

Poliisi poraa -

Poliisin hallintorakennemuutoksen arviointi  
tuottavuusohjelman näkökulmasta

Heikki Mansikka-aho  
Hallintotieteen tohtorin koulutusohjelma  
Lisensiaattityö 31.10.2012  
Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu

## Tiivistelmä

Tässä hallintotieteellisessä tutkimuksessa selvitetään valtion tuottavuusohjelman tavoitteiden ja toteutusten vaikutuksia poliisin organisaation toimintaan. Julkisella sektorilla pelkkä tuottavuusnäkökulma on arveluttava, koska tuottavuus on vain osa tuloksellisuutta. Tuloksellisuushan koostuu tehokkuudesta eli tuottavuudesta, vaikuttavuudesta ja taloudellisuudesta. Tuottavuutta voidaan hetkellisesti parantaa perusteettomalla henkilöstövähennyksellä, jonka seurauksena joudutaan laiminlyömään organisaation perustehtäviä, jolloin kokonaistuloksellisuus heikkenee. Tämän tutkimuksen tavoitteena on syventää tietämystä organisaatio- ja johtamisrakenteiden merkityksestä kokonaistuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen.

Valtion tuottavuusohjelma käynnisti poliisin hallintorakennemuutoksen, jonka tavoitteena oli keventää hallintoa ja vahvistaa operatiivista toimintaa. Tämän vuoksi hallintorakenteiden toimivuuden tarkastelu tuottavuusohjelman näkökulmasta saa tutkimuksessa merkittävän aseman. Tutkimuksessa selvitetään uusien poliisilaitosten johto- ja organisaatorakenteet sekä niiden vaikutukset tuloksellisuuteen ja toimivuuteen, sekä rakennemuutoksen vaikutukset poliisin keskushallinnon kehitykseen. Ongelmaa tarkastellaan realistisen arviointitutkimusmenetelmän avulla. Tutkimuksessa tarkastellaan käytettyjä johtamismenetelmiä teorian sekä toimivuuden näkökulmasta että niiden merkitystä tuottavuusohjelman toteutumiseen. Tutkimusmenetelmään liittyy organisaation toimivuuden kehittämiseen tähtäävien toimenpiteiden arviointi.

Tutkimusaineistona käytettiin kahta, neljän poliisilaitoksen henkilöstölle suunnattua kyselyä vuosilta 2009 ja 2011 sekä poliisihallinnon henkilöstöbarometrin tuloksia vuosilta 2008, 2010 ja 2012. Lisäksi osa-alueiden tarkentamiseksi suoritettiin haastattelu, jonka kohteena oli poliisipäälystyö. Tutkimuksessa nousi selkeästi esille, että organisaation historiallisella taustalla on merkittävä vaikutus käytettyihin organisaatio- ja johtamisrakenteisiin. Uudistusta näytti ohjaavan juuri nämä historialliset rakennemallit. Tämän historiallisen rakennemallin tuloksena syntyi poliisihallintoon Suomen itsenäisyyden ajan raskain hallinto, vaikka tavoitteet olivat täysin toisensuuntaiset. Tutkimuksen mukaan tuloksellisuuteen ja toimintojen sujuvuuteen näyttää vaikuttavan käytössä olevat organisaatio- ja johtamisrakenteet. Tutkimus osoittaa, ettei pelkästään organisaation koolla pystytä ratkaisemaan ongelmia. Aluekokoa kasvattamalla nykyisillä johtamis- ja organisaatorakenteilla syntyy entistä suuremmat ongelmat. Tarvitaan siis muutos organisaation toiminnallisiin rakenteisiin ja johtamisrakenteisiin sekä -menetelmiin, joissa lähtökohtana ovat poliisin perustehtävät, palveluverkko, korkea tuottavuus, vaikuttavuus ja erityisesti henkilöstön aikaansaannoskyky. Tutkimuksen lopussa arvioidaan poliisin seuraavan organisaatiomuutoksen PORA III -vaiheen onnistumisen mahdollisuuksia käytettäessä samoja johtamis- ja organisaatorakenteita.

Avainsanat: tuloksellisuus, tuottavuus, byrokratia, jälkibyrokratia, uusi julkinen johtaminen (New Public Management, NPM), valtaistaminen (empowerment).

## Sisällysluettelo

<b>1 JOHDANTO</b> .....	7
<b>1.1 Tutkimuksen viitekehys</b> .....	7
<b>1.2 Tuottavuusohjelman synty, olemus ja tarkoitus</b> .....	8
1.2.1 Poliittinen hallintokoneisto ohjelman käynnistäjänä .....	8
1.2.2 Tuottavuusohjelma muutoksen kivijalkana.....	9
1.2.3 Tuottavuusohjelman kritiikki.....	11
<b>1.3 Aikaisemmat poliisihallinnon organisaatiotutkimukset</b> .....	13
<b>1.4 Tutkimuksen käsitteet</b> .....	16
<b>1.5 Tutkimuksen eteneminen</b> .....	18
<b>1.6 Tuottavuusohjelman tausta ja tavoitteet</b> .....	19
<b>2 Tutkimuksen metodologiset ja menetelmälliset valinnat</b> .....	23
<b>2.1 Tutkimusongelma ja lähestymistava</b> .....	23
<b>2.2 Tutkimuksen kohde ja rajaus</b> .....	25
<b>2.3 Tutkimusmenetelmät</b> .....	25
<b>2.4 Tietojen koonti ja tutkimuksen kohderyhmät</b> .....	27
<b>2.5 Tutkimuksen luotettavuus</b> .....	28
<b>2.6 Tutkimusmetodina realistinen arviointi</b> .....	30
<b>2.7 Tulosten analysointi</b> .....	37
<b>3 Lähtökohtia teoriatarkastelulle</b> .....	38
<b>4 Poliisi muuttuvassa yhteiskunnassa</b> .....	40
4.1 Poliisilaitosten tehtävät historian valossa.....	40
4.2 Uuden poliisilaitosjärjestelmän syntyminen .....	46
4.3 Poliisilaitosten johdon määrään liittyvä kriittinen keskustelu .....	49
4.4 Poliisin keskushallinnon kehitys .....	52
<b>5 Paikallispoliisin rakennemuutokset organisaatioteorioiden näkökulmasta</b> .....	58
5.2 Funktionaalinen organisaatio poliisihallinnossa .....	67
5.4 Jälkibyrokraattisen organisaation malli.....	71
5.5 Poliisihallinto ja divisioonarakenne .....	76
5.6 Sentralisointi vs. desentralisointi.....	80
5.7 Valtaistavan organisaation näkökulma.....	84
5.8 Poliisihallinnon organisatorinen kehityssuunta .....	92
<b>6 Paikallispoliisin rakennemuutokset tuottavuuden näkökulmasta</b> .....	94
6.1 Tuottavuudesta ja sen mittaamisesta .....	94
6.2 Korkean tuottavuuden tavoittelu .....	98
6.3 Byrokratia ja tuottavuuden kehittäminen .....	103
6.4 Taylorismi ja tuottavuuden kehittäminen .....	105
6.5 Fayolismi ja tuottavuuden kehittäminen.....	109
6.6 Uusi julkisjohtaminen (NPM) ja tuottavuusnäkökulma.....	110
6.7 Klassisista teorioista sovelletut uudet organisaatioteoriat.....	115
6.8 Poliisiorganisaation teoreettiset viitekehykset .....	116
<b>7 Tutkimuksen tarkoitus, tutkimusote, toteuttaminen ja tulokset</b> .....	119
7.1 Tutkimustulokset ja niiden tulkinta.....	119
7.2 Organisaatiomuutoksesta tiedottaminen .....	120
7.3 Tuottavuusohjelma palvelukyvyn näkökulmasta.....	121

7.4 Toimintojen keskittäminen - sentralisaatio .....	126
7.5 Tuottavuusohjelma johtamis- ja tulosohjausnäkökulmasta .....	129
7.6 Päätösten tekeminen uudessa organisaatiossa .....	136
7.7 Työn kuormittavuus uudessa organisaatiossa .....	138
7.8 Organisaation muutoskokemukset yksilötasolla .....	142
7.9 Linjaorganisaation toimintakyky uudessa organisaatiossa .....	146
7.10 Operatiivinen toiminta, johto- ja ohjausryhmien rakenteet .....	149
7.11 Sisäinen viestintä .....	154
7.12 Koulutus .....	161
7.13 Henkilöstöjohtaminen, motivointi ja sitoutuminen .....	163
7.14 Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaaminen .....	168
<b>8 Tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaneet tekijät .....</b>	<b>172</b>
<b>8.1 Poliisihallinnon PORA I ja PORA II -vaiheen johtamisrakenteiden arviointi tuloksellisuusnäkökulmasta .....</b>	<b>172</b>
<b>8.2 Ympäristömuuttujien aiheuttamat haasteet tuloksellisuuden saavuttamisessa .....</b>	<b>179</b>
8.2.1 Ulkomaalaisten rikollisten liikkuvuus interventiona .....	180
8.2.2 Sakon muuntorangeistuksen vaikutukset poliisin tehtäväkenttään .....	180
8.2.3 Hätäkeskuksen toiminnan muutoksen vaikutukset poliisiresurssien kohdistamiseen .....	183
8.2.4 Toimitilastrategian vaikutukset tuloksellisuuteen .....	186
<b>8.3 Valtion tuottavuusohjelma 2003 - 2011 päätökseen .....</b>	<b>190</b>
<b>8.4 Uusi ohjelma – samankaltaiset tavoitteet .....</b>	<b>192</b>
<b>9 Tutkimuksen yhteenveto .....</b>	<b>197</b>
9.1 Organisaatio- ja johtamisstrategioiden arviointi .....	199
9.2 Tutkimuksen merkityksellisyysarviointi .....	200
<b>10 Johtopäätökset .....</b>	<b>201</b>
10.1 Tutkimustuloksiin perustuvat suositukset .....	204
10.2 Jatkotutkimusehdotuksia .....	208
Kirjallisuusluettelo .....	212
Liite 1 Kyselyn tulokset graafisena .....	230
Liite 2 Partioiden määrän ja muun rakenteen kehitys .....	251
Liite 3 Poliisilaitosten ohjausryhmien rakenteet .....	257
Liite 4 Pohjois-Karjalan poliisilaitoksen palaverikalenteri .....	258
Liite 5 Poliisin eri palvelupisteiden kehitys 2003-2011 .....	259
Liite 6 Sakko- ja ulkomaalaisvankien kehitys .....	263
Liite 7 Haastattelukysymykset poliisipäällystölle .....	266
Liite 8 Strukturaalinen kysymyssarja syksy 2009 .....	267
Liite 9 Kysymyssarja 2011 .....	275

Kuvio 1. Ikärakenteesta johtuva työvoiman tarjonnan muutos.....	19
Kuvio 2 . CMO Context- Mecanism- Outcom kaavio. Konteksti- Mekanismi-Tulos.....	33
Kuvio 3. CMO – kehä.....	37
Kuvio 9. Teorian ja empirian suhde. Mukailtu Hirsjärvi (2009).....	39
Kuvio 4. Väliportaan hallinto ja poliisilaitokset vanhassa rakenteessa.....	44
Kuvio 5. PORA I -vaiheen poliisilaitokset.....	48
Kuvio 6. Paikallisen poliisijohdon määrällinen kehitys.....	52
Kuvio 7 . Poliisin keskushallinnon kehitys.....	57
Kuvio 8. Poliisihallinnon organisaatiokaavio.....	58
Taulukko 1 . Byrokraattisen ja jälkibyrokraattisen organisaation ominaispiirteitä. (Casey2002).....	75
Taulukko 2. Organisaatorakenteiden ominaisuudet.....	79
Taulukko 3. Johtajuusjärjestelmien ulottuvuudet.....	92
Kuvio 11. Vaikuttavuuteen liittyvät tekijät.....	98
Kuvio 12. Vaikuttamismahdollisuuksia olisi pitänyt olla enemmän.....	120
Kuvio 13. Muutoksen tiedottaminen organisaatiouudistuksesta.....	121
Kuvio 14. Kansalaisten tarpeiden huomioiminen.....	122
Kuvio 15. Henkilöstö ei usko palvelujen paranemiseen jatkossa. Kysely 2009.....	123
Taulukko 5. Poliisin palvelu- ja lupapalvelupisteet.....	124
Kuvio 16. Kiireellisten A-tehtävien toimintavalmiusaika.....	126
Kuvio 17. Toimintojen keskittäminen.....	129
Kuvio 18. Byrokratian uusi tuleminen.....	132
Kuvio 19. Hierarkia stressitekijänä.....	133
Kuvio 20. Johtamistapa stressin kasvuna.....	133
Kuvio 21. Johtamistoimintojen sujuvuus.....	135
Kuvio 22. Henkilöstön asema.....	136
Kuvio 23. Ongelmana esimiesten moniportaisuus.....	137
Kuvio 24. Päätöstenteon nopeus.....	137
Kuvio 25. Päivittäistoimintojen sujuminen.....	138
Kuvio 26. Henkilöstöjohtamisen merkitys työhön sitoutumiseen.....	139
Kuvio 27. Työhyvinvointitehokkuus eli aikaansaannoskyky.....	140
Kuvio 28. Työn kuormittavuus on lisääntynyt.....	141
Kuvio 29. Hierarkisuus stressitekijänä.....	142
Kuvio 30. Yhteisöllisyyden kokeminen.....	144
Kuvio 31. Sisäisen yhteistoiminnan koordinoiti.....	145
Kuvio 32. Johdon onnistuminen.....	145
Kuvio 33. Sisäinen yhteistoiminta.....	147
Kuvio 34. Funktionaalinen rakenne.....	148
Kuvio 35. Operatiivinen toiminta.....	150
Kuvio 36. Päätöstenteon nopeus.....	151
Kuvio 37. Päätöksenteon nopeus.....	152
Kuvio 38. Johdon onnistuminen päätöksenteossa.....	153
Kuvio 39. Valvonta- ja hälytystoiminnan HTV.....	154
Kuvio 40. Tiedonkulku on byrokraattisen organisaatiossa.....	156
Kuvio 41. Huono tiedonkulku lisää stressiä.....	156
Kuvio 42. Päivittäistuomintojen sujuminen.....	158
Kuvio 43. Byrokratia stressitekijänä.....	158
Kuvio 44. Johdon onnistuminen.....	160
Kuvio 45. Johtamisjärjestelmät kehityksen mahdollistajana.....	160
Kuvio 46. Koulutusmahdollisuudet.....	163
Kuvio 47. Henkilöstöjohtaminen kannustimena.....	165
Kuvio 48. Henkilöstöpolitiikka työssä jaksamisessa.....	165
Kuvio 49. Työhyvinvointi ja jaksaminen.....	166
Kuvio 50. Johtamismenetelmien vaikutuksen kokeminen.....	167
Kuvio 51. Työhyvinvointi.....	168
Kuvio 52. Rikostutkinnan tuottavuus.....	170
Kuvio 53. Tuottavuusohjelman arviointi CMO-kehä.....	191
Kuvio 54. Byrokratiaan liittyvät osatekijät ovat.....	193
Kuvio 55. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma CMO-kehä.....	197
Kuvio 56. Vaikuttamismahdollisuudet muutoksessa.....	230
Kuvio 57. Työn kuormittavuus.....	230
Kuvio 58. Johdon muutostiedottaminen.....	231
Kuvio 59. Esimiesten moniportaisuus.....	231
Kuvio 60. Päätöksenteon nopeus.....	232
Kuvio 61. Päätöksenteon nopeus poliisiasemittain.....	232
Kuvio 62. Palaverien määrät.....	233
Kuvio 63. Tasapuolisuus päätöksiä tehtäessä.....	233
Kuvio 64. Poliisilaitoksen vision tunteminen.....	234

Kuvio 65. Poliisilaitoksen strategioiden tunteminen. ....	234
Kuvio 66. Entisten kihlakuntien raja-aitojen madaltuminen. ....	235
Kuvio 67. Innostavan ja kannustavan työilmapiirin rakentaminen.....	235
Kuvio 68. Asioihin vaikuttamismahdollisuudet. ....	236
Kuvio 69. Johdon aktiivisuus yhteistoiminnassa. ....	236
Kuvio 70. Poliisiasemien välinen yhteistoiminta.....	237
Kuvio 71. Yksilökohtaiset tavoitteiden asettaminen. ....	237
Kuvio 72. Johtamisrakentiden selkeys. ....	238
Kuvio 73. Operatiivinen toiminta. ....	238
Kuvio 74. Tiedonkulun kokeminen. ....	239
Kuvio 75. Asema organisaatiouudistuksessa. ....	239
Kuvio 76. Vuorotteluvapaiden määrää ja kehitys.....	240
Kuvio 77. Sairauslomien kehitys.....	240
Kuvio 78. Rikostorjunnan HTV:t.....	241
Kuvio 80. Hälytystehtävien määrä. ....	242
Kuvio 81. Katuturvallisuusindeksin kehitys. ....	242
Kuvio 82. Tukitoimintojen määrällinen kehitys. ....	243
Kuvio 83. Lupapalvelun HTV:t.....	243
Kuvio 84. Rikoslakirikosten selvitysprosenttien muutos.....	244
Kuvio 86. Rikostutkinnan tuottavuus. ....	245
Kuvio 87. Pohjois-Karjalan selvitysprosenttien kehitys. ....	245
Kuvio 88. Pohjois-Savon selvitysprosenttien kehitys. ....	246
Kuvio 90. Keski-Suomen selvitysprosenttien kehitys. ....	247
Kuvio 91. Pohjanmaan poliisilaitoksen selvitysprosenttien kehitys.....	247
Kuvio 92. Rikosten selvitysprosentit. ....	248
Kuvio 93. Rikostutkinnan tuottavuus. ....	248
Kuvio 94. Tuottavuuden mittaamisen paradoksi. ....	249
Kuvio 95. Poliisin talousarvion kehitys 2006-2012.....	249
Kuvio 97. Pohjois-Savon partioiden määrä harva-alueilla.....	251
Kuvio 98. Keski-Suomen partioiden määrä harva-alueilla. ....	251
Kuvio 99. Pohjois-Karjalan partioiden määrä harva-alueilla.....	252
Kuvio 100. Pohjanmaan poliisilaitoksella partioiden määrä harva-alueilla.....	252
Kuvio 101. Keskushallinnon ja väliportaan hallintojen HTV:n määrät.....	253
Kuvio 102. Päälliköt ja muu päällystö. ....	253
Kuvio 103. Alipäällystö ja miehistö. ....	254
Kuvio 104. Päällystön(ml. päälliköt) jakauma tutkimusalueella organisaatioittain. ....	254
Kuvio 105. Poliisipäällystön määrällinen kehitys.....	255
Kuvio 107. Poliisin keskusjohdon linjaama organisaatiomalli. ....	256
Kuvio 112. Vankimäärien kehitys.....	263
Kuvio 113. Ulkomaalaisten tekemät rikokset. ....	263
Kuvio 114. Näpistelijöiden muuntorangaistukset. ....	264
Kuvio 115. Ammattinäpistelijöiden piittaamattomuus.....	264
Kuvio 116. Lisääntyvätkö ryöstöt? .....	265

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen viitekehys

Valtion tuottavuusohjelma<sup>1</sup> käynnistyi vuonna 2003. Ohjelma on herättänyt julkisuudessa paljon kriittistä keskustelua. Tuottavuusohjelmaa on yleisesti pidetty julkisella sektorilla pelkästään saneerausohjelmana, mitä se useilla hallinnon aloilla on ollutkin. Ohjelman kokonaistavoitteiden ennakoarviointi näyttää jääneen puutteelliseksi. Sen ennakoarviointi näyttää painottuneen yksittäisen viraston aikaansaamaan tuottavuuteen, eikä valtion kokonaistaloudellisuuteen. Arvioinnissa olisi pitänyt tarkemmin selvittää yksittäisen viraston tuottavuuskehityksen seuraamusvaikutuksia toisten virastojen ja sitä kautta valtion tuottavuuden ja taloudellisuuden kokonaiskehitykseen.

Poliisihallinnossa ei alun perinkään ollut muista hallintosektoreista poiketen tarkoitus saneerata operatiivisesta henkilöstä, vaan pikemminkin piti lisätä tätä henkilöstöä keventämällä hallintoa. Hallinnon keventämisen piti tapahtua poliisilaitoskokoja suurentamalla eli vähentämällä poliisilaitoksia 90:stä 24:ään. Kohta tämän uudistuksen jälkeen tavoitteena oli poliisin hallinto-organisaation madaltaminen kolmiportaisesta kaksiportaiseksi lakkauttamalla lääninhallituksen väliportaanhallinto ja perustamalla Sisäministeriön poliisiosasto ja poliisihallitus. Organisaatiokaavion mukaan järjestelmä näyttää edelleen kolmiportaiselta, kolmannen portaan muodostavat poliisilaitokset. (Kuvio 6). Poliisilaitoskoon suurentamista ja hallintorakenteiden madaltamista vastustivat vain poliisipäälliköt, koska heidän virkapaikkojensa määrä oli uudistuksen myötä uhattuna. Henkilöstön käsityksen mukaan poliisilaitoksen aluekokoja kasvattamalla toimintojen piti tulla entistä joustavammiksi ja dynaamisemmiksi.

---

<sup>1</sup> Kevyempi hallinto, vahvempi operatiivinen resursointi, tasapuolisen palvelu asuinpaikasta riippumatta, johtamisjärjestelmän selkeyttäminen kaikilla hallinnon tasoilla, henkilöstön jaksamisen ja työmotivaation turvaaminen ja henkilöstön mukaanotto suunnittelutyöhön kaikilla hankeorganisaation tasoilla

Tutkimuksellista mielenkiintoa lisäsi se, miksi poliisin hallinto ei keventynyt, vaikka sitä tavoiteltiin. Poliisin keskushallinnon taholta tuotiin julkisuuteen toistuvasti uhka operatiivisen toiminnan vähentämisestä, joka synnytti mediassa ja henkilöstössä voimakasta kritiikkiä, mikä kokonaisuudessaan aiheutti huolestuneisuutta poliisin perustehtävien tulevaisuuden tasosta. Tyytymätön henkilöstö ryhtyi kritisoimaan julkisesti hallinnon sisäistä kokoa, byrokratiaa, toimintojen ja johtamisen keskittämistä sekä jatkuvasti yhä kasvavan hallinnon byrokratisoitumista. Kansalaistenkin keskuudessa yleisenä pelkona on ollut maaseudun turvallisuuspalvelujen heikentyminen keskittämisen seurauksena.

Tämän tutkimuksen tarkastelun kohteena on tuottavuusohjelmassa mainittujen tavoitteiden toteutuminen ja poliisin uuden hallintorakenteen vaikutus tuottavuusohjelman toteutumiseen. Tutkimus on erityisen mielenkiintoinen juuri siksi, että parhaillaan yritetään keskustella voimakkaasti poliisin tuottavuusohjelman ja hallintorakennemuutoksen onnistumisesta. Mielenkiintoa organisaatiouudistuksesta lisää se, että todellisista ongelmista ei keskustella, vaan niistä syntyy tabu vaikutelma. Tutkimuksen tavoitteena on realistista arviointimetodia käyttäen tuoda esille johtamisteorioiden, organisaatorakenneteorioiden, toimintaympäristön ja eri interventioden vaikutukset tapahtumien kulkuun, eli tuoda arvioinnissa esille se, että mikä toimii missä ympäristössä ja kenelle. Lisäksi tavoitteena on testata realistisen arviointimenetelmän soveltuvuutta organisaation muutoksessa. Näitä tutkimustuloksia ja arviointimenetelmiä voitaneen hyödyntää juuri käynnistyneessä PORA III -vaiheen kehittämistehtävissä.

## ***1.2 Tuottavuusohjelman synty, olemus ja tarkoitus***

### **1.2.1 Poliittinen hallintokoneisto ohjelman käynnistäjänä**

Poliittinen ohjaus on suurten linjauksien tekemistä, eikä juuri yllä käytännön tason suunnitteluun. Poliittinen ohjaus keskittyy lähinnä budjetin hyväksymiseen tai sen ohjaukseen. Kyse on siis enemmänkin resurssiohjauksesta. Hallituksen politiikkaohjelmat ovat väline, jolla hallitus



varmistaa, että eri hallinnonaloilla käytettävissä olevat resurssit käytetään tehokkaasti, että toteutettavat toimenpiteet ovat mahdollisimman yhdensuuntaisia ja että eri hallinnonalojen yhteistyöstä saatavissa olevat edut käytetään täysimääräisesti hyödyksi hallitusohjelman päämäärien edistämiseksi. Hallintokoneisto pystyy niin halutessaan ohjamaan virkamiesten ja kansalaisten toimintoja. Hallinto määrittellään ”taidoksi saada asiat tehdyksi”. Päätöksentekoon täytyy sisältyä toimeenpanoon liittyvät tekijät. Ohjausjärjestelmän toimimisen edellytys on, että koko hallintokoneisto toimii haluttuun suuntaan. (Simon 1982, 45.) Ohjaustoiminnon täytyy siis olla sellaista, että se voidaan toteuttaa käytännössä. Halutun toiminnan läpiviemiseksi on varattava riittävästi resursseja ja koulutusta. Hallinnolla on käytössään erilaisia vaihtoehtoja suorittaa ohjaustoimenpiteitä alavirastojen sekä niiden virkamiesten ohjaamiseksi. Hallintokoneisto voi antaa ohjeita, suosituksia, neuvoja ja opastusta. Eduskunta on kaikkein vahvin hallintokoneisto, jos sen vahvuutta mitataan ohjausvoimaisuuden suhteen. Eduskunnan tärkeä ohjauskeino on lainsäädäntövalta. Eduskunnan lisäksi hallituksella on omanlaisensa keino ohjata kehitystä. Hallitus voi hallitusohjelmassaan laatia sopimuksia ja ohjeita, joita noudatetaan mahdollisuuksien mukaan kuluvana hallituskautena. (Ervasti ym. 2000, 1-3; Ahonen 1989, 53–67; Ahonen 1998, 22–24; Hallituksen strategia-asiakirja 14/2003).

### **1.2.2 Tuottavuusohjelma muutoksen kivijalkana**

Julkisen talouden tuottavuuden tehostaminen perustuu hallitusohjelmaan, hallituksen strategia-asiakirjaan 14 / 2003 ja kehyspäätökseen (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 ohjelma oli osa normaalia hallinnon kehittämistoimintaa ja sitä toteutettiin hankemuodossa tuottavuuden toimenpideohjelmana. Julkiseen keskusteluun tuottavuusohjelma nousi hallituksen kehyspäätöksen 11.3.2005 myötä.

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. Tarkoituksena oli parantaa pitkäjänteisesti tuottavuutta ja käyttää tuottavuushyötyjä siten, että julkisen sektorin tärkeimmät tehtävät kyetään hoitamaan jatkossakin tuloksellisella tavalla. Tuottavuusohjelman tarkoitus ei ollut säästöohjelma, vaan hallinnon tehtävien ja toimintojen kehittämisohjelma, jonka avulla piti luoda pelivaraa julkisen talouden uusille lisätarpeille. Lisäksi tavoitteena oli hyödyntää eläkkeelle siirtymisen luoma mahdollisuus hoitaa hallinnon kehittämistyö joustavasti ja henkilöstöpoliittisesti asianmukaisella tavalla. (Kuvio 1). Tuottavuusohjelman tuloksia vertaillaan palvelutavoitteille astetuilla mittareilla, jotka ovat niiden saatavuus, laatu, nopeus ja joustavuus.

Poliisin tuottavuusohjelman tavoitteeksi asetettiin paikallispoliisin piiriin ja yhteistoiminta-alueiden uudistus siten, että johto-organisaatiota piti keventää ja näin vapautuvia resursseja suunnata varsinaiseen poliisitoimintaan. Poliisin tuottavuusohjelman tavoitteena oli, että muutos ei vähennä operatiivisten poliisien määrää, vaan päinvastoin operatiivisia toimijoita pyritään jatkossa lisäämään. Lisäksi tavoitteena oli hallinnollisten avustajien ja yleisjohdon määrään vähentäminen. Uudistuksen tavoitteena oli organisaation madaltaminen ja näin piti muun muassa vähentää päällekkäisiä toimintoja.

Rakenteellisten uudistusten tavoitteena oli erikoisosaamisen tehostaminen ja partiotoiminnan lisääminen, jotta kullakin alueella saavutettaisiin vähintään kahden poliisipartion vähimmäistavoite. Sisäasianhallinnonala on osin sidottu valtioneuvoston periaatepäätökseen 23.9.2004 sisäisen turvallisuuden ohjelmassa, joka määrittää vuoden 2015 turvallisuuden tason. Toiminnan tasoa ohjaa lisäksi valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2003 yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta, jossa määritellään päätehtävät, jotka välttämättä on hoidettava kaikissa tilanteissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Lisäksi valtioneuvoston 24.9.2004 antamassa turvallisuus- ja

puolustuspoliittisessa selonteossa on painopistealueeksi nostettu sisäisen turvallisuuden kehittäminen.

### 1.2.3 Tuottavuusohjelman kritiikki

Lumijärven (2008) mukaan tuloksellisuutta mitataan taloudellisuuden, vaikuttavuuden, palvelukyvyn ja tuottavuuden suureilla. Tuloksellisuus on käsitteenä siten monidimensionaalinen. Tuottavuus on tuloksellisuuden mittaamisessa vain yksi osatekijä. Valtion tuottavuusohjelma on korostanut tuloksellisuuden yhtä osatekijää eli tuottavuutta, jolloin se on saanut toimenpideohjelmassa ehkä liiankin merkittävän kehitystä ohjaavan aseman.

Valtion tuottavuusohjelmaa on kritisoitu, koska se on koettu eri hallintojen alueilla pelkästään henkilöstön vähentämishjelmaksi, vaikka ohjelman nimi viittasikin tuottavuuteen eli tehokkaampaan toimintaan. Valtion tuottavuusohjelman arvotermeihin kuuluivat tuottavuus, tehokkuus ja taloudellisuus. Tuloksellisuuden merkittävä, ehkä merkittävin kriteeri vaikuttavuus jäi vähimmälle huomiolle.

Valtion tuottavuusohjelman väliarvioinnissa (VM 103/09/2008) kritiikki ja kehittämissuositukset koskevat ohjelman toteutustapaa ja erityisesti henkilötyöpanoksen vähentämistavoitteen keskeisyyttä ohjelman toteutuksessa.

*”Ohjelman tavoitteiksi tarkastuksessa todettiin tuottavuuden parantaminen ja henkilöstön vähentäminen. Tarkastus osoitti, että tuottavuusohjelman alkaessa vuonna 2003 tuottavuuden parantaminen näytti aidosti olleen ohjelman ensisijainen tavoite, mutta vuoden 2005 hallituksen kehyspäätöksestä lähtien ohjelman toteutusta ohjanneeksi ensisijaiseksi tavoitteeksi näyttää tulleen henkilöstön vähentäminen.”* (Valtiontalouden tarkastusvirasto (207/2010).

Julkisten menojen vähentämispainetta tarkasteltaessa havaittiin, että tuottavuusohjelman laskennallinen säästö valtion budjetista on

suuruusluokaltaan vain 1,5 prosenttia. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010).

Valtionhallinto oli vuonna 2010 kooltaan noin 85 000 henkilötyövuotta, joten sen määrää säätelemällä ei voida merkittävästi vaikuttaa valtiontalouden kestävyys- ja sektoreiden välisen työvoimakilpailun haasteisiin. Alkuperäinen uhkakuva sisälsi arvion, että vuonna 2020 seitsemän kymmenestä nuoresta työmarkkinoille tulevasta on rekrytoitava julkiselle sektorille, jos mitään ei tehdä. Tarkastusvirasto katsoo, että esitetty uhkakuva perustui osin kapeaan tarkasteluun. Valtion tuottavuusohjelman merkitys yksityisen sektorin työvoimatarpeen turvaajana, on siis erittäin vähäinen, koska valtion työvoima on vain 4 % koko työllisestä työvoimasta. Valtion tuottavuusohjelmalla ja sen avulla vähennettävällä henkilöstöllä on tästä syystä hyvin vähäinen merkitys koko työvoiman määrään ja siinä tapahtuviin muutoksiin. (Tarkastusvaliokunnan mietintö (8/2010).

Tuottavuuden kehittämisen lähtökohtana julkisella sektorilla ei tulisi olla legitimoitujen tehtävien<sup>2</sup> palvelujen tason leikkaaminen, vaan niiden tuottaminen entistä tuloksellisemmin. Pelkkä henkilökunnan vähentäminen tai palveluverkoston supistaminen edustaa kapeaa ja lyhytnäköistä tapaa tavoitella tuottavuutta. Tuloksia pitäisi mitata asetettujen vaikutustavoitteiden mittareilla. (Mäkinen ym., 2006; Ksml 2.11.2012).

Tuottavuusohjelmassa kullekin hallinnonalalle asetettiin omat rakenteelliset ja operatiiviset tavoitteet palvelemaan omaa tuloksellisuutta. Ongelmana on, kun kustannukset ja ikävät tehtävät vyörytetään muille, niin tuloksena on helposti osaoptimointi, jolloin eri hallinnonalojen yhteiskunnallinen kokonaisvaikuttavuuden arviointi jää hyvin vähäiseksi.

---

<sup>2</sup> Legitimointi on lainsäädännöllä organisaatiolle annettu tai veloitettu tehtävä, joka tarkoittaa eräänlaista sosiaalista sopimusta. Tällä sopimuksella kansalaiset ovat luopuneet maan tavasta ratkaista itse oman käden oikeudella erimielisyytensä. Sosiaalisella sopimuksella tämä on annettu järjestäytyneen yhteiskunnan tehtäväksi. Vastineeksi tästä luopumisesta yhteiskunta tarjoaa palveluja fyysisen uhan varalta tai rikosasioissa oikeudenmukaista palvelua ja ratkaisua. Sosiaalinen sopimus velvoittaa kansalaisia kunnioittamaan ja tottelemaan valtion toteuttamaa turvallisuusjärjestelmää, joka sosiaalisen sopimuksen mukaan tarjotaan. Tämä kokonaisuus on yksi sivistyneen, järjestäytyneen yhteiskunnan perusarvoista. (Social contract theory, John Locke 1689).

Osaoptimoinnissa hallinnonala voi vähentää tai karsia omilla perusteluillaan itseltään esimerkiksi kaikkein kalleimmat ja epämieluisimmat tehtäväalueet tai kulut, mikä saattaa olla ristiriidassa yhteiskunnan arvojen, tavoitteiden, turvallisuuden, palvelun, talouden tai muun yhteiskunnallisen kokonaisuuden kanssa. (Matti Vanhanen 21.4.2010; katso myös Eräsaari 2002).

Osaoptimoinnissa ei välttämättä arvioida yhteiskunnallisia päätöksiä paikallisyhteisöjen näkökulmasta, silloin kun palveluja tarkastellaan sektoreittain hallintokeskeisesti. Kansalaisista tulee ”maksavia” asiakkaita eli pohditaan voidaanko kyseiselle väestöpohjalle tarjota edes totuttuja peruspalveluja, kuten esimerkiksi turvallisuuspalveluja. Tämä taloudellinen tulkinta johtaa yksikkökokojen suurentamisen tarpeeseen. Kukin hallinnonala tekee arvioitaan itsenäisesti ja päättää rakenteidensa tehostamisesta oman logiikkansa ja etujensa mukaisesti. Tätä kokonaisuutta kutsutaan osaoptimoinniksi.

### ***1.3 Aikaisemmat poliisihallinnon organisaatiotutkimukset***

Tuija Hietaniemi (1992) historiallisessa tutkimuksessa ”Lain vartiossa” selvittää poliisin organisaatio- ja johtamisrakenteita sekä virkavallan poliittisia yhteyksiä. Tutkimus luo hyvän kokonaiskuvan poliisitoimen kehityksestä ja luo mahdollisuuden ymmärtää paremmin kehittämisen vaikeudet nykypäivän organisaatioissa.

Suomen poliisipalveluihin liittyviä laajoja organisaatiotutkimuksia on tehty ns. kihlakuntauudistuksen jälkeen kaksi. Stenvall on tehnyt poliisin organisaatiomuutoksesta kihlakuntauudistustutkimuksen vuodelta 1999. Tämä tutkimus painottui kihlakunnanvirastoissa toimivien poliisi-, syyttäjä-, ulosotto- ja rekisteritoimistoyksikköjen toimintaan ja kihlakuntavirastojen toiminnan arviointiin. Stenvallin kihlakuntauudistustutkimuksessa tuli esille viraston rakenteen epämääräisyys, erityisesti yhtenäisvirastojen osalta. Tutkimuksesta ilmeni, että kansalaiset toivoivat maaseudulle ns. harva-

alueelle<sup>3</sup> parempaa ja tasapuolisempaa palvelua. Turvallisuuspalvelujen keskittäminen askarrutti eniten kansalaisia. Sisäisesti keskushallinnon ja väliportaana hallinnon ohjaus ja ohjauksen ristiriitaisuus koettiin ongelmalliseksi. Stenvall esittääkin, että keskushallinnossa lisättäisiin eri toimialojen dialogia ja sen avulla yhteistä tietämystä ja koordinoitua. Lisäksi Stenvall esittää erityistä lähipalvelustrategian laatimista, jonka avulla voidaan turvata haja-asutusalueella kiireelliset hälytystehtävät ja yhteyspalveluilla taas lupahallinnolliset palvelut. (Stenvall, 1999, 364-366). Stenvallin(1998) tutkimuksessa kävi ilmi, että kansalaiset olivat tyytyväisiä uudistuksen myötä saavutettuun ammattimaisempaan palveluun, mutta samanaikaiset olisivat halunneet palveluja lähempää. Lupapalveluja suurempi huoli oli Stenvallin tutkimuksessa turvallisuuspalvelujen<sup>4</sup> keskittämisen pelko kun toiminnan pääpaino siirtyi entisten yhteistoiminta-alueiden keskuspaikkoihin, jotka myöhemmin tulivat kihlakuntien pääpaikoiksi. Stenvallin kanssa samaan tulokseen sentralisoinnin pelkovaikutuksista on päätyntä myös Haraholma (2011) PORA I -vaiheeseen kohdistuvassa tutkimuksessaan. (Liite 1, kuvio 106).

Haraholman tekemä arviointitutkimus Poliisin hallintorakennemuutuksesta on vuodelta 2011. Haraholman arviointitutkimus käsittelee pääasiassa PORA I ja PORA II -vaiheen toteutumista tuloksellisuuden ja toimintaedellytysten näkökulmasta. Haraholma tarkastelee lisäksi organisaatiomuutoksen henkilöstönäkökulmaa poliisin henkilöstöbarometrin avulla. Haraholma tuo tutkimuksessaan esille kehittämiskohteina hallinnon keventämisen, toimintaedellytysten parantamisen ja henkilöstön hyvinvoinnin.

<sup>3</sup> Tilastokeskuksen mukaan harva-alueita ovat kunnat, joiden väestöstä alle 60% asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000 sekä kunnat, joiden väestöstä vähintään 60%, mutta alle 90% asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4000. Suomen pinta-alasta noin lähes 2/3 täyttää harva-alueen määritelmän.

<sup>4</sup> **Poliisilaki 1 §** Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

**Poliisilaki 3 § Tehtävien hoito ja tärkeysjärjestys** Poliisin tehtävät on hoidettava mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen

Eronen (2011) on tutkinut, miten voimaannuttavalla johtamismallilla voidaan vaikuttaa henkilöstön työtyytyväisyyteen ja työkyvyn parantamiseen. Eronen tutkimuksen mukaan johtajan ja lähiesimiehen tulee tietoisesti kiinnittää erityistä huomiota henkilöstön työoloihin ja ammatilliseen osaamiseen sekä siihen, että työntekijöiden kyvyt ja haastavat tehtävät ohjautuvat organisaation tarpeiden mukaisesti. Eronen mukaan luottamus on yksi voimaannuttamisen avainsanoista. Sen avulla työntekijä saadaan uskomaan omaan kykyihinsä ja hänen minäkuvansa vahvistuu.

Baylay (1998) on tutkimuksessaan havainnut, että Yhdysvalloissa poliisiin rekrytoituu yhä paremmin koulutettuja henkilöitä, joiden motivaatiota voidaan ylläpitää vaativimmilla tehtävillä ja urakehityksellä. Tässä tutkimuksessa on havaittu osaamisen ja johtamisen merkityksen vaikutukset tuloksellisuuteen. Lisäksi yhä tärkeämmäksi tekijäksi tuloksellisuuden tavoittelussa on muodostumassa tieteellisen tutkimuksen lisäksi sidosryhmäyhteistyö.

Perry (2010) on tutkinut Yhdysvalloissa poliisiorganisaatioon liittyvää byrokratiaa ja jäykkyyttä. Tutkimuksessaan hän on paneutunut poliisiorganisaation avainhenkilöiden koulutusvaatimuksiin ja erityisesti johtajuuskoulutukseen. Perryn mukaan johtajuudella voidaan vaikuttaa organisaation byrokratian tasoon, eettiseen ja operatiiviseen toimintaan sekä talouden hoitoon. Johtajuudella voidaan vaikuttaa myös toimintakulttuurin muutokseen ja henkilöstön motivointiin. Perryn mukaan toimintojen hajauttaminen, sidosryhmäyhteistyö ja kansalaisten kuunteleminen on tuloksellisuuden kannalta hyvin merkityksellistä.

Jones (2008) on tutkinut Yhdysvalloissa poliisiorganisaation rakenteita ja rakenteista aiheutuvia ongelmia päätöksentekoon, toimintaan sekä taloudellisiin kustannuksiin. Jonesin mukaan poliisin organisaatorakenne on järjestelmä, jolla organisaatio kohdentaa resursseja. Lisäksi se on väline, jonka avulla tehtävät suoritetaan. Jonesin mukaa

organisaatorakenne vaikuttaa merkittävästi tehtävästä suoriutumiseen ja järjestelmän toimivuuteen sekä organisaation kustannuksiin.

#### **1.4 Tutkimuksen käsitteet**

Tutkimuksen tärkeimmät käsitteet ovat tuloksellisuus, tuottavuus, byrokratia, jälkibyrokraatia, taylorismi, fayolismi, jälkibyrokraatia, uusi julkinen johtaminen (New Public Management, NPM), empowerment, joka jakautuu valtaistamiseen (empowering), voimaannuttamisen ja valtaistavaan sekä voimaannuttavaan arviointiin.

Byrokratia tarkoittaa Weberin mukaan erityislaatuista virkamieshallintoa, joka vaatii rationaalista oikeusjärjestelmää, joka rinnastetaan sääntöjen hallitsemaan hierarkiaan. Saksalainen sosiologi, juristi, filosofi ja historioitsija Max Weber (1864–1920) oli merkittävä yhteiskuntatieteilijä. Byrokratiaa hän piti ihannemallina, johon liittyi tehokkuus, ennustettavuus, oikeudenmukaisuus ja ohjaus. Byrokratian idealisiin ominaisuuksiin kuuluvat tarkkuus, nopeus, yksiselitteisyys, tietojen taltiointi, jatkuvuus, harkinta, yhtenäisyys, tiukka alistaminen, kitkan vähentäminen ja kustannustehokkuus. (Hughes, 2003, 24; Vartola 2006, 20-21).

Taylorismi on Frederick Taylorin (1856-1915) kehittämä tieteellinen liikkeenjohto-oppi (Scientific Management) ja siksi häntä kutsutaankin sen isäksi. Tieteellinen liikkeenjohtofilosofia käynnisti teollisen vallankumouksen. Uusilla menetelmillä ryhdyttiin lisäämään tuotantoa, tulospalkkauksen, tehokkuuden, pätevän henkilöstön ja työtehtävien jakamisen avulla. Johto suunnittelee ja työntekijät tekevät.

Fayolismi Henry Fayol (1841-1925) oli ranskalainen teollisuusmies, joka tunnetaan erityisesti johtamisen prosessiajattelusta. Fayolia pidetään erittäin hyvänä hallintoasiantuntijana. Fayol jakoi johtamisen kolmeen osa-alueeseen suunnitteluun, toimenpanoon ja valvontaan. Fayolin



näkemyksen mukaan kaikki organisaatiot vaativat toimiakseen suunnittelua, organisointia, komentoja, koordinointia ja valvontaa.

*Jälkibyrokraatia*(Post-byrokraatia) liitetään usein hierarkian madaltamiseen, toimintojen hajauttamiseen ja palveluperiaatteiden kehittämiseen. Jälkibyrokraatian ominaisuuksiin liittyy mm. työtehtävien laaja-alaisuus, osallistuvuus, vuoropuhelu, työyhteisön arvojen tunnistaminen, rationaalinen kontrolloitu demokratia ja tulospalkkaus. Jälkibyrokraattisen organisaation tavoitteena on halu luoda läpinäkyvyyttä työntekijän ja johdon välille. Tämä toteutetaan vähentämällä hierarkiaa ja siirtämällä päätöksentekovaltaa alemmaksi. (Kira 2006).

OECD maissa käynnistettiin 1990-luvulla uusi julkinen johtamisjärjestelmä New Public Management (NPM), joka käynnistyi taloudellista lähtökohdista ja on eräänlainen jälkibyrokraattisen aikakauden ilmentymä. NPM:n myötä otettiin käyttöön tulosohjausjärjestelmä. NPM:n tavoitteena on ollut parantaa julkisen sektorin tehokkuutta, taloudellisuutta ja joustavuutta. Tehokkuuteen pääsemiseksi pyrittiin madaltamaan hierarkiatasoja ja organisaatorakenteita sekä ulkoistamaan toimintoja, Tavoitteena oli lisätä sidosryhmäyhteistyötä, kumppanuuksia ja hyödyntää verkostojen tarjoama mahdollisuus. (Horton 2006).

Empowerment jaetaan kahteen pääluokkaan valtaistamiseen (empowering) ja voimaantumiseen. *Valtaistava johtaminen* (empowerment) tarkoittaa voiman, vallan, vastuun ja suunnittelun kasvattamista organisaation kaikilla tasoilla. Valtaistaminen liittyy henkilöstöryhmiin, tiimeihin tai organisaation yksiköihin. Valtaistaminen tavoitteena on kohentaa palveluiden laatua, arvosidonnaisuutta ja tuloksellisuutta. Valtaistaminen lisää työn mielekkyyttä, haasteellisuutta ja oman työn arvostusta. Organisaatio, joka on onnistunut henkilöstön valtaistamisessa, koetaan imuvoimaiseksi organisaatioksi, jonne halutaan töihin. (Potterfield 1999; Mäntysaari ym. 2009; Juuti 2006).

Työntekijän voimaantumisen (empowerment) liittyy yksilöön. Voimaantuminen nähdään ennakoivan ja kestäväen hyvinvoinnin, uudistavan työskentelyn, luovuuden, sitoutumisen ja menestymisen ytimenä. Voimistuminen lähtee ihmisestä itsestään, se on henkilökohtainen ja sosiaalinen prosessi eikä voimaa voi antaa toiselle. Voimistuminen ei ole pysyvä olotila, mutta voimistumista voidaan tukea erilaisilla toimenpiteillä kuten avoimuudella, toimintavapaudella, rohkaisemisella ja tavoittelemalla luottamusta sekä tasa-arvoa. (Mäntysaari ym. 2006; Siitonen 1999; Eronen 2011).

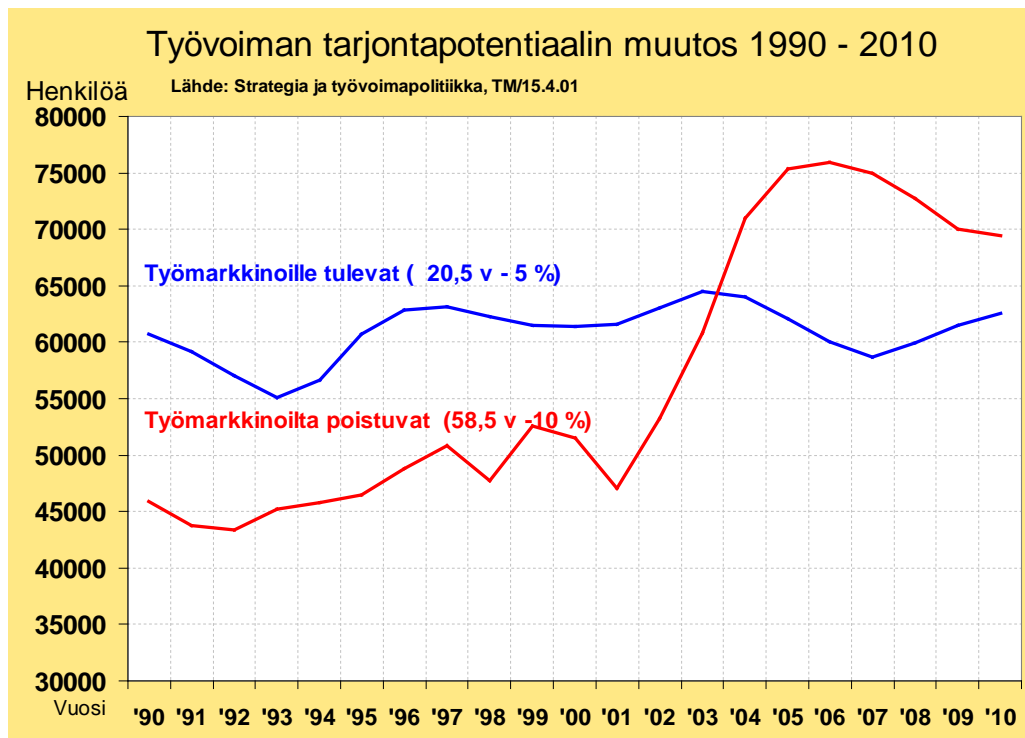
### **1.5 Tutkimuksen eteneminen**

Tutkimus koostuu laajasta johtamis- ja organisaatiotutkimukseen liittyvästä asiakokonaisuudesta, jossa tarkastelun kohteena ovat teoriat ja empiirinen aineisto. Ensimmäisessä osassa selvitetään valtion tuottavuusohjelman taustaa tavoitteineen. Määritellään tutkimusongelma, käsitellään tutkimusmenetelmät sekä selvitetään aineiston keruu ja analysointi. Toinen osa sisältää tutkimusongelmat ja metodologisen osuuden. Tässä luvussa selvitetään tutkimukseen liittyviä tärkeimpiä käsitteitä ja aiheita. Kolmannessa osassa selvitetään teoreettinen osuus. Neljännessä osassa tarkastellaan poliisiorganisaation historiallista kehitystä, tutkimusympäristöä ja nykyistä organisaatorakennetta. Viidennessä ja kuudennessa osassa tarkastellaan poliisihallintoa lähellä olevat organisaatio- ja johtamisteoriat vanhimmasta nuorimpaan sekä arvioidaan niiden toimivuutta poliisihallinnossa. Seitsemännessä osassa selvitetään kysely ja haastattelututkimuksessa saatu tutkimuksen kannalta oleellinen aineisto ja tarkastellaan aineiston yhteyksiä tämän tutkimuksen teoriapohjaan. Tuloksissa tarkastellaan johtamisteorioiden ja organisaatorakenteiden vaikutusta taloudellisuuteen, palvelukykyyn, vaikuttavuuteen ja tuottavuuteen sekä organisaation sisäiseen toimivuuteen. Lopuksi kahdeksannessa, yhdeksännessä ja kymmenennessä luvussa arvioidaan tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutumista ja tutkimuksen merkitystä poliisihallinnon kehitykseen ja erityisesti sen merkitystä PORA III -vaiheeseen.

## 1.6 Tuottavuusohjelman tausta ja tavoitteet

Julkisen talouden vakauden vahvistamiseksi tuottavuusohjelman tarkoitus oli lisätä julkisten palvelujen tuottamisen tehokkuutta. Julkisen hallinnon piti sopeutua muutokseen ja huomioida henkilöstön ikääntyminen ja voimistuva eläkkeelle siirtyminen tilanteessa, jossa työvoiman tarjonnan supistuminen kiristää työvoimakilpailua. (Kuvio 1).

Tuottavuusohjelman tavoitteena oli suunniteltu ja todennettavissa oleva julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen tuottavuuden ja tehokkuuden kasvu. Tehokkuutta tavoiteltiin toiminnallisista ja rakenteellisista muutoksista, tieto- ja viestintäteknologian hyväksikäytöllä, tehostamalla yleishallinnon toimintoja sekä käyttämällä yksityisiä palveluja tehokkaammin julkisten palvelujen tuottamisessa. Tuottavuusohjelmaa tuettiin tutkimus-, kehitys- ja selvitystyöllä.



Kuvio 1. Ikärakenteesta johtuva työvoiman tarjonnan muutos

### 1.1.2 Sisäasiainhallinnon tuottavuusohjelma

Poliisihallintoa koskevassa tuottavuusohjelmassa määriteltiin, että valtakuntaan muodostetaan enintään 40 poliisilaitosta. Samalla oli tavoitteena siirtyä kolmiportaisesta hallinto-organisaatiosta kaksiportaiseen matalampaan ja joustavampaan organisaatioon. Paikallispoliisin piirijakoa ja yhteistoiminta-alueita oli tarkoitus uudistaa siten, että johto-organisaatiota olisi kevennetty ja näin vapautuvia resursseja suunnattu varsinaiseen poliisitoimintaan. Sisäasiainministeriö tuottavuusohjelmassa vähentämistarkastelun ulkopuolelle jätettiin operatiivisissa tehtävissä toimivat poliisimiehet.

Ruotsissa vuonna 1998 tapahtuneessa organisaatiouudistuksella lähtökohta oli sama kuin Suomessa eli asiakasnäkökulma. Kenttätyöhön haluttiin lisää väkeä. (Poliisilehti 2002/5). Suomessa rakenteellisten uudistusten tavoitteena oli lisäksi erikoisosaamisen tehostaminen ja partiotoiminnan lisääminen, jotta kullakin alueella saavutetaan vähintään kahden poliisipartion vähimmäistavoite. (SM tuottavuusohjelma, 2005).

Juopuneiden säilytys oli tarkoitus siirtää kunnille ja löytötavaroiden käsittely siirtää yksityissektorille. Poliisin budjetin niukkuudesta 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.

Poliisin ajoneuvoasemien langattomalla tiedonsiirrolla oli tavoitteena jo vuonna 2011 säästää kymmeniä henkilötyövuosia. Toimenpiteellä olisi vältetty esimerkiksi sakkojen kirjoittaminen kahteen kertaan. Hallintorakenteen ja palveluverkoston kehittämisellä tavoiteltiin yhteensä 115 henkilötyövuoden tuottavuussäästöjä. Poliisihallintoa koskevat sähköiset palvelut ja sähköiset työprosessit ovat vielä suunnittelu- ja kehitysasteella. Lisäksi juopuneiden säilytys ja löytötavaroiden käsittely on edelleen poliisilla.

Valtion tuottavuusohjelma käynnisti poliisin hallintorakenneuudistuksen. Ensimmäinen vaihe PORA I käynnistyi vuonna 2009 ja seuraava vaihe 2010. Uudistuksen taustalla oli Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma, mihin oli kirjattu poliisin hallintorakenneuudistuksen tavoitteet<sup>5</sup>. Vanhasen II hallitusohjelman mukaisesti sisäasiainministeriö (SM) asetti poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeen ajalle 16.11.2007 - 31.12.2009. Poliisin vuoden 2007 sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2009 - 2012 (SM julkaisu 53/2007) todettiin, että tavoitteena on poliisin peruspalveluiden tasapuolinen tuottaminen kansalaisille koko maassa asuinpaikasta riippumatta. Tavoitteet piti toteuttaa keventämällä hallintorakenteita sekä kehittämällä toimintoja ja tätä kautta saada operatiiviseen toimintaan tarvittavat lisäresurssit. (VN 18/2007).

Hallintorakenteen ja palveluverkoston kehittämällä tavoiteltiin ohjelman mukaan yhteensä 115 henkilötyövuoden tuottavuussäästöjä. Poliisille oli alun perin asetettu sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa yhteensä 447 henkilötyövuoden vähennystavoite vuosille 2007–2011. Lukuun sisältyy alkuperäisen SM:n tuottavuuspäätöksen mukaisen 362 HTV:n vähennystavoitteen lisäksi vuonna 2007 asetetut lisätavoitteet 85 HTV, joista 62 HTV:tta johtuu kihlakunnanvirastojen yhteisen henkilöstön siirtymisestä poliisitoimen momentille.

Poliisihallinnolle asetettujen velvoitteiden tavoitteena oli johtamisjärjestelmän selkeyttäminen kaikilla hallinnon tasoilla sekä paikallispoliisin yksikkökoon suurentamisella ja yhdenmukaistamisella oli tarkoitus tulosohjauksen avulla saada enemmän vaikuttavuutta.

Sidosryhmäyhteistyön tavoitteena oli lisätä esitutkintayhteistyötä syyttäväviranomaisten kanssa paremman laadun ja tehokkaamman rikostutkinnan takaamiseksi. Kuntien kanssa tehtävän yhteistyön

<sup>5</sup>"Poliisipiirien määrä vähennetään ja hallintorakenneuudistusta 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."

tavoitteena oli hyödyntää tehokkaammin paikallisia turvallisuussuunnitelmia. Lisäksi henkilöstö haluttiin ottaa mukaan suunnittelutyöhön kaikilla hankeorganisaation tasoilla ja näin vaikuttaa jaksamiseen ja työmotivaatioon. (PORA -loppuraportti 2008).

PORA I -vaiheen työryhmän esityksen pohjalta ja laajan lausuntokierroksen jälkeen valmisteltiin luonnos valtioneuvoston asetukseksi 24 poliisilaitoksen toimialuejakomallista. Tämän mallin pohjalta annettiin eduskunnan hallintovaliokunnalle selvitys paikallispoliisin rakennesuunnitelmista syyskuussa 2007. Eduskunta antoi selvityksestä lausuntonsa 12.10.2007 (14/2007 vp).

Hallintovaliokunta katsoi lausunnossaan, että uudistuksen tavoitteet ovat oikean suuntaiset ja että rakenneratkaisut ovat välttämättömiä osana julkisen hallinnon rakenneuudistusta. Valiokunta edellytti muun muassa, että poliisin operatiivisia resursseja ei muutoksessa tuottavuuden nimissä vähennetä välillisestikään ja että poliisin peruspalvelut tuotetaan edelleen lähellä kansalaista. Edelleen hallintovaliokunta katsoi, että uudistus merkitsee lääninhallitukseen muodostetun poliisin lääninjohdon käymistä tarpeettomaksi. Poliisin ylijohdon osalta hallintovaliokunta totesi, että se on aiemmin nostanut esiin ajatuksen poliisihallituksen perustamisesta. (PORA I -väliraportti 14.12.2007).

PORA I -vaiheen väliraportin mukaan paikallispoliisin aluejakoa tuli kehittää poliisin toiminnallisista lähtökohdista. Raportin mukaan hätäkeskusaluejako oli tarkoitus muuttaa vastaamaan poliisilaitosjakoa. Palveluverkosto piti kehittää siten, että kansalaisten peruspalvelut turvataan koko valtakunnassa edelleen harvaan asutulla alueella. Lupapalvelussa painopiste piti siirtää erityisesti harva-alueilla ns. yhteispalvelupisteisiin. Poliisilaitosten välistä yhteistoimintaa ja erikoistumista tuli kehittää erikoisosaamista vaativissa tehtävissä. Poliisipäällikön roolia raportti painottaa strategiseen johtamiseen sekä henkilöstöjohtamiseen. Vastuuta operatiivisesta johtamisesta tuli siirtää muulle tulosvastuulliselle päällystölle.

## **2 Tutkimuksen metodologiset ja menetelmälliset valinnat**

Tutkimukseni on osin toimintatutkimus, jonka tavoitteena on tuottaa ja välittää tutkimuksellista tietoa poliisin organisaatio- ja johtamisjärjestelmistä ja niiden toimivuudesta, sekä tuottaa tietoa kehittämistarpeista. Toimintatutkimus on osallistuvaa tutkimusta, jolla selvitän käytännön ongelmia ja siten edesautan mahdollista muutosta. Se suuntautuu käytäntöön ja on ongelmakeskeistä. Tässä tutkimuksessa etsin realistisen arviointimetodin avulla ratkaisuja mekanismeihin ja konteksteihin, jotka estävät tai mahdollistavat tuottavuusohjelmien toteutumisen, samalla tutkimus tuottaa tietoa, joka lisää ymmärrystä ilmiöihin. Toimintatutkimusprosessi tuottaa tietoa mekanismien ja mahdollisesti toimintaympäristön kehittämiseksi. Organisaation onnistumista arvioidaan tilastollisten aikasarjojen avulla. Kansalaisnäkökulmasta katsottuna merkityksellistä on se, miten organisaatio pystyy palvelemaan arjessa. Organisaation sisäistä toimivuutta, joka luonnollisesti heijastuu ulkoiseen menestymiseen, arvioidaan kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksien avulla. (Ojasalo ym. 2009, 38-59; Kuula 1999, 218).

### ***2.1 Tutkimusongelma ja lähestymistavat***

Tämän tutkimuksen tehtävänä on selvittää valtion tuottavuusohjelman vaikutukset poliisihallintoon ja toimintaympäristöön. Tutkimuksessa selvitetään sisäasiainhallinnon, erityisesti poliisihallinnon osalta tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutuminen. Tutkimuksen pääkohteena on tuottavuusohjelman käynnistämä poliisin hallintorakennemuutoksen PORA I -vaihe, joka koskettaa paikallispoliisin hallintorakennemuutusta ja sen toiminnallisuutta. PORA II -vaiheen osalta tarkastellaan poliisin keskushallintoa. PORA II -vaiheesta on tarkoituksellisesti jätetty erillisyyksiköt KRP, liikkuva poliisi ja suojelupoliisi vähemmälle huomiolle, koska niiden yhteenlasketut resurssimäärät ovat pienet, eikä niillä siten ole juuri vaikutusta poliisihallinnon kokonaistalouteen. Lisäksi liikkuvan poliisin toiminnallista tuloksellisuutta ja olemassaolon edellytyksiä on muutoinkin tarkasteltu noin kymmenen vuoden välein. Tätä näkemystä tukee Kosken

(2001) tutkimus, joka päättyy kysymykseen; Onko järkevää lopettaa tehokkaasti ja taloudellisesti toimivaa liikkuvan poliisin organisaatiota. Haraholma (2011) PORA II -vaiheen tutkimuksessaan ei tuonut erillisyyksiköistä esille sellaisia seikkoja, minkä vuoksi näiden toimintaa olisi ollut tarpeen tässä tutkimuksessa jälleen arvioida.

Tutkimuksessa selvitetään uusien poliisilaitosrakenteiden johto- ja organisaatorakenteet sekä niistä seuranneiden keskittämisen vaikutukset tuloksellisuuteen ja toimivuuteen. Lisäksi selvitetään sidosryhmävirastojen tuottavuusohjelmien vaikutukset poliisihallintoon ja toimintaympäristöön.

Ongelmaa tarkastellaan realistisen arviointitutkimus-menetelmän avulla. Tarkastelun kohteena on erityisesti tuottavuusohjelman toteutuminen ja sen vaikutukset toimintoihin. Tutkimuksessa tarkastellaan käytettyjä ja käytettävissä olevia johtamisteorioita sekä niiden merkitystä tuottavuusohjelman toteutumiseen.

### **Tutkimustehtävään liittyvät tutkimuskysymykset:**

1. Valtion tuottavuusohjelman toteutuminen poliisihallinnossa?
  - 1.1 Tuottavuusohjelman merkittävien tavoitteiden, kuten johdon ja hallinnollisten avustajien määrän vähentäminen, operatiivisten toimintojen vahvistaminen?
  - 1.2 Tuottavuusohjelman soveltuminen julkisorganisaation tulosreformiksi?
2. Uuden, keskitetyn linjaesikuntaorganisaation toimivuus tuloksellisuuden näkökulmasta?
  - 2.1 Resurssien käytön joustavuus ja tehokkuus?
  - 2.2 Tärkeimpien tulostavoitteiden onnistuminen kansalaisnäkökulmasta?
  - 2.3 Aikaansaannoskyvyn eli työhyvinvointitehokkuuden huomioiminen?
3. Uudistettavan poliisiorganisaation uhkaskenaariot?
  - 3.1 Tulevaisuuden johtamis- ja organisaatorakenne?
  - 3.2 Johtaminen uudistettavassa organisaatiossa?



## **2.2 Tutkimuksen kohde ja rajaus**

Tutkimuksen kohteeksi valittiin Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Keski-Suomen ja Pohjanmaan poliisilaitokset. Valinta tehtiin näin, koska kolme poliisilaitosta oli hyvin samansuuntaisia maantieteellisesti ja rakenteellisesti. Pohjanmaan poliisilaitos edustaa ruotsinkielisen alueen poliisilaitosta, joka kuitenkin on osin suomenkielinen. Tavoitteena oli selvittää, miten fyysisiltä ominaisuuksiltaan samankaltaiset poliisilaitokset onnistuvat toteuttamaan tuottavuusohjelman tavoitteet ja toisaalta miten perinteisenä pidetty, Vaasan ympäristössä toimiva, Pohjanmaan poliisilaitos selviää vertailussa.

Tutkimus rajataan näihin neljään poliisilaitokseen ja näiden poliisilaitosten tunnuslukuihin sekä kysely- ja haastattelututkimuksella kerättyyn aineistoon. Tuottavuuden tunnuslukuja samoin kuin henkilötyövuosien kehitystä tarkastellaan kuitenkin osin lisäksi valtakunnallisesti laajemman kokonaiskuvan saamiseksi.

## **2.3 Tutkimusmenetelmät**

Tutkimuksessa käytettiin kvalitatiivista ja kvantitatiivista tutkimusmenetelmää. Tutkimus on pääpainoltaan kvalitatiivinen tutkimus. Kvantitatiivisella tutkimusmenetelmällä saadaan tilastollisesti luotettavia tuloksia ilmiöiden määrällisestä esiintymisestä tietyinä 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).

Tämän tutkimuksen kvalitatiivinen osuus suoritettiin haastattelujen avulla ja kvantitatiivisen tutkimuksen survey-tutkimuksella. Tutkimustiedon hankinta tapahtui survey-tyyppisen kyselylomakkeen avulla. Tutkimuksen tavoitteena oli saada mahdollisimman objektiivista empiiristä tietoa rajatuista kohteista. Havaintoaineisto koottiin sähköisellä

lomakemenetelmällä, joka mahdollisti SPSS- ohjelman avulla määrällisen mittauksen ja mittaustulokset. Päätelmät tehtiin havaintoaineiston tilastolliseen analysointiin perustuen käyttäen mm. prosenttilukkoja ym. tilastollisia tunnuslukuja. (Hirsjärvi & Huttunen 1995, 179–197.)

Ensimmäinen kysely toteutettiin hyvin laaja-alaisena kysymyssarjana, jonka avulla oli tavoitteena selvittää organisaatiouudistuksessa monien eri osa-alueiden onnistumista ja kartoittaa kehittämistä vaativia osa-alueita. (Liite 8). Kysely suunnattiin neljän poliisilaitoksen koko henkilöstölle. Ensimmäisestä kyselystä saatu aineisto ohjasi tutkimuksen painottumisesta voimakkaammin poliisiorganisaation johtamis- ja rakenneparadigmoihin<sup>6</sup>. Toinen kysely tehtiin samalle henkilöstölle, mutta suppeammalla kyselyaineistolla, jonka laadinta ohjasi ensimmäisen kyselyn tulokset. (Eskola ym. 1998, 215). Toisessa kyselyssä oli jokaisen monivalintakysymyksen jälkeen vapaa tekstikenttä, johon vastaaja pystyi tarkentamaan vastaustaan tai esittämään syvällisemmin omaa tuntemustaan. (Liite 9). Kyselyt toteutettiin molemmilla kerroilla intranet-verkkokyselynä siten, että kyselyn linkkiosoite lähetettiin vastaajille sähköpostitse saatekirjeen kera. Vastaukset palautuivat sähköisesti Paulatietokantaan, josta ne siirrettiin SPSS -ohjelmaan 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 voidaan edesauttaa hyvin laadituilla ja ennakkoon testatuilla kysymyksillä. (Hirsjärvi ym. 2009, 195- 204).

---

<sup>6</sup> Paradigma viittaa tieteellistä toimintaa ohjaaviin ajatuskulkuihin tai muihin tietoteoreettisiin näkökulmiin

Haastattelun avulla haluttiin selvittää ja syventää vastauksista saatuja tietoja. Haastattelu kohdistettiin tarkoituksellisesti poliisipäälylystään, koska tutkimuksessa haluttiin tarkemmin selvittää rakenteisiin ja johtamiseen liittyvät käytännöt. Haastattelu toteutettiin ns. teemahaastatteluna, jossa haastattelun aihepiiri oli haastateltavan tiedossa, mutta tarkemmat kysymykset suoritettiin vasta itse haastattelutilanteessa. (Hirsjärvi ym. 2009, 195-209; liite 7).

Tämän tutkimuksen metodiksi on valittu realistinen arviointi (realistic evaluation). Realistinen arviointi nojaa filosofiassa käytettyyn kriittiseen realismiin (critical scientific realism) ja tieteelliseen realismiin (scientific realism). Realistinen arviointi on teoreetikkojen Pawsonin ja Tilley'n 1997 kehittämä ohjelmien arviointimetodi. (Pakarinen 2007; Kuusela 2007).

#### **2.4 Tietojen koonti ja tutkimuksen kohderyhmät**

Tutkimus tehtiin survey-tyyppisellä tutkimuksella kokonaisotantana. Syksyllä 2009 suoritettiin kyselytutkimus neljän 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%.

Vastaajat kirjoittivat vapaaseen tekstikenttään erittäin aktiivisesti. Vapaan tekstikentän kommentit ja arvioinnit pääsääntöisesti tukevat numeeristen vastausten tuloksia.

Kyselyn ns. seurantakysely suoritettiin 2011 tammikuussa. Tähän jälkimmäiseen seurantakyselyyn tuli vastauksia määräaikaan mennessä kaikkiaan 425 (Edellinen kysely 527) kappaletta. Tutkimusalue käsitti samat neljä poliisilaitosta eli Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Keski-Suomen ja Pohjanmaan poliisilaitokset. Vastausprosentit olivat seuraavanlaiset: Keski-Suomi 50,5 % (Ed. 35,1%), Pohjois-Karjala 46,1% (42,1%), Pohjois-Savo 45,7% (54,2%) ja Pohjanmaa 32,5 % (31,5%).

Sähköpostin välityksellä suoritetun kyselytutkimuksen vastausprosenttia 25-30 pidetään tutkimuksissa tavanomaisena ja 50 prosentin vastausprosenttia todella hyvänä. Voidaankin todeta, että tämän tutkimuksen vastaajat edustavat suhteellisen hyvin tutkittavan ympäristön eli neljän poliisilaitoksen henkilöstön näkemyksiä. Koska kaikissa suomalaisissa poliisilaitoksissa on poliisihallituksen (POHA) luoma samanlainen organisaatio ja johtamisjärjestelmä, voidaan tutkimustulokset yleistää koskemaan kaikkia Suomen poliisilaitoksia.

## **2.5 Tutkimuksen luotettavuus**

Tutkimuksen reliabiliteetti tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta eli sitä, että tutkimustulokset eivät ole sattumanvaraisia. Tutkimuksen reliabiliteetti on hyvä, kun tulokset eivät ole sattuman aiheuttamia. Reliabiliteetilla tarkoitetaan sitä, miten samantyyppisiin tuloksiin toinen tutkija voi päästä. (Syrjälä & Numminen 1988, 143–145; Eskola & Suoranta 1998, 214–215). Reliabiliteetin tasoa tarkastellaan tämän tutkimuksen ja Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusyksikön tekemän henkilöstöbarometrin samankaltaisten kysymysten tuloksien valossa. Jos tutkimus uusittaisiin, pitäisi samoissa olosuhteissa saada samat tulokset. Lähtökohtana on, että kysymysten tulee olla yksiselitteisiä ja ymmärrettäviä ja haastattelut tulee tehdä huolellisesti.

Validiteetilla tarkoitetaan tieteellisten löydösten tarkkuutta eli missä määrin tutkimuksesta tehdyt johtopäätökset vastaavat sitä todellisuutta mistä ne on otettu. Sisäisessä validiteetissa tarkastellaan, missä määrin tutkimusraportti vastaa osallistujien näkemyksiä tutkitusta kohteesta. Ulkoisen validiteetin arvioinnissa tarkastellaan, missä määrin tutkimustulokset ovat siirrettävissä toiseen tilanteeseen. Tulosten siirrettävyyсарvioinnissa on huomioitava tutkitun ja tutkittavan ympäristön samankaltaisuus. (Syrjälä & Numminen 1988, 136–142; Eskola & Suoranta 1998, 212-214).

Tutkija ei voi tehdä johtopäätöksiä siirrettävyydestä yksin, koska hän tuntee ainoastaan tutkimusympäristön, vaan vastuu sovellusarvon arvioimisesta on lisäksi tutkimustulosten hyödyntäjällä.

Vastausten katoa saattaa selittää organisaation muutoksesta aiheutuva kiire, sähköpostin lukemattomuus, stressaantuneisuus, useat peräkkäiset samankaltaiset kyselyt, epäusko vaikutusmahdollisuudesta, pelot mielipiteen ilmaisemisen vaikutuksista ja vastauksen yksilöidyksi tulemisesta.

Ohessa vastaajien viestejä:

*"Vastattu on, mutta kovin vaikea on uskoa, että millään vastauksella on mitään vaikutusta tämän byrokraattisen organisaation toimintoihin."*

*"Helppo olisi kehittää, kun puutteet ovat yksilöidysti tiedossa - jos vain halua olisi!"*

*"Minkähänlaista höykytystä mahtaa olla tulossa, kun minä vastasin totuudenmukaisesti, kollegani vielä epäröi!"*

*"Ensimmäiset kysymykset herättävät epäilyksen siitä, etteikö vastausta pystyisi yksilöimään!"*

Tutkimus pohjautuu neljän poliisilaitosten koko henkilöstölle lähetetyn kyselytutkimuksen tuloksiin. Ensimmäinen kysely tehtiin vuoden 2009 syksyllä ja toinen vuoden 2011 tammikuussa. Kyselytutkimuksien tulokset ovat tärkeitä kokonaisarviointia suoritettaessa. Kvantitatiivisen tutkimuksen kohteena olivat muutokseen liittyvä vaikuttamismahdollisuus, uuden organisaation toimivuus päivittäisasioiden hoidossa, johtamisjärjestelmien toimivuus jne. Tutkimustuloksia vertaillaan poliisin henkilöstöbarometrien 2008, 2010 ja 2012 tuloksiin. Lisäksi tutkimuksessa käytettiin haastattelumenetelmää, jonka avulla tehtiin tarkennuksia kvantitatiivisten tulosten arviointia varten. Kvalitatiivinen haastattelututkimus täydentää osin kvantitatiivisen tutkimuksen osa-alueita ja selvittää lisäksi vastauksien merkitystä.

Tutkimus oli osin tapaustutkimuksen luonteinen. Tutkija oli koko tutkimuksen ajan yhteydessä tutkimuksen kohteena oleviin poliisilaitoksiin. Tutkija antoi molemmista kyselytutkimuksista välittömän palautteen kaikille

tutkimuksen kohteena oleville poliisilaitoksille. Välittömän palautteen tarkoituksena oli mahdollisten korjausliikkeiden käynnistäminen juuri uudistetussa organisaatiossa. Tämä menettely liittyy osana realistisen arviointimetodin käyttöön.

## **2.6 Tutkimusmetodina realistinen arviointi**

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). 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 havainnoin 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, jotka voidaan tai ei voida kokea. Siksi realismissa pyritään selvittämään ja tunnistamaan syyt, miksi ohjelma toimii yhdessä ympäristössä ja toisessa ympäristössä tavoiteltuun tulokseen ei päästä. Realismissa pyritään koko ajan etsimään uusia selityksiä ja havaintoja, jotta voitaisiin paremmin ymmärtää asioihin vaikuttavia seikkoja. Realismi on kerrostunut todellisuus, joka tarkoittaa, että kaiken inhimillisen toiminnan alueella on kyse laajemmasta sosiaalisten prosessien kerrostuneisuudesta yhteiskunnallisessa todellisuudessa. Jopa kaikki arjen toimet ovat järkeviä vain, koska ne sisältävät sisäänrakennettuja oletuksia laajemmista sosiaalisista säännöistä ja toimenpiteistä. (Pawson ja Tilley, 1997, 406). Ohjelman tulokset liittyvät suorituksiin, jotka ovat seurausta monimutkaisista tapahtumaketjuista, rakenteista, monilla eri tasoilla. Selittävä teoriarakenne muodostuu teoreettisen ja kokeellisen menetelmän seurauksena. (Kazi 2003, 22-23).

Pawson ja Tilley ovat kehittäneet realistisen arviointiteorian 1990-luvulla. Lähestymistapa korostaa tiedon objektiivisuutta ja monimenetelmällisyyttä, sekä kokonaisvaltaista lähestymistä tarkasteltavaan ilmiöön. (Pawson ja Tilley 1997, 55 ks. myös Kuusela 2001, 52 –53). Realistisen arvioinnin erottaa muista lähestymistavoista mekanismien ja rakenteiden syy-yhteyksien ymmärtäminen. Käsitys kausaliteetista on olennainen osa realistista arviointia. Ilmenevät säännönmukaisuudet vahvistavat käsitystä tiettyjen mekanismien olemassaolosta ja niiden toimivuudesta tietyssä toimintaympäristössä. Realistisen arviointitutkimuksen avulla pyritään kuvaamaan konteksti, mekanismit ja tulokset ja/tai vaikutukset. (Kuusela 2005, 74-88; Kuusela 2006, 62-63; katso myös Kuusela 2007).

Pawsonin ja Tilleyyn realistinen arviointitutkimusmenetelmä perustuu konteksti–mekanismi–vaikutus –malliin, context- mechanism-outcome(CMO)-yhteyksiin (kuvio 2). Pawsonin ja Tilleyyn mukaan arviointitutkimus vastaa kahteen kysymykseen. Ensiksi, mitkä ovat toimintaohjelman käynnistämät muutosmekanismit, ja miten ne toimivat olemassa olevia prosessien suhteen. Toiseksi, millainen on muutoksen aikainen olosuhde, konteksti. Kuinka toimintaohjelman ja kontekstien välinen vuorovaikutus toimii? Realistinen arviointi kohdistaa kysymyksen siihen, miten hankkeet toimivat, mitä varten ja missä olosuhteissa, tavoitellen kokonaisvaltaista, holistista<sup>7</sup> perspektiiviä. Tämä auttaa havaitsemaan tutkimuksen kokonaisuuden ja sen osien välisen vuorovaikutuksen. Realistisessa arvioinnissa olosuhde, konteksti vaikuttaa muutoksia aikaansaavasti tai estävästi mekanismien ja ohjelmien toimintaan. Johtopäätökset kontekstista, mekanismeista ja tuloksista tehdään systemaattisen tiedonkeruun ja analyysin pohjalta. Tämän analyysin perusteella tehdään ohjelmien tai tutkittavan toiminnan arviointi. Tavoitteena on tarkentaa konteksti-mekanismi-tulos -yhtälöiden tuntemusta arviointiympyrän kehällä ja siten tunnistaa ohjelmiin vaikuttavat mekanismit.

<sup>7</sup> Holistisessa tarkastelussa pyritään ilmiöiden kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen.

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).

Realistisella arviointitutkimuksella selvitetään ohjelman toiminnan tuloksien vaikutukset, toimenpideohjelman ja sen tavoitteiden näkökulmasta sekä arvioinnissa käytettävät tutkimusasetelmat ja menetelmät. Realistinen arviointitutkimus luo kokonaiskuvan arvioitavasta toiminnasta. Realistisessa arvioinnissa selvitetään interventoiden ja niiden taustalla vaikuttavien mekanismien sekä niiden kausaalisuhteen vaikuttavuus ja merkitys. (Rostila & Kazi 2001, 75; Kuusela 2004, 144–145).

Realistinen arviointi kiinnittää huomiota kulloiseenkin kontekstiin, jossa ilmiötä tarkastellaan. Realismi viittaa siihen, että kaikki inhimilliset toimet ovat reaalityodellisuuden sisäänrakennettuina. Ilmiöt ovat järjellisiä (*Sense-Making*)<sup>8</sup>, 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).

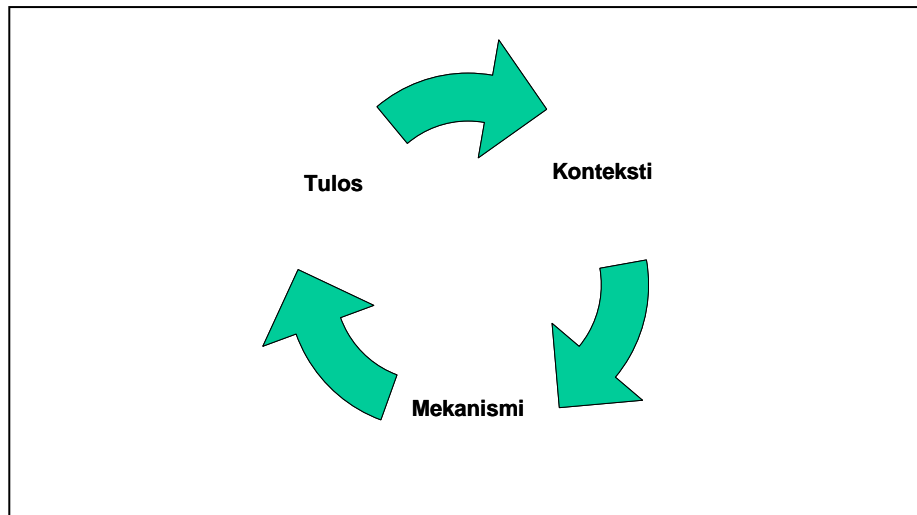
Mekanismit ovat syy- ja seuraussuhteiden perustana olevia kausaalisia lainalaisuuksia, jotka saavat aikaan muutoksen. Interventiot ovat toimenpiteitä tai menetelmiä, jota saattavat tuottaa muutoksia tai muutostarpeita mekanismeihin tai konteksteihin. Konteksti voi joko edistää tai rajoittaa mekanismien toimintaa. Mekanismien vaikutus on riippuvainen sekä kontekstitekijöistä että mekanismien keskinäisestä suhteesta. Mekanismien toiminta on aina riippuvainen kontekstista. Realistinen arviointi ei arvioi ainoastaan aikaisemmin tapahtunutta, mikä

---

<sup>8</sup> Amerikkalainen viestintätutkija Brenda Dervin kehitti Sense-Making -lähestymistavan, jonka avulla tiedonhankintatutkimusta voidaan lähestyä sekä teoreettisesti että metodisesti. Sense-Making liittyy myös prosessiajatteluun, josta seuraa, että ihmiset ja ympäröivä maailma kehittyvät jatkuvasti. (Dervin, 1999)S



hankkeessa toimii, vaan edelleen edistää tulevan käytännön kehittämistä sen perusteella miten asia saadaan toimimaan, kenen hyväksi ja missä kontekstissa. (Pawson & Tilley 1997, 58; Pawson & Tilley 2004, 85-86; Kaarlejärvi 2000, 371; Korteniemi 2005, 20–21; Kazi 2002a, 3-4).



Kuvio 2. CMO Context- Mekanismi- Outcom kaavio. Konteksti- Mekanismi-Tulos on realistisen arvioinnin kehä. (Mukailtu Pawson & Tilley 2007).

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 voidaan arvioida. Mekanismi viittaa tapoihin, joilla jokin toiminto saa aikaan muutoksen. Ne siis selittävät osaltaan intervention logiikkaa. Mekanismit ovat osa teoriaa, jonka toimivuutta testataan valitussa tutkimusympäristössä. Mekanismit aiheuttavat muutokset toimintojen onnistumiseen tai epäonnistumiseen, siksi ohjelmien kehittäminen pitäisi perustua aikaisemmasta opittuun. Mekanismit, jotka tuottavat ongelmia muutetaan tai poistetaan tai etsitään vaihtoehtoisia mekanismeja, joiden toimivuutta testataan alkuperäisessä

kontekstissa. (Pawson & Tilley 1997, 58,-71; Kaarlejärvi 2000, 371; Korteniemi 2005, 20–21; Kazi 2002a, 3-7; Kazi 2003, 27).

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 kenelle ja missä olosuhteissa ohjelma toimii. Käsite ”missä yhteydessä”, on hyvin merkityksellinen asia, kun tarkastellaan ohjelman toimivuutta. Realismia on se, että tietyissä yhteyksissä ohjelman teoria toteutuu, mutta toisessa yhteydessä ilmenee puutteita. Tämä on juuri realistisen arvioinnin tärkein tehtävä. Mekanismien toimivuus on aina riippuvainen kontekstista, toimintaympäristöstä. Vain tietyissä olosuhteissa, kontekstissa mekanismi tuottaa sille asetetut tavoitteet. (Pawson & Tilley 1997a, 216-217; Pawson & Tilley 2004, 85–86; Tilley 2006, 44).

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 hyväksytyt / hylätyt tulokset. Realistinen arviointi tarkastelee toimintaympäristöä ja sen vaikuttavuutta tuloksiin. Arvioinnissa voidaan lisäksi tarkastella mekanismin ja toimintaympäristön yhteisvaikutusta tuloksiin. Muutosesitykset voivat siis kohdistua sekä toimintaympäristöön että mekanismiin. On huomioitava, että pelkän toimintaympäristön muutos voi samalla käytössä olevalla mekanismilla aiheuttaa muutoksia tuloksiin. Tulosalueiden arviointi mahdollistaa monimutkaisten ohjelmien arviointia. (Pawson & Tilley 2004, 86–87).

Realistista tutkimusta on käytetty monilla tieteenaloilla, kuten filosofiassa (Collier, 1994), juridiikassa (Norrie, 1993), psykologiassa (Greenwood, 1994), taloustieteessä (Lawson, 1997), sosiologiassa (Layder, 1998; Archer 1995), johtamistieteissä (Ackroyd ja Fleetwood, 2000) maantieteessä (Sayer, 2000).

Realismia pidetään logiikkatutkimuksena, joka luo tutkimusstrategioita ja malleja. Realistista arviointia voidaan käyttää tulevaisuuden reaaliaikaiseen tai taannehtivaan arviointiin. Realistinen arviointi ei ole sidottu kvantitatiivisiin tai kvalitatiivisiin tutkimusmenetelmiin. Itse asiassa se soveltuu hyvin näiden tutkimusmenetelmien yhdistelmiin ja hypoteesien testaukseen. (Kazi, 2003, 15-17).

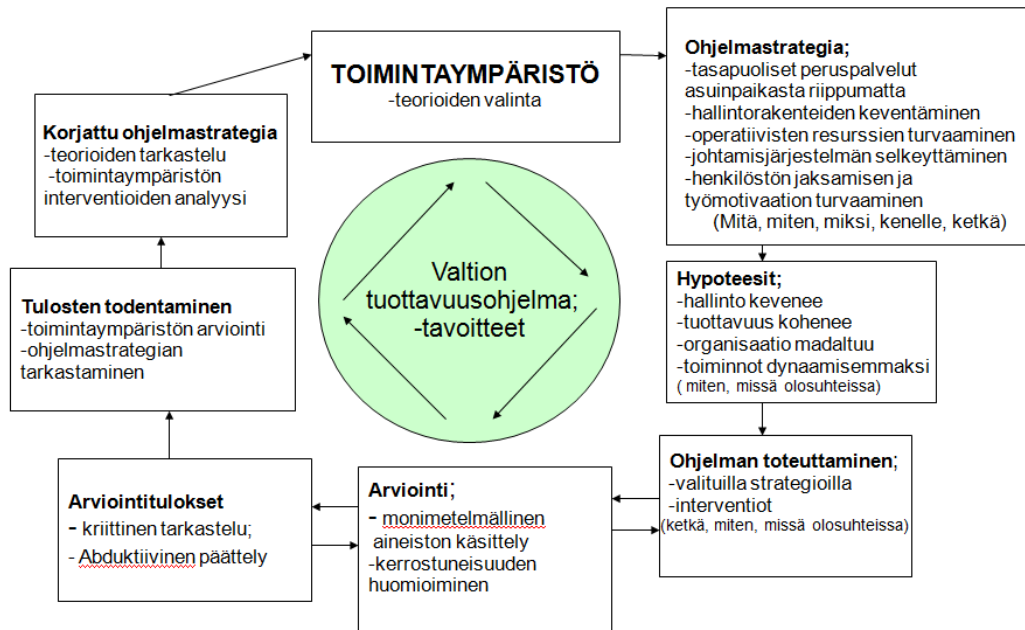
Hypoteesin testaus voi tapahtua tilastojen, kyselytutkimuksen tai haastattelututkimuksen tai kaikkien yhdistelmätietojen avulla. Haastattelua pidetään erityisen tärkeänä arvioitaessa ohjelman toimivuutta eli sitä, mikä toimii kenelle ja missä olosuhteissa. (Kazi, 2003 155-157).

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

Realistisen arvioinnin lähtökohtana on yleinen sosiaalisten muutosten teoria. Pawson ja Tilley (1997, 56–57) lähtevät 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 niitä toimintoja. Päättäjät tavoittelevat muutosta

uusilla kehittämisohjelmilla ja projekteilla. Tämä 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 saamiseksi aikaan. Realistinen arviointi soveltuu tilanteisiin, joissa halutaan tehdä syvälinen muutos organisaation toimijoihin ja toimintoihin. Sillä pyritään löytämään käytännössä tuloksiin vaikuttavia tekijöitä ja kartoitetaan interventioita, jotka aiheuttavat havaittuja muutoksia olosuhteissa. Multi-menetelmätiedonkeruu käsittelee kysymyksiä siitä, mikä todella toimii, kenelle ja missä yhteyksissä. Realistisen arvioinnin päätarkoitus on määrittää ohjelmien toimivuus ja parantaa niiden toimivuutta arvioinnin perusteella. Usein ensimmäinen selvitys vaatii lisäselvityksiä ja tarkennuksia. Tästä muodostuu käsite realismin vaikuttavuuden syklistä. (Pawson & Tilley 1997, 214-219; Pawson 2004, 27-33; Kazi, 2003, 158-161).

Lisäksi 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 muuttaa itseään, ja että uusia mekanismeja saattaa syntyä. Tutkimuksessa on huomioitava, että on olemassa muita mekanismeja, jotka voivat häiritä lopputulosta. Realistisessa arvioinnissa tutkitaan mekanismeja ja olosuhteita, jotka vaikuttavat tuloksiin. (Kazi, 2003 163-164).



Kuvio 3. CMO – kehä sisältöineen on laadittu realistisien arvioinnin kohteena olevaan toimintaympäristöön. SM tuottavuusohjelma, 2005. (Mukailtu amk.fi 12.2.2012).

## 2.7 Tulosten analysointi

Tämän tutkimuksen arvioinnissa käytetään realistista arviointia tutkimusongelman monikerrostuneisuuden johdosta. Realistista arviointia on käytetty vielä vähän organisaatioiden muutosten arvioinnissa. Realismilla tarkoitetaan realistista näkemystä käytännöistä, toiminnasta ja toimijoista. Realismi kuvaa ympäristössä ja tutkimuskohteissa vallitsevia kausaalisia rakenteita ja todellisuuden kerrosmaisuuutta. Realismiin kytkeytyvä realistinen arviointi soveltuu monimuotoisen vaikuttavuuden arviointiin ja tutkimukseen. Realistisen asetelman mukaan sosiaalinen maailma nähdään avoimena, kompleksisena ja muuttavana järjestelmänä. Sosiaalinen todellisuus on rakenteellisesti monitasoinen ja kerrostunut maailma, jossa erilaiset mekanismit ja kontekstit liittyvät toisiinsa. Todellisuuden rakenteet ja mekanismit ovat analyysin kannalta olennaisia. Tavoitteena on hankkia tietoa toiminnan perusrakenteista ja mekanismeista. (Antti-Roiko 1996, 75; Archer 1998; Kuusela 2001, 81; Paasio 2003, 68; Kuusela 2007, 52; katso myös Henry ym.1998; Ackroyd & Fleetwood 2000; Sayer 2000).

Rakenteiden ja muutosta aiheuttavien mekanismien tutkiminen edellyttää tutkittavan kontekstin taustatuntemusta. Realismissa sosiaalista

todellisuutta selittävät rakenteet ja mekanismit kuuluvat todellisuuden eri kerrostumiin ja nämä kerrostumat ovat hierarkisesti järjestäytyneitä. Tieteellisen tutkimuksen rooli on nähdä ilmiöiden ja tapahtumien taustalla olevien abstraktien rakenteiden ja mekanismien ymmärtäminen sekä niiden kausaalisuussuhde, joka tekee mahdolliseksi selittää tapahtumien ja käytäntöjen säännönmukaisuuksia. (Kuusela 2007, 65-66).

Retroduktiota<sup>9</sup> eli jälkipohdintaa käytetään päättelyssä, kun pyritään selvittämään, mikä yleisille rakenteille on luonteenomaista ja missä olosuhteissa mekanismi esiintyy. Erityisesti retroduktio liittyy kriittiseen realismiin (Higgs ym. 2004, 93). Retroduktion avulla pystytään tutkimaan avointa, monimutkaista todellisuutta, jossa mekanismit usein toimivat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa tietyissä olosuhteissa. (Antti-Roiko 1996, 78; Bunge 1999, 17-27; Kuusela 2001; Niiniluoto 2002b, 30; Pakarinen 2007, 105).

### 3 Lähtökohtia teoritarkastelulle

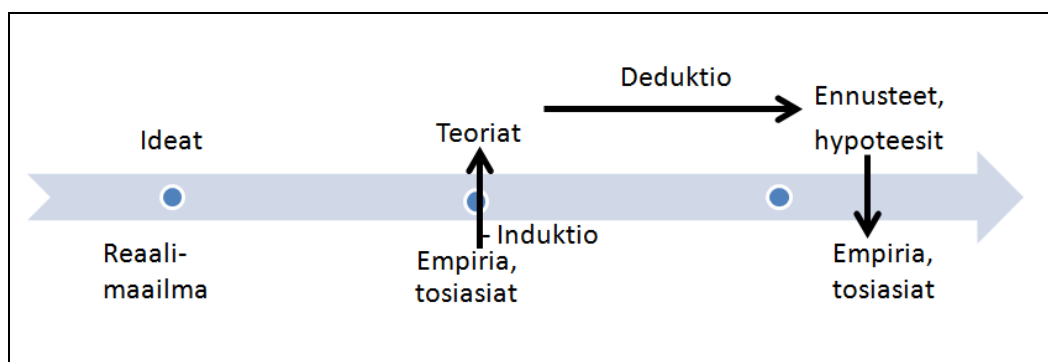
Tieteellisen tutkimuksen avulla pyritään etsimään tietoa, jota käytetään erilaisten ilmiöiden, sattumisten ja kehittymisen ennustamiseen. Tällä saadulla tiedolla voidaan hallita tietyssä ympäristössä ilmiön tai tapahtumien kehää. Teorialla on tutkimustyössä monta ulottuvuutta. Ensinnäkin teoria on väline, joka ohjaa tutkimustyötä, antaa mahdollisuuden kommunikoida tieteellisesti tutkimusongelmasta, tuo usein esille ongelman monimuotoisuuden, luo selityksiä ja ennusteita sekä osoittaa erillisten ongelmien yhteenkuuluvaisuuden. Teorian avulla pyritään myös ratkaisemaan havaitut ongelmat. Tutkimustyöllä voidaan muodostaa tai luoda uusia teorioita, joita taas voidaan eri tutkimuksissa ja käytännössä hyödyntää. (Hirsjärvi 1985, 31-33; Niiniluoto 2002, 192-198). Teorioiden tavoitteena on selittää toistuvat säännönmukaisuudet ja siten auttaa ymmärtämään tapahtumien kulkua ja löydettyjä ilmiöitä. Ensisijaisena tavoitteena on selvittää ja sisäistää teoriaan liittyvä sisältö ja

---

<sup>9</sup> Jälkipohdinta - Retroduktio on looginen prosessi, jossa hyödynnetään empiria ja teoria. (Thompson 2006).

sen perusominaisuudet. Teoria tarjoaa välineen tieteelliselle tutkimukselle. Teoria tuo esille ja auttaa ymmärtämään empiirisesti havaitut ongelmat ja niiden monimuotoisuuden. (Hirsjärvi ym. 2009, 137-140; Burgin 2009, 52-54; Niiniluoto 2002, 192-194).

Kurt Lewin (1951) on yksinkertaistanut teorian olemuksen toteamalla, ettei mikään ole niin käytännöllistä kuin hyvä teoria. Tämä ajatus pitää sisällään viisauden, että teoria ohjaa myös käytäntöä, eli miten asiat tulevat toteutumaan tietyillä rakenteilla tietyssä toimintaympäristössä. (Thomas, 2007, 50-54).



Kuvio 9. Teorian ja empirian suhde. (Mukailtu Hirsjärvi (2009).

Tässä tutkimuksessa käytetyt kyselyt laadittiin osin hypoteettisesti siten, että kysymysten avulla selvitettiin henkilöstön näkemykset muun muassa valtion tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutumisesta. Tutkimustuloksia käsiteltiin induktiivisen päättelyn<sup>10</sup> logiikalla, jossa kyselytutkimuksella saatu empiirinen aineisto muodosti pääasialliset tutkimusongelma-alueet. Tutkimustulokset on jaettu ryhmiin analyysitulosten mukaan. Näitä tuloksia, ilmiöitä on yhdistetty teorioihin. Todettuja tutkimustuloksia arvioidaan niiden yleistettävyyden mukaan.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjautuu johtamis- ja organisaatorakenneteorioihin, joita tässä tutkimuksessa ovat byrokratiateoria, taylorismi, fayolismi, jälkibyrokraatia (Post-bureaucratic),

<sup>10</sup>1. Induktiivinen päättely eli induktio on päättelymuoto, joka lähtee liikkeelle yksittäisestä havaintojoukosta ja muodostaa niistä yleistyksen. Induktio nähdään sen valitsemisena, mitä ennusteita tulevaa koskien tulisi tehdä. Induktio voidaan nähdä sen valitsemisena, mitä käsitteitä havaintoihin sovelletaan tai miten havaintoaineisto esitetään.

2. Deduktiivinen päättely määrittää esittämällä, että päättely etenee johtamalla yleistyksestä yksittäistapausta koskeva johtopäätös, ennuste, hypoteesit. Wikipedia

uusi julkisjohtaminen (New Public Management) ja valtaistaminen (Empowerment). Näiden teorioiden ominaisuuksia selvitetään tarkemmin luvuissa viisi ja kuusi. Empiirisen dokumenttiaineiston ja teorian pohjalta arvioidaan poliisihallinnon kehittämistä erityisesti luvuissa yhdeksän ja kymmenen.

## **4 Poliisi muuttuvassa yhteiskunnassa**

### ***4.1 Poliisilaitosten tehtävät historian valossa***

Alun perin poliisilaitoksia perustettiin vain suurimpiin kaupunkeihin. Poliisilaitokset vastasivat kaupunkien järjestyksenpidosta. Suomessa poliisilaitoksia alettiin perustaa 1810-luvulla, jolloin kenraalikuvernööri Steinheil vaati poliisilaitoksen perustamista Turkuun. Poliisilaitos perustettiin Turkuun 1816. Tämän jälkeen perustettiin Helsingin poliisilaitos 1826 ja Viipurin poliisilaitos 1836. Aluksi poliisilaitokset olivat kunnallisia, mutta muuttuivat vähitellen valtiollisiksi. (Arkistolaitos 20.1.2012).

Kysymys poliisilaitosten tarpeellisuudesta heräsi 1800-luvun loppupuolella myös muissa kaupungeissa. Tampereelle poliisilaitos perustettiin vuonna 1891 ja Poriin vuonna 1899. Autonomian ajan lopussa Suomen kaupungeissa oli 18 täydellistä<sup>11</sup> poliisilaitosta. Lisäksi pienemmissä kaupungeissa oli poliisilaitoksia, jotka eivät olleet täydellisiä. Maaseudulla poliisitoimesta vastasivat nimismiespiirit. (Arkistolaitos 20.1.2012; Komiteamietintö 1986:16, 211-214).

Poliisilaitosten tehtävät olivat itsenäisyyden ajan alkuvuosina monipuolisia. Aluksi poliisilaitokset vastasivat lähinnä järjestyksen pidosta ja valvonnasta. Myöhemmin tehtävät laajenivat ja poliisilaitokset alkoivat vastata rikostutkinnasta, irtolaisten kiinniotosta, rikollisia koskevien tilastojen ylläpidosta, irtolais- ja alkoholistasioista. Lisäksi poliisilaitokset vastasivat ajokorttiasioista ja autojen rekisteröinneistä, passi- ja muista

<sup>11</sup> Täydellisessä poliisilaitoksessa oli kanslia, keskusosasto, rikososasto, järjestysosasto, huolto-osasto(Arkistolaitos)



lupa-asioista, liikenneasioista sekä ulkomaalaisten oleskelu- ja työasioista. (Arkistolaitos 20.1.2012).

Suurissa kaupungeissa poliisilaitoksiin kuului useita eri osastoja, jotka vastasivat eri tehtävistä. Poliisilaitoksessa 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. (Arkistolaitos 20.1.2012).

Suomen itsenäistyttyä poliisitoimi pysyi ennallaan. Poliisiasioita sisäasiainministeriössä hoiti vain kolme esittelijää, joten keskushallinto oli tuolloin hyvin pieni. Vuonna 1926 perustettiin ministeriöön poliisiosasto, jossa poliisin ylijohdo toimi. Vuonna 1925 annettiin poliisitoimiasetus<sup>12</sup>, mutta se ei juuri muuttanut kaupunkipoliisin järjestysmuotoa. Poliisitoimi pysyi sellaisena millaiseksi se oli vakiintunut. Poliisitoimiasetus antoi poliisilaitoksille suhteellisen vapaat kädet erilaisille järjestelyille sen mukaan, mitä paikalliset olosuhteet vaativat. Kaupungeissa, joissa oli täydellinen poliisilaitos poliisipäällikkönä toimi poliisimestari ja niissä kaupungeissa joissa täydellistä poliisilaitosta ei ollut, päällikkönä toimi poliisikomisario. Lääneissä poliisitoimen johtajina toimivat maaherrat, joiden alaisena olivat poliisiohjaajat. Poliisiohjaajien virat muutettiin 1930 poliisitarkastajan viroiksi. Vuonna 1931 poliisitarkastajan virat vakinaistettiin, jolloin heistä tehtiin läänin alueella toimivien poliisiviranomaisten esimiehiä. Tämän jälkeen poliisitarkastajat toimivat mm. poliisipiirien laillisuusvalvojana. Poliisitoimi oli suurempien kaupunkien poliisilaitoksissa jakaantunut järjestys- ja rikososastoihin. Isoissa poliisilaitoksissa vallitsi tuolloin erittäin byrokraattinen ja hierarkinen linjaorganisaatio. Linjojen välillä ei ollut juuri yhteistoimintaa. Järjestyspoliisien toimintaa kontrolloivat ns. tarkastuskonstaapelit taholta, jotka valvoivat mm. yllätystarkastuksin, että passipoliisi oli suorittamassa annettua tehtävää. (Arkistolaitos 20.1.2012; Hietaniemi 1992, 155; Komiteamietintö 1986:16, 217-218).

<sup>12</sup> Asetus poliisitoimesta Suomessa 57/1925

Poliisitoimeen tuli merkittäviä muutoksia vasta toisen maailmansodan jälkeen, kun alettiin perustaa niin sanottuja uusia kaupunkeja<sup>13</sup>. Näiden kaupunkien osalta vuoden 1966 poliisilaki sääti, että uudet kaupungit kuuluivat nimismiespiiriin, eikä uusien kaupunkien tarvinnut osallistua poliisilaitoksen menoihin niin kuin oli vanhojen kaupunkien velvollisuutena. 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. (Arkistolaitos 20.1.2012; Keskinen & Silvennoinen 2003, 347).

Ns. vanhat kaupungit poliisilaitoksineen muodostivat oman alueensa ja muu maa oli jaettu nimismiespiireihin. Valtakunnassa oli tuolloin 229 nimismiespiiriä, joista muodosteltiin 1970 – luvun lopulla noin 66 poliisin yhteistoiminta-alueita. Yksi syy yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen oli poliisin siirtyminen työaikalain piiriin vuonna 1969. Yhteistoiminta-alueiden myötä maaseutupoliisikin alkoivat erikoistua. Yhteistoiminta-alueilla joitakin henkilöitä siirrettiin rikostutkintatehtäviin. Raja-aitoja ei rikostukijoiden ja järjestyspoliisin välille juuri syntynyt, koska toimintaan oli aiemmin liittynyt yhdessä tekemisen kulttuuri. Järjestyspoliisit jatkoivat ns. sekatehtävää eli toimivat osin tutkintatehtävissä. Nimismiespiirien toimintavalmiusajoista ei ole tilastotietoja, mutta Halsuan vanhemman konstaapelin eli maalaispoliisin päiväkirjamerkinnästä voisi päätellä, ettei suurempia viiveitä hälytykselle mentäessä tapahtunut: *”Kiireisestä heinäajasta huolimatta lähdin välittömästi kolaripaikalle”*. (Komiteamietintö 1986:16, 253-254).

<sup>13</sup> Uusiksi kaupungeiksi kutsutaan kaupunkeja, jotka on perustettu vuoden 1959 jälkeen.

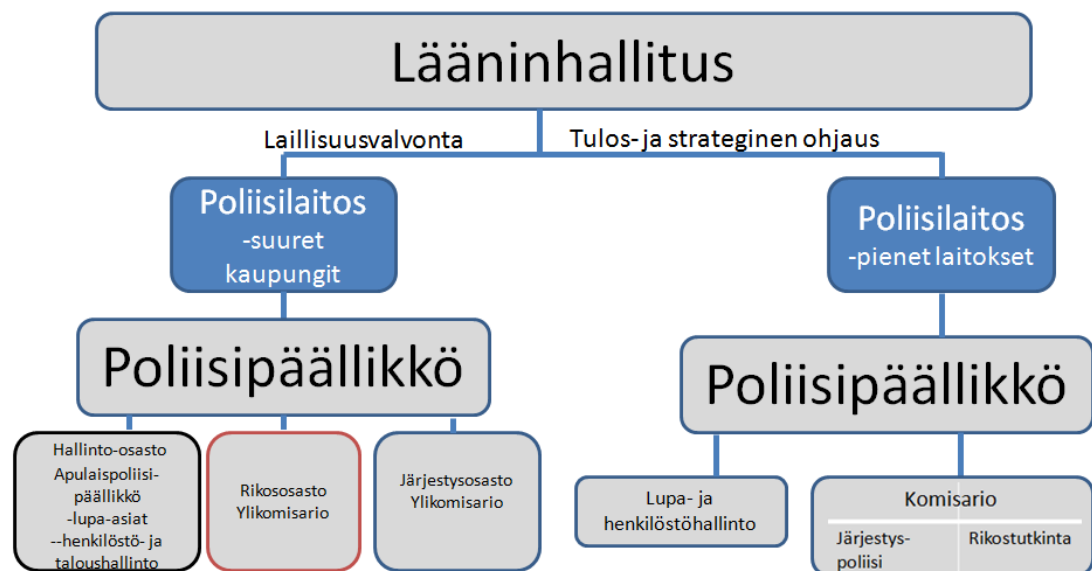
Suurempien poliisilaitosten linjaorganisaatioiden välinen yhteistoiminta oli aina 1970-luvun lopulle asti hyvin minimaalista. Joissakin poliisilaitoksissa järjestyspoliisin henkilöstöllä oli ehdoton kieltä osallistua esimerkiksi rikospoliisin päivittäispalavereihin. Tehtäväraja oli hyvin selkeä, eikä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

Edellisen vanhan nimismiespiirijärjestelmän voidaan katsoa lakaneen kokonaan vuonna 1996 kihlakuntauudistuksen myötä, jolloin poliisihallinto järjestettiin uudelleen. Tällöin lakkautettiin vanhanmuotoiset 229 nimismiespiiriä eli kaikkiaan 246 poliisilaitosta, joista osa oli kaupunkien poliisilaitoksia. (Arkistolaitos 20.1.2012; Komiteamietintö 1986:16).

Poliisipiirien yhteistoiminta-alueista muodostettiin pienin muutoksin 90 kihlakunnan poliisilaitosta vuonna 1996. Suomi jaettiin 90 kihlakuntaan<sup>14</sup>, joissa hoidettiin poliisin, rekisteri-, syyttäjä- ja ulosottoimen paikallishallinnot. Kihlakunnat jakaantuivat 77 yhtenäisvirastoon, jossa syyttäjä, maistraatti, ulosotto ja poliisi sidottiin toisiinsa ns. taustaorganisaatiolla eli kihlakunnanvirastoon sekä 13 erillisvirastoon, joissa maistraatin, poliisin, syyttäjien ja ulosoton paikallishallintoyksiköt toimivat käytännössä itsenäisinä toisistaan riippumattomina erillisinä yksiköinä. Yhtenäisvirastomalli oli sisäasiainministeriön ajama toimintamalli, jossa yhteinen henkilöstö hoiti viraston yleisiä hallintotehtäviä mm. toimitila-asiat. Yhtenäisvirastoja 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. Yhtenäisvirasto aiheutti aika paljon epäselvyyttä vuoden 1996 uudistuksen alkuaikoina. Kihlakunnanvirastojen hallintoa pidettiin turhan kalliina ja byrokraattisena. Apulaisvaltakunnansyyttäjä Martti Jaatinen lausui uudistuksesta: *"Yhtenäisvirastomalli on hankala*

<sup>14</sup> Laki poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta 156/1996. Asetus poliisin hallinnosta 158/1996.

paikallistasolla. Se on lisännyt turhaa byrokratiaa. Jos esimerkiksi saamme johonkin kihlakuntaan uuden syyttäjän viran, niin hänen työtilojaan varten on erikseen hankittava rahat sisäministeriön koko virastolle myöntämistä yhteisistä rahoista." (HS 3.2.1999). Jo uudistusta valmisteltaessa todettiin, että kihlakuntia oli syntynyt liikaa ja että etenkin poliisin toimintavalmiuden oletettiin siitä kärsivän. Hallinnon keventämiseksi tarkoitettu uudistus oli siltä osin epäonnistunut. Stenvallin tutkimuksessa tuli esille kihlakunnan viraston toiminnoissa mm. johtoryhmätyön ja tehtävien koordinoinnin ongelmia. (Stenvall, 1999, 231-235; HS 26.11.2004; HS 10.2.1999).



Kuvio 4. Väliportaan hallinto ja poliisilaitokset vanhassa rakenteessa. Läninhallitus toimi väliportaan 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 funktionaalinen rakenne, joissa henkilöstö muodostui moniosaajista. Näitä pieniä poliisilaitoksia oli noin 40 prosenttia kaikista poliisilaitoksista.

Kihlakuntien myötä poliisihallinto siirtyi byrokraattisesta organisaatiosta askeleen kohti jälkibyrokraattista aikakautta. Muutos näkyi erityisesti juuri maakunnissa toimivien kihlakuntien poliisilaitoksissa. Kihlakuntiin saatiin oma tulosbudjetti. Tulosbudjetti otettiin käyttöön kaikissa valtion organisaatioissa 1995 loppuun mennessä. Hajautettu vastuunjako näkyi

mm. tulosbudjetin käyttövastuun siirtämisenä lääninhallituksilta kihlakunnille, joihin siirrettiin myös henkilöstön nimittämisoikeudet. Aiemmin nimityksistä huolehti lääninhallitus. Henkilöstö pääsi useimmissa kihlakunnantien poliisilaitoksissa käyttämään todellista vaikuttamismahdollisuutta mm. nimitys-, hankinta-, suunnittelu- ja budjettiasioissa. Stenvallin (1999) tutkimuksesta ilmenee, että erityisesti poliisihallinto koki oman toimintansa itsenäisen päätäntävällän kasvaneen. Kihlakuntien johtamismallissa oli selvästi huomioitu New Public Management (NPM), uusi julkisjohtaminen, minkä suuntaisesti 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."*

Poliisipäällikkö haastattelussa: *"Kihlakunta-ajanjakso oli kaikille parasta aikaa. Kehysbudjettiin siirtyminen toi mielekkyyttä toimintaan. Poliisitoiminta voitiin pitää maakunnallisten hätäkeskusten ansiosta hajautettuna"*. (Haastattelu 6).

Uusimmassa organisaatiojärjestelmässä paikallispoliisi koostuu 24 poliisilaitoksesta, joilla palveluverkkona on pääpoliisiasema, poliisiasemia, poliisin palvelupisteitä sekä yhteispalvelupisteitä. Poliisin lupapalveluista vastaa paikallispoliisi. Lupapalveluita on tarjolla noin 280 poliisilaitosten toimipisteessä ja yli 50 yhteispalvelupisteessä ympäri maata. Poliisin koko henkilöstön määrä on noin 10 900, josta erilaisissa poliisiviroissa on noin 7800 henkilöä, joista taas paikallispoliisin operatiivisissa tehtävissä toimii noin 5900 poliisihenkilöä. Suomessa on yksi poliisi 681 kansalaista kohti. ([www.poliisi.fi](http://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 tiukempaan linjaorganisaatiojärjestelmään. ([www.poliisi.fi](http://www.poliisi.fi) 20.1.2012).

## **4.2 Uuden poliisilaitosjärjestelmän syntyminen**

Ruotsista haettiin poliisin hallintorakenneuudistukselle oppia. Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa (2000) on arvioitu Suomen poliisin tilaa: *”Yksisyys poliisin ”kalleuteen” 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).

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 2005 käynnisti odotetun poliisin hallintorakenneuudistuksen (PORA I -vaiheen.) Hallintorakenneuudistus oli kaksivaiheinen eli PORA I ja PORA II. Ensimmäisessä vaiheessa PORA I:ssä tarkasteltiin paikallispoliisin organisaatorakenteita ja poliisipiirien määrää. Toisessa vaiheessa PORA II –vaiheen muutoksen kohteena olivat Liikkuva poliisi, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, poliisin lääninjohto ja sisäasiainministeriön poliisiosasto. (SM tuottavuusohjelma, 2005; SM 11/2007).

Valtion tuottavuusohjelman julkistamisen aikoihin 2003-2005 kihlakuntien nimismiespiiriäikaisia poliisiasemia ryhdyttiin sulkemaan ja poliisipalveluja keskitettiin entisestään kihlakuntien keskuspaikkoihin. Tämän aikajakson sentralisoinnin vaikutuksesta ryhdyttiin kihlakuntien keskuspaikkoihin rakentamaan kapasiteetiltaan ylisuuria poliisilaitoksia. Nimismiespiiriäikaisten poliisiasemien sulkemista vauhditti osaksi tieto, että jos maahan tulee vain 40 poliisilaitosta, niin todennäköisesti rakenteellisesti terveiksi ajatellut alueet voisivat toimia itsenäisinä uusina poliisilaitoksina. Tuottavuusohjelman käynnistyttyä ryhdyttiin käymään neuvotteluja siitä, mitkä kihlakunnat muodostaisivat uudet poliisilaitokset. Useimmat suunnitelmat romuttuivat kun ministeriön päätöksellä perustettiin vain 24 poliisilaitosta. (Taulukko 5).

Vuonna 2009 tapahtuneen organisaatiomuutoksen jälkeen poliisin lupapalvelupisteitä on karsittu. Tilalle on etsitty korvaavia vaihtoehtoja;

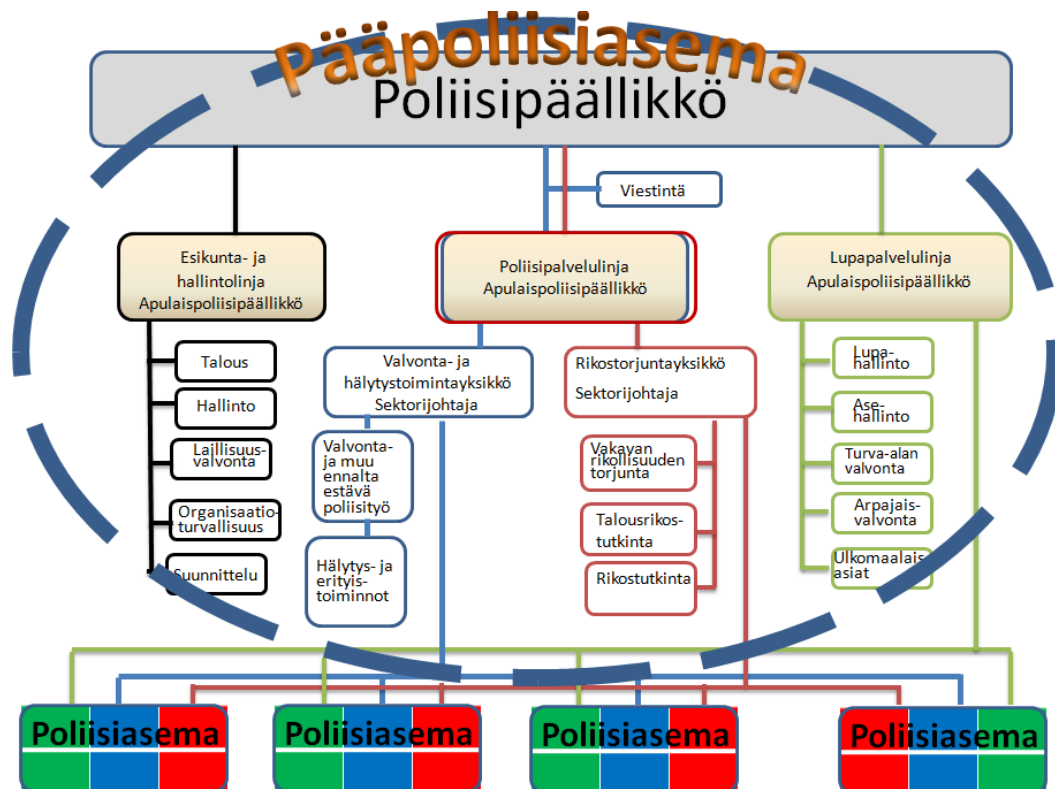
liikkuva lupapalveluauto, yhteispalvelupisteet ja edelleen kehitysvaiheessa oleva sähköinen asiointi. Poliisin lupapalveluiden keskittämisen yhtenä edellytyksenä tuottavuusohjelmassa mainittiin sähköisen asiointin käynnistäminen. Sähköisellä asiointilla oli tarkoitus parantaa erityisesti poliisin lupahallinnon toimivuutta, sekä vaikuttaa edelleen muiden toimintojen kehittämiseen. Poliisin eri lupapalveluista oli tarkoitus sähköistää sekä koko että osaprosesseja. Lupa-asioiden sähköistäminen on kuitenkin viivästynyt alkuperäisestä tavoitteesta useilla vuosilla. Sähköisen lupakäsittelyn toteutumista voidaan odottaa aikaisintaan vuonna 2014. (SM tuottavuusohjelma, 2005; Haraholma 2011).

Peruspoliisipalvelujen saatavuutta on pyritty säilyttämään siten, että monia poliisin toimintoja on siirretty muille hallinnonaloille tai yksityiselle sektorille. Passintarkastukset on siirretty jo aiemmin rajavartiolaitokselle ja edelleen rajavartiolaitoksen toimialuetta on muutoinkin laajennettu yhteistoiminnan helpottamiseksi. Rajavartiolaitos on ottanut hoitaakseen mm. ihmiskaupan ja sisäistä turvallisuutta uhkaavan terrorismin torjunnan ja se on hankkinut erityisryhmän terrorismin torjuntaan. Rajavartiolaitoksen<sup>15</sup> toimintaa on esitetty laajennettavaksi lisäksi kotihälytystehtäviin, mutta sotilasorganisaation toimiminen rauhan aikana sisäisen turvallisuuden tehtävissä ei ole koulutuksenkaan puolesta ongelmatonta. Harva-alueiden poliisiasemilla on kokeiltu yksityisten vartiointiliikkeitä kiinniotettujen valvonnassa, mutta se ei ole edennyt kokeilua pitemmälle, koska eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että vartijan toimi on ainakin osin perustuslaissa tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Vartija voi joutua puuttumaan perustuslaissa suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja omaisuuden suojaan ja vartija voi joutua käyttämään voimakeinoja, jotka ylittävät jokaiselle kuuluvat ns. jokamiehen oikeudet. Uusimpana esityksenä on siirtää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonta toreilla ja puistoissa yksityisille järjestyksenvallvojille. (EOAK 1640/2008; HS 14.5.2012).

Pääministeri Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa 2007 oli kirjattu poliisin hallintorakenteen uudistamisesta seuraavaa:

<sup>15</sup> (L RVLH 577/2005, 6 ja 9 §; L RVL 578/2005, 25 §).

”Poliisipiirien määrä vähennetään ja hallintorakenteen uudistusta jatketaan siten, että se kohdistuu jatkossa myös poliisin ylijohtoon, poliisin lääninjohtoihin, poliisin valtakunnallisiin yksiköihin sekä Helsingin poliisilaitokseen. Näin siirretään voimavaroja hallinnosta palveluihin. Uudistuksen yhteydessä varmistetaan poliisipalvelujen saatavuus koko maassa.”



Kuvio 5. PORA I -vaiheen poliisilaitokset. Poliisilaitokset jakaantuvat kolmeen linjaan. Värit osoittavat, että tämä linjajako ulottuu myös pääpaikan ulkopuolisiin poliisiasemiin. Näiden poliisiasemien linjojen välinen toiminta ohjataan linjan ylitason kautta. Poliisiaseman esimies ei siis voi ohjata oman poliisiasemansa linjojen välistä horisontaalista toimintaa. Poliisiasemien lisäksi alueella voi toimia poliisilaitoksen palvelupisteitä.

Uusi palveluverkko sisältää nyt pääpoliisiaseman, poliisiasemia, poliisin palvelupisteitä sekä yhteispalvelupisteitä. Poliisin lupapalveluista vastaa paikallispoliisi. (Kuvio 5). Lupapalveluita on tarjolla noin 280 poliisilaitosten toimipisteessä ja yli 50 yhteispalvelupisteessä ympäri maata. Poliisin lupapalvelut liittyvät pääasiassa poliisin varsinaisiin ydintoimintoihin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, rikosten ennalta estämiseen ja liikenneturvallisuuden edistämiseen. Uusi organisaatiojärjestelmä toi linjajaon kaikille poliisiasemille. ([www.poliisi.fi](http://www.poliisi.fi) 20.1.2012).



### 4.3 Poliisilaitosten johdon määrään liittyvä kriittinen keskustelu

Poliisijohdon kokoon liittyvä kritiikki alkoi voimistua 1990-luvun alussa, jolloin kritiikki kohdistui ensimmäisenä Helsingin poliisilaitokseen.

*"Asian korjaaminen kiikastaa lähinnä Helsingin poliisilaitoksesta, jossa olisi paljon uudistettavaa. Sen organisaatio pitäisi panna heti remonttiin, vähentää päälliköitä ja siirtää miehiä sisältä ulkotöihin, mutta "laitos on kaikista epäkohdista huolimatta itse hyvin tyytyväinen omaan toimintaansa", sanoo Virolainen (HS 9.12.1990).*

Vuonna 1996 toteutetun kihlakuntauudistuksen raskauteen ja sekavuuteen liittyvät ongelmat näyttivät Helsingin Sanomien (1996) lehtikirjoituksen mukaan olleen tiedossa jo ennakkoon. Tätä seikkaa tukee myöhemmin Stenvallin (1998) tekemä tieteellinen tutkimus.

*"Uudistusta ei ole kaikilta osin viety loppuun asti. Kihlakunnanviraston hallinto on turhan sekava. Viraston päälliköllä ei ole käytännössä juuri mitään valtaa. Hänen alaisuudessaan on vain viraston yhteinen henkilöstö, mikä saattaa tarkoittaa yhtä henkilöä. Poliisiasioiden hoidosta vastaavat ja sopivat sisäministeriö, läänin poliisijohto ja poliisipäällikkö. Syyttäjiä ja ulosottoa taas johtaa oikeusministeriö. Päätoiminen kihlakunnanviraston päällikkö olisi tällä organisaatiolla todella turha johtaja. Vuonna 1992 annettu laki valtion paikallishallinnon kehittämisestä pyrkii kokoamaan palvelut yhteen ja siirtämään päätösvallan paikallistasolle. Työ on vielä kesken, mutta kihlakuntamalli antaa siihen hyvät eväät." (HS 24.11.1996).*

Suurien poliisilaitosten organisaatioita ryhdyttiin mittavammin uudistamaan vasta 2000-luvulla.

*"Helsingin uusi poliisikomentaja Jukka Riikonen ryhtyi heti toimikautensa alussa valmistelemaan hallinnonuudistusta. Ehkä jo ensi vuoden alussa Helsingistä häviävät tutut nimikkeet järjestyspoliisi ja rikospoliisi. Samalla apulaispoliisipäälliköiden määrä putoaa kahdesta yhteen. Vielä viime vuonna apulaispäälliköitä oli kolme, mutta hallintopoliisiyksikön lakkautuksen jälkeen poistui myös yksi päällikön virka" (HS 20.9.2002).*

Poliisihallinnon kritiikki kasvoi erityisesti 2000 -luvun alkupuolella. Kritiikki kohdistui paikallispoliisin organisaatorakenteisiin.

*"Yksi poliisitoimen kehittämisen jarru on valtion paikallishallinto. Jokaisessa 90 kihlakunnassa pitää olla poliisilaitos ja sillä oma poliisipäällikkönsä. Poliisin ylijohdon mielestä poliisipalvelut voidaan hyvin keskittää 30-40 kihlakuntaan. Silloin poliisi pystyy toimimaan nykyistä tehokkaammin ja pienemmillä kustannuksilla. Ajatus herättää monilla tahoilla vastustusta. Poliisipäälliköt ovat luonnollisesti huolissaan työpaikoistaan. Osa on jopa loukkaantunut, kun heidät on leimattu muka tarpeettomiksi. Syrjäseutujen asukkaat pelkäävät poliisin lopullisesti katoavan kauas suurimpiin asutuskeskuksiin" (HS 1.9.2002).*

*"Poliisin toiminta ja hallinto eivät pitkään aikaan ole olleet oikeassa suhteessa toisiinsa. Suomessa on aivan liikaa poliisilaitoksia, mikä on estänyt järkevän poliisityön. Poliisi on ollut kymmenen vuotta sitten toteutetun kihlakuntauudistuksen vanki" (HS 13.2.2007).*

*"Poliisin aluehallinnon uudistaminen on myös hyvässä vauhdissa. Vielä vuonna 1996 Suomessa oli 229 poliisipiiriä, mutta vuoden 2009 alusta poliisiasioita hoidetaan 24 poliisiasemalla. Muutos tarkoittaa, että lääninhallitusten rooli poliisitoimen johtamisessa pienenee. Operatiivinen toiminta siirtyisi perustettavaan poliisivirastoon tai -hallitukseen. Poliisi siirtyy kolmiportaisesta organisaatiosta tehokkaampaan kaksiportaiseen"(HS 3.12.2007).*

*"Päällikköpuolta on ryhdyttävä ohentamaan", ministeri Rajamäki sanoi. "Alkuvaiheessa uudistus koskettaisi lähinnä poliisipäälliköitä ja heidän esikuntiaan" (HS 10.7.2007).*

*"Helsingin poliisikomentaja Jukka Riikonen on sitä mieltä, että resurssiriuikutus pois. Nyt tarvitaan muutoksia poliisin rakenteissa ja ohuempaa päällikköporrasta. Hän ehdottaa isoa leikkausta poliisilaitosten määriin. Riikosen mukaan tiukka aika edellyttää sitä, että Helsingin mallin mukaan muuallakin maassa poliisissa aletaan säästää ja karsia. Vaikka Suomi on iso maa, meitä on vain vähän yli viisi miljoonaa. Täytyy miettiä, miten monta esikuntaa me oikeasti tarvitsemme, hän sanoo(Helsingin poliisikomentaja Jukka Riikonen sanoo, että Suomessa olisi varaa ohentaa poliisin hallintoa. Riikonen vähentäisi esimerkiksi poliisilaitosten määrää rajusti. Niitä on nyt 24, kun viidelläkin tultaisiin toimeen.*

*Poliisikomentajaa ihmetyttää, että monissa poliisilaitoksissa on yhä useita apulaispoliisipäälliköitä. Hän myös kummastelee poliisihallituksen ja sisäministeriön poliisiosaston paisumista" (HS 16.12.2011).*

Poliisihenkilöstöä hämmästytti PORA I -vaiheen aikana Sisäasiainministeriön poliisiosaston, myöhemmin poliisihallituksen perustelut ja linjaukset poliisilaitosten apulaispoliisipäälliköiden suuren määrän tarpeellisuudesta, kun tavoitteena oli hallinnon keventäminen. Tarpeellisuutta perusteltiin sillä, että poliisipäälliköille pitää saada "sopivat tehtävät", koska heitä ei voida irtisanoa. Monet poliisipäälliköt olivat koulutukseltaan juristeja, syyttäjätoustaisia ja usein tutkinnanjohtajakoulutuksen saaneita henkilöitä, minkä puolesta he olisivat siis erinomaisesti soveltuneet operatiivisiin johtotehtäviin mm. tutkinnanjohtajiksi. Tämä ainutlaatuinen osin ylimääräisillä apulaispoliisipäälliköillä toteutettu virkajärjestely aiheutti sen, että yhdessä poliisilaitoksessa saattoi olla jopa seitsemän apulaispoliisipäällikköä. Lisäksi niihinkin uusiin poliisilaitoksiin, joissa ei ylimääräistä poliisipäällikköreserviä ollut, perustettiin silti poliisihallituksen ohjeen mukaisesti kolme apulaispoliisipäällikön virkaa. Tämä nimitysmenettely kärjisti taloudellista tilannetta entisestään. SM:n poliisiosasto ilmoitti alkujaan, että apulaispoliisipäälliköiden eläköitymisen tai muihin virkoihin

siirtymisen jälkeen näitä apulaispoliisipäällikön virkoja ei täytetä. Kuitenkin niitä täytettiin, koska ministeriön poliisiosaston linjauksen mukaan jokaisessa keskisuudessa poliisilaitoksessa tulee olla vähintään kolme apulaispoliisipäällikköä eli joka linjalla ainakin yksi. Tämä resursseja tuhlaava linjaus aiheutti sen, että useille poliisilaitoksille jouduttiin nimittämään jatkuvasti ns. sivusta apulaispoliisipäälliköitä, koska siirtovelvollisuutta apulaispoliisipäälliköille tai poliisipäälliköille ei ollut asetettu. (Kuvio 6).

Vastaajien kommentteja:

*"Kun yksi apupäällikkö lähti, niin virka oli haettavana saman tien ja täytettiin nopeasti. Ei tämä organisaatio tällä tavoin kevene"*

*"Tarpeettomat esimiestasot päällikkö- ja apulaispoliisipäällikkötasolla vie terän toiminnalta".*

*"Useita apulaispoliisipäälliköitä, ylikomisarioita ja komisarioita on paljon, päivisin heitä on enemmän talossa kuin kentällä poliiseja".*

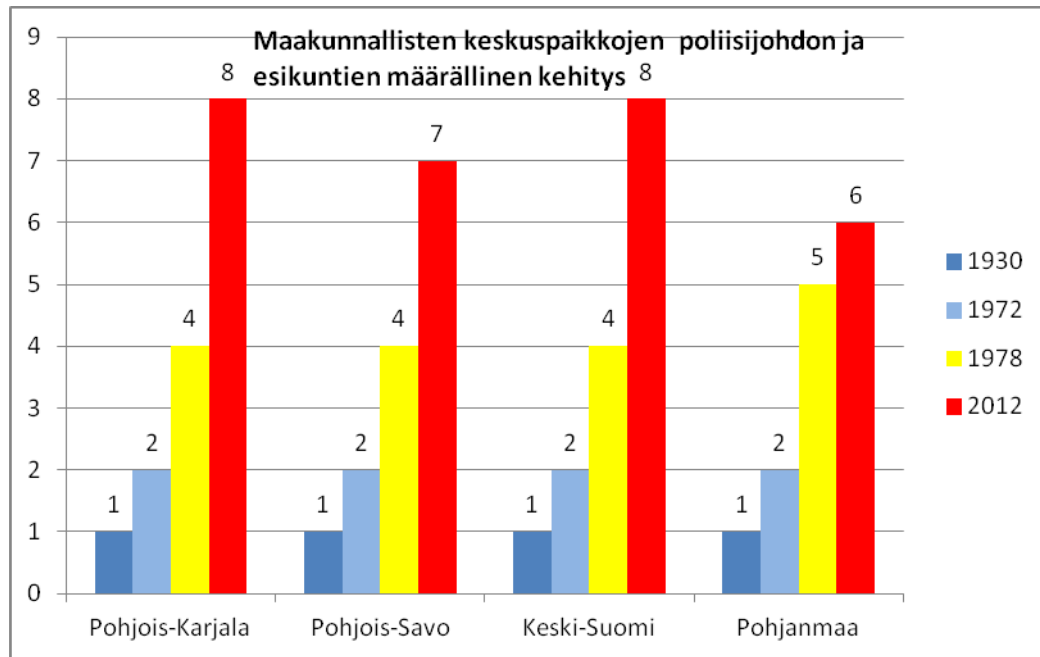
*"Apulaispäälliköitä riittää varmasti yli oman tarpeen. Jos jostain pitäisi säästöjä tehdä, niin ylemmistä viroista. Tuskin tämän kokoinen laitos tarvitsee noin monta paperinpyörittäjää".*

*"Ennen yksi apulaispoliisipäällikkö nyt kolme kappaletta. Jokaisella oma esikunta. Uudistus on vienyt sisätöihin kentältä 5- 10 kokenutta toimijaa. Hallinnonuudistus on epäonnistunut täysin jos mittarina on ollut vakituisen kenttätöissä toimivan poliisihenkilöstön lisäys".*

Kovasta julkisesta kritiikistä huolimatta paikallispoliisi näyttää empiirisen havainnon ja tilastollisen tarkastelun mukaan rakentavan omaa esikuntaansa poliisin keskushallinnon esimerkin mukaisesti. Poliisilaitosten esikunnat kasvavat, monimutkaistuvat ja moniportaistuvat. Maakuntien poliisijohdon ja esikuntien määrä on poliisiviroissa kasvanut. (Kuvio 6).

Sektorijohtaja esikunnista:

*Nyt kun toimintaa keskitettiin, niin byrokratia toi pikkuisen lisää esikuntaa. Keskittämisestä johtuen esikuntia jouduttiin lisäämään. Aikaisemmin esikuntatehtäviä tehtiin oman toimen ohella. (Haastattelu 1-7).*



Kuvio 6. Paikallisen poliisijohdon määrällinen kehitys. Maakunnallisen poliisijohdon ja esikunnan määrä on kasvanut yhden poliisiohjaajan ajoista paljon. Tilastoissa on ainoastaan poliisihenkilöt. Keskisuudessa poliisilaitoksessa saattaa nykyisin olla sihteeristöineen kaikkiaan jopa yli 20 henkilöä johto-, esikunta- ja hallintoyksikössä. Tämä on lähes saman verran kuin vuonna 1972 oli henkilöstöä koko poliisin keskushallinnossa. (Arkistolaitos; PolStat; tutkimuksen haastattelut).

#### 4.4 Poliisin keskushallinnon kehitys

Poliisin keskushallinto on kasvanut itsenäisyysajan alkuvuosien kolmen esittelijän ajoista merkittävästi. Vuonna 1972 keskushallinnossa oli 29 virkamiestä. Väliportaanhallinnossa eli lääninhallituksissa oli tuolloin 19 poliisihenkilöä. Vuoden 1972 aikana väliportaanhallintoon eli lääninhallitusten poliisiosastoihin lisättiin lääninkomisariat. Samana vuonna tehtiin päätös, ettei suunniteltua poliisihallitusta perusteta. Päätös merkitsi muun muassa liikkuvan poliisin aseman säilymisen ennallaan. Poliisien vuoden 1976 lakon jälkeen lääninhallitusten poliisiosastoja kasvatettiin yhdellätoista uudella komisarion viralla. Tavoitteena oli tiukentaa lääninhallitusten valvonta- ja ohjausjännettä liikkuvaan poliisiin. Lakon jälkeen paikallispoliisin yhteistoiminta-alueille nimitettiin komisariat johtamaan peruspoliisityötä.

Apulaispoliisitarkastajan näkemys vuoden 1977 LH:n poliisiosaston virkamäärän kasvattamisesta:

*"No jos se on otettava, niin voidaanhan se LP:n komisario ottaa lääninhallituksen poliisitoimistoon vaikka autonkuljettajaksi, kyllä kai sille jotain muitakin hommia keksitään". (Haastattelu 8).*

Varsinaisesti poliisin keskushallinnon kasvattamien ja itsevaltiuden jakso sai alkunsa vuonna 1990, jolta ajalta on Helsingin sanomien pääkirjoitus:

*Sisäministeriössä valmistellaan parhaillaan organisaatiouudistusta, joka vahvistaa poliisiylijohtaja **Olli Urposen** asemaa maan ylimpänä poliisiviranomaisena. Uudistuksella yksinkertaistetaan ministeriön poliisiosastoa siirtämällä lisää vastuuta poliisiylijohtajalle ja hänen alaisuuteensa perustettaville viidelle uudelle yksikölle. Poliisiylijohtaja toimii nykyisin lähes pelkästään muodollisena esimiehenä. Käytännön ratkaisut on jo pitkään tehty alemmalla tasolla." (HS, 27.2.1990).*

Helsingin Sanomissa (1990) olevan lehtikirjoituksen jälkeen poliisin keskushallintoon perustettiin viisi yksikköä, minkä jälkeen poliisin keskushallinto alkoi vahvistua linjaorganisaatiojärjestelyillä. Liikkuvan poliisin johto siirrettiin tässä yhteydessä SM:n poliisiosastoon, jonne muodostettiin liikenteen toimintayksikkö. Vuonna 1992 poliisin keskushallintoon kuului jo 77 henkilöä. Lääninhallituksissa oli tuolloin 49 poliisihenkilöä. Lääninhallituksen poliisijohto johti toimintoja läänissä ja huolehti paikallispoliisin, keskusrikospoliisin ja liikkuvan poliisin yhteistoiminnasta.<sup>16</sup> (Arkistolaitos 20.1.2012, SPL).

Vuonna 1993 SM:n poliisiosasto jälleen kerran antoi liikkuvan poliisin jatkaa toimintaansa, kunhan organisaatiota muutetaan kevyemmäksi. Aiemmin liikkuvan poliisin maakunnalliset yksiköt(osastot) olivat suoraan liikkuvan poliisin päällikön alaisia. Kun vuonna 1994 liikkuvan poliisin hallinnolliset alueet supistettiin neljään yksikköön, niin SM:n poliisiosastoon siirretyn liikkuvan poliisin päällikön alaisina toimi neljä yksikön päällikköä, jotka taas olivat maakunnallisten yksikköjen esimiehiä. Organisaatiomuutoksen jälkeen liikkuva poliisikin siirtyi SM:n poliisiosaston määräyksellä aiemmasta kaksiportaisesta organisaatiosta kolmiportaiseen organisaation ja tämä todettiin Helsingin Sanomien 6.12.1993 kirjoituksessa byrokratiaa vähentäväksi järjestelmäksi.( katso myös HS 20.2.1993).

<sup>16</sup> Poliisilaki 84/1966. Poliisiasetus 119/1969. Laki poliisilain muuttamisesta 53/1973. Laki poliisin hallinnosta 110/1992

*"Liikkuvan poliisin taistelu olemassaolostaan on ohi, minkä merkiksi sisäministeriö on hyväksynyt sille uuden organisaation, ja vuoden 1994 alusta toiminta uudistuu. Kuulun partaalla heilunut liikkuva poliisi loppujen lopuksi vahvistivat asemansa mielensä mukaiseksi. Liikkuvan poliisin yksitoista alueellista osastoa muuttuvat neljäksi yksiköksi. Kun byrokratia vähenee, se pystyy siirtämään väkeä kenttätyöhön". (HS 06.12.1993).*

Paradoksaalista oli, että samanaikaisesti kun sisäasianministeriö moitti Helsingin poliisilaitosta mittavasta hallinnosta, niin se ryhtyi kasvattamaan omaa hallintoaan merkittävästi ja loi muun muassa liikkuvaan poliisiin yhden hallintoportaan lisää.

Poliisin ylijohdo näyttää median artikkeleiden mukaan 2000 -luvun alkupuolella aloittaneen suunnitelmat suuremman keskushallinnon rakentamisesta. Uudessa järjestelmässä toimisi poliisihallitus, jonka tehtävänä olisi johtaa poliisitoimintaa keskitetysti. Tästä antaa viitteitä HS pääkirjoitus 31.12.2000;

*"Operatiivinen poliisijohto olisi oma itsenäinen yksikkönsä poliisihallituksen tyyliin. Nyt ei puhuta 1970-luvun malliin hallituksesta, vaan tilalle keksitään jotain muuta. Perimmäisenä tarkoituksena on joka tapauksessa heittää ministeriöstä ulos sellaiset tehtävät, jotka sinne eivät kuulu. Poliisin ylijohdon pitää pystyä keskittymään poliisitoimen johtamiseen eikä hajottamaan aikaansa lainsäädännön tai tulossuunnittelun kehittämiseen. Johtoajatuksena on, että nykyistä itsenäisempi poliisi voisi olla myös tehokkaampi poliisi".*

Nämä ministeriön poliisiosaston suunnitelmat mittavan keskushallinnon synnyttämiseksi poikkesivat valtion yleisistä hajautussuunnitelmista. Valtion keskushallinnon uudistamisraportissa 28.6.2002 todetaan, että ministeriöstä ja muusta keskushallinnosta siirretään alue- ja paikallistasolle kaikki ne tehtävät, joiden osalta se on mahdollista. (Ministerityöryhmä 2002).

Poliisin keskushallinto ryhtyi toimimaan siis ministeriötyöryhmän raportista poiketen päinvastaiseen suuntaan eli kasvattamaan keskushallintoa. Keskushallinnosta tuli kaksiportainen järjestelmä, joka muodostui Sisäasiainministeriön poliisiosastosta ja uudesta vuoden 2010 alussa perustetusta poliisihallituksesta. Poliisihallituksen tehtäväksi määriteltiin poliisitoiminnan suunnittelu, kehittäminen, johtaminen ja valvominen sekä tukitoimintojen tuottaminen. Lisäksi poliisihallitukselle asetettiin vastuu poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa, poliisiyksiköiden

tulosohjauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille, sekä päätökset poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta. Poliisihallitus toimii Helsingin lisäksi Turussa, Mikkelissä ja Oulussa valtion aluehallintovirastoissa sekä Hämeenlinnassa, Kouvolassa, Joensuussa ja Riihimäellä. ([www.poliisi.fi](http://www.poliisi.fi) 1.9.2011).

HS 9.3.2010 *"Arkkipiispa vihkii poliisihallituksen. Silloin, kun kirkonmies on tuollaisessa mukana puhumassa, siihen liittyy jonkinlainen rukous työn ja nimenomaan niiden ihmisten puolesta, jotka siellä uudessa organisaatiossa tekevät työtä, vastasi Arkkipiispa"*

Vuoden 2011 aikana alkoi merkittävä kritiikki poliisihallituksen (POHA) koosta, kun keskushallinto jatkoi kasvuaan, vaikka alkuperäisen tavoitteen mukaan hallinnon piti keventyä. Seuraavista lehtikirjoituksissa on aiheeseen liittyvää kritiikkiä.

*"Poliisihallitus on vain kasvanut. Meille kentällä se näkyy lähinnä erilaisina kyselyinä ja hankkeina, joilla ei ole käytännön kanssa merkitystä"* (HS 16.12.2011).

*"Poliisihallinto on Paateron aikana uudistettu niin, että sisäministeriön poliisiosaston alaisuuteen on perustettu Poliisihallitus. Näin ministeriötason ohjaus ja poliisitoimen operatiivinen johtaminen on erotettu toisistaan. Rajamäki ja poliisijärjestö arvostelevat uudistusta siitä, että uudistuksessa syntyi suhteettoman suuri Poliisihallitus ja sen lisäksi ministeriön poliisiosastoa on kasvatettu samaan aikaan kun kenttätöitä tehdään yhä suuremmassa paineessa"* (HS 31.3.2012).

*"Ylijohdolta puuttuu selkeä näkemys asioiden hoidosta. Näköalattomuudesta kiellii se, että esimerkiksi viime vuonna poliisihallitukseen palkattiin useisiin korkeisiin virkoihin lisää väkeä, kun muualla organisaatiossa sitä koko ajan vähennetään. Tällaiset toimet ovat omiaan lisäämään epäluottamusta ja vähentävät työmotivaatiota alimmilla organisaation rattailla"* (HS 4.2.2012).

Lähihistoriaa tarkasteltaessa näyttää siltä, että poliisin keskushallinnon tietoinen kasvattaminen alkoi samanaikaisesti, kun NPM<sup>17</sup> eli uusi julkisjohtaminen oli vuonna 1990 jalkautunut Suomeen. Merkittävin keskushallinnon kasvu tapahtui vuoden 2010 PORA II -vaiheen tuloksena. Poliisin keskushallinto on nyt Suomen itsenäisyyden ajan raskain. Hallintorakenne on menossa päinvastaiseen suuntaan, mitä aikoinaan NPM:n (1990), ministerityöryhmän (2002) ja sisäasiainhallinnon 2005 tuottavuusohjelman tavoitteellinen toimintamalli oli. Poliisin keskushallinto

<sup>17</sup> New Public Management (NPM), Uusi julkisjohtaminen. Useissa OECD-maissa alettiin uudistaa 1980-luvulla julkisen sektorin rakenteita ja toimintatapoja ottamalla mallia liikkeenjohtamisesta. Suomessa muutos käynnistyi 1990-luvulla.

siirsi itselleen toiminnallisia ja operatiivisia tehtäviä, kun yleinen tavoite julkishallinnossa oli toimintojen hajauttaminen. Poliisin keskushallinnon tehtäväävaruus näyttää olevan kokoajan laajenemassa, joka johtaa yhä suurempaan hallintoon. Poliisin keskushallinnon kasvu on merkittävä tuottavuusohjelmaan vaikuttanut interventio. (Kuvio 6).

Alkuperäisessä poliisin alueellistamisselvityksessä (2009) todetaan, että hallitus on iltakoulussa 19.11.2008 antanut linjauksensa poliisin alue- ja keskustason uudesta hallintomallista. Linjausten mukaan poliisille esitetään kaksiportaista hallintomallia, jossa sisäasiainministeriö vastaisi poliisitoimen poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta sekä lainsäädäntöön ja kehysten valmisteluun liittyvistä ministeriötason tehtävistä. Poliisin operatiivisen toiminnan ohjauksesta sekä poliisilaitosten ja poliisinvaltakunnallisten yksiköiden tulosohjauksesta vastaisi perustettava poliisin keskushallinto, poliisihallitus. Poliisihallitukselle<sup>18</sup> siirtyi entisten lääninhallitusten poliisiosastojen tehtävät. Sisäasiainministeriön poliisiosastolle<sup>19</sup> jäi poliisitoimen strateginen ohjaus, poliisihallituksen tulosohjaus, kehysten valmistelu, lainsäädäntö ja sisäasiainministeriölle kuuluvat kansainväliset asiat.

Stenvallin (2000) mukaan strategiset ja vallanjaon suunnan vaihdokset käynnistävät usein keskushallinnon rakenteiden muuttamisen, joka on leimallista yhteiskunnan eri kehitysvaiheille. Managerialismin aikakaudella valtion virkamiesten määrä putosi vuoden 1981 200.000 henkilöstä alle puoleen vuoteen 2003 mennessä, mutta keskushallinnot kasvoivat samaan aikaan tuhannella hengellä. Näyttäisi siltä, että rakennemuutoksen yhteydessä olisi suoritettava kriittinen tarkastelu

<sup>18</sup> **Laki poliisin hallinnosta 4 §** (26.6.2009/497) Poliisihallituksen tehtävät;

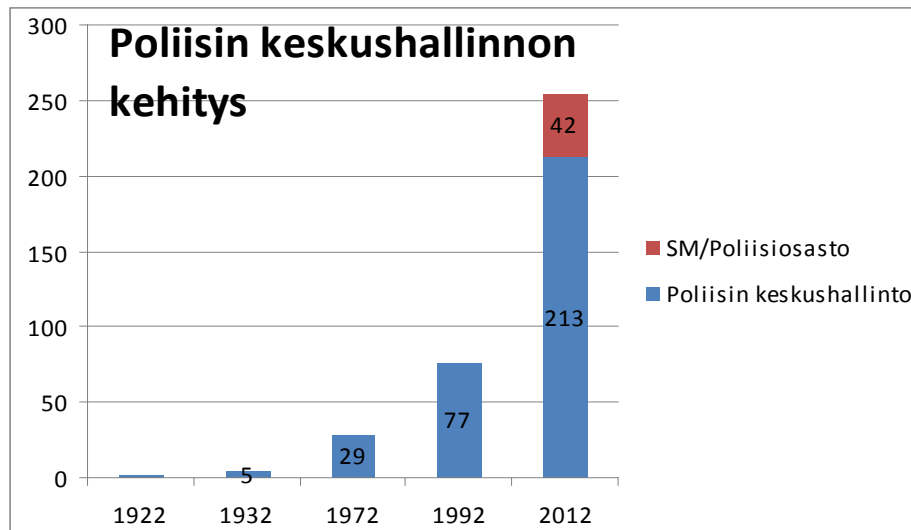
1) suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja; 2) vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa; 3) päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta; 4) vastata poliisiyksiköiden tulosohjauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille; 5) huolehtia muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä.

<sup>19</sup> **Laki poliisin hallinnosta 1 §** (26.6.2009/497) Sisäasiainministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä. Ministeriön alainen keskushallintoviranomainen on Poliisihallitus, joka toimii poliisin ylläjohtona.

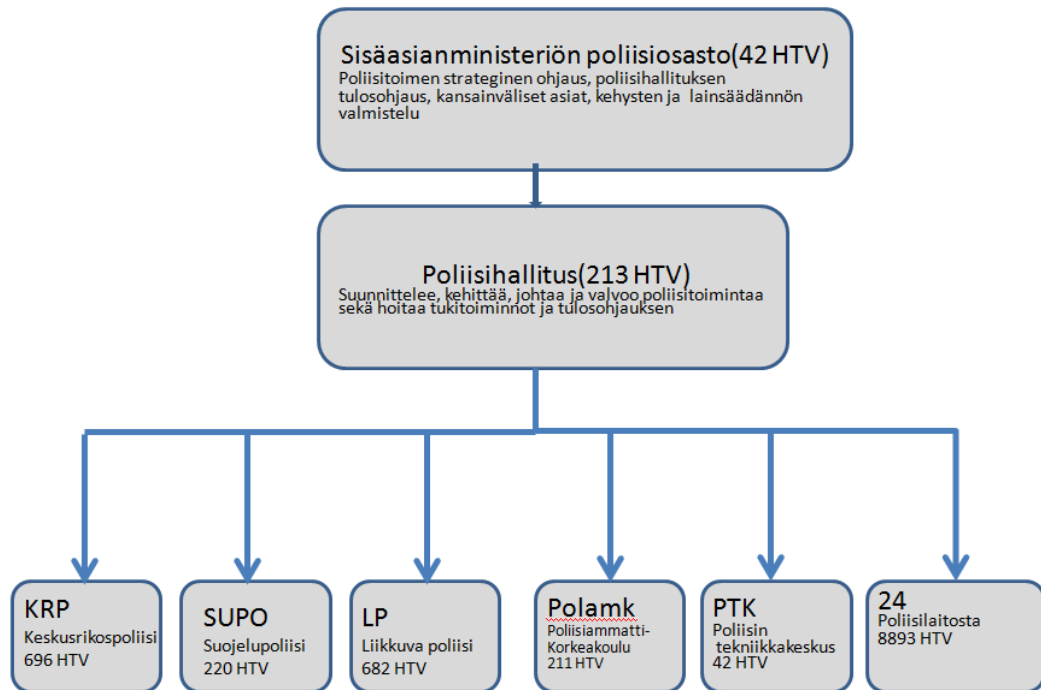


keskushallinnon asemasta ja roolista. Keskushallintorakenteiden kulttuuriset juuret ulottuvat aina suurruhtinasaikakaudelle, joten niiden kulttuurillinen asema on erittäin vahva. (Stenvall 2000, 210; Valtioneuvoston julkaisusarja 12/2003).

Tästä poliisijohdon valitsemasta keskushallinnon rakennelinjauksesta seurasi, että poliisin hallintorakenteesta syntyi PORA II -vaiheessa edelleen kolmiportainen organisaatio. Poliisihallitus valjastettiin tekemään osaksi lääninhallituksen aiempia tehtäviä. Kolmannen portaalan muodostivat luonnollisesti poliisilaitokset. Kaksiportaisuusmalli jäi toteutumatta. (Kuviot 7 ja 8).



Kuvio 7. Poliisin keskushallinnon kehitys. Kolmesta esittelijästä liikkeelle lähtenyt poliisin keskushallinto on lisääntynyt määrällisesti melkoisesti. Kasvu alkoi 1990, kun tehtiin SM:n poliisiosaston sektorijako. Merkittävin muutos tapahtui 2010 kun SM:n poliisiosaston alaisuuteen perustettiin poliisihallitus. (Arkistolaitos; Hietaniemi 2002; PolStat).



Kuvio 8. Poliisihallinnon organisaatiokaavio, josta voidaan todeta hallinnon rakenteen kolmiportaisuus. Hallinto on muuttunut yhä raskaammaksi. Vuonna 1972 keskushallinnossa oli 29 henkilöä, vuonna 2008 lääninhallituksissa ja SM:n poliisiosastolla oli yhteensä 214 HTV: Kasvu on edelleen jatkunut, määrä keskushallinnossa on nyt 255 HTV. ( [www.poliisi.fi](http://www.poliisi.fi); PolStat).

## 5 Paikallispoliisin rakennemuutokset organisaatioteorioiden näkökulmasta

Tässä poliisihallinnon toimintaympäristön arvioinnissa käytetään pohjana organisaatioteorioita ja organisaatorakenteiden perusominaisuuksia. Poliisihallinnon nykyinen organisaatorakenne ei ole minkään organisaatioteorian tai -rakenteen täysin puhdas malli. Lähihistoria on mullistanut poliisin, erityisesti poliisin keskushallinnon ja paikallispoliisin johtamis- ja organisaatorakenteet. Realistisen arviointimenetelmän avulla selvitetään nykyrakenteen toimivuus, vertaillaan tutkimuksen kohteena olevien poliisilaitosten menestymisen tasoeroja selittäviä tekijöitä ja esitetään johtamis- ja organisaatorakenteiden toimivuuden parantamiseksi korjaavia toimenpiteitä. Toimintaympäristön arvioinnissa huomioidaan sovellettujen johtamisteorioiden vaikutukset toimintaympäristöön. Toimintaympäristöjen tilaan ja toimintaan sekä myöhempään kehitykseen vaikuttaa sen historiallinen rakenne.

Poliisihallinnossa vallitsevien ominaispiirteiden kerroksisen tarkastelun avulla tehdään arviointia toimintaympäristöstä ja sen vaikutuksista tarkastelun kohteena olevaan, parempaa tuottavuutta tavoittelevaan toiminta-ohjelmaan. (Thompson 2003 19-20; Casey 2002 36-38).

Poliisihallinnon PORA I -vaiheen tuloksena syntynyt organisaatorakenne pohjautuu vahvasti Weberin byrokratiateorian pohjalle, mutta siinä on lisäksi viitteitä taylorismista ja fayolismista. Byrokraattinen linja-esikuntaorganisaatiomalli kopioitiin suurista ns. vanhojen kaupunkien poliisilaitoksista. Organisaatiomuutoksessa -malli laajennettiin kattamaan myös aiemmin jälkibyrokraattisessa ympäristössä toimineisiin poliisilaitoksiin. Muutoksen seurauksena kihlakuntien poliisilaitosten aikaisesta jälkibyrokraattisesta NPM toimintorakenteesta ei ole jäljellä juuri mitään. Viimeisimmän kehityssuunnan eli valtaistavan (empowerment) organisaatorakenteen ominaispiirteitä ei edes tavoitella, koska valittu suunta on ollut päinvastainen eli paikallispoliisissa uuden organisaation myötä johtaminen, suunnittelu, nimittämiset, hankinnat, kontrolli ja muut merkittävimmät toiminnot on keskitetty. Näihin rakenneasioihin henkilöstöllä ei ole ollut vaikutusmahdollisuutta. Rakenteet on ohjattu poliisin keskushallinnosta.

Tässä tutkimuksessa käsitellään useimpia poliisihallinnon käyttämiä organisaatio- ja johtamisrakenteita. Lisäksi tuodaan esille näiden eri rakenteiden perusominaisuudet. Erityisenä tarkastelun kohteena ovat linja-esikuntaorganisaatiot sekä funktionaaliset ja divisioonamalliset organisaatorakenteet, koska nämä rakenteet ovat olleet tai ovat osin käytössä vieläkin poliisihallinnossa. Lisäksi tarkastellaan jälkibyrokraattista organisaatorakennetta, koska paikallispoliisi toimi juuri ennen viimeistä organisaatiomuutosta 12 vuoden ajan jälkibyrokraattisessa toimintaympäristössä. Viimeisenä toimintamallina selvitetään valtaistetun organisaation ominaispiirteitä, joka olisi ollut luonteva jatko jälkibyrokraattiselle kaudelle. Valtaistettu, hajautettu malli näyttäisi sopivan matalan rakenteen ja toiminnallisen sekä taloudellisen tehokkuuden vuoksi hyvin laajalla alueella toimivan paikallispoliisinkin organisaatio- ja johtamisrakennemalliksi.

Organisaatio on hallinnan perusta. Ilman organisaatiota toimintojen johtaminen, asioiden koordinointi, suunnittelu, henkilöstön ohjaus ja valvonta eivät voi onnistua. Organisaatio tuottaa inhimillisiä ja aineellisia voimavaroja ja auttaa saavuttamaan sille asetetut tavoitteet. Organisaatio tarjoaa välineen, 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 yhteisien tavoitteiden toteutumisessa. (Ramasamy, 2010, 51; Lämsä ym. 2005, 152).

Organisaatio on yksityiskohtainen järjestely työn ja työolosuhteiden toteuttamisesta siten, että annetut tehtävät voidaan suorittaa nopeasti, taloudellisesti ja tehokkaasti. Organisaatorakenne muodostuu, kun päämääriin tähtäviä toimintoja pilkotaan osiin, eli toimintoihin, tehtäväkokonaisuuksiin ja eri tehtäviin. (Ramasamy, 2010, 51-52).

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

### **5.1 Linjaesikuntaorganisaation mahdollisuudet tuottavuudessa**

Linjaorganisaatio on yksinkertainen, byrokraatiaan liitetty organisaatiomalli. Tämä malli on ehkä pisimpään ollut käytössä armeijassa. Mallia kutsutaankin sotilaalliseksi organisaatioksi, jossa asiat käskytetään alaspäin. Linjaorganisaation yhteydessä puhutaan byrokraattis-klassisista organisaatioista, joiden ilmentymiä ovat linja- ja toimintokohtainen organisaatio.

Linjaorganisaatiossa jokainen osasto jakaantuu erilliseen toimintayksikköön. Linjajohtaja huolehtii yksikön toiminnasta ja hänellä on täysi valta omaan yksikköön. Jokaisen osaston johdossa oleva linjajohtaja suunnittelee oman linjansa toiminnot yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Tiettyjä valtuuksia annetaan linjan avainhenkilöiden päätettäväksi. Linjajohtaja yleensä kommunikoi ennen päätöksentekoa alaisensa kanssa. Alaiset puolestaan voivat tiedottaa niistä omille alaisilleen. Tällainen päätösketju ulottuu johdosta ketjuna viimeiseen suoritusportaaseen. Linjaorganisaatio on puhtaasti hierarkkinen, siinä työskentelevillä kullakin on yksi suoranainen esimies ja tässä mallissa virkatien koskemattomuutta korostetaan. Ylimmän johdon ihmisillä on enemmän päätösvaltaa kuin alemman tason johtajalla. On huomattava, että tämä malli on riippumaton muista linjoista. Lisäksi toisen linjan virkamiehet eivät pysty pakottamaan toisen linjan virkamiehiä noudattamaan antamaansa ohjetta tai määräystä. Toisin sanoen samalla tasolla johtajat eivät saa antaa tai vastaanottaa tehtäviä keskenään. Mutta he voivat saada yhteistyömääräyksiä omalta johdoltaan. Linjajohtajat ovat vastuussa päällikölle. Päätökset kulkevat linjaorganisaatiossa ylhäältä alaspäin. (Ramasamy, 2010, 60-61; Juuti 1989, 215; Viitala 2004, 116).

Linjaorganisaation esimiehillä on valtuudet tehdä päätöksiä toteuttaakseen organisaation tavoitteet. Rivivirkamiehet voivat avustaa linjajohtajaa suunnitelmien ja päätöksien tekemisessä. Nopeasti kehittyvässä maailmassa linjan kapea-alaiset sektorivirkamiehet eivät pysty hankkimaan riittävän laajapohjaista osaamista. Tällainen kuilu voi syntyä näillä kavennetuilla sektoreilla. Linjajohtaja ei siis voi olla asiantuntija laajalla alueella. Sen vuoksi on tärkeää, että linjan virkamiehet voivat saada asiantuntijaneuvoja ennen lopullisia päätöksiä. (Ramasamy, 2010, 61-62; katso myös Qvinn, 1985).

Työntekijät saavat ohjeita ainoastaan linjajohtajalta porras portaalta. Näin ollen organisaatiossa noudatetaan yhtenäistä komentolinjaa ja henkilöstö on erikoistunut tiettyihin tehtäviin. Vain oman linjan henkilöstö avustaa saman linjan henkilöä. Linjaorganisaatiossa linjan virkamiesten työtä ei

voida siirtää muille linjoille. Esikunta ei valvo linjaan kuuluvia virkamiehiä. Ensisijainen esikunnan tarkoitus on antaa tukipalveluja, neuvoja yleisiin suunnitelmiin ja organisaation tavoitteisiin. Johtajat voivat saada neuvoja linjajohtajilta ja linjaesimiehiltä koulutus-, sijoitus-, nimittämis-, työprosessi- ja palkkausasioissa. Linjajohtajat ohjaavat alaisiaan noudattamaan johdon linjaamia ohjelmia. He auttavat talousbudjetin valmistelussa ja toimivat yhteistyössä esikunnan kanssa. Tämä takaa sujuvan toiminnan organisaatiossa. (Ramasamy, 2010, 61-62).

Keskushallinnon tehtävänä on luoda strategiset linjaukset. Liian laajaksi muodostuneen keskushallinnon ongelmaksi muodostuu se, että keskushallinnon eri linjojen toimijat eivät tiedä toistensa tekemisiä, minkä vuoksi tehdään päällekkäisiä toimeksiantoja paikallistasolle. Tämä aiheuttaa tarpeetonta paperityötä paikallisten yksikköjen linjajohdolle.

Yksikköjen ongelmaksi voi tulla se, että linjajohtajat eivät huomioi koko organisaation tavoitteita. Linjajohtajat voivat olla välinpitämättömiä annetun budjetin suhteen ja haluttomia huomioimaan uusia ideoita. Linjaorganisaation liittyvää esikuntaa ei pitäisi muodostaa pysyväksi, koska vaarana on pysyvä erkaantuminen käytännön asioista ja esikunnan koon kasvaminen. (Ramasamy, 2010, 60-61; Thomson 1985, 323-329).

Linjaorganisaation etuna on erittäin yksinkertainen rakenne. Sen työntekijät voivat ymmärtää johtosuhteet ja hahmottaa oman linjansa kokonaisuuden ilman vaikeuksia. Toimivallanjako ja vastuu ovat jokaiselle selkeitä. Niinpä kukin tietää, kenelle hän on vastuussa. Henkilö voi ottaa vastaan tehtäviä vain yhdeltä esimieheltä. Linjaorganisaation toiminta on virtaviivaista yhden komentolinjan vuoksi. Näin ollen linjajohtaja voi tehdä päätöksiä ja toteuttaa suunnitelmat toisia linjoja kuulematta. Lojaalisuutta ja kuria voi hallita linjaorganisaatiossa ilman suurempia vaikeuksia. Linjaorganisaatio sopii hyvin yksinkertaisiin tehtäviin. (Ramasamy, 2010, 63; katso myös Mintzberg 1983).

Linjaorganisaation positiiviseksi ominaisuudeksi voidaan mainita, että se on yksinkertaisuudessaan ainakin näennäisesti taloudellinen, koska se on selkeä ja usein ainut tunnettu toimintamalli. Koordinointi on helppoa, koska tehtävän raja- ja toiminta-ryhmitellään toiminnalliselta pohjalta. Jokainen osasto vastaa vain omasta toiminnastaan. Linjatyöskentely auttaa tuntemaan toisensa hyvin, mikä takaa suoran kommunikoinnin linjan henkilöstön välillä ja lisää tehokkuutta. Toiminnallisen organisaatorakenteen edut syntyvät voimakkaasta erikoistumisesta ja linjaorganisaation työntekijöiden yhteisestä intressistä, jolla tavoitellaan parempaa tuottavuutta. Päätöksenteko tapahtuu yksinkertaisesti ylhäältä alas. Urakehitys on usein ennalta määritelty.

Erikoistuminen on mahdollista, kun linjajohtajat voivat keskittyä vain omaan toimialaansa ja perustehtäväänsä eli yksikön johtamiseen. Esikunta voi puolestaan keskittyä suunnitteluun. Esikunta hyödyntää linjajohtajan kokemuksia. (Ramasamy, 2010, 63-64).

Linjaorganisaatorakenteen byrokraattinen, muodollinen, tiukka ja hierarkkinen rakenne aiheuttaa sarjan tunnettuja negatiivisia ominaisuuksia. Jokainen toimintoja kehittävä päätös vie aikaa. Tieto suodattuu tai pysähtyy keskijohtoon – toteutuu ns. Carlsonin tiimalasiteoria eli tietoa on linjan ylä- ja alatasolla, mutta se ei koskaan kohtaa tai se ainakin suodattuu. Lisäksi viestintä toiminnallisten linjojen välillä on vaikeaa. Linjaorganisaatiot kilpailevat keskenään samoista resursseista. Viestintä on rajoittunutta, sillä viesti kulkee alaspäin, mutta hyvin harvoin se liikkuu ylöspäin. Ylimpään johtoon asti viesti ei kulje. Alaspäin viestintä voi olla määräyksiä, ohjeita jne. Linjaorganisaation haittana voidaan pitää kaventunutta ja rajoittunutta näkökulmaa, joka estää näkemästä organisaation toiminnallisen kokonaiskuvan ja tehokkaan työskentelyn kohti yhteistä päämäärää. (Thomas 1985, 330).

Linjajohtajan ei odoteta olevan asiantuntija kaikissa johdon tehtävissä. Hän voi antaa ohjeita alaisilleen vain oman linjan alueella. Kun toiminnan laajuus ja koko kasvavat, niin tämä järjestelmä antaa paljon työtä yksikön avainhenkilöille. Linjajohtajat eivät kykene enää ohjaamaan ja valvomaan

alaistensa työtä. Rungas työmäärä vaikeuttaa alaisten motivointia oman linjan tehtäviin. Linjaorganisaatiossa muodostuu helposti ristiriitoja johdon ja henkilöstön välille, koska linjajohtajana on vain yksi henkilö. Se voi johtaa suosimiseen tai alaiselle voidaan antaa täysin ylivoimaisia tehtäviä. Tämä on itsevaltaista johtamista. (Ramasamy, 2010, 64; Juuti 1989, 215; Viitala 2004, 116).

Jokaisen yksikön toiminnasta huolehtii vain yksi linjajohtaja, joka tekee pääsääntöisesti kaikki yksikköön liittyvät päätökset. Johtaja käyttää subjektiivista valtaa ja voi olla ottamatta huomioon alaistensa mielipiteitä. Alaisen tulee noudattaa esimiehen päätöksiä. Tämänkaltaisen linjaorganisaation menestys riippuu lähinnä johtajan kyvystä toimia. Puutteellinen asioiden koordinointi ja yksikköjen välinen heikko yhteistyö latistavat joukkuehenkeä. Rakenne suosii autoritaarista johtamistyyliä ja muutosherkkyys on heikko. Linjaorganisaatio ei sovellu erikoistumista vaativiin organisaatioihin. Linjaorganisaatiolla ei ole keinoja arvostaa tehokasta työntekijää ja vastaavasti rangaista tehotonta. Yksilöllinen luovuus voidaan tukahduttaa keskitetyn johdon organisaatiossa. Linjaorganisaation johtaminen on suuressa, monimutkaisia asioita käsittelevässä yksikössä vaikeaa. Lumijärven (2009) mukaan johtamisen onnistumiseen vaikuttaa kontingenssiteoria, jonka mukaan olosuhteet, kontekstit, vaikuttavat johtamisen tehokkuuteen. Ei ole olemassa ympäristöstä riippumattomia johtajuustehokkuussuhteita. (Ramasamy, 2010, 65-66; Juuti 1989, 215; Viitala 2004, 116; Lumijärvi 2009, 101-105).

Jos toimivaltasuhteet ovat esikunnan ja linjajohtajien välillä epäselvät, niin siitä saattaa syntyä epäselvyyttä koko organisaatiossa. Esikuntaan kuuluvilla virkamiehillä ei ole toimivaltaa valvoa tai olla suoraan yhteydessä linjan virkamiehiin, vaan valvonnasta vastaavat hierarkiassa linjajohtajat. (Ramasamy, 2010, 66).

Kun kyseessä on monimuotoinen ja laaja organisaatio, niin joudutaan helposti monimutkaisuuden kierteeseen. Esikunnan tieto on usein vain teoreettista. Käytännön tieto suurelta osin puuttuu tai on jo vanhentunutta.



Esikuntaa on koko ajan kasvatettava toimintojen hallitsemiseksi. Kasvattaminen puolestaan tuo yhä monimutkaisemman organisaation, mikäli kasvulle ei aseteta rajoja ja toimintoja organisaatioineen madalleta ja yksinkertaisteta. Esikunta pitäisi ainakin osin rakentaa määräaikaisten esimiesten varaan, jottei se valtaudu itseriittoisena pysyvään kasvuun. (Thomas 1985, 323-324).

Poliisihallinnon operatiivisten tilanteiden johtamiseen sopii armeijamainen linjaorganisaatio tarkkoine poliisitoiminnallisine ohjeineen, jotka taas sitovat toimintaa. Esimiehet antavat yksiselitteiset käskyt tiettyyn operatiiviseen tilanteeseen.

Päivittäisissä monimutkaisessa toimintaympäristössä linjaorganisaation tiedonkulku on todettu tutkimuksissa ja käytännössä heikoksi (Carlssonin teoria). Jäykkä linjaorganisaatio tarvitsee heikon tiedonkulun, jäykkyyden ja tehtäväalueiden tarkkarajaisuuden vuoksi kohtuuttoman paljon henkilöstöresursseja. Linjaorganisaatiossa toiminnot tapahtuvat organisatorisesti ja toimenkuviltaan erittäin kapealla sektorilla. Byrokraattiseen linjaorganisaatioon kuuluu esikunta, joka tarvitsee jatkuvasti lisää henkilöstöä toimiakseen yhä monimutkaistuvammassa esikunnassa. Tämä tukihenkilöstö on irrotettu pääsääntöisesti operatiivisesta poliisitoiminnasta.

Tiukkojen linjarajojen vuoksi toisen linjan henkilöstö ei voi tehdä toisen linjan töitä, josta taas syntyy toiminnallinen kankeus, henkilöstön matkatyön lisääntyminen ja palveluiden saatavuuden rajoittuminen. Poliisin maantieteellisesti laajennetun linjaorganisaation myötä valvonta-, hälytys- ja tutkintaosaston tehtävärajaukset jyrkkenivät entisestään, joka aiheutti tiukan tehtävärajauksen linjojen välillä ja siten tehottomuutta ja linjojen yhteisen työnäyn heikkenemistä. Linjaorganisaatiosta aiheutuva logistinen ongelma syö resursseja. Kasvaneiden henkilöstökulujen vuoksi toimipisteitä pitää lakkauttaa kustannuksien madaltamiseksi, josta taas aiheutuu palveluverkoston supistuminen, matkatyön lisääntyminen, toimintavalmiusaikojen kasvaminen ja asiakaspalvelun saatavuuden heikkeneminen.

Linjaorganisaatio muodostettiin siis alun perin ns. vanhojen kaupunkien poliisilaitoksiin, joissa se on vahvana säilynyt näihin päiviin asti. Ennen viimeistä uudistusta vanhat, suuret poliisilaitokset oli jaettu tyypillisesti johto- ja esikuntaosastoon, lupahallinto-osastoon, rikososastoon ja järjestyspoliisiosastoon. Tämä ns. vanhoissa kaupungeissa syntynyt linjaorganisaatioon pohjautuva toimintatapa siirrettiin PORA 1 -vaiheen kulttuurin myötä vuonna 2009 kaikille poliisiasemille.<sup>20</sup> Tällä toimenpiteellä jäykkä byrokraattinen toimintamalli levittäytyi koko paikallispoliisiin.

PORA I -vaiheessa poliisilaitosten hallintorakenne jakaantui kolmeen päälinjaan; hallinto- ja esikuntapalveluihin, lupapalveluihin ja poliisipalveluihin, joka jakaantui valvonta ja hälytystoiminta- sekä rikostorjuntasektoriin. Tämä uusi linjajako tarvitsi valtakuntaan 40 uutta apulaispoliisipäällikköä ja 48 sektorijohtajaa. Lisäksi operatiivisesta toiminnasta piti siirtää henkilöstöä hallinto- ja esikunta- sekä lupalinjalle.

Organisaatiomuutoksessa kaikille poliisiasemille ulotettu byrokraattinen linjaesikuntaorganisaatorakenne oli tuottavuusohjelmaan vaikuttava interventio, joka oli omiaan estämään organisaation koolla haettua resurssisäästöä. Tämä organisaatorakenne interventiona ei ainoastaan tuhlaa resursseja, vaan myös heikentää palvelukykyä.

Paikallispoliisin hallinnossa on historiallisesti tarkasteltuna ollut rakenteellisesti kaksi hyvin erilaista organisaatiojärjestelmää. Suurten vanhojen kaupunkien poliisilaitoksissa oli edellä mainittu jäykkä linjaorganisaatiomalli, joissa tehtävän kuvat oli tarkkaan rajattu. Nimismiespiireissä ja myöhemmin niiden yhteistoiminta-alueilla oli funktionaalinen ns. sekamalli, joissa kaikki pystyivät tekemään kaikkien töitä. Poliisipiirien esimiesten, nimismiesten, toimenkuvaan kuuluivat syyttäjänä ja ulosottomiehenä toimiminen sekä poliisitoimen johtaminen. Nimismiespiireissä ja niiden yhteistoiminta-alueilla sekä myöhemmin

<sup>20</sup> 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).

näistä yhteistoiminta-alueista perustetuissa kihlakuntien poliisilaitoksissa sisäinen byrokratia oli vähäistä. Byrokratiaan törmättiin usein vasta lääninhallituksen tasolla esimerkiksi koulutuksen, nimittämisten tai hankintojen suhteen, mutta tämäkin byrokratia katosi lähes kokonaan kehysbudjetoinnin myötä vuonna 1995. Näiden poliisilaitosten itsenäisyys vahvistui entisestään vuonna 1996 toteutetun kihlakuntauudistuksen myötä.

## **5.2 Funktionaalinen organisaatio poliisihallinnossa**

Funktionaalista organisaatorakennetta ryhdyttiin käyttämään poliisihallinnossa 1970 -luvulla, kun muodostettiin ns. poliisin yhteistoiminta-alueet. Tämä funktionaalinen toimintamalli säilyi kihlakuntien poliisilaitoksissa aina vuoden 2008 loppuun saakka. Toiminnot oli karkeasti jaettu hälytys- ja valvontatoimeen, lupahallintoon ja rikostutkintaan. Näiden rajapinnat olivat selvästi toisiaan leikkaavat eli tarvittaessa kaikki tekivät töitä ristiin. Osaamisalue oli laaja ja resurssien käyttö ketterää. Pienemmillä poliisilaitoksilla tuolloin käytetty funktionaalinen malli toimi erinomaisen hyvin siinä ympäristössä. Näissä pienemmissä yksiköissä hyvin toiminut funktionaalinen toimintamalli romutettiin vuoden 2009 organisaatiomuutoksen yhteydessä. Tilalle tuotiin keskusjohtoinen, näennäistehokas linjamalli, jossa tehtävät rajattiin tiukasti linjoittain. Toisten linjojen töitä ei saanut tehdä ja esimerkiksi omien töidenkin kehittämiseen liittyvät esitykset piti tehdä moniportaiseen hierarkiajärjestelmään, mihin ne henkilöstön kokemuksen mukaan liian usein ovat hautautuneet. Funktionaalisen organisaation purkaminen aiheutti matkatöiden lisääntymisen, palvelujen heikkenemisen ja taylorismiin yhdistetyn yksitoikkoisen vaihteyön kasvun.

Funktionaalinen<sup>21</sup> malli on linjaorganisaatiosta hieman kehittyneempi versio, joka osin nojautuu Frederik Taylorin tieteellisen liikkeenjohtomalliin. Funktionaalisissa organisaatioissa tehtävät on jaoteltu pääasiallisten tehtävien mukaan. Funktionaalisessa organisaatiossa työntekijät

<sup>21</sup> Funktionaalinen organisaatio perustuu tehtävän mukaisesti jaettuun organisaatorakenteeseen. Väärin toteutettuna se on hyvin lähellä linjaorganisaatiota, jota moititaan tehottomaksi ja kalliiksi.

ryhmitellään osaamisen ja työtehtävien mukaisesti. Horisontaalinen asioiden hoitaminen, kuten funktioiden rajat ylittävien prosessien, tiedonvaihdon, yhteisten pelisääntöjen ja toimintojen koordinointi kiertää aina ylimmän johdon kautta vrt. byrokraattiseen linjaorganisaatioon. Funktionaalinen organisaatiomalli on käytössä yleisesti julkishallinnossa. Funktionaalisen organisaation eduksi voidaan mainita erikoistumisen mahdollisuudet sekä tehokas ohjaus- ja valvontamekanismi. Erikoistuminen mahdollistaa samankaltaisten työtehtävien nopeammat käsittelyajat ja asioiden paremman hallinnoinnin. Funktionaalisen organisaation haittoiksi on todettu asiakaskeskeisyyden ja koordinoinnin puutteellisuus. Erityisesti suurissa, jäykäksi rakennetuissa funktionaalisisissa organisaatioissa vaarana on, että kukin funktio luo omat arvonsa, tavoitteensa, toimintamallinsa, jotka eivät välttämättä ole linjassa koko organisaation kanssa. Ongelmallista funktionaalisisessa organisaatiossa on funktion tulosvastuun kantaminen ja toteutuminen koko organisaation osalta. Kukin funktio ajattelee toimintojaan vain omasta näkökulmastaan. Funktionaalinen organisaatio ei tuota kokonaisnäkemyksen omaavia johtajia. Se reagoi hitaasti ulkoisiin signaaleihin, jotka ovat funktioiden välimaastossa. (Karlöf 2009, 23-25; Lämsä ym. 2005, 160-161).

### **5.3 Byrokraattisen organisaation piirteet**

Sosiologi, juristi, filosofi ja historioitsija Max Weber oli aikoinaan merkittävä yhteiskuntatieteilijä. Tieteen piirissä käytetty byrokraatia-käsite yhdistetään usein erityislaatuiseen virkamieshallintoon. Weber toi esille byrokraatieteoriansa teoksessaan *Wirtschaft und Gesellschaft*. Weberin mukaan kapitalismin kehitys vaati rationaalista oikeusjärjestelmää. Häntä pidetään organisaatiotutkimuksen merkittävänä hahmona, joka toimi byrokraatieteorian kehittäjänä. Weber erotti kolme auktoriteettityyppiä, traditionaalisen, karismaattisen ja rationaalisen auktoriteetin. Weberin byrokraatia yksinkertaistettuna rinnastetaan sääntöjen hallitsemaan hierarkiaan. Weber erotti kaksi byrokraatian mallia moderni byrokraatia ja hallinnon byrokraatia. Käyttäessään termiä "byrokraatia", Weber tarkoitti

yleensä hallinnon byrokratiaa. Modernia byrokratiaa hän piti ihannemallina, johon liittyi tehokkuus, ennustettavuus, oikeudenmukaisuus ja ohjaus. Weberin ihannemalli ei ole kuitenkaan sellaisenaan koskaan toteutunut. (Weber 1980, 3-4; Vartola, 1995, s. 170-171; Harris 2006, 8-25).

Arkikielessä byrokratia mielletään hitaaksi, tehottomaksi, kasvottomaksi, ylimieliseksi, epämiellyttäväksi ja huonoksi hallinnoksi. Weberin mukaan byrokraattisen hallinnon ominaisuuksiin liittyi tehokkuus ja rationaalisuus. 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. (Vartola 2006, 9-22; Vartola 1995, s. 170-171; Hughes 2003, 21-23).

Weberin mukaan byrokraattisen organisaation toiminta perustuu viralliselle, ennalta määräytyille toimivallan alueille. Toimivaltaa määrittelevät ohjeet ja säännöt, jotka ovat lakeja tai hallinnollisia määräyksiä. Weberin mukaan rationaalis-legaalinen järjestelmä perustuu pysyvien organisaatioiden olemassaoloon, joiden toiminta perustuu sitoviin sääntöihin. Jokaisella organisaatiolla on tarkoin määritelty toimivalta, joka sisältää sille osoitetut tehtävät ja luo oikeuden toimia. Rationaalis-legaalisessa järjestelmässä virat on järjestetty hierarkisesti ja kaikkea toimintaa ohjaavat oikeudelliset normit. Järjestelmään liittyy vielä hierarkinen valvontajärjestelmä, joka valvoo annettujen määräysten ja ohjeiden noudattamista. Lähinnä julkiselle sektorille kehitetty byrokraattinen malli lähtee siitä, että valta ja johtaminen ovat keskittyneet hierarkian huipulle. Julkisen sektorin toiminta edellyttää asioiden kirjallista dokumentointia ja arkistointia.

Julkiseen hallintoon liittyvät laitteet, välineet ja kiinteistöt, jotka yhdessä muodostavat toimiston. Byrokraattisen organisaation omaisuus oli erotettu yksityisestä omaisuudesta eli järjestelmässä oli oma budjetti. (Weber 1978, s. 330-332; Hughes 2003, 20-23; Vartola 2006, 19-23; Viitala 2004, 25 ).

Ensimmäisen Weberin periaatteen mukaan viranomaisten toiminta perustuu lakiin ja sääntöihin, joita viranomaisen on noudatettava. Toinen Weberin periaate on, että organisaatiossa vallitsee tiukka hierarkia, jonka mukaan kaikilla hierarkiatasoille on oma määrätty toimivalta. Toimivaltaa voitaisiin siirtää alemmille tasoille vain erityistä syytä. Kolmas periaate on, että organisaatio on täysin erillään yksityiselämästä ja organisaation työntekijä on persoonaton. Kirjalliset asiakirjat säilytetään, koska aiemmat tapaukset ovat ennakkotapauksia seuraaville vastaaville päätöksille. Neljäs periaate on, että hallinto on erikoistunut ammatillisesti eli henkilö koulutetaan yhteen tehtävään, jota hän tulee hallitsemaan ja sitä työtä ei voi tehdä kuka tahansa. Viides periaate on, että annettu tehtävä on päätoiminen, eikä sivutoimisena hoidettu virka. (Hughes 2003, 20-23; Vartola 2006, 19-23; Viitala 2004, 25 ).

Suurin ero Weberin byrokraattisessa järjestelmässä aikaisempaan hallintomalliin oli, että persoonallinen hallinto korvattiin sääntöjen avulla persoonattomalla järjestelmällä. Byrokraattisessa organisaatiossa säännöt sivuuttavat yksittäisen työntekijän toimintamallit. Weberin mukaan organisaation säännöt määrittelevät sen luonteen. Weber uskoj, että rationaalisen työn organisointiin tarvitaan kurinalainen alistaminen, jotta päästään organisaation tavoitteisiin. Weber näki tämän byrokratian rationaalisuuden ja virallisen valvonnan tieteellisestä näkökulmasta. (Thompson, 2003, s. 354-357; Hughes 2003, 22-23).

Byrokratian ideaalisiin ominaisuuksiin kuuluvat tarkkuus, nopeus, yksiselitteisyys, tietojen taltiointi, jatkuvuus, harkinta, yhtenäisyys, tiukka alistaminen, kitkan vähentäminen ja kustannustehokkuus. Byrokratiassa jokaisella on selkeä esimies, jonka tehtävä on ensisijaisesti valvoa alaistensa toimintaa. Esimiehellä on auktoriteettiasemaan perustuvat oikeudet antaa käskyjä. Esimiehet ovat viranhaltijoita, joilla on oikeus käyttää pakotteita, mikäli sääntöjä ei noudateta. Tästä johtuen byrokratiassa vallitsee usein epäluulon ja pelon ilmapiiri. Organisaatiolla on tarkoin määriteltä kompetenssi eli toimivalta, joka sisältää velvollisuuden suorittaa työnjaon mukaiset tehtävät. Organisaation

toimivaltaan sisältyy usein pakkokeinojen käyttömahdollisuus, jota ohjaa tarkat määräykset. (Vartola 2006, 20-24; Hughes, 2003, 24).

Byrokraatiassa tiedonkulku on hidasta ja tehotonta, koska viestintä toimii vain hierarkiaportaittain esimieheltä alaiselle tai portaittain alaiselta esimiehelle. Tieto ja osaaminen eivät siirry vaakatasossa, joten organisaation oppiminen on hidasta tai estyy kokonaan. Byrokraattisen organisaation hyvänä ominaisuutena pidetään mahdollisimman vakioitua tehtäväkohtaista toimintaa. Yksilön kehittymistä pidetään toivottavana vain, jos työtehtävien suorittaminen sitä vaatii.

Weberin mukaan byrokratian vaarana ovat työpanoksen heikko hyödyntäminen, osaamisen käytön hyödyntämättömyys ja siten inhimillisyyden näivettyminen. Byrokraatiassa roolit ja säännöt rajoittavat ihmisten toimintaa, kunkin työpanos on ennalta määrätty ja rajattu. Joustavuudelle ja luovuudelle ei jää tilaa, työntekijät kokevat itsensä ulkopuoliseksi – tehdään mitä on käsketty. (Vartola 2006, 19-28; Juuti 2006, 213-216; Rissanen ym. 1996, 14-16; Kira 2003, 16; Weber 1978, s. 330-332, Hughes 2003, 20-23; Viitala 2004, 25).

#### **5.4 Jälkibyrokraattisen organisaation malli**

Byrokraattinen organisaatorakenne koettiin aikoinaan hyväksi organisaatiomalliksi, joka toimi yksinkertaisissa organisaatio- ja asianhallintamuodoissa, mutta sen ei enää koeta toimivan nopeasti muuttuvassa globaalissa yhteiskunnassa. Uudet byrokratian muodot ovat saaneet monenlaisia englanninkielisiä nimikkeitä kuten; "post-bureaucratic", "post-hierarchical"; "the post-modern organization"; "the virtual corporation"; "horizontal corporation". Postbyrokratian eli jälkibyrokratian mahdollisuudet nähtiin hierarkian madaltamisen, toimintojen hajauttamisen ja palveluperiaatteiden kehittämisessä. (Harris 2006, 6-10; Kira 2003, 16-17).

Jälkibyrokraattisen organisaation toiminta koostuu monitahoisesta dialektiikasta<sup>22</sup>, jolla pyritään tasapainottamaan vuorovaikutteinen osallistuminen, itseohjautuvuus ja itsensä sijoittaminen osaksi virallista työyhteisöä. Jälkibyrokraattisessa organisaatiossa työntekijöiden vuorovaikutukset eivät suuntaudu pelkästään lineaarisesti ylös ja alas hierarkiassa, vaan suuntautuvat eri verkostoihin ja kumppanuuksiin. Tämän lisäksi muodostetaan erilaisia tiimilinjoja. (Iedema 2003, 111-112; Kira 2003 20).

Jälkibyrokraattisessa organisaatiossa yksi merkittävä osa organisaatiomuutosta on osallistaminen ja halu osallistua. Tämä vuorovaikutus vahvistaa työntekijöiden asemaa. Työntekijät osallistuvat yksikön ja sidosryhmien kokouksiin aktiivisesti. He ovat mukana organisaation neuvotteluissa ja päätöksenteossa. Työntekijöistä tulee osallistuvaa, argumentoivaa, ”osaamisintensiivistä työvoimaa”. Näin syntyy vuorovaikutteinen organisaatio. Jälkibyrokraattisissa organisaatioissa johto pystyy kontrollin, ohjeistamisen ja käskyttämisen sijasta keskittymään työn kehittämiseen, tavoitteiden asettamiseen ja strategioiden laadintaan. (Iedema 2003, 111–112; 177-182; Kira 2003 21-23).

Vuorovaikutteinen ote edellyttää työntekijöiltä uudenlaista käyttäytymismallia. Ensinnäkin tämä tarkoittaa entistä suurempaa vastuullisuutta ja itsekontrollia sekä avoimuutta työkäytäntöjen muuttamiseen ja suorituskyvyn arviointiin. Toiseksi se tarkoittaa aktiivista osallistumista sekä päätöksentekoon että päätösten hyväksyntään. Uudet haasteet edellyttävät työntekijöiden koulutusta. Jälkibyrokraattinen organisaatio tarvitsee moniosaajia, laaja-alaista näkemystä sekä informatiivista otetta. Johdolta jälkibyrokraatia edellyttää oman toimenkuvan muutosta, työntekijöiden kannustamista aktiiviseen toimintaan sekä hahmottamaan tehtävien ja työprosessien kokonaisuus. Työntekijät pääsevät työtehtäviensä lisäksi suunnittelemaan ja kehittämään

---

<sup>22</sup> Dialektiikka filosofien käyttämä keskustelumuoto, jonka avulla pyritään etsimään totuutta, yhteisymmärrystä ja kumoamaan ristiriitaisia näkemyksiä. Hegel jakaa dialektiikan subjektiiviseen ja objektiiviseen ymmärrykseen.



työtänsä.(Iedema 2003 177-182; 200-202; Kira 2003, 26).

Jälkibyrokraattien ominaisuuksiin liittyy muun muassa työtehtävien laaja-alaisuus, osallistuvuus, dialogia, työyhteisön arvojen tunnistaminen, rationaalinen kontrolloitu demokratia ja tulospalkkaus. Jälki-byrokraattisen organisaation tavoitteena on vähentää byrokratiaa ja luoda läpinäkyvyyttä työntekijän ja johdon välillä. Tämä toteutuu vähentämällä hierarkiatasojen lukumäärää, siirtämällä päätöksentekovaltaa<sup>23</sup> alemmaksi, lisäämällä horisontaalista päätöksentekovaltaa, siirtämällä budjettivaltaa toimintatasolle, poistamalla ylikontrolli, motivoida henkilöstöä valtaistamalla sekä perustamalla työyhteisöön päätöksentekotiimejä. Näillä keinoilla voidaan vähentää turhaa hallintoa. Päätöksentekotiimien avulla jälkibyrokraattinen organisaatio sitoo työntekijöitä valittuihin strategioihin ja malli tuo päätöksille läpinäkyvyyttä. Lisäksi jälkibyrokraattia edistää avoimuutta työyhteisössä. Jälkibyrokraattiasuunnittelutoiminta nivoutuu tietojohdantamiseen, informaatioon ja organisaation tilastoihin, näiden avulla asetetaan selkeitä strategisia menettelytapoja, tilastollisia tavoitteita ja luodaan tietyt standardit, osaamistavoitteet, ohjeistukset ja muu tavoitteellinen toiminta. Jälkibyrokraattiasuunnittelussa ei ole kyse vanhojen sääntöjen itsetarkoituksellisesta ja orjallisesta noudattamisesta, vaan sääntöjen laatimisesta siten, että ne palvelevat asetettuja tavoitteita. (Iedema 2003 187-199).

Jälkibyrokraattiasuunnittelussa oletetaan, että henkilöstö tuottaa organisaation tulokset. Tämän vuoksi jatkuva vuorovaikutus on merkityksellistä. Varsinkin monimutkaisten toimintojen ja tavoitteiden toteuttaminen vaatii jatkuvaa vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksen avulla voidaan paremmin ymmärtää toisten tehtäväroolia. Vuorovaikutuksen ei tarvitse olla kaikissa asioissa jatkuvaa face-to-face vuorovaikutusta, vaan se voidaan toteuttaa esim. intranetin välityksellä. Vuorovaikutuksen avulla toimijat pääsevät kehittämään organisaation toimintatapoja ja rakenteita, joiden avulla luodaan kansalaisille tehokkaampia ja laadukkaampia palveluita. Organisaatiossa toteuttava henkilöstö voi synnyttää uusia käytäntöjä, jotka

<sup>23</sup> Debyrokraattisointi, delegointi, empowerment, jälkibyrokraattiasuunnittelu

muodostuvat henkilökohtaisten havaintojen, kokemuksen ja osaamisen myötävaikutuksella. (Iedema 2003, 170-182).

Jälkibyrokraattinen organisaatio mahdollistaa erikoistiimien avulla monimuotoiset, luonnolliset osallistumisjärjestelmät, joiden tavoitteena on toteuttaa annetut tavoitteet mahdollisimman suoraviivaisesti, laadukkaasti ja tehokkaasti. Muutoksella saadaan työntekijät kehittämään työtään. Osallistumistiimien avulla voidaan kohottaa henkilöstön identiteettiä, modernisoida työtapoja, suhtautumista työhön ja johtoon. Jälkibyrokraattinen organisaatio edesauttaa työyhteisön kehitystä. Se lisää vuorovaikutusta, mikä lisää kiinnostusta työhön ja auttaa kehittämään uusia toimintatapoja, lisää työhyvinvointia, vähentää monologiaa sekä auttaa löytämään ongelmiin uudenlaisia ratkaisutapoja. Vaikka jotkut asiat muodostavat ylitsepääsemättömiä haasteita ja ongelmia, niin tämä malli tarjoaa mahdollisuuden voittaa kivettyneet järjestelmät sekä vanhentuneet tarkoin säädellyt ihanteet. Jälkibyrokraattinen malli saa alulle työhön liittyviä uusia asenteita ja ideoita organisaation toimintaan. (Iedema 2003, 170-182).

Itseohjautuvista ryhmistä kehittyi toiminnallisia työryhmiä, joissa on päätöksenteon valmiuksia, osaamista, vuorovaikutustaitoja, tiedonvaihtoa vaaka- ja pystysuoraan, taitoa neuvotteluratkaisuihin ja valmiuksia kumppanuuksiin yli rajojen. Nämä kaikki muodostavat avaimet uudenlaiseen johtamiskulttuuriin. (Iedema 2003, 2-4; Kira 2003, 29-30).

Erikoistiimien myötä työntekijöiden vastuu ja sitoutuminen organisaation päätöksenteossa lisääntyvät. Erikoistiimeihin osallistujalla on velvoite neuvotella päätöksistä niiden kanssa, joiden näkemykset on otettava huomioon. Erikoistiimien olemassaolo tarkoittaa sitä, että suuremman vastuun vuoksi työntekijöiltä odotetaan valmiutta työkäytäntöjen, toiminnan arvioinnin ja suoritteiden tason suhteen. Itsensä sitouttaminen päätöksenteon välineeksi saattaa aiheuttaa uupumusta ja stressiä. (Iedema & Scheeres 2003). Osaamistiimien koulutus on hyvin merkittävä asia. Osaamistiimejä voidaan kuvailla esim. termeillä

"osaamisintensiivinen työvoima" ja interaktiivinen organisaatio. (Iedema 2003, 71-82; Kira 2003, 21-22; katso myös Child & McGrath 2001; Heckscher 1994).

Poliisihallinnon sisäinen byrokratia muuttui merkittävästi NPM:n myötä vuonna 1993, kun poliisi siirtyi muiden julkisten organisaatioiden tapaan jälkibyrokraattiseen aikakauteen. Tämän kehitys mahdollistui ns. kehysbudjetin seurauksena. Kehysbudjetointi tuki osaltaan hyvin tulosohtausjärjestelmää. Erityisesti ns. uudet kaupungit ja 1996 perustetut kihlakuntien poliisilaitokset siirtyivät NPM:n myötä aivan uudenlaiseen toimintakulttuuriin. Henkilöstö pääsi vaikuttamaan muun muassa hankintoihin, nimittämisiin, koulutuksiin ja tehtäväjärjestelyihin. Vanhojen kaupunkien poliisilaitokset säilyttivät linjaesikuntamallin mukaisen byrokraattisen organisaatorakenteen ja toimintatavan lähes sellaisenaan koko NPM-kauden 1996-2008 välisen ajan. NPM:n myötä suuret, vanhojen kaupunkien poliisilaitokset siirtyivät myös kehysbudjetoinnin piiriin. Näissäkin toimipaikoissa kohenivat henkilöstön vaikutusmahdollisuudet asioiden hoidossa PORA 1 -vaiheeseen asti.

Byrokratia	Jälkibyrokratia
vakaa	jatkuva muutos
rationaalinen	arvokeskeinen
tarkoin säännelty	spontaaninen
kontrolli	valtaistettu / itsekontrolli
käskytyks	osallistava
keskittäminen	hajauttaminen
hierarkia	verkostorakenne
muodollinen	epävirallinen / joustava
suuri / keskitetty	madallettu / hajautettu

Taulukko 1 . Byrokraattisen ja jälkibyrokraattisen organisaation ominaispiirteitä. (Casey2002).

### **5.5 Poliisihallinto ja divisioonarakenne**

Paikallispoliisi toimi ennen PORA 1 -vaihetta eräänlaisessa divisioonarakenteessa. Sisäasiainministeriön poliisiosasto loi strategiset linjat, jotka lääninhallitusten poliisiosastot jalkauttivat kihlakuntien poliisilaitoksille. Poliisilaitokset olivat varsinaisia tulosityksiköitä. Pienempien kihlakuntien poliisilaitoksen sisällä toimi joustava funktiorakenne, joka mahdollisti tehtävien ristiin tekemisen sekä valvonta- ja hälytys- että rikostutkinta- ja lupasektorin osalta. Vanhoissa, suurissa poliisilaitoksissa tämä joustava toiminta ei ollut rakenteen vuoksi silloinkaan mahdollista.

PORA 1 -vaiheen asiakirjojen mukaan on pääteltävissä, että poliisihallinto tavoitteli eräänlaista divisioonaorganisaatorakennetta, jossa on selkeät tulosityksiköt. Divisioonarakenne jäi kuitenkin torsoksi, kun vastuita ja tulostavoitteita ei uudessa rakenteessa enää ulotettu poliisiasemille, missä ne aiemmin olivat konkreettista arkipäivää. Kuviteltiin, että linja-esikuntaorganisaatorakenteella kyetään ohjaamaan keskitetyn johdon toimesta alimmalla tasolla toimivaa henkilöä. Paradoksaalista on, että pääpoliisiaseman ulkopuolella on kymmeniä henkilöitä käsittäviä poliisiasemia ilman todellista paikallista tulosvastuuta.

Poliisihallinnon tavoitteena olivat SM:n poliisiosastolta lähtevät tulosohjausketjut, jotka toimivat ohjaukseltaan että vastuultaan selkeästi porras portaalta aina alimmalle tasolle. Tulosohjausketju päättyy kuitenkin rakenteellisesti poliisilaitosten ylimpään johtoon, minkä vuoksi toiminnallinen tehokkuus ei voi parhaalla mahdollisella tavalla toteutua. Henkilöstön ja johdon erilainen näkemys tulosohjauksen toimivuudesta näyttää johtuvan juuri tästä rakenteellisesta ongelmasta. Tulosohjauksellisesti vastuut jaettiin jo PORA 1 -vaiheen työsuunnitelmassa divisioonaorganisaation ihannemallin<sup>24</sup> vastaisesti.

---

<sup>24</sup>” Pääpoliisiasemille tai poliisiasemille ei luoda erillistä alueellista toimivaltaa tai -vastuuta”. Pora I -vaiheen työsuunnitelma (2008)

PORA 1 -vaiheen työsuunnitelmassa<sup>25</sup> mainitut tavoitteelliset linjaukset organisaation rakenteiden keveyden suhteen eivät toteutuneet. Keskitetty järjestelmä sotii rakenteellista keveyttä ja alueellista tulosvastuuta vastaan. (Poliisiin henkilöstöbarometrit 2008, 2010 ja 2012).

Mintzbergin (1979) mukaan divisioonarakenteessa tulosityksiköt voivat olla ikään kuin omia tulosityksiköitä suuremman organisaation sisällä. Tämä toimintorakenne onnistuessaan helpottaa ympäristömuutoksiin ja muihin vaihteluihin reagoimista. Divisioonarakenteen mukaan ylimmän johdon tehtävänä on koko organisaation ohjaamisesta vastaaminen. Divisioonarakenne eroaa linjatoimintorakenteesta sillä, että sen toiminnalliset ja rakenteelliset osiot ovat itsenäisiä ja lähellä asiakkaita. Divisioonarakenne aidoimmillaan mahdollistaa nopeamman reagoinnin ympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Divisioonarakenteessa yhdistyvät suuren organisaation resurssit ja pienen joustavuus. Divisioonarakenteen hallitseminen edellyttää selkeiden tavoitteellisten strategioiden luomista. (Mintzbergin(1979, 387; Peltonen, 2007, 34-40).

Divisioonarakennetta käytetään suurissa ja maantieteellisesti hajautetuissa organisaatioissa. Tämä rakenne on käytössä monialaorganisaatioissa. Divisioonat toimivat yleensä omina tulosityksikköinä. Divisioonissa valtaa on hajautettu tulosityksiköihin, jotka vastaavat oman yksikön tuloksista. Koko organisaation ylin johto vastaa eri yksiköjen kokonaistuloksesta. Silloin kun kukin yksikkö vastaa omasta tuloksestaan syntyy ns. konsernirakenne. Divisioonarakenne voi perustua palvelukohtaisiin, asiakaskohtaisiin ja aluekohtaisiin rakennemalleihin. Divisioonarakennetta täydennetään usein esikunnilla, jotka tuottavat organisaatiolle erikoispalveluja, kuten henkilöstön kehittäminen ATK-palvelut, lakiasiat jne. Divisioonarakenteessa esikuntien kasvua hillitään

---

<sup>25</sup> ”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)

esikunnan tehtäviä ulkoistamalla. (Karlöf 2009, 26-31; Lämsä 2005, 159-162).

Divisioonissa toiminnot on jaettu yksiköihin. Toimintojen koordinointi tapahtuu divisioonatasolla, työntekijät samaistuvat divisioonan tavoitteisiin ja arvoihin. Divisioonarakenteessa organisaation keskushallinto ei saa puuttua divisioonan työtapoihin toteuttaa substanssitehtäviä, eikä organisaation keskushallinto saa kuormittaa divisioonaa tarpeettomalla byrokratialla, josta on toiminnalle haittaa. Henry Mintzberg (1983) näkee, että divisioonarakenne ei sovi parhaalla mahdollisella tavalla julkiselle sektorille, koska sillä ei ole todellista tulosvastuuta, eikä se saa tuottaa voittoa. Julkisella sektorilla on kehysbudjettiin sidottu toimintamääräraha, minkä puitteissa tehtävät ja palvelut on tuotettava mahdollisimman tehokkaasti. Divisioonarakenteen etuina pidetään nopeaa reagointia muuttuviin olosuhteisiin, sopeutuvuutta vallitsevaan tilanteeseen ja sitä, että divisioonat voivat toimia organisaationa organisaation sisällä.

Divisioonarakenteen haittoiksi on todettu, ettei osaamisketjuja hyödynnetä, divisioonien välillä on koordinoitongelmia, päällekkäistä työtä ja jokainen divisioona keksii pyörän aina uudestaan ja uudestaan. Divisioonarakenteessa on keskittämisen riski. Divisioonajohtajilla on paljon valtaa ja näin päätöksenteko voi olla jopa keskitetympi kuin funktionaalisessa organisaatiossa.

Rakenne	Ominaisuudet	Vahvuudet	Heikkoudet
Mekaaninen byrokratia, byrokratiakoneisto, konebyrokratia	- vakaa - yksinkertainen - teollisuuslaitokset	-soveltuu rutiininomaisiin toimintoihin	-heikko muuntautumiskyky -kallis -jäykkä - kuluttaa resursseja -raskas esikunta
Asiantuntijabyrokratia, Ammattimainen organisaatio Ks. Funktionaalinen rakenne(Taylor) Linjarakenne	-eritellyt toiminnot - jako erikoisalojen mukaan -vakaa -monimutkalnen	-muodollinen tehokkuus -erityisosaamisen hyödyntäminen -osaamisen merkitys toiminnan onnistumiselle suuri	-raskas ylläpitää -vaikea ulkopuolisille -kuluttaa resursseja -raskas esikunta
Tuloyksikkömalli, divisioonaorganisaatio, hajautunut organisaatio	-tuloyksikköjaottelu -yhdistää pienen organisaation joustavuuden ja suuren resurssit -jokainen yksikkö toimii omana tuloyksikkönä	-asiakas lähtöinen ajattelutapa -hyvä reagoimisnopeus -alueellistaminen -tuloyksikköajattelutapa	-asiantuntijoiden vaikeaa syventyä omaan alaansa -koko organisaation yhdistäminen haastavaa
Matriisirakenne	-yhdistää toiminto- ja divisioonarakenteet - työntekijät kahden tai useamman esimiehen alaisuudessa -erityisosaamisen painotus mahdollista	-edistää luovaa toimintaa - soveltuu monimutkaisiin rakenteisiin	-konfliktit rakenteiden välillä - ajattelutavan muutos tarpeellinen

Taulukko 2. Organisaatorakenteiden ominaisuudet. (Mukailtu Minzberg (1979); Taylor; Lämsä (2005); Karlöfv (2009).

PORA II -vaiheen organisaatiomuutoksessa poliisin keskushallinto muuttui kaksipuoliseksi, näiden lisäksi poliisilaitokset muodostavat kolmannen rakenneportaana. Poliisihallitus toimii ikään kuin yhdistettynä, keskitettynä lääninhallituksena, jonne on lisätty muun muassa operatiivisia tehtäviä. PORA II -vaiheessa toteutettiin keskus- ja väliportaana hallintorakenteiden yhdistäminen, jonka seurauksena tapahtui poliisin keskushallinnon henkilöstömäärän merkittävä kasvu. Poliisin keskushallinnon tehtäväävaruus on nyt liian laaja toimivaan divisioonaorganisaatioon. Samanlainen tehtäväävaruudellinen ongelma on toiminnot keskittäneellä paikallispoliisin johdolla. Johto tekee sellaisia tehtäviä, jotka eivät sinne hyvän johtamistavan mukaan kuulu. Paikallispoliisin poliisilaitostasolla divisioonarakenne ei toteutunut, koska poliisilaitosten pääpoliisiasemille muodostettiin keskitetty tuloyksikkö, joka vastaa koko poliisilaitoksen tuloksesta. Pääpoliisiasemille tai poliisiasemille ei luotu erillistä alueellista toimivaltaa tai vastuuta. Poliisiasemilla tai pääpoliisiaseman yksiköillä ei ole uudessa rakenteessa todellista tulosvastuuta. Pääpoliisiasemalla toimiva linjan esimies vastaa linjansa tuloksesta.

Divisioonarakenteiden hyviä ominaisuuksia parhaiten on onnistunut hyödyntämään liikkuva poliisi, jossa on PORA II -vaiheen jälkeen edelleen kevennetty organisaatorakennetta, johon kuuluvat alueelliset tulosvastuulliset tulosyksiköt. Nämä tulosyksiköt toteuttavat toiminnallisessa suunnittelussa ja toteuttamisessa johdon strategiset linjaukset kokonaistulostavoitteiden saavuttamiseksi. Divisioonarakenne suunnitelmallisesti, hajautetusti, valtaistetusti ja tietyin jälkibyrokraattisin ominaisuuksin toteutettuna, voisi soveltua myös paikallispoliisin hallintoon parantamaan muun muassa tuloksellisuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta.

### ***5.6 Sentralisointi vs. desentralisointi***

Keskittäminen eli sentralisointi yhdistetään päätäntävällän, johtamiseen liittyvän toimivallan ja operatiivisen toiminnan keskittämiseen. Byrokraattisen organisaation ominaisuuksiin liittyy keskittäminen. Keskittämisessä ja hajauttamisessa on kyse vallanjaosta. Byrokraattisessa organisaatiossa valtaa käyttää ylin johto, kun taas valtaistetussa (Empowering) organisaatiossa valtaa on siirretty alemmille tasoille. Keskittämisestä seuraa, että ihmiset noudattavat ylhäältä linjasta tulevia ohjeita, määräyksiä ja päätöksiä. Henkilöstön osallistumisen mahdollisuudet ovat sitä suuremmat, mitä suurempaa on hajauttamisen aste. 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 ja valtaa on hajautettu. Keskittäminen ja hajauttaminen ovat sidoksissa päätöksentekoon. Byrokraattisessa keskitetyssä organisaatiossa päätösvalta on vain ylimmällä johdolla. Jälkibyrokraattisessa organisaatiossa ihmiset toimivat hajautetussa toimintaympäristössä, jossa toteutetaan itsenäistä päätöksentekoa. Toiminnallisista ja tuloksellisista syistä johtuen keskittäminen on yleisesti ottaen nykyään vähäisempää ja näkymättömämpää. Jälkibyrokraattisessa organisaatiossa ihmiset noudattavat itse asettamiaan ehtoja luontevasti ja työskentelevät ahkerasti tavoitteidensa eteen. Jälkibyrokraattisen



organisaation joustavuus ja nopeus toteutuvat itsenäisyyden ja vapauden tunteen myötä.

Muodollisuuden ja osallistamisen aste määrittää ihmisten toimintaa ohjaavien sääntöjen ja määräysten lukumäärällä. Jos niiden määrä on korkea, niin ihmisellä on vain vähän sananvaltaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa työhönsä. Tällöin tehtävät tehdään annettujen ohjeiden mukaan. Silloin kun organisaation jäsenet ohjaavat itse itseään, on muodollisuuden aste alhainen. Korkeasta muodollisuuden asteesta seuraa kallias valvontaprosessi yksittäisen ihmisen toimintaan. (Lämsä ym. 2006, 159-160; Hughes 2003, 260-263; Mäntysaari 2009, 345-346).

Korkearakenteiset, hierarkiset organisaatiot nähdään vanhentuneina. Hajauttamisprosessin yhtenä tavoitteena on rikkoa organisaation byrokratiaa. Tämä tapahtuu perustamalla pienempiä tai itsenäisiä tulosyksiköitä, joille on siirretty päätöksentekovaltaa. Monimuotoiset hajautetut organisaatiot edellyttävät toimiakseen itsenäistä ajattelua, luovuutta ja päätöksentekovaltaa. Nykyaikainen hajautettu organisaatio on verkostomainen, johon byrokraattinen organisaatio etäisine valvontajänteineen soveltuu huonosti. (Mintzberg, 1993). Organisaatioiden ja yksittäisen työntekijän tehtävät ovat monimuotoutuneet, joten se edellyttää tavoitellun tehokkuuden vuoksi verkostoyhteistyötä. Toimiva organisaatio edellyttää oppivaa organisaatiota, mihin liittyy kiinteästi hajautettu, valtaistava organisaatiomalli. Valtaistettu organisaatio on innovatiivinen ja joustava. Verkoston avulla hajautettu organisaatio voidaan nivota toiminnallisesti yhteen. Verkostoitunut organisaatio toimii demokraattisemmin kuin perinteinen byrokraattinen organisaatio. Organisaation verkologiikka edellyttää paikallisjohdon itsemääräämisoikeuden lisäämistä, erityisesti organisaation sisäisten päätösten osalta. (Iedema 2003, 100-109; Kira 2003, 19; Thomas 2003, 154; katso myös Collins 2000).

Hajautettu organisaatio toimii paikallisena organisaationa toteuttamassa annettuja toimeksiantoja. 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. (Vartiainen 2004, 124-126).

Matala, hajautettu organisaatio mahdollistaa yksilöllisen luovuuden esilletulon. Tässä organisaatiomallissa ylläpitokustannukset ovat merkittävästi pienemmät, koska monitasoisia johtoportaita ei tarvita. Hajauttaminen vähentää muutoinkin tarpeettomia hallinnon tasoja. Työntekijät ovat entistä vastuullisempia, koska joutuvat itse suunnittelemaan, kehittämään ja toteuttamaan omia työprosessejaan. Hajautetussa organisaatiossa tiedonkulku nopeutuu, koska esimiesportaita on vähemmän. Alentunut byrokratia nopeuttaa reagointia muuttuviin tilanteisiin, jotka vaativat välitöntä huomiota. Tämä rakenne hyödyttää viestintää. Henkilöstön kysymyksiin ja esityksiin reagoidaan nopeasti. Valtaistamisen jälkeenkin suurista strategisista linjoista päättää edelleen organisaation johto henkilöstön kuulemisen jälkeen. (Lämsä ym. 2005, 159-160; SM Julkaisu 5/2001).

Hajautettu organisaatorakenne edellyttää johdon aktiivista ja vuorovaikutteista sitoutumista henkilöstöön. Johdon on keskityttävä erityisesti toimintoja linjaaviin tehtäviin eli visiointiin ja strategioihin. Hajautettu organisaatio edellyttää yksilöiden tai alaryhmien roolin muuttamista ja kehittämistä sekä henkilöstön valmiuksien lisäämistä. Muutos edellyttää aiempien tietojen, taitojen ja tapojen päivittämistä. Päätösvalan siirtyminen edellyttää vastuun siirtämistä. Keskittämisen ja hajauttamisen on kyse vallanjaosta. Voimakkaasti keskitetyssä organisaatiossa valtaa käyttää ylin johto, kun hajautetussa organisaatiossa valta on siirretty lähelle toteuttavaa porrasta. Vallan hajauttamisen on kyse henkilöstön osallistamisesta ja valtaistamisesta. (Ledema 2003, 100-109; Kira 2003, 19-20; Kirkman 1999, 35-42; Lämsä ym. 2005, 150-160; Viitala 2004, 113).

Hajautettu, valtaistettu (Empowering) hallinto on hyvin erilainen kuin jäykkä, keskitetty byrokraattinen hierarkiamalli. Hajautetussa mallissa on suurempi asiakaslähtöisyys kuin perinteisessä mallissa, jossa asiakkaat olivat 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 tuloksiin taktiikoiden ja strategioiden avulla. (Hughes 2003, 260-263; Harris 2006, 66-69).

Hajautettu organisaatiojärjestelmä soveltuu keskitettyä organisaatiota paremmin tuottavuusohjelman tavoitteisiin, koska matalan organisaatorakenteen vuoksi kustannukset vähenevät. Lisäksi organisaation palvelukyky paranee alentuneen byrokratian, nopeamman reagoinnin, tehokkaamman viestinnän ja työtehtävien limityksen vuoksi. Kihlakunta-ajanjaksolla 1996-2008 paikallispoliisi toimi hajautetussa mallissa. Paikallispoliisin hajautetun mallin operatiivisen toiminnan jarruna olivat tuolloin kulttuurilliset tekijät, joiden mukaan poliisilaitosten maantieteelliset rajat olivat pyhiä. Kulttuurin taustalla oli toimivaltaan liittyvä lainsäädäntö. Poliisilaitosten aluekokoon suurentamisen vuoksi ei olisi tarvinnut luopua hajautetusta mallista, vaan sitä olisi pitänyt kehittää.

Poliisihallinto, erityisesti paikallispoliisi siirtyi hajautetusta NPM organisaatiosta PORA I ja II -vaiheen myötä takaisin keskitettyyn byrokraattiseen johtamiseen ja asioiden hallintaan. Kansalaiset ja henkilöstö ovat tuskastuneet PORA I -vaiheen rakenteisiin, jotka ovat aiheuttaneet toimintojen etääntymistä, kankeutta ja toimimattomuutta. Tämän vuoksi on tullut vaatimuksia palata tietyiltä osin takaisin hajautettuun järjestelmään. PORA II -vaiheen odotukset hallinnon keventämisen suhteen olivat korkeat, koska koko väliportaan hallinto poistettiin. Väliportaan hallinnon poistaminen näkyy nyt lähinnä keskushallinnon kasvuna eli keskushallinto on nyt suurempi kuin väliportaan hallinto ja entinen keskushallinto yhteensä. (Kuviot 101, 102, 104).

Vastaajien kommentteja:

*"Vastuuta tulisi hajauttaa ja turhia väliportaita vähentää".*

*"Moniportaisuuden vähentäminen. Olisiko järkeä palata vähän taaksepäin ja muodostaa poliisilaitoksen sisälle, yhden päällikön (komisarion) alaisuudessa toimivia "alueellisia" poliisilaitoksia entisten poliisilaitosten rajoja noudattaen".*

*"Moniportaisuus on mielestäni ydinongelma. Uudessa organisaatiossa asiat kulkevat entistä useampien päättäjien kautta".*

*"Päätöksentekoa pitää jakaa; desentralisoida ja nopeuttaa".*

## **5.7 Valtaistavan organisaation näkökulma**

Potterfield (1999) on tutkinut erityisesti organisaation toiminnallisesta näkökulmasta valtaistamisen (empowering) merkitystä. Perinteinen hallinto-organisaatio on rakentunut pyramidimaiseksi, jossa johtaminen ja suunnittelu on keskitetty. Tieto ja ohjeet kulkevat ylhäältä alas. Moniportaisessa, hierarkisessa organisaatiossa tiedonkulku on yksisuuntainen.

Potterfield näkee, että organisaation rakenteet ja kulttuurit vaikuttavat vallanjakoon ja valtaistamiseen. Toisin sanoen tietyt organisaatorakenteet ja kulttuuriympäristöt ovat enemmän tai vähemmän hedelmällisiä valtaistamiselle. Valtaistamisessa vaikutusmahdollisuudet jaetaan etulinjan työntekijöille. Henkilöstölle annetaan kaikki mahdollinen tieto resursseista, organisaation suorituskyvystä, tuloksista ja tavoitteista, jotta se voi ymmärtää ja edistää organisaation suorituskykyä. Henkilöstölle annetaan valta tehdä päätöksiä, jotka vaikuttavat organisaation vision ja strategian mukaisiin tavoitteisiin. Tämä vaikuttaa organisaation suorituskykyyn. Vaikuttamismahdollisuudet organisaation asioihin sitouttavat ja innoittavat henkilöstöä, koska työpaikoista tulee osallistumisen myötä mielenkiintoisia ja stimuloivia. Valtaistamisen edut ovat selvästi sidoksissa koko organisaation suorituskykyyn. Valtaistetussa organisaatiossa useammat työntekijät voivat antaa panoksensa päätöksentekoon, koska se on delegoitu eli valtaistettu organisaation ylemmiltä tahoilta alaspäin. Blanchardin ym. valtaistamisteoria pohjautui tiedon jakamiseen kaikkien kanssa, autonomian luomiseen rajojen yli sekä hierarkian korvaamiseen toiminnallisilla tiimeillä. (Potterfield 1999, 55-61; Blanchard ym. 2001, 10 - 12; Blanchard ym. 1998, 85; Peters 1983, 330).

*"Kaiken järjen keskittyminen yhteen päähän ei ole mahdollista", Knut Aas.*

Valtaistumisen (Empowerment) yhteydessä puhutaan vallan määrittelyn ylivallasta (power over), toimintavallasta (power to) tai jaetusta vallasta (power with). Ylivalta on hierarkista valtaa, jonka avulla voidaan kävellä alaisten yli. Se arvotetaan usein huonoksi vallan käytöksi. Toimivalta antaa mahdollisuuden saada aikaan haluttu tapahtuma tai lopputulos suoraan tai välillisesti. Jaettu valta on vallan kasvava suure, jolloin valta kasvaa ja lisääntyy yhteistoiminnan seurauksena. (Mäntysaari ym. 2009, 325-327).

Valtaistettu organisaatio toimii avoimessa toimintaympäristössä, jossa tietoa jaetaan vapaasti ja jossa viestintä tapahtuu kaikkiin suuntiin, yli linjarajojen ja suoritusporrasta kuunnellaan erityisesti päällikkötasolla. Valtaistetussa organisaatiossa päätöksentekoa kannustetaan tekemään niillä hierarkian tasoilla, jotka ovat yhteydessä asiakkaisiin. Yksilöiltä odotetaan ja heitä kannustetaan aloitteellisuuteen ongelmien ratkaisemiseksi sekä etsimään uusia tehokkaampia toimintatapoja, jotka palvelevat erityisesti asiakkaiden tarpeita. Vastuu organisaation menestymisestä kuuluu kaikille jäsenille. Ensiarvoisena ajatuksena on, että henkilö, joka tosiasiallisesti suorittaa tiettyä tehtävää tietää ja tunnistaa parhaiten toiminnalliset ongelmat. Paras asiantuntija perustehtävien suorittamisesta löytyy yleensä työtä tekevästä henkilöstöstä. Työntekijä on siis otettava mukaan yhteiseen päätöksentekoon. Johdon tehtävänä on antaa vain suuntaviivat toiminnallisille tulostavoitteille. (Potterfield 1999, sivut 61-74; Lämsä ym. 2005, 234-236; Sarala 2001, 36-38; liite 1, kuvat 67, 69).

Valtaistaminen lisää syvää sitoutumista työhön ja sen suunnitteluun, minkä vuoksi työ vie paljon energiaa ja edellyttää riittävää määrää tietoa päätöksentekoon. Henkilöstön valtaistaminen edellyttää tietotaidon ja vallan lisäämistä sekä palkitsemiskäytäntöjä suorituskyvyn parantamiseksi. Näin henkilöstön kyky selviytyä tehtävistään paranee ja se osaa käyttää tietoa päätöksenteossa, jotka vaikuttavat organisaation

tavoitteiden suuntaan ja suorituskyykyyn. Perinteisesti nämä asiat ovat olleet ylemmän johdon käsissä. Valtaistamiseen liittyvien elementtien täytyy siirtyä suoritusportaalle, jotta valtaistuminen on yleensä mahdollista. Organisaation tärkeiden elementtien siirtyminen suoritusportaan käyttöön sitouttaa ja innostaa työntekijöitä, koska työpaikat tulevat entistä mielenkiintoisammiksi ja stimuloivammiksi ja edut ovat selvästi sidoksissa koko organisaation suorituskyykyyn. Valtaistumisen myötä henkilöstön suorituskyyky, kustannustietoisuus ja sitoutuminen lisääntyvät, ja vastaavasti perusteeton kritiikki sekä poissaolot vähenevät. Esimiesten tulee olla kiinnostuneita alaistensa ammatillisesta kehittämisestä. Lisäksi esimiesten tulee olla innostavia, kannustavia ja rohkaisevia sekä aloitteellisuuteen kannustavia. (Potterfield 1999, 61-74; Eronen 2011, 85-88; Lämsä ym. 2005, 233-235; liite 1, kuvat 67, 69).

Valtaistumisen seurauksena esimiesten työ vähenee, koska itsenäiselle työntekijälle ei tarvitse laatia tiukkoja sääntöjä tai asettaa jatkuvaa tarkkailua ja ohjausta. Valtaistettu organisaatio on valmiimpi resurssien muutokseen ja uudelleenorganisointiin kuin perinteinen organisaatio. (Potterfield 1999, 61-74).

Valtaistaminen kohentaa palveluiden laatua, arvosidonnaisuutta ja tuloksellisuutta. Valtaistaminen lisää työn mielekkyyttä, haasteellisuutta ja työn arvostusta. Organisaatio, joka on onnistunut henkilöstön valtaistamisessa, koetaan imuvoimaiseksi organisaatioksi, jonne halutaan töihin. Erityisesti työtehtäviin hakeutuvat arvostavat omaan työhön sisältyvää päätöksentekomahdollisuutta. Organisaatioissa, joissa ihmiset työskentelevät monimuotoisten tehtävien parissa, ei muodollisuuden astetta voida nostaa korkeaksi. Palveluorganisaation tavoitteena on, että työntekijät pääsevät toimimaan itsenäisemmin ja vaikuttamaan siihen, mitä ja miten he tekevät. (Potterfield 1999, 199-212; Juuti, 2006, s. 212; liite 1, kuvio 96).

Valtaistunutta suoritusportasta voidaan kuvata adjektiiveilla päättäväinen, aloitteellinen, avomielinen, uudistushaluinen, riskinottokykyinen, kypsä, viestintätaitoinen ja sosiaalisesti valveutunut. Valtaistettu henkilöstö menestyy perinteisiä henkilöstöryhmiä paremmin. Koska henkilöstö on

enemmän vastuussa päätöksenteosta, esimiesvastuu päätöstilanteissa vähenee. Kun esimiestyöt vähenevät, niin vähenevät kulut, ja päätökset sujuvat entistä nopeammin. Nämä ovat tärkeitä arvoja ja tavoitteita organisaatioiden johtajille. (Potterfield 1999, 123-125).

Valtaistaminen edellyttää organisaatorakenteiden muutosta, hajautettua päätöksentekovaltaa, uudenlaisia päätöstentekomalleja ja suoritusportaan vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä. Painopiste on lähes yksinomaan organisaatorakenteiden uudistamisessa, hierarkioiden merkittävässä vähentämisessä ja työntekijöiden suuremmassa vastuussa tietyille rajoitetuille päätöksentekoalueille. Organisaation rakenne muuttuu matalammaksi ja joustavammaksi, minkä vuoksi henkilöstön vaikutusmahdollisuudet nopeutuvat ja paranevat. Matalilla rakenteilla kyetään tekemään entistä nopeammin toiminnallisia muutoksia, kyetään reagoimaan nopeammin sidosryhmien muuttuviin tarpeisiin, lisätään asiakastyytyväisyyttä ja kyetään vastamaan muihin kasvaviin vaatimuksiin. (Potterfield 1999, sivut 129-130; Eronen 2011, 85-88).

Perinteisissä byrokraattisissa organisaatioissa, joissa päällikkö ohjaa kaikkia toimintoja, monien asioiden käsittely viivästyy tai asiat jäävät kokonaan ratkaisematta. Lisäksi keskitetyn johtamisen järjestelmässä ajan puutteen vuoksi monet konfliktit jäävät usein käsittelemättä. Näitä ongelmia voidaan poistaa tai vähentää siirtämällä päätösvaltaa, henkilöstön rekrytointia ja budjettivaltaa divisioonatasolle. Tämä järjestely vähentää päivittäisten ristiriitatilanteiden selvittämistä päällikkötasolla. Blanchard (1998) tuo esille valtaistamisessa kolmen avaimen mallin: valtaistaminen 1) korvaa hierarkisuuden itsehallinnollisilla tiimeillä 2) mahdollistaa henkilöstötiimeille autonomisen aseman 3) henkilöstölle avoin tiedottaminen ja tiedonjako lisää vastuullisuutta ja suunnitelmallisuutta. (Potterfield 1999, 131; Blanchard ym. 1998, 70, 72 - 73).

Henkilöstöryhmän (tiimin) valtaistamisella uskotaan saavutettavan tiimin maksimaalinen tehokkuus, mielekkäät työjärjestelyt, itsenäiset työprosessit ja valmiudet niiden kehittämiseen sekä tehokas, kehittyvä asiakaspalvelu.

Onnistuneen valtaistamisen tuloksena on kohonnut tuottavuus, tyytyväisyys, sitoutuminen, kohentunut aktiivisuus, parantunut työn laatu ja kohentunut asiakastyytyväisyys. (Kirkman 1999, 35-42).

Valtaistamisen onnistuminen riippuu monista tekijöistä. Henkilöstöä ei voi valtaistaa ilman ohjausta. Johdon on hyvä tiedostaa valtaistamisen rajallisuus ja sitoutumisen merkitys organisaatiossa. Ei riitä, että henkilöstölle annetaan valtuudet ja jäädään odottamaan heidän reaktioitaan ja tekemisiään. Jos henkilöstöllä ei ole tai on vähän aiempaa kokemusta päätöksentekoon osallistumisesta, niin he eivät tiedä mitä tehdä. Valtaistaminen lähtee ylhäältä alaspäin, ja se on valintakysymys. Siksi organisaation pitää kiinnittää huomiota valtaistamisen arvoihin. Valtaistuttamisen kulttuuria ei voida luoda ilman johtoa. (Blanchard 2001, 9-14).

Valtaistuminen vaatii henkilöstön omaa aktiivisuutta ja aloitteellisuutta. Se edellyttää tosiasiallisen vallan ja vaikutusmahdollisuuksien siirtämistä eli työntekijöiden mahdollisuutta päättää omista töistään. Tavanomaisilla työn mittareilla ei voida mitata moraalien, tyytyväisyyden ja sitoutumisen tilaa.

Valtaistuttamisen ongelmat voivat liittyä vertaisryhmien asettamiin paineisiin, johdolta saatuun negatiiviseen palautteeseen tai henkilöstölle asetettuun liian kapeaan, jäykkään ja perinteistä kiinnipidettyyn toimintatapaan. Epävirallinen ja lyhytaikainen, tilapäinen valtaistamistilanne ei tuo myönteisiä vaikutuksia henkilöstön sitoutumiseen, tuottavuuteen ja tyytyväisyyteen. Valtaistamisen perusongelma on, että tutkimustulosten mukaan johtajat haluavat säilyttää valtansa, jos jostakin pitää luopua, niin luovutaan pelkästään yksinkertaisista rutiininomaisista tehtävistä. (Nakari, 1988, 98-99; Valtee 1987, 68-69; Kirkman 1999, 35-42; liite 1, kuviot 63, 67, 69).

*"Valtaistaminen (empowerment) ei ole taikuutta. Se sisältää muutamia yksinkertaisia ohjeita ja vaatii paljon sitkeyttä", (Hobbs).*



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

Voimaantuminen tapahtuu sosiaalisessa vuorovaikutustilanteessa, jossa yksilölle annetaan tehtävien hoidon edellyttämää vaikutusvaltaa. Valtaistuminen on vahvaksi tulemistä, sen synonyymina on käytetty "jaettu johtajuus" -termiä.

Valtaistava ja voimaannuttava arviointi puolestaan auttaa ryhmää ja ihmisiä kehittämään itseään ja omia toimintatapojaan. Valtaistava arviointi sitouttaa henkilöstön toimimaan kehittäjinä ja toimijoina. Arvioinnissa työntekijöiden ajattelu- ja palautteenantotapa muuttuvat arvioivaan suuntaan. Sitoutuminen paranee ensisijaisesti, koska arviointi suunnataan erityisesti käytäntöön. Tämä sitoumus ilmenee suunnittelu- ja toteutusvaiheessa ja jatkuvana valmiutena käyttää arviointia monella tavalla. Henkilöstö oppii käyttämään arviointia, käsitteitä ja uusia työkaluja suunnitteluun. Valtaistavalla arvioinnilla luodaan edellytykset korjaavan palautteen antamiseksi. Työyhteisön jäsenet valtuutetaan ottamaan kehitystoiminta omaksi tukitehtäväkseen. Työyhteisön jäsenet hoitavat todellisen käytännön arvioinnin, koska he tekevät päivittäin havaintoja työstään. (Fetterman 2001, 110 – 112; Patton, 1997, 67; Lyytinen & Nikkanen 2005, 130-133).

Valtaistettu arviointi perustuu hallinnon kehitysvaiheeseen ja käytettäviin resursseihin. Valtaistettu arviointi parantaa käytäntöjä ja kannustaa jatkuvaan prosessien kehittämiseen. Henkilöstön osaaminen syvenee ja vahvistuu. Työprosessit tulevat entistä mielekkäimmiksi, koska työyhteisö voi käyttää omaa arviointia parantamaan työtuloksiaan ja -prosessiaan. (Räisänen 2005, 118). Työyhteisön jäsenet oppivat, että heidän toimiansa kehittäjinä arvostetaan ja toimintaan luotetaan. Valtaistettu arviointi lisää hallinnon ja työyhteisön yhteenkuuluvaisuutta. (Fetterman, 2001, 89; Fetterman 1996, 5-6).

Valtaistettuun arviointiin osallistuminen on keino taata työyhteisölle arvostusta ja oikeudenmukaisuutta sekä tuoda väline lisäämään

oivalluksia ja ehdotuksia siitä, miten parantaa työprosesseja. Voimaannuttava arviointi lisää analyttisiä taitoja, joita voidaan soveltaa yleisesti työyhteisössä. (Fetterman, 2005, 44-45).

Valtaistettu arviointi kannustaa tekemään arviointitietoihin perustuvia päätöksiä. Käytännössä arvioija lobbaa päättäjiä arvioinnista saamiensa tietojen avulla. Valtaistetut arvioijat kannustavat henkilöstön jäseniä ja osallistujia arvioimaan toistuvasti omaa toimintaansa. Tämä on tarpeen organisaatio-oppimisen näkökulmasta. Valtaistetut arvioijat voivat rohkaista johtoa käyttämään arviointitietoa kriittisten vaiheiden aikana toimintojen suunnitteluissa ja budjetin laadinnassa. Organisaation johdolla on merkittävä asema kun valtaistetun arvioinnin tuloksia käytetään, tai kun tuloksia huomioidaan strategiavalinnoissa. Valtaistettu arviointi auttaa kehittämään myönteistä ilmapiiriä rakenteiden kehittämisessä. Se auttaa työyhteisöä avartamaan näkökulmia ja tuo uudenlaista ajattelua. Valtaistettu arviointi kehittää sisäistä ja ulkoista vastuuta. Se ei muuta olemassa olevia virallisia rakenteita. Valtaistamisella hyödynnetään paikallisten työyhteisöjen arvokasta osaamista ja tietotaitoa työprosessien kehittämisessä. (Fetterman, 2001, 118; ks. myös Henry, 1998).

Valtaistettua arviointia voidaan tarkastella muun ohella oppivan organisaation näkökulmasta. Työyhteisön osallistuessa valtaistettuun arviointiin se kerää jatkuvasti tietoa organisaation toiminnasta ja toimimattomuudesta. Kerätyn tiedon avulla kehitetään toimintaa ja tehdään korjaavia toimia. Tehtyjen toimenpiteiden vaikutukset taas arvioidaan ja niitä kehitetään edelleen toimivammiksi vastaamaan paremmin ympäristön muutoksiin ja haasteisiin. (Fetterman, 2005, 49; Nikkanen, 1994, 16-20).

Poliisihallinnon valtaistamisessa on pitkät perinteet. Poliisihallinnon valtaistaminen aloitettiin jo 1970 -luvun loppupuolella, kun liikkuvaan poliisiin perustettiin ensimmäiset valvontaryhmät. Ryhmille luotiin suunnitteluvastuu omasta toiminnastaan. Ryhmätyö laajentui

paikallispoliisiin 1980-luvulla, jolloin valvonta- ja hälytysosastot siirtyivät ryhmätyömalliin. Rikostutkintaan perustettiin aluksi lähinnä erikoisryhmiä, joille määriteltiin funktioittain tehtäväalueet. Näille tutkintaryhmille annettiin myös itsenäistä suunnitteluvastuuta. Paikallispoliisissa merkittävin käänne valtaistamisessa koettiin organisaatiotasolla 1996, jolloin paikallispoliisi siirtyi useiden toimintojen osalta itsenäiseen päätäntä- ja suunnitteluvastuunsa sekä tulosbudjettivastuuseen.

Kihlakunta-aikainen poliisipäällikkö:

*"Kihlakunta-aika oli ilmeisesti poliisihallinnon parasta aikaa. Arviomäärärahasta siirryttiin kehysbudjettiin, joka antoi paljon joustovaraa toiminnalliseen suunnitteluun ja hankintoihin. Aiemmin keskusteltiin lääninjohdon kanssa nippeliasioista, esimerkiksi kirjoituskoneen hankinnasta, johon ennen tarvittiin aina lääninhallituksen lupa. Kihlakunta-aikaan perustettiin hätäkeskukset, jotka vapauttivat poliisipäivystäjät operatiivisiin tehtäviin. Se mahdollisti myös poliisitoiminnan pitämisen maakunnassa hajautettuna."* (Haastattelu 6).

*"Päivä hymyili kuin ylipoliisipäällikkö Fjalar Jarva".* (Veikko Huovinen 1982).

Valtaistamisen taantuma koettiin 2009 paikallispoliisin hallintorakennemuutoksen yhteydessä PORA I -vaiheessa, jolloin valta, johtaminen, suunnittelu, budjetti- ja tulosvastuu keskitettiin maakunnan pääkaupunkeihin. Keskittäminen aiheutti poliisilaitosten esikuntien kasvun ja moniportaisen hierarkian, joka tuhlaa resursseja yhä enemmän ja enemmän. Enimmillään keskisuurissa poliisilaitoksissa johto-, hallinto- ja esikuntatehtävissä on yli 20 henkilöä, joka on lähes saman verran kuin esim. vuonna 1972 oli koko SM:n poliisiosastolla. Nykyinen keskittämisvaihe on aiheuttanut poliisin keskushallinnon ja poliisilaitosten hallinnon kasvun. Keskushallinnon, esikuntien ja väliportaana esimiesten määrälliseen kasvuun näyttää vaikuttaneen erityisesti byrokraattinen organisaatiomalli.

Matalia yksinkertaisia organisaatioita pidetään tehokkaina, joustavina ja sopeutumiskykyisinä. Matalan organisaation tavoitteena on luoda dialoginen, nopeasti reagoiva ja dynaamisesti toimiva organisaatio. Puutteellisen arvioinnin ja toteutuksen seurauksena tehty organisaatorakenteiden madaltaminen saattaa aiheuttaa päinvastaiset vaikutukset kuin alun perin tavoiteltiin eli valta saattaa keskittyä vain

yhdelle johtajalle. Mikäli madaltuneessa organisaatioissa päivittäistehtäviä koskevaa päätöstentekoa ei samanaikaisesti siirretä varsinaisille toimijoille, niin seurauksena on vallan keskittyminen. (Peters 1983, 323-328; Karlöf 2009, 44-45).

Sarala & Sarala (1999) kuvaavat johtajuusjärjestelmien ulottuvuuksia ja niiden ensisijaisia riippuvuussuhteisia ominaisuuksia. Nämä ominaisuudet liittyvät keskitettyyn byrokraattiseen ja hajautettuun / valtaistettuun järjestelmään:

	<u>Byrokraattinen</u>		<u>hajautettu/valtaistettu</u>
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

Taulukko 3. Johtajuusjärjestelmien ulottuvuudet ja niiden ominaisuudet organisaation rakenteisiin kytkettynä. (Mukailtu Sarala & Sarala (1999).

### **5.8 Poliisihallinnon organisatorinen kehityssuunta**

Poliisihallinto keskitti johtamisresursseja ja -toimintoja keskushallintoon ja poliisilaitosten pääpoliisiasemille. Tämä konkretisoitui vuoden 2009 PORA I ja vuoden 2010 PORA II -vaiheen organisaatiomuutoksissa. Tuolloin paikallispoliisi siirtyi 2009 jälkibyrokraattisesta organisaatiosta jäykkään linjaesikuntaorganisaatioon. Uudistuksessa useat entiset poliisipäälliköt jäivät ilman mielekäästä tehtävää. Linjajärjestelyillä perustettiin entisille päälliköille linjajohtajien virat hälytys- ja valvonta- sekä rikostutkinta- ja lupapalvelulinjoille. Tämän lisäksi perustettiin erilliset sektorijohtajan virat. Nämä järjestelyt aiheuttivat poliisiorganisaation siirtymisen yhdessä yössä

NPM:sta konebyrokraattiseen<sup>26</sup> linjaorganisaatioon, joka oli hallinnoltaan erittäin raskas. Valtion tuottavuusohjelman käynnistämä PORA -vaiheiden oletama oli, että organisaation rakennekoko suurentamalla seuraa henkilöstöresurssien säästöä, mutta tavoitellut säästöt menetettiin raskailla, uusilla virkarakenteilla ja jäykällä organisaatio- ja johtamisrakenteilla. Paikallispoliisin rakennemuutoksen PORA I -vaiheen yhteydessä organisaation toiminnot keskitettiin johtamisen, budjetin, päätösvallan, tulosvastuun ja hallinnon osalta. Poliisin hallintorakennemuutoksen PORA I -vaiheen yhteydessä synnytetty linjaorganisaatio aiheutti operatiivisen henkilöstön siirtotoimenpiteitä lupa- ja esikuntahallintoon, koska muuten näitä linjoja ei olisi voitu perustaa. Lisäksi linjojen yli tapahtuva toiminnallisten resurssien käyttö jäykistyi. Nämä muutokset olivat tuottavuusohjelman ja tulostavoitteiden vastaista toimintaa ja olivat omiaan aiheuttamaan poliisin keskushallinnossa sekä paikallispoliisissa taloudellisten ongelmien lisäksi toiminnallista tehottomuutta.

PORA III -vaiheen työryhmä esittää raportissaan vielä voimakkaampaa keskittämistä ja osin erillisyksikköjen siirtämistä tähän keskitettyyn organisaatiomalliin.

Vastaajien kommentteja:

*"Tullut joutilaita esim. esikunta ja hallintoyksikköön, joiden aika menee muiden asioihin puuttumiseen. Härkkivät välistä."*

*"Poliisiorganisaatio on tyypillinen linjaorganisaatio, joka ei siinä muodossaan voi edes kehittyä, ellei päätöksentekoa ja moniportaisuutta hajauteta alemmille tasoille"*

*"Ehkäpä meillä on liikaa ns. armeijamaisuutta ja herroja siellä johdossa. Jospa siellä johtoportaaassa osattaisiin jakaa vastuuta alemmille tasoille, niin asiat nopeutuisivat ja selkeytyisivät tavan ruohonjuuri tason vk:n ymmärrettäväksi."*

---

<sup>26</sup>Henry Minzberg (1983) tarkoittaa konebyrokratialla massatuotantoa tai -palvelua, johon liittyy rationaalisuus, kontrolli, säännöt, yhdenmukaisuus ja hierarkia. Konebyrokraatia pystyy huonosti vastaamaan ympäristön muutoksiin ja työntekijöiden tarpeisiin. Tyypillisiä konebyrokraattisia organisaatioita ovat linjaorganisaatiot ja linjaesikuntaorganisaatiot.

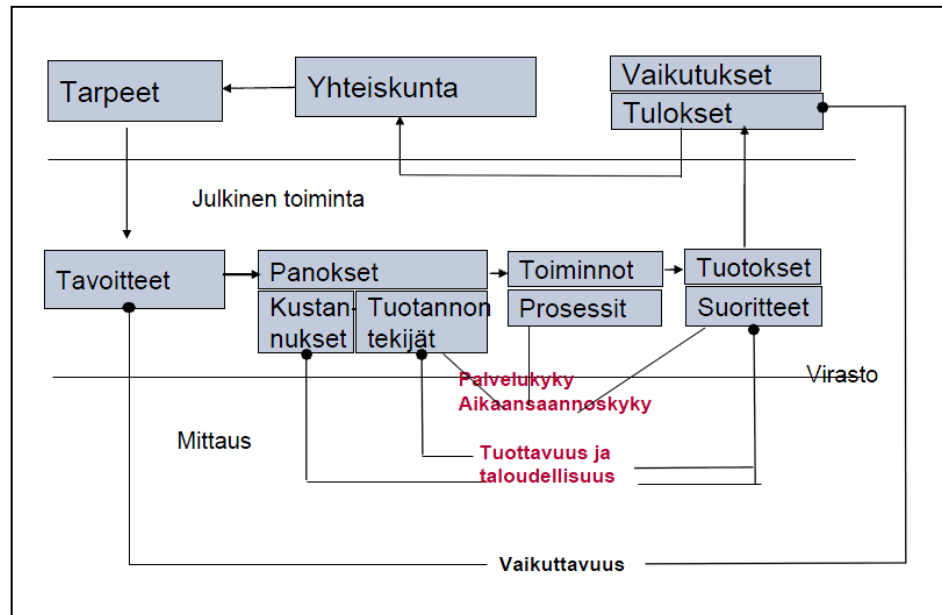
## **6 Paikallispoliisin rakennemuutokset tuottavuuden näkökulmasta**

### ***6.1 Tuottavuudesta ja sen mittaamisesta***

Tuloksellisuus ilmaisee organisaation toiminnan onnistumisen astetta. Tuloksellisuus on organisaation kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaiseva käsite. Lumijärven (2008) mukaan tuloksellisuutta arvioidaan tuottavuuden, laadun, vaikuttavuuden ja henkilöstön kehityksen kuvaajilla. Tuloksellisuus koostuu tehokkuudesta, vaikuttavuudesta ja taloudellisuudesta. Henkilöstön kehityksen kuvaaja voidaan nimittää aikaansaannoskyvyksi, joka kuvaa organisaation, työyhteisön ja henkilöstön kykyä aikaansaada tuloksellisuutta. Henkilöstön aikaansaannoskykyyn vaikuttavat osaaminen, innovatiivisuus, viihtyvyys, työmotivaatio ja työkyky. Lumijärven(2008) mukaan 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. (Lumijärvi 2008, 399-401; VM, 2012, 5-9) .

Vaikuttavuus kuvaa toiminnan tavoitteeksi asetettujen yhteiskunnallisten tilojen aikaansaamisen astetta eli toiminnan ja suoritteiden vaikutusta kansalaisiin ja yhteiskuntaan suhteessa vaikutuksille asetettuihin tavoitteisiin.

Tuottavuutta mitataan panosten ja tuotosten suhteella, kun panokset ilmaistaan tuotannontekijöinä. Taloudellisuus on tuotosten ja panosten suhde, kun panokset ilmaistaan rahana. Taloudellisuutta voidaan ilmaista muun muassa tuotosten yksikkökustannuksina. Palvelukyky kuvaa asiakaspalvelun toimivuudelle ja laadulle asetettujen tavoitteiden toteutumisen astetta.



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

Tuottavuudella tarkoitetaan tuotoksen määrän ja panosmäärän välistä suhdetta. Yksityisellä sektorilla työn tuottavuuden määrä on määriteltävissä ja laskettavissa selkeämmillä mittayksiköillä esimerkiksi kappalemäärinä. Julkisen sektorin tuottavuuden tai tuotteiden arvoa ei voida määrittää markkina-arvoilla, koska useimmat julkisen sektorin toiminnot liittyvät legitimoituun monopoliasemaan ja mahdolliset palvelutuotteet eivät saa tuottaa voittoa. (Kuusela 2007, 34-35; Soininvaara 2009, 13; Kuvio 10).

Valtionhallinnon organisaatioiden tuloksellisuuden peruskriteerit muodostuvat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Vaikuttavuus on yksittäisen viraston välillinen näkökulma, jonka tavoiteltu kokonaisvaikuttavuus edellyttää lisäksi muiden toimijoiden samansuuntaista toimintaa. Olennaista on, että toiminnan tuloksellisuus muodostuu eri osa-alueiden yhteisvaikutuksesta. Hyvin toimivassa tulohajauksessa asetetaan tavoitteita ja seurataan niiden toteutumista kaikilla tuloksellisuuden osa-alueilla. (SM 22/2008).

Julkisen sektorin tuottavuutta on vaikea mitata yksistään suoritemäärillä, koska operationalisointi voi onnistua vasta kun tehtävälän kokonaisuudelle on onnistuttu asettamaan mittarit. Toisaalta on

muistettava määrällisiä tavoitteita asetettaessa, että esimerkiksi rikostorjunnan tuloksellisuuden yhdeksi kriteeriksi on asetettu rikosten lukumäärän vähentäminen ja sitä kautta suoritemäärän alentuminen, eikä niiden lisääminen. Lisääntynyt valvonta lisää tilastollista rikollisuutta, mutta sillä voi olla turvallisuutta parantava vaikuttavuus kasvaneesta rikostilastosta huolimatta.

Yksikköjen kokonaistuottavuutta arvioidaan usein suunnittelu-ohjelmointi-budjetointi(ohjelmabudjetointi) -järjestelmän pohjalta. Tämä mahdollistaa tehtäväkentän laaja-alaisen tuotosten arvioinnin. Erilaisten laaja-alaisen tilanteiden abstrahoiminen<sup>27</sup> saattaa tuottaa tutkimuksellisia ongelmia. Tavoite pitää pystyä operationaalistamaan, että se mahdollistaa mittaamisen. Mittaamisen keinoina usein käytetään ohjelmabudjetointia, kustannushyötyanalyysia, tuottavuuden arviointia ja yhteiskunnan kehitysilmioitä kuvaavien indikaattorien kehitystä. Uusien ilmiöiden havaitseminen tai vaikuttavuuden mittaaminen ei ole kuitenkaan lyhyellä aikavälillä mahdollista. Tulosbudjetointi on työkalu, jolla tavoitellaan suoritteiden ja muiden kustannusten osalta kustannustehokkaampaa toimintaa. Toimintojen mittaaminen, aggregointi<sup>28</sup> 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 osaltaan toteuttaa ylemmän tehtävän päämäärät. (Kuusela 2007, 33-37; Pitkänen 1969, 72-74, 90-93).

Julkisen sektorin tuottavuusluvut koettavat kuvata, 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 julkinen palveluntuottaja tuottaa palvelut omakustannushintaan. Tuottavuuden mittaaminen on itse

<sup>27</sup> Abstrahoinnissa erotetaan tutkimuksen kannalta oleellinen tieto.(Tuomi 2004).

<sup>28</sup> Aggregointi on tilastotieteessä pienemmille havaintoyksiköille laskettujen tunnuslukujen yhdistämistä tai summaamista



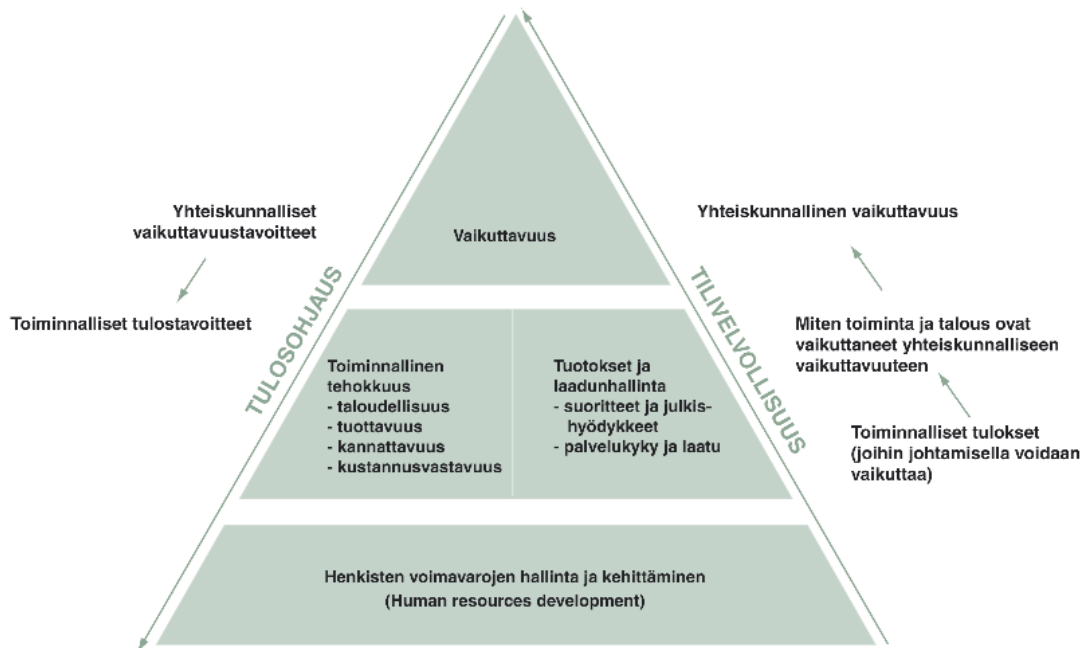
asiassa vertaamista. Työtuntien lisääminen ei paranna tuottavuutta, koska tuottavuus on tuotomäärän ja panosmäärän välinen suhde. ([www.stat.fi](http://www.stat.fi), 21.5.2012).

Tilastokeskuksen mukaan julkisen sektorin tuottavuustilastointi ei arvioi julkisten palveluiden saatavuutta, kohdistumista, tarpeellisuutta tai oikeellisuutta. Tuottavuusindikaattorit eivät kerro suoraan julkisen palvelutuotannon 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 tuottavuusohjelman tavoite oli palveluksessa olevan henkilökunnan määrän vähentämisessä, jolloin se näennäisesti osoitti välittömästi parempaa tuottavuutta, koska pienemmällä henkilöstöllä tavoiteltiin samaa palvelutasoa. Palvelutason muutoksen vaikuttavuutta ei ole huomioitu riittävästi tuottavuuskehitystä arvioitaessa. (Soininvaara 2009, 18; [www.stat.fi](http://www.stat.fi), 1.6.2012; katso myös liite 1, kuvat 11, 94).

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. ([www.stat.fi](http://www.stat.fi), 1.6.2012).

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.

Rikostorjunnan avainprosessin tuotokseksi on 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.



Kuvio 11. Vaikuttavuuteen liittyvät tekijät. Julkisten palvelujen ja palvelutuottajien muutokset täytyy havaita ja mitata niitä kuvaavilla indikaattoreilla. (SM 22/2008).

## 6.2 Korkean tuottavuuden tavoittelu

Poliisihallinnon tuottavuusohjelmassa tuottavuutta pyrittiin parantamaan muuttamalla organisaatorakenteita. Tärkeimpänä tavoitteena oli keventää hallintoa ja suunnata vapautuvia resursseja operatiivisiin tehtäviin. Tämän lisäksi tuottavuutta haettiin keskittämällä toimintoja, supistamalla palvelupisteitä ja lyhentämällä jäljelle jäävien pisteiden aukioloaikoja. Tuottavuuden parantamisessa näyttäisi tärkein asia jääneen vähimmälle huomiolle. Korkean tuottavuuden tutkimuksissa on havaittu, että henkilöstöllä on erittäin suuri merkitys tuottavuuden parantamisessa. PORA I -vaiheen aikana henkilöstön koulutusta ja työhyvinvointiin liittyviä tukipalveluja vähennettiin.

Johtamiskoulutuksella on todettu olevan merkittävä vaikutus julkisen sektorin organisaation menestymisessä. Johdon kuuluu osata viestittämisen, kuulemisen, delegeoimisen ja yhteishengen luomisen taidot. Johdon tulee osata antaa rakentavasti myös korjaavaa palautetta.

Henkilöstö on saatava mukaan päätösten tekoon. 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. (Singh 2011; Berman 2003).

Huselidin (1995) mukaan tuottavuuden tavoittelu käynnistyy henkilöstön rekrytoinnilla. Rekrytoitua henkilöstöä on jatkuvasti koulutettava. Hyvin hoidetulla henkilöstöpolitiikalla ja jatkuvalla koulutuksella laajennetaan henkilöstön tietämyspohjaa, lisätään motivaatiota, innovaatiota ja erilaisilla kannustinjärjestelmillä sitoutetaan henkilöstö kehittyvään työyhteisöön. Huomionarvoista on se, että vasta tämän jälkeen tulevat rakennetarkastelut, joiden avulla tehokkaalle henkilöstölle luodaan entistä paremmat toimintaedellytykset. Hyvin hoidettu henkilöstö pystyy antamaan merkittävän panoksen rakenteiden uudistuksessa. Hyvin suunnitellut rakenteet ovat mekanisme, jotka mahdollistavat tehokkaan toimintaympäristön. (Katso myös Collins 2000).

Ilacqua, ym. (2000) toteavat, että työntekijän ja ryhmän tuottavuus perustuu psykologisiin tekijöihin. Menestyneillä yrityksillä on kannustava työpaikka. 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. Tärkeä kannustamisen ohjausväline on henkilöstön jatkuva koulutus, joka mahdollistaa jatkuvan kasvamisen, kehittymisen ja parantaa ongelmien ratkaisukykyä. Osaava henkilöstö on myös merkittävä tekijä organisaation kilpailukyvykkyydessä. Cimento (1994) näkee, että hyvin koulutettu ryhmä antaa heille parhaat valmiudet toimia itsenäisesti päätöksenteossa. Ryhmän kouluttaminen vaatii koulutukseen liittyviä investointeja. Koulutettu ryhmä vastaavasti toimii tehokkaasti. 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.

Elder (2007) toteaa, että horisontaalinen yhteistoiminta on organisaation kannalta hyvin merkittävää. Tämä edesauttaa ryhmää hahmottamaan organisaation kokonaistavoitteiden merkityksen. Toiminnoista tulee nopeita ja sujuvia ja yhteisymmärrys kasvaa. Kapea-alainen toiminta tuntuu sekavalta, eikä henkilöstö pysty sitä mitenkään yhdistämään laajempaan kokonaisuuteen.

Sosiaalisella yhteenkuuluvuudella on tutkimusten mukaan merkittävä vaikutus korkean tuottavuuden saavuttamiseksi. Yhteenkuuluvuus auttaa yhteisten tavoitteiden luomisessa ja niihin sitoutumisessa. Sitoutunut ryhmä on motivoitunut suorittamaan annettuja tehtäviä. Sosiaalinen ryhmä on vuorovaikutteinen, toisia tukeva, kannustava ja tavoitteisiin pyrkivä. Pelkkä sosiaalinen ryhmä ei ole taie menestykseen, vaan ryhmällä täytyy olla tehtävään liittyvä tavoite, vrt. urheilujoukkue. Tutkimuksen mukaan ryhmän korkea koheesio ja korkealle asetetut tavoitteet johtavat parhaaseen suorituskyykyyn. Jatkuvat henkilöstövaihdokset ryhmässä heikentävät tulosta, vaikeuttavat kouluttamista ja aiheuttavat vakinaiselle henkilöstölle stressiä. (Gammage ym. 2001).

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 tiimioppimiseen, etsimään luovia ratkaisuja ja parantamaan laatua. Tällainen ryhmä kehittää jatkuvasti työmenetelmiä, jotka auttavat pääsemään parempaan tuottavuuteen. Ryhmälle asetetut tavoitteet säätelevät käyttäytymistä ja edistävät luovuutta. (Seeck 2008, 243-272).

Soininvaara (2009) tarkoittaa työntekijän työhyvinvointitehokkuudella eli aikaansaannoskyvyllä työn kokonaislaatua, miellyttävyyttä, hallittavuutta ja

palkitsevuutta. Työhyvinvoinnin mittari ei kuulu perinteiseen tuottavuuskäsitteeseen, vaikka työhyvinvoinnilla on koettu olevan suuri merkitys tuottavuuteen. Työ tuntuu enemmän työltä, jos työajat ovat epämiellyttäviä, työilmapiiri huono ja työn sisältö yksitoikkoista vaihetyötä. Jäykkä ja hierarkkinen päätöksentekojärjestelmä on perinteisesti monien julkisen sektorin organisaatioiden ongelma. Luova, itseään kehittävä henkilöstö ei viihdy työyhteisössä, jossa omalle aloitteellisuudelle ei ole sijaa, vaan kaikki pitää tehdä niin kuin johto määrää tai niin kuin on tehty ennenkin. Tämä kokonaisuus muuttuu työnantajan ongelmaksi, jos ongelmaa ei tunnisteta ajoissa. Huonoihin työoloihin on vaikea saada pätevää henkilöstöä. (Soininvaara 2009, 14-17; ks. myös Iedema, 2003 ja Kira 2003; liite 1, kuvat 71, 73).

Useimpien strategisten päätösten tekeminen pyritään perustamaan tietojohdamisen oppien mukaisesti. Johtamisen onnistuminen edellyttää laaja-alaista katsontakantaa ja osaamistaitojen hyödyntämistä. Johtamisen keskittämällä tietojohdoinen johtaminen ei mahdollistu parhaalla tavalla, koska tietojohdaminen pitää sisällään tietämyksenhallinnan (knowledge management), jonka fokus on henkilöstöllä olevan tiedon kokoamisessa ja muun käytettävissä olevan tiedon jakamisessa organisaatiossa. Tietämyksenhallinnan lähtökohtana pitäisi aina olla yksilö. Knowledge management mahdollistaa informaation hallinnan, osaamisen kehittämisen ja uuden tiedon luomisen. Knowledge management perustuu muun muassa organisaatiomuistin, ryhmätyötekniologioiden, organisaatio-oppimisen ja dokumenttien hallinnan alueilla havaittuihin kehittämismahdollisuuksiin ja teknisiin ratkaisuihin. (Mäkipää ym., 2004, 103-104).

Organisaation toimintaympäristön tarkastelussa ja kehityksen ennustamisessa pitäisi hyödyntää toimintatiedonhallintaa (business intelligence). Sillä on merkitystä johtamisessa ja toimintojen kehittämisessä, erityisesti operatiivisella ja strategisella tasolla. Näiden lisäksi on tärkeitä tuntea analysoinnissa käytettävissä olevat menetelmät, joihin liittyvät informaatiojärjestelmistä ja analysoinnista saatu tieto. Tämä saatu tieto on välitettävä koko henkilöstölle, sillä jos vain ylin johto käyttää

liiketoimintatiedon tietoavaruutta, niin suuri osa toimintatiedonhallinnan potentiaalista jää käyttämättä.

Aineettoman pääoman johtaminen (intellectual capital management)<sup>29</sup> auttaa strategista johtoa tunnistamaan organisaation tärkeimmät aineettomat resurssit mm. osaamiset ja sidosryhmät ja niiden avulla toteuttamaan strategisia tavoitteita. Motivoitunut ja osaava henkilöstö on olennainen perusta aineettoman pääoman arvonluonnille. Lisäksi tarvitaan toimintaa tukevia järjestelmiä ja prosesseja, joilla tuetaan henkilöstön välistä tiedonjakoa ja tuotetaan toiminnan kannalta arvokasta osaamista. Aineettomuus korostuu palvelutoiminnassa, koska siinä toiminnan tuotokset eli palvelusuoritteetkin ovat luonteeltaan aineettomia. Uuden tiedon ja toimintojen kehittäminen edellyttää innovaatioita, mikä mahdollistuu innovaatiojohtamisen (innovation management) tuella. (Mäkipää ym., 2004, 105-114; Lönnqvist 29.6 2012).

Tärkeä merkityksellinen tietojohdamisen näkökulma liittyy yritysten tietohallintoon. Tähän alueeseen kuuluu yrityksen käyttämien tietojärjestelmien ja ohjelmistojen hallinta ja kehittäminen tukemaan liiketoiminnallisia tavoitteita. Organisaation tietointensiivisyys vaatii työntekijöiden välistä vuorovaikutusta, jolla yhdistetään hiljainen ja kokemuksellisen tieto käytössä oleviin tietovarantoihin. (Mäkipää ym., 2004, 45-47).

Tietojohdamisen kompastuskivenä, erityisesti julkisella sektorilla, on usein konebyrokraattinen malli, jossa organisaation henkilöstö saa palautetta lähinnä suorituskykyvalvonnan ja rangaistusten kautta. Konebyrokratiassa organisaatio pystyy kartuttamaan uutta tietämystä vain erittäin hitaan formalisoinnin ja laitostumisen prosessin kautta. Organisaation rakenne kykenee toimimaan vain rutiiniongelmien kanssa, mutta se ei pysty selviämään uusista tai muuttuneista ongelmista. (Mäkipää ym., 2004, 176-177).

---

<sup>29</sup> Aineeton pääoma sisältää henkilöstön osaamisen, sidosryhmäyhteistyön, asiakassuhteiden, organisaation toimintojen ja järjestelmien hallinnan.

### **6.3 Byrokratia ja tuottavuuden kehittäminen**

Vallan keskittämisen seurauksena työntekijöillä on hyvin rajalliset valtuudet tehdä päätöksiä ilman johdon hyväksyntää. Lisäksi organisaatiot eivät itse kykene korjaamaan toimintojaan, koska ovat keskusjohdon vallan alla. Keskitetyn johtamisen mallissa asioiden ja työntekijöiden hallinta tapahtuu ylhäältä alaspäin. Johto kertoo keskijohdolle, joka sitten kertoo ensimmäisen tason johtajalle, joka sitten kertoo henkilöstölle mitä ja miten asiat tulee tehdä. Tällainen organisaatorakenne on byrokraattinen, siksi työntekijöillä on vähän vapautta ja korkean hierarkian vuoksi rajatut mahdollisuudet välittää tietoa ylimmälle johdolle. (Vartola, 2006, 26-28; Juuti, 2006; 210, Hughes 2003, 260-263).

Byrokratia on helposti mekanistinen organisaatio, joka ei toimi muuttuvissa olosuhteissa kuten orgaaninen organisaatio. Nykyisin byrokratiaa pidetään tehottomana ja epädemokraattisena. Byrokratiassa kaihdetaan riskinottoa ja usein tuhlataan niukkoja resursseja tehokkaan käytön sijaan. Byrokratia on epäluottamukseen perustuvaa hallintoa. Sääntöjen noudattamisesta tulee itsetarkoitus. Byrokratia on vallan väline, ja sitä voidaan käyttää joko demokraattisiin tai epädemokraattisen tarkoituksiin. (Vartola 2006, 28-29; Kira 2003, 14-16; Hughes 2003, 272).

Vartolan (2006) mukaan byrokraattinen organisaatio ja hallinto eivät sovellu moderniin yhteiskuntaan, jossa tulee vallita kansalaisläheisyys, asiakeskeisyys, palvelukyky, taito ja mahdollisuus uusiutua ympäristön sekä asiakkaiden muuttuvien tarpeiden mukaan. Byrokratiassa on vain yksi tie ratkaista tai hoitaa ongelmia - byrokraattinen tie. Byrokratian mallissa poliittista valvontaa pidetään riittämättömänä ja epäjohdonmukaisena, koska se on osa byrokratiaa. (Hughes 2003, 30-32).

Byrokratia voidaan purkaa hajauttamisella eli desentralisoinnilla ja itseohjautuvien sekä taloudellisesti itsenäisten julkisten organisaatioiden rakentamisella. Byrokratian purkaminen edellyttää ennen kaikkea

virkamiesten aseman uudistamista, niin että virkamiehet ovat koko organisaation palveluksessa, ja tehtävät ovat moninaisempia kuin byrokraattisessa organisaatiossa. Virkamiesten palkkaus määräytyy aikaansaannoksen, pätevyyden ja pätevytymishalukkuuden mukaan. Monet byrokraattisen organisaation ominaisuudet hyödyttävät pitkäaikaisia työntekijöitä. Heille on yleensä taattu työsuhdeturva, virkaikään liittyvä säännöllinen palkka ja ylenemismahdollisuus. (Thompson, 2003, s. 38; Vartola 2006, 54-56; Ks. Crozier 1964, 65).

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

Byrokratiaa on pidetty vuosikymmenet tehokkaimpana organisaatioteorian monine hyvine ominaisuuksineen. Vahvuudet olivat ennen muuta rationaalisuus ja oikeudellinen toimivallan käyttö. Byrokratian olemus on kiinni valtaapitävien tarkoitusperistä eli byrokratia ei sinällään ole hyvä tai huono. (Vartola 2004, 75).

Poliisin henkilöstö on kokenut lisääntyneen byrokratian vaikeuttavan päivittäistoimintojen sujuvuutta. Esimerkiksi sairastumis- tai vuosiloma tapauksissa aiemmin toinen saman poliisiaseman henkilö voi tehdä toisen työtehtävät, mutta linjaorganisaatio ei tätä mahdollista, vaan asianomaiselta linjalta on tultava jopa yli sadan kilometrin päästä henkilö paikkaamaan saman linjan henkilön työtehtävät. Tilanne on hämmentävä, koska kyse on kuitenkin poliisin yhteisistä resursseista.

Tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tavoittelevaan organisaatioon byrokraattinen järjestelmä kankeutensa ja kalleutensa vuoksi sopii hyvin huonosti. Byrokraattiseen järjestelmään liittyy korkeat hierarkiset rakenteet, lisääntynyt keskijohto, jäykkä resursseja kuluttava linja-esikuntaorganisaatio, perusrakenteiden muutoskyvyttömyys, heikko tiedonkulku ja motivaatioltaan heikkenevä henkilöstö ja tästä kokonaisuudesta on seurauksena jatkuvasti kasvavat menot. Byrokraattisen linjaesikuntaorganisaation rakenteet sotivat tuloksellisuutta



vastaan, kun päätöksiä tekevät henkilöt, jotka ovat hyvin etäällä käytännön tason toiminnasta ja tuntevat heikosti mahdollisia ongelma-alueita. Korkea byrokraattinen rakenne on ennen kaikkea kustannustekijä, mutta jos ja kun päätösvalta on sijoitettu organisaation huipulle, niin se on hitaalla reagointikyvyllä vaikeuttaa toiminnallisen tuottavuutta. Lisäksi rakenteeseen liittyvä tuottavuuden este syntyy linjaorganisaation horisontaalisen toiminnan jäykkyydestä. (Hughes 2003, 167-169; [www.vm.fi](http://www.vm.fi), 23.03.2012; Horton 543-546; Pollit 2003, 35-37; Cameron & Quinn 1998, 92-96; katso myös Temmes 1998).

Byrokraattista järjestelmää on testattu PORA I ja PORA II -vaiheen osalta paikallispoliisissa ja poliisin keskushallinnossa. Tämän tutkimuksen mukaan koko paikallispoliisiin levitetty byrokraattinen järjestelmä ei toiminut tuottavuusohjelman tavoitteiden suuntaisesti. PORA III -vaiheen asiakirjoista voi päätellä, että poliisihallinto nähtävästi testaa vielä kerran byrokratian toimivuutta entistä laajemmassa toimintaympäristössä.

*"Hyvin toimiva, täydellinen byrokratia on divisioona, joka ei hyökkää, koska jokainen huoltaa toistaan", Haavikko (1982).*

#### **6.4 Taylorismi ja tuottavuuden kehittäminen**

Frederick Winslow Taylor (1856-1916) kehitti ensimmäisenä käsitteen tieteellinen liikkeenjohto (Scientific Management) ja siksi häntä kutsutaankin sen isäksi. Tieteellinen liikkeenjohtofilosofia käynnisti teollisen vallankumouksen. Uusilla menetelmillä ryhdyttiin lisäämään tuotantoa. Tieteellisen liikkeenjohton filosofian ensisijaiset periaatteet ovat, että työntekijät valitaan tieteellisesti ja koulutusta annetaan sekä uusille että nykyisille työntekijöille. Työntekijät on sijoitettu heidän pätevyytensä ja kokemuksensa mukaisesti oikeille paikoille. Tehokkaaseen työntekoon vaikuttavat henkilön itsensä lisäksi työpisteen fyysinen ympäristö, valaistus, ilmanvaihto, lepohuone, lepoajat, juomavesi, työpaikkaruokala, virkistystoiminta ja puhtaanapito. Tulospalkkauksella lisättiin työntekijän motivointia. Esimiesten tehtävänä on taylorismin

mukaan kantaa vastuunsa työn suunnittelusta, aikataulutusta, ohjaamisesta ja valvomisesta. (Ramasamy, 2010, 18-20; Lämsä ym. 2005. 23-24).

Taylor uskoi lujasti, että tieteellisen liikkeenjohtofilosofian avulla saadaan aikaiseksi parempaa menestystä työnantajalle ja suurempaa vaurautta jokaiselle työntekijälle. Työnantajalle se merkitsee alhaisempia tuotantokustannuksia ja suurempaa tuottoa. Työntekijälle se merkitsee oikeudenmukaista ja parempaa palkkaa. Frederick Taylorin 1900-luvun alussa kehittelemän opin mukaan työ jaettiin yksinkertaisiin vaiheisiin, työprosessi optimoitiin tieteellisin menetelmin, tehtäviin rekrytoitiin oikeantyyppiset ihmiset, palkkaus muutettiin urakkapalkaksi, työlle asetettiin laaduntarkkailijat. (Ramasamy, 2010, 19-20; Lämsä ym. 2005. 23-24).

Taylorin tärkeimpiä tavoitteita oli erottaa suunnittelu esimiesten tehtäväksi. Työntekijöiden olisi pystyttävä työskentelemään työpäivä täydellä kapasiteetilla. Taylor kehitti ns. task management -johtamisjärjestelmän, jonka mukaan jokaisella toiminnolla oli oma esimies. Työntekijöitä oli valvottava ja ohjeistettava ja lisäksi työprosessi piti kellottaa. Työn tutkimus keskittyi järjestelmälliseen kriittiseen arviointiin työn tehokkuudesta. Työn tekemisen tehokkuudessa huomioitiin koko tuotantoprosessi. Tavoitteena oli parantaa ja poistaa tarpeettomia liikkeitä koneen sekä käyttäjän välillä. Työn kellottamisella oli tarkoitus standardoida vaihetyöhön käytettävä optimaalinen aika, jotta tehokkuuden valvonta olisi helpompaa. Taylor perehtyi muun ohella väsymystutkimukseen. Väsymystutkimuksella oli tarkoitus saada selville minkälaisella levon ja työajan syklillä ihminen on tehokkaimmillaan. Tulospalkkausjärjestelmän kehittäminen liitetään taylorismiin. Siinä taloudellisilla kannustimilla motivoidaan työntekijöitä lisäämään tehokkuutta. Käytettävissä olevat resurssit käytetään mahdollisimman hyvin, jotta prosessikokonaisuudella savutetaan mahdollisimman hyvä tuotto. (Ramasamy, 2010, 21-22; Lämsä ym. 2005. 23-24).

Taylor koetti standardoida tehtävät suhteessa välineisiin, työaikoihin, työmääriin, työoloihin ja ilmapiiriin, tuotantokustannuksiin jne. Näiden avulla työtehtävän kokonaisuutta ohjattiin ja analysoitiin. Taylorismilla oli merkittävä vaikutus yksityisen sektorin lisäksi julkiselle sektorille. Taylorismi on vaikuttanut työn suunnitelmallisuuteen molemmilla sektoreilla. Taylorin malli on jäykkä, byrokraattinen ja hierarkkinen mikä tietysti sopi julkisen sektorin perinteiseen byrokraattisen mallin hallintoon. (Hugehes 2003, 23).

Taylorismi kehitettiin aikoinaan yksinkertaiseen työympäristöön ns. vaihetyöhön, jossa ajattelu oli siirretty lähes kokonaan johdolle ja näin organisaation kokonaisuuskapasiteetti jää minimaaliselle käyttöasteelle. Työntekijät olivat taylorismin alkuaikoina kouluttamattomia, minkä vuoksi vaihetyöhön kouluttamien työn luonteen vuoksi oli halpaa, yksinkertaista ja nopeaa. Julkisella sektorilla on yleensä laaja kokonaisvastuualue, joten taylorismin mallin mukainen töiden yksinkertaistaminen ja rajaaminen saattaa puutteellisen arvioinnin vuoksi sekä keskushallintotasolla että paikallishallinnossa johtaa osaoptimointiin. Tämän vuoksi pitää suorittaa tarkka arviointi, ennen kuin työtehtävät vaiheistetaan. Vaihetyön seurauksena henkilöstön työprosesseihin liittyvä syy-seuraussuhteiden hahmottuminen ja kokonaisuuksien hallinta heikkenee sekä oma ajattelu kaventuu entisestään. (Järvensivu 2007, 110-111).

Taylorismi on käytössä poliisihallinnossa mm. tulospalkkauksessa. Henkilöstö saa sitä parempaa palkkaa, mitä enemmän tulostavoitteiden mukaisia suoritteita pystyy tuottamaan. Taylorismin tulosajattelun / kustannus-vastaavuuden aiheuttamat vaarat on toimintoja kehitettäessä tiedostettava esim. rikostutkintaan liitettynä kustannustehokkuus saattaa aiheuttaa vaaran, että jos pienet alle sadan euron omaisuusrikokset ja muut lievät jutut jätetään ”kustannustehokkuuden” nimissä tutkimatta tai esitutkina rajoitetaan, niin tällainen linjapäätös saattaa aiheuttaa rikoksentehtäjässä yleisen piittaamattomuuden ja välinpitämättömyyden toisia henkilöitä sekä lainsäädäntöä kohtaan. Samanlainen vaara on uusien rikosilmoitusten esikäsittely-yksiköiden toiminnassa, jos niistä

muodostuu pimeiden rikosten mapittamisyksikkö. Nämä edellä mainitut menettelyt ovat taylorismiin liittyviä massakäsittelyjä, jotka palvelevat organisaatiota, mutta kansalaisnäkökulma voi jäädä vähälle huomiolle. Tätä taylorismin tuomaa esitutinnan rajapintojen venymistä ovat hyödyntäneet ammattirikolliset esimerkiksi polttoainevarkaat, näpistelijät, nettipetoshenkilöt, jotka internetin välityksellä tekevät petosrikossarjoja. Nämä pienet teot voivat tuottaa tekijöille rikoshyötynä huomattavia summia, mutta ovat yksittäisenä tekona muutaman sadan euron suuruisia.

Poliisihallinnossa on tavoiteltu tehokkuutta jakamalla tehtävät ns. massakäsittelyyn. Tämän järjestelyn vaarana on näennäistehokkuus, työn yksitoikkoisuus ja resurssein tuhlaaminen. Esimerkki; rikostutkinnassa tutkija tutkii pelkästään samankaltaisia massarikoksia. Vaarana on, että rikostutkija sokaistuu asioiden käsittelyssä ja kokonaiskuva hämärtyy, koska kaikki tapaukset näyttävät viimein yksitoikkoisen samankaltaisilta. Toinen esimerkki; keskisuudessa poliisilaitoksessa saattaa olla jopa neljä poliisikoulutuksen saanutta henkilöä laatimassa pelkästään työvuorolistoja. Miten käy heidän ammattitaitonsa ja mikä on heidän tietämyksenhallinta käytännön töistä muutaman vuoden kuluttua. Näin organisoidussa ja toteutetussa vaihetyössä työn rikastuttaminen<sup>30</sup> on lähes mahdotonta.

Kolmas esimerkki; keskitytetyssä järjestelmässä johtaja tai johto hyväksyy koko organisaation laskut tietämättä niiden alkuperää, tai johto keskittyy kontrolloimaan koko organisaation henkilöstön kulunvalvontaa. Toiminta on näennäisesti tehokasta, mutta se laadullisesti että johdon perustehtävästä poikkeavaa toimintaa.

Taylorismissa on hyviä ominaisuuksia, mutta ennen sen käyttöä on tehtävä soveltuvuus- ja vaikuttavuusarvio, koska julkisia palveluja tuottavan organisaation tulosta ei voi mitata pelkästään taloudellisin perustein, vaan lisäksi on huomioitava laatu ja vaikuttavuus. (Peters 1998 133-134; MOT 30.4.2012).

---

<sup>30</sup> Työn rikastuttaminen on Herzbergin(1993) mukaan tehokkain keino motivaation lisäämiseksi.

## **6.5 Fayolismi ja tuottavuuden kehittäminen**

Henry Fayol (1841-1925) oli ranskalainen teollisuusmies, joka tunnetaan erityisesti johtamisen prosessiajattelusta. Fayolia pidetään erittäin hyvänä hallintoasiantuntijana. Fayol jakoi johtamisen kolmeen osa-alueeseen suunnitteluun, toimenpanoon ja valvontaan. Fayolin näkemyksen mukaan kaikki organisaatiot vaativat toimiakseen suunnittelua, organisointia, komentoja, koordinoitua ja valvontaa. Komennoilla hän tarkoitti ohjaavaa ja valvovaa toimintaa. Kaikkien piti noudattaa samoja yleisiä periaatteita. Fayolin mukaan hallinto on tärkeä osa organisaation toimintaa, joka koskee kaikenlaisia yrityksiä suurista tai pienistä sekä yksityisiä että julkisia. Fayolin mukaan johdon on hallittava tuotantoon liittyvät tekniset toiminnot, kaupallinen toiminta, rahoitustoiminta, organisaation turvallisuuteen liittyvät tehtävät ja taloushallinto kirjanpitoineen. (Ramasamy 2010, 16-18; Vartola 2006, 196-198).

Fayolin mukaan pätevän henkilöstön piti omata energisyyttä, kokemusta, elinvoimaisuutta, sopeutumiskykyä, oppimiskykyä, jatkuvaa koulutushalukkuutta, erikoisosaamista talouden, rahoituksen, johtamisen, ja teknisen osaamisen alueella.

Henry Fayolilla oli lisäksi tiettyjä periaatteita työnjaon suhteen. Tehtävät piti jakaa erikoistuneille ja osaaville henkilöille niin hallinto- kuin tuotantotehtävissäkin. Fayol korosti työn vastuuttamista ja kuria, kuuliaisuutta sekä kunnioitusta. Kaikilla ryhmillä tuli olla johtaja eli toimintojen piti olla johdettuja. Henkilön piti alistua ryhmän tavoitteisiin. Henkilöstölle piti maksaa oikeudenmukaista palkkaa. Fayolin mukaan pienissä yrityksissä johtamisen piti olla keskittynyttä, mutta suurissa yrityksissä johtaminen voitiin hajauttaa. Hajauttaminen edellytti kuitenkin johtajan korkeaa moraalia, luotettavuutta, osaamista ja kekseliäisyyttä. Fayol piti tiukasti kiinni hierarkisesta komentoketjusta, viestin piti kulkea ylhäältä alas oikeassa järjestyksessä. Henkilöstö piti valita tieteellisin perustein kaikkiin tehtäviin heidän pätevyytensä ja kykynsä mukaisesti. Fayol edellytti toiminnoissa oikeudenmukaisuutta, ystävällisyyttä ja yhdenvertaisuutta. Lisäksi Fayol vaatii alaisilta uskollisuutta ja

sitoutumista organisaatioon. Fayolin mukaan kaikilla oli aloite- ja palauteoikeus, alaiset saivat vapaasti ilmaista mielipiteensä. Fayol mukaan johtajat voivat tehdä päätöksiä saatuaan ehdotuksia alaisiltaan. Fayol panosti joukkuehengen voimaan, jonka avulla päästään asetettuihin tavoitteisiin. Johdon tehtävänä on ratkoa syntyneet väärinkäsitykset ja erimielisyydet. Fayolin mukaan johto ei saanut noudattaa hajota ja hallitse politiikkaa. (Ramasamy 2010, 16-18; Vartola 2006, 196-198; katso myös Harisalo 2008).

Fayolisimissa on joitakin ominaispiirteitä, kuten hallintorakennefilosofia, strateginen suunnittelu, joukkuehenki, tekemisen meininki, hajautettu johtaminen ja prosessiajattelu, joiden vuoksi sitä voitaisiin osin soveltaa poliisihallinnon tuottavuustavoitteiden toteuttamiseen. Näitä ominaisuuksia markkinoidaan myös uudessa Valtion tuloksellisuus ja vaikuttavuusohjelmassa. Keskittämällä poliisi menetti ainakin osittain fayolismiin yhdistettyä joukkuehenkeä, joten seuraavan organisaation haasteena on joukkuehengen ja tekemisen meiningin palauttaminen.

Fayolisimissa on kuitenkin byrokraattisuuden piirteitä, kuten jäykkyys, hierarkisuus, linjamaisuus, kurinpito ja tiukka valvonta, joten mikään ihannemalli se ei ole monimuotoista tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta tavoittelevaan työhön, mutta tiettyjen hyvien ominaisuuksien vuoksi sitä ei voi jättää huomioimatta.

## **6.6 Uusi julkisjohtaminen (NPM) ja tuottavuusnäkökulma**

Yhdysvalloista 1970 -luvulla käynnistyi Taylorin tieteelliseen liikkeenjohtomalliin pohjautuva ja myöhemmin 1990-luvulla OECD maissa käyttöönotettu New Public Management (NPM). Uuteen julkisjohtamiseen liitetään hyvin usein managerialismi<sup>31</sup>. Managerialismin tavoitteena oli siirtää julkisjohtaminen pois byrokraattisesta jäykästä johtamismallista

<sup>31</sup> 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. Managerialismin tavoitteena oli korvata byrokraattinen johtamismalli siten, että siirrytään kohti joustavampia liikkeenjohdollisia johtamismalleja. (Pollitt 1990, Hood 1998).

enemmän kohti liikkeenjohdollisia ominaisuuksia tavoittelevaan toimintaan. Tavoitteena oli luoda tulosvastuulliset, taloudelliset ja tuottavuutta tavoittelevat julkisorganisaatiot. Managerialismissa tavoitellaan desentralisointia, deregulaatiota<sup>32</sup> ja delegointia.

Uutta julkisjohtamista (NPM) ei ole aiemmin pidetty varsinaisena teoriana, vaan pikemminkin doktriinina<sup>33</sup>. NPM on jo nyt pitkään julkissektorilla ajallisesti vaikuttanut johtamis- ja organisaatorakennemallina, joten NPM on vakiintuneiden ominaispiirteiden vuoksi muodostunut yhä lähemmäksi teoriaa. Lanen (2000) mukaan NPM on teoria julkisen sektorin hallinnoimisesta, johon liittyvät managerialismi ja taloustieteellinen näkökulma. NPM katsotaan normatiiviseksi teoriaksi, joka ohjaa julkisessa organisaatiota käyttämään uusia NPM mallin mukaisia johtamis- ja organisaatorakenteita sekä -menetelmiä. (Jylhäsaari 2009, 38-45).

NPM:n otettiin käyttöön hyvin laajalla alueella, jonka vuoksi globaalisesti katsottuna käytössä oli hyvin useita sovelluksia. Lähtökotana oli kaikkialla, että NPM:n johtajuusmallin katsottiin olevan uusi, moderni, länsimainen johtamisoppi, joka hajauttamisen avulla parantaa asiakaspalvelua ja teknisellä tehokkuudella tuo kustannussäästöjä. NPM:n syntymisen vaikuttimena oli julkishallinnon taloudellisempi hallinta. Sen tärkeänä toimintafilosofiana olikin taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus (economy, efficiency, effectiveness). Markkinatalouden logiikalla pyrittiin parantamaan kustannustehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Tärkeitä tavoitearvoja parannettiin mm. toimintojen ja päätösvallan hajauttamisella. NPM:n mukaan yksityiset markkinat ovat tehokkaita ja perinteinen valtion organisaatio toimii tehottomasti. Tästä syystä syntyi tarve uudistaa kaikki julkiset organisaatiot yksityisten yhtiöiden johtamismallien mukaan. Jokaiselle yksikölle ja osa-alueille täytyi luoda omat tulosbudjetit ja tulosvastuu. (Horton 2006, 543-548; Pollit 2000, 183; Pollit 2003, 9-16).

---

<sup>32</sup> Deregulaatio tarkoittaa taloudellisen sääntelyn vähentämistä ja vapaan kilpailun lisäämistä.

<sup>33</sup> Doktriini on tieteellinen oppisuuntaus.

NPM:n ensisijaiset tavoitteet olivat päästä eroon raskaasta ja byrokraattisesta järjestelmästä, jonka katsottiin olevan este talouskasvulle. Sillä se kasvatti koko ajan itse itseään. (Temmes 1998). Lisäksi koko julkisen sektorin katsottiin olevan este luonnolliselle talouskasvulle. Tavoitteena oli siis lisäksi vähentää valtionohjausta useilla alueilla sekä yksityistää palvelujen tuotantoa. Kaikki eivät kuitenkaan nähneet syyksi taloudellista välttämättömyyttä, vaan pikemminkin ideologiset strategiat, joiden tavoitteena oli osin yksityistää ja ulkoistaa julkisia palveluja. (Horton 543-546; Pollit 2003, 35-37).

NPM:n katsottiin tuovan entistä tasapuolisemmat, oikeudenmukaisimmat ja nopeammat palvelut tietoyhteiskunnan avulla. NPM:n haluttiin vaikuttavan strategioihin, suunnitelmallisuuteen, koulutukseen, johtajuuteen ja organisaatorakenteisiin, koska vanhat byrokraattiseen järjestelmään pohjautuvat käytännöt olivat auttamattomasti vanhentuneet. (Peters 1998, 56-57).

NPM:n syntyyn vaikuttivat julkisen sektorin voimakas kasvu ja etääntyminen kansalaisista. Tämän katsottiin olevan yhteiskunnan tasapuolisen kehittämisen este. Valtion laitosten toimet olivat keskittyneet palvelemaan omia tavoitteitaan, virkamiehet keskittyvät suojelemaan omia etujaan, eikä organisaation toiminnan kehittämiseksi jäänyt sijaa. (Peters 1998, 132).

NPM:n avulla tavoiteltiin julkiselle sektorille lisää tehoa byrokratian ja hierarkian vähentämisen keinoin. NPM:n tavoitteena oli huomioida paremmin asiakaslähtöisyys, tuloksellisuus, organisaatioiden madaltaminen ja hajauttaminen, tiukempi kulukontrolli sekä tuloksiin perustuvat johtamisjärjestelmät. Lisäksi organisaatorakenteet muutettiin yksinkertaisempiin ja hallittavampiin yksiköihin. Yhtenä tavoitteena oli lisätä sidosryhmäyhteistyötä ja verkostoitumista. (Horton 2006 532; Pollit 2000, 183).

Suomessakin NPM:n avulla tavoiteltiin julkisen hallinnon entistä parempaa taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi tavoitteena oli lisätä



tehokuutta palvelujen yksityistämisellä. Tuottavuuden kasvulla tavoiteltiin julkisen sektorin koon pienentämistä, mitä myös OECD velvoitti. (Lähdesmäki 2003, 62-69, 156, 232).

NPM:n järjestelmän toimivuuden arviointiin ei ole olemassa yhteismitallisia mittareita, koska kyse on ennen kaikkea yhteiskunnallisista arvojärjestelmistä. Arvot liittyvät sekä organisaation sisäisiin että kansalaisten asettamiin arvoihin. Pelkillä taloudellisilla arvoilla ei voida mitata kokonaistulosta, koska kyse on palveluiden tuottamisesta. Esimerkiksi, jos toiminnan tavoitteeksi asetetaan turvallisuuden parantaminen rauhattomilla paikoilla näkyvillä oloa lisäämällä, niin silloin lisätään henkilöstökuluja ja jos halutaan säästää, niin vähennetään näkyvillä oloa ja mahdollisesti heikennetään turvallisuutta. (Peters 1998 133-134; liite 1, kuvat 81, 94).

Julkishallinnon siirtyessä uuteen julkisjohtamisjärjestelmään pelkona oli, että osa Weberin byrokratiateorian perusarvoista, kuten oikeudenmukaisuus, tasapuolisuus, ennustettavuus ja yleinen etu katoavat. Henry Mintzbergin(1994) mukaan NPM:n riskinä oli, että tuloksellinen tehokkuus olisi mitattu 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. Tällainen tulosajattelu on lyhytnäköistä ja harhaanjohtavaa, joka näkyy välittömänä säästönä, mutta toiminta on yhteiskunnallisesti ymmärretty väärin. (Mintzberg 1994, 482).

Pelkona oli myös, että NPM saattaa virkamiehet ristiriitaisiin tilanteisiin arvojen, eettisyyden, ammatti-identiteetin ja perinteisen julkisyhteisön arvomaailman näkökulmasta. Pitkällä aikavälillä keskitytään vain yksilön tai ryhmän suorituskyvyn mittaamiseen, joka muodostaa uuden "tuloshakuisen etiikan", mikä voi johtaa virkamiehiä tekemään päätöksiä

itsekkäällä ja opportunistisella<sup>34</sup> tavalla. Päätökset ja suoritteet tehdään siten, että ne tuottavat tekijälleen, asetettujen tulostavien mukaiset, parhaat tulokset eli toiminnoissa ei ajatella asiakasta, vaan omaa ja yksikön tulostavoitteita. Haasteena on lisäksi säilyttää julkisen sektorin palvelujen perimmäinen tarkoitus eli mm. yleisen edun puolustaminen. (Horton 2006, 544-548; katso myös Eräsääri 2009).

*”Kehysbudjetissa olevista toimintamäärärahoista säästäminen on tehtävien laiminlyöntiä!”*  
Arvo Myllymäki (12.10.1993).

NPM tuli poliisihallintoon 1993. Tuolloin poliisihallinto, mukaan lukien paikallispoliisi, siirtyi tulosbudjetointiin. Kihlakuntien poliisilaitosten perustamisen(1996) myötä todellinen tulosvastuu käynnistyi. Tulosvastuu ja paikallinen tulosohejaus siirtyivät väliportaanhallinnosta paikallistasolle. Tulosohejauksen arvot ovat taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. NPM:n myötä paikallispoliisi siirtyi entistä itsenäisempään aikakauteen, kun nimittämisvalta ja budjettivastuu siirtyivät lääninhallituksilta poliisilaitoksille. NPM:n mukainen valtaistaminen poliisiorganisaatiossa koettiin vain 12 vuoden ajan kun sitten 1.1.2009 siirryttiin PORA I -vaiheen myötä takaisin keskitettyyn, byrokraattiseen johtamiskulttuuriin.

NPM:n perusideologiaa voitaisiin edelleen hyödyntää poliisihallinnossa PORA III -vaiheen toteuttamisessa, koska NPM viitekehukseen liittyvä olennaisesti asiakaslähtöisyys, aktiivinen sidosryhmäyhteistyö, matalampi ja kustannustehokkaampi organisaatorakenne, raskaan byrokratian ja keskushallinnon purkaminen, oma-aloitteellisempi ja aktiivisempi henkilöstö sekä esikuntien minimoiminen. NPM voitaisiin uudelleen palauttaa ja siten purkaa PORA I ja PORA II -vaiheen aikana syntyneet byrokraattiset rakenteet. Tilalle tulisi hajautetut toiminnalliset ja osin taloudellisesti itsenäiset organisaatiot. NPM:n uudella tulemisella palautuisi työntekijöiden vaikutusmahdollisuudet parantaa työyhteisön tehokkuutta ja työn mielekkyyttä.

<sup>34</sup> Opportunismi merkitsee kulloistakin tilannetta hyväksi käyttävää, vallitsevia oloja myötäilevää asennoitumista tai niiden hyväksikäyttämistä moraalisisista näkökohdista välittämättä.

Hajauttamisella voitaisiin palauttaa kansalaisille tasapuoliset turvallisuuspalvelut. Hajauttaminen ei tarkoita kokonaisvaltaista paluuta pienempiin yksiköihin, vaan tiettyjen, toimintaa palvelevien toimivaltaosoiden siirtämistä paikallistasolle.

Kyselytutkimukseen vastaajat kommentoivat paluuta keskitettyyn byrokraattiseen organisaatioon seuraavasti:

*”Hyvin toimiva, tuloksellinen organisaatio purettiin ja tilalle tuli byrokraattinen monumentti, jota ei viitsi lähestyä kuin pakkotilanteessa.”*

*”Mitä suurempi organisaatio sitä enemmän se ruokkii itseään, eli suurin osa työvoimasta palvelee organisaatiota eikä asiakasta.”*

*”Varsinaisten poliisille kuuluvien tehtävien hoitoon on yhä vähemmän resursseja ja moniportaiseen byrokraattiseen hallinnoimiseen menee entistä enemmän resursseja.”*

*”Poliisitoiminnassa pitäisi kaikki raja-aidat kaataa eri sektoreiden väliltä.”*

*”Isojen laitosten ongelmat on saatu nopealla aikataulutuksella levitettyä viheralueille.”*

*”Delegointia lisättävä. Ylimmän johdon tehtävinä vision ja valtakunnallisten tavoitteiden mukainen suunnittelu. Työntekijöitä lähempänä olevien päätösten vastuuttaminen ja vastuun uskomisen alemmille esimiesportaille”.*

## **6.7 Klassisista teorioista sovelletut uudet organisaatioteoriat**

Organisaatioiden muodostamiseen ja toimivuuteen liittyviä ulkoisia, sisäisiä ja toiminnallisia tekijöitä on useita. Edellisissä luvuissa on tuotu esille joitakin näitä teorioihin ja empiirisiin havaintoihin liittyviä asioita, jotka huomioimalla voidaan välttää samojen ongelmien toistuminen.

Organisaatioteoriat voidaan nykyisin jakaa kolmeen eri luokaan.

1. Organisaatio ja sen muotoutuminen ovat ulkoisen ympäristön rajoittamia. Onnistuakseen toiminnoissaan organisaation on sopeuduttava ympäristön rajoituksiin. Vaikuttavimmat suuntaukset ovat organisatorinen populaatioekologia<sup>35</sup> ja resurssiriippuvuuden teoria. 2. Organisaatio ja sen muotoutuminen perustuu organisaation omaan aktiiviseen ja päämääriin tähtääviin toimintoihin. Onnistumisen taustalla on organisaation toimijoiden

<sup>35</sup> Organisaation iän ja koon vaikutus menestymiseen, ympäristömuutokset vaikuttavat populaatioon esim. muutokset laeissa. Rakenteellinen kitka: organisaatioiden oma uudistustyö riittämätöntä eikä selitä menestymistä. (Virtanen, 2007).

omat valinnat ja aktiivinen vaikuttaminen. Merkittävät suuntaukset ovat rationaalinen kontingenssi<sup>36</sup>- ja transaktiokustannusteoria<sup>37</sup>. 3. Organisaatio ja sen muotoutuminen perustuu edellisten yhdistelmiin. Organisaation onnistuminen edellyttää ulkoisten rajoitteiden huomioimista, toimijoiden tulee olla aktiivisia, päämääriin yrittäviä ja luomaan siten itse toiminnan ehtoja. Tällaisia ovat institutionaalinen teoria, jälkimoderni näkökulma<sup>38</sup> ja kriittinen organisaatioteoria<sup>39</sup>. (Lämsä ym. 2005, 169-171).

### **6.8 Poliisiorganisaation teoreettiset viitekehukset**

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu poliisihallinnossa käytettyjä johtamis- ja organisaatioteorioita. Selkeä havainto oli, että käytetyt johtamis- ja organisaatioteoriat olivat pienissä ja suurissa poliisilaitoksissa hyvin erilaisia juuri ennen PORA I -vaiheen uudistusta. Suurissa poliisilaitoksissa oli vahvimpana käytössä byrokratioteoriaan pohjautuva jäykkä linjaesikuntaorganisaatorakenne. Pienemmissä poliisilaitoksissa oli ollut kahdentoista vuoden ajan käytössä uuteen julkisjohtamiseen (NPM) pohjautuva rakenne, joka mahdollisti henkilöstön korkean osallistumisasteen ja itsenäisen päätäntävällän. Ennen uudistusta henkilöstöstä noin puolet toimi byrokraattisessa ja toinen puoli NPM mukaisessa toimintaympäristössä.

Poliisihallinto siirtyi vuonna 2009 joustavista johtamismalleista takaisin byrokraattiseen, keskiteltyyn johtamiseen, jossa aktiivinen, näkyvä yksilöjohtajuus katosi. Lisäksi paikallispoliisi otti käyttöön koko valtakunnassa linjaesikuntaorganisaatiomallin, joka teorian mukaan tunnetaan byrokraattisena, jäykkänä ja resursseja tuhlaavana rakenteena. Uudistuksen jälkeen kaikki poliisilaitokset toimivat erittäin hierakisessa ja byrokraattisessa järjestelmässä. Muutos oli suurin pienempien

<sup>36</sup> Rationaalinen kontingenssiteoria perustuu ajatukseen, että organisaatiot ovat aktiivisia ja päämääriin pyrkiviä ja toisaalta ihmiset pyrkivät omien päämääriensä toteuttamiseen. (Lämsä 2006, ks. Hall 2002)

<sup>37</sup> Transaktiokustannusteoria nojaa oletukseen, jonka mukaan päätöksentekijällä rajoittunut päätöksentekokyky ja laajojen kokonaisuuksien hallinta, minkä vuoksi toimintoja siirretään osajille. Williamson (1985).

<sup>38</sup> Jälkimodernissa näkökulmassa pyritään kyseenalaistamaan organisaatioita tai niissä toimivia ihmisiä koskeva vakioiseksi muodostunut tieto (Lämsä 2006).

<sup>39</sup> Kriittinen organisaatioteoria perustuu ajatukseen, että organisaatioihin ja niiden toimintaan vaikuttavat historiallisesti ja sosiaalisesti rakentuneet valtasuhteet, jota asettavat ihmiset eriarvoiseen asemaan. (Malin 2000).

poliisilaitosten henkilöstölle, jotka kokivat tämän muutoksen erityisen shokeeraavana.

Uudessa poliisilaitosmallissa käytössä oleva linjaesikuntaorganisaatiomalli sisältää byrokratiateoriaan, taylorismiin, fayolismiin liittyviä piirteitä. PORA I ja II- vaihe toi mukanaan suuret muutokset. Henkilöstö ei voinut toimia enää monialaosaajana. Koko henkilöstö jaettiin linjoihin ja edelleen linjoissa kapealle sektorille tekemään osin pelkästään tiettyä vaihetyötä. Uusi organisaatio tuottaa vain kapea-alaisia osaajia. Poliisin keskushallinto muuttui henkilöstölle osin näkymättömäksi, mutta synkkiä uhkakuvia luovaksi, massiviikseksi yksiköksi.

Organisaatioteoria / johtamisrakenne	Perusominaisuudet	Ilmenemismuodot PORA:ssa
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Byrokrazia</li> <li>-linjaesikunta-organisaatio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hierarkinen rakenne</li> <li>• jäykkä toimintaympäristö</li> <li>• linjanmukainen tiukka tehtäväjako</li> <li>• huono tiedonkulku linjojen välillä</li> <li>• korostunut kontrolli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• esikunnan kasvu</li> <li>• sentralisointi</li> <li>• vain johto suunnittelee</li> <li>• joustamaton</li> <li>• resursseja tuhlaava, toisten töitä ei saa tehdä</li> <li>• huono tiedonkulku</li> <li>• hidas päätöksenteko</li> <li>• tiukka kontrolli</li> <li>• tarkkuus</li> <li>• pitkä päätösharkinta</li> <li>• huonontuneet koulutusmahdollisuudet</li> <li>• stressaava rakenne</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fayolismi</li> <li>-funktionaalinen rakenne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• suunnitelmallisuus</li> <li>• toimeenpano</li> <li>• valvonta</li> <li>• hajautettu johtaminen</li> <li>• hyvä joukkuehenki</li> <li>• jatkuva koulutus</li> <li>• erikoisosaaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• keskitetty suunnittelu</li> <li>• TTS<sup>40</sup></li> <li>• valvonta</li> <li>• moniportainen hierarkisuus</li> <li>• huonontunut joukkuehenki</li> <li>• linjakeskeinen toiminta</li> <li>• tiukka kontrolli</li> <li>• erikoisosaaminen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Taylorismi</li> <li>-funktionaalinen rakenne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tieteellinen liikkeenjohtoppi</li> <li>• johto suunnittelee</li> <li>• kapea tehtäväala</li> <li>• kapea koulutus</li> <li>• kriittinen arviointi</li> <li>• komennot</li> <li>• koordinointi</li> <li>• valvonta</li> <li>• tulospalkkaus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vain johto suunnittelee</li> <li>• vaihetyö</li> <li>• osittainen pakkotahtisuus</li> <li>• asiakkaat nähdään massana</li> <li>• suorittava henkilöstö nähdään nappuloina</li> <li>• tulospalkkaus siirtynyt kehysbudjetti sidonnaiseksi</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Jälkibyrokrazia</li> <li>➤ NPM</li> <li>-funktionaalinen rakenne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• delegointi</li> <li>• valtaistaminen</li> <li>• vuorovaikutteinen johtamistapa</li> <li>• tehtävien laaja-alaisuus</li> <li>• desentralisointi</li> <li>• päätösteon läpinäkyvyys</li> <li>• laajapohjainen suunnittelu</li> <li>• avoin työyhteisö</li> <li>• matala, funktionaalinen rakenne</li> <li>• tulospalkkaus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• henkilöstön näkemyksen mukaan monet jälkibyrokraattisen rakenteen ominaisuudet menetettiin PORA I -vaiheen myötä</li> <li>• tulospalkkauskin siirtynyt kehysbudjetti sidonnaiseksi</li> </ul>

Taulukko 4. Poliisihallinnossa käytetyt Johtamis- ja organisaatioteoriat.

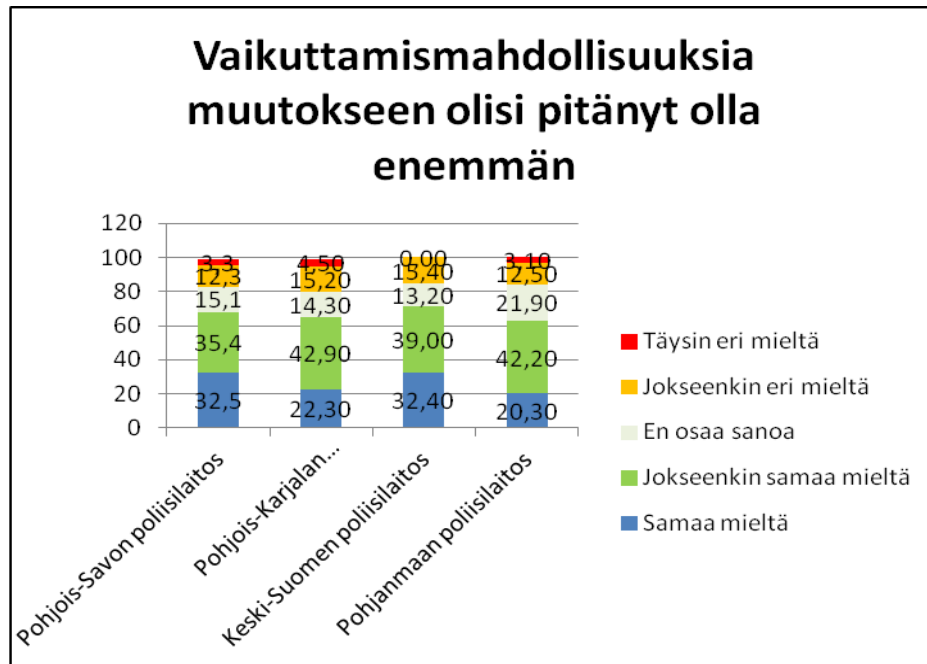
<sup>40</sup> LTS on lyhyen tähtäimen suunnitelma, PTS pitkän tähtäimen suunnitelma ja TTS on toiminta ja taloussuunnitelma

## **7 Tutkimuksen tarkoitus, tutkimusote, toteuttaminen ja tulokset**

### ***7.1 Tutkimustulokset ja niiden tulkinta***

Poliisin tuottavuusohjelman tavoitteeksi asetettiin paikallispoliisin piirijaon ja yhteistoiminta-alueiden uudistus siten, että johto-organisaatiota kevennetään ja näin vapautuvia resursseja suunnataan varsinaiseen poliisitoimintaan. Poliisin tuottavuusohjelman tavoitteena oli, että muutos ei vähennä operatiivisten poliisien määrää, vaan päinvastoin operatiivisia toimijoita lisätään. Lisäksi tavoitteena oli hallinnollisten avustajien ja yleisjohdon määrän vähentäminen. Näillä toimilla oli tarkoitus madaltaa organisaatiota ja vähentää päällekkäisiä toimintoja. Rakenteellisten uudistusten tavoitteena oli muun ohella erikoisosaamisen tehostaminen.

Organisaatiouudistuksessa oli tarkoitus tuottavuusohjelman mukaan kuulla henkilöstöä mahdollisimman kattavasti kaikilla tasoilla. Tutkimuksen mukaan henkilöstöä tiedotettiin kohtalaisen hyvin ja henkilöstö pääsi tuomaan näkemyksiään esille, mutta todellista vaikuttamismahdollisuutta asioiden kulkuun ei vastaajien käsityksen mukaan ollut. Muutosprosessia varten perustettiin lukuisia sektorikohtaisia työryhmiä. Ryhmätöitä pidettiin jälkikäteen arvioituna useimpien vastaajien mielestä vaikuttamismahdollisuuksien osalta lähinnä näennäisenä. Pääpoliisiaseman henkilöstö koki hieman enemmän päässeensä vaikuttamaan muutokseen kuin muiden poliisiasemien henkilöstö (Liite 1, kuvio 60). Henkilöstön kokonaisnäkemysten mukaan vaikuttamismahdollisuutta ei ole pidetty riittävänä (Kuvio 12). Poliisilaitosten hallinnolliset johtorakenteet määrättiin Sisäasiainministeriön poliisiosaston työsuunnitelmalla (SM 86/2007), minkä vuoksi henkilöstö ei näihin toiminnallisesti merkittäviin asioihin voinut vaikuttaa.

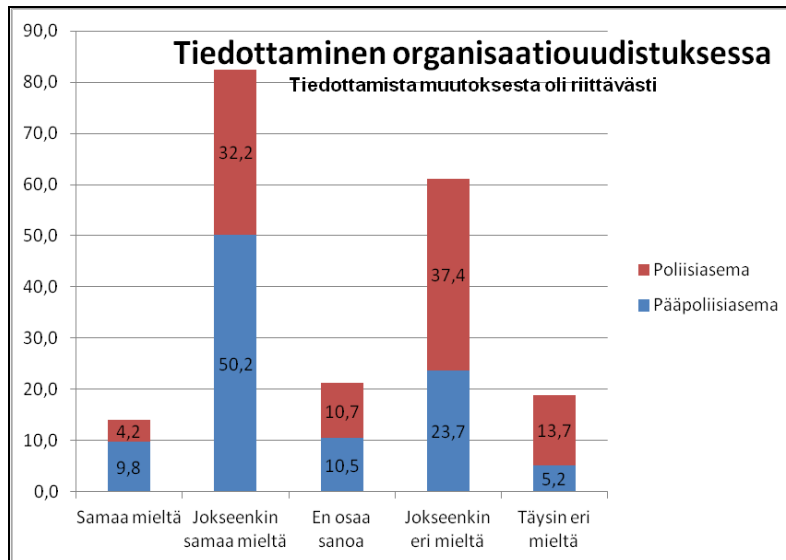


Kuvio 12. Vaikuttamismahdollisuuksia olisi pitänyt olla enemmän. Keski-Suomen poliisilaitoksen vastaajat jäivät eniten kaipaamaan vaikuttamismahdollisuuksia tapahtuneessa muutoksessa, seuraavina Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan ja Pohjanmaan poliisilaitoksen vastaajat. (Kysely 2009).

## 7.2 Organisaatiomuutoksesta tiedottaminen

Henkilöstö koki, että muutoksesta tiedotettiin kohtalaisen hyvin. Pääpoliisiasemien vastaajat näkivät tiedottamisen olleen riittävämpää kuin muiden poliisiasemien henkilöstö. (Kuvio 13). Tämä selittynee sillä, että pääpoliisiasemalta oli eniten edustajia työryhmissä. Työryhmän jäsenet välittivät suusanallisesti tietoa muulle henkilöstölle. Henkilöstö koki saavansa eniten tietoa sähköpostin ja intranetissä toimivan Seitin välityksellä. Poliisilaitosten johdon tiedottamisen onnistumisessa on merkittäviä poliisilaitoskohtaisia eroja, joka selittyy ainakin osin sillä, että johtoryhmät ja operatiiviset ohjausryhmät ovat tutkimuksen kohteena olvilla poliisilaitoksissa koostumukseltaan ja määrältään selvästi erilaisia. Ne poliisilaitokset, jotka ovat onnistuneet nostamaan henkilöstön osallistumisastetta, onnistuivat parhaiten myös tiedottamisessa. (Kuvio 12 ja liite 1, kuvat 58, 74).





Kuvio 13. Muutoksen tiedottamisessa organisaatiouudistuksesta pääpoliisiasemilla on onnistuttu kohtuullisella tavalla, muiden poliisiasemien henkilöstö ei kokenut tiedottamisen olleen yhtä riittävä. (Kysely 2009).

### 7.3 Tuottavuusohjelma palvelukyvyyn näkökulmasta

Tuottavuusohjelman tavoitteena oli, että poliisin peruspalveluiden tuottaminen kansalaisille koko maassa asuinpaikasta riippumatta on tasapuolista, mukaan lukien harva-alueet. Kyselyyn vastannut poliisihallinnon henkilöstö on todennut suhteellisen yksimielisesti, ettei kansalaisten odotuksia turvallisuuspalveluista ole huomioitu riittävästi organisaatiouudistuksessa (Kuvio 14). Henkilöstö ei usko, että turvallisuuspalvelut paranevat lähitulevaisuudessa (Kuvio 15). Lisäksi henkilöstö ei usko, että turvallisuuspalvelut paranevat toimintoja keskittämällä. Samaan tulokseen päätyi toimintojen keskittämisen osalta Stenvall (1999) kihlakuntatutkimuksessaan. Keskittämisen seurauksena operatiivinen henkilöstö kokee toimintojen muuttuneen pakkotahtiseksi juuri pitkien etäisyyksien vuoksi. Tutkimuksessa selvitettiin ns. harva-alueiden partiomäärien kehitystä ennen organisaatiouudistusta ja sen jälkeen. Selvityksen mukaan harva-alueiden partioiden määrä on vähentynyt, joten kansalaisten ja poliisihenkilöstön empiirinen kokemus vähenevistä partioista on tilastollisesti todennettavissa. (Liite 2, kuviot 97, 98, 99, ja 100). Haraholma (2011) on tullut tutkimuksessaan siihen

tulokseen, että käsitys palvelutasosta on sitä positiivisempi, mitä korkeampi on henkilön virka-asema.

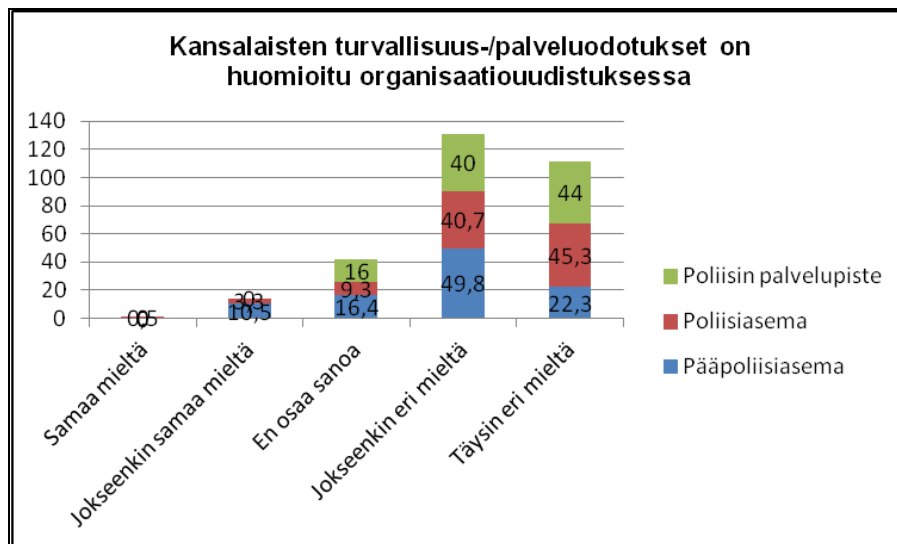
Vastaajien kommentteja:

*"Keskittäminen, asemien lakkauttaminen, kenttä hommat pelkkää pakkotahtista ajamista tehtävältä toiselle."*

*"Partioiden keskittäminen pääpoliisiasemalle ei varmastikaan luo lisää turvallisuutta 100 km päässä maalla asuville."*

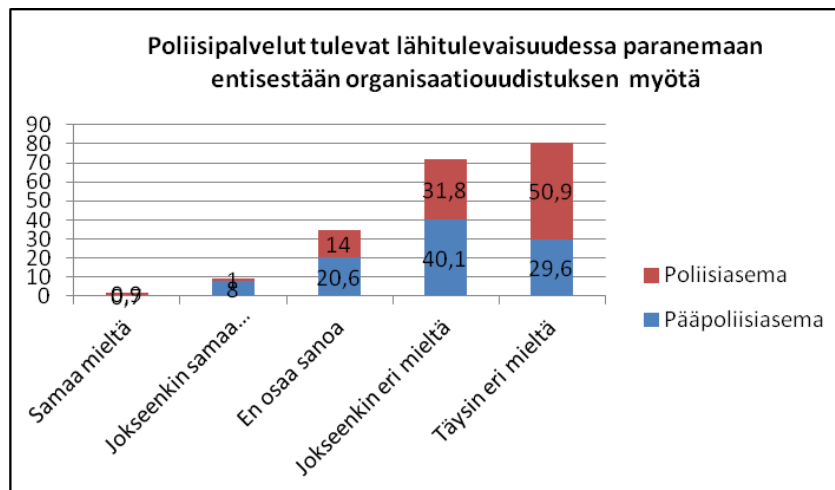
*"On vähintäänkin kyseenalaista, että onko poliisimiesten keskittäminen samaan paikkaan pitkällä tähtäimellä tuottavaa?"*

*"Resurssien keskittäminen keskuksiin vähentää pienempien paikkakuntien turvallisuutta ja lainkuuliaisuutta."*



Kuvio 14. Henkilöstön mielestä kansalaisten tarpeita ei ole huomioitu riittävästi organisaatiouudistuksessa. (Kysely 2009).

Vastauksissa mielenkiintoista on, etteivät edes pääpoliisiasemalla toimivat usko kansalaisten odotusten tulleen huomioiduksi PORA I -vaiheen toteutuksessa.



Kuvio 15. Henkilöstö ei usko palvelujen paranemiseen jatkossa. (Kysely 2009).

Poliisin lupapalveluiden osittaiseksi korvaajaksi on PORA I -vaiheen myötä otettu käyttöön ns. yhteispalvelupisteitä, joissa saa valtion ja kunnan viranomaisten sekä muiden toimijoiden palveluita samasta paikasta. Yhteispalvelupisteitä on lähes 200 eri puolilla Suomea. Yhteispalvelupisteen palveluneuvoja ottaa vastaan ja luovuttaa asiakirjoja, neuvoo asian vireillepanossa ja käsittelyssä ja tukee sähköisten palvelujen käyttöä. ([www.vm.fi](http://www.vm.fi) 8.6.2012).

Valtion tuottavuusohjelmassa korostettiin ns. yhteispalvelupisteiden merkitystä, kun korvattiin poliisin menetettyjä palvelupisteitä. Mainospuheissa puhuttiin jopa palveluiden merkittävästä parantumisesta. Yhteispalvelupisteiden laadullinen palvelu on kyseenalaista. Nykyisin kansalaiset odottavat palvelulta nopeutta, asiantuntemusta ja palvelukykyä. Pelkkä alueellinen kunnassa toimiva lomakevarasto ei täytä valistuneen kansalaisen palvelutarpeita, koska useimmat lomakkeet saadaan verkosta. Osa poliisilaitoksista tekee ns. yhteispalvelupisteiden tuloksensa siten, että käyvät itse palvelupisteessä yhtenä päivänä viikossa ns. lupasalkun kanssa tai erityisellä lupapalveluautolla. Pelkkä yhteispalvelupiste ilman poliisin toimistosiihteerin käyntiä hoitaa vain n. 0,5 % poliisilaitoksen kaikista lupahakemuksista. Yhteispalvelupisteiden toimivuus edellyttäisi yhteispalveluhenkilön koulutusta ja toistuvaa tehtäväkiertoa poliisilaitoksessa sekä tietenkin poliisirekistereihin pääsyn palvelupisteistä ja muun tarvittavan tekniikan, jotta palvelu toimisi.

Yhteispalveluideologia toimintoinen pitää ottaa tämän tutkimuksen selvityksen perusteella kokonaan uuteen tarkasteluun, nykyinen yhteispalvelu on lähinnä neuvovaa palvelua, eikä se kaikilta osin siinäkään ole onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla.

#### Apulaispoliisipäällikön näkemys yhteispalvelupisteistä:

*”On ymmärrettävää, että valtiolla ei ole varaa pitää lupapalvelupisteitä kuin entisen nimismiespiirikaikoina. Ja hyvä muistaa, että lupapalveluiden päätuotteet aseluvat, passit, ajokortit, ne eivät ole välttämättömyyshyödykkeitä niin kuin sossun, terkkarin tai kelan palvelut. Ne ovat enemmän tai vähemmän ylellisyshyödykkeitä, ja keskimäärin ihminen tarvitsee niitä kerran viidessä vuodessa. Sitä voisi verrata esim. tuomioistuimen hakemusasioihin tai maamittaustoimiston palveluihin. Meillä on sellainen historiallinen jäänne, että poliisin lupakonttori pitää olla joka maitolaiturilla. Yhteispalvelusopimuksen mukaiset palvelupisteet merkitys on täyttä roskaa. Semmoisten ihmisten puhetta, jotka eivät ymmärrä tätä todellisuutta. Yhteispalvelun idea on kaunis sellaisen ihmiseen vinkkelistä, joka ei sitä ymmärrä. Poliisin palvelut ovat sen verran erikoisia, että niiden tuottamisessa pitää olla todella ammattilainen. POHA on ohjeistanut, että ne palvelut, mitä yhteispalveluissa voidaan tuottaa ovat niitä vähäisempiä. Päätuotteita ei voi tuottaa yhteispalveluissa ollenkaan. Ja niitä mitä voidaan tuottaa siis vajaata 10 prosenttia, niin ne voidaan sähköisestikin tuottaa, että se on täyttä humpuukia koko yhteispalvelu.”* (Haastattelu 6-1).

Pohjois-Karjala	Pohjois-Karjala	Pohjois-Savo	Pohjois-Savo	Keski-Suomi	Keski-Suomi
Lakkautetut poliisin toimipisteet	Lakkautetut lupapalvelun toimipisteet	Lakkautetut poliisin toimipisteet	Lakkautetut lupapalvelun toimipisteet	Lakkautetut poliisin toimipisteet	Lakkautetut lupapalvelun toimipisteet
Tohmajärvi	Eno	Karttula	Karttula	Hankasalmi	Hankasalmi
	Polvijärvi	Kiuruvesi	Kiuruvesi	Karstula	Korpilahti
	Rääkkylä	Lapinlahti	Lapinlahti	Kivijärvi	Kivijärvi
	Tohmajärvi	Leppävirta	Leppävirta	Laukaa	Laukaa
		Nilsjä	Nilsjä	Pihtipudas	Pihtipudas
		Pielavesi	Pielavesi		
		Varpaisjärvi	Sonkajärvi		

Taulukko 5. Poliisin palvelupisteitä ja poliisin lupapalvelupisteitä on lopetettu vuoden 2003 tuottavuusohjelman perusasiakirjan jälkeen taulukon mukaisesti. Keski-Suomessa useimmat lakkautetut lupapalvelupisteet on korvattu lupapalveluautolla, joka palvelee tiettyinä päivinä ns. yhteispalvelupisteiden sijaintipaikoissa. Pohjanmaalla palvelupisteitä ei ole kokonaan lakkautettu, vaan ne toimivat edelleen, mutta toiminnallisia aikoja on rajoitettu. Pohjois-Savossa poliisin henkilöstö ei käy ns. yhteispalvelupisteissä. (Ks. kartta Liite 5).

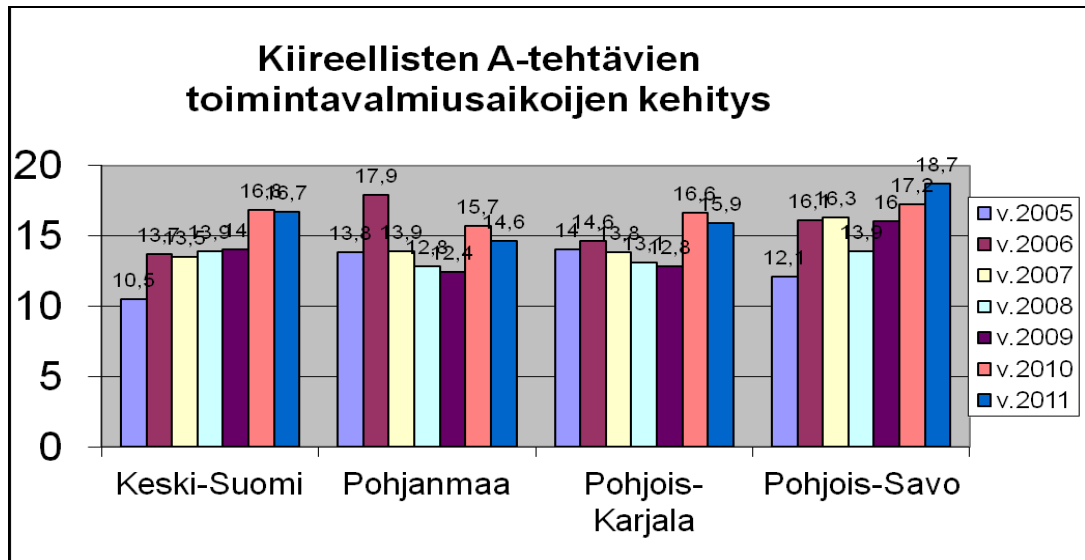
Vastaajan kommentti:

*”Poliisi on osannut suojaautua asiakkaitten yhteydenotoilta melko kattavasti”.*

Pelkillä tilastoilla julkishallinnon palveluvelvoitteiden toteutumista, saati sitten tuloksellisuutta, on vaikea mitata. Mittaamisen vaikeutta lisää, ja arviointia vaikeuttaa palvelukyvyn mittaustapa. Esimerkiksi poliisin hälytystoiminnan valmiusaika mitataan nykyisin keskimääräisenä toimintavalmiusaikana, toisin kuin esimerkiksi pelastuslaitoksen toimintavalmiusajat, jotka mitataan tehtäväkohtaisina valmiusaikoina. Poliisin mittaustavan vuoksi tilastoissa ei näy esimerkiksi harva-alueiden todellinen toimintavalmiusaika. Tilastoja on tällä mittaustavalla helppo manipuloida parempaan suuntaan siten, että keskitetään partiot keskuspaikkaan, jossa on eniten hälytystehtäviä, jolloin keskimääräisellä toimintavalmiusajalla tilastot saadaan näyttämään kauniilta. Hälytysalueet olisi poliisilaitoskohtaisesti ruudutettava pienempiin osa-alueisiin, jotta toimintavalmiusaikoja voitaisiin objektiivisesti mitata. Tilastoissa on vaikea huomioida keskuspaikkojen ja harva-alueiden välistä ilmoittamiskynnyksen tasoeroa. Tämä mittaristo pitäisi kehittää tai asiaa pitäisi ainakin tarkemmin arvioida. Useiden mediassa olleiden artikkeleiden mukaan asiakkaiden ilmoittamiskynnys ja partioiden hälytystehtävälle lähtemiskynnys näyttäisi harva-alueella olevan suhteellisen korkealla. Vaarana on, että yhä pitenevät etäisyydet vaikuttava rikosten selvittämishalukkuuteenkin, koska tutkinta-ajasta valtaosa kuluu matkustamiseen. On huomioitava, että kansalaiset ovat tietyissä tilanteissa, kuten turvallisuusasioissa riippuvaisia julkisista tehtävistä ja palveluista. Lumijärven (1994) mukaan laadukkaitten julkisten palvelujen tarkoituksena ja velvollisuutena on tuottaa asiakkaille sellaisia palveluita, joita muut eivät legitimitietin vuoksi voi tuottaa. (Lumijärvi 1994, 13, Ksm1 14.7.2012; Kaleva 16.7.2012; Yle 14.7.2012; Iltalehti 23.7.2012; Ksm1 30.9.2012).

Poliisipäällikön toteamus:

*"Jos haluttaisiin keskimääräistä hälytysaikaa parantaa, niin keskityttäisiin vain väkirikkeisiin taajamiin ja maaseudulla käytäisiin sitten kun ehditään". (Haastattelu 5-4).*



Kuvio 16. Kiireellisten A-tehtävien toimintavalmiusaika näyttäisi heikentyneen PORA I -vaiheen myötä kaikkien tutkimuksen kohteena olevien poliisilaitosten osalta. Tavoite oli toisensuuntainen. (PolStat).

Sektorijohtaja toimintavalmiusajoista:

*”Tilastoista kun katsotaan, niin kaikki näyttää siltä, että toimintavalmiusajat ovat niin kuin tulossopimuksessa on sanottu. Kun siirryttiin isoon poliisilaitokseen, niin toimintavalmiusaikoja ryhdyttiin mittaamaan keskimääräisellä toimintavalmiusajalla. Se tarkoittaa, että kun pääpoliisiaseman alueella on tehtäviä paljon, ja laita-alueilla ei niin paljon, niin jos partiot siirretään aloittamaan ja lopettamaan pääpoliisiasemalta, niin silloin toimintavalmiusaika saadaan paremmaksi. Sivupoliisiasemien alueella toimintavalmiusaika voi olla vaikka tunnin, niin keskimääräinen toimintavalmiusaika ei näy heikkenemisenä poliisilaitoksen tilastoissa. Tämän vuoksi mielestäni peruspalvelut eivät ole asuinpaikasta riippumatta tasapuolissa asemassa.”*  
(Haastattelu 5-7).

#### **7.4 Toimintojen keskittäminen - sentralisaatio**

Toimintojen keskittäminen tähtää toimintojen ja toimivallan siirtämiseen keskuspaikkaan. PORA I -vaiheen yhteydessä vanhat poliisipäälliköt siirrettiin keskuspaikkoihin. Tämän siirron myötä keskitettiin poliisilaitosten valta pääpaikkoihin. Ylimääräisten poliisipäälliköiden runsas määrä saattoi olla suurena vaikuttimena vallan keskittämiseen. Ohjausasiakirjojen mukaan näyttäisi siltä, ettei muita vaihtoehtoja vallan kohdistumisen osalta edes tarkasteltu. Vallan keskittämisen ohella entisten päälliköiden runsas määrä keskuspaikoissa on saanut kalleutensa ja tarpeettomuutensa vuoksi hämmästyttävää aikaa. Massiivisen päällikönportaan lisäksi poliisilaitosten johto-organisaatioihin kuuluvat vielä sektorijohtajat. Koska poliisilaitosten määrä väheni 90:stä 24:ään, niin oletama oli, että

erityisesti johdossa olevaa päällystöstä voitaisiin merkittävästi vähentää. (Polstat 2011; Liite 1, kuvio 106).

Vanhempi konstaapeli päällystön määrästä: *"Eihän tällaista syöttölaumaa mikään rahasumma pidä vellissä."*

Poliisiasemalle jääneelle esimiehelle ei vallan keskittämisen seurauksena jäänyt yleistä valtaa poliisiaseman sisäisiin asioihin, vaan ohjausvalta rajoittui poliisiaseman sisällä vain oman sektorin johtamiseen. Vallan keskittämisen seurauksena poliisiaseman esimiehen on kysyttävä yksinkertaisetkin, rutiinista poikkeavat asiat pääpoliisiasemalta sijaitsevalta johdolta. Pohjanmaan poliisilaitos on luonut POHA:n ohjeesta poiketen poliisiasemille hieman joustavamman järjestelmän eli poliisiaseman esimiehen roolia on laajennettu.

Operatiivisen rikostutkinnan johtamisen keskittämällä ja samanaikaisella tutkintaresurssien pienelläkin vähentämisellä näyttäisi olevan merkittävä vaikutus rikosten selvitystasoon. Ongelma näyttäisi siis kulminoitavan resurssien lisäksi johtamiseen. Rikostutkinnan johtamiseen liittyy merkittävästi pakkokeinojen käyttöä, joka kuuluu operatiiviselle päällystölle. Rikostorjunnan johtaminen etätehtävänä näyttäisi tilastojen valossa toimivan lähijohtamista huomattavasti heikommin. Useiden rikosten selvittäminen mahdollistuu juuri pakkokeinojen käytön avulla. Rikostutkinnan rakenteisiin liittyvä osa-alue vaatisi pikaista lisätutkimista ja mahdollisia korjaustoimenpiteitä, mikäli poliisi haluaa pitää kiinni tuottavuusohjelman tavoitteista eli tarjota kaikille tasapuoliset palvelut asuinpaikasta riippumatta. (Liite 1, kuvat 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94).

Kyselytutkimuksessa ei kysytty tarkemmin, mitä toimintoja voitaisiin keskittää ja mitkä toiminnot tulisi hajauttaa, mutta vapaassa tekstikentässä asia ilmaistiin selkeästi. Turvallisuuspalvelut näyttäisivät olevan sellaisia, joita vastaajien mukaan ei voi ongelmitta keskittää. Samanlaiseen tulokseen päätyi Stenvall (1999) tutkimuksessaan. Vastauksista on pääteltävissä, että on olemassa toimintoja, joita voitaisiin keskittää, mutta

on olemassa toimintoja, joita ei voida ongelmitta siirtää keskuspaikkoihin. (Kuvio 17).

Poliisipäällikkö poliisiaseman esimiehen asemasta:

*"Poliisiaseman esimiehelle ei ole annettu erillistä päätösvaltaa. Poliisiaseman esimies ei ole henkilöstöhallinnollinen esimies muiden sektorien toimenhaltioihin nähden. Poliisiaseman oman substanssitehtävän lisäksi hän saattaa hoitaa kiinteistöön liittyviä tehtäviä, ja on niistä yhteistyössä esikunnan kanssa. Ylläpitää työilmapiiriä oman tehtävänsä ohella. Organisaatio on rakenteellisesti jaettu linjoittain. Linjoilla on omat esimiehensä. Nimittämistoimivaltaa ei ole linjoilla. Poliisipäällikkö tekee kaikki nimittämISRatkaisut. Budjettivaltaa ei ole annettu yksiköille."* (Haastattelu 3-4).

Poliisiaseman esimies asemastaan:

*"Olo on kuin presidentillä - valta vietin."* (Haastattelu 3-3)

Vastaajien kommentteja poliisiaseman esimiesten roolista:

*"Matalampi organisaatio, päätöksentekoa delegoitava poliisiaseman esimiehille."*

*"Poliisiaseman esimiehen tulisi nähdä poliisitoimen koko kuva eikä pelkästään esimerkiksi tutkintanäkökulma."*

Vastaajien mukaan voitaisiin keskittää:

- *ulkomaalaisasiat*
- *lapsiin kohdistuvat seksuaalirikosten tutkinta*
- *yleis- ja kenttäjohto*
- *talous- ja henkilöstöhallinto*

Ei toivottavat keskittämiset:

- *johtamisen keskittäminen pääpoliisiasemalle*
- *vallan keskittäminen*
- *asioitten yleinen keskittäminen pääpoliisiasemalle, mistä ei sen jälkeen saada asioihin ratkaisuja ajallaan*
- *partioiden keskittäminen*

Vastaajien lisäkommentteja:

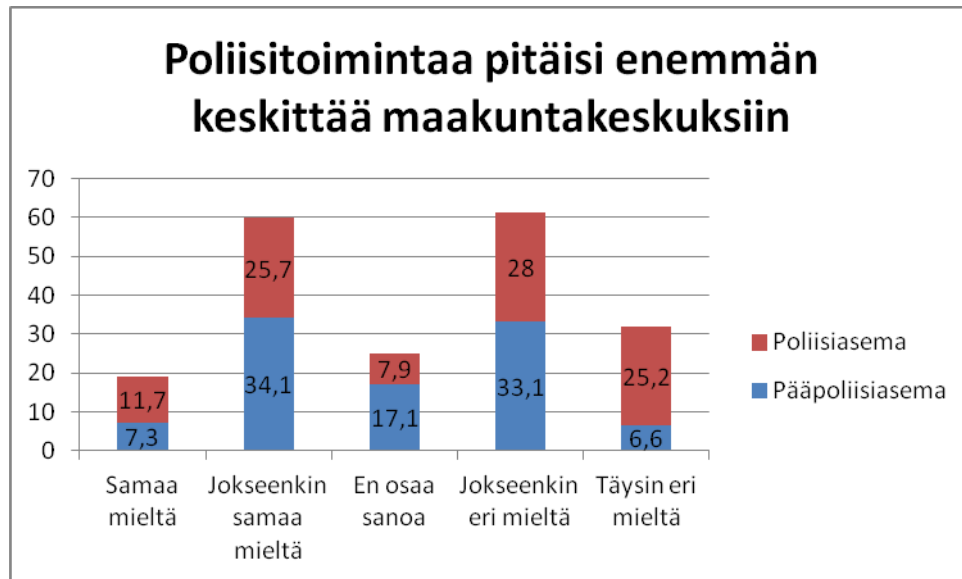
*"Huolestuttaa, kun haja-asutusalueilta ovat poliisipalvelut vähentyneet tai kokonaan loppuneet. Myös lupapalvelut on keskitetty alueen suurimpiin kaupunkeihin, joihin kansalaisilla saattaa olla matkaa kymmeniä kilometrejä. Partiot partioivat entistä suuremmalla alueella, jolloin avun saanti saattaa kestää vaikka kuinka kauan."*

*"Maakunnista on voimat imetty keskelle, mikä on tyypillistä näissä valtion hallinnon uudistuksissa, olen nähnyt itse sen muissakin valtion organisaatioissa. Etukäteen luvataan ihan toista, mutta totuus on lopulta toinen."*



*”Kaikki keskitetty liiaksi pääpoliisiasemille, laita-alueet jääneet vaille palveluksia, kansalaiset saatettu eriarvoiseen asemaan.”*

*”Kihlakunta uudistuksen tarkoitus oli (tai niin sitä ainakin tiedotusvälineille mainostettiin) parantaa poliisin näkyvyyttä syrjäseuduilla ja siirtää johdon ns. ylimääräisiä virkoja ruohonjuuritasolle. Nämä kummatkaan tarkoitukset eivät ole toteutuneet millään lailla. Oikeastaan tämä on mennyt juuri päinvastoin. Pieniltä kunnilta on lopetettu palvelupisteet ja poliisiasemilta on siirretty miehiä pääpoliisiasemalle.”*



Kuvio 17. Vastauksissa on hajontaa, josta voisi päätellä, että joitakin toimintoja voidaan keskittää maakuntakeskuksiin. Tätä tukee vastaajien vapaassa tekstikentässä olevat kommentit. (Kysely 2009).

*”Ihmyyttää mihin on resurssit kadonneet, kun tuntuu että poliisilaitoksen alueella saadaan vain vaivoin minimi partiot liikkeelle.”*

*”Poliisitoiminnassa pitäisi kaikki raja-aidat kaataa eri sektoreiden väliltä.”*

### **7.5 Tuottavuusohjelma johtamis- ja tulohajausnäkökulmasta**

Poliisihallinnon tuottavuusohjelman tavoitteena oli johtamisjärjestelmän selkeyttäminen kaikilla hallinnon tasoilla sekä paikallispoliisin yksikkökoon suurentaminen ja yhdenmukaistaminen siten, että tulohajauksella saadaan nykyistä enemmän vaikuttavuutta.

Paikallispoliisin organisaatioille vuonna 2009 luotu valtakunnallinen organisaatorakenne ja -toimintatapa sitovat johtajia. Hyväkään johtaja ei

voi onnistua rakenteeltaan ongelmallisessa ympäristössä. Johtamista voidaan tarkastella joko painottaen johtajia toimijoina tai johtamista organisaation toimintatapana. Johtamisen arvioinnissa ei toimintaympäristöä voi jättää huomioimatta, koska kyse on kokonaisuudesta. Tutkimuksen mukaan johtamisen onnistumisessa näyttää olevan eroja, vaikka toimintaympäristöt ovat samansuuntaiset. Johtamisen strategioissa tulisi kiinnittää huomiota asiakaslähtöisyyteen eli palvelustrategiaan, henkilöstön ammattitaidon ylläpitämiseen, henkilöstön asiakaslähtöisen toiminnan mahdollistamiseen, innovatiivisuuden ylläpitämiseen, koko työyhteisön hyvinvointiin, työssä jaksamiseen, palveluiden yhteensovittamiseen sekä hyviin johtamiskäytäntöihin. (Kuviot 20, 21, 23, 38, 42, 50, 51).

Nykyinen poliisin organisaatiokaavio, ylhäältä alaspäin katsottuna näyttää niin raskaalta, ettei asiakkaalle jää resursseista kuin rippeet jäljelle. Siksi poliisin olisi hyvä kääntää organisaatiokaaviota välillä ylösalaisin, jotta asiakkaat olisivat vaihtoehtoisesti ensimmäisenä, edes ajatuksissa, saamassa jotakin hyvää, tällöin palvelujen maksaja pääsisi arvoiseensa asemaan. Ehkä organisaatiokaaviota pyöryttämällä hallinnon määrääkin tarkastettaisiin aika ajoin kriittisemmin. Tämän tutkimuksen mukaan näyttää siltä, että taloudellisuuden ja toiminnallisuuden yhteensovittamisessa on kehittämistä erityisesti johtamisen ja hallinnon osalta. Itse asiassa monet älykkäät toiminnot eivät maksa mitään tai ne toimivat jopa säästöjen synnyttäjinä. Nyt olisi aika tarkastella eri vaihtoehtoja.

*”Tämä poliisijohtajan homma on mennyt vähän siihen, että ensin on eurot ja sitten on jotain muuta.” Mikko Paatero(Keskipohjanmaa 1.7.2012).*

Apulaispoliisipäällikkö haastattelussa: *”Ensin on talous ja sitten on toiminta. Oikein tai väärin, mutta näin se on, että euro tätä ohjaa.”* ( Haastattelu 6-1).

Uudessa toimintaympäristössä johtamisen onnistumisen kokemuksissa on merkittäviä eroja johdon ja henkilöstön välillä. Poliisipäälliköt ja apulaispoliisipäälliköt ovat yleisesti sitä mieltä, että johtaminen on

selkeytynyt ja suoraviivaistunut kun läänihallitusten poliisiosastot ovat poistuneet ns. väliportaan hallinnosta. Johtamisjärjestelmien selkeyttämistä voidaan arvioida johtamisjärjestelmien toimivuuden kokemisella. (Kuviot 18, 19, 20, 21, 23, 38, 42, 50, 51).

Poliisipäällikön näkemys uuden organisaation rakenteesta:

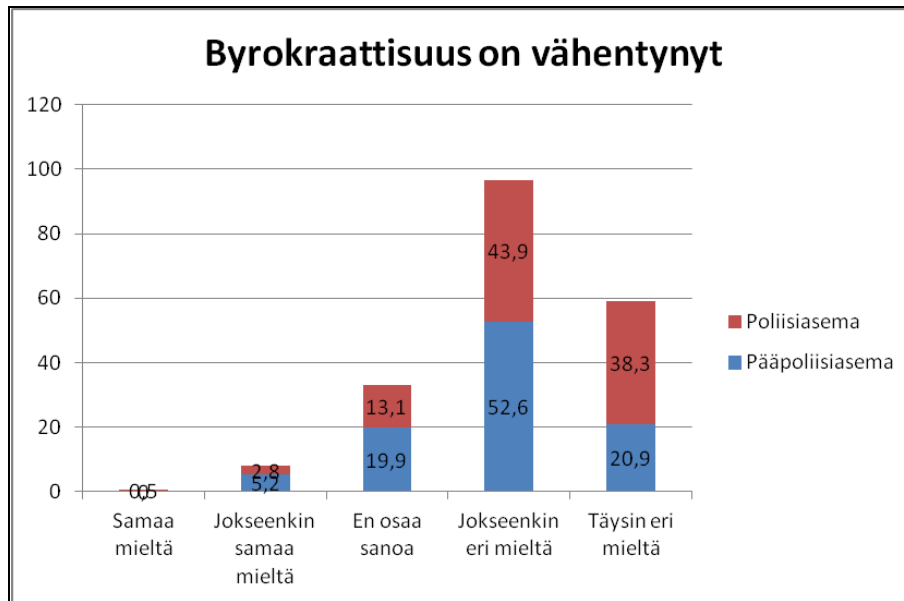
*"Ohjaussuhde on suoraviivaisempi ja selkeämpi, kun ohjaus tapahtuu poliisihallituksesta suoraan 24 poliisilaitoksen kanssa. Poliisihallitus pystyy pitämään näpeissään helposti 24 poliisilaitosta. Tämä toimii rakenteellisesti luontevalla tavalla."* (Haastattelu 1-4).

Apulaispoliisipäällikön näkemys uuden organisaation rakenteesta:

*"Johtamisjärjestelmiä yläpään rakenteita on kevennetty ja muutettu toimivampaan, selvempään suuntaa. Kaksiportaisuus on ollut erinomainen juttu. Poliisihallituksen ote poliisilaitoksista on paljon kovempi kuin aikoinaan lääninhallituksen vaikka ne olivat alueellisia. Johtaminen on tehokkaampaa. Eri asia sitten on se, että ilmeisesti poliisihallitusta on kasvatettu liikaa ja mielestäni on niin, että poliisihallituksessa on liikaa sektoroiduttu niin, että siellä ei kukaan riittävästi ilmeisesti koordinoi poliisihallituksen eri toimintojen yhdistämistä."* (Haastattelu 1-1).

Kyselytutkimuksen mukaan henkilöstö koki uusien poliisilaitosten johtamisjärjestelmän byrokraattiseksi. Hierarkiaportaat ovat lisääntyneet alimmasta kahden portaan tasosta jopa seitsemään. Organisaation johtajärjestelmä koettiin etäiseksi, hierarkiseksi, jäykäksi, toimimattomaksi ja hitaaksi päätösten teossa. (Kuvio 18).

Valtakunnallisen henkilöstöbarometrin mukaan hierarkisuus ja epätoivottava johtamistapa ovat lisänneet henkilöstön stressiä uuden organisaation aikana. (Kuviot 19, 20).



Kuvio 18. Byrokratian uusi tuleminen. Byrokrania ei näytä kyselytutkimuksen mukaan ainakaan vähentyneen. (Kysely 2009).

#### Vastaajien kommentteja:

*"Hyvin toimiva, tuloksellinen organisaatio purettiin ja tilalle tuli byrokraattinen monumentti, jota ei viitsi lähestyä kuin pakkotilanteessa."*

*"Mitä suurempi organisaatio sitä enemmän se ruokkii itseään, eli suurin osa työvoimasta palvelee organisaatiota eikä asiakasta."*

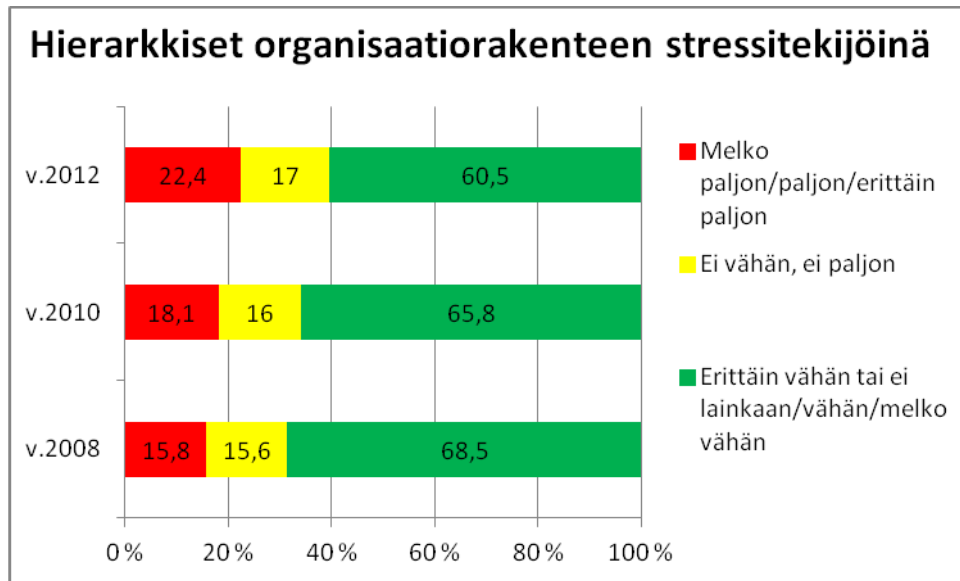
*"Varsinaisten poliisille kuuluvien tehtävien hoitoon on yhä vähemmän resursseja ja moniportaiseen byrokraattiseen hallinnoimiseen menee entistä enemmän resursseja."*

*"Poliisilaitoksessa on johtoa aivan yli tarpeiden ja kuitenkin se on täysin näkymätön mitä alemmaksi hierarkiassa mennään."*

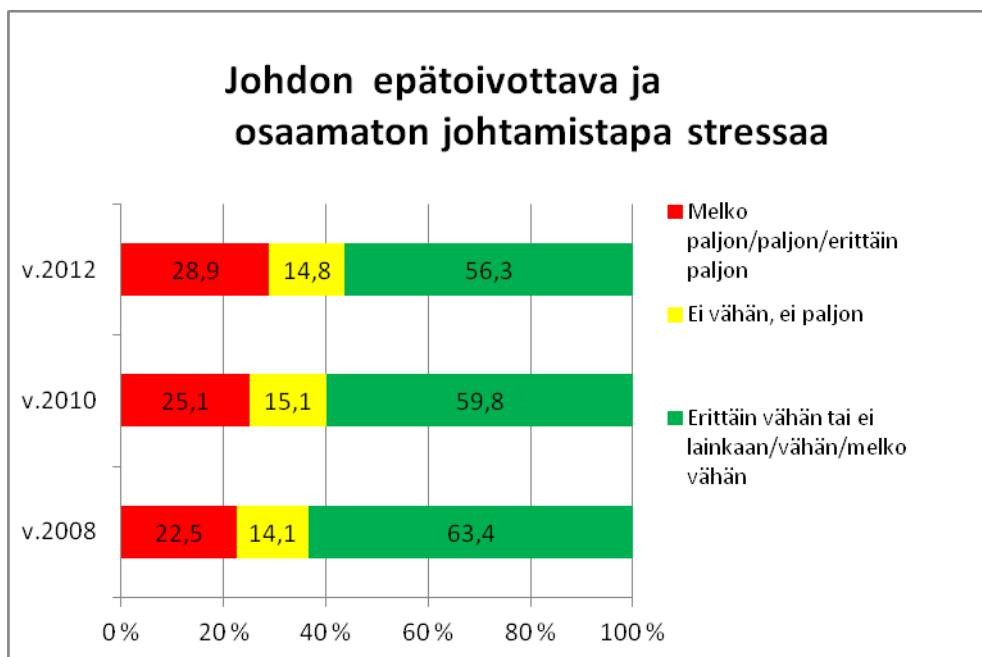
*"Esimiesten määrä lisääntyi uudessa organisaatiossa ja työkaverit vähenivät."*

*"On ollut mielenkiintoista havaita, kuinka päälliköt linnoittautuvat asemiinsa ja tekevät aivan käsittämättömiä ratkaisuja. Mihin tarvitsemme apulaispäälliköitä, kun sellaisetkin asiat valuvat alas, jotka he kykenisivät itse hoitamaan."*

*"Linjajohtajat poliisilaitoksissa ovat aivan turha ja kallis porras."*



Kuvio 19. Hierarkia stressitekijänä. Kihlakuntakajoista tapahtunut hierarkisuuden lisääntyminen näyttäisi olevan kasvava stressitekijä. (Poliisin valtakunnallinen henkilöstöbarometri 2012).



Kuvio 20. Johtamistapa näkyy stressin kasvuna. Henkilöstöbarometrin mukaan johtamistapa on merkittävästi stressaavampi uudessa organisaatiossa kuin kihlakunnan aikaisessa mallissa. Onko kyse osaamattomasta johtamisesta vai siirtymisestä byrokraattiseen organisaatorakenteeseen, jossa hyväkään johtaja ei voi onnistua kuin keskinkertaisesti? (Poliisin valtakunnallinen henkilöstöbarometri 2012).

Vastaajan kommentti:

*”Kukaan ei enää tiedä kuka päättää mistäkin ja jos ylemmältä taholta asioita mennään kyselemään niin sen vaikeammaksi ne muuttuvat. Kukaan ei enää osaa johtaa tai sitten johdetaan vaikka ei tarvitsekaan. Leikitään liian isoa laitosta kaikkine hienoine esikuntineen. Liian paljon päälliköitä, joilla ei tunnu olevan mitään varsinaista tekemistä, muuta kuin miettiä mitenkähän vaikeuttaisi tai sotkisi päivittäistä toimintaa. Tekevät muutosesityksiä ja ns. parannusehdotuksia, joilla ei ole mitään merkitystä. Kukaan ei oikein tiedä kuka johtaa mitään asiaa. Päätöksenteko on entistä hitaampaa ja byrokraattisempaa, koska paikalliset asiat pitää hyväksyttää pääpoliisiaseman kautta, jossa paikallisista olosuhteista ei ole tietoa. Nykyisessä organisaatiossa liikaa portaita ja byrokraattisuutta, jotka hidastavat ja halvaannuttavat toimintaa.”*

Kysely- ja haastattelututkimus osoittaa, että johtamisjärjestelmien selkeyttämisen tavoitteessa on osittain onnistuttu, mutta se on jäänyt puolitiehen eli henkilöstön kokemuksen mukaan selkeytys on pysähtynyt poliisihallituksen jälkeen poliisilaitosten päällikkötasolle. Poliisilaitoksien johdon mielestä nyt johtamistoiminnot sujuvat hyvin, koska heidän näkökulmastaan yksi väliporras on poistettu, mikä taas mahdollistaa suoran kontaktin poliisiylijohtoon.

Poliisilaitoksien operatiivisissa tehtävissä toimivat ovat kokeneet johtamisen sujuvuuden muuttuneen ongelmalliseksi, koska paikallisissa poliisilaitoksissa hierarkiaportaita on lisätty, enimmillään jopa seitsemään. Henkilöstö kokee, 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. Kyselyn vastaukset heijastavat aiempia tutkimuksia, joissa yleinen havainto on, että mitä vähemmän on hierarkiaportaita, sitä tyytyväisempiä toimijat ovat ja päinvastoin. (Viitala 2004, 80; katso myös Minzberg 1983; Vartola 1995 ja 2006; Hughes 2003).

Vanhempi konstaapeli:

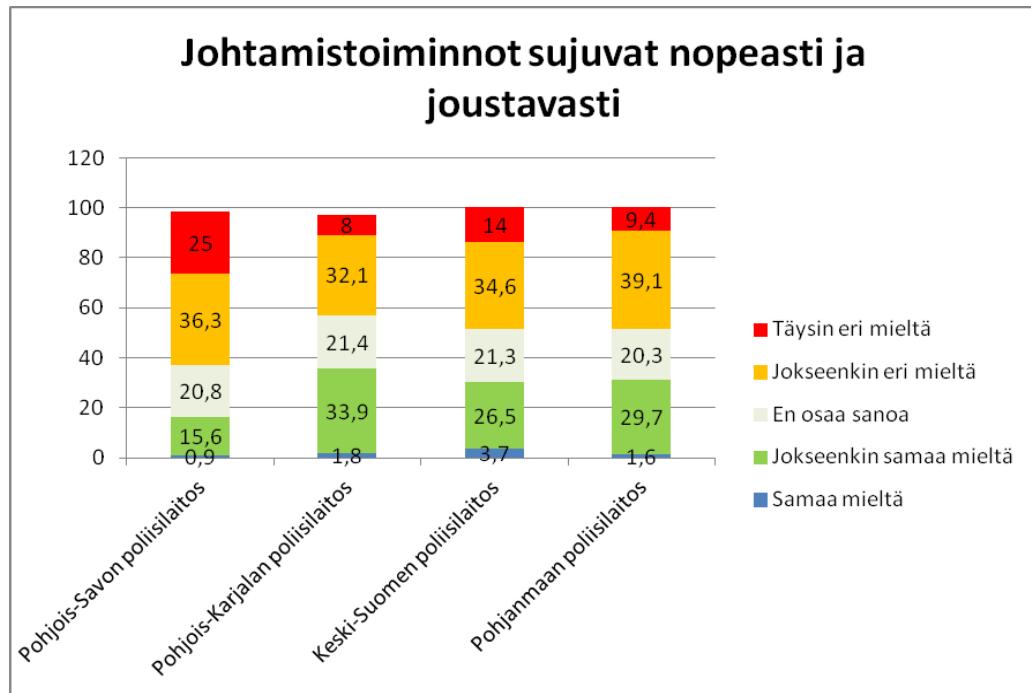
*”Onhan se duunarin hyvä olla kun pidetään oikein seitsemään mieheen huolta, mutta eihän tässä oikeasti ole mitään järkeä.”*

Keskitetty johtaminen on tuonut siis uusia ongelmia. Ohijohtaminen lisääntyy, kun alemmalla tasolla ei ole päätäntävaltaa tai väliportaan jollakin tasolla ei ole esittäjän mielestä objektiivista näkemystä asiaan. Nämä tekijät johtavat ohijohtamiseen eli asioidaan suoraan ylimmän

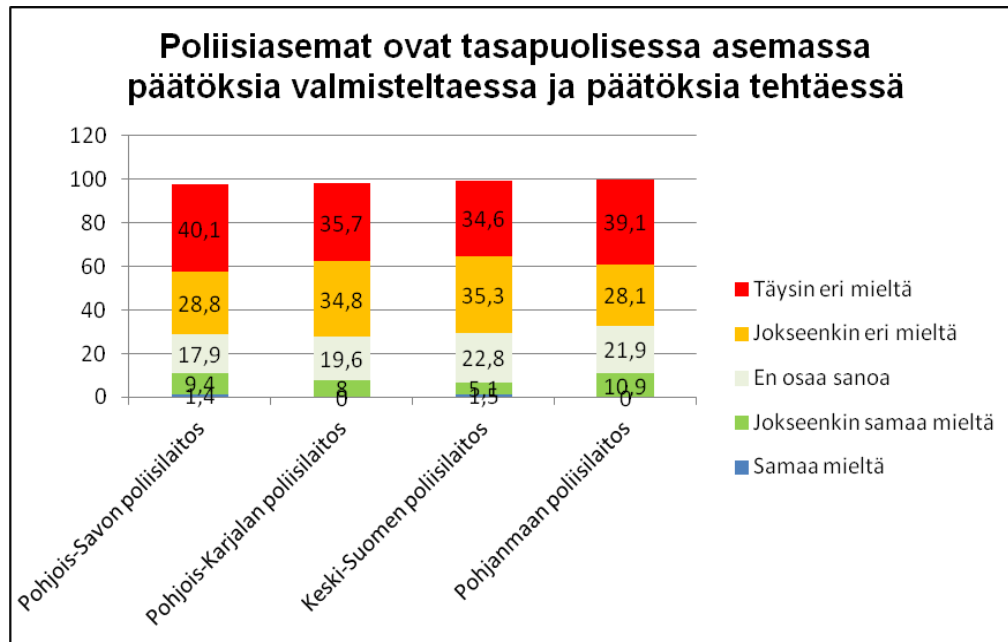
johdon eli päättäjien kanssa. Poliisilaitosten ylin johto hyväksyy laskut, sairauslomat ja matkalaskut, joista heillä ei ole tarkkaa tietoa, mikä taas aiheuttaa laatu- ja priorisointiongelmia. Johtamistoiminnot koetaan vastaajien mielestä hitaiksi, keskitetyiksi, etäisiksi, kontrolloiviksi ja jopa nöyryyttävän epäoikeudenmukaisiksi. Keskitetty johtaminen siirtää ylimmälle johdolle tehtäviä, jotka eivät sinne kuulu, mistä aiheutuu johdon perustehtävien viivästyminen tai jopa laiminlyönti. (Kuviot 21, 22).

Apulaispoliisipäällikkö delegoinnista:

*”Päätösvalta muulle päällystölle pitäisi siirtää. Mun näkemyksen mukaan delegoida pitäisi entistä enemmän, meillä on tässä organisaatiossa se ongelma. Päälliköllä on edelleenkin liian paljon valtaa tai sitä ei ole delegoitu tarpeeksi. Se pitäisi delegoida heti siihen tasoon asti kunnes osaamista on. Se riittävä delegoinnin puute on ongelma”. (Haastatelu 3- 1).*



Kuvio 21. Johtamistoimintojen sujuvuus. Vastaajien mielestä Pohjois-Karjalan poliisilaitos saa parhaimman arvosanan johtamistoimintojen nopeudesta ja joustavuudesta, seuraavina Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Pohjois-Savon poliisilaitokset, jossa 61,3 prosenttia ovat eri mieltä nopeiden ja sujuvien johtamistoimintojen olemassaolosta. (Kysely 2009).



Kuvio 22. Henkilöstön asema. Poliisiasemat eivät näytä olevan tasapuolisessa asemassa päätöksiä valmisteltaessa tai niitä tehtäessä. Näin kokee vastaajista yli kuusikymmentä prosenttia, vain noin kymmenen prosenttia kokee tasapuolisuuden vallitsevan päätöksiä tehtäessä. (Kysely 2009).

## 7.6 Päätösten tekeminen uudessa organisaatiossa

Kihlakuntajärjestelmän aikana suuri osa poliisin henkilöstöstä oppi 12 vuoden aikana nopeaan, avoimeen, osallistavaan päätöstentekoon muun muassa esimiesportaiden vähäisyyden ja toimintojen hajauttamisen ansiosta. Uudessa 2009 käynnistyneessä organisaatiossa paikallispoliisin toiminnot on jälleen keskitetty kahden vuosikymmenen takaiselle tasolle ja rakenteista on tullut entistä moniportaisempia ja sen seurauksena hyvin byrokraattisia. Päätökset myöhästyvät tai ääritapauksissa niitä ei tehdä lainkaan. Tämän tutkimuksen mukaan henkilöstö kokee, että asioiden hoitaminen on hidasta, esimiesportaita on liikaa, vaikutusmahdollisuudet ovat olemattomat ja byrokraattisuus on huomattavasti lisääntynyt (Kuviot 23 ja 24). Vapaassa tekstikentässä päätöksenteon hitautta on kovasti kritisoitu.

Vastaajien kommentteja:

*"Päätösten teko pienissäkin asioissa on mennyt äärimmäisen hitaaksi ja vaikeaksi."*

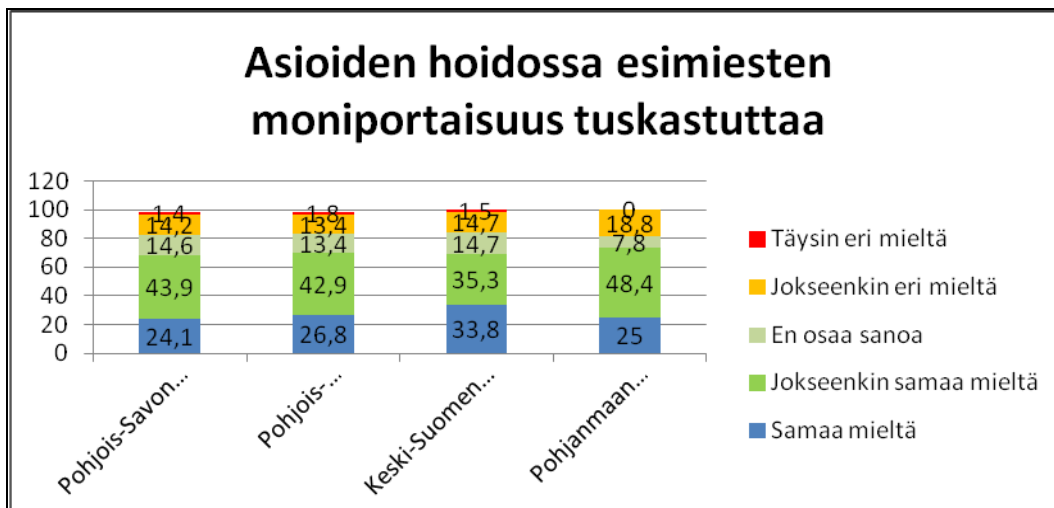
*"Päätöksenteko on entistä hitaampaa ja byrokraattisempaa, koska paikalliset asiat pitää hyväksyttää pääpoliisiaseman kautta, jossa paikallisista olosuhteista ei ole tietoa."*

*"Isossa organisaatiossa ei voida nostaa kaikkea päätöksentekoa ylös, tästä on seurauksena kankea ja hidas toiminta."*



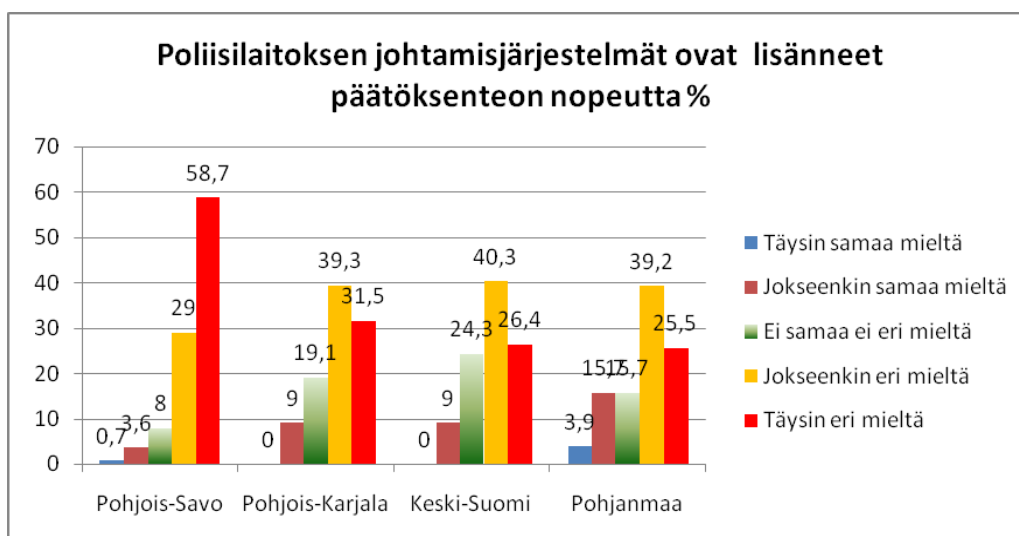
"Päätöksentekoa tulee jalkauttaa alemmille tasoille, nyt on runsaasti ylemmää päällystä jotka tekevät alemman tason päätöksiä."

"Poliisiasemien esimiesten roolin ja esimiehisyden korostaminen tärkeää, koska tehtäviä ja vastuita on pakko hajauttaa."

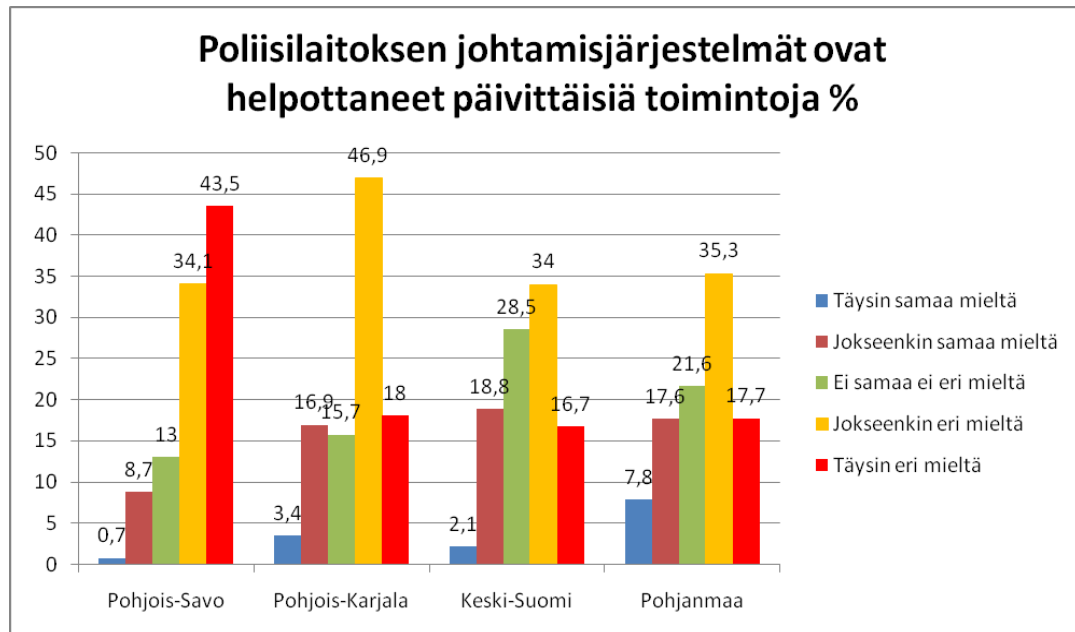


Kuvio 23. Ongelmana esimiesten moniportaisuus. Esimiesten moniportaisuus näyttää tuskastuttavan. (Kysely 2009).

Uusissa poliisilaitoksissa päätösten tekeminen on koettu hitaaksi ja kankeaksi. Kyselytutkimuksen mukaan on havaittavissa poliisilaitoskohtaisia eroja, vain yksi poliisilaitos yltyy tyydyttävälle tasolle. (Kuvio 23, 24 ja 25). Pääpoliisiasemilla tilannetta ei koeta merkittävästi paremmaksi. (Liite 1, kuvio 61, 63).



Kuvio 24. Päätöksenteon nopeus. Poliisilaitoksissa päätöksenteon nopeuksissa on merkittäviä eroja, mutta kovin tehokasta se ei näyttäisi olevan missään. (Kysely 2011).



Kuvio 25. Päivittäistoimintojen sujuminen. Pohjanmaan poliisilaitos pärjää parhaiten. (Kysely 2011).

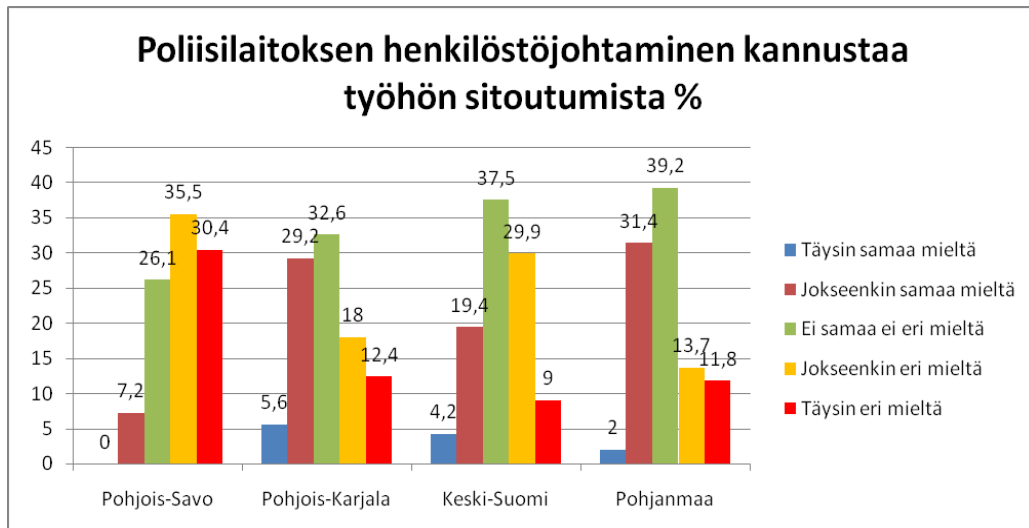
### 7.7 Työn kuormittavuus uudessa organisaatiossa

Sisäasiainhallinnon tuottavuusohjelman tärkeä tavoite oli keventää hallintorakenteita ja siirtää painopistettä operatiivisiin toimintoihin eli poliisin perustehtäviin. Poliisin tuottavuusohjelman onnistumisen suhteen päähuomio kohdistui operatiivisten suoritteiden mittaamiseen. Näitä tärkeämpiä mittareita olisivat olleet toimivuuden, vaikuttavuuden, resurssien ja palvelujen kehitystä kuvaava mittarit, koska tuottavuusohjelman yksi tärkeä tavoite kohdistui sekä resurssiohjaukselle että palvelujen toimivuutta kuvaaville osa-alueille. Resurssiohjauksen ja palveluiden tulosindikaattoreilla olisi voitu mitata tuottavuusohjelman tavoiteohjelmaa eli hallinto kevyemmäksi ja operatiivinen toiminta vahvemmaksi sekä tasapuolisten palveluiden tuottaminen kaikille asuinpaikasta riippumatta. Nämä merkittävät alueet jätettiin vähälle huomiolle. Esimerkiksi puutteellinen resurssisuunnittelu saattoi olla yhtenä syynä hallinnon kasvamiselle ja operatiivisten resurssien supistumiselle, tästä suuntauksesta näyttäisi seuranneen tutkimuksessa todettu ns.

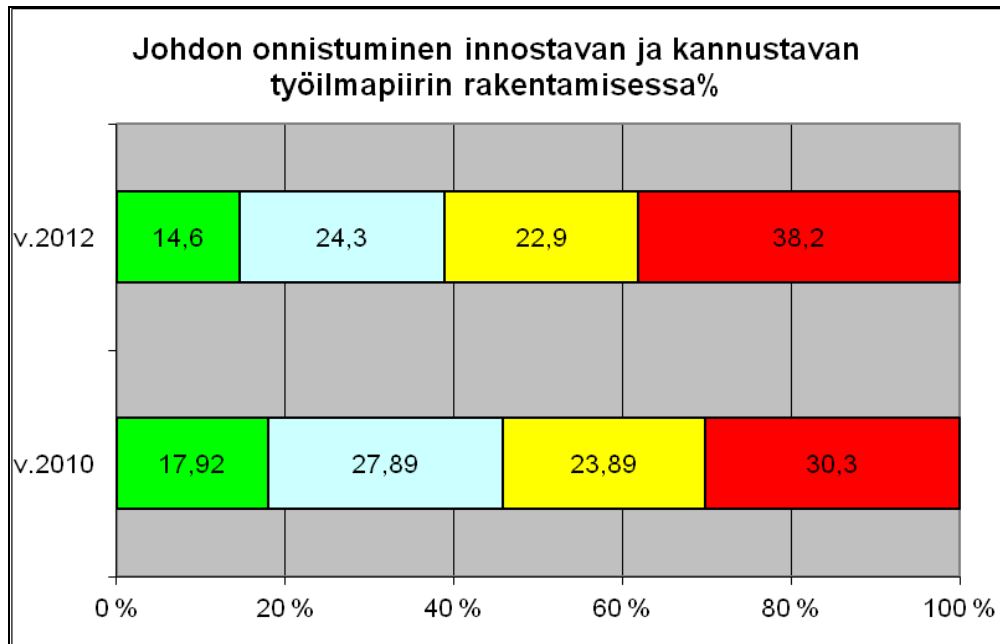
harva-alueiden palvelujen heikkeneminen ja näillä alueilla toimivien poliisien kuormituksen kasvaminen.

Hallinnon toimintaprosessien kehittämisen tavoitteena oli säästää resursseja eli yksinkertaistamalla ja yhdenmukaistamalla toimintoja piti vähentää sisäistä byrokratiaa. Henkilöstön kokemus organisaatiouudistuksesta on, että poliisilaitosten esikuntia ja poliisihallitusta on kasvatettu, byrokratia on lisääntynyt ja operatiivisiin tehtäviin on käytössä entistä vähemmän resursseja.

Jäykän rakenteen vuoksi henkilöstö kokee itsensä ulkopuoliseksi. Töitä tehdään, koska ollaan töissä. Henkilöstöjohtaminen näyttäytyy enemmän paperilla kuin käytännössä. Valtakunnallisen henkilöstöbarometrin mukaan kehitys on edelleen menossa huonompaan suuntaan. (Kuviot 26, 27).



Kuvio 26. Henkilöstöjohtamisen merkitys työhön sitoutumiseen. Poliisilaitosten välillä on merkittäviä eroja henkilöstöjohtamisen onnistumisessa työhön sitouttamisen osalta. (Kysely 2011).



Kuvio 27. Työhyvinvointitehokkuus eli aikaansaannoskyky. Byrokraattisen toimintaympäristöön ei teorian mukaan liity innostava ja kannustava työilmapiiri. Henkilöstöbarometrin tulokset osoittavat huolestuttavan, mutta teorian mukaisen kehityksen. (Poliisin valtakunnallinen henkilöstöbarometri 2012).

Uuden suuremman organisaation tavoitteena oli mm. aiempaa helpomman resurssien siirron avulla jakaa työtä entistä tasapuolisemmin ja tehokkaammin. Tällä joustavuudella tavoiteltiin tehokkuuden lisäksi pienempää työn kuormittavuutta. Jäykän linjaorganisaation myötä poliisissa on osin menetetty laajennetusta aluekoosta saatu hyöty. Työn kuormittavuus on kyselytutkimuksen mukaan lisääntynyt lähes kaikilla ryhmillä, paitsi apulaispoliisipäälliköillä. (Liite 1, kuvio 61). Noin 60 prosenttia vastaajista eivät näe resurssijaon tapahtuneen tarpeiden mukaisesti. Lisäksi yli 60 prosenttia kokee työn kuormittavuuden lisääntyneen (Kuvio 28). Tutkimuksen mukaan näyttäisi siltä, että resurssien ohjaus korkean hierarkian vuoksi on kankeaa, stressaavaa ja hidasta, vaikka uusi alueellinen rakenne soisi toiminnalliset edellytykset ketterälle resurssiohjaukselle. POHA:n ohjauskirjeiden mukaiset organisaatorakenteet ohjaavat ja sitovat luonnollisesti poliisilaitosten toimintaa. Keskitetyssä johtamisjärjestelmässä hyväkään johtaja ei voi onnistua, koska yksi ihminen ei voi hallita kaikkia asioita, mikä heijastuu

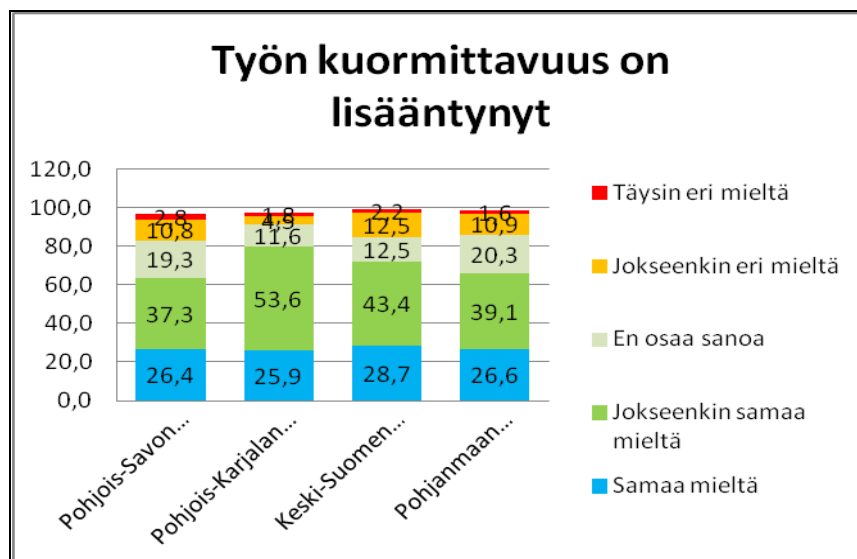
epätoivottavana johtamisena (Kuvio 20). Työn kuormittavuustekijät vaativat tämän kyselyn mukaan lisäselvitystä. (Kuviot 28 ja 29).

Vastaajien kommentteja:

*"Työn pitäisi jakaantua tasaisemmin. Liikaa on työntekijöitä tyhjäkäynnillä ja toisille kasaantuu liikaa työtä."*

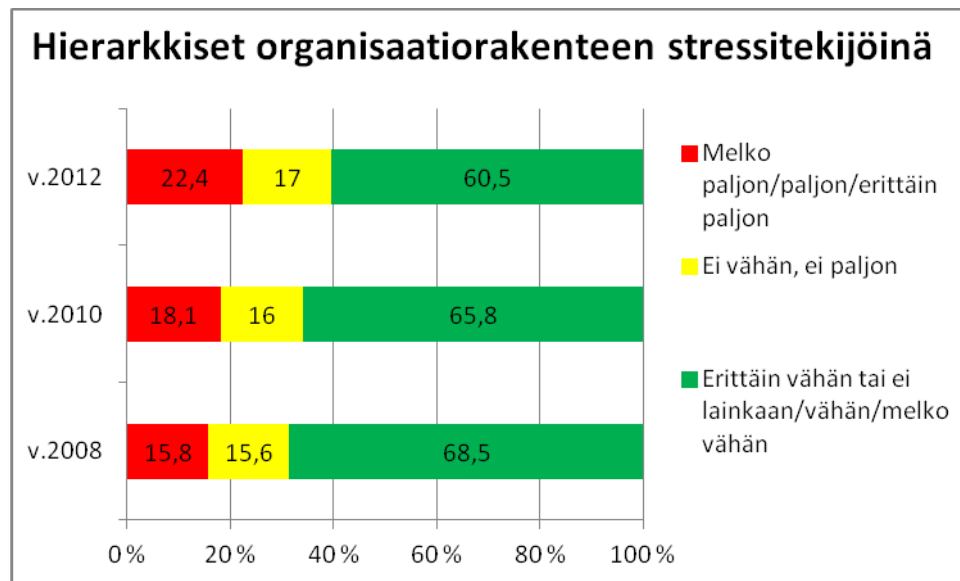
*"Rikostutkinnan sairauslomien sijaostaminen ei toimi. Tutkinnanjohtaja joutuu ottamaan paineet yksin sekä ylhäältä, että alhaalta - on tosi turhauttavaa."*

*"Isojen laitosten ongelmat on saatu nopealla aikataulutuksella levitettyä viheralueille."*



Kuvio 28. Työn kuormittavuus on lisääntynyt. (Kysely2009).

Seuraavasta valtakunnallisen henkilöstöbarometrin kuviosta (29) voidaan todeta, että organisaatorakenteisiin ja johtamiseen liittyvät stressitekijät ovat kihlakunta-ajoista vuosi vuodelta lisääntyneet. Muutosta huonompaan suuntaan selittävät sisäisen byrokraattisuuden lisääntyminen, mihin liittyy hidas päätöksenteko, keskitetty johtaminen, ylikontrolli, henkilöstön kuulemattomuus ja sen vuoksi heikot vaikutusmahdollisuudet työtehtäviin. Henkilöstö kokee, etteivät edes yksinkertaiset, nopeasti päätettävät asiat etene uudessa byrokraattisessa toimintaympäristössä.



Kuvio 29. Hierarkisuus stressitekijänä. Organisaatiouudistuksessa tapahtunut hierarkisuuden kasvattaminen näyttäisi olevan selkeä stressiä lisäävä tekijä. (Poliisin valtakunnallinen henkilöstöbarometri 2012).

Ylikonstaapelin kommentti kontrollista:

*”Kun henkilö tulee työpaikan ovesta sisälle tagilla, niin kamera kuvaa henkilön ja tieto kulusta tallentuu kuva- ja kulunvalvontapalvelimelle. Henkilö hakee henkilökohtaisen aseensa asevarastosta, johon pääsee ainoastaan kulunvalvontaoven kautta. Poliisimies ottaa avainkaapista poliisiauton avaimet ja tämä tallentuu avainkaapin tietojärjestelmään. Vielä tämän jälkeen pitää leimata itsensä sisälle samalla tagilla ja tieto tallentuu edelleen samalle kulunvalvontapalvelimelle. Seuraava kontrolli on kun henkilö menee videopalaveriin, johon liittyy käskyn- ja partiojako. Onko tässä jo hieman päällekkäisyyttä, ja ehkä paras kontrolli on päivittäisvastaava / muut vuoroon tulevat poliisimiehet, jotka tarvitsevat partiokaverin. Päivän jälkeen henkilö kirjaa tapahtumat kaiken lisäksi TAIMI-järjestelmään puolen tunnin tarkkuudella.”*

## 7.8 Organisaation muutoskokemukset yksilötasolla

Tutkimuksen mukaan yksilökohtaisissa kokemuksissa on eroavaisuuksia pääpoliisiasemien ja muiden poliisiasemien välillä. Pääpoliisiasemilla näyttäisi organisaatiomuutos joidenkin kohdalla vaikuttaneen positiivisesti, mihin kokemukseen yleensä liittyy erikoistumisen mahdollisuus ja siten vaativammat työtehtävät. Muilla poliisiasemilla positiivista ohjausvaikutusta organisaatiomuutoksesta ei juurikaan koettu, koska vaikutusmahdollisuudet ovat heikentyneet ja työt muuttuneet rutiinomaisemmiksi. Poliisiasemilla on koettu pienessä määrin oman aseman heikkenemistä ja sitäkin enemmän vaikutusmahdollisuuksien

huononemista, koska päätösten tekeminen on viety yksinkertaisissakin asioissa pääpoliisiasemalle. (Liite 1, kuvat 59, 60, 61, 68 ja 69).

Vastaajien kommentteja:

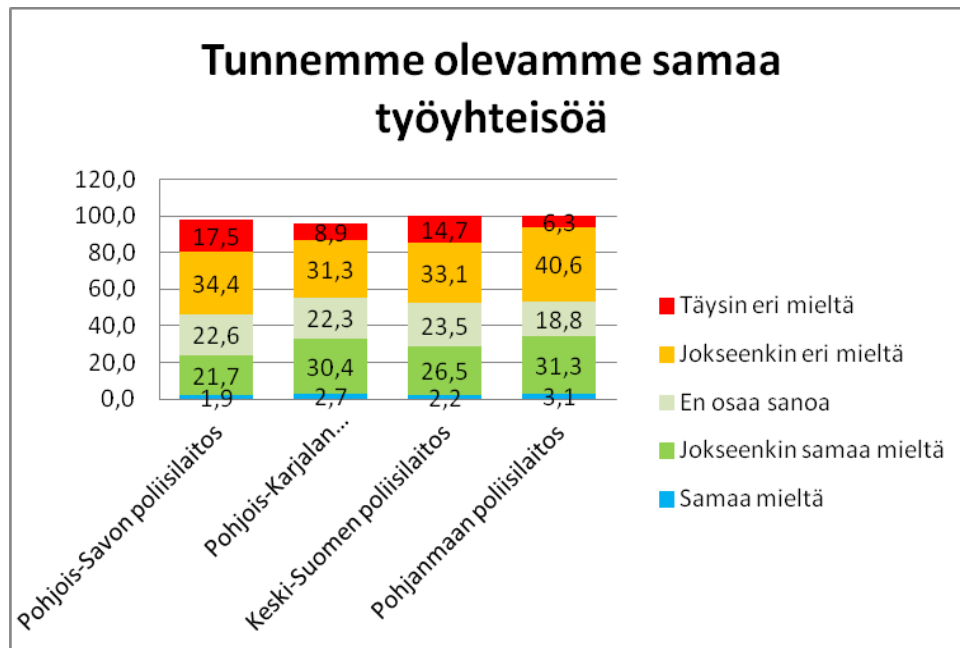
*" Pitkän kokemuksen omaavat jäävät sivuun, vain ohjausryhmät suunnittelevat ja kehittää."*

*"Työntekijän kuuleminen prosessien kehittämisessä - motivointi ja sitoutuminen."*

Luottamus ja yhteisöllisyys kuvaavat työyhteisön sosiaalista pääomaa. Luottamus ja yhteisöllisyys merkitsevät voimakkaampaa sitoutumista organisaatioon. Työn vakaus ja ennakoitavuus on tekijälleen merkityksellinen luottamuksen syntymisessä. Lumijärven (2009) mukaan useat tutkimukset vahvistavat, että laadukas ja viihtyisä työympäristö tuottaa hyvin motivoitunutta henkilöstöä, joka kykenee hyvään, kustannustietoiseen, sujuvaan ja palvelemaan asiakaspalveluun.

Poliisihallinnon tuottavuusohjelman tavoitteista yksi oli resurssien liikuteltavuuden ja yhteistoiminnan parantaminen. Resurssien liikuteltavuudella haettiin luonnollisesti parempaa asiakaspalvelua ja tehokkaampaa poliisitoimintaa. Resurssien liikuteltavuus tämän tutkimuksen mukaan onnistuu parhaiten saman linjan sisällä, mutta linjojen välinen resurssien liikuteltavuus ja asioiden hoitaminen on mennyt merkittävästi huonompaan suuntaan. Linjojen välinen jäykkä toiminta ja resurssien yhteiskäytön alhainen taso heikentää yhteisöllisyyden tunnetta. (Kuvat 30, 31, 32). Nyt maakunnallisiakin poliisiasemia koskettava jäykkä linjaorganisaatio laajeni PORA I -vaiheen organisaatiouudistuksen yhteydessä. Resurssien liikuteltavuuden aiheuttamaa tehokkuuden muutosta ei voida mitata numeerisesti, koska tuloksiin vaikuttavia muuttujia on useita. Vastaajien empiirisen kokemuksen mukaan poliisiasemien välinen yhteistoiminta on lisääntynyt. (Kuvat 30, 31; Liite 1, kuvio 74). Valtakunnallisen henkilöstöbarometrin mukaan poliisilaitosten johto on yhä huonommin menestynyt tuloksia aikaansaavan kulttuurin ja yhteistyön muodostamisessa. Byrokraattisen järjestelmän käyttöönotto

näyttäisi vaikuttavan negatiivisesti tuloksellisen toimintakulttuurin kehitykseen. ( Kuvio 32).



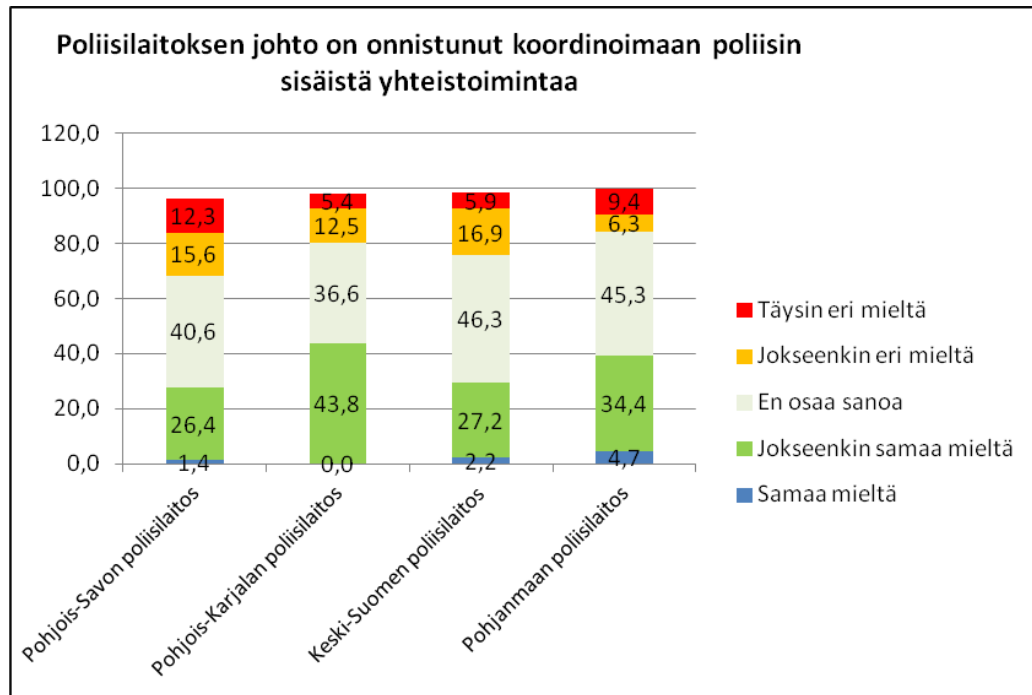
Kuvio 30. Yhteisöllisyyden kokeminen. Yhteisöllisyyden kehittämisessä parhaiten on onnistunut Pohjanmaan poliisilaitos, seuraavina ovat Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen ja Pohjois-Savon poliisilaitokset. Tämä osa-alue vaatii lisäselvitystä, varsinkin kun valtion uusi Tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelma korostaa työyhteisön yhteisöllisyyden merkitystä. (Kysely 2009).

Vastaajien kommentteja:

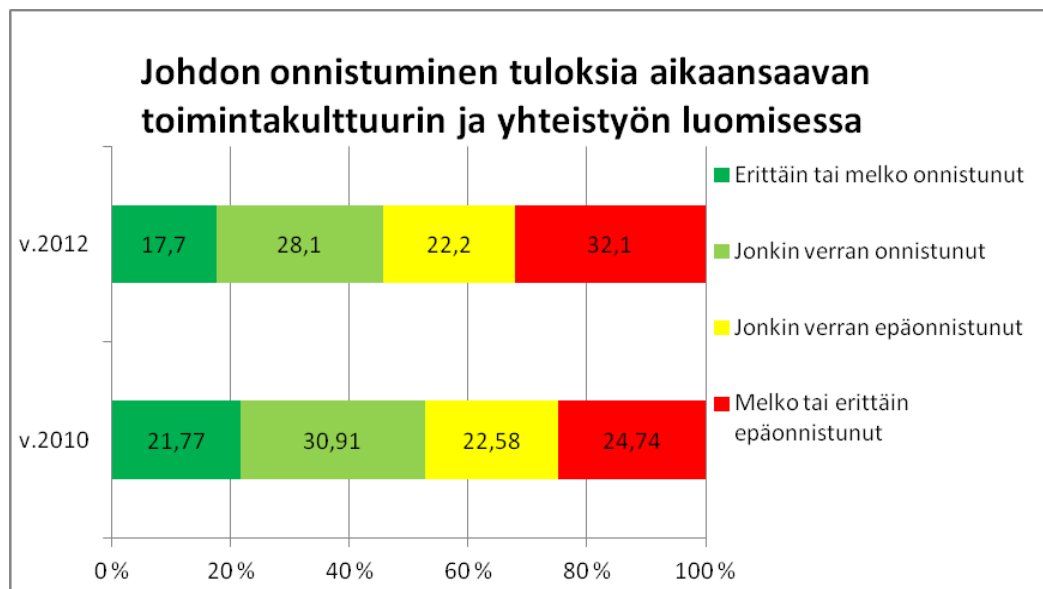
*"Liian tiukat linjarajat estävät tehokkaan yhteistoiminnan."*

*"Isojen laitosten ongelmat on saatu nopealla aikataulutuksella levitettyä viheralueille."*





Kuvio 31. Sisäisen yhteistoiminnan koordinointi, joka on vastaajien mielestä parhaiten onnistunut Pohjois-Karjalassa ja seuraavina Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Pohjois-Savon poliisilaitokset. (Kysely 2009).



Kuvio 32. Johdon onnistuminen. Byrokraattisen ohjausjärjestelmän käyttöönotto näyttäisi byrokratioteorian mukaisesti vaikuttavan negatiivisesti tuloksellisen toimintakulttuurin kehitykseen. (Poliisin valtakunnallinen henkilöstöbarometri 2012).

Vastaajien kommentteja:

*"Yleisesti katsoen poliisitoiminnan kehittäminen ja toiminnan tehostaminen painottuu pääpoliisilaitoksiin."*

*"Nykyään pitää työhön suhtautua kuin ojan kaivamiseen lapiolla. Sekin sujuu parhaiten, kun ei ajattele mitään. Pisteleee menemään vaan."*

### **7.9 Linjaorganisaation toimintakyky uudessa organisaatiossa**

Tämän tutkimuksen mukaan linjaorganisaatio toimii sitä huonommin mitä suurempi yksikkö on kyseessä. Linjaorganisaatio koetaan toimintoja hidastavana tekijänä. Jäykkä linjakoko tuli pienempien poliisiasemien henkilöstölle yllätyksenä. Työjärjestelyihin liittyvä kommunikointi poliisiasemalla olevien linjojen välillä tapahtuu pääpoliisiasemalla sijaitsevan johdon kautta. (Kuvio 5). Uuden organisaatorakenteen vuoksi ei enää saanutkaan tehdä toiselle linjalle kuuluvia tehtäviä, vaikka osaaminen ei ollut yhdessä yössä kadonnut mihinkään. Ennen viereisen huoneen osaavaa henkilöstöä hyödynnettiin, mutta uuden linjaorganisaation myötä apu oli uudessa organisaatorakenteessa tilattava kymmenien kilometrien päästä kyseiseen linjaan kuuluvalta taholta. Vastaajien mukaan yksi ongelma jäykässä linjaorganisaatioissa on päivittäistoimintojen heikko sujuvuus. Samaan johtopäätökseen ovat päätyneet mm. 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 Kiran mukaan yhteistyön puute ja tiedon kulku linjojen välillä. Yhteistyön puute linjojen välillä heikentää koko organisaation kehitystä. Osa henkilöstöstä on tyytyväinen kapeaan toimintasektoriin, joka antaa mahdollisuuden erikoistua tehtävään. (Kuvio 33).

Vastaajien kommentteja:

*"Liian tiukat linjarajat estävät tehokkaan yhteistoiminnan."*

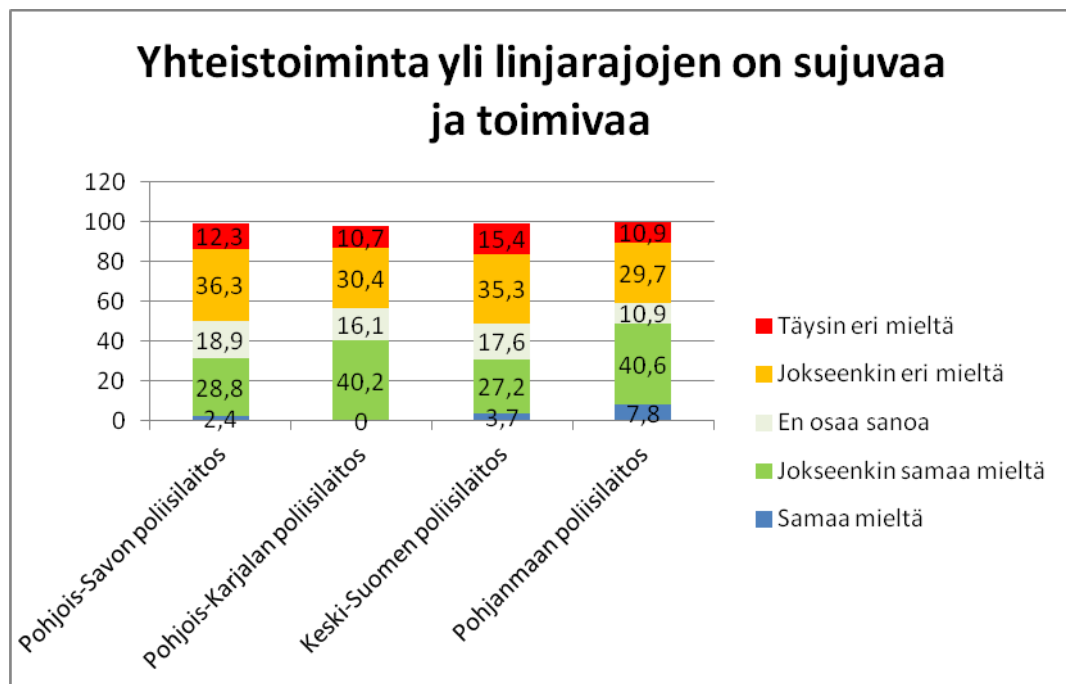
*"Organisaatio on tyypillinen linjaorganisaatio, joka ei siinä muodossaan voi edes kehittyä ellei päätöksentekoa ja moniportaisuutta hajauteta alemmille tasoille."*

*"Liian suuret raja-aidat järjestys / rikososastojen välillä edelleen. Korostuu "ei kuulu meille" -ajatus. Yhteisestä työnäystä puhutaan, mutta käytännössä asiat toimii erilailla."*

*"Linjoja ei mielestäni tarvita, olisi vain tehtävittäin eritelty poliisi."*

*"Tarkka rajojen vartiointi toimintalinjojen välillä".*

*"Nykyisessä organisaatiossa liikaa portaita ja byrokraattisuutta, jotka hidastavat ja halvaannuttavat toimintaa."*

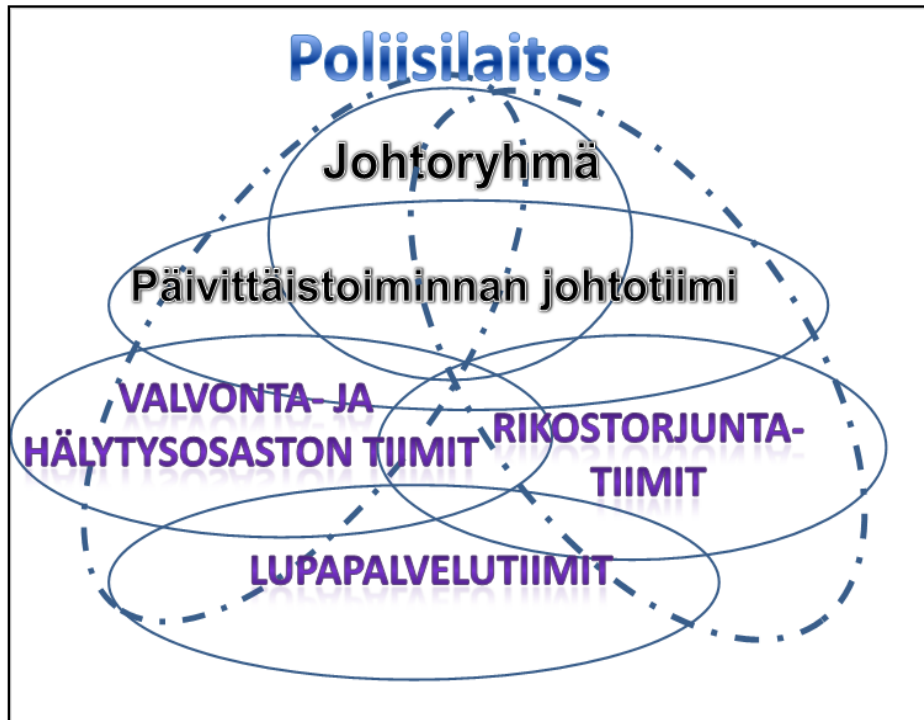


Kuvio 33. Sisäinen yhteistoiminta. Pohjanmaan poliisilaitos on vastaajien mielestä parhaiten onnistunut säilyttämään yli linjarajojen tapahtuvat toiminnot, seuraavina Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon ja Keski-Suomen poliisilaitokset. (Kysely 2009).

Uuden organisaation myötä kaikille poliisiasemille ulotettu jäykkä linjaorganisaatio on poliisihallinnossa lyhyellä aikavälillä koettu ongelmalliseksi sekä toiminnallisesti että taloudellisesti, mutta tämän tiedostamista ei ole vielä kokonaisuudessaan sisäistetty, minkä vuoksi laajempiin korjaustoimiin ei ole osattu ryhtyä.

Kiran (2003) mukaan linjaorganisaation tilalle voidaan kehittää funktionaalinen organisaatorakenne, joka koostuu toiminnallisista ryhmistä, toimijoista, joiden työtehtävien rajapinnat leikkaavat toisiaan. Funktionaalinen organisaatorakenne strukturoi toimintaa, rajaa henkilöstön vastuualueita ja ilmentää heidän vaikutusmahdollisuuksiaan.

Funktionaalinen rakenne ei estä tai rajaa kohtuuttomasti henkilöstön toimintaa tai kanssakäymistä. Henkilöstö ottaa luontevasti kontakteja ja luo tukiverkostoja organisaation sisäisten ja ulkoisten rajojen yli. Työtehtävät eivät ole tarkkaan rajattuja, jolloin toiminnoista ja toimijoista tulee ketterämpiä, mikä mahdollistaa sitoutuneemman, aktiivisemmän ja kokonaisvastuullisemman henkilöstön kasvamisen. ( Kuvio 34).



Kuvio 34. Funktionaalinen rakenne. Funktionaalisten ryhmien välille olisi mahdollista kehittää toisiaan leikkaava rajapintamalli, joka poistaisi tiukat linjarajat ja siten parantaisi päivittäistoimintoja. Esteeksi voi jäädä mm. vanhojen kaupunkien historiallisesti vahva toimintakulttuuri. (Mukaiiltu Kira 2003).

Suurimpana esteenä linjojen väliseen yhteistoimintaan on usein suurten kaupunkien poliisilaitoksista peritty kulttuuri, missä vaalitaan tiukkoja sektorirajoja, työt jaetaan teidän ja meidän töihin sekä teidän ja meidän miehiin. Tätä kulttuuria voidaan murtaa funktionaalisella organisaatiojärjestelyllä sekä hajauttamalla päätäntävaltaa poliisiasemille. Lisäksi olisi vietävä käytäntöön suunnitelmissa oleva, koko henkilöstöä käsittävä tehtäväkierto. Hyvillä palaverikäytännöillä tietyt poliisilaitokset ovat onnistuneet toisia paremmin linjojen välisten päivittäistoimintojen koordinoinnissa. (Kuvio 39; Liite 1, kuvat 66, 67, 68, 69, 70, 72, 74; Liite 4).

### **7.10 Operatiivinen toiminta, johto- ja ohjausryhmien rakenteet**

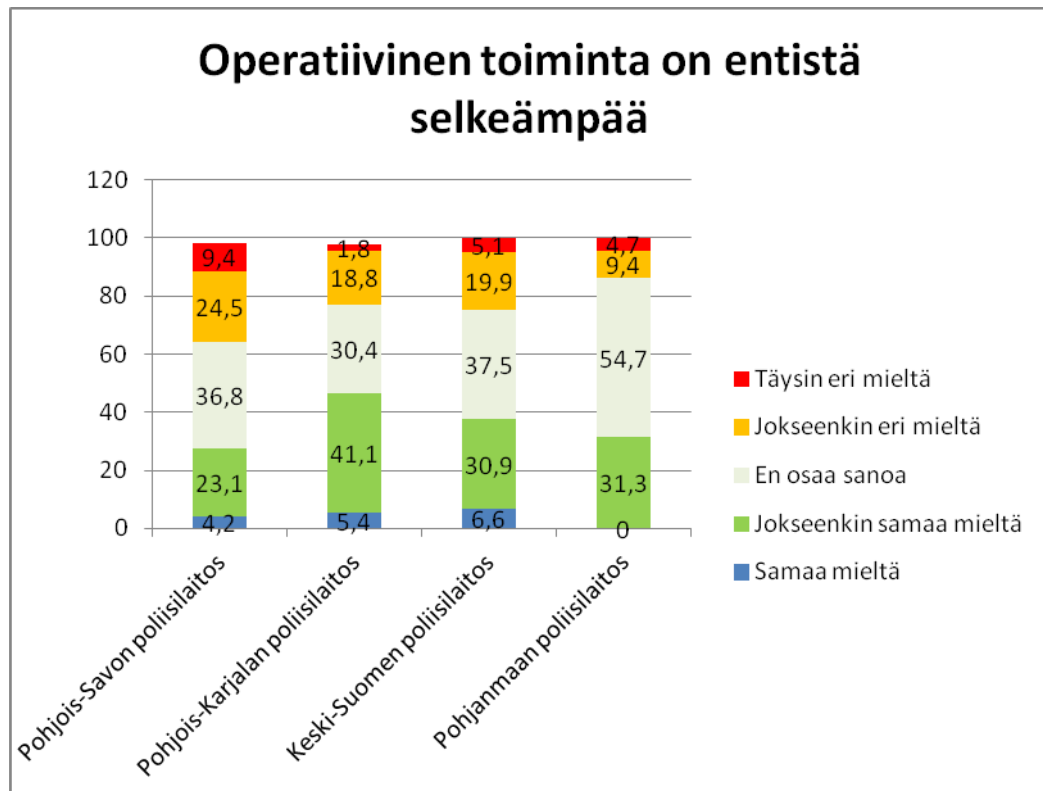
Tutkimuksessa mukana olevien poliisilaitosten operatiivisten ohjausryhmien kokoonpanoissa ja kokoontumiskertojen lukumäärissä on merkittäviä eroja.

Operatiivisten ohjausryhmien merkitystä ei voi toiminnallisesta näkökulmasta sivuuttaa, koska näyttää siltä, että ohjausryhmien koostumuksella ja niiden kokoontumistiheydellä on jonkin asteinen yhteys päivittäistoimintojen sujuvuuteen ja tyytyväisyyteen. (Liite 1, kuviot 69, 71, 72, 74).

Ohjausryhmän koko näyttäisi olevan laajin Keski-Suomen poliisilaitoksella, sillä siinä on mukana myös sidosryhmiä. Keski-Suomen ohjausryhmä kokoontuu kerran kuukaudessa. Pohjois-Karjalan poliisilaitoksen ohjausryhmä on lähes yhtä laaja, mutta se kokoontuu joka viikko. Siellä kokoontuminen tapahtuu muista ryhmistä poiketen etupainotteisesti perjantaisin, siis ennen varsinaista operatiivisen toiminnan painopisteaikaa, kun muut kokoontuvat ikään kuin jälkijättöisesti viikonlopun jälkeen tai harvemmin keskittyen menneen ja lähiajan tarkasteluun sekä lähitulevaisuuden suunnitelmiin. Pohjanmaan poliisilaitoksella on laaja ohjausryhmä, johon kuuluvat mm. valvonta-, hälytys- ja tutkintasektorista kaksi ryhmänjohtajaa. Pohjanmaan poliisilaitoksen ohjausryhmä kokoontuu joka viikko. Pohjois-Savossa on suppein ohjausryhmä, joka kokoontuu noin kerran kuukaudessa tai tarvittaessa. (Liite 3).

Käytännön operatiivisten toimintojen järjestelyissä on suuria eroavaisuuksia. Tutkimusalueen poliisilaitoksista ainoastaan Keski-Suomen poliisilaitoksella on käytettävissään operatiivinen tilannekeskus (TIKE), joka näyttäisi tuovan ammattimaisuutta kenttätoiminnan johtamiseen. Lisäksi TIKE vapauttaa ainakin osin kenttäjohtopartion operatiivisiin tehtäviin. Keski-Suomen poliisilaitos sijoittuu Pohjois-Karjalan

jälkeen operatiivisen toiminnan onnistumiskokemuksen mukaan osalta toiseksi. (Kuvio 35).



Kuvio 35. Operatiivinen toiminta. Operatiivista toimintaa on parhaiten pystynyt selkiyttämään Pohjois-Karjalan poliisilaitos ja seuraavina Keski-Suomen, Pohjanmaan ja Pohjois-Savon poliisilaitokset. (Kysely 2009).

#### Vastaajan kommentti

*"Iso organisaatio tarvitsee yksinkertaisia ja selkeitä toimintamalleja. Vaikea ymmärtää, että poliisilaitokset kilpailevat keskenään. Toimivat ja tehokkaat toimintamallit pitäisi jakaa vapaasti kaikille poliisilaitoksille. Tällä hetkellä on eri toimintamalleja joka laitoksella."*

Tämän tutkimuksen mukaan henkilöstö kokee, että johto on kihlakunta-ajoista entistä huonommin onnistunut asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. (Kuvio 36, 37, 38).

Päätöstentekoprosessi koetaan uusissa poliisilaitoksissa liian moniportaiseksi ja byrokraattiseksi. Vastaajien näkemyksen mukaan juuri tästä johtuen päätökset viivästyvät tai niitä ei synny lainkaan. Sana "byrokratia" esiintyy kuusikymmentäyhdeksän kertaa vapaassa tekstikentässä eri vastausten yhteydessä. Ohessa vastaajien kommentteja:

*”Kukaan ei enää tiedä kuka päättää mistäkin ja jos ylemmältä taholta asioita mennään kyselemään niin sen vaikeammaksi ne muuttuvat.”*

*”Mielestäni hallinto työllistää liiaksi itseään, tarvittaisiin suurempia johtamis- / päätöksentekomalleja.”*

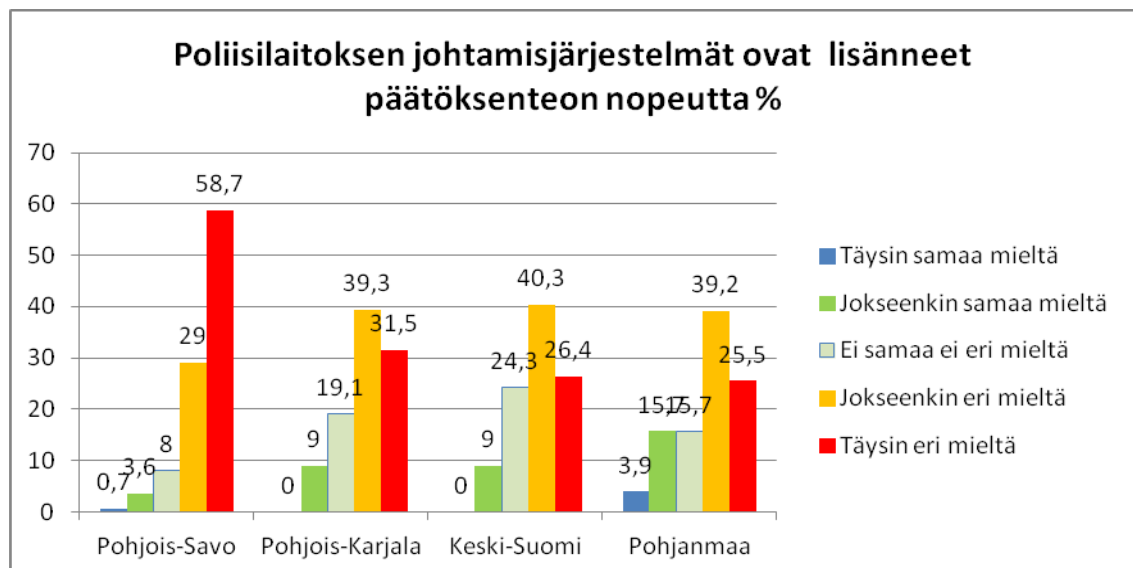
*”Päätöksenteko on entistä hitaampaa ja byrokraattisempaa, koska paikalliset asiat pitää hyväksyttää pääpoliisiaseman kautta, jossa paikallisista olosuhteista ei ole tietoa.”*

*”Isossa organisaatiossa ei voida nostaa kaikkea päätöksentekoa ylös, tästä on seurauksena kankea ja hidas toiminta.”*

*”Päätöntävaltaa esimiehille selkeästi enemmän, niin taloudellisissa kuin toimintaan liittyvissä asioissa yleensäkin.”*

*Vanhempi konstaapeli: ” Suurin ongelma on, että (operatiivinen)päällystö ei ole mukana päätöstentekoprosesseissa.”*

*”Päätöksentekoa tulee jalkauttaa alemmille tasoille, nyt on runsaasti ylempää päällystä jotka tekevät alemman tason päätöksiä.”*



Kuvio 36. Päätöstentteen nopeus. Päätöstentteen nopeuden kokemisessa näyttäisi olevan merkittäviä poliisilaitoskohtaisia eroja. Kyselyn vastauksista on havaittavissa osallistamisen ja keskittämisen poliisilaitoskohtaiset tasoerot. (Kysely 2011).

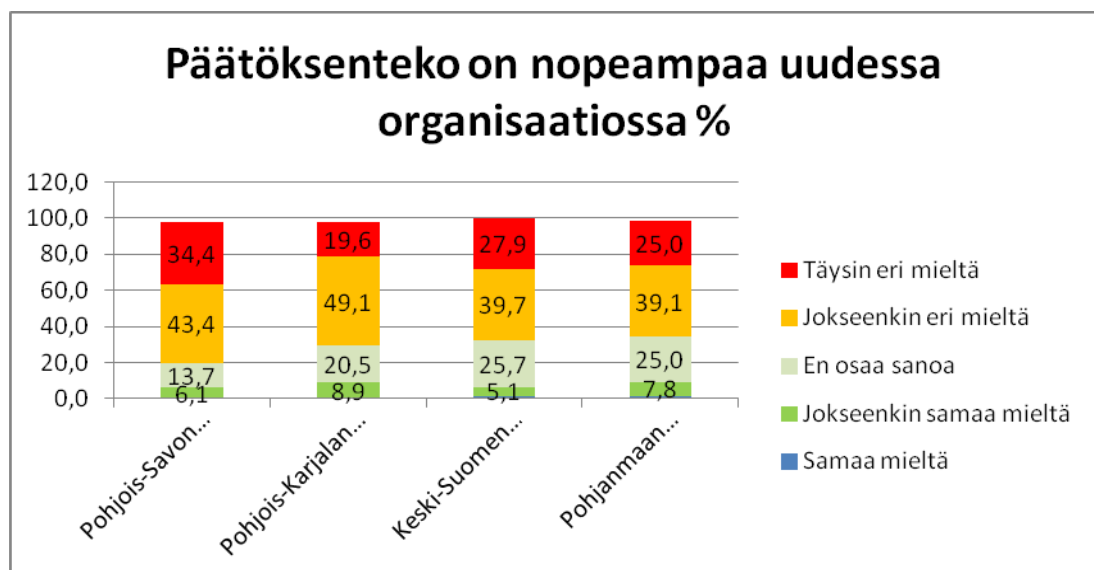
Johtamisen keskittämällä tietojohdaminen ei ole toteutunut parhaalla tavalla, koska esimerkiksi henkilöstö ei ole päässyt tuomaan esille omaa tietämystään. Tietämyksenhallinnan lähtökohtana pitäisi aina olla yksilö tai ryhmä.

Tämän tutkimuksen mukaan vastaajat pitävät tärkeänä päivittäisten toimintojen sujuvuuden kannalta nopeita päätöksiä. Kun uusissa poliisilaitoksissa päätöksenteko on keskitetty, henkilöstö on kokenut, että heillä on huonot mahdollisuudet vaikuttaa päätöstentekoon. Päätöstentekijät ovat vastaajien näkemyksen mukaan vieraantuneet

poliisiasemien tehtävistä ja henkilöstöstä. Yksinkertaisetkin asiat päätetään pääpoliisiasemilla, jolloin keskitetyn johdon toiminnot lisääntyvät ja päätöstentekoon tarvitaan yhä enemmän esikuntaa, joka puolestaan lisää kustannuksia. Tämän rakenteen vuoksi ovat syntyneet hitaasti päätöksentekotoiminnot. Päätöstenteon nopeuteen vaikuttaa osaltaan esimerkiksi poliisilaitoksen rahankäyttöön liittyvä päätöstenteon keskittäminen. Mitä ylempänä organisaatiossa päätöksenteko on, sitä hitaampaa tai mahdottomampaa on niiden tekeminen. Vastauksien mukaan hierarkisesti ja maantieteellisesti etääntynyt päätöstenteko on entistä ongelmallisempaa. Päätöksenteon valmisteluissa ja päätöksiä tehtäessä vastaajat kokevat poliisiasemien olevan eriarvoisessa asemassa. Poliisilaitoskohtaiset erot näkyvät kyselytutkimuksissa. (Kuvio 37). Valtakunnallisen henkilöstöbarometrin mukaan PORA I -vaiheen aikana kehitys asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa on mennyt huonompaan suuntaan. (Kuvio 38).

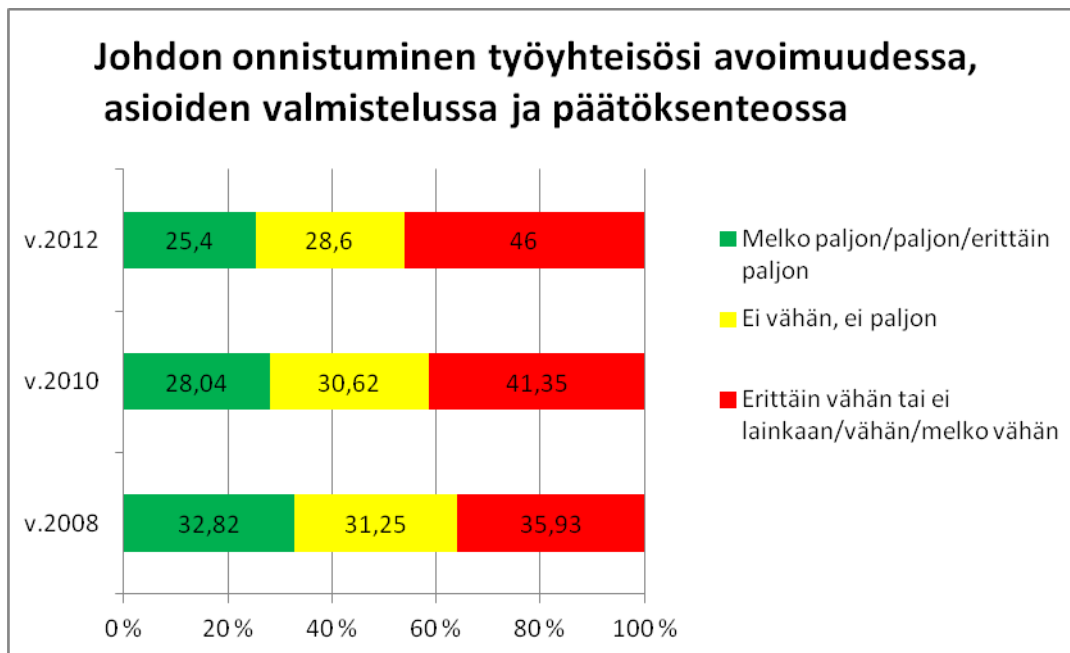
*”Päätöksenteko on entistä hitaampaa ja byrokraattisempaa, koska paikalliset asiat pitää hyväksyttää pääpoliisiaseman kautta, jossa paikallisista olosuhteista ei ole tietoa.”*

*”Päätösten teko pienissäkin asioissa on mennyt äärimmäisen hitaaksi ja vaikeaksi.”*



Kuvio 37. Päätöksenteon nopeus. Vastaajien mielestä Pohjanmaan poliisilaitos saa parhaimman arvosanan päätöksenteon nopeudesta, seuraavina Keski-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon poliisilaitokset. (Kysely 2011).



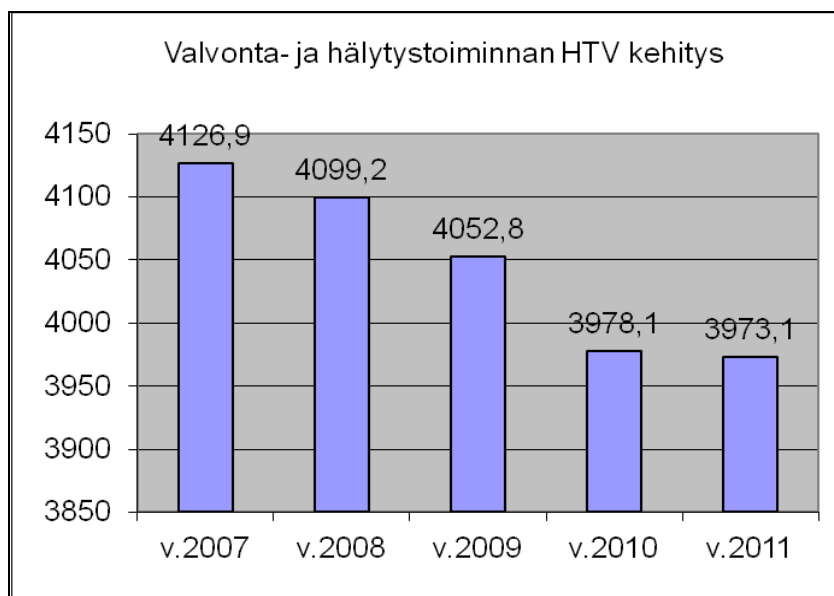


Kuvio 38. Johdon onnistuminen päätöksenteossa. Byrokraattiseen, keskitettyyn toimintaympäristöön liittyy heikko tiedonkulku päätöksiä valmisteltaessa. Henkilöstöbarometrin tulokset näyttäisivät tukevan teoreettista viitekehystä. Kihlakunta-ajan jälkeen on tapahtunut merkittävä muutos huonompaan suuntaan. (Poliisin valtakunnallinen henkilöstöbarometri 2012).

Poliisin tehtäväkenttä<sup>41</sup> on erittäin laaja. Resurssiohjaus poliisin perustehtäviin vaatii jatkuvaa huomiota, koska poliisille suunnatuilla resursseilla on selvittävä mahdollisimman hyvin koko tulosalueen toiminnoista. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää luoda sellainen organisaatio, joka on joustava, dynaaminen, yhteistyökykyinen, kuluttaa mahdollisimman vähän resursseja ja on perustehtäväsuuntautunut. Hälytystehtävissä poliisin operatiivinen johtaminen koetaan parantuneen laajentuneen poliisilaitoksen myötä. Hälytystoiminnoissa joukkojen siirtäminen toiminta-alueella on koettu olevan entistä sujuvampaa. Tämän tutkimuksen mukaan poliisihallinnon päivittäistoimintojen sujuvuus on tietyiltä osin taantunut. Tukipalveluihin käytetty aika on lisääntynyt. Poliisin operatiivista henkilöstöä on siirretty myös lupapalvelutehtäviin. Palveluverkon supistuminen on aiheuttanut hälytysmatkojen kasvun ja partioiden määrän vähenemisen, minkä vuoksi henkilöstö kokee työn

<sup>41</sup> Poliisin perustehtäviä ovat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Lupatoimintojen tehtävät ovat ajolupa-, passi-, henkilökortti-, aselupa- ja ulkomaalaislupakäsittely sekä lupien myöntäminen. (PolL493/1995, www.poliisi.fi 12.4.2012)

olevan ajoittain pakkotahtista. Partioiden ja poliisin palvelupisteiden määrät ovat vähentyneet tuottavuusohjelman aikana erityisesti ns. harva-alueilla (Kuvio 39; liite 2, kuvat 97, 98, 99, 100). Hätäkeskusten antamat hälytystehtävät ovat laskeneet seurantakauden aikana. (Liite 1, kuvio 80). Hälytystehtävien määrällinen laskeminen vaatisi lisätutkimusta. Johtuuko hälytysten määrän väheneminen palvelujen saatavuuden loitonemisesta ja sen vuoksi hälytyskynnyksen nousemisesta, vai liittyykö se esimerkiksi taloudelliseen taantumajaksoon? Katuturvallisuusindeksi on heikentynyt kaikilla tutkimuksen kohteena olevilla poliisilaitoksilla. Turvallisuuspalvelujen tuottaminen edellyttää riittäviä henkilöstöresursseja ja kattavaa palveluverkostoa. (Liite 1, kuvio 81).



Kuvio 39. Valvonta- ja hälytystoiminnan HTV. Valvonta- ja hälytystoimintaan on käytetty koko maassa uudessa organisaatorakenteessa vähemmän henkilötyövuosia kuin vanhoissa kihlakunnan poliisilaitoksissa. (PolStat).

### **7.11 Sisäinen viestintä**

Vastaajat ovat kokeneet poliisilaitoksen sisällä toimivan moniportaisen organisaation heikentäneen tiedonkulkua. Kyselyyn vastanneet ovat huolissaan erityisesti sisäisen viestinnän puutteista. Edes toiminnan kannalta tärkeät viestit eivät tavoita asianomaisia henkilöitä. Ääritapauksissa asianomainen henkilö ei ole saanut tietoa edes omasta

nimityksestään tai virkapaikan siirrosta. Poliisilaitosten kohdalla on merkittäviä eroja tiedonkulussa. Henkilöstöbarometrin mukaan huono tiedonkulku lisää stressiä. Stressin määrä on huonon tiedonkulun vuoksi kihlakunta-ajoista lisääntynyt uuden organisaation aikana. Valtakunnallisen henkilöstöbarometrin mukaan huono tiedonkulku on vuosi vuodelta lisääntyvä stressitekijä. Näyttäisi siltä, että poliisilaitosten erilaiset palaverikäytännöt selittävät ainakin osin poliisilaitoskohtaisia eroavaisuuksia tiedonkulussa. Vastauksissa ilmenee Carlsonin teorian toteutuminen eli korkeahierarkisessa organisaatiossa tiedonkulku jumittuu. (Kuviot 40, 41 ja liite 1, kuviot 68, 69, 60, 61, 72).

Vastaajien kommentteja:

*"Sisäinen tiedonkulku on varmistettava ja esimiesportaat on sitoutettava paremmin välittämään tietoa molempiin suuntiin. Poliisilaitoksen organisaatio on väistämättä vienyt yksikön ylemmän johdon kauemmaksi rivityöntekijästä, jonka koetaan vaikeuttavan asioihin vaikuttamista henkilötasolla."*

*"Poliisiasemien esimiesten roolin ja esimiehisyyden korostaminen tärkeää, koska tehtäviä ja vastuuta on pakko hajauttaa."*

*"Tiedonkulku vaillinaista ja siksi herättää liikaa käytäväkeskusteluja."*

*"Tiedonkulku ei voi olla ainoastaan ylhäältä alaspäin, pitäisi ainakin oppia kuuntelemaan mitä mieltä henkilöstö on oikeasti asioista."*

*"Tiedonkulku hankalaa, liikaa portaita – -> väärinkäsityksiä."*

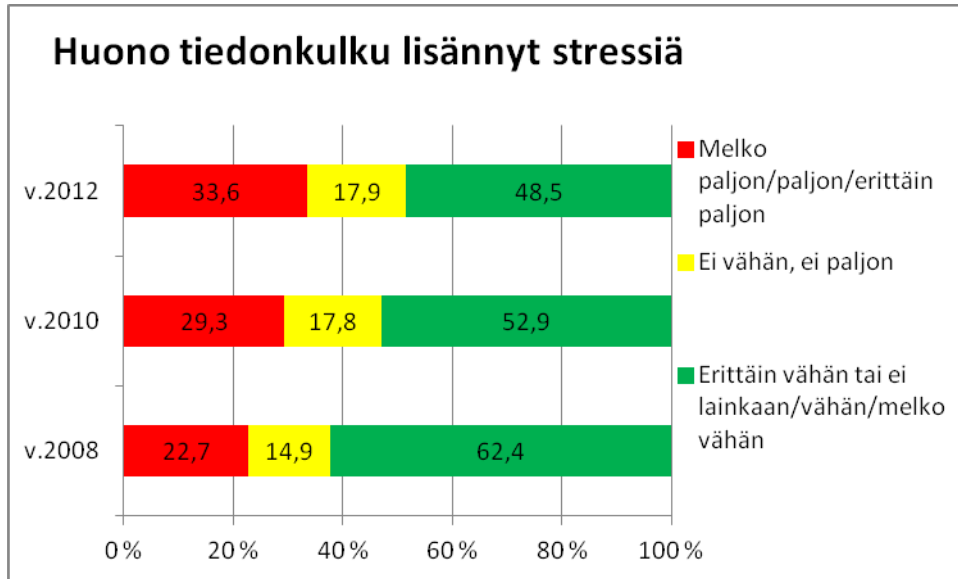
*"Tiedonkulku ei toimi, ei ole täysin avointa toimintaa jne. "*

*"Olematon tiedonkulku varsinkin omaa organisaatiota koskevissa ja henkilöstöä. "*

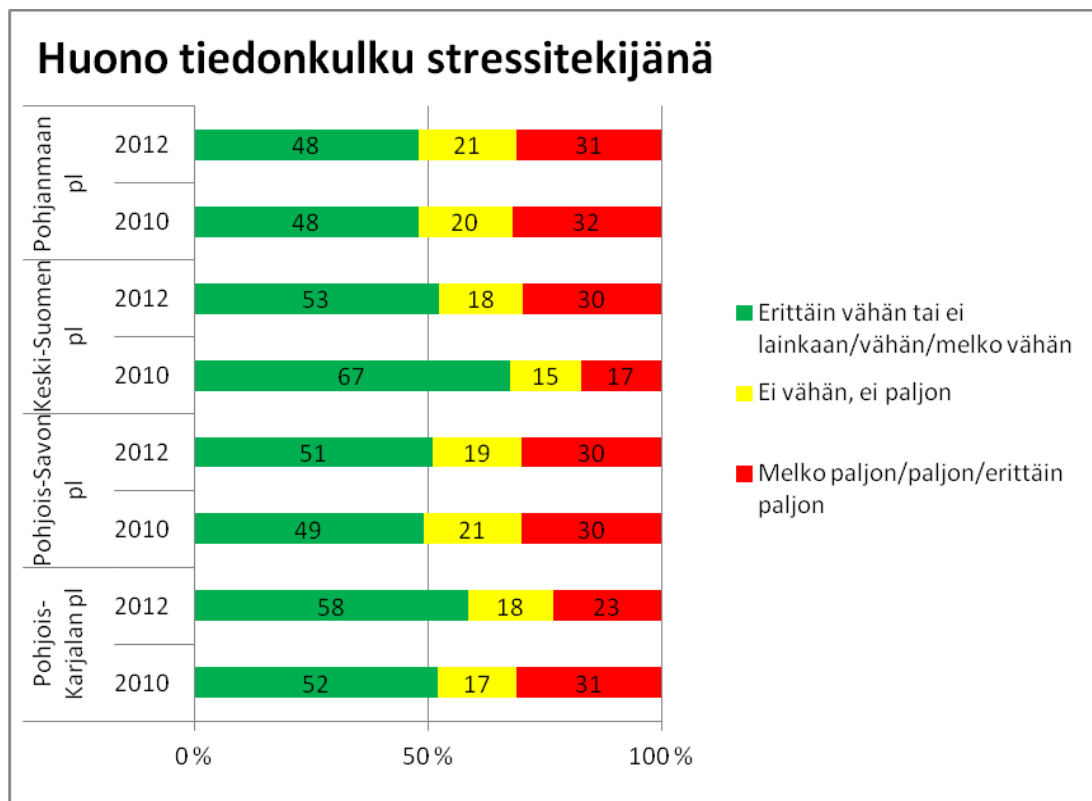
*"Tiedonkulku ja jakaminen on avainasemassa. Tieto ei kulje, koska organisaatiomuutos on vienyt poliisiasemien itsenäisyyden ja asettanut ne eriarvoiseen asemaan suhteessa pääpoliisiasemaan. "*

*P-K: " Uudet palaverikäytännöt. Tiedonkulku on parantunut."*

*K-S:" Parantunut tiedonkulku ja johtoryhmätyöskentely."*



Kuvio 40. Huono tiedonkulku on byrokraattisen organisaation yksi ominaisuus (Carlsonin teoria). Se näyttäisi olevan stressaava tekijä, joka pahenee entisestään, ellei rakenteita muuteta. (Poliisin valtakunnallinen henkilöstöbarometri 2012).



Kuvio 41. Huono tiedonkulku lisää stressiä. Osa poliisilaitoksista on vastoin valtavirtaa parantanut tilannettaan. (Poliisin valtakunnallinen henkilöstöbarometri 2012. Ks. myös liite 1, kuvio 60).

Vastauksista ilmenee, että henkilöstö kokee yksinkertaisten päivittäistoimintojen vaikeutuneen uuden poliisilaitosrakenteen myötä.

Keskitetty johtaminen on siirtänyt lähes kaikkien asioiden käsittelyn pääpoliisiasemalle. Keskittäminen on tuonut huomattavaa jäykkyyttä toimintojen sujuvuuteen. Johdon ja muun henkilöstön työaika kuluu korkean hierarkian vuoksi osin epätarkoituksenmukaisesti. Yhdessä tämän tutkimuksen kohteena olevassa poliisilaitoksessa pieniinkin hankintoihin tehdään hankintaesitys, jonka jälkeen alkaa käsittelyprosessi, joka maksaa usein moninkertaisesti hankittavan esineen hinnan. (Kuvio 42; liite 1, kuvio 61).

Uutuutena poliisihallitus on tuonut esille, että jatkossa virkamiehen olisi toimitettava kassakuitti syödystä aterialta, josta nähdään mitä ja missä on syöty sekä paljonko aterialta on maksanut, muuten hänellä ei ole oikeutta laskuttaa ateriakorvausta. Tätä järjestelmää kokeiltiin lyhyen ajan 1970-luvulla poliisihallinnossa, mutta silloisen pienen hallinnon vuoksi se kaatui omaan mahdottomuuteensa, kun tarkastukset maksoivat enemmän kuin laskutettujen aterioiden hinnat olivat. Nyt kun poliisin keskushallinto on kasvanut lähes kymmenkertaiseksi, niin asia on nostettu jälleen esille. Hallintoresurssien puutteeseen kontrolli ei nyt näyttäisi kaatuvan. (Tilintarkastajan väliraportti 9.5.2012)

Henkilöstö näyttää oleva hyvin hämillään jäykästä asioiden hoidosta ja tarpeettoman kontrollin lisääntymisestä. Vallan keskittämisen seurauksena johdon aika menee kontrolliin. Barometrin mukaan tarpeeton paperisota on lisännyt stressiä. ( Kuvio 43). Päivittäistoimintojen sujuvuutta voitaisiin korjata valtaistamisella, mutta aiempien tutkimusten mukaan toimivallan siirtäminen hierarkiassa alemmaksi on erityisen vaikeaa.

”Mitä ihmeen järkeä on päivittäisten ostostenkin hyväksyntä pitää apulaispoliisipäällikkötasolla?”

”Selkeissä ja välttämättömissä hankinnoissa tulisi lähimmällä esimiehellä (päättävällä) olla oikeus tehdä päätöksiä alistamatta niitä johtoportaalalle kustannuskysymyksistä riippumatta.”

”Byrokraattisuus (vrt. hankintaohje yms.).”

”Erityisesti hankintatoiminta ja käytännön asioiden ratkaisujen etäännyminen ja moni kerrostuminen.”

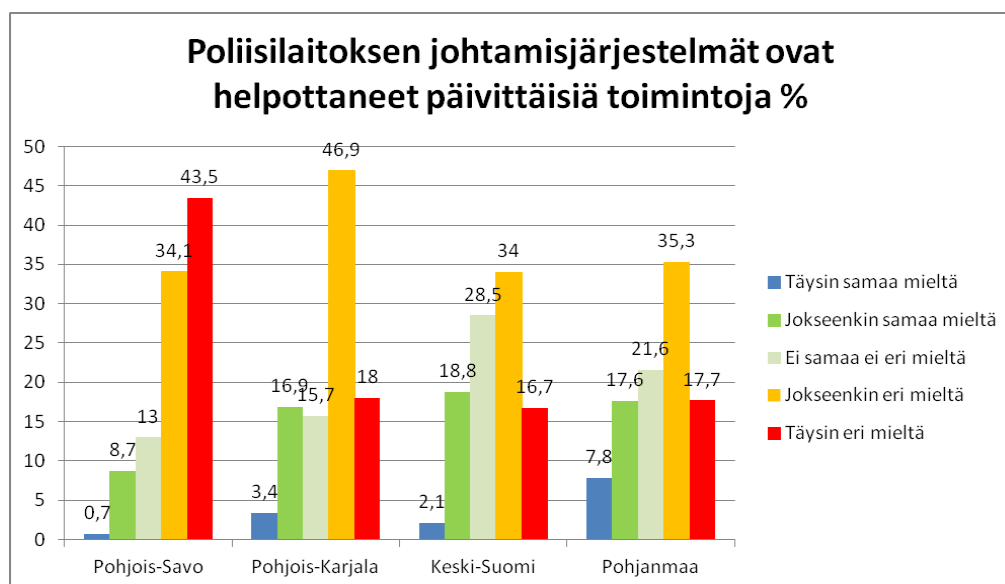
”Hankintojen hitaus ja vaikeus (pääöksentekotasoa) ks. hankintamääräys.”

”Aiemmin esim. hankintojen yms. päivittäisten päätösten tekeminen oli suoraviivaisempaa kuin nykyisin. Kaikki kehitysideoit, hankintaesitykset yms. menee liian monen portaan kautta lopulta pol.pääll. päätettäväksi. Kankeaa, hidasta, tehotonta byrokratiaa.”

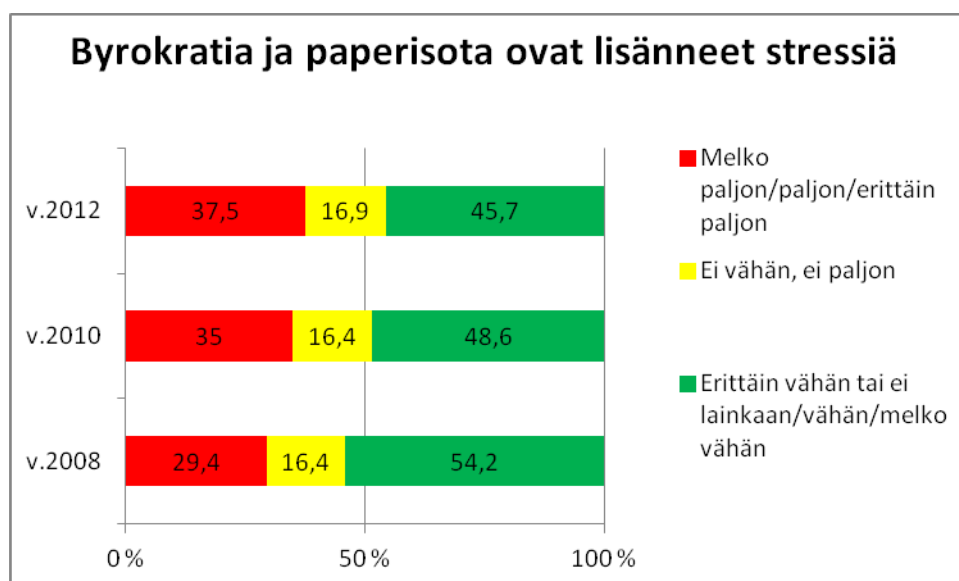
”Pienikin hankinta tai uudistus ei etene kun juuri kukaan esimiehistä ei pysty tekemään päätöksiä itsenäisesti vaan asiat kierrätetään ylempää.”

”Poliisiasemilla pitäisi olla päätäntävaltaa toimia itsenäisesti esim. pienten hankintojen suhteen. Samoin paikallistasoa koskevat päätökset pitäisi pystyä tekemään jo poliisiasemilla, koska siellä tunnetaan olosuhteet ja sopivin/nopein menettelytapa.”

”Päätöksentekoa palautettava alemmille tasoille eli poliisiasematasolle.”



Kuvio 42. Päivittäistuomintojen sujuminen. Niiden kokeminen vaihtelee merkittävästi poliisilaitoksittain. (Kysely 2011).



Kuvio 43. Byrokratia stressitekijänä. Keskitetyn byrokraattisen organisaation yhtenä ominaisuutena on erityisesti sisäisen byrokraattisuuden lisääntyminen, joka yksi stressitekijä. (Poliisin valtakunnallinen henkilöstöbarometri 2012).

Vastaajien kommentteja:

*"Järjestelmä on byrokraattinen, henkilöstön vaikutusmahdollisuudet päätöksiin ovat huonot. Kontaktit päällystötason esimiehiin ovat vähentyneet. Päätöksentekijät ovat vieraantuneet työntekijöistä. Vaaditaan, että keskustelua käydään lähimmän esimiehen välityksellä virkaportaittain. Onkohan malli 2000-lukua?"*

*"Erlaisia apupäälliköitä on vaikka kuinka paljon. Lisäksi esikuntatehtävissä on paljon porukkaa. Tuottavuusohjelman keskeisten tavoitteiden kohdalla ollaan menty väärään suuntaan, sillä hallinnon henkilömäärä on lisääntynyt ja vastaavasti kenttähenkilökunnan määrä on keventynyt."*

*"Ennen yksi apulaispoliisipäällikkö nyt kolme kappaletta. Jokaisella esikunta. Uudistus on vienyt sisätöihin kentältä 5- 10 kokenutta toimijaa."*

*"Moniportaisuutta tulisi ehdottomasti vähentää. Lisäksi päällikkövirkoja on aivan liikaa. Monessa asiassa ollaan menty kehityksessä taaksepäin. Vallitsee käskypolitiikka!"*

*"Poliisitoiminnassa pitäisi kaikki raja-aidat kaataa eri sektoreiden väliltä."*

Vastausten perusteella henkilöstöllä näyttäisi olevan haluja kehittää ja tehdä muutosesityksiä. Vastaajat ovat kokeneet turhautumista, koska esitykset eivät mene perille tai niihin ei saa vastausta. Tutkimusten mukaan kuuntelemattomuuden vaarana on, että henkilöstö passivoituu työtehtäviensä kehittämisessä, minkä seurauksena organisaation tuloksellisuus heikkenee. Vaikuttamismahdollisuuden heikko taso liittyy byrokraattisen organisaatorakenteen ominaisuuksiin. Tätä puutetta voidaan korjata valtaistamisella eli antamalla henkilöstölle enemmän toimintavapauksia päättää oman työtehtävänsä kehittämisestä. Henkilöstön aikaansaannoskyky on hyvin riippuvainen vaikuttamismahdollisuuksista. (Kuviot 44, 45, liite 1, kuviot 56,59, 63, 72).

Vastaajien kommentteja:

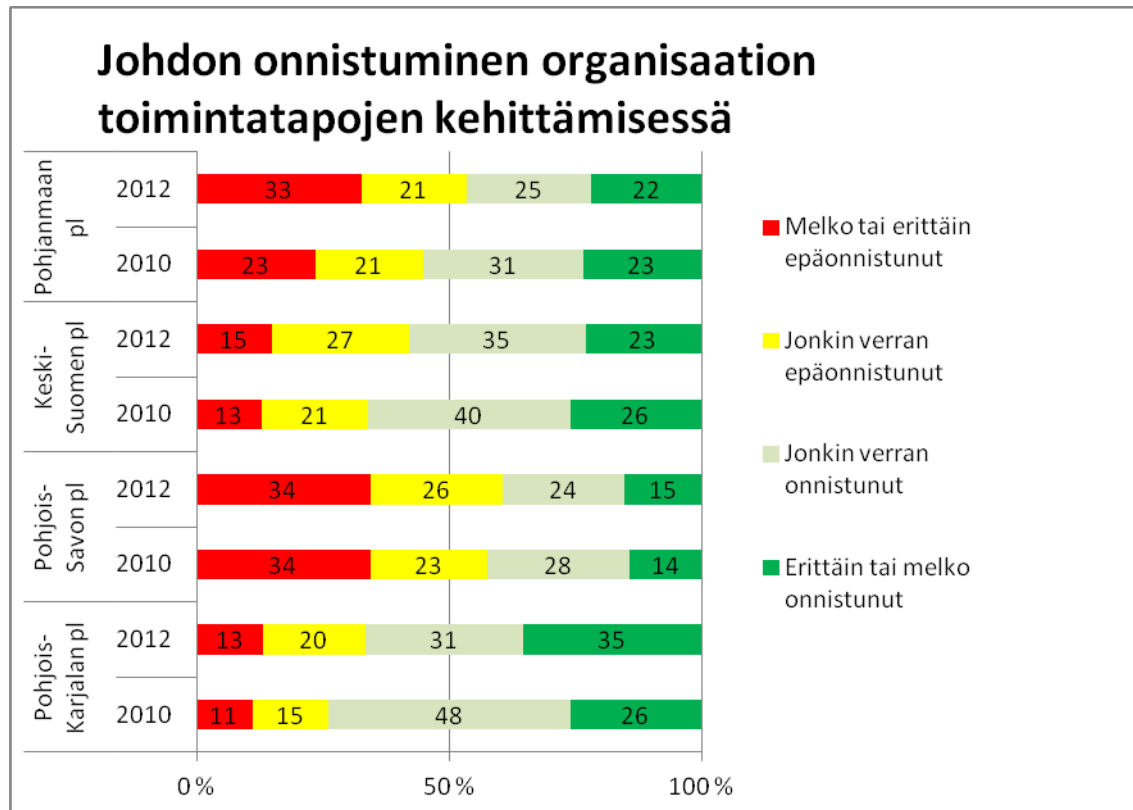
*"Asioita ja esityksiä, tarpeellisiakin, pyöritellään pöydältä pöydälle viikko / -kuukausia. Mikään ei etene."*

*"Ehdotukset hukkuvat matkalle eikä tieto tunnu kulkevan niille henkilöille, joille se on tarkoitettu."*

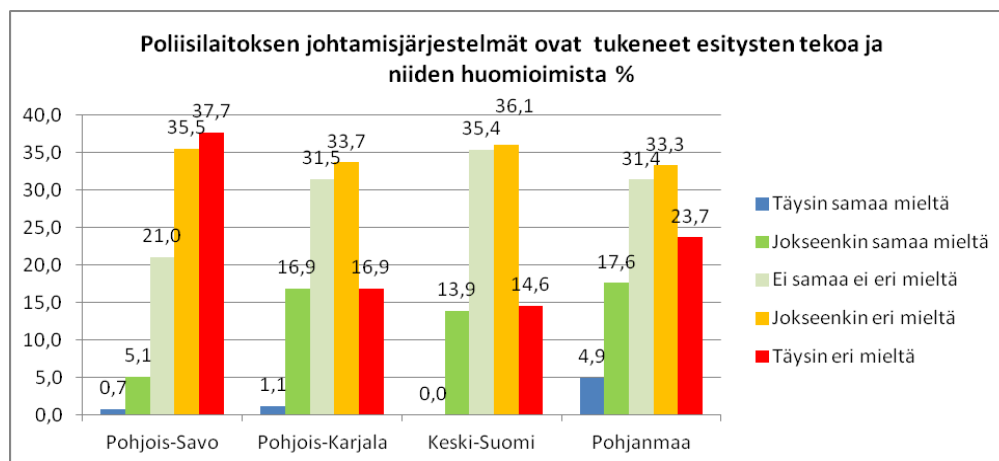
*"Johtajia on liian paljon, ratkaisuja ei uskalleta tehdä ja kysymyksiin ei saa vastausta."*

*"Esityksiä ja sähköposteja voi lähettää, mutta vastauksia saa harvoin."*

*"Muutokset ovat vaikeuttaneet ja byrokraatisoineet useita osa-alueita; päätöksenteko hidastunut ja vaikuttamismahdollisuuden kaventuneet huomattavasti; ammatti-ihmisten ääni ei ole kuulunut eikä kuulu ja päätökset tehdään ilman ko. henkilöiden vaikuttamista."*



Kuvio 44. Johdon onnistuminen. Organisaation toimintatapojen kehittämisen onnistumisessa näyttäisi olevan merkittäviä poliisilaitoskohtaisia eroja. (Poliisin valtakunnallinen henkilöstöbarometri 2012).



Kuvio 45. Johtamisjärjestelmät kehityksen mahdollistajana. Henkilöstö kokee, että byrokraattinen ja moniportainen organisaatiojärjestelmä vaikeuttaa esitysten perillemenoä tai toteutumista. Kokemuksissa on merkittäviä poliisilaitoskohtaisia eroja. (Kysely 2011).



## **7.12 Koulutus**

Organisaatiouudistuksen myötä uudet poliisilaitokset ovat etsineet koulutuksesta säästöjä. Tämä näkyy mm. poliisiammattikorkeakoulun koulutusohjelmassa esiintyvien täydennyskurssien ja seminaarien peruuntumisien lukumäärissä. Vuonna 2007 oli kahdeksan peruutettua kurssia, kun vuonna 2011 niitä oli jo 52. (Polamk 20.1.2012). Tämä vähennys tarkoittaa tuhansia koulutuspäiviä. Koulutustilaisuuksien väheneminen on käynnistänyt selvityksen Polamk:n tilojen vuokraamisesta ulkopuolisille, koska osa tiloista on käynyt tarpeettomaksi.

Henkilöstön kokemukset koulutuksen toteutumisesta vaihtelevat osin poliisilaitoksittain, mutta myös poliisilaitosten sisällä linjoittain. Poliisihenkilöstölle on asetuksella määrätty voimankäyttökoulutuksen määrälliset velvoitteet, jotka näyttäisivät pääosin toteutuneen. Poliisin lupahallintolinjalla järjestetään työpaikkakoulutuksena lakimuutoksiin liittyviä koulutustilaisuuksia kohtalaisen hyvin. Koulutukseen liittyvien valintatilanteiden ei koeta olevan tasapuolisia, vaan tunne on, että pääpoliisiasemalla työskentelevät ovat paremmassa asemassa koulutusten valintatilanteessa. Koulutuksessa on kokonaisuudessaan havaittavissa tayloristisia piirteitä eli tarjotaan ainoastaan henkilön työtehtäviin liittyvä välttämätön lakisääteinen minimikoulutus, mutta ammatillisesti edistävää koulutusta ei katsota kovinkaan tarpeelliseksi. (yle.fi 20.9.2010)

Henkilöstön koulutuksen vähentäminen ei näy välittömästi, mutta jo muutamassa vuodessa koulutuksen puute ilmenee stressaantumisasasteessa, laadun ja motivaation tasossa sekä aikaansaannoskyvyn ja tuottavuuden heikkenemisenä. Henkilöstö on huolissaan koulutukseen pääsystä. Koulutus koetaan ammattitaidon ylläpitämisen vuoksi tärkeäksi. Vastauksien perusteella voi päätellä, että poliisilaitosten kohdalla koulutuksen toteutumisessa on eroja. Valtiovarainministeriön muistion (2003) mukaan osaamisen turvaaminen, johon kuuluvat osaamisen siirtäminen, kehittäminen, ylläpito ja uuden osaamisen hankkiminen, ovat osa organisaation strategiaa, jolla

varmistetaan sen toimintakyky. Helakorven (2006, 43 - 50) mukaan virtaustila eli flow kuvaa ihmisen parasta suoritustilaa, jolla tarkoitetaan sitä, että ihminen saavuttaa parhaan suorituksen silloin, kun hänen haasteensa ja osaamisensa ovat tasapainossa ja jatkuvassa kasvussa. (Kuvio 46, Liite 1, kuvat 67, 68, 69, 71).

*"Työpaikkakoulutusta pitäisi lisätä ja laatua parantaa"*

*"Kurssille hakeutumiseen kannustetaan." P-K*

*"Koulutus on parantunut suuressa laitoksessa."*

*"Enemmän saisi olla työpaikkakoulutusta. Tavoitteenahan on osaava ja ammattitaitoinen henkilöstö. Erilaiset palaverit. Enemmän aikaa pitäisi jäädä itseopiskeluun - vanhojakin asioita pitäisi kerrata saati uusia."*

*"Vaikea saada koulutusta, kursseille pääsy mahdotonta."*

*"Koulutus vedetty minimiin, vain pakollinen voimankäyttökoulutus."*

*"Poliisilaitos ei järjestä riittävää määrää koulutusta."*

*"Ulkopuolista koulutusta vähän ja jonkun kohdalla on peruttu PolAmk: koulutuskin."*

*"Henkilöstön työpaikkakoulutus pikaisesti käyntiin - nyt sitä ei ole ollenkaan."*

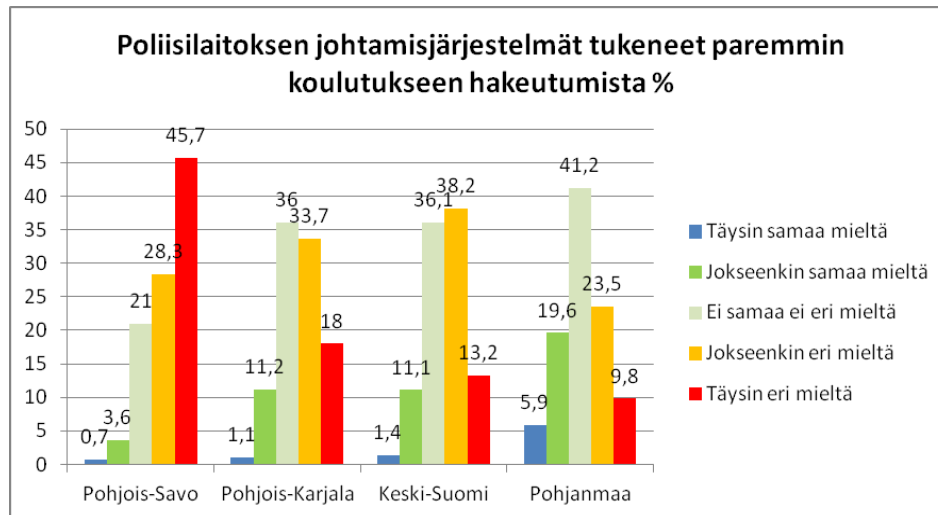
*"Koulutussuunnittelu on lapsen kengissä."*

*"Enemmän yhteisiä koulutus- ja keskustelutilaisuuksia johdon ja henkilöstön välille."*

*"Lisäämällä avoimuutta, luomalla selkeät kriteerit ja perusteet esim. kurssi- ja koulutusvalinnoissa."*

*"Toiminta on liian pääpoliisiasemakeskeistä. Esim. koulutuksiin pääse vain pääpoliisiaseman työntekijät, turha näköjään muiden edes hakea. Toivon, että myös muilta poliisiasemilta ja palvelupisteistä olisi mahdollista päästä koulutuspäiville."*

*"Koulutushaut tulevat sähköpostiin ja usein kiireellisinä muutaman päivän määräajoilla. Systeemi ei toimi ja on vaikeasti ennakoitavissa,"*



Kuvio 46. Koulutusmahdollisuudet. Koulutukseen hakeutumisen tukemisessa merkittäviä eroja. Tulosjohtamiseen liittyy koulutuksen turvaaminen ja siten henkilöstön ammattitaidon ylläpitoedellytysten turvaaminen. (Kysely 2011).

### 7.13 Henkilöstöjohtaminen, motivointi ja sitoutuminen

Byrokraattinen organisaatiomalli heijastuu tämän tutkimuksen mukaan henkilöstöjohtamiseen, motivaatioon ja sitoutumiseen. Suurissa keskitetyissä organisaatioissa henkilöstöjohtaminen asettaa moniulotteiset vaatimukset. Johtamista pitäisi jakaa ja hajauttaa mahdollisimman alas. Jos johtamisen hajauttamisessa ei onnistuta, niin tehtäville asetettuihin tavoitteisiin pääsy on lähes mahdotonta. Keskitetyssä johtamisjärjestelmässä on vaikeaa tuntea jokainen toimintaympäristö, osata motivoida henkilöstöä kehittymään, tuntea johtamansa henkilöstö, osata kuunnella, olla itse sitoutunut ja johtaa esimerkillä.

*”Joukkoja johdetaan edestä. Jos haluat olla mukana, sinun on oltava edessä, koska muuten päätöksesi tulevat myöhässä”. Adolf Ehrnrooth.*

Edestä johtaminen sotilasorganisaation operatiivisessa tehtävässä toimii. Tulosta tekevässä monimutkaisessa organisaatiossa tehtävät on hajautettava, muuten päätökset ovat myöhässä. Jotta henkilöstö yleensä voi osallistua organisaation asioihin, kuten päätöksentekoon, niin se edellyttää jaettua valtaa. Ilman sitä osallistumismahdollisuudet ovat vain nimellisiä. Henkilöstö omaa nykyisen, korkean peruskoulutuksen vuoksi yhä suuremman määrän tietoa, minkä hyödyntäminen onnistuu parhaiten

osallistavalla johtamisella. Jos paikallista henkilöstöä ei oteta mukaan päätöksentekoon, niin johtamisen onnistumisen mahdollisuudet minimoituvat. Hajautettu johtaminen mahdollistaa kulttuurisesti erilaisten ryhmien hallinnan. 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. (Graff 2006, 85-89).

Kyselytutkimuksen vastauksissa toivotaan esimiehille henkilöstöjohtamiskoulutusta. Lisäksi toivotaan jopa erillistä henkilöstöjohtajaa. Merkittävin ongelma näyttää tämän tutkimuksen mukaan olevan byrokraattisessa johtamisessa ja keskitetyssä organisaatorakenteessa, missä ympäristössä hyvätkään johtajat eivät voi onnistua kuin keskinkertaisesti. Barometrin mukaan johdon onnistumisessa työhyvinvoinnin ja henkilöstön jaksamisen tehtävissä on merkittäviä poliisilaitoskohtaisia eroja. (Kuvio 49). Keskitetyn johtamisen ongelmia voidaan tämän tutkimuksen mukaan pehmentää, esimerkiksi palaverikäytännöillä osa poliisilaitoksista on lisännyt osallistumismahdollisuuksia, mikä näkyy tämän tutkimuksen lisäksi poliisin henkilöstöbarometrin tuloksissa. (Kuviot 47,48, 49; liite 4).

Vastaaajien kommentteja:

*"Henkilöstösuunnitelma tulisi päivittää vastaamaan tämän päivän haasteita ja henkilöstöjohtamisen tulisi olla etupainotteista sekä enemmän henkilöstön mielipiteitä huomioon ottavaa kuin nyt. Myös koulutussuunnittelu kuuluu tähän olennaisesti ja sekin on lapsen kengissä."*

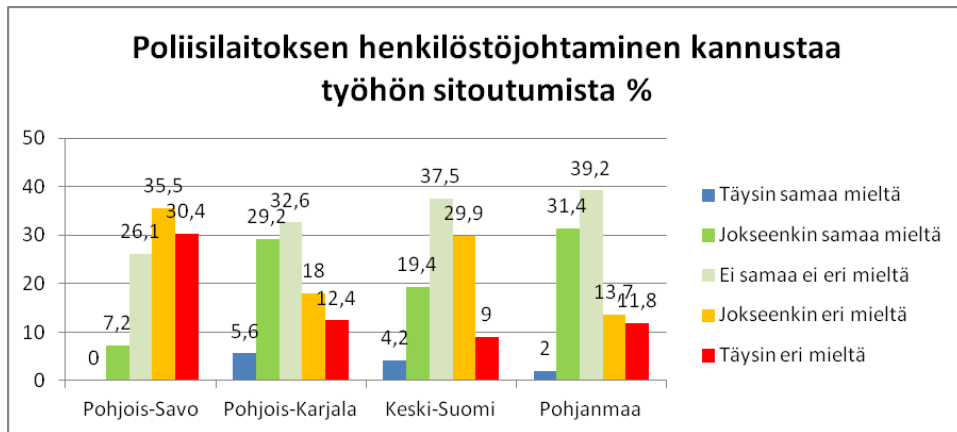
*"Linjaus hyvin pitkälti asiajohtamisessa. Henkilöjohtamista tulisi lisätä kaikilla tasoilla."*

*"Ylempien esimiesten mukana olo "työn teossa" eli sitoutuminen suorittajiin."*

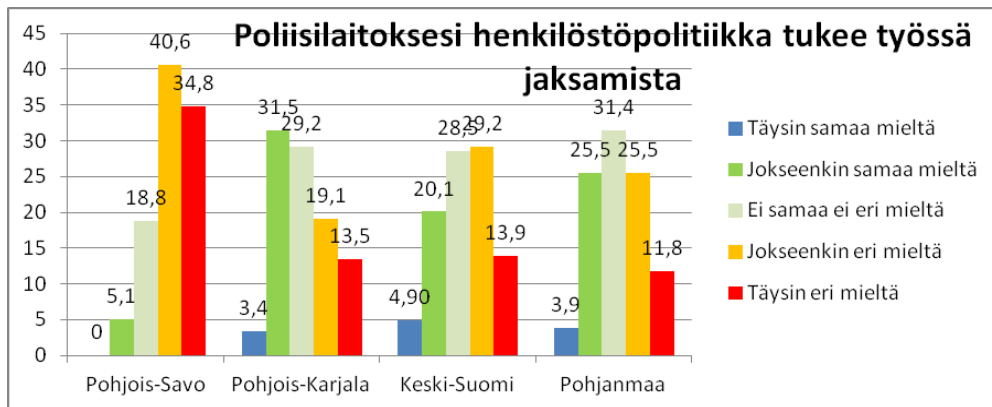
*"Selkeys, johdonmukaisuus, oikeudenmukaisuus, tasapuolisuus jne. arvot eivät aina välity henkilöstöjohtamisessa."*

*"Käytännössä henkilöstöjohtamista ei juuri ole tällä hetkellä."*

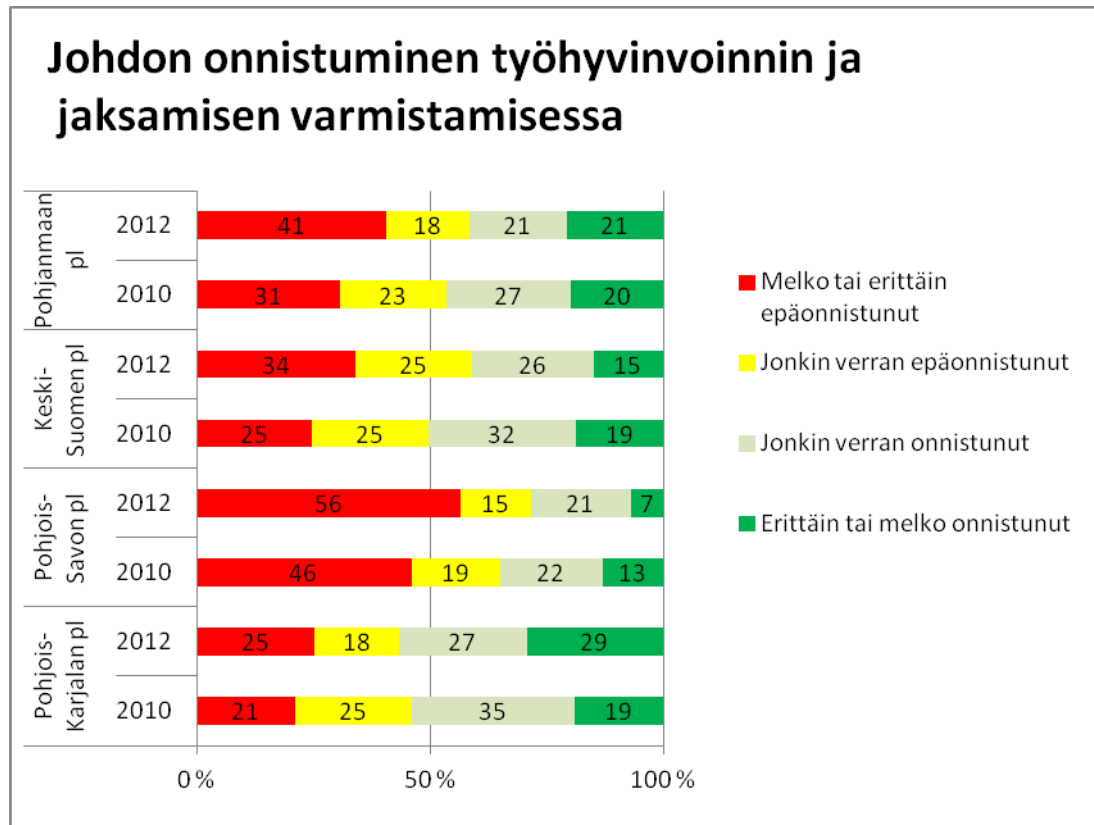
*"Huipputasen urheiluvalmennuksesta oppia! Sitoutuminen, tekeminen, yhteinen päämäärä. Tunne pelaajasi!"*



Kuvio 47. Henkilöstöjohtaminen kannustimena. Henkilöstöjohtamisen onnistumisella voidaan vaikuttaa työhön sitoutumiseen. (Kysely 2011).



Kuvio 48. Henkilöstöpolitiikka työssä jaksamisessa. Sillä näyttäisi olevan vaikutusta jaksamiseen. (Kysely 2011).



Kuvio 49. Organisaation johdolla on mahdollisuus vaikuttaa työhyvinvointiin ja jaksamiseen. Poliisilaitosten välillä on merkittäviä eroja. Huomionarvoista on, että keskitetyn johtamisen vaikutuksen suunta on sama. (Poliisin valtakunnallinen henkilöstöbarometri 2012).

*”Henkilökunnan kyllä tulee joustaa siirtymällä milloin minnekin, mutta työnantaja ei kylläkään jousta henkilöstön työmotivaatiota tukevista asioista, esim. työpaikkaliikunta, lomasuunnittelu.”*

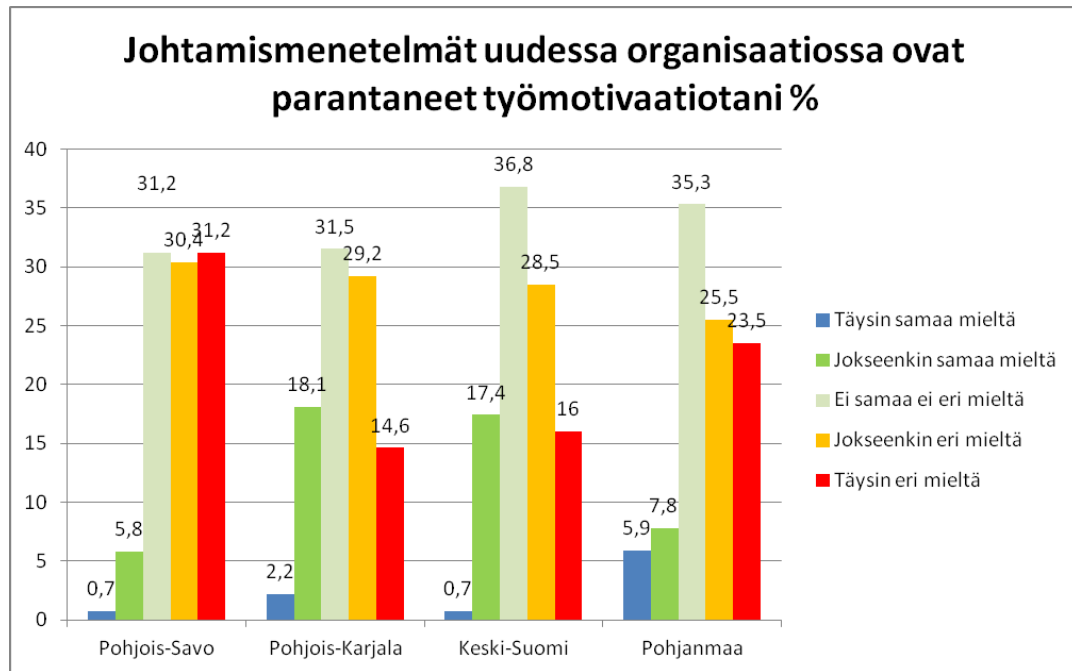
*”Se, että henkilöstöä ei huomioida tulee vaikuttamaan työmotivaatioon.”*

*”Kielletään vuorotteluvapaat, osa-aikalisät jne.”*

*”Poliisiasemien henkilöstöä pidetään vähempiarvoisia kuin pääpoliisiaseman henkilöstö. Tämä vie ensin mahdollisuuden ammatilliseen koulutukseen ja työssä kehittymiseen ja sen jälkeen pikku hiljaa työmotivaation turhautumisen kautta.”*

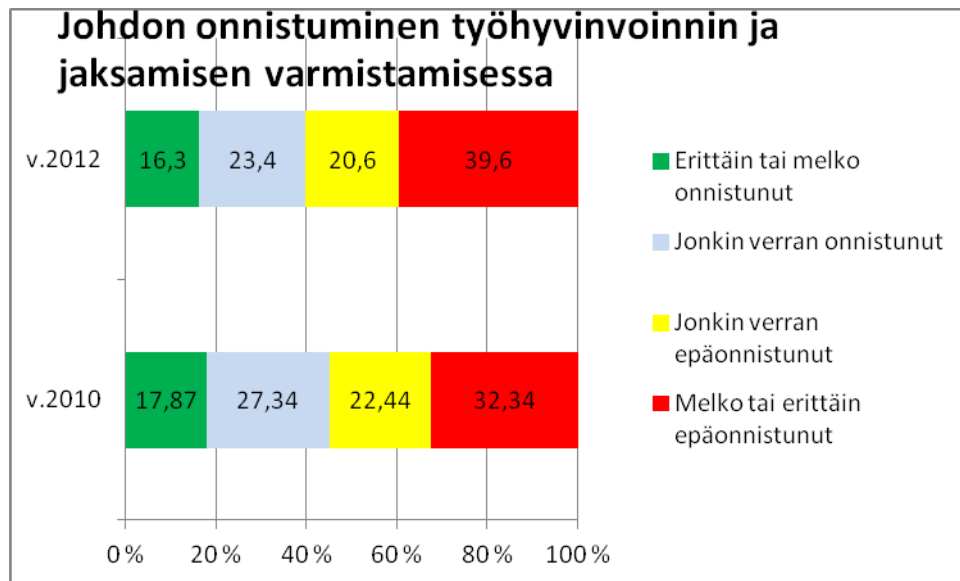
*”Mikäli työntekijällä itsellään on työmotivaatio kohdallaan, ei pikkubyrokraattien puuhastelu voi sitä lamaannuttaa.”*

*”Työmotivaatio ja työmoraali ovat sellaisia henkilökohtaista iloa ja mielihyvää tuottavia asioita, joita ei huonosta johtamisesta huolimatta kannata itseltään pilata.”*



Kuvio 50. Johtamismenetelmien vaikutuksen kokeminen työmotivaatioon vaihtelee poliisilaitoksittain. (Kysely 2011).

Henkilöstön työssä jaksamiseen liittyviä valtakunnallisia ohjelmia on julkaistu useita. Henkilöstön työhyvinvointiin liittyviä ratkaisuja ohjataan osin lainsäädännöllä. Poliisihallinnon henkilöstön työhyvinvoinnin kehitystä mitataan joka toinen vuosi toteutetulla henkilöstöbarometrilla, joka auttaa kehittämään henkilöstön työhyvinvointia, johtamista ja organisaatioilmastoa poliisiorganisaatiossa. Poliisihallitus ohjaa henkilöstöbarometriprosessin kokonaisuutta ja siitä aiheutuvien kehittämissuunnitelmien laatimista. Henkilöstön työssäpysymisaikaa halutaan jatkaa mm. työterveyshuollolla, vuorotteluvapailta, osa-aikatyöllä, opintovapailta jne. Vuorotteluvapaiden ja osa-aikatyön myöntämisessä näyttäisi tämän tutkimuksen mukaan olevan eroja. Tiukka linja esimerkiksi vuorotteluvapaiden myöntämisen suhteen näyttäisi lisäävän sairauslomia ja päinvastoin, näiden asioiden syy-seuraussuhde vaatisi lisäselvitystä. Tutkimuksessa ilmenneitä poliisilaitoskohtaisia eroja näyttää ainakin selittävän osallistamisaste, päätöksenteon sujuminen, henkilöstön aikaansaannoskyvystä huolehtiminen ja työhyvinvointiin liittyvien toimien toteutuminen. (Kuvio 51; liite 1, kuvat 76, 77).



Kuvio 51. Työhyvinvointi. Keskitetyssä organisaatiomallissa yksilöt jäävät vähemmälle huomiolle. (Poliisin valtakunnallinen henkilöstöbarometri 2012).

Vastaajien kommentteja:

*"Liikuntaan ja liikuntamahdollisuuksiin on panostettu mukavasti. Liikuntamahdollisuuksien käyttö on varmasti hyvinkin laajaa. Kun on hyvässä fyysisessä kunnossa, jaksaa myös henkisesti paremmin."*

*"Hyvä työterveyshuolto ja työpaikkaruokailu."*

*"Henkilöstöpolitiikka tukee voimallisesti valtion säästämistoimia, henkilökuntaa ei oteta huomioon, säästäminen on tärkein asia."*

*"Pitkän kokemuksen omaavat jäävät sivuun, vain ohjausryhmät suunnittelevat ja kehittää."*

*"Työntekijän kuuleminen prosessien kehittämisessä - motivointi ja sitoutuminen."*

### **7.14 Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaaminen**

Poliisiorganisaatio on perustettu alun perin ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta. Tämän osa-aluekokonaisuuden tavoitteiden toteuttamiseksi on luotu tarkennettuja lisätehtäviä, jota on lueteltu poliisilaissa<sup>42</sup>. Näiden tehtävien tuloksellisuuden mittaaminen on erityisen vaikeaa, koska monet ympäristömuuttajat vaikuttavat tuloksiin. Tehtävän luonteen vuoksi monet tulosmittarit pitäisikin rakentaa kansalais- ja vaikuttavuusnäkökulmasta, eikä organisaation sisäisten, subjektiivisten tavoitteiden mukaisesti.

<sup>42</sup> Poliisilaki 1 §. Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen



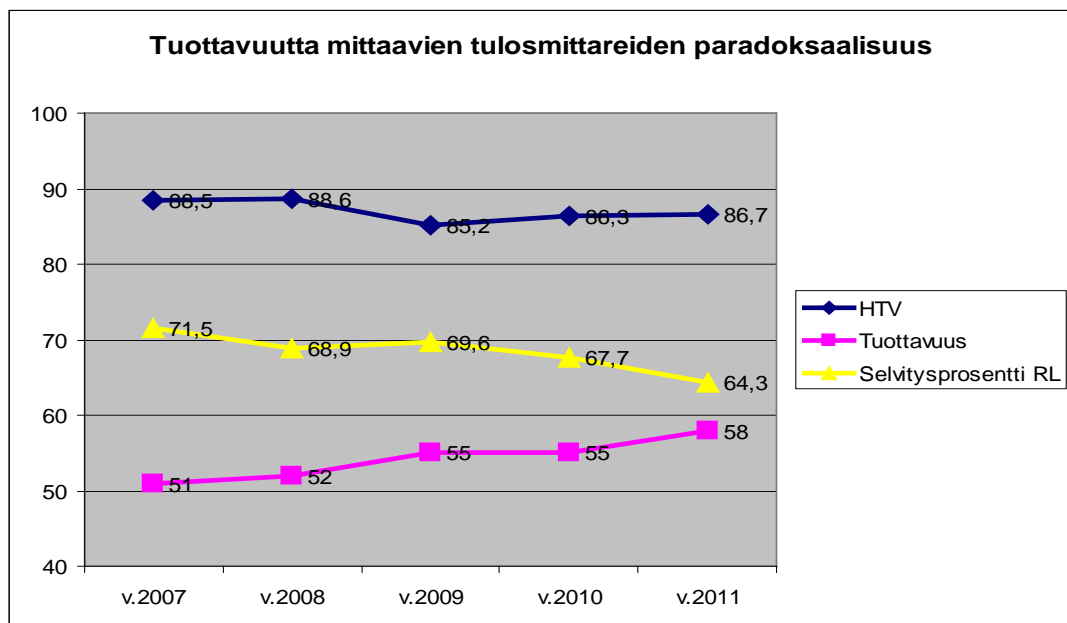
Monialaisen toiminnan osasuoritteiden mittaaminen tuotos-panossuhteella saattaa vääristää ensinnäkin työn suuntautuneisuuden ja kokonaistuloksellisuuden arvioinnin. Tuotosmittareita laadittaessa on huomioitava niiden toiminnallinen ohjausvaikutus. Lisäksi on huomioitava, että on paljon tehtäviä, joita ei voi mitata suoritteiden lukumäärällä. Esimerkiksi miten tuloksellisuus mitataan, kun vuoden ajan tutkitaan vain yhtä talousrikosta, josta ei sitten edes nosteta syytettä. Näiden pitkäkestoisten, hitaasti vaikuttavien tehtävien vaikuttavuutta voidaan mitata lähinnä aikasarjojen perusteella. Paikallispoliisin tuotosmittareiden osalta merkittävimmät puutteet ovat valvonnan avainprosessin sijaissuureiden käyttö, rikostorjunnan avainprosessin käsitteleminen yhtenä kokonaisuutena sekä muita tehtäviä kuvaavien tuotosmittarin puute. (SM 22/2008).

SM:n tilinpäätöskannanotossa (2012) todetaan, että poliisihallinnossa olisi pitänyt numeerisen mittaamisen sijaan enemmän sanallisesti arvioida laadullista kehitystä. Lisäksi olisi pitänyt analysoida poliisipalvelujen alueellista saatavuutta kokonaisvaltaisesti, tämä oli mainittu aiemminkin ministeriön tilinpäätöskannanotossa vuodelta 2010. Tilinpäätösasiakirjassa huomiota kiinnitettiin siihen, että poliisihallituksen omasta toiminnasta ei ole esitetty tarkempia arvioita.

Keskustelu julkisten palvelujen vastikkeellisuudesta tai vastikkeettomuudesta on hyvin ajankohtainen. Tarvitseeko kuntalaisten, joilta esimerkiksi legitimoidut palvelut on viety, maksaa yhtä paljon valtionveroa kuin keskuspaikkojen kansalaisten?

Yksityisellä sektorilla tuottavuuden lisäystä tavoitellaan kappalemääriä nostamalla tai palvelutasoa parantamalla, koska asiakkaat eivät maksa huonosta palvelusta yhtä paljon kuin hyvästä palvelusta tai mahdollisesti vaihtavat jopa palvelun tarjoajaa, mikä julkisella sektorilla ei ole mahdollista. Julkisella sektorilla tuottavuusohjelman mukaista tuottavuutta tavoiteltiin palveluverkostoa supistamalla ja henkilöstöä vähentämällä, koska käytössä olevan mittariston mukaan työpanoksen vähentäminen kohentaa välittömästi tuottavuutta. Julkisella sektorilla henkilöstön vähentäminen tarkoittaa toiminnan supistamista, minkä vuoksi kansalaiset

kokevat palvelujen huononemisen, vaikka organisaation sisäiset tilastot osoittavat tuottavuuden parantuneen. Esimerkiksi rikostutkinnan tuottavuus paranee välittömästi henkilöstöä vähentämällä, mutta siitä seurannut ”vähäisten” rikosten tutkimattomuus tai rikosten heikompi selviämisprosentti ei palvele rikoksen kohteeksi joutunutta. Henkilöstön supistaminen on näennäistä tuottavuuden parantamista, minkä vuoksi tuottavuuden parantamisella on julkisissa palveluissa huono maine. Organisaation näkökulmasta henkilöstön vähennys parantaa tuottavuutta, mutta kansalaisnäkökulmasta tuottavuus heikkenee. (Soininvaara 2009,13-15; kuvio 52; ks. myös liite 1, kuviot 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 97, 98, 99,100, 101).



Kuvio 52. Rikostutkinnan tuottavuus. Poliisihallinnossa käytössä olevan mittariston mukaan tuottavuus paranee henkilöstöä vähentämällä, mutta kansalaisnäkökulmasta katsottuna tulokset heikkenevät, koska rikosten selvitysprosentit alenevat. (PolStat).

Julkisen sektorin toiminta perustuu useimmiten legitimoituun tehtävään, esimerkkinä puolustusvoimat, oikeuslaitos, poliisi, verotus jne. Näitä julkisia tehtäviä eivät voi hoitaa yksityiset yritykset.

*Professori Uusitalo toteaa: ”Kansalaisten arkikokemus ja eri maita vertaileva tutkimustieto osoittavat, että Suomen poliisi täyttää varsin pitkälle sekä oikeus- että hyvinvointivaltioideaalin poliisitoimelle asettamat vaatimukset. Valvontatehtävässä sisäministerin vastuu on keskeinen ja pyrkimykset yksityistää poliisitoiminta soveltuvat tähän tehtävään huonosti. Oikeusvaltiolle julkisin varoin ylläpidetty, virkamiesvastuulla toimiva poliisi on samalla tavoin välttämätön kuin autonominen ja puolueeton tuomioistuinlaitos. Poliisitoiminnan luonne on ihmisen arjelle tuomioistuinlaitosta tärkeämpi. Poliisipalvelukset eivät saa olla ostettavissa tai myytävissä”.* (HS 6.8.1997)

Toimintoja kehitettäessä tuottavuuden suuntaan on huomioitava, että julkiset palvelut ja julkiset tehtävät ovat käsitteellisesti eri asia. Tehtäviin määrätyillä toimijoilla on tietty legitimizeettiin 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. Julkiset palvelut ovat sellaisia palveluja, joissa julkinen hallinto kohtaa suoranaisesti kansalaisen esimerkiksi poliisin lupa-asioiden käsittelytilanteessa; kuten passit, ajokortit, ampuma-aseluvat 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 suoritmaksua. Tämä legitimoitujen tehtävien ja palvelujen rajausta 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 taloudellisia resursseja. Vastaavasti vastikkeettomia palveluja käytettäessä kansalaisilta ei edellytetä omaa panostusta, esimerkiksi rikosasiat, kotihälytystehtävät ym.<sup>43</sup> (Harisalo ym. 2007, 122-123).

Julkinen 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. Tämän vuoksi julkinen organisaatio pitäisi rakentaa

---

<sup>43</sup> Hammurabin laki(1600eKr): Yhteiskunnan on korvattava uhrin menetykset, ellei se voi antaa riittävästi suojaa rikollista vastaan.(Jarva 1970, 4-5).

muutosherkemmäksi. Tästä hitaasta reagoinnista on esimerkkinä useita vuosia liian myöhään aloitettu lupapalvelutoimintojen sähköistäminen.

*”Toinen mikä kovasti tökkii on se, että lupapalvelut ovat 20 vuotta yksityistä sektoria ja kymmenen vuotta muuta valtionsektoria jäljessä, nimittäin tässä sähköistämässä. Me eletään vanhaa aikaa, manuaalista puuhaa.” (Haastattelu 6-1).*

Tuottavuusohjelman mukaisesti tuottavuuden parantamista tavoitellaan muun muassa julkisen sektorin tehtäviä ja toimintoja ulkoistamalla. Ulkoistamisesta seuraa välitön tuottavuuden näennäinen parantuminen, koska laskentakaavassa organisaation HTV<sup>44</sup> suhteutetaan tuotokseen. Huomiotta on usein jäänyt ulkoistamisen kustannukset ja vanhan henkilöstön osittainen unohtuminen organisaatioon. (Soininvaara 2009, 17).

Skaalaetujen tavoittelu voi aiheuttaa lisäksi joitakin ongelmia julkisia tehtäviä hoitavan organisaation toiminnassa. Yksi mahdollinen uhkatekijä on, että toimintojen keskitetyllä hoitamisella ei pystytä vastaamaan asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin riittävällä nopeudella. Tällöin tuotettujen tehtävien sisältö tai ajoitus ei ole yhdenmukainen asiakkaan tarpeiden ja odotusten kanssa, kyse on siis responsiivisuusongelmasta<sup>45</sup>. (Meklin 2000, 99).

## **8 Tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaneet tekijät**

### ***8.1 Poliisihallinnon PORA I ja PORA II -vaiheen johtamisrakenteiden arviointi tuloksellisuusnäkökulmasta***

Poliisin johtamis- ja organisaatorakenteiden uudistuksessa poliisin keskushallinto lanseerasi poliisilaitoksille ohjausasiakirjoissaan historiallisesti tutun rakenteen eli vankan linjaesikuntaorganisaatiomallin, joka oli lähtöisin vanhojen kaupunkien poliisilaitoksista. Ohjausasiakirjoista

<sup>44</sup> Henkilötyövuosi kuvaa kokoaikaiseksi muutetun henkilön työpanosta. Organisaation kaikki palkatut tunnit (säännöllinen työaika+ylityötunnit) jaetaan organisaation kokoaikeisten palkansaajien keskimääräisillä palkatuilla tunneilla vuodessa.(Tilastokeskus)

<sup>45</sup> Responsiivisuuteen kuuluu tietoisuus organisaation perustehtävästä eli siitä, mitä tehdään ja kenelle, millaisia tarpeita asiakkailla on ja miten palvelut tuotetaan tehokkaimmin.( Kotler 1982).

oli pääteltävissä, että joitakin perusongelmia näiden vanhojen rakenteiden ongelmista tiedostettiin, mutta järjestelmässä niitä ei kuitenkaan huomioitu.

PORA I -vaiheen yhdeksi ongelmaksi muodostui siis vanhoista kaupungeista kopioitu linjaesikuntaorganisaatiomalli koko valtakuntaan, joka lisäsi johto- ja hallinto-organisaatioita ja söi operatiivisen toiminnan resursseja. Linjaesikuntamalli muodosti poliisilaitoksien linjojen välille toiminnallista jäykkyyttä ja loi näin ylimääräisiä kuluja ja tehottomuutta. Operatiivisen henkilöstön määrä paikallispoliisissa on pysynyt vuosikymmenten ajan lähes samalla tasolla. Operatiivista henkilöstöä vuonna 2011 oli virkanimikkeittäin laskettuna noin 5900, sama määrä oli myös 1970 - luvulla. Vuosittain on ollut havaittavissa vain pieniä muutoksia operatiivisen henkilöstön määrissä. Toiminnallisen tarkastelun kannalta ongelmallista on, että poliisin virkanimikkeet eivät enää kerro koko totuutta työtehtävästä eli toimivatko henkilöt lainkaan operatiivisessa tehtävässä vai onko heidän toimenkuvansa muuttunut, esimerkiksi lupa- ja tukipalvelutehtäviin. Näyttää siltä, että linjaesikuntaorganisaation myötä erilaiset tukipalvelutehtävät vievät operatiiviselta puolelta yhä suuremman osan. Tilastot tukevat myös tätä näkemystä, että perustehtävään liikenee yhä vähemmän resursseja. (Liite 1, kuvat 78, 79, 82, 83).

Pohjoismaisessa vertailussa Suomessa noin 640 asukasta / poliisi, Norjassa noin 550 asukasta / poliisi, Ruotsissa noin 530 asukasta / poliisi ja Tanskassa 500 asukasta / poliisi. Rikkomuksia tai rikoksia poliisia kohden on eniten Ruotsissa noin 70 kpl / poliisi, Suomessa ja Tanskassa noin 39 kpl / poliisi ja Norjassa noin 30 kpl / poliisi. (SM 10/2009).

Poliisin keskushallinto valitsi vuoden 2009 organisaatiouudistuksessa toimintastrategiaksi byrokraattisen linjaesikuntamallin, joka on Idelmanin (2003) ja Vartolan (2006) mukaan resursseja kuluttava ja tehoton sekä lisääntyvän byrokratian myötä itse itseään kasvattava rakenne. Merkittävin ongelma poliisihallinnon byrokratiassa on ollut, että omat tavoitteet ovat asettuneet ulkoisesti asetettujen tavoitteiden edelle, hallinto paisui ja operatiivinen toiminta supistui. Tämä resursseja tuhlaava vaara näyttää

uhkaavan vielä merkittävämmiin PORA III -vaiheen hanketta. Paradoksaalista on, että poliisin keskushallinto ilmoittaa, että sen mielestä nykyinen matala linjaesikuntaorganisaatio säilytetään myös uudessa organisaatiossa. Tutkimusalueen poliisilaitosten henkilöstö kokee, että nykyinen rakenne on erittäin byrokraattinen, raskas, hierarkkinen, kallis, hidas ja heikosti toimiva. Näkemyserot organisaation toimivuudesta ovat todella merkittävät. (PORA III -raportti).

Apulaispoliisipäällikkö: *"Budjetissa pysyminen ja se talouskuri helpottuisi mitä alemmaksi budjettivastuuta voitaisiin siirtää."* (Haastattelu 3-1).

PORA I ja II -vaiheen suunnittelussa jäi arvioimatta keskitetyn johtamisen ja valitun linjaesikuntaorganisaation vaikutukset paikallispoliisin sekä poliisin keskushallinnon toimintaan. Organisaatiomuutoksessa näkyi selvästi, että ennakoarviointi byrokraattisen järjestelmän käyttöönoton vaikuttavuudesta jäi vähälle huomiolle tai jopa kokonaan tekemättä. Kyselyssä tuli ilmi, että henkilöstölle kerrottiin ennen uudistusta, ettei mikään muutu, ainoastaan hallinto keskitetään ja operatiivisiin tehtäviin tulee jokaista lakkautettua poliisipäällikön virkaa kohti kaksi kenttäpoliisia. Keskitetty organisaatio kasvatti kallispalkkaisten virkamiesten määrää keskushallinnossa ja esikunnissa, joiden toimimattomuutta mediassa on paljon kritisoitu. Lisäksi poliisiasemien hallinnot kasvoivat ja henkilöstöstä tehtiin jäykkiä yhden linjan toimijoita, mikä toi hitaamman, resursseja kuluttavan ja kalliimman toimintatavan organisaatioon.

Vastaaajien kommentteja:

*"Toimintalinjajako on aiheuttanut sen, että resursseja ei pystytä tarkoituksenmukaisesti ja helposti siirtämään tilanteiden ja tarpeiden vaativalla tavalla, vaan toimintalinjat kilpailevat keskenään käytettävistä resursseista."*

*"Nyt jäykkä linjaorganisaatio ja toimintojen yhdenmukaistaminen johtavat siihen, että paikallisia olosuhteita ei oteta huomioon."*

*"Kevennys ei ole onnistunut, hallinto tuntuu raskaammalta."*

*"Ongelmana se, että poliisivirkoja jouduttu sitomaan ns. hallintotehtäviin (esim. esikunta, ajokortti ja aseksittelyt)."*

*"Nykyinen putkijärjestelmä ei ole asiakkaan kannalta tarkoituksenmukainen."*

*"Nykyinen systeemi on kankeaa ja aina ei tiedä miltä sektorilta asioita voi kysellä."*

*"Tiettyjen asioiden liiallinen keskitys pääpoliisiasemalle. Tuntuu siltä, että laitosten vanhat toimivat systeemit pitää muokata samanlaisiksi arvostamatta asemien entisiä toimivia systeemiä."*

Poliisihallinnon tilanne ajautui ennätysajassa eli kolmessa vuodessa kriisiin. Henkilöstö viestitti ja antoi paljon palautetta organisaation ongelmista, mutta viesti ei Carlsonin teorian mukaisesti kulkenut moniportaisessa hierarkiassa tai sitä ei otettu vakavasti. Poliittisen paineen vuoksi poliisihallinto joutui käynnistämään PORA III -organisaatiouudistuksen suunnitteluvaiheen. Vartolan mukaan byrokraattinen organisaatio ei itse kykene korjaamaan tilannettaan, vaan muutos edellyttää poliittista ohjausta. Hallitus päätti kehysriihessään 22.3.2012, että poliisin hallintoa on kevennettävä, mikä oli aikoinaan valtion tuottavuusohjelmankin tavoite. Poliisitoiminta on jo nyt keskittynyttä, mikä aiheuttaa poliisipartioiden mielestä tarpeetonta ja turhaa ajamista paikasta toiseen. Pelkona näyttää olevan, että seuraava uudistus eli PORA III -vaihe keskittää poliisin toimintoja entisestään. (Liite 2, kuvat 97, 98, 99, 100; liite 5, kuvat 108-111, yle.fi 21.9.2012).

*"Keskittäminen, asemien lakkauttaminen, kenttähommat pelkkää pakkotahtista ajamista tehtävältä toiselle."*

*"Juoppoja kuskataan pitkin maakuntaa, partiota ei poliisiasemalla juuri näy. Täältä hallintoa on kevennetty viemällä väki pääpoliisiasemalle."*

Organisaation omasta näkökulmasta kaikki tehtävät eivät ole mieluisia ja osa tehtävistä turhauttaa, joka saattaa johtaa tavoitteelliseen osaoptimointiin. Poliisia haluttaisi päästä irti juopuneiden kuljetuksesta ja säilyttämisestä. Poliisin näkökulmasta tästä syntyisi säästöä välittömästi. Julkisen sektorin kokonaistaloudellisuuskulmasta kulut moninkertaistuisivat, jos usein aggressiivisestikin käyttäytyvät juopuneet siirrettäisiin kuntien vastuulle, joilla ei ole edes toimitiloja juopuneiden säilytykseen, saati sitten kalustoa ja henkilöstöä noutamaan ja valvomaan heitä. (YLE kotimaa, 7.3.2012).

*"Sisäministeri Päivi Räsänen on valmis etsimään poliisitoimen säästöjä siirtämällä poliisin tehtäviä muun muassa kunnille. Esimerkiksi päihtyneiden säilöminen voitaisiin siirtää kuntien sosiaalitoimelle. Mihin kuntaliiton varapuheenjohtaja Kietäväisen vastaa, että päihtyneiden säilömistä ei saa siirtää kuntien sosiaalitoimen vastuulle. Lisäksi on*

*huomauttaa, että kunnilta puuttuvat tilat, kalusto ja osaaminen käsitellä ja säilyttää päihtyneitä ja usein aggressiivisesti käyttäytyviä kansalaisia. Säästöjä etsittäessä on vaarana, että kuluongelmaa siirretään vain toiselle julkisen sektorin toimijalle, joka saattaa jopa moninkertaistaa olemassa olevat kulut.” (YLE kotimaa, 7.3.2012).*

Poliisilaitosten aluekokoa suurentamalla ja sen avulla johtajien ja muun hallinnon keventämistä tavoiteltiin PORA I ja II -vaiheessa. Samalla piti tuottavuusohjelman mukaisesti lisätä operatiivista henkilöstöä. Ylin poliisijohto ei onnistunut tavoitteiden mukaisesti hallinnon keventämisessä ja johtamisrakenteiden muutoksessa tavoiteltuun suuntaan. PORA I -vaihe olisi mahdollistanut merkittävän hallinnon keventämisen, mutta poliisin ylimmän johdon lanseeraama moniportainen linjaesikuntaorganisaatiomalli loi koko valtakuntaan paikallistasolle kokonaisresursseihin nähden kohtuuttoman kokoiset johto- ja esikuntarakenteet. Tämän lisäksi paikallistasolle muodostui hierarkisesti moniportainen, horisontaalisesti heikosti toimiva, resursseja tuhlaava linjaorganisaatio, joka vei resursseja operatiivisista tehtävistä keskijohtoon ja esikuntiin. Mittavia esikuntia on puolusteltu sillä, että nimismiespiirein aikaan, siis aina 1996 saakka, poliisipääälliköitä oli paljon enemmän. Perusteluissa ei ole huomioitu, että silloisten nimismiesten tehtävät olivat paljon laajemmat. Näistä nimismiesten tehtävistä suurin osa on siirretty syyttäjä- ja ulosottovirastoihin. Nyt tätä tehtäväkokonaisuutta hoitaa entistä suurempi määrä johtavia virkamiehiä.

Koko poliisihistorian merkittävin keskushallinnon kasvu tapahtui vuonna 2010 PORA II -vaiheessa. Keskushallinto kasvoi silloin Suomen itsenäisyyden ajan mittavammaksi, vaikka hallintoa piti tuottavuusohjelman mukaan keventää. Poliisin keskushallinnon koko vastaa jo nyt mittasuhteiltaan keskisuurta poliisilaitosta. Operatiivinen toiminta joutui ja joutuu kärsimään raskaasta keskusjohdosta, paikallisesta raskaasta, moniportaisesta johto- ja esikuntarakenteesta sekä linjaorganisaation tuomasta jäykästä byrokraattisesta toimintatavasta. Byrokratia näyttäytyy ja koskettaa erityisesti tulosta tekevää henkilöstöä, mutta vaikuttaa tutkimuksen mukaan myös päällystön johtamistoimintoihin.



Organisaatiouudistuksessa ylimääräisille lääninhallitusten ja paikallispoliisin ylemmille virkamiehille ei ollut mahdollista luoda järkevää tekemistä ja siksi perustettiin erilaisia ”sopeuttamisvirkoja” poliisihallitukseen ja paikallispoliisin johtoon, joiden odotettiin jollakin aikajaksolla poistuvan eläköitymisen myötä. Näiden virkojen piti olla määräaikaisia, mutta esimerkiksi tutkimusaikana pelkästään tutkimusalueen poliisilaitoksissa avautui kolme apulaispäällikön virkaa ja kaikki nämä täytettiin poliisin keskushallinnon suostumuksella. Poliisille aiheutuu valtakunnallisesti ylimääräisistä apulaispäälliköiden viroista vuosittain lähes neljän miljoonan kustannukset. Lääninhallitusten poliisiosastojen eli väliportaan hallinnon poistamisen yhteydessä olisi pitänyt vapautua 78 virkaa, mutta nämä virat siirrettiin suurelta osin poliisihallitukseen, jonne vielä näiden virkojen lisäksi perustettiin uusia virkoja. Tämä entisten väliportaan hallinnon virkojen säilyttäminen aiheuttaa sekin vuosittain vähintään kuuden miljoonan euron kuluerän. Johtotasoon suuntautunut ”hyvä henkilöstöpolitiikka” on aiheuttanut poliisihallintoon merkittävän taloudellisen intervention, joka heijastuu erityisesti operatiiviseen toimintaan. Hyvä henkilöstöpolitiikka muutosvaiheessa ei näyttäisi olevan ongelma, mutta ongelmaksi muodostuu se, kun sen nimissä tehdään uudet perusteettomat nimittämiskierrokset. (Kuvio 6; liite 1, kuvat 72,97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104).

Historiallisesta katsauksesta voidaan todeta, että näitä virkojen unohtumisia on tapahtunut jo vuosikymmenten ajan, joka huomaamatta on kasvattanut hallintoa. Osittain tämä löysä nimityspolitiikka eli paljon johtajia, synnytti PORA I ja II -vaiheen keskitetyn johtamisen mallin, joka on kasvattanut poliisin keskushallinnon lisäksi paikallispoliisin hallintoa.

Vastaajien kommentteja:

*”Osalle esimiehistä keksittyä täydennyshommaa, joka ei kosketa juuri lainkaan peruspoliisityöskentelyä.”*

*”Päälystöporrasta tuntuu olevan niin paljon, että jokaiselle on pitänyt keksimällä keksiä oma hiekkalaatikko.”*

*"Herralauma pääpaikalla kasvaa kasvamistaan, eikä käytännön työntekijöitä pian riitä mihinkään."*

Valtion tuottavuusohjelmassa oli kansalaisnäkökulmasta katsottuna useita positiivisia tavoitteita, kuten tasavertaiset, joustavat palvelut asuinpaikasta riippumatta. Sähköisen asioinnin aloittaminen erityisesti poliisin lupahallinnossa, lisäksi tavoitteena oli kehittää sitä myös muissa toiminnoissa. Paikallispoliisin organisaatiouudistuksen tavoitteena oli johto-organisaation ja tukitoimintojen keventäminen. Näillä toimenpiteillä oli tarkoitus suunnata vapautuvia resursseja varsinaiseen poliisitoimintaan. Sisäasiainministeriön tuottavuusohjelmassa vähentämistarkastelun ulkopuolelle jätettiin siis operatiivisissa tehtävissä toimivat poliisimiehet. Rakenteellisten uudistusten tavoitteena oli myös erikoisosaamisen tehostaminen ja partiotoiminnan lisääminen sekä rikostutkinnan tehostaminen ja siten rikosten selvitysprosenttien parantaminen.

Tutkimuksessa on selvinnyt, että tutkimuksen kohteena olevien neljän poliisilaitosten alueella poliisin palvelupisteitä on lopetettu kaikkiaan kolmesta. Pohjanmaan poliisilaitoksen alueella tilanne on ennallaan eli vähennystä ei ole tapahtunut. Toimipisteiden vähentämisen seurauksena henkilöstöä on keskitetty pääpoliisiasemille. Lisäksi erilaisiin tukitoimintoihin ja lupahallintoon on siirretty operatiivista henkilöstöä. Näitä siirtoja ei voi havaita virkanimikkeiden tilastollisella tarkastelulla, vaan niitä on tarkasteltava esimerkiksi lupahallintoon käytettyjen henkilötyövuosien avulla ja lisäksi tarkastelemalla tukipalveluihin käytettyä työaika. Ongelmana on, että poliisihenkilöstöä on siirretty pois poliisin perustehtävistä. Näyttää siltä, että erilaiset tukipalvelut ovat lisääntyneet, vaikka tavoite oli toisensuuntainen. (Liite 1, kuvat 80, 81, 82, 83, 106).

Uusi keskitetty linjaesikuntaorganisaatio on tuonut merkittävää toiminnallista jäykkyyttä ja muutoinkin resursseja tuhlaavan rakenteen. Tämä näkyy muun muassa henkilöstön stressaantumisen lisääntymisenä. Resursseja sisäisesti kuluttava organisaatio ilmenee muun muassa harva-

alueilla partioiden lukumäärän laskemisena, enimmillään laskua on jopa 38 prosenttia. Pohjois-Karjalassa vähennystä on tapahtunut 38 prosenttia, Pohjanmaalla 38 prosenttia, Keski-Suomessa laskua on 25 ja Pohjois-Savossa 21 prosenttia. Katuturvallisuusindeksi on huonontunut tutkimusalueella enimmillään 13,9 prosenttia, joka on tapahtunut Keski-Suomessa ja pienin heikennys on tapahtunut Pohjamaan poliisilaitoksen alueella 10,2 prosenttia. Toimintavalmiusajat kiireellisissä A -tehtävissä ovat kaikilla tutkimuksen kohteena olevilla poliisilaitoksilla alentuneet. Suurin heikennys 59 prosenttia on tapahtunut vuoden 2005 tasosta vuoteen 2011 Keski-Suomen poliisilaitoksen alueella ja pienin heikennys on Pohjois-Karjalan alueella 13,7 prosenttia. Kansalaisnäkökulmasta katsottuna tärkeimmät tulostavoitteet ovat taantuneet. (Liite 1, kuvio 81; liite 2 kuvat 97, 98, 99, 100).

Poliisin henkilöstöbarometrin ja tässä tutkimuksessa suoritettun kyselyn tulosten mukaan henkilöstön aikaansaannoskyvyn eli työhyvinvointitehokkuuteen ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota. Koulutukseen pääseminen koetaan ongelmalliseksi. Henkilöstön vaikuttamismahdollisuudet oman työn kehittämiseen ovat kaventuneet. Sisäisten asioiden hoitaminen on mennyt tuskastuttavan hitaaksi monihierarkisen järjestelmän vuoksi.

## ***8.2 Ympäristömuuttajien aiheuttamat haasteet tuloksellisuuden saavuttamisessa***

Tässä tutkimuksessa tuli esille, että ympäristön muutokset ja muiden organisaatioiden toimenpiteet ja niiden rakennemuutokset ovat osaltaan heijastuneet poliisin toimintaympäristöön sekä tuloksellisuuteen. Tuottavuusohjelman mukainen tulosajattelu korostaa liiaksi putkiajattelua, joka huomioi vain oman organisaation tuloksen. Erityisesti keskushallintojen kehittämisen yhtenä haasteena on ollut ja on edelleen hallinnon horisontaalisuus, joka mahdollistaa paremmin asiakokonaisuuksien hallinnan. (Lähdesmäki 2003, 210-221).

### 8.2.1 Ulkomaalaisten rikollisten liikkuvuus interventiona

Poliisin toimintaympäristöön kohdistuva ensimmäinen merkittävä muutos oli 2000 -luvulla toteutettu Suomen liittyminen 25.3.2001 Schengen-sopimukseen<sup>46</sup>, joka takasi mm. vapaan liikkuvuuden Schengen-maissa. Schengeniin liityttäessä rajavalvonta poistui ja se lisäsi rikollisten liikkuvuutta Suomessa. Lisäksi muutos vaikutti merkittävästi poliisin työmäärän kasvuun. Ulkomaalaisten tekemien rikosten määrä on kaksinkertaistunut Schengeniin liittymisen jälkeen. Schengen -kauden aikana ulkomaalaisten vankien määrä on myös lähes kaksinkertaistunut. Schengenin myötä olisi pitänyt lisätä sisävalvontaan resursseja, koska rajavalvonta minimoitui. (www.poliisi.fi; Liite 6, kuviot 112,113).

### 8.2.2 Sakon muuntorangaistuksen vaikutukset poliisin tehtäväkenttään

Rikosseuraamuslaitoksen yhtenä veloitteena omassa tuottavuusohjelmassaan oli vankimäärän laskeminen. Yhdeksi keinoksi oikeusministeriö valitsi poliisin kirjoittamien sakkojen muuntorangaistuksen poistamisen. Vuonna 2008 toteutetulla muuntorangaistuksen poistolla sakkovankien määrä väheni 68 henkilöllä / vrk. Sakkovankien poistosta seurannut kustannussäästö vankilakuluissa on vuositasolla<sup>47</sup> 3,9 miljoonaa euroa. Sakkovankien poistosta seurasi, että poliisin kirjoittamilla sakoilla ei ollut enää esim. ammattinäpistelijöihin vaikuttavuutta, mikä johti näpistysten määrän lisääntymiseen ja siten poliisin työmäärän kasvuun. (Liite 6, kuviot 114, 115).

Sakkovangeista syntyi vankilakulujen osalta 3,9 miljoonan euron säästöt. Sakkoja jätettiin euroissa mitattuna muuntamatta 4,2 miljoonaa euroa

<sup>46</sup> Schengenin sopimus säätelee ihmisten liikkuvuutta rajojen yli sopijamaiden välillä. Sopimukseen kuuluu 26 eurooppalaista maata: Norja, Islanti, Sveitsi ja kaikki Euroopan unionin maat Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia lukuun ottamatta. Sopimusta soveltavat valtiot muodostavat niin sanotun Schengen-alueen, jolla on yhteinen rajavalvonta ja jonka sisällä ihmisten liikkuminen tapahtuu ilman järjestelmällisiä tarkastuksia. Näiden valtioiden myöntämät viisumit ovat voimassa koko Schengen-alueella. Amsterdamin sopimuksen lisäpöytäkirjan myötä Schengenin sopimuksesta on tullut osa Euroopan unionin sopimuskokonaisuutta.

<sup>47</sup> Vankipäivän hinta 160 euroa x 68 vankia/vrk x 365 vrk= n. 3,9 milj.

vähemmän vuonna 2011 kuin 2006. Sakon muuntoja maksettiin vuonna 2011 2,7 miljoonaa vähemmän kuin vuonna 2006. Sakon muuntorangaistukseen liittyvä lainsäädännön muutos näkyy kauppiaille varkauksien ja näpistysten lisääntymisenä ja siten kasvavina kustannuksina. Poliisin mukaan esimerkiksi lisääntyneet polttoainevarkaudet kuormittavat tutkintaresursseja kohtuuttomasti suhteessa muuhun rikollisuuteen. Vuonna 2010 polttoainevarkauksista epäiltyjä oli 11000. Poliisi selvitti tapauksista reilun kolmasosan. Näiden varkauksien määrä lähti nousuun kolme vuotta sitten, kun poliisin määräämiä maksamattomia sakkoja ei voitu enää muuntaa vankeusrangaistukseksi. (OM 12.4.2012; HS 2.5.2011).

Vuodesta 2007 vuoteen 2010 myymälävarkauksien ja näpistysten aiheuttamat suorat rikollisen hävikin kustannukset kasvoivat noin 30 miljoonalla eurolla vuodessa. Viimeisimmän arvion mukaan myymälävarkauksien rahallinen kokonaismenetys on 500 miljoonaa euroa vuodessa eli se lähentelee poliisin koko vuosibudjettia. Vuosina 2006 - 2010 poliisiin tietoon tulleet myymälävarkaudet ovat lisääntyneet viidenneksellä. Kaupan mukaan sakon muuntorangaistuksen poistaminen on lisännyt myymälävarkauksia ja näpistyksiä. ([www.kauppa.fi](http://www.kauppa.fi) 10.3.2011; yle.fi 22.8.2012). Muuntorangaistuksen poistamisen jälkeen on syntynyt ryöstöilmiö, joka kohdistuu kioskeihin, pieniin kauppaliikkeisiin ja etenkin Siwan myymälöihin. Olisi hyvä tutkia, onko ryöstöilmiöllä syy-seuraussuhdetta sakkojen muuntorangaistusten poistoon. (Liite 6, kuvio 116).

Muuntorangaistuksen poistolla näyttäisi olevan häiriökäyttäytymisen kasvun lisäksi yhteiskunnallinen rahallinen menetys 28,3 miljoonaa euroa. Tavoiteltu säästö on siis reilusti miinusmerkkinen, jossa ei ole vielä edes huomioitu turvattomuuden lisääntymisestä aiheutuneita seurauksia. Näpistelyihin liittyvä sakon muuntorangaistuksen poistamisesta johtuva seuraamuslievennys näyttää ohjanneen myös poliisin rikostutkimintoja. Kehä III sisäpuolella ja nyt jo osin sen ulkopuolellakaan ei tutkita alle sadan euron omaisuusrikoksia, vaikka tekijä olisi tiedossa. Tätä perustellaan useimmiten kustannusperusteilla.

Taustalla näyttäisi olevan myös poliisin turhautumista, koska sakko revitään asiakkaan toimesta, usein jopa poliisin silmien alla. Ammattinäpistelijät on usein todettu varattomiksi henkilöiksi, jotka siten eivät joudu teostaan edes korvausvastuuseen. Tämän kokonaisprosessin vaikuttavuusarvio, ainakin kansalaisnäkökulmasta katsottuna, näyttää jääneen heikolle arvioinnille. Uuden valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman aikana olisi hyvä tutkia laajemminkin poliisin kirjoittamien sakkojen muuntorangaistuksen poiston kokonaisvaikuttavuutta.

Edellä mainittua sakon muuntorangaistuksen uudistusta suunniteltaessa vähälle huomiolle näyttää jääneen myös prosessiekonomiset asiat. Asianomistajat, joilta anastetaan samojen tekijöiden toimesta paljon tavaraa, eivät enää suostu rangaistusvaatimusmenettelyyn, koska tekijöiltä ei saa koskaan mitään korvauksia ja nykykäytännön mukaan poliisin kirjoittamista sakoista ammattivaras ei joudu tulottomana vastuuseen. Tämä interventio on aiheuttanut kalliimpaan prosessijärjestelmään siirtymisen, koska näissä tapauksissa asia siirtyy poliisilta syyttäjän kautta tuomioistuinkäsittelyyn. Käyttöön tullut muuntorangaistusinterventio sisältyy valtion tuottavuusohjelmaan. Tämä muutos näyttää aiheuttaneen yhteiskunnalle merkittävät lisäkustannukset. Lisäksi näpistysrikosten osalta on tutkimatta, kuinka paljon järjestäytynyt rikollisuus on hyödyntänyt yhteiskunnan lievää suhtautumista näpistysrikoksiin. Esimerkiksi Pohjois-Savossa yhden ammattinäpistelijän nettorikoshyöty oli vuonna 2012 76.000 euroa, kokonaisvahinko n. 150.000 euroa. Muuttuneen kokonaistilanteen vuoksi jopa KRP on ryhtynyt tutkimaan joitakin erittäin laajamittaisia järjestäytyneiden rikollisorganisaatioiden näpistysrikossarjoja.

### 8.2.3 Häätäkeskuksen toiminnan muutoksen vaikutukset poliisiresurssien kohdistamiseen

Kansallisessa turvallisuustalkoot -ohjelmassa (1999) todetaan, että yhtenä keinona poliisin henkilöstöpulan korjaamiseksi olisi poliisi-, palo- ja pelastustoimen yhteisten hälytyskeskusten lisääminen. Hälytyskeskusten henkilöstö muodostettiin 1996 - 2005 välisenä aikana poliisin ja aluehälytyskeskusten päivystäjistä. Tavoitteena oli saada kentälle lisää henkilöstöä yhdistämällä päällekkäisiä päivystystoimintoja. Poliisin PORA I -vaiheen (2008) väliraportissa esitettiin, että häätäkeskusalueiden rajoja tarkistettaisiin siten, että ne entistä paremmin vastaisivat uusia vuoden 2009 poliisilaitosalueita. Paremman aluevastaavuuden tavoitteena oli saada resurssi- ja toiminnallista synergiaetua yhteisestä tukipalvelujärjestelmästä ja toiminta-alueesta.

Häätäkeskusten perustamisvaiheessa toteutetun eri toimijoiden resurssien yhdistämisen ja yhteinen toiminta-alue näytti tuovan synergiaetua resursseihin ja tehokkaampaa toimintaa. Lähes välittömästi kun oli saatu muodostettua maakunnalliset poliisi- ja aluepelastuslaitokset, niin häätäkeskuslaitos päättikin laajentaa alueitaan siten, että häätäkeskusalueita olisi vain kuusi koko maassa.

Yhteisistä resursseista muodostetun häätäkeskuslaitoksen alkuperäisenä tavoitteena oli koko valtakunnassa saada kentälle lisää henkilöstöä yhdistämällä päällekkäisiä päivystystoimintoja. Kokeiluhäätäkeskusalueilla tämä onnistuikin, mutta kokonaisuudessaan saadut hyödyt olivat lyhytaikaisia. Helsingin Sanomat (2005) kirjoittaa alkuperäisestä häätäkeskusten muodostamisen perusideologiasta seuraavasti:

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

Häätäkeskuslaitos, pelastusosasto ja poliisihallitus ovat sisäasianministeriön alaisia toimijoita. Toiminnallisesta näkökulmasta

hämmästyttää saman ministeriön alaisten toimijoiden puutteellisesti koordinoitu organisaatorakenteellinen muutossykli. Näyttää siltä, että tieto ei kulje ministeriön linjojen välillä. Organisaatioiden alkuperäiset tavoitteet eivät näyttäisi rakenteellisesti koskaan kohtaavan heikon koordinoinnin vuoksi ja näin tavoitellusta yhtenäisestä alueorganisaatiosta saatavat synergiaedut näillä näkymin menetetään. Hätäkeskusten perustamisen alkuperäinen tavoite oli juuri resursseista saatava synergiaetu, kun hätäkeskusten henkilöstö muodostettiin poliisiin ja aluehälytyskeskusten päivystäjistä 1996 - 2005 välisenä aikana. Vuonna 2010 käynnistetty hätäkeskusuudistus romutti tämän alkuperäisen perusideologian. Poliisi- ja pelastuslaitokset ovat jo joutuneet rakentamaan omia tilanne- ja johtokeskuksia uuden hätäkeskusuudistuksen vuoksi. Tämä on ollut ja tulee jatkossa olemaan merkittävä resursseihin ja siten tuloksellisuuteen heijastuva interventio.

Kokeiluhätäkeskuksen perustamisen aikainen poliisipäällikkö toteaa: *"Hämmästelin kun sisäasianministeriö ei ollut kiinnostunut alkujaan koko hätäkeskushankkeesta. Mielestäni hätäkeskus toimi aluksi todella hyvin. Hätäkeskukset mahdollistivat sen, ettei kentän porukkaa tarvinnut keskittää, vaan henkilöstöä vapautui kentälle. Operatiivinen toiminta sai jatkua maakunnassa omalla alueellaan. Myöhemmin hätäkeskus aloitti nostamaan omaa häntäänsä ja ryhtyi ohjaamaan poliisitoimintaa".* (Haastattelu 6).

Heikosti synkronoidusta muutoksesta kertoo parhaiten seuraava organisaatioiden uudistaminen esimerkkinä Keski-Suomi. Hätäkeskus siirtyi vuonna 1996 ns. maakunnalliseen kokeiluhätäkeskukseen, samaan toiminta-alueeseen siirtyi pelastustoimi 2004 ja poliisitoimi 2009. Vuonna 2009 kaikilla toimijoilla oli sama maakunnallinen toiminta-alue, mutta jo vuonna 2008 oli ryhdytty valmistelemaan hätäkeskusalueen laajentamista. Vuonna 2012 aloitettiin valmistelemaan poliisin toiminta-alueiden laajentamista. Pelastustoimen osalta merkkejä toiminta-alueiden laajentamisesta ei vielä ole. (HS 14.1.2010; HS 25.3.2012.)

Pelastusjohtaja toteaa uudesta hätäkeskusaluejaon suurentamisesta haastattelussa: *"Hätäkeskuslaitos lähti väärään suuntaan, kun se lähti rakentamaan omaa virastoaan ja identiteettiään, he keskittyivät rakentamaan omaa laitosta, eikä enää huomionnut palvelujen käyttäjiä pelastuslaitosta, poliisia, sosiaali- ja terveystoimintaa. Isot hätäkeskusalueet ovat haaste. Hätäkeskusalueen laajentaminen on sinänsä ymmärrettävää, mutta miksi ei saman tien menty kahteen hätäkeskusalueeseen. Kun*



*uudessa muutoksessa joudutaan aina opettelemaan uusia käytäntöjä.”* (Haastattelu 11-2).

Poliisipäällikkö toteaa hätäkeskuslaitoksen uudistuksesta: *”Hätäkeskukset ja maakunnalliset poliisi- ja pelastuslaitokset ovat selkeästi ollut mahdollistava asia, kun toimijolla on ollut sama maakunnallinen rakenne, se on selvästi ollut mahdollistava tekijä. Hätäkeskusalueen laajeneminen Pohjanmaan suuntaan on haastavampi asia, koska toiminnallisesti Pohjamaan suuntaan ei ole ollut operatiivista toiminnallista yhteyttä.”* (Haastattelu 11-4).

Viimeisin hätäkeskusuudistus käsittää kuusi alueellista hätäkeskusta. Hätäkeskuslaitos hakee säästöjä toimitilakuluista, sen sijaan henkilöstön määrä esikuntineen säilyy entisellään. Hätäkeskuslaitoksen johto- ja tukipalvelutehtävissä on noin 150 henkilöä.

Sidosryhmien, poliisin ja aluepelastuslaitosten käsityksen mukaan hätäkeskuslaitos ei voi enää palvella operatiivisesti poliisi- ja aluepelastuslaitoksia näillä kuudella hätäkeskusalueella. Niinpä molemmat toimijat ovat päättäneet perustaa omia tilanne- ja johtokeskuksia. Poliisi päätti perustaa vuonna 2010 kuusi johtokeskusaluetta maahan, mikä olisi aiheuttanut noin 100 kenttäpoliisin siirtymisen tukipalvelutehtäviin. Taloudellisen tilanteen heikennyttyä syksyllä 2011 poliisi supisti johtokeskusten määrän kolmeen, mikä olisi aiheuttanut noin 40 poliisin kenttähenkilön siirtymistä tukipalvelutehtäviin. Budjettiriihessä 22.3.2012 romuttui tämäkin hanke, eikä tällä hetkellä ole tietoa, minkälaisiin johtokeskusrakenteisiin päädytään. Nähtäväksi jää kuinka paljon poliisin operatiivista henkilöstöä joudutaan siirtämään poliisin johto- ja tilannekeskuksiin. Hätäkeskusalueiden laajenuksesta aiheutuva vaikutukset näkyvät operatiivisessa toiminnassa vuoden 2013 loppupuolella ja kokonaisvaikutukset vasta 2015. (HS 25.6.2010; HS 2.10.2011; [www.yle.fi](http://www.yle.fi) 31.8.2010).

Vastaajien kommentteja:

*”Erilaisia toimintoja lisääntynyt, (tilannekeskus, esikunnan erilaisia tehtäviä tms.)jotka ovat pois kenttähenkilöstöstä (esimerkiksi suorittavat hätäkeskuksen tehtäviä).*

*”Hätäkeskuksen kyvyttömyys antaa selkeät, yksinkertaiset tehtävät partioille vaan ne kierrätetään kenttäjohtajan kautta”.*

*”Nyt on olemassa hätäkeskus, joka on vain hätätapauksia varten ja sitä korostetaan jatkuvasti mediassa. Kansalaisia kielletään soittamasta hätäkeskukseen turhia puheluita. Tämä on johtanut siihen, että kansalainen ei uskalla soittaa sinne edes tarpeellisia puheluita”.*

#### **8.2.4 Toimitilastrategian vaikutukset tuloksellisuuteen**

Julkisten tilojen rakentamisessa ongelmana näyttäisi erityisesti viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana olleen strategisen suunnittelun koordinointiin liittyvät tekijät. Poliisihallinnostakin löytyy esimerkkejä siitä, etteivät organisaation rakennesuunnittelu ja toimitilastrateginen suunnittelu ole aina kohdanneet. Kihlakunnanvirasto, johon kuuluivat poliisi-, syyttäjä-, ulosotto-, ja rekisteritoimi, oli taloudellisten toimintojen osalta jaettu siten, että kukin toimi sai omalta hallinnonalaltaan tulosbudjetin. Kihlakunnanviraston tehtävänä oli lähinnä hoitaa kullekin toimijalle toimitilat. Tämä näiden toimijoiden yläorganisaatio huolehti lisäksi toimitilakulujen budjetista. Toimitilamenoihin annettiin oma rahoitus.

Vähän ennen kihlakuntauudistusta vuonna 1996 esimerkiksi Pohjois-Savoon rakennettiin nimismiespiirien viimeisinä vuosina virastotaloja; Rautavaaralle, Rautalammille, Karttulaan ja Lapinlahdelle, jotka kaikki olivat ylimitoitettuja senhetkisiin tarpeisiin ja tosiasialliselta käyttötarveiltaan kustannustehottomia. Rakennukset aikoinaan ylimitoitettiin poliisin silloisen toimitilastrategian mukaisesti. Vuonna 1997 alkanut keskittäminen edellytti jälleen uusien poliisiasemien rakentamista tai vanhojen asemien laajentamista. Seuraava keskittämisen aalto käynnistyi tuottavuusohjelman alkuvuosina. Keskittäminen oli paikoin niin voimakasta, että siinä henkilöstöressit ja tilasuunnittelu eivät kohdanneet. Useat niistä henkilöistä, joille nimettiin työpisteet uusille ylimitoitetuille poliisiasemille, eivät koskaan ehtineet edes siellä toimimaan. Vuokria näistä kohteista maksettiin pääsääntöisesti vielä nykyisen organisaation alkuhetkiin eli 2009 saakka ja kalliimmista kohteista vuokria maksetaan vielä 2020 -luvulla. Juuri valtion tuottavuusohjelman käynnistymisen alkuvuosina kihlakunnanvirastot olivat

tehneet erittäin kalliita toimitilasopimuksia yksityissektorien kanssa. Näiden sopimusten myötä kihlakunnanvirastot pääsivät otsikoihin.

HS 13.9.2003: *"Valtiontalouden tarkastusvirasto on Helsingin Sanomien tietojen mukaan tutkinut kesästä lähtien, ovatko uusimpien oikeus- ja poliisitalojen vuokrasopimukset epäedullisia valtiolle. Pitkiä, jopa 30 vuotta kestäviä vuokrasopimuksia ei ole kilpailutettu EU:n hankintadirektiivin edellyttämällä tavalla. Valtiovarainministeriössä on arvioitu, että valtiolle koituu menettelystä kymmenien miljoonien eurojen menetykset tulevina vuosina."*

HS 7.4.2004: *"Useiden kihlakunnanvirastojen vuokrasopimukset ovat johtaneet poikkeuksellisiin toimiin. On erittäin harvinaista, että ministeri tekee oman ministeriönsä virkamiesten tekemisistä tutkintapyyntöä poliisille. Niin on käynyt, kun sisäministeri Kari Rajamäki (sd) haluaa keskusrikospoliisin selvittävän, onko kihlakunnanvirastojen vuokrauksissa syyllistytty lainvastaiseen menettelyyn."*

HS 5.2.2005: *"Kouvolan ja Raision poliisitalojen vuokrasopimuksista syyteharkinta."*

Kihlakuntien tekemät kalliit vuokrasopimukset siirrettiin vuoden 2009 alusta poliisihallinnon kehysbudjettiin, koska hallintorakennemuutoksen jälkeen kihlakunnanvirastoja ei enää ollut olemassa. Poliisilaitosuudistusten 2009 jälkeen osa näistä kalliista poliisiasemista on nyt pahasti vajaakäytöllä uuden keskittämisaallon vuoksi. Näitä kalliita esimerkkejä löytyy lähes kaikista maakunnista.

PORA I -vaiheen myötä syntyi uusi poliisiorganisaatio vuonna 2009 ja sen myötä syntyi taas uusi organisaation sentralisointistrategia eli henkilöitä piti keskittää nyt maakuntien pääkaupunkeihin, joissa keskittämistä ei tilojen osalta ole huomioitu. Vuonna 2009 alkanut poliisitoiminnan keskittäminen käynnisti joitakin laajoja rakennushankkeita keskuspaikkoihin. Näistä laajennuksista tai uusista rakennuskohteista osa jäänee vajaakäytölle, koska vuonna 2014 toteutunee PORA III -vaihe, esimerkiksi Hämeenlinnaan valmistui juuri uusi 34 miljoonaa maksava pääpoliisiasema Miekkalinna, jota uudistuksen yhteydessä on kaavailtu sivupoliisiasemaksi, jossa ei tarvita enää pääpoliisiasemalle valmistuneita ja suunniteltuja toimitiloja. Esimerkkejä löytyy luonnollisesti muualtakin, koska kaikissa nykyisissä keskuspaikoissa ei tarvita enää suunniteltuja toimitiloja. (Hämeen Sanomat 21.8.2012; Liite 1, kuvio 106).

Selvää on, että poliisihallinto kärsii toimitilastrategiansa lyhytnäköisyyden aiheuttamista kuluista ainakin 20 vuotta. Nämä pitkäaikaiset, kalliit ja siten

aikoinaan strategisesti että taloudellisesti huonot vuokrasopimukset ovat osasy PORA III -vaiheen suunnitelmille vähentää halpoja ja toimintakuntoisia poliisiasemia. Pienillä poliisiasemilla on usein halvat ja lyhytaikaiset vuokrasopimukset, joista on sen vuoksi helpompi päästä eroon. Ongelmaksi muodostuvat palveluverkon supistuminen, jonka kärsijöinä ovat lakkautettujen poliisiasemien lähistöllä asuvat kuntalaiset, jotka eivät saa enää muihin nähden tasavertaisia palveluja.

Kallista, toimitilojen osalta ylimitoitetusta ja vajaakäytössä olevasta poliisiasemasta esimerkkinä voisi mainita Iisalmen poliisiaseman, joka muodostaa koko Pohjois-Savon poliisilaitoksen toimitilamenoista yli 40 prosenttia. Tällaisia pitkäaikaisesti taloutta rasittavia esimerkkejä löytyy muitakin. Kihlakunnanvirastojen tekemistä toimitilojen kalliista ja pitkäaikaisesta vuokravastuusta poliisiin pitäisi löytää jokin ulospääsytie.

Kokonaistalouden näkökulmasta voidaan todeta, että vuoden 2009 organisaatiouudistuksen hyvä asia oli, että toimitilojen ja toiminnan kuluista vastaa nyt tehtävään legitimoitu ja palveluja tuottava paikallisorganisaatio. Poliisilaitosten näkökulmasta harmillista on, että edellisen organisaation siirtämä toimitilakustannusrasite on suuri ja pitkäaikainen. Tämä kustannusrakenteen siirtyminen poliisihallinnolle on aiheuttanut taloudellisen intervention, jolla taas perustellaan palveluverkoston supistamistarvetta, joka taas voi johtaa poliisihallinnon sisäiseen osaoptimointiin ja edelleen turvallisuuspalvelujen keskittämiseen sekä kokonaisnäkömyksen hämärtymiseen. Toimitilakohtaisessa osaoptimoinnissa tosisijaiseksi arvoksi jäänee palveluperiaatteen toteutuminen. Palveluverkolla on todettu tutkimuksissa olevan huomattava vaikutus ns. harva-alueen turvallisuustasoon ja -tunteeseen.

Uudessa PORA III -vaiheen esityksessä taloudelliset leikkaukset liittyvät osin palveluverkoston supistamiseen eli poliisiasemien lakkauttamiseen. Tämä on omiaan heikentämään operatiivisen toiminnan tasoa. Suunnitelmissa on tuotu esille vain toimitilojen lakkauttamisesta saadut vuokrasäästöt, mutta ei ole huomioitu poliisitoiminnan keskittämisestä aiheutuvien kalliiden lisäneliöiden hankekustannuksia. Toimitilojen irtisanomisen vuoksi poliisitoiminta on suunnitelmissa siirtää lakkautetuilta

poliisiasemilta pyörille. Henkilöstö on huolissaan muun muassa taukopaikkojen menettämisestä, kun uuden järjestelyn myötä poliisi voi joutua olemaan jopa 12 tuntia poliisiautossa. Yöaikaan lähin WC voi olla jopa 80 kilometrin päässä. Uudessa hankkeessa on vielä selvittämättä, kuinka kansalainen voi tavoittaa tämän kulussa olevan ”toimiston”. Lisäksi on huoli edelleen lisääntyvistä kuljetusmatkoista, joka on stressaavaa ja työaika kuluu epätarkoituksenmukaiseen ajeluun. (HS 7.3.2012).

Toinen ristiriita on siinä, että jotkut poliisilaitokset ovat epävirallisesti ohjeistaneet, että partio ei saa mennä virkapaikastaan yli 15 kilometrin päähän ja olla siellä yli kuutta tuntia, jottei synny päivärahaoikeutta. Tämä tarkoittaa, että kaikki partiot pyörivät keskuspaikan ympärillä. Tämä ajatusmalli koskee muiden ohella nykyistä liikkuvaa poliisia, jos se vallan keskittämiseen liittyvän osaoptimoinnin seurauksena liitetään osaksi paikallispoliisia. Päivärahat ovat olleet väline pitää partiot maakunnissa, mutta se toimii myös säästämisen välineenä, joka voi johtaa harva-alueiden partio toiminnan minimoimiseen ja keskuspaikan ylimitoitettuun valvontaan. Toimitila- ja työstrategiat kokonaisuudessaan näyttäisivät vaativan vielä lisätutkimusta, koska vaarana on, että hätäisesti tehdyt ratkaisut jatkavat lyhytnäköistä linjaa. (PORA III -vaiheen raportti).

Vastaajan kommentti:

*”Jossakin mättää kun jokapäiväisessä aamupalaverissa laitoksen kenttäjohtaja kieltää menemästä pienempiin kuntiin ilman että sinne tulee tehtävä!”*

Paradoksaalista palveluperiaatteen ja toimitilakustannusten suhteen on, että jos harva-alueelta vähennetään edullisia poliisin toimitiloja, niin samanaikaisesti keskuspaikkoihin joudutaan hankkimaan henkilöstölle kalliilla rahalla toimitilat toimistotyöhön sekä ajoneuvojen, varusteiden ja aseiden säilytykseen. Kunnat ovat tarjonneet poliisille jopa ilmaisia toimitiloja säilyttääkseen alueellaan poliisille legitimoidut turvallisuuspalvelut. Poliisin toimitilastrategiassa ei ehkä pitäisi poissulkea sidosryhmien kädenojennusta. Palveluiden tarvitsijat näyttäisivät olevan aidosti huolissaan poliisipalvelujen keskittämissuuntauksesta ja sen aiheuttamasta palvelutason laskusta. (yle.fi 12.4.2012).

Poliisipäällikkö lausuu haastattelussa:

*”Toimitilakysymykset ovat sellainen haaste myös käytännössä, kun tällaisia muutoksia tehdään. Toimitilat oli rakennettu vanhaa mallia ajatellen, miten se sopeutuu uuteen rakenteeseen. Varmaan monessakin poliisilaitoksessa oli sellainen lähtökohtatilanne, että sivupisteiksi jäävissä oli tilaa ja väljyyttä. Kun toimintoja pakostakin joudutaan muun muassa tukitoimintojen ja johdon osalta keskittämään, niin siellä on tilan ahtautta. Siellä missä tila on halvempaa, siitä pitäisi päästä eroon ja siellä missä toimitila on kalliimpaa, niin sitä pitäisi saada lisää.”* (Haastattelu 11-4).

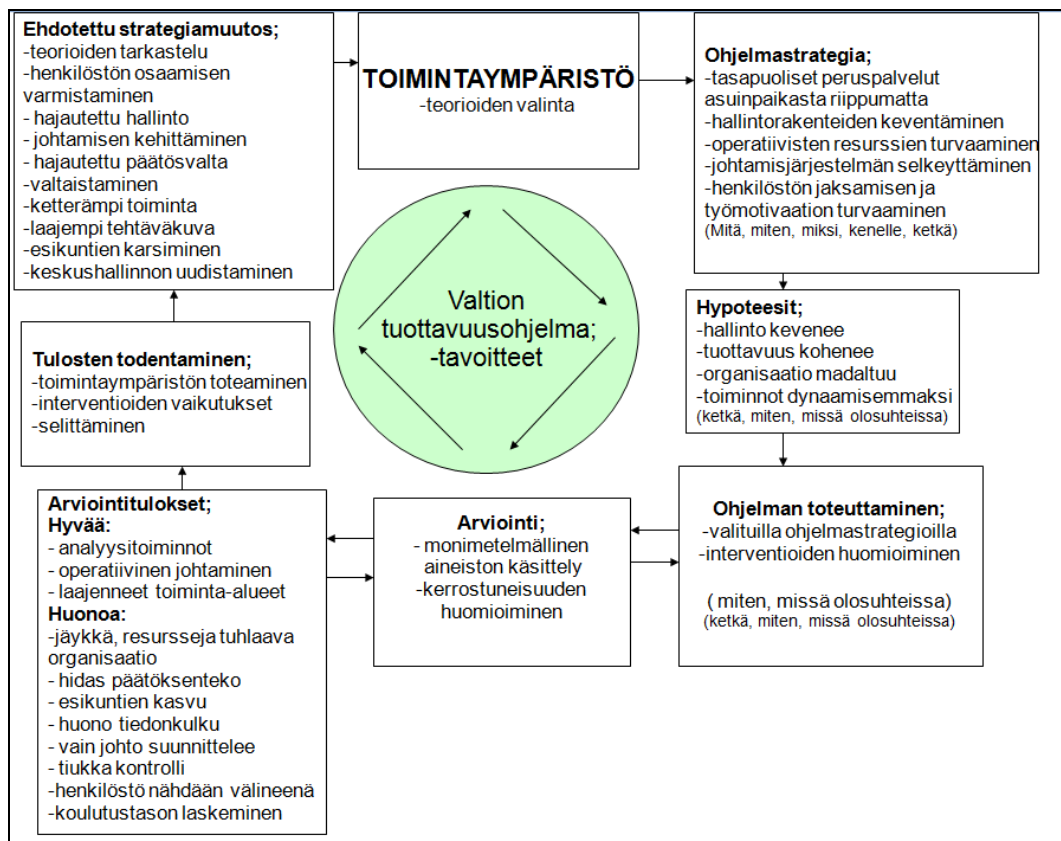
Uudessa Sisäasiainhallinnon toimitilastrategiaan liittyvässä poliisihallituksen poliisitalokonseptissa on esitetty, että uudisrakennusten hankesuunnitelmissa huomioitaisiin paremmin toimitilatehokkuus. Lisäksi olemassa olevia, väljiä vuokratiloja pyritään pienentämään tavoitepinta-alojen mukaisiksi, mikäli vuokrasopimusehdot sen sallivat. Luonnollisesti nämä tavoitteet toteutuvat pitkällä viiveellä.

*”Tilahallintoa valtion liikelaitoksena hoitavalla Senaatti-kiinteistöllä on olennainen rooli tuottavuusohjelman mukaisessa tilankäytön tehostamistarpeiden toteuttajana ja tukena. Tuottavuusohjelman edetessä vapautuu toimitiloja, mutta syntyy myös tarvetta uusille toimitiloille, mikä edellyttää erityistä tehokkuutta tilahallinnolta. Tavoitteeseen 25m<sup>2</sup> / htv on edetty vähän kerrallaan peruskorjausten ja uusien rakennusten avulla. Haasteena on, ettei toistaiseksi edes välttämättä tiedetä, paljonko neliöitä on missäkin virastossa henkilötyövuotta kohden. Vastuukysymykset ovat selvittämättä tilanteissa, joissa vuokrasopimus on vielä voimassa pitkään tuottavuusohjelman mukaisten supistamisten jälkeen”.* (Valtiovarainministeriön väliarviointi 2008).

### **8.3 Valtion tuottavuusohjelma 2003 - 2011 päätökseen**

Tämä tutkimus osoittaa, ettei poliisiorganisaatio ole PORA I -vaiheen yhteydessä tehdyllä aluekokoon suurentamisella onnistunut supistamaan hallintokoneistoa, eikä se onnistunut lisäämään operatiivista toimintaa, vaan suunta on ollut päinvastainen. PORA I ja II -vaiheen aikana paikallispoliisissa on osin unohdettu henkilöstön merkitys tuottavuuden aikaansaamiseksi. Henkilöstön ammatillista koulutusta on vähennetty,

työtehtäviin liittyvä osallistumis- ja osallistamisaste ei ole toteutunut, horisontaalinen yhteistyö poliisilaitoksen sisällä on kokenut merkittävän taantumaa ja työtehtävät ovat linjaesikuntaorganisaation myötä kehittyneet osin yksitoikkoisiksi vaihetyötehtäviksi. (Kuvio 6, 53 ).



Kuvio 53. Tuottavuusohjelman arviointi CMO-kehä.

Toimintoja keskittämällä on onnistuttu kehittämään, esimerkiksi analyysitoimintaa ja operatiivista johtamista, jotka ovat kehittyneet ammattimaisempaan suuntaan. Liiallisen keskittämisen seurauksena näyttää siltä, että kokonaistehokkuus on kuitenkin miinusmerkkinen. Tämän tutkimuksen mukaan toimintojen keskittämällä ei ole syntynyt taloudellisia säästöjä. Perustehtävien keskittämisellä on aiheutettu harvaanasutulle väestölle laskua palvelutasossa. Lupapalvelut ovat loitonneet, hälytyspartioiden määrä vähentynyt ja tietyillä alueilla rikosten selvitysprosentti on laskenut merkittävästi. Tässä tutkimuksessa on aiemmin havaittu, että toiminnallisesti terveitä yksiköitä lopettamalla tai

halpoja toimitiloja vähentämällä ei voida organisaation toimintaa taloudellisesti korjata, palvelukykyä parantaa tai operatiivista toimintaa lisätä. (Liite 1, kuvat 81, 87, 90, 94, 95; liite 5, kuvat 108-111).

Uudistettavan poliisiorganisaation pahimmat uhkaskenaarit ovat entistä byrokraattisempi, toiminnallisesti jäykempi ja resursseja tuhlaavampi organisaatio. Tämän uhkaskenaarion kumoamiseksi johtamis- ja organisaatorakenteita olisi merkittävästi kevennettävä ja madallettava. Päätösvaltaa pitäisi siirtää alemmaksi, osaamista pitäisi kehittää monialaosaamisen suuntaan, jotta harva-alueiden palvelutarpeet voitaisiin hoitaa kohtuullisilla henkilöstöresursseilla. Linjaesikuntaorganisaatiomalli pitäisi poliisissa nyt viimeistään haudata, muuten on edessä entistä suuremmat ongelmat. Vuonna 2010 perustetun poliisihallituksen olemassaolon ja tarkoituksen perusteet pitäisi aidosti tutkia. Kuuluuko operatiivinen toiminta poliisin ylijohtoon, pitäisikö esikunta- ja kehittämistehtäviä ulkoistaa tai määrääaikaistaa henkilöstöresurssien kasvun hillitsemiseksi? Lisäksi pitäisi tutkia laajempi kokonaisuus eli tarvitaanko nykyisen kokoisen poliisihallituksen resurssien aikana lainkaan alueellisia johto- ja esikuntarakenteita?

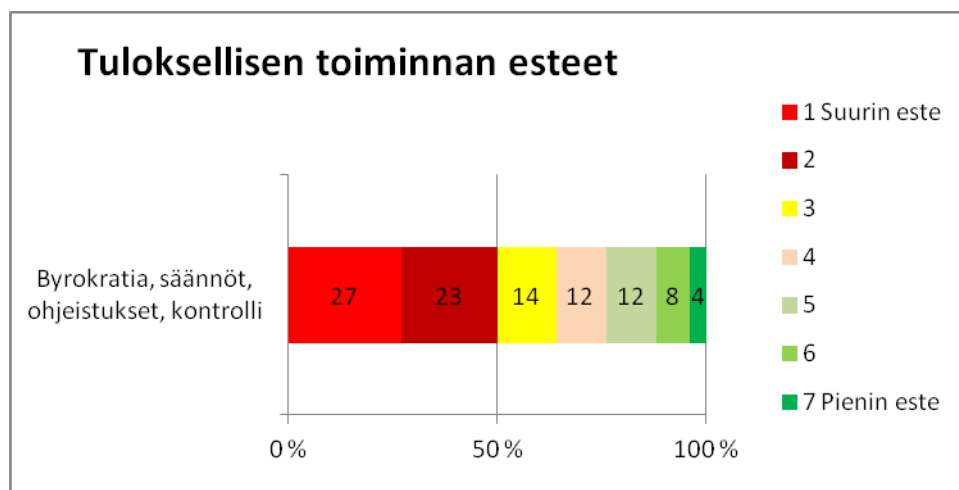
#### **8.4 Uusi ohjelma – samankaltaiset tavoitteet**

Valtion uudeksi kehittämisohjelmaksi on asetettu vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma, joka korvaa aiemman valtionhallinnon tuottavuusohjelman. Hankkeen määräaika on 1.11.2011 - 30.4.2015. Varsinaiset hallinnonalakohtaiset vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmat valmistellaan vuoden 2012 loppuun mennessä ja päätetään kehysaikataulun mukaisesti. Uuden ohjelman tärkeimpiä tavoitteita ovat henkilöstön osaamisen kehittäminen, työkyvyn ja osallisuuden parantaminen, johtamisen ja esimiestyön kehittäminen, tehokkuutta parantavan ICT-kehittämishankkeiden käynnistäminen, valtionhallinnon rakenteellinen kehittäminen, keskushallinnon uudistaminen,



asiakaspalvelurakenteen ja yhteispalvelun kehittäminen ja ohjausjärjestelmien, erityisesti tulosohjauksen modernisointi.

Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman valmisteluvaiheen aikana tammi-helmikuussa 2012 tehtyyn kyselyyn vastasi yli 300 valtion eri tehtävissä työskentelevää henkilöä. Vastauksista ilmeni, että henkilöstön mielestä seuraavat toiminnot edistävät tuloksellista toimintakulttuuria; mahdollisuus vaikuttaa, mahdollisuus käyttää työaika uuden ideointiin, yhteiset tavoitteet, yhteisöllisyys, luottamus, kannustava palaute ja palkinta sekä toiminnan dynaamisuus ja tekemisen meininki. Tämänkin kyselyn mukaan byrokratia ja kontrolli sekä priorisoinnin puute estävät tuloksellista toimintaa. ([www.vm.fi](http://www.vm.fi), 12.5.2012).



Kuvio 54. Valtiovarainministeriön teettämän kyselyn mukaan byrokratiaan liittyvät osatekijät ovat tuloksellisen toiminnan suurin este. (VM 2012).

Hallituksen maaliskuun 2012 kehysriihen seurauksena sovittiin käynnistettäväksi poliisihallinnon rakenneuudistus (PORA III -vaihe), jonka tavoitteena on PORA I ja II -vaiheen tapaan yksinkertaistaa organisaatiota, keventää hallintoa ja samalla vahvistaa panostusta kenttä- ja rikostutkintatehtäviin. Ohjelman mukaan mitään poliisille kuuluvia tehtäviä ei tässä hankkeessa lopeteta tai ajeta alas, vaan päinvastoin tehostetaan, kun yksikköjen määrä vähenee. Hankkeessa käydään läpi poliisin palveluverkko ja hallintorakenteet. Johto-, tuki- ja hallintoresursseja

pyritään taas karsimaan keskushallintoa keventämällä, yksiköiden määrää vähentämällä ja toiminnallisia rakenteita kehittämällä. Uudistus koskee paikallispoliisia, valtakunnallisia yksioita ja poliisihallitusta. (www.paivirasanen.fi, 23.3.2012; HS, 22.3.2012; SM tiedote 4.4.2012).

Poliisihallinto on nyt vuonna 2012 käynnistyneen organisaatorakenneuudistuksen PORA III -vaiheen edessä, jossa säästöjä etsitään valtion tuottavuusohjelman tavoin. Jälleen, edellisten ohjelmien tapaan, pyritään hallintoa keventämään muun muassa poliisilaitosten aluekokoa suurentamalla. PORA III -vaiheen tavoitteena on vähintäänkin puolittaa nykyisten 24 poliisilaitoksen määrä ja saada siten johto- ja hallintohenkilöstä vähenemään - mutta riittääkö tämä?

Suomessa erillisyyksikköjen KRP:n, SUPO:n ja liikkuvan poliisin toimialuerajat ovat samat kuin valtakunnan rajat. Näiden yksiköiden strateginen ja hallinnollinen johtaminen on keskitetty, mutta muut toiminnot hajautettu. Liikkuvassa poliisissa toimintojen hajauttaminen yksikkötasolle näyttäisi olevan laajin. Liikkuvan poliisin yksiköillä on mahdollisuus paikallisesti vaikuttaa muun muassa kaluston hankintaan, jossa huomioidaan paikallisten olosuhteiden tarpeet. LP:n henkilöstöllä on edelleen mahdollisuus vaikuttaa, esimerkiksi työn suunnitteluun ja nimitysasioihin. Erillisyyksikköiden vahvuus on maanlaajuinen toiminnallinen ketteruus ja erityisesti liikkuvassa poliisissa on panostettu hallinnon sijaan operatiiviseen toimintaan. Päälystön määrää vertailtaessa on havaittavissa, että keskushallinnon tai poliisilaitosten johto- ja esikuntien suuruusongelmaa ei voida ratkaista liikkuvan poliisin avulla. Poliisipäälystön määrät vaihtelevat organisaatioittain merkittävästi. Suomessa koko päälystön keskimääräinen osuus on noin 10 prosenttia koko poliisihenkilöstön määrästä. SUPO:ssa päälliköitä ja päälystöä on koko henkilökunnasta 28,47 prosenttia, KRP:ssa 27,0 paikallispoliisissa 7,89 ja liikkuvassa poliisissa 5,33 prosenttia, joka edustaa päälliköiden ja päälystön suhteen poliisihallinnon pienintä arvoa eli kansalaisnäkökulmasta parasta arvoa, jossa painopiste on suunnattu

operatiiviseen toimintaan. (PolStat 12.8.2012; Liite 1, kuviot 101, 102,103, 104, 105, 106).

Pohjoismaisessa vertailussa päällystön osuus koko poliisihenkilöstöstä on suurin Suomessa ja Ruotsissa noin 10 prosenttia, Norjassa päällystöä on 7,1 prosenttia ja Tanskassa 5,7 prosenttia. (SM 10/2009).

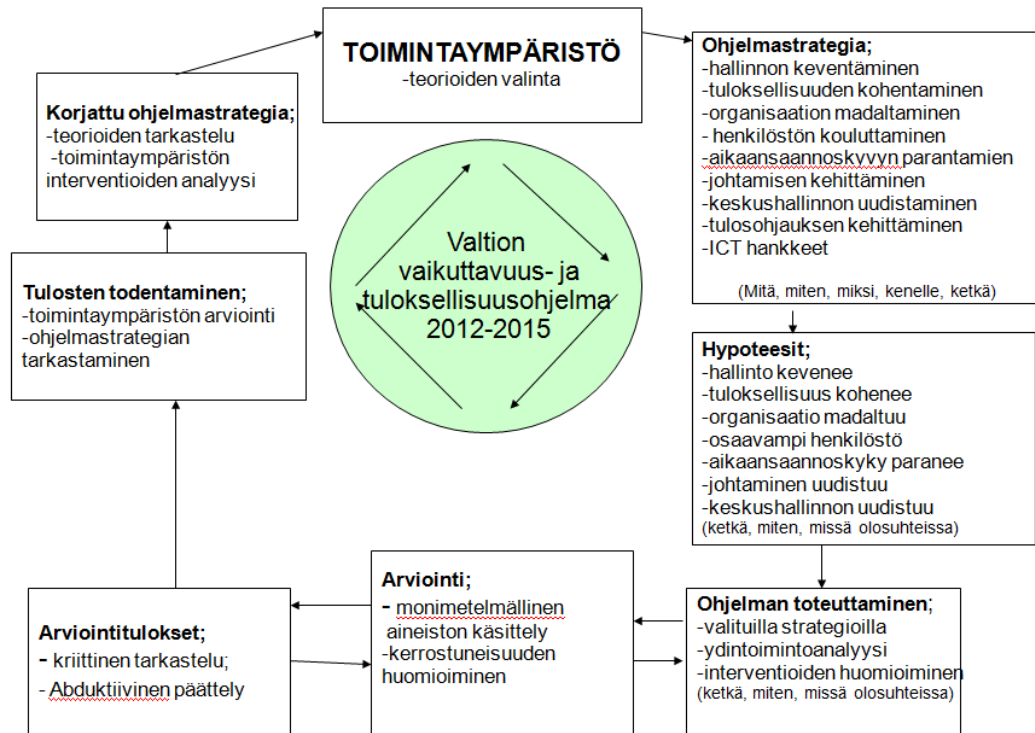
PORA III -vaihetta kehitettäessä erityisen tärkeää olisi suorittaa ennakoarviointi, koska ongelmat näyttäisivät nykyisillä menetelmillä lisääntyvän suuremman organisaation myötä, jos huomioita ei kiinnitetä sekä keskittämisen ongelmiin että byrokraattisten johtamis- ja organisaatorakenteiden purkamiseen. Organisaation koolla ei ole väliä eli uusi poliisilaitos voisi olla nykyisen kokoinen tai jopa valtakunnan rajoja myötäilevä, mutta nyt poliisin keskushallinnossa ja poliisilaitoksissa käytössä oleva keskitetty byrokraattinen vallankäyttö- ja johtamismalli ei näytä toimivan. Korkeaa tuottavuutta tavoittelevan julkisen organisaation avaimet ovat johtamis- ja organisaatioteorioissa sekä henkilöstöpolitiikassa. Nähtäväksi jää miten nyt ketterästi toimivat erillisyyksiköt, osin KRP ja erityisesti liikkuva poliisi toimii liitoksen jälkeen byrokraattisessa, monihierarkisessa, keskitetyssä toimintaympäristössä?

PORA III -vaiheessa on samansuuntaiset tavoitteet kuin aiemmissa organisaatiouudistuksissa. PORA III -vaiheen tavoitteena on edellisten PORA -vaiheiden tapaan yksinkertaistaa organisaatiota, keventää hallintoa ja vahvistaa panostusta kenttä- ja rikostutkintatehtäviin. Ongelmaksi saattaa muodostua samat aiemmin käytetyt keinot, jotka tuottavat nykyisen kaltaisen tuloksen. Poliisin tuleva rakenneuudistus on tarkoitus toteuttaa uuden valtion tuottavuusohjelman seuraajan eli tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelman aikana. (HS 30.3.2012).

Tutkimustuloksien näkökulmasta olisi toivottavaa, että PORA III -vaiheessa kiinnitettäisiin erityistä huomiota valtion tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelman tavoitteisiin, jossa ensimmäiseksi mainitaan kehittämisalueeksi inhimillinen pääoma, joka tarkoittaa lähinnä osaamisen

kehittämistä, henkisen, fyysisen, eettisen ja sosiaalisen toimintakyvyn edistämistä sekä johtamisen, osallistumisen ja esimiestyön kehittämistä. Toiseksi ohjelmassa kiinnitetään huomiota tuloksellisuusajatteluun ja arviointiin. Tavoitteena on luoda edellytyksiä valtion toiminnan tuloksellisuuden parantamiselle uudistamalla tuloksellisuuteen liittyvää käsitteistöä. Lisäksi tavoitteena on kehittää tuloksellisuusajattelua ja menettelytapoja sekä työvälineitä tuloksellisuuden osa-alueiden mittaamiseen ja arviointiin. Kolmantena osa-alueena on ydintoimintoanalyysi, jonka tavoitteena on asiakaslähtöisesti ja hallinnonalojen rajat ylittäen löytää keinoja toimintojen uudistamisen priorisointiin. Poliisin tulisi selvittää, mitkä ovat organisaatioiden perustehtävät, miten tehtäviä ja rakennetta voidaan järjestellä uudelleen, lisäksi mistä perustehtävän ulkopuolisista lisätehtävistä on luovuttava kokonaan.

Poliisissa on paljon eri ammattikoulutuksella palkattuja viranhaltijoita, siis muita kuin poliisikoulutuksen saaneita henkilöitä, joita on palkattu hyvinä talousvuosina. Julkisen sektorin ongelmana on, että henkilöitä ei irtisanota, vaikka tehtävä on suoritettu. Heille keksitään vuosi toisensa jälkeen joitakin näennäisiä lisätehtäviä, jotta palkkaus olisi jotenkin perusteltua. Henkilöt ja pahimmassa tapauksessa virat unohtuvat organisaatioon. Lisäksi poliisissa tehdään paljon sellaisia tehtäviä, jotka kuuluisivat selvästi sidosryhmille. Huonon taloustilanteen korjaamiseksi pitäisi pystyä karsimaan nämä vuosien varrella syntyneet ns. rönsyt pois. Tällaista syvällistä ydintoimintoanalyttistä pohdiskelua ei ole havaittavissa PORA III -vaiheen asiakirjoista, vaan siinä jopa kaavaillaan lisää asiantuntija- ja lakimiesvirkoja, joita ei lasketa päällikkö- ja päällystövirkoihin. Tällä järjestelyllä tilastot huomaamatta kaunistuvat.



Kuvio 55. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma CMO-kehä. Käynnistyvälle ohjelmalle on jo luotu ohjelmastrategia. Mielenkiintoista siinä on, että suurin osa strategioista on samansisältöisiä, mitä aiempi tuottavuusohjelma sisälsi ja mitä asioita henkilöstö toi kyselytutkimuksessa esille vuosina 2009 ja 2011.

## 9 Tutkimuksen yhteenveto

Tutkimustyö on auttanut ymmärtämään viimeisten vuosien aikana poliisihallintoon syntyneitä johtamis- ja organisaatorakenteita, niiden ominaisuuksia ja toiminnallista vaikuttavuutta. Näiden rakenteiden merkitys on erittäin suuri, koska ne näyttävät ohjaavan vahvasti organisaation sisäistä ja ulkoista johtamistoimintaa ja -käyttäytymistä. Näiden rakenteiden ohjausvaikutuksen tiedostaminen edesauttaa organisaation toiminnallisten edellytysten kehittämisessä vaikuttavampaan ja tuloksellisempaan suuntaan. Kehittämistyökaluksi näyttäisi hyvin sopivan tässä tutkimuksessa käytetty realistisen arviointimenetelmä.

Tässä hallintotieteen tutkimuksessa haluttiin selvittää valtion tuottavuusohjelman tärkeimpien tavoitteiden, kuten johdon, hallinnollisten avustajien ja tukipalvelutehtävien määrän vähentämisen toteutumista. Lisäksi selvitettiin operatiivisten toimintojen sujuvuuden ja muiden

ohjelmatavoitteiden onnistumista. Tarkastelun kohteena oli selvittää miten tämän kaltainen tuottavuusohjelma soveltuu julkisorganisaation tulosreformiksi. Tässä tutkimuksessa etsittiin selityksiä syntyneelle ilmiölle, johon havaittiin liittyvän organisaation toiminnallinen jäykkyys, resursseja tuhlaava rakenne ja hallinnon keskittämistä aiheutuva, erityisesti keskushallinnon paisuminen. Näitä syitä tarkasteltiin johtamis- ja rakenneteorioiden avulla. Tutkimusmetodiksi valittiin realistinen arviointimenetelmä, jonka avulla voidaan hahmottaa selkeästi toiminnalliset tavoitteet, tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat interventiot ja olosuhteet. Lisäksi tähän menetelmään liittyvän arvioinnin avulla voidaan tuoda esille kehittämistä vaativat toimenpiteet. (Kuviot 3, 53, 55).

Tässä poliisihallinnon toimintaympäristön arviointitutkimuksessa käytettiin edellä mainituista syistä realistista arviointimenetelmää. Tutkimusmenetelmään liittyi kyselytutkimus, jonka avulla tuotettiin uuden organisaation toimivuudesta välitön palaute. Palautteen tavoitteena oli tuottaa herätteitä ja aiheuttaa tarvittavia korjausliikkeitä organisaatorakenteiden perusominaisuuksien toimivuuteen. Toimintaympäristöä arvioitiin kerroksittain ja siinä tarkasteltiin eri interventioiden vaikutuksia toimintaohjelman toteutumiseen. Kerroksittaisessa arvioinnissa huomioitiin poliisihallinnon historiallinen kehitys ja sen tuomat rasitteet PORA I ja II -vaiheen toteuttamiseen.

Tämän tutkimusten mukaan organisaation, erityisesti suurempien ns. vanhojen kaupunkien poliisilaitosten historiallinen rakenne ja toimintakulttuuri heijastuivat uudistuneen toimintaympäristön kehitykseen. Samanlaiseen historiallisen rakenteen rasitevaikutuksiin ovat päätyneet lisäksi Thompson (2003 19-20) ja Casey (2002 36-38).

Tutkimuksessa käytetty realistinen arviointimenetelmä näyttäisi mahdollistavan organisaation sisäisen tarkastelun lisäksi ulkoisten interventioiden vaikutusten arvioinnin organisaation kokonaistuloksellisuuteen. Realistisen tutkimuksen arviointikehä on väline, jonka avulla voidaan helpommin kartoittaa tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä. Realistinen arviointimenetelmä näyttäisi sopivan hyvin erityisesti organisaation rakennemuutosten arviointiin ja

jatkuvaan kehittämiseen. Lisäksi realistinen arviointi mahdollistaa ontologisen pohdinnan poliisin perustehtävästä.

### **9.1 Organisaatio- ja johtamisstrategioiden arviointi**

Organisaatorakenteet ohjaavat vahvasti johtamista ja luovat siten johtamiskulttuurin. Tästä erityisesti johtamisen osalta hyvänä esimerkkinä näyttäytyy paikallispoliisissakin aiemmin käytetty NPM ja huonona esimerkkinä nykyisin käytössä oleva keskitetty byrokraattinen linjaorganisaatorakenne. Poliisihallinnossa PORA I -vaiheen aikana käytetty organisaatorakenne ei ole minkään organisaatioteorian tai -rakenteen täysin puhdas malli, mutta siinä esiintyy huolestuttavan paljon perinteisen, byrokraattisen keskushallintojohtoisen organisaation ominaisuuksia. Nämä ominaisuudet tulivat vahvasti esille kysely- ja haastattelututkimuksessa. Tämän toiminnallisen kokonaisuuden hahmottamiseksi vertailtiin Suomen poliisiorganisaation rakenteita ja prosesseja muihin vastaaviin organisaatioihin sekä Ruotsin poliisin järjestelmiin.

Nyt poliisin käyttämä byrokraattinen johtamis- ja rakennemalli ei tutkimuksen mukaan sovellu valtion tuottavuusohjelman tavoitteisiin, eikä se näyttäisi soveltuvan edelleenkään uuden valtion tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelman toteuttamiseen. Tutkimuksellinen havainto oli, että poliisin tuottavuusohjelman tavoitteisiin pääsyä vaikeutti osin muiden toimijoiden tuottavuusohjelmat, joissa ei riittävästi arvioitu valtion kokonaistaloudellisuuteen ja toimintaympäristöön liittyviä vaikutuksia.

Kuten jo aiemmin on todettu, byrokraattinen järjestelmä on hidas muutoksille, 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 median ja poliittisten päättäjien toimesta. Nämä tahot olivat havainneet, että paikallispoliisin PORA I -vaiheen keskittämistästrategia ja PORA II -vaiheen myötä

tapahtunut poliisin keskushallinnon kasvu ei täyttänyt niitä tavoitteita, mitä tuottavuusohjelmassa edellytettiin.

## **9.2 Tutkimuksen merkityksellisyysarviointi**

Tässä tutkimuksessa realistisella arviointimenetelmällä selvitettiin erityisesti tuottavuusohjelman näkökulmasta eri osa-alueiden vaikutusta tuloksellisuuteen. Tutkimustuloksista ja poliisin henkilöstöbarometrin tuloksista voi päätellä, että poliisilaitokset ovat pystyneet korjaamaan joitakin toimintoja. Tuloksista on kuitenkin pääteltävissä, että tietyt osa-alueet menevät johtamis- ja organisaatorakenteista johtuen koko ajan tutkimuksen teoriaviitekehyksen mukaisesti huonompaan suuntaan. Kehitystyön ja johtamisen onnistumisessa on havaittavissa merkittäviä poliisilaitoskohtaisia tasoeroja. Ne poliisilaitokset, jotka ovat kiinnittäneet erityistä huomiota osallistavaan johtamiseen, ovat pärjänneet kehitystyössä parhaiten. Osallistava johtaminen vaatii osaamista. Se näyttää olevan tuloksellisempaa kuin keskitetty byrokraattista johtamistapa. Tutkimuksen mukaan poliisilaitoksen sisäiselle kehitystyölle rajat asettaa keskushallinnossa luotu jäykkä linjaesikuntaorganisaatiomalli, jossa hyväkään johtaja ei toimintaympäristön vuoksi onnistu pääsemään keskinkertaista paremmalle tasolle.

Tutkimuksessa saatiin arviointikehän avulla selville tärkeimmät kehittämiskohteet. Merkittävimmäksi kehittämisen kohteeksi ilmeni johtamis- ja organisaatorakenteet ja niiden toimivuus. Poliisin keskushallinnon ja paikallispoliisin esikuntien sekä keskijohdon kasvu aiheutti ehkä eniten ärtymystä, koska operatiivinen henkilöstö koki, että juuri näiden kasvu oli omiaan aiheuttamaan lisää byrokratiaa ja operatiivisten resurssien vähenemistä. Keskitetystä johtamisesta koettiin seuranneen hidas päätöksenteko, ylikontrolli, huono tiedonkulku ja henkilöstön arvostuksen puute.

Henkilöstöbarometrin kehityksen mukaan näyttää siltä, että barometrin tulokset vuosi vuodelta heikkenevät, ellei merkittäviä muutoksia tehdä



johtamis- ja organisaatorakenteisiin ja henkilöstöjohtamiseen. Tämän tutkimuksen mukaan poliisi saavuttaa toiminnoissaan paremman vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden purkamalla jäykkä johtamis- ja linjaesikuntaorganisaatorakenne. Tämän jälkeen olisi rakennettava tilalle hajautettu, matala funktionaaliseen ja valtaistamiseen pohjautuva organisaatio, jossa henkilöstön voimavarat ja osaaminen pystytään nykyistä tehokkaammin hyödyntämään. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys näyttää vahvistavan tämän tutkimuksen empiirisen aineiston tuloksia. Sisäistettynä tutkimustulokset auttavat paremmin ymmärtämään poliisiorganisaatiossa havaittuja ilmiöitä.

## **10 Johtopäätökset**

Tämän tutkimuksen mukaan organisaatioita uudistettaessa on erityisen tärkeää tuntea eri johtamis- ja organisaatorakenteiden vaikutukset tuloksellisuuteen ja organisaation toiminnan vaikuttavuuteen. Organisaation rakenteiden, johtamisen, toiminnan, seurannan ja arvioinnin kehittämiseen on oltava ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi soveltuvat menetelmät.

Suurimpia ongelman aiheuttaja PORA I ja II -vaiheen epäonnistumiseen näyttää olevan keskitetty, monologinen, monihierarkkinen ja sisäisesti erittäin byrokraattinen rakenne ja siihen liittyvät johtamismenetelmät. Ongelma tulee ymmärrettäväksi, koska maakuntien kokoisten poliisilaitosten johtamisesta ei ollut kokemusta. Tämä kokemattomuus ilmenee vallan, päätöksenteon, johtamisen ja kontrollin keskittämisenä. Mallia nykyiseen rakenteeseen otettiin vanhojen kaupunkien poliisilaitosten rakenteista, joiden linjojen haarat ulotettiin kaikille poliisiasemille. Muutoksessa henkilöstön osaamista ei tämän tutkimuksen mukaan osattu hyödyntää. Nykyiset rakenteet estävät henkilöstön ketterän käytön. Tehtäväalueiden rajaamisella kasvatetaan kapea-alaisia vaihetyön osaajia. Koulutusta vähentämällä heikennetään ammattitaidon ylläpitämistä, organisaation menestymisen ja kehittymisen kustannuksella.

Poliisin keskusjohdon epäonnistuminen tuottavuusohjelman ja taloudellisen tasapainon toteuttamisessa oli merkittävin syy PORA III -vaiheen käynnistymiseen. Tuottavuusohjelmassa hallintoa ja tukipalvelutehtäviä piti keventää, mutta juuri näitä osa-alueita vahvistettiin sekä määrällisesti että palkkauksellisesti.

Hallituksen budjettiriihessä 22.3.2012 käsiteltiin poliisin lisäbudjettiesitystä ja linjausta poliisin toimintamäärärahoihin vuosille 2013 - 2015. Budjettiriihessä edellytettiin, että poliisin talouden tasapainottamiseksi käynnistetään jälleen uusi hallintorakenneuudistus, joka on PORA III -vaihe.

*"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: merkittävillä määrärahalisäyksellä, säästötoimenpiteillä ja hallinnon keventämisellä pystytään turvaamaan poliisimiesten määrän säilyminen sekä poliisin toimintakyky hyvällä tasolla kaikkialla maassa." (<http://www.paivirasanen.fi/ajankohtaista>, 30.3.2012)*

Henkilöstöllä ja poliitikoilla näyttää menneen usko poliisin hallintorakenneuudistuksiin. Arvioijat eivät näytä luottavan PORA III -rakennemuutoksen onnistumiseen, koska kehittämistyöryhmä on tehtävätaustaltaan samankaltainen kuin PORA I ja II -vaiheen aikana. Epäuskoa näyttäisi lisäävän sekin, että suurella osalla työryhmän toimijoista on jo ollut yksi mahdollisuus onnistua tehtävässään, joten pelkona on, että tuleva muutos on edellisen toisinto isommassa mittakaavassa. Nähtäväksi jää, miten työryhmä onnistuu luomaan nykyistä taloudellisemman ja toimivamman johtamis- ja organisaatorakenteen. (HS 31.3.2012).

*"Lähiviikkoina nimitetään sisäasianministeriön työryhmä, joka käsittelee poliisin rakenneuudistusta. Sen tehtävänä on tarkastella poliisihallituksen sekä valtakunnallisten ja paikallispoliisiyksiköiden tulevaisuutta. Poliisiyksiköiden määrää on tarkoitus vähentää". (HS 24.03.2012).*

*Helsingin Sanomien (30.3.2012) mukaan vahvat poliisivaikuttajat haluavat riippumattoman selvitysmiehen, joka voisi valmistella leikkauksia välittämättä poliisipiirien sisäisistä valtapeleistä. Helsingin Sanomien tietojen mukaan selvitysmies saa kannatusta*

*aina päällikkötasoa myöten. Ajatuksen nosti esiin kansanedustaja Kari Rajamäki (sd) blogissaan.*

*"Jo poliisin yleisen uskottavuuden kannalta työryhmän puheenjohtajan pitäisi tulla poliisiorganisaation ulkopuolelta. Myös osa työryhmän jäsenistä voisi tulla ulkopuolelta. Kukaan ei olisi jo valmiiksi nauhannut itseään esimerkiksi tiettyjen poliisiyksiköiden lopettamiseen", Tolvanen(kok) viittaa Liikkuvan poliisin lopettamisesta käytyyn väittelyyn. Sisäministeri Päivi Räsänen (kd) mukaan leikkauslista pitäisi kiirehtiä kasaan kesäkuuhun mennessä. Kaikkea mietitään avoimesti. Mitään päätöksiä työryhmän kokoonpanosta ja puheenjohtajuudesta ei ole tehty, mutta ulkopuolinen ei välttämättä tunne toimea ja kenttää kovin hyvin. "Sisäministerin ja hallituksen pitää varmistaa, että voimavarat suunnataan kentän toimintaan. Byrokratiaa pitää purkaa eikä entisestään lisätä", sanoo Rajamäki. Myös SPJL:n puheenjohtaja Suhonen näkee aiempien uudistusten epäonnistuneen: "Kaikilla uudistuksilla on ollut tavoitteena saada kentälle lisää sinistä väriä. Sen sijaan partioita on kentällä vähemmän kuin ennen. Se ei tehosta toimintaa."*

*"Poliisiylijohtaja Paatero pitää lakkautetusta lääninjohdosta poliisihallintoon siirrettyjä virkoja täysin perusteltuina. Julkisuudessa Paateroa on arvosteltu itsevaltaisesta johtamistyylistä. Arvostelijoiden mukaan hän tahtoo tehdä ja lausua kaiken itse. "Tykkään pitää langat käsissäni. Johtamistyyliini kuuluu tietää, missä mennään", Paatero vastaa. (HS 30.3.2012).*

Poliisin keskushallinto ja paikallispoliisin johto- ja esikuntahallinto on nyt kasvanut itsenäisyyden ajan raskaimmaksi. Keskushallinto muodostettiin lääninhallitusten ja poliisin keskushallinnon virkamiehistä. Väliportaan hallinnon lakkauttamisen tavoitteena oli keventää hallintoa, mutta näin ei tapahtunut, koska poliisin johto perusti lääninhallitusten tilalle keskitetyn väliportaanhallinnon, poliisihallituksen. Poliisihallituksen olemassaolon merkitystä ja tarkoitusta pitäisi nyt tarkkaan arvioida koko poliisiorganisaation rakenteen ja tuloksellisuuden näkökulmasta, koska Poliisihallituksen tehtävät voitiin lähes sadan vuoden ajan hoitaa sisäasianministeriön poliisiosastolta. Keskitetyn johtamisen seurauksena on poliisin keskushallinto luonut jäykän, resursseja tuhlaavan linjaesikuntaorganisaation koko valtakuntaan. Tämä järjestely on ohjannut resursseja operatiivisista tehtävistä esikuntiin ja lupahallintotehtäviin. Myös päällystää siirrettiin operatiivisista poliisitehtävistä lupahallintoon, jotta mittava lupalinja saatiin perustettua. Lisäksi eri linjoissa toimivien henkilöiden toiminta on horisontaalisesti linjojen välillä kankeaa ja resursseja tuhlaavaa.

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

Paikallispoliisin hallintoon olisi Suomesta löytynyt valmis malli hajautetusta, delegoivasta hallintoresursseja säästävästä organisaatiosta. Suomessa liikkuva poliisi käyttää johtamisessa ja organisaatorakenteessa matalaa, tulostavasti hajautettua NPM:n kaltaista organisaatiota, joka kevyellä hallinnolla maksimoi operatiivisen kenttätöiminnan. Lisäksi osalla Suomessa maakunnallisesti toimivilla aluepelastuslaitoksilla on käytössä hajautettu organisaatiomalli. Lähinaapurissa Ruotsissa on NPM -mallin mukainen johtamis-/organisaatorakenne, jossa jokaisessa kunnassa on osin omalla budjetilla toimiva poliisiasema.

Ruotsin poliisipäällikkö lausuu haastattelussa:

*"Meidän piiri on keskikokoinen vähän yli 500 poliisia 120 siviiliä. Se käsittää seitsemän lähipoliisipiiriä eli kaikissa kunnissa on oma poliisiasema. Kaikissa lähipoliisipiireissä on poliisia sekä siviilejä. Lähipoliisiasemilla on oma budjetti ja oma päällikkö, jotka ovat komisarioita. Komisariat päättävät budjetin puitteissa itsenäisesti toiminnoista. Läänin poliisimestari päättää henkilöstöresursseista, kuten lisäresursseista. Omalla henkilöstöllä komisariat voivat toteuttaa toimintaansa parhaaksi katsomallaan tavalla. Poliisin läsnäolo jokaisessa kunnassa on tärkeää. Poliisilaitoksessa on ns. paikallinen poliisihallitus, johon kuuluvat kuntien poliittiset edustajat. Paikallisella poliisihallituksella luodaan suora yhteys poliittisiin päättäjiin. Kunnalliset edustajat ovat mukana budjetin ja yhteistyössä toimintasuunnitelmien laadinnassa Kuntien edustajat esittävät toiveita valvonnan suuntaamiseksi. Kuntien edustajat voivat vaikuttaa myös rikostutkinnan painotusten suuntaamiseksi esim. naisten kohtaamien väkivaltarikosten selvittämiseen."* (Haastattelu 7-5).

Pelastusjohtaja haastattelussa:

*"Siinä mielessä hallinto on keventynyt, että aiemmin jokaisessa kunnassa oli oma palopäällikkö. Maakunnat on nyt jaettu 7 toiminnalliseen alueeseen, jossa päivittäiset toiminnot suunnitellaan. Operatiiviset alueet on jaettu kuuteen toiminta-alueeseen. Alueilla on tiettyyn rajaan asti taloudellinen ja toiminnallinen vastuu. Ei kuitenkaan henkilöstöjen palkka-asiat. Palvelualueet hankkivat päivittäistarpeeseen tarvitsemansa välineet, vaatteet, pienvarusteet ym. Alueet myös vastaavat rahankäytöstä. Tällä järjestelyllä on saatu merkittäviä säästöjä aikaiseksi, koska he käyttävät rahojaan nyt kuin omaa rahaansa eli säästeliäästi. Tällä tavalla saatiin vastuuta siirrettyä, josta seurasi myös tehokkuutta. Organisaatiouudistuksen alkuvaiheessa koko maakunnan laskut lähetettiin keskuspaikkaan, joita oli n. 14000. Edeltäjäni hyväksyi nämä 14000 laskua vuodessa, mutta enhän minä voi tietää laskujen oikeellisuutta. Nyt laskujen oikeellisuudesta vastaa alueellinen esimies".* (Haastattelu 6-2).

### **10.1 Tutkimustuloksiin perustuvat suositukset**

Organisaatiomuutoksia suunniteltaessa, uutta organisaatiota käynnistettäessä ja uuden organisaation toiminnan tarkastelun aikana pitää tehdä jatkuvaa arviointia. Tärkeintä arvioinnin aikana on kuulla toiminnallisissa ja vaikuttavuuteen liittyvissä asioissa parhaita asiantuntijoita eli henkilöstöä sekä etenkin palvelujen käyttäjiä. Tutkimuksessa on tuotu esille PORA I -vaiheen keskittämistä ja jäykästä

hallintorakenteesta syntyneet palvelu-, hallinto- ja resurssiongelmat, joita pitäisi välttää uudistettavassa PORA III -vaiheen organisaatiossa. Henkilöstö on PORA I -vaiheen tutkimuksessa listannut asiat, jotka toiminnallisista syistä on järkevä keskittää tai hajauttaa. (Sivu 128).

Valtaistaminen uudessa PORA III -vaiheen poliisiorganisaatiossa on todellinen mahdollisuus usealla osa-alueella, organisaatioita voitaisiin madaltaa, jäykät hierarkiset rakenteet purkaa, toimintojen sujuvuutta merkittävästi tehostaa, henkilöstön aikaansaannoskykyä parantaa. Muutoksilla voitaisiin todellinen tulosvastuu siirtää paikallisille toimijoille ja antaa johdolle mahdollisuus keskittyä johdon tehtäviin.

Tämä tutkimus osoittaa, että paikallispoliisin ja poliisin keskushallinnon ongelmia ei voida korjata pelkästään organisaation kokoa kasvattamalla tai toimintoja keskittämällä. Ongelmat ovat muodostuneet hallitsemattomasta keskittämisestä, jäykästä organisaatorakenteesta ja poliisiin keskushallinnon ohjaamasta löysästä korkeapalkkaisten virkamiesten nimittämispolitiikasta.

PORA III -vaiheen tutkimusmetodiksi soveltunee arvioinnin jatkumona tässä tutkimuksessa käytetty realistinen arviointimenetelmä. Tutkimuksessa pitäisi tieteelliseltä pohjalta selvittää palveluverkoston rakennemalli, joka näyttää tehtäväkohtaisesti mitattuna vaikuttavan muun muassa toimintavalmiusaikoihin ja rikosten selvittämisprosentteihin. Palveluverkosta kehitettäessä pitäisi huomioida syvällisemmin asutuskeskusten etäisyydet poliisin nykyisistä palvelupisteistä, taajamien koot, hälytystiheys ja ennakoitavissa olevat uhkakuvat. Rikostutinnan osalta olisi selvitettävä paikallistuntemuksen merkitys rikosten ilmoittamiseen ja selvitysprosentteihin, ennen kuin palveluverkkoa muutetaan. Lisäksi olisi suoritettava asiakasnäkökulmaa painottaen tuottavuusmittareiden toimivuuden tarkastelu ja niiden kehittäminen.

PORA I ja II -vaiheesta saatua palautetta pitäisi hyödyntää PORA III -vaiheen ennakoarvioinnissa ja uuden organisaatio- ja johtamisjärjestelmien luomisessa. PORA III -vaiheen työryhmän

ensimmäinen ja tärkein tehtävä oli toimeksiannon mukaan selvittää PORA I ja II -vaiheen seuranta. Näiden kahden vaiheen arvioinnin vähäisyys on havaittu myös Suomen poliisijärjestöjen liitossa, joka on tehnyt asiasta kantelun valtiontalouden tarkastusvirastolle.

PORA III -vaiheen raportissa tämä PORA I ja II -vaiheen arviointi on lähes kokonaan ohitettu. PORA III -vaiheen raportissa organisaation kehittäminen näyttää pohjautuvan entistä suurempaan keskittämiseen, jonka vaarana on esikuntien kasvu ja organisaation entistä laajempi byrokratisoituminen. Edellisissä rakenneuudistuksissa mediajulkisuutta saaneet paikallispoliisin toimintojen keskittäminen ja poliisin keskushallinnon kasvu ovat työryhmän raportissa jääneet vähälle tarkastelulle, mikä saattaa näkyä uuden organisaation rakenteiden toimivuudessa ja kustannuksissa.

*”SPJL on kannellut valtiontalouden tarkastusvirastolle siitä, että vuosina 2009 ja 2010 toteutettujen organisaatiouudistusten vaikutuksia ei ole puolueettomasti selvitetty ennen Pora III -hankkeen aloittamista”. ( PORA III hanketyöryhmä, Suhonen)*

Tämä tutkimus osoittaa, että ilman arviointia organisaation toimintojen kokonaistuloksellisuuden onnistuminen on sattumanvaraista. Tämän vuoksi seuraava organisaatiomuutos pitäisi arvioida enemmän tieteellisesti kuin tunnepohjalta. PORA III -vaiheessa olisi tiedostettava osaoptimoinnin riskit. Näyttäisi siltä, että laajaa tehtäväkenttää vaarantamatta paikallispoliisin ja poliisihallituksen ongelmia ei voida korjata erillisyksikköjä lakkauttamalla tai niitä supistamalla. Vaarana on, että osaoptimoinnin seurauksena ammattimaisen liikenteenvalvonnan taso laskee ja järjestäytyneen rikollisuuden paljastaminen kärsii. Tämän tutkimuksen mukaan poliisin keskushallinto ja paikallispoliisin johto-, hallinto- ja linjaesikuntatehtävät ovat PORA I -vaiheen aikana omalla kasvullaan syöneet operatiivisesta toiminnasta resursseja.

Näyttää siltä, että PORA III -vaiheen uudistuksen suurimpana vaarana on vallan keskittämisen jatkumo, hierarkiaportaiden ja byrokratian

lisääntyminen sekä erillisyyksiköiden (KRP, Supo, LP) supistamisen tai lopettamisen seurauksena maakunnallisen operatiivisen henkilöstön määrän merkittävä väheneminen. Lisäksi vaarana on, että erillisyyksikköjen aloitekykyinen ja motivoitunut henkilöstö tukahdutetaan siirtämällä ketterästi toimivat yksiköt jäykästi toimivaan byrokraattiseen hallintojärjestelmään. PORA III -työryhmän laatimasta raportista on pääteltävissä, että hierarkiaportaita tulee lisää ainakin niille alueille, joissa on esimerkiksi kaksi suurta maakuntakeskusta. Pääpoliisiasemalla esikunnat kasvavat, joka aiheuttaa lisätilojen rakentamistarpeen ja siten lisärahoituksen tarpeen. Lisäksi raportin mukaan poliisilaitoksille perustetaan uusia lakimiesvirkoja ja lähtökohtaisesti väliaikaisia asiantuntijavirkoja. (PORA III -raportti). Nähtäväksi jää kuinka paljon poliisin keskushallinto kasvaa perustettavan valtakunnallisen liikenteen valvonnan ohjaustoiminto-organisaation ja muiden toimintojen keskittämisen vuoksi. (HS 21.9.2012).

Tämän tutkimuksen tutkimustulokset osoittavat, että henkilöstö ei päässyt PORA I ja II -vaiheen aikana riittävästi vaikuttamaan toiminnan kannalta tärkeisiin osa-alueisiin, kuten organisaatorakenteisiin, johtamiseen, toimintojen hajauttamiseen, koulutukseen ja toiminnallisten prosessien kehittämiseen. PORA III -vaiheen suunnittelutyössä pitäisi huomioida aiemmin havaitut puutteet ja keskittyä koko organisaation tuloksellisen toiminnan kehittämiseen. Painopiste pitäisi olla organisaatorakenteiden, johtamiskulttuurin ja toimintojen kehittämisessä. PORA III -vaiheen työryhmän raportista ilmenee, että sen esittämä muutos koskee ylempää hallintoa ja siinä vain ylempiä esimiehiä. Tällaisella organisaation osamuutoksella ei tämän tutkimuksen mukaan pystytä vaikuttamaan organisaation kokonaistuloksellisuuteen ja -vaikuttavuuteen. Muutoksessa pitää huomioida koko organisaation rakenne ja toiminta, joka tässä tutkimuksessa on aiemmin tullut esille. Toimenpiteiksi eivät siis riitä suurempien organisaatioiden luominen, pelkkä hallinnon tarkastelu, poliisihallituksen osatehtävien näennäissiirtäminen poliisilaitosten alaisuuteen, toimivien yksiköiden lakkauttaminen tai vallan keskittäminen maantieteellisesti uuteen paikkaan. Nykyisten resurssien vajaakäyttö

näyttää johtuvan moniportaisesta, keskitetystä johtamisesta ja jäykästä, hitaasti ja joustamattomasti toimivasta organisaatiosta. Näissä asioissa pitäisi aidosti kuulla henkilöstöä paremmin kuin PORA I ja II -vaiheen aikana tehtiin. E erityisen huolestuttavaa on, että PORA III -vaiheen työryhmä on suunnitellut uuden organisaation aloittavan toiminnalliset tehtävät PORA I -vaiheen perusrakenteiden pohjalta.

*”On tuskallista sopeutua loputtomasti ulkopuolisiin päämääriin. Kun pääsee osallistumaan suunnitteluun ja saa aktiivisen toimijan osan, on psykologisesti kokonaan eri tilanteessa.”* (Maija-Riitta Ollila, 2007).

## **10.2 Jatkotutkimusehdotuksia**

Tässä tutkimuksessa havaittiin, että eri ministeriöiden tai jopa saman ministeriön eri yksiköiden välillä ei aidosti suoriteta vaikuttavuusanalyysiä, jossa selvitetään päätöksistä aiheutuvien toimenpiteiden seuraukset. Päätöksissä on havaittavissa osaoptimoinnin piirteitä. Näyttäisi siltä, että päätöksiä tehtäessä ei ole saatu esille laaja-alaista näkemystä ja sen vuoksi päätöstilanteessa ei ole voitu arvioida kokonaisvaikuttavuutta, vaan asioiden päätökset ovat toteutuneet vahvimman vaikuttajan tahdon mukaisesti – objektiivisuusharha<sup>48</sup>. Tätä suunnitelmallisuuden ja toteuttamisen prosessialuetta olisi hyvä tukia yhteiskunnallisen toimivuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta.

Toinen mielenkiintoinen tutkimuksen kohde olisi uuden, tiettyä tehtävää varten perustetun julkisen organisaation kehityskulun seurantatutkimus. Sen kohteena olisivat organisaation syntymisen perusteet taustoineen, perustetun organisaation hallintorakenteiden muutos, sen kasvun kehitys ja alkuperäisen perusideologian säilymisen seuranta. Tämän jälkeen olisi arvioitava, miten organisaatio palvelee alkuperäistä tavoitetta, josta voidaan tehdä lisäarvio olemassaolon perusteista tai toimintastrategisesta muutostarpeesta. Tämän tutkimuksen mukaan, esimerkiksi hätäkeskuslaitos voisi olla arvioinnin kohteena.

<sup>48</sup> Objektiivisuusharha saa vallan, jos unohdetaan että objektiivisilta näyttävien numeroiden takana ovat alati inhimilliset tutkijat ja virkamiehet. (Sutela 1995).



Poliisin historiallinen, nykyinen ja tuleva toimitilastrategia kannattaisi syvällisemmin tutkia. Tutkimuksessa pitäisi verrata Suomen toimitilastrategiaa muiden maiden tilanteeseen esimerkiksi Ruotsi, Saksa, Tanska ja Uusi-Seelanti. Niistä saatu tieto olisi pikaisesti hyödynnettävä, jottei kallis, lyhytnäköinen, hapuileva tilanne toimitilastrategian osalta jatkuisi tai aiheettomasti ohjaisi palveluverkkoa.

Vallan keskittämisen merkitys hallinnon kasvussa olisi mielenkiintoinen tutkimuksen kohde. Selkeitä poliisiorganisaation vallan keskittämisen vuosia ovat olleet 1977, 1990, 2009, 2010 ja seuraava on käynnistynyt ja näyttäisi toteutuvan 2014. Mielenkiintoista olisi selvittää lisäksi vallantavoittelu kontrollikoneistoa ja kuinka paljon se tapahtuu palveluverkoston kustannuksella? Tuhotaanko vallantavoittelulla toimivat rakenteet? Tämän tutkimuksen historiallisessa osassa ilmeni, että esimerkiksi poliisien lakon 1976 jälkeen liikkuvan poliisin ohjausvallan voimistamiseksi perustettiin lääninhallituksiin 11 lääninkomisarion virkaa. Vuonna 1990 SM:n poliisiosaston sisäisen valtataistelun jälkeen vahvistettiin poliisiylijohtajan asemaa, jolloin siirrettiin liikkuvan poliisin johto SM:n poliisiosastoon ja samalla perustettiin viisi osastopäällikön virkaa. Vuonna 2010 perustettiin poliisihallitus, jonka vallan kasvun tavoittelu etsii vielä rajoja. Valtaan liittyvässä tutkimuksessa olisi hyvä selvittää onko PORA III -vaiheen yhtenä tavoitteena vallan keskittäminen, ja tapahtuuko se operatiivisen toiminnan kustannuksella? Toteutuvatko kansalaisten, henkilöstön ja järjestöjen pelot palveluverkon supistamisesta? Liittyvätkö PORA III-vaiheessa kaavaillut toimenpiteet vallan keskittämiseen? Arvioinnissa olisi hyvä selvittää vallan keskittämisen vaikutukset operatiiviseen toimintaan, esimerkiksi mahdollistuuko järjestäytyneen rikollisuuden kasvu maakunnissa KRP:n keskittämisen myötä? Vaikeutetaanko järjestäytyneen rikollisuuden selvittämistä mitättömiltä tuntuvien säästötoimien vuoksi? KRP:n säästöavoite on vuositasolla vain noin 900 euroa yhtä KRP:n henkilöä kohti. Tavoiteltua minimaalista säästöä pitäisi arvioida myös palvelujen tason ja vaikuttavuuden näkökulmasta. (HS 15.1.1990 27.2.1990,

30.3.2012, 25.5.2012, 6.6.2012, 7.6.2012; Talouselämä 28.5.2012; IS 11.6.2012, 21.6.2012; KRP:n tutkintaosaston muistio 13.8.2012; PORA III -päätöslinjat).

*"Sisäministeriö keskittää vallan. Uudistuksella yksinkertaistetaan ministeriön poliisiosastoa siirtämällä lisää vastuuta poliisiyliohtajalle ja hänen alaisuuteensa perustettaville viidelle uudelle yksikölle. (HS 27.2.1990).*

*"Keskusrikospoliisin hajautus läänien poliisitarkastajien käskyvaltaan todettiin viime vuonna epäonnistuneeksi ideaksi. Poliisin organisaatiota kehiteltäessä on vuorotellen vainottu keskusrikospoliisia ja liikkuvaa poliisia." (HS 15.1.1990)*

*"Minun mielestäni poliitikkojen tulisi vaatia tuloksia, ei hallintoa."  
Paatero ei usko, että ulkopuolinen selvitysmies löytäisi viisastenkiveä.  
"Kukaan ulkopuolinen ei löydä enempää säästöjä, tekee mitä tahansa." (HS 10.9.2012)*

Ohjauksen keskittämisenä tapahtui paikallispoliisin PORA I -vaiheen ja entisten lääninhallitusten osalta PORA II -vaiheen myötä, jolloin keskushallinnon lisäksi poliisilaitosten johto- ja esikuntaporras entisestään vahvistui. Poliisin keskus- ja paikallishallintoon on syntynyt vallan keskittämissykliä aikoina runsas määrä virkoja. Tutkimuksen avulla pitäisi arvioida, esimerkiksi massiivisen keskushallinnon olemassaolon tarvetta poliisin perustehtävän ja erityisesti palvelun käyttäjien näkökulmasta. Samalla olisi hyvä selvittää ovatko parhaita oman hallinnon uudistajia organisaation sisällä toimivat henkilöt? Tuottavatko samat toimijat uusista rakenneuudistuksista huolimatta aina samanlaisen organisatorisen perusrakenteen? Lisäksi tutkimuksessa olisi hyvä selvittää, miten objektiivisuus ja aito kehittäminen työryhmässä mahdollistuvat, kun työryhmän vetäjinä toimivat nimittävät virkamiehet ja keskeisinä jäseninä on poliisipäällikön viroista kilpailevia henkilöitä?

## Haasteita uudelle organisaatiolle

- organisaatorakenteiden toimivuuden etukäteis- ja seuranta-arviointi
- sektoriraja-aitojen poistaminen
- esimiesportaiden vähentäminen
- siirtyminen byrokratiasta valtaistamiseen
- päätöksenteon siirtäminen lähelle toteuttavaa tasoa
- henkilöstön motivoiminen valtaistamisen avulla
- henkilöstön vaikuttamismahdollisuuksien varmistaminen
- henkilöstön aikaansaannoskyvyn parantaminen
- tasapuolisuuteen tähtäävä palveluperiaate
- palveluverkon kattavuuden tieteellinen arviointi
- vakioraportointimittariston kehittäminen palveluperiaatenäkökulmasta
- työn kuormittavuuden arviointi
- keskushallinnon ja esikuntien resurssien merkittävä supistaminen

*"Jos käymme riitelemään menneisyydestä ja nykyisyydestä, saamme todeta hävinneemme tulevaisuuden."* Winston Leonard Spencer Churchill

## Kirjallisuusluettelo

Ackroyd S. & Fleetwood S. (2000). *Realist Perspectives on Management and Organisations*. Routledge. London.

Adler, Paul S. & Charles Heckscher (2006). *The Firm as a Collaborative Community - Reconstructing Trust in the Knowledge Economy*. New York. Oxford.

Ahonen, Pertti (1998). *Hallituksen evaluaatiotuki*. Valtiovarainministeriö. Hakapaino. Helsinki.

Ahonen, Pertti (1989). *Hallinto hallintona. Hallinnon teorian avaimet*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.

Ahonen, Pertti & Virta, Sirpa (1995). *Julkisen sektorin uudistukset ja niiden vaikutukset. Sisäasiainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalat*. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Ala-Risku, Mervi, Mattila, Markku, Uusitalo, Teuvo & Kivistö-Rahnasto, Jouni (1996). *Riskin arviointi työolojen parantamisessa*. Työministeriö. Tampere.

Alasuutari, Pertti (1999). *Laadullinen tutkimus*. Vastapaino, Tampere.

Andrews, P. Hayes & Herschel, R. (1996). *Organizational Communication. Empowerment in a Technological Society*. Houghton Mifflin. Boston.

Anttila, P. (2007). *Realistinen evaluaatio ja tuloksellinen kehittämistyö*. Akatiimi. Hamina.

Argyris, C. (1985). *Strategy, change and defensive routines*. Ballinger. Harvard University. USA.

Argyris, Chris, Schön, Donald (1996). *Organizational learning II : theory, method and practice*. Reading, MA : Addison-Wesley.

Argyris, C. (1999). *On organizational learning*, Blackwell Business. Cambridge.

Argyris, Chris (2006). *Reasons and Rationalizations : The Limits to Organizational Knowledge*. Oxford, GBR: Oxford University Press, p 28.

Blanchard, Ken, Carlos, J. & Randolph, A. (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
- Bayley, David H. (1998). *Policing in America: Assessment and Prospects*. Police Foundation. Washington.
- Bhaskar, Roy (2000). *The possibility of naturalism: A philosophical critique of the contemporary human sciences. Third edition. Critical realism*. Routledge. London.
- Berman, Eileen L. (2003). *Reflections on Productivity*. Industrial Management; Jan/Feb2003, Vol. 45 Issue 1.
- Burgin, Mark (2009). *Theory of Information : Fundamentality, Diversity and Unification*. SGP: World Scientific Publishing Co. USA.
- Williston, VT, USA: Berrett-Koehler Publishers, Child, J. and McGrath, R. G. (2001). *Organizations Unfettered: Organizational Form in an Information-Intensive Economy*. Academy of Management Journal. 44: 6, pp. 1135– 1148.
- Casey, Catherine (2002). *Critical Analysis of Organizations: Theory, Practice, Revitalization*. SAGE Publications Ltd. London.
- Christensen, Tom Laegreid, Per (2007). *Transcending New Public Management : The Transformation of Public Sector Reforms*. Abingdon, Oxon, , GBR: Ashgate Publishing Group, 2007. p 235.
- Cimento, Arthur P. & Knister, Russell J. (1994 ). *The high-productivityelectronics company*. The McKinsey Quarterly Number 1.
- Elder, David (2007). *Managing Horizontal Accountability*. The Journal for Quauty & Participation.
- Eronen, Heikki (2011). *Voimaannuttava johtaminen työtyytyväisyyden ja työkyvyn edistäjänä poliisilaitoksissa*. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Eräsaari, Leena (2002). *Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen*. Gaudeamus. Helsinki.
- Eräsaari, Leena (2009). *New Public Management kaupungin hallinnossa*. Teoksessa; *Minne menet kaupunki?* Timo Heikkinen ja Hanna Mattila. Teknillinen korkeakoulu. Yliopistopaino. Espoo.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere.

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.

Foucault, Michel (1980). *Tarkkailla ja rangaista*. Suom. Eevi Nivanka. Otava. Helsinki.

Gammage, Kimberley L., Carron, Albert V. & Estabrooks, Paul A. (2001). *Small Group Research. Team Cohesion and Individual Productivity*. Sage Journals.

Graff, Gerald (2006). *Essential Leadership : Redefining Who Leads and How*. Yale University Press. USA.

Julkunen, Raija (2008). *Uuden työn paradoksit. Keskusteluja 2000-luvun työprosesseista*. Vastapaino. Tampere.

Haavikko, Paavo (1975). *Runoelmat*. Otava. Helsinki.

Haavikko, Paavo (1981). *Ikuisen rauhan aika*. Otava. Helsinki.

Haavikko, Paavo (1992). *Runot 1984-1992*. Werner Söderström. Porvoo.

Hautakangas, Sami ja Heikkinen, Jani (2008). *Miten tuottavuuden kehitystä mitataan julkisissa palveluissa?* Tieto & trendit 8/2008, Tilastokeskus.

Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007). *Julkinen toiminta - julkinen politiikka*. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print. Tampere.

Harris, Martin; Hopfl, Harro (2006). *Organizations in the Age of Post-Bureaucracy*. Bradford. Emerald Group Publishing Ltd,p 1. GBR.

Helakorpi, Seppo (2006). *Koulutuksen kehittävä 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. Jossey – Bass. San Fransisco. USA.

Hietaniemi, Tuija (1992). *Lain vartiossa. Poliisi Suomen politiikassa 1917-1948*. Suomen historiallinen seura. Vammala.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita*. 15. uudistettu painos. Kariston Kirjapaino. Hämeenlinna.

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, p 41. USA.

Huovinen, Veikko (1982). *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 formal. Vol 3B. No. 3. B35-672. Rutgers University. USA.

Iedema, Rick (2003). *Discourses of post-bureaucratic organization / Rick Iedema*. Amsterdam. John Benjamins Publishing Company, 2003. USA.

Ilacqua1, 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). *Kihlakuntaudistus, poliisitoiminta ja turvallisuusyhteistyö. Tutkimus Etelä-Suomen läänin poliisipalvelujen, poliisin organisaation, strategisen johtamisen ja ennakoivan paikallisen turvallisuusyhteistyön kehittämistä*. Poliisiammattikorkeakoulu. Espoo.

Jarva, Fjalar(1969). *Poliisitoimi. Siviilitoimituskunta Sisäasiainministeriö 1869–1969*. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Jones, Matthew Adam (2008). *Police organizations: An empirical examination of American sheriff's offices and municipal police agencies*. Portland State University. USA.

Johnson, R. (2006). *Why 80% Of All Acquisitions Fail*. Supply House Times, 49(2), pp. 90-92. Gale Group. Farmington Hills. Michigan.

Juuti, P. (1989). *Organisaatiokäyttäytyminen: Johtamisen ja organisaation toiminnan perusteet*. Aavaranta-sarja. Jyväskylä.

Juuti, P. (2006). *Organisaatiokäyttäytyminen*. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki.

Jylhäsaari. Jussi (2009). *Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa : tietoista uudistamista vai realiteetteihin sopeutumista?* Tampereen Yliopistopaino. Tampere.

- Järvensivu, Anu (2007). *Työprosessitieto, avain monitaitoisuuteen*. Tampere University Press. Tampere.
- Kangasharju A. (2008). *Tuottavuus osana tuloksellisuutta*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- 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.
- Karlöf, Bengt, Helin Fredrik (2006). *Organisaation olemus*. Suomentanut Maarit Tillman. Edita. Helsinki.
- Karvonen, E. (1999). *Perspektiivinen realismi - parempi perustus kansalaisjournalismille?* Tiedotustutkimus 1/1999. Helsinki.
- Keskinen, Kimmo & Silvennoinen, Oula (2004). *Helsingin poliisilaitoksen historia 1826 – 2001*. Helsinki.
- Kira, Mari (2003). *Byrokratian jälkeen - kohti uudistavaa työtä ja kestävää työjärjestelmää*. Työministeriö Helsinki 2003.
- Kirkman, Bradley L.; Lowe, Kevin B.; Young, Dianne P. (1999). *High-Performance Work Organizations : Definitions, Practices and an Annotated Bibliography*. Greensboro, NC. USA.
- Kotler, Philip (1982). *Marketing for nonprofit organizations*, second edition. Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.
- Kuusela, Pekka (2007). *Julkisen sektorin modernisaatio, tuloksellisuus ja arviointi : realistisen sosiaalitieteen ja arvioinnin näkökulma*. Työturvallisuuskeskus. Edita Prima. Helsinki.
- Kuusela, Pekka (2005). *Realistinen toimintatutkimus : toimintatutkimus, työorganisaatiot ja realismi*. Työturvallisuuskeskus. Edita Prima. Helsinki.
- Kuusela, Pekka (2007). *Julkisen sektorin modernisaatio, tuloksellisuus ja arviointi. Realistisen sosiaalitieteen ja arvioinnin näkökulma*. Työturvallisuuskeskus. Helsinki.
- Kuusela, Pekka (2006). *Realismi, kriittinen realismi ja sosiaalitieteet*. Teoksessa Kuusela, Pekka & Niiranen, Vuokko (toim.) *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. Unipress, Kuopio, 9– 22.
- Kuusela, Pekka (2005). *Realistinen toimintatutkimus? Toimintatutkimus, työorganisaatiot ja realismi*. Työturvallisuuskeskus. Edita Prisma. Helsinki.
- Lane, Jan-Erik (2000). *New Public Management*. Routledge. London.



- Laukkanen, Reijo (1995). *Evaluaatiotutkimuksen käytön lisääminen päätöksenteossa*. Hallinnon tutkimus 14: 2. Helsinki.
- Laukkanen, Reijo (1998). *Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970 –luvulta 1990 –luvulle*. Koulutuksen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 5. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Lewin, K. (1948). *Resolving Social Conflicts*. New York; Harper & Brothers.
- Locke, John (1689). *Second Treatise on Government*. <http://www.constitution.org/jl/2ndtreat.htm>.
- Lumijärvi, Ismo (1988). *Tuloksellisuuden arvioiminen julkisessa hallinnossa*. Vaasan korkeakoulun julkaisuja 133. Vaasa.
- Lumijärvi, Ismo (1994). *Laadun arviointi sosiaali- ja terveystalouden palveluyksiköissä*. Vaasan yliopiston julkaisuja 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 & Jylhäsaari, Jussi (1999). *Laatujohtaminen ja julkinen sektori: laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena*. Gaudeamus. Helsinki.
- Lumijärvi, Ismo & Kaarlejärvi, Jani (2000). *Ministeriöt arviointitutkimusten hyödyntäjinä*. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos. Tampere.
- Lumijärvi, Ismo (2008). *Johtamisen merkitys tuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämisessä*. Kunnallinen aikakauskirja 4/2008.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Acta Wasaensia No 113. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Lönnqvist, Antti (2012). *Aineeton pääoma on tärkeää tieto- ja palveluyhteiskunnassa*. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 1 / 2012.
- Mannermaa, Mika. (1996). *Poliisin strategiat*. Strategiatyöskentelyn loppuraportti 1996. Poliisiosaston julkaisusarja 171997. Edita OY. Helsinki.
- Mantila, Anu. (1987). *Lähipoliisi. Kortteli- ja aluepoliisit kertovat työstään*, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 83. Helsinki.

- Maslow, Abraham H. (1970). Alkuperäispainos 1954. *Motivation and personality*. New York. Harper & Row Publishers.
- Meklin, Pentti (2000). *Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä - teoriaa ja käytäntöä*. Teoksessa Kallio, Manninen, Meklin & Oulasvirta. *Kuntalaki muuttui - entä käytännön talousjohtaminen*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc. New Jersey. USA.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. New Jersey. USA.
- Morreale, Stephen A. (2012). *Elements of Decision-making in Police Organizations*. Worcester State College/Walden University.
- Mäkipää, Marko ja Ruohonen, Mikko (2004). *Organizational Learning and Knowledge Management in Contexts*. Julkaisusarja D. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Mäntysääri, Mikko, Pohjola, Anneli, Pösö, Tuula (2009). *Sosiaalityö ja teoria*. WS Bookwell Oy. Juva.
- Mäkinen, S, Valve, R., Pekkarinen, S. & Mäkelä, T. (2006). *Kuinka uudistamme palvelujärjestelmää? Innovatiivisella prosessien kehittämisellä kohti laadukkaampia ja tuottavampia vanhusten palveluja*. Verson julkaisu 3/2006. Lahti.
- Määttä, Seppo & Ojala, Timo. (2000). *Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard*. Hallinnon kehittämiskeskus, HAUS. Valtiovarainministeriö. Edita Oy. 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.
- Niiniluoto, Ilkka (2006). *Kriittinen tieteellinen realismi*. Teoksessa Kuusela, Pekka & Niiranen, Vuokko (toim.) *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. Unipress, Kuopio, 23 – 44.
- Nikkanen, Pentti (1994). *Oppiva organisaatio. Yhdessä oppien yhteiseen toimintavisioon*. Odin Tiimi 2 (1). Jyväskylä.
- Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. (2009). *Kehittämistyön menetelmät*. WSOY. Helsinki.

Olve, Nils-Göran, Roy, Jan & Wetter, Magnus (1999). *Balanced Scorecard – yrityksen strateginen ohjausmenetelmä*. WSOY, Kirjapainoyksikkö. Porvoo.

Pakarinen, Terttu (2007). *Tuloksellisuusarviointi ja henkilöstöjohtaminen muutosmekanismeina julkisessa tieto-organisaatiossa*. Acta nro 195. Helsinki.

Patton, Michael Quinn (1997). *Utilization Focused Evaluation. The new Century Text*. 3. Painos. Thousand Oaks. Sage. London and New Delhi.

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 ja Tilley, Nick (1997). *Realistic Evaluation*, Sage. UK.

Pawson, Ray ja Tilley, Nick (2004). *Realist Evaluation*. The British Cabinet Office.

Patton, Michael Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Sage. Newbury Park.

Patton, Michael Q. (1997). *Utilization-focused evaluation*. Thousand Oaks: Sage.

Peltonen, T. (2007). *Johtaminen ja organisointi*. KY-Palvelu Oy. Keuruu.

Peltonen, T. (2010). "Organisaatioteoria". 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, B. Guy (1998). *Public Sector Reforms*. McGill-Queen's University Press. Montreal.

Pollit, Christopher (1990). *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford – Cambridge: Basil Blackwell.

Pollit, Christopher (2000). *Public Management Public management reform*. Oxford University Press. Oxford.

Pollit, Christopher (2003). *The essential public manager*. Open University Press. United Kingdom.

Potterfield, Thomas A. (1999). *The business of employee empowerment democracy and ideology in the workplace* Westport CT, USA : Greenwood Press, 1999, sivut 61-74.

- Quinn, R. & McGrath, M. (1985). *The transformation of organizational cultures: A competing values perspective*. Massachusetts: Ballinger.
- Ramasamy, T. (2010). *Principles of Management*. Mumbai, IND: Global Media, 2010. p 18.
- Rissanen, R. & Sääsäski, 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. (1999). *Evaluation. A systematic approach*. Thousand Oaks: Sage. California.
- Räisänen, A. (2005). *Kehittävään arviointiin*. In H.K. Lyytinen & A. Räisänen (eds.) *Kehittämissuuntaa arvioinnista*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6. Jyväskylä, 109-128.
- Sarala, Urpo (2001). *Poliisitoimen kehittämisen johtaminen*. Poliisiammattikorkeakoulu : Edita. Espoo.
- Santalainen, Timo & Huttunen, Pekka (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Ekonomia-sarja, Valtionhallinnon kehittämiskeskus & "Weilin+Göös, Helsinki.
- Schein, Edgar H. (1969). *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.
- Seeck, Hannele (2008). *Johtamisopit Suomessa : taylorismista innovaatioteorioihin*. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki.
- Simon, Herbert A., suomentanut Pirkko Rajala (1982). *Päätöksenteko ja hallinto*. Weilin & Göös. Helsinki.
- Sinkkonen, Sirkka & Kinnunen, Juha (1994). *Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla*. Kuopion yliopisto. Kuopio.
- Soininvaara, Osmo (2009). *Julkisen sektorin tuottavuus. Samalla rahalla enemmän*. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö. Helsinki.

Stenvall, Jari (1999). *Kihlakuntaudistuksen arviointi*, Tampereen yliopisto, Tampere.

Stenvall, Jari Mäkeläinen, Ulla (2003). *Kansainvälinen selvitys hallintopalveluiden hajauttamisesta*. Lapin yliopisto ja Tampereen yliopisto.

Stufflebeam, Daniel. L. (1986.) *Evaluation models: viewpoints 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*. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004.154 s.

Sulkunen, P. (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 (2007). *Älykäs organisaatio*. Talentum, Gummerus Kirjapaino 8.p. Helsinki.

Syrjälä L & Numminen M (1988). *Tapaustutkimus kasvatustieteissä*. Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 51/1988. Oulu.

Taylor, Frederick W. (1911/1967). *Principles of Scientific Management*. New York: W. W. Norton.

Teerikangas, Satu. (2006). *Silent forces in cross-border acquisitions an integrative perspective on post-acquisition integration*. Teknillinen korkeakoulu. Espoo.

Temmes, Markku. (1994). *Hallinto puntarissa: Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset*. Helsingin yliopisto. Helsinki.

Thomas, Gary (2007). *Education and Theory : Strangers in Paradigms*. Open University Press. Buckingham, GBR.

Thomas J. Peters, Robert H. Waterman, Jr. (1983). *Menestyksen profiileja : hyvin hoidettuja yrityksiä ja mitä niistä opimme*, suom. Mauno J. Lehmuskoski. Rastor. Helsinki.

Thompson, Paul. (2003). *Work Organizations : Critical Introduction*. Palgrave Macmillan. New York. USA.

Tidd, J., Bessant, J., Pavitt, K. (2005). *Managing innovation*. 3. painos. John Wiley & Sons Ltd. 582 s.

Tidd, J., Bessant, J. (2009). *Managing innovation*. 4. painos. John Wiley & Sons Ltd. 622 s.

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.

Töttö, Pertt (1982). *Yhteiskuntatiede ja toiminta. Objektivismiin kritiikistä 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.

Vartiainen, Matti, Kokko, Niina, Hakonen, Markku (2004). *Hallitse hajautettu organisaatio: paikan, ajan, moninaisuuden ja viestinnän johtaminen*. Talentum, Gummerus. Helsinki.

Valtee, Pasi (1986). *Kunnallisen työyhteisön johtaminen : esimiesten käsityksiä : empiirisiä tutkimustuloksia kunnallishallinnon johtajien työstä, esimiestoiminnasta ja tuottavuuskäsityksistä*. Valtion painatuskeskus. 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 suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa*. Acta Universitatis Tampere. Ser. A vol 103. Tampereen yliopisto. Tampere.

Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampereen yliopisto: johtamistieteiden laitos, Tampere.

Weber Max (1978). *Economy and society: an outline interpretive sociology*. University of California Press. Berkeley 1978.

Viitala, Riitta (2004). *Henkilöstöjohtaminen*. Edita Prima Oy. Helsinki.

Williamson, Oliver E. (1985). *The economic institutions of capitalism : firms, markets, relational contracting*. Free Press. New York.

Virtanen, P. (2002). *Ohjelma-arviointi metodologisia ja arviointitiedon tiedonmuodostukseen liittyviä näkökohtia*. Hallinnon tutkimus 2, 128–140. Tampere.

Virtanen, Petri (2007). *Arviointi- arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Edita, Helsinki, 2007.

Virtanen, Petri (2007). *Alueellistamisen vaikuttavuuden selvittäminen seitsemässä alueellistetussa organisaatioissa*. Sisäasiainministeriö, Edita, Helsinki.

### **Sisäasiainministeriön julkaisut**

Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 4/2000. Poliisin tulosohjaus: nykytilan arviointia ja tulevaisuuden haasteita. Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen hanke. Työryhmä 2. Loppuraportti. (SM:n julkaisu 4/2000).

Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2001. Hajautettuja joustava palveluhallintohanke. Loppuraportti. (SM:n julkaisu 5/2001).

Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2001. Liikennevalvonnan tasoa ja tehokkuutta sekä liikkuvan poliisin asemaa ja tehtäviä koskeva selvitys. Heikki Koski, Tapani Mäkinen, Janne Paavola. (SM:n julkaisu 8/2001).

Sisäministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 12.10.2005).

Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2005. Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa . Kihlakuntaudistuksen toimeenpano. (SM:n julkaisu 16/2005).

Sisäasiainministeriön julkaisu 19/2006. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. (SM:n julkaisu 19/2006).

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 11/2007. Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän väliraportti (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 57/2007. Järjestyspoliisitoiminnan tilan selvityshanke. Loppuraportti. (SM:n julkaisu 57/2007).

Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2008. Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän (PORA) loppuraportti. (SM:n julkaisu 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 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 25/2012. Sisäasiainministeriön tilinpäätöskannanotot vuodelta 2011. (SM:n julkaisut 25/2012).

### **Muut virallisjulkaisut**

EK 6/2006 vp - VNS 2/2005 vp. Eduskunnan kirjelmä 6/2006 vp. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista - Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa.

Hajautettu ja joustava palveluhallintohanke. Loppuraportti Sisäasiainministeriön julkaisusarja 5/2001. Helsinki.

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 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)

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)

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.

HaVL 9/2008 vp - VNS 2/2008 vp. Hallintovaliokunnan lausunto 9/2008 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2009–2012.

Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö 1986:16. (KM 1986:16)

Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke PORA; Poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeen I -vaiheen valtakunnallinen työsuunnitelma, SM 086:00/2007, 12.3.2008.

Poliisin henkilöstöbarometri 2012: koko poliisihallinnon vertailutulokset 2008 - 2012. Seitti 24.4.2012.

Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän (PORA) väliraportti 14.12.2007. (SM julkaisusarja 11/07). Helsinki.

Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän (PORA) loppuraportti, Sisäasianministeriön julkaisusarja 5/2008. Helsinki.

Poliisihallituksen alueellistamisselvitys. Sisäasianministeriö julkaisuja 4/2009. Helsinki.

Poliisin hallintorakennemuutos Pora III – päälinjaukset Hanketyöryhmän esitys. Helsinki 2012.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Helsinki

Pääministeri Matti Vanhasen puhe Sosiaali- ja terveystalouden päivillä Säätytalossa 21.4.2010.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 22/2008.

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 asetus kihlakuntien poliisilaitosten toimialueista Annettu Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2007.

Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministeriötyöryhmän loppuraportti 2002. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Valtion keskushallinnon tukitehtävien alueellistamismahdollisuudet. Työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 12/2003.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus( 2010) *Tarkastusvaliokunnan mietintö 24.11.2010*, TrVM 8/2010 . Edita Prima Oy. Helsinki.

Valtiovarainministeriö. Haasteena tuleva osaaminen: Työryhmämuistio Huhtikuu 2003.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma vuosille 2006 – 2011, VM 121:00/2003.

Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Sisäasiainministeriön julkaisu 15/2005. *Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa.*

### **Muut julkaisut**

Pirkko Anttila Amk -ja ammatillisen koulutuksen tutkimuspäivät Oulussa 11.-12.10. 2006

Ulkomaalaisten liikkuvien rikollisryhmien tekemiä rikoksia Suomessa syksyllä 2011- 2012. Tutkintaosasto keskusrikospoliisi 13.8.2012.

<http://www.amk.fi/opintojaksot/0709019/1193463890749/1193464114103/1194104908792/1194107141452.html> Tulostettu 12.2.2012

### **Sanomalehdet**

Kotimaa. *Sisäministeriö keskittää vallan poliisiylijohtaja Olli Urposelle Poliisin kakkosvirka lakkautetaan organisaatiouudistuksella.* Helsingin Sanomat 27.2.1990.

Sunnuntai. *Naapurit hamuavat virkoja Helsingiltä.* Helsingin Sanomat 9.12.1990.

Kotimaa. *Neuvottelukunta: Liikkuvaa poliisia ei pidä hajauttaa.* Helsingin Sanomat 20.2.1993.

Pääkirjoitus. *Liikkuvalla poliisilla työrauha.* Helsingin Sanomat 6.12.1993.

Pääkirjoitus. *Uudet kihlakunnat valmiita aloittamaan.* Helsingin Sanomat 24.11.1996.

Pääkirjoitus. *Tutkimus kihlakuntaudistuksesta.* Helsingin Sanomat 3.2.1999.

Kotimaa. *Poliisi haluaisi irrottautua kihlakuntien hallinnosta.* Helsingin Sanomat 3.2.1999.

Pääkirjoitus. *Helsingin poliisi uusiutuu.* Helsingin Sanomat 20.9.2002.

Pääkirjoitus. *Poliisi kihlakuntien vanki.* Helsingin Sanomat 1.9.2002.

Kotimaa. *Valtiontalouden tarkastusvirasto tutkii poliisitalojen kilpailuttamista.* Helsingin Sanomat. 13.9.2003.

Kotimaa. *Poliisin ylijohdo sanoutuu irti poliisitalojen hankintasotkusta.* Helsingin Sanomat 3.4.2004.

Pääkirjoitus. *Sisäministeriö ahtaalla.* Helsingin Sanomat 7.4.2004.

Kotimaa. *Hallitus pohtii kihlakuntien lakkautusta tai vähentämistä alle puoleen.* Helsingin Sanomat 26.11.2004.

Kotimaa. *Kouvolan ja Raision poliisitalojen vuokrasopimuksista syyteharkinta.* Helsingin Sanomat 5.2.2005.

Pääkirjoitus. *Helsingin poliisi keskittää päivystystä.* Helsingin Sanomat 1.11.2005.

Pääkirjoitus. *Välttämätön poliisiuudistus.* Helsingin Sanomat 12.2.2007.

Kotimaa. *Rajamäki: Tämän hallituksen päätettävä 60 poliisipiirin lopetuksesta.* Helsingin Sanomat 10.7.2007.

Pääkirjoitus. *Poliisihallitus muuttaa rakenteita.* Helsingin Sanomat 2.12.2007.

Kotimaa. *Suomi jaetaan kuuteen hätäkeskusalueeseen.* Helsingin Sanomat 14.1.2010

Kotimaa. *Arkkipiispa vihkii poliisihallituksen.* Helsingin Sanomat 9.3.2010.

Kotimaa. *Liikennevalvonta ei vähene.* Helsingin Sanomat 25.3.2010.

Kotimaa. *Poliisi perustaa kuusi johtokeskusta.* Helsingin Sanomat 25.6.2010.

Kotimaa. *Lehdet: Poliisin johtokeskuksia tulossa vain kolme.* Helsingin Sanomat 2.10.2011.

Kotimaa. *Poliisissa on liikaa päälliköitä.* Helsingin Sanomat 16.12.2011.

Kotimaa. *Riippumaton selvitysmies saa kannatusta poliisipiireissä.* Helsingin Sanomat 30.3.2012.

Pääkirjoitus. *Poliisin perustyö kunniaan.* Helsingin Sanomat 31.3.2012.

Kotimaa. *Ministeriö harkitsee lakimuutosta, joka siirtäisi lisää poliisin töitä turvallisuusyhtiöille.* Helsingin Sanomat 14.5.2012.

Teema. *Miten on Mikko Paatero.* Keskipohjanmaa 1.7.2012.

Keski-Suomi. *Poliisi ei tullut, äiti auttoi.* Keski-suomalainen 14.7.2012.

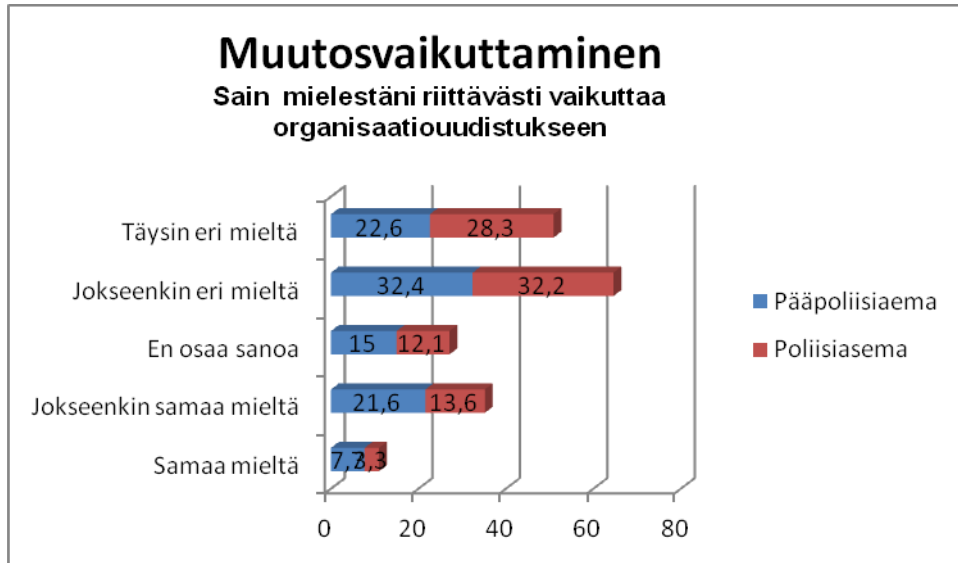
Kanta-Häme. *Upouusi Miekkalinna on jäämässä vajaakäytölle.* Hämeen Sanomat 21.8.2012.

Kotimaa. *Huuto kovenee poliisiuudistuksesta.* Helsingin Sanomat 10.9.2012.

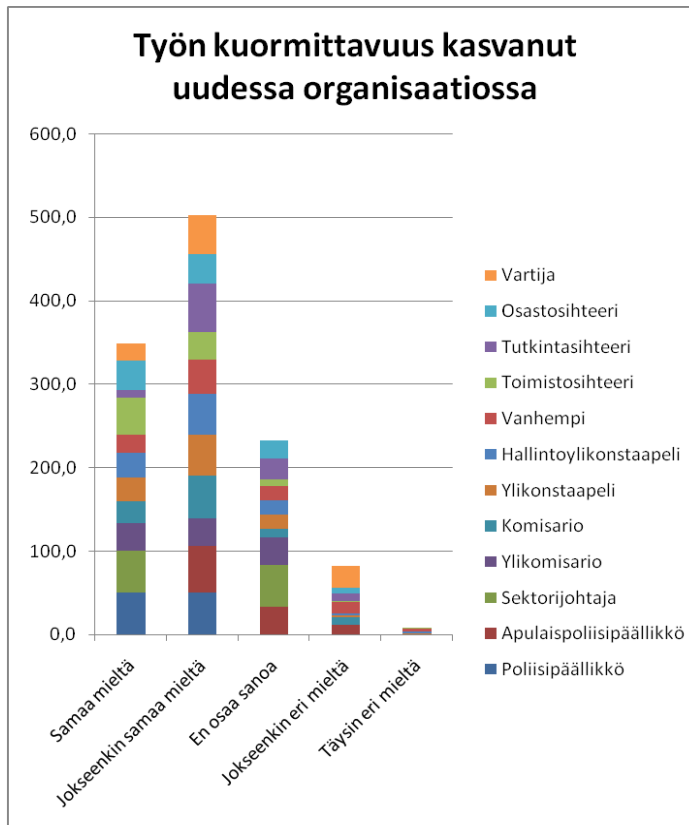
Kotimaa. *Liikkuvan poliisin lopusta sopu hallituksessa.* Helsingin Sanomat 21.9.2012.

Keski-Suomi. *Oikeus omiin käsiin.* Keski-suomalainen 2.11.2012.

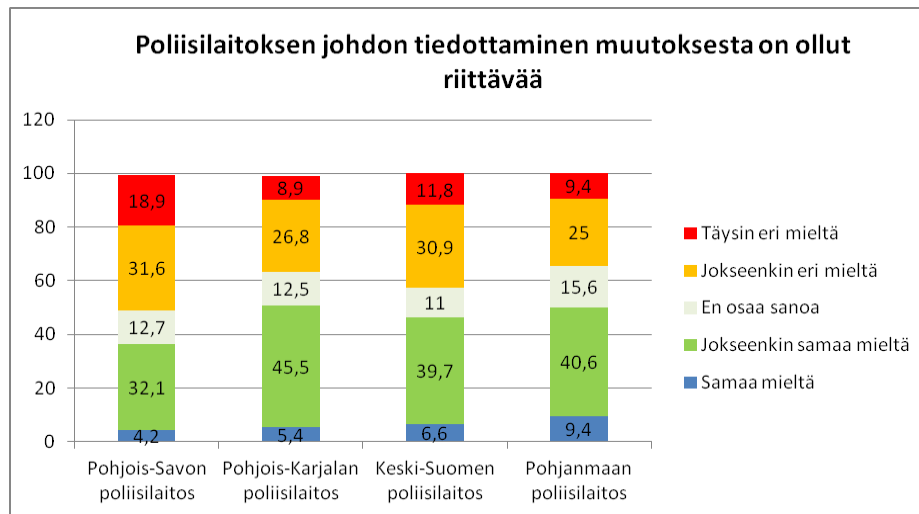
## Liite 1 Kyselyn tulokset graafisena



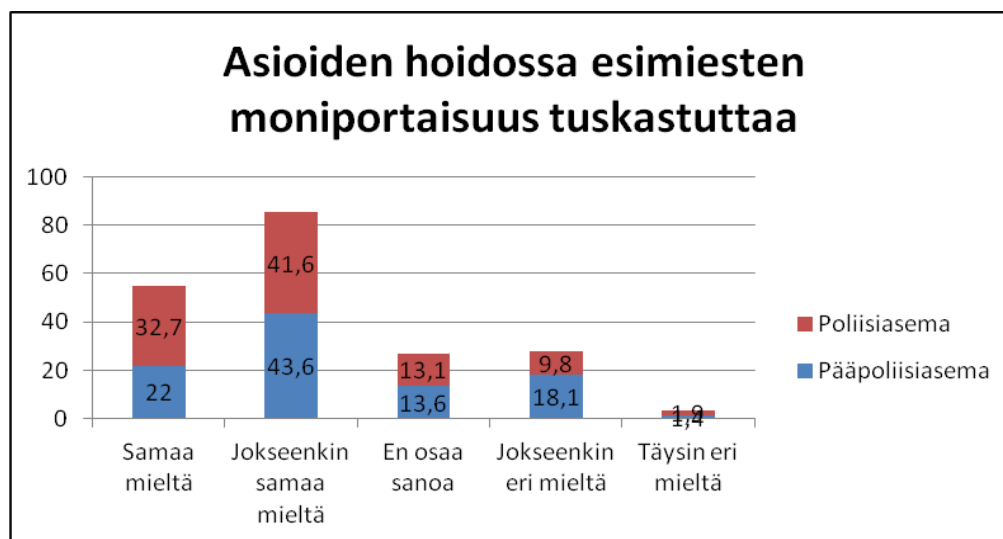
Kuvio 56. Vaikuttamismahdollisuudet muutoksessa. Vastaajien mielestä vaikuttamismahdollisuuksia olisi pitänyt olla enemmän. (Kysely 2009).



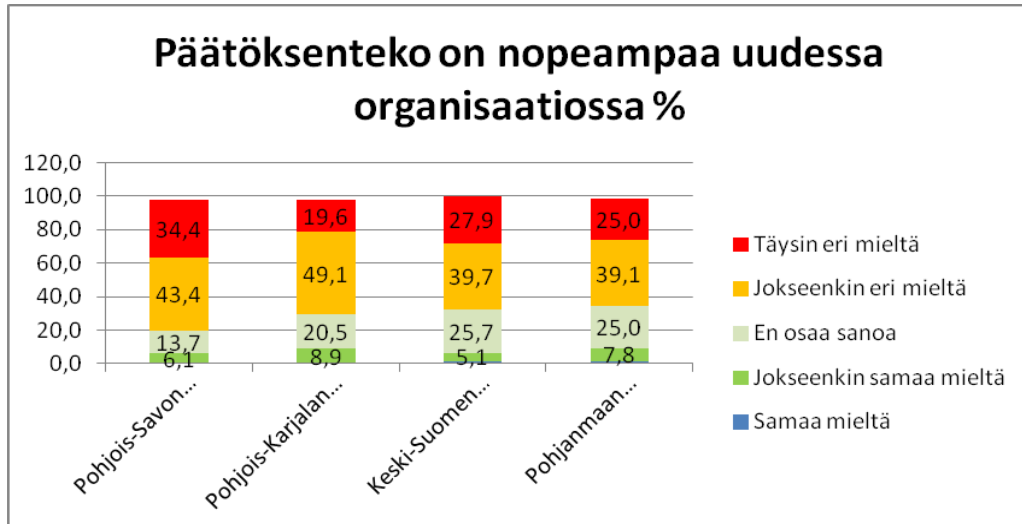
Kuvio 57. Työn kuormittavuus. (Kysely 2009).



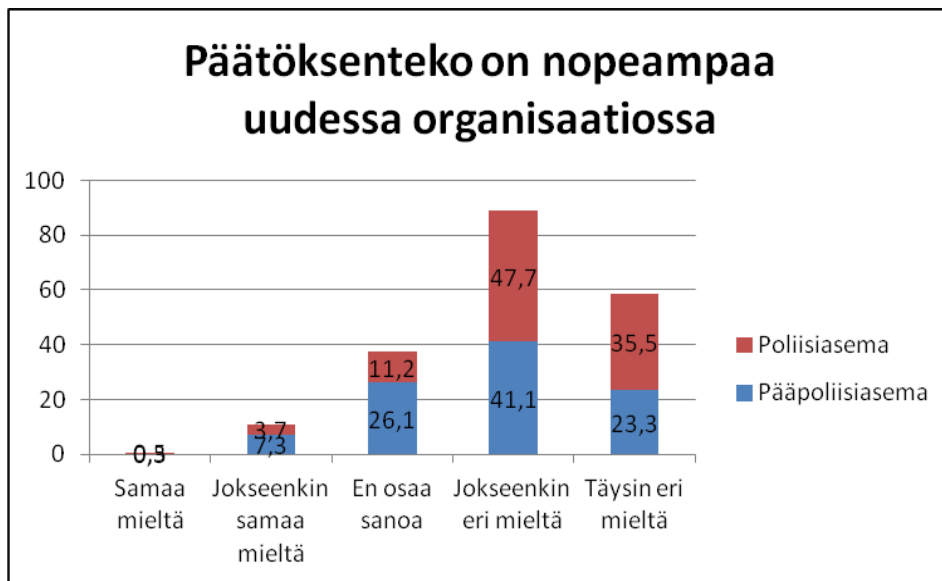
Kuvio 58. Johdon muutostiedottaminen. Pohjois-Karjalan poliisilaitoksen johto on vastaajien mielestä onnistunut parhaiten muutostiedottamisessa ja seuraavana Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Pohjois-Savon poliisilaitokset. (Kysely 2009).



Kuvio 59. Esimiesten moniportaisuus. Uudessa organisaatorakenteessa hierarkisuus koetaan ongelmalliseksi sekä pää- että poliisiasemilla. (Kysely 2009).

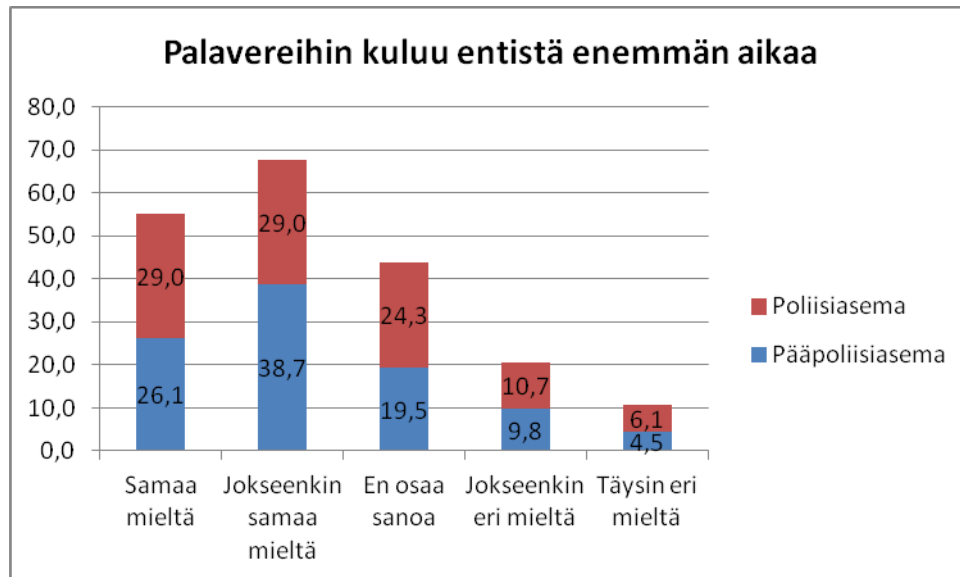


Kuvio 60. Päätöksenteon nopeus. Vastaajien mielestä Pohjanmaan poliisilaitos saa parhaimman arvosanan päätöksenteon nopeudesta, seuraavina Keski-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon poliisilaitokset. (Kysely 2011).

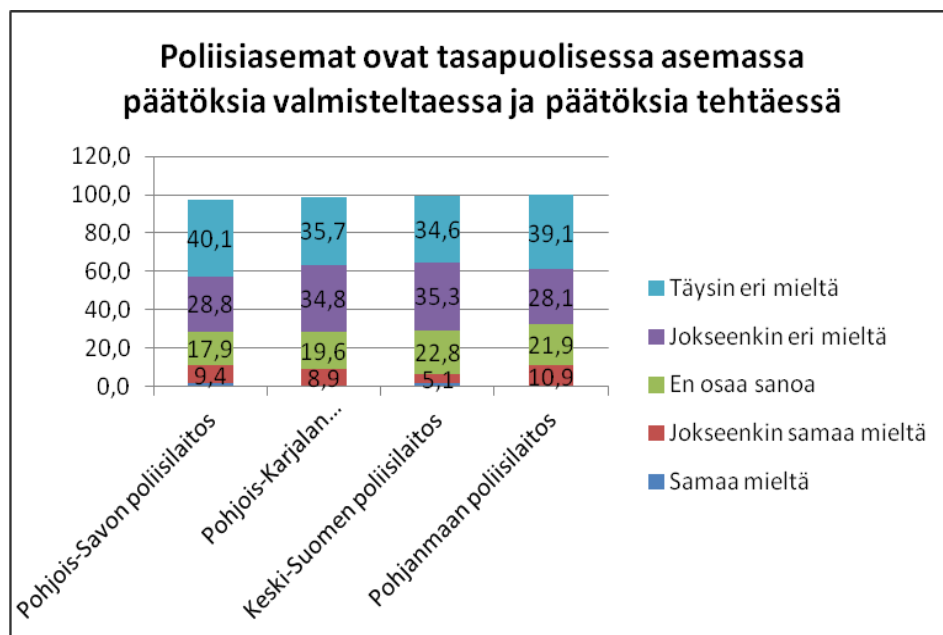


Kuvio 61. Päätöksenteon nopeus poliisiasemittain. Pääpoliisiasemilla olevat henkilöt kokevat päätöksenteon hieman paremmaksi kuin muiden poliisiasemien henkilöstöt. (Kysely 2011).

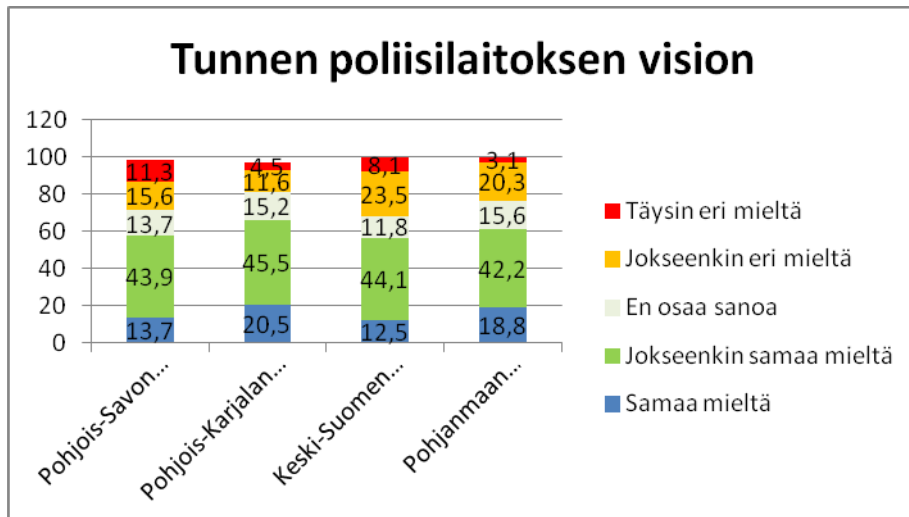




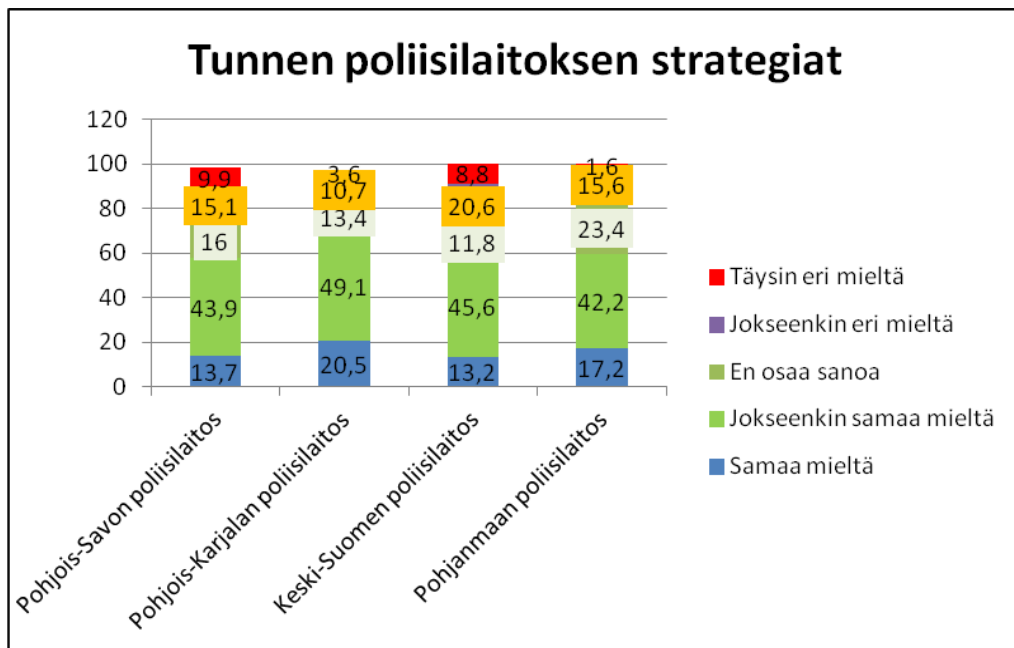
Kuvio 62. Palavereiden määrät. Isossa keskitetyssä organisaatiossa palaverit ovat lisääntyneet. (Kysely 2009).



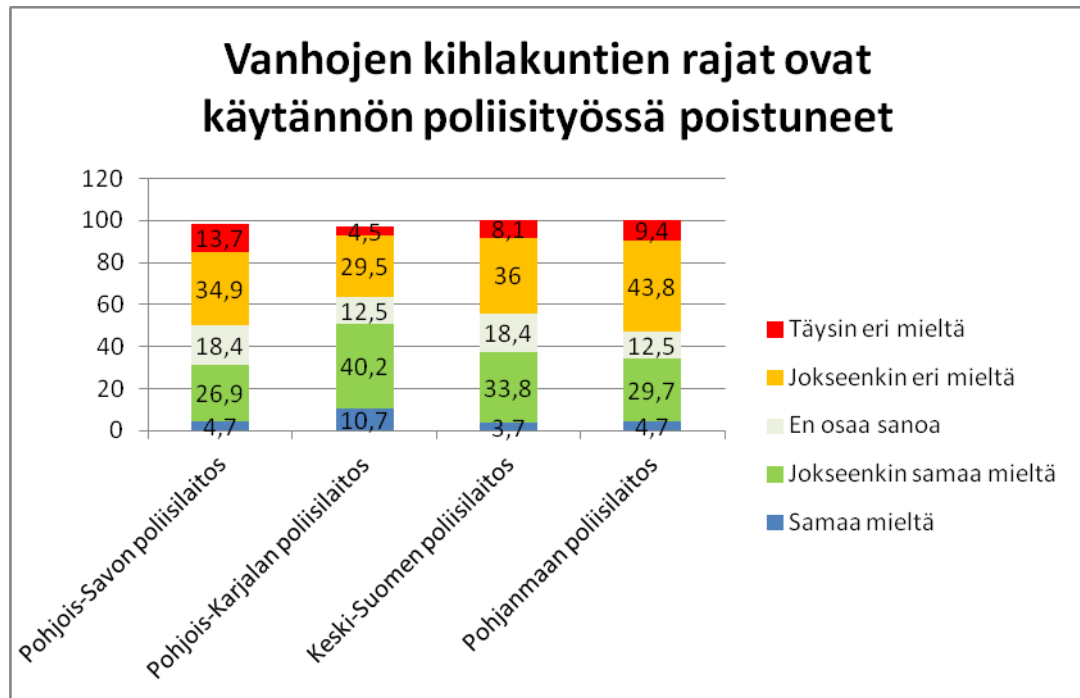
Kuvio 63. Tasapuolisuus päätöksiä tehtäessä. Kaikilla poliisilaitoksilla n. 70 prosenttia henkilöstöstä kokee, etteivät poliisiasemat ole tasapuolisessa asemassa päätöksiä valmisteltaessa tai niitä tehtäessä. (Kysely 2009).



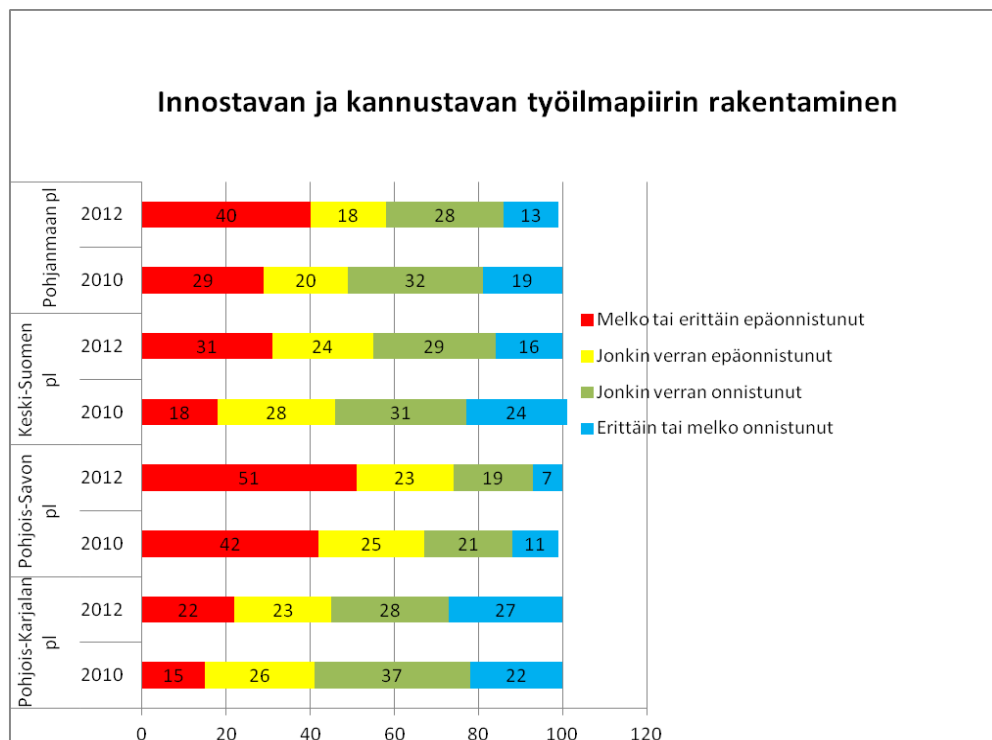
Kuvio 64. Poliisilaitoksen vision tunteminen. Pohjois-Karjalan poliisilaitos on vastaajien mielestä parhaiten onnistunut tuomaan esille poliisilaitoksen vision ja seuraavina Pohjanmaan, Pohjois-Savon ja Keski-Suomen poliisilaitokset. Positiivista on, että kaikilla poliisilaitoksilla yli 50% tuntee vision. (Kysely 2009).



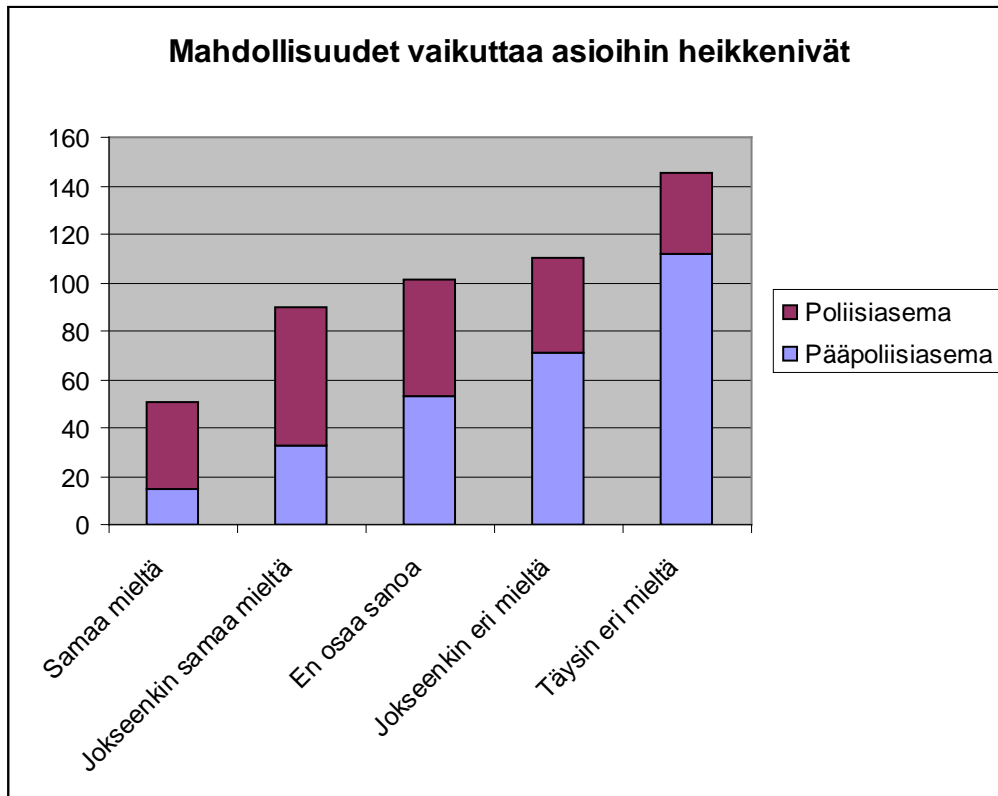
Kuvio 65. Poliisilaitoksen strategioiden tunteminen. Pohjois-Karjalan poliisilaitos on vastaajien mielestä parhaiten onnistunut tuomaan esille poliisilaitoksen strategiat ja seuraavina Pohjanmaan, Pohjois-Savon ja Keski-Suomen poliisilaitokset. (Kysely 2009).



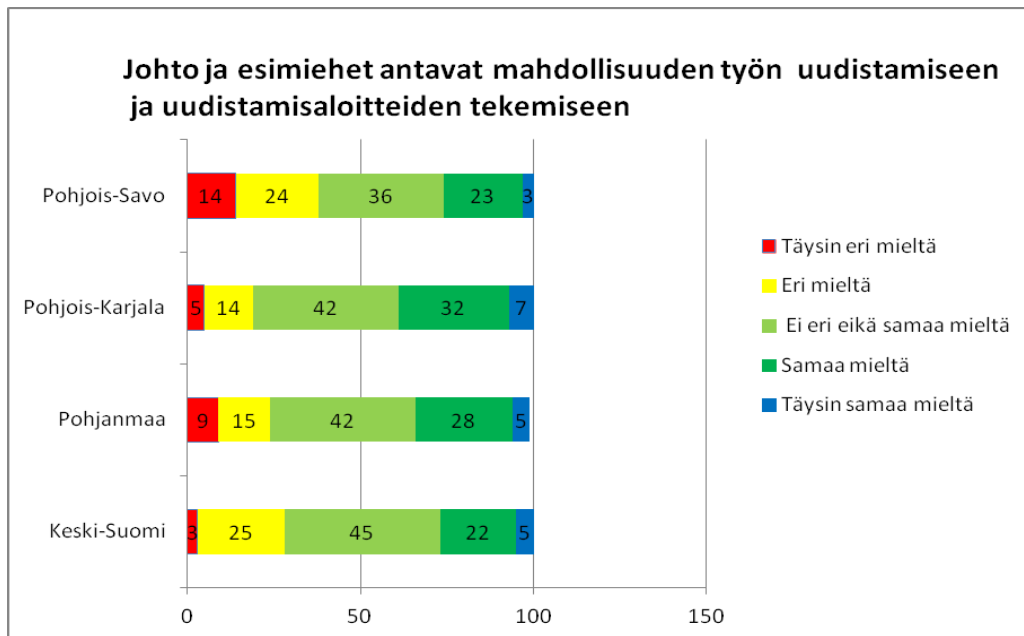
Kuvio 66. Entisten kihlakuntien raja-aitojen madaltuminen. Pohjois-Karjalan poliisilaitos on vastaajien mielestä parhaiten onnistunut poistamaan vanhat kihlakunnanrajat poliisityössä, seuraavina Keski-Suomen, Pohjanmaan ja Pohjois-Savon poliisilaitokset. (Kysely 2009).



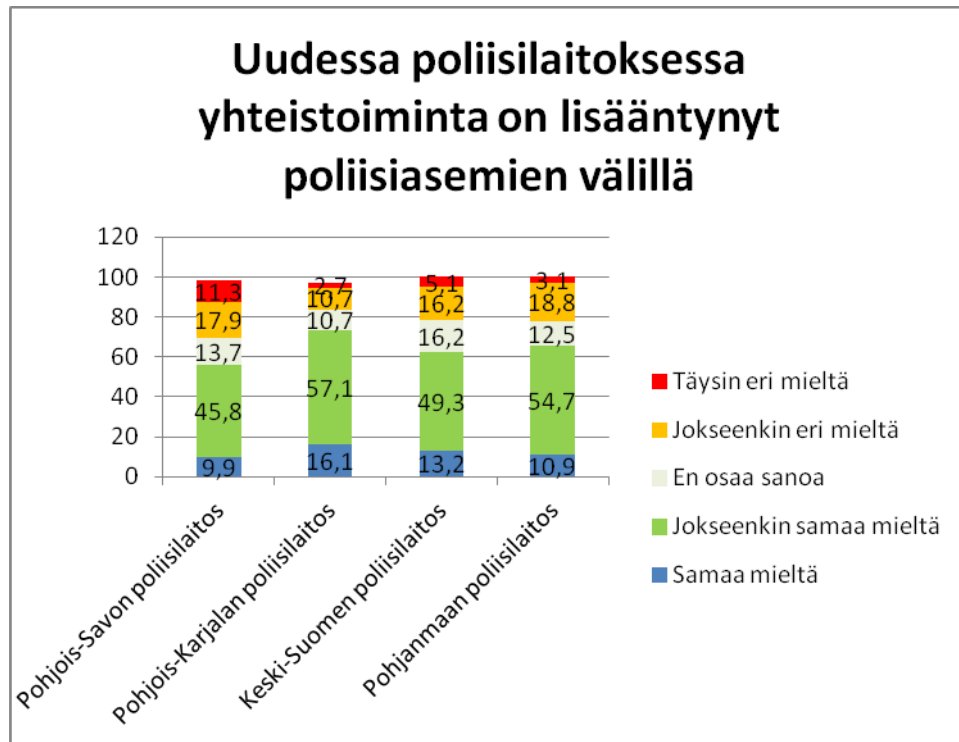
Kuvio 67. Innostavan ja kannustavan työilmapiirin rakentaminen. Pohjois-Karjalan poliisilaitos on tässä parhaiten onnistunut, seuraavina järjestyksessä Keski-Suomen, Pohjanmaan ja Pohjois-Savon poliisilaitokset. Poliisilaitoskohtaiset erot ovat merkittävät. (Poliisin henkilöstöbarometri).



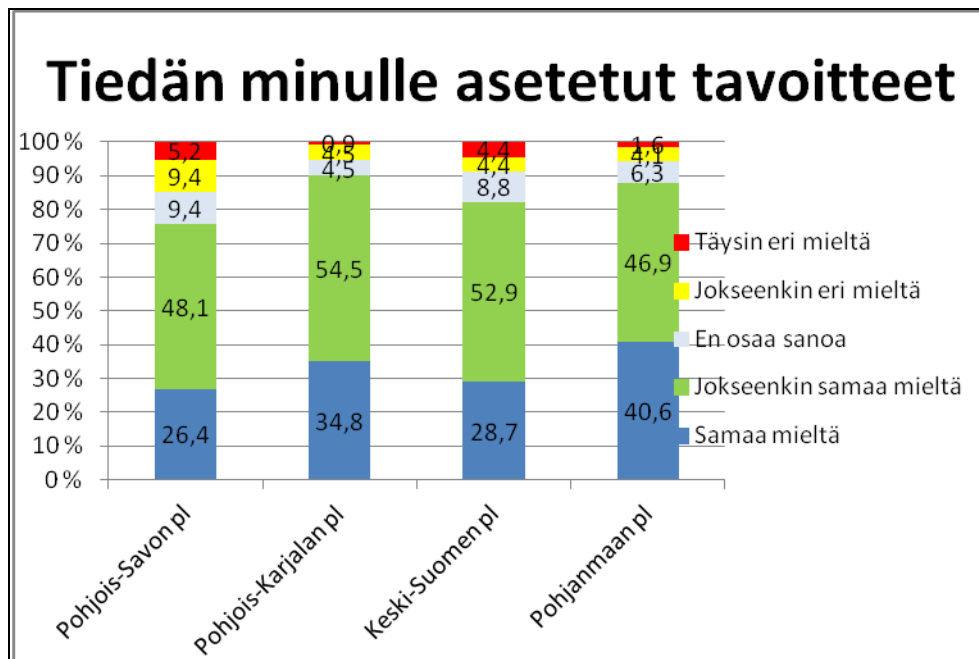
Kuvio 68. Asioihin vaikuttamismahdollisuudet. Vastaajien mielestä vaikuttamismahdollisuudet heikkenivät enemmän muilla kuin pääpoliisiasemilla. (Kysely 2009).



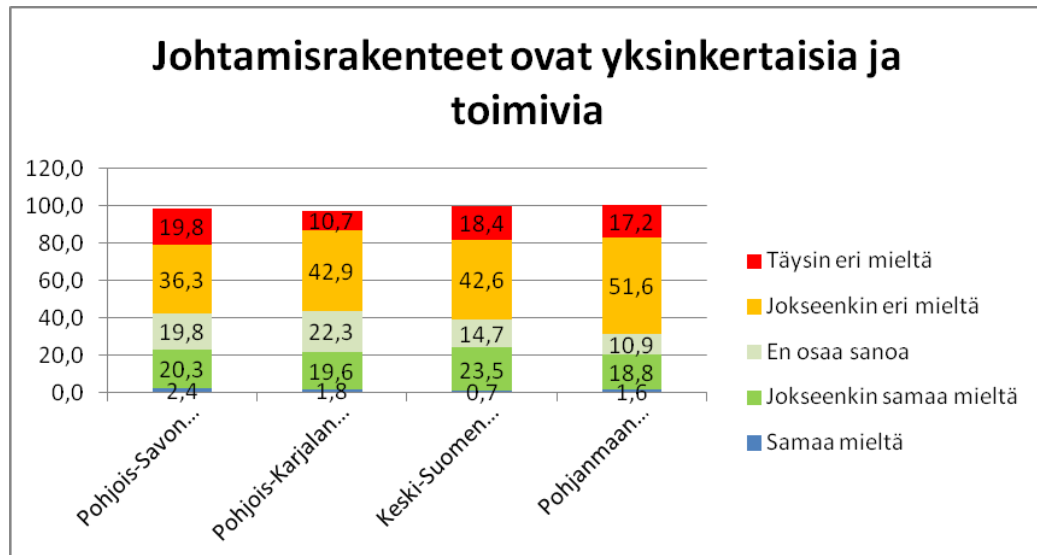
Kuvio 69. Johdon aktiivisuus yhteistoiminnassa. Aktiivisin poliisilaitos yhteistyön ylläpitämisessä on vastaajien mukaan ollut Pohjois-Karjalan poliisilaitos ja seuraavina Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Pohjois-Savon poliisilaitokset. (Poliisin henkilöstöbarometri).



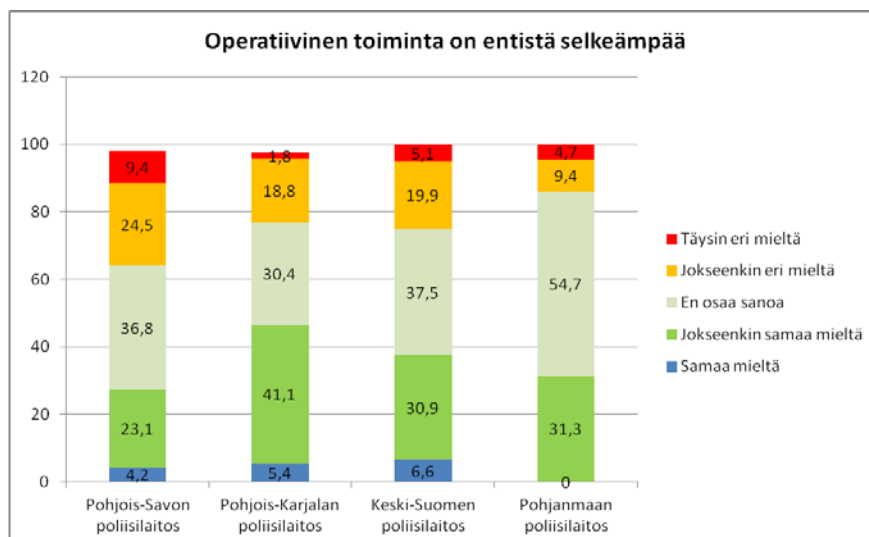
Kuvio 70. Poliisiasemien välinen yhteistoiminta. Vastaajien mielestä parhaiten on onnistunut Pohjois-Karjalan poliisilaitos ja seuraavina Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Pohjois-Savon poliisilaitokset. (Kysely 2009).



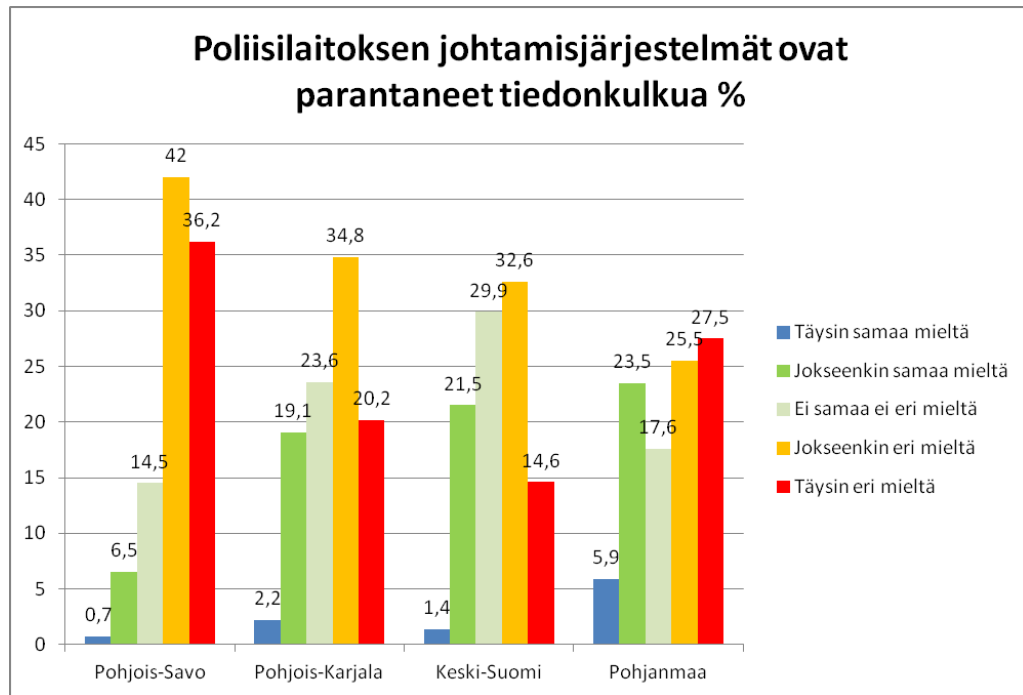
Kuvio 71. Pohjois-Karjalan poliisilaitos on vastaajien mielestä parhaiten onnistunut asettamaan henkilöstölle yksilökohtaiset tavoitteet ja seuraavina Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Pohjois-Savon poliisilaitokset. (Kysely 2009).



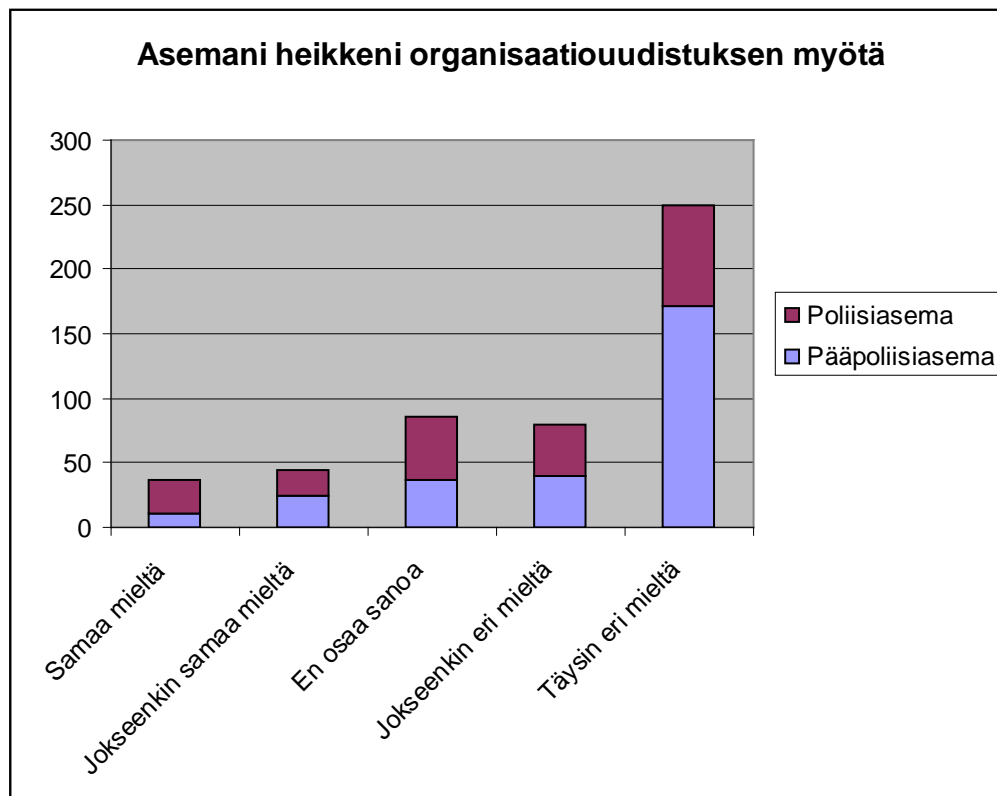
Kuvio 72. Johtamisrakenteita ei pidetä selkeinä. Parhaiten on onnistunut Pohjois-Karjalan poliisilaitos, mutta sielläkään yli 50 prosenttia eivät pidä rakenteita yksinkertaisena ja toimivina. Näyttäisi siltä, että valtakunnallisesti luodut rakenteet ovat jossakin määrin epäonnistuneet, ja epäonnistuneina sitovat poliisilaitosten toimintoja. (Kysely 2009).



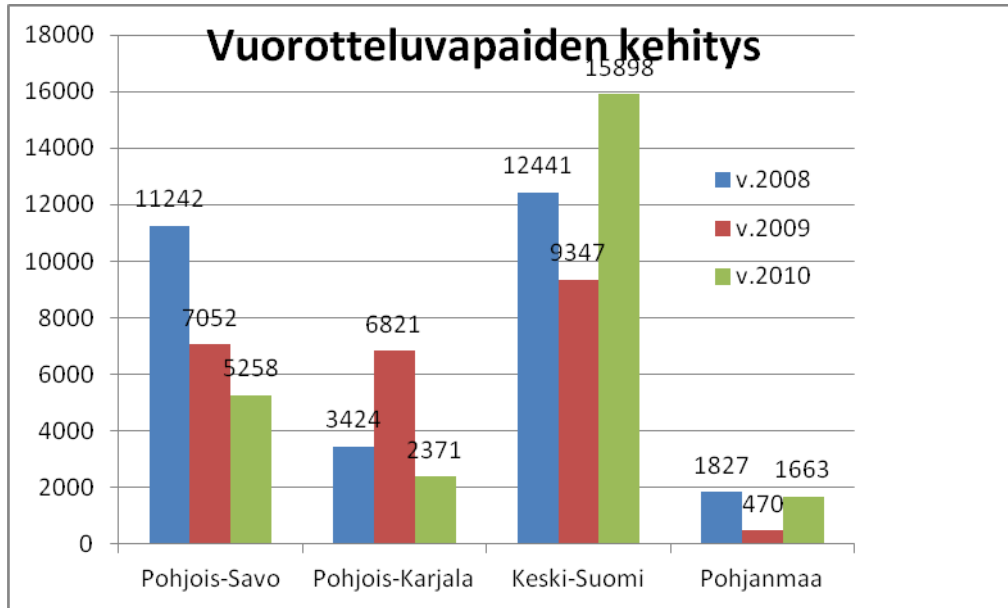
Kuvio 73. Operatiivinen toiminta. Se on vastaajien mielestä kehittynyt. Paras tulos näyttäisi olevan Pohjois-Karjalassa ja sitten Keski-Suomessa, missä saattaa näkyä tilannekeskuksen (TIKE) vaikutus. (Kysely 2009).



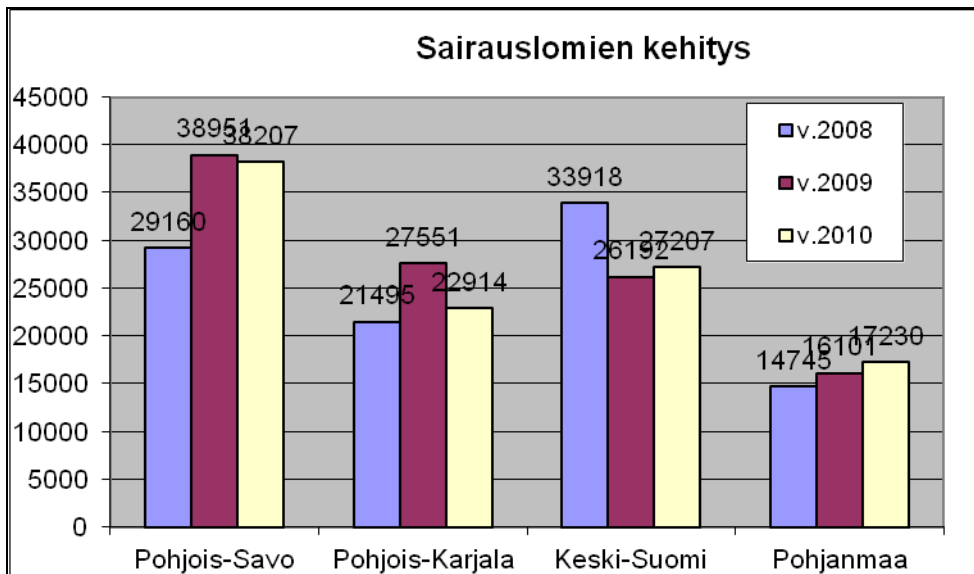
Kuvio 74. Tiedonkulun kokemisessa näyttäisi poliisilaitosten kohdalla olevan eroja. Keskitetyssä byrokraattisessa järjestelmässä tiedonkulku ei teoriakaan mukaan toimi hyvin. Tiedonkulua voidaan vallitsevassa järjestelmässäkin edesauttaa palaverikäytännöillä. (Kysely 2009; ks. myös liite 6).



Kuvio 75. Aseman heikkeneminen organisaatiouudistuksessa. koettiin enemmän heikentyneen muilla kuin pääpoliisiasemilla. (Kysely 2009).

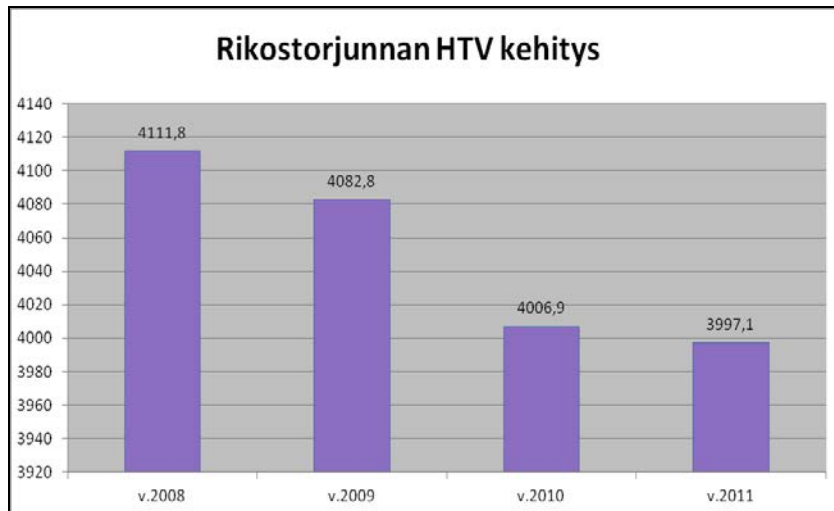


Kuvio 76. Vuorotteluvapaiden määrää ja kehitystä on tarkasteltava poliisilaitoksen sisäisenä kehityksenä, koska poliisilaitosten henkilöstömäärä on erilainen. Keski-Suomi ja Pohjois-Savo ovat henkilöstömäärältään lähes verrannollisia. Pohjois-Karjala ja Pohjanmaa ovat henkilöstömäärältään pienempiä. (PolStat).

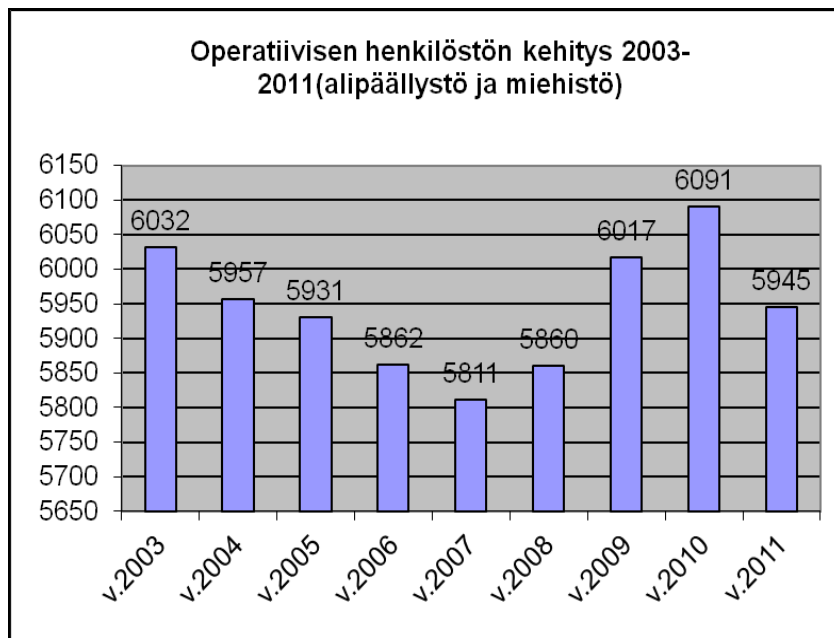


Kuvio 77. Sairauslomien kehitystä vertailtava poliisilaitoksittain henkilöstön määrän erilaisuuden vuoksi. (PolStat).

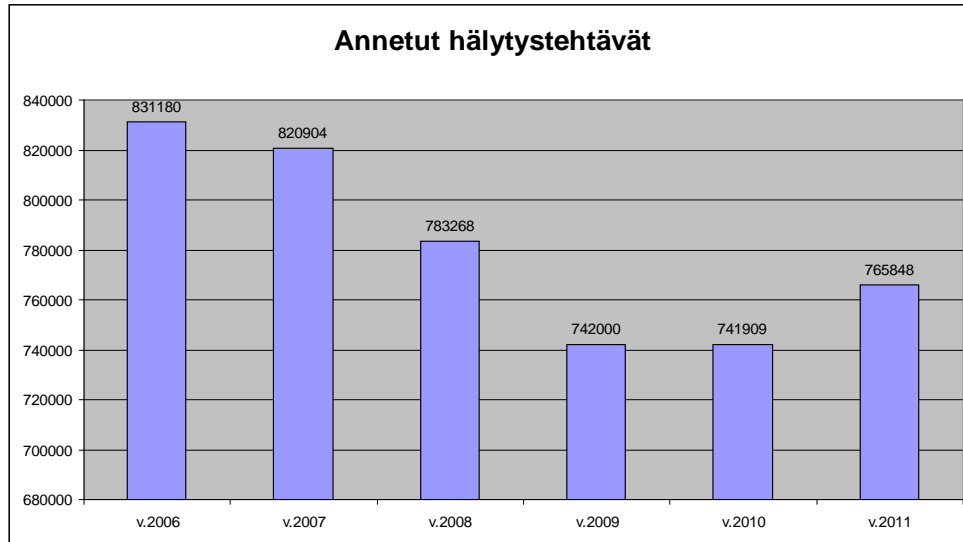




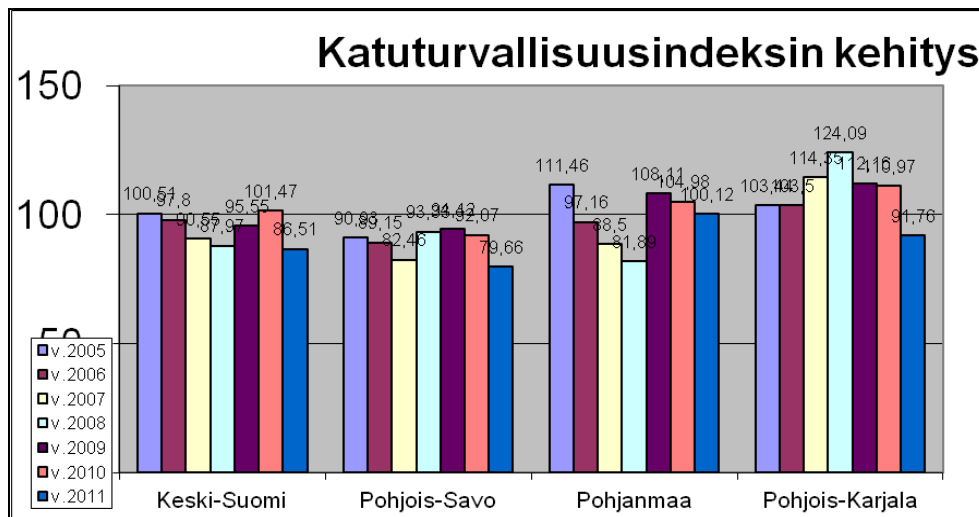
Kuvio 78. Rikostorjunnan HTV:n määrissä on tapahtunut valtakunnallisesti pientä laskua. (PolStat).



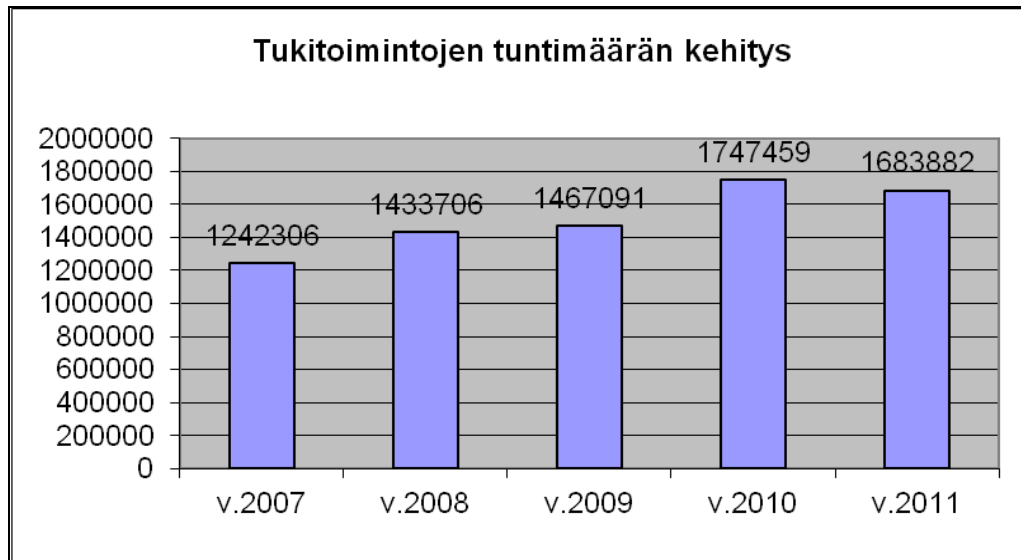
Kuvio 79. Operatiivisen henkilöstön määrällinen kehitys. Operatiivisen henkilöstön määrässä on paikallispoliisissa tapahtunut vuosien kuluessa vain pieniä vaihteluita. Historiallisesti tarkasteltuna vuonna 1972 oli paikallispoliisissa operatiivista henkilöstöä saman verran kuin 2011, joten merkittäviä muutoksia operatiivisella tasolla ei ole tapahtunut, muutokset ovat lähinnä hallintohenkilöstön määrissä. (PolStat).



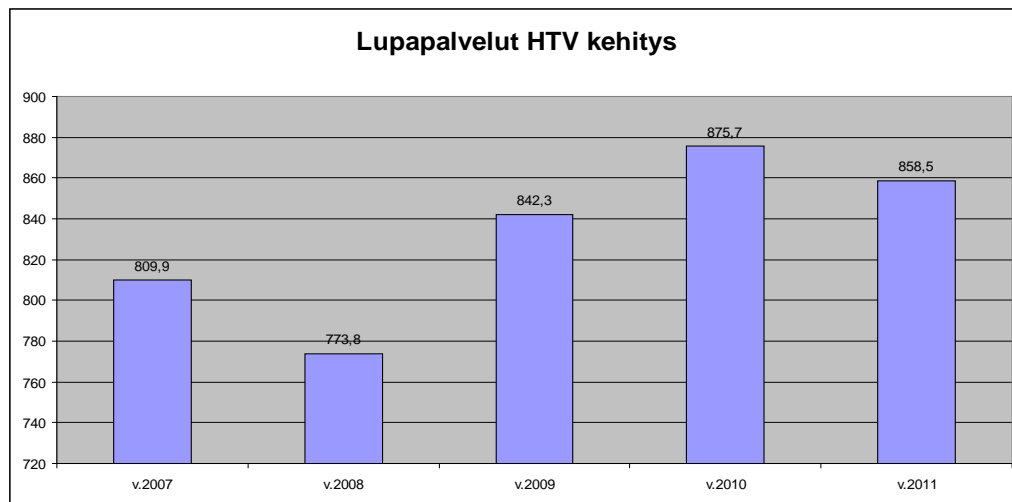
Kuvio 80. Hälytystehtävien määrä. Annettujen hälytystehtävien suunta on ollut valtakunnassa laskeva. (PolStat).



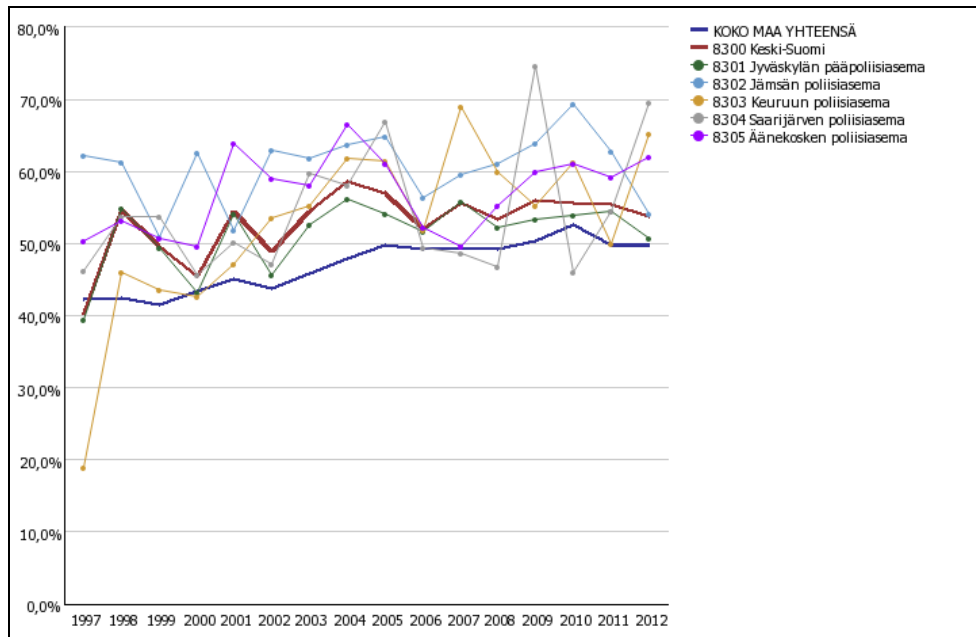
Kuvio 81. Katururvallisuusindeksin kehitys. Mitä pienempi indeksiluku, niin sitä huonompi katururvallisuus. Lähtö tilanteesta v. 2008, Pohjanmaan poliisilaitosta lukuun ottamatta, jokaisen tutkimuksen kohteena olleen poliisilaitoksen katururvallisuus on heikentynyt. Katururvallisuusindeksi koostuu ryöstöjen, pahoinpitelyiden, vahingontekojen, ratti- ja liikennejuopumusten lukumäärästä suhteutettuna väestömäärään. (PolStat).



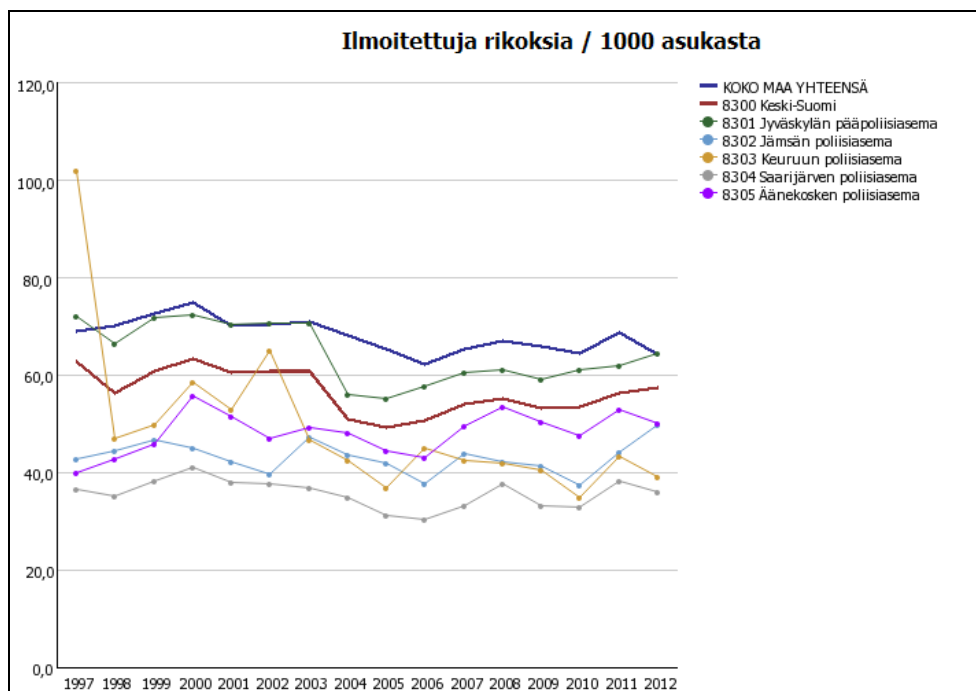
Kuvio 82. Tukitoimintoihin on käytetty koko maassa enemmän tunteja uuden organisaation myötä. Byrokraattisen organisaation ominaisuuksiin liittyy tukitoimintojen kasvava määrä. (PolStat).



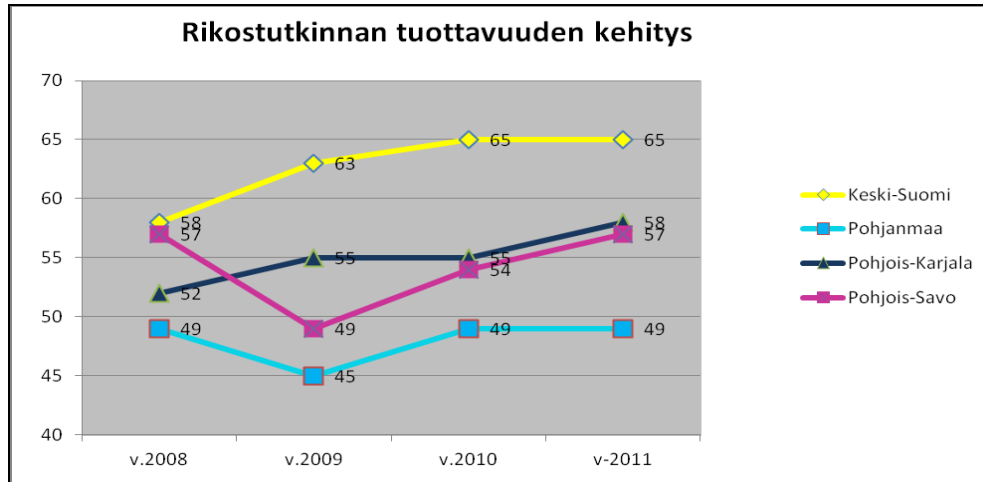
Kuvio 83. Lupapalveluun käytettävien HTV:t ovat koko valtakunnassa lisääntyneet, vaikka tavoite oli päinvastainen. Jäykkien linjaorganisaatioiden perustaminen aiheutti operatiivisen poliisihenkilöstön siirtämistä lupahallintoon. (PolStat).



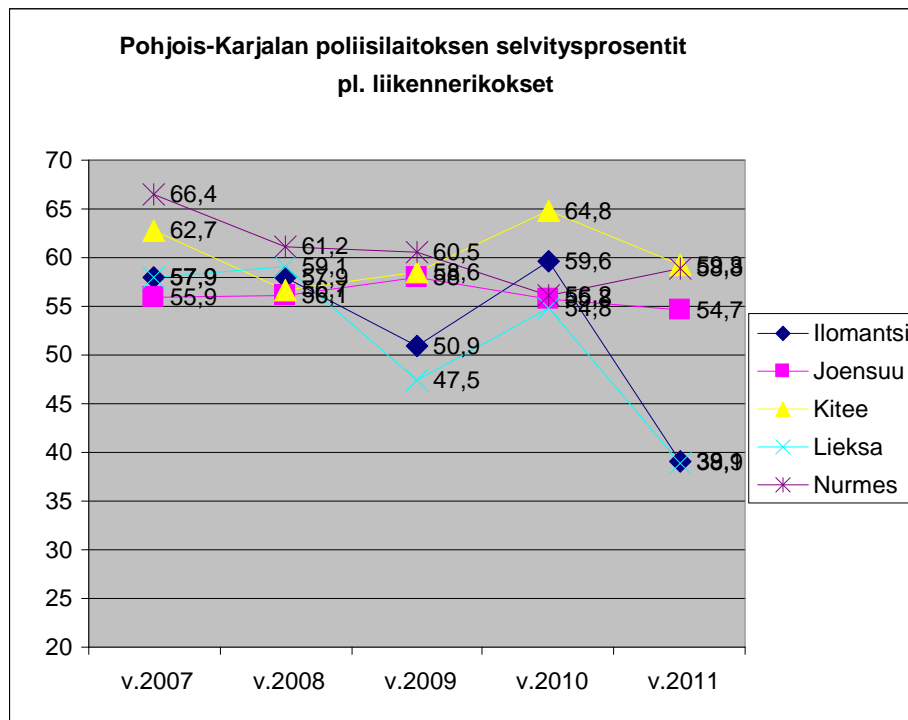
Kuvio 84. Rikoslakirikosten selvitysprosenttien muutos. Suomessa on kihlakunnan alkuajoista saakka jatkunut suhteellisen tasainen selvitysprosenttien kehitys. Huomioitava on, että ilmoitettujen rikosten määrä on laskenut samanaikaisesti. (Kuva 88b). Vertailussa Keski-Suomi. (PolStat).



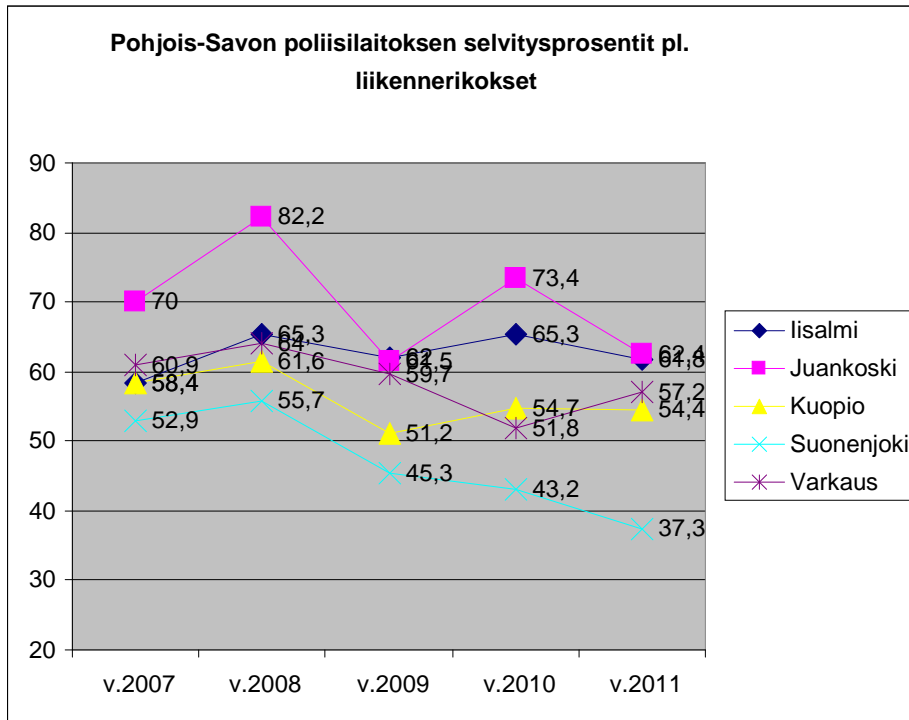
Kuvio 85. Ilmoitettujen rikosten kehitys. (PolStat).



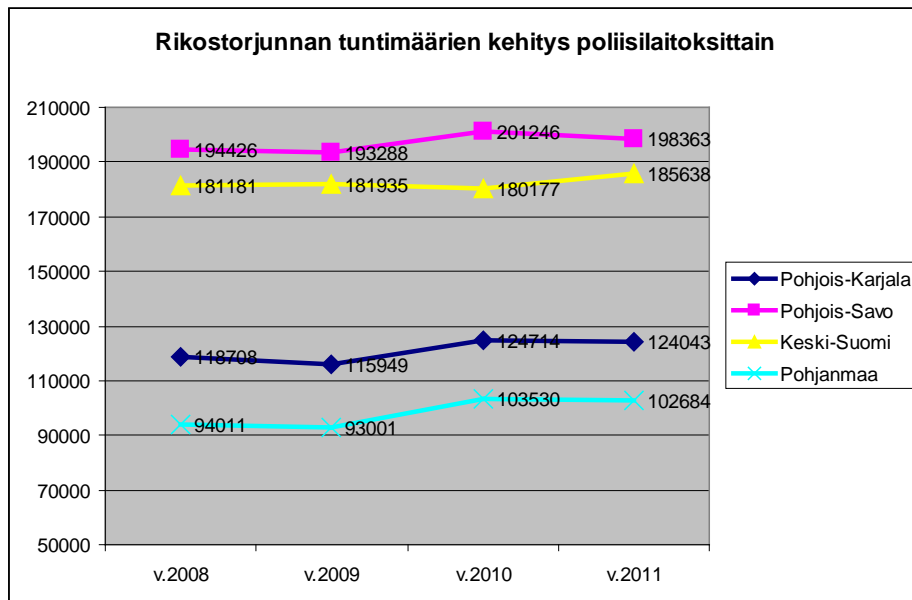
Kuvio 86. Rikostutkinnan tuottavuus. Rikostutkinnan tuottavuus mitataan siten, että henkilötyövuodet (HTV) suhteutetaan selvitettyjen rikosten määrään. Tuottavuus näyttää siis nousevan vaikka selvitysprosentit laskevat. Katso kuviot, 90-97. (PolStat).



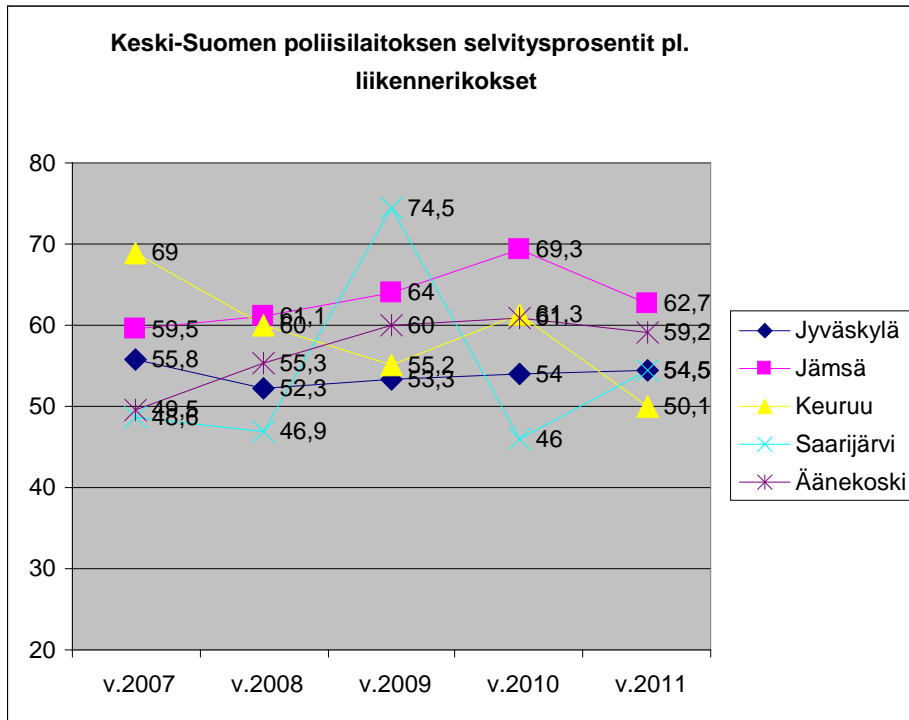
Kuvio 87. Pohjois-Karjalan selvitysprosenttien kehitys. Suurin muutos poliisilaitoksessa on tapahtunut Lieksan ja Iloantsin alueiden kohdalla, joissa tutkinnanjohtajuus hoidetaan etänä Nurmekselta ja Joensuusta. Poliisiasemakohtaisissa selvitysprosentteissa on suurimmillaan 20,4 prosenttiyksikön ero. (PolStat).



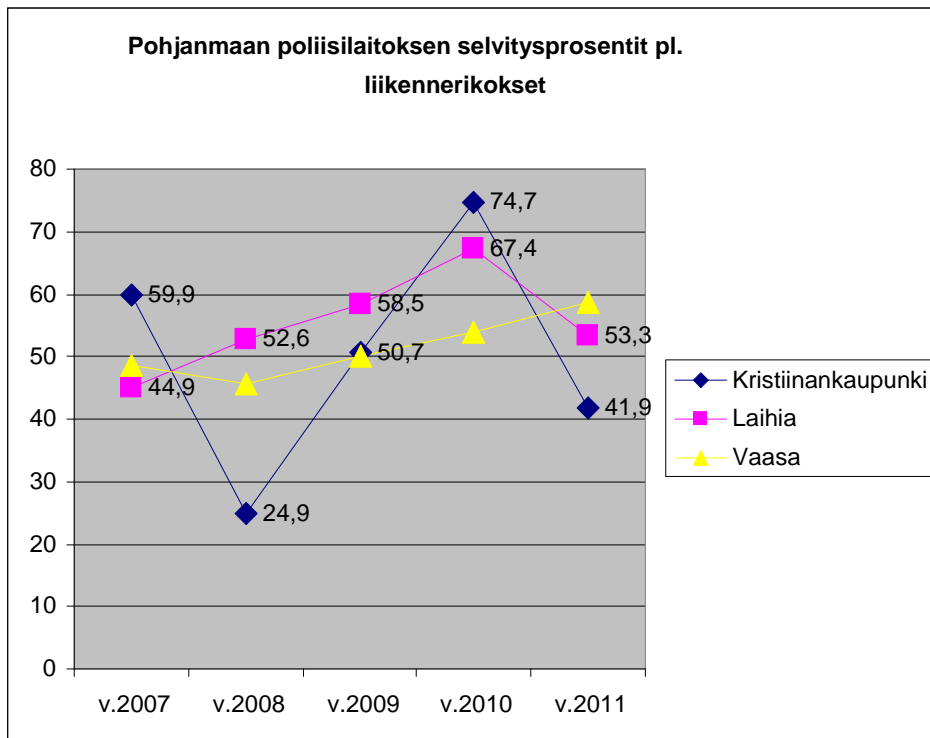
Kuvio 88. Pohjois-Savon selvitysprosenttien kehitys. Suurin muutos poliisilaitoksessa on tapahtunut Suonenjoen alueen osalta, joissa tutkintaresursseja on hieman muutettu (Kuvio 96) ja tutkinnanjohtajuus on siirretty Kuopioon etänä hoidettavaksi. Varkauden alueen muutosta selvitysprosentteissa vuonna 2010 selittää osaltaan se, että pienen resurssikevennyksen lisäksi tutkinnanjohtajuuden hoitaminen tapahtui tuolloin osin etäjohtamisena. Poliisiasemakohtaisissa selvitysprosentteissa on vuonna 2011 17,8 prosenttiyksikön ero. (PolStat).



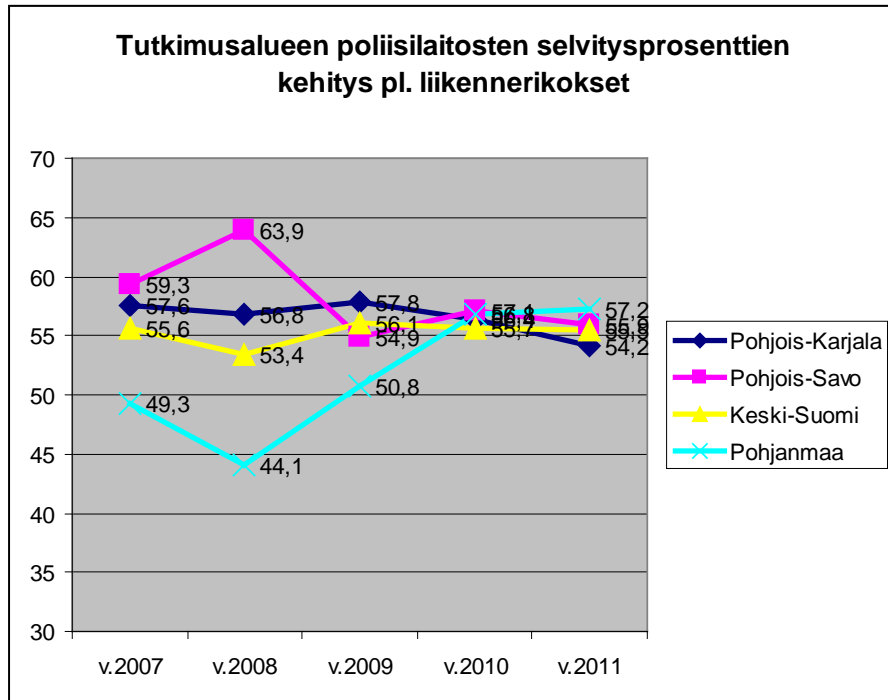
Kuvio 89. Rikostorjunnan tuntimäärien kehitys. (PolStat).



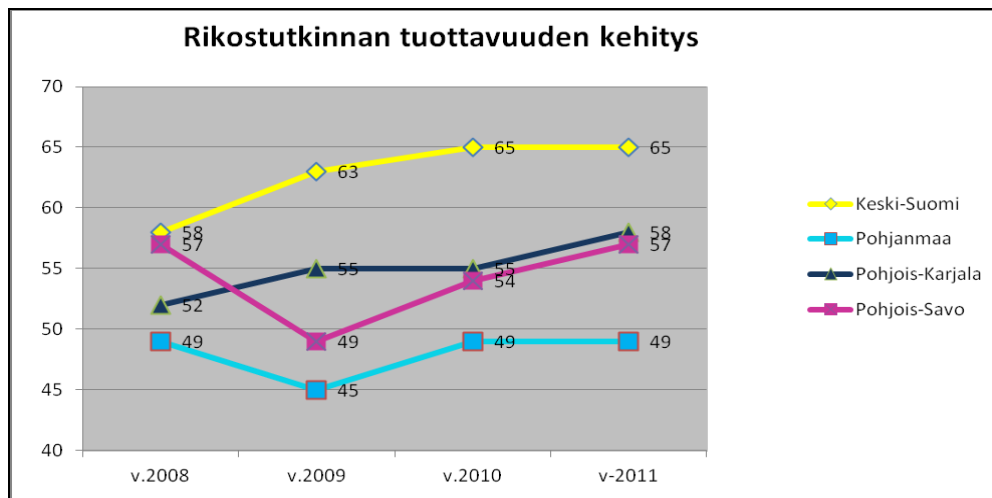
Kuvio 90. Keski-Suomen selvitysprosenttien kehitys. Poliisiasemakohtaisissa selvitysprosentteissa on vuonna 2011 ollut suurimmillaan 12,6 prosenttiyksikön ero. (PolStat).



Kuvio 91. Pohjanmaan poliisilaitoksen selvitysprosenttien kehitys. (PolStat).

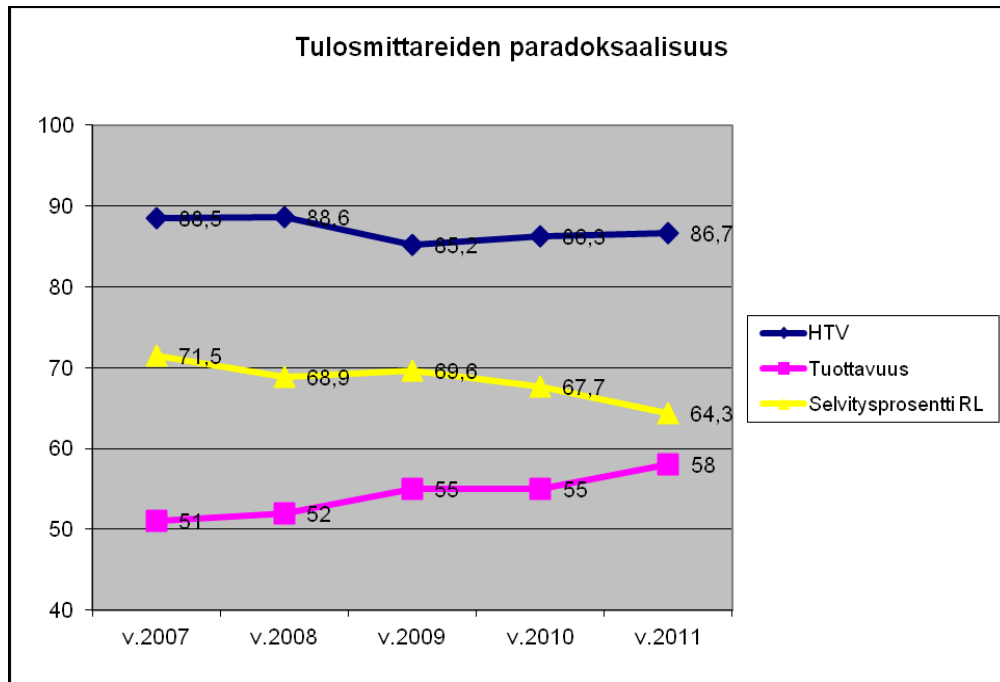


Kuvio 92. Rikosten selvitysprosentit. Poliisilaitoskohtaisessa vertailussa on havaittavissa, että selvitysprosentit ovat lähentyneet toisiaan. (PolStat).

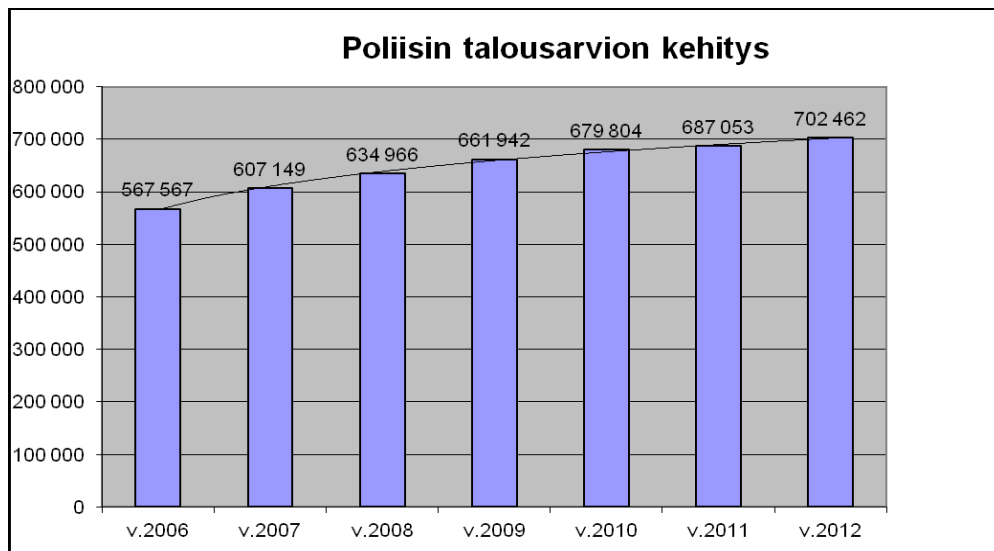


Kuvio 93. Rikostutkinnan tuottavuus. Poliisilaitoskohtaisessa vertailussa tuottavuuden suhteen on eroja. Rikostutkinnan tuottavuusmittari on ongelmallinen, Pohjanmaalla on poliisilaitosten paras selvitysprosentti, mutta tuottavuusmittari näyttää huonointa tulosta. Katso kuvio 94. (PolStat).

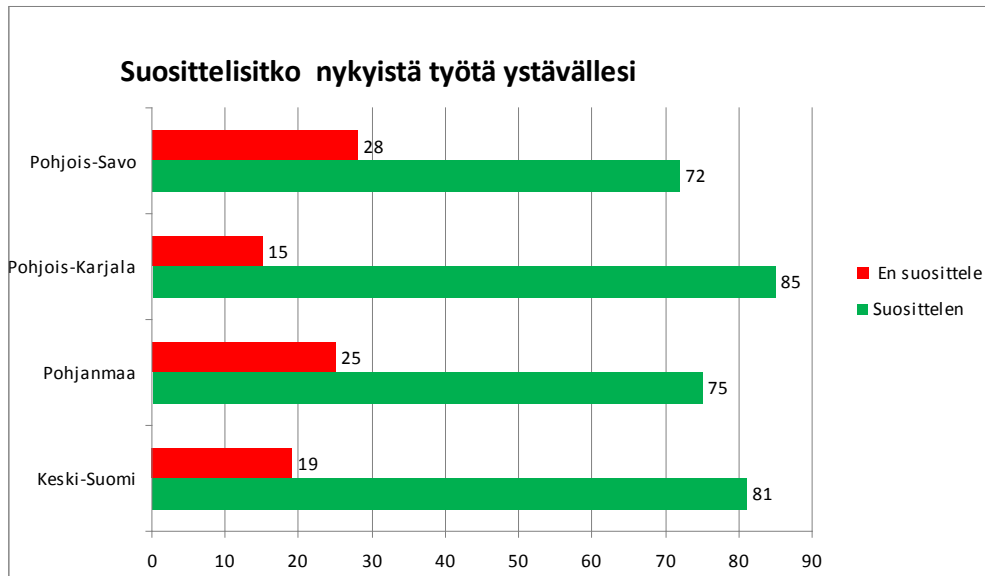




Kuvio 94. Tuottavuuden mittaamisen paradoksi. Kansalaisnäkökulmasta tuloskehitys heikkenee rikosten selvitysprosentin heikkenemisen myötä, mutta organisaatio näkökulmasta tulokset paranevat, vaikka selvitysprosentit laskevat, koska tutkintaan käytetään vähemmän resursseja. (PolStat).

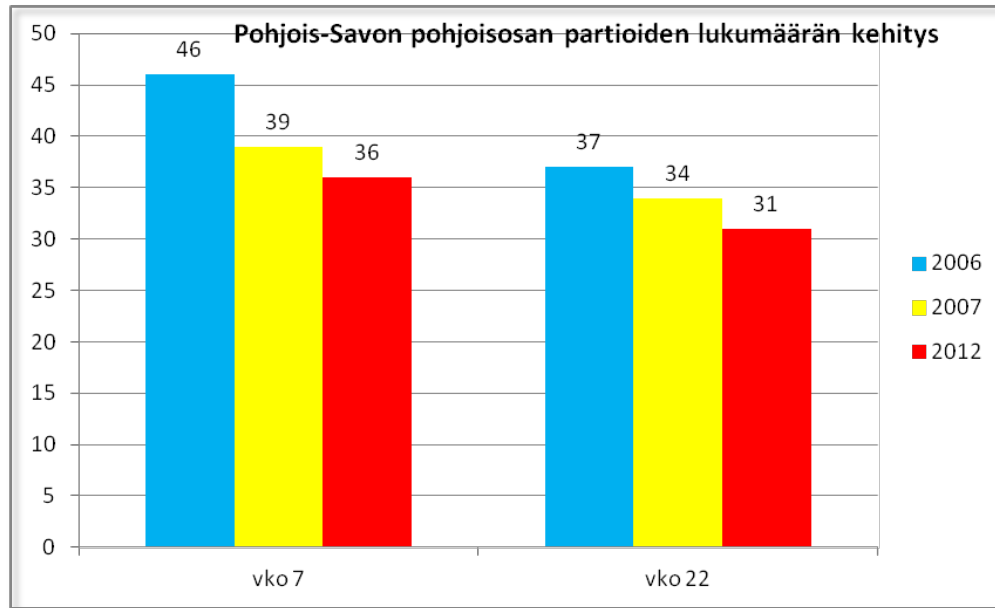


Kuvio 95. Poliisin talousarvion kehitys 2006-2012. Poliisin talousarviossa ei näy juuri notkahduksia. (PolStat).

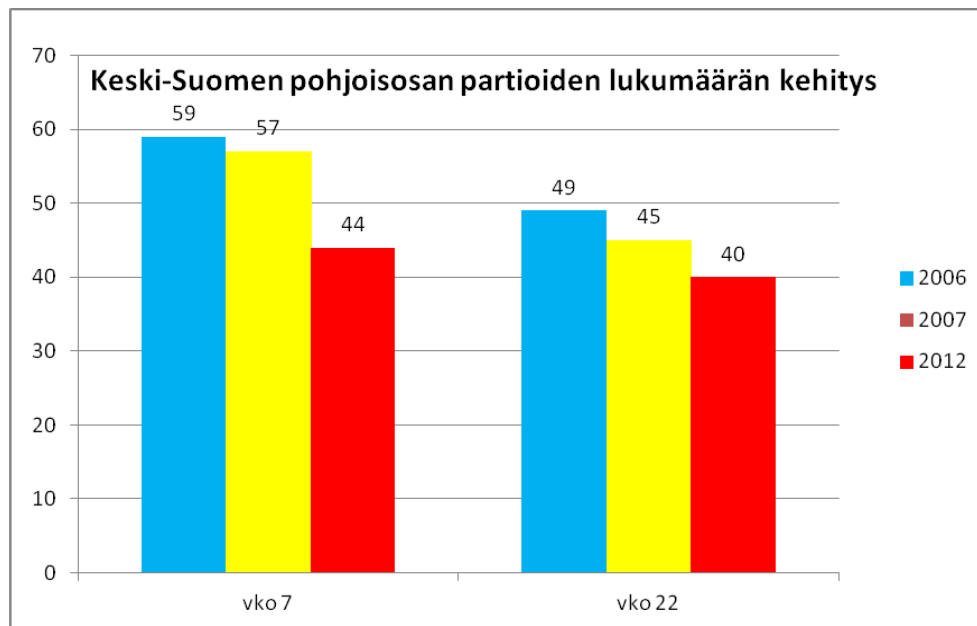


Kuvio 96. Työpaikan imuvoimaisuus. Pohjois-Karjalan poliisilaitoksen henkilöstö näyttäisi eniten mieltynään työpaikkaansa subjektiivisella mittarilla mitattuna. (Poliisin henkilöstöbarometri).

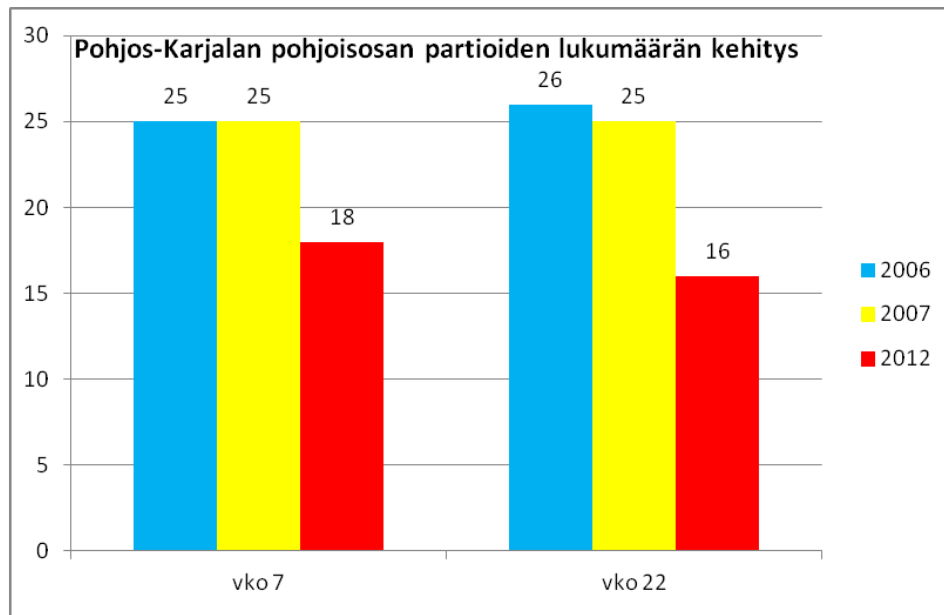
## Liite 2 Partioiden määrän ja muun rakenteen kehitys



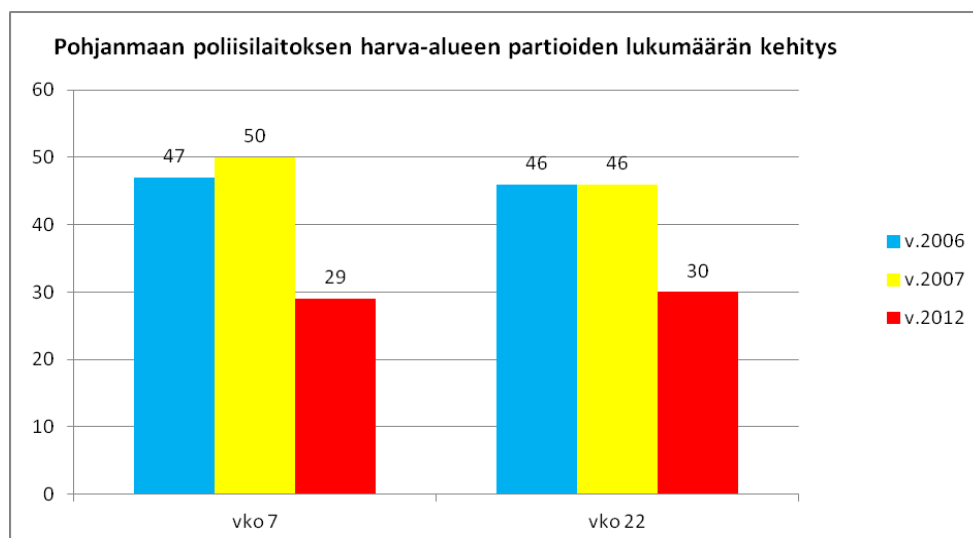
Kuvio 97. Pohjois-Savon Kuopion yläpuolinen alue hoidetaan viikoittain enimmillään 21,7 prosenttia pienemmillä resursseilla. Laskenta tehty viikoilta 7 ja 22. (Poliisilaitoksen työvuorolistat).



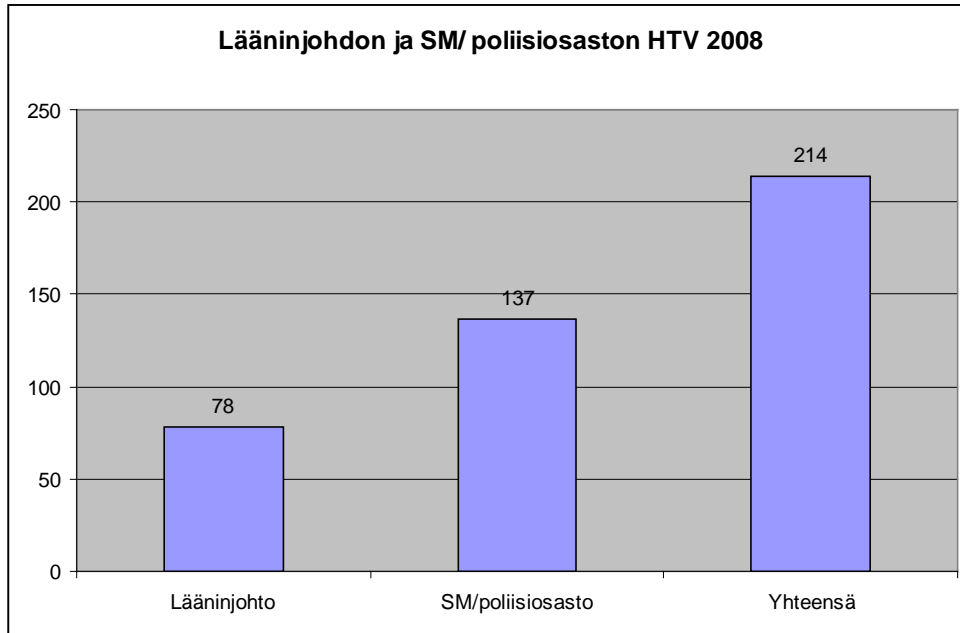
Kuvio 98. Keski-Suomen pohjoisalueella viikoittaiset hälytyspartiot ovat vähentyneet enimmillään 25,4 prosenttia. Laskenta tehty viikoilta 7 ja 22. (Poliisilaitoksen työvuorolistat).



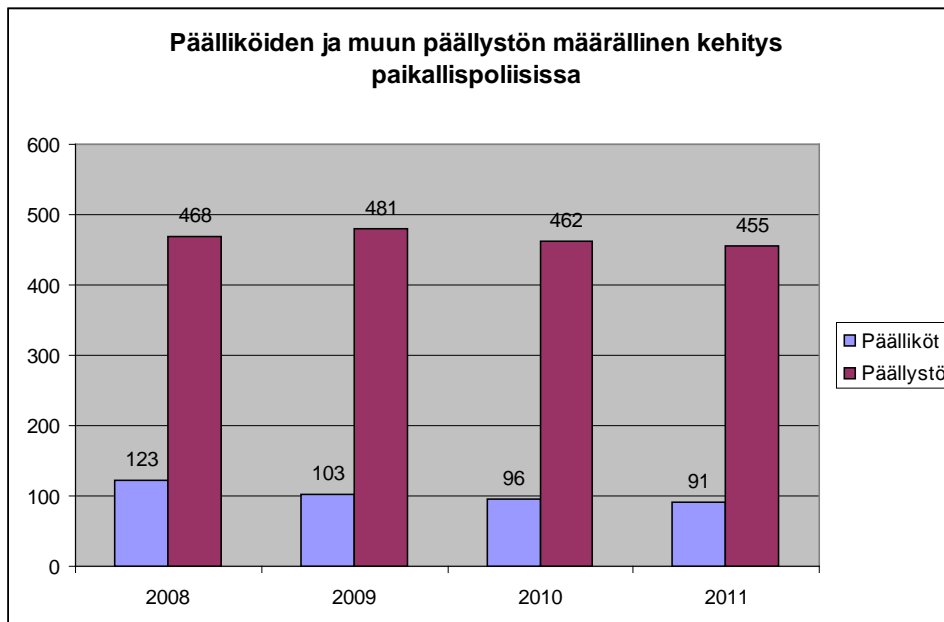
Kuvio 99. Pohjois-Karjalan pohjoisen alueen hälytykset hoidetaan PORA I -vaiheen myötä viikoittain jopa 38,5 prosenttia pienimmällä partiomäärällä. Laskenta tehty viikoilta 7 ja 22. (Poliisilaitoksen työvuorolistat).



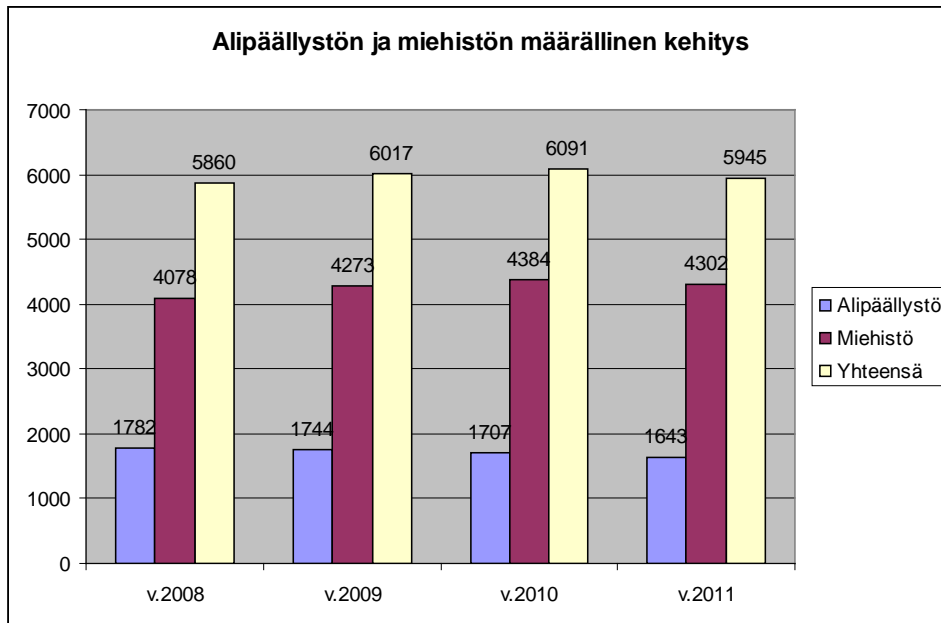
Kuvio 100. Pohjanmaan poliisilaitoksella harva-alueella on viikoittaisten partioiden määrässä tapahtunut enimmillään 38,3 prosentin vähennys satunnaisesti valituilta viikoilta. Laskenta tehty viikoilta 7 ja 22. (Poliisilaitoksen työvuorolistat).



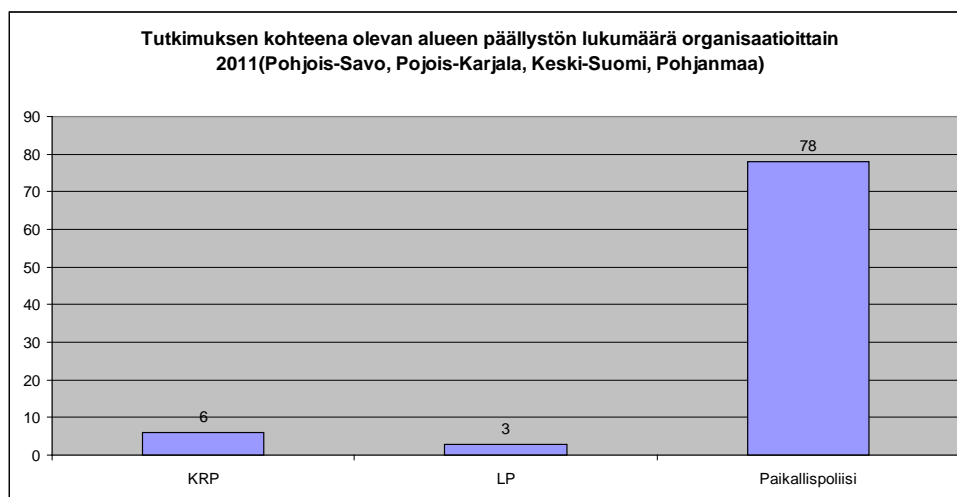
Kuvio 101. Keskushallinnon ja väliportaahan hallintojen HTV:n määrät ennen organisaatio-uudistusta. (PolStat).



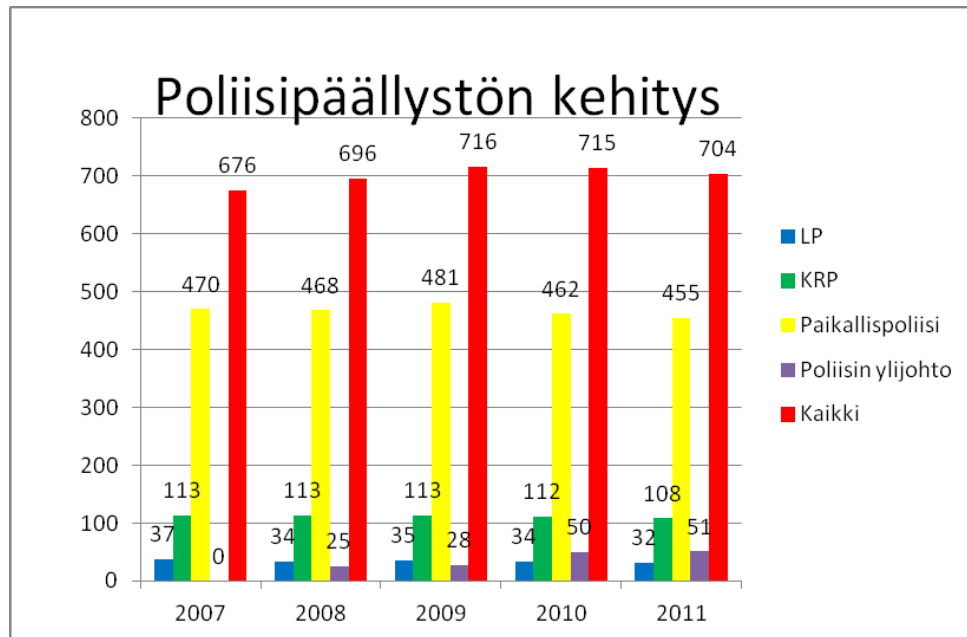
Kuvio 102. Päälliköt ja muu päällystö. Kuvioista ei ilmene ne virat, jotka ovat muuttuneet, esimerkiksi lakimiehenviroiksi. (PolStat).



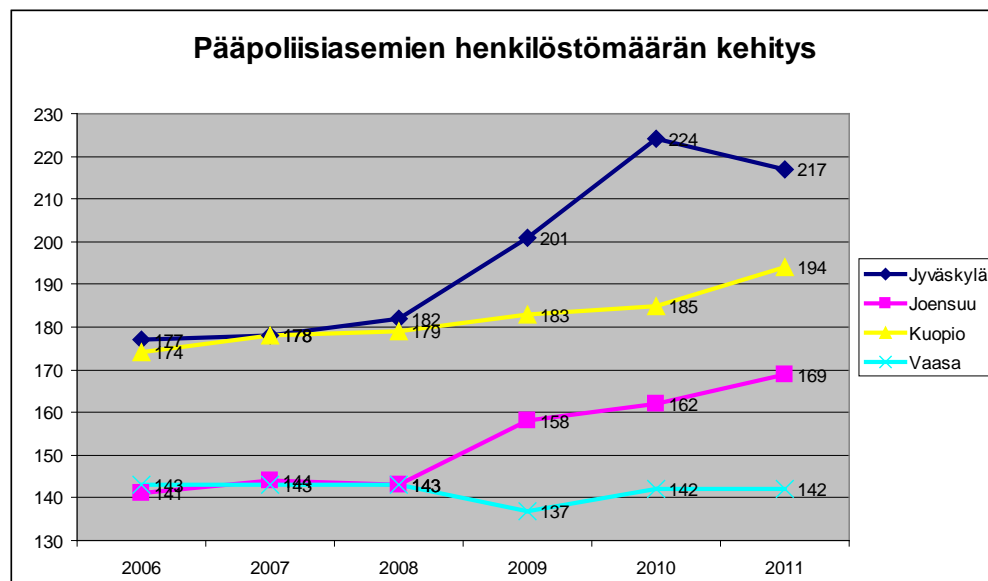
Kuvio 103. Alipäällisyttö ja miehistö. Operatiivisen alipäällisyttön ja miehistön määrällinen taso on pysynyt lähes samalla tasolla vuodesta 1972 (n. 5900). (PolStat).



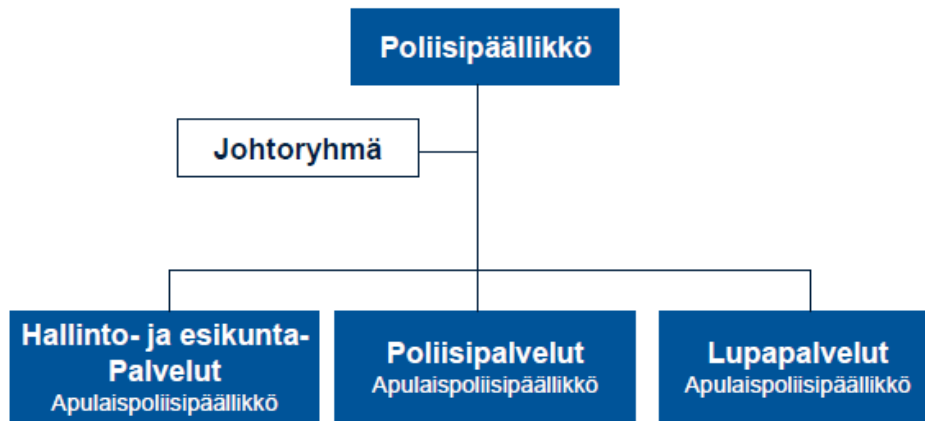
Kuvio 104. Päällisyttön(ml. päälliköt) jakauma tutkimusalueella organisaatioittain. (PolStat).



Kuvio 105. Poliisipäälylystön määrällinen kehitys valtakunnallisesti. (PolStat).



Kuvio 106. Pääpoliisiasemien henkilöstön kehitys. Keskittämämmissä on merkittäviä poliisilaitoskohtaisia eroja. (PolStat).



Kuvio 107. Poliisin keskusjohdon linjaama organisaatiomalli.



## Liite 3 Poliisilaitosten ohjausryhmien rakenteet

### Johto- ja ohjausryhmät

#### Keski-Suomen poliisilaitos

##### Johtoryhmä :

- poliisipäällikkö
- linja- ja sektorijohtajat
- kaksi henkilöstön edustajaa

##### Poliisitoimintalinjan ohjausryhmä

kokoontuu kuukausittain  
 Koostumus:  
 poliisilinjan koko päällystö  
 Liikkuvan poliisin edustaja  
 KRP:n edustaja

##### Sektoripalaverit

- Valvonta - ja hälytystoimintasektori
- Rikostorjuntasektori

#### Pohjois-Karjalan poliisilaitos

##### Johtoryhmä:

- poliisipäällikkö
- yksiköiden päälliköt(linjajohtajat)
- sektorijohtajat
- tiedottaja
- luottamusmies

##### Esimiespalaveri(ohjausryhmä)

koko päällystö  
 osastosihteerit  
 tiedottaja

kokoontuu viikoittain (perjantaisin)

##### Sektoripalaverit

- Valvonta - ja hälytystoimintasektori
- Rikostorjuntasektori

#### Pohjois-Savon poliisilaitos

##### Johtoryhmä

-poliisipäällikkö

- linjajohtajat
- kaksi henkilöstön edustajaa
- kaksi luottamusmiesmiestä
- tiedottaja
- sihteeri
- poliisiaseman esimiehet vuorollaan eli joka neljäs kokous

##### Operatiivinen ohjausryhmä

poliisitoimintalinjan johtaja  
 setorijohtajat(2)  
 sosiaalityöntekijä

##### Sektoripalaverit

- Valvonta - ja hälytystoimintasektori
- Rikostorjuntasektori

#### Pohjanmaan poliisilaitos

##### Johtoryhmä:

- poliisipäällikkö
- linjajohtajat (4)
- sektorijohtajat(2)
- tiedotusvastaava
- henkilöstöedustaja
- sihteeri

##### Operatiivinen johtoryhmä

poliisitoimintalinjan johtaja  
 setorijohtajat(2)  
 poliisiaseman esimiehet  
 ryhmänjohtajat(valvonta- ja hälytyssektori, tutkintasektori)

##### Sektoripalaverit

- Valvonta - ja hälytystoimintasektori
- Rikostorjuntasektori

## Liite 4 Pohjois-Karjalan poliisilaitoksen palaverikalenteri

	MA	TI	KE	TO	PE	LA	SU
<b>Johtoryhmä</b> <i>Jory</i>	13.00 - 15.00 kuukauden viimeinen						
<b>Viikkopalaveri</b> <i>Vipa</i>					9.00 - 9.30		
<b>Esimiespalaveri</b> <i>Epa</i>					9.30 - 11.00		
<b>Poliisiyksiköiden päälystöpäalaveri</b> <i>Jäpä ja Ripa</i>					12.00-14.00 jakson II ja III vt		
<b>Päälliköiden ja yl palaveri</b> <i>Popa</i>					12.00-14.00 jakson I vko		
<b>Analyysipalaveri</b> <i>Apa</i>	13.00 -15.00 jakson II vko						
<b>Työjaksopalaveri</b> <i>Japa</i>			9.00 - 11.00 jakson II vko				
<b>Työnjohtopalaveri järjestyspoliisi</b> <i>Poka</i>	7.10 19.10	7.10 19.10	7.10 19.10	7.10 19.10	7.10 19.10	7.10 19.10	7.10 19.10
<b>Työnjohtopalaveri rikospoliisi</b> <i>Tupa</i>	8.05	8.05	8.05	8.05	8.05	8.05	8.05
<b>Viikkopalaveri</b> <i>Viilu</i>	8.15 - 9.00						
<b>Viikkopalaveri</b> <i>Viiha</i>					11.30 (hallinto) 13.00 (talous)		

Pohjois-Karjalan poliisilaitoksen palaverikalenteri

**Jory:** poliisipäällikkö, apulaispoliisipäälliköt, rikosylikomisario, ylikomisario, henkilöstön edustaja, sihteeri

**Vipa:** työvuorossa oleva henkilöstö; erityisesti työnjohto **Paikka:** Lammintien koulutushuone, **Videoyhteys:** poliisiasemat

**Epa:** poliisipäällikkö, apulaispoliisipäälliköt, poliisipäälystö, toimisto esimiehet, johdon sihteeri, tiedottaja,

**Jäpä ja Ripa:** Yksikön johtajan ja yksikön poliisipäälystö, **Paikka:** Lammintie neuvotteluhuone ja monitoimitila

**Popa:** Poliisiyksiköiden johtajat ja ylikomisariot, **Paikka:** Lammintie neuvotteluhuone

**Apa:** Edustajat: Analyysitiimi, Tarkkailuryhmä, PTR-ryhmä, EET-ryhmä, Nuortentiimi, Popa

**Japa:** Järjestyspoliisin ja rikospoliisin poliisipäälystöjen ja ryhmänjohtajien edustajat, työvuorosuunnittelijat, LP, Raja

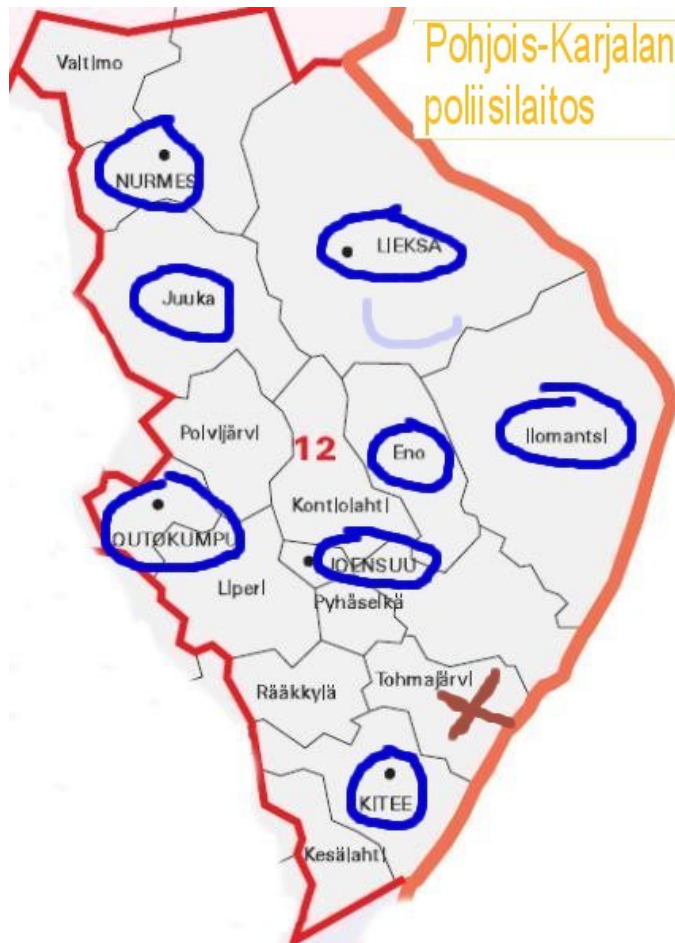
**Poka:** Työvuorossa oleva kentällä toimiva henkilöstö

**Tupa:** Työvuorossa oleva rikostutkinnassa toimiva henkilöstö

**Viilu:** Työvuorossa oleva lupahallinnon henkilöstö **Paikka:** Torikadun neuvottelutila, **Videoyhteys:** poliisiasemille

**Viiha:** Työvuorossa oleva hallintoyksikön henkilöstö. **Paikka:** Hallintoryhmä: Lammintie 1, Talousryhmä; Torikatu 9

## Liite 5 Poliisin eri palvelupisteiden kehitys 2003-2011



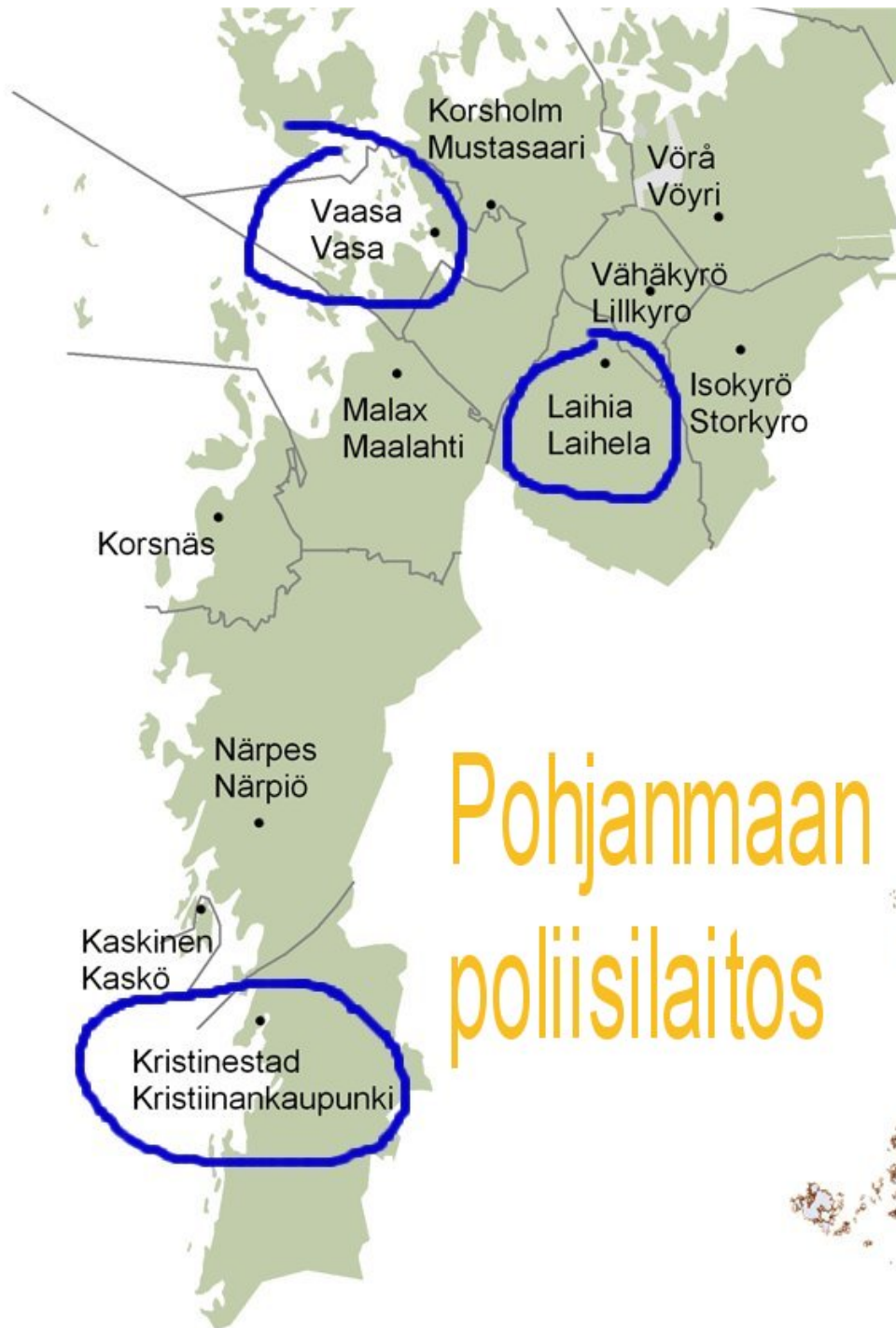
Kuvio 108. Pohjois-Karjalasta on poistettu yksi poliisin toimipiste. Ruksilla on merkitty kunta, josta poliisi on poistunut. Ympyröidyissä kunnissa on vielä paikalliset poliisinpalvelut



Kuvio 109. Pohjois-Savosta on poistettu seitsemän poliisin toimipistettä. Ruksilla on merkitty ne kunnat, joista poliisi on poistunut. Ympyröidyissä kunnissa on vielä paikalliset poliisinpalvelut.

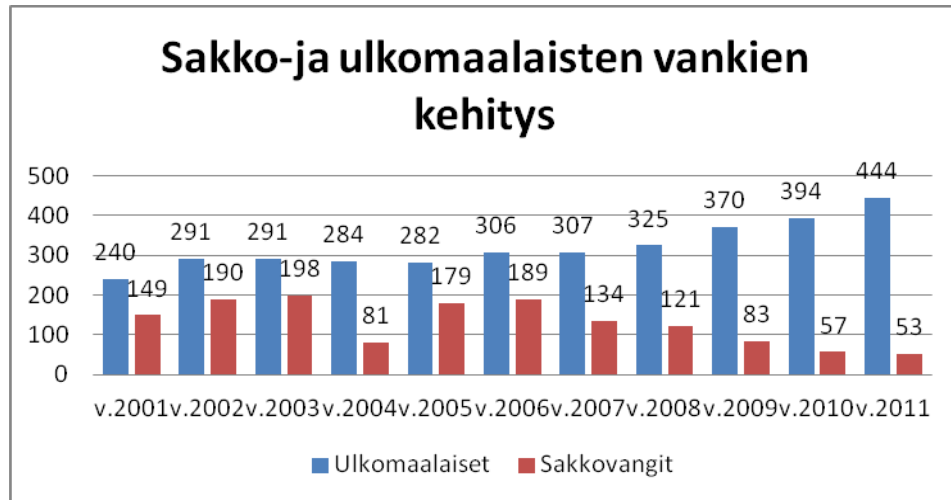


Kuvio 110. Keski-Suomesta on poistunut viisi poliisin toimipistettä. Ruksilla on merkitty ne kunnat, joista poliisi on poistunut. Ympyröidyissä kunnissa on vielä paikalliset poliisinpalvelut.



Kuvio 111. Pohjanmaalta ei ole poistettu poliisiasemia. Ympyröidyissä kunnissa on vielä paikalliset poliisipalvelut.

## Liite 6 Sakko- ja ulkomaalaisvankien kehitys



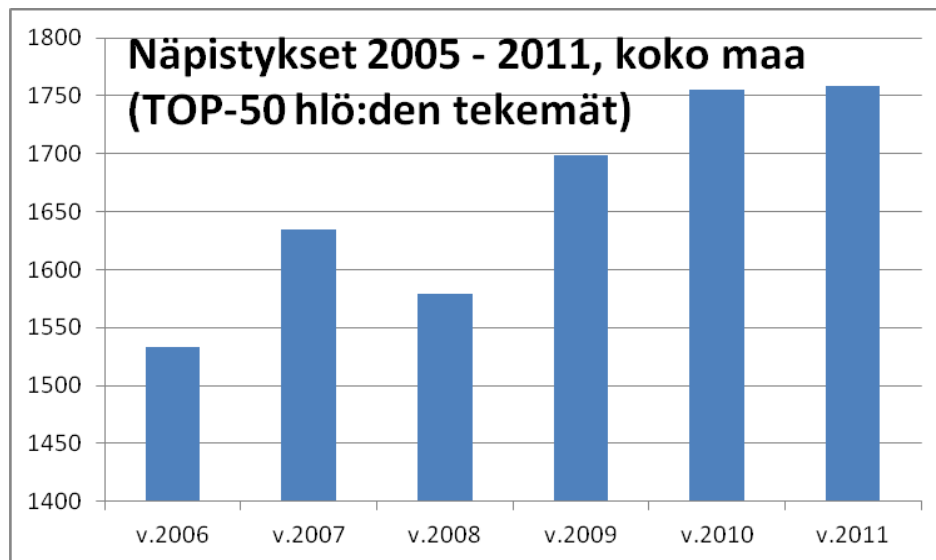
Kuvio 112. Vankimäärien kehitys kuvastaa yhteiskunnallisia muutoksia, johon liittyy myös Schengen -sopimus. (Rikosseuraamuslaitos).



Kuvio 113. Ulkomaalaisten tekemät rikokset ovat kaksinkertaistuneet Schengeniin liittymisen jälkeen. (PolStat).

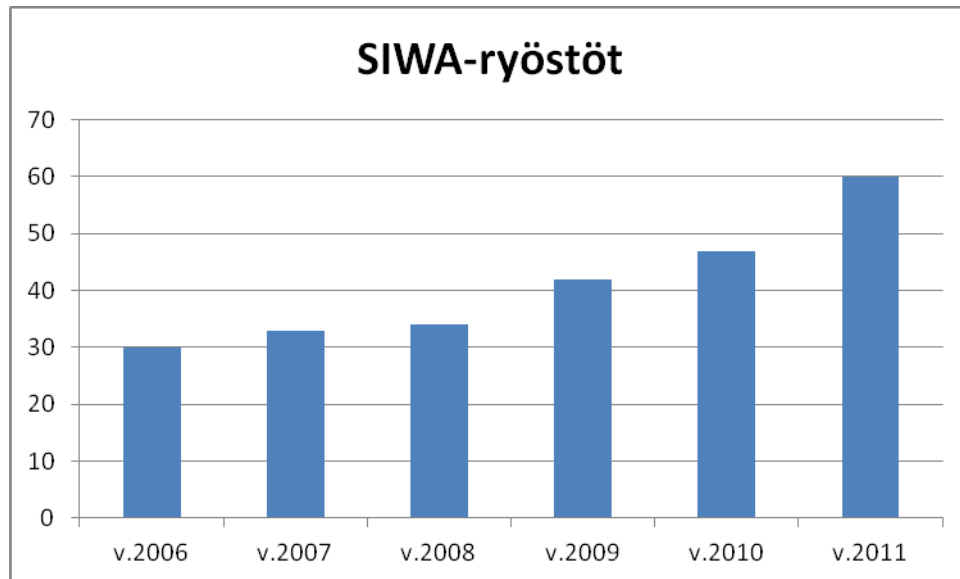


Kuvio 114. Kuivajärven (2003) tekemän selvityksen mukaan näpistelijät olivat selkeästi suurin yksittäinen ryhmä, joka jätti sakot maksamatta. Muuntorangaistuksen eli käytännössä seuraamusten poistolla saattaa olla merkitystä tämän suurimman ryhmän näpistelykäyttäytymiseen. (Rikosseuraamuslaitos).



Kuvio 115 . Tilasto osoittaa, että ammatinäpistelijät ovat yhä piittaamattomampia sakkoseuraamuksesta, kun tosiasiallinen seuraamusvaikuttavuus on poistunut. (Patja-tietokanta).





Kuvio 116. Lisääkö sakkoseuraamusten poistaminen törkeämpiä rikoksia? "Myyvälävarkaudet ja näpistyksen sekä niiden yritykset ovat häiriökäyttäytymistä, joihin joskus liittyy väkivaltaa tai sen uhkaa. Näillä on vaikutuksia henkilökunnan työssä jaksamiseen ja poissaoloihin sekä asiakkaiden turvalliseen asiointiin. Häiriökäyttäytymisestä johtuvat poissaolot aiheuttavat kaupalle miljoonaluokan lisäkustannuksen vuodessa", Räisänen sanoo. ([www.kauppa.fi](http://www.kauppa.fi) 10.3.2011; Patjatietokanta).

## Liite 7 Haastattelukysymykset poliisipäällystölle

### Haastattelukysymykset

1. Onko uudessa organisaatiossa tähän mennessä kevennetty johtamisjärjestelmiä?
2. Mitkä toiminnot paikallistasolla on keskitetty?
3. Missä määrin organisaatiossa on siirretty päätösvaltaa toimijoille?
4. Miten alaisille on organisaatiossa luotu edellytykset vaikuttaa organisaation kehittämiseen?
5. Miten peruspalveluiden tasapuolinen tuottaminen on toteutettu poliisilaitoksen toiminta-alueella asuinpaikasta riippumatta?
6. Miten poliisilaitoksessa on toteuteltu muutoksia tuottavuus- ja tuloksellisuusnäkökulmasta;
  - hallintorakenteisiin
  - toimintaprosesseihin
  - palveluverkoston
7. Miten poliisilaitoksessa on kiinnitetty huomiota johtamisjärjestelmän selkeyttämiseen?(moniportaisuuteen, hierarkisuuteen, byrokraattisuuteen)
8. Onko uudessa organisaatiossa yksikkökoon suurentamisella saatu enemmän vaikuttavuutta?
9. Miten sidosryhmien välinen yhteistoiminta muuttunut uuden organisaation myötä?
10. Miten henkilöstön jaksamiseen ja työmotivaatioon on muutosprosessin aikana ja sen jälkeen kiinnitetty huomiota?
11. Mitkä sisäiset - tai ulkoiset tekijät ovat vaikeuttaneet / mahdollistaneet tavoitteisiin pääsemisen?
12. Mitä hyötyä olisi poliisilaitosalueiden laajentamisesta esim. viiteen kappaleeseen?

## Liite 8 Strukturaalinen kysymyssarja syksy 2009

Kysymys	Osiot
Sukupuoli	0=Valitse, 1=Mies, 2=Nainen,
Ikä	0=Valitse, 1=alle 25 vuotta, 2=25-29 vuotta, 3=30-34 vuotta, 4=35-39 vuotta, 5=40-44 vuotta, 6=45-49 vuotta, 7=50-54 vuotta, 8=55-59 vuotta, 9=60 tai yli 60 vuotta,
Toimintasektori aiemmassa organisaatioissa	0=Valitse, 1=Järjestyspoliisi, 2=Rikostorjuntasektori, 3=Lupapalvelusektori, 4=Hallintosektori,
Toimintasektori nykyisessä organisaatioissa	0=Valitse, 1=Järjestyspoliisi, 2=Rikostorjuntasektori, 3=Lupapalvelusektori, 4=Hallintosektori,
Virka-asema aiemmassa organisaatioissa	0=Valitse, 1=Poliisipäällikkö, 2=Apulaispoliisipäällikkö, 3=Ylikomisario, 4>Komisario, 5=Ylikonstaapeli, 6=Hallintoylikonstaapeli, 7=Vanhempi konstaapeli, 8=Toimistosihiteeri, 9=Tutkintasihteeri, 10=Osastosihteeri, 11=Vartija,
Virka-asema nykyisessä organisaatioissa	0=Valitse, 1=Poliisipäällikkö, 2=Apulaispoliisipäällikkö, 3=Sektorijohtaja, 4=Poliisiaseman esimies, 5=Ylikomisario, 6>Komisario, 7=Ylikonstaapeli, 8=Hallintoylikonstaapeli, 9=Vanhempi konstaapeli, 10=Toimistosihiteeri, 11=Tutkintasihteeri, 12=Osastosihteeri, 13=Vartija,
Virkaipaikka	0=Valitse,

	1=Pääpoliisiasema, 2=Poliisiasema, 3=Poliisin palvelupiste,
Poliisilaitos	0=Valitse, 1=Pohjois-Savon poliisilaitos, 2=Pohjois-Karjalan poliisilaitos, 3=Keski-Suomen poliisilaitos, 4=Pohjanmaan poliisilaitos,
Poliisikokemus	0=Valitse, 1=alle 2 vuotta, 2=2-5 vuotta, 3=6-10 vuotta, 4=11-15 vuotta, 5=16-20 vuotta, 6=21-25 vuotta, 7=yli 25 vuotta,
Pohjakoulutus	0=Valitse, 1=Perus- tai kansakoulu, 2=Ylioppilas, 3=Opistotason koulutus, 4=Ammattikorkeakoulu, 5=Korkeakoulututkinto,
Poliisikoulutus	0=Valitse, 1=Ei poliisitoimintaan liittyvää koulutusta, 2=Vartijan tutkinto, 3=Poliisin perustutkinto, 4=Alipäällystötutkinto, 5=Päällystötutkinto, 6=Oikeustieteellinen tutkinto, 7=Poliisimaisterin tutkinto,
Jouduin vaihtamaan työpaikkakuntaa organisaatiouudistuksen myötä	0=Valitse, 1=Kyllä, 2=En,
Mikäli jouduit muuttamaan työpaikkakuntaa, menitkö	0=Valitse, 1=Pääpoliisiasemalle, 2=Muuille poliisiasemalle,
Jouduin vaihtamaan asuinpaikkakuntaani organisaatiouudistuksen myötä	0=Valitse, 1=Kyllä, 2=En,
Sain mielestäni riittävästi vaikuttaa oman poliisilaitokseni organisaatiouudistukseen	
Vaikuttamismahdollisuuksien muutokseen olisi pitänyt olla enemmän	
Tiedottamista muutoksesta oli riittävästi	
Tiedottamisen vuoksi pelkoni muutoksesta katosi	

Ammattijärjestöt tiedottivat muutoksista riittävästi	
Suunnitelmista tiedotettiin riittävästi	
Poliisilaitoksen johdon tiedottaminen muutoksesta on ollut riittävä	
Poliisijohto on tuonut riittävän hyvin esille muutoksien vaikutukset yksilötasolla	
Tiedottaminen on paras tapa vaikuttaa ihmisten muutosvalmiuteen	
Tiedottamista on tapahtunut liiankin paljon PORA-asioista	
Muutosesityksiäni ei riittävästi huomioitu	
Muualta, mistä?	
Poliisipalveluiden taso on merkittävästi parantunut organisaatiomuutoksen aikana	
Kansalaisten turvallisuus-/palveluodotukset on huomioitu organisaatiouudistuksessa	
Poliisipalveluiden tasoon pitäisi kiinnittää enemmän huomiota	
Organisaatiomuutos on parantanut merkittävästi kansalaisten turvallisuuden tunnetta	
Poliisipalvelut tulevat paranemaan entisestään lähitulevaisuudessa organisaatiouudistuksen myötä	
Organisaatiomuutos parantaa yleistä turvallisuutta	
Organisaatiomuutos lisää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja vuorovaikutusta poliisin kanssa	
Organisaatiomuutos parantaa poliisin näkyvyyttä	
Organisaatiomuutos tehostaa poliisitoimintaa	

Poliisipalveluja kannattaa keskittää maakunnan isompiin kaupunkeihin kansalaisten turvallisuuden parantamiseksi	
Organisaatiomuutoksella ei ole turvallisuutta edistävää vaikutusta	
Organisaatiomuutos ei heikennä poliisipalveluita	
Organisaatiouudistus on vaikuttanut positiivisesti käyttäytymiseeni	
Organisaatiouudistus lisäsi muutosaktiivisuuttani	
Organisaatiouudistuksen vuoksi olen kiinnittänyt enemmän huomiota yhteisiin turvallisuustavoitteisiin	
Organisaatiouudistus on vähentänyt aktiivisuuttani	
Organisaatiouudistus merkitsee minulle lisää työtä	
Asemani heikkeni organisaatiouudistuksen myötä	
Päätöksentekovoimani lisääntyi organisaatiouudistuksen myötä	
Saavutetut etuni heikkenivät	
Mahdollisuudet vaikuttaa asioihin heikkenivät	
Uralla eteneminen paranee uudessa organisaatiossa	
Nykyinen työtehtäväni vastaa odotuksiani/toiveitani	
Oma osallistumiseni organisaatiouudistustyöhön	
Paikallisesti kohdennettu tiedottaminen muutoksesta	
Seitin avulla tapahtunut tiedottaminen	
Yhteiset muutokseen liittyvät koulutustilaisuudet	

Pelko tulevaisuudesta	
Huoli perheen hyvinvoinnista	
Avoimuus muutosjohtamisessa	
Henkilöstöä kuullaan pääsääntöisesti riittävästi ennen päätösten tekoa	
Henkilöstö pääsee vaikuttamaan nyt paremmin päätösten tekoon	
Poliisiasemat ovat tasapuolisessa asemassa päätöksiä valmisteltaessa ja päätöksiä tehtäessä	
Tehdyistä päätöksistä tiedotetaan riittävästi	
Nimitysasioissa kuullaan ennakkoon työyhteisöä	
Osallistumisjärjestelmissä on riittävä alueellinen kattavuus	
Resurssijako tapahtuu tarpeita vastaavasti	
Johtorakenteet ovat minulle selviä	
Johtamistoiminnot sujuvat nopeasti ja joustavasti	
Yhteistoiminta yli linjarajojen on sujuvaa ja toimivaa	
Esimiestasoja on sopiva määrä	
Tiedän minulle asetetut tavoitteet	
Johtamisrakenteet ovat yksinkertaisia ja toimivia	
Tiedän eri tehtäväalueiden vastuuhenkilöt ja -johtajat	
Tunnen poliisilaitoksen vision	
Tunnen poliisilaitoksen strategiat	
Tunnen poliisilaitoksen arvot	
Uudessa poliisilaitoksessa yhteistoiminta on lisääntynyt poliisiasemien välillä	
Yhteenkuuluvaisuuden	

tunne on lisääntynyt	
Vanhojen kihlakuntien rajat ovat käytännön poliisityössä poistuneet	
Tuntemme olevamme samaa työyhteisöä	
Asioiden hoidossa esimiesten moniportaisuus tuskastuttaa	
Tukipalveluissa oleva henkilöstö on vähentynyt	
Operatiivinen toiminta on entistä selkeämpää	
Byrokraattisuus on vähentynyt	
Päätöksenteko on nopeampaa uudessa organisaatiossa	
Palaverihin kuluu entistä enemmän aikaa	
Hallintoasioiden käsittely on nopeaa	
Uuden organisaation myötä tukipalvelut ovat laadukkaampia	
Uuden organisaation myötä hallintopalvelut ovat laadukkaampia	
Avoimuus on lisääntynyt uuden organisaation myötä	
Työn kuormittavuus on lisääntynyt	
Sisäisen tiedottamisen määrä päätöksistä on riittävää	
Sisäistä tiedottamista on liikaa	
Tiedottamista pitäisi kohdistaa enemmän yksilötasolle	
Muutoksesta tiedottaminen on riittävän reaaliaikaista/nopeaa	
Ulkoinen tiedottaminen on laadukasta uudessa organisaatiossa	
Poliisitoimintaa pitäisi enemmän keskittää maakuntakeskuksiin	
Kansalaisten pitäisi itse huolehtia paremmin	



turvallisuusasioistaan	
Kansalaisille pitäisi järjestää pakollinen turvallisuuskoulutus	
Yhdyskuntarakenteisiin pitäisi kiinnittää enemmän huomiota	
Turvallisuustoimintoja olisi vielä enemmän yksityistettävä	
Valtakunnallisia turvallisuuskampanjoita olisi lisättävä	
Alueellista ongelmakeskeistä kampanjointia olisi lisättävä	
Kuntiin pitäisi muodostaa kodinturvajoukkoja	
Juopuneiden kuljetus/säilytys pitäisi siirtää pelastuslaitoksen tehtäväksi	
Puolustusvoimien pitäisi ryhtyä hoitamaan haja-asutusalueella poliisin apuna mm. kotihälytystehtävät	
Poliisin tavoitettavuus on parantunut	
Uudessa organisaatiossa poliisi on pystynyt vastamaan kysyntään riittävällä nopeudella ja tarkkuudella	
Poliisi on pystynyt poistamaan havaitut ongelmat entistä nopeammin	
Uusi organisaatio on toteuttanut lähimmän partion periaatteen	
Poliisia on lähes mahdoton tavoittaa	
Poliisilaitoksen johtoon on ollut helppo ottaa yhteyttä ongelmatilanteissa	
Poliisilaitoksen johto on toiminut sovitulla tavalla	
Poliisilaitoksen johto on onnistunut koordinoimaan poliisin sisäistä yhteistoimintaa	
Poliisilaitoksen johto on aktiivinen yhteistyön ylläpitämisessä	
Haluaisin toimia enemmän yhteistyössä poliisilaitoksen johdon kanssa	
Poliisilaitoksen johto on välttellyt vuorovaikutusta	
Poliisilaitoksen johto toimii avoimesti	
Poliisilaitoksen johtoon voi luottaa	

Tiedän kuinka saan asiani poliisilaitoksen johdon käsiteltäväksi	
Oma näkemykseni (työ)prosessien/toiminnan kehittämiseksi:	
Muut kommentit:	

## Liite 9 Kysymyssarja 2011

Kysymys	Osiot
Sukupuoli	0=Valitse, 1=Mies, 2=Nainen,
Ikä	0=Valitse, 1=alle 25 vuotta, 2=25-29 vuotta, 3=30-34 vuotta, 4=35-39 vuotta, 5=40-44 vuotta, 6=45-49 vuotta, 7=50-54 vuotta, 8=55-59 vuotta, 9=60 tai yli 60 vuotta,
Toimintasektori aiemmassa organisaatiossa	0=Valitse, 1=Järjestyspoliisi, 2=Rikostorjuntasektori, 3=Lupapalvelusektori, 4=Hallintosektori,
Toimintasektori nykyisessä organisaatiossa	0=Valitse, 1=Järjestyspoliisi, 2=Rikostorjuntasektori, 3=Lupapalvelusektori, 4=Hallintosektori,
Virka-asema aiemmassa organisaatiossa	0=Valitse, 1=Poliisipäällikkö, 2=Apulaispoliisipäällikkö, 3=Ylikomisario, 4=Komisario, 5=Ylikonstaapeli, 6=Hallintoylikonstaapeli, 7=Vanhempi konstaapeli, 8=Toimistosihteeri, 9=Tutkintasihteeri, 10=Osastosihteeri, 11=Vartija,
Virka-asema nykyisessä organisaatiossa	0=Valitse, 1=Poliisipäällikkö, 2=Apulaispoliisipäällikkö, 3=Ylikomisario, 4=Komisario, 5=Ylikonstaapeli, 6=Hallintoylikonstaapeli, 7=Vanhempi konstaapeli, 8=Toimistosihteeri, 9=Tutkintasihteeri, 10=Osastosihteeri, 11=Vartija,
Virkaipaikka	0=Valitse, 1=Pääpoliisiasema, 2=Poliiisiasema, 3=Poliiisin palvelupiste,
Poliiisilaitos	0=Valitse, 1=Pohjois- Savon poliiisilaitos, 2=Pohjois-Karjalan poliiisilaitos, 3=Keski- Suomen poliiisilaitos, 4=Pohjanmaan poliiisilaitos,
Poliiisikokemus	0=Valitse, 1=alle 2 vuotta, 2=2-5 vuotta, 3=6-10 vuotta, 4=11-15 vuotta, 5=16-20 vuotta, 6=21-25 vuotta, 7=yli 25 vuotta,

Pohjakoulutus	0=Valitse, 1=Perus- tai kansakoulu, 2=Ylioppilas, 3=Opistotason koulutus, 4=Ammattikorkeakoulu, 5=Korkeakoulututkinto,
Poliisikoulutus	0=Valitse, 1=Ei poliisitoimintaan liittyvää koulutusta, 2=Vartijan tutkinto, 3=Poliisin perustutkinto, 4=Alipäällystötutkinto, 5=Päällystötutkinto, 6=Oikeustieteellinen tutkinto, 7=Poliisiasteerin tutkinto,
Jouduin vaihtamaan työpaikkakuntaa organisaatiouudistuksen myötä	0=Valitse, 1=Kyllä, 2=En,
Mikäli jouduit muuttamaan työpaikkakuntaa, menitkö	0=Valitse, 1=Pääpoliisiasemalle, 2=Muuille poliisiasemalle,
Jouduin vaihtamaan asuinpaikkakuntaani organisaatiouudistuksen myötä	0=Valitse, 1=Kyllä, 2=En,
Oletko joutunut vaihtamaan työpaikkaa organisaatiouudistuksen vuoksi	0=Valitse, 1=Kyllä, 2=En,
helpottaneet päivittäisiä toimintoja (hankinnat ym. rutiinit)	
parantaneet tiedonkulkua	
tukeneet esitysten tekoa ja niiden huomioimista	
lisänneet päätöksien nopeutta	
tukeneet paremmin koulutukseen hakeutumista	
Miten organisaatorakenteiden toimivuutta pitäisi kehittää (tehtävien ja vastuun hajauttaminen, päätöksenteon delegointi, moniportaisuuden vähentäminen tms.)?	
Johtamismenetelmät uudessa organisaatiossa ovat parantaneet työmotivaatiotani	
Mitkä johtamistoiminnot ovat lisänneet motivaatiotasi työhön?	
Mitkä johtamistoimet ovat vähentäneet motivaatiotasi työhön?	
Mitkä johtamistoimet ovat lisänneet innovatiivisuuttasi ja luovuuttasi työhön?	

Mitkä johtamistoimet ovat vähentäneet innovatiivisuuttasi ja luovuuttasi työhön?	
Miten ja mitkä poliisilaitoksesi työjärjestelyt tukevat tehokasta tai tuloksekasta poliisitoimintaa/lupalpalvelua?	
Miten ja mitkä poliisilaitoksesi työjärjestelyt haittaavat tehokasta tai tuloksekasta poliisitoimintaa/lupalpalvelua?	
Tuottavuusohjelman keskeisiä tavoitteita ovat hallinnon keventäminen ja kenttähenkilökunnan määrän lisääminen. Miten mielestäsi tuottavuusohjelma on toteutunut em. tavoitteiden suhteen poliisilaitoksessasi?	
Onko mielestäsi toiminnallinen joustavuus lisääntynyt tai vähentynyt	
Poliisilaitoksesi henkilöstöpolitiikka tukee työssä jaksamista	
Miten poliisilaitoksesi henkilöstöpolitiikka tukee työssä jaksamista?	
Miten poliisilaitoksesi henkilöstöpolitiikka vaikeuttaa työssä jaksamista?	
Poliisilaitoksen henkilöstöjohtaminen kannustaa työhön sitoutumista	
Miten henkilöstöjohtamista tulisi kehittää?	