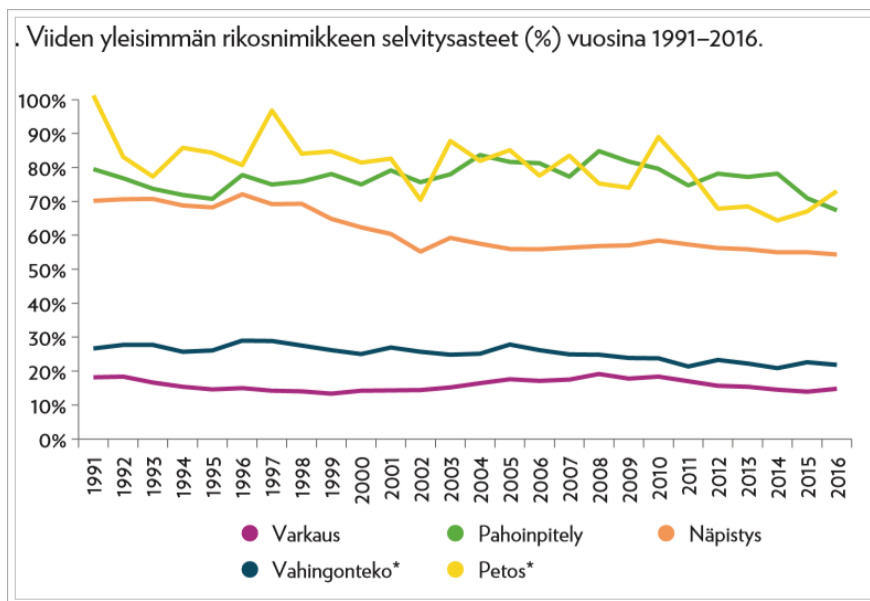
Kuvio 88. Rikostutkinnan tehon kehitys vuosien 2007-2017 välisenä aikana (Polstat).



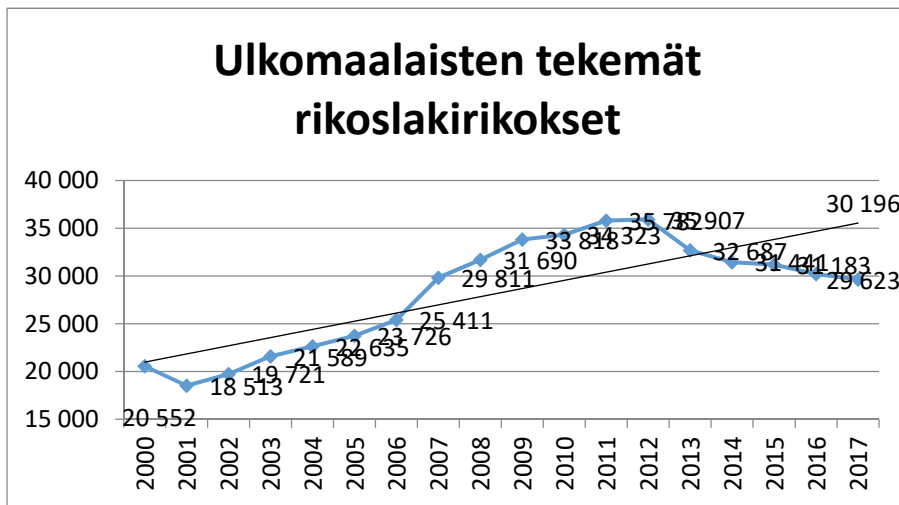
Kuvio 89. Esitutinnan rajoittamiset kustannusperusteisesti ovat lisääntyneet PORA uudistusten aikana yli 300%.



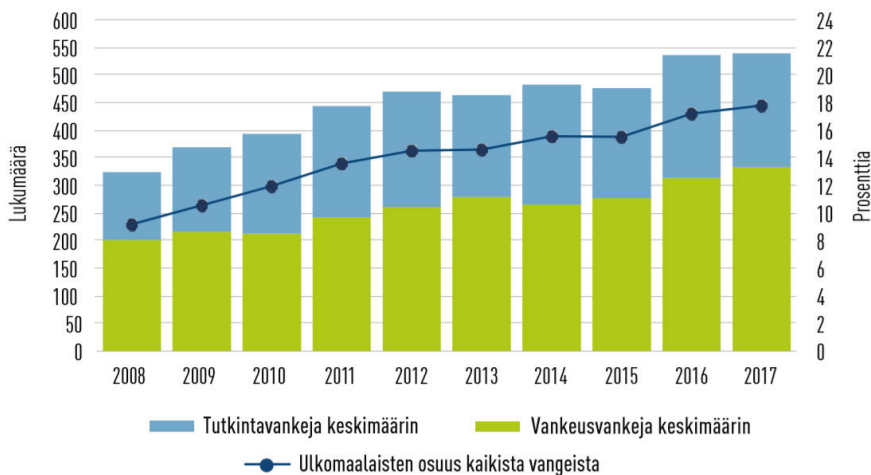
Kuvio 90. Poliisin tietoon tulleet rikokset ja ko. vuoden aikana ratkaistujen rikosten suhde. (Kari 2017).



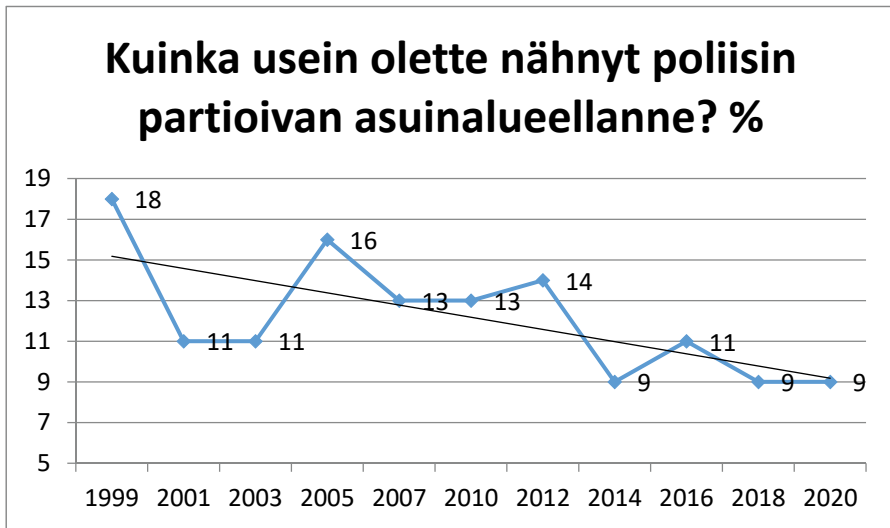
Kuvio 91. Ulkomaalaisten tekemien rikoslakirikosten kehitys 2005- 2016. Suomi liittyi vuonna 2001 Schengen-sopimukseen.



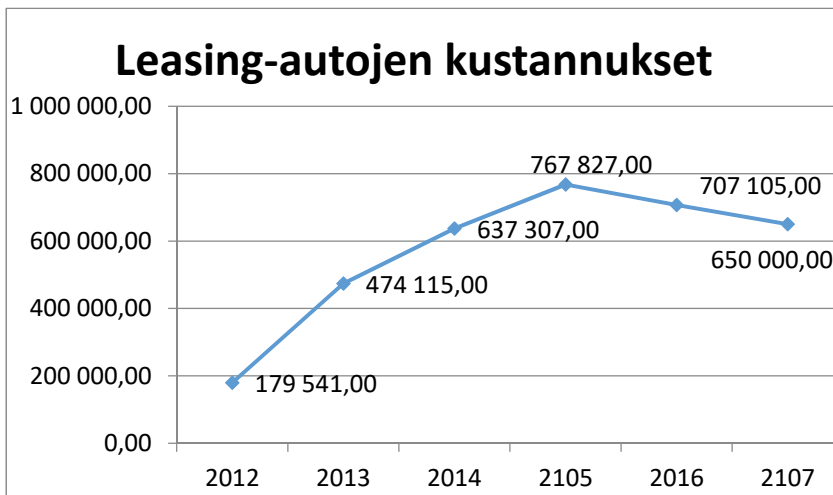
Kuvio 92. Ulkomaalaisten vankien osuus on noussut vuodesta 2008 95% ja heidän osuus kaikista vangeista on noin 18 % (Rikosseuraamusvirasto).



Kuvio 93. Poliisia nähdään yhä harvemmin partioimassa (Poliisibarometri 2020).



Kuvio 94. Välimatkan kulkuun hankittujen leasing-autojen kustannukset ovat nousseet keskittämisen myötä (Kieku/ Polstat).



Taulukko 44. Johtamis- ja organisaatorakenteiden ominaisuuksia.

Organisaatioteoria / johtamisrakenne	Perusominaisuudet	Ilmenemismuodot PORA uudistuksessa
➤ Byrokratia -linjaesikunta-organisaatio	<ul style="list-style-type: none"> • hierarkkinen rakenne • jäykkä toimintaympäristö • linjanmukainen tiukka tehtäväjako • huono tiedonkulku linjojen välillä • korostunut kontrolli • yhdenmukaiset päätökset • yksinkertainen rakenne 	<ul style="list-style-type: none"> • Hallinnon ja esikuntien kasvu • sentralisointi • vain johto suunnittelee • joustamaton • resursseja tuhlaava, toisten töitä ei saa tehdä • huono tiedonkulku • hidas päätöksenteko • tiukka kontrolli • pitkä päätösharkinta • huonontuneet koulutusmahdollisuudet • stressaava rakenne
➤ Fayolismi -funktionaalinen rakenne	<ul style="list-style-type: none"> • suunnitelmallisuus • toimeenpano • valvonta • hajautettu johtaminen • hyvä joukkuehenki • jatkuva koulutus • erikoisosaaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • keskitetty suunnittelu • TTS⁸⁵ • valvonta • moniportainen hierarkkisuus • huonontunut joukkuehenki • linjakeskeinen toiminta • tiukka kontrolli • erikoisosaaminen

⁸⁵ LTS on lyhyen tähtäimen suunnitelma, PTS pitkän tähtäimen suunnitelma ja TTS on toiminta ja taloussuunnitelma

<p>➤ Taylorismi</p> <p>-funktionaalinen rakenne</p>	<ul style="list-style-type: none"> • tieteellinen liikkeenjohto-oppi • johto suunnittelee • kapea tehtäväala • kapea koulutus • kriittinen arviointi • komennot • koordinointi • valvonta • tulospalkkaus 	<ul style="list-style-type: none"> • vain johto suunnittelee • vaihetyö • osittainen pakkotahtisuus • asiakkaat nähdään masana • suorittava henkilöstö nähdään välineenä • tulospalkkaus siirtynyt kehysbudjetti sidonnaiseksi • kapea-alaisuus • suppeat toimenkuvat
<p>➤ Jälkibyrokraatia</p> <p>➤ NPM</p> <p>-funktionaalinen rakenne</p>	<ul style="list-style-type: none"> • delegointi • valtaistaminen • vuorovai- kutteinen johtamis- tapa • tehtävien laaja-alaisuus • desentralisointi • päätösteon läpinäkyvyys • laajapohjainen suunnittelu • avoin työyhteisö • matala, funktionaalinen rakenne • tulospalkkaus 	<ul style="list-style-type: none"> • henkilöstön näkemyksen mukaan monet jälkibyrokraattisen rakenteen ominaisuudet menetettiin PORA I, II ja III-vaiheen myötä • tulospalkkaus siirtynyt korostetusti kehysbudjetti sidonnaiseksi • päätöksenteko ja rakenne siirtynyt hajautetusta keskittyyn • asiakaslähtöisyys kadonnut • matalasta moniportaiseen

Liite 5 Faktoritaulukot

Taulukko 45. Pääkomponentin, Aikaansaannoskyky, tuloksien jakauma sektoreittain.

Aikaansaannoskyky			
Tehtäväalue	Lkm(n)	Keskiarvo	Keskihajonta
Poliisilaitoksen ylimmissä johtotehtävissä	32	2,7326	0,89508
Valvonta- ja hälytystehtävissä	344	3,7225	0,68677
Liikennepoliisitehtävissä	63	3,7231	0,71058
Rikostorjuntatehtävissä	390	3,6276	0,76028

Taulukko 46. Pääkomponentin, Aikaansaannoskyky, tuloksien jakauma koulutustason mukaan.

Aikaansaannoskyky			
Koulutustaso	Lkm(n)	Keskiarvo	Keskihajonta
Perus- tai kansakoulu	50	3,5067	0,78540
Ylioppilas	321	3,7255	0,69489
Opistotason koulutus	289	3,6951	0,71432
Ammattikorkeakoulututkinto	86	3,5917	0,83539
Yliopistotutkinto	83	3,2450	0,88119

Taulukko 47. Pääkomponentin, Prosessinäkökulma, tuloksien jakauma virkatason mukaan.

Prosessinäkökulma			
Virkatehtävä/-asema	Lkm(n)	Keskiarvo	Keskihajonta
Poliisilaitoksen ylin johto	12	3,1806	1,16658
Muu päällystö	82	4,0467	0,81409
Alipäällystö	209	4,2536	0,73527
Miehistö	526	4,3761	0,62928

Taulukko 48. Pääkomponentin, Prosessinäkökulma, tuloksien jakauma poliisiaseman statuksen mukaan.

Prosessinäkökulma			
Virkapaikan sijainti	Lkm(n)	Keskiarvo	Keskihajonta
Pääpoliisiasema	249	4,2015	0,73286
Poliisiasema	580	4,3356	0,69097

Taulukko 49. Pääkomponentin, Prosessinäkökulma, tuloksien jakauma koulutustason mukaan.

Prosessinäkökulma			
Koulutustaso	Lkm(n)	Keskiarvo	Keskihajonta
Perus- tai kansakoulu	50	4,2200	0,66874
Ylioppilas	321	4,3255	0,66395
Opistotason koulutus	289	4,3385	0,68906
Ammattikorkeakoulututkinto	86	4,3566	0,64937
Yliopistotutkinto	83	4,0100	0,91744

Taulukko 50. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, tuloksien jakauma sektoreittain.

Asiakasnäkökulma			
Millä tehtävälueella työskentelet?	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
Poliisilaitoksen ylimmissä johtotehtävissä	3,3507	32	1,05489
Valvonta- ja hälytystehtävissä	4,4283	344	0,558
Liikennepoliisitehtävissä	4,3527	63	0,52668
Rikostorjuntatehtävissä	4,2994	390	0,55331

Taulukko 51. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, tuloksien jakauma poliisiaseman statuksen mukaan.

Asiakasnäkökulma			
Virkapaikan sijainti	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
Pääpoliisiasema	4,1383	249	0,71849
Poliisiasema	4,3985	580	0,54521

Taulukko 52. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, tuloksien jakauma poliisilaitoksittain.

Asiakasnäkökulma			
Poliisilaitos	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
Itä-Suomen poliisilaitos	4,3086	323	0,61416
Sisä-Suomen poliisilaitos	4,3021	324	0,62167
Pohjanmaan poliisilaitos	4,3736	182	0,5991

Taulukko 53. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, tuloksien jakauma maakunnittain.

Asiakasnäkökulma			
Maakunta, jossa toimipaikka	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
Etelä-Pohjanmaa	4,4568	81	0,56683
Etelä-Savo	4,3792	92	0,50935
Keski-Pohjanmaa	4,1909	39	0,64282
Keski-Suomi	4,4254	152	0,47808
Pirkanmaa	4,1897	171	0,70969
Pohjanmaa	4,3862	63	0,59363
Pohjois-Karjala	4,4201	73	0,61982
Pohjois-Savo	4,2159	158	0,65551

Taulukko 54. Pääkomponentin, Asiakasnäkökulma, tuloksien jakauma koulutustason mukaan.

Asiakasnäkökulma			
Ylin suorittamasi tutkin	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajont
Perus- tai kansakoulu	4,26	50	0,62838
Ylioppilas	4,3981	321	0,51737
Opistotason koulutus	4,3991	289	0,52858
Ammattikorkeakoulutus	4,2584	86	0,68184
Yliopistotutkinto	3,8461	83	0,88359

Taulukko 55. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma sektoreittain.

Tehtäväalue	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
Poliisilaitoksen ylimmissä johtotehtävissä	3,2422	32	0,90804
Valvonta- ja hälytystehtävissä	4,5531	344	0,48689
Liikennepoliisitehtävissä	4,4901	63	0,54315
Rikostorjuntatehtävissä	4,3458	390	0,58072

Taulukko 56. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma virkatason mukaan.

Virkatehtävä	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
Poliisilaitoksen ylin johto	12	2,9271	,79319
Muu päällystö	82	3,7073	,84305
Alipäällystö	209	4,4031	,51000
Miehistö	525	4,5405	,46761

Taulukko 57. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma poliisiaseman statuksen mukaan.

Virkapaikan sijainti	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
Pääpoliisiasema	4,2495	249	0,70626
Poliisiasema	4,4649	580	0,55317

Taulukko 58. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma poliisilaitoksittain.

Poliisilaitos	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
Itä-Suomen poliisilaitos	4,4334	323	0,60586
Sisä-Suomen poliisilaitos	4,3796	324	0,61966
Pohjanmaan poliisilaitos	4,3777	182	0,60456

Taulukko 59. Pääkomponentin, Vaikuttavuusnäkökulma, tuloksien jakauma maakunnittain.

Maakunta, jossa toimipaikkasi sijaitsee	Keskiarvo	Lkm(n/N)	Keskihajonta
Etelä-Pohjanmaa	4,5247	81	0,5493
Etelä-Savo	4,394	92	0,55684
Keski-Pohjanmaa	4,1603	39	0,66141
Keski-Suomi	4,4918	152	0,52319
Pirkanmaa	4,2763	171	0,67983
Pohjanmaa	4,3333	63	0,59653
Pohjois-Karjala	4,5616	73	0,56255
Pohjois-Savo	4,3972	158	0,6466

Liite 6 Kyselylomake

KYSELYLOMAKE					
TAUSTATIEDOT					
Pyydän vastaamaan jokaiseen kohtaan. Rengasta oikea vaihtoehto.					
1. Sukupuoli	1. Mies	2. Nainen			
2. Syntymävuosi	19__				
3. Toimintasektori PORA III organisaatiossa	1. Valvonta ja hälytystoiminta	2. Liikennepoliisi	3. Rikostorjuntasektori	4. Lupapalvelusektori	5. Hallintosektori
5. Virka-asema organisaatiossa	1. Poliisipäällikkö	2. Apulaispoliisipäällikkö	3. Ylikomisario	4. Komisario	
	5. Ylikonstaapeli	6. Hallintoylikonstaapeli	7. Vanhempi konstaapeli		
6. Virkaipaikka	1. Pääpoliisiasema	2. Poliisiasema	3. Poliisin palvelusija		
7. Poliisilaitos	Itä-Suomen poliisilaitos	Sisä-Suomen poliisilaitos	Pohjanmaan poliisilaitos		
8. Maakunta, jossa toimipaikkani sijaitsee	1. Pohjois-Karjala	2. Etelä-Savo	3. Pohjois-Savo	4. Keski-Suomi	
	5. Pirkanmaa	7. Etelä-Pohjanmaa	8. Keski-Pohjanmaa		
9. Poliisikokemus	_____ vuotta.				
10. Pohjakoulutus	1. Perus- tai kansakoulu				
Rengasta vain yksi vaihtoehto.	2. Ylioppilas				
	3. Opistotason koulutus				
	4. Ammattikorkeakoulu				
11. Poliisikoulutus	1. Ei poliisitoimintaan liittyvää koulutusta				
Rengasta vain yksi vaihtoehto.	2. Vartijan tutkinto				
	3. Poliisin perustutkinto				
	4. Alipäilytötutkinto				
	5. Päilytötutkinto				
	7. Poliisimaisterin tutkinto				
12. Virka-asemasi sijoittuu	1. Poliisilaitoksen ylin johto				
	2. Muu päilytö				
	3. Alipäilytö				
	4. Miehistö				
I MITEN ARVIOIT PORA III TOIMINNALLISIA	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En samaa enkö eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
13. Poliisipalvelut tulevat lähitulevaisuudessa parantamaan organisaatio uudistuksen myötä.	1	2	3	4	5
14. Uusi organisaatio parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja vuorovaikutusta poliisin kanssa.	1	2	3	4	5
15. Organisaatio uudistus ei heikennä poliisipalveluja.	1	2	3	4	5
16. Poliisitoiminnan keskittäminen tehostaa turvallisuuspalveluja.	1	2	3	4	5
17. Organisaatiomuutos ei heikennä poliisipalveluita.	1	2	3	4	5
18. Liikkuvan poliisin suluttaminen paikallispoliisiin parantaa liikennevalvonnan tasoa	1	2	3	4	5

II HENKILÖKOHTAINEN NÄKEMYKSIÄ/KOKEMUS ORGANISAATIOUUDISTUKSESTA					
	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
19. PORÄ III muutos ei näy perustöissäsi.	1	2	3	4	5
20. Keskitetty rakenne tehostaa perustehtävien hoitamista.	1	2	3	4	5
21. Uudistuksen myötä voin enemmän vaikuttaa työtöhtävissäni.	1	2	3	4	5
23. Työn kuormittavuus on kasvanut uudessa organisaatiossa.	1	2	3	4	5
24. Vuoropuhelu esimiesteni kanssa on lisääntynyt.	1	2	3	4	5
27. Organisaatiouudistuksen vuoksi olen kiinnittänyt enemmän huomiota yhteisiin turvallisuustavoitteisiin.	1	2	3	4	5
28. Organisaatiouudistus motivoi parempiin työsuorituksiin.	1	2	3	4	5
III HENKILÖSTÖÄ KOSKEVIA PÄÄTÖSTEN VALMISTELU JA TEKEMINEN UUDESSA PORÄ III POLIISILAITOKSESSA					
	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
29. Henkilöstön tekemät esitykset hahmottuvat matkalle.	1	2	3	4	5
30. Henkilöstö pääsee nyt paremmin suunnittelemaan omaa tehtäväaluettaan.	1	2	3	4	5
31. Poliisilaitoksen johtamisyhteisöt ovat lisänneet päätöksenteon nopeutta.	1	2	3	4	5
32. Poliisiasemat ovat tasapuolisessa asemassa päätöksien valmistelussa ja tekemisessä.	1	2	3	4	5
33. Henkilöstö pääsee nyt paremmin vaikuttamaan päätösten tekoon.	1	2	3	4	5
34. Päätöksentekovaltaa on siirretty PORÄ III:ssä alemmalle tasolle.	1	2	3	4	5
35. Henkilöstöä kuullaan pääsääntöisesti ennen päätösten tekoa.	1	2	3	4	5
IV POLIISITOIMINNAN OHJAUS UUDESSA PORÄ III POLIISILAITOKSESSA					
	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
36. Keskitetty johtaminen vaikeuttaa tehtävien hoitamista.	1	2	3	4	5
37. Sisäisen tiedottamisen määrä päätöksistä on riittävä.	1	2	3	4	5
38. Johtamiskokkeet ovat yksinkertaisia ja toimivia.	1	2	3	4	5
39. Johtamistoiminnot sujuvat nopeasti ja joustavasti.	1	2	3	4	5
40. Tiedän minulle asetetut tavoitteet.	1	2	3	4	5
41. Tunnen alueeni kuntaturvallisuussuunnitelman.	1	2	3	4	5
42. Tiedän eri tehtäväalueiden vastuhenkilöt ja -johtajat.	1	2	3	4	5
43. Poliisilaitoksen johto on onnistunut koordinoimaan poliisilaitoksen sisäistä yhteistoimintaa.	1	2	3	4	5
44. Henkilöstön asiantuntijutta hyödynnetään johtamisessa.	1	2	3	4	5

Y PORÄ III TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En samaa enkö eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
45. Keskitetty rakenne säätää taloudellisia resursseja.	1	2	3	4	5
46. Yhteenkuuluvaisuuden tunne on lisääntynyt.	1	2	3	4	5
47. Asioiden hoidossa esimiesten monipuolisuus tuskastuttaa.	1	2	3	4	5
48. Poliisitoiminnan taso ei ole laskenut.	1	2	3	4	5
49. Päättökenttä on siempaa nopeampaa.	1	2	3	4	5
50. Byrokraattisuus on vähentynyt.	1	2	3	4	5
51. Poliisimiehet on onnistuttu pitämään perustehtävään mukaisissa tehtävissä.	1	2	3	4	5
52. Operatiivisen toiminnan resurssit on onnistuttu säilyttämään.	1	2	3	4	5
53. Hallinto- ja esikuntahenkilöstö on resurssiltaan keventynyt.	1	2	3	4	5
VI ARVIOI SEURAAVIA POLIISIN TAVOITETTAVUUTEEN JA	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En samaa enkö eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
54. Poliisitoimintaa pitäisi enemmän keskittää palvelujen parantamiseksi.	1	2	3	4	5
55. Poliisin tavoitettavuudesta tuleva negatiivinen palaute on lisääntynyt.	1	2	3	4	5
55. Vakavien rikosten tutkintaedellytykset ovat parantuneet.	1	2	3	4	5
56. Poliisi kykenee hoitamaan tasapuolisesti myös hajanaisuusalueiden hälytystehtävät.	1	2	3	4	5
57. Uudessa organisaatiossa poliisi on pystynyt vastaamaan kiireellisiin hälytystehtäviin riittävällä nopeudella.	1	2	3	4	5
58. Poliisin tavoitettavuus on parantunut PORÄ III myötä.	1	2	3	4	5
VII PORÄ III POLIISILAITOKSEN HENKILÖSTÖPOLITIIKKA JA	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En samaa enkö eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
59. Henkilöstöasioiden lähtely on nopeaa. Koetko henkilöstön kohtelun tasapuoliseksi?	1	2	3	4	5
60. Poliisilaitoksen henkilöstöpolitiikka kannustaa työhön sitoutumista.	1	2	3	4	5
61. Olen saanut organisaatiomuutoksen myötä lisää ammatillista koulutusta, koulutusta?	1	2	3	4	5
62. Poliisilaitokseni järjestää työtehtäviäni palvelevaa ammatillista koulutusta.	1	2	3	4	5
63. Poliisilaitokseni ylempi johto kannustaa henkilöstöä kehittämään parempia työmenetelmiä.	1	2	3	4	5
64. Poliisilaitokseni henkilöstöä kohdellaan oikeudenmukaisesti.	1	2	3	4	5
65. Poliisilaitokseni henkilöstöä kohdellaan tasapuolisesti.	1	2	3	4	5
Oma näkemysesi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman toteuttamiseksi poliisihallinnossa:					

Muut kommentit:					

