


KRISTIINA SUUR-ASKOLA

Arvot ja arvojohtaminen
poliisihallinnossa
Institutionaalisen samanmuotoisuuden
näkökulma





KRISTIINA SUUR-ASKOLA

Arvot ja arvojohtaminen
poliisihallinnossa

Institutionaalisen samanmuotoisuuden
näkökulma



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Esitetään Tampereen yliopiston
johtamiskorkeakoulun johtokunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Pinni B:n luentosalissa 1096, Kanslerinrinne 1, Tampere,
21. päivänä lokakuuta 2016 klo 12.

TAMPEREEN YLIOPISTO

KRISTIINA SUUR-ASKOLA

Arvot ja arvojohtaminen
poliisihallinnossa

Institutionaalisen samanmuotoisuuden
näkökulma

Acta Universitatis Tamperensis 2204
Tampere University Press
Tampere 2016

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla
Tampereen yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti.

Copyright ©2016 Tampere University Press ja tekijä

Kannen suunnittelu
Mikko Reinikka

Acta Universitatis Tamperensis 2204
ISBN 978-952-03-0214-6 (nid.)
ISSN-L 1455-1616
ISSN 1455-1616

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1704
ISBN 978-952-03-0215-3 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://tampub.uta.fi>

Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2016



Esipuhe

Kun aloitin vuonna 1992 nuorempana konstaapelina Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksella, nainen "poliisimiehenä" oli harvinaisuus. Ensimmäisiä kertoja partiossa poliisiautoa ajaessani, minua osoitettiin kadulla kulkevien toimesta sormella ja osoittajan huulilta oli luettavissa: "Katso nainen ajaa poliisiautoa". Nykyisin naiseus partioitehtävissä ei enää herätä kummastusta. Kysymys on tässäkin arvoista ja arvostuksista sekä niiden muuttumisesta yli 20 vuoden aikana. Tänä aikana olen saanut arvokasta työkokemusta poliisissa erilaisista tehtävistä ja voin kiittää lämmöllä koko poliisihallintoa. Tärkeä kiitos kuuluu myös tutkimukseni asiantuntijakyselyyn vastanneille poliisin asiantuntijoille ja Poliisiammattikorkeakoulun erikoistutkija Matti Vuorensyrjälle sekä kaikille muille, jotka ovat auttaneet minua tutkimuksen aineiston hankinnassa. Kiitos myös Poliisiammattikorkeakoulun kirjaston henkilökunnalle, ilman teitä tutkimustyön aineisto ei olisi ollut aina joustavasti saatavilla.

Minua ovat koetelleet tutkimuksen toteuttamisessa kovin erilaiset tunnetilat. Tunnetilat ovat vaihdelleet väsymyksestä uusiin oivalluksiin. Tutkimuksen ohjauksella onkin erittäin tärkeä merkitys tutkimuksen etenemiselle ja laadulle. Esitän suuret kiitokset Tampereen yliopiston turvallisuushallinnon professori Sirpa Virralle. Ilman hänen vahvaa ohjausta ja tukea työni ei olisi tullut valmiiksi. Kiitos myös yliopistonlehtori Noora Elloselle, jonka kommentit auttoivat tutkimuksen viimeistelyssä. Kannustuksesta kuuluu kiitos keväällä 2016 tohtoriksi väitelleelle tutkija Minna Brandersille. Erityiskiitokset annan osuvista ja tarpeellisista kommenteista esitarkastajilleni dosentti Kimmo Himbergille ja sotilasprofessori Aki-Mauri Huhtiselle.

Työskentely Helsingissä yhtä aikaa tutkimustyön tekemisen kanssa on vaatinut oman ajan jatkuvaa organisointia. On tältäkin osin kiitosten aika itselleni tärkeille ihmisille. Lämpimän kiitoksen esitän esimiehelleni poliisitarkastaja Mika Pasaselle useista mieltä ylentävistä keskusteluista ja ymmärtämisestä. Lisäksi kiitos hyvillä ystävilleni Arla Juntuselle, joka väitteli syksyllä 2015 toistamiseen tohtoriksi ja projektipäällikkö Ann-Mari Saranteelle.

Kun on sitten sitä muutakin elämää. Ensinnäkin kiitos äidilleni Ritvalle, alkutai-pale tutkimustyössä on vaatinut sinun panosta lastenhoidossa. Kahden nyt jo teini-ikään ehtineen lapsen äitinä, tutkimustyö on vaatinut uhrauksia. Lassi ja Heidi, tei-

dän kanssa ei ole tylsiä hetkiä, olette pitäneet minut arjen tuntumassa kiinni. Kiitokset esitän myös mieheni tyttärelle Laura-Maijalle keskusteluista eri tieteenalan näkökulmasta. Puolisoni Pekka sanoo olevansa hyvä väittelemään. Usko tohtorin tutkinnon loppuun saattamiseen onkin ollut usein vahvempi sinulla Pekka kuin itselläni. Tukesi ja läsnäolosi ovat minulle korvaamattoman arvokkaita.

Tampereen Multisillassa 15.8.2016 koiriemme Rusinan ja Rinkelin kera

Kristiina Suur-Askola

TIIVISTELMÄ

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisen poliisin arvoja ja arvojohtamista. Tutkimuksen aineistona ovat dokumentti- ja kyselyaineistot. Valtionhallinnossa on ohjeistettu eettisiä arvoja ja arvoja 1990 -luvun alusta lähtien. Ohjeistukset ja uudistukset ovat heijastuneet poliisin yhteisten arvojen määrittelyyn. Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä on, miten poliisin yhteiset arvot ovat kehittyneet nykyiseen muotoonsa hallinnon sisäisen arvokeskustelun pohjalta?

Tutkimuksen dokumenttiaineiston ja kyselyaineistojen analyysit osoittavat, että osa poliisin arvoista on ollut olemassa jo ennen niiden määrittelyä. Tällaisia arvoja ovat ammattitaito ja palvelukyky, joka ei sellaisenaan vastaa manageriaalista palveluperiaatteen arvoa. Poliisin yhteisten arvojen vahvistamisen taustalla oli kaksi laajaa arvomäärittelyä, jotka toteutettiin keskusrikospoliisissa (KRP) ja poliisin johdossa. Poliisin yhteisesti vahvistetut arvot vuodelta 2008 ovat yhdistelmä näistä arvomäärittelyistä.

Tutkimuksen toisena kysymyksenä on, mitä poliisin (Pirkanmaan poliisilaitoksen) henkilöstön kokemukset kertovat arvoista ja arvojohtamisesta? Pirkanmaalla oikeudenmukaisuuden koettiin toteutuvan parhaiten poliisin arvoista. Vastaavasti heikoiden arvoista toteutui henkilöstön hyvinvoinnin huomioiminen. Poliisin johtamista kritisoitiin vuonna 2015 tehdyssä asiantuntijakyselyssä löyhästä arvosidonnaisuudesta, vaikka arvojohtamisessa poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) -kyselyaineistojen perusteella vuosina 2008 ja 2010 enemmän onnistuttiin kuin epäonnistuttiin. Arvojohtamista pitää jatkossa tukea, koska sillä on merkitystä poliisin legitimitetille ja erityisesti henkilöstön hyvinvoinnille.

Tutkimuksessa esitettyä institutionaalista näkökulmaa tarkastellaan kysymyksillä näkyivätkö organisaation (tässä poliisin) samanmuotoisuutta synnyttävät paineet (Paul DiMaggion ja Walter Powellin (1983) esittämän mukaisina) poliisin arvoissa ja arvojohtamisessa? Ja sikäli kun näkyivät, niin miten nämä paineet näkyivät poliisin arvoissa ja arvojohtamisessa? Poliisin pyrkimys toiminnan legitimointiin altistaa organisaation institutionaalisen samanmuotoisuuden paineille. Institutionaalinen ympäristö on luonut paineita poliisin arvokehitykseen ja muokannut poliisin yhteisesti vahvistettuja arvoja.

Organisaatioiden samanmuotoisuuden paineet ovat yhtäaikaisia ja ne muuntuvat ohjaussuhteesta riippuen, esimerkiksi valtionhallinnon kontekstissa mallinnusmekanismi muuntautuu pakkomekanismiksi alaiseen hallintoon nähden. Sisäinen pakkomekanismi edellyttää jatkossa huomion kiinnittämistä arvojohtamiseen ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi poliisilaitoksen toimipaikoissa.

Avainsanat: arvot ja arvojohtaminen, poliisi, institutionaalinen samanmuotoisuus

ABSTRACT

This research examines values and value management of Finnish police. The data of the research is documents and surveys. The public administration has briefed the ethical values and values since the beginning of the 1990's. The briefings and the reforms has reflected to definition of the shared values of the police. The first question of this research is how the shared values of the police have developed in to the current form on the basis of internal administration debate?

The analysis of the documents and surveys shows that some of the police values have existed before their identification. This kind of values is professionalism and service ability, which is not equivalent to the managerialism value as service principle. There were two large definitions of the values before the confirmation of police values. The definitions were executed in the National Bureau of Investigation (KRP) and in the supreme command of the police. The police confirmed the shared values in 2008 and those are synthesis of these definitions.

The second question of this research is what the experiences of the police personnel (in the Police department of Pirkanmaa) relate of the values and value management? The personnel experiences showed that best materialized values were justice. In proportion on thin ice was the attention to employee well-being. In the police expert survey for the year 2015 was criticized the police management of the lax of value-bound. Even though the police personnel barometer data showed in the years 2008 and 2010 that in the value management succeeded more than misfired. The value management of the police needs support in the future because it has a meaning to the police legitimacy and above all to the well-being to the employees.

The questions of the institutional isomorphism are; is the organizations (herein police) isomorphic pressures seen (as Paul DiMaggio and Walter Powell (1983) proposed) in the police values and value management? And as far as could be seen, how these pressures were reflected in values and value management? The police attempt to legitimize its activities exposes the institutional isomorphic pressures to the organization. The institutional environment has created pressures to the development of the values and has moulded the police shared values.

The institutional isomorphic pressures are simultaneous and those will convert depending on the control of government for example in the context of the public administration mimetic pressure convert to the coercive pressure in the relation to the management of subordinate. In the future internal coercive pressure provides to pay attention to the value management of the police department to confirm the uniformity.

Keywords: values, value management, police, institutional isomorphism

Sisällys

Esipuhe.....	3
Taulukot ja kuvat.....	12
1 Johdanto.....	15
2 Tutkimusongelma	20
2.1 Tutkimuskysymykset.....	20
2.2 Aineistojen kuvaus	24
2.3 Tutkimusmenetelmät ja tutkimusasetelma.....	35
2.4 Keskeiset käsitteet	39
3 Aiempi tutkimus.....	42
4 Teoreettinen viitekehys	48
4.1 Arvot ja arvojohtaminen	48
4.2 Institutionaalinen teoria.....	57
4.3 Institutionaalinen samanmuotoisuus.....	64
5 Arvokeskustelu ja yhteisten arvojen määrittelyprosessi poliisihallinnossa	74
5.1 Arvokeskustelun alkuvaiheet	74
5.2 Keskusrikospoliisin (KRP) arvotyö	79

5.3	Poliisin johdon arvokeskustelu	86
5.4	Poliisikoulutus ja arvot	86
5.5	Poliisin yhteisten arvojen vahvistaminen ja PORA I -uudistus	95
6	Henkilöstön kokemukset arvoista ja niiden toteutumisesta - case Pirkanmaan poliisi.....	100
7	Kokemuksia arvojohtamisesta.....	111
8	Organisaation samanmuotoisuuden paineet poliisin arvoissa ja arvojohtamisessa	118
9	Johtopäätökset	128
	Lähteet.....	154
	Liitetaulukot ja liite 1	171

Lyhenteet

EK Eduskunta

HaVM Hallintovaliokunnan mietintö

HaVL Hallintovaliokunnan lausunto

HE Hallituksen esitys

KRP Keskusrikospoliisi

Polamk Poliisiammattikorkeakoulu

SM Sisäministeriö (aiemmin Sisäasiainministeriö)

SM/PO Sisäministeriön poliisiosasto

VKK Valtiohallinnon kehittämiskeskus

VM Valtiovarainministeriö

VN Valtioneuvosto

Taulukot ja kuvat

Taulukot:

Taulukko 1.	Tutkimuksen dokumenttiaineisto.....	26
Taulukko 2.	Tutkimuksen kyselyaineistot.....	30
Taulukko 3.	Poliisin henkilöstöbarometrin (PHB) -kyselyaineistojen kysymykset, jotka ilmentävät arvojohtamista.....	32
Taulukko 4.	Institutionaalisen samanmuotoisuuden paineiden analyysissa käytetty dokumenttiaineisto ja asiantuntijakysely.....	34
Taulukko 5.	Tutkimuksen arvojen kriteerit (Salmisen 2010 jaottelun mukaisena) rajattuna organisaation tason tarkasteluun.....	55
Taulukko 6.	Väittämäsarjojen vastausten keskinäinen vertailu.....	120

Kuvat:

Kuvio 1.	Tutkimuksen institutionaalinen näkökulma.....	22
Kuvio 2.	Monimenetelmällisyyden laajennettu typologiamalli 4. Lähde: Steckler ym. (1992).....	36
Kuvio 3.	Tutkimuksen näkökulman täsmennys.....	58
Kuvio 4.	Lähde: VM:n julkaisu (2004, 31).Talent Partners Oy, Arvojen neljä tasoa.....	85
Kuvio 5.	Poliisin strategiapäivien ryhmätyö (ppt-esitys) poliisin piiloarvoista (2004).....	90
Kuvio 6.	Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön arvokokemukset: oikeudenmukaisuuden toteutuminen omassa yksikössä. Vastausasteikkona oli 1-5 (1= erittäin huonosti tai ei lainkaan, 5= erittäin hyvin). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineistot vuosilta 2008 ja 2010.....	101
Kuvio 7.	Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten henkilöstön kokemuksia oikeudenmukaisuuden toteutumisesta omassa yksikössä. Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineisto vuodelta 2008.....	102
Kuvio 8.	Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön arvokokemukset: ammattitaidon toteutumisesta omassa yksikössä. Vastausasteikkona oli 1-5 (1= erittäin huonosti tai ei lainkaan, 5= erittäin hyvin). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineistot vuosilta 2008 ja 2010.....	104

- Kuvio 9.** Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten henkilöstön arvokokemukset: poliisin yhteiset arvot, ammattitaidon toteutuminen omassa yksikössä. Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineisto vuodelta 2008.....105
- Kuvio 10.** Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön arvokokemukset: palveluperiaatteen toteutuminen omassa yksikössä. Vastausasteikkona oli 1-5 (1= erittäin huonosti tai ei lainkaan, 5= erittäin hyvin). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineistot vuosilta 2008 ja 2010.....106
- Kuvio 11.** Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten henkilöstön arvokokemukset: poliisin yhteiset arvot, palveluperiaatteen toteutuminen omassa yksikössä. Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineisto vuodelta 2008.....107
- Kuvio 12.** Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön arvokokemukset: henkilöstön hyvinvoinnin toteutuminen omassa yksikössä. Vastausasteikkona oli 1-5 (1= erittäin huonosti tai ei lainkaan, 5= erittäin hyvin). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineistot vuosilta 2008 ja 2010.....108
- Kuvio 13.** Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten henkilöstön arvokokemukset: poliisin yhteiset arvot, hyvinvoinnin toteutuminen omassa yksikössä. Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineisto vuodelta 2008..... 109
- Kuvio 14.** Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön kokemukset työnantajakuvaan liittyvistä arvokysymyksistä. Vastausasteikkona oli 1-5 (1=erittäin tyytymätön, 5=erittäin tyytyväinen). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometri –kyselyaineistot vuosilta 2008, 2010 ja 2012.....112
- Kuvio 15.** Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön kokemukset lähimmän esimiehen toiminnasta liittyen arvoihin. Vastausasteikkona oli 1-6 (1=erittäin epäonnistunut, 6=erittäin onnistunut). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometri -kyselyn aineistot vuosilta 2010 ja 2012.....113
- Kuvio 16.** Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitosten henkilöstön kokemukset esimiesten oikeudenmukaisesta kohtelusta. Vastausasteikkona oli 1-5 (1=erittäin tyytymätön, 5=erittäin tyytyväinen). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometri -kyselyn aineistot vuosilta 2008, 2010 ja 2012.....114
- Kuvio 17.** Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön kokemukset esimiesten epäoikeudenmukaisesta toiminnasta. Vastausasteikkona oli 1-7 (1=erittäin vähän, tai ei lainkaan, 7=erittäin paljon). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometri -kyselyn aineistot vuosilta 2008 ja 2010.....115
- Kuvio 18.** Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten henkilöstön kokemukset vaikeiden asioiden käsittelystä. Vastausasteikko oli 1-5 (1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometri -kyselyn aineistot vuosilta 2005 ja 2008.....116
- Kuvio 19.** Poliisilaitokseen kohdistuva pakkomekanismi ja sisäinen pakkomekanismi.....152

1 Johdanto

Jo vuonna 1793 lääninsihteeri Olavi Wibelius on todennut, että ”ilman kiiruullista ja nopeaa tointa järjestys- ja talousasioissa ei voitu kaupungissa ylläpitää järjestystä ja kuria” (Voionmaa 1935). Palveluiden tuottaminen, paikallishallinnon vahvistaminen ja palvelujen laadun takaaminen ovat kuvanneet myös suomalaisen 1990-luvun julkisen sektorin kehittämistä. Stenvall (2000, 13) on todennut, että viime vuosikymmeninä, erityisesti 1980- ja 1990-luvuilla, hallinnon tutkimuksessa on noussut esiin käsitys siitä, että hallinnon käytännöt ja niiden toimivuus ovat riippuvaisia kulttuurisista tekijöistä, kuten arvoista ja eri asioista vallitsevista käsityksistä.

Samaan aikaan 1990 -luvun alussa tulosohjaus otettiin käyttöön valtionhallinnossa ja se mekanismina edelleen vaikuttaa organisaation tavoitteisiin, suunnitelmiin, resursointiin sekä taloudellisiin edellytyksiin. Tulosoajauksen rinnalla on nostettu esiin uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM), jossa pieni valtiokoneisto on nähty tehokkaampana kuin suuri. Yksilöiden tulisi tietää, mihin ja mihin kohteisiin verovarot käytetään. Uuteen julkisjohtamiseen on kuulunut oppi managerialismista, joka on korostanut asioiden tarkastelua kansalaisten näkökulmasta (Salminen 2004, 74, 76-77.) Suomalainen hyvinvointivaltiomalli sisältää idean, että on olemassa universaalisti hyviä ratkaisuja (Ranta-Tyrkkö & Ropo 2003, 9-10). Tehdyillä ratkaisuilla ja kehittämisellä on pyritty lisäämään hyvää talouden käyttöä ja tätä kautta kansalaisille tuotettuja palveluita sekä niiden laatua lähes aikakaudesta riippumatta.

Hallinnon ja työelämän muutokset sekä kansainvälistyminen ovat lisänneet arvoista käytävää keskustelua ja ohjanneet kiinnittämään entistä enemmän huomiota virkamiesten työn eettiseen tasoon ja arvolähtöisyyteen (VM 2007, 19). Valtionhallinnon ohjeistusta ja periaatepäätöksiä liittyen etiikkaan ja arvoihin on annettu varsin runsaasti 1990 -luvusta lähtien. Palveluiden tuottajana julkisella sektorilla on vastuu siitä, että myös virkamiesten tekemissä päätöksissä ajatellaan kansalaisen etua. Palvelusuuntatunaisuutta voidaan pitää myös managerialistisena arvona (ks. esim. Ikola-Norrbacka 2010).

Poliisin toiminnan legitimitetin näkökulmasta poliisin arvojen tulisi olla lähtökohtaisesti samoja, mihin kansalaiset ovat sitoutuneet, kuten oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, luotettavuus ja rehellisyys. Tästä syystä on tärkeää ymmärtää millaisia

paineita (organisaation samanmuotoisuudelle) poliisin institutionaalinen ympäristö asettaa ja miten se toimii suhteessa arvoihin.

Valtionhallinnossa esimerkiksi yhdenmukaisuuden tavoitetta on toteutettu lukuisissa valtion kehittämishankkeissa (ks. esim. VN 2000; VN 2005 aluehallinnon kehittämishanke ns. ALKU-hanke; VM 2005a "Tulosohjauksen käsikirja"). Yhdenmukaisuuden tavoitteen taustalta on löydettävissä sellaisia tekijöitä, kuten valtion tuottavuussäästötavoitteet, byrokratian vähentäminen, hallinnon madaltaminen ja palvelujen tehokkaampi tuottaminen. Pauli Juuti ja Petri Virtanen (2009) ovat todenneet, että on muotia puhua matalista organisaatioista, koska mataluudella uskotaan olevan tekemistä joustavuuden ja muutosherkkyuden kanssa. Valtionhallinnon yhdenmukaistamisen tavoitteilla on ollut suuri vaikutus poliisin organisaatiossa¹ toteutettuihin ratkaisuihin.

Poliisissa uudistuksia on toteutettu 1990 -luvulta lähtien ja 2000 -luvulla niitä toteutettiin peräti kolme (Poliisin hallintorakennemuutokset PORA I vuoden 2009, PORA II vuoden 2010 ja PORA III vuoden 2014 alussa). Näitä poliisin hallintorakenteeseen kohdistuvia uudistuksia on toteutettu muun muassa byrokratian vähentämiseksi, hallintorakenteiden madaltamiseksi ja palveluiden tehostamiseksi (ks. Haraholma 2011). Poliisin hallintorakenteen kehittämissuunnitelman raportin (SM 2007a) mukaan poliisin aluejaotusta oli kehitettävä nimenomaan poliisin toiminnallisista lähtökohdista käsin. Palveluverkoston kehittymisen edellytykseksi nähtiin kansalaisten perusturvallisuuspalveluiden turvaaminen koko valtakunnassa ja myös harvaan asutuilla alueilla. Esityksen taustalla oli hallintovaliokunnan (HaVM 2006) näkemys palvelutoiminnan asiakaslähtöisyydestä.

Vuonna 2008 poliisin palveluverkostossa oli yhteensä 262 palvelupistettä noin 260 paikkakunnalla. Näistä 90 oli silloisia kihlakunnan poliisilaitoksia, 129 poliisin omaa palvelupistettä ja 43 yhteispalvelupistettä. Poliisilaitoksien määrä vähentyi PORA I -uudistuksessa lähes 27 prosenttia (Haraholma 2011, 34.) Vuoden 2009 paikallispoliisia koskevassa PORA I -uudistuksessa esimerkiksi Pirkanmaalla seitsemän kihlakunnan poliisilaitosta lakkautettiin ja niiden tilalle perustettiin Pirkanmaan poliisilaitos. Pirkanmaan poliisilaitoksen pääpoliisiasema sijoittui Tampereelle. Uudistuksen jälkeen Pirkanmaan poliisilaitokseen jäi kaiken kaikkiaan 22 kunnan alueelle 11 toimipaikkaa.

1 Oikeastaan ensimmäiset ns. yhdenmukaistamiset poliisissa on tehty jo 1900 -luvun alussa. Vuonna 1903 annettu asetus, joka yhdenmukaisti poliisilaitokset, vahvisti edelleen valtion ylivaltaa. Kaupungille jäi edelleen velvoite maksaa osa poliisikunnan palkasta ja hankkia asunto tai antaa vuokratilaa (Voionmaa 1935, 15).

Paikallispoliisia koskevassa seuraavassa hallintorakenneuudistuksessa (PORA III) vuoden 2014 alussa perustettiin Sisä-Suomen poliisilaitos, jossa yhdistyivät Keski-Suomen (pääpoliisiasema aiemmin Jyväskylässä) ja Pirkanmaan (pääpoliisiasema Tampereella) poliisilaitokset. Sisä-Suomen poliisilaitos on henkilöstömäärältään Suomen toiseksi suurin poliisilaitos. Sisä-Suomen poliisilaitoksessa on henkilöstöä 1044² henkilöä. Sisä-Suomen poliisilaitoksella on tällä hetkellä yhteensä 18 toimipaikkaa 45 kunnan alueella. Kyseessä on varsin suuri yksikkö ja toimialueeltaan omaleimainen kokonaisuus, jossa vuonna 2008 poliisin yhteisesti vahvistettujen arvojen ja arvojohtamisen tulee ilmentyä. Uudistuksista huolimatta poliisitoiminnan haasteet, kuten valvonta- ja hälytystehtävien kattava ja nopea suorittaminen tällä laajalla toimialueella, ovat vuonna 2016 suurin piirtein samankaltaiset kuten Wibelius (Voionmaa 1935) järjestyksen turvaamista kuvasi 1900 -luvun alussa.

Valtionhallinnon kehitys, poliisihallintoon kohdistuneet uudistukset, kansainvälistyminen ja yleiset muutostrendit eivät ole voineet olla vaikuttamatta poliisissa määriteltyihin arvoihin ja arvojohtamiseen. Poliisin arvojen ja arvojohtamisen tarkasteleminen on erittäin relevanttia kolmesta syystä;

- a) Poliisi on organisaationa vanha (vanhimmat poliisilaitokset on perustettu 1800 -luvulla), ja sen lakisääteiset tehtävät ovat olleet suhteellisen muuttumattomat,
- b) poliisin yhteiset arvot vahvistettiin vasta 1.1.2008 ja
- c) poliisin arvojen ja arvojohtamisen kehittymistä nykyiseen muotoonsa ei ole Suomessa paljoakaan tutkittu.³

Tutkimus on luonteeltaan monimenetelmäinen (mixed methods research) tutkimus, jonka pääpaino on poliisihallinnon arvoissa ja arvojohtamisessa. Empiirisen aineiston analyysi syväluotaa poliisin arvoja ja arvojohtamista poliisin henkilöstön kokemusten valossa.

Yhteiskunnallisten arvo- ja moraalikäsitysten, kansalaisten kannalta parhaiden ratkaisuiden sekä valtionhallinnon muutostavoitteiden tarkasteleminen poliisin toiminnassa on haasteellista perinteisillä tutkimustavoilla. Esimerkiksi poliisitutkimus on ollut normatiivista (ks. tark. Crank & Langworthy 1992; Crank 2003) ja sitä on kritisoitu siitä, ettei se mahdollista poliisin tehokkuusvaatimusten ja yleisten periaatteiden toimivuuden tarkastelemista riittävällä tasolla. Institutionaalista teoriaa on käytetty kansainvälisissä poliisitutkimuksissa 1990 -luvulta lähtien (ks. esim. Crank

² Lähde: Poliisin tietojärjestelmä (PolStat) 13.4.2016, luvut eivät sisällä opiskelijoiden määriä. Henkilöt keskiarvona.

³ Viimeisin ja yksinomaan poliisin arvoihin kohdentuva on Juha Lallin Pro Gradu -tutkielma poliisihallinnon yhteisistä arvoista vuodelta 2014.

2003). Arvojen ja arvojohtamisen tarkastelu vaatii laadullisen tutkimuksen lisäksi jotakin muuta, kuten ympäristön vaikutuksen ymmärtämistä organisaation toiminnassa ja ennako-oletusten luomisessa poliisin toiminnalle. Kysymys on lähinnä siitä, miten voidaan tutkia poliisin toiminnan arvottamista, hyväksymistä ja siihen kohdistuvia odotuksia.

Oma institutionaalinen herätykseni on syntynyt erilaisten työtehtävieni ja näihin liittyvien kokemusten kautta.⁴ Silmiä avaavin kokemus on ollut poliisin hallintorakennemuutoksen ensimmäisen vaiheen (PORA I) arviointityö Poliisiammattikorkeakoululla (Polamk). Poliisin sisäisen yhteistyön ja tulohajauksen haasteet sekä muutokset poliisin johtamisessa hallintorakennemuutoksen seurauksena nousivat jo tuolloin ajatuksena esille (ks. tark. Haraholma 2011, 249-251).

Tutkimuksen toteutuksen näkökulmasta on toisaalta ollut haastavaa erottaa tutkijan positiossa toimijan ja tutkijan roolit. Toimijan positio tuottaa tutkimukseen helposti "itsestäänselvyyksiä", jotka eivät toisaalta taas avaudu tutkijalle, joka ei tunne poliisin organisaatiota ja sen käytännön toimintaa. Toimijan rooli tuottaakin aineiston tarkasteluun lisäarvoa siinä mielessä, että ulkopuoliselle tutkijalle kaikki aineisto ei ole helposti löydettävissä ilman historiatietoa ja oikeanlaista verkostoitumista organisaatiossa. Tutkijan roolia voidaan kuvata tältä osin "sisäisenä ulkopuolisena".

Poliisin arvoja ja arvojohtamista tarkastellaan tutkimuksessa institutionaalisessa teoriassa esitetyn DiMaggion ja Powellin (1983) organisaation samanmuotoisuutta (tekijän käänös termille isomorphism) synnyttävien paineiden näkökulmasta. Tutkimuksen institutionaalinen näkökulma esittää poliisin paremmin osana yhteiskuntaa ja tukemassa universaalialia ajatusta "kansalaisen parhaasta". On myös todettu, että pelkästään demokratian poliittiset järjestelmät, edustuksellinen demokratia ja verkottunut turvallisuuden hallinto eivät ole itsestään riittäviä "rakennuspalikoita" legitimoimaan turvallisuutta (Virta & Branders 2016).

Yksi merkittävä tekijä poliisin toiminnalle on tässä tutkimuksessa legitimitiitti, jolla on institutionaalisen teorian näkökulmasta asetettujen hypoteesien kannalta erittäin suuri merkitys. Institutionaalisessa teoriassa legitimitiitti korostaa organisaation pyrkimystä turvata ympäristönsä hyväksyntä omaksumalla samanlaisia toi-

⁴ Poliisityön kirjo: ajalla 1990 - 2004 Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksella nuorempana ja vanhempana konstaapelina yleisen järjestyksen ja valvonnan tehtävissä sekä rikostutkinnassa, tarkastajana (strateginen suunnittelu) esikuntatehtävissä, ajalla 2005-2015 erikoissuunnittelijana Sisäasiainministeriön poliisiosaston (SM/PO) analyysitoiminnan suunnittelutehtävissä, arvioijana Poliisiammattikorkeakoululla (PORA I -uudistus), Pirkanmaan poliisilaitoksella ylikonstaapelina koulutuspäällikön tehtävissä, komisariona turvallisuuspäällikön tehtävissä ja tällä hetkellä ylitarkastajana Poliisihallituksen ICT-hankkeessa.

mintatapoja ja rakenteita, vaikka niiden käytännön toteutus saattaa olla näennäistä. Legitimiteetti luo organisaatiolle turvaa ja vakautta, mutta samanaikaisesti se ohjaa organisaation tapaa toimia. Institutionaalisessa teoriassa legitimiteetin tavoittelu on organisaatioiden samanmuotoisuutta lisäävä piirre.

Tutkimuksessa legitimiteetti tarkoittaa nimenomaan termin laajentunutta merkitystä viittaamaan hallituksen tai hyvinvointivaltion hyväksyttävyyttä (ks. esim. Weber 1968; Paloheimo & Wiberg 1996, 189; Andreski 2006). Lähtökohtana on Paloheimon ja Wibergin (1996, 191) näkemys erityisesti siitä, että legitimiteetillä on laajempi konteksti, jossa valtiollinen hallitsemistapa viittaa siihen, hyväksyvätkö kansalaiset olemassa olevan hallitsemistavan vapaasta tahdostaan, ilman pakkoa ja kokevatko he velvollisuudekseen tukea voimassa olevaa järjestelmää. Kansalaisten hyväksyntä on lähestulkoon ehdoton edellytys myös poliisin toiminnalle. He (Ibid., 194) ovat todenneet, että vallitseva valtiollinen järjestelmä voi jopa romahtaa legitimiteetin puutteen vuoksi. Legitimiteetti tarkoittaa kokonaisuudessaan poliisitoiminnan hyväksyttävyyttä suomalaisessa hyvinvointivaltiossa, ja jonka toiminnan tulee ilmentää yhteiskunnassa vallitsevia arvo- ja moraalikäsitteitä.

2 Tutkimusongelma

2.1 Tutkimuskysymykset

Valtionhallinnon tavoitteet ohjaavat vahvasti poliisin toiminnan suuntaamista. Useissa länsimaissa varsin lyhyellä aikaa managerialistiset tekniikat ovat tulleet osaksi julkista hallintoa ja myös poliisin toimintaa (Bayley 1994, 124-140; Dixon, Kouzmin & Korac-Kakabadse 1998, 1-2; McLaughlin & Murji 1997, 84-85; Cope, Leishman & Starie 1997, 448). Valtionhallinnon kehitys tarkoittaa poliittisten suuntaviivojen ja erityisesti uuden julkisjohtamisen (NPM) omaksumista myös suomalaisessa poliisissa. Arla Juntunen (2015) väitöskirjassaan "Linking Strategy and Performance Management Case: Ministry of the Interior" on todennut, että NPM -julkisjohtamisen doktriini on tuonut yksityisen sektorin tuottavuuden tavoittelua ja asiakaskeskeisyyttä julkishallinnon toimintaan, mutta samalla jäykistänyt toimintaa tulosohjausmallin kautta. Hänen kuvaamistaan NPM:n jälkivaiheen megatrendeistä tässä tutkimuksessa näkyvät muun muassa arvojohtamisen esiintulo, keskushallinnon integraatio ja toistuvat kehittämistarpeet.

Poliisin tarkasteleminen yhteiskunnasta irrallisena toimijana ei tuottaisi luotettavia johtopäätöksiä, koska organisaation arvot eivät synny tyhjästä. Tutkimusote tutkittavaan organisaatioon on hermeneuttinen. Kulttuurinen sosiaalistuminen, vuorovaikutus ja omat kokemukset muokkaavat ihmisluonnetta. Ihmiset luovat erilaisia merkitysjärjestelmiä, ja eri kulttuureihin sosiaalistuneiden yhteisöjen jäsenille samatkin asiat saavat eri merkityksiä (Juuti & Lindström 1995, 13.) Myös poliisissa työskentelevän ihmisen tietoisuus syntyy elämän kokemuksista.

Tutkimuksen lähtökohtana on, että yhteiskunnallisten ja toimintaympäristön muutosten tulisi heijastua poliisin organisaatioon ja sen käytäntöihin. Tutkimuskysymykset tällä perusteella ovat:

- 1) Miten poliisin arvot ja arvojohtaminen ovat kehittyneet nykyiseen muotoonsa?
- 2) Mitä poliisin (Pirkanmaan poliisilaitoksen) henkilöstön kokemukset kertovat arvoista ja arvojohtamisesta?

Tutkimuksen kohteena ovat poliisin arvot ja arvojohtaminen. Poliisi on paitsi organisaatio, myös ihmisten yhteenliittymä, jossa on juuri sille luonteenomainen

yhteinen normisto ja käyttäytymistä koskevat odotukset. Thyleforsin (1991, 11) mukaan professionalismin piirteitä ovat olleet muun muassa itsenäisyys, ammattimonopoli ja ammattietiikka, joka usein on sisältänyt epäitsekkyyttä ja yleisen hyvän ajatuksen. Tutkimuksessa poliisi on professio. Ammatit ovat tutkijan näkemyksen mukaan työtehtäviä, joihin kaikkiin ei vaadita koulutusta. Suomessa poliisilla on monopoli palvelutuotantoonsa ja koulukseen. Poliisiammattikorkeakoulu (Polamk) vastaa poliisikoulutuksesta, jonka opetussuunnitelma sisältää ammattikunnan eettiset periaatteet, arvot ja arvojohtamisen. Poliisikoulutus on usein yksilön ensimmäinen todellinen kokemus tulevasta professiosta. Siksi poliisikoulutuksella on tärkeä rooli poliisin profession muodostumisessa.

Poliisin hallintorakenneuudistukset (PORA I, II ja III) eivät ole tutkimuksen keskiössä. Sisäasiainministeriö (SM) asetti poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeen ajalle 16.11.2007 - 31.12.2009. Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmä luovutti SM:lle väliraporttinsa (SM 2007a) 14.2.2007 ja loppuraporttinsa (SM 2008) 8.2.2008. Ensimmäisenä toteutettiin ns. paikallispoliisin hallintorakennetta koskeva uudistus (PORA I) vuoden 2009 alussa, jolloin myös Suojelupoliisi uudisti organisaationsa. PORA II -uudistus koski rajatusti poliisin valtakunnallisia yksiköitä (Keskusrikospoliisi ja Liikkuva Poliisi) ja SM:n sekä lääninhallitusten poliisiosastojen tehtävien yhdistämisestä. PORA III -uudistus toteutettiin vuoden 2014 alussa. Tutkimuksessa kuitenkin sivutaan PORA I -uudistuksen suunnittelua ja toteutusta, koska se on ajallisesti samanaikainen poliisin yhteisten arvojen ja arvojohtamisen vahvistamiselle. Lisäksi poliisin arvoihin ja arvojohtamiseen liittyviä kysymyksiä on tiedusteltu poliisin henkilöstöbarometrikyselyissä vain vuosina 2008 ja 2010.

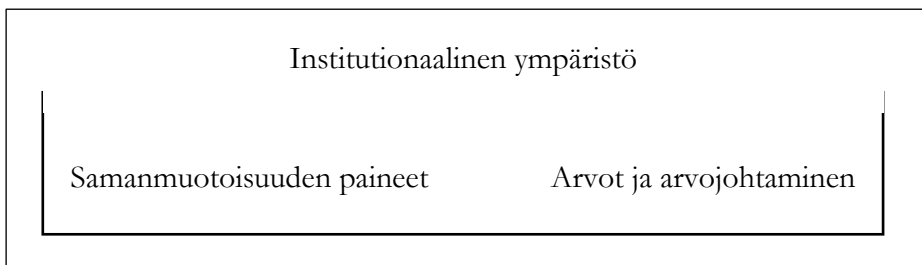
Organisaatiot perustetaan jotakin tarkoitusta varten. Samoin poliisiorganisaatiolla on oma tarkoituksensa kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Crank (2003) on todennut, että tutkijoiden kirjoittaessa institutionaalisista organisaatioista, he ovat kuvanneet organisaatiota, joiden tarkoituksena on ollut säilyttää sosiaalisen käytöksen kuori. Hänen mukaansa poliisilaitoksien arvioinnissa ei useinkaan käytetä institutionaalista näkökulmaa, vaikka poliisilaitokset ovat julkisen sektorin virastoja. Institutionaalinen lähestymistapa poikkeaa poliisitutkimuksen normatiivisesta lähestymistavasta ja teoriasta, jossa painopiste on poliisilaitosten tehokkuudessa ja vaikuttavuudessa. Toisaalta on huomioitava se, että myös institutionaalista tutkimusotetta käyttävissä tutkimuksissa keskipisteenä on usein tehokkuus (ks. DiMaggio & Powell 1983; Meyer & Rowan 1977). Suomalaisissa tutkimuksissa on varsin vähän käytetty institutionaalista tutkimusotetta. Tutkimuksessa sivutaan institutionaalisessa teoriassa korostettua tehokkuusvaatimusta, mutta ei tarkastella sen vaikutusta rakenteellisen muutoksen toteuttamiseen, johon tehok-

kuusajattelu liittyy institutionaalisessa ajattelussa (ks. esim DiMaggio & Powell 1983).

DiMaggion ja Powellin (1983) mukaan organisaation institutionaalinen samanmuotoisuus (*Institutional isomorphism*) ilmenee kolmen mekanismin kautta:

- 1) pakkomekanismista (*coersive isomorphism*), joka nousee poliittisesta vaikutuksesta ja legitimitietin ongelmasta.
- 2) mallinnusmekanismista (*mimetic isomorphism*), joka johtuu organisaation standardeista vastauksista epävarmuuteen ja
- 3) normimekanismista (*normative isomorphism*), joka liittyy ammatillistumiseen (*professionalization*).

Institutionaalinen ympäristö vaikuttaa organisaation toimintaan ja sitä kautta myös organisaation arvoihin ja arvojohtamiseen. Nämä kolme mekanismia tuottavat poliisin arvoille ja arvojohtamiselle institutionaalisen samanmuotoisuuden näkökulman, joka on esitetty kuviossa 1.



Kuvio 1. Tutkimuksen institutionaalinen näkökulma

Tutkimuksen näkökulmana on uusi institutionaalinen (*Neo-institutionalism*) teoria. Organisaation samanmuotoisuutta synnyttäviä paineita tarkastellaan organisaatiotasolla. Poliisin arvoja ja arvojohtamista tarkastellaan tarkemmin organisaation samanmuotoisuuden näkökulmasta, jolloin tutkimuksen hypoteettisina kysymyksinä ovat:

- a) Näkyvätkö organisaation samanmuotoisuutta synnyttävät paineet (DiMaggion ja Powellin (1983) esittämän mukaisina) poliisin arvoissa ja arvojohtamisessa?
- b) ja jos, niin miten nämä paineet näkyvät poliisin arvoissa ja arvojohtamisessa?

Organisaatiouudistus- tai muutos muuttaa työpaikalla jotakin toisenlaiseksi. Tutkimuksessa käytettyyn organisaation samanmuotoistumisen termiin sisältyy miel-

leyhtymä muutoksesta tai prosessista, vaikka esimerkiksi Scott (1987) on todennut, että institutionaalistumisen konsepti ei ole määritelmällisesti linkitetty selvästi erotuvaan prosessiin. Hänen mukaansa tutkijat tarkastelivat erilaisten prosessien valikoimaa, joka saattoi johtaa organisaation muuttamaan rakennettaan siten, että se vastasi - muuttaen isomorphisesti - institutionaalista mallia. Parhaiten tunnettu luokittelu tästä on kehitetty DiMaggion ja Powellin (1983) toimesta. Scott (Ibid.) on kuitenkin todennut, että DiMaggion ja Powellin (1983) edellä mainituista kolmesta luokittelusta yksikään ei ole yhdenmukainen aiempien institutionaalistumisen prosessipohjaisten mallien kanssa.

Granlundin ja Lukkan (1998, 159) mukaan organisaatiot toimivat yhtenäisessä toimintaympäristössä, jossa menestymisen perustana on kyky vastata ulkoisiin vaatimuksiin ja odotuksiin. Organisaatioiden on jatkuvasti tarkkailtava ympäristöään ja mukautettava omaa toimintaansa näiden vaatimusten mukaisiksi. Yhteinen toimintaympäristö voi synnyttää myös yhteisiä ratkaisuja ja organisaatiot muuttuvat samanlaisiksi.

Esimerkiksi poliisin legitimizeetti edellyttää muiden institutionaalisen ympäristön toimijoiden hyväksyntää tavalla tai toisella (ks. esim. Crank & Langworthy 1992, 342). Institutionaalisisessa ympäristössä legitimizeetin tavoittelu altistaa organisaatiot erilaisille yhdenmukaistumis paineille. Mukautamalla vallitsevaan tilanteeseen ja valitsemalla perinteinen rakenne tai identiteetti, organisaatio saavuttaa legitimizeetin, koska se on kognitiivisesti yhtenäinen (Scott 2008, 59-61.) Tämä voi tarkoittaa sitä, että arvoja ei tosiasiallisesti tarkastella organisaation oman toiminnan näkökulmasta, vaan ne otetaan käyttöön yhtenäisyyden nimissä, koska se vähentää organisaation epävarmuutta ja vahvistaa legitimizeettii. Samanmuotoistuminen tässä tutkimuksessa kuvaa yhteisen toimintaympäristön luomien esimerkiksi suositeltavien toimenpiteiden huomioimista, jotka tuottavat yleisesti halutun lopputuloksen, organisaatiossa. Samanmuotoistuminen kuvaa myös paremmin organisaation tekemiä ratkaisuja muun muassa arvoihin liittyen kuin samankaltaistuminen, joka on rinnastettavissa suomenkielen sanaan samanlainen⁵.

Tutkimuksessa ei tältä osin tarkastella instituutioiden itsensä vaikutusta erilaisiin toimijoihin, vaan keskitytään nimenomaan instituutioiden ja sen ympäristön toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Lähtökohtana on siis se, että institutionaalinen ympäristö voi painemekanismien avulla saada organisaation toimimaan tietyllä tavalla, mutta organisaatiossa tehdyt ratkaisut ovat ainakin osin organisaatiolle yksilöllisiä.

⁵ <http://www.kielitoimistonsanakirja.fi/>, viitattu 10.9.2015

2.2 Aineistojen kuvaus

Tutkimuksessa on Tuomen ja Sarajärven (2002, 105) mukaisesti pyritty muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä, arvoista ja arvojohtamisesta poliisissa, tiivistetty kuvaus ja kytkemään ne ilmiön laajempaan näkökulmaan sekä aihetta koskeviin muihin tutkimustuloksiin. Poliisin arvoja ja arvojohtamista on analysoitu systemaattisesti ja objektiivisesti. Dokumenttiaineistolla on myös selkeä ajallinen ulottuvuus 1990-luvun alusta lähtien vuoteen 2015 saakka.

Valtionhallinnon dokumentit

Tutkimuksen dokumenttiaineistoa ovat lait, ministeriöiden lausunnot ja mietinnöt, hallinnolliset päätökset, viranomaisten ohjeet, vuosikertomukset, opetussuunnitelmat ja poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmat. Valtionhallinnon dokumentteja etikkaan ja arvoihin liittyen on hyödynnetty tutkimuksessa laajasti. Poliisin toiminnan kannalta laeista tärkein on poliisilaki, jossa säädetään poliisin tehtävät. Poliisin arvokehityksen tulkinnassa tarkastellaan lisäksi poliisihallinnon dokumentteja. Valtion kehittämiskeskus (VKK⁶) suoritti konsultointina Tampereen kihlakunnan poliisilaitokselle organisaatioanalyysin⁷, mikä liittyi poliisitoimen tulosehjäuksen, budjetoiminnan ja tulosjohtamisen uudistukseen vuoden 1993 lopulla. VKK:n analyysi vastaa osaltaan tutkimuksen kysymykseen siitä, miten poliisin arvot ovat kehittyneet nykyiseen muotoonsa.

Poliisin arvojen ja arvojohtamisen analysoinnissa on hyödynnetty lisäksi kahta muuta aineistokokonaisuutta. Keskusrikospoliisin (KRP) arvokeskustelua käytiin vuosina 2002 - 2004 (KRP:n arvotyöryhmän muistio 6.4.2004) ja vuonna 2007 toteutettiin KRP:n arvotyön jatkoseminaari. KRP:n arvotyön taustalla oli Valtiovarainministeriön (VM) asettama hanke (11.9.2002) arvojen ylläpitämisen edistämistä ja vahvistamisesta osana valtionhallinnon toimintayksiköiden käytännön toimintaa. Poliisin johdon toimesta arvojen määrittelyä toteutettiin vuonna 2004. Poliisin

⁶ Henkilöstön kyselyssä, joka postitettiin 82 satunnaisesti tasaväliotannalla poliisilaitoksen palveluksessa olevalle henkilölle. Otos edusti päällystystä, alipäällystystä, miehistöä ja sisäisiä palveluita. Kyselyn palautti 48 henkilöä, joten vastausprosentiksi tuli 59, ja siksi kyselyn tuloksia tuettiin haastatteluilla ja idearyhmien työllä (VKK 1993, 10.)

⁷ Hankkeeseen osallistuivat poliisilaitoksen johtoryhmä (poliisimestari, apulaispoliisimestarit ja hallinto-osaston johtaja) ja kehittämishanketta johtamaan perustettiin kehittämisryhmä, jossa oli kaksi päällystön edustajaa ja toimistonjohtaja sekä YT-elimen valitsemia henkilöstöedustajia. Näiden lisäksi hankkeessa oli kaksi VKK:n konsulttia.

johdon arvotyö käynnistyi vuonna 2004 Sisäasiainministeriön poliisiosaston (SM/PO) arvokirjeellä (6.2.2004).

Poliisiylijohdon julkaisussa (2008) arvoihin liittyvät dokumentit sisälsivät strategista suunnittelua ja puheenvuoroja ammattietikasta. Yksiköitä ohjattiin käymään arvokeskustelua ja toteuttamaan arvojen jalkauttamista yhteisten arvojen liitemateriaalilla. Nämä sijoittuvat ajallisesti rinnakkain muiden poliisia koskevien dokumenttien kanssa.

Lisäksi tutkimusaineistoon on otettu esimerkeiksi poliisin tulosohtaukseen liittyvien arvojen esiintymisen tarkastelemiseksi kahden Pirkanmaan alueen kihlakunnan, Mäntän ja Nokian poliisilaitosten, tulossopimukset vuodelta 2007 (ennen PO-RA I -uudistusta) ja Pirkanmaan poliisilaitoksen tulossopimus vuodelta 2009 (PO-RA I -uudistuksen jälkeen).

Poliisikoulutuksella on puolestaan merkitystä poliisin profession arvojen omaksumiselle ja niiden toteuttamiselle työssä. Poliisikoulutuksessa ilmentyviä eettisiä periaatteita ja arvoja tarkastellaan vuosina 2003 ja 2008, mikä lisää ymmärrystä poliisin arvokehityksestä. Seuraavassa taulukossa 1 (s. 26) on tarkemmin esitetty tutkimuksessa käytetty dokumenttiaineisto aikajärjestyksessä. Aineiston avulla haetaan vastausta ensimmäiseen tutkimuskysymykseen.

Taulukko 1. Tutkimuksen dokumenttiaineisto

<p>Tutkimuksen dokumenttiaineisto, joka vastaa tutkimuskysymykseen 1) Miten poliisin arvot ja arvojohtaminen ovat kehittyneet nykyiseen muotoonsa?</p>
<p>Poliisilaki (7.4.1995/493)</p>
<p>Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen (VKK) raportti. (1993). Tampereen poliisilaitoksen kehittäminen.</p>
<p>Valtioneuvoston julkaisut seuraavasti: Valtioneuvosto (2001) Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.08.2001. Helsinki: Kirjapaino Snellman. Valtioneuvosto (2000). Valtioneuvoston selonteko aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta. Valtioneuvoston selonteko (3/2000). Valtioneuvosto (1991). Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämisestä. Valtioneuvoston periaatepäätös (7.3.1991). Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.08.2001. Valtiovarainministeriön julkaisut seuraavasti: Valtiovarainministeriö (2007). Arvot virkamiehen arjessa. Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. Tutkimukset ja selvitykset. Valtiovarainministeriö. Henkilöstöosasto. www.vm.fi. Valtiovarainministeriön julkaisuja (4/2007). Valtiovarainministeriö (2005a). Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Helsinki. Edita Prima Oy. Valtiovarainministeriön julkaisuja (2/2005). Valtiovarainministeriö (2005b): Arvot arjessa. Virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja. Valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriö (2004). ARVOT ARKEEN. Pilottivirastojen kokemukset ja työryhmän johtopäätökset. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita (6/2004). Valtiovarainministeriö (2001) periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta, jossa pilottivirastona oli Keskusrikospoliisi.</p>
<p>Sisäasiainministeriön poliisiosaston (SM/PO) arvokirje 6.2.2004. Keskusrikospoliisin (KRP) arvotyöryhmän muistio 6.4.2004. Poliisin johdolle osoitetun kyselyn tulokset vuodelta 2004 (Net Effect Oy). KRP:n arvotyön jatko-seminaarin PowerPoint -esitykset vuodelta 2007. SM:n julkaisema arvotiedote (SM 2007b, 15.5.2007).</p>
<p>Poliisin ylijohdon julkaisut seuraavasti: (2004): Poliisin valtakunnallinen visio 2014 sekä strategia ja kriittiset menestystekijät 2004 - 2014. (2008): Puheenvuoroja poliisin ammattietiikasta.</p>
<p>Poliisikoulutukseen liittyvät opetussuunnitelmat seuraavasti: Poliisikoulutuksen opetussuunnitelma (2003) Poliisin perustutkinnon opetussuunnitelma (2008)</p>
<p>Pirkanmaan alueen kihlakuntien poliisilaitoksista: - Mäntän ja Nokian kihlakuntien poliisilaitoksien tulossopimukset vuonna 2007 - Pirkanmaan poliisilaitoksen vuoden 2009 toiminta- ja taloussopimus</p>

Edellä esitetyllä dokumenttiaineistolla ja siitä tehtävällä analyysillä kuvataan poliisin arvojen ja arvojohtamisen kehittymistä nykyiseen muotoonsa.

Case Pirkanmaan aineisto

Tutkimuksen toisena aineistokokonaisuutena ovat poliisin henkilöstöbarometrikyselyn (PHB) aineistot vuosilta 2005, 2008, 2010 ja 2012. Kyselylomakkeiden perusteella saadaan kerättyä tietoa siitä, miten vastaaja itse havaitsee todellisuuden (Ashkanasy, Broadfoot & Falkus 2000). PHB -kysely⁸ on poliisin oma väline tähän tarkoitukseen. Sen avulla pyritään kehittämään henkilöstön työhyvinvointia, johtamista ja organisaatioilmapiiriä. Työhyvinvoinnin eri ilmiöiden ja niiden keskinäisten yhteyksien parempi ymmärtäminen - jota tieteellinen tutkimus tuottaa - auttaa eteenpäin sovelluksissa ja käytännön kehittämistyössä (Vuorensyrjä 2011, 23-24.). Edellinen PHB -kysely toteutettiin keväällä 2012 ja uusin kysely toteutettiin syksyllä vuonna 2015.

Dokumenttiaineistosta tehtäviä tulkintoja tukevat eri vuosien kyselyaineistot. PHB -kyselyaineistojen toissijaisuus tutkimusaineistona johtuu siitä, että ennen tutkimuksen aloittamista tutkija on joutunut pohtimaan sitä, mihin tutkimuksessa halutaan vastauksia (tutkimuslupapyyntö aineistojen hyödyntämiseksi on esitetty Polamkille ennen tutkimuksen aloittamista). PHB -kyselyaineistoilla kuvataan sitä, miten poliisin henkilöstö on kokenut arvot ja arvojohtamisen niiden vahvistamisen jälkeen vuosina 2008 ja 2010. Tutkimuksessa käytetyissä PHB -kyselyaineistoissa kohdeorganisaationa on Pirkanmaan alueella toimivat poliisilaitokset ja myöhemmin vuonna 2009 perustettu Pirkanmaan poliisilaitos. Suomessa työskenteli poliisissa (poliisin ylijohdo, paikallispoliisi ja valtakunnalliset yksiköt) vuonna 2010⁹ yhteensä 11 069 henkilöä, joista paikallispoliisissa oli poliiseja yhteensä 6 646, muita työntekijöitä kuten tutkintasihteereitä ja vartijoita 2 054 henkilöä sekä opiskelijoita 298 henkilöä. Vastaavasti Pirkanmaan poliisilaitoksessa työskenteli vuonna 2010 yhteensä 1 076 henkilöä, joka vastasi 9,7 % osuutta Suomen poliisin henkilöstön määrästä. Suomen paikallispoliisin henkilöstöön (8 998 henkilöä) verrattuna Pirkanmaan poliisilaitoksessa työskenteli 12 % henkilöstöstä vuonna 2010.

⁸ PHB -kyselyaineiston omistajuus on Polamkilla, joka tekee päätöksen myös aineiston tutkimuskäytöstä.

⁹ Lähde: Poliisin tietojärjestelmä (PolStat), henkilömäärät keskiarvoina, 15.8.2016.

Määrällisessä aineistossa on huomioitava se, että arvoihin liittyvät kysymyssarjat on esitetty poliisin henkilöstölle ensimmäisen kerran vuonna 2008. Poliisin yhteiset arvot on vahvistettu vuoden 2008 alussa ja vuoden 2008 PHB -kysely toteutettiin helmi-maaliskuun aikana. Kyselyn tuloksia voidaan tältä osin pitää vain suunta-antavina, jos oletuksena on se, että arvoja ei ole heti niiden vahvistamisen jälkeen kaikilta osin sisäistetty ja tiedostettu. Eri vuosilla on muutakin merkitystä aineiston analyysin kannalta. PORA I -uudistuksen suunnittelua toteutettiin kihlakuntien poliisilaitoksissa vuoden 2008 aikana. Vuosi 2010 taas kuvaa hieman yli vuoden kokemusta Pirkanmaan poliisilaitoksesta. Tällä perusteella voidaan olettaa, että uudistuksien suunnittelun ja toteutuksen vaikutukset näkyvät jonkin verran PHB -kyselyiden vastauksissa.

PORA I -uudistuksesta johtuen PHB -kyselyissä on yhdistetty vastaajien määrät vuonna 2008 Pirkanmaan poliisilaitosta vastaavaksi kokonaisuudeksi. Kyselytulosten vertaileminen vuosilta 2008 ja 2010 osoittavat muutokset poliisihenkilöstön kokemuksissa arvoista ja arvojohtamisessa.

Henkilöstömäärään suhteutettuna Pirkanmaan alueen poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen vastaajien määrä vaihteli vuosittain 85 % vastaajamäärästä 61 % vastaajamäärään (Liitetäulukko 1). Pirkanmaan alueella kyselyyn jätti vastaamatta vuonna 2010 jopa kolmannes henkilöstöstä. Kyselyyn jätetään vastaamatta monista eri syistä kuten johtuen poissaoloista, vuosilomista tai jopa huolesta vastausten anonymiteetista. PHB -kyselyaineistojen vastaajamäärät olivat kuitenkin lähes samalla tasolla eri vuosina, joten tältä osin oli mahdollista tarkastella kyselyyn vastanneiden kokemuksia ja niiden muuttumista eri vuosina.

Kyselyyn vastanneista henkilöistä yksittäisiin kysymyksiin edelleen vastaamatta jättäneitä oli suhteellisen vähäinen määrä. Tästä syystä tutkimuksessa esitetyissä tilastoissa tai graafisissa esityksissä ei ole huomioitu yksittäisessä kyselyssä kysymyksiin vastaamatta jättäneiden osuutta. PHB -kyselyissä vastausvaihtoehdot yhdistettiin kysymyksestä riippuen vastaussarjoittain esimerkiksi 1 ja 2 sekä 4 ja 5 kuvaamaan tyytymättömien ja tyytyväisten vastaajien osuutta. Tähän välimaastoon sijoituivat vastaajat, jotka eivät olleet tyytyväisiä tai tyytymättömiä vallitsevaan tilanteeseen.

Tutkimuksessa on rajattu taustamuuttujien hyödyntämistä, joita PHB -kyselyissä on ollut vuodesta riippumatta yhteensä 13 kappaletta. Taustamuuttujien rajaaminen on johtunut siitä, että PHB -kyselyiden muutoksista johtuen esimerkiksi poliisilaitoksen sisäinen yksikkötarkastelu ei ollut eri vuosien kyselyiden välillä mahdollista¹⁰.

¹⁰ Yksikkökohtainen vertailu ei ollut mahdollista PHB- kyselyssä eri vuosien välillä. Esimerkiksi vuonna 2005 yksikkötarkastelussa olivat kihlakunnan poliisilaitoksen yksikköjaottelu ja vuonna 2008

Yksikkö tarkoittaa tässä tutkimuksessa Pirkanmaan poliisilaitoksen toimipaikkaa kuten Ikaalisten tai Nokian kihlakunnan poliisilaitosta.

Kyselyaineistojen tulokset on tuotettu SPSS -ohjelmalla ja niissä on tarkasteltu kahta taustamuuttujaa, vastaajan työvuosia ja yksikköä. Työvuodet taustamuuttujana kuvaavat yksilön mahdollisuutta omaksua ajan kuluessa organisaationsa arvoja. Mitä kauemmin on ollut työssä, sitä parempi tietoisuus on organisaation eettisistä periaatteista ja arvoista sekä oman organisaation tavasta toimia. Yksikkö taustamuuttujana puolestaan osoittaa henkilöstön kokemuksia omassa yksikössä välittömästi PORA I -uudistuksen toteuttamisen ja arvojen vahvistamisen jälkeen vuonna 2008 sekä kokemusten pysyvyyttä tai vaihtelevuutta vuonna 2010. Tutkimusaineisto tutkimuskysymykseen 2 on esitetty taulukossa 2 (s. 30).

taas poliisiin organisaatioon liittyvä sektorikohtainen jaottelu. Vuonna 2008 henkilöstöbarometrissa vastaajat määrittelevät kyselyssä tehtäväalueen, jota tiedusteltiin asteikolla 1-7, jossa 1=Lupahallintoasiat, 2=Sisäinen hallinto ja tukitehtävät (esim. henkilöstö- ja taloushallinto), 3=Päivittäis-/massarikostutkinta, 4=Vaativa rikostutkinta, 5=Yleinen järjestys ja turvallisuus, 6=Päivystys, 7=Pidätettyjen ja säilöön otettujen vartiointi, 8=Asiantuntijatehtävät.

Taulukko 2. Tutkimuksen kyselyaineistot

PHB -kyselytutkimusaineisto, jotka vastaavat tutkimuskysymykseen
2) Mitä poliisiin (Pirkanmaan poliisilaitoksen) henkilöstön kokemukset kertovat arvoista ja arvojohtamisesta?

PHB -kyselyaineistojen arvokysymykset vuosilta 2008 ja 2010

Oikeudenmukaisuus toteutuu omassa yksikössäsi (N=387, 2008; N=397, 2010):

- 1) Ammatillinen etiikkamme on horjumaton myös tilanteissa, joissa toimintaamme pyritään vaikuttamaan esim. lahjoilla tai alennuksilla.
- 2) Kohtelemme kaikkia työyhteisöemme jäseniä aina tasapuolisesti; emme suosi emmekä syrji ketään.
- 3) Kohtelemme kaikkia poliisipalveluiden asiakkaita yhdenvertaisesti sukupuolesta, iästä, etnisestä taustasta ja asemasta riippumatta.
- 4) Noudatamme kaikessa työssämme tinkimättömästi voimassa olevia säädöksiä, määräyksiä ja hyvän hallinnon periaatteita.

Ammattitaito toteutuu omassa yksikössäsi (N=386, 2008; N=396, 2010):

- 1) Kehitämme jatkuvasti omaa osaamistamme ja ammattitaitoaamme.
- 2) Etsimme jatkuvasti tapoja, joilla työt voitaisiin tehdä paremmin.
- 3) Huolehdimme siitä, että työn laatu pysyy jatkuvasti hyvänä.
- 4) Suhtaudumme myönteisesti muutoksiin: muutos on aina mahdollisuus.
- 5) Otamme kokonaisuuden edun huomioon; toimimme siten, että työmme palvelee mahdollisimman hyvin poliisin toiminnan kokonaisuutta.

Palveluperiaate toteutuu omassa yksikössäsi (N=387, 2008; N=397, 2010):

- 1) Tuotamme laadukkaita perusturvallisuuspalveluita kaikille kansalaisille asuinpaikasta riippumatta.
- 2) Asiakkaiden tarpeet ohjaavat tapaa, jolla toimimme.
- 3) Olemme tunnistanee omat asiakkaamme ja palvelemme heitä.
- 4) Keräämme systemaattista asiakaspalautetta ja kehitämme toimintaamme palautteen pohjalta.

Henkilöstön hyvinvointi toteutuu omassa yksikössäsi (N=385, 2008; N=397, 2010):

- 1) Henkilöstön hyvinvointi huomioidaan riittävästi yksikön toiminnassa.
- 2) Henkilöstön hyvinvointi otetaan huomioon tehtävien jaossa ja toimenkuvien suunnittelussa.
- 3) Esimiestemme toiminta edistää yksikköemme henkilöstön hyvinvointia ja jaksamista.
- 4) Yksikössä vallitsee hyvä ilmapiiri ja yhdessä tekemisen henki.

Arvokysymyksiä tarkastellaan lisäksi kahden taustamuuttujan (työvuosien ja yksikkötason) suhteen.

Tutkimuksen kannalta on huomioitava se, että vaikka poliisin yhteisistä arvoista puhutaan arvojohtamisen perusteina (ks. tark. Poliisin ylijohdo 2008), PHB -

kyselyiden arvokysymyksissä varsinaisia arvojohtajuuteen liittyviä osakysymyksiä esitettiin yksi vuosina 2008 ja 2010. Kokemuksien tarkastelemiseksi arvojohtamisesta on hyödynnetty eri vuosina esitettyjä yksittäisiä PHB- kyselyaineistojen ja Valtiovarainministeriön työtyytyväisyysbarometrin¹¹ mukaisia kysymyksiä vuosina 2008, 2010 ja 2012. VM työtyytyväisyysbarometrin mukaiset kysymykset ovat sisällyneet eri vuosina PHB -kyselyaineistoon. Arvojohtamiseen liittyviä kysymyksiä esitettiin muun muassa työnantajakuvaan ja lähiesimiestoimintaan vuosina 2008, 2010 ja 2012 sekä työyhteisön toimivuuteen liittyen vuosina 2005 ja 2008. Kysymysten tarkastelu lisää näkemystä arvojohtamisen kokemuksista (Taulukko 3. s. 32).

¹¹ Valtiovarainministeriön VMBaron kysymyksiä (Lehtonen 2010), jonka mukaan VMBaro mittaa organisaation henkilöstön tuntemuksia siitä, miten heitä johdetaan, miten selvät ovat heidän työta-voitteensa ja miten haastavia työt ovat, miten palkkausjärjestelmät tunnetaan ja miten palkkausjärjestelmän tavoitteet toteutuvat käytännössä, miten henkilöstön osaamisen kerryttämistä ja urakehitystä tuetaan, minkälainen on työilmapiiri ja miten yhteistyö toimii, mitkä ovat työolot (työn ja yksityiselämän yhteensovittaminen, työpaikan varmuus, yleinen jaksaminen sekä työtilat ja välineet), miten avoimesti ja laajasti tieto kulkee ja mikä on ulkopuolinen työnantajakuva ja miten arvot ymmärretään ja toteutetaan käytännössä. Lehtosen (2010) VMBaro oppaan mukaan edellä mainitut asiat luovat henkilöstön työtyytyväisyyden perustan, jota ilman tulosten teko organisaatiossa ei ole mahdollista. Työtyytyväisyystutkimuksessa saadaan esiin henkilöstön odotuksia. Näihin kohdistetut kehittämispanostukset eivät näy heti työtyytyväisyyden ja osaamisperustan parantumisena. Saattaa olla, että johto, esimiehet ja muukin henkilöstö joskus kyseenalaistavat omien käytännöllisten näkemystensä ja teorioiden pohjalta henkilöstökyselyjen tuloksia. Näin ei voi menetellä, vaan kaikki kyselyissä esiin-nousseet ja eniten parannusta vaativat ongelmat pitää avata, asettaa parannettaville asioille tavoitteet sekä tehdä korjaavia täsmätoimenpiteitä. Kyselyssä havaittuja vahvuuksia organisaatio voi hyödyntää toimintansa kehittämisessä ja uudistamisessa.

Taulukko 3. PHB -kyselyaineistojen kysymykset, jotka ilmentävät arvojohtamisen kokemuksia

Arvojohtamiseen liittyvät kysymykset:

VM:n työtyytyväisyysbarometrin mukaiset kysymykset PHB -kyselyissä vuosina 2008 (N=403), 2010 (N=401) ja 2012 (N=413)

Työnantajakuva: Miten tyytyväinen olet?

- 1) Arvojen selkeys ja ymmärrettävyys
- 2) Arvojen toteutuminen käytännössä

PHB -kyselyn kysymykset vuosina 2010 (N=401)

Arvioi lähimmän esimiehesi toimintaa:

- 1) Edistää työyhteisöjen arvoja ja niiden mukaista toimintaa.

Vuonna 2012 (N=413)

Arvioi lähimmän esimiehesi toimintaa:

- 1) Poliisin yhteiset arvot (oikeudenmukaisuus, ammatillisuus, palveluperiaate, henkilöstön hyvinvointi): käsittelee arvoja osana työn arkea ja toimii itse niiden mukaan.

VM:n työtyytyväisyysbarometrin mukaiset kysymykset PHB-kyselyissä vuosina 2008 (N=404) ja 2010 (N=402)

Johtaminen: Miten tyytyväinen olet?

- 1) Oikeudenmukaiseen ja inhimilliseen kohteluun työyhteisösi esimiesten ja johdon taholta.

Vuonna 2012 (N=413)

- 1) Oikeudenmukainen kohtelu esimiesten taholta.

PHB -kyselyn kysymykset vuosina 2008 (N=392), 2010 (N=403) ja 2012 (N=413)

Stressitekijät: Arvioi, kuinka paljon seuraavat asiat rasittavat työtehtäviesi hoidossa tällä hetkellä?

- 1) Esimiesten epäoikeudenmukainen toiminta.

PHB -kyselyn kysymykset vuosina 2005 (N=533) ja 2008 (N=410)

Työyhteisön toimivuus ja oma työ:

- 1) Työyhteisössäni vaikeutakaan asioita ei haudata tai lakaista maton alle, vaan niihin tartutaan rohkeasti.

Institutionaalisen samanmuotoisuuden analyysin aineisto

Analyysilla tuotetaan dokumenttiaineistosta perusteet institutionaalisen samanmuotoisuuden tarkastelemiseksi. Tutkimusaineistossa on kuvattu rinnakkaisena valtionhallinnon ohjausta ja uudistuspainetta, jonka perusteella arvioidaan institutionaalisten samanmuotoisuuden mekanismien ilmentymistä poliisin toiminnassa.

Valtioneuvoston (VN) aineisto, joka koskee koko valtionhallinnon ohjausta, on tärkeässä asemassa, kun tarkastellaan poliisin toimintaa. Lisäksi valtiovarainministe-

riön (VM) tuottamat dokumentit ovat niin ikään tutkimukselle merkityksellisiä. VM antaa koko valtionhallintoa koskevaa ohjeistusta liittyen talouteen ja toimintaan sekä niiden kehittämiseen. Organisaation tehokkuustarkastelu ei ole tutkimuksen keskiössä, mutta sen merkitys on huomioitava toimintaa ohjaavana tekijänä. Lisäksi VM:n julkaisuista erittäin merkittäviä tutkimuksen näkökulmasta ovat ne, joissa on tarkasteltu etiikkaa, arvoja ja virkamiestoimintaa. Analyysin avulla arvioidaan samanmuotoisuuden paineiden ilmentymistä poliisin arvojen ja arvojohtamisen määrittelyssä.

Asiantuntijakysely

Tutkimusta täydentävänä aineistona on 33 poliisin asiantuntijalle osoitettu sähköinen (Webropol) kysely, joka toteutettiin keväällä 2015. Vastajat ovat poliisihallinnon asiantuntijoita, jotka työskentelevät poliisin johdossa poliisihallinnon eri yksiköissä. Kysely toteutettiin institutionaalisen periaatteen ja organisaation mahdollisten samanmuotoisuuden paineiden arvioimiseksi. Kyselylomakkeen suunnittelussa on hyödynnetty poliisin arvoista ja arvojohtamisesta saatuja tuloksia. Vastajia informoitiin kyselyn tarkoituksesta ennen vastauslomakkeen lähettämistä sähköpostitse. Lisäksi saatteena oli tietoa tutkimukselle asetetuista hypoteeseista.

Väittämien määrä pidettiin rajallisena, jotta kyselylomake olisi mahdollisimman yksinkertainen ja suoraviivainen. Kysely muodostui kahdesta väittämäsarjasta. Kummassakin väittämäsarjassa oli 10 väittämää, jotka laadittiin tutkimuksen viitekehyksen mukaisesti. Ensimmäisessä väittämäsarjassa tiedusteltiin kantaa arvoihin ja arvojohtamiseen. Toinen väittämäsarja suuntautui poliisin legitimitettiin ja institutionaalisen samanmuotoisuuden paineisiin¹². Väittämien lisäksi kummankin väittämäsarjan jälkeen vastaajilla oli mahdollisuus avoimeen vastaukseen. Ennen kyselyn lähettämistä vastaajille, tutkija itse arvioi, mihin väittämät vastaavat teoreettisessa viitekehyksessä.

Kyselylomakkeen toimivuutta sähköisessä muodossa testasi yksi henkilö ennen sen lähettämistä vastaajille. Vastausajan (3 viikkoa) puitteissa kyselyyn (Liite 1) vastasi 25 henkilöä, jonka perusteella vastausprosentti oli 76. Seuraavassa taulukossa 4 (s. 34) on tutkimuksen näkökulmasta esitettyjen hypoteettisten kysymysten perustana oleva dokumenttiaineisto.

¹² Kyselyä edeltäneessä johdannossa ja kyselyssä käytettiin termiä "samankaltainen" ja "samankaltaisuus". Tutkimuksen aineiston tarkastelun yhteydessä kuitenkin terminologia syventyi vastaamaan institutionaalisen samanmuotoisuuden paineita".

Taulukko 4. Institutionaalisen samanmuotoisuuden paineiden analyysissä käytetty dokumenttiaineisto ja asiantuntijakysely

<p>a) Näkyvätkö organisaation (tässä poliisin) samanmuotoisuutta synnyttävät paineet (DiMaggion ja Powellin (1983) esittämän mukaisina) poliisin arvoissa ja arvojohtamisessa?</p> <p>b) ja jos, niin miten nämä paineet näkyvät poliisin arvoissa ja arvojohtamisessa?</p>
<p>Poliisin ylijohdo (2008). Puheenvuoroja poliisin ammattietikasta. Poliisin ylijohdon julkaisusarja (3/2008).</p> <p>Poliisilaki (7.4.1995/493).</p> <p>KRP:n arvotyö vuosina 2002 - 2004, 2007</p> <p>Poliisin johdon arvotyö vuonna 2004</p> <p>Poliisikoulun opetussuunnitelmat vuosina 2003, 2008</p> <p>Valtionhallinnon kehittämiskeskusten raportti. (1993). Tampereen poliisilaitoksen kehittäminen. Raportti 15.01.1993.</p>
<p>OECD (1996) Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice. Public Management Occasional Papers 14. Paris.</p> <p>Valtioneuvoston seuraavat julkaisut:</p> <ul style="list-style-type: none"> · (2005). PAREMPAA PALVELUA, TEHOKKAAMPAA HALLINTOA: Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. · Valtioneuvosto (2001) Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.08.2001. · (2000). Valtioneuvoston selonteko aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta. · (1991). Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämisestä. Valtioneuvoston periaatepäätös (7.3.1991). <p>Valtiovarainministeriön seuraavat julkaisut:</p> <ul style="list-style-type: none"> · (2007). Arvot virkamiehen arjessa. Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. · (2005a). Tulosohjauksen käsikirja. · (2005b): Arvot arjessa. Virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja. · (2004): Arvot arkeen. Pilotivirastojen kokemukset ja työryhmän johtopäätökset. · (2003). Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002–2012: Selvitysosa. · (2000): Virkamiesetiikka. Selvitysvirkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista.
<p>Poliisin asiantuntijoille osoitettu Webropol -kysely vuonna 2015, jossa on kaksi väittämäsarjaa (Liite 1). (N=25)</p> <p>I Arvot ja arvojohtaminen</p> <p>II Poliisin toiminnan oikeutus ja samankaltaistumisen paineet</p>

Tutkimuksen tematiikka suuntautuu julkiseen sektoriin ja poliisiin. Tästä syystä arvotarkastelussa on yksilön arvojen tarkastelun sijaan tärkeämpää tarkastella niitä

arvoja, jotka koskevat ihmisten liittymistä organisaatiossa yhteen ja tämän yhteenliittymän ollessa osa yhteiskunnan toimintoja.

2.3 Tutkimusmenetelmät ja tutkimusasetelma

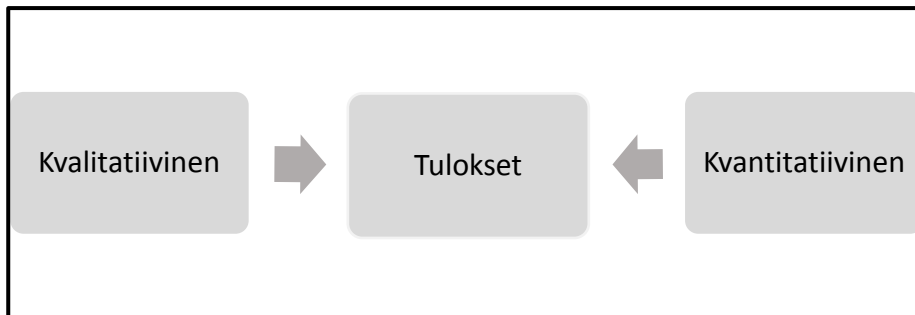
Tutkimuksessa teoria on ymmärretty apuvälineeksi, joka mahdollistaa tulkintojen tekemisen kerätystä aineistosta. Teoriasidonnaisessa tutkimuksessa (ks. Tuomi & Sarajarvi 2002) aineistosta etsitään tulkintojen tueksi selitys tai vahvistus. Poliisin arvoja ja arvojohtamista Suomessa on tutkittu vähän. Tutkimustulokset ovat usein riippuvaisia käytetyistä menetelmistä ja siksi tässä tutkimuksessa eri menetelmien yhdistämisellä on pyritty nimenomaan tuotetun tiedon pätevyteen. Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata poliisin arvojen ja arvojohtamisen kehitystä nykyiseen muotoonsa. Aineiston hankinta on toteutettu tutkimuksen käsitteiden arvojen ja arvojohtamisen perusteella sekä painottuen poliisin toimintaan sekä siihen ympäristöön, missä poliisi toimii (dokumenttiaineisto). Selittäminen ja vahvistaminen tarkoittavat tässä tutkimuksessa menetelmien yhdistämistä.

Kirjoittajat ovat kasvavassa määrin havainneet kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen aineiston yhdistelemisen hyödyt yksittäisissä tutkimuksissa (Creswell, Plano Clark, Gutmann & Hanson 2003, 159-196). Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen aineiston kerääminen ja yhdisteleminen sisältää kuitenkin tiettyjä metodisia rajoitteita. Menetelmiä aineiston keräämisessä samoista lähteistä ei voida vaihtaa toiseksi. Useiden erilaisten metodien käyttäminen voi myös neutraloida tai minimoida joidenkin käytettävien metodien ominaisuuksia (esim. kvalitatiivisen aineiston yksityiskohdat voivat tuottaa näkemyksen, joka ei ole saatavilla kvantitatiivisessa tutkimuksessa (Jick 1979). Tästä huolimatta on ollut kuitenkin tutkijoiden kesken konsensus siitä, että erilaisten metodien sekoittaminen voi vahvistaa tutkimusta (Greene & Caracelli 1997). Yhdisteleminen toimii kuitenkin sateenvarjona kattamassa menettelytapojen yhdistämistä, integroimista, ketjuttamista ja monimenetelmällisyyden käyttämistä (Creswell ym. 2003).

Monimenetelmällisyys tässä tutkimuksessa tarkoittaa kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen aineiston yhdistämistä samassa tutkimuksessa (Creswell & Plano Clark 2007). On kuitenkin muistettava se, että monimenetelmällinen tutkimus (*mixed method research*) edellyttää yhdistämiselle tiettyjä kriteereitä, joita ovat muun muassa vahvistaminen (*triangulaatio*) (ks. esim. Denzin 1978; Teddlie & Tashakkori 2009), metodologinen triangulaatio (Morse 1991), täydentäminen, rakentaminen toisen tulosten perustalle, kontekstualisointia tai rikastamista (*dialog*) (ks. Brewer & Hun-

ter 1989; Cresswell & Plano Clark 2007; Morse 2003; Tashakkori & Teddlie 1998). Kitchenhamin (2010) mukaan tutkimuksen laadulliset ja määrälliset osat toteutetaan rinnakkaisina (*parallel*) tai vuorotellen peräkkäisinä (*sequential*). Menetelmien yhdistämisellä vastataan tutkimuksessa esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

Morse (1991) on esittänyt neljä monimenetelmällisen tutkimuksen mallia, joita on hyödynnetty myös useiden muiden tutkijoiden (Cresswell & Plano Clark 2007; Tashakkori & Teddlie 2003) toimesta. Tässä tutkimuksessa käytetään Morsen neljättä mallia kuvion 2 mukaisesti, jossa kvalitatiivista ja kvantitatiivista aineistoa hyödynnetään yhdenvertaisesti ja rinnakkaisina.



Kuvio 2. Morsen monimenetelmällisyyden laajennettu typologiamalli nro 4, jossa kvantitatiivista ja kvalitatiivista aineistoa käytetään yhdenvertaisesti ja rinnakkain. Lähde: Steckler, McLeroy, Goodman, Bird & McCormick (1992).

Tulkinnan reflektiivisyys ja vuorovaikutteisuus johtuvat siitä, että poliisi toimii osana yhteiskuntaa, eikä siitä irrallisena toimijana. Tutkimusaineistona ovat dokumentit ja kyselytutkimukset. Morsen (1991) esityksessä kvalitatiivinen (*qual*) ja kvantitatiivinen (*quan*) implikoivat sitä, että molemmat lähestymistavat tutkimuksessa ovat oikeita tai päteviä sekä merkitykseltään samanarvoisia. Tutkimuksen aineiston kerääminen (*qual + quan*) on ollut samanaikaista ja tutkimuksen johtopäätökset on muodostettu dokumenttiaineistojen kuvauksen ja kyselytutkimusten analyysien yhteistuloksena.

Tutkimuksen toteutuksessa tutkijalla on ollut toimijan positiostaan johtuen tietty esiymmärrys poliisin arvoista ja arvojohtamisesta. Gadamerin, Weinsheimerin ja Marshallin (2004) mukaan tulkitsija ei ole objektiivinen, vaan tekee tulkinnan omista edellytyksistään käsin. Tästä syystä tutkimuksessa ei kuvata ilmiötä täydellisenä ymmärryksenä asioista, vaan sellaisena kuin se tutkimustilanteessa tai tutkijalle ilmenee (ks. tark. Eskola & Suoranta 2000, 219-222; ks. lisää Silverman 1993, 224-229; Töttö 2004). Tutkimuksessa systemaattinen tarkastelu synnyttää konkretisoi-

dun kuvan poliisin arvojen ja arvojohtamisen kehittymisestä sekä paremman ymmärryksen poliisin arvovalinnoista.

Tuomi ja Sarajärvi (2002, 105) ovat todenneet, että miltei mikä tahansa kirjalliseen muotoon saatettu materiaali voi olla dokumentti kuten kirjat, artikkelit, kirjeet, haastattelu, keskustelu ja raportit. Ari Salmisen (2011, 6) mukaan kuvailevassa kirjallisuuskatsauksessa käytetyt aineistot ovat laajoja ja aineiston valintaa eivät rajaa metodiset säännöt. Tutkittava ilmiö pystytään kuitenkin kuvaamaan laaja-alaisesti ja tarvittaessa luokittelemaan tutkittavan ilmiön ominaisuuksia. Tutkimuksen monimenetelmällisyys ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kirjallisuuskatsausta ei olisi tehty ytimekkäästi ja johdonmukaisesti (ks. Salminen 2011, 7). Tutkimuksen tueksi kirjallisuuden hakukriteeriksi on asetettu arvot, arvojohtaminen, poliisi ja tutkimuksen näkökulma institutionaalinen samanmuotoisuus.

Hakutuloksien perusteella on tehty myös karsintaa aineiston merkityksestä tutkimukselle ja aineisto on luokiteltu joko primääri- tai sekundäärilähteeksi. Dokumenttiaineiston keräämisessä on otettu huomioon lähdekritiikki tutkimuksen luotettavuuden säilyttämiseksi. Lähdekritiikissä on tarkasteltu dokumentin tarkoitusta, tutkimuskohdetta, sen sisältämää aineistoa ja informaatiota. Dokumenttiaineistoa kuvaillaan pääasiassa sanallisesti ja tekstin näkökulmasta (ks. tarkemmin Pietilä 1976). Kuvailemalla dokumenttiaineisto, joka käsittelee valtionhallinnon arvokehitystä, poliisin arvojen ja arvojohtamisen kehittymistä vastataan tutkimuksen ensimmäiseen kysymykseen, miten poliisin arvot ovat kehittyneet nykyiseen muotoonsa. Yli 20 vuoden ajanjakso kuvaa historian tapahtumia ja luo kuvan menneisyydestä (ks. tark. Tuomi & Sarajärvi 2002, 105).

Morse (1991) on todennut, että tutkimuksessa prioriteetti voidaan antaa joko kvalitatiiviselle tai kvantitatiiviselle aineistolle tai jopa molemmille, mikäli soveltuvat lähteet ovat käytettävissä. Tutkimuksessa siirrytään kuvailevasta katsauksesta tilastolliseen analyysiin. Kahden erilaisen aineiston tulokset on tutkimuksessa integroitu yhteiseksi näkemykseksi tulkintavaiheessa. Pirkanmaan poliisilaitos on valikoitunut tutkimuksen kohteeksi henkilöstömääränsä ja toimipaikkojensa lukumäärän vuoksi. Pirkanmaan alueella toimi aiemmin seitsemän kihlakunnan poliisilaitosta, jotka lakkautettiin PORA I -uudistuksessa. Lakkautetut poliisilaitokset jäivät vuoden 2008 alussa Pirkanmaan poliisilaitoksen toimipaikoiksi. Tältä osin tarkastelua voidaan pitää kattavana kuvaamaan yleisemminkin poliisin henkilöstön kokemuksia arvoista ja arvojohtamisesta.

Tutkimuksessa on hyödynnetty vuosien 2005, 2008, 2010 ja 2012 PHB -kyselytutkimuksia. Tutkimuksen toiseen kysymykseen, miten Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstö on kokenut arvot ja arvojohtamisen, vastataan poliisihallinnon

henkilöstölle suunnatuilla kyselytutkimuksien aineistoilla eri vuosilta. Kyselyaineiston tulokset esitetään perusmuotoisina ja vain kahden taustamuuttujan (yksikkö ja työvuodet) avulla. Tämä johtuu siitä, että arvoihin liittyviä kysymyksiä esitettiin poliisin henkilöstölle kahtena vuonna 2008 ja 2010. Lisäksi on huomioitava se, että kyselyaineistoja ei ole kaikilta osin esitetty saman sisältöisinä eri vuosina, mikä vähensi niiden keskinäistä vertailukelpoisuutta. Tästä syystä kyselytutkimuksilla on tuotettu yksinomaan jakaumatason tietoa siitä, millä tavalla poliisilaitoksessa ja sen yksiköissä henkilöstö on kokenut arvot ja arvojohtaminen eri vuosina. Tuloksia tarkastellaan vastausprosenttien tilastoesityksinä tai taulukkomuodossa. Tutkimusasetelmassa ei tarkastella vaikutuksia tai syy-seuraussuhteita, vaan pyritään syventämään ymmärrystä tutkimuskohteena olevista ilmiöistä makrotasolla.

Tutkimuksessa yhdenvertaisesti tarkasteltavat laadulliset ja määrälliset osat rikastavat tutkimuksen institutionaalisen samanmuotoisuuden näkökulmaa. Poliisin arvot ja arvojohtaminen ovat muodostuneet osana organisaation suuntautuvaa päätöksentekoa. Tähän päätöksentekoon reflektoituvat valtion, muiden toimijoiden ja myös sidosryhmien asettamat tavoitteet. Tutkimusasetelman kannalta poliisin arvoihin ja arvojohtamiseen ovat voineet vaikuttaa myös tutkimuksen näkökulmassa esitetyt hypoteettiset oletukset institutionaalisen samanmuotoisuuden paineista. Tutkimuksessa ei tarkastella organisaation rakenteiden muutosta ja tehokkuuspyrkimyksiä, mutta täysin näitä ei voida sivuuttaa. Tutkimuksen pääpaino on kuitenkin ympäristön ja instituutioiden välisessä vuorovaikutuksessa.

Kyselytutkimukset tuottavat tutkijalle havaintoja, joita rekonstruoida ne johdattavat tutkimusta tuloksena esitettyihin johtopäätöksiin tai - sama toisinpäin sanottuna – hypoteesien puolesta puhumana todisteina (ks. tark. Alasuutari 2012, 81). Tutkimuksen hypoteesien tarkastelun tueksi toteutettiin poliisissa työskenteleville 33 asiantuntijalle kyselytutkimus vuoden 2015 keväällä. Kyselyssä oli kaksi väittämäsarjaa ja yhteensä 20 kysymystä sekä kummassakin väittämäsarjassa avoin vastauksena. Vastaukset joko tukivat tai eivät tukeneet toisiaan tai tutkijan asettamia väitteiden keskinäisiä oletuksia institutionaalisen samanmuotoisuuden paineiden esiintymisestä poliisin organisaatiossa ja poliisin arvoissa sekä arvojohtamisessa.

2.4 Keskeiset käsitteet

Arvot

Tässä alaluvussa kuvataan tutkimuksen keskeiset käsitteet, jotka ovat arvot ja arvojohtaminen. Arvoja voidaan tarkastella yksilön, organisaation, yhteiskunnan tai kulttuurin näkökulmasta. Arvot ovat yhteiskunnallisia tuotoksia ja ne perustelevat modernia yhteiskuntaa. Arvot ovat yhteisössä vallitsevia käsityksiä hyvästä ja pahasta. Arvot -käsitteeseen voidaan yhdistää sanoina etiikka ja asenteet (Allardt & Littunen 1988), arvostus tai arvottaminen (Suhonen 1988), moraali (Weber 1980; Durkheim 1990) sekä hyveet (Aristoteleen ns. hyve-etiikka teoksessa MacIntyre 1984). Lisäksi arvoihin voidaan yhdistää hieman erilaisempänä näkemyksenä motivaatio (Schwartz 1992; Vuori 1994).

Arvojen lähikäsitteenä asenteita on kuvattu pintapuolisina ja nopeasti muuttuvina sekä pelkkinä kielellisinä ilmauksina (Allard & Littunen 1988, 5155). Suhosen (2007, 26) arvomäärittelyn mukaan arvoilla on viitattu arvostuksen kohteisiin, esimerkiksi niihin piirteisiin, jotka tekevät hyvän elämästä tai yhteiskunnasta. Suhonen (1988, 30-31) on kuvannut lisäksi sosiaalista merkitystä kahdella ulottuvuudella. Sosiaalinen toiminta on ollut merkityksen antamista ja siihen on liittynyt erottelujen tekoa ja arvottamista. Arvottaminen on asenteiden lisäksi lähellä arvon käsitettä.

Yksilön arvot nousevat esiin silloin, kun ihminen joutuu tekemään valintoja, joilla on hänelle itselleen henkilökohtainen merkitys. Toisaalta arvot voivat olla yksilölle olemassa jo varhaisessa vaiheessa elämää, mutta varmempaa on se, että arvot muuttuvat ja kehittyvät ihmisen elinkaaren aikana. Yksilön arvot eivät siis ole vakioita. Myös yksilön tietoisuus arvoista muuttuu elämän aikana, vaikka arvoja ei sellaisenaan mielletäisikään osaksi omaa arkea tai päivittäistä työtä. Levomäen (1998, 7, 10) mukaan yksilöllä voi olla tiedostettuja tai tiedostamattomia arvoja. Arvot ohjaavat valintojamme ja toimintaamme. Arvo on arvo vain, jos se näkyy toiminnassamme ja voimavarojemme suuntaamisessa. Ihmiset sitoutuvat arvoihin toimintansa kautta.

Kokemuksiin ja minään liittyvät arvot ovat osittain välittömästi koettuja ja osittain sisäistettyjä toisilta (Junnola & Juuti 1997, 41). Rogers (1951) on esittänyt, että mitä enemmän yksilö hyväksyy ja ottaa minäkuvaansa aitoja kokemuksiaan, sitä enemmän hän huomaa korvaavansa arvojensa järjestelmää arviointiprosessilla, joka perustuu jatkuvaan aitoon kokemukseen. Tyypillisesti yksilö huomaa itsessään kyvyn

punnita omia kokemuksiaan ja tehdä päätöksiä sen suhteen, mikä on itsensä toteuttamisen kannalta tärkeää. Tällä perusteella arvoja verrataan suhteessa kokemuksiin ja tilanteesta saatavaan omaan etuun. Yksilön omat arvot perustelevat myös muita näkökulmia arvokeskustelussa.

Organisaatio on Scheinin (1987) ajatusten mukaisesti tavoitteiden ja välineiden ketju, jossa ovat tärkeitä organisaation rakenne, työnjako ja johtaminen. Organisaation jäsenten on ymmärretty omaavan lähes samanlaiset käsitykset kulttuurin keskeisistä asioista, joita ovat arvot, normit, käyttäytymissäännöt ja toimintatavat. Ajan mittaan kukin tietyllä organisaatiotasolla oleva työntekijä ja johtajien joukko jakaa yhteiset kokemukset. Näistä kokemuksista tulee perusta yhteisille oletuksille siitä, miten asiat ovat ja miten ne tulee tehdä (Ibid.). Organisaation arvot syntyvät organisaation jäsenten sosiaalisen toiminnan kautta.

Organisaatio- tai työyhteisötasolla asetetaan eettisiä arvoja, joiden on tarkoitus olla organisaatiossa yhteisesti hyväksytyjä. Yhteisesti hyväksytyinä eettiset arvot sitouttavat henkilöstöä toimimaan eettisesti ilman pakkoa tai sanktioita. Riippumatta siitä, oliko kyseessä yritys tai julkisorganisaatio, voidaan todeta Silvennoisen ja Kauppisen (2006, 13-15) sanoin, että työyhteisön ja yksilön arvot ovat sidoksissa toisiinsa ja vaikuttavat vääjäämättä yksilön työssä suoriutumiseen. Sidonnaisuus ja vaikuttavuus voivat tietenkin ilmentyä eri tavoilla eri yhteyksissä.

Kiinnostus julkisen sektorin arvoihin on noussut etiikan, organisaatiokulttuurin ja johtamisen tutkimuksen myötä (Ikola-Norrbacka & Jokipii 2010). Julkisen sektorin toimintaympäristön muuttuessa, muutokset ovat heijastuneet myös arvojärjestelmään. Arvot liittyvät vahvasti poliittiseen järjestelmään, hyvinvointipalveluihin, julkiseen toimintaan ja byrokraatiaan. Virkamiehen oma moraalikäsitys on toiminut kaiken eettisen toiminnan perustana julkisissa tehtävissä (Simon, Smithburg & Thompson 1950, 24; Salminen 2004, 108). Salminen (2004) on viitannut Charles Waldon (1985) toteamukseen siitä, että kaikki päätöksenteko julkisessa hallinnossa on jotenkin moraalista toimintaa. Arvot ja morali ovat tutkimuksessa toistensa synonyymejä.

Arvojohtaminen

Arvojohtaminen on liitetty organisaation menestykseen ja siihen on nivoutunut useissa tutkimuksissa sekä arvot että organisaatiokulttuuri (ks. esim. Abrahamson 1996; Pfeffer 1997; Nohria, Joyce & Roberson 2003). Organisaatiossa yksilön arvokäsitys voi mukautua, muuttua tai vakiintua. Arvokäsitys koskee johtajaa myös

yksilönä. Tutkimuksessa arvojohtaminen on eettistä johtajuutta, jonka tavoitteena on ylläpitää kansalaisten luottamusta. Arvojohtaminen kohdistuu tällä perusteella ensisijaisesti julkiseen palveluun ja asiakaskohtaamiseen. Arvojohtamiselle asettaa odotuksia laajempi yhteiskunnallinen tavoite eli hyvän hallinnon toteuttaminen.

Hallinnon ja johtamisen etiikan tutkimusteemoja ovat olleet integriteetti (rehellisyys, puolueettomuus), johtajien ja virkamiesten moraalit ja korruption ongelmat, virkamiesarvot, uusien johtamismallien suhde väärinkäytöksiin sekä yksilöiden/organisaatioiden eettiset koodit ja käyttäytyminen (Salminen 2004, 108.) Johtajat eivät ole riippumattomia arvoista tai arvostuksista (Salminen 2004, 74).

Julkinen hallinto on väline, joka toteuttaa yksilöiden, ryhmien, sosiaalisten luokkien tai jopa koko yhteisön arvoja tai preferenssejä (Frederickson 1980, 31). Uusissa tilanteissa ja toimintaympäristöissä entiset eettiset koodit eivät vain yksinkertaisesti toimi samalla tavalla kuin ennen. NPM:n vaikutuksesta hallinto on muuttunut, mikä on vaikuttanut hallinnon arvoihin (Ikola-Norrbacka 2010, 7-8.)

Ikola-Norrbackan (2010, 60-61) mukaan professio on asettanut työlle eettiset ja toiminnalliset vaatimukset sekä arvomaailman, mikä on vaikuttanut esimiehen toimintaan. Profession asettamat vaatimukset ovat lakisääteisiä ja perustuvat sekä professioetiikkaan että eettiseen koodistoon. Eettiset koodistot ovat toiminnan ohjenuorana. Tärkeitä tekijöitä ovat alaiset, kollegat ja yhteistoiminnan sujuvuus, kun esimies etsii omaa eettistä rooliaan johtajana.

Ikola-Norrbacka (2010) on todennut, että johtamiskäytäntöjen on arvioitu olevan avainasemassa, kun puhutaan toiminnan tehokkuudesta, työelämän laadusta ja henkilöstön jaksamisesta terveydenhuollon alalla. Paineita johtamiselle ovat asettaneet taloudelliset kysymykset, alan rakenneuudistukset, palkkauskysymykset, pula osaajista ja työnjaolliset kysymykset.

Hallinnon etiikan tutkimuksessa on lähtökohtana toiminta julkisen sektorin kontekstissa. Hallinnon etiikkaan vaikuttaa kuitenkin yksityinen sektori. Julkinen sektori toimii nykyään monin eri tavoin yhteistyössä yksityisen sektorin toimijoiden ja vapaaehtoisjärjestöjen kanssa. Hallinnon etiikan sisältö muokkautuu tässä yhteistyössä. On perusteltua olettaa, että yksityisen sektorin johtamisoppien vaikutus julkisjohtamiseen ja hallinnon etiikkaan näkyy esimerkiksi suhtautumisessa hallinnon tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen (Ikola-Norrbacka 2010, 16). Tutkimuksessa arvojohtaminen on eettistä johtajuutta, joka kohdentuu julkisen palvelun tuottamiseen ja hyvän hallinnon toteuttamiseen. Esimiehellä on myös oma henkilökohtainen arvomaailma, joka ei voi olla vaikuttamatta johtamistyyliin tai arvojohtamiseen.

3 Aiempi tutkimus

Tässä luvussa tarkastellaan ensimmäiseksi arvojen ja arvojohtamisen tutkimusta. Toiseksi tarkastellaan poliisia koskevaa aiempaa tutkimusta ja erityisesti poliisiin kohdentunutta arvotutkimusta. Kolmantena kokonaisuutena tarkastellaan institutionaalista tutkimusta.

Hallintotieteellisessä näkökulmassa arvokehityksen eettiset kysymykset, kuten rationaalisuus, tehokkuus ja virkamiestyön luonne ovat olleet aiemmin korostuneessa asemassa (ks. tark. Salminen 2004). Hallinnon etiikka tutkii julkisiin organisaatioihin sovellettavia eettisiä piirteitä, eettistä päätöksentekoa, julkisen palvelun eetosta, eettistä sääntelyä, etiikan loukkauksia ja eettistä toimintaympäristöä (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009; Salminen 2010; Ikola-Norrbacka 2010.) Lisäksi maininnan arvoinen on Immanuel Kantin (1724-1804) filosofia ja velvollisuusetiikka (teoksessa Salminen 2004 ja 2008). Kantin etiikka on velvollisuuksien noudattamisen etiikka järjen käytön avulla. Ihmisen tulee toimia oikein velvollisuudesta, eikä palkkion toivossa tai rangaistuksen pelosta (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 10-11).

Arvot kuuluvat hallinnon etiikan käsitteistöön. Eettisten arvojen kautta tiettyjä asioita pidetään tärkeämpinä verrattuna joihinkin toisiin asioihin (Salminen ja Ikola-Norrbacka 2009, 12). Arvoja ja niiden lähikäsitteitä on tarkasteltu kansainvälisesti keskeisissä tutkimuksissa, joista voidaan mainita muun muassa kapitalistisen yhteiskunnan arvomaailma (Weber 1980), työnjako ja moraali (Durkheim 1990) ja organisaatiokulttuurin arvot (Schein 1987; 2001; Meyer & Rowan 1977; Schall 1983) Muita tutkimuksia ovat esimerkiksi eettinen reflektiomalli (Aadland & Ruoppila-Martinsen 1993) ja normien arvoliitännäisyys (Deal & Kennedy 1982; Allardt & Littunen 1988). Maininnan arvoinen on myös Schwartzin (1992) sosiaalipsykologian arvotutkimus, jossa arvoja on tarkasteltu suhteessa motivaatioon. Suomalaisista tutkijoista esimerkiksi Puohiniemi (1993) on soveltanut Schwartzin arvoteoriaa.

Suomalaiset viimeaikaiset tutkimukset ovat käsitelleet arvojen olemassaoloa (Niiniluoto 1984), arvoja ja niiden syntymistä (Häyry & Häyry 1997), arvoja liiketoiminnassa (Kujala & Kuvaja 2002; Kamensky 2006) ja arvojen kehittymistä ns. arvomaastossa (Aaltonen & Junkkari 2003). Lisäksi arvojohtamista on tutkimuksissa tarkasteltu arvojen ja johtamisen (Junnola & Juuti 1997; Kauppinen 2002), eetti-

sen johtajuuden (Salminen 2010), julkisjohtamisen (Ikola-Norrbacka 2011), kunnallissektorin (Sälli 2012) näkökulmasta kuin myös eri alojen kuten hoitotieteen (Harmoinen, Suominen & Niiranen 2010) sekä puolustusvoimien näkökulmasta (Möttönen ja Valkeasuo 2012).

Hallinnon ja johtamisen etiikan tutkimusteemoja ovat tarkastelleet Salminen (2004, 2009) ja Ikola-Norrbacka (2011). Tutkimusaiheina ovat olleet myös ammatitietikka muun muassa Airaksisen (1993) ja Pursiaisen (2001) tutkimuksissa sekä professioeettiset arvot Ikola-Norrbackan (2011) tutkimuksessa. Lisäksi tutkimukset ovat sisältäneet eettisten arvojen (Juujärvi, Myyry & Pessa 2007), ammatin etiikan (Moilanen 2006) ja sen eettisen herkkyyden (Räikkä 2002) pohtimista.

Suomalaissa tutkimuksessa on huomioitu myös etiikkaan liittyviä ongelmia kuten eettisesti arveluttavat ilmiöt intressikonflikteissa (Vartola & af Ursin 1987), virkamiespätevyys ja koulutus (Virtanen 2000, ks. myös Ikola-Norrbacka 2010) sekä virkamiespätevyyden arvostukset (Stenvall 2000). Kaiken kaikkiaan tutkimuksien arvotarkasteluissa on viitattu usein organisaatiokulttuurin, etiikkaan, johtamiseen ja ammatillisiin ulottuvuuksiin.

Poliisiin kohdistuva kansainvälinen arvotutkimus on monimuotoista. Radelet ja Reed (1973) ovat tarkastelleet poliisin toimintaa yhteisössä. Wallace, Hunt ja Richards (1999) ovat tarkastelleet poliisitoimen arvoja organisaatiokulttuurin, ilmapöytäkirjan ja johtamisen arvojen näkökulmasta. Poliisin arvojen ja yhteiskuntasuhteiden läpikulttuurillisuutta ovat tutkineet Walker ja Kratcoski (1985). Lilley ja Hinduja (2006) ovat tutkineet organisatorisia arvoja poliisin perinteiseen työn ja lähipoliisitoiminnan suhteen, kun taas Thacher (2001) on tarkastellut ristiriitaisia arvoja lähipoliisitoiminnassa. Eekin (2006) tutkimuksessa on kartoitettu arvoja ongelmasuuntautuneen poliisitoiminnan näkökulmasta. Mielenkiintoisena artikkelina voidaan mainita myös poliisin sosiaalistumista koskenut McNamaran artikkeli vuodelta 1999, ja samoin Rumbautin ja Bittnerin (1979) artikkeli poliisin roolista ja siihen liittyvien käsityksien muuttumisesta.

Poliisitutkimukset ovat käsitelleet edellä mainitun lisäksi poliisin työn arvoja (Hazer & Alvares 1981), poliisitoimen arvoja (Wasserman & Moore 1988), yksilöllisten arvojen vaikutuksia poliisityössä (Zhao & Lovrich 1998; 1999, ks. myös Ott 1989) ja poliisin erilaisten roolien vaikutuksia asenteissa ja arvoissa (Carlson & Sutton 1975), sekä poliisin motivaatiota ja sitoutumista (Benkhoff 1997; Baruch 1998; Meyer, Allen & Allen 1997). Poliisin ammatillista ulottuvuutta on tarkasteltu muun muassa sen ylläpitämien tehtävien ja tuottamien palveluiden symbolisen merkityksen (Manning 1983), ammatin arvovalan ja valtuutuksen (Perrow 1961; Goode

1969; Johnson 1972) sekä professionaalisen poliisitoimen lähestymistavan (Fitzgerald 1989) näkökulmasta.

Poliisiorganisaatio on kansainvälisessä tutkimuksessa määritelty byrokraattiseksi ja hierarkkiseksi organisaatioksi (Crank 1990; 1998). Vallitsevana käsityksenä poliisista voidaan pitää sitä, että poliisin uudistukset eivät ole onnistuneet sopeuttamaan byrokraattista organisaatiota ympäristön vaatimiin muutoksiin (ks. esim. Immonen & Vuorinen 2005; Stenvall 1999). Uudessa julkisjohtamisessa (NPM) on pyritty sen sijaan vähentämään byrokratiaa. NPM korostaa erityisesti kansalaisten näkökulmaa, jota tuetaan hallinnon arvoilla. Pyrkimyksenä on taata hyvinvointivaltion säilyminen. Kehityksen suuntaus on kuitenkin jatkuvasti yhä enemmän erikoistuneisiin palveluihin ja yhä kauempaan sidosryhmistä.

Etiikan tutkimukselle on esitetty kritiikkiä kansainvälisissä ja suomalaisissa tutkimuksissa (Simon ym. 1950, 24; Paine 1994; Salminen 2004, 2009). Paine (1994) kritisoi puolestaan NPM-johtamista, koska se unohtaa johtamisen inhimillisyyden ja työhyvinvoinnin merkityksen, jota ei voida toteuttaa yksistään eettisellä johtamisella. Samankaltaisesti Salmisen (2010) mukaan tuottavuuden ei pitäisi olla esimiestyön ainoa lähtökohta ja arviointikriteeri.

Reiner (1991) on tarkastellut poliisipäälliköiden johtajuutta ja byrokraattisuutta. Caless (2011) on todennut, että useimmat poliisipäälliköt eivät omaksuneet Robert Reinerin typologioita. Esimerkiksi poliisijohtamisen vertaaminen muihin johtamismalleihin, kuten Adlam ja Villiers (2003, 40) ovat tehneet, ei tuonut toivottua lopputulosta, koska poliisijohtaminen on spesifi sekä toiminnaltaan että tehtäviltään. Esimerkiksi Heffernan (2003) artikkelissaan "Three Types of Leadership" ei ole lainkaan huomionnut vertailukelpoisina tästä syystä muita johtamismalleja poliisille.

Yksilöiden oma henkilökohtainen vakaumus, poliittiset mieltymykset ja asenteet vaikuttavat poliisin organisaatioihin merkittävästi (Muir 1977, 267; Breci & Simons 1987). Nämä henkilökohtaiset arvot ovat erityisen tärkeitä niiden käyttäytymismallien suhteen, jotka liittyvät muun muassa poliisin harkinnanvallan käyttöön (Rokeach 1973). Korruptioon, etiikkaan ja arvoihin liittyviä tutkimuksia poliisista on niin ikään kansainvälisesti paljon (muun muassa Roebuck & Barker 1974; Sayed & Bruce 1998; Newburn & Webb 1999; Fleming & Lafferty 2000; Punch 2009; Caldero & Crank 2010), kun taas kiinnostus tähän on vasta nousemassa Suomessa.

Poliisin arvoja ja arvojohtamista käsitteleviä suomalaisia tutkimuksia ei ole useita, mikä johtuu ainakin osittain poliisin yhteisten arvojen vahvistamisen "uutuudesta". Ellosen, Kekomäen, Raivolan, Taihan ja Välitalon (2000) poliisiammattikorkeakoulun julkaisu "Etiikka ja poliisin työ" käsitteli etiikkaa ja poliisin työtä. Käyhkö (2002) on avannut teoksessaan "Poliisin julkinen vastuu" poliisin vastuuta erityi-

sesti legitimitietin näkökulmasta. Vesterisen (2005) hallinnon tutkimuksessa "Johtamisjärjestelmän kehittäminen paikallispoliisissa" on tarkasteltu johtamispiirteissä, arvoissa ja eettisessä toiminnassa heijastuvaa kehittämistyötä. Maanpuolustuskorkeakoulun tutkielmissa muun muassa Sutinen (2013) on tarkastellut Puolustusvoimien ja poliisin yhtäläisyyksiä mielikuvien luomisessa. Hallinnon tutkimuksista uusin on Ikola-Norrbackan ja Jokipiin (2010) pohdinta hallinnon eettisistä arvoista talousrikostutkijoiden professionissa.

Poliisin julkishallinnollinen ulottuvuus on nähty organisaation rationaalisen byrokratian muodossa kiinteänä komponenttina (Meyer & Rowan 1977). Näin julkisesta hallinnosta on tullut vahvasti institutionaalinen muoto, joka määrittää suhteita poliisihenkilöstön keskuudessa. Nykyisin julkisen hallinnon henkilöstön käyttö poliisilaitoksissa on niin vakiintunut ja institutionaalisesti universaali, että pyrkimykset muuttaa poliisin henkilöstöpolitiikkaa on ollut verrattavissa "graniitin taivuttamiseen" (Guyot 1986). Kansainvälisessä poliisitutkimuksessa ja arvotarkastelussa normatiivisen poliisitutkimuksen rajoitteet on huomattu myöhään 1980-luvulla (Paoline 2003). Normatiivinen poliisitutkimus on orientoitunut siihen, mitä on voitu kutsua "parhaimmiksi menettelytavoiksi" etsien ohjelmia, strategioita ja taktiikoita, jotka ovat tuottaneet parhaimman mahdollisen rikostorjunnan tai ehkäisyn tuloksia.

Instituution käsite on ollut pitkään nimenomaan sosiologisen teorian tukipilari (Hughes 1936; Rumney 1939; Parsons 1951; Selznick 1949; 1957) ja on saanut näkyvyyttä myös organisaatioiden tutkimuksessa (Meyer & Rowan 1977; Zucker 1977; 1983; DiMaggio & Powell 1983; Powell 1991). Osa instituutiota käsittelevistä tutkimuksista on keskittynyt yrityksiin (Baum & Oliver 1992; Holm 1995) ja ammatikuntiin tai työtehtäviin (Gupta, Dirsmith & Fogarty 1994).

Institutionaalisen tutkimussuunnan edustajat ovat keskittyneet lisäksi organisaatioiden väliseen (Galaskiewicz & Wasserman 1989; Oliver 1991) tai valtion ja kansallisen (esim. Dacin 1997; Rowan 1982) tason analyyseihin. Lisäksi tutkimukset ovat sisältäneet 1970-luvulla Williamsonin (1975) kirjan transaktiokustannuksesta taloudessa, Hannanin ja Freemanin (1977) artikkelin organisaatioiden populaation ekologiasta (ks. myös Alrdich 1979), Pfefferin ja Salancikin (1978) organisaatioiden resurssi riippuvuudesta ulkoisista ympäristöistä sekä Meyerin ja Rowanin (1977) artikkelin organisaatioista myyteinä ja seremonioina (ks. myös Mizruchi & Fein 1999).

Esimerkiksi Selznickin (1949), Gouldnerin (1954) ja Zaldin (1970) työt ovat painottuneet organisaatioiden sidonnaisuuteen ympäristöönsä. Joissakin tutkimuksissa (ks. Smircich 1983; Zucker 1987) taas institutionaaliset ympäristöt on nähty lähes

kokonaan organisaatiolle itselleen sisäisenä, sen sosiaalisena systeeminä. Lisäksi institutionaaliseen näkökulmaan liittyy rakenteistumisen (structuration) teoriasuuntaus, mitä ovat tarkastelleet useat tutkijat (Giddens 1976; 1979; Giddens, Andersson & Heiskanen 1984; Barley & Tolbert 1997; DiMaggio & Powell 1983).

Uuden institutionaalisen teorian (*Neo-institutionalism*) pääteoksina voidaan pitää Meyerin ja Rowanin (1977) ja DiMaggion ja Powellin (1983) tutkimuksia, joissa pääpaino on ollut institutionaalisisissa paineissa (DiMaggio & Powell 1983), tai monenlaisten institutionaalisten paineiden alla toimimisessa (D'Aunno, Sutton & Price 1991; Oliver 1991). Tutkimuksissa on todettu, että jotkin näistä institutionaalisisista paineista ovat paikallista ja toiset taas kansallista alkuperää (Rosenzweig & Singh 1991; Thomas & Meyer 1984; Zucker 1987), jotka johtavat yhteiseen toimintaan (Meyer & Rowan 1977, 360) ja joka puolestaan on tyypillistä kaikille kansallisille organisaatioille (Xu & Shenkar 2002).

Organisaatioita ja niiden muuttumista koskevaa kirjallisuutta ja institutionaalista tutkimusta on löydettävissä lukuisia kansainvälisellä tasolla. Julkista sektoria käsitteleviä institutionaalisisia tutkimuksia on sen sijaan vähemmän. Niissä on käsitelty muun muassa julkisen koulun koulutussisältöä (Rowan 1982), virkamiesten hajaantumisen menettelytapoja kuntauudistuksessa (Tolbert & Zucker 1983), koulujen hallinnollisen intensiteetin ulkoisia rajoitteita (Meyer, Scott & Strang 1987), suorituskyvyn mittaamista ja institutionaalisisia prosesseja julkisen sektorin uudistuksissa (Brignall & Modell 2000; Modell 2001), muutosjohtamisen käytäntöjä (Brown, Waterhouse & Flynn 2003), koersiivisten, mimeettisten ja normatiivisten paineiden vaikutuksia henkilöstöhallinnon käytäntöjen virallistamisessa ja keskittämisessä (Frumkin & Galaskiewicz 2004), menestyksellistä organisaatiomuutosta julkisella sektorilla (Fernandez & Rainey 2006) ja julkisen sektorin muutoksen sopusointisuutta institutionaalisen näkökulman kanssa (Ashwort, Boyne & Delbridge 2009).

Julkisen sektorin tutkimukset ovat perustuneet pääosin uuden institutionaalisisuuden teoriaan. Suomalaisessa tiedeyhteisössä on toteutettu institutionaalisisuuteen ja isomorphisuuteen liittyen vain muutamia tutkimuksia ja artikkeleita (Kuisma 2004; Järvinen 2006; Rautiainen 2008; Kaartokallion Pro Gradu 2012 ja Ahonen 2012).

Institutionaalista teoriaa on käytetty kansainvälisissä poliisitutkimuksissa 1990 -luvulta lähtien (ks. esim. D'Aunno ym. 1991; Crank 2003). Poliisitutkijoista erityisesti Robert Langworthyn (1986) tutkimusta on pidetty siltana perinteisen normatiivisen näkökulman ja uuden institutionalismin väliselle tutkimustavalle (teoksessa Katz 2001). Mastrofskin ja Uchidan (1996) näkemyksenä on ollut, että poliisi toimii

teknisessä ja institutionaalisessa ympäristössä. Crank (2003) on institutionaalisessa näkökulmassaan todennut, että arvot ovat poliisille perustavanlaatuisia tekijöitä.

Crankin (2003) esittämän näkemyksen mukaisesti instituutiossa ihmisten henkilökohtainen panos ja tavoitteet ovat sidottuja arvojen, tiedon tulkinnan, rationaalisten muotojen, kulttuurillisten taipumusten, sosiaalisen kategorian ja moraalisen todellisuuden ennalta määrättyihin ilmentymiin. Yksilön tasolla kysymys voi olla asetettu seuraavasti: "Tekevätkö ihmiset päätöksiä perustuen joihinkin käytännöllisiin suorituskyvyn ja tehokkuuden laskelmiin, tai ohjaavatko institutionaaliset tekijät heidän käyttäytymistään?" Hän on esittänyt, että organisaatiot eivät "ajattele" jäsenistöstään riippumattomasti, koska päätökset on tehty yksilöiden toimesta, ja koska työntekijöillä, johtajilla ja mahdollisesti ulkopuolisilla tahoilla on organisaatiossa oikeudellinen asema tai vaikutusvaltaa. Tästä syystä on relevanttia tarkastella suomalaisen poliisin arvoja ja arvojohtamista institutionaalisesta näkökulmasta.

4 Teoreettinen viitekehys

4.1 Arvot ja arvojohtaminen

Tässä alaluvussa tarkastellaan etiikkaa, arvoja¹³ ja arvojohtamista eri teorioiden valossa ja erityisesti hallinnon kontekstissa. Tutkimuksen painoarvo on selvästi enemmän organisaation arvoissa kuin yksilön arvoissa, vaikka organisaation ja yksilön arvot Pohlmanin ja Gardinerin (2000) sanoin liittyvät toisiinsa, ovat päällekkäisiä ja muodostavat kokonaisuudessaan organisaation "maailman".

Levomäen (1998) mukaan laajasti käsitetty arvoteoria tutkii kaikenlaisia arvoja, kuten esteettisiä arvoja, koskien kauneutta ja taiteellisuutta sekä tiedollisia arvoja, koskien esimerkiksi totuutta ja oikeuttamista tai eettisiä arvoja, liittyen muun muassa hyvään, oikeaan, velvollisuuksiin ja hyveisiin. Aaltonen ja Junkkari (2003) totesivat, että arvo-käsitteellä on monia lähisukulaisia, joita ovat arvostukset, ihanteet, hyveet ja joskus uskomukset. Arvot on yläkäsite ja enemmän kuin konkreettiset tilanteet.

Samalla tavalla arvoja on käsitelty eri tavoin eri tieteenteorioiden, organisaatioiden ja ammattikuntien osalta. Etiikalla on tarkoitettu esimerkiksi arjen toiminnan pohtimista (Moilanen 2006; Peters 1970), toisin sanoen reflektoitua näkemystä oikeasta ja väärästä toimintatavasta (Juujärvi ym. 2007). Yksiselitteistä arvomääritelmää on vaikea löytää ja arvoihin liittyy kiinteästi etiikan määritelmä.

Hallinnon byrokratian aiheuttamia eettisiä pulmia on tutkimuksissa tarkasteltu moraalisisina, institutionaalisina ja poliittisina kysymyksinä. Jos moraalikysymykset menivät hallinnon tarjoamia palveluja ja tuotteita koskevan poliittisen harkinnan edelle, ei hallinto ollut enää demokraattista. Koska hallinnon toimintaa ei voinut tarkastella pelkästään moraalisten arvojen avulla, oli tärkeää tarkastella hallinnon vastuullisuutta koskevia vaihtoehtoisia periaatteita ja demokratian luonnetta (vrt.

¹³ Arvot-sana on syntynyt englannin kielen arvosanasta *value*, joka tulee latinankielen *valere*-verbistä. Latinalais-suomalaisen sanakirjan mukaan se on suomeksi ”olla voimakas, jaksaa, omata vaikutusvaltaa, vaikuttaa, saada aikaan, voida, saattaa, kyetä, tarkoittaa jotakin, kelvata johonkin, olla jonkin arvoinen, olla terve, voida hyvin” (Salmi & Linkomies 1967, 305). Arvot-sana voidaan liittää myös osittain arvosanan merkitysisältöön, joka jakautuu hyvin samankaltaisesti latinan suomennoksen kanssa muun muassa arvoasteeseen, arvonimeen, arvoisaan tai kunnioitettuun sekä arvovaltaan, hintaan tai määrään (Nykysuomen sanakirja osa 1, 2002 ja ks. myös Jäppinen 1989).

Burke 1989, 180-182 teoksessa Salminen 2004, 75). Fredericksonin (1997, 230-233) mukaan silloin, kun julkisen hallinnon yhteiskunnallinen konteksti edusti ja oli sitoutunut demokratian periaatteisiin, julkinen hallinto oli kokonaisuudessaan vastuussa toiminnastaan kansalaisille. Tästä suorasta vastuusta on noussut myös julkisen hallinnon arvo ja työn arvokkuus.

Aaltonen ja Junkkari (2000, 60) esittivät, että eettisessä arvotutkimuksessa on tehty keskeinen erottelu muun muassa itseis- ja välinearvoihin. Itseisarvoja on tavoiteltu vain niiden itsensä vuoksi, ne ovat olleet itsessään arvokkaita ja "itseriittäisiä" päämääriä. Välinearvot puolestaan ovat olleet päämääriä, jotka ovat palvelleet korkeampien päämäärien toteutumista. Ne ovat olleet instrumentaalisia arvoja toimien vain välineinä itseisarvojen saavuttamiselle. Arvojen mukainen toiminta on ollut keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Itseis- ja välinearvot ovat esiintyneet usein organisaation arvoperustassa ilman selvää erottelua.

Arvoilla on nähty olevan tietty merkitys myös ihmisen onnellisuudelle. MacIntyre (1984), teoksessaan *After Virtue*, on kehittänyt Aristoteleen hyve-etiikkaa nykyaikaiseen muotoon (MacIntyren virtuismi latinan virtus=hyve). Hyve-etiikassa on tarkasteltu ihmisen elämän rakentamista hyväksi, päämääränä onnellisuus eli *eudaimonia*. Hyve ei ollut mikä tahansa luonteenpiirre, vaan tavoiteltava ja arvokas luonteenpiirre. Käytännön järki, joka sanoi mitä tulee tehdä ja mitä ei, varmisti keinojen oikeellisuuden tavoitteiden saavuttamiseksi. Luonteen hyveet, kuten anteliaisuus ja kohtuullisuus, puolestaan huolehtivat siitä, että tavoite oli oikea. Virtuismissa lähtökohtana oli ihmisluento ja ihmisen päämäärä (*telos*) määräytyi sosiaalisen kanssakäymisen kautta. Hyveet eivät olleet pelkkiä välineitä, vaan ne olivat osa onnellisuutta. Hyveet olivat yhteisiä kaikille ihmisille ja sidottuja yhteisöön. Hyveet mahdollistivat yksilölle oman kokemuksen minuuden kokonaisuudesta.

Salminen (2004, 103, 2008) kuvasi etiikan teorioiden tunnetuimpana jakona deontologista ja konsekventalistista etiikkaa. Deontologinen etiikka tarkoitti tekojen tekemistä ja käskyjen noudattamista ilman mitään yhteyttä tekojen seurauksiin tai vaikutuksiin. Moraalia tuli seurata sen itsensä vuoksi ja teko oli arvokas sen itsensä vuoksi. Hän viittasi Immanuel Kantin filosofiaan ja velvollisuusetiikkaan. Konsekventalistinen etiikka oli sitä vastoin seurausetiikkaa, jossa huomio kiinnitettiin tekojen seurauksiin eli siihen, mitä seurauksia ja vaikutuksia oli toiminnalla. Suuntauksessa on tuotu esille utilitaristit kuten John Stuart Mill ja Jeremy Bentham (ks. tark. Salminen 2004, 103).

Juppo (2009) suomalaista yliopistoa koskevassa arvo -artikkelissaan on maininnut, että kapeammin ymmärrettynä arvoteoria on koskenut nimenomaan eettisiä arvoja. Eettisessä arvoteoriassa on tehty myös erottelu ihmiseen itseensä liittyvien

arvojen ja ihmisten välisiin suhteisiin liittyvien arvojen välillä. On arvoja, jotka edustivat nimenomaan jotakin henkilölle itselleen hyvää asiaa, esimerkiksi terveys, työn tuottama tyydytys, itsensä toteuttaminen tai onnellisuus. Toisaalta on arvoja, jotka liittyivät yksilöiden tai ryhmien välisiin suhteisiin, esimerkiksi ystävyys, reilu kilpailu, rakentava yhteistyö tai keskinäinen kunnioitus.

Emile Durkheimin (1990) työnjaon määritelmässä arvot olivat sosiaalisen struktuurin syvärakenteen keskeinen osa. Työnjako vaikutti kulttuurin ominaispiirteensä siihen moraaliin, joka yhteiskunnassa vallitsi ja joka piti yhteiskuntaa koossa (Durkheim teoksessa Junnola & Juuti 1997, 64). Arvoilla on myös sellaisenaan nähty olevan moraalinen ja normeja luova tehtävä, ohjatesaan ryhmää käsittelemään tiettyjä avaintilanteita (Schein 1985, 34). Yhteisten normien soveltaminen ja käyttäytyminen on ollut yksilösidonnaista ja sisältänyt useita arvoja, jotka yhdistyivät useisiin muihin määritelmiin (Deal & Kennedy 1982). Allardt ja Littunen (1988, 58) sen sijaan määrittivät normin keinoksi, jolla arvojen edellyttämät valinnat toteutettiin. Arvot ja normit myös siirtyivät sukupolvelta toiselle. Kuitenkin Sajaman (1993, 29-30) mukaan normikäsite oli suppeampi kuin arvokäsite. Hänen mukaansa normi oli lähinnä toimintaohje, jotka johdettiin kullekin yhteiskunnalle ominaisesta arvojärjestelmästä.

Schwartz (1992, 162), sosiaalipsykologisen arvotutkimuksen keskeinen vaikuttaja, jaotteli arvoja niiden yhteydellä motivaatioon. Hän on määritellyt arvotyyppejä yhteensä 11¹⁴, jossa kunkin arvotyyppin mukaisella toiminnalla on psykologisia, käytännöllisiä ja sosiaalisia seurauksia ja jotka voivat olla muiden arvotyyppien kanssa yhdenmukaisia tai ristiriitaisia. Lisäksi Schwartz (1992, 15; 2011, 49, 94) on osoittanut, että eri arvoilla oli erilaisia motivoivia päämääriä. Motivaatio on tarkoittanut käyttäytymistä virittävien ja ohjaavien tekijöiden järjestelmää. Tutkimuksissa on jaoteltu motivaatiota myös sisäiseen ja ulkoiseen motivaatioon (Vuori 1994, 16-17, 21) ja tarpeisiin, jotka ovat toimineet motivaation selittäjänä (Eskola 1975, 75, 80). Esimerkiksi Puohiniemi (1993) on todennut Schwartzin arvoteorian soveltuvan suomalaisen aineistoon, koska arvojen merkitysisällöt ovat melko vakaat eri kulttuureissa. Sen sijaan arvoalueiden tärkeys on vaihdellut kulttuurista toiseen.

¹⁴ Schwartzin arvotyyppit: itseohjautuvuus (selfdirection, kuten luovuus ja riippumattomuus), ärsytys (stimulation, esim. jännittävä elämä, vaihteleva elämä), hedonismi (hedonism, kuten mielihyvä, elämästä nauttiminen), saavutus (achievement, esim. menestys, kunnianhimo), valta (power, esim. arvovalta, varakkuus), turvallisuus (security, esim. kansallinen turvallisuus, yhteiskunnan järjestyneisyys), yhdenmukaisuus (conformity, esim. tottelevaisuus, vanhempien kunnioitus), perinne (tradition, esim. uskoon pitäytyminen, nöyryys), hengellisyys (spirituality, esim. sisäinen tasapaino, koherenssi), yleisyys (universalism, esim. tasaarvo, sosiaalinen oikeudenmukaisuus) ja hyväntahtoisuus (benevolence, esim. avuliaisuus, uskollisuus).

Organisaatiokulttuuria koskevissa tutkimuksissa Meyer ja Rowan (1977) ovat nähneet kulttuuristen tekijöiden määrittävän sen, millaisen maailman pitäisi olla. Yksilöt, jotka ovat muodostaneet yhteiskunnan, ovat riippuvaisia arvojen, normien, sääntöjen, uskomuksien ja itsestään selvien olettamuksien verkostoista. Kulttuuriset tekijät niin ikään ovat mahdollistaneet organisoimalla tietyntyyppisen organisaation muodot ja menettelytavat, jotka organisaation pitäisi omaksua ja jotta se nähtäisiin statukseltaan hyvämaineisena. Organisaation toiminnassa on omaksuttu rationalisoituja tai institutionaalisia elementtejä kuten tuloksellisuutta, jotka ajan myötä ovat muodostuneet itsestään selvyyksiksi (vrt. Zucker 1977).

Hyvin samankaltaisesti Schall (1983) määritteli organisaatiokulttuurin suhteellisen pysyväksi arvojen, normien ja uskomusten järjestelmäksi, joka kehittyi organisaation jäsenten monitahoisessa vuorovaikutusprosessissa. Organisaatiokulttuuri on antanut organisaation jäsenille mahdollisuuden ymmärtää, koordinoita ja arvioida käyttäytymistään, jonka seurauksena on syntynyt organisaatiossa yksilöille mielekkäitä kokemuksia.

Rohanin (2000) mukaan henkilökohtainen ja sosiaalinen arvojärjestelmä on vaikuttanut tilanteiden tulkintaan, toimintaan ja päätöksentekoon. Sosiaalisessa ympäristössä yksilö on sosiaalistunut sen arvojärjestelmään omaksuen ympäristössä vallitsevat arvot. Schein (2001) on esittänyt, että oletuksiksi ovat muuttuneet vain sellaiset arvot, joihin on sisältynyt fyysisen tai sosiaalisen paikkansapitävyys, ja jotka ovat toimineet jatkuvasti luotettavalla tavalla ryhmän ongelmanratkaisun perustana.

Aaltonen ja kumppanit (2003) totesivat, että organisaation arvojen määrittelyssä kolmesta neljään arvoa toimivat hyvin. He listasivat hyvin tunnettuina arvoina “vapaus, veljeys ja tasa-arvo”, “usko, toivo ja rakkaus” ja “koti, uskonto ja isänmaa”. Suuri arvojen määrä vaikeutti niiden muistamista ja niiden käytännönläheisyys sekä merkitys heikkenivät. Organisaation toiminnassa, Scheinia (1987) mukailen, yksilöiden ja organisaation arvot tai uskomukset ovat jollakin tasolla samanlaisia. Organisaation arvot kuitenkin peilaavat selkeästi yhteiskunnallisia (kulttuurisia) arvoja.

Arvot muuttuvat itsestään selvydeksi, kun organisaatiolla on riittävä määrä yhteisiä ongelmanratkaisutilanteita (Schein 1987). Salminen (2010, 15–16) on käyttänyt arvojen jaottelua yleisiin eettisiin arvoihin, jotka ovat universaaleja kuten oikeusvaltion periaatteet ja kansalaisten oikeudet, oikeudenmukaisuus ja julkisen vastuullisuuden edistäminen sekä rehellisyys, korruptoitumattomuus, lojaalisuus ja puolueettomuus. Toisena eettisenä arvokategoriana olivat julkiseen palveluun ja asiakkaan kohtaamiseen liittyvät arvot kuten palveleminen, kohtuullisuus, jatkuvuus, kohteliaisuus, myötätunto ja ystävällisyys. Kolmas kategoria sisälsi professio-

naalisia arvoja ja managerialistisia arvoja kuten ammattitaidon kehittäminen, muutoshalukkuus, luovuus, yksilökeskeisyys, tulosten mittaus ja yhteistyökyky.

Kinnusen (1990) mukaan suomalaisessa arvokeskiössä ja perinteisenä arvona on oikeudenmukaisuus, vaikka uusiakin arvoja, kuten avoimuus ja asiakaslähtöisyys, on vuosien saatossa tullut mukaan (ks. myös Lumijärvi 2003). Oikeudenmukaisuus on yhteydessä useisiin työelämän peruspilareihin, joista maininnan arvoisia ovat työtyytyväisyys, työmotivaatio ja työhön sitoutuminen. Oikeudenmukaisuuden kokemuksen on todettu vaikuttavan myös työntekijöiden työsuoritusten laatuun (Wiili-Peltola 2005, 104.)

Hallinnon etiikka on tarkastellut niitä eettisiä kysymyksiä, jotka liittyvät julkiseen toimintaan, virkamies-kansalais -suhteeseen tai virkamiesten keskinäiseen kanssakäymiseen. Hallinnon ja johtamisen etiikan tutkimusteemoja ovat olleet integriteetti (rehellisyys, puolueettomuus), johtajien ja virkamiesten moraalit ja korruption ongelmat, virkamiesarvot, uusien johtamismallien suhde väärinkäytöksiin sekä yksilöiden/organisaatioiden eettiset koodit ja käyttäytyminen (Salminen 2004, 108.) Johtajat eivät ole riippumattomia arvoista tai arvostuksista (Ibid., 74). Hallintotiede on pystynyt kuitenkin selvittämään reunaehdoja sille, mitä julkisessa hallinnossa ja johtamisessa vaaditaan niin kansalaisten, henkilöstön kuin organisaation ja yhteiskunnan kannalta (Ikola-Norrbacka 2011, 94.)

Kansainvälisissä tutkimuksissa on esitetty kritiikkiä hallintotieteelliselle etiikan tutkimukselle. Simon ja kumppanit (Simon ym. 1950, 24) esittivät, että hallintotiede ei pystynyt tuottamaan eri alojen ja organisaatioiden eettisiä koodistoja, eikä ollut tarkoituskaan. Myös Salminen (2004) totesi, että eettinen toiminta on silti aina muutakin kuin lakien noudattamista, vaikka lainsäädäntö määrittää toiminnalle vähimmäiskriteerit. Hallinnolta on edellytetty luotettavuutta, puolueettomuutta ja tehokkuutta. Julkishallinnon arvokeskustelun kyseenalaistamiseen ovat vaikuttaneet nopeasti muuttuva ympäristö ja erityisesti julkisten viranomaisten kyky sopeutua ympäristön aiheuttamiin nopeisiin ja yllättäviin muutoksiin.

Lähdesmäen (2003, 208–209) mukaan julkisen hallinnon arvojen muutos ei ole vastakkainasettelua entisen kanssa, vaan pyrkimys taata hyvinvointivaltion säilyminen. Bisnesarvot eivät ole syrjäyttäneet perinteisinä arvoina pidettyjä tasa-arvoisuutta ja oikeudenmukaisuutta, mutta perinteiset arvolistaukset ovat täydentyneet. Avoimuuden ohella muutos on korostanut palveluajattelua ja asiakasnäkökulmaa. Tutkimukselle on tärkeää erityisesti organisaation toiminnassa etiikan ja arvojen välinen yhteys. Valtion hallinnon etiikka toimii osana organisaation arvojen muodostamista.

Ikola-Norrbackan ja Jokipiin (2010) tutkimuksen johtopäätös oli, että tärkeimmiksi hallinnon arvoiksi nousivat rehellisyys, objektiivisuus ja oikeudenmukaisuus. Näitä hyvin lähellä olivat riippumattomuus ja luottamuksellisuus. Tuloksellisuus, vaikuttavuus ja joustavuus arvioitiin vähiten tärkeimmiksi hallinnon arvoiksi. Yleisesti hallinnon arvoihin kuuluivat oikeudenmukaisuus ja luottamuksellisuus, jotka luetaan kuuluvaksi myös professioeettisiin arvoihin. Ammattitaito arvioitiin vasta seitsemänneksi tärkeimmäksi arvoksi, joka tuloksena oli hieman yllättävä. Kuitenkaan ammattitaidon keskiarvo ei poikennut suuresti esimerkiksi luottamuksellisuu- den ja oikeudenmukaisuuden keskiarvoista.

Weberin (1980) mukaan modernin, kapitalistisen yhteiskunnan yksilöön liittyvä arvomaailma heijastuu yksilölle ammattivelvollisuutena, jonka mukaan yksilön tulee tuntea ammatillisen toimintansa sisältö ja tehdä työtä itsetarkoituksellisesti, ikään kuin kutsumuksena, pitkällisen kasvatusprosessin seurauksena. Monet normit, työskentely- ja ajattelutavat olivat ainutlaatuisia ja ominaisia juuri kyseiselle organi- saatiolle. Yleiselle etiikalle alistaisella ammattietikalla on määritelty ammattikunnan yhteisiä arvoja, asemaa suhteessa yhteiskuntaan ja ammatille ominaista eettistä koo- distoa (Airaksinen 1993). Tieteellisenä tutkimuskohteena ammattietikka¹⁵ ja eettis- ten arvojen tutkimus on ollut soveltavan etiikan osa-alueita, jolloin muodostetaan käsitys sekä ammattiteista että etiikan periaatteista. Esimerkiksi Aadlandin ja Ruoppi- la-Martinsenin (1993) eettinen reflektiomalli on tarkastellut eettistä ristiriitatilannet- ta omasta, toisen ja ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmasta. Reflektiomalli on mää- ritellyt eettisen ristiriidan ja asennoitumiseen vaikuttavat arvot, normit ja ammatti- eettiset ohjeet sekä taustalla olevat piiloarvot, asenteet ja stereotypiat.

Ammattietikan kunnioittaminen on taannut professioille niiden nauttiman luot- tamuksen, vapauden ja moraalisen arvostuksen (Airaksinen 1991, 19–20; Pursiainen 2001, 37.) Ammattikunnan arvot voivat olla omaperäisiä. Ammattikunnat ovat helposti muutosta vastustavia voimia, joiden tavoitteena on saavutettujen etujen puolustaminen. Eettiset arvot ovat vaikuttaneet muun muassa siihen, miten amma- tissa käyttäydytään ja miten ammatin velvollisuudet koetaan (Juujärvi ym. 2007, 28.) Rääkän (2002) mukaan ammatin eettiseen herkkyyteen vaikutti ammattiin sisältyvän

¹⁵ Ammatti voidaan arkikielellä määritellä ihmisen koulutuksella hankkimaksi pätevyudeksi toimia tietyissä työssä. Isosaaren (2008) mukaan termi *professional* on ymmärretty lähinnä ammatillisuutena ja termit *specialist* ja *expert* kuvaavat asiantuntijaa. Termi *professional* usein myös käännetään asiantunti- jaksi. Asiantuntijuus polveutuu kertyneestä monimutkaisesta, tarpeellisen ja tärkeän tiedon varastosta, jonka vuoksi ammatillaiset ovat arvostettuja. Ammatillaisten odotetaan käyttävän tätä tietoa altruisti- sesti ja yhteiseksi hyväksi. Luotettavat asiantuntijat pyrkivät tilanteeseen, jossa he voivat riippumat- tomasti käyttää kykyjään.

itsenäisten valintojen ja vallan määrä, ammatin etäisyys arkipäivän moraalista ja ammatinharjoittajan työn tulosten tunneperäisyys.

Yksilön arvot eivät ole irrallisia organisaation arvoista, vaikka yksilön oma etu voi korvata ainakin osittain arvoja riippuen tilanteesta ja vielä myönteisen kokemuksenkin jälkeen. Kysymys on arvovalinnoista, jotka eivät välttämättä aina ole organisaation arvojen suuntaisia. DiMaggio ja Powell (1983) vastaavasti ovat korostaneet mukautumista (*adaptation*). Heidän mukaan johtajien toiminnot eivät välttämättä pitkällä aikavälillä olleet kovin strategisia. Mallinnummekanismi ja normimekanismi sisältävät johtamiskäyttäytymisen itsestäänselvyiden tasolla olevina oletuksina, eikä tietoisina strategisina valintoina. Yleisellä tasolla DiMaggio ja Powell (1983) kyseenalaistavat muutenkin toimijoiden motivaation argumentit ja ehdottivat rationaalisuuden ja ei-rationaalisuuden vertailemista. He olivat kiinnostuneita enemmän vaihtoehtojen listasta, joita johtajat mahdollisesti harkitsevat kuin johtajien motiiveista valitessaan tiettyjä vaihtoehtoja. Toisin sanoen, he kuitenkin myönsivät, että toimijoiden ymmärrys heidän omasta käyttäytymisestään on selitettävissä rationaalisuuden termeillä.

Tutkimuksen arvojen kriteereinä hyödynnetään Salmisen (2010) arvojaottelua yleisiin eettisiin arvoihin (universaalit arvot), julkiseen palveluun ja asiakaskohtamiseen, professionaalisiin arvoihin ja managerialistisiin arvoihin. Tutkimuksen arvojen kriteerit on esitetty taulukossa 5 (s. 55).

Taulukko 5. Tutkimuksen arvojen kriteerit (Salmisen 2010 jaottelun mukaisena) rajattuna organisaation tason tarkasteluun

Arvot	Organisaatiotaso
Yleiset universaalit arvot	Sisältävät yksilötason arvot (itseisarvot) ja motivaation.
	Vallitsevia ja yhteisesti hyväksytyjä käsityksiä hyvästä ja pahasta.
	Organisaation arvoille synonyymeina ovat etiikka ja moraalit.
	Ovat muuttuvia ajassa ja paikassa
Julkinen palvelu ja asiakaskohtaaminen	Välinearvot palvelevat organisaation "korkeampia" päämääriä kuten tulostavoitteita.
	Arvot vaikuttavat asiakaskohtamisessa päätöksentekoon.
	Arvot toimivat poliisin legitimitietin perusteena.
Professionaaliset ja managerialistiset arvot	Ammattietiikka on alisteinen yleisille universaaleille arvoille.
	Ylläpitävät asiakkaiden ja poliisin ammattikunnan välistä luottamusta.
	Toteutuvat toimintana, päätösinä ja tekoina.

Salmisen (2004, 128) sanoin julkisessa hallinnossa vallitsee arvojen moninaisuus ja poliittisen toiminnan arvot virkamiesarvojen rinnalla, eikä siten arvojohtamisen merkitystä organisaation toiminnassa voida sivuuttaa. Julkisen hallinnon toimintaa ja toiminnan johtamista sävyttävät tavoitteiden saavuttamisen vaatimus ja laajemminkin tarve ja vaatimus saada aikaan tuloksia. Salminen (2004, ks. myös 2008) viittasi julkisen toiminnan johtamiseen laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa eli hyvässä hallinnossa (*good governance*). Tärkeässä roolissa oli johtamisen eettisyys, joka hänen mukaansa assosioitui arvojohtajuuteen myös julkisissa organisaatioissa. Eettinen johtajuus oli yleensä legitimiä johtajuutta ja johtajuutta työyhteisössä yhteisesti jaettujen arvojen mukaan. Eettisyyden uskottavuus vahvistui, jos johtaminen perustui johtajien omaan esimerkkiin (Salminen 2004, 131-132.)

Virkamiesetiikassa julkisen toiminnan etiikan sisältöön ovat vaikuttaneet lainalaisuus, lojaalisuus poliittiselle päätöksenteolle, kansalaisten tarpeet ja yleinen etu

(Lundqvist 1988, 168-172.) Lainalaisuuden on kuvattu sisältävän julkisen hallinnon oikeudellisia periaatteita. Suomessa julkisessa hallinnossa hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat liittyneet harkinnanvallan käyttöön viranomaistoiminnassa. Kansalaisien tarpeita, asemaa ja oikeusturvaa, säännellään perustuslain lisäksi muissakin periaatteissa. Tällaisia periaatteita ovat oikeus saada asiansa viranomaisen käsittelyyn tai saada takeet ylipäättään hyvästä hallintomenettelystä (ks. tark. Husa & Pohjolainen 2002, 223; Mäenpää 2002). Tänä päivänä kansainvälinen kehitys on vaikuttanut suomalaiseen virkamiesetiikkaan, vaikka edelleen, kuten Salminen (2004, 106) toteaa, eri mailla on etiikan alueella kansallisia erityispiirteitä.

Työyhteisössä toimivat ihmiset kohtaavat päivittäin ristiriitatilanteita, joissa voidaan joutua tekemään arvovalintoja. Sama koskee virkamiesten päätöksentekoa, johon liittyy harkintavaltaa. Ristiriitaa voi myös synnyttää toimintaympäristön muutokset tai organisaation toimintaan liittyvä epävarmuus. Ikola-Norrbackan (2010) mukaan lainsäädäntö on asettanut virkamiestoiminnalle vähimmäistason, joka ei kuitenkaan yksinään riitä. Julkisissa organisaatioissa on jatkettava tästä eteenpäin ja korostettava monimuotoisesti etiikkaan ja arvoihin liittyviä kysymyksiä. Yllättävän usein eettiset ongelmat ovat kytkeytyneet toiminnan puutteelliseen organisointiin, epäselvään työnjakoon tai puutteellisiin vastuusuhteisiin (ks. tark. Thompson 2005).

Esimerkiksi sopivasta käyttäytymisestä, vastuullisuudesta ja harkintavallan käytöstä täytyy olla enemmän ohjausta, jotta eettisesti ongelmallisilta tilanteilta vältyttäisiin. Suuri osa julkisista organisaatioista on professionaalisia organisaatioita, joissa etiikkaan ja arvoihin vaikuttavat myös professioiden arvomaailma ja periaatteet. Johtamisen haasteena on tällöin sovittaa yhteen julkisesta toiminnasta ja professionaalisuudesta kumpuavat vaatimukset. Ristiriidat ovat jopa todennäköisiä (Ikola-Norrbacka 2010).

Myös Salmisen (2010) mukaan arvojen väliset ristiriidat julkisissa organisaatioissa ovat mahdollisia ja jopa todennäköisiä. Ristiriitoja on esiintynyt kansalaisyhteiskunnan arvojen ja organisaatioiden arvojen välillä. Arvojen konkreettisen sisällön määrittelyn jälkeen arvot ovat tiedostettuja. Jotta arvot ohjaisivat käyttäytymistä, yksilön on sisäistettävä arvot niiden omaksumiseksi. Luottamus on ollut tärkeä hallinnon eettinen perusarvo. Suomalaisten luottamus julkiseen hallintoon ja sen organisaatioihin on ollut kansainvälisestäkin tarkasteltuna poikkeuksellisen korkea. Sen sijaan luottamus poliittiseen päätöksentekoon on horjunut. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009.)

Keskeisenä piirteenä julkisen sektorin hallinnan kehittämisenä on pidetty liiallisen byrokratian eliminoimista, jonka koetaan lisäävän tehottomuutta ja julkisten varojen harkitsematonta käyttöä (Wiili-Peltola 2005, 7). Byrokratiakulttuuriin on

sisältynyt välttämättömien tehtävien lisäksi pykälien kunnioitusta, oikeusvarmuutta, virkateitä, muodollisuutta, pysyvyyttä ja staattisuutta, säilyvyyttä ja jatkuvuutta sekä asiantuntemusta (Salminen 1998, 216-217; Harisalo 2008, 129; Vartola 2004). Baumin (teoksessa Juuti 1999) tutkimukset osoittivat, että byrokratian taustalla olevissa alitajuntaisissa uskomuksissa oli monia sellaisia oletuksia, jotka aiheuttivat tehotto- muutta organisaation toimintaan. Vaikka tehokkuus ei ole tutkimuksen ensisijainen tarkastelun kohde sen vaikutus heijastuu myös arvojen ja arvojohtamisen tarkaste- luun.

NPM-henkisen hallinnon uudistamisen seurauksena organisaation tehokkuutta on edelleen korostettu (ks. esim. Juntunen 2015). Ikola-Norbacka (2010) totesi, että tehokkuus oli osa eettisyyttä. Eettisten ongelmien välttämiseksi ja ratkaisemiseksi on tarvittu samalla myös erilaisia sääntöjä ja määräyksiä. Hänen käsityksen mukaan esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteita ei voi julkisissa organisaatioissa korostaa liikaa. Samalla professionaalisissa organisaatioissa kuitenkin olisi otettava huomioon asiakkaiden etu, joka professioiden näkökulmasta useimmiten on edellyttänyt melko laajan professionaalisen autonomian sallimista hyvin koulutetuille ihmisille omaa työtään tehdessään.

4.2 Institutionaalinen teoria

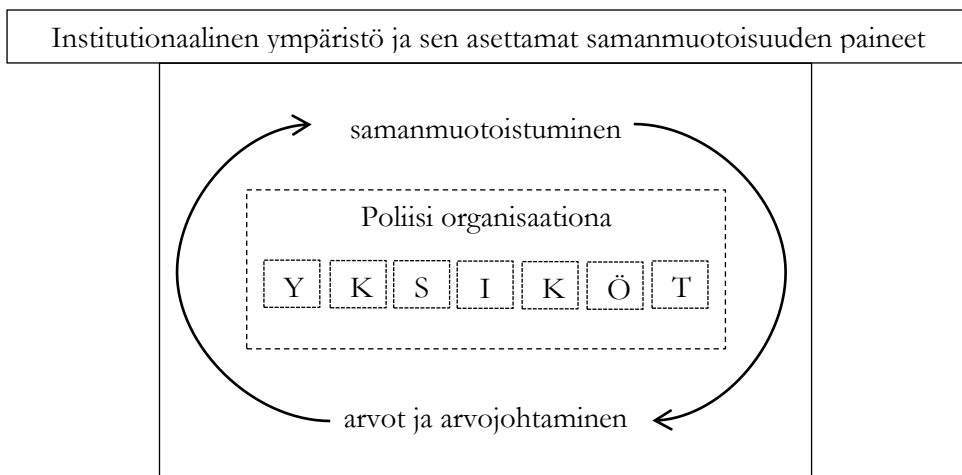
Useissa teorioissa, kuten myös hallintotieteen tutkimuksessa, painotus on organi- saation toiminnassa. Kun tutkitaan arvoja ja arvojohtamista, on tärkeä huomioida inhimillisyyden merkitys organisaation toiminnassa.

Hallinnon yleisetiikka sisältää hallintovirkamiesten arvot ja virkamiesetiikan (Ikola-Norrbacka 2010, 23). Hallinnon etiikka on kuitenkin ymmärrettävä laajem- pana käsitteenä kuin pelkästään virkamiesetiikkana. Käsite sisältää myös julkisen palvelun etiikan (Ikola-Norrbacka 2010, 3). Eettinen johtajuus on jäänyt johtamis- teorioissa vähäisempään rooliin kuin perinteisesti johtamisteorioiden alla tarkastel- lut johtamistyyliä, johtajien ominaisuudet ja olosuhteet, joilla on arvioitu olevan vaikutusta johtajan toimintaan (Moilanen & Salminen 2007, 47).

Tutkimuksen näkökulman, institutionaalisen samanmuotoisuuden, valinta voi- daan kiteyttää ensimmäiseksi Crankin (2003) ajatukseen siitä, että ihmisten henkilö- kohtainen panos ja tavoitteet ovat sidottuja arvoihin. Toiseksi näkökulman valintaa kiteyttää Scheinin (1987) ajatus siitä, että yksilön arvot tai uskomukset ovat jollakin tasolla samanlaiset organisaation arvojen kanssa. Organisaatio- tai työyhteisötasolla

asetetaan eettisiä arvoja, joiden on tarkoitus olla organisaation sisällä yhteisesti hyväksytyjä.

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella organisaation toimintaa, jossa on yhteisesti hyväksytyt arvot ja arvojohtaminen. Tästä syystä tutkijan näkemyksenä on, että instituutiot selittävät, oikeuttavat ja legitimoivat sekä yksilön että organisaation toiminnan. Institutionaalisen teorian avulla tutkimuksessa huomioidaan toimijoiden historian kautta muodostetut yleiset odotukset organisaation toiminnasta. Vastavasti uuden institutionaalisen teorian avulla arvioidaan yhteisöllisyyden ja vuorovai-
kutuksen merkitystä poliisitoiminnan arvojen ja arvojohtamisen kehittymiselle sekä organisaation legitimitetille. Tutkimuskysymyksissä esitetty kuvio 1 täsmentyy tällä perusteella seuraavanlaisiksi kuviossa 3.



Kuvio 3. Tutkimuksen näkökulman täsmennys

Teorian tarkastelussa on kiinnitettävä huomiota kohdeorganisaation rooliin yhteiskunnassa ja siihen, että arvot ovat perustavanlaatuisia tekijöitä poliisille. Poliisitutkijoista Langworthy (1986) on väittänyt, että tehokkuuden rakenteiden tutkimus tai "parhaiden menettelytapojen" tutkimus epäonnistuivat kuvaamaan kontekstin välillisiä vaikutuksia. Se, mikä saattoi toimia hyvin joillakin organisaatioilla, ei välttämättä toiminut hänen mukaansa toisissa lainkaan. Kun kehitetään paikallisia organisaation menettelytapoja, organisaatioiden ei pitäisi olettaa sitä, että lainvalvonnan yleiset periaatteet toimivat heillä enemmän tai vähemmän, vaan heidän pitäisi ottaa huomioon laaja joukko tekijöitä, jotka toimivat yhteisössä.

Julkisen sektorin kehittämisessä ovat viime vuosina korostuneet muun muassa tehokkuus ja palveluperiaate. Vastaavasti institutionaalisuutta kohtaan nouseva kiinnostus on puolestaan johtunut kasvavasta pettymyksestä teorioihin, jotka ovat kuvanneet tehokkuutta päätöksenteon taustalla vaikuttavana voimana. Näkemyksenä on ollut se, että organisaation virallisen rakenteen vaihtelut eivät olleet yksinomaan rationaalista omaksumista teknisistä mahdollisuuksista ja ympäristön ominaisuuksista (esim. Woodward 1965; Lawrence & Lorsch 1967; Blau 1970).

DiMaggion ja Powellin (1983) mukaan organisatoristen alojen synty ja rakenteistuminen¹⁶ on ollut tulosta erilaisten organisaatioiden toimintojen joukosta ja organisaatioiden tasarakenteisuudesta (*homogenization*) sekä uusien organisaatioiden perustamisesta. DiMaggio ja Powell (1983) ovat väittäneet, että byrokraattisuus ja muut samanmuotoisuuden muodot ilmaantuvat eri alojen rakenteistumisena (ks. myös Giddens 1979). He ovat nähneet valtion ja ammattikunnat kahtena klassisena rationaalisuuden keskittymänä, joista on tullut 1900-luvun toisella puoliskolla yhä vahvempia rationalisoijia. Pikemminkin instituutiot ovat asettaneet rationaalisuudelle¹⁷ rajat, rajoittaneet havaittavia mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja sekä lisänneet tietyn tyyppisen käyttäytymisen todennäköisyyttä (Barley & Tolbert 1997).

Institutionaalisessa teoriassa kiinnostuksen kohteena ovat olleet sosiaaliset suhteet, niiden muodostuminen, niihin vaikuttavat tekijät ja mihin ne ovat suuntautuneet instituutioiden ja institutionaalisen ympäristön vaikutuksesta (Wooten & Hoffman 2008, 130). Berger ja Luckmann (1967) ovat väittäneet, että instituutiot ovat sosiaalisesti koostuneita toiminnan lähtökohtia, jotka syntyivät ja joita ylläpidettiin jatkuvalla keskinäisellä vuorovaikutuksella (ks. myös Zucker 1977; Meyer & Rowan 1977). Instituutiot on tällä perusteella luotu toimijoiden historian kautta, jotka ovat johtaneet "jaettuihin tyyppityksiin" tai yleistettyihin odotuksiin ja käyttäytymisen tulkintoihin (Barley & Tolbert 1997).

Organisaatioilla on myös havaittu olevan sidonnaisuuksia ympäristöönsä (Selznick 1949; Gouldner 1954). Institutionaalisissa teorioissa on kiinnitetty huomiota

¹⁶ Anthony Giddensin (1979) rakenteistumisteorian mukaan rakenteistumisen tutkimus on sen tutkimista, miten tämä järjestelmä syntyy yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksessa ja miten se uusiutuu soveltamalla sääntöjä ja käytettävissä olevia keinoja, kun olosuhteet muuttuvat odottamattomasti.

¹⁷ Max Weberin (1947b) ideologiassa byrokraatiaan liittyy vahvasti rationaalis-legaalinen hallintajärjestelmä, jolle perustuu hierarkkisen organisaation toiminta. Byrokraattisen organisaation hallinto on Weberiläisittäin (1947a, 339) kolmijakoinen; sisällöllinen, välineellinen ja rationaalinen. Sisällöllinen (rationaalisuus) tarkoittaa organisaation päätöstä olemassaolon tarkoituksesta ja tavoitteista. Välineellinen rationaalisuus tarkoittaa sitä, miten ja millaisin keinoin organisaatio voisi toteuttaa tavoitteensa mahdollisimman tehokkaasti. Weberin (1947; 1947a) mukaan byrokraattista organisaatiota luonnehtivat pitkälle viety työnjako, hierarkia, pysyvyys ja säännöt, jolloin organisaation tehtävät on jaettu eri toimintayksiköille, näiden alayksiköille ja yksittäisille viranhaltijoille sen mukaan, minkälaista asian-
tuntemusta, päätöksentekoa tai ohjaamista kunkin tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää.

organisaation riippuvuuteen laajemmasta ympäristöstä. Sosiaaliset, poliittiset ja taloudelliset instituutiot ovat tulleet suuremmiksi, merkittävimmäksi, monimutkaisemmiksi ja yhä tärkeämmiksi jokapäiväisessä elämässä. Modernissa taloudellisessa ja poliittisessa systeemissä useat suuret toimijat ovat muodollisia organisaatioita. Yhteiskunnassa ovat hallitsevassa roolissa lain ja byrokratian instituutiot (March & Olsen 1989, 1-2).

Scott ja Meyer (1994, 33) ovat jaotelleet institutionaalisen mallin kolmeen ulottuvuuteen; organisaation identiteettiin, rakenteisiin ja toimintatapoihin. Ulottuvuuksilla oli todennäköisesti organisaatioon vahva vaikutus, koska organisaatiosta tuli riippuvainen ympäristöstään. Lisäksi, kun identiteetti, rakenne ja toimintatavat oli heikosti yhteen kytkeytyneitä (*coupled*), jokainen riippuvuuden tyyppi vahvisti toisia riippuvuuksia. Scott ja Meyer (Ibid.) ovat todenneet, että rakenteellinen yhdenmukaisuus ympäristön kanssa, esimerkiksi sisällyttämällä organisaation toimintaan sopivan ammattikunnan edustajia, on lisännyt painetta organisaation toimintatapojen yhdenmukaisuudelle, yhtä hyvin kuin myös identiteetin yhdenmukaisuudelle. Kaiken lisäksi toimintatapojen yhdenmukaisuus on johtanut tietynlaisen rakenteen vaatimukseen organisaatiossa. Yhdenmukaisuuden tavoittelua voidaan pitää institutionaalisen ympäristön asettamana vaatimuksena, jonka lopputuloksena tavoitellaan samanmuotoistumista.

Vastaavasti Petersin (1999) näkemyksessä viralliset (*formal*) organisaatiot ja vallitsevat järjestelmät sisältyivät instituutioon. Instituutiot välittivät keskusviranomaiselle tyyppillistä systeemiä ja kulttuuria. Hän on nimennyt neljä tekijää, jotka ovat määrittäneet ja yhdistäneet instituutioita. Ensinnäkin instituution rakenne heijasteli ympäröivää yhteiskuntaa. Kyseinen rakenne on saattanut olla joko muodollinen tai ei-muodollinen, mutta se on saanut ihmiset muodostamaan ryhmiä jonkin ennustettavissa olevan ominaisuuden mukaan, koska toimijoiden roolit ovat määritelleet toiminnan. Toiseksi instituution on jollakin tasolla pitänyt olla vakiintunut tai stabiili. Kolmanneksi instituution on täytynyt vaikuttaa toimijoiden käyttäytymiseen. Tietyllä tavalla instituutio on kyennyt rajoittamaan toimijoiden käyttäytymistä joko muodollisesti tai ei-muodollisesti. Neljänneksi instituution jäsenten on jaettava samanlaisia arvoja ja tarkoituksia, mikä on ollut varsinkin normatiivisen institutionaalisuuden keskeinen logiikka (Peters 1999, 18-19). Petersin näkemykset instituutiosta ovat pitkälti yhteneväisiä Scottin ja Meyerin (1994) näkemyksien kanssa.

Institutionaalisessa tutkimuksessa tärkeitä tekijöitä ovat olleet ympäristölliset olosuhteet, organisaation legitimitteetti ja byrokratia. Ympäristö on tullut suurimmaksi selittäväksi tekijäksi realistisen käsityksen mukaan. Ympäristö on kontrolloinut organisaatioita suoraan byrokraattisilla säännöillä tai toimeenpantavilla kaupalli-

silla kannustimilla (esimerkiksi Lindblom 1977; Williamson 1975). Crank ja Langworthy (1992) ovat väittäneet, että organisaatiot valitsivat, tyydyttääkseen institutionaalista ympäristöään ja sen tärkeitä toimijoita kuten kunnallisia päätöksentekijöitä, tietyn organisatorisen käyttäytymisen ja rakenteet (ks. myös Meyer & Rowan 1977).

Organisaatiot on nähty lähes kokonaan itselleen sisäisenä sosiaalisena systeeminä (Smircich 1983; Zucker 1987). Tässä näkemyksessä organisaatiot on upotettu niiden omiin ja niille ominaisiin kulttuurillisten tarkoitusten systeemeihin. Lisäksi organisaation rakenne ja tapa toimia ovat olleet pysyvän sisäisen tulkinnan ja uudelleen tulkinnan asioita.

Rakenteistumisen kannattajat ovat kritisoineet institutionaalista teoriaa siitä, että se on jättänyt huomioimatta sen, kuinka instituutioita on luotu, muutettu ja jäljennetty. Kritiikki on kohdentunut siihen, että institutionaalinen teoria on kiinnittänyt vain vähän huomiota itse prosessiin, jonka kautta tällaiset oletukset ja itsestään selvyudet ovat syntyneet (ks. esim. Barley & Tolbert 1997) tai että näkemys palkinnoista ja alistumisesta sääntöihin on hämärtänyt resurssi riippuvuutta sekä institutionaalisen teorian erilaisuutta (ks. esim. Tolbert & Zucker 1996). Barley ja Tolbert (1997) ovat kuitenkin huomauttaneet, että kumpikin teoria on väittänyt instituutioiden ja toimintojen olevan erottamattomasti yhteen liittyviä ja että institutionaalisuus on ollut parhaiten ymmärrettävissä dynaamisena ja jatkuvana prosessina. Kumpikaan näistä teorioista ei sulkenut pois sitä, että ihmisen toimintaa määrittävät myös kulttuuriset ominaisuudet (DiMaggio 1988; 1991; Oliver 1991; Strang 1993).

Institutionaalisen teorian rinnalle on kehittynyt ns. uusi (*Neo-*) institutionaalinen teoria. Selznickin (1949), Gouldnerin (1954) ja Zaldin (1970) mukaan uuden institutionaalisen teorian juuret ovat olleet aiemman institutionaalisen teorian töissä. Berger ja Luckmann (1966) ovat todenneet, että teorian juuret ovat lisäksi sosiaalisen konstruktionismin sosiologiaan liittyvässä kirjallisuudessa. Uudessa institutionaalissa teoriassa instituutiot on määritelty sosiaalisesti rakentuneiksi, rutiininomaisesti jäljitellyiksi (*ceretis paribus* eli toistensa kaltaisia) ohjelmiksi tai roolisysteemeiksi.

Uuden institutionaalisen teorian edustajat ovat kiinnostuneet yhä enemmän toimijoiden ja instituution vuorovaikutuksesta, kun aiemmin painopisteenä on ollut instituutioiden vaikutus toimijoihin (Marsh & Stoker 2010, 90-92). Tutkijoiden mielenkiinto on kohdistunut organisaatioiden samanmuotoisuuden syihin ja niiden tekijöiden tarkastelemiseen, jotka ovat johtaneet organisaatiot omaksumaan samantyyppiset rakenteet, strategiat ja prosessit (Davis 1991; DiMaggio & Powell 1983; Meziaris 1990; Palmer, Jennings & Zhou 1993; Tolbert & Zucker 1983). Sotarauta (2008, 245) on lisännyt mielenkiinnon kohteeksi myös sen ymmärtämisen ja selittämisen,

miten instituutiot ovat vaikuttaneet yhtäältä yhteiskunnalliseen kehitykseen ja toisaalta ihmisten ja organisaatioiden toimintaan.

DiMaggio ja Powell (1983) ovat väittäneet samansuuntaisesti Meyerin ja Rowanin (1977) kanssa, että organisaatioiden samanmuotoisuus ei ole johtunut kilpailusta tai tehokkuusvaatimuksista, vaan on ollut mieluummin tulosta organisaatioiden "asiakkaista", jotta organisaatio saavuttaisi legitimitetin laajemmassa ympäristössä. Jälkimmäinen toteamus muistuttaa Pfefferin ja Salancikin (1978) esittämää organisaation riippuvuutta ympäristön resursseista.

Uuden institutionaalisen teorian pääpaino on ollut nimenomaan näissä institutionaalisissa paineissa (DiMaggio & Powell 1983) ja monenlaisten institutionaalisten paineiden alla toimimisessa (D'Aunno ym. 1991; Oliver 1991). Institutionaalisia paineita on kuvattu paikallisina ja kansallisina (Rosenzweig & Singh 1991; Thomas & Meyer 1984; Zucker 1987), mutta ne ovat johtaneet yhteiseen toimintaan (Meyer & Rowan 1977 360), joka on ollut tyypillistä kaikille kansallisille organisaatioille (Xu & Shenkar 2002).

Myös uuden institutionaalisen teorian tulkinnoista on tutkijoiden kesken esitetty kritiikkiä. Moni moderneista organisaatioteorioista on määrittänyt monipuolista ja erikoistunutta organisaatiomaailmaa ja etsinyt selityksiä sen vaihtelulle organisaatioiden rakenteista ja käyttäytymisestä (esim. Woodward 1965; Child & Kieser 1981). Organisaatioiden olemassaoloa on kuitenkin selitetty vähemmän (ks. esim. Hannan & Freeman 1977). Lisäksi DiMaggiota ja Powellia (1983) on kritisoitu siitä, että he eivät ole etsineet vastausta organisaation muotojen ja käytännön vaihtelulle, vaan niiden homogeenisuudelle.

Kansainvälisiä julkisen sektorin institutionaalisia tutkimuksia on vähän ja ne ovat perustuneet pääosin uuteen institutionaaliseen teoriaan. Institutionaalinen teoria ei ole osoittanut eksplisiittisesti julkisen sektorin eroavuuksia muihin organisaatioihin verrattuna. Laajemmankin organisaatioteorian kirjallisuuden piirteinä on ollut välinpitämättömyys julkisen sektorin organisaatioiden ainutkertaisuutta (sui generis) kohtaan (Simon 1946; 1965; 1995; March & Simon 1958; Simon ym. 1950). Esimerkiksi Herbert Simon (1965) on todennut, että julkinen sektori ja yksityisen sektorin yritykset ovat omanneet enemmän samankaltaisuuksia kuin merkittäviä eroja (Simon teoksessa Rainey 1997). Jos institutionaalinen paine on vaikuttanut julkisen sektorin organisaatioihin, se ei ole vaikuttanut näihin erilailla vertailtessa niitä voittoa tavoitteleviin yrityksiin.

Kansainvälisissä poliisitutkimuksissa institutionaalinen ympäristö on nähty tärkeäksi poliisin legitimitetille (ks. Crank & Langworthy 1992; Mastrofski, & Uchida 1996). Poliisitutkijoista Mastrofski ja Uchida (1996) ovat väittäneet, että poliisi toi-

miä sekä teknisessä että institutionaalisessa ympäristössä. Institutionaalinen ja tekninen ympäristö, jota he kuvasivat, erosivat muutokselle asetetuilta tavoitteiltaan toisistaan. Esimerkiksi Mika Kuisma (2004) on käyttänyt rinnakkaisina väitöstutkimuksessaan paperiteollisuuden ympäristöjohtamisesta termejä toimintaympäristö ja institutionaalinen toimintaympäristö.

Crankin ja Langworthyn (1992) mukaan tehokkuuden ja vaikuttavuuden kriteerit eivät olleet sellaisenaan riittäviä poliisin rakenteen ja toiminnan ymmärtämiseksi. Tutkimusten mukaan poliisiin on kohdistunut myös rationaalisia paineita ja päätösperusteita (ks. esim. Oliver 1997; Loundsbury 2007; Rautiainen 2008), esimerkiksi institutionaalisia päätöspaineita tulosohjauksen mekanismien kautta (Järvinen 2006; Meyer & Rowan 1977; Modell 2004; Oliver 1997), poliittisia ja ammatillisia näkemyksiä sekä trendejä. Poliittiset tavoiteasetannat ja ammattikuntien suositukset ovat muuttaneet organisaatioita vähitellen samanmuotoisiksi (DiMaggio & Powell 1983).

Jotta poliisi voidaan tunnistaa yhteisössä, poliisin henkilöstön täytyy olla tunnistettujen ja institutionaalisesti tuotettujen oletuksien mukainen. Institutionaaliin oletuksiin kuuluivat Crankin ja Langworthyn (1992) mukaan ulkoiseen tunnistamiseen liittyvinä elementteinä virka-asema, virkapuku, arvomerkit ja virkamerkki, mitkä osoittavat poliisin virkamieheksi. Nämä myös osaltaan rajoittivat poliisin olemassaolon tarkoitusta. Poliisi tunnistettuna instituutioon voi toimia vain tietyllä alalla. Institutionaalisten oletuksien on nähty vaikuttavan myös poliisin käyttäytymiseen. Poliisin lainvalvonnan orientaatiota on pyritty lujittamaan poliisikoulutuksella, erikoistuneiden yksiköiden luomisella, rikostilastoihin keskittymisellä ja työsuorituksen arvioinnilla ja edistämisellä (Bittner 1974 21-22; Walker 1999).

Kritiikistä huolimatta voidaan todeta, että instituutiot selittävät, oikeuttavat ja legitimoivat, niin yksilön kuin organisaationkin, toimintaa määrittämällä oikean ja väärän sekä sopivan ja epäsoptavan käyttäytymisen rajoja. Instituutiot luovat rakenteen, joka vähentää yhteiskunnallista epävarmuutta tekemällä inhimillisestä toiminnasta ennakoitavampaa ja luotettavampaa (North 1990, 3; Streeck & Thelen 2005, 10). Instituutiot sisältävät yksilön ja selityksen yksilön identiteetille sekä sen sosiaalisille ja oikeudellisille rakennelmille (Friedland & Alford 1991). Tutkimuksessa instituutioon ja institutionaalisuuteen liittyviä oletuksia ovat seuraavat:

- Kulttuuri vaikuttaa organisaation toimintaan.
- Organisaatio on vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa.
- Instituutio on määritelty ja yhteiskunnassa tunnistettu ala.
- Instituutiolla on identiteetti, rakenne ja toimintatavat, jotka ovat riippuvaisia laajemmasta ympäristöstä.

- Riippuvuus aiheuttaa organisaatiolle paineita muun muassa standardoida rakenteitaan ja toimintatapojaan. Esimerkiksi legitimaation tavoittelu institutionaalissa toimintaympäristössä altistaa organisaatiot erilaisille yhdenmukais-tumispaineille.
- Institutionaalinen paine vaikuttaa julkisiin organisaatioihin ja
- instituution jäsenet jakavat samankaltaisia arvoja ja tarkoituksia.

4.3 Institutionaalinen samanmuotoisuus

Kulttuuri vaikuttaa organisaation toimintaan sen toimiessa vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa. Kanter (1972, 152-54) on todennut, että erilaiset voimat ovat pakottaneet organisaatiota mukautumaan ympäröivään maailmaan. Hannan ja Freeman (1977) ovat todenneet, että kilpailu ja muutostarpeet ovat ohjanneet organisaatiota tekemään ratkaisuja ja valintoja, jotta se mukautuisi institutionaaliseen ympäristöön. Luvun alussa tarkastellaan institutionaalisen ympäristön vaikutuksia organisaatioiden samanmuotoisuuteen.

Organisaatioiden samanmuotoisuus on syntynyt DiMaggion ja Powellin (1983) mukaan institutionaalisen ympäristön painevaikutuksesta. He jakoivat Meyerin (1979) ja Fennellin (1980) näkemyksen siitä, että on olemassa kahdenlaista samanmuotoisuutta: *kompetiivista* ja *institutionaalista*. Hannanin ja Freemanin (1977) työssä on keskitytty kompetiiviseen samanmuotoisuuteen olettaen, että systeemin rationaalisuus on korostanut kilpailua, markkinoiden muutosta ja sopivuuden mittareita. Meyerin ja Rowanin (1977) näkemyksessä rationaalisuus on laajentanut organisaatioiden valta-asemaa ja tästä syystä organisaation rakenteet kasvavassa määrin ovat heijastaneet valtion toimesta annettuja institutionaalisia ja legitimoituja sääntöjä (ks. myös Meyer & Hannan 1979). DiMaggion ja Powellin (1983) mukaan systeemin rationaalisuus oli tärkeää niillä aloilla, joilla oli vapaa ja avoin kilpailu, ja joka selitti myös osan byrokratisoitumisen prosesseista.

DiMaggion ja Powellin (Ibid.) näkemyksessä valtion keskushallinnon laajeneminen, pääoman keskittyminen ja muun muassa avustuksien koordinointi ovat tuke-neet organisaatioiden mallien tasalaatuisuutta viranomaissuhteiden kautta. Tärkeiksi samanmuotoisuuden tekijöiksi on lisäksi nähty kilpailu resursseista, asiakkaista ja poliittisesta vallasta (Aldrich 1979, 265; Carroll & Delacroix 1982).

Useat tutkijat ovat kuvanneet organisaation hierarkian kehittämisen painetta. Paine on tuottanut organisaatioon muodollisia tehtäviä ja rooleja, koska ne ovat olleet edellytyksenä vuorovaikutukselle ulkopuolisten tahojen kanssa. Lisäksi kehiti-

täminen on ollut edellytys sille, että organisaatio on säilyttänyt tasa-arvoisen ja yleisesti hyväksytyyn organisaation muodon. (ks. esim. Kanter 1972; Milofsky 1981; Rothschild-Whitt 1979 ja Swidler 1979).

Institutionaalisessa näkökulmassa organisaation ominaispiirteet muokkasivat organisaatioiden poliittista toimintaa ja määrittivät organisaation vaikutusmahdollisuuksia (Hillman & Hitt 1999; Baron 1995). Pfeffer ja Salancik (1978, 188-224) ovat todenneet, että poliittisesti rakentuneet ympäristöt omaavat kaksi ominaispiirrettä. Ensinnäkin poliittiset päätöksentekijät eivät useinkaan kokeneet suorja vaikutuksia toiminnastaan. Toiseksi poliittisia päätöksiä sovellettiin koko organisaatiossa, vaikka ne eivät tehneet organisaation päätöksistä mukautuvia ja joustavia.

Lawrence (1999) puolestaan on korostanut institutionaalisten strategioiden merkitystä. Strategioilla on pyritty vaikuttamaan institutionaalisen ympäristön sääntelyyn, kulttuurisiin normeihin tai arvoihin, itsestään selvyyksinä pidettyihin prosesseihin tai rakenteisiin. Meyer ja Rowan (1977) ovat esittäneet, että organisaatiot itse tuottivat institutionaaliset säännöt ja käytännöt. Heidän näkemyksessä toimintaa oikeuttavien ulkoisten käytäntöjen ja organisaation sisäisen toiminnan välillä oli väljä yhteenliittymä (*loose coupling*). Sitä vastoin DiMaggio ja Powell (1983) ovat väittäneet, että organisaation sisäiset muutokset tapahtuivat muodollisina käytäntöinä ja loivat enemmän tasalaatuisuutta kuin vaihtelua tai muutosta.

Institutionaalisessa teoriassa on korostettu organisaation legitimitietin tavoitetta, joka on lisännyt pyrkimystä samanmuotoisuuteen (DiMaggio & Powell 1983; Meyer & Rowan 1977; Meyer & Scott 1992; Kuisma 2004). Legitimiteettiä eli organisaation ulkoisen ympäristön hyväksyntää on tavoiteltu erilaisilla keinoilla. Tällaisia keinoja ovat olleet organisaation rakentamat tarinat (Meyer & Rowan 1977), jotka vastasivat sosiaalisesti määrättyyn odotukseen siitä, mitä tällaisen organisaation pitäisi tehdä. Organisaation tarinoilla ei ole välttämättä ollut mitään yhteyttä sille, mitä organisaatiot ovat tehneet todellisuudessa, vaan niitä on käytetty symbolisena vakuutteluna kansalaisille. Aula ja Heinonen (2011) ovat kuvanneet mainetta arvottavina tarinoina, joka kiertää sidosryhmissä. Maine syntyy erilaisissa suorissa tai välillisissä vuorovaikutustilanteissa, kun yritys ja sen sidosryhmät kohtaavat. Näihin kohtaamisiin eri osapuolet tuovat koko maailmansa arvoineen, kulttuureineen, ennakoluuloineen, tietoineen ja taitoineen.

Organisaation tarkoituksenmukaisia keinoja (Hannan & Freeman 1977) voidaan verrata edellä esitettyyn tarinan kertomiseen tai ammattikuntien suosituksiin ja politiikkaan (DiMaggio & Powell 1983). Kuisma (2004, 1) on todennut, että samankaltaisuuden mukanaan tuoma legitimitietti on tarjonnut organisaatioille vakautta ja olemassaolon jatkuvuuden turvaa, silloin kun niiden toimintaympäristössä on ollut

paljon epävarmuutta. Toimintaa on voitu pitää legitimiinä tai ei lainkaan legitimiinä (tai myös jotain siltä väliltä).

Kaiken kaikkiaan institutionaalinen käsitys modernista organisatorisesta elämästä on ehdottanut organisaatioita, jotka ovat

- a) jokseenkin ritualisoituja;
- b) sisäisesti erotettuja (*decoupled*);
- c) samanmuotoisia, niiden identiteetiltään, rakenteiltaan ja toimintavoiltaan, ympäristön mallien ja sääntöjen kanssa; sekä
- d) toteuttavat pitkällä aikavälillä laajemmin muutoksen samanmuotoisuuden mallia ja seuraavat hyvin yleisiä ympäristöllisiä sääntöjä (Scott & Meyer 1994, 34).

Kuitenkin Scott ja Meyer (1994) ovat todenneet, että menettelytavat ja käytännöt ovat usein jääneet organisaation itsensä valittavaksi. Tämä on mahdollistanut myös organisaatioiden eroavuudet.

Lisäksi institutionaalisessa teoriassa on korostettu sosiaalisia suhteita ja vuorovaikutusta ympäristön kanssa. Laajemmassa merkityksessä organisaation muotoon ja ihmisten käyttäytymiseen vaikuttavat yhteiskunnassa olevat arvot ja uskomukset, jotka ovat institutionaalisia. Tutkimuksessa organisaatioiden institutionaalinen samanmuotoisuus sisältää seuraavat ominaisuudet:

- 1) Byrokrania on universaali ominaisuus, joka on institutionalisoitu. Se on myös organisaatioita tasalaatuistava (homogenisoiva) ominaisuus. Siten se voi hidastaa tehokkuutta, koska organisaation yleisenä menettelytapana byrokrania luo mahdollisuuden pitäytyä "vanhassa". Byrokrania luo organisaation arvomaailmaan turvaa ja samalla se muokkaa organisaation identiteettiä.
- 2) Organisaation toimintaa ohjaavat institutionaaliset paineet, jotka yhdessä arvojen kanssa muokkaavat organisaation vakiintunutta tapaa toimia. Institutionaaliset paineet vaikuttavat organisaation tehtäviin ja niiden suunnitteluun.
- 3) Institutionaaliset paineet jakautuvat pakkomekanismiin, mallinnummekanismiin ja normimekanismiin, joilla on lähtökohtaisesti kaksi vaikutusta organisaatioon (samanmuotoistumisen lisääminen ja legitimitietin ylläpitäminen).

Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin samanmuotoisuuden paineista DiMaggion ja Powellin (1983) esittämää kolmijakoa; pakkomekanismi (*coercive isomorphism*), mallinnummekanismi (*mimetic isomorphism*) ja normimekanismi (*normative isomorphism*). Mekanismikeskustelun tuloksena muuttajat ennustavat samanmuotoisuuden muutosta (DiMaggio ja Powell (1983). He yrittivät ennakoida empiirisesti, mitkä organisaatiot olisivat eniten rakenteeltaan, prosesseiltaan ja toiminnaltaan tasalaatuisia. Heidän

esittämä typologia ja sen mekanismit eivät olleet empiirisesti aina erillisiä, vaan typologia oli analyttinen.

Granlund ja Lukka (1998) suomensivat koersiivisen isomorphian termiksi pakkottavat paineet. Pakkomekanismi terminä kuvaa paremmin sen voimakkuutta organisaation samanmuotoistumisen kehityksessä, jossa korostuvat edellä esitetyt ulkoisen ympäristön hyväksynnän saavuttaminen (legitimiteetti) ja rationaalisuus. Pakkomekanismi oli DiMaggion ja Powellin (1983) mukaan tulosta sekä virallisesta että epävirallisesta paineesta. Viralliset ja epäviralliset paineet voitiin kokea vaikuttamisena, suostutteluna tai eräänlaisena kutsuna osallistua käsittelemään yleisesti tärkeinä pidettyjä asioita. Organisaation riippuvuus rahoituksesta tai yksittäisistä tärkeistä resursseista ja myös pienempi mahdollisuus kilpailuttaa näitä, on lisännyt samanmuotoisuuden painevaikutusta (ks. esim. Thompson 1967; DiMaggio & Powell 1983; Grandlund & Lukka 1998).

Organisaation riippuvuus institutionaalisesta ympäristöstä vaikuttaa sen tapaan organisoitua, standardoida rakenteitaan ja toimintatapojaan. Riippuvuuteen vaikuttaa myös se, kuinka vahvasti organisaatio toimii valtion virastojen kanssa. DiMaggion ja Powellin (1983) näkemyksen mukaan organisaation toimintaan liittyvät ratkaisut ovat olleet vastauksia hallituksen toimenpiteille. Tällaisia organisaation ratkaisuja ovat olleet muun muassa uudet tekniikat, joilla valvottiin tuotantoa ja joilla pyrittiin täyttämään ympäristösäännökset. Lisäksi ratkaisuja ovat olleet vähemmistöjen työnsaanti- ja osallistumismahdollisuuksien tehostaminen tai voittoa tavoittelemattomien yritysten kirjanpidolliset toimet verolainsäädännön noudattamiseksi. Meyer ja Scott (1992) jatkoivat listausta erikoisopetukseen keskittyvillä kouluilla, jotka palkkasivat tiettyyn asiaan erikoistuneita opettajia ja myös hallintoviranomaisia, jotta koulut täyttivät valtion asettamat koulutuksen standardit. Edellä kuvatut organisaation ratkaisut ja muutokset ovat esimerkkejä virallisesta pakkomekanismista.

Esimerkkinä virallisesta paineesta voidaan esittää lisäksi McCormickin (2001) toteutus Euroopan unionin (EU) yhteisten ympäristörajoitusten toteuttamisesta. Niiden toteuttaminen on pakollista rangaistuksen uhalla ja niiden noudattaminen koskee sekä valtiota että yrityksiäkin. Valtion ja sitä kautta organisaation toiminnan alisteisuus EU-lainsäädännölle johtaa tavoittelemaan yhteisesti hyväksi koettuja "institutionaalisia sääntöjä", jotka ovat kaikille tasalaatuisia. Joissakin olosuhteissa organisaation muutos on suora vastaus nykyisin myös kansallisen tahon lisäksi EU:n tasolle. Organisaatioon kohdistetaan epävirallista painetta yhteiskunnan kulttuurisilla odotuksilla ja muista organisaatioista.

DiMaggion ja Powellin (1983) mukaan pakkomekanismin tuloksena on ollut, että samoilla aloilla toimivat organisaatiot ovat kasvavassa määrin tasarakenteisempia (homogeenisia) ja organisoitu yhä suuremmissa yksiköissä yhdenmukaisuuden rituaalien ja sääntöjen ympärille. Kuitenkin he jakoivat myös Thompsonin (1967), Pfefferin ja Salancikin (1978) ajatuksen siitä, että organisaatiot kykenivät vastustamaan sellaisten organisaatioiden vaatimuksia, joiden kanssa sillä ei ollut vahvaa riippuvuussuhdetta. Toisin sanoen organisaatiot tulivat samanmuotoisiksi rakenteeltaan, ilmapiiriltään ja toiminnaltaan silloin, kun organisaatiolla oli suuri riippuvuus toisista organisaatioista (DiMaggio & Powell 1983.)

Esimerkiksi Frumkinin ja Galaskiewiczin (2004, 33) tutkimus osoitti, että altistuminen pakko- ja normimekanismille tekivät hallinnon organisaatioista enemmän yritysten tai voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden kaltaisia. Juntunen (2015) kuvasi, että NPM - julkisjohtamisen doktriini oli verrattavissa yksityisen sektorin tuottavuuden tavoitteluun. Oppia voidaan tämän perusteella verrata ominaisuutena myös altistumisena pakkomekanismille.

DiMaggio ja Powell (1983) ovat havainneet, että samanmuotoisuuden muutosta ennustavat muuttujat vaihtelivat niiden laajuuden ja nopeuden suhteen. Jotkin organisaatiot ovat vastanneet ulkoisiin paineisiin nopeasti ja toiset ovat muuttuneet vasta pitkän vastustuksen jälkeen (ks. myös Frumkin & Galaskiewicz 2004). Yhteenvetona pakkomekanismin olemuksesta esitetään seuraavaa:

- Poliittinen paine, päätöksenteko ja lainsäädäntö perustelevat legitimeettää ja ovat pakkomekanismeja sellaisenaan.
- Legitimiteetin vahvistamiseksi tehdyt toimenpiteet voivat olla näennäisiä.
- Pakkomekanismi on seurausta organisaation ulkopuolelta tulevasta paineesta.
- Mitä suuremmissa ohjaussuhteissa organisaatio on valtionhallintoon, sitä laajempi on sen samanmuotoisuus muiden organisaatioiden kanssa.
- Samalla alalla toimivat organisaatiot ovat tasalaatuisempia, mutta samalla tasalaatuisuus edellyttää yhä enemmän yhdenmukaisia suoritustapoja ja sääntöjä.
- Perinteinen byrokraatisoituminen vähentyy, kun organisaatio altistuu pakkomekanismille.
- Pakkomekanismilla luodaan ainakin välillisesti edellytyksiä arvojohtamiselle (esimerkiksi yhteiset käyttäytymisen standardit sekä rakenteet valvonnan ja seurannan tehostamiseksi).

Edellä mainitut pakkomekanismin olemukset voivat esiintyä yksittäisinä, mutta myös yhtäaikaisten toistensa kanssa. DiMaggio ja Powell (1983) ovat viitanneet

suoraan ja eksplisiittisesti organisatoristen mallien määräävyyteen niistä riippuvaisissa organisaatioissa.

Kaikki institutionaalinen samanmuotoisuus ei kuitenkaan johdu yksinomaan pakkomekanismista. Cyert ja March (1963) näkivät mallintamisen taloudellisena etuna organisaatiolle. Alchian (1950) on havainnut, että tahattomasti imitaation tai innovoinnin kautta aikaan saadut ominaisuudet ovat saattaneet osoittautua niin menestykselliseksi, että muut organisaatiot ovat yrittäneet vastaavasti kopioida näitä ominaisuuksia. Mallintamisen prosessia on saattanut kiihdyttää imitointi ja innovointi. Mallintaminen muista organisaatioista on lisääntynyt, kun organisaation teknologiat on ollut heikosti ymmärrettyjä (Cohen & March 1974; March & Olsen 1976), kun organisaation tavoitteet ovat olleet epäselviä tai niitä on ollut määrällisesti paljon, tai kun ympäristöt ovat luoneet symbolista epävarmuutta (DiMaggio & Powell 1983). Yhtä mieltä kuitenkin useissa tutkimuksissa on oltu siitä, että hallitsevan mallin omaksuminen etenee kiihtyvällä nopeudella, kun organisaation strategian relevantit ulottuvuudet tai organisaation rakenteelle asetetut kynnsarvot tai käänköpiste ylitetään (Granovetter 1978; Boorman & Levitt 1979; DiMaggio & Powell 1983).

DiMaggio ja Powell (1983) esittivät mallintamiselle kaksi syytä. Ensimmäinen syy oli organisaation monimuotoiset ja epäselvät tavoitteet, jonka vuoksi organisaatio oli vahvasti riippuvainen legitimitetistä. Tällaiset organisaatiot ovat pitäneet etunaan sitä, että organisaatio on vastannut asiakasjoukon tärkeimpiin odotuksiin ja siihen miten organisaation tulee olla suunniteltu ja johdettu. Toinen syy toiminnan mallintamiselle on löytynyt tilanteista, joissa organisaation tavoitteiden ristiriita on tukahdutettu tasapainoisen tilan varjolla. Organisaation on helpompi matkia muita organisaatioita kuin tehdä päätöksiä tavoitteista analyysien pohjalta, koska analyysit osoittaisivat organisaation heikkoudet.

Mallinnummekanismille on esitetty kritiikkiä ja esimerkiksi Meyer (2008) arvosteli DiMaggion ja Powellin positivistista näkemystä. Meyerin (2008) mukaan institutionaalisen legitimitetin etsintää epävarmuuden välttämiseksi ei voinut tulkita positivistisesti organisaation toiminnan sarjoina. DiMaggion ja Powellin (1983) mukaan epävarmuuden ja mallintamisen tulos on kuitenkin ollut se, että samanmuotoisuuden vauhti oli sitä nopeampaa, mitä vähemmän alalla oli organisaation mallien vaihtoehtoja. Tämä on johtanut monipuolisuuden etsinnästä huolimatta tasalaatuisuuteen (ks. tark. Kimberly 1980).

Mallinnumksen luonnetta ovat vahvistaneet näkyvät rakenteelliset muutokset (Powell 1987), kun taas muutokset menettelytavoissa ja strategiassa ovat olleet vaikeammin havaittavia. Kuusela ja Ylönen (2013, 31) ovat maininneet, että kansain-

välisestä kysymys on ollut valtionhallinnon vastaavuudesta nimenomaan yritysmaailman malleihin. Rakenteen on uskottu antavan oikeanlaista viestiä muille toimijoille organisaation muuttamisesta "business-mieliseksi". Mallinnuksesta ovat vastanneet usein esimerkiksi konsultointiyritykset, jotka ovat levittäneet tiettyjä ja valikoituja organisaatiomalleja. Osa tutkijoista on selittänyt konsulttien nousua uudella julkisjohtamisen opilla (NPM), joka syntyi 1970-luvulla kansainvälisenä suuntauksena muun muassa ammattijohtamisesta, ulkoistamisesta ja uusista tavoista mitata sekä arvioida toiminnan tuloksia. Suomessa tämä on vaikuttanut 1990-luvun alusta koostaen hallinnon johtamisfunktiota ja valvontaa (Salminen 2004).

Isoissa konsulttiyrityksissä on jo omat julkisen sektorin osastonsa ja moni pieni konsultti on erikoistunut julkisen sektorin katselmointiin (Kuusela & Ylönen 2013, 31). Esimerkkinä mallinnumekanismista voidaan mainita Janhosen ja Lindströmin (2012) tiimityötä koskeva tutkimus, jonka mukaan tiimityön käyttöönoton taustalla voivat olla ns. yhteiskunnalliset tekijät, jotka omalla tavallaan ovat pakottaneet ajan hengen mukaiseen toimintaan. Tämä "ajan henki" on ollut mallintaminen, jota on toteutettu konsulttitoiminnan kautta. Oppien tuotteistaminen on perustunut tyyppillisesti vanhojen ideoiden kierrättämiseen. Ideat ovat tulleet yritysmaailmasta ja uudet ympäristöt julkiselta sektorilta. Liikemaailmassa käytössä olleita käsitteitä, metodeja tai oppeja - brändiajattelua, tulosohjausta, kilpailua tai tuottavuutta - on sovellettu julkiselle sektorille, ja tähän on tarvittu konsultteja. Konsultteja julkisella sektorilla on hyödynnetty niin teknisen asiantuntemuksen vuoksi kuin myös poliittisista syistä (Kuusela & Ylönen 2013, 86).

Näkemyistä tukee myös Janhosen ja Lindströmin (2012) toteamus siitä, että tiimityöhön siirtyminen ei ole muuttanut vanhoja toimintatapoja, eikä työtä ole voitu käytännössä toteuttaa kovin tiimimäisesti. Kun tietyn toimintatavan on koettu lisäävän tuottavuutta joissakin organisaatioissa, se on houkuttellut myös muita organisaatioita kokeilemaan mallia omassa toiminnassaan (ks. myös DiMaggio & Powell 1983). Työn organisoinnin muotona tiimityö on mallintamista ja siirtynyt teollisesta työstä muille aloille, kuten palvelualoille. Mallinnummekanismiin koostetut ominaisuudet ovat seuraavat:

- Organisaatioiden toteuttama mallintaminen on vastaus organisaation epäselville tavoitteille ja organisaatioissa olevaan epävarmuuteen sekä heikosti ymmärrettyyn teknologiaan.
- Mallintamismekanismi ja arvot mahdollistavat organisaation perinteisen byrokratian.
- Mallinnummekanismilla tavoitellaan niin ikään legitimizeettiä, ja se on siten samankaltainen pakkomekanismin kanssa.

- Mallinnusmekanismi lisää yleisten ja tiettyjen mallien (muun muassa konsultaation kautta) käyttöä organisaatioissa.

Kolmas mekanismi organisaation samanmuotoisuudelle on normimekanismi, joka on ensisijaisesti seurausta ammattimaistumisesta. Larson (1977, 49-52) ja Collins (1979) sekä myös DiMaggio ja Powell (1983) tulkitsivat ammattimaistumisen kollektiivisena ponnisteluna määrittellä jäsenten ja ammattien työn edellytykset ja metodit sekä valvoakseen "tuottajien tuotantoa". DiMaggio ja Powell (Ibid.) esittivät kaksi syytä organisaatioiden samanmuotoisuudelle ammatillistumisen näkökulmasta. Ensimmäinen näkökulma oli seurausta yliopiston asiantuntijoiden tuottamasta virallisesta opetuksesta ja opetuksen legitimitetistä tiedollisena perustana. Toinen näkökulma oli seurausta ammatillisen verkoston kasvusta (ks. myös Hall 1968) ja niiden yleisistä käsityksistä organisaatiosta sekä verkostossa leviävistä uusista malleista. Yliopistot ja ammatilliset oppilaitokset ovat olleet organisaatioiden keskuudessa kehittämisen näkökulmasta tärkeitä toimijoita.

Ammatillinen sosialisoituminen on tapahtunut organisaation järjestämissä yhteistoimintaan liittyvissä tapahtumissa, koulutuksissa ja muissa ammattiin liittyvissä tilaisuuksissa (DiMaggio & Powell 1983). Lisäksi organisatorisen alan yksilöt ovat läpikäyneet sosiaalistumisen yleiset ennako-odotukset, jotka liittyvät henkilöstön käyttäytymiseen, soveltuvaan pukeutumiseen, organisatoriseen sanastoon (Cicourel 1970; Williamson 1975) ja puhumisen standardoituihin metodeihin (Ouchi 1981). Sosialisoituminen on toiminut organisaatioiden samanmuotoisuutta lisäävänä voimana.

March ja March (1977) havaitsivat, että esimerkiksi johtotason henkilöt olivat taustaltaan ja orientaatioiltaan samankaltaisia. Kun johtajat ja organisaation muut avainhenkilöt on rekrytoitu samoista yliopistoista, heitä on myös filteröity samojen (haluttujen) ominaisuuksien perusteella. Lisäksi rakenteellisella tasalaatuisuudella, esimerkiksi yhteisillä ammattinimikkeillä (esimerkiksi assistentti, vararehtori ja rehtori), on edistetty henkilöstövirtoja organisaation sisällä. Rakenteellisella tasalaatuisuudella ja näihin liittyvillä urapoluilla on myös pyritty ammattinimikkeiden yleiseen tunnettavuuteen (DiMaggio & Powell 1983).

Organisaation ammatillinen filteröinti, rakenteistuminen ja organisaatiossa tapahtuva sosialisoituminen ovat vaikuttaneet samanmuotoisuuden muutoksen laajuuteen. Mitä suurempi ammatillistuminen alalla on ollut, sitä enemmän on tapahtunut samanmuotoisuuden muutosta. Ammatillistumista on voitu mitata työn valtuutuksiin liittyvien vaatimusten yleisyydellä, jatkotutkintojen koulutusohjelmilla tai ammatti- ja toimialajärjestöjen elinvoimaisuudella (Ibid.).

DiMaggion ja Powellin (1983) mukaan useimmissa tapauksissa valtio oli määritellyt ammattien kriteerit. Tässä mielessä organisaatiot ja ammatit ovat samanlaisia kohteita pakko- ja mallinnummekanismien muutospaineelle. Granlund ja Lukka (1998) korostivat eroa suhteessa pakottaviin paineisiin siinä mielessä, että normatiiviset paineet eivät ole yhtä voimakkaasti organisaatiota velvoittavia. Myös heidän näkemyksessä ammatillistuminen on lisännyt organisaatioiden samanmuotoisuutta ja mahdollistanut yhtenäisten käytäntöjen leviämisen. Normimekanismin ominaisuudet ovat seuraavat:

- Ammatillisuudessa kehittymiselle on merkittävää virallinen opetus ja sitä kautta saatu ymmärrys organisaation toiminnassa sovellettavista normeista.
- Ammatillinen verkosto ylläpitää yleisiä käsityksiä soveltuvista malleista.
- Koulutuslaitosten kapea-alaisuus, ylimmän johdon palkkaaminen vain tietyillä perusteilla tai tiettyjen alojen taitotasovaatimukset lisäävät johtajiston filteröitymistä ja myös päätöksenteon samankaltaistumista.
- Konsultaatiotoiminnan hyödyntäminen organisaatiossa on esimerkki myös normimekanismista, jolla toteutetaan yleisiä ennako-odotuksia koulutuksen kautta.

Kuitenkin Larsonin (1977) mukaan professionaalisuudessa on saavutettu vain harvoin täydellinen menestys. Ammattilaisten täytyi tehdä kompromisseja ei-ammattilaisten asiakkaiden, päälliköiden tai sääntömääräisyyksien kanssa. Heidät työllistävät organisaatiot tarjosivat vanhahtavan (ellei peräti vanhentuneen) kah-tiajaon organisatorisen sitoutumisen ja ammatillisen kuuliaisuuden välille.

Institutionaaliset paineet ovat toistensa kanssa yhtäaikaista ja päällekkäisiä, vaikka niillä on myös tiettyjä itsenäisiä vaikutuksia. Esimerkiksi näkemys ammatillistumisesta sisältää kolmen mekanismin yhteisvaikutuksen. Professiota koskevat säännökset johtavat organisaatiot keskittymään tietynlaiseen koulutukseen ja tietynlaisiin osajiin, joka tarkoittaa normimekanismin ja mallinnummekanismin yhteisvaikutusta. Rakenteellisella tasalaatuisuudella ja sosialisoitumisen kautta henkilöstölle asetetaan yleiset ennako-odotukset professiosta. Sosialisoituminen on normimekanistista ja koskee myös organisaation päätöksentekoa. DiMaggio ja Powell (1983) totesivat, että organisaatioilla on tyypillisesti tapana mallintaa itseään samanlaisista organisaatioista ja samalla alalla toimivista organisaatioista. Tavoitteena oli legitimitetin tai tuloksellisuuden vahvistaminen. Sama on koskenut ammatillistumisen syitä. Useimmissa tapauksissa luottamus vakiintuneisiin menettelytapoihin on lisännyt organisaation legitimitetin tavoittelua.

Edelleen johtajiston on tehtävä toiminnallisia päätöksiä käytettävissä olevan keinovalikoiman ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Päätöksenteossa

joudutaan harkitsemaan pakkomekanismin ja mallinnusmekanismin välillä. Sääntömääräisyydet, jotka toteutetaan, voivat olla käytännön toteutuksina näennäisiä, jolloin kysymys on pakkomekanismista.

Burns ja Scapens (2000, 9-11) ovat havainneet, että institutionalisoitumiseen kuluu pitkä aika, jonka aikana periaatteet ovat muodostuneet sääntöjen ja rutiinien kautta itsestään selviksi toimintatavoiksi ja odotuksiksi (ks. myös North 1990, 118). Instituutiot on nähty myös sosiaalisesti konstruoituina, rutiininomaisesti uudelleen tuotettuina ja varsin pysyvinä sääntöjen järjestelminä, joilla on vähennetty toimijoiden kokemaa sosiaalisen toiminnan epävarmuutta (Scott 1995; Scott 2003). Barley ja Tolbert (1997) kiteyttivät instituution jaetuiksi säännöiksi ja esimerkeiksi, jotka ovat identifioineet sosiaaliset toimijat sekä niiden tarkoituksenmukaisen toiminnan. Inhimillisen toiminnan ja vuorovaikutuksen vakiintuneet säännöt ja toimintatavat voivat olla näkyviä tai näkymättömiä (Hodgson 2007, 2). Kaikki edellä esitetyt näkemykset institutionaalisen näkökulman periaatteista, säännöistä ja rutiineista sekä niiden pysyvyydestä viittaavat arvoihin.

5 Arvokeskustelu ja yhteisten arvojen määrittelyprosessi poliisihallinnossa

5.1 Arvokeskustelun alkuvaiheet

Tässä luvussa kuvataan poliisin arvokeskustelun kehittymistä, yhteisten arvojen määrittelyprosessia ja vastataan siten ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, miten poliisin arvot ja arvojohtaminen ovat kehittyneet nykyiseen muotoonsa.

Yhteiskunnallisten ja toimintaympäristön muutosten tulee heijastua osaksi organisaatiota ja sen käytäntöjä. Tässä luvussa tarkastellaan valtionhallinnon ohjausta ja uudistuksia poliisin arvokeskustelun taustalla ja rinnalla 1990 -luvulta aina vuoteen 2014 saakka. Valtionhallinnon tulosohtauksella on ohjaavana mekanismina rajapinta poliisin arvoille ja arvojohtamiselle, vaikka tulosohtauksen periaatteita ei tarkastella tässä yhteydessä tarkemmin. Tarkastelussa ovat Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen tulosohtaukseen kohdistunut analyysi vuodelta 1993 (VKK 1993), havaintoja kihlakuntaudistuksesta vuodelta 1996, arvokeskustelun toteuttaminen Keskusrikospoliisissa (KRP) vuosina 2002 - 2004 ja vuonna 2007, sisäasiainministeriön poliisiosaston arvokirje (6.2.2004), poliisin johdon arvokeskustelu vuodelta 2004 ja poliisin yhteisten arvojen sisältö vuodelta 2008.

Paikallispoliisin hallintorakenneuudistusta (PORA I), joka toteutettiin vuoden 2009 alussa, ei voida myöskään sivuuttaa. Tältä osin tarkastellaan Pirkanmaan alueen kihlakuntien poliisilaitoksista Mäntän ja Nokian tulossopimuksien arvoihin liittyviä havaintoja vuodelta 2007 ennen PORA I -uudistusta sekä Pirkanmaan poliisilaitoksen vuoden 2009, PORA I -uudistuksen jälkeen, toiminta- ja talussopimusta ja siinä esiintyviä arvoja. Näiden lisäksi tarkastellaan poliisikoulutuksen eettisiä sääntöjä ja arvosisältöjä vuosina 2003 ja 2008.

Suomessa valtionhallinnon tulosohtaus käynnistettiin valtiovarainministeriön aloitteella vuonna 1988 ja sitä seurasivat periaatepäätökset vuosina 1991, 1992 ja 1993. Hallitus asetti 7.5.1992 antamassaan julkisen sektorin uudistusohjelmassa tavoitteeksi 1990-luvulle hallinnon tuloksellisuuden parantamisen ja tuottavuuden nostamisen. Samanaikaisesti näiden rinnalla on valtionhallinnossa toteutettu uuden julkisjohtamisen (NPM) ja managerialismin oppeja. Tulosohtauksesta ei ole säädetty erillislakia, vaan tulosohtaukseen koskevat säännökset on sisällytetty useampaan eri

säädökseen. Tärkeimmät säädökset ovat perustuslain (731/1999) ohella valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) ja asetus (1243/1992). Näiden lisäksi VM, Valtiokonttori ja ministeriöt ovat antaneet omille hallinnonaloilleen määräyksiä, ohjeita ja suosituksia (VM 2012, 49).

Poliisihallintoon tulosohjaus on otettu käyttöön täysimääräisesti 1990-luvun lopulla. Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksessa tulosjohtaminen otettiin käyttöön vuoden 1992 alusta ja samalla siirryttiin kehysbudjetointiin. Valtion kehittämiskeskuksen (VKK¹⁸) suorittama organisaatioanalyysi¹⁹ Tampereen kihlakunnan poliisilaitokselle liittyi nimenomaan poliisitoimen tulosohjauksen, budjetoinnin ja tulosjohtamisen uudistukseen vuonna 1993. Analyysissa selvitettiin henkilökunnalle suunnatun kyselyn, haastattelujen ja ideointiseminaarin avulla organisaation kehittämisen kohteita (VKK 1993, 3). Raportin mukaan tulosjohtamisen nähtiin luovan toimintavapautta, mutta myös toimintavastuuta. VKK:n toteuttama (1993) kysely osoitti, että Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksessa palvelukyky koettiin myönteisemmin kuin tuloksellisuus. Kyselyssä vastaajat antoivat palvelukyvyistä yleisarvosanaksi 7,3 (asteikolla 4-10). Palvelukykyyn kielteisesti vaikuttavina piirteinä nostettiin esiin toiminnan hajautuneisuus eri tiloihin ja organisaatorakenne (VKK 1993, 10).

Kun vastaajilta tiedusteltiin, miten hyvin he tiesivät työnteolleen asetetut odotukset, saatiin keskiarvoksi 2,8 (asteikolla 1-4.) Tämä vastasi osapuulleen kouluarvosanaa 7+. Vaikka keskiarvo oli raportin mukaan ”positiivisella puolella”, se kuvasi vielä puutteellista tavoite- ja tulostietoisuutta (VKK 1993, 11). VKK:n kyselyn tuloksena oli, että poliisilaitoksen kehittämistoimet tuli kohdistaa johtamistapaan, sisäiseen yhteistoimintaan ja toiminnan tehokkuuteen. Haastatteluissa puolestaan välittyi odotus tulosjohtamisen terävöittämisestä ja resurssiohjauksen voimistamisesta (VKK 1993, 3).

VKK:n raportin mukaan parannusta toivottiin myös sisäiseen tiedottamiseen. Kirjallisuudessa on puhuttu organisaation hiljaisesta tiedosta. Tiedon panttaamista on pidetty tehokkaana vallankäyttönä, vaikka nykytrendien mukaan on korostettu, että vain jaetulla tiedolla voi saavuttaa valtaa (esim. Harisalo 2008). VKK:n (1993,

¹⁸ Henkilöstölle kohdennetussa kyselyssä, joka postitettiin 82 satunnaisesti tasaväliotannalla poliisilaitoksen palveluksessa olevalle henkilölle. Otos edusti päällystää, alipäällystää, miehistöä ja sisäisiä palveluita. Kyselyn palautti 48 henkilöä, joten vastausprosentiksi tuli 59, ja siksi kyselyn tuloksia tuettiin haastatteluilla ja idearyhmien työllä (VKK 1993, 10.)

¹⁹ Hankkeeseen osallistuivat poliisilaitoksen johtoryhmä (poliisimestari, apulaispoliisimestarit ja hallinto-osaston johtaja) ja kehittämishanketta johtamaan perustettiin kehittämissyhmä, jossa oli kaksi päällystön edustajaa ja toimistonjohtaja sekä YT-elimien valitsemia henkilöstöedustajia. Näiden lisäksi hankkeessa oli kaksi VKK:n konsulttia.

20) suorittamien haastatteluiden perusteella päivittäisen työnteon yhteydessä tapahtuva tiedon ja opin jakaminen nähtiin tärkeämpänä tiedon jakamiseksi kuin keskityt massatilaisuudet. Toimiva ja avoin ryhmätyö, jossa esimiesten ja alaisten suhteet olivat välittömät ja suorat, nähtiin jopa edustuksellisen yhteistyön eli YT-organisaation vaihtoehtona ja korvaajana. Tarpeetonta byrokratiaa ja kokoustamista haluttiin yleisesti välttää (VKK 1993, 20).

VKK:n raportin (1993) perusteella erityisesti poliisin ammattitaitoa arvioitiin myönteisesti. Haastatteluissa korostui myös pitkälle koulutetun ammattihenkilöstön rooli päivittäisissä päätöksentekotilanteissa. Haastateltavat korostivat nimenomaan vastuuta ja myös velvoitteita suunnitella toimintaa, huolehtia työprosesseista, kehittää toimintaa ja seurata tuloksia omalla vastuualueellaan.

”Johtamisen tarve on vähäinen, ammattimiehet eivät kaipa johtamista - organisaatio johtaa.” (VKK 1993, 16.)

Stenvallin väitöskirjan "Käskyläisestä toimijaksi" (2000, 14) mukaan virkamiehistöön pätevyys käsitteenä viittaa kykyyn selviytyä työtehtävistä. Pätevyyttä voidaankin pitää rationaalisen harkinnan perusteluna. Se tarkoittaa kykyä löytää tarkoituksenmukaiset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. VKK:n raportin (1993) mukaan henkilöstön pätevyyden kasvamista ei kuitenkaan hyödynnetty riittävästi. Raportissa todettiin, että nuoren poliisin innokkuus sammui usein perinteiseen työskentelymalliin, vahvoihin esimies-alaisrakenteisiin, reviiereihin, rutiineihin ja urakehityksen vaikeuksiin.

Motivaatio tarkoittaa käyttäytymistä virittävien ja ohjaavien tekijöiden järjestelmää sekä toimii arvojen yhteydessä päämäärää suuntaavana tekijänä (Schwartz 1992, 162). Stenvall (2000, 14) on kuitenkin esittänyt, että motivaatio, etiikka tai sitoutuminen arvoihin politiikan toteuttamiseksi, ovat olleet pätevyyden ulkopuolella olevia asioita, vaikka ne siihen vaikuttavatkin. Työmotivaation kannalta on tärkeää, että työ mahdollistaa jatkuvan kehittymisen ja oppimisen sekä tarjoaa onnistumisen tunteita (Virtanen & Sinokki 2014, 201). Siten arvot, jotka toimivat hyvin myös käytännössä, lisäävät henkilöstön hyvinvointia ja työmotivaatiota. VKK:n raportin (1993, 18) mukaan motivaatiolla oli merkittävä vaikutus työskentelyn tehokkuuteen.

VKK:n toteuttamaa kyselyä tuettiin ideointiseminaarissa, jossa keskityttiin johtamisen ja organisoinnin kehittämisprosesseihin. Toimenpide-ehdotuksien pääkohtina olivat strategisen johtamisen tehostaminen laatimalla strategiasuunnitelma, tarkistamalla organisaatiota ja uudistamalla perustoimintoja kuten päivystystoimintaa ja tutkintatoimintaa. Kehittämisen kohteina olivat myös hallintotoiminnan or-

ganisointi, johtamisen ja yhteistyön kehittäminen, toiminnan ja talouden suunnittelu, tulostavoitteiden selkiyttäminen, kehityskeskustelujen käyttöönotto ja tulosjohtamisen syventäminen. VKK:n haastatteluiden tulokset kuvasivat henkilöstön epätietoisuutta siitä, millainen tulevaisuus oli odotettavissa. Muutospaineina haastatelussa korostuivat tietoisuus ympäristön muutoksista ja sen vaikutuksista toiminnan muutoksiin. Haastateltavat toivoivat yleisesti lisää rohkeutta päätöksentekoon ja voimaa johtamiseen (VKK 1993, 15.)

Valtionhallinnossa toteutettiin 1990 -luvun puolivälissä poliisiin kohdistuvia uudistuksia, joista tärkeimpinä voidaan mainita perusoikeusuudistus vuonna 1995 ja kihlakuntaudistus vuonna 1996. Perusoikeusuudistus pyrki määrittelemään yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot (Poliisin ylijohto 2008, 18). Poliisin työssä on monia mahdollisuuksia perusoikeusmyönteiseen luovaan työhön. Perustuslakivaliokunta muotoili opin perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta seuraavasti: viranomaisten tulee tulkintavaihtoehdoista valita sellainen, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja eliminoi niiden kanssa ristiriitaiset vaihtoehdot (Ibid., 8-9). Asianajajapäivillä 11.1.2008 Jonkka kuvasi perusoikeusuudistuksessa määriteltyjä perustavanlaatuisia arvoja lainsäätäjän määrittelemiksi ja pykäliksi kiteytetyiksi. Tällä perusteella perustavanlaatuiset arvot todennäköisesti sisältävät poliittisia ja ammatillisia näkemyksiä.

Kihlakuntaudistus oli osa vuodesta 1987 alkaen vähitellen toteutettua laajaa julkisen hallinnon kehittämisohjelmaa (Temmes & Kiviniemi 1997). Kihlakuntaudistuksen tavoitteena oli määrittää paikallishallinnon yhteen kokoamisen yleiset lainsäädännölliset perusedellytykset ja yhteen kootun organisaation perusosat. Kihlakuntaudistuksen tavoiteasettelussa näkyi hyvinvointivaltion tavoitteiden mukaisesti toimintapolitiikkakeskeiset arvot ja ammatillisuuden vahvistaminen. Uudistuksen tavoiteasetteluun sisältyi ajatus paikallisuuden merkityksestä ja päätösvallan hajauttamisesta, joita on korostettu uuden julkisen johtamisen kaudella (Koivumäki 2008, 27). Myös poliisin toimintaa uudistettiin vuoden 1996 kihlakuntaudistuksessa, jossa kehityksen suuntana oli palvelujen keskittäminen ja poliisipartioinnin vähentäminen, jotka eivät vastanneet kansalaisten arvostuksia (Stenvall 1999, 116-117).

Valtionhallinnon ohjeistusta etiikan ja arvojen toteuttamiseksi julkisessa hallinnossa on löydettävissä runsaasti vuodesta 1990 -luvun alusta lähtien. Vuonna 1991 valtioneuvosto antoi periaatepäätöksen (VN 1991), johon sisältyivät arvot ja virkamieslain keskeiset säädökset sekä niiden tarkoitus. Lisäksi kansainvälinen arvokehitys on ollut valtiovarainministeriön hankkeissa vahvasti esillä 1990 -luvun lopulta lähtien. VM käynnisti vuonna 1998 ns. etiikkahankkeen, jonka lopputuloksena syn-

tyi selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista (VM 2000). Etiikkahankkeen taustalla oli Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) suositus eettisen käyttäytymisen kehittämisestä julkisessa hallinnossa (Improving Ethical Conduct in the Public Service; Recommendation of the OECD Council, 23.4.1998). OECD on korostanut 1990-luvun alusta lähtien, että hallinnon kehittämisen tehokkuutta ja taloudellisuutta painottavien arvojen rinnalle tarvitaan myös vahva virkamiesetiikka (OECD 1996, 7).

Virkamiesetiikka viittaa sanana virkasuhteen²⁰, joka on julkisoikeudellinen palvelussuhde. VM:n etiikkahankkeessa vuonna 2000 selvitettiin valtionhallinnon, ministeriöiden, virastojen ja laitoksien henkilöstöltä virkamiesten arvomaailmaa ja eettiseen käyttäytymiseen liittyviä kysymyksiä. Ylipäättään virkamiesetiikasta ja –moraalista puhuttaessa on tarkoitettu niitä yleisiä arvoja ja periaatteita, jotka ovat koskeneet virkamiehiä (VM 2000). VM:n julkaisussa (2000, 7-8) etiikka on mielletty hyvän ja pahan tai oikean ja väärän välisten vastakohtaisuuksien kautta.

Eettiset säännöt ovat olleet ammattikuntien käyttämiä työvälineitä, joiden perimmäisenä tarkoituksena on ollut luottamuksen ylläpitäminen asiakkaiden ja ammattikunnan välillä (VM 2000, 11). Esimerkiksi ammattitaidon kehittäminen on ollut korostuneesti esillä poliisissa kihlakuntaudistuksesta lähtien, kun nimismiesjärjestelmä ei antanut riittävästi mahdollisuuksia toimialojen tehtäviin erikoistumiselle (Haraholma 2011). VM:n julkaisun (2000) mukaan säännöt antavat ohjeita hyvää toimintaa varten. Ne eivät aina sisällä yksityiskohtaisia toimintaohjeita, vaan koostuvat ydinarvoista ja periaatteista, joita tulkitaan itsenäisesti vaihtelevissa työtilanteissa. Lisäksi eri alojen ammattietiikassa arvot ovat ammatinharjoittamisen sisäisiä päämääriä. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi lääkärin ammattia, jonka päämääränä on terveyden edistäminen. Lakimiesammattin päämääränä puolestaan on pidetty oikeudenmukaisuutta (VM 2000). Tällä perusteella VM:n julkaisussa on tukeuduttu kansalaisten hyväksyntään arvoihin.

VN:n periaatepäätöksessä 30.8.2001 valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 2001-2005 on kirjattu valtion tavoitteet työnantajana seuraavasti:

²⁰ Virkasuhteen käsite ei sovellu suoraan valtion työsuhteeseen henkilöstöön, koska valtion virkamieslaki ei koske sitä. Eroavaisuudet perustuvat virkamiesten ja työntekijöiden oikeusasemassa oleviin eroihin. Virkamiesten asema määräytyy perustuslain ja valtion virkamieslain nojalla ja työsopimussuhteen henkilöstön asema työsopimuslain nojalla. Kysymys on pääasiassa virkamiesten asemaan liittyvästä erityisestä virkavastuusta ja sen toteuttamistavoista. Virkamiehet ja työsopimussuhteessa olevat rinnastetaan toisiinsa muun muassa rikoslain 40 luvussa, joka koskee virkarikoksia ja julkisyhteisön työntekijän rikoksia. Myös työsuhteessa tapahtuva lahjuksen ottaminen on rangaistava teko. (VM:n julkaisut 8/2000, 10.)

"Julkinen toiminta on arvolähtöistä ja eettisesti korkeatasoista. Valtionhallinnon arvot rakentuvat demokraattisen oikeusvaltion ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle. Valtionhallinnon arvopohjan muodostavat toiminnan tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus, luottamus, tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus."

VN:n periaatepäätöksessä on linjattu valtion henkilöstöpoliittisiksi tavoitteiksi arvolähtöisyys ja eettisesti korkeatasoinen julkinen toiminta. Nämä tuotiin tällaiseen esille myös SM:n henkilöstöhallinnon strategiassa, joka julkaistiin 15.12.2006.

On silti huomattava, että hallinnon eettisyys ei ole suoraan riippuvainen siitä, miten paljon sääntelyä on olemassa: ongelmat monimutkaistuvat ja hallinto muuttuu nopeassa tahdissa (Salminen 2008, 112.) Mäenpää (1991, 50) on maininnut, että "Julkinen vallan välitön ja yksipuolinen käyttö jää taka-alalle, koska hallinto ei rajoita kansalaisten oikeuksia, vaan päinvastoin jakaa etuja ja palveluja." Julkinen toiminta on perimmiltään toimimista kansalaisten valtuutuksella, kansalaisten varoilla ja kansalaisten eduksi.

5.2 Keskusrikospoliisin (KRP) arvotyö

Ensimmäisiä poliisin arvokeskusteluja toteutettiin Keskusrikospoliisissa (KRP) johtoryhmän keskustelussa vuonna 1999, mutta arvojen määrittelyn varsinaisen käynnistäminen tapahtui vasta kolme vuotta myöhemmin. Arvoina johtoryhmän keskusteluissa nousivat esille luotettavuus, oikeudenmukaisuus, erityisosaaminen, riippumattomuus ja sitoutuminen. KRP:n strategiatyöryhmän arvoehdokkaista olivat ammattitaito, luotettavuus ja yhteistyö vuonna 2001.

Henkilöstöpoliittisten linjausten ja valtionhallinnon keskeisten arvojen määrittelyn jälkeen VM asetti 11.9.2002 hankkeen arvojen sisällyttämiseksi käytännön toimintaan. Hanke perustui VN:n tekemään periaatepäätökseen (VN 2001) valtion henkilöstöpolitiikan linjasta vuonna 2001 (VM 2004, 9-10). VM:n hankkeen arvojen määrittelyssä olivat pilottivirastoina Jyväskylän yliopisto, Keskusrikospoliisi (KRP), Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus, Liikenne- ja viestintäministeriö sekä Rikosseuraamusvirasto. Tässä yhteydessä tarkastellaan yksinomaan KRP:n arvojen määrittelyä.

KRP:n arvojen määrittely toteutettiin vuosina 2002 - 2004 ja se käynnistettiin toimintasuunnitelmalla, jonka tarkoituksena oli tuottaa selkeä tahdonilmaisu KRP:n arvoista, mutta hyödyntää myös muiden kokemuksia. KRP:n arvokeskustelussa hyödynnettiin Talent Partners Oy:n arvojen neljää tasoa. Arvotyön neljäksi tasoksi

kuvattiin arvotietoisuus, ymmärrys, arvojen sisäistäminen ja roolimallina toimiminen. Yhteisten arvojen todettiin luovan johtamiselle pohjan. Arvojohtamisen alustus oli tuotettu tässä yhteydessä Nokian matkapuhelinyrityksen arvojohtamisesta.

KRP:n päällikkö Rauno Rannan asettaman arvotyöryhmän tehtävänä oli huolehtia siitä, että arvokeskustelu kattoi koko viraston. Varsinaiseen arvotyöryhmään osallistuvat toimivat johtotehtävissä, mutta arvotyöhön sinänsä osallistui koko KRP:n henkilöstö. Henkilöstön edustajat (55 henkilöä) valittiin arvojen määrittelyä käsittelevään seminaariin. KRP:n arvotyön kattavuus kuvaa sitä, että tarkoituksena oli havaita koko organisaatiota kattavat arvot ja yhteiset oletukset siitä, miten KRP toimii ja miltä sen kuuluisi näyttää. Ryhmän tehtävänä oli myös arvioida prosessin onnistumista ja informoida viraston johtoa tuloksista.

Toukokuussa 2003 järjestetyt viraston esimiespäivät sisälsivät arvokeskustelua. VM:n Kirsi Äijälä avasi keskustelun kertomalla, mitä arvokeskustelu koko valtiohallinnossa tarkoittaa. Talent Partners'in Juha Hallenber (VM 2004, 94) oli kyseisen keskustelun vetäjänä. Lisäksi VM:n pilotointiin osallistuville järjestettiin arvomäärittelystä koulutusta. KRP käytti lisäksi ulkopuolisena apuna Eino Hämäläistä Tullilaitoksesta, joka esitteli Tullin arvoprosessia KRP:n johtoryhmässä talvella 2003.

Valtiohallinnon arvoperusta oli sellaisenaan koottu KRP:n arvojohdantoon (tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus, luottamus, tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus). KRP:n arvotyössä kartoitettiin arvokkaita asioita, arvostuksia, ihanteita ja varsinaisia arvoja. Vuosien 2002 - 2004 arvojohdannossa todettiin KRP:n organisaation arvojen olevan seuraavanlaisia:

- arvot ovat organisaatiokulttuurin ydintä
- mitä organisaatio arvostaa - mikä sille on tärkeää?
- miten suhtaudumme työhöemme, kuinka kohtelemme toisiamme, sidosryhmiämme, asiakkaitamme?
- arvot kertovat, mitä organisaatio sietää, mitä se ei siedä, mistä organisaatio palkitsee ja mistä rankaisee
- yhteinen psykologinen historia - ns. todelliset (käyttö)arvot
- monesti ylimmän johdon tahtotila - ns. tavoitearvot
- organisaatioiden kuvatut arvot sisältävät usein toiminnallista tehokkuutta, idealistista eettisyyttä, periaatteita tai yksilöön liittyviä arvoja

Arvojohtannossa tiedusteltiin myös, voivatko henkilökohtaiset arvot ja organisaation arvot olla keskenään ristiriidassa. Arvokeskustelua kartoitettiin KRP:ssä kuudella kysymyksellä, jossa oli mukana arvoihin ja arvostuksiin liittyviä kysymyksiä.²¹

KRP:n arvotyöryhmän laatimassa muistiossa (KRP 2004) 6.4.2004 kuvattiin arvokeskusteluja ja niiden analysointia. Muistiossa todettiin, että KRP:n kaikissa yksiköissä 2003 - 2004 käydyissä arvokeskusteluissa tuotettiin työryhmien arvoanalyysinä ja sisältöinä yhteensä 111 arvoehdokasta ja 37 erilaista käsitettä. Analysoinnin tuloksena oli 3-4 arvoa, joiden sisällöt täsmennettiin "yksilö-yhteisö-ulospäin" tasolla.

Muistion (Ibid.) mukaan arvoehdokkaana ja niiden selityksinä tai elementteinä mainitut käsitteet ja asiat olivat monilta osin päällekkäisiä. Arvoehdokkaisiin sisältyi koko joukko käsitteitä, joiden asema suhteessa muihin arvoehdokkaisiin ei ollut itsestään selvä. Arvoehdokkaisiin liitetyt sisällönmäärittelyt antoivat kuitenkin mahdollisuuden tutkia, mitä keskusteluissa runsaimmin esiin nostetuilla käsitteillä käytännössä tarkoitettiin. Varsinaiset arvot esitettiin aineistossa totuutena (tosiasia, tosiseikka, fakta, realiteetti), kauneutena (ylevä, jalo, korkea, suuri, puhdas, kunnioitusta herättävä) ja hyvänä (hyvyys, taitava, kätevä, pystyvä, osaava, etevä, kyvykäs).

Arvoehdokkaiden tarkastelu nosti esille muutamia erityisen runsaasti kannatusta saaneita käsitteitä, jotka olivat kuitenkin sisällöltään samankaltaisia. Arvoehdokkaiden listauksessa jokaiseen arvoehdokkaaseen liitettiin työryhmän antama selitys. Eniten kannatusta saaneet käsitteisisällöt ryhmiteltiin edelleen ja ne muodostivat kokonaiskuvan suosituimmille arvoehdokkaille ja niiden sisällölle. Tällä perusteella saatiin kolme varsin selkeästi toisistaan erottuvaa ryhmää. Eri käsitteet lomittuivat toisiinsa ja sisälsivät yhteisiä elementtejä. Käsitteiden ryhmittelyn perustana oli lähes 80 % kaikista työryhmien esittämistä arvoehdokkaista (KRP 2004.)

Arvojen pääryhmien muodostamisen jälkeen myös yksittäisiä mainintoja saaneet arvoehdokkaat sisältöineen sijoitettiin parhaiten niitä vastaavaan arvoehdokasryppäeseen. Näin saatiin kokoon ryhmät ”ammattitaitoklusteri”, ”luotettavuusklusteri” ja ”hyvinvointi-klusteri”. Muistiossa (Ibid.) tämä muodosti kokonaiskuvan siitä, mitä voivat olla arvokeskustelujen tuloksena syntyneet KRP:n yhteiset arvoehdokkaat.

²¹ 1) Mitkä arvot liitämme omaan työhömmä tänä päivänä?

2) Mitä KRP:n henkilöstö arvostaa?

3) Miten arvot muuttuvat toiminnaksi?

4) Arvona työn sankaruus, tilanteen hallinta, jaksaminen, teknologia?

5) Erilaisen yksikön erilaiset arvot?

6) Miten välitämme KRP:n arvopohjaa uusille työntekijöille?

Ammattitaito-arvossa oman työn osalta korostettiin sitä, että jokainen työntekijä on oman alansa ammattilainen, joka on ylpeä osaamisestaan. Muistiossa (KRP 2004) todettiin myös, että ammattitaito-arvoehdokasryväk oli sisällöltään varsin selkeä ja yhtenäinen, vaikka siihen sisältyi useita eri tavoin nimettyjä arvoehdokkaista. Nämä olivat sisältönsä perusteella kuitenkin selvästi tunnistettavissa samankaltaisiksi. Sisällöltään samantyyppisiä ehdokkaita ”ammattitaidon” kanssa olivat muun muassa ”asiantuntijuus”, ”ammattimaisuus”, ”ammattinhallinta”, ”osaaminen” ja ”tavoitteellisuus”. Toisena, mutta huomattavasti pienempänä sisältöryhmänä ammattitaitoryppäessä nousi esiin ”laatu”. KRP:n henkilökunnan ”ammattitaidon” käsitteeseen kuului ennen kaikkea ensiluokkainen asiantuntemus, pätevyys ja osaaminen sekä koulutus.

Ammattitaito-käsitteeseen liitettiin KRP:n määrittelyssä keskeisinä laatu ja tulokellisuus. Erittäin vahva elementti KRP:n henkilöstön ammattitaitokäsityksissä oli asiantuntijuuteen liittyvä osaaminen, työn ja menetelmien kehittäminen, tavoitteellisuus, aloitteellisuus ja edelläkävijyys. KRP:n henkilöstön ammattikäsitteissä vastuullisuus, luotettavuus ja palveluhenkisyys sekä oppiminen nähtiin vahvassa roolissa. Ammattitaito -arvoon kuului lisäksi vastuu siitä, että osaamista kehitetään vastaamaan asetettuja tavoitteita ja toimintaympäristön haasteita. Ammattitaito arvona oli organisaatiossa osaamisen kunnioittamista, tiedon ja osaamisen jakamista (Ibid.).

Luotettavuusklusteri muodostettiin laajaa kannatusta saaneiden ”oikeudenmukaisuuden” ja ”luotettavuuden” ympärille. KRP:n henkilöstön näkemyksenä oli, että oikeudenmukaisuus liittyi vahvasti työyhteisön sisäiseen toimintaan, mutta toisaalta myös itse työhön ja siinä esiintyviin kohteisiin sekä osapuoliin. Oikeudenmukaisuus sisälsi kattavan tasapuolisuuden työyhteisössä ja se kuului kaikkeen vuorovaikutukseen. Oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellytti rehellisyyttä, ihmisten arvostamista ja kunnioittamista. Työssä ja sen kohteissa oikeudenmukaisuus sisälsi puolueettomuuden, riippumattomuuden ja luotettavuuden vaatimukset (Ibid., 2)

KRP:n henkilöstön listauksessa nostettiin esiin se, että lain noudattaminen ja velvollisuus edistää aktiivisesti oikeudenmukaisuutta ja eettisyyttä. Tämä sellaisenaan osoitti tietoisuutta organisaation toiminnalle yhteiskunnallisesti ohjatuista ja halutuista suuntauksista. Olennaisin ero luotettavuudelle annetun sisällön ja ”oikeudenmukaisuuden” välillä oli vahva sisällöllinen painotus ammattitaidollisiin, osaamiseen, tehtävien hoitamiseen ja tulosten laadukkuuteen sekä tehokkuuteen. Luotettavuuteen kuuluivat myös vastuullisuus, ihmisten arvostus ja kunnioitus,

jotka olivat myös oikeudenmukaisuuden tärkeitä elementtejä. Vain yksi ryhmä nosti rehellisyyden arvoehdokkaaksi osana luotettavuutta (KRP 2004.)

KRP:n arvotyöryhmän muistiossa (Ibid., 3) hyvinvointiklusteria kuvattiin sisältöään monivivahteiseksi, koskien hyvinvointia, yhteistyötä ja avoimuutta. Hyvinvointiklusteri liittyi olennaisesti työyhteisön toimintaan ja vuorovaikutukseen. Hyvinvointiklusterin arvoehdokkaista suurimman määrän ehdokassijoja sai ”hyvinvointi”, jonka sisältö kattoi laajasti muiden klusterissa esiintyvien arvoehdokkaiden sisältöjä. ”Hyvinvointi”-arvoehdokkaan vahvimpina sisältöinä nousivat esiin yhteistyö, yhdessä tekeminen ja siihen liittyvät vuorovaikutusarvot kuten yhteenkuuluvuus, vastuullisuus ja joustavuus sekä hyvä työilmapiiri, ilo ja terve huumori. Lisäksi näihin olennaisesti nivelyivät arvostus ja toisen kunnioittaminen. Hyvinvoinnin vuorovaikutuselementteihin kuuluivat olennaisesti luottamus, avoimuus, kannustavuus ja hyvä johtaminen.

KRP:n arvotyön tulokset tiedotettiin työryhmien edustajille ja muulle henkilöstölle. Arvoseminaarissa (7.5.2004) prosessit kerrattiin ja tilaisuudessa kuunneltiin edustajien puheenvuorot, käsiteltiin arvoehdokkaiden sisällöt, tehtiin päätös KRP:n arvoista, toteutettiin työryhmätyöskentely ja keskusteltiin arvojen ”jalkauttamisesta”. Arvoseminaarissa keskustelun lopputuloksena syntyivät KRP:n yhteiset arvot seuraavasti:

- ammattitaito, asiantuntijuus, osaaminen
- luotettavuus, oikeudenmukaisuus, riippumattomuus
- hyvinvointi, mielekäs työ ja toimiva työyhteisö
- yhteistyö, avoimuus

KRP:n arvotyöskentelyä jatkettiin toisella arvoseminaarilla vuonna 2007. KRP:n seminaariesitys sisälsi yritysmaailmaan sisältyvää tematiikkaa toiminta-ajatuksesta (missio), strategiasta toimintalinjana (toimintavaihtoehdoista) ja tavoitteista (visio). Esityksen mukaan työväline näiden toteutukseen ja mukauttamiseen oli Kaplanin ja Nortonin BSC-malli ja sen mittaristo. Ydinarvojen todettiin kertovan sen, mihin yritys uskoo ja niissä korostettiin edellytyksien luomista hyvälle johtamiselle. Johtamisen edellytykset perustuivat siihen, että toiminta perustuu yhteisiin arvoihin (arvojohtaminen). Kaiken kaikkiaan seminaarin esitys vuodelta 2007 voidaan tiivistää sen kahteen viimeiseen kohtaan:

- Arvojen määrittelystä ei pitäisi jäädä vaikutelmaa, että keskustelut niistä on käyty ja niiden toimivuus käytännössä on lähes samantekevää.

- Uskottavuus, hyvä johtajuus ja organisaation uusiutumiskyky vaativat tällaisen toiminnan kriittistä tarkastelua (ks. myös Broms 2007).

Yhteisen arvopohjan määrittely nähtiin tärkeänä myös tehokkuuden, palvelujen laadun ja tulokellisuuden varmistamiselle. Arvojen määrittelyn seurauksena visio ja strategisen johtamisen tavoitteet voivat toteutua paremmin ja tehokkaammin.

Seminaarissa esiteltiin myös arvotyöryhmän arvotutkimuksen mukainen kysely, jossa tarkasteltiin sitä, toteutuivatko KRP:n arvot käytännössä. Arvokyselyn aikana vuonna 2006 KRP:n henkilöstömäärä oli 702 ja vastauksia siihen tuli 327 kappaletta. Vastaaajien määrä oli kyselyssä lähes 50 %. Kysymykset kohdentuivat muun muassa ulkopuolelta tulleen palautteen jakamiseen, toimeksiantojen hoitamiseen ammattimaisesti, työtovereiden hyvinvoinnin seuraamiseen, lahjomattomuuteen ja KRP:n toimimiseen hyvänä yhteistyökumppanina. Kyselyn perusteella arvot laitettiin järjestykseen keskiarvojen perusteella. Kyselyn mukaan arvojen järjestykseksi tuli luotettavuus (3,56), oikeudenmukaisuus (3,21), ammattitaito (3,19), yhteistyö (3,04) ja hyvinvointi (3,02).

VM:n julkaisussa "Arvot arkeen" (VM 2004) on tarkasteltu pilottivirastojen kuten KRP:n kokemuksia arvojen määrittelystä. Hanketta varten asetun työryhmän mukaan johtopäätökset ja ehdotukset arvoista jakaantuivat kolmeen osaan; arvoihin johtamisen välineenä, virkamiehen huoneentauluna ja arvojen toteutumisen seurantaan. Arvot johtamisen välineenä edellyttivät VM:n julkaisun (Ibid., 16) mukaan johtajien ja esimiesten vahvaa sitoutumista arvojen mukaiseen toimintaan. Arvokeskustelussa oli huomioitava koko henkilöstön mahdollisuus tulla kuulluksi ja osallistua arvojen nimeämiseen.

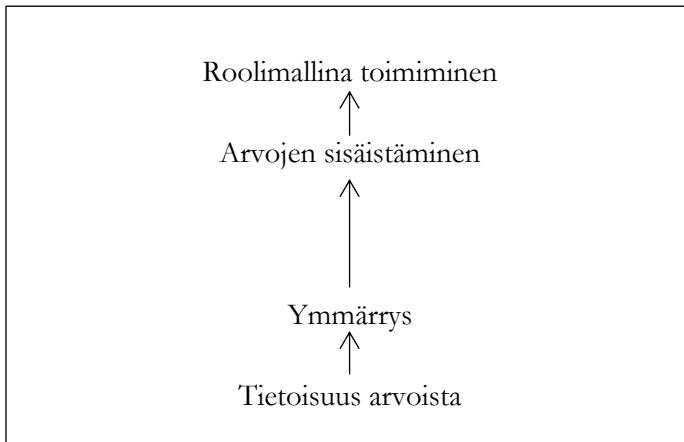
Tärkeä maininta VM:n julkaisussa oli se, että arvot liitettiin sellaisenaan tulosohjaukseen: "Arvot ovat mukana hallinnon ohjauksessa kokonaisvaltaisesti. Ministeriön ja sen alaisen viraston arvot sisällytetään niiden välisiin vuotuisiin tuloskeskusteluihin." Lisäksi arvot tuli ottaa mukaan yksiköissä käytäviin tulos- ja kehityskeskusteluihin.

Samaisessa julkaisussa (VM 2004, 16) on todettu, että arvot ja etiikka kuuluvat johdon ja henkilöstön kehittämiseen. Yksiköiden on toteuttava työilmapiirimittauksia, jotka koskevat johtamista ja henkilöstön hyvinvointia. Johtajien on edistettävä esimerkiksi arvojen toteutumista, mutta myös henkilöstön valinnassa on otettava huomioon arvot: "haastattelussa yhtenä asiakohtana on valtionhallinnon yhteinen ja toimintayksikön oma arvoperusta".

Arvojen merkitystä (Ibid., 30) on korostettu siksi, että arvokeskustelun, arvojen määrittelyn ja niiden käytännön soveltamisen kautta päästään tilanteeseen, jossa

yhteisesti hyväksytyt arvot todella ohjaavat käytännön toimintaa. Epäselvien arvojen on kuvattu lisäävän "hällä väliä" -mentaliteettia, sitä, että ei tiedetä miten asiakkaita, henkilöstöä ja sidosryhmiä kohdellaan, ja sitä, että toiminnassa ei ole pysyvyyttä ja jatkuvuutta. Arvojohtamisen näkökulmasta epäselvien arvojen on kuvattu lisäävän sitä, että kaikki johtamistavat ja -tyylit hyväksytään.

Lisäksi VM:n julkaisussa (VM 2004) on käytetty arvojen kuvauksessa Talent Partners Oy:n mallin neljää tasoa, jotka on esitetty kuviossa 4. Arvojen neljä tasoa havainnollisti sitä, että tietoisuudesta ja ymmärryksestä oli vielä pitkä matka arvojen sisäistämiseen. Arvojen määrittelemisen ei vielä taannut sitä, että ne vaikuttivat käytännön työssä. Arvojen sisäistämisen "korkein taso" oli roolimallina toimiminen, mikä tarkoitti arvojen omaksumista niin pitkälle, että henkilö toimi esimerkkinä muille ja omalla käyttäytymisellään ohjasi muita.



Kuvio 4. Lähde: VM:n julkaisu (2004, 31).Talent Partners Oy, Arvojen neljä tasoa.

VM:n julkaisussa (2004, 40) on lisäksi viitattu muun muassa päätöksentekijän eettisessä tarkistuslistassa Aaltosen ja Junkkarin teokseen Yrityksen arvot ja etiikka. Julkaisun (2004, 127-146) kolmannessa osassa on kuvattu KRP:n arvotyökirja. Arvotyökirjassa on todettu, että VN:n päättämät arvot vuonna 2001 olivat koko hallintoa sitovia ja siten virastojen omien arvojen tuli olla niihin sisältyviä, eikä missään tapauksessa olla niiden kanssa ristiriidassa. Kuitenkin virastojen arvot voivat painottaa ja täsmentyä eri tavoin. Tärkeää on, että niiden sisältö ymmärretään yhdenmukaisella tavalla. Poliisityön eräänä arvopohjana on poliisin eettinen vala. Arvotyökirjassa organisaation arvoksi esitettiin toimintaa, jonka mukaan toimitaan sil-

loinkin, kun "kukaan ei näe". Arvojohtamisesta KRP:n arvotyökirjassa on lausuttu seuraavasti:

"Johtaminen ja vaikuttaminen lähtevät aitoudesta. Johtajuus linkittyy johtajan sisäisiin arvoihin. "Johtajuutta on se, mitä olet."

"Arvojohtaminen tarkoittaa sitä, että esimies on sisäistänyt henkilökunnan yhdessä määrittelemät organisaation arvot ja niiden merkityksen ja että hän sitoutuu johtamaan niiden mukaisesti. Hän asettaa itsensä alttiiksi kritiikille loukatessaan yhteisiä arvoja."

"Arvojohtamiseen kuuluu myös työn ja yksilöiden ohjaamista arvojen mukaisesti sekä arvoperustaista päätöksentekoa pienissäkin asioissa."

"Arvojohtaminen sisältää myös arvojen mukaisen toiminnan vahvistamista sekä puuttamista arvojen vastaiseen toimintaan. Se, että arvot on määritelty ja asetettu näkyville, ei lainkaan takaa, että ne näkyisivät johtamisessa. Ja jos ne eivät näy johtamisessa, ne todennäköisesti eivät näy muussakaan toiminnassa."

"Arvojohtaminen lähtee liikkeelle tiedostamisesta. Se pohjautuu arvojen mahdollisuuksien tunnistamiseen, arvopohjan tarpeellisuuden tiedostamiseen ja johtamisen merkityksen ymmärtämiseen."

"Esimies, joka johtaa arvojen kautta, on tietoinen siitä, miten yhteisesti sovitut arvot ohjaavat hänen valintojaan ja on valmis ottamaan palautetta alaisiltaan arvojen loukkaamisesta. Hän korostaa yhteisten arvojen ja niistä johdettujen normien merkitystä toiminnan suuntaajina ja tunnistaa vastuualueellensa kuuluvien toimintojen "arvokipisteet" (missä kohdin on suurimmat riskit siirtyä arvoraajan toiselle puolelle)." (VM 2004, 136).

Arvojohtamisessa on viitattu myös suoraan VM:n julkaisuun "Ammattimaiseen johtamiseen valtionhallinnossa" (VM 2003), jonka mukaan kestävä johtajuus rakentuu yhteiselle arvopohjalle. Johtajien tehtävänä oli käydä arvokeskusteluja organisaatioissa ja viedä yhteisesti määritellyt arvot käytäntöön sekä seurata niiden toteutumista. KRP:n arvotyön toteuttaminen, VM:n hankkeen pilottina, käynnisti arvokeskustelun poliisissa laajemmin vuonna 2004.

5.3 Poliisin johdon arvokeskustelu

Poliisitoimintaa ohjaavat arvot on mainittu ensimmäisen kerran poliisia koskevissa strategisissa linjauksissa vuonna 2004 seuraavasti:

"3.1.1 Poliisitoimintaa ohjaavat arvot:

Poliisihallinnon arvokeskustelu käydään kaikilla organisaation tasoilla strategiakaudella. Poliisitoimintaa valtakunnallisesti ohjaavat arvot liitetään osaksi strategiaa sen jälkeen, kun ne on arvokeskustelun tuloksena määritelty."²²

KRP:n arvotyön rinnalla vuonna 2004 sisäasiainministeriön poliisiosasto (SM/PO) käynnisti poliisin johdon arvokeskustelun poliisiylijohtaja Reijo Naulapään allekirjoittamalla arvosaatteella (6.2.2004), joka oli osoitettu sähköiseen kyselyyn vastaaville seuraavin sanoin:

"Sinut on valittu yhdeksi niistä, jolle poliisitoiminnan arvoja koskeva kysely on osoitettu. Pyydän, että vastaat kyselyyn. Jokainen vastaus on tärkeä lopputuloksen luotettavuuden ja kattavuuden varmistamiseksi."

Net Effect Oy:n toteuttamassa kyselyssä, joka osoitettiin poliisin johdolle²³ vuonna 2004, tarkasteltiin henkilökohtaisia ja työyhteisön arvoja. Kyselyn²⁴ arvosaatteena vastaajille lähetettiin SM/PO:lta kirje (6.2.2004), jossa todettiin kyselyjen perusteella kansalaisten arvostavan poliisia. Kirjeessä kerrottiin kansalaisten arvostuksen muodostavan lujan pohjan onnistuneelle poliisitoiminnalle. Saatekirjeen mukaan arvostuksen säilymistä varmisti omalta osaltaan se, että poliisitoiminta perustuu poliisitoiminnan kannalta oikeille ja kestäville arvoille.

Poliisin arvojen määrittelystä vastasivat läänin ja poliisilaitoksien sekä valtakunnallisten yksiköiden ylin johto. Vuoden 2004 kyselyyn vastanneiden virkajakauman perusteella vastaajista suurin osa oli työskennellyt poliisissa jo 1980 -luvulla (virkaikä yli 20 vuotta).

Kyselyn tulokset esitettiin poliisihallinnon valtakunnallisilla strategiapäivillä 8. - 9.3.2004. Kyselytulosten perusteella poliisin johto koki arvojen määrittelemisen tärkeäksi ja merkittäväksi käytännön poliisityössä (30 % vastaajista). Valtaosa (78 %) kyselyyn vastanneista koki, että arvojen määrittäminen oli olennainen osa poliisi-

²² Poliisin ylijohtajan julkaisusarja 4/2004: Poliisin valtakunnallinen visio 2014 sekä strategia ja kriittiset menestystekijät 2004 - 2014.

²³ Vastaajina oli poliisin ylin johto, joka käsitti tässä kihlakuntien poliisipäälliköt, lääninpoliisijohtajat, lääninpoliisiylitarkastajat, lääninylikomisariat, LP:n johdon, esikunnan ja osastojen päälliköt sekä yksiköiden päälliköt, samoin kuin KRP:n johdon, esikunnan ja osastopäälliköt, suojelupoliisin (SU-PO) johdon, linjajohdon ja alueyksiköiden päälliköt. Lisäksi kysely lähetettiin SM/PO:n edustajille.

²⁴ Kyselyyn osallistui 128 vastaajaa. Kyselyn taustamuuttujina olivat ikäjakausi, virkajakauma ja työpaikka. Vastaajista 43 prosenttia oli 45-54 -vuotiaita ja 37,5 prosenttia yli 55 -vuotiaita. Virkajakauman mukaan peräti 77,3 prosenttia oli työskennellyt poliisissa yli 20 vuotta. Alle viisi vuotta työskennelleitä vastaajia oli alle neljä prosenttia. Suurin osa vastaajista luokitteli itsensä kihlakunnan poliisipäälliköiksi (43 %) ja poliisin lääninjohtoon kuuluvaksi (17,2 %). Vähiten edustajia on suojelupoliisista (1,6 %).

sin toiminnan kehittämistä. Suurin osa vastaajista (66 %) koki, että arvot eivät toteutuneet käytännössä.

Kuusela ja Ylönen (2013, 86) ovat todenneet, että oppien tuotteistaminen perustuu tyypillisesti vanhojen ideoiden kierrättämiseen. Ideat tulevat yritysmaailmasta, uudet ympäristöt julkiselta sektorilta. Poliisipäälliköiden valtakunnallisilla strategiapäivillä esitettiin Net Effect Oy:n konsulttien toimesta arvokartoituksen kenttä, jossa kuvattiin jaottelua yksilön ja organisaatioiden arvoihin. Lisäksi arvoja kuvattiin uskomuksina. Strategiapäivillä jaottelua ja kuvausta hyödynnettiin arvokeskustelun tukena.

Strategiapäivillä arvojen sisällöt purettiin ryhmitöissä. Ryhmitöissä määriteltiin, mitä poliisin TOP 5 -arvot pitävät sisällään työyhteisön, asiakkaiden ja sidosryhmi- en kannalta. TOP 5 -arvoiksi ryhmitöissä ja kyselyn tuloksien tarkastelussa nostettiin tässä yhteydessä oikeudenmukaisuus, ammatillisuus, luotettavuus, tasapuolisuus ja vastuuntuntoisuus.

Strategiapäivillä arvoja tarkasteltiin lisäksi suhteutettuna henkilökohtaisiin arvoihin. Tällä perusteella TOP 10 -arvoiksi listautuivat oikeudenmukaisuus, luotettavuus, rehellisyys, vastuuntuntoisuus, totuudellisuus, tasapuolisuus, inhimillisuus, ammatillinen pätevyys, kunniallisuus ja isänmaallisuus. Näissä TOP 10 -arvoissa viiden kärkeen nousivat edelleen oikeudenmukaisuus, luotettavuus, rehellisyys, vastuuntuntoisuus ja totuudellisuus. Näitä arvostettiin myös miltei samassa järjestyksessä poliisitoiminnan arvoina. Arvot koettiin siten, miten itse toimittaisiin omassa työssä.

Arvoista heikoimmin menestyivät vapaus, viisaus, kurinalaisuus, luovuus, nopeus, jatkuva valmius, tottelevaisuus, operatiivisuus, nöyryys ja varovaisuus. Henkilökohtaisissa arvoissa vertailussa heikoimmin menestyivät jatkuva valmius, tottelevaisuus, operatiivisuus, nöyryys ja innovatiivisuus. Vastaavasti poliisitoiminnallisissa arvoissa heikoimmin menestyivät luovuus, innovatiivisuus, varovaisuus, vapaus ja nöyryys. Henkilökohtaisissa arvoissa korostettu tasapuolisuus oli listan viimeisenä poliisitoiminnan arvona. Vaikka tasapuolisuus henkilökohtaisesti koettiin tärkeäksi, poliisitoiminnan arvoissa sitä ei koettu ensisijaiseksi.

Henkilökohtaisista arvoista, ikämuuttujan avulla tarkasteltuna, vahvimpina koettiin oikeudenmukaisuus, luotettavuus, rehellisyys, vastuuntuntoisuus ja totuudellisuus. Ammatillinen pätevyys sijoittui sijalle kahdeksan. Samat arvot olivat ensimmäisen viiden joukossa myös virkaiän, yksikön ja alueen avulla tarkasteltuna.

Poliisitoiminnan arvoissa rehellisyys nousi ensimmäiselle sijalle, kun arvoja tarkasteltiin taustamuuttujien avulla. Taustamuuttujasta riippumatta poliisitoiminnan arvoina korostuivat luotettavuus, oikeudenmukaisuus, vastuuntuntoisuus ja totuu-

dellisuus. Poliisitoiminnan ja henkilökohtaisista arvoista viisi tärkeintä arvoa olivat kyselyn perusteella samoja ja selviä eroja näissä oli vaikea havaita.

Poliisitoiminnan arvoissa ja henkilökohtaisissa arvoissa oli myös eriasteista arvostusta. Esimerkiksi henkilökohtaisena arvona vapautta arvostettiin paljon, mutta poliisitoiminnan arvona sen koettiin olevan miltei "pahnan" alimmainen.

Poliisitoiminnan arvoina tärkeimmiksi TOP 10 -listalle nostettiin oikeudenmukaisuus (35 % vastaajista) ja ammatillisuus (25 % vastaajista). Vastaavasti heikoimmin arvolistalla menestyivät kunniallisuus (0 % vastaajista) ja eettisyys (2 % vastaajista). Toiseksi tärkeimmäksi arvoksi vastaajat nostivat niin ikään ammatillisuuden (27 % vastaajista) ja luotettavuuden (22 % vastaajista). Toisella sijalla heikoimmin menestyvät totuudellisuus (0 % vastaajista) ja kunniallisuus (0 % vastaajista). Oikeudenmukaisuus ja ammatillisuus olivat kyselyn perusteella kaksi tärkeintä poliisitoiminnan arvoa.

Strategiapäivien ryhmätöissä nousi esille myös muunlaisia arvoja, joita tarkasteltiin kannatuslukemilla. Eniten kannatusta saivat avoimuus (21 % vastaajista) ja työhyvinvointi (18 % vastaajista). Vähiten kannatusta saivat positiivisuus (0 % vastaajista), muutosmyönteisyys ja tavoitteellisuus (molemmissa 7 % vastaajia).

Net Effect Oy:n järjestämässä kyselyssä tiedusteltiin lisäksi arvojen soveltumista ydinarvoiksi. Vaihtoehtoina olivat yhteistyöhakuisuus, avoimuus, työhyvinvointi, kehittämishalukkuus, tavoitteellisuus, ihmisarvon kunnioittaminen ja positiivisuus. Näistä eniten kannatusta ydinarvoiksi saivat ihmisarvon kunnioittaminen, jota kannatti peräti 44 prosenttia vastaajista, ja avoimuus (19 % vastaajista). Heikoiten menestyivät positiivisuus (2 %) ja yhteistyöhakuisuus (4 %).

Yhdessä pohtimalla voidaan vahvistaa työyhteisön jaettua arvopohjaa ja tulla tietoisiksi siellä vallitsevista piiloarvoista (Juujärvi ym. 2007). Poliisipäälliköiden strategiapäivien ryhmätöissä nousi esiin työyhteisöön ja toimintaan liittyviä arvoja, jotka nimettiin "piiloarvoiksi". Piiloarvojen esitettiin kuvaavan sitä, miten organisaatiossa oikeasti toimitaan. Piiloarvot kuvasivat käytännön toimintaa suhteessa siihen, millaisia uskomuksia arvoilla halutaan viestittää organisaation toiminnasta. Piiloarvoiksi määriteltiin vanhassa pysymisen tarve, jota pitäisi muuttaa kohti muutoshalukkuutta, tasapäistäminen, joka heikentää luovuutta ja kateus, joka puolestaan aiheuttaa suvaitsemattomuutta. Avoimuutta tarvittiin piiloarvoja koskeissa näkemyksissä selkeästi lisää. Lisäksi oli piiloarvoiksi nostettu myös "vanhat käsitykset ajavat joskus arvojen yli", salailu ja kaavoihin kangistuminen. Poliisin piiloarvot on esitetty kuviossa 5 (s. 90)

PIILOARVOT

Vanhassa pysymisen tarve → Muutoshaluisuus

Tasapäistäminen → Luovuus

Kateus → Suvaitsevaisuus

Avoimuuden puute → Avoimuus

"Vakiintuneet käsitykset ajavat joskus arvojen yli"

Salailu

Kaavoihin kangistuminen

Kuvio 5. Poliisin strategiapäivien ryhmätyö (ppt-esitys) poliisin piiloarvoista (2004).

Valtioneuvoston selonteossa vuonna 2005 (VN 2005) todettiin, että poliisipalveluiden saatavuus turvataan ja niiden laatua parannetaan tehostamalla johtamista ja resurssien käyttöä. Palvelukyky on yksi valtionhallinnon yhteisen arvoperustan muodostavista arvoista (VM 2005b, 12). Esimerkiksi VM:n tulostavoituksen käsikirjassa (VM 2005a, 56) todettiin, että SM:n 18.5.2005 julkistamat valtion paikallishallinnon palvelutavoitteet ja niiden saavuttamisen kriteerit olivat viranomaisen antama lupaus palvelutavoitteista asiakkaalle. Lupauksena oli mainittu esimerkiksi käsittelyajan enimmäispituudesta tai odotusajasta palveluun.

Poliisin strategiapäivien jälkeen vuonna 2005 arvotyön kehittämistä jatkettiin myös valtionhallinnossa. Arvot arkeen -hankkeen toimesta laadittiin valtion arvoperustaa koskeva käsikirja (VM 2005b.) Käsikirjassa on todettu valtionhallinnon arvojen rakentuvan demokraattisen oikeusvaltion ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle kansainvälistyvässä ympäristössä. Arvojen tunnistaminen ja niiden sisällön ymmärtäminen on hyvän hallintotavan ja viranomaistoiminnan edellytyksiä. Käsikirja on jaettu arvoihin ja virkamiesetiikkaan, ja siinä on viitattu eettisesti korkeatasoiseen valtionhallintoon ja sen ylläpitämiseen. Lisäksi siinä on mai-

nittu, että kullakin toimintayksiköllä on oma yhteiskunnallinen perustehtävänsä, jota voidaan myös kutsua arvoksi (Ibid., 6.)

VM:n käsikirjan mukaan (2005b, 25) virkamieslain toteuttaminen edellyttää sitä, että valtion toimintayksiköt ovat työyhteisönä hyvin toimivia ja että johtaminen on ammattimaista ja esimerkillistä. Työyhteisöjen toiminta vastaavasti perustuu yhteisten arvojen ymmärtämiseen ja niiden soveltamiseen käytännön työssä sekä jokaisen omassa käyttäytymisessä. Vastuullisuus valtionhallinnon yhteisen arvoperustan muodostavissa arvoissa korostaa kansalaisten luottamusta viranomaisten ja virkamiesten toimintaan, jota toteutetaan virkavastuulla. Virkavastuu käsikirjan mukaan tarkoittaa virkamiehen vastuuta virkatoimiensa lainmukaisuudesta (Ibid., 15).

Käsikirjassa vastuullisuudessa korostettiin tulostavastuuta, joka tuli esiin ministeriön ja sen alaisen viraston välisessä ohjaussuhteessa. Viraston sisällä toteutettava tavoitteiden asettaminen ja tulosten seuranta niin ikään toteutti tulostavastuuta. Tulostavoitus- ja johtamisjärjestelmän olennainen osa oli tulosten seuranta ja arviointi. Jokaisella virkamiehellä oli vastuu tulostavoitteidensa saavuttamisesta. Työyhteisön vastuu toteutui puuttumalla ongelmiin rohkeasti, ennen kuin ne kasvavat suuriksi. Arvoilla ei ollut merkitystä pelkkinä sanoina, vaan ne toteutuivat käytännön toimintana, päätöksinä ja tekoina (VM 2005b, 15).

Käyttäytymisen standardit kuvaavat todennettua tavoitetta edelleen vahventaa lain vaikutusta poliisin käyttäytymisen perustana (ks. esim. Mastrofski & Uchida 1996). Vuonna 1998 virkamiehille osoitetun kyselyn perusteella johdon esimerkki oli ehdottomasti tärkein yksittäinen keino vaikuttaa virkamiesetiikkaan (VM 2000). VM:n käsikirjassa (VM 2005b, 14, 20, 21) on todettu, että työyhteisössä on toteutettava tasa-arvolakia ja johtajan tulee kohdella henkilöstöä tasapuolisesti. Tasapuolisen kohtelun periaatteen tulee näkyä työyhteisön kaikessa toiminnassa: työnjaon oikeudenmukaisuutena, yksilön kunnioittamisena ja hänestä välittämisenä, yhteisten pelisääntöjen soveltamisena jokaiseen, palautteen antamisessa ja ongelmiin puuttumisena. Johtajat luovat omalla käyttäytymisellään standardit, jotka ajan myötä läpäisevät koko organisaation.

VM:n julkaisussa (VM 2006) todettiin, että johtamisen haasteita olivat muun muassa tuottavuusohjelmien ja organisaatiomuutosten toteuttaminen, tietoyhteiskunnan, poikkihallinnollisuuden ja verkostoitumisen edistäminen, tulosjohtamisen terävöittäminen sekä hyvän johtajuuden ja ihmisten johtamisen vahvistaminen. Ajankohtaisena haasteena nähtiin myös organisaation menestyminen, joka edellytti johtajilta ammattimaista johtamisotetta ja -osaamista. Ammattimainen johtajuus on juonne ns. New Public Governance -ajattelusta, jossa on korostettu hallinnon kansalaisnäkökulmaa asiakasnäkökulman rinnalla.

Samana vuonna 2006 SM:n strategisessa henkilöstösuunnitelmassa (15.12.2006) strategiset valinnat, tavoitteet, toimenpiteet ja mittarit jakautuivat kuuteen osaan. Henkilöstön työhyvinvointiin keskeisesti liittyvinä asioina nostettiin esille tehtävät, organisointi, osaaminen, johtaminen, tasa-arvo ja arvot. SM:n strategisen henkilöstösuunnitelman (15.12.2006) 7.1.6 kohdassa todettiin, että toimialakohtaiset arvot, niiden määrittäminen ja toimiminen aidosti niiden mukaan oli strateginen valinta. Arvoille määriteltiin niiden seuraamiseksi myös mittarit.

Arvojen nimeäminen niiltä osin, kun niitä ei vielä ole nimetty, ja arvojen liittäminen osaksi käytännön johtamista, asetettiin toimenpiteiksi vuosille 2007 - 2011. Toimenpiteiden kuvauksessa korostettiin henkilöstösuunnitelmassa sitä, että keskeisiä organisaation onnistumiselle olivat työyhteisön arvot ja toimintaa ohjaavat periaatteet. Arvojen korostettiin tuovan mukanaan pysyvyyttä, joka tarkoitti jatkuvuuden ymmärtämistä sekä yhteistä sitoutumista tiettyihin toimintatapoihin ja päämääriin. Lisäksi henkilöstösuunnitelmassa todettiin, että arvot tulee ohjata toiminnan järjestelyitä. Arvoprosessit olivat käytännössä jääneet ainakin osin irrallisiksi toiminnan ja erityisesti johtamisen kokonaisuudesta.

VM:n julkaisun (VM 2007, 24) mukaan organisaatioiden omat arvot kuvasivat kunkin toimintayksikön erityisluonteisia tehtäviä, tavoitteita ja tukivat sekä täydensivät yhteistä arvoperustaa. Arvojen ymmärtämiseen ja omaksumiseen vaikutti myös se, millaisia organisaation arvot olivat. KRP:n ja poliisin johdon arvoitoiden toteuttamisen sekä erilaisten henkilöstölle suunnattujen tiedotteiden jälkeen poliisin yhteiset arvot vahvistettiin 1.1.2008.

5.4 Poliisikoulutus ja arvot

Vuonna 2003 poliisikoulutusta annettiin Espoossa poliisiammattikorkeakoulussa (Otaniemi) ja Tampereella poliisikoulussa. Poliisikoulun tehtävänä oli antaa poliisin perustutkinto- ja alipäällystökoulutusta, toimintaansa liittyvää ammatillista erikoistumiskoulutusta sekä suomen- että ruotsinkielellä. Lisäksi Poliisikoulu vastasi perustutkinnon ja alipäällystötutkinnon opiskelijavalinnasta. Ruotsinkielinen koulutus noudatti samaa opetussuunnitelmaa kuin suomenkielinen koulutus (Poliisikoulu 2003, 4).

Poliisikoulutuksen opetussuunnitelman (2003) mukaan, joka oli SM:n 16.6.2003 vahvistama, perustutkinnon ammatillinen tavoite oli selkeästi valtion ja yhteiskunnan järjestyksen ja Poliisilain 1 §:n mukaisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, rikostorjunnan, ennalta estävän toiminnan ja liikenneturvallisuuden sekä muiden

poliisille kuuluvien tehtävien kokonaisuuden ymmärtämistä. Opiskelijan tuli tiedostaa nimenomaan asemansa poliisiorganisaation jäsenenä sekä ymmärtää poliisitöiminnan yhteiskunnallinen merkitys.

Poliisikoulutuksen etiikan opetuskokonaisuus on mielenkiintoinen poliisin arvokehityksen kannalta. Opetussuunnitelmassa vuonna 2003 etiikan opetuksen tavoitteena oli se, että opiskelija tiedostaa ja sisäistää ne arvot sekä hyvät toimintatavat, joita poliisilta odotetaan. Arvoja ei kuitenkaan avattu poliisikoulutuksen opetussuunnitelmassa tarkemmin. Etiikan opetuksen sisältönä poliisikoulutuksessa oli ammattikunnan eettisten periaatteiden omaksuminen, valmiuksien luominen ammattikunnan eettisessä keskustelussa, päätöksien perusteleminen eettisestä näkökulmasta ja eettisten näkökulmien huomioiminen asiakastyössä. Eettisyyteen oli sidoksissa myös suvaitsevaisuus ja tasa-arvon vaatimukset. Eettisiä kysymyksiä opetussuunnitelmassa käytiin läpi seuraavien teemojen muodossa:

- Yhteiskunta, poliisi ja etiikka
- Poliisi ja lain henki
- Ammattikunnan eettiset periaatteet
- Periaatteet ohjeissa ja käytännöissä
- Etiikka ja psykologia
- Arvot poliisiorganisaatiossa (Opetussuunnitelma 2003, 32).

Mikäli henkilöstö toteuttaa eettisiä arvoja, joita poliisikoulutuksessa on korostettu, henkilöstö toimii oikeudenmukaisesti koko työyhteisön parhaaksi. Vuoden 2003 poliisikoulutuksen sisällössä korostettiin kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien tarkoituksen ymmärtämistä ja niiden merkitystä poliisin asiakaspalvelussa. Poliisitöiminnan koulutuksen perusteissa mainittiin seuraavasti:

"Kokelas ymmärtää ensivaikutelman, käyttäytymisen, ihmisten kohtelun ja asiakaspalvelun merkityksen poliisin arvostuksen, ammattikuvan sekä toiminnan kannalta."

Espoon Poliisiammattikorkeakoulu ja Tampereen Poliisikoulu yhdistettiin vuonna 2008. Uuden oppilaitoksen nimeksi tuli Poliisiammattikorkeakoulu (Poliamk), joka sijaitsee Tampereella. Poliisin perustutkinnon opetussuunnitelma 2008 vahvistettiin sisäasiainministeriössä.²⁵ Poliisin peruskoulutuksen sisällössä ei tapah-

²⁵ Sisäasiainministeriö on 13.10.2006 vahvistanut Poliisikoulun poliisin perustutkinnon opetussuunnitelman (SM:n kirje SM-2006-2899/Tu-43). Tämä opetussuunnitelma korvaa 20.12.2007 päivitetyn opetussuunnitelman. Päivitetty 7.2.2008.

tunut suuria muutoksia vuosien 2003 ja 2008 välillä. Pedagogiset periaatteet näkyivät selkeämmin ammattiopintojen tavoitteissa vuonna 2008. Opetussuunnitelman (2008, 2) pedagogisen strategian lähtökohdissa korostettiin koulutuksen kokonaisvaltaista kehittämistä ja yhteisiä arvoja. Yhteisten arvojen todettiin myös ohjaavan koulutuksen pitkän aikavälin kehittämistä ja pedagogisen strategian tarkentamista. Vuoden 2008 opetussuunnitelmassa eettiset periaatteet kytkettiin yhä vahvemmin arvoihin. Esimerkiksi ohjatun työharjoittelujakson tavoitteissa mainittiin, että harjoittelija sisäistää poliisieettisesti oikean arvomaailman. Poliisiylijohtoon julkaisussa (2008, 2) on todettu, että jokainen valmistuva poliisi antaa poliisivalan, jossa sitoutuu noudattamaan eettisiä arvoja seuraavasti:

- käyttäydyn kaikissa tilanteissa poliisin arvolle kuuluvalla tavalla
- kunnioitan jokaisen ihmisarvoa ja oikeuksia
- käytän valtuuksiani lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla
- noudatan esimiesteni käskyjä ja olen valmis kohtaamaan poliisin työhön liittyvät vaarat
- toimin avoimesti ja sovinnollisuutta edistäen
- käyttäydyn rehdisti, auttavaisesti ja ammatillista yhteishenkeä edistäen
- olen oikeudenmukainen ja toimin koko työyhteisön parhaaksi.

Poliisi voi eri tilanteissa käyttää harkintavaltaa sekä arvioida eri lakien soveltamisen tarkoituksenmukaisuutta, mutta poliisin tehtäviin ei kuulu lainsäädännön venyttäminen (Poliisin ylijohto 2008, 5-8). Vaikka poliisin eettisiin arvoihin sitoudutaan poliisiksi valmistumisen yhteydessä, ammattietikan on kuvattu koskevan koko poliisin henkilöstöä, ei vain poliisimiehiä tai kenttäpoliiseja. Julkinen keskustelu poliisin etiikasta on painottunut virkapukuisten toimintaan (Poliisin ylijohto 2008, 2.)

Ammattieettisten periaatteiden noudattaminen poliisin työssä eivät rajaudu virka-aikaan. Poliisimiehellä on lakiin perustuva velvollisuus käyttäytyä myös vapaa-ajallaan siten, ettei poliisin arvo siitä kärsi. Sopimaton käyttäytyminen on vastoin virkavelvollisuuksia. Virkamiehen aseman ulottuminen virka-ajan ulkopuolelle on kiinnostanut erityisesti opiskelijoita, eikä ihme sillä onhan kyse ammatti-identiteetistä, poliisina olemisesta, eikä vain työn tekemisestä. Ammattietikan tarkoitus on edistää oikeudenmukaisuutta ja yhteiskunnan perusarvojen toteutumista.

Poliisikoulutuksen uudistusta perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 2013) muun muassa sillä, että poliisin rooliin kohdistui edelleen kasvavia toimintaodotuksia, jotka edellyttivät poliisilta laajaa asiantuntemusta, oman toimintansa jatkuvaa

kehitystyötä sekä toimintaympäristön muutosten ennakointi- ja arviointikykyä. Lisäksi esityksessä todettiin, että samalla tutkintorakenne muutettaisiin yhdenmukaiseksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnollalla toimivien ammattikorkeakoulujen kanssa, mikä lisäisi tutkintojen vertailtavuutta ja aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista. Ammatillisuuden korostamisessa on myös heikkoutensa. Ammattikunnat mahdollistavat omien intressien tavoittelun ja saavutettujen etujen puolustamisen. Sillä, kenen arvoja poliisin arvot ovat, on siis merkitystä.

5.5 Poliisin yhteisten arvojen vahvistaminen ja PORA I -uudistus

Poliisissa arvot ovat nousseet keskustelun kohteeksi valtionhallinnon ohjauspolitiikan "managerialististen" pyrkimysten, etiikkaan ja arvoihin liittyvien julkaisujen sekä laatukehityksen seurauksena. KRP:n ja poliisin johdon arvotöiden jälkeen SM julkaisi arvotiedotteen vuonna 2007, jonka pohjalta poliisin yhteiset arvot viimein vahvistettiin 1.1.2008. SM:n julkaisemassa arvotiedotteessa (SM 2007b) 15.5.2007 arvojen todettiin vaikuttavan organisaatiossa ja niiden vaikutus oli usein tiedostamaton. Arvotyön tavoitteena oli kirkastaa ja yhtenäistää poliisissa olemassa olevat arvot ja tehdä ihmisen näköiset arvot ohjaamaan arkityötä. Organisaation arvoissa oli huomioitava yksilö.

Viitaten edellisessä luvussa esitettyyn VM:n tulosohtauksen käsikirjaan (VM 2005a) ja samaisen vuoden SM:n paikallishallinnon palvelutavoitteisiin tulosohtaukselta ei voida sivuuttaa kokonaan tässä tutkimuksessa. Esimerkiksi Pirkanmaalla Mäntän kihlakunnan poliisilaitoksen vuoden 2007 tulossopimuksessa yksikön keskeisenä toimintalinjauksena mainittiin VN:n asettamien palvelutavoitteiden toteuttaminen. Tulossopimuksessa poliisin valvonnan tavoiteltuna tuloksena oli se, että kansalliset ovat tyytyväisiä poliisin toimintaan ja turvallisuustilanteeseen (Mäntän kihlakunnan poliisilaitoksen tulossopimus 2007).

Mäntän kihlakunnan poliisilaitoksen tulossopimuksen mukaan oli kiinnitettävä huomiota organisaation voimavarojen käyttöön, organisoimien tehokkuuteen ja taloudelliseen suunnitteluun sekä kohdistaa voimavaroja tehokkaasti poliisipalveluiden hyvään ja tasaiseen laatuun. Tulossopimuksen sisältö oli vahvasti asiakaspalveluun suuntautuva. Pirkanmaalla Nokian kihlakunnan poliisilaitoksen vuoden 2007 tulossopimuksen tavoitteissa painotettiin maakunnallisen yhteistyön kehittämistä ja hyödyntämistä. Nokialla valvonnan tavoiteltuna tuloksena oli toteuttaa tasapuoli-

sesti poliisin palvelut koko kihlakunnan alueella (Nokian kihlakunnan tulossopimus 2007).

SM:n henkilöstöstrategian (15.12.2006) mukaan tarkoituksena oli koota yhteiset arvot korostamaan poliisissa tehtävän työn perusasioita. SM asetti poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeen ajalle 16.11.2007 - 31.12.2009, jonka kehittämissyryhmä luovutti SM:lle väliraporttinsa 14.2.2007 (SM 2007a). Vuonna 2008 aloitettiin paikallispoliisin yksiköissä PORA I -uudistuksen suunnittelu. Saman vuoden 2008 alussa poliisiylijohtaja Salminen vahvisti 18.1.2008 (SM033:00/2007) poliisin yhteiset arvot, joita ovat oikeudenmukaisuus, ammattitaito, palveluperiaate ja henkilöstön hyvinvointi. Salmisen allekirjoittamassa päätöksessä yksiköitä kehoitettiin informoimaan alaisiaan yksiköitä ja henkilöstöään poliisin yhteisistä arvoista ja arvojen sisällön pääviesteistä sekä käymään päätöksen liitteinä olevien materiaalien pohjalta arvokeskustelut. Liitteiden sisältönä olivat poliisin yhteiset arvot ja arvojen pääviestit, tukimateriaalia arvokeskustelujen käymiseen, arvojen käyttöönoton vaiheita, arvojen mukaisen käyttäytymisen mittaaminen ja puheenvuoroja poliisin ammattietiikasta. Lisäksi päätöksessä todettiin, että yhteiset arvot oli käsitelty poliisihallinnon valtakunnallisessa yhteistoimintaelimen kokouksessa 11.1.2008 ja poliisihallinnon ohjausryhmässä 12.12.2007.

Poliisin ylijohdon julkaisu (2008) "Puheenvuoroja poliisin ammattietiikasta" on kooste kirjoittajien²⁶ eettisistä pohdinnoista poliisihallinnon ammattilaisten näkökulmasta. Poliisin eettiset arvot esitettiin ulkopuolisille tahoille suunnattuna kuvauksena poliisin toimintatavoista. Samassa julkaisussa on esitetty hyvän poliisitoiminnan julistus. Julkaisussa (Ibid., 3) on todettu, että eettisen poliisitoiminnan ja poliisietiikan määritteleviä peruskysymyksiä ovat: "Millaista on hyvä poliisitoiminta ja millaisia ovat sen edellytykset?"

"Poliisin työ perustuu lakiin ja poliisit pitävätkin Esa Käyhkön selvityksen mukaan lakiperustaa, ammattietiikkaa ja henkilökohtaisia arvoja tärkeimpinä työhönsä ja vastuuseensa liittyvinä tekijöinä. Yhteiset arvot selkiyttävät vastuuta ja antavat perustan keskustella myös ongelmatilanteista. Yleisön ja poliisin arvojen samankaltaisuus on myös poliisin legitimitetin keskeinen perusta: poliisin koetaan auttavan yleisölle tärkeiden arvojen toteutumista. Jaetuista arvoista lähtee myös yleisön halu antaa poliisille riittävä toimintavapaus." (Poliisin ylijohdo 2008, 4)

²⁶ Kirjoittajina toimivat apulaisjohtaja Erkki Ellonen, lääninpoliisiylitarkastaja Kari Hemminki, rikostarkastaja Tapio Kalliokoski, Poliisiammattikorkeakoulun johtaja Seppo Kolehmainen, lääninpoliisi-johtaja Sauli Kuha, hallitusneuvos Tiina Eränkö, poliisipäällikkö Markku Luoma, sisäisen turvallisuuden sihteeristön päällikkö Tarja Mankkinen, rikosylikomisario Timo Nyyssönen, yliopettaja Petri Raivola, ylitarkastaja Kari Santalahti sekä viestintäpäällikkö Mikko Väänänen.

Poliisin ylijohdon julkaisussa (2008) oli myös havainto byrokraatiaan liittyvistä piirteistä, joka ilmenee seuraavissa lauseissa:

”Päivittäisessä poliisityössä ei juurikaan pysähdytä miettimään toiminnan eettistä arvoa tai toimenpiteiden seurauksia etiikan kannalta. Poliisikin toimii usein totuttujen toimintatapojen mukaisesti. Rutiinit helpottavat toimintaa ja nopeuttavat päätösten tekemistä yksittäistapauksissa.” (Poliisin ylijohdo 2008, 4.)

Poliisin yhteiset arvot määriteltiin julkaisussa nimenomaan arvojohtamisen perusteina, joiden lisäksi poliisin eettiset arvot on kirjattu poliisivalaan. Esimiehen etiikasta on todettu, että esimiehenä oleminen on palveluammatti, jossa joutuu päivittäin ansaitsemaan alaistensa luottamuksen ja arvostuksen. Avoimuus, oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus ovat eettisiä esimiestoimintaa, mutta ei ole ollenkaan itsestään selvää, kuinka nämä toteutetaan hierarkkisessa, käskyvaltasuhteisiin perustuvassa poliisiorganisaatiossa. (Poliisin ylijohdo 2008, 29).

Poliisin arvoilla, eettisillä arvoilla ja poliisitoiminnan julistuksella²⁷ ei ole sinänsä juridista sitovuutta. Niillä on vain moraalinen velvoittavuus. Poliisitoiminnan julistus toimii linkkinä lainsäädännön ja eettisten ohjeiden välillä (Poliisiylijohto 2008, 2). Hyvän poliisitoiminnan julistus on nähty julkaisussa perusteena myös palvelusitoumukselle, josta juontuu palveluperiaate virkamiehen ammattieettiseksi periaatteeksi. Poliisin tulee toimia yhdenmukaisesti samojen arvojen ja eettisten toimintamallien mukaan koko maassa ja on kohdeltava kaikkia kohtaamiaan ihmisiä yhdenvertaisesti. Julkaisussa on viitattu siihen, että kaikkia virkamiehiä ohjaavat arvot on kirjattu valtionhallinnon "Arvot virkamiehen arjessa" käsikirjaan (VM 2007).

Poliisissa panostetaan ammatin luonteen vuoksi suhteellisen paljon henkilöstön terveyteen, työkykyyn ja jaksamiseen (Vuorensyrjä 2011, 36-37). Oikeudenmukaisuuden kokemuksen on todettu vaikuttavan myös työntekijöiden työsuoritusten laatuun (Wiili-Peltola 2005, 104.) Poliisin arvoissa oikeudenmukaisuus on yksi poliisin neljästä yhteiseksi vahvistetusta arvosta. Oikeudenmukaisuus viittaa paitsi lain tinkimättömään noudattamiseen, niin myös kansalaisten yhdenvertaisuuteen turvallisuuden suojasta nauttivina yksilöinä sekä poliisin oman henkilöstön tasa-arvoiseen kohteluun.

Ammattikuntahenkeen on kirjattu vastuullinen ja ammattitaitoinen toiminta, jossa kunnioitetaan yksilöiden perusoikeuksia. Yksilöiden perusoikeuksia kunnioitetaan vastuulliseen ja ammattitaitoiseen toimintaan vaikuttivat johtamisen ja esi-

²⁷ Tunnetuimmat ohjeet ovat Euroopan neuvoston ministerineuvoston vuonna 2001 hyväksymät eurooppalaiset poliisin eettiset ohjeet, jotka on julkaistu myös suomeksi. Eurooppalaiset poliisin eettiset ohjeet, Suositus Rec (2001).

miestoiminnan lisäksi avoin vuorovaikutus sekä vallitseva suhtautumistapa ohjeiden ja hyväksytyjen työtapojen noudattamista kohtaan. Julkaisussa on korostettu yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja ammatillisuutta (Poliisin ylijohdo 2008.)

Palveluperiaate on nähty yhtenä virkamiehen ammattieettisistä periaatteista. Hyvän poliisitoiminnan julistuksen on todettu olevan myös palvelusitoumus. Palveluperiaate on kuvannut myös poliisin työn perimmäistä tavoitetta: poliisi on olemassa, jotta muut voisivat elää ja tehdä työnsä turvallisesti (Poliisiylijohdo 2008, 2).

Lisäksi on huomionarvoista, että julkaisussa (Ibid., 40) on kiinnitetty huomiota puuttumisesta epäkohtiin ja korruptioon. Julkaisussa on todettu, että korkeaa ammattietiikkaa ilmentävät huolellisuus, paneutuminen harkinnanvaraisiin tapauksiin, eri lakien ja keskenään ristiriitaisten periaatteiden oikeudenmukainen soveltaminen. Ammattietiikan tarkoitus on edistää oikeudenmukaisuutta ja yhteiskunnan perusarvojen toteutumista. Luottamusta on korostettu yhtenä tärkeimpänä seikkana poliisissa työssä. Virkamiehen virkatoimien suorittamiseen liittyykin erityinen tasapuolisuuden ja objektiivisuuden vaatimus. Täsmällisten toimintaohjeiden ja tekemistä määrittävien sääntöjen sijaan pyritään kirkastamaan toiminnan perustana huomioitavia lähtökohtia ja periaatteita (Huotari & Puttonen 2012).

Yhdistämisestä syntyvän synergian seurauksena syntyvät yhdistämisen hyödyt (Taskinen 2005, 33). Poliisiylijohdon julkaisussa (2008, 24) on todettu, että työyhteisöä kehitettäessä perinteiset toimintatavat muuttuvat. Kehittämisessä toimintatapoja ja työyhteisön kulttuuria on tarkasteltava kriittisesti. Kehittävä poliisimies ei ole sitoutunut varjelemaan vanhoja toimintatapojaan. Kehittäminen edellyttää oimien ja työyhteisön toimintatapojen arvioimista.

Työyhteisön kehittäminen konkretisoitui paikallispoliisia koskevassa PORA I -uudistuksessa²⁸ vuoden 2009 alussa. Uudistusta perusteltiin tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämisellä sekä taloudellisuuden tehostamisella. Uudistuksessa korostettiin hallinnon tuottavuuden tehostamista – kansalaisille tarjottavien poliisipalveluiden heikentymättä. PORA -uudistus kohdistui nimensä mukaisesti lähtökohtaisesti poliisin hallinnollisiin rakenteisiin (Haraholma 2011).

Lisäksi PORA I -uudistuksessa lähtökohdaksi asetettiin yhdenmukaiset poliisilaitosjaon perusteet. Poliisilaitosjaon yhdenmukaistaminen tapahtui VN:n antaman lainsäädännön nojalla. PORA -hankkeessa silloisen SM/PO:n ja paikallispoliisin välisellä ohjaussuhteella varmistettiin myös poliisin toimintaprosessien kehittämiseksi yhtenäiset kehykset ja toimintatavat niin valtakunnallisesti kuin alueellisesti.

²⁸ PORA I -uudistuksen aikaan toteutettiin myös poliisin valtakunnallisen yksikön Suojelupoliisin organisaatiouudistus.

Paikallispoliisia koskevan uudistuksen valtakunnalliset linjaukset antoivat kehykset toimintaprosessien toteuttamiselle, mutta keinovalikoima jäi osittain avoimeksi, koska poliisilaitosten ja sen johdon aiempaa suurempaa itsenäisyyttä haluttiin korostaa toiminnan suunnittelussa. PORA -uudistus muutti työtä eri tavoin eri virka-asemissa toimivien vastaajien kokemusten mukaan ja tapahtuneet muutokset koettiin eri henkilöstöryhmissä eri tavoin. Uudistuksesta huolimatta päälliköiden, apulaispäälliköiden ja päällystön prosentuaaliset osuudet eivät ole muuttuneet eri vuosien välillä (Haraholma 2011).

Paikallispoliisia koskevassa PORA I-uudistuksen seurauksena Pirkanmaan alueella lakkautettiin seitsemän kihlakunnan poliisilaitosta ja niiden tilalle perustettiin Pirkanmaan poliisilaitos ja joka aloitti toimintansa 1.1.2009. PORA II -uudistuksessa vuonna 2010 toteutettiin poliisin valtakunnallisten yksiköiden (Keskusrikospoliisi ja Liikkuva poliisi) ja Helsingin poliisilaitoksen hallintorakennemuutokset. Samana vuonna tehtiin myös SM/PO:n ja lääninhallitusten poliisiosastojen yhdistäminen perustamalla Poliisihallitus.

Arvoihin ja arvojohtamiseen liittyviä mainintoja ei ole löydettyissä esimerkiksi vuoden 2007 Pirkanmaan alueen kihlakuntien poliisilaitoksien Mäntän ja Nokian tulossopimuksista. Sen sijaan perustetun Pirkanmaan poliisilaitoksen tulossopimuksessa²⁹ vuodelta 2009 arvoihin liittyvät päämäärät mainittiin johtamista ja henkilöstöä koskevissa luvuissa. Johtamisen yhtenä keskeisenä toimenpiteenä mainittiin arvokeskustelujen käyminen, henkilöstön rekrytointi, työn sisältö, palvelussuhteen ehdot, työsuojelu ja työhyvinvointi. Johtamisen hankkeena oli mainittu seuraava:

"Tuloskeskusteluihin sisällytetään arvojen toteutumista koskeva osuus ja huolehditaan siitä, että toiminta ja päätökset perustuvat arvojen ja niiden pääviestien mukaiseen toimintaan." (Pirkanmaan poliisilaitos TTS 2009)

Arvojen pääviestit, joihin tässä on viitattu, vahvistettiin poliisin yhteisissä arvoissa vuoden 2008 alussa. Koulutuksella on tärkeä rooli toiminnan ja käytäntöjen muodostumiselle. Koulutuksella varmistetaan osaltaan työmotivaatiota ja sen ylläpitämistä. Lisäksi poliisikoulutuksella on oletettavasti vaikutusta organisaation arvojen omaksumiselle.

²⁹ Neuvottelupäivä 31.12.2008, jossa sopijaosapuolina olivat Länsi-Suomen poliisin lääninjohto ja Pirkanmaan poliisilaitos.

6 Henkilöstön kokemukset arvoista ja niiden toteutumisesta - case Pirkanmaan poliisi

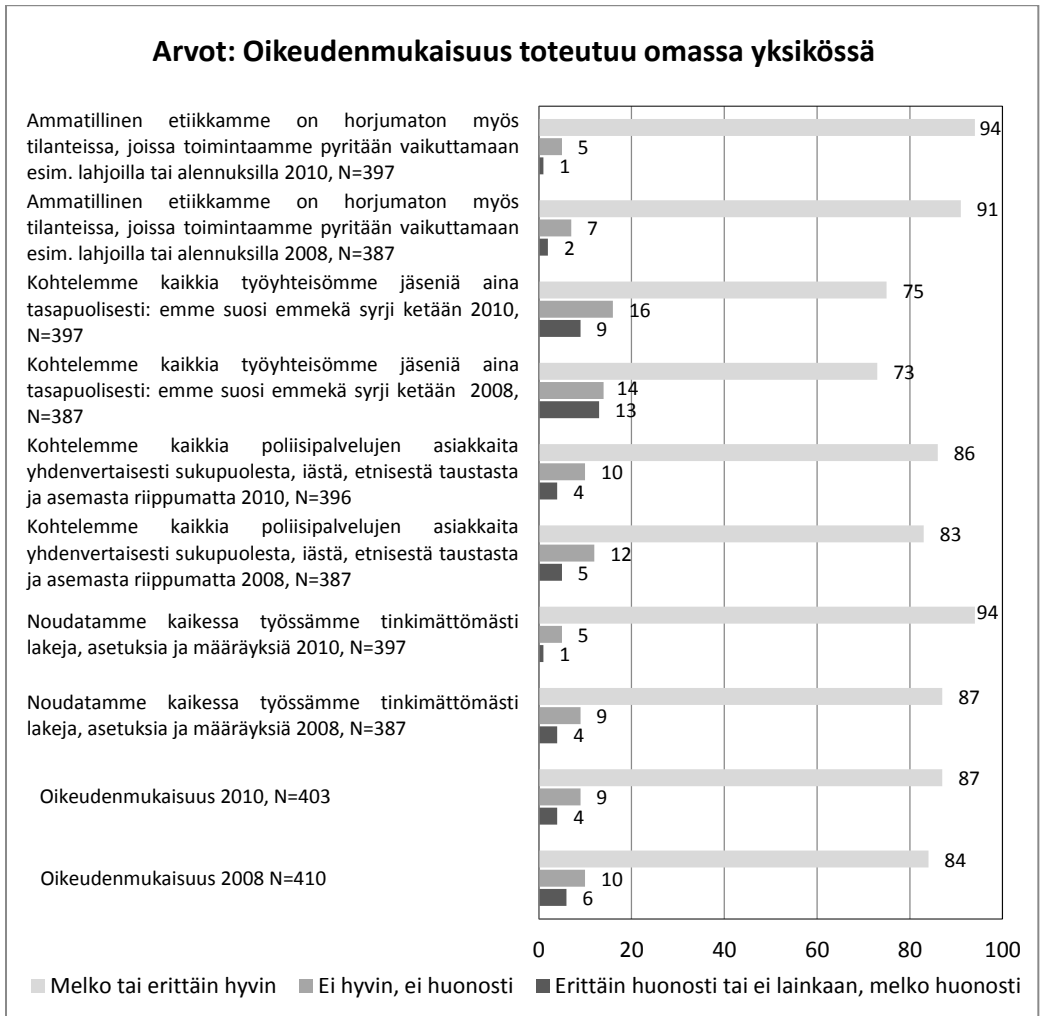
Poliisin eettiset arvot luetellaan nykyisinkin poliisikoulutuksen yhteydessä annettavassa poliisivalassa. Poliisin yhteiset arvot on vastaavasti määritelty arvojohtamisen perusteiksi. Schein (1987) on todennut, että ajan mittaan kukin tietyllä organisaatio- tasolla oleva työntekijöiden ja johtajien joukko jakaa yhteiset kokemukset, joista tulee perusta yhteisille oletuksille siitä, miten asiat ovat ja miten ne tulee tehdä.

Tässä luvussa tarkastellaan Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön kokemuksia arvojohtamisen perusteiksi määritellyistä ja yhteisiksi arvoiksi vahvistetuista oikeudenmukaisuudesta, ammattitaidosta, palveluperiaatteesta ja henkilöstön hyvinvoinnista. Arvokysymyksiä tarkastellaan lisäksi PHB- kyselyaineistojen kahden taustamuuttujan, työvuodet ja yksikkötaso, avulla. Aineiston tarkastelulla vastataan toiseen tutkimuskysymykseen, mitä poliisin (Pirkanmaan poliisilaitoksen) henkilöstön kokemukset kertovat arvoista ja arvojohtamisesta?

PORA -uudistusta koskevissa arvioissa heijastuivat ja osaltaan niitä värittivät todennäköisesti erilaiset laitos- tai asemapaikkakohtaiset tekijät ja jännitteet. Vaikka PORA -uudistuksen ensimmäinen vaihe vuonna 2008 kosketti kaikkia paikallispoliisilaitoksia, se ei todennäköisesti tarkoittanut yhtä merkittävää muutosta kaikkien kohdalla tai koskenut yhtäläisesti koko henkilöstöä yhden poliisilaitoksen puitteissa. Poliisin yhteisten arvojen toteutumisen 2008-2010 valossa selvin muutos oli se, että muualla kuin pääpoliisiasemalla toimivat vastaajat kokivat palveluperiaatteen ja henkilöstön hyvinvoinnin arvojen toteutuvan omassa yksikössään aikaisempaa hieman heikommin. Vastaavasti muissa arvoissa muutosta vuoteen 2008 ei ollut tapahtunut tai suunta oli hieman myönteisempi (Haraholma 2011, 131,141).

Seuraavaksi tarkastellaan PHB -kyselyaineistoissa esitettyjä arvokysymyksiä vuosina 2008 ja 2010. Oikeudenmukaisuuteen liittyviä osakysymyksiä oli yhteensä neljä, joilla kartoitettiin ammatillisen etiikan horjumattomuutta, työyhteisön jäsenten ja asiakkaiden tasapuolista kohtelua, lakien, ohjeiden ja säännösten noudattamista. Kuviossa 6 (s. 101) viides kohta koosti oikeudenmukaisuuden toteutumista yksikössä. Oikeudenmukaisuuden koettiin toteutuvan hyvin Pirkanmaan alueen kihlakuntien poliisilaitoksissa vuonna 2008, samoin kuin Pirkanmaan poliisilaitoksessa vuonna 2010. Kaikissa oikeudenmukaisuuteen liittyvissä osakysymyksissä oli myön-

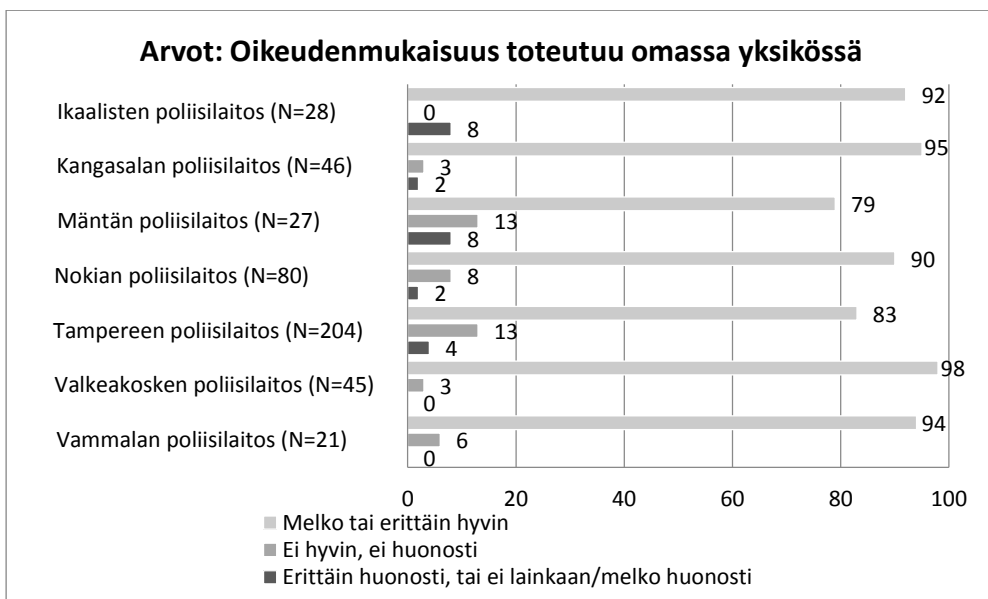
teisiä vastauksia vähintään 73 prosenttia molempina vuosina. Eniten kielteisiä kannottoja oli työyhteisön jäsenten tasapuolisessa kohtelussa, tosin tässäkin vain 13 prosenttia vuonna 2008. Mielenkiintoista on se, että asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu sai myönteisemmän arvion kumpanakin tarkasteluvuonna 2008 ja 2010 kuin työyhteisön jäsenten tasapuolinen kohtelu. Myönteiset kokemukset lakien, asetuksien ja määräysten noudattamisessa lisääntyivät selvästi (7 %-yks.) vuonna 2010 aikaisempaan kyselyvuoteen 2008 verrattuna.



Kuvio 6. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön arvokokemukset: oikeudenmukaisuuden toteutuminen omassa yksikössä. Vastausasteikkona oli 1-5 (1= erittäin huonosti tai ei lainkaan, 5= erittäin hyvin). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineistot vuosilta 2008 ja 2010.

Oikeudenmukaisuuden koettiin toteutuvan hyvin samalla tavalla vuosina 2008 ja 2010 (Liitetaulukko 2), kun sitä tarkasteltiin työvuosien avulla. Tässä yhteydessä oikeudenmukaisuuden osakysymyksissä korostui niin ikään heikoimpana työyhteisön jäsenten tasapuolinen kohtelu kumpanakin tarkastelu vuonna 2008 ja 2010.

Yksikkötasolla oikeudenmukaisuus toteutui vastausten perusteella melko tai erittäin hyvin Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitoksissa PORA -uudistuksen suunnitteluvuonna 2008 (Kuvio 7). Mäntän poliisilaitoksessa oikeudenmukaisuus toteutui hieman heikommin suhteessa muihin poliisilaitoksiin, vaikka oikeudenmukaisuuden toteutuminen oli sielläkin korkealla tasolla. Mäntän poliisilaitoksessa kyselyyn osallistuneista vastaajista 79 prosenttia koki oikeudenmukaisuuden toteutuvan melko tai erittäin hyvin.



Kuvio 7. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten henkilöstön kokemuksia oikeudenmukaisuuden toteutumisesta omassa yksikössä. Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineisto vuodelta 2008.

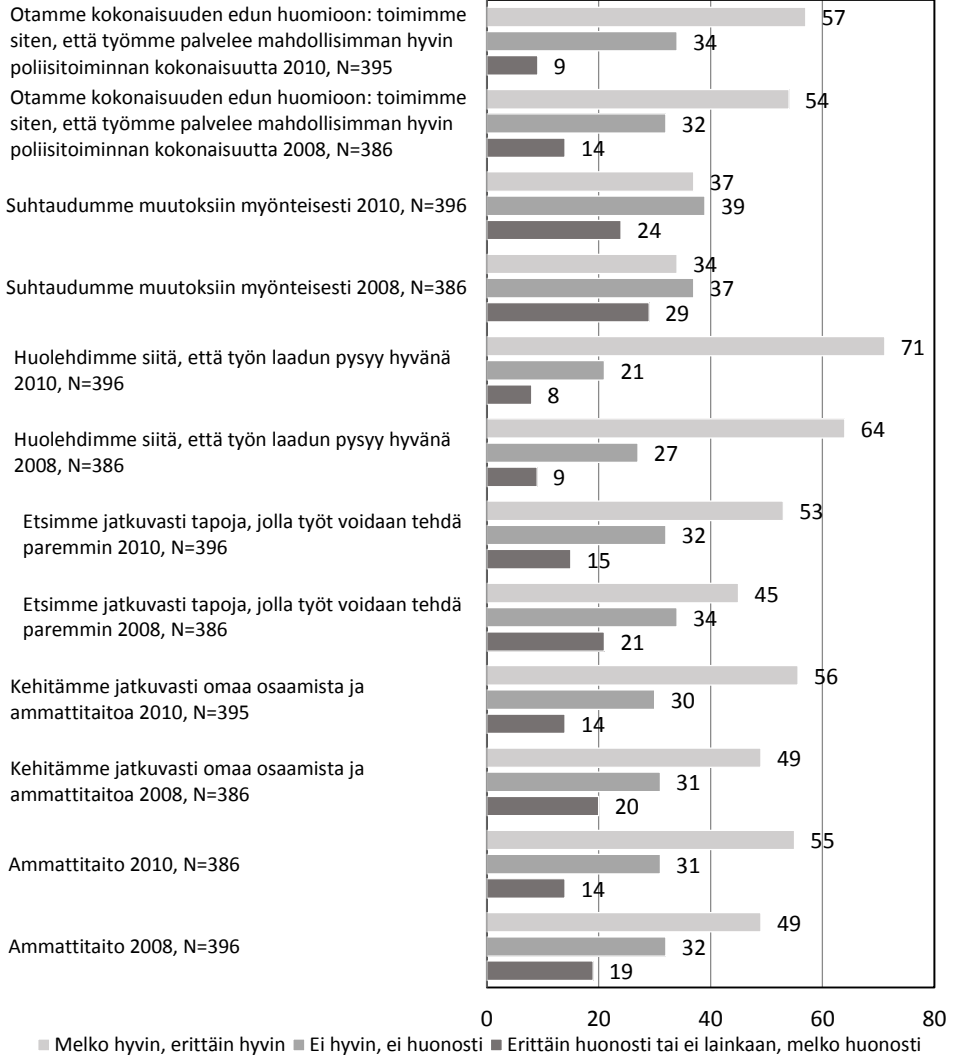
Seuraavaksi tarkastellaan millaisena henkilöstö koki ammattitaidon arvokysymykset. Ammattitaidon toteutumista omassa yksikössä tiedusteltiin viidellä osakysymyksellä vuosina 2008 ja 2010. Kuudes kohta kuviossa 8 (s. 104) jälleen koostaa ammattitaidon kokemuksia. Osakysymyksissä kartoitettiin oman osaamisen ja ammattitaidon kehittämistä, sellaisten tapojen etsimistä, jolla voidaan tehdä työt paremmin, työn laadusta huolehtimista, muutoksiin suhtautumista mahdollisuutena ja

kokonaisuuden edun huomioimista siten, että työ palvelee mahdollisimman hyvin poliisin toiminnan kokonaisuutta. Kyselyyn vastanneiden määrät vaihtelivat joissakin osakysymyksissä.

Ammattitaito arvona toteutui Pirkanmaan poliisilaitoksella selvästi heikommin kuin oikeudenmukaisuus. Ammattitaidon myönteiset kokemukset lisääntyivät kuitenkin kuusi prosenttiyksikköä vuodesta 2008 vuoteen 2010 verrattuna. Parhaiten koettiin toteutuvan työn laadun hyvänä pysyminen vuonna 2008 (64 % vastaajista) ja myös vuonna 2010 (71 %). Heikoimmin ammattitaidon osakysymyksistä toteutui muutoksiin suhtautuminen sekä vuonna 2008 että vuonna 2010. Vuonna 2010 työn paremmin tekemiseen kohdentuvien jatkuvien tapojen etsimisen koki vastaajista kahdeksan prosenttiyksikköä myönteisemmin verrattuna vuoteen 2008. "Otamme kokonaisuuden edun huomioon: toimimme siten, että työmme palvelee mahdollisimman hyvin poliisitoiminnan kokonaisuutta" -kysymyksen koki yli puolet vastaajista myönteisesti sekä vuonna 2008 että vuonna 2010. Myös oman osaamisen ja ammattitaidon jatkuva kehittäminen koettiin paremmin toteutuvaksi vuonna 2010 kuin vuonna 2008. Muutosta tässä osakysymyksessä oli seitsemän prosenttiyksikköä myönteisempään suuntaan.

Kaikissa ammattitaidon arvoon liittyvissä osakysymyksissä kielteiset kokemukset kuitenkin vähentyivät hieman eli 1-6 %-yksikköä vuosien 2008 ja 2010 välillä. Pirkanmaan poliisilaitoksessa toimimisessa oli jonkin asteinen myönteinen vaikutus henkilöstön ammattitaidon kokemuksiin.

Arvot: Ammattitaito toteutuu omassa yksikössä

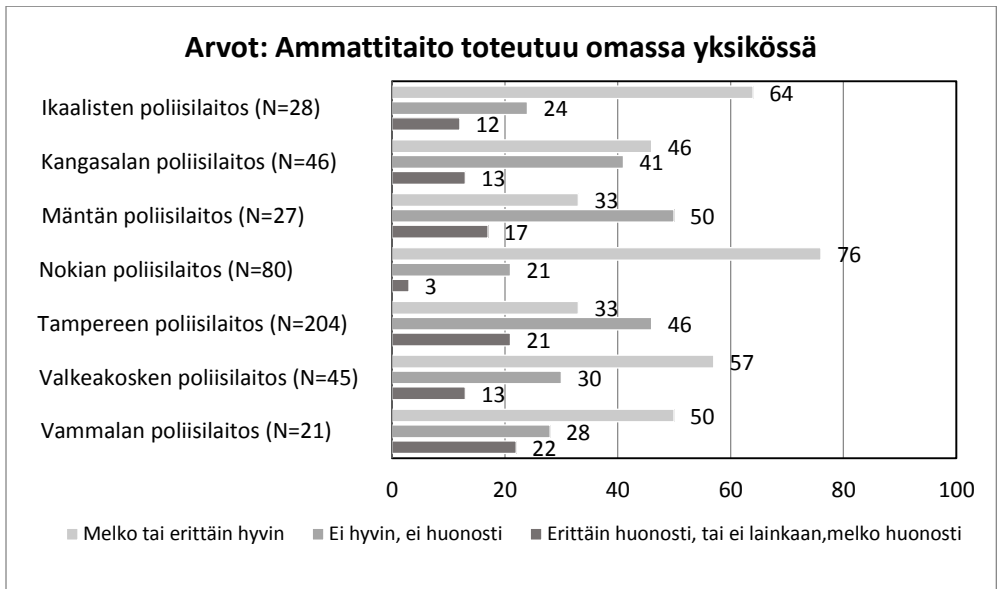


Kuvio 8. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön arvokokemukset: ammattitaidon toteutumisesta omassa yksikössä. Vastausasteikkona oli 1-5 (1= erittäin huonosti tai ei lainkaan, 5= erittäin hyvin). Lähde: PHB -kyselyaineistot vuosilta 2008 ja 2010.

Taustamuuttuja työvuodet eivät vaikuttaneet henkilöstön kokemuksiin ammattitaidon arvosta. Kokemukset olivat samanlaiset kuin edellä esitettyinä poliisilaitostasolla (Läitetaulukko 2). Muutoksiin suhtautuminen koettiin tässäkin yhteydessä hei-

koimmin toteutuvaksi ja vastaavasti parhaiten toteutui työn laadusta huolehtiminen. Muutoksiin suhtautumisessa oli vuonna 2010 peräti 25 prosenttia kielteisiä kannanottoja, kun ammattitaidon arvon osakysymystä tarkasteltiin työvuosien perusteella.

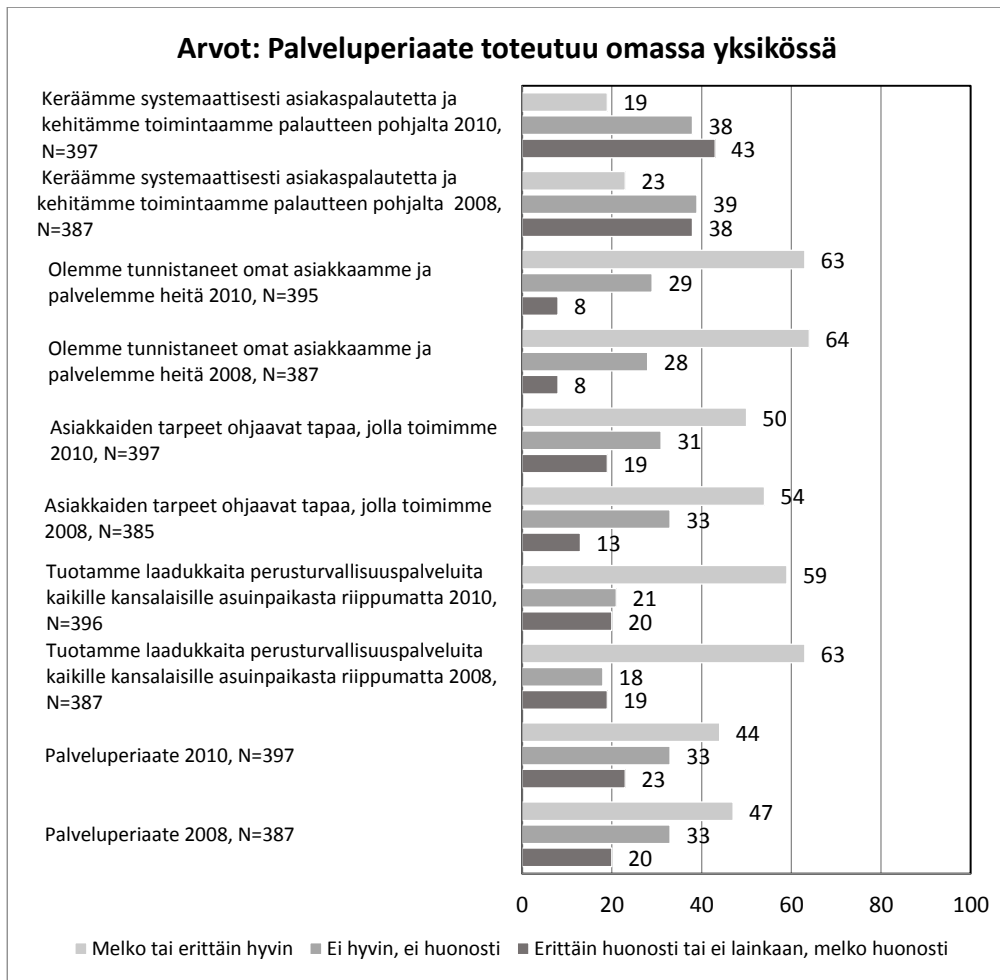
Poliisin ammattitaidon toteutuminen omassa yksikössä yhteisenä arvona koettiin kihlakunnan poliisilaitoksissa vaihtelevasti (Kuvio 9). Selvästi parhaiten ammattitaito arvona toteutui Nokian poliisilaitoksessa ja vastaavasti heikoimmin Mäntän ja Tampereen poliisilaitoksissa. Kangasalan, Mäntän ja Tampereen poliisilaitoksissa, oli myös selvästi enemmän, ei hyvin tai ei huonosti, vastausvaihtoehdon valinnea vastaajia.



Kuvio 9. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten henkilöstön arvokokemukset: poliisin yhteiset arvot, ammattitaidon toteutuminen omassa yksikössä. Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineisto vuodelta 2008.

Palveluperiaatetta arvona kartoitettiin neljällä osakysymyksellä ja viides koosti nämä kokemukset (Kuvio 10, s. 106). Palveluperiaatteen arvioitiin vastauksissa toteutuvan Pirkanmaan poliisilaitoksessa PORA I -uudistuksen jälkeen vuonna 2010 hieman heikommin kuin vuonna 2008 ennen uudistusta. Palveluperiaatteen koettiin myös toteutuvan arvona selvästi heikommin kuin ammattitaidon ja oikeudenmukaisuuden arvojen. Parhaiten palveluperiaatteen osakysymyksistä toteutuivat laadukkaiden peruspalveluiden tuottaminen ja asiakkaiden tunnistaminen sekä heidän palveleminen. Joka toinen vastaaja koki, että asiakkaiden tarpeet ohjasivat poliisi-

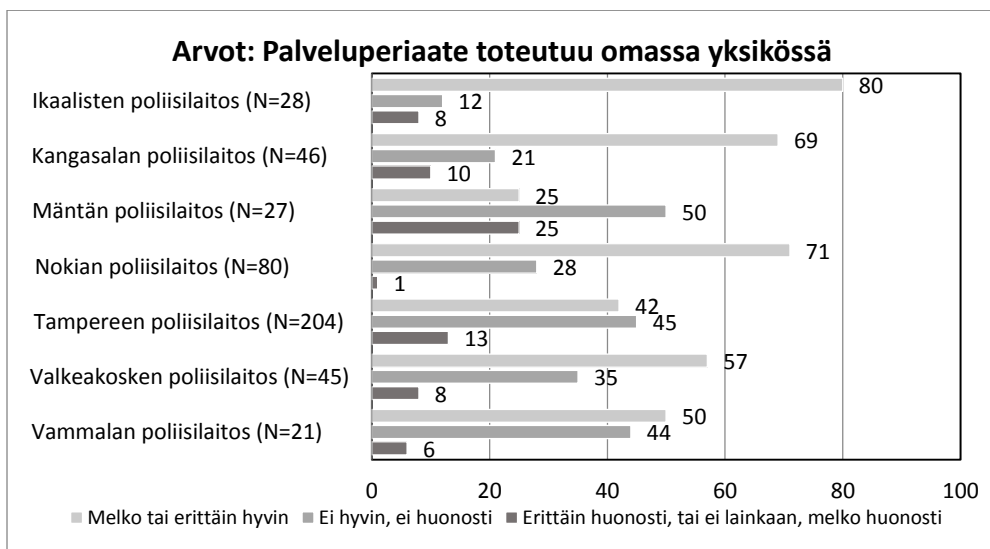
sin toimintaa vuosien 2008 ja 2010 kyselyiden perusteella, vaikka kokemukset hieman heikkenivät (4 %-yks.) vuodesta 2008 vuoteen 2010 verrattuna. Samoin laadukkaiden perusturvallisuuspalveluiden toteuttamisen osalta myönteisten vastausten määrä vähentyi hieman vuonna 2010 vuoteen 2008 verrattuna. Kuitenkin selvästi heikommin arvioitiin toteutuvan systemaattisen asiakaspalautteen keräämisen ja toiminnan kehittämisen tältä pohjalta. Systemaattisen palautteen keräämisen koki toteutuvan melko tai erittäin hyvin enää 19 prosenttia vuonna 2010.



Kuvio 10. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön arvokokemukset: palveluperiaatteen toteutuminen omassa yksikössä. Vastausasteikkona oli 1-5 (1= erittäin huonosti tai ei lainkaan, 5= erittäin hyvin). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineistot vuosilta 2008 ja 2010.

Vaikka poliisilaitoksen yhteisissä arvoissa vastaajien (71 %) mielestä vuonna 2010 ammattitaitoon liittyvissä osakysymyksissä työn laadusta huolehdittiin hyvin, se ei näyttäytynyt yhtä selkeänä asiakkaiden tarpeiden ohjauvuuden tai asuinpaikasta riippumattomien laadukkaiden peruspalveluiden tuottamisen näkökulmasta. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten henkilöstön kokemukset palveluperiaatteen arvon toteutumisesta olivat samansuuntaiset työvuosista riippumatta (Liitetaulukko 2). Palveluperiaatteen osakysymyksistä heikoimpana koettiin nimenomaan toiminnan kehittäminen systemaattisen palautteen keräämisen pohjalta.

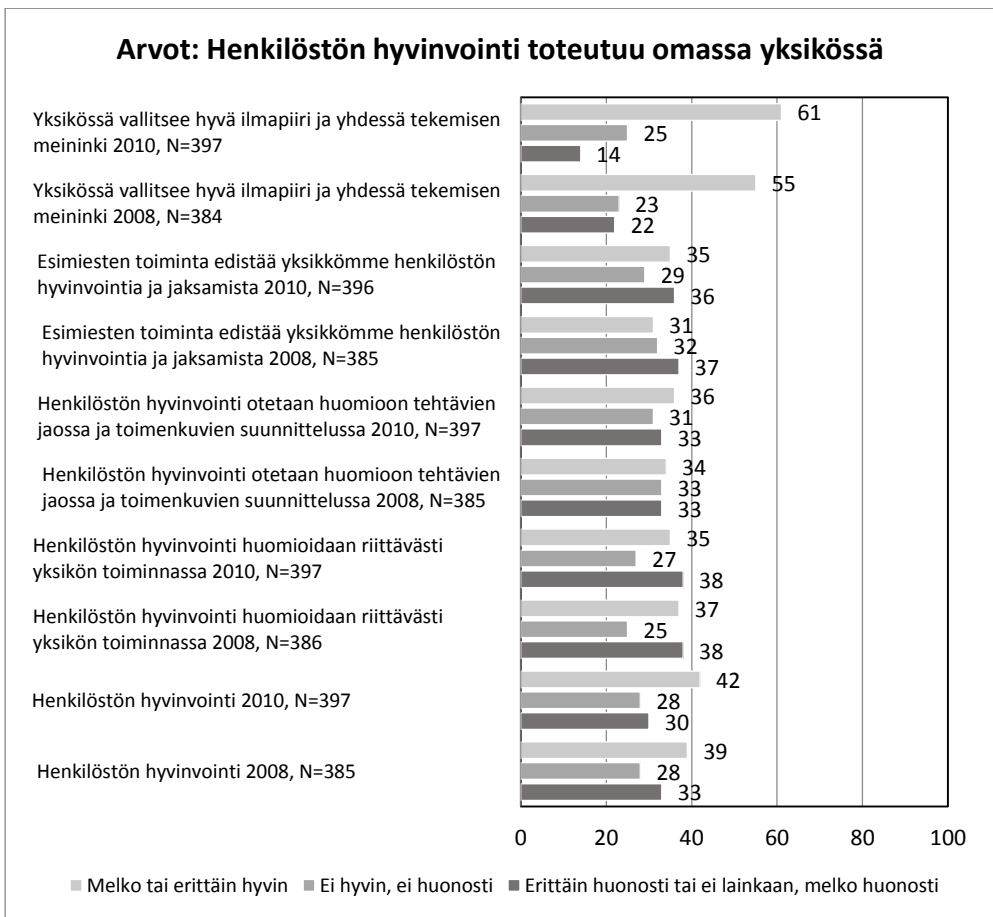
Ikaalisten, Kangasalan, Nokian ja Valkeakosken poliisilaitoksissa palveluperiaate koettiin paremmin toteutuvaksi kuin Mäntän, Vammalan ja Tampereen poliisilaitoksissa (Kuvio 11). Parhaiten palveluperiaatteen koettiin toteutuvan Ikaalisten poliisilaitoksella, jossa peräti 80 prosenttia vastaajista koki sen toteutuvan melko tai erittäin hyvin. Vastaavasti heikoimmin palveluperiaatteen koettiin toteutuvan Mäntän poliisilaitoksessa vuonna 2008. Mäntän, Tampereen ja Vammalan poliisilaitoksissa lähes joka toinen kyselyyn vastanneista koki, että palveluperiaate ei toteutunut hyvin tai huonosti.



Kuvio 11. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten henkilöstön arvokokemukset: poliisin yhteiset arvot, palveluperiaatteen toteutuminen omassa yksikössä. Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineisto vuodelta 2008.

Henkilöstön hyvinvointi on tärkeää organisaation toiminnalle ja erityisesti sen tuottavuudelle. Henkilöstön hyvinvoinnin toteutumisesta arvona kartoitettiin neljällä

osakysymyksellä ja viides kuviossa 12 koosti kokemuksia hyvinvoinnista yhteensä. Pirkanmaan alueen poliisilaitoksissa henkilöstön hyvinvointi koettiin arvoista kaikkein heikoimminkin toteutuvana verrattuna muihin arvokokemuksiin vuosina 2008 ja 2010. Yli puolet vastaajista koki, että yksikössä vallitsi kuitenkin hyvä ilmapiiri ja yhdessä tekemisen meininki sekä vuonna 2008 että vuonna 2010. Kolmessa hyvinvoinnin arvon osakysymyksessä, henkilöstön hyvinvoinnin huomioon ottamisessa muun muassa tehtävien jaossa ja toimenkuvien suunnittelussa sekä yksikön toiminnassa kuin myös esimiesten toiminta edistämässä yksikön henkilöstön hyvinvointia ja jaksamista, myönteiset ja kielteiset mielipiteet jakautuivat lähes tasan puolesta ja vastaan.

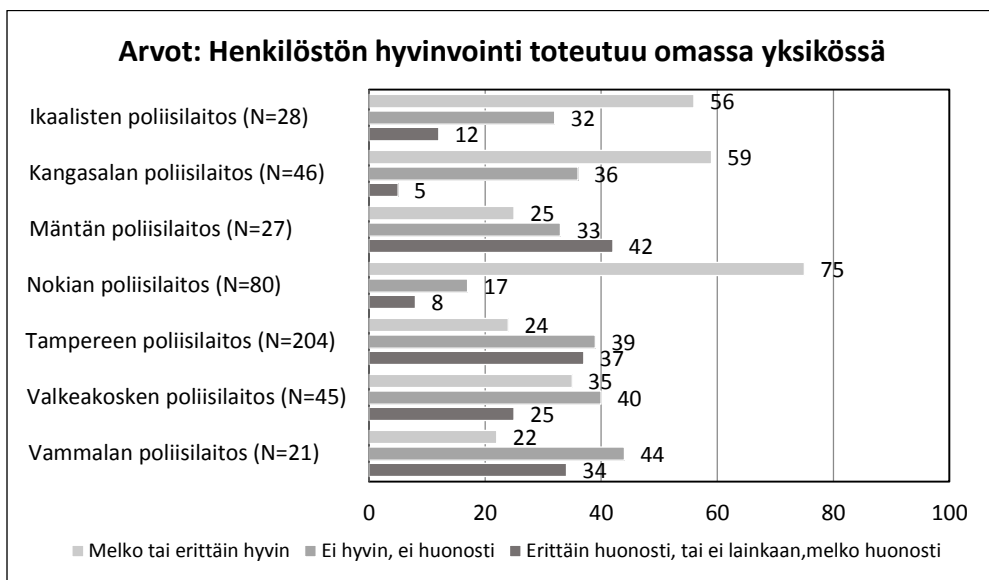


Kuvio 12. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön arvokokemukset: henkilöstön hyvinvoinnin toteutuminen omassa yksikössä.

Vastausasteikkona oli 1-5 (1= erittäin huonosti tai ei lainkaan, 5= erittäin hyvin). Lähde: PHB -kyselyaineistot vuosilta 2008 ja 2010.

Kokemukset henkilöstön hyvinvoinnin arvon toteutumisesta omassa yksikössä eivät muuttuneet merkittävästi tarkasteltaessa sitä henkilöstön työvuosien näkökulmasta (Liitetaulukko 2). Esimerkiksi vuonna 2010 kielteisiä kannanottoja oli henkilöstön hyvinvoinnin riittävästä huomioimisesta 39 prosenttia.

Pirkanmaan alueen kihlakuntien poliisilaitoksien välillä oli jälleen eroja tämän arvon toteutumisessa (Kuvio 13). Henkilöstön hyvinvointi toteutui parhaiten niissä yksiköissä, joissa myös palveluperiaatteen koettiin toteutuvan paremmin vuonna 2008. Poikkeuksena tästä oli Valkeakosken poliisilaitos, jossa yli puolet vastaajista koki palveluperiaatteen toteutuvan melko tai erittäin hyvin vuonna 2008, mutta taas henkilöstön hyvinvoinnin koki siellä toteutuvan hyvin vain 35 prosenttia vastaajista. Henkilöstön hyvinvoinnin koettiin toteutuvan selvästi heikommin Mäntän, Vammalan ja Tampereen poliisilaitoksilla. On myös huomioitava se, että Ikaalisten, Kangasalan, Mäntän, Tampereen ja Vammalan poliisilaitoksissa vuonna 2008 oli paljon vastaajia, jotka kokivat, että henkilöstön hyvinvointi ei omassa yksikössä toteutunut hyvin tai huonosti. Vammalan poliisilaitoksessa jopa joka toinen vastaaja oli tätä mieltä.



Kuvio 13. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten henkilöstön arvokokemukset: poliisin yhteiset arvot, hyvinvoinnin toteutuminen omassa yksikössä. Lähde: Poliisin henkilöstöbarometrin -kyselyaineisto vuodelta 2008.

Poliisin yhteiset arvot vahvistettiin vuoden 2008 alussa. Muutamaa kuukautta niiden vahvistamisen jälkeen suoritettu PHB -kysely osoitti, että vain oikeudenmukaisuuden arvo oli Pirkanmaan alueen kihlakuntien poliisilaitoksissa kokemuksena selkeää ja toteutui melko tai erittäin hyvin. Huomioiden se, että vuoden 2008 arvokokemukset olivat suuntaa antavia, arvot koettiin kuitenkin hyvin samalla tavalla vuonna 2010.

Vuoden 2009 alussa toteutettu PORA I -uudistus kohdentui poliisin hallintorakenteisiin. PORA I -uudistus vuoden 2009 alussa vaikutti yleisesti vain marginaalisia muutoksia suuntaan tai toiseen arvokokemuksissa. PORA I -uudistus ja toiminta Pirkanmaan poliisilaitoksessa heikensi selvästi arvoista vain palveluperiaatteen kokemuksia verrattuna vuoden 2008 vastaaviin kokemuksiin. Oikeudenmukaisuus, ammattitaito ja henkilöstön hyvinvoinnin huomioiminen vahvistuivat hieman kokemuksina Pirkanmaan poliisilaitoksessa vuonna 2010.

Työvuodet eivät juuri muuttaneet arvokokemuksia, vaan kokemukset olivat lähes samalla tasolla poliisilaitostason arvioiden kanssa. Sen sijaan yksikkötasolla arvokokemuksissa oli suurtakin vaihtelua. Arvoista ammattitaito, henkilöstön hyvinvointi ja myös palveluperiaate toteutuivat PORA I -uudistuksen suunnitteluvuonna 2008 muita poliisilaitoksia paremmin Ikaalisten ja Nokian poliisilaitoksissa. Esimerkiksi Valkeakosken poliisilaitoksessa oikeudenmukaisuus koettiin parhaiten toteutuvaksi vuonna 2008 kihlakuntien poliisilaitosten vertailussa, mutta se ei vahvistanut muita arvokokemuksia kyseisessä yksikössä. Tampereen ja Mäntän poliisilaitosten kokemukset poliisin yhteisiksi vahvistetuista arvoista olivat muita yksiköitä heikommalla tasolla.

7 Kokemuksia arvojohtamisesta

Poliisin yhteiset arvot ovat arvojohtamisen perusteita. Arvojohtamiseen liittyviä kysymyksiä oli PHB -kyselyissä vain yksi, mikä esitettiin henkilöstön hyvinvoinnin arvon yhteydessä edellisessä luvussa 6. Esimiesten toiminta henkilöstön hyvinvoinnin ja jaksamisen huomioimisessa jakoi mielipiteet lähes tasan. Tästä syystä tässä luvussa tarkastellaan arvojohtamista siihen liittyvillä muilla PHB -kyselyaineistojen kysymyksillä seuraavasti:

Työnantajakuva: Miten tyytyväinen olet?³⁰ (2008, 2010 ja 2012)

- a) arvojen selkeys ja ymmärrettävyys
- b) arvojen toteutuminen käytännössä

Arvioi lähimmän esimiehesi toimintaa:

- a) edistää poliisin yhteisiä arvoja ja niiden mukaista toimintaa (2010)
- b) poliisin yhteiset arvot (oikeudenmukaisuus, ammattitaito, palveluperiaate ja henkilöstön hyvinvointi): käsittelee arvoja osana työn arkea ja toimii itse niiden mukaan (2012)

Johtaminen, miten tyytyväinen olet?

- a) oikeudenmukaiseen ja inhimilliseen kohteluusi työyhteisösi esimiesten ja johdon taholta (2008 ja 2010)
- b) oikeudenmukaiseen kohteluun esimiesten taholta (2012)

Stressitekijät: Arvioi, kuinka paljon seuraavat asiat rasittavat sinua työtehtäviesi hoidossa tällä hetkellä (2008, 2010 ja 2012)

- a) esimiesten epäoikeudenmukainen toiminta

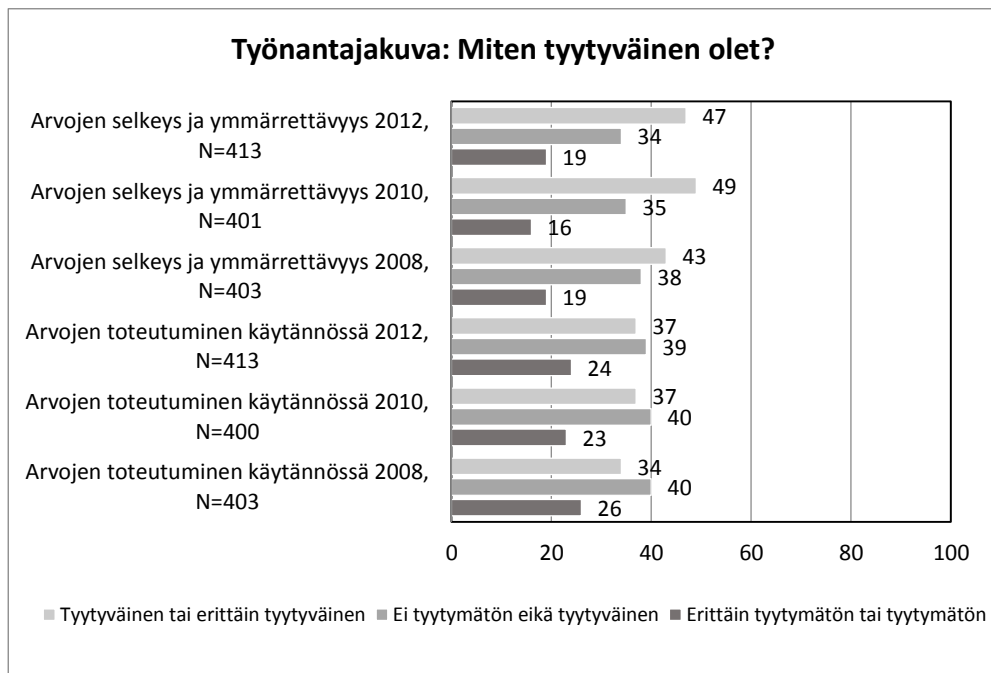
³⁰ VM: työtyytyväisyysbarometrin mukaisia kysymyksiä on tiedusteltu sellaisenaan osana poliisin henkilöstöbarometrikyselyä useana vuonna.

Työyhteisön toimivuus ja oma työ (2005 ja 2008)

a) työyhteisössäni vaikeitakaan asioita ei haudata tai lakaista maton alle, vaan niihin tartutaan rohkeasti

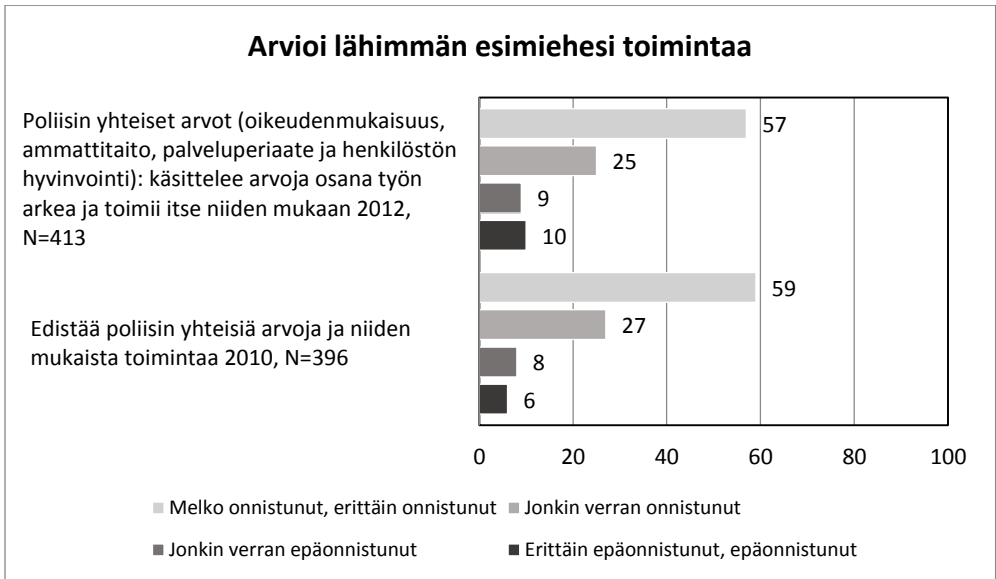
Edellä esitetyt kysymykset vastaavat tutkimuskysymykseen 2, mitä poliisin (Pirkanmaan poliisilaitoksen) henkilöstön kokemukset kertovat arvojohtamisesta? Vuosi 2012 peilaa arvojohtamiseen liittyvien kokemusten pysyvyyttä tai niiden vaihtelua, kun Pirkanmaan poliisilaitos oli toiminut neljä vuotta.

Työnantajakuvaan liittyen Pirkanmaan alueen kihlakuntien poliisilaitoksilla arvojen koettiin toteutuvan heikommin käytännössä verrattuna niiden ymmärrettävyyteen ja selkeyteen vuonna 2008 (Kuvio 14). Vuosien 2008, 2010 ja 2012 välillä muutokset kyselyyn vastanneiden kokemuksissa olivat näissä kahdessa kysymyksessä vain vähäisiä. Miltei joka kolmas vastaaja ei kokenut tyytyväisyyttä tai tyytymättömyyttä.



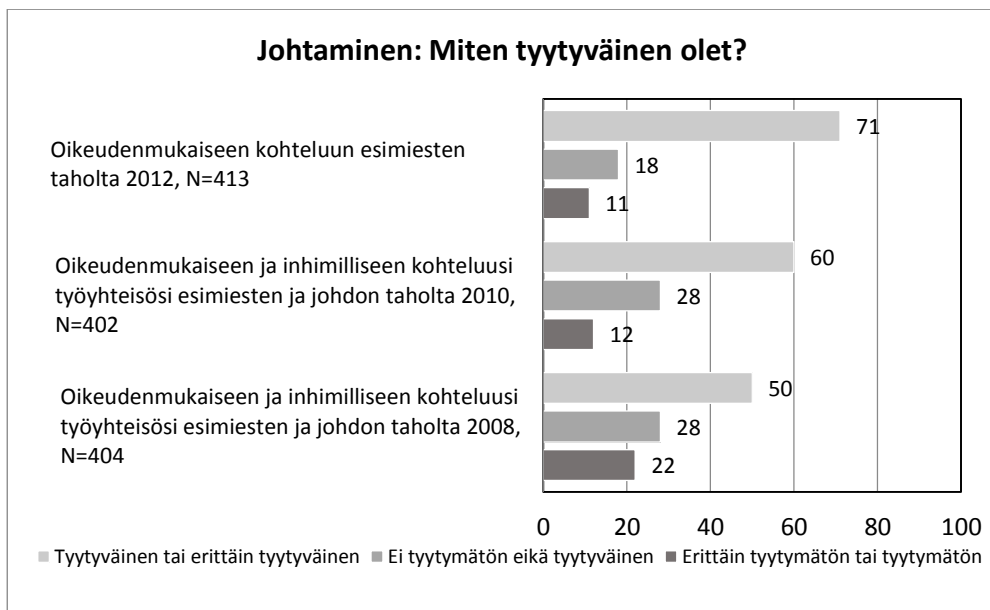
Kuvio 14. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön kokemukset työnantajakuvaan liittyvistä arvokysymyksistä. Vastausasteikkona oli 1-5 (1=erittäin tyytymätön, 5=erittäin tyytyväinen). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometri – kyselyaineistot vuosilta 2008, 2010 ja 2012.

Vuonna 2010 vastaajista 59 prosenttia koki, että lähiesimies edisti poliisin yhteisiä arvoja ja niiden mukaista toimintaa (Kuvio 15). Samoin vuonna 2012 edelleen yli puolet (57 %) kyselyyn vastanneista koki, että lähiesimies käsitteli yhteisiä arvoja osana työn arkea ja toimi myös itse niiden mukaan. On kuitenkin huomattava se, että vuonna 2012 lähimmän esimiehen toimintaan oltiin hieman enemmän tyytymättömiä (19 % jonkin verran epäonnistunut, erittäin epäonnistunut tai epäonnistunut vastauksia) kuin vuonna 2010 (14 %).



Kuvio 15. Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön kokemukset lähimmän esimiehen toiminnasta liittyen arvoihin. Vastausasteikkona oli 1-6 (1=erittäin epäonnistunut, 6=erittäin onnistunut). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometri -kyselyn aineistot vuosilta 2010 ja 2012.

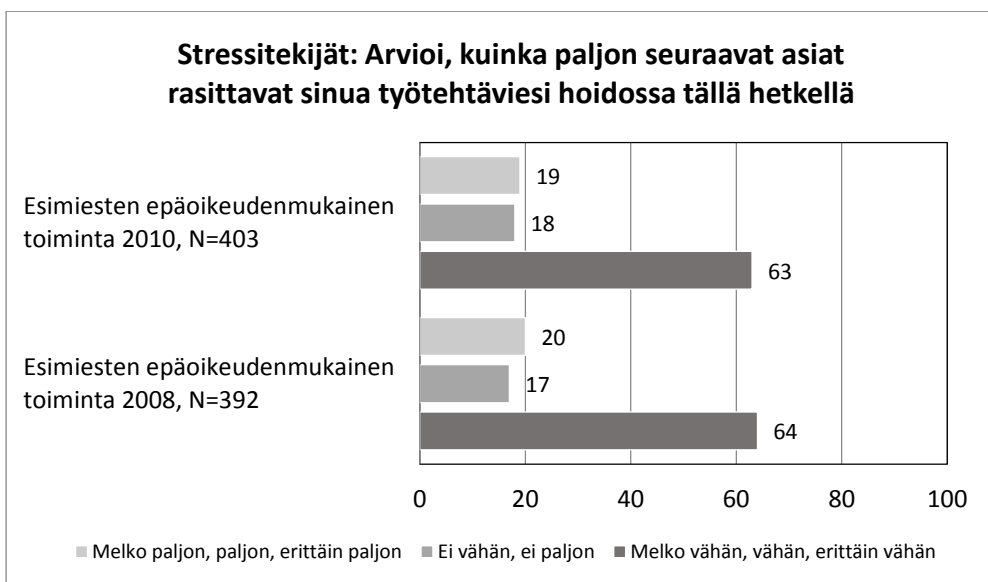
Esimiesten oikeudenmukaista kohtelua tiedusteltiin hieman eri sanamuodoin vuosina 2008, 2010 ja 2012 (Kuvio 16, s. 114). Vastausten mukaan Pirkanmaan alueen kihlakuntien poliisilaitoksissa oikeudenmukainen ja inhimillinen kohtelu esimiesten ja johdon taholta kehittyi myönteisesti siirryttäessä Pirkanmaan poliisilaitokseen. Vuosien 2008 ja 2012 välillä oli merkittävä ero (21 %-yks) myönteisempään suuntaan siinä, miten oikeudenmukaisena kohtelua esimiesten taholta pidettiin.



Kuvio 16. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitosten henkilöstön kokemukset esimiesten oikeudenmukaisesta kohtelusta. Vastausasteikkona 1-5 (1=erittäin tyytymätön, 5=erittäin tyytyväinen). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometri -kyselyn aineistot vuosilta 2008, 2010 ja 2012.

Eri stressitekijöistä koostuva rasittavuusprofiili oli muuttunut merkittävästi suhteessa asemapaikkaan vuosina 2008 - 2010. Tiedonkulku aiheutti eniten kielteisiä kokemuksia työyhteisössä pääpoliisiasemalla ja muilla poliisiasemilla. Myönteisemmin kuitenkin suhtauduttiin organisaatiomuutoksiin- ja uudistuksiin. Byrokratia, paperisota, hierarkkiset organisaatorakenteet, esimiesten toiminta ja käskyttäminen, luottamuksen puute ja työhön liittyvät ristiriitaiset odotukset koettiin vuonna 2010 rasittavammiksi muilla poliisiasemilla kuin aikaisemmin (Haraholma 2011, 142).

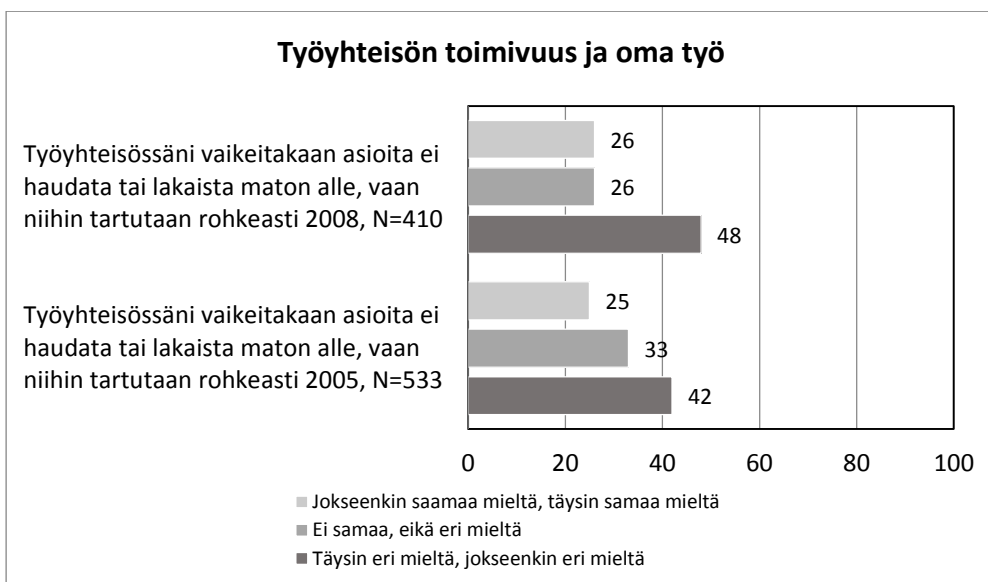
Pirkanmaan poliisilaitoksessa esimiesten epäoikeudenmukaisen toiminnan kokemukset stressitekijöinä olivat yhteneväisiä henkilöstön kokemuksissa vuosien 2008 ja 2010 välillä (Kuvio 17, s. 115). Yli puolet vastaajista koki kyselyvuodesta riippumatta, että esimiesten toiminta oli oikeudenmukaista.



Kuvio 17. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten ja Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön kokemukset esimiesten epäoikeudenmukaisesta toiminnasta. Vastausasteikkona oli 1-7 (1=erittäin vähän, tai ei lainkaan, 7=erittäin paljon). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometri -kyselyn aineistot vuosilta 2008 ja 2010.

VM:n selvityksessä (VM 2007, 64) todettiin, että vastaajan näkemys siitä, puuttuiko esimies havaittuihin epäkohtiin ja pyrkikö hän ratkaisemaan niitä, liittyi myös siihen, kokiko vastaaja epäoikeudenmukaisien tilanteiden esiintuomisen hyväksyttävänä. Esimiesten oikeudenmukaisen ja inhimillisen kohtelun myönteiset kokemukset ja johtamisen epäoikeudenmukaisuuden kokemusten vähyys tukevat toisiaan. Mikäli vastaaja kokee esimiehen puuttuvan epäkohtiin pyrkien samalla ratkaisemaan niitä, niin vastaajat kokevat myös, että on hyväksyttävää tuoda esimiehen tietoon epäoikeudenmukaiset tilanteet ja että niistä myös keskustellaan toimintayksikössä avoimesti.

Pirkanmaan alueen kihlakuntien poliisilaitoksissa vaikeiden asioiden käsittelyyn liittyi kuitenkin selvää haasteellisuutta (Kuvio 18, s. 116). Kumpanakin vuonna 2005 ja 2008 lähes puolet poliisilaitoksien vastaajista koki vaikeiden asioiden käsittelyssä ja niihin puuttumisessa ongelmia.



Kuvio 18. Pirkanmaan kihlakuntien poliisilaitosten henkilöstön kokemukset vaikeiden asioiden käsittelystä. Vastausasteikko oli 1-5 (1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä). Lähde: Poliisin henkilöstöbarometri -kyselyn aineistot vuosilta 2005 ja 2008.

Arvojen selkeys ja ymmärrettävyys vahvistui, kun kokemukset niistä vuosien varrella karttuivat. Kuitenkin niiden toteutuminen käytännössä jäi monelle suhteellisen epäselväksi, kun sitä tiedusteltiin työnantajakuvaan liittyvänä. Lähimmän esimiehen toimintaa piti yli puolet vastaajista Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstöstä arvojen mukaisena. Poliisin arvojohtaminen on eettistä johtajuutta, kun sitä toteutetaan yhteisesti jaettujen arvojen mukaan. Arvojen tuleekin toimia ohjenuorana ja yhteistoiminnan sujuvuus organisaatiossa on tärkeä tekijä arvojohtamiselle ja esimiehelle tämän hakiessa omaa eettistä rooliaan.

Lisäksi oikeudenmukainen kohtelu esimiesten ja johdon taholta kehittyi myönteisesti, jopa 10 %-yksikön verran, vuosien 2008, 2010 ja 2012 välillä. Niinpä esimiesten epäoikeudenmukaista toimintaa ei juuri koettu stressitekijänä työtehtävien hoitamisessa vuosina 2008 ja 2010. Johtamisen oikeudenmukaisen toiminnan kehittyminen myönteisempään suuntaan tukee näkemystä siitä, että arvojohtamisessa Pirkanmaan poliisilaitoksella onnistuttiin. Arvojohtamisen perusteena poliisin yhteisistä arvoista toimii vahvasti oikeudenmukaisuus.

Professionaaliset arvot toteutuvat toimintana, päätöksinä ja tekoina. Johtamisen tulisi olla rehellistä ja oikeudenmukaista. Lisäksi johtamisessa tulisi sovittaa yhteen poliisin toiminnasta ja sen professionaalisuudesta syntyvät vaatimukset. Ristiriitojen

hallinta ja käsitteleminen on arvojen toteutumisen näkökulmasta tärkeää. Vaikka johtaminen koettiin oikeudenmukaisena, tästä huolimatta työyhteisön ristiriitojen ja jännitteiden käsitteleminen koettiin jokseenkin väljäksi vuosina 2005 ja 2008. Organisaation sisäisen luottamuksen tulisi olla kuitenkin poliisissa tärkeä hallinnon perusarvo. Vaikeita asioita työyhteisössä ei mielellään käsitelty ja se antaa aihetta tänäkin päivänä huoleen siitä, onko arvot omaksuttu ja ohjaavatko arvot todella henkilöstön toimintaa. Tähän huoleen liittyy myös arvojen heikohko toteutuminen käytännössä vuosina 2008, 2010 ja 2012. Vaikeiden asioiden käsittelyn ongelmat voivat myös antaa viitteen siitä, että ei ole hyväksyttävää tuoda esimiehen tietoon epäeettisiä tilanteita, koska epäkohtiin ei haluta puuttua tai ratkaista niitä avoimesti. Vaikka kyselyiden perusteella poliisin arvojohtamisessa onnistutaan, siinä näyttäisi myös olevan haasteita. Erityisesti arvojohtamisen haasteena ovat epäeettisten tilanteiden hallinta ja henkilöstön hyvinvoinnin sekä jaksamisen huomioiminen.

8 Organisaation samanmuotoisuuden paineet poliisin arvoissa ja arvojohtamisessa

Institutionaalinen samanmuotoisuus edellyttää organisaation mukautumista ympäristöönsä. Institutionaalinen ympäristö vastaavasti asettaa organisaatioon painevaiikutuksia, joiden myötä organisaatiot yhdenmukaistuvat rakenteiltaan. Samanmuotoisuus siten edellyttää organisaation toimenpiteitä muutoksen aikaansaamiseksi. Painevaikutuksia voi olla pakko-, mallinnus- ja normimekanistisia. Poliisi toimii valtionhallinnon ohjauksen alaisena, joten organisaation toimintaan liittyvät ratkaisut saattavat olla suoria vastauksia hallituksen toimenpiteille. Toisaalta nykyisin myös EU -tasoinen sääntely vaikuttaa näihin yhä vahvemmin. Painevaikutuksista johtuen poliisin organisaation rakenteet heijastavat valtion toimesta annettuja institutionaalisia ja legitimoituja sääntöjä sekä lisäävät hierarkian kehittämisen painetta.

Organisaatiot pyrkivät säilyttämään legitimitettinsä omaksumalla ympäristönsä hyväksymiä ja yleisesti käyttämiä malleja ja sääntöjä. Legitimitetin tavoittelu liittyy byrokraatiin siinä mielessä, että sen yleisyys menettelytapana luo turvaa myös organisaation arvomaailmaan. Institutionaalisten paineiden vaikuttaessa organisaation tehtäviin ja niiden toteuttamistapaan, ne ohjaavat organisaation toimintaa ja sen vakiintunutta tapaa toimia. Arvot puolestaan määrittelevät organisaatiolle "hyvän ja pahan", mutta ne myös mallinnettuina mahdollistavat organisaation perinteisen byrokraatian. Pakkomekanismi puolestaan vähentää byrokraatiata, koska se tekee organisaatioista yhä tasalaatuisempia ja edellyttää yhdenmukaisia toimintoja ja sääntöjä. Puhutaankin yleisistä universaaleista, mutta myös organisaatiolle itselleen tyypillisistä arvoista. Arvot syntyvät osana professionaalisuutta. Legitimitetin vahvistamiseksi tehdyt toimenpiteet voivat kuitenkin olla näennäisiä, josta joidenkin arvojen heikko toteutuminen, kuten edellisessä luvussa esitettiin, saattaa antaa viitteitä.

Institutionaalisen samanmuotoisuuden näkökulman tarkastelemiseksi keväällä 2015 toteutettiin sähköinen Webropol -kysely. Asiantuntijakysely poliisissa lähetettiin 33 henkilölle, johon vastasi 25 henkilöä (76 %). Kyselyn tarkoituksena oli saada poliisissa työskentelevien asiantuntijoiden näkemys siitä,

a) onko poliisin organisaation samanmuotoisuutta synnyttäviä paineita havaittavissa poliisiin arvoissa ja arvojohtamisessa?

b) ja jos, niin miten nämä paineet näkyvät poliisin arvoissa ja arvojohtamisessa?

Kyselyyn sisältyi kaksi väittämäsarjaa. Ensimmäisessä väittämäsarjassa tiedusteltiin kokemuksia arvoista ja arvojohtamisesta. Toisessa väittämäsarjassa tiedusteltiin kokemuksia samanmuotoisuuden paineista ja myös poliisin legitimitetistä (Liite-
taulukot 3 ja 4). Vastaajilta tiedusteltiin taustakysymyksinä ikäryhmää, työvuosia ja virka-asemaa. Kaikki vastaajat olivat työskennelleet poliisissa yli 10 vuotta. Vastaajat kuuluivat enimmäkseen ikäryhmään 51-64 vuotta (60 %). Vastaajilla oli tämän perusteella pitkä kokemus poliisin toimintatavoista sekä niistä ohjaavista tekijöistä. Virka-asema kuvasi pääsääntöisesti nykyistä tehtävää, esimerkiksi poliisipäällikkönä toimimista. Muina mainittuina virka-asemina olivat johto tai johtotehtävät.

Kummankin esitetyn väittämäsarjan yhteinen keskiarvo oli 3,4 (asteikolla 1-5). Arvoihin ja arvojohtamiseen kohdistuneista 10 väittämästä korkeimman keskiarvon saivat seuraavat neljä väittämää:

- Poliisiorganisaatio ei ole arvo itsessään, vaan poliisi palvelee yhteisten arvojen toteutumista yhteiskunnassa (4,0),
- Poliisin arvovalintaa johtavat normit (3,8),
- Poliisilla on yhdenmukaisen käyttäytymisen standardi (3,7) ja
- Poliisin arvot ovat ammatillisia arvoja (3,7).

Vastaavasti heikoimman keskiarvon 10 väittämästä saivat seuraavat:

- Poliisin arvoihin on vaikuttanut konsulttitoiminta (2,7),
- Päätökset arvoista ovat olleet poliisiorganisaation yhteisiä (2,9) ja
- Poliisin arvojohtamista ohjaa poliittiset tavoitteet (3,0).

Tietyille väittämille asetettiin ennen kyselyn toteuttamista keskinäiset sidonnaisuudet, joiden odotettiin syventävän tutkimuksen aineistosta analyysin kautta tehtyjä johtopäätöksiä seuraavasti taulukon 6 (s. 120) mukaisesti.

Taulukko 6. Väittämäsarjojen vastausten keskinäinen vertailu

Väittämäsarja I, väittämä 1: Poliisin arvovalintaa johtavat ihanteet tai uskomukset	Väittämäsarja II, väittämä 1: Poliisissa byrokratia on yleinen menettelytapa ja omaksuttu käytäntö
Väittämäsarja I, väittämä 2: Poliisin arvovalintaa johtavat normit	Väittämäsarja II, väittämä 10: Poliisiammattikorkeakoulun antama koulutus ja poliisin sisäinen koulutus toteuttaa ammatillista sosialisoitumista
Väittämäsarja I, väittämä 4: Poliisin arvoihin on vaikuttanut konsulttitoiminta.	Väittämäsarja I, väittämä 5: Poliisille yhteisesti vahvistetut arvot ovat poliisin "omia arvoja"
Väittämäsarja I, väittämä 5: Poliisille yhteisesti vahvistetut arvot ovat poliisin "omia arvoja".	Väittämäsarja I, väittämä 7: Päätökset arvoista ovat olleet poliisiorganisaation yhteisiä.

Ensimmäisen sarjan väittämä 1 (Poliisin arvovalintaa johtaa ihanteet tai uskomukset) sai keskiarvon 3,5. Tässä väittämässä yli puolet vastaajista (56 %) näkivät, että poliisin arvovalintaa johtavat ihanteet tai uskomukset. Väittämäsarjan II väittämä 1 (Poliisissa byrokratia on yleinen menettelytapa ja omaksuttu käytäntö) sai keskiarvon 3,7. Vastaajien keskuudessa (60 %) byrokratia yleisenä menettelytapana ja omaksuttuna käytäntönä koettiin vielä vahvemmin väitteenä oikeaksi. Väittämien keskiarvot tukivat toisiaan.

Väittämäsarjan I väittämä 2 sai keskiarvon 3,8 ja toisen väittämäsarjan 10:s väittämä sai keskiarvon 3,6. Väite poliisin arvovalintaa johtavista normeista sai myönteistä kannatusta 68 prosentilta vastaajista. Vastaajista 64 prosenttia koki oikeaksi väitteen ammatillisen sosialisoitumisen toteuttamisesta koulutuksessa. Vastausten keskinäisessä vertailussa keskiarvot ovat hyvin lähellä toisiaan kahdessa edellisessä vastinparissa. Vastausten keskiarvot tukivat edelleen toisiaan.

Konsulttitoiminnan vaikutusta poliisin arvoihin tarkasteltiin väittämäsarjan I väittämässä 4. Väittämän 4 keskiarvo oli 2,7. Sille vertailukohteena oli saman sarjan väittämä 5 kuten seuraavassakin. Ensimmäisen väittämäsarjan 7:s väittämä (Päätökset arvoista ovat olleet poliisiorganisaation yhteisiä) oli asetettu vertailukohteeksi väittämän 5 (Poliisin yhteisesti vahvistetut arvot ovat poliisin "omia arvoja") kanssa. Mikäli väittämä 7 koetaan vahvasti myönteisenä yhdessä väittämän 5 kanssa, poliisi on arvoyhtenäinen ja arvot ovat ammatillisia. Väittämän 5 vastausten keskiarvo oli 3,1 ja vastaavasti väittämän 7 keskiarvo oli 2,9. Vastaajien mielipiteet jakautuivat näissä väittämässä lähes tasan puolesta ja vastaan. Väittämän 5 keskiarvo oli vain

hieman korkeampi kuin väittämän 7. Väittämässä 5 oli jonkin verran enemmän myönteisiä näkemyksiä (jokseenkin tai täysin samaa mieltä) kuin väittämässä 7. Väittämässä 4 taas vastaukset osoittivat, että vastaajat eivät kokeneet konsulttitoiminnan ilmentymistä vahvana poliisin arvojen määrittelyssä. Näiden väittämien keskinäisen vertailun perusteella arvojen koettiin syntyvän enemmän ammattikuntaintressien kautta, eikä niinkään selkeästi samanmuotoisuuden paineiden vaikutuksesta.

Seuraavaksi tarkastellaan väittämäsarjoja yksittäisten väittämien perusteella. Väittämäsarjan I väite 3 (Poliisin arvot ovat "ylhäältä päin" annettuja) oli asetettu sellaisenaan tärkeäksi institutionaalisen samanmuotoisuuden paineiden näkökulmasta. Vastausten keskiarvo oli suhteellisen korkea 3,6. Vastaajista suuri osa (64 %) oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä väittämän kanssa.

Samoin väittäjä 4 (Poliisin arvoihin on vaikuttanut konsulttitoiminta) oli niin ikään asetettu merkittäväksi organisaation samanmuotoisuuden paineiden esiintymisen näkökulmasta. Väittämän keskiarvo oli vain 2,7, joka johtui siitä, että 5 vastaajaa ei ollut samaa, eikä eri mieltä väittämästä ja kukaan vastaajista ei ollut väittämästä täysin samaa mieltä.

Väittäjä 5a tarkensi kokemuksia ammatillisista arvoista. Väittämän keskiarvon (3,7) perusteella poliisin asiantuntijat näkivät, että poliisin arvot olivat enemmän ammatillisia arvoja kuin esimerkiksi annettuja arvoja. Vastaajista 63 prosenttia koki väittämän oikeaksi. Väittäjä 5a myös vahvisti edellä esitettyä näkemystä poliisin arvojen syntymistä osana ammattikuntaintressiä.

Väittäjä 6 liittyi poliisin arvoyhtenäisyyteen. Arvoyhtenäisyyden kokemukset asetettiin tärkeiksi myös arvojohtamisen näkökulmasta. Mikäli poliisilla on vahva arvopohja, niin johtajilla on pyrkimys korvata ei-toivotut ainekset hyödyllisillä uskomuksilla, joilla tuetaan nimenomaan arvoyhtenäisyyttä. Väittämän keskiarvo 3,1 oli heikompi kuin ammatillisten arvojen kokemuksien keskiarvo (3,7). Kuitenkin yli puolet vastaajista (52 %) oli väittämän kanssa jokseenkin tai täysin samaa mieltä.

Väittämässä 8 (Poliisin arvojohtamista ohjaa poliittiset tavoitteet) vastaajien näkemykset jakautuivat tasan puolesta (44 %) ja vastaan (44 %). Seuraava väite 9 (Poliisiorganisaatio ei ole arvo itsessään, vaan poliisi palvelee yhteisten arvojen toteutumista yhteiskunnassa) sisälsi ajatuksen poliisin institutionaalisuuden ymmärryksestä. Vastaajista 88 prosenttia oli väittämän kanssa samaa mieltä. Väitteen 10 (Poliisilla on yhdenmukaisen käyttäytymisen standardi) kokikin 72 prosenttia vastaajista oikeaksi.

Avoimeen palautteeseen väittämäsarjassa I vastasi 15 henkilöä. Avointen palautteiden sisältö liittyi läheisesti arvojen määrittelyyn esimerkiksi seuraavasti:

"Poliisille valitut arvot ovat hyvin geneerisiä ja helposti puolustettavissa - kukapa nyt haluaisi olla epäoikeudenmukainen tai ammattitaidoton, töykeä tai huonosti voiva..."

"Poliisin arvot on aikanaan tehty, koska se lienee ollut muodikasta. Käytännön toiminnassa ne eivät näy, mutta varmaan niitä käytetään "mainonnassa"."

Mainonnalla tässä yhteydessä viitataan vastaajan toimesta epäsuorasti poliisin legitimitettiin. Arvojen määrittelylle konsultaation ja johdon toimesta esitettiin myös puolustuksena avoimessa palautteessa seuraava kommentti:

"Vahvistetut arvot on määritelty johdossa tehdyllä päätöksellä, mutta laatimista on tehty toisaalta konsulttien avustuksella ja toisaalta myös osallistamalla henkilöstöä jossain määrin. Näin laajassa organisaatiossa ei ole mahdollistakaan tehdä työtä kaikkien yhteisenä työnä."

Poliisin arvojen tulee koskea kaikkia yksiköitä ja koko henkilöstöä. Johtamiseen liittyvää palautetta väittämäsarjassa I oli eniten, joista voidaan esimerkkeinä nostaa esiin seuraavat:

"Poliisin arvoihin on helppo yhtyä, mutta arvot jäävät vain idealistisiksi. Henkilökunta ei koe arvostusta, henkilöstöhallinnolliset ratkaisut (eli lähinnä hlöstöresurssipula, keskittäminen) eivät tue arvoja. Poliisi ei kykene palvelemaan asiakkaitaan enää arvojen mukaisesti (palvelujen saatavuus, palvelun laatu, oikeudenmukaisuus). Toki osin palvelu on samanlaista kaikille, koska erityisesti rikostorjunnan puolella palvelu rajoittuu asioiden kirjaamiseen ilman muita palveluja (asian selvittämistä, syyteharkintaan saattamista, rikospaikkatutkintaa, uhrin tukemista ja saatavien turvaamista). Poliisi ei voi myöskään toteuttaa tehtäväänsä rikosten ennalta ehkäisemiseksi tavalla, joka antaisi tekijälleen tyydytystä, eikä toimintatapa juttujen "tappamisesta" tue henkilöstön hyvinvointia eikä muita arvoja oikeudenmukaisuutta, palveluperiaatetta, eikä ammattitaitoa. Arvot itsessään ovat hyvät, mutta mielletään organisaation sisällä fasadiksi ja vitsiksi, koska toiminta ja johtaminen ei tue."

"Poliisin arvot on työstetty organisaatioissa yhdessä. Osin ne ovat kirjoitettuja ja maailman muuttuessa yksilöllisyys kilpailee instituution arvojen kanssa. Arjen toteutus kertoo sen, toteutuu kirjoitetut arvot vai onko ne eri arvot kuin "todelliset"."

Vastaajien kuvaukset osoittivat poliisitoiminnalle asetettuja tavoitteita, niiden toteuttamisen haasteellisuutta ja vertausta arvojen toteuttamiseen päivittäistyössä. Avoimissa vastauksissa arvojohtamiselle löydettiin haasteita organisaation uudistuksista, jotka vaikuttivat arvojen jalkauttamiseen käytännössä, kuten seuraavat kommentit osoittavat:

"Arvot on tärkeä osa organisaatiota. Poliisihallinnossa arvot ovat osittain hautautuneet muun muassa jatkuvien uudistusten ja säästötoimien jalkoihin."

"Toistuvat organisaatiomuutokset ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, ettei poliisiin ole muodostunut yhtenäistä organisaatiokulttuuria eivätkä myöskään vahvistetut arvot näy organisaation kehittämisessä ja johtamista koskevassa päätöksenteossa. Arvot eivät ohjaa tiedostamatta. Poliisi ei ole arvopohjaltaan yhtenäinen."

Seuraavaksi tarkastellaan väittämäsarjaa II, joka kohdentui poliisin legitimitettiin ja samanmuotoisuuden paineisiin. Väittämäsarjan II kaikkien vastausten keskiarvo oli 3,4. Väittämäsarjassa korkeimmat keskiarvot annettiin seuraaville kolmelle väittämälle:

- Poliisin ammatillinen yhdenmukaisuus yhdenmukaistaa myös toimintatapoja (4)
- Poliisin organisatorinen käyttäytyminen on tulosta legitimaation tavoittelusta (4)
- Organisaation toimintaa määrittävät valtion säännöt ja ohjeet, jotka yhdessä arvojen kanssa muokkaavat organisaation vakiintunutta tapaa toimia. (4)

Väittämäsarjan II keskiarvoissa heikoimmin menestyivät seuraavat kolme väittämää:

- Poliisissa toteutetaan arvojohtamista (2,6)
- Poliisi organisaationa on samankaltainen muiden organisaatioiden kanssa (2,6)
- Jokaisella yksiköllä (yksiköllä tarkoitetaan poliisilaitosta tai valtakunnallista yksikköä) on omat ja omintakeiset arvot (2,8)

Väite 1 (Poliisissa byrokratia on yleinen menettelytapa ja omaksuttu käytäntö) oli asetettu tärkeäksi samanmuotoisuuden paineiden näkökulmasta. Väittämän 1 keskiarvo oli 3,7. Vastaajista 60 prosenttia oli väittämän kanssa jokseenkin tai täysin samaa mieltä. Byrokratia aiheuttaa tehottomuutta organisaation toimintaan alitajuisen uskomusten kautta. Byrokraattisuus liittyy myös organisaatioiden tasarakenteisuuteen. Instituutiot pyrkivät rajoittamaan valittavia vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia sekä lisäämään tietyn tyyppisen käyttäytymisen todennäköisyyttä.

Väittämässä 2 (Poliisin organisatorinen käyttäytyminen on tulosta legitimitetin tavoittelusta) vastaajista 84 prosenttia oli samaa mieltä ja vastausten keskiarvo oli 3,9. Väittämässä ei ollut yhtään täysin tai jokseenkin eri mieltä olevia vastaajia. Väittämässä 3 tiedusteltiin sitä, ohjasiko yksikön institutionaalinen ympäristö poliisipalveluiden kohdentamista. Kun väitteessä tiedusteltiin yksiköiden ympäristön vaikutusta, tarkoituksena oli selvittää, ymmärsivätkö vastaajat myös yksiköiden erilaisuuden tarpeita. Vastausten keskiarvo oli 3,3. Vastaajista 40 prosenttia oli väittämästä jokseenkin tai täysin samaan mieltä, mutta saman verran vastaajista ei ottanut kantaa väittämään (vastausvaihtoehto 3; ei samaa, eikä eri mieltä).

Väitteestä 4 (Organisaation toimintaa määrittävät valtion säännöt ja ohjeet, jotka yhdessä arvojen kanssa muokkaavat organisaation vakiintunutta tapaa toimia.) vastaajista 80 prosenttia oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä. Väittämän keskiarvo oli 4,0. Tällä perusteella poliisin asiantuntijoiden keskuudessa oltiin samaa mieltä vuosien 2008 ja 2010 PHB -kyselyaineistojen kanssa lain, asetusten ja määräysten tinkimättömästä noudattamisesta. Oikeudenmukaisuuden arvo koettiin tämänkin kyselyn perusteella edelleen vahvana vuonna 2015.

Sen sijaan väittäjä 5 "Poliisi organisaationa on samankaltainen muiden organisaatioiden kanssa." koettiin selvästi kielteisenä. Vain 28 prosenttia vastaajista oli väittämän kanssa jokseenkin samaa mieltä. Vastausten keskiarvo oli 2,6. Väittämässä ei ollut yhtään täysin samaa mieltä vastausta. Tällä perusteella poliisia pidetään omaleimaisena organisaationa.

Väittämässä 6 (Jokaisella yksiköllä (yksiköllä tarkoitetaan poliisilaitosta tai valtakunnallista yksikköä) on omat ja ominakeiset arvot. Vastaajista 52 prosenttia oli väittämän kanssa täysin tai jokseenkin eri mieltä. Vastausten keskiarvo oli 2,8. Väitteessä 7, jossa tiedusteltiin poliisin ammatillista yhdenmukaisuutta ja sen vaikutusta toimintatapoihin, vastausten keskiarvo oli sen sijaan 4,0. Vastaajista 88 prosenttia oli väittämästä samaa mieltä.

Aiemmin esitetyt väittämäsarjan I avoimet vastaukset osoittivat haasteita arvojohtamisessa. Väitteessä 8 (Poliisissa toteutetaan arvojohtamista) arvojohtamisen toteuttaminen nähtiin heikkona. Vastausten keskiarvo oli 2,6 ja vastaajista 44 prosenttia oli arvojohtamisen toteuttamisesta täysin tai jokseenkin eri mieltä. Samaa mieltä väitteestä oli vain 24 prosenttia vastaajista.

Väittäjä 9 (Organisaation kehittämisessä hyödynnetään muiden organisaatioiden mallintamista) jakoi jälleen mielipiteitä ja vastausten keskiarvo oli 3,0. Vastaajista 40 prosenttia ei ollut samaa, eikä eri mieltä väittämästä.

Ammatillinen sosialisointuminen oli asetettu etukäteen väittämässä 10 kuvaamaan organisaation samanmuotoisuuden normimekanistista painetta. Ammatillinen sosialisointuminen samanmuotoistaa organisaatioita luoden tietynlaista käyttäytymistä. Mikäli väittäjä 10 koettiin vahvana, samanmuotoisuuden voimakkuuskin poliisissa olisi vahvaa. Väittäjä 10 (Poliisiammattikorkeakoulun antama koulutus ja poliisin sisäinen koulutus toteuttaa ammatillista sosialisointumista) sai 64 prosenttia myönteisen kannatuksen vastaajien keskuudessa.

Avoimia vastauksia väittämäsarjassa II oli 11 kappaletta. Avoimet vastaukset liittyivät toimintaympäristöön, byrokraatiaan, samankaltaisuuteen sekä siihen vastaanko väitteisiin yksilön vai organisaation näkökulmasta. Byrokratia nostatti mielipiteitä avoimissa vastauksissa esimerkiksi seuraavasti:

"Byrokratia johtuu johdon ja alaisten välisestä, molemmin puolisesta luottamuksen puutteesta. Nykyään poliisilaitos on liian suuri tarkastelu yksikkö, kun puhutaan arvoista tai tavoista. Poliisilaitosten sisällä elää vielä jopa NMSP-aika."

NMSP:llä vastaaja viittasi nimismiespiirin toiminnan aikaan, jonka on ilmeisesti koettu heijastuvan omaksuttuna toimintatapana nykyiseenkin johtamiseen. Toinen viittaus byrokraatiaan liittyi yhdenmukaistumiseen ja esimerkkinä siinä käytettiin tietoteknisiä ratkaisuja ja niiden ohjaavuutta:

"Tietotekniset päätökset ja valinnat pitäisi tehdä huolellisemmin ja poliisiyksiköitä kuullen. Nyt tehdyt Kieku ja TARMO -valinnat on tehty eri organisaatioiden yhdenmukaistamiseksi valtionhallinnossa. Järjestelmät ohjaavat toimintaa erittäin paljon ja lisäävät byrokratiaa."

Edelleen byrokraatiaan liittyvä avoin vastaus väittämäsarjassa II oli kuitenkin edellisiä hieman positiivisempi:

"Poliisiorganisaatiot on koettu byokraattisina, mutta totuus lienee tänä päivänä se, että poliisissa johtaminen on huomattavasti parempaa kuin kunnissa ja kunnallisissa liikelaitoksissa. Poliisissa taloudelliset realiteetit ohjaavat toiminnan suuntaamista samalla tavalla kuin muualla yhteiskunnassa. Tämä tarkoittaa sitä, että poliisin painopisteet ovat suurissa asutuskeskuksissa."

Avoimessa vastauksessa kiteytyi myös historian vaikutus poliisin toimintaan, lähiympäristöjen erilaisuus ja samanmuotoisuus eräänlaisena trendinä:

"Poliisilaitosten/yksiköiden toimintakulttuuri ei ole muutettavissa ohjeilla ja määräyksillä. Niiden sisällä on lukuisia toimintamalleja ja tapoja, mikä on täysin ymmärrettävää ottaen huomioon poliisin historiallinen kehitys. Poliisin arvot, toimintamallit ja se miksi poliisi mieltää itsensä ja minkälaisena kansalaiset näkevät poliisin on vuosikymmenien työn tulos. Nyt viime vuosien PORA hankkeet pyrkivät tasapäistämään poliisin koneistoksi, josta inhimillisyys ja persoonallisuus (luottamuksen, toiminnan ja poliisikulttuurin perusta) tapetaan. Luovuus on hävitetty ja toiminta yritetään puristaa muottiin väkisin ohjeilla ja määräyksillä. Toiminnasta tulee kankeaa ja poliisin tehtävä kansalaisten apuna ja turvana on muuttuu suoritteiksi. Toimintaympäristö on erilainen eri puolella Suomea. Poliisin toimia ympäristön mukaisesti, sillä poliisi on osa ympäröivää yhteiskuntaa (toivottavasti). Mikä toimii Savossa ei ehkä toimi stadissa (esim. käytöskulttuuri)"

Poliisin asiantuntijakysely vuodelta 2015 osoitti, että poliisin arvot koettiin institutionaalisina ja ne toimivat byrokraatian taustalla olevina alitajuntaisina uskomuksina. Tällä perusteella vanhassa pitäytyminen luo myös turvaa organisaation arvomaailmaan. Organisaation vakiintunutta tapaa toimia muokkaavat arvot. Vakiintuneet tavat liittyvät edelleen poliisin legitimitettiin. Uudistuksissa luotetaan vakiintuneita

siin menettelytapoihin, joka lisää mallinnusta ja ylläpitää byrokratiaa. Valtion säännöillä ja ohjeilla (pakkomekanismilla) pyritään puolestaan vaikuttamaan organisaatioon ja sen toimintatapoihin sekä sitä kautta vähentämään muun muassa byrokratiaa.

Ympäristön muuttuessa rationalisoiduksi, muutokset koskettavat yhtäaikaaisesti eri aloja ja muuttavat niitä samanmuotoisiksi. Tämä tarkoittaa organisaatioiden käytäntöjen muuttumista samankaltaisiksi ja myös sisäisesti yksiköiden välillä. Asiantuntijakyselyssä väittämäsarjan II väitteen 3 tulokset tukivat näkemystä siitä, että institutionaalisen ympäristön paine poliisipalveluiden kohdentamiseen oli havaittu, mutta paineen vaikutuksesta organisaation toteuttamat ratkaisut koettiin kuitenkin jollakin tavalla yksilöllisiksi.

Instituutio asettaa tiettyjä kriteereitä poliisin arvoille ja arvojohtamiselle. Instituution jäsenet jakavat samankaltaisia arvoja, mutta sen riippuvuus ympäristöstään myös aiheuttaa paineita standardoida rakenteitaan ja toimintatapojaan. Asiantuntijakyselyssä vahva näkemys siitä, että arvovalintaa johtavat normit, viittasi ammatillistumiseen, jossa sosiaalistumisen prosessi tuottaa sisäistettävät ja hallitsevat normit. Poliisin asiantuntijoiden näkemyksenä oli etenkin se, että koulutus samanmuotoistaa organisaatiota. Mitä enemmän tapahtuu ammatillistumista esimerkiksi koulutuksen kautta, sitä enemmän se mahdollistaa yhtenäisten käytäntöjen leviämistä. Konsultaation ja mallintamisen ilmentymistä poliisin arvoissa ei voida pitää kyselyn perusteella vahvana näkemyksenä poliisissa. Arvojen koettiin syntyvän enemmän ammattikuntaintressien kautta, eikä niinkään esimerkiksi pakkomekanismin tai mallinnumekanismien vaikutuksesta. Asiantuntijakyselyn perusteella poliisin arvoja pidettiin selkeästi ammatillisina arvoina. Poliisia pidettiin asiantuntijoiden näkemyksissä omaleimaisena organisaationa, jolla on vain vähän samankaltaisuuksia muiden organisaatioiden kanssa.

Tämän kanssa hieman ristiriidassa oli kuitenkin se, että vastanneista suurimman osan mielestä väite ylhäältä päin annetusta arvoista koettiin oikeana. Väite kuvaa nimenomaan organisaatioon kohdentuvien pakkomekanismin tai mallinnumekanismien olemassaoloa. Ensinnäkin institutionaalisen ympäristön hyväksyntää haetaan tavalla tai toisella. Rakenteellinen yhdenmukaisuus ympäristön kanssa (esimerkiksi sisällyttämällä organisaation toimintaan sopivan ammattikunnan edustajia) lisää painetta toimintatapojen yhdenmukaisuudelle, yhtä hyvin kuin luultavasti myös identiteetin yhdenmukaisuudelle. Lisäksi toimintatapojen yhdenmukaisuus johtaa sopivan rakenteen vaatimukseen. Esimerkiksi legitimitietin tavoittelu institutionaalisisessa toimintaympäristössä altistaa organisaatiot erilaisille yhdenmukaistumispaineille. Toiseksi poliisin sisäiset muutokset voivat tapahtua muodollisina käy-

täntöinä ja luoda tätä kautta organisaatioon tasalaatuisuutta. Muodolliset käytännöt ja tasalaatuisuus ovat myös pitkän ajan tuloksia ja osa institutionalisoitumista. Säännöt ja rutiinit muodostuvat itsestään selviksi toimintatavoiksi ja odotuksiksi. Haasteena tässä on se, että myös johtamiskäyttäytymistä voidaan ajatella itsestään selvyytenä.

Näkemykset poliisin yhdenmukaisen käyttäytymisen standardeista, mikä koettiin asiantuntijakyselyssä väitteenä suurimman osan mielestä oikeaksi, niin ikään tukevat edellä esitettyä kahta näkemystä. Inhimillisen toiminnan ja vuorovaikutuksen vaikiintuneet säännöt sekä toimintatavat voivat olla näkyviä tai näkymättömiä. Organisaatorinen käyttäytyminen on yksilön käyttäytymistä ohjaavaa vasta sitten, kun arvot on omaksuttu. Edellä mainitusta väittämien kokemusten ristiriitaisuudesta johtuen tietoisuus arvoista ja arvojohtamisesta ei näyttäisi tälläkään perusteella olevan kovin "itsestään selvää", vaikka vastaajilla oli pitkä kokemus poliisissa työskentelystä. Tämän perusteella poliisissa on tarvetta selkeämmälle arvojohtajuudelle ja arvojen käsittelylle käytännön työssä.

Väitteeseen poliisissa toteutetusta arvojohtamisesta kohdentui epävarmuutta, mitä avoimet vastaukset myös tukivat siinä, että arvojen koettiin olevan vähäisellä kosketuspinnalla toiminnan ja johtamisen kanssa. Samaa problematiikkaa todensi edellisessä luvussa 7 esitetty työnantajakuvaan liittyvä kysymys arvojen toteutumisesta käytännössä, jossa joka kolmas vastaaja koki olevansa niiden toteutumiseen tyytyväinen tai erittäin tyytyväinen vuosina 2008, 2010 ja 2012. Arvojohtamisessa on tärkeää roolimallina toimiminen, mikä tarkoittaa arvojen omaksumista siten, että arvojohtaja voi olla esimerkkinä muille omalla käyttäytymisellään. Roolimallina toimimista on niin ikään tarve selkiyttää.

9 Johtopäätökset

Valtionhallinnossa eettisiä periaatteita on tarkasteltu 1990 -luvulta lähtien. Uuden julkisjohtamisen (NPM) toteuttaminen, joka tulosohjauksen rinnalla on nostettu esiin, on tarkoittanut valtionhallinnon yhä paremman tehokkuuden ja tuottavuuden tavoittelua. NPM on kuitenkin korostanut lisää keskustelua myös arvoista ja arvojohtamisesta. Tulosohjaus on näkynyt varsin selvästi valtionhallinnon arvojen muodostamisessa, kuten VM:n (2004) julkaisussa, jossa arvot liitettiin sellaisenaan henkilöstön kanssa käytäviin tulos- ja kehityskeskusteluihin sekä henkilöstön rekrytointiin.

Valtionhallinnon arvot sisältävät etiikan, jossa on pyrkimys arvojen ymmärtämiseen ja tätä kautta hyvään hallintotapaan. Valtionhallinnon keskeiset arvot on jaoteltavissa arvojen tutkimuksesta peräisin olevan käsitetarkastelun mukaisesti seuraavasti:

- 1) yleisiin universaaleihin arvoihin; tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus
- 2) julkiseen palveluun ja asiakkaan kohtaamiseen liittyvät arvot: avoimuus, luottamus ja palveluperiaate,
- 3) professionaalisiin ja managerialistisiin arvoihin: toiminnan tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, (palveluperiaate)

Lisäksi managerialistisina arvoina voidaan pitää edellä mainittuja 1990 -luvun tulosohjauksen käyttöönoton mukaista tehokkuutta ja tuottavuutta.

Koska kysymyksessä on arvotutkimus, tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa on huomioitava se, että yksilön subjektiivisia näkemyksiä ei voida sulkea pois kokonaan. Kuitenkin tutkimuksen painotus on ollut selkeästi organisaation arvoissa, joiden tulee peilata yhteiskunnan arvoja. Yksilön omat kokemukset ovat kuitenkin vaikuttaneet kyselyaineistojen vastauksiin, kuten vuoden 2015 asiantuntijakyselyn yksi avoin vastaus tätä kuvasi:

"Kysymyssarjaan vastaamista vaikeutti valinta siitä, vastaako siihen, miten asiat omasta mielestäni ovat vai siihen, miten ne voisivat olla tai pitäisi olla."

Arvot muokkaavat identiteettiä, edellyttävät pyrkimystä ja keinovalikoimaa arvojen toteuttamiseksi. Tämä toteamus sisältää sekä yksilön että organisaation arvot. Kun yksilöt muodostavat organisaation ja toimivat organisaatiossa, arvoja on olemassa, vaikka niitä ei olisi määritelty.

Tutkimuksen ensimmäiseen kysymykseen, miten poliisin arvot kehittyivät nykyiseen muotoonsa, haettiin taustaa aineistolla, jota oli löydettävissä 1990 -luvun alusta lähtien. Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen (VKK) analyysi liittyi poliisitoimen tulosohjauksen, budjetoinnin ja tulosjohtamisen uudistukseen vuoden 1993 lopulla. Organisaation arvot syntyvät organisaation jäsenten sosiaalisen toiminnan kautta ja näiden arvojen on tarkoitus olla organisaatiossa yhteisesti hyväksytyjä. VKK:n raportin tulokset ovat ajalleen ominaisia, mutta se osoitti yhteiseksi määriteltyjen arvojen olemassaoloa jo ennen niiden vahvistamista. VKK:n raportissa korostettiin poliisin ammattitaitoa ja siinä kehittymistä sekä palvelukykyä. Palvelukyky koettiin vuonna 1993 Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksessa myönteisemmin kuin tuloksellisuus. Myös vuoden 2015 asiantuntijakyselyn avoimissa vastauksissa arvoja kuvattiin vuosikymmenien tuloksena. Ammattitaito ja palveluperiaate vahvistettiin vuonna 2008 poliisin yhteisiksi arvoiksi.

Johtopäätös 1: Ammattitaito ja palvelukyky oli tunnistettu arvojen kaltaisina jo ennen niiden määrittelemistä arvoiksi.

Poliisin arvoja ja arvojohtamista määriteltiin kahdella taholla vuosina 2002 - 2007. Molemmat sekä KRP:n että poliisin johdon arvotyöt kuvasivat poliisin käsitystä organisaation olemassa olevista arvoista. KRP:n arvomäärittely vuosina 2002 - 2004 perustui VM:n asettamaan pilottihankkeeseen. Valtionhallinnon arvoperusta olikin sellaisenaan koottu KRP:n arvojohtantoon organisaation arvoina (tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus, luottamus, tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus). Vastaavasti poliisin johdon arvokeskustelun taustaksi oli löydettävissä samalta vuodelta 2004 poliisin strateginen linjaus, jossa ensimmäisen kerran mainittiin arvot ja niiden liittäminen osaksi strategiaa.

Johtopäätös 2: Poliisin arvojen määrittely käynnistyi valtionhallinnon ja poliisin strategisten linjausten ohjaamana. Arvojen määrittelyssä näkyivät yleisten universaalien arvojen, julkisen palvelun ja asiakkaan kohtaamisen arvojen sekä professionaalisten ja managerialististen arvojen piirteitä.

KRP:n vuosina 2002 - 2004 ja poliisin johdon vuonna 2004 toteuttamat arvojen määrittelyt päätyivät lähes samaan lopputulokseen poliisin arvoista. Organisaation arvot olivat selkeämmin eriteltyinä KRP:n arvotyössä kuin poliisin johdon arvotyössä. KRP:n arvoklustereiksi nousivat ammattitaito, hyvinvointi ja luotettavuus, jonka sisältönä oli muun muassa oikeudenmukaisuus. Ammattitaito -käsitteeseen liitettiin KRP:n määrittelyssä keskeisinä palveluhenkisyys, laatu ja tuloksellisuus. Hyvinvointiin puolestaan liitettiin yhdessä tekeminen, vuorovaikutus, luottamus, avoimuus, kannustavuus ja hyvä johtaminen. Poliisin johdon määrittelyissä taas korostuivat oikeudenmukaisuus, ammatillisuus, luotettavuus, tasapuolisuus ja vastuuntuntoisuus.

VM:n julkaisussa vuonna 2000 ydinarvot kuvattiin säännöstöiksi, jotka antoivat ohjeita hyvää toimintaa varten. Poliisin johto määritteli vuonna 2004 ydinarvoja, joita huomioitiin niin ikään KRP:n arvoja käsittelevässä jatkoseminaarissa vuonna 2007. Poliisin johdon ja KRP:n ydinarvojen määrittelyt poikkesivat hieman toisistaan. Poliisin johdon tarkastelussa ydinarvot kuvasivat käytännön toiminnan suhdetta uskomuksiin ja sitä, miten organisaatiossa oikeasti toimitaan. KRP:n määrittelyssä ydinarvot puolestaan kertoivat, mihin yritys uskoi. Vuonna 2004 arvokeskustelussa poliisin johdon näkemyksinä esimerkiksi työhyvinvointi sijoittui muunlaisiin arvoihin, vaikka niitä Net Effect Oy:n konsulttityössä kuvattiin nimenomaan organisaation ydinarvoina. KRP:n ydinarvoissa korostui erityisesti arvojohtaminen, joka ei noussut mainittavasti esiin poliisin johdon arvomäärittelyssä.

Johtopäätös 3: Ydinarvojen määrittelyssä oli eroja KRP:n ja poliisin johdon näkemyksissä. Arvojohtaminen korostui KRP:n määrittelemissä ydinarvoissa.

Piiloarvot kuvaavat käytännön toimintaa suhteessa siihen, millaisia uskomuksia arvoilla halutaan viestittää organisaation toiminnasta. Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen yksikkökoko oli vuonna 1993 keskisuuri ja tästä syystä byrokraattisia piirteitä ei niinkään luonut VKK:n raportin (1993) mukaan etäisyys johtamiseen, vaan aiemmasta poliisin kehityksestä johtuva "puolisotilaallinen" piirre käskyvaltasuhteissa. Asiantuntijaorganisaatiossa näytti olevan suuri ongelma siinä, että "narrut haluttiin pitää omilla käsissä", mikä kuvaa paremmin byrokraattista kuin managerialistista organisaatiota. Näyttääkin siltä, että poliisin organisaatio Tampereella oli vuonna 1993 byrokraattisen managerialistinen.

Poliisin johdon määrittelyssä vuonna 2004 piiloarvot ja niiden olemassaolon tunnistaminen kuvasivat niin ikään byrokraattista organisaatiota, kuten vanhassa pysymisen tarpeena, "vakiintuneina käsityksinä, jotka ajavat joskus arvojen yli" ja

kaavoihin kangistumisena. Byrokratiaa ja henkilökohtaisen verkostoitumisen tai tavoitteiden merkitystä tavoitteiden toteuttamisessa kuvasi muun muassa vuoden 2015 asiantuntijakyselyn seuraava avoin vastaus:

"AJAUTUMINEN kuvaa enemmän poliisiorganisaationkin organisatorista ja arvokehitystä kuin kohtaamistilanteiden (esimies - alainen, virkamies - asiakas, yksikkö - yhteistyökumppani, yksikön tulossuunnittelu - todellisuus) arvojohteinen ja tilanteen edellytykset huomioiva läpivienti. Ja "ajautuminen" tapahtuu byrokraattisten sopimusten perusteella tai tilanteeseen liittyvien henkilökohtaisten tuntemusten ja tavoitteiden perusteella tai jonkin irrallisen, näennäisesti pätevän tuntuisen johtoajatuksen perusteella ("mitä suurempi yksikkö, sitä yhtenäisempi ja kustannustehokkaampi käytäntö", mitä tiukempi valvonta, sitä vähemmän virheitä", "mitä keskitetympää päätöksentekoa, sitä laillisempaa ja osuvampaa toimintaa")."

Jobtopäätös 4: Byrokratia on omaksuttu poliisissa yleiseksi menettelytavaksi ja käytännöksi.

Poliisin 1.1.2008 yhteiseksi vahvistetut arvot ovat yhdistelmä KRP:n ja poliisin johdon arvomäärittelyistä. Poliisin yhteiseksi vahvistetuissa arvoissa ammattitaito ja henkilöstön hyvinvointi olivat samat kuin KRP:n arvomäärittelyssä ja vastaavasti oikeudenmukaisuus korostui selkeämmin poliisin johdon arvomäärittelyssä. Henkilöstö osallistui vahvemmin arvojen määrittelyyn KRP:ssä, mistä syystä todennäköisesti hyvinvointi sai paremman jalansijan tässä arvokeskustelussa.

Sen sijaan poliisin yhteiseksi vahvistetuista arvoista palveluperiaate ei sellaisenaan noussut esille KRP:n tai poliisin johdon arvomäärittelyssä. Palvelukyky on kuitenkin ajatuksena suhteellisen vanha poliisissa (vrt. VKK:n raportin tulokset vuodelta 1993). VM:n linjauksessa vuodelta 2005 palvelukyvyn todettiin olevan yksi valtionhallinnon yhteisen arvoperustan muodostavista arvoista. Tämä on ollut taustana sille, että poliisin yhteisiin arvoihin otettiin mukaan palveluperiaate. Perusteet palveluperiaatteelle oli myös löydettävissä Mäntän ja Nokian kihlakuntien tulosoppimuksista vuodelta 2007. Palveluperiaate oli selvästi seurausta valtionhallinnon tulosohjauksesta. Sellainen, mikä oli jo kauan sitten tunnistettu poliisissa ja mitä edelleen korostettiin valtionhallinnossa, oli helppo omaksua yhteiseksi arvoksi.

Jobtopäätös 5: Poliisin yhteiset arvot (oikeudenmukaisuus, ammattitaito, henkilöstön hyvinvointi) ovat yhdistelmä KRP:n ja poliisin johdon arvomäärittelyissä, mutta eivät kokonaan kata poliisin yhteisiksi vahvistettuja arvoja. Palvelukyky on tunnistettu tärkeäksi poliisissa jo ennen arvojen vahvistamista. Palveluperiaate on otettu poliisin yhteiseksi arvoksi johtuen valtioballinnon linjauksista.

Seuraava tarkastelu vastaa toiseen tutkimuskysymykseen siitä, mitä poliisin (Pirkanmaan poliisilaitoksen) henkilöstön kokemukset kertovat arvoista ja arvojohtamisesta? Lisäksi on huomioitava se, että Pirkanmaan poliisin henkilöstöstä jopa kolmannes jätti vastaamatta PHB-kyselyihin vuosina 2008, 2010 ja 2012. Tutkimuksen tulokset empiirisessä aineistossa perustuvat skaalautuvaan keskiarvoon. Keskiarvo kertoo kunkin organisaation toimipaikan yleisen käsityksen asioiden vallitsevasta tilasta sellaisena kuin sen kukin (kyselyyn vastannut) yksilö on kyselyaikaan kokenut. Tarkemmalle tasolle tällä tutkimusmenetelmällä ei päästä. Kuitenkin tutkimusten tulosten kannalta, kun tarkoituksena on tarkastella institutionaalisen samanmuotoisuuden ilmentymistä myös muun aineiston valossa yhteisenä käsitysten kokonaisuutena, tulosten luotettavuutta voidaan pitää tässä yhteydessä riittävänä. Lisäksi on mainittava se, että PORA I -uudistuksen merkitys tutkimuksen johtopäätöksille ei ole määräävä, vaikka se ajoittui henkilöstöbarometri -kyselyiden osalta arvojen vahvistamisen (2008) ja Pirkanmaan poliisilaitoksen perustamisen (2009) aikaan.

Pirkanmaalla poliisin yhteisistä arvoista myönteisimmin koettiin oikeudenmukaisuus vuosina 2008 (84 %) ja 2010 (87 %). Oikeudenmukaisuuden arvon kaikki osakysymykset kehittyivät vuonna 2010 jonkin verran myönteisempään suuntaan verrattuna vuoteen 2008. Muutokset olivat kuitenkin marginaalisia (vaihteluväli 2-7 %-yks.). Vuonna 2010 ammatillisen etiikan horjumattomuus ja lakien tinkimätön noudattaminen olivat selvästi muita oikeudenmukaisuuden arvon osakysymyksiä paremmalla tasolla. Työyhteisön jäsenten tasapuolinen kohtelu sai heikoimman arvion kuin asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu. Pirkanmaan alueen poliisilaitoksissa oikeudenmukaisuuden arvo koettiin lähes samalla tavalla vuonna 2008. Työvuodet eivät myöskään vaikuttaneet erilailla oikeudenmukaisuuden kokemuksiin.

Johtopäätös 6: Oikeudenmukaisuus on poliisin vahvin arvo. Poliisin työssä korostuvat lakien, asetusten, sääntöjen ja määräysten noudattaminen sekä ammatillisen etiikan horjumattomuus. Nämä toteutuvat myös käytännössä toimintana, päätöksinä ja tekoina.

Professionaalisen arvona ammattietiikka korostaa epäitsekkyyttä ja yleisen hyvän ajatusta. Ammattietiikan vahva korostuminen osana oikeudenmukaisuuden arvoa on alisteinen "kansalaisen paras" -ajatattelulle ja takaa sitä kautta poliisin nauttimaa luottamusta, vapautta sekä moraalista arvostusta. Tätä kuvasi samankaltaisesti myös poliisin ylijohdon julkaisusarja "Puheenvuoroja poliisin ammattietikasta" (2008), jossa todettiin yleisön ja poliisin arvojen samankaltaisuuden olevan poliisin legitimitietin perusta.

Ammattitaito on määritelty osaksi valtionhallinnon eettistä arvojoukkoa. Ammattitaitoa esimerkiksi KRP:n määrittelytyössä on pidetty professionaalisen ja managerialisen arvona, kun siihen liitettiin muun muassa laatu ja tuloksellisuus. Se, tunnistettiinko ammattitaito vuonna 2004 juuri managerialistisena arvona, ei tällä tutkimusaineistolla voida osoittaa. Managerialistisen arvon ja professionaalisen arvon eroavuus tulee ilmi siinä, että managerialistisen arvon tulisi kuvata asioiden tarkastelua kansalaisen näkökulmasta. Esimerkiksi ammattitaidon arvon osakysymyksissä toiminnan kehittäminen asiakaspalautteen perusteella toteutui heikolla tasolla vuosina 2008 ja 2010. Kyselyaineistojen perusteella näyttäisi siltä, että ammattietikka ei kohtaa ammattitaitoa, koska ammattietikan tulisi ylläpitää asiakkaiden ja poliisin välistä luottamusta sekä toteutua toimintana, päätöksinä ja tekoina. Tämä ei ole kuitenkaan todennettavissa tutkimuksen aineistolla. Lisäksi asiantuntijakysely vuodelta 2015 osoitti, että poliisin arvojen koettiin syntyvän enemmän ammattikuntaintressien kautta.

Eri arvioinneissa ja kyselyissä vuosien saatossa poliisi on arvioinut ammattitaitoa lähinnä myönteisesti (ks. esim. VKK:n raportti 1993), ja se toteutui PHB -kyselyaineistoissa Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön kokemuksissa joka toisen vastaajan mielestä melko tai erittäin hyvin. Pirkanmaan poliisilaitoksella myönteiset ammattitaidon arvokokemukset suhteessa oikeudenmukaisuuden arvon kokemukseen olivat merkittävästi heikommalla tasolla vuonna 2010 (eroavuus 32 %-yks.). Ammattitaidon arvokokemukset kehittyivät kuitenkin kahdessa vuodessa niiden vahvistamisesta myönteisempään suuntaan Pirkanmaan alueella (vaihteluväli osakysymyksissä 3 - 8 %-yks.).

Suurimmassa yksikössä Tampereen poliisilaitoksella ja pienimmistä Mäntän poliisilaitoksella ammattitaidon arvokokemukset olivat selvästi heikommalla tasolla verrattuna muihin Pirkanmaan alueen poliisilaitoksiin vuonna 2008. Työvuodet sen sijaan eivät vaikuttaneet ammattitaidon arvokokemuksiin mitenkään erityisellä tavalla verrattaessa kokemuksia poliisilaitostason tuloksiin. Selvästi vahvimpana ammattitaidon osakysymyksistä koettiin työn laadusta huolehtiminen ja heikoimpana muutoksiin suhtautuminen, joka sekkin kuitenkin kehittyi hieman myönteisempään suuntaan vuonna 2010.

Johtopäätös 7: Arvoista ammattitaito on poliisin toiseksi vahvin arvo, mutta se on selvästi heikompana koettu kuin oikeudenmukaisuus. Ammattitaito on professionaalinen arvo.

Poliisin yhteisistä arvoista palveluperiaate koettiin toiseksi heikoimmin toteutuvana arvona Pirkanmaan alueen kihlakuntien ja Pirkanmaan poliisilaitoksissa vuosina 2008 ja 2010. Vastaajista vajaa puolet koki kumpanakin vuonna 2008 ja 2010,

että palveluperiaatteen arvo toteutui melko tai erittäin hyvin. Palveluperiaate arvona koettiin myös hieman heikompana vuonna 2010 kuin vuonna 2008 (eroavuus 3 %-yks.). Palveluperiaatteen arvon osakysymyksistä parhaiten toteutui asiakkaiden tunnistaminen, asiakkaiden tarpeiden ohjaavuus toiminnalle ja laadukkaat perusturvalisuuksipalvelut. Poliisilaitosten välillä palveluperiaatteen arvokokemuksissa vuonna 2008 oli selvää vaihtelua, mutta tässäkin vastaajan työvuodet eivät selvästi vaikuttaneet palveluperiaatteen kokemuksiin.

Palveluperiaatteeseen kohdentuvat kokemukset osoittavat, että organisatiomuutos ei tukenut kaikilta osin poliisin arvokehitystä. Asiakkaiden tarpeet eivät suunnanneet kokemusten mukaan poliisitoimintaa. Käytännön työssä managerialistinen arvo palveluperiaate on saanut jalansijaa poliisissa varsin hitaasti. Tätä korostaa myös vuonna 2015 toteutettu asiantuntijakysely, jonka avoimissa vastauksissa tämä tuotiin seuraavasti esille:

"Arvot eivät "haittaa" tavanomaista poliisitoimintaa millään tavalla. Arvojen pitäisi oikeasti olla sellaisia, joihin nimenomaan poliisi voisi samaistua jotta niistä olisi apua johtamisessa. Ehkä palveluperiaate kuitenkin on jossain määrin lyönyt itsensä läpi niin ajatuksissa kuin tekemisissäkin."

Johtopäätös 8: Palveluperiaate on arvokokemuksena heikolla tasolla. Sen myönteiset kokemukset myös heikkenivät PORA I -uudistuksen jälkeen. Palveluperiaate on managerialistisena arvona saanut hitaasti jalansijaa poliisissa. Palveluperiaate on arvona edelleen enemmän "palvelukykyä". Asiakkaat on tunnistettu poliisin näkökulmasta, mutta asiakkaiden tarpeita ei huomioida riittäväällä tasolla toiminnan suuntaamiseksi.

KRP:n arvotyön perusteella henkilöstön hyvinvointi kuvasi julkista palvelua ja asiakaskohtaamista, kun siihen liitettiin yhdessä tekeminen, vuorovaikutus, luottamus, avoimuus, kannustavuus ja hyvä johtaminen. KRP:n määrittelyssä henkilöstön näkökulma oli vahvempi, koska määrittelyyn osallistui koko henkilöstö. Poliisin johdon määrittelyssä työhyvinvointia ei vastaavasti pidetty organisaation ydinarvona. Pirkanmaalla henkilöstön hyvinvoinnin arvokokemusten eroavuus oli peräti 45 %-yksikköä heikompi verrattuna oikeudenmukaisuuden myönteisiin kokemuksiin vuonna 2010. Mielenkiintoista on myös se, että oikeudenmukaisuuden arvon osakysymyksissä asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun koettiin toteutuvan selvästi paremmin (vuonna 2010 eroavuus 11 %-yks.) kuin työyhteisön jäsenten tasavertainen ja syrjimätön kohtelu toteutui samana vuonna. Vastaavasti ammattitaidon arvon myönteisiin kokemuksiin verrattuna Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön hyvinvoinnin arvokokemukset olivat 11 %-yksikköä heikompia vuonna 2010.

Pirkanmaan poliisilaitoksessa vain joka kolmas vastaaja koki henkilöstön hyvinvoinnin huomioimisen tehtävien jaossa ja toimenkuvien luomisessa sekä yksikön toiminnassa toteutuvan melko tai erittäin hyvin vuosina 2008 ja 2010. Parhaiten henkilöstön hyvinvoinnin osakysymyksistä menestyi ainoastaan yksikön hyvä ilma-
piiri ja yhdessä tekemisen meininki. Myös Pirkanmaan alueen poliisilaitoksien välillä oli suurta vaihtelua hyvinvoinnin arvokokemuksissa, vaikka työvuodet eivät selvästi vaikuttaneet tässä arvokokemuksiin.

Johtopäätös 9: Poliisin yhteisistä arvoista beikoimmin toteutui henkilöstön hyvinvoinnin huomioiminen. Tulevaisuudessa poliisin arvojohtamisessa on kiinnitettävä enemmän huomiota henkilöstön hyvinvointiin.

Arvojohtamiselle on tarvetta

Arvojen tulisi lähtökohtaisesti olla organisaatiossa yhteisesti hyväksytyjä ja niiden tulisi näkyä toiminnassa, arvojohtamisessa ja päätöksissä. VM:n selvityksessä (VM 2007, 57) mainitun mukaisesti voidaan sellaisenaan korostaa sitä, että hallinnon jatkuva kansainvälistyminen, sisäisen kilpailun koveneminen sekä tuloksellisuus- ja tehokkuusvaatimusten lisääntyminen voivat muuttaa tilannetta nopeastikin, ellei etukkaan jatkuvasti kiinnitetä huomiota.

VN:n (2001) periaatepäätös henkilöstöpolitiikasta on ohjannut alaista hallintoa muokkaamaan henkilöstöstrategioitaan samansuuntaisesti. Periaatepäätöksellä on ollut myös arvovalintojen näkökulmasta tärkeä merkitys; julkisen toiminnan tulee olla eettisesti korkeatasoista. VN:n viittaus asettaa kriteerin poliisin hallinnolle: Poliisin on toimittava eettisesti korkeatasoisesti. Organisaation epäeettisten tilanteiden vähentämispyrkimykset edellyttävät riittävää valvontaa ja seurantaa luomalla organisaatioon näille soveltuva rakenne.

Poliittisen sidonnaisuuden nähtiin jonkin verran ohjaavan arvojohtamista vuoden 2015 asiantuntijakyselyssä (ka. 3). Lisäksi, kun johtamisella ohjataan organisaation toimintaa (poliittisten päätösten mukaisesti) tavoitteiden suuntaan, arvot ovat tärkeä sosiaalisen kontrollin väline, keskustelun mahdollistaja ja suunnan näyttäjä etiikastaan huolehtivalle poliisille.

Periaatetasolla VM:n julkaisussa (2004, 15) on todettu, että toimintayksikön arvot ohjaavat sen toimintaa ja ne menevät työssä yksilön arvojen edelle ristiriitatilanteissa. Kun arvot ohjaavat toimintaa, ja ne on sisäistetty, toiminta täyttää myös kor-

kean eettisen tason. Arvojen toteutuminen tietenkin edellyttää myös sitä, että jokainen henkilö tietää, mikä hänen roolinsa työyhteisössä on ja miten hän voi toteuttaa arvoja omassa työssään. Korkeaa etiikkaa ei voida koskaan pitää itsestään selvyytenä millään organisaation tasolla. Vuoden 2015 asiantuntijakyselyssä johtamiseen liittyvää palautetta oli eniten, josta esimerkkinä seuraava avoin vastaus:

"Tärkeätä käydä henkilöstön kanssa vuoropuhelua siitä millä perusteilla on käytännön tilanteessa toimittu. Onko siihen vaikuttanut tunteet ja ennakkokäsitykset vai onko se tapahtunut ammatillisilla perusteilla. Yleensäkin tekemisen perustelemista lisääntävä, jotta voidaan arvioida arvojen tai asenteiden merkitystä suuntaan tai toiseen."

Kuten KRP:n arvokirjassa (VM 2004) todettiin, myös esimiehen tulee sisäistää ja tiedostaa arvot, jotta arvojen vastaiseen toimintaan voidaan puuttua. Seuraava empiirisen aineiston tarkastelu vastaa toiseen tutkimuskysymykseen siitä, mitä poliisin (Pirkanmaan poliisilaitoksen) henkilöstön kokemukset kertovat arvoista ja arvojohtamisesta?

Työnantajakuvaan liittyen arvot koettiin enemmän selkeinä ja ymmärrettävinä kuin toteutuvaksi käytännössä vuosina 2008, 2010 ja 2012. Pirkanmaan poliisilaitoksessa yli puolet vastaajista vuosina 2010 ja 2012 arvioivat lähimmän esimiehen toteuttavan yhteisiä arvoja ja toimivan myös itse niiden mukaan. Lisäksi esimiehen ja johdon koettiin vuosi vuodelta parantavan oikeudenmukaista ja inhimillistä kohteluaan.

Johtopäätös 10: Pirkanmaan poliisissa arvojohtamisessa onnistuttiin ja esimiestoiminta oli oikeudenmukaista ja inhimillistä. Arvojen toteutumiseen käytännössä on kiinnitettävä jatkossa huomiota.

Poliisin legitimitietin näkökulmasta arvojen on oltava lähtökohtaisesti samoja kuin mihin kansalaiset ovat sitoutuneet. Näitä ovat oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, luotettavuus ja rehellisyys. Oikeudenmukaisuus ja erityisesti lakien, sääntöjen ja määräysten noudattaminen toteutui Pirkanmaan poliisilaitoksissa hyvin vuosina 2008 ja 2010. Oikeudenmukaisuudessa tasa-arvo toteutui paremmin suhteessa kansalaisiin kuin tasa-arvona (syrjimättömyydessä ja tasapuolisuudessa) henkilöstön keskuudessa. Oikeudenmukaisuuden toteutuessa korkealla tasolla myös työtyytyväisyys ja työhön sitoutuminen toteutuu hyvin. Tämä kuitenkin vaatii tuekseen arvojohtamista. Vuoden 2015 asiantuntijakyselyn avoimissa vastauksissa todettiin seuraavasti:

"Arvot ilmenevät päivittäisen työn toimintamalleissa ja käyttäytymisessä. Sen vuoksi on tärkeää jatkuvasti kehittää ja keskustella henkilöstön kanssa toimintamalleista."

Jobtopäätös 11: Arvojohtamisella tuetaan työtyytyväisyyttä, työmotivaatiota ja työhön sitoutumista. Poliisissa on tuettava myös arvojohtamista itseään.

Vuoden 2015 asiantuntijakyselyn perusteella poliisi toteuttaa arvojohtamista (ka. 2,6), mutta roolimallina toimimista pitäisi tukea enemmän. Kun "ammattilainen" on tyytyväinen työssään, se antaa olettamuksen vahvasta ryhmädynamiikasta ja vuorovaikutuksesta. Kypsässä ryhmässä tunnistetaan ja hyväksytään toisen osaaminen (ks. esim. Juuti 2006). Kuitenkin arvojohtamiselle asettaa haasteita organisaation vallitsevat käsitykset. Arvojen on oltava lujemmalla pohjalla toiminnan ja johtamisen kanssa. Organisaation vallitsevat järjestelmät antavat tarkoituksen totutulle ja päivittäiselle elämälle.

Muutokset edellyttävät yhä tehokkaampaa toimintaa ja taloudellisuutta siis aiempaa parempaa vastinetta kansalaisten verovaroille. Poliisilaitoksien rakenteellinen yhdenmukaisuus synnyttää paineita toimintatapojen ja identiteetin yhdenmukaisuudelle. Tältä osin mukautuminen vallitsevaan tilanteeseen ilman eriävää mielipidettä, korostaa perinteisten rakenteiden ja identiteetin valitsemista yhdenmukaisuuden varjolla. Yhdenmukaisuuden vaikutus arvojohtamiseen jää kuitenkin tällä aineistolla osoittamatta.

Organisaatiossa omaksutut arvot, totut tavat toimia ja ehkä myös luottaa pitkälle vietyyn työnjakoon pysyvät sitkeässä ja saattavat näyttäytyä muutosvastarintana henkilöstön keskuudessa. Se, että henkilöstö suhtautui PHB -kyselyissä muutokseen kielteisesti voi johtua tuolloin koetusta epävarmuudesta organisaation tulevaisuudesta. Arvokokemukset ovat yksilöllisiä, mutta ne muokkautuvat ihmisten välisissä suhteissa ja vuorovaikutusprosessissa. Ryhmän arvot ohjaavat käsittelemään muun muassa organisaatiossa esiintyvää epävarmuutta, vaikka epävarmuuskin tulkitaan yksilöllisesti. Yksilöllä on arvoille myös erilaisia päämääriä, jotka pitkän ajan jälkeen toimivat yksilön, mutta myös ryhmän ongelmanratkaisujen perustana (ks. esim. Schein 1987). Työyhteisön merkitystä arvokokemusten vahvuudelle ei voida vähätellä. Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilöstön arvokokemukset vuosilta 2008 ja 2010 osoittavat, että arvoja koettiin ja jaettiin yksiköissä erilalla.

Oma rooli organisaatiossa tai organisaation tavoitteet voivat muutostilanteessa olla aluksi epäselviä. Kun epävarmuus lisääntyy, oma saavutettu asema pyritään säilyttämään. Tavoiteltaessa yhtenäisempää poliisia epävarmuuden hälventämisellä on suuri merkitys. Se tarkoittaa myös sitä, että arvoja olisi jaettava yhtenäisemmin poliisiin eri toimipaikoissa. Työn ja yksiköiden yhtenäinen ohjaaminen ja päätöksen-

teko arvoperusteisesti ovat osa arvojohtamista, kuten sitä kuvattiin vuoden 2015 asiantuntijakyselyssä:

"Arvojen rakentaminen ja ylläpito sekä niiden muuttuminen käytännöksi edellyttävät kaikilla tasoilla syvällistä valistamista, riittävää viestinnällistä toistoa, johdon näkyvää, jopa silmiinpistävää esimerkkiä sekä kauas ja lähelle kuuluvaa oman henkilöstön tukea ja arvostusta. Johdon määrittämät arvot omaksutaan oman toiminnan kulmakiviksi vasta, kun johto koetaan henkilöstön kulmakiveksi. Se kokemus ei synny, jos johto (kontaktitapahtumien perusteella) mielletään ainoastaan laillisuusvalvojaksi. Arvojenkin mukaisesta toiminnasta tarvitsee ihminen palkitsevaa palautetta. Fiksutkaan arvot eivät myy itseään ammattilaisen sieluun pelkän sisällöllisen fiksuuden perusteella. Ne on sinne saatettava viisaan johtamisen avustamana. Ja johtamisen viisauden tunnusmerkistö ei täyty sillä, että puhuu viisaita sanoja. Tarvitaan myös konkreettista näyttöä; alaisia ja heidän näkemyksiään arvostavia tekoja."

Johtopäätös 12: Yhtenäinen poliisi tarvitsee arvojohtamista, jolla ennalta estetään epävarmuuden syntymistä ryhmätasolla ja vahvistetaan henkilöstön arvostusta.

Vaikka Pirkanmaan poliisilaitoksessa esimiesten epäoikeudenmukaista toimintaa ei koettu työtä stressaavana tekijänä, arvokysymyksissä esimiesten toiminnan ei myöskään koettu riittävästi edistävän henkilöstön hyvinvointia ja jaksamista vuosina 2008 ja 2010. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että arvoja jaettiin erilailla eri yksiköissä, on mahdollista, että organisaation eri yksiköiden etiikan taso vaihtelee. Tämä johtuu siitä, että mikäli kaikkia arvoja ei ole sisäistetty, arvot eivät tosiasiallisesti ohjaa toimintaa tai yksilön omat arvot ovat ratkaisevampia kuin organisaation arvot.

Korkean eettisyyden ylläpitämisen heikentyminen näkyy myös vuoden 2015 Poliisibarometrissa, jonka saatteessa todettiin, että viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa on kuitenkin ryhdytty puhumaan myös luottamuksen palauttamisesta liittyen poliisin tietolähdetoiminnassa esille tulleisiin kysymyksiin. Poliisibarometrin mukaan kansalaiset pitivät korruptiota tai epäeettistä toimintaa poliisin sisällä aiempaa todennäköisempänä (SM 2015).

Vaikka tutkimuksen PHB- kyselyaineistojen perusteella arvojohtamisessa onnistuttiin, niin samanaikaisesti Pirkanmaalla vaikeiden asioiden käsitteleminen näytti vuosina 2005 ja 2008 melko haasteelliselta. Samoin PHB -kyselyissä vuosina 2010 ja 2012 arvojen toteutumiseen käytännössä oltiin joka kolmannen kyselyyn vastanneen osalta melko tai erittäin tyytyväisiä. Useassa asiantuntijakyselyn avoimessa vastauksessa vuonna 2015 kritisoitiin johtamista ja sen löyhää arvosidonnaisuutta. Poliisissa voi olla epäeettistä toimintaa, mutta tällä tutkimusaineistolla sen todentaminen ei ollut mahdollista.

Jobtopäätös 13: Poliisin korkeasta etiikasta on pidettävä jatkuvaa huolta, jotta arvot sisäistetään yhtenäisellä tavalla sekä yksilötasolla että osana arvojohtamista.

Arvojohtamiselle näyttäisi olevan tilausta poliisissa enemmän kuin sitä nykyisin on, kuten sitä vuoden 2015 asiantuntijakyselyssäkin osuvasti avoimissa vastauksissa kuvattiin. Arvoihin on helppo yhtyä, mutta ne jäävät idealistisiksi. Näkemystä tukee myös edellä mainittu yksiköiden erilainen arvojen jakaminen ja kokeminen. Henkilöstön toimintaedellytysten turvaamiseen ja työhyvinvoinnin tukemiseen myös johtajan oman esimerkin kautta, on kyettävä osoittamaan tahtoa ja tukea poliisihallinnon ylintä johtoa myöden. Vuoden 2015 asiantuntijakysely osoitti, että poliisiorganisaatiota ei tule kokea jatkossakaan itseisarvona, vaan yhteisten arvojen toteutumista palvelevana. Hyvä arvojohtaminen on tärkeää organisaation menestymiselle ja yhtenäisyydelle. On helppo olla samaa mieltä asiantuntijoille osoitetun kyselyn avoimen vastauksen kanssa: "Johdon tulee tukea vahvasti henkilöstöä ja olla sen "kulmakivi". Yhtenäisyyttä kommentoitiin myös seuraavasti vuoden 2015 asiantuntijakyselyssä:

"Tavoitteena on mielestäni pidettävä laillista ja mahdollisimman samanlaista toimintatapaa, joka kuvastaa poliisin arvoja. Poliisin pitäisi toimia kuin kone, joka tuottaa kaikissa poliisilaitoksissa samanlaista tuotoksia, jos syöte on samanlainen".

Arvojohtamisessa onnistuminen edellyttää arvojen tehokasta huomioimista myös poliisin koulutuksessa. Sitä kommentoitiin vuoden 2015 asiantuntijakyselyssä seuraavasti:

"Pidän poliisiorganisaatiota käytännössä noudatetuilta arvoiltaan kohtalaisen yhtenäisenä. Tähän vaikuttavat perusjoukkoa koskeva yhtäläinen valintamenettely ja koulutus, säännösten ohjaama menettely ja sen valvontamekanismit, yhtenäiset artefaktit sekä yhteiskunnassa yleisesti vallitsevat yhtenäistävät rooliodotukset".

Sosiaalisen toiminnan reunaehtojen näkökulmasta monimuotoistuvassa yhteiskunnassa normien ja arvojen jalkauttaminen sekä arvojohtamisen merkityksen korostaminen jo poliisin peruskoulutuksessa on jatkossakin erittäin tärkeää.

Institutionaalisen lähestymistavan tarkastelu

Institutionalisoitumiseen kuluu pitkä aika. Tänä aikana organisaatiossa periaatteet muodostuvat sääntöjen ja rutinien kautta itsestään selviksi toimintatavoiksi ja odotuksiksi. Samoin arvot muuttuvan itsestään selvyyksiksi, kun organisaatiolla on riittävä määrä yhteisiä ongelmanratkaisutilanteita (ks. esim. Schein 1987). Arvot ovat erinomainen lähtökohta institutionaalisen samanmuotoisuuden tutkimukselle, koska arvot sisältävät organisaation hyväksytyt tavat toimia. Institutionaalisuus ja arvot näyttävätkin pyrkivän samaan tarkoitukseen: vallitsevan käsityksen määrittämiseen oikeasta ja väärästä sekä muokkaamaan organisaation identiteettiä.

Organisaation rakenteisiin kohdistuu institutionaalisen ympäristön vaikutteita. Institutionaalinen samanmuotoistuminen tässä yhteydessä näyttää periaatteilta, jotka ajavat organisaatiota seuraamaan tarkasti ympäristön asettamia vaatimuksia. Mutta minkä ympäristön vaatimukset ovat ensisijaisia? Seuraava tarkastelu kuvaa tutkimuksen näkökulmaksi asetettuihin kysymyksiin:

- a) Näkyvätkö organisaation (tässä poliisin) samanmuotoisuutta synnyttävät paineet (DiMaggion ja Powellin (1983) esittämän mukaisina) poliisin arvoissa ja arvojohtamisessa?
- b) ja miten nämä paineet näkyvät poliisin arvoissa ja arvojohtamisessa?

Mikäli organisaation jäsenet kokevat yhteisölliset arvot tärkeäksi, voitaneen puhua vahvasta institutionalisoitumisesta. Mikäli organisaation arvot ovat selkeästi yhteisöllisistä arvoista poikkeavia, organisaatio on heikosti institutionalisoitunut. Ympäristöllinen muutos, joko rituaalisena tai retorisenä, tarkoittaa ympäristön muuttumista rationalisoiduksi. Koska muutokset koskettavat yhtäaikaaisesti eri alojen organisaatioita, sitä pidetään vastaavasti samanmuotoisuutena. Samanmuotoisuus tarkoittaa lisäksi organisaation ympäristön rationalisoitumista ja sitä kautta sopivan organisatorisen käytännön muuttumista yhtäläillä samankaltaiseksi.

Poliisin toiminnassa institutionaaliset päätöspaineet syntyvät lain, tulohajauksen, hierarkisuuden, organisaation rakenteiden ja myös arvojen kautta. Poliisin näkökulmasta poliisilaki 1 § toimii organisaation ulkopuolelta vaikuttavana pakkomekanismina poliisin toiminnalle suoden sekä oikeuksia että velvollisuuksia suhteessa yhteiskuntaan. VM:n käsikirjan (VM 2005, 6) toteamus siitä, että kullakin toimintayksiköllä on oma yhteiskunnallinen perustehtävänsä, jota voidaan myös kutsua arvoksi, on mielenkiintoinen. Lisäksi VM (2007, 24) on todennut, että organisaation omien arvojen tulisi kuvata kunkin toimintayksikön erityisluonteisia teh-

täviä ja tavoitteita. Tällä perusteella poliisin perustehtävänä olevaa Poliisilain 1 §:ää (7.4.1995/493) voitaisiin kutsua arvoksi, mutta sitä ei ole tällaiseksi vahvistettu.

"Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. ([19.1.2001/21](#))

Poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetty tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua."

Poliisilain 1 § kuvaa poliisille institutionaalisen ympäristön tärkeimpinä yhteistyötahoina kansalaiset, syyttäjät ja tuomioistuimet. Poliisitoiminnalle asetetaan virallisena ja yhteiskunnallisena paineena yhteiskuntaelämän turvaaminen ja sen järjestyksen ylläpitäminen. Tämä näkyi myös arvokokemuksissa, vaikka niihin kohdentui myös asiantuntijakyselyssä vuonna 2015 vahva lataus henkilökohtaisesta motivaatiosta.

Johtopäätös 14: Poliisin arvoksi olisi voitu määritellä Poliisilain 1 §, joka on syntynyt institutionaalisen päätöspaineen kautta poliisin yhteiskunnalliseksi perustehtäväksi ja tavoitteiksi.

Tehokkuustarkastelu ei ole tutkimuksen ytimessä, vaikka se institutionaalisisessa tutkimuksessa on usein tarkastelun kohteena. Tehokkuustarkastelu olisi vaatinut laajempaa aineistoa ja useampien yksiköiden vertailua keskenään. Kuitenkaan tehokkuutta ei voida kokonaan sivuuttaa, vaikka aineisto ei tue sen syvällistä tarkastelamista.

Valtiovarainministeriön aloitteella vuonna 1988 valtionhallinnossa käynnistettiin tulosoajauksen käyttöönotto. Tulosoajausta linjattiin myöhemmin vuosina 1991, 1992 ja 1993 valtiovarainministeriön periaatepäätöksillä, jotka johtivat tulosoajauksen käyttöönottoon poliisissa 1990 -luvun alussa. Tulosoajauksesta on useita säädöksiä muun muassa perustuslaissa ja näiden lisäksi on annettu ministeriöiden omia määräyksiä, ohjeita ja suosituksia. Tulosoajauksen käyttöönotto ja sen sääntely kuvaavat sitä institutionaalisenä päätöspaineena, joka on asetettu valtionhallinnossa koskemaan alaista hallintoa. Valtionhallinnon tulosoajauksen kriteerit ovat lakiperusteisia ja siten pakollisia toteuttaa alaisessa hallinnossa kuten poliisissa.

Hierarkkisuuella on roolinsa sekä byrokraattisessa organisaatiossa, että managerialisessa organisaatiossa, johon NPM:llä pyritään. Byrokraattisessa organisaatiossa hierarkkisuus kohdistuu vallankäyttöön, kun taas NPM:llä pyritään vähentämään byrokratiaa ja madaltamaan organisaatioita. Poliisin organisaation kohdentu-

villa rakenteellisilla muutoksilla on pyritty toteuttamaan tehokkuutta, nimenomaan keventämällä hallintoa, karsimalla byrokratiaa ja ohjaamaan vapautuvia resursseja operatiiviseen toimintaan. Hierarkkinen suhde korostuu SM:n antamissa ohjeissa oman hallinnon alansa tulosohtjauksen toteuttamisessa. Poliisin organisaation hierarkkisuuuella puolestaan pyritään vastaamaan ulkopuolelta asetettuun toiminnan haasteeseen, kuten tulosohtjaukseen. Lisäksi tulosohtjauksen kriteerien keinovalikoima jää poliisihallituksen koordinoitavaksi ja poliisilaitosten toteutettavaksi.

Johtopäätös 15: Tulosohtjaus ja uuden julkisjohtamisen (NPM) periaatteet ovat luonteeltaan pakkomekaanistisia. Ne ohjaavat organisaatioita samanmuotoisiin käytäntöihin ja vastaamaan tulosohtjauksessa korostettuihin vaatimuksiin.

Legitimiteetti on tärkeä tekijä institutionaalisen samanmuotoisuuden paineiden näkökulmasta ja tässäkin tulosohtjauksella on tärkeä rooli. Esimerkiksi PORA I ja III -uudistuksissa poliisihallituksesta annettiin poliisilaitoksille "oikeita" kehityslinjauksia toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämisen varjolla. PORA I -uudistuksessa tavoitteeksi asetettiin viiteen näkökulmaan perustuvat kokonaisuudet, joissa esimerkiksi kolmas tavoite oli seuraava:

"Johtamisjärjestelmän selkeyttäminen kaikilla hallinnon tasoilla ja paikallispoliisin yksikkökoon suurentaminen sekä yhdenmukaistaminen niin, että tulosohtjauksella saadaan nykyistä enemmän vaikuttavuutta: johtamis- ja tulosohtjausnäkökulma."

Nämä viisi kokonaisuutta määriteltiin poliisin hallintorakennemuudistusta varten asetetussa kehittämistyöryhmässä. Kokonaisuudet perustuivat lukuisiin julkaisuihin ja hallituksen esityksiin (ks. tark. Haraholma 2011, 24-29).

Vaikka tehokkuuden ja tuottavuuden toteuttamiseksi tehdyt organisaatiouudistukset ovat poliisilaitoksien näkökulmasta samanmuotoisuuden tavoittelua, sitä tosiasiallisesti toteutetaan kuitenkin enemmän legitimiteetin kuin tehokkuuden turvaamiseksi. Legitimiteetin turvaaminen poliisilaitoksissa johtaa myös periaatteiden ja annettujen kriteerien toteuttamiseen niitä sen erikoisemmin kyseenalaistamatta. Tämä johtuu hierarkkisesta rakenteesta ja sen mahdollistamasta vallankäytöstä päätöksenteossa sekä toiminnan ohjaamisessa (vrt. SM -> POHA -> poliisilaitos). Poliisihallituksen tulosohtjauksen kriteerien keinovalikoimalla ja näiden toteuttamisella poliisilaitoksissa perustellaan niin ulkopuolisille tahoille kuin sisäisillekin toimijoille poliisin legitimiteettiä.

Johtopäätös 16: Tulosohtjauksen näkökulmasta poliisin palvelut tuotetaan verovaroin, joten "tuli-velvollisuuden toteuttaminen kansalaisille" on maineenhallintaa eli tarinan kertomista "raboitta-

jan eli valtionhallinnon" ja kansalaisten suuntaan siitä, miten poliisi toteuttaa annetulla rahoituksella yhteiskunnallista rooliaan.

Legitiimiteetti ei siten välttämättä tarkoita poliisin toiminnan tehokkuutta ja tuotavuutta. Kunnallinen yhteistyö ja sitä kautta kansalaistenkin kuuleminen poliisin toiminnan ohjaamisessa ei näyttäytynyt Pirkanmaalla PHB- kyselyaineistojen valossa onnistuneelta. Tätä osoittivat muun muassa vuosien 2008 ja 2010 palveluperiaatteen arvon osakysymykset systemaattisen palautteen keräämisestä ja poliisin toiminnan kehittämisestä tämän perusteella. Vastaajista 43 prosenttia oli tässä onnistumisesta kielteisellä kannalla vuonna 2010. Lisäksi vuoden 2015 asiantuntijakyselyn perusteella alle puolet vastaajista näki, että poliisilaitoksen institutionaalinen ympäristö ohjasi poliisipalveluiden kohdentamista.

Virallisen paineen vaikutus poliisiin (laki ja poliisin hallinnolliset ohjaussuhteet) on selkeästi vahvempi kuin yhteistyötahojen ja kuntasektorin asettama epävirallinen paine. Toki on todettava, että pakkomekanismin epävirallisen paineen tarkasteleminen tutkimuksessa olisi vaatinut tuekseen huomattavasti enemmän aineistoa ja eri hallinnon alojen toiminnan vertailemista keskenään. Suoranainen riippuvuussuhde ns. "lähiympäristön" organisaatioista ei tule osoitetuksi riittävässä laajuudessa tutkimuksen aineistolla, jolla kuitenkin olisi todennäköisesti merkitystä juuri poliisin tehokkuuden näkökulmasta.

Edellä on osoitettu, että institutionaalinen samanmuotoisuus näkyy poliisihallinnossa, mutta miten sitä synnyttävät paineet kohdentuvat poliisin arvoihin ja arvojohtamiseen? Eettiset kysymykset, kuten rationaalisuus, tehokkuus ja virkamies-työnluonne ovat osa arvokehitystä ja lähtöisin byrokratiateoriasta. OECD:n painotusten huomiointi valtionhallinnon eettisissä arvoissa 1990 -luvun lopulla kuvaavat institutionaalisen samanmuotoisuuden mallinnusmekanismia. Juntunen (2015) viittasi väitöskirjassaan yksityisen sektorin tuottavuuden tavoitteluun, asiakaskeksyyteen ja NPM:n jälkivaiheen megatrendinä arvojohtamisen esiintuloa. Megatrendiin viittaaminen kuvaa sellaisenaan institutionaalista näkökulmasta mallintamismekanismia. Vuoden 2015 asiantuntijakyselyn avoimissa vastauksissa kehityssuuntausta siteerattiin seuraavasti:

"Poliisin arvokeskustelu on voimistunut viimeisen vuosikymmenen aikana, joka johdattaa sitä, että olemme entistä voimakkaammin sidoksissa muuhun Eurooppaan. Toisaalta koko yhteiskunnan arvot ovat tiivistyneet kohti entistä voimakkaampia yksilön oikeuksia."

Kysymyksessä oleva tavoite universaalista "kansalaisen parhaasta" yhdenmukais-
taa yleisemmällä tasolla eettisiä periaatteita ja näkemyksiä. Tavoitteella on myös

toisenlainen ulottuvuus. Organisaatioiden institutionaalisen samanmuotoisuuden näkökulmasta universaali tavoite viittaa toimintaan, joka johtaa yleistettyihin odotuksiin ja käyttäytymisen tulkintoihin.

Johtopäätös 17: Valtionhallinnon eettiset arvot ja NPM:n mukanaan tuoma arvojohtaminen ovat osittain syntyneet institutionaalisen mallinnusmekanismin kautta.

Valtionhallinnon taholta tätä mallintamista edelleen välitetään alaiseen hallintoon. Arvojen määrittelyä VM:n taholta voidaan kuvata pakkomekanistisena, koska se on jättänyt ohjauksessaan (vaikka niillä ei ole juridista sitovuutta) varsin vähän liikkumatilaan alaiselle hallinnolle. Pakkomekanistisuutta kuvaavat säännökset, määräykset ja jopa lain muoto, jotka ohjaavat valtiohallinnon mukaisiin työtapoihin ja työvälineisiin. Vahvaa ohjausta osoittavat arvojen liittäminen (VM 2004, 26) tulohajaukseen ja se, että julkaisussa on korostettu valtionhallinnon toimintayksiköiden yhteisiä toimintaperiaatteita ja -tapoja, jotka vahvistavat arvoperustan ja perustaltaan yhtenäisen toimintakulttuurin. Julkaisun mukaan valtion eri yksiköt muodostivat kokonaisuuden, valtioyhteisön, tai jos halutaan käyttää elinkeinoelämän ilmaisua, konsernin. Tämä korostaa DiMaggion ja Powellin (1983) esitystä siitä, että institutionaaliset painemekanismit voivat olla toistensa kanssa yhtäaikaisia. Edellä esitetyn perusteella arvoista tehdyt havainnot voisivat soveltua myös muiden julkisen sektorin arvoihin, vaikka tutkimus kohdentuu yksinomaan Pirkanmaan alueella toimiviin poliisilaitoksiin.

Johtopäätös 18: Valtioballinnon mallintaessa arvoperustaansa, se välittää sitä pakkomekanismin (säännöt, ohjeistus ja jopa lain muodossa) kautta alaiseen hallintoon. Tällä perusteella institutionaalinen ympäristö on luonut paineita poliisin arvokehitykseen ja muokannut poliisin yhteisesti vahvistettuja arvoja.

Pakkomekanismi on ohjannut poliisia omaksumaan managerialistisiä piirteitä osaksi toimintaansa muun muassa palveluperiaatteen arvona. Sen omaksumista voidaan pitää niin sanottuna viisaana mukautumisena yleisiin odotuksiin. Poliisin yhteisissä arvoissa palveluperiaate ei ole managerialistisessä mielessä kykyä palvella asiakkaita. Palveluperiaatteen sisällölliset lähtökohdat eivät ole siis aivan samat kuin asiakkuuksien tunnistamisessa. Asiakkuuksien tunnistaminen on osa poliisin oman toiminnan ymmärtämistä (normimekanismisuutta) ja enemmänkin se on ammatillinen arvo, jota varten työtä tehdään ja työhön rekrytoidutaan. Poliisin kokemukset tukivat

kuitenkin näkemystä siitä, että arvot vaikuttavat poliisin asiakas kohtaamisessa päätöksentekoon.

Poliisin asiantuntijoiden näkemykset vuodelta 2015 osoittivat, että palveluperiaatteen ja kansalaisten turvallisuuden varmistaminen eivät välttämättä ole realistisella pohjalla, eikä toiminta ylipäätään tukenut henkilöstön hyvinvointia. Kysymys on tässäkin yhteydessä "tarinoista", joilla viestitetään ulkopuolisille tahoille poliisin toiminnasta yleisen odotuksen mukaisia asioita. Palveluperiaate siten enemmän legitimoit poliisin toimintaa valtiohallinnon suuntaan kuin se tosiasiallisesti ylläpitäisi asiakkaiden ja poliisin ammattikunnan välistä luottamusta kuten asiakaspalautteen vähäinen hyödyntäminen toiminnan suuntaamisessa PHB -kyselyiden kokemusten mukaan tätä todensi vuosina 2008 ja 2010. Palveluperiaatteen arvon koettiin palvelun enemmän korkeampia päämääriä kuin käytännön työtä. Palveluperiaate managerialistisena arvona (pakkomekanismin synnyttämänä) edellyttäisi poliisilta huomattavasti enemmän toiminnan tosiasiallista suuntaamista saadun asiakaspalautteen perusteella.

Palveluperiaatteesta onkin löydettävissä institutionaalisen samanmuotoisuuden kaikkien kolmen paineen vaikutus. Kansainvälinen ja kansallinen ohjeistus arvo-pohjan taustalla on virallista pakkomekanismia, jota poliisin arvoihin kohdentuu valtionhallinnon ohjauksen kautta. Vaikka virallisella paineella ei ole tältä osin juridista sitovuutta, voidaan kuitenkin väittää, että ainakin selvästi erisuuntainen arvo-pohja herättäisi yleistä keskustelua ja kyseenalaistaisi poliisin yhteiskunnallista roolia ja legitimitettä. Vaikka institutionaalinen ympäristö on pakottanut omaksumaan palveluperiaatteen myös poliisiin, näkemys palveluperiaatteen sisällöstä on poliisi-organisaatiolle yksilöllinen.

Johtopäätös 19: Poliisin yhteisistä arvoista palveluperiaatteeseen ovat vaikuttaneet kaikki kolme (pakko-, mallinnus-, ja normimekanismit) mekanismia. Mallinnusmekanismi ja pakkomekanismi (valtiohallinnon omaksumisen ja ohjauksen kautta) ovat vaikuttaneet palveluperiaatteen vahvistamiseen poliisin yhteiseksi arvoksi. Sen sijaan palveluperiaate on edelleen sisällöllisesti enemmän ammatillinen arvo ja syntynyt poliisin oman toiminnan ymmärtämisen kautta.

Poliisin yhteiset arvot tähän verrattuna näyttäytyvät tutkijalle kovin konservatiivisilta, toteuttaen lähinnä valtionhallinnon yhteistä arvoperustaa. Siksi arvojen kehittymiselle on myös annettava organisaation itsensä näköinen kuvaus. Ensinnäkin poliisiin byrokratia on jäänyt yleiseksi menettelytavaksi managerialismia korostavista uudistuksista huolimatta. Vuonna 2015 toteutetussa poliisin asiantuntijakyselyssä yli puolet vastaajista (56 %) koki, että poliisin arvovalintaa johtavat ihanteet tai us-

komukset. Vielä vahvempana koettiin byrokratia yleisenä menettelytapana ja omaksuttuna käytäntönä väitteenä oikeaksi (60 % vastaajista).

Toiseksi byrokratia pitää yllä poliisissa tiettyä organisatorista rakennetta ja myös tiettyjä menettelytapoja siitä syystä, että se luo organisaatioon turvaa epävarmassa tilanteessa. Vuonna 2004 tunnistetut poliisin piiloarvot, osoittivat, että poliisin organisaatio pitäytyi mieluummin vanhassa ja vakiintuneissa käsityksissä kuin oli tosiasiallisesti muutoshaluinen, luova ja kaavoihin kangistumaton. Esimerkiksi vanhasa pitäytyminen tukee perinteisen byrokratian säilyttämistä, mutta samanaikaisesti tämä saattaa vähentää uusien innovatiivisten ratkaisujen etsimistä. Lisäksi PHB -kyselyaineistot osoittivat, että muutoksiin suhtautuminen koettiin Pirkanmaalla pääosin kielteisesti vuosina 2008 ja 2010. Organisaatiossa toimivien kokemaa epävarmuutta lisää poliisin institutionaalisen ympäristön jatkuva muutos. Epävarmassa tilanteessa malleja voidaan omaksua muilta organisaatioilta, jotta menestyään "kilpailussa" tai mallit voivat siirtyä esimerkiksi päällikön mukana toiseen organisaatioon. Epävarmuus johtaa organisaatioiden samanmuotoisuuteen ja mallinnumekanismien vahvuus saattaa lisääntyä muutostilanteessa.

Kolmanneksi institutionaalisen ympäristön luoma epävarmuus tarkoittaa joidenkin arvojen näkökulmasta näennäistä toteuttamista. Byrokratia toimii suhteessa institutionaaliseen ympäristöön eräänlaisena välineenä tai ominaispiirteenä, jolla luodaan turvaa organisaation jäsenille yhteisesti omaksuttuna ja hyväksyttynä. Sillä on myös taipumus siirtyä "sukupolvelta" toiselle. Sekä PHB -kyselyssä että asiantuntijakyselyssä vuonna 2015 arvojen ei koettu toteutuvan käytännössä hyvin.

Neljänneksi byrokratialla on "kääntöpuolensa". Se luo organisaatioiden välille tasalaatuisuutta, mutta sen ylläpitäminen taas näyttyy uutta julkisjohtamista vasten ei-tavoitellulta tilanteelta. Esimerkiksi vääränlaisen vallankäytön hillintä, avoimuuden puutteen ja salailun vähentäminen olivat kehittämiskohteita poliisissa jo vuonna 2004.

Johtopäätös 20: Byrokratialla on kaksijakoinen osuus poliisin institutionaalisisessa samanmuotoisuudessa. Se luo organisaatioon turvaa yleisenä menettelytapana ja ylläpitää perinteisiä rakenteita. Tämä sekä rajoittaa uusia havaittavia mahdollisuuksia ja lisää tietyn tyyppistä käyttäytymistä sekä arvojen näennäistä toteuttamista. Toisaalta byrokratia luo myös tasalaatuisuutta samanmuotoistamalla poliisilaitoksia.

Mikäli organisaation tavoitteet ja tulevaisuus on epävarmaa, legitimitetin turvaamiseksi hyödynnetään mallintamista. Työyhteisön näkökulmasta arvojen on perustuttava yhteisten arvojen ymmärtämiseen ja niiden soveltamiseen käytännön

työssä sekä jokaisen omassa käyttäytymisessä. Käyttäytymisen standardit taas vahventavat edelleen lain vaikutusta poliisin käyttäytymisen perustana.

Konsultaation hyödyntäminen arvojen määrittelyssä voi olla joko oman toiminnan ulkoistamista tai sitä voidaan pitää työkaluna. Konsultteja muun muassa hyödynnetään teknisen asiantuntemuksensa vuoksi tai poliittisista syistä. Esimerkkinä voidaan ottaa Kuuselan ja Ylösen (2013, 81) toteamus siitä, että kilpailutuksissa jää epäselväksi "annetaanko konsulteille täysin vapaat kädet suunnitella mielensä mukaan hallinnon uudistusten sparraus". Herääkin kysymys siitä, ovatko poliisin arvot ja arvojohtaminen Kuuselan ja Ylösen (2013, 85) esiin nostaman väitteen mukaisia: Konsulttifirmat, bisneskoulut ja johtajuusgurut levittävät johtajuusoppeja kollektiivisina uskomuksina?

Poliisin tulosohjauksen kehittämisessä (VKK:n raportti 1993) ja arvoitoiden toteuttamisessa (KPR 2002-2004 ja poliisin johto 2004) konsulttitoiminta näyttöäytyi vahvana. KRP:ssä hyödynnettiin Talent Partners Oy:n tuotoksia ja arvojohtamisen alustus oli tuotettu mukailien Nokian matkapuhelinyrityksen arvojohtamista. Poliisin johdon arvokyselyn vastaavasti toteutti Net Effect Oy. Mikäli arvot todetaan syntyneeksi konsulttitoiminnan ohjaamina, kysymys on institutionaalisesta samantuntuisuudesta mallinnummekanismien kautta.

Esimerkiksi kyselyn organisointi Net Effect Oy:n toimesta ja arvojen nelikenttämallin käyttäminen kuvaavat mallinnummekanistisia piirteitä, jossa poliisin johtoa ohjataan määrittelemään arvot tietyn mallin mukaisesti. Arvojen nelikenttämallia ovat aiemmin käyttäneet Aaltonen ja Junkkari (1999) arvoavaruuden määrittelyssä, joka on heidän mukaansa jaettu neljään kenttään: tehokkuus-, periaate-, yksilö- ja idealismin kenttään. Mallissa oli kysymys liikemaailmaan suunnatusta arvoavaruudesta, jossa esimerkiksi tehokkuuskenttä oli perinteinen liike-elämän kenttä eli ”koviin arvojen” kenttä, jolla pidettiin huolta siitä, että systeemit toimivat ja tuottavat tulosta (Aaltonen & Junkkari 1999, 82-83). Net Effect Oy:n arvokenttien jaottelu oli vastaava Aaltosen ja Junkkarin (1999) arvoavaruuden kanssa. Vain idealismin kenttä oli muutettu esityksessä sosiaalisesti kentäksi.

Tehokkuuskentässä näkyivätkin sille ominaisia avainsanoja tehokkuus, taloudellisuus, älykkyys ja ammatillinen pätevyys, jotka olivat selkeimmin julkisen sektorin ympäristön soveltamista malliin. Aaltonen ja Junkkari (1999, 85-86) ovat todenneet periaatekentän arvojen painottuvan etiikan puolelle ja sen avainsanoja olivat muun muassa perustuslait, valtio, julkinen sektori, lainsäädäntö, virkamies, tasa-arvo, käskyt, traditiot, sitoutuminen ja johtajasopimus. Poliisin johdon määrittelemissä arvoissa ja periaatekentän osiossa oikeudenmukaisuus, tasapuolisuus ja eettisyys olivat sellaisenaan Aaltosen ja Junkkarin mallin kaltaisia. Samoin yksilökentän

ja sosiaalisen kentän mukaisissa arvoissa oli löydettävissä annetun mallin mukaisuutta yksilökentän luovuudessa ja innovatiivisuudessa sekä sosiaalisen kentän nöyryydessä (ks. tark. Aaltonen ja Junkkari 1999, 90-93).

Konsultaation hyödyntäminen antaa mielikuvan mallinnusmekanismista, jonka taustalla on lähtökohtaisesti organisaation pyrkimys aiempaa parempaan tuloksellisuuteen. Asiantuntijakyselyn toisessa väittämäsarjassa vuonna 2015 nähtiin, että organisaation kehittämisessä hyödynnettiin muiden organisaatioiden mallintamista (ka. 3). Asiantuntijakysely kuitenkin osoitti, että arvoja ei mielletty suoraan konsulttitoiminnan tulokseksi, vaikka osa vastaajista myönsikin, että se on saattanut vaikuttaa yhteiseksi vahvistettuihin arvoihin. Kuitenkin mallintamisessa nähtiin asiantuntijakyselyssä myös positiivisia piirteitä:

"Organisaationa poliisin on aivan kuten mikä tahansa organisaatio, ja se voisi hakea oppia muualla tehdyistä hyvistä ratkaisuista. Usein kuitenkin poliisi pitää itseään niin erityislaatuisena, että lähtökohtaisesti katsotaan muualla hyviksi havaitut mallit meille sopimattomiksi."

Asiantuntijakyselyn kokemukset korostavat sitä, että arvot on koettu yhteisinä pelisääntöinä, jotka luovat turvallisuutta ja ennakoitavuutta, vaikka niiden alkuperä on jäänyt hieman epäselväksi. Asiantuntijat luonnehtivat poliisin arvoja enemmän ammatillisiksi arvoiksi ja ammattikuntaintresseistä syntyneiksi kuin esimerkiksi pakkomekanismien tai mallinnusmekanismien kautta tulleiksi. Näkemystä tukee myös se, että KRP:n arvojen määrittelyyn osallistui koko henkilöstö, joten henkilöstön näkemys arvoista oli samankaltainen kuin poliisin johdonkin.

Johtopäätös 21: Konsultaatiota hyödynnettiin poliisin arvojen määrittelyissä. Poliisin arvoihin on siten saattanut vaikuttaa mallinnusmekanismi, mutta ne koetaan tästä huolimatta enemmän ammatillisina arvoina.

Valtionhallinnon kehittämisessä on painotettu normimekanistisia piirteitä, joilla pönkitetään tehokkuutta ja tuottavuutta sekä näkemystä siitä, että julkisjohtaminen on tehokkaampaa omaksumalla enemmän "business" johtamista. Ammatillisen verkoston kasvun myötä yhtenäisemmät käytännöt leviävät alasta riippumatta ja tätä kautta organisaatioiden samanmuotoisuus saattaa lisääntyä. Asiantuntijakyselyn mukaan vuonna 2015 poliisin ammatillinen yhdenmukaisuuden koettiin yhdenmukaistavan myös toimintatapoja (ka. 4). Toimintatapojen yhtenäistämisen kautta väistämättä organisaatioiden samanmuotoisuus lisääntyy.

Institutionaalisen ympäristön painetta osoittaa myös poliisin ammatillisen koulutuksen kehitys. Poliisin virallisen opetuksen muutos poliisikoulusta ammattikorke-

kouluksi on normimekanistinen piirre. Asiantuntijakyselyn mukaan poliisiammattikorkeakoulu nähtiin varsin vahvasti ammatillisen sosialisoitumisen toteuttajana. Yhdenmukaisen käyttäytymisen standardia voidaan sellaisenaan pitää normimekanistisena, joka ammatillisen samanmuotoisuuden kautta muuntuu ammatilliseksi osaamiseksi. Poliisin arvoihin sitoudutaan jo koulutuksen aikana, mutta ne syvenyvät ja muokkautuvat käytännön poliisityössä. Toisaalta koulutuksen roolissa nähtiin vuoden 2015 asiantuntijakyselyssä myös riskejä:

"Toki Polamkin ym. koulutus lisää muun muassa yhteenkuuluvuuden tunnetta mutta tapahtuuko sitä vain kohorttien sisällä. Muun muassa koulutukset, joita vaaditaan urakehitystä varten saattavat päinvastoin rakentaa muureja eri tasojen välille: muun muassa "transformaatioperspektiivi!"

On varsin selvää, että koulutuksessa usein käytäntö kiinnostaa enemmän kuin eettiset periaatteet tai arvot, jotka eivät ole konkreettisesti havaittavissa. Poliisikoulutuksen vertailtavuutta ja yhdenmukaisuuden tavoittelua voidaan tarkastella myös mallinnusmekanismien vaikutuksena, jolla on turvattu poliisin ammattikoulutuksen arvostusta suhteessa muihin Suomessa annettaviin ammattikoulutuksiin.

Johtopäätös 22: Poliisikoulutus sisältää normimekanistisia ja mallinnusmekanistisia piirteitä. Normimekanismi tässä yhteydessä tarkoittaa koulutuksessa luotavaa yhdenmukaista käyttäytymisen standardia ja ammatillista sosialisoitumista. Poliisiammattikorkeakoulun perustamisella on tavoiteltu vertailtavuutta muihin ammattikoulutuksiin, mikä kuvaa mallinnusmekanismia.

Yhteiskunnallisesti hyväksytyt arvot ja niiden omaksuminen osaksi poliisin toimintaa on selkeästi DiMaggion ja Powellin (1983) institutionaalista samanmuotoisuutta. Institutionaalinen samanmuotoisuus etenee myös arvojen kautta. Poliisin arvot ovat saaneet muotonsa ensisijaisesti pakkomekanismin paineesta, mutta niissä on löydettävissä myös joitakin mallinnus- ja normimekanistisia piirteitä. Tätä painemekanismin yhteisvaikutusta kuvaavat esimerkkeinä poliisin tulosohjauksen, työhyvinvoinnin ja palveluperiaatteen omaksuminen sekä poliisikoulutuksen muutos ammattikorkeakoulututkinnoksi. Yhteiskunnan monimuotoistuesssa sekä poliisin koulutuksessa että käytännön toiminnassa on painotettava yhteisten arvojen ja arvojohtamisen merkitystä legitimitetille ja kansalaisten luottamuksen ylläpitämiselle.

Yksi syy poliisilaitoksien aiempaan tasarakenteisuuteen on ollut institutionaalisen ympäristön hallittavuus ja toisaalta poliisilaitoksien suhteellisen pieni koko. Poliisilaitoksien laajentuminen alueellisesti ja henkilöstömäärältään viime vuosina yhä suurempiin yksiköihin sen sijaan voi heikentää tätä aikaansaatuja tasarakentei-

suutta. Tässä yhteydessä poliisilaitoksen ohjaussuhteet nousevat tärkeiksi. Voidaan-kin kysyä, miten varmistetaan poliisilaitoksen ja sen toimipaikkojen yhdenmukainen arvomaailma? Tälle on keinona ymmärtää sisäisen pakkomekanismin merkitys poliisin organisaatiolle, arvoille ja arvojohtamiselle.

Sisäinen pakkomekanismi jatkotutkimuksen tematiikkana

Institutionaalinen ympäristö (instituutioiden luoma rakenne) luo DiMaggion ja Powellin (1983) mukaan pakko-, mallinnus-, ja normimekaanisia paineita, joista kukin vaikuttaa omalla tavallaan ja myös yhtäaikaaisesti organisaatioiden samanmuotoisuuteen. Lähtökohtaisesti esimerkiksi pakkomekanismi syntyy organisaation ulkopuolella. Organisaatioiden pyrkimys samanmuotoisuuteen on vastaus institutionaalisen ympäristön synnyttämälle epävarmuudelle tai hallituksen mandaatille. Ensiksi tarkastellaan tutkimuksen aineiston valossa sitä, miten institutionaaliset paineet näkyvät poliisin ohjaussuhteissa.

Poliisin institutionaalinen ympäristö muodostuu ensisijaisesti poliisihallinnon alasta, johon vaikuttavat omalla toiminnallaan muut valtionhallinnon yhteistyötahot kuten eduskunta ja ministeriöt. Valtionhallinnon ohjaussuhteella on yhteys poliisin samanmuotoisuuden laajuuteen. Tätä on osoittanut myös poliisin vahva pyrkimys uudistuksien yhteydessä luoda yhdenmukainen poliisi ja myös samaa osoittanut myös yhteisten arvojen vahvistaminen vuoden 2008 alussa.

Poliisin ylätasoinen institutionaalinen ympäristössä pakkomekanistinen paine voi olla institutionaalisen teorian perusteella muodollista tai epämuodollista. Organisaation taloudellisten edellytysten turvaaminen ja legitimitetti ovat tällä ylätasolla hallitsevassa roolissa. Vuoden 2015 asiantuntijakyselyn perusteella poliisin organisatorinen käyttäytyminen koettiin selvästi tuloksena legitimitetistä, jossa taloudelliset realiteetit ohjaavat toiminnan suuntaamista ja painopisteiden asettamista suuriin asutuskeskuksiin.

Ylätasoinen ohjaussuhteessa institutionaalinen samanmuotoisuuden paine osoitetaan Poliisihallitukselle. Painetta asettaa erityisesti Sisäasiainministeriön poliisiosasto (SM/PO), joka vahvistaa poliisitoiminnalle tulosohjauksen tavoitteet ja vuotuisen budjetin. Poliisihallitus puolestaan ohjaa alaistaan hallintoa eli poliisilaitoksia näillä SM/PO:sta annetuilla reunaehdoilla. Poliisihallitukseen suunnataan odotuksia ja epävirallista painetta myös useiden muiden toimijoiden taholta, joista voidaan mainita Tulli, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, erilaiset järjestöt ja liitot. Poliisiin koh-

distuu myös poliisilaitoksien toimintaympäristöstä institutionaalista epävirallisempaa painetta, mutta näiden vaikutusmahdollisuus on heikompi tai jopa yksilösidonnaisempi kuin poliisihallitukseen kohdistuva virallinen pakkomekanismi.

Institutionaalisen samanmuotoisuuden paineet korostuvat siten erilailla eri ohjaussuhteissa. Pakkomekanismin ja mallinnusmekanismin voimakkuuden voidaan olettaa lisääntyvän suhteessa Sisäasiainministeriö <> Poliisihallitus <> Poliisilaitokset, koska näissä suhteissa on konkreettista tuloksellisuuden tavoittelu. Institutionaalisen ympäristön luomana virallisena paineena voidaan kuvata sitä, että poliisissa toteutetut uudistukset on ollut vahvasti kiinnitettyjä valtionhallinnon uudistamisen linjauksiin. Tällöin ohjaussuhde ja institutionaalinen ympäristö vaikuttavat poliisin tapaan tehdä valintoja ja ratkaisuja. Ensisijaisesti nämä valinnat ja ratkaisut tehdään Poliisihallituksessa, jossa tulkitaan poliisille asetettuja (poliittisia) tavoitteita.

DiMaggio ja Powell (1983) ovat pitäneet pakkomekanismia ensisijaisesti organisaation ulkoisena paineena. Esimerkiksi Galaskiewicz ja Wasserman (1989) osoittivat organisaatioiden välistä mallinnusprosessia, mutta varsinaisesti organisaation sisäisenä mallinnusprosessia ei nähty. Tulohajaus toimii ulkoisena ja virallisen pakkomekanismin välineenä, mutta sen painevaikutus näyttäytyy myös hallinnon alan sisäisesti (Kuvio 19, s. 152).

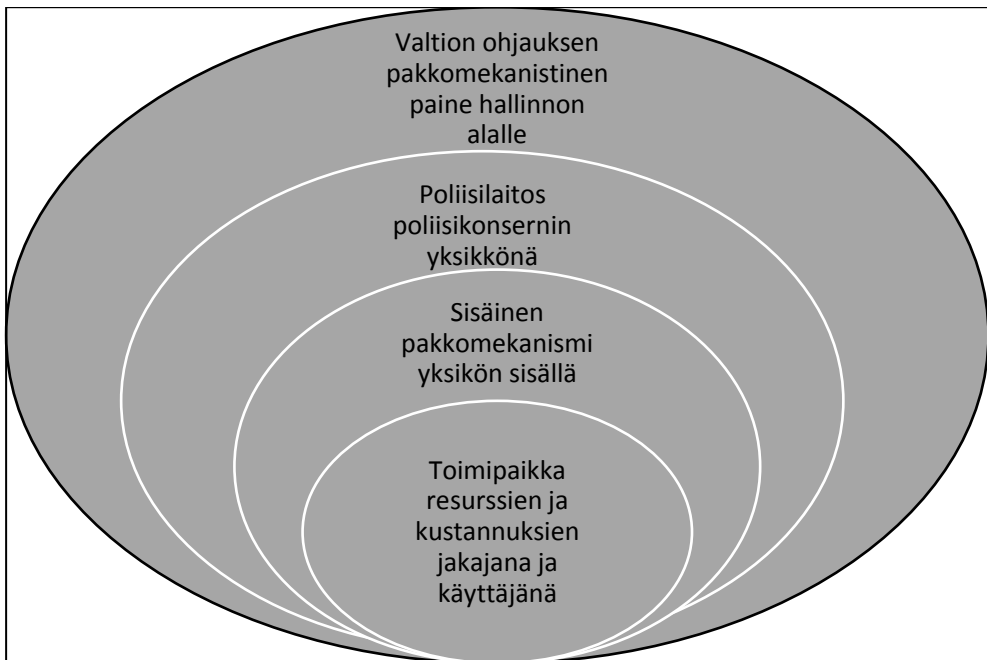
Poliisin hallintorakenneuudistuksissa (PORA I ja III) on luotu hallinnollisesti keskitettyjä suuria yksiköitä, jotka ovat toimintaympäristöltään varsin komplekseja. Poliisin yhdenmukaistamista jatkettiin poliisihallintorakenteen kolmannessa PORA III -uudistuksessa. Sisäasiainministeriön PORA III -uudistuksesta antamassa selvityksessä (SM 2012, 19.12.2014) todettiin, että yhtenä linjausten keskeisenä sisältönä/tavoitteena oli poliisilaitosten määrän vähentäminen ja toiminnan tehostaminen. Selvityksessä todettiin muun muassa se, että linjatason alapuolella oleva organisaatorakenne muodostettaisiin mahdollisimman yhtenäiseksi. Tehtävien ja prosessien osalta yhdenmukaistaminen käynnistettiin ja prosessi jatkuu edelleen.

Uudistuksissa toteutettujen poliisilaitoksien toimipaikkojen toimintaympäristöt muodostavat omanlaisensa institutionaalisen ympäristön. Poliisilaitoksen ympäristöt eivät muutu uudistuksissa samankaltaisiksi, vaan ne ovat edelleen ajan ja sijaintinsa muokkaamia, jollaisena kuvattiin ns. NPMS ajanjaksoa vuoden 2015 asiantuntijakyselyssäkin. Esimerkiksi Pirkanmaan poliisilaitoksen institutionaalisisessa ympäristössä alueen yhteisöön kuuluvat toimijat, joita ovat kunnat, yritykset ja kolmannen sektorin toimijat.

Hallinnon ja päätöksenteon keskittäminen poliisilaitoksen pääpoliisiasemalle suuntaa poliisilaitoksen kaikkien toimipaikkojen pakkomekanistisen paineen yksinomaan pääpoliisiasemalle. Näin ollen pakkomekanismiin vastaavat rakenteet on

löydettävissä lähtökohtaisesti vain pääpoliisiasemalta. Kuitenkin painetta asetetaan myös poliisilaitoksen toimipaikoissa toimiville esimiehille, jotka toimivat vuorovai-
kutussuhteessa oman toimipaikkansa institutionaalisen ympäristön kanssa.

Organisaation sisäinen painemekanismi on seurausta lähtökohtaisesti tulosohja-
uksen kriteereistä pakkomekanistisena piirteenä, poliisin toteutetuista hallintoraken-
teellisista uudistuksista (samanmuotoistumisen tavoittelusta) ja poliisin legitimiteet-
in tärkeydestä. Tässä esitetty sisäinen pakkomekanismi näyttäytyy poliisilaitoksen
toimipaikkojen välisenä "kilpailuna" käytettävistä resursseista ja toiminnan laajuus-
desta tai jopa toiminnan ylläpitämisestä.



Kuvio 19. Poliisilaitokseen kohdistuva pakkomekanismi ja sisäinen pakkomekanismi.

Vuoden 2015 asiantuntijakyselyn avoimissa vastauksissa todettiin varsin osuvas-
ti, että poliisilaitosten ja yksiköiden sisällä on lukuisia toimintamalleja ja tapoja,
joihin on vaikuttanut historiallinen kehitys. Tätä kuvasivat myös PHB -
kyselyaineistoissa yksiköiden erilaiset kokemukset arvoista ja niiden toteutumisesta
sekä jakamisesta vuosina 2008 ja 2010. Organisaation arvoja ei voida nähdä toisis-
taan irrallisina, vaan ennemminkin niillä tulee olla yhteisvaikutus, jotta organisaatio
menestyy.

Arvot nähtiin vuoden 2015 asiantuntijakyselyssä vuosikymmenien tuloksena, joita oltiin toistuvien uudistuksien myötä tasapäistämässä. Vuoden 2015 asiantuntijakyselyssä kritisoitiinkin sitä, että inhimillisuus ja persoonallisuus "tapetaan" uudistuksissa, luovuus häviää, kun toimintaa yritetään puristaa väkisin ohjeilla ja määräyksillä samaan muottiin.

Nykyisen Sisä-Suomen poliisilaitoksen toimialue kattaa Pirkanmaan ja Keski-Suomen maakuntien alueen, jossa toimipaikkoja on 22 ja jossa työskentelee yli 1000 henkilöä. Tällaisessa kompleksisessa ja monitoimipaikkaisessa organisaatiossa ryhmän solidaarisuus ja vakiintuneet tavat saattavat olla hyvin vahvoja. Ammatillisen sosialisoinnin merkitys on huomioitava myös arvojohtamisessa.

Institutionaalisen samanmuotoisuuden paineista pakkomekanismille altistumisesta tavalla tai toisella on osoitus muun muassa poliisihallinnon pyrkimys vähentää perinteistä byrokratisoitumista. Pakkomekanismi lisää organisaatioiden tasarakenteisuutta ja yhdenmukaisia rituaaleja ja sääntöjä. Samalla se luo mahdollisuuden laadukkaalle arvojohtamiselle, kun pakkomekanismi yhdessä arvojen kanssa muokkaa organisaation vakiintunutta tapaa toimia. Vastaavasti samanmuotoistumisen toteuttaminen tuo mukanaan haasteita. Sisäinen pakkomekanismi edellyttää poliisitoiminnan hyväksyttävyyden näkökulmasta erityisen huomion kiinnittämistä poliisin yhteisten arvojen toteuttamiselle ja arvojohtamisen tukemiselle. Tästä syystä jatkotutkimuksen tematiikka on tätä tutkimusta vahvemmin arvojohtamisen kehittämisessä ja sisäisen pakkomekanismin vaikutuksissa.

Lähteet

- Aadland, Einar., & Ruoppila-Martinsen, Marketta (1993) *Sosiaali- ja terveydenhoitoalan etiikka*. Helsinki: Otava.
- Aaltonen, Tapio & Junkkari, Lari (2003) *Yrityksen arvot ja etiikka*. Helsinki: WSOY.
- Aaltonen, Tapio & Junkkari, Lari (2000) *Yrityksen arvot ja etiikka*. 2. painos. Helsinki: WSOY.
- Aaltonen, Tapio & Junkkari, Lari (1999) *Yrityksen arvot ja etiikka*. Juva: WSOY.
- Abrahamson, Eric (1996) *Management Fashion*. *Academy of Management Review* 21(1), 254-285.
- Adlam, Robert & Villiers, Peter (2003) *Golden Rules: Effective and Enduring Principles of Police Leadership*. Teoksessa Robert Adlam & Peter Villiers (toim.) *Police Leadership in the 21st Century: Philosophy, Doctrine and Developments*. Winchester: Waterside Press, 239-242.
- Ahonen, Pertti (2012) *Administrative Research in a Neoinstitutionalist Perspective: Finland, Calling for Globalization, and the Rehabilitation of Public Administration*. *Administration & Society*, 0095399712461911.
- Airaksinen, Timo (1993) *Arvokeskustelu: välineet, sisältö ja retoriikka*. Teoksessa Timo Airaksinen, Pekka Elo, Klaus Helkama & Bertel Wahlström. *Hyvän opetus. Arvot, arvokeskustelu ja eettinen kasvatusta koulussa*. Helsinki: Painatuskeskus.
- Airaksinen, Timo (1991) *Ammattien ja ansaitsemisen etiikka*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Alasuutari, Pertti (2012) *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.
- Alchian, Armen A. (1950) *Uncertainty, Evolution, and Economic Theory*. *The Journal of Political Economy*, 58, 211-221.
- Aldrich, Howard (1979) *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Allardt, Erik & Littunen, Yrjö (1988) *Sosiologia I*. 4. painos. Juva: WSOY.
- Andreski, Stanislav (2006) *Max Weber On Capitalism, Bureaucracy and Religion. A Selection of Texts*. London: Routledge.
- Ashkanasy, Neal M. & Broadfoot Lyndelle E., & Falkus, Sarah A. (2000) *Questionnaire Measures of Organizational Culture*. Teoksessa Neal M. Ashkanasy & Celeste PM. Wilderom & Mark Peterson (toim.) (2000) *Handbook of organizational Culture and Climate*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 131-145.
- Ashworth, Rachel & Boyne, George & Delbridge, Rick (2009) *Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 165-187.
- Aula, Pekka & Heinonen, Jouni (2011) *Maineen uusi aalto*. Helsinki: Talentum.
- Baron, David P. (1995) *Integrated strategy: Market and nonmarket Components*. *California: Management Review*, 37(2), 47-65.

- Barley, Stephen R., & Tolbert, Pamela S. (1997) Institutionalization and Structuration: Studying the links between action and institution. *Organization studies*, 18(1), 93-117.
- Baruch, Yehuda (1998) The Rise and Fall of Organizational Commitment, *Human Systems Management*, 17(2), 135-143.
- Baum, Joel AC., & Oliver, Christine (1992) Institutional Embeddedness and the Dynamics of Organizational Populations. *American Sociological Review*, 57(4), 540-559.
- Bayley, David H. (1994) *Policing for the Future*. New York: Oxford University Press.
- Benkhoff, Birgit (1997) Disentangling Organizational Commitment: The Dangers of the OCQ for Research and Policy. *Personnel Review*, 26(1/2), 114-131.
- Berger, Peter L., & Luckmann, Thomas (1967) *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, New York: Anchor Books.
- Berger, Peter L., & Luckmann, Thomas (1966) *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, N.Y: Doubleday.
- Bittner, Egon (1974) Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police Teoksessa Herbert Jacob (toim.) (1974), *The Potential for Reform of Criminal Justice: Criminal Justice Annuals*, Beverly Hills, California: Sage Publications, 17-44.
- Blau, Peter M. (1970) A Formal Theory of Differentiation in Organizations. *American Sociological Review* 35(2): 201-218.
- Boorman, Scott A., & Levitt, Paul R. (1979) The Cascade Principle for General Disequilibrium Dynamics. Cambridge/New Haven: Harvard-Yale Preprints in Mathematical Sociology, 15.
- Breci, Michael C., & Simons, Ronald L. (1987) An Examination of Organizational and Individual Factors that Influence Police Response to Domestic Disturbances. *Journal of Police Science and Administration*, 15, 93-104.
- Brewer, John & Hunter, Albert (1989) *Multimethod Research: Synthesizing Styles*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Brignall, Stan & Modell, Sven (2000) An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the 'New Public Sector'. *Management accounting research*, 11(3), 281-306.
- Brown, Kerry & Waterhouse, Jennifer & Flynn, Christine (2003) Change Management Practices: is a hybrid model a better alternative for public sector agencies?. *International Journal of Public Sector Management*, 16(3), 230-241.
- Burke, John W. (1989) *Competency Based Education and Training*. London; New York: Falmer Press.
- Burns, John & Scapens, Robert W. (2000) Conceptualizing Management Accounting Change: An Institutional Framework. *Management accounting research*, 11(1), 3-25.
- Caldero, Michael A., & Crank, John P. (2010) *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause*. 3. painos. Cinnicati: Anderson Publishing.
- Caless, Bryn (2011) *Policing at the Top: The Roles, Values and Attitudes of Chief Police Officers*. USA: Policy Press.
- Carlson, Helena M., & Sutton, Markley S. (1975) The Effects of Different Police Roles on Attitudes and Values. *The journal of Psychology*, 91(1), 57-64.
- Carroll, Glenn R., & Delacroix, Jacques (1982) Organizational Mortality in the Newspaper Industries of Argentina and Ireland: An Ecological Approach. *Administrative science quarterly*, 169-98.

- Child, John., & Kieser, Alfred (1981) *Development of Organizations over time*. Teoksessa Paul C. Nystrom ja William H. Starbuck (toim.) *Handbook of Organizational Design*. New York: Oxford University Press.
- Cicourel, Aaron (1970) *The Acquisition of Social Structure: Toward a Developmental Sociology of Language and Meaning*. Teoksessa Jack D. Douglas (toim.) *Understanding Everyday Life Toward the Reconstruction of Sociological Knowledge*. Chigago: Aldine. 136-68.
- Collins, Randall (1979) *The Credential Society: An Historical Sociology of Education and Stratification*. New York: Academic Press, 269-271.
- Cohen, Michael & March, James G. (1974) *Leadership and Ambiguity: The American College President*. New York: McGrawHill.
- Cope, Stephen & Leishman, Frank & Starie, Peter (1997) *Globalization, New Public Management and the Enabling State: Futures of Police Management*. *International Journal of Public Sector Management*, 10(6), 444-460.
- Crank, John P. (2003) *Institutional Theory of Police: A review of the state of the art*. *Policing: an international journal of police strategies & management*, 26(2), 186-207.
- Crank, John P. (1998) *Understanding Police Culture*. Cincinnati: Anderson Publishing.
- Crank, John P. (1990) *Police: Professionals or Craftsmen? An empirical assessment of professionalism and craftsmanship among eight municipal police agencies*. *Journal of Criminal Justice*, 18(4), 333-349.
- Crank, John P., & Langworthy, Robert (1992) *An Institutional Perspective on Policing*. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 83(2), 338-363.
- Creswell, John W., & Plano Clark, Vicki L. (2007) *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Creswell, John W., & Plano Clark, Vicki L., & Gutmann, Michelle L., & Hanson, William E. (2003) *Advanced Mixed Methods Research Designs*. Teoksessa A. Tashakkori & C. Teddlie (toim.), *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 209–240.
- Cyert, Richard M., & March, James G. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Dacin, M. Tina (1997) *Isomorphism in context: The power and prescription of institutional norms*. *Academy of management journal*, 40(1), 46-81.
- D'Aunno, Thomas & Sutton, Robert I., & Price, Richard H. (1991) *Isomorphism and External Support in Conflicting Institutional Environments: A study of drug abuse treatment units*. *Academy of Management Journal*, 34(3), 636-661.
- Deal, Terrence E., & Kennedy, Allen A. (1982) *Corporate Cultures* Reading, MA. Addison-Wesley.
- Denzin, Norman K. (1978) *Triangulation: A Case for Methodological Evaluation and Combination*. *Sociological methods*, 339-357.
- DiMaggio, Paul J. (1991) *Social Structure, Institutions, and Cultural Goods: The case of the United States*. Teoksessa James S. Coleman ja Pierre Bourdieu (toim.) *Social Theory for a Changing Society*, Westview Press, 133-155.
- DiMaggio, Paul J. (1988) *Interest and Agency in Institutional Theory*. *Institutional Patterns and Organizations: Culture and environment*, 1, 3-22.
- DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. (1991) *Introduction*. Teoksessa Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell (toim.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1-38.

- DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Dixon, John & Kouzmin, Alexander & Korac-Kakabadse, Nada (1998) Managerialism – Something Old, Something Borrowed, Little New: Economic Prescription Versus Effective Organisational Change in Public Agencies. *International Journal of Public Sector Management* 11(2/3): 1–19.
- Durkheim, Emile (1990) *Educación y pedagogía: ensayos y controversias*. Buenos Aires: Losada.
- Eck, John E. (2006) Science, Values, and Problem-oriented Policing: Why problem-oriented policing. *Police innovation: Contrasting perspectives*, 117-132.
- Ellonen, Erkki & Kekomäki, Kalle & Raivola, Petri & Taiha, Hannu & Väitalo, Tarmo (2000) *Etiikka ja poliisin työ*. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat, 6.
- Eskola, Antti (1975) *Sosiologian tutkimusmenetelmät 2*. Porvoo; Helsinki: WSOY.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2000). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Fennell, Mary L. (1980) The Effects of Environmental Characteristics on the Structure of Hospital Clusters. *Administrative Science Quarterly* 25(3), 484-510.
- Fernandez, Sergio & Rainey, Hal G. (2006) Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public administration review*, 66(2), 168-176.
- Fleming, Jenny & Lafferty, George (2000) New Management Techniques and Restructuring for Accountability in Australian Police Organisations. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 23(2), 154-168.
- Frederickson, H. George (1997) *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey – Bass Publishers.
- Frederickson, H. George (1980) *New Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- Friedland, Roger & Alford, Robert R. (1991) Bringing Society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. Teoksessa Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell (toim.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* Chicago: The University of Chicago Press, 17.
- Frumkin, Peter & Galaskiewicz, Joseph (2004) Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. *Journal of public administration research and theory*, 14(3), 283-307.
- Gadamer, Hans-George & Weinsheimer, Joel & Marshall, Donald G. (2004) *EPZ Truth and Method*. USA: Bloomsbury Publishing.
- Galaskiewicz, Joseph & Wasserman, Stanley (1989) Mimetic Processes within an Interorganizational Field: An empirical test. *Administrative science quarterly*, 454-479.
- Giddens, Anthony (1979) *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Giddens, Anthony (1976) *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociology*. New York: Basic Books.
- Giddens, Anthony & Andersson, Pasi & Heiskanen, Ilkka (1984) *Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia: toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analysissä*. Helsinki: Otava. (Englanninkielinen alkuperäisteos: Giddens, A. (1979). *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd).

- Goode, William J. (1969) *The Theoretical Limits of Professionalization*. Teoksessa Amitai Etzioni (toim.) *The Semi-Professions and their Organization*, Collier-Macmillan, London, 266-313.
- Gouldner, Alvin W. (1954) *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, IL: Free Press.
- Granlund, Markus & Lukka, Kari (1998) *It's a Small World of Management Accounting Practices*. *Journal of management accounting research*, 10, 153.
- Granovetter, Mark (1978) *Threshold Models of Collective Behavior*. *American Journal of Sociology* 83: 1420-1443.
- Greene, Jennifer C., & Caracelli, Valerie J. (1997) *Defining and Describing the Paradigm Issue in Mixed-method Evaluation*. *New Directions for Evaluation*, 1997(74), 5-17.
- Gupta, Parveen P. & Dirsmith, Mark W., & Fogarty, Timothy J. (1994) *Coordination and Control in a Government Agency: Contingency and Institutional Theory Perspectives on GAO audits*. *Administrative Science Quarterly*, 264-284.
- Guyot, Dorothy (1986) *Bending Granite: Attempts to Change the Rank Structure of American Police Departments*. Teoksessa Mark Pogrebin & Robert Regoli (toim.) *Police administrative issues: Techniques and Functions* 43.
- Hall, Richard (1968) *Professionalization and Bureaucratization*. *American Sociological Review* 33: 92-104.
- Hannan, Michael T., & Freeman, John H. (1977) *The Population Ecology of Organizations*. *American Journal of Sociology* 82: 929-964.
- Harisalo, Risto (2008) *Organisaatioteoria*. Tampere: Tampere University Press.
- Harmoinen, Merja & Suominen, Tarja & Niiranen, Vuokko (2010) *Kirjallisuuskatsaus arvostavaan johtamiseen*. *Hoitotiede*, 22(1), 67-78.
- Hazer, John T., & Alvares, Kenneth M. (1981) *Police Work Values During Organizational Entry and Assimilation*. *Journal of Applied Psychology*, 66(1), 12.
- Heffernan, William C. (2003) *Three Types of Leadership*. Teoksessa Robert Adlam & Peter Villiers, (toim.) *Police Leadership in the 21st Century: Philosophy, Doctrine and Developments*. Waterside Press.
- Hillman, Amy & Hitt, Michael A. (1999) *Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions*. *Academy of Management Review*, 24(2), 825-842.
- Hodgson, Geoffrey M. (2007) *Institutions and Individuals: Interaction and Evolution*. *Organization studies*, 28(1), 95-116.
- Holm, Petter (1995) *The Dynamics of Institutionalization: Transformation Processes in Norwegian Fisheries*. *Administrative science quarterly*, 398-422.
- Hughes, Everett C. (1936) *The Ecological Aspect of Institutions*. *American sociological review*, 1(2), 180-189.
- Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo (2002) *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen*. Helsinki: Talentum.
- Huotari, Vesa & Puttonen, Eeva (2012) *Sisäinen toimintaympäristö poliisissa. Poliisin toimintaympäristö*, 121. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksessa *Poliisin toimintaympäristö*, Risto Honkonen & Vesa Muttilainen (toim.) *Poliisiammattikorkeakoulun raportteja* 102. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print, 121-130.
- Häyry, Heta & Häyry, Matti (1997) *Hyvä, kaunis, tosi-arvojen filosofiaa*. Helsinki: Yliopistopaino.

- Ikola-Norrbacka, Rinna (2010) Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Ikola-Norrbacka, R., & Jokipii, Annukka (2010) Hallinnon eettiset arvot talousrikostutkijoiden professionissa. Hallinnon tutkimus 29: 1. Julkaisun pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1515741>
- Immonen, Seppo & Vuorinen Matti (2005) Kihlakuntaudistus, poliisitoiminta ja turvallisuusyhteistyö, Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 41. Helsinki: Edita Prima.
- Isosaari, Ulla (2008) Valta ja tilivelvollisuus terveydenhuollon organisaatioissa: Tarkastelu lähijohtamisen näkökulmasta. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Jick, Todd D. (1979) Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action. *Administrative Science Quarterly*, 24(4), 602–611.
- Johnson, Terence J. (1972) *Professions and Power*. London: Macmillan.
- Junnola, Reijo & Juuti, Pauli (1997) Arvot ja johtaminen. Aavaranta. Johtamistaidon opisto, sarja 7. Tampere: Tammer-Paino.
- Juntunen, Arla (2015) Linking Strategy and Performance Management – Case: Ministry of the Interior (Strategian ja tulosohjauksen linkittyminen - tapaustutkimus Sisäministeriöstä). *Acta Universitatis Tamperensis*; 2017, Tampere: Tampere University Press.
- Juppo, Virpi (2009) Arvot suomalaisessa yliopistossa. *Hallinnon tutkimus* 28 (2009): 4, 3. Julkaisun pysyvä osoite on <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1492377>
- Juujärvi, Soile & Myrny, Liisa & Pessa, Kaija (2007) Eettinen herkkyys ammatillisessa toiminnassa. Helsinki: Tammi.
- Juuti, Pauli (2006) *Organisaatiokäyttäytyminen*. Helsinki: Otava.
- Juuti, Pauli (1999) *Johtaminen ja organisaation alitajunta*. 2. painos. Helsinki: Otava.
- Juuti, Pauli & Lindström, Kari (1995) Postmoderni ajattelu ja organisaation syvälinen muutos. *Työterveyslaitos*.
- Juuti, Pauli & Virtanen, Petri (2009) *Organisaatiomuutos*. Helsinki: Otava.
- Jäppinen, Harri (1989) *Nyky-suomen sanakirja* 7. 2. painos. Porvoo: WSOY.
- Järvinen, Janne (2006) Institutional Pressures for Adopting New Cost Accounting Systems in Finnish Hospitals: Two Longitudinal Case Studies. *Financial Accountability & Management*, 22(1), 21-46.
- Kamensky, Mika (2006) *Strateginen johtaminen*. Helsinki: Talentum.
- Kanter, Rosabeth M. (1972) *Commitment and Community: Communes and Utopias in Sociological Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Katz, Charles M. (2001) The Establishment of a Police Gang Unit: An Examination of Organizational and Environmental Factors. *Criminology*, 39(1), 37-74.
- Kauppinen, Tero J. (2002) *Arvojohtaminen*. Helsinki: Otava.
- Kimberly, John R. (1980) Initiation, Innovation and Institutionalization in the Creation Process. Teoksessa John Robert Kimberly, John Kimberly ja Robert B. Miles (toim.) *The Organizational Life Cycle*. San Francisco: Jossey-Bass, 18-43.
- Kinnunen, Juha (1990) Terveyskeskuksen organisaatiokulttuuri. *Kuopion yliopiston julkaisuja, yhteiskuntatieteet, alkuperäistutkimukset* 4. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Kitchenham, Andrew D. (2010) Mixed Methods in Case Study Research. Teoksessa Albert Mills, Gabrielle Durepos & Elden Wiebe (toim.) *Encyclopedia of Case Study Research*. Thousand Oaks, California; Sage Publications, 1, 561–563.
- Koivumäki, Jaakko (2008) Työyhteisöjen sosiaalinen pääoma. *Tutkimus luottamuksen ja yhteisöllisyyden rakentamisesta ja merkityksestä muuttuvissa valtion asiantuntijaor-*

- ganisaatioissa. Väitöskirjatutkimus. Tampereen yliopisto, sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos Tampere: Tampereen yliopistopaino - Juvenes Print.
- Kuisma, Mika (2004) *Eriilaistuminen vai samanlaistuminen?: vertaileva tutkimus paperiteollisuusyhtiöiden ympäristöjohtamisesta*. Acta Universitatis Oeconomicae Helsingin A-232, Helsinki: Helsinki School of Economics.
- Kujala, Johanna & Kuvaja, Sari (2002) *Välittävä johtaminen: sidosryhmät eettisen liiketoiminnan kirittäjinä*. Helsinki: Talentum.
- Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti (2013) *Konsulttidemokratia. miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Käyhkö, Esa (2002) *Poliisin julkinen vastuu: tutkimus poliisin vastuusta erityisesti legitimitetin näkökulmasta*. Acta Universitas Tamperensis; 862. Tampere: Tampere University Press.
- Langworthy, Robert H. (1986) *The Structure of Police Organizations*, New York: Praeger.
- Larson, Magali S. (1977) *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Lawrence, Thomas B. (1999) *Institutional Strategy*. Journal of management, 25(2), 161-187.
- Lawrence, Paul R., & Lorsch, Jay W. (1967) *Differentiation and Integration in Complex Organizations*. Administrative science quarterly, 1-47.
- Levomäki, Irma (1998) *Arvojen moninaisuus tietoyhteiskunnassa*. Sitra 178, Helsinki, julkaisun osoite <https://www.sitra.fi/julkaisut/tietoyhteiskunta/sitra178.pdf>, viitattu 20.10.2015
- Lilley, David & Hinduja, Sameer (2006) *Organizational Values and Police Officer Evaluation: A Content Comparison between Traditional and Community Policing Agencies*. Police Quarterly, 9(4), 486-513.
- Lindblom, Charles E. (1977) *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*. New York: Basic Books, 161-169.
- Loundsbury, Michael (2007) *A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practice Variation in the Professionalizing of Mutual Funds*. Academy on Management Journal, 50(2), 289-307.
- Lumijärvi, Ismo (2003) *Poliisin uusi rooli turvallisuuden edistäjänä: Lainvartijasta hyvinvoinnin puolustajaksi*. Teoksessa Satu Ranta-Tyrkkö & Arja Ropo (toim.) *Turvallista hyvinvointia*. Tampere University Press. Tampere. Juvenes Print- Tampereen yliopisto paino, 139.
- Lundqvist, Lennart J. (1988) *Privatization: Towards a Concept for Comparative Policy Analysis*. Journal of Public Policy, 8(01), 1-19.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003) *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuuseriaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Acta Wasaensis.
- MacIntyre, Alasdair (1984) *After virtue. A Study in Moral Theory*. Indiana: University of Notre Dame.
- Manning, Peter K. (1983) *Community Policing*. American Journal of Police, 3, 205.
- March, James C., & March, James G. (1977) *Almost Random Careers: The Wisconsin school superintendency, 1940-72*. Administrative Science Quarterly 22, 378-409.
- March, James G., & Olsen, Johan P. (1989) *Rediscovering Institutions*. New York. The Free Press.
- March, James G., & Olsen, Johan P. (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.

- March, James G., & Simon, Herbert A. (1958) *Organizations*. New York: Wiley.
- Marsh, David & Stoker, Gerry (2010) *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mastrofski, Stephen & Uchida, Craig (1996) *Transforming the Police*. Teoksessa Barry W. Hancock, B. & Paul M. Sharp (toim.) *Public Policy: Crime and Criminal Justice*, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 196-219 .
- McLaughlin, Eugene & Murji, Karim (1997) *The Future lasts along time: Public Police-work and the Managerialist Paradox*. Policing futures, Palgrave Macmillan UK, 80-103.
- McNamara, Robert P. (1999) *The Socialization of the Police*. *Police and policing: Contemporary*, 2nd, 1-12.
- Meyer, John W. (2008) *Reflections on Institutional Theories of Organizations*. *The handbook of organizational institutionalism*, Sage Publications, 790-811.
- Meyer, John P., Allen, Natalie J. & Allen Natalie Jean (1997) *Commitment in the Workplace: Theory, Research, and Application*. Thousand Oaks London: Sage Publications.
- Meyer, John W., & Hannan, Michael (1979) *National Development and the World System: Educational, Economic and Political Change, 1950 - 1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- Meyer, John W., & Rowan, Brian (1977) *Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony*, *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Meyer, John W., & Scott, W. Richard (1992) *Organizational Environments: Ritual and rationality*. Beverly Hills, California: Sage, 46-67.
- Meyer, John W., & Scott, W. Richard & Strang, David (1987) *Centralization, Fragmentation, and School District Complexity*. *Administrative Science Quarterly*, 32, 186–201.
- Mezias, Stephen J. (1990) *An institutional model of organizational practice: Financial reporting at the Fortune 200*. *Administrative science quarterly*, 431-457.
- Milofsky, Carl (1981) *The Structure of Funding Arenas for Community Self-help Organizations*. Institution for Social and Policy Studies, New Heaven: Yale University.
- Mizruchi, Mark S., & Fein, Lisa C. (1999) *The Social Construction of Organizational Knowledge: A study of the uses of coercive, mimetic, and normative isomorphism*. *Administrative science quarterly*, 44(4), 653-683.
- McCormick, John (2001) *Environmental Policy in the European Union*. New York: Palgrave.
- Modell, Sven (2004) *Performance Measurement Myths in the Public Sector: A research note*. *Financial Accountability & Management*, 20(1), 39-55.
- Modell, Sven (2001) *Performance Measurement and Institutional Processes: A study of managerial responses to public sector reform*. *Management Accounting Research*, 12(4), 437-464.
- Morse, Janice M. (2003) *Principles of Mixed Methods and Multimethod Research Design*. *Handbook of mixed methods in social and behavioral research*, 189-208.
- Morse, Janice M. (1991) *Approaches to Qualitative-Quantitative Methodological Triangulation*. *Nursing Research*, 40, 120–123.
- Muir, William K. (1977) *Police: The Streetcorner Politicians*. Chicago: University of Chicago Press.

- Mäenpää, Olli (2002) Hyvän hallinnon perusteet. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki: Forum Iuris.
- Mäenpää, Olli (1991) Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Newburn, Tim & Webb, Barry (1999) Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the literature. London: Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, Research, Development and Statistics Directorate.
- Niiniluoto, Ilkka (1984) Tiede, filosofia ja maailmankatsomus: filosofisia esseitä tiedosta ja sen arvosta. Helsinki: Otava.
- Nohria, Nitin & Joyce, William & Roberson, Bruce (2003) What Really Works. Audio-Tech Business Book Summaries, 42-52.
- North, Douglass C. (1990) Institutional Structure and Institutional Change. New York: Cambridge University Press.
- Oliver, Christine (1997) Sustainable Competitive Advantage: Combining institutional and resource-based views. Strategic Management Journal, 18(9), 697-713.
- Oliver, Christine (1991) Strategic Responses to Institutional Processes. Academy of management review, 16(1), 145-179.
- Ott, J. Steven (1989) The Organizational Culture Perspective. Chicago: Dorsey Press.
- Ouchi, William G. (1981) Theory Z. Reading, MA: Addison-Wesley, 577-594.
- Palmer, Donald A., Jennings, P. Devereaux & Zhou, Xueguang (1993) Late Adoption of the Multidivisional Form by Large US Corporations: Institutional, political, and economic accounts. Administrative science quarterly, 100-131.
- Paine, Lynn S. (1994) Managing for Organizational Integrity. Harvard business review, 72(2), 106-117.
- Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (1996) Poliitiikan perusteet. Porvoo: WSOY.
- Paoline, Eugene A. (2003) Taking Stock: Toward a richer understanding of police culture. Journal of Criminal Justice, 31(3), 199-214.
- Parsons, Talcott (1951) The Social System. Glencoe: Free Press.
- Pfeffer, Jeffrey (1997) New Directions for Organization Theory: Problems and prospects. New York: Oxford University Press.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald R. (1978) The External Control of Organisations: A resource dependence perspective. Stanford, California: Stanford Business Books.
- Perrow, Charles (1961) The Analysis of Goals in Complex Organizations. American Sociological Review, 854-866.
- Peters, Guy (1999) The New Institutionalism. London: Cassells.
- Peters, Richard S. (1970) Ethics & Education (4. painos). London: Allen & Unwin.
- Pietilä, Veikko (1976) Sisällön erittely. Helsinki: Gaudeamus.
- Pohlman, Randolph & Gardiner, Gareth (2000) Value driven management: How to create and maximize value over time for organizational success. New York: Amacom.
- Powell, Walter W. (1987) Hybrid organizational arrangements: new form or transitional development?. California management review, 30(1), 67-87.
- Powell, Walter W. (1991) Expanding the scope of institutional analysis. The new institutionalism in organizational analysis, 183, 203.
- Punch, Maurice (2009) Police Corruption: Deviance, accountability and reform in policing. Portland: Willan Publishing.
- Puohiniemi, Martti (1993) Suomalaisten arvot ja tulevaisuus: Analyysi väestön ja vaikuttajien näkemyksistä. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

- Pursiainen, Terho (2001) *Kuntaetiikka. Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä. Kunnallisanalyyttisen tutkimuksen tutkimusjulkaisut*, 30. Vammala: Vammalan kirjapaino.
- Radelet, Louis A., & Reed, Hoyt C. (1973) *The Police and the Community*. Beverly Hills: Glencoe Press.
- Rainey, Hal G. (1997) *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Ranta-Tyrkkö Satu & Ropo. Arja (2003) *TURVALLISTA HYVINVOINTIA – mitä, kenelle, miten ja miksi*. Teoksessa Satu Ranta-Tyrkkö & Arja Ropo (toim.). *Turvallista hyvinvointia*. Tampere: Juvenes Print-Tampereen yliopisto paino, 19-20.
- Rautiainen, Antti (2008) *BSC-käyttäjätyytit Suomen kunnissa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 36. Julkaisun pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELLE-1458421>. Helsinki.
- Reiner, Robert (1991) *Chief Constables: Bobbies, Bosses or Bureaucrats?* Oxford: Oxford University Press.
- Roebuck, Julian B., & Barker, Thomas (1974) *A Typology of Police Corruption*. *Social Problems*, 21(3), 423-437.
- Rogers, Carl (1951) *Client-centered Therapy: Its Current Practice, Implications, and Theory*. Boston: Houghton-Mifflin.
- Rohan, Meg (2000) *A Rose by Any Name? The Value Construct*. *Personality and Social Psychology Review* 3, 255-277.
- Rokeach, Milton (1973) *The Nature of Human Values*. New York: Free Press.
- Rothschild-Witt, Joyce (1979) *The Collectivist Organization: An alternative to rational bureaucratic models*. *American Sociological Review* 44, 509-527.
- Rosenzweig, Philip M., & Singh, Jitendra V. (1991) *Organizational Environments and the Multinational Enterprise*. *Academy of Management Review*, 16(2), 340-361.
- Rowan, Brian (1982) *Organizational Structure and the Institutional Environment: The case of public schools*. *Administrative Science Quarterly*, 259-279.
- Rumbaut, Ruben G., & Bitner, Egon (1979) *Changing Conceptions of the Police Role: A sociological review*. *Crime and Justice*, 239-288.
- Rumney, Jay (1939) *The Science of Society. An Introduction to Sociology*. 14(54), 250-250. London: Ducworth.
- Räikkä, Juha (2002) *Ammattietiikan merkitys*. Teoksessa Sakari Karjalainen, Veikko Launis, Risto Pelkonen & Juhani Pietarinen (toim.) *Tutkijan eettiset valinnat*. Helsinki: Gaudeamus Kirja, 82-91.
- Sajama, Seppo (1993) *Arkipäivän filosofiaa: kertomus ihmisestä tiedon hankkijana ja arvo- ratkaisujen tekijänä*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Salmi, John W., & Linkomies, Edvin (1967) *Latinalais-suomalainen sanakirja*. Helsinki: Otava.
- Salminen, Ari (2011) *Mikä kirjallisuuskatsaus. Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. *Opetusjulkaisuja*, 62. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (2010) *Julkisen johtamisen etiikka. 2. uudistettu painos*. *Opetusjulkaisuja* 60. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (2008) *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Toinen painos. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari (2004) *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Prima.
- Salminen, Ari (1998) *Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Edita.

- Salminen, Ari (1993) *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Painatuskeskus.
- Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka Rinna (2010). Korruptio eettisenä ongelmana poliittishallinnollisessa järjestelmässä. *Hallinnon tutkimus* 29(3), 195–207.
- Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2009) *Kuullaanko meitä?: Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Acta Wasaensis. Tutkimuksia 288. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Sayed, Taleh & Bruce, David (1998) Police Corruption: Towards a Working Definition. *African Security Review*, 7(1), 3-14.
- Schall, Maryan S. (1983) A Communication-rules Approach to Organizational Culture. *Administrative science quarterly*, 557-581.
- Schwartz, Shalom H. (1992) Universals in the Content and Structure of Values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. *Advances in experimental social psychology*, 25(1), 1-65.
- Schein, Edgar H. (2001). *Yrityskulttuuri – selviytymisopas: Tietoa ja luuloja kulttuurimuutoksesta*. Helsinki: Suomen Laatukeskus Koulutuspalvelut Oy.
- Schein, Edgar H. (1987) *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. alkuperäisteos (1986) *Organizational Culture and Leadership*. Suomentanut Ritva Liljamo & Asko Miettinen. Espoo: Weilin+Göös.
- Schein, Edgar H. (1985) *Organizational Culture and Leadership*. London: Jossey-Bass.
- Scott, W. Richard (2008) Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory. *Theory and Society*, 37(5), 427-442.
- Scott, W. Richard (2003) Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences. *Industrial and corporate change*, 12(4), 879-894.
- Scott, W. Richard (1995) *Institutions and organizations*. Foundations for organizational science. London: A Sage Publication Series.
- Scott, W. Richard (1987) The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511.
- Scott, W. Richard & Meyer, John W. (1994). *Institutional Environments and Organizations*. Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Selznick, Philip (1957) *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Row Peterson.
- Selznick, Philip (1949) *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*. Berkeley: University of California Press.
- Silvennoinen, Markku & Kauppinen, Risto (2006) *Onnistu alaisena–näin johdan esimiestäni ja itseäni*. Helsinki: Tammi.
- Silverman, David (1993) *Interpreting Qualitative Data*. London: Sage Publications.
- Simon, Herbert A. (1995) Organizations and Markets. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(3), 273-294.
- Simon, Herbert A. (1965) *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Simon, Herbert A. (1946) The Proverbs of Administration. *Public Administration Review* 6(1), 53-67.
- Simon, Herbert A., & Smithburg, Donald W., & Thompson, Victor W. (1950) *Public Administration* New York. Simon Public Administration.
- Smircich, Linda (1983) Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative science quarterly*, 339-358.

- Sotarauta, Markku (2008) Instituutioiden muutos ja institutionaalinen yrittäjyys aluekehityksessä. Teoksessa Nina Mustikkamäki & Markku Sotarauta (toim.) *Innovaatioympäristön monet kasvot*. Tampere: Tampere University Press, 242-265.
- Steckler, Allan & McLeroy, Kenneth R., Goodman, Robert M. & Bird, Sheryl T., & McCormick, Lauri (1992) *Toward Integrating Qualitative and Quantitative Methods: An introduction*. *Health Education Quarterly*, 19(1), 1–8.
- Stenvall, Jari (2000) *Käskyläisestä toimijaksi*. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.
- Stenvall, Jari (1999) *Kihlakuntaudistuksen arviointi*. Hallintotieteen laitos. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Strang, David (1993) *The New Institutionalism as a Form of Structural Analysis*. Department of Sociology, New York: Cornell University.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen A. (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.
- Suhonen, Pertti (2007) *Pieni mutta oleellinen korjaus*. *Yhteiskuntapolitiikka-YP 72* (2007): 2.
- Suhonen, Pertti (1988) *Suomalaisten arvot ja politiikka*. Helsinki: WSOY.
- Sutinen, Kimmo (2013) *Puolustusvoimien ja poliisin yhtäläisyyksiä mielikuvien luomisessa*. Kandidaatintutkielma. Päiväys 18.3.2013, Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Swidler, Ann (1979) *Organization without authority: Dilemmas of social control of free schools*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sälli, Heli (2012) *Eettiset ongelmat kunnallishallinnossa*. Pro Gradu -tutkielma. Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Taskinen, Helena (2005) *Oikeudenmukaisuus ja kulttuurien kohtaaminen sosiaali- ja terveysalojen organisaatioiden yhdistämisessä*. *Yhteiskuntatieteet*, no 126. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Tashakkori, Abbas & Teddlie, Charles (2003) *The past and future of mixed methods research: From data triangulation to mixed model designs*. Teoksessa Abbas Tashakkori & Charles Teddlie (toim.). *Mixed Methods in Social & Behavioural Research*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.
- Tashakkori, Abbas & Teddlie, Charles (1998) *Mixed methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. *Applied Social Research Methods*, 46. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Teddlie C., & Tashakkori A. (2009). *Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Temmes, Markku & Kiviniemi Markku (1997) *Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995*. Helsinki: Edita.
- Thacher, David (2001) *Conflicting Values in Community Policing*. *Law and Society Review*, 765-798.
- Thomas, George M., & Meyer, John W. (1984) *The Expansion of the State*. *Annual Review of Sociology*, 461-482.
- Thompson, Dennis F. (2005) *Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business, and Healthcare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, James D. (1967) *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: Magraw-Hill.

- Thylefors, Ingela (1991) *Ledarskap i vård, omsorg och utbildning*. Stockholm: Natur och kultur.
- Tolbert, Pamela S., & Zucker, Lynne G. (1996) *Institutionalization of Institutional Theory*. Teoksessa Steward Clegg, Cynthia Hardy, & Walter R. Nord (toim.) *The Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 175-190.
- Tolbert, Pamela S., & Zucker, Lynne G. (1983) *Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935*. *Administrative Science Quarterly*, 28, 22-39.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Töttö, Pertti (2004) *Syvällistä ja pinnallista. teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa*. Tampere: Vastapaino.
- Vartola, Juha (2004) *Näkökulmia byrokraatiaan. Johtamistieteiden laitos*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, Juha & af Ursin, Klaus (1987) *Hallintovirkamieskunta Suomessa: Suomen akatemian rahoittaman tutkimusprojektin "Virkamieskunta, hallinto ja yhteiskunta" perusraportti*. Julkishallinnon julkaisusarja A, n:o 1987/2. Hallintotieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vesterinen, Leila (2005) *Johtamisjärjestelmien kehittäminen paikallispoliisissa: kehittämistyön heijastuminen johtamispirteisiin, arvoihin ja eettiseen toimintaan*. Johtamistieteiden laitos, turvallisuushallinto 11/2005. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Virta, Sirpa & Branders, Minna (2016) *Legitimate Security? Understanding the contingencies of security and deliberation*, *British Journal of Criminology*, DOI:10.1093/bjc/azw024.
- Virtanen, Turo (2000) *Changing Competences of Public Managers: Tensions in Commitment*. *The International Journal of Public Sector Management* 13: 4, 333-341.
- Virtanen, Petri & Sinokki, Marjo (2014) *Hyvinvointia työstä*. Helsinki: Tietosanoma.
- Voionmaa Väinö (1935) *Tampereen kaupungin historia. IV osa: Tampereen uusin historia*. Tampere: Tampereen kaupunki.
- Vuorensyrjä, Matti (2011) *Työhyvinvointi, johtaminen ja organisaatioilmasto jatkuvan muutoksen toimintaympäristössä*. Teoksessa Vesa Huotari & Matti Vuorensyrjä (toim.) *Henkilöstön työhyvinvointi, johtaminen ja organisaatioilmasto. Poliisin henkilöstöbarometri kehittämisen välineenä. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 41. Poliisiammattikorkeakoulu*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Juvenes Print, 23-45.
- Vuori, Jari (1994) *Julkisten ja yksityisten organisaatioiden vertailu*. Teoksessa: *Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimuksen haasteena*. Hallinnon kehittämiskeskus. Valtiovarainministeriö. Helsinki: Painatuskeskus, 17-30.
- Waldo, Charles N. (1985) *Boards of Directors: Their Changing Roles, Structure, and Information Needs*. Westport: Quorum Books.
- Walker, Samuel (1999) *The Police in America: An Introduction*. 3. painos. Michigan: McGraw-Hill College.
- Walker, Donald B., & Kratcoski, Peter C. (1985) *Cross Cultural Perspective on Police Values and Police-Community Relations*, *A. Criminal Justice Review*, 10, 17.
- Wallace, Joseph & Hunt, James & Richards, Christopher (1999) *The Relationship between Organisational Culture, Organisational Climate and Managerial Values*. *International Journal of Public Sector Management*, 12(7), 548-564.

- Wasserman, Robert & Moore, Mark H. (1988) Values in Policing. Perspectives on policing, no 8. Washington, DC: U.S. Dept. of Justice, Office of Justice Programs, 1-7.
- Weber, Max (1980) *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der verstehenden Soziologie*. Studienausg., 5., rev.
- Weber, Max (1968) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. New York: Bedminster Press.
- Weber, Max (1947a) *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.
- Weber Max (1947b) Legitimate Authority and Bureaucracy. Pugh, DS (1997) *Organization Theory. Selected Readings*, 3-15.
- Wiili-Peltola, Erja (2005) Sairaala muutosten ristipaineessa - Hallinnan kehittämisen haasteita sairaalaorganisaatioissa. HAUS-julkaisu 1/2005. HAUS kehittämiskeskus: Savion Kirjapaino.
- Williamson, Oliver E. (1975) *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: A Study of the Economics of Internal Organization*. New York: Free Press.
- Woodward, Joan (1965) *Industrial Organization, Theory and Practice*, London: Oxford University Press.
- Wooten, Melissa & Hoffman, Andrew J. (2008) *Organizational Fields: Past, Present and Future. The Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage Publications, 130-147.
- Xu, Dean & Shenkar, Oded (2002) Note: Institutional Distance and the Multinational Enterprise. *Academy of Management Review*, 27(4), 608-618.
- Zald, Mayer N. (1970) *Power in Organizations*. Nashville, TN: Vanderbilt University Press.
- Zhao, Jihong & He, Ni & Lovrich, Nicholas P. (1999) Value Change among Police Officers at a time of Organizational Reform: A follow-up study using Rokeach values. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22(2), 152-170.
- Zhao, Jihong, He, Ni & Lovrich, Nicholas P. (1998) Individual Value Preferences among American Police Officers: The Rokeach theory of human values revisited. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 21(1), 22-37
- Zucker, L.G. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, 42, 726-743.
- Zucker, Lynne G., (1987) Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology* 13, 443-464.
- Zucker, Lynne G. (1983) Organizations as Institutions. *Research in the Sociology of Organizations*, 2(1), 1-47.
- Zucker, Lynne G. (1977) The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, 726-743.
- Zucker, Lynne G., & Tolbert, Pamela S. (1981) Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. Paperi esitetty Amerikan sosiologian yhdistyksen vuosikokouksessa, Toronto: Kanada.

Painamattomat lähteet:

- Janhonen, Minna & Lindström, Sara (2012) Different routes, same goals: thematic analysis of teamwork in retail trade. Julkaisematon artikkelikäsitelmä.

Valtionhallinnon julkaisut ja lainsäädäntö:

- Hallituksen esitys (2013) eduskunnalle laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 64/2013).
- Hallintovaliokunnan mietintö (2006) Hallituksen esitys laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain muuttamisesta. Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 24/2006).
- Hallintovaliokunnan lausunto (2008) Ministeriön selvitys poliisin hallintorakenteen kehittämisestä. (HaVL 13/2008).
- OECD (1996) Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice. Public Management Occasional Papers 14. Paris.
- Perustuslaki (731/1999)
- Poliisi (2006a) Organisaatio. Saatavissa 18.04.2006: <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/E9D8E3C4F56C4927C2256B8700455C96?OpenDocument>.
- Poliisi (2006b). Toiminnan yleiset periaatteet. Saatavissa 15.04.2006: <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/B6DC36174143322FC2256B8700461094?OpenDocument>.
- Poliisilaki (7.4.1995/493)
- Poliisin ylijohdo (2008) Puheenvuoroja poliisin ammattietikasta. Poliisin ylijohdon julkaisusarja (3/2008) Saatavissa: https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/14962_Puheenvuoroja_20poliisin_20ammattietikasta.pdf?5308195f4d2ad288
- Poliisin ylijohdo (2004) Poliisin valtakunnallinen visio 2014 sekä strategia ja kriittiset menestystekijät 2004 - 2014. Poliisin ylijohdon julkaisusarja (4/2004).
- Sisäministeriö (2015) Poliisibarometri 2014 - Kansalaisten käsitykset poliisin toiminnasta ja sisäisen turvallisuuden tilasta. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisu (4/2015).
- Sisäasiainministeriö (2012) Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukainen selvitys Eduskunnalle poliisin hallintorakenneuudistuksesta (Pora III). Saatavissa: http://www.intermin.fi/download/57375_pora_III_selvitys_eduskunnalle_19122014.pdf?53872f78b0e9d188, Sisäministeriön selvitys (SM022:00/2012), viitattu 19.8.2015.
- Sisäasiainministeriö (2008) Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän (PORA) loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja (5/2008).
- Sisäasiainministeriö (2007a) Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän väliraportti (Sisäasiainministeriön julkaisu 11/2007). Saatavissa: <http://www.intermin.fi/julkaisu/112007?docID=24991>.
- Sisäasiainministeriö (2007b) Sisäasiainministeriön arvotiedote (1/2007, 15.5.2007).
- Valtionhallinnon kehittämiskeskus (1993). Tampereen poliisilaitoksen kehittäminen. Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen raportti 15.01.1993.
- Valtioneuvosto (2005) PAREMPAA PALVELUA, TEHOKKAAMPAA HALLINTOA: Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Valtioneuvoston selonteko (2/2005).
- Valtioneuvosto (2001) Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.08.2001. Helsinki: Kirjapaino Snellman.
- Valtioneuvosto (2000) Valtioneuvoston selonteko aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta. Valtioneuvoston selonteko (3/2000). Helsinki: Edita.

- Valtioneuvosto (1991) Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämistä. Valtioneuvoston periaatepäätös (7.3.1991).
- Valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) ja asetus (1243/1992).
- Valtiovarainministeriö (2012) Kohti strategisempaa, kevyempää, poikki-hallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta. Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja (21/2012). Tampere: Juvenes Print, Tampereen yliopistopaino.
- Valtiovarainministeriö (2007) Arvot virkamiehen arjessa. Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. Tutkimukset ja selvitykset. Valtiovarainministeriön julkaisuja (4/2007). Valtiovarainministeriö. Henkilöstöosasto. www.vm.fi.
- Valtiovarainministeriö (2006) Haasteen johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa II. Henkilöstötunnusluvut strategisen muutoksen ohjaajina ja todentajina. 30.11.2006, Valtiovarainministeriö, Valtion työmarkkinalaitos, Henkilöstövoimavarojen johtamisen kehittämishankkeen kehittämissyhmä, Helsinki: Edita Prima.
- Valtiovarainministeriö (2005a) Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Valtiovarainministeriön julkaisuja (2/2005). Helsinki. Edita Prima.
- Valtiovarainministeriö (2005b) Arvot arjessa. Virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja. Valtiovarainministeriö. Valtion työmarkkinalaitos. Helsinki: Edita Prima.
- Valtiovarainministeriö (2004) ARVOT ARKEEN. Pilottivirastojen kokemukset ja työryhmän johtopäätökset. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita (6/2004). Helsinki: Edita Prima. (https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/, viitattu 15.8.2014)
- Valtiovarainministeriö (2003) Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002–2012: Selvitysosa. Valtiovarainministeriön julkaisuja (6/2003). Helsinki: Edita.
- Valtiovarainministeriö (2000) Virkamiesetiikka. Selvitysvirkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita (8/2000). Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Muut julkaisut:

- Broms, Mika (2007) Toimivatko työyhteisön sovitut arvot käytännössä? Kyselytutkimus keskusrikospoliisin yhteisesti sovittujen arvojen toteutumisesta käytännössä. Pro Gradu tutkielma. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, Johtamistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Fitzgerald, Tony (1989) Report of a Commission of Inquiry into possible illegal activities and associated police misconduct, Brisbane: Queensland Government Printer.
- Haraholma, Kristiina (2011) Poliisin hallintorakennemuutos: Arviointitutkimus muutoksista ja sen vaikutuksista. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 97 Poliisiammattikorkeakoulu. Tampere: Tampereen yliopistopaino - Juvenes Print.
- Jonkka, Jaakko (2008) Asiantuntija-ammattien etiikka. XL. Asianajajapäivät 11.1.2008. Helsinki/Oikeuspolitiikan forum.
- Juuti Pauli, & Lindström, Kari (1995) Postmoderni ajattelu ja organisaation syvälinen muutos. Työ ja ihminen. Tutkimusraportti 4. JTO-tutkimuksia Sarja 9. Työterveyslaitos ja Johtamistaidon opisto: Helsinki.
- Kaartokallio, Auli (2012) Asiakkuuksien johtaminen johtamisoppina. Johtamiskorkeakoulu, Hallintotiede. Tampere: Tampereen yliopisto. Julkaisun pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201606272035>, viitattu 12.1.2016.

- KRP (2004) Keskusrikospoliisin arvotyöryhmän muistio 6.4.2004. Keskusrikospoliisin arvotyön jatko-seminaarin PowerPoint esitykset vuodelta 2007.
- Lehtonen, Veli-Matti (2010) Opas VMBaro henkilöstökyselyjärjestelmän tehokkaaseen hyödyntämiseen, Valtiovarainministeriön julkaisuja. Marraskuu 2010.
- Nykysuomen Sanakirja 1 A-I. Osa I : A - I Suomalaisen kirjallisuuden seura ; päätoim. Matti Sadeniemi 15. p., Porvoo: WSOY, 2002. - 696 s. (osa), 951-0-26967-0 (koko teos)
- Meyer, John W. (1979) The impact of the centralization of educational funding and control on state and local organizational governance. Stanford, CA: Institute for Research on Educational Finance and Governance, Stanford University, Program Report No. 79-B20.
- Moilanen, Pentti (2006) Opettaja kasvattajana. Johdatus opettajan ammatin eettisiin kysymyksiin. Opetusmoniste, Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Moilanen, Timo & Salminen, Ari (2007) Comparative Study on the Public-Service Ethics of the EU Member States. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Mäntän kihlakunnan poliisilaitoksen tulossopimus vuodelta 2007.
- Möttönen, Marko & Valkeasuo, Pia (2012) Asiakslähtöisyyden kehittäminen puolustusvoimien terveydenhuollossa arvojohtamisen ja osaamisen johtamisen avulla. Kajaani: Kajaanin ammattikorkeakoulu. Julkaisun pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2012052910439>.
- Nokian kihlakunnan poliisilaitoksen tulossopimus vuodelta 2007.
- Pirkanmaan poliisilaitoksen toiminta- ja taloussopimus vuodelta 2009.
- Poliisin henkilöstöbarometrin kyselyaineistot vuosilta 2005, 2008, 2010 ja 2012.
- Poliisikoulutuksen opetussuunnitelma vuodelta 2003.
- Poliisin perustutkinnon opetussuunnitelma vuodelta 2008.
- Sisäasiainministeriön poliisiosaston arvokirje 6.2.2004.

Liitetaulukot ja liite 1

Liitetaulukko 1: Pirkanmaan alueen kihlakuntien poliisilaitosten PHB -kyselyn vastaajien ja henkilöstön määrät eri vuosina. Luvut eivät sisällä poliisiopiskelijoiden määrää.

PHB-kyselyn toteuttamisvuosi	2002 ja 2005	2008	2010	2012
Pirkanmaan alueen poliisilaitokset yhteensä	n=1115 2002 n=606 2005 n=509	n=410	n=403	n=413
Henkilöstön määrä	1323*	665*	662*	632*
Vastaajien prosentuaalinen määrä	84 %	62 %	61 %	65 %

* Poliisin tulostietojärjestelmä (Polstat). Henkilöstön määrät keskiarvona.

Liitetaulukko 2: Pirkanmaan alueen kihlakuntien poliisilaitosten PHB -kyselyn vastaajien ja henkilöstön määrät eri vuosina. Luvut eivät sisällä poliisiopiskelijoiden määrää.

Pirkanmaan poliisilaitos, Poliisin henkilöstöbarometrin kyselyaineistot vuodelta 2008 ja 2010, vastauksissa yhdistetty vastausvaihtoehdot 1 ja 2 sekä 4 ja 5. Vastauksissa taustamuuttujana työvuodet.					
Oikeudenmukaisuuden toteutuminen omassa yksikössä	Vastaajien määrä	Vuosi	Erittäin huonosti tai ei lainkaan, melko huonosti	Ei hyvin, ei huonosti	Melko tai erittäin hyvin
Ammatillinen etiikkamme on horjumaton myös tilanteissa, joissa toimintaamme pyritään vaikuttamaan lahjoilla tai alennuksilla	N=386	2008	1,8 %	7,5 %	90,7 %
	N=387	2010	1,0 %	5,4 %	93,6 %
Kohtelemme kaikkia työyhteisömme jäseniä aina tasapuolisesti: emme suosi emmekä syrji ketään	N=386	2008	12,7 %	13,2 %	74,1 %
	N=387	2010	9,0 %	16,3 %	74,7 %
Kohtelemme kaikkia poliisipalveluiden asiakkaita yhdenvertaisesti sukupuolesta, iästä, etnisestä taustasta ja asemasta riippumatta	N=386	2008	4,9 %	11,9 %	83,2 %

	N=387	2010	3,9 %	10,3 %	85,8 %
Noudatamme tinkimättömästi voimassa olevia lakeja, asetuksia ja määräyksiä	N=386	2008	3,4 %	9,2 %	87,4 %
	N=387	2010	1,3 %	5,2 %	93,5 %
Ammattitaidon toteutuminen omassa yksikössä	Vastaajien määrä	Vuosi	Erittäin huonosti tai ei lainkaan, melko huonosti	Ei hyvin, ei huonosti	Melko tai erittäin hyvin
Otamme kokonaisuuden edun huomioon: toimimme siten, että työmme palvelee mahdollisimman hyvin poliisin toiminnan kokonaisuutta	N=383	2008	14,1 %	32,9 %	53,0 %
	N=387	2010	9,3 %	33,7 %	57,0 %
Suhtaudumme myönteisesti muutoksiin: muutos on aina mahdollisuus	N=385	2008	28,9 %	37,9 %	33,2 %
	N=386	2010	25,0 %	39,4 %	35,6 %
Huolehdimme siitä, että työn laatu pysyy jatkuvasti hyvänä	N=385	2008	9,1 %	27,5 %	63,4 %
	N=386	2010	7,5 %	21,5 %	71,0 %
Etsimme jatkuvasti tapoja, joilla työt voitaisiin tehdä paremmin	N=385	2008	20,8 %	34,0 %	45,2 %
	N=386	2010	14,0 %	34,0 %	52,0 %
Kehitämme jatkuvasti omaa osaamistamme ja ammattitaitoamme	N=385	2008	19,8 %	31,2 %	49,0 %
	N=385	2010	13,2 %	30,9 %	55,9 %
Palveluperiaatteen toteutuminen omassa yksikössä	Vastaajien määrä	Vuosi	Erittäin huonosti tai ei lainkaan, melko huonosti	Ei hyvin, ei huonosti	Melko tai erittäin hyvin
Keräämme systemaattista asiakaspalautetta	N=386	2008	38,1 %	38,8 %	23,1 %

ja kehitämme toimintaamme palautteen pohjalta					
	N=387	2010	43,7 %	37,2 %	19,1 %
Olemme tunnistaneeet omat asiakkaamme ja palvelemme heitä	N=386	2008	7,8 %	28,8 %	63,4 %
	N=385	2010	7,5 %	29,9 %	62,6 %
Asiakkaiden tarpeet ohjaavat tapaa, jolla toimimme	N=384	2008	13,0 %	33,1 %	53,9 %
	N=387	2010	18,6 %	32,0 %	49,4 %
Tuotamme laadukkaita perusturvallisuuspalveluita kaikille kansalaisille asuinpaikasta riippumatta	N=386	2008	18,4 %	17,9 %	63,7 %
	N=386	2010	21,2 %	20,5 %	58,3 %
Hyvinvoinnin toteutuminen omassa yksikössä	Vastaaajien määrä	Vuosi	Erittäin huonosti tai ei lainkaan, melko huonosti	Ei hyvin, ei huonosti	Melko tai erittäin hyvin
Yksikössä vallitsee hyvä ilmapiiri ja tekemisen meininki	N=384	2008	22,0 %	22,6 %	55,4 %
	N=387	2010	14,7 %	25,3 %	60,0 %
Esimestemme toiminta edistää henkilöstön hyvinvointi	N=385	2008	36,7 %	32,3 %	31,0 %
	N=386	2010	35,7 %	29,5 %	34,8 %
Henkilöstön hyvinvointi otetaan riittävästi huomioon tehtävien jaossa ja toimenkuvien suunnittelussa	N=384	2008	33,1 %	32,6 %	34,3 %
	N=387	2010	33,1 %	31,5 %	35,4 %
Henkilöstön hyvinvointi huomioidaan riittävästi yksikön toiminnassa	N=385	2008	37,9 %	24,9 %	37,2 %
	N=387	2010	38,5 %	26,3 %	35,2 %

Liitetaulukko 3: Asiantuntijakysely vuodelta 2015 | väittämäsarja: Poliisin arvot ja arvojohtaminen.

Väittämä	1	2	3	4	5	Yhteensä	Keskiarvo
1) Poliisin arvovallintaa johtavat ihanteet tai uskomukset.	0	3	8	12	2	25	3,52
2) Poliisin arvovallintaa johtavat normit.	0	4	4	6	11	25	3,76
3) Poliisin arvot ovat "ylhäältä päin" annettuja.	1	5	3	11	5	25	3,56
4) Poliisin arvoihin on vaikuttanut konsulttitoiminta.	3	9	5	8	0	25	2,72
5) Poliisille yhteisesti vahvistetut arvot ovat poliisin "omia arvoja".	2	7	4	10	2	25	3,12
5a) Poliisin arvot ovat ammatillisia arvoja.	0	2	7	12	3	24	3,67
6) Poliisi on arvoyhtenäinen	3	6	3	11	2	25	3,12
7) Päätökset arvoista ovat olleet poliisiorganisaation yhteisiä.	3	7	6	7	2	25	2,92
8) Poliisin arvojohtamista ohjaa poliittiset tavoitteet	2	9	3	10	1	25	2,96
9) Poliisiorganisaatio ei ole arvo itsessään, vaan poliisi palvelee yhteisten arvojen toteutumista yhteiskunnassa.	1	1	1	16	6	25	4

10) Poliisilla on yhdenmukaisen käyttäytymisen standardi	1	2	4	14	4	25	3,72
Yhteensä	16	55	48	122	33	274	3,37

Liitetaulukko 4: Asiantuntijakyselyn vuodelta 2015 II väittämäsarja: Poliisitoiminnan oikeutus ja samankaltaistumisen paineet

Väittämä	1	2	3	4	5	Yhteensä	Keskiarvo
1) Poliisissa byrokraatia on yleinen menettelytapa ja omaksuttu käytäntö	0	2	8	10	5	25	3,72
2) Poliisin organisaation käyttäytyminen on tulosta toiminnan oikeuttamisen (legitimiteetin) tavoittelusta.	0	0	4	18	3	25	3,96
3) Yksikön (yksilöllä tarkoitetaan poliisilaitosta tai valtakunnallista yksikköä) institutionaalinen ympäristö ohjaa poliisipalveluiden kohdentamista	0	5	10	8	2	25	3,28
4) Organisaation toimintaa määrittää valtion säännöt ja ohjeet, jotka yhdessä arvojen kanssa muokkaavat organisaation vakiintunutta tapaa toimia.	0	3	2	13	7	25	3,96
5) Poliisi organisaationa on samankaltai-							

nen muiden organisaatioiden kanssa.	2	13	3	7	0	25	2,6
6) Jokaisella yksiköllä (yksiköllä tarkoitetaan poliisilaitosta tai valtakunnallista yksikköä) on omat ja omintakeiset arvot	3	10	3	8	1	25	2,76
7) Poliisin ammatillinen yhdenmukaisuus yhdenmukaistaa myös toimintatapoja.	0	2	1	17	5	25	4
8) Poliisissa toteutetaan arvojohtamista.	6	5	8	4	2	25	2,64
9) Organisaation kehittämisessä hyödynnetään muiden organisaatioiden mallintamista	0	8	10	6	1	25	3
10) Poliisiammattikorkeakoulun antama koulutus ja poliisin sisäinen koulutus toteuttaa ammatillista sosialisoitumista.	0	3	6	13	3	25	3,64
Yhteensä	11	51	55	104	29	250	3,36

Liite 1: Webropol-sähköisen asiantuntijakyselyn väittämäsarjat vuosi 2015

Miten arvioit seuraavat väittämät?

Kyselyssä on kaksi väittämäsarjaa, joissa vastausasteikkona on kaikissa kysymyksissä 1-5 (1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=ei samaa, eikä eri mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä).

Taustakysymykset:

1: Mihin seuraavasta ikäryhmistä kuulutte?

- 1) Alle 30-vuotiaat
- 2) 31-40 v.
- 3) 41-50 v.
- 4) 51-64 v.
- 5) 65 vuotta täyttäneet

2. Työvuodet poliisissa

- 1) 0–2 vuotta
- 2) 3–5 vuotta
- 3) 6–9 vuotta
- 4) yli 10 vuotta

3. Virka-asema omin sanoin _____

I väittämäsarja (Arvot ja arvojohtaminen)

Poliisin yhteiset arvot on vahvistettu 1.1.2008. Poliisin arvot ovat oikeudenmukaisuus, ammattitaito, palveluperiaate ja hyvinvointi.

4. Miten arvioit seuraavat väittämät

- 1) Poliisin arvovalintaa johtavat ihanteet tai uskomukset.
- 2) Poliisin arvovalintaa johtavat normit.
- 3) Poliisin arvot ovat "ylhäältä päin" annettuja.
- 4) Poliisin arvoihin on vaikuttanut konsulttitoiminta.
- 5) Poliisille yhteisesti vahvistetut arvot ovat poliisin "omia arvoja".
- 5a) Poliisin arvot ovat ammatillisia arvoja.

- 6) Poliisi on arvoyhtenäinen.
- 7) Päätökset arvoista ovat olleet poliisiorganisaation yhteisiä.
- 8) Poliisin arvojohtamista ohjaa poliittiset tavoitteet.
- 9) Poliisiorganisaatio ei ole arvo itsessään, vaan poliisi palvelee yhteisten arvojen toteutumista yhteiskunnassa.
- 10) Poliisilla on yhdenmukaisen käyttäytymisen standardi.

5. Avoimen vastauksen tekstikenttä max. 1000

II kysymyssarja (Poliisin toiminnan oikeutus ja samankaltaistumisen paineet)

6. Miten arvioit seuraavat väittämät?

- 1) Poliisissa byrokratia on yleinen menettelytapa ja omaksuttu käytäntö. (1-5)
- 2) Poliisin organisatorinen käyttäytyminen on tulosta toiminnan oikeuttamisen (legitimaation) tavoittelusta.
- 3) Yksikön (yksiköllä tarkoitetaan poliisilaitosta tai valtakunnallista yksikköä) institutionaalinen ympäristö ohjaa poliisipalveluiden kohdentamista.
- 4) Organisaation toimintaa määrittävät valtion säännöt ja ohjeet, jotka yhdessä arvojen kanssa muokkaavat organisaation vakiintunutta tapaa toimia.
- 5) Poliisi organisaationa on samankaltainen muiden organisaatioiden kanssa.
- 6) Jokaisella yksiköllä (yksiköllä tarkoitetaan poliisilaitosta tai valtakunnallista yksikköä) on omat ja omintakeiset arvot.
- 7) Poliisin ammatillinen yhdenmukaisuus yhdenmukaistaa myös toimintatapoja.
- 8) Poliisissa toteutetaan arvojohtamista.
- 9) Organisaation kehittämisessä hyödynnetään muiden organisaatioiden mallintamista.
- 10) Poliisiammattikorkeakoulun antama koulutus ja poliisin sisäinen koulutus toteuttaa ammatillista sosialisoitumista.

7. Avoimen vastauksen tekstikenttä max. 1000