

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

STRATEGIATYÖ POLIISIHALLINNOSSA

Poliisihallinnon strategiatyön nykytila ja poliisihallinnon strategiaprosessi

Niina Haapanen
Hallintotiede, turvallisuushallinto
Pro gradu -tutkielma
Marraskuu 2016
Ohjaaja Sirpa Virta

Tiivistelmä

Tekijä Niina Haapanen	Tutkinto/kurssi ja opinnäytetyö/nimike Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu Turvallisuushallinnon maisteriohjelma Pro gradu -tutkielma
Julkaisun nimi Strategiatyö poliisihallinnossa Poliisihallinnon strategiatyön nykytila ja poliisihallinnolle tyypillinen strategiaprosessi	Julkisuusaste Julkinen
Ohjaaja Sirpa Virta Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu	Työn muoto Pro gradu -tutkielma
Tiivistelmä	
<p>Tutkimuksessa esitellään poliisihallinnon nykypäivän strategiatyötä ja arvioidaan sen vahvuuksia, heikkouksia ja kehittämiskohtia. Lisäksi kuvataan poliisihallinnolle tyypillinen strategiaprosessi sille ominaisine vaiheineen ja piirteineen sekä esitellään tärkeimmät poliisihallinnon toimintaa ohjaavat strategiat EU-tasolta lähtien. Strategiaprosessilla tarkoitetaan poliisihallintoa ohjaavien strategioiden valmistelua. Tutkimusmenetelmänä käytettiin haastattelututkimusta ja asiantuntijoina haastateltiin poliisihallinnon strategiatyöhön viime vuosina osallistuneita virkamiehiä sisäministeriön poliisiosastosta, Poliisihallituksesta, Poliisiammattikorkeakoulusta ja kahdesta poliisilaitoksesta. Strategiatyön osalta kuvataan muun muassa strategiatyöhön liittyvää vastuunjakoa ja tehtäviä sekä niitä käytännön tapoja, joilla strategiatyötä poliisihallinnossa tehdään, kun taas strategiaprosessin osalta kuvataan muun muassa prosessin rakentumista ja sen eri vaiheita, prosessin asiantuntijuutta, käytettäviä työmenetelmiä ja prosessin vaatimaa taustatyötä. Strategiatyön ja strategiaprosessin kuvaaminen ja arviointi perustuvat asiantuntijoiden henkilökohtaisiin ja subjektiivisiin kokemuksiin strategiatyöstä ja strategioiden valmistelusta. Strategiatyön osalta teoriaviitekehyksessä esitellään erilaisia strategiatyön lähestymistapoja, näkökulmia ja teorioita, joista poliisihallinnon strategiatyö näyttää edustavan Howardin ym. jaottelun mukaan evolutionääristä koulukuntaa ja Mintzbergin ym. koulukuntajaottelun mukaan politikoinnin ja toimintaympäristön koulukuntaa. Evolutionäärinen koulukunta korostaa päätöksentekotapaa, jossa päätöksiä tehdään sattumanvaraisesti ja ennalta suunnittelemattomasti.</p>	

Päätöksiä tehdään nopeasti silloin, kun tarve päätöksenteolle tuntuu olevan käsillä, miksi päätökset ovat toisistaan irrallisia ja strategia muodostuu jo tehtyjen päätösten mukaiseksi, ei päinvastoin. Politikoinnin koulukunta korostaa valtaa ja vallankäyttöä, ja strategia muodostuu eri intressitahojen sopimisen ja neuvottelun tuloksena. Toimintaympäristön koulukuntaa peilaten poliisihallinnon strategiatyö on jälkikäteistä reagoimista toimintaympäristössä havaittuihin muutoksiin, jolloin ympäristö vaikuttaa voimakkaasti strategioihin. Strategiaproessin osalta teoriaviitekehyksessä esitellään toimivan strategiaproessin peruselementtejä ja niitä vaiheita, joita strategiaproessin tulisi sisältää. Johtopäätöksissä poliisihallinnon strategiaproessia verrataan Brysonin malliin julkisen organisaation strategian laadinnasta, koska malli vaikuttaa toimivalta, kattavalta ja käytännönläheiseltä. Vertailu osoittaa, että poliisihallinnon strategiaproessissa on kehitettävää lähes kaikissa prosessin vaiheissa lähtien organisaation vision muodostamisesta, mistä syystä olisi hyvä, jos poliisihallinnolle luotaisiin edes jonkinlainen prosessimalli strategioiden valmistelua varten, jotta kaikki strategian kannalta kriittiset ja olennaiset prosessin vaiheet tulisi varmuudella huomioitua. Tutkimuksen perusteella poliisihallinnon nykypäivän strategiatyö on heikosti johdettua, suunnittelematonta ja jäsentymätöntä, kun taas tyypillistä strategiaproessia leimaa eräänlainen tapauskohtaisuus, ainutkertaisuus ja sattumanvaraisuus. Poliisihallintoa ohjaavien strategioiden kokonaisuus on puolestaan pirstaleinen, hallitsematon ja sekava, mistä syystä strategioiden määrää tulee karsia ja strategiakokonaisuuden linjakkuus, johdonmukaisuus ja selkeys varmistaa. Tulevaisuudessa kaikki poliisitoimintaa ohjaavat strategiat ja muut ohjausasiakirjat tulee peilata valmisteilla olevaan sisäisen turvallisuuden strategiaan, joka tulee olemaan painoarvoltaan tärkein poliisin toimintaa ohjaava strategia poliisin strategian ohella. Muut tutkimuksen keskeiset havainnot ovat seuraavat: sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen strategiatyöhön liittyvät vastuut, tehtävät ja roolit tulee selkeyttää, poliisihallinnolle tulee luoda yhdenmukainen ja yhteinen strategiatyöhön liittyvä käsitteistö, strategista osaamista ja strategisen johtamisen taitoja tulee kehittää, toimintaympäristöanalyysiä tulee tehdä systemaattisesti strategiatyön ja strategisen päätöksenteon tueksi ja henkilöstö tulee osallistaa strategiatyöhön strategioihin sitoutumisen ja niiden toteutumisen varmistamiseksi, sillä strategioiden täytäntöönpanoon ja jalkautumiseen liittyvät ongelmat ovat strategiatyön suurin haaste.

Sivumäärä	Tarkastuskuukausi ja vuosi	Tampereen yliopisto
154 + 4 liitesivua	Marraskuu 2016	Johtamiskorkeakoulu Turvallisuushallinnon maisteriohjelma

Avainsanat

Poliisi, poliisihallinto, strategia, strategiatyö, strategiaproessi, strateginen johtaminen

Sisällysluettelo

1 Johdanto.....	6
2 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset.....	9
2.1 Ilmiön kuvaus.....	9
2.2 Tutkimuskysymykset.....	10
2.3 Rajaukset.....	11
2.3.1 Strategiatyö sen laajassa merkityksessä.....	11
2.3.2 Poliisihallintoa ohjaavien strategioiden sisällönanalyysi.....	12
2.3.3 Strategioiden täytäntöönpano ja strategioiden toteutumisen seuranta.....	13
2.4 Keskeiset käsitteet / keskeisten käsitteiden määrittely.....	14
2.4.1 Strategian määritelmä.....	16
2.4.2 Strategiatyön ja strategiaproessin määritelmät.....	17
2.4.3 Strateginen suunnittelu, ohjaus ja johtaminen käsitteinä.....	19
2.4.4 Muita strategiatyöhön liittyviä käsitteitä.....	20
2.5 Alan aiempi tutkimus.....	22
3 Tutkimusmenetelmät ja aineistojen kuvaus.....	26
3.1 Tutkimusmenetelmä – Haastattelututkimus.....	26
3.2 Menetelmävalinnan perustelut.....	27
3.3 Tiedonkeruumenetelmä - Asiantuntijahaastattelut.....	28
3.3.1 Haastateltavien asiantuntijoiden valikoituminen.....	29
3.3.2 Puolistrukturoitujen haastattelujen käytännön toteutus.....	30
3.3.3 Aineiston analyysissä käytetty menetelmä – Haastatteluanalyysi.....	31
4 Teoreettinen viitekehys.....	34
4.1 Teoreettisia näkökulmia strategiseen johtamiseen ja strategiatyöhön.....	34
4.1.1 Strategiatyön merkitys organisaation menestyksen kannalta.....	35
4.1.2 Strategiatyön haasteita ja menestystekijöitä.....	38
4.1.3 Strategisen johtamisen ja strategiatyön koulukuntajaottelusta.....	40
4.1.4 Ahlstrandin, Lampelin ja Mintzbergin 10 koulukuntaa.....	43
4.2 Teoreettisia näkökulmia strategiaproessiin - strategian muodostamisen ABC.....	54
4.2.1 Howardin, Pettigrewn ja Whittingtonin päätöksentekotavat ja strategiatyö.....	55
4.2.2 Strategiaproessi Freedmanin mukaan.....	57
4.2.3 Strategiaproessin vaiheet Kaplanin ja Nortonin mukaan.....	59
4.2.4 Strategian laadintaproessi Aunolan ja Näsin mukaan.....	60
4.2.5 Julkisen organisaation strategiaproessi - Brysonin teoria.....	62
4.2.6 Muita huomionarvoisia pohdintoja strategiaproessiin liittyen.....	64
4.3 Strategiat ja niiden toteutus teoreettisesta näkökulmasta.....	68
5 Empiirinen tutkimus / analyysi.....	72
5.1 Tärkeimmät poliisihallintoa ohjaavat strategiat.....	72
5.1.1 Tärkeimmät poliisihallintoa ohjaavat EU-tason strategiat.....	74
5.1.2 Tärkeimmät kansalliset strategiat.....	80
5.1.3 Poliisin strategia.....	84
5.1.4 Asiantuntijoiden arvioita poliisihallintoa ohjaavista strategioista.....	88
5.2 Sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen roolit strategiatyössä.....	94
5.3 Poliisihallinnon strategiatyön nykytila.....	98
5.3.1 Asiantuntijoiden näkemyksiä strategiatyöstä ja sen haasteista.....	98
5.3.2 Strategiatyön vahvuudet ja heikkoudet.....	101
5.3.3 Strategiatyössä hyödynnettävästä asiantuntijuudesta.....	104
5.4 Poliisihallinnolle tyypillinen strategiaproessi.....	110
5.4.1 Strategiaproessin vetovastuu ja prosessin rakentuminen.....	112

5.4.2 Varsinainen työ - strategioiden valmistelu.....	116
5.4.3 Esimerkki: Poliisin strategian valmistelu.....	123
6 Tutkimustulokset / yhteenveto.....	129
6.1 Tutkimustulosten koonti.....	129
6.1.1 Kokonaisarvio poliisihallinnon strategiatyön nykytilasta.....	129
6.1.2 Poliisihallinnolle tyypillinen strategiaprosessi.....	132
6.2 Saavutettujen tulosten vertailu aiempiin tutkimustuloksiin.....	135
6.3 Tutkimuksen rajoitukset ja ehdotuksia jatkotutkimuksen aiheiksi.....	140
6.3.1 Tutkimuksen rajoitusten läpikäynti.....	140
6.3.2 Ehdotukset aiheen tutkimuksen jatkamisesta.....	143
7 Johtopäätökset.....	145
8 LIITTEET.....	147
Liite 1 Asiantuntijahaastattelujen teemat ja kysymykset.....	147
Liite 2 Tärkeimmät poliisihallintoa ohjaavat strategiat luettelona.....	147
9 LÄHTEET.....	148

1 Johdanto

Miksi olen kiinnostunut aiheesta eli poliisihallinnon strategiatyöstä? Kiinnostus aiheeseen on herännyt alkuaan omassa poliisin päällystetyössä, jossa olen joutunut laatimaan muun muassa poliisilaitoksen täytäntöönpano- ja toimintasuunnitelmia Poliisihallituksen (Poha) ja poliisilaitoksen välisissä tulossopimuksissa sovittujen tavoitteiden ja päämäärien toteuttamiseksi. Tuolloin on herännyt monenlaisia kysymyksiä ja ajatuksia poliisihallinnon strategiatyöstä sekä poliisihallinnon ylimmässä johdossa tehdyistä strategisista valinnoista ja linjauksista, jotka ovat toisinaan tuntuneet tavallisen työntekijän näkökulmasta varsin epärealistisilta ottaen huomioon esimerkiksi poliisilaitoksen resurssit sekä paikallisyksikön työmäärä ja työtilanne. Oman työn kautta on siis tullut tunne, että ylhäältä asetetut tavoitteet ja käytännön työ eivät kohtaa, eivätkä strategian ja tavoitteiden laatijat ole riittävällä tasolla tietoisia poliisilaitoksissa tehtävästä käytännön työstä, poliisilaitosten työtilanteesta tai siitä toimintaympäristöstä, jossa poliisi nykypäivänä toimii.

Toisaalta kiinnostusta on herättänyt se, että vaikka strategisen suunnittelun, ohjauksen ja johtamisen kehittämisen tärkeydestä on poliisihallinnossa puhuttu jo vuosia ja sitä on korostettu esimerkiksi poliisihallinnon johtamiskoulutuksessa, ei strategisessa ohjauksessa ole tapahtunut niin suurta muutosta ja kehitystä parempaan suuntaan, kuin mitä tällaisina haastavina aikoina vaadittaisiin.

Poliisin strategiatyön käytännön viitekehys on tällä hetkellä erittäin haastava ja vaativa; sekä poliisiorganisaation toinen toistaan seuraavat rakenne- yms. uudistukset (PORA t ym.) että yhteiskunnan ja toimintaympäristön jatkuvat ja nopealla tahdilla tapahtuvat muutokset poliisin kannalta yhä monimutkaisempaan ja haastavampaan suuntaan asettavat poliisin strategiatyön ja strategisen suunnittelun ja ohjauksen entistä tärkeämpään rooliin. Vaikka poliisin resursseja on vähennetty, toimintoja keskitetty, poliisilaitoksia ja yksiköitä lakkautettu yms., vaaditaan poliisilta samaan aikaan yhä enemmän, ja poliisin pitäisi pystyä toimimaan haasteista huolimatta aina vaan tehokkaammin ja paremmin. Poliittisten päättäjien ja yhteiskunnan taholta tulee tiukkoja vaatimuksia siitä miten poliisin tulee toimia, poliisin toimintaa koskeva kritiikki on lisääntynyt voimakkaasti ja luottamus poliisiin on ollut koetuksella, mikä aiheuttaa sen, että poliisin toimintaympäristö on monellakin tapaa aikaisempaa huomattavasti haastavampi, mistä syystä myös strategiatyöltä ja strategioilta edellytetään entistä suurempaa adaptiivisuutta. Strategisesta ketteryydestä onkin tullut nyky-yhteiskunnassa organisaatioiden selviytymisen kannalta tärkeä taito, ja sitä edellytetään myös poliisihallinnon strategiatyöltä rohkeiden strategisten valintojen ohella.

Strategiatyössä tulee pystyä löytämään tasapaino yhteiskunnallisten vaatimusten sekä poliisihallinnon voimavarojen ja resurssien välillä, mutta poliisilla pitää olla myös rohkeutta tehdä strategiatyön kautta sellaisia valintoja ja tavoitteenasetteluja, jotka se itse kokee sekä poliisiorganisaation että yhteiskunnan kannalta tärkeiksi. Poliittiset päätöksentekijät ja poliisi eivät välttämättä ole samaa mieltä siitä, mihin suuntaan poliisin toimintaa tulisi ohjata ja mihin toimintoihin poliisin tulisi yhä vähenevät voimavaransa keskittää, mistä syystä poliisin oma näkemys asianmukaisine ja vakuuttavine perusteluineen on ensiarvoisen tärkeä, minkä esille tuomisessa vahvalla ja onnistuneesti laaditulla strategialla on ensiarvoisen tärkeä rooli. Ja onnistuneen strategian laatimiseen tarvitaan poliisilta johdonmukaista ja ammattitaitoista strategiatyötä, mistä syystä sitä on kehitettävä nykyisestään, koska se ei tällä hetkellä ole vaikuttavaa, eikä poliisihallintoa itseään tehokkaalla ja toivotulla tavalla hyödyttävää.

Jotta poliisin strategiatyötä ja -prosessia voisi kehittää entisestään, on tutkittava niitä seikkoja, mikä poliisin strategiatyössä nykyisellään toimii ja mikä ei, ja mikä tekee strategiatyöstä nykyisellään valitettavan tehotonta sekä hallinnon sisällä että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Näiden seikkojen selvittämiseksi on tämän tutkimuksen tavoitteena selvittää millaista poliisihallinnon strategiatyö on tänä päivänä, ja millainen on poliisihallinnolle tyypillinen strategiaprosessi. Strategiatyölle on tässä tutkimuksessa annettu varsin suppea merkitys ja sillä tarkoitetaan lähinnä poliisihallintoa ohjaavien strategioiden valmistelua ja laadintaa.

Poliisihallinnon strategiatyön kokonaisuutta ja nykytilaa sekä tyypillistä strategiaprosessia on tutkittu haastatteleamalla poliisihallinnon strategiatyöhön viime vuosina osallistuneita asiantuntijoita. Haastatteluissa on selvitetty muun muassa sisäministeriön (SM) poliisiosaston ja Pohan vastuita, rooleja ja tehtäviä strategiatyössä, tyypillisen strategiaprosessin eri vaiheita ja prosessiin liittyvää problematiikkaa, strategiaprosessissa hyödynnettävää asiantuntijuutta sekä EU-tason strategioiden ohjaavuutta ja näkyvyyttä kansallisten strategioiden laadinnassa. Kaiken lähtökohtana on ollut sen selvittäminen, millä tavoin strategiatyötä voisi tulevaisuudessa kehittää.

Teoriaviitekehyksessä käydään läpi erilaisia strategisen johtamisen näkökulmia ja perspektiivejä, jotka tekevät strategiatyöstä tehokasta ja vaikuttavaa, sekä niitä vaiheita ja elementtejä, joista strategiaprosessin tulisi rakentua ollakseen toimiva ja onnistunut. Tutkimuksessa pyritään selvittämään, löytyvätkö ko. elementit suomalaisen poliisihallinnon strategiaprosessista, jolloin löytyvät myös mahdolliset poliisihallinnon strategiatyön ja -prosessin puutteet ja kehittämiskohdat.

Toiveena siis on, että tutkimus edesauttaa suomalaista poliisihallintoa kehittymään strategiatyössä ja strategia-asiakirjojen valmistelussa yhä paremmaksi, sillä paremmin toteutetun strategiatyön kautta poliisiorganisaation ja poliisitoiminnan strateginen johtaminen tehostuu ja poliisiorganisaatio pystyy entistä paremmin vaikuttamaan myös siihen, mitä tavoitteita ja päämääriä sille asetetaan yhteiskunnan ja esim. poliittisten päättäjien taholta. Poliisin vaikuttamismahdollisuudet lisääntyvät nykyistä jämäkemmän, vakuuttavamman ja vaikuttavamman strategiatyön kautta, mikä tähtää vahvempien, rohkeampien ja vaikuttavampien strategia-asiakirjojen laadintaan ottaen nykyistä huomattavasti paremmin huomioon esimerkiksi poliisihallinnon todelliset voimavarat ja resurssit, toimintaympäristön muutokset sekä poliisin mahdollisuudet selviytyä sille asetetuista tehtävistä.

Tutkimus on siis mahdollisimman realistinen kuvaus siitä, missä suomalaisessa poliisihallinnossa mennään strategiatyön osalta; missä onnistutaan, missä on parannettavaa, mistä strategiatyöhön liittyvät haasteet ja ongelmat johtuvat, ja miten strategiatyötä ja -prosessia voisi nykyisestään kehittää.

Poliisihallinnon toimintaa ohjaavien strategioiden osalta tyydytään vain lyhyesti esittelemään tärkeimmät ja keskeisimmät poliisihallinnon toimintaa ohjaavat strategiat EU-tasolta lähtien, joskin toukokuussa 2015 julkaistu poliisin strategia, joka on ensimmäinen poliisin strategia laatuaan, saa tutkimuksessa erityistä huomiota siitä syystä, että myös poliisin strategian sisältö on omiaan kuvaamaan ja heijastamaan strategiatyökokonaisuuden onnistuneisuutta ja strategiatyön nykytilaa. Samasta syystä myös poliisin strategian valmisteluprosessi saa tutkimuksessa erityistä huomiota, sillä se on varsin ajankohtainen kuvaus poliisihallinnolle tyypillisestä strategiaprosessista. Muiden strategioiden sisällön analyysiin tai strategioiden laadun arviointiin ei tässä tutkimuksessa mennä.

Mike Freedmanin teoksen ”Strategisen johtamisen taito” johdannossa todetaan, että strategista johtajuutta tarvitaan nyt enemmän kuin koskaan, ja että ilman jatkuvaa seuranta- ja tarkistusta ja päivittämistä strategia vanhenee nopeasti ja saattaa muuttua organisaation kannalta jopa haitalliseksi. Myös suomalaisen poliisihallinnon osalta edellä kirjoitettu tarkoittaa sitä, että puheista on siirryttävä tekoihin myös strategisen ohjauksen ja johtamisen kehittämisen osalta, ja järjestelmällisen ja vahvan strategiatyön merkitys ja tärkeys on tiedostettava poliisihallinnon kaikilla tasoilla. Ammattitaitoinen strategiatyö, toimiva strategiaprosessi ja onnistunut strategia mahdollistavat poliisihallinnon pärjäämisen yhä haastavammaksi muuttuvassa maailmassa myös tulevaisuudessa, ja siihen työhön tarvitaan kaikki mahdolliset työkalut, joita myös tämä tutkimus pyrkii poliisihallinnolle tarjoamaan.

2 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

2.1 Ilmiön kuvaus

Kuten edellä johdannossa on kirjoitettu, on poliisin toimintaympäristö muuttunut viime vuosikymmeninä valtavasti, ja myös muutosvauhti on ollut hurja, mikä on asettanut yhä suurempia vaatimuksia poliisihallinnon strategiselle suunnittelulle ja strategiatyölle. Toimintaympäristön kansainvälistyminen, monimutkaistuminen ja muuttuminen monellakin tapaa yhä haastavammaksi asettaa aivan uusia vaatimuksia organisaation adaptiivisuudelle, strategiselle kyvykkyydelle ja muutoskykyisyydelle, missä kaikessa korostuu organisaation kyky arvioida toimintaympäristössään tapahtuvia muutoksia, joita tulisi pystyä analysoimaan nykyistä tehokkaammin ja nopeammin, ja mahdollisuuksien mukaan proaktiivisesti jo ennakolta.

Mutta koska toimintaympäristön analyysi yksin ei riitä takaamaan sitä, että poliisihallinto pystyy vastaamaan nyky-yhteiskunnan vaatimuksiin ja odotuksiin, tulisi poliisihallinnon pystyä nykyistä vaikuttavammalla strategisella suunnittelulla ja aikaisempaa rohkeammalla strategiatyöllä varmistamaan se, että poliisihallinnolla olisi paremmat mahdollisuudet vaikuttaa omaan tulevaisuuteensa ja siihen, mitä siltä organisaationa odotetaan ja vaaditaan; poliisihallinnon tulisi pystyä varmistamaan se, että yhteiskunnan, poliittisten päättäjien ja muiden intressitahojen poliisiin kohdistamat odotukset ovat realistisia ja että poliisihallinnon resurssit vastaavat toimintaympäristön todellisia tarpeita, eli että poliisihallinnolla on myös omasta näkökulmastaan realistinen kyky suoriutua kaikista sille asetetuista yhteiskunnan kannalta tärkeistä tehtävistä.

Käytännössä edellä kirjoitettu tarkoittaa sitä, että poliisihallinnolla tulisi olla mahdollisuus tehdä omat strategiset valinnat ja priorisoinnit sen mukaan, mitkä tehtävät se organisaationa arvioi kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeimmiksi, ja mitä poliisin harkinnan mukaan tarvitaan niiden päämäärien saavuttamiseksi, jotka se on arvioinut myös oman menestyksensä ja organisaation tulevaisuuden kannalta keskeisiksi. Poliisihallinnon arviot toimintaympäristön vaatimuksista ja poliisihallinnon omat tarpeet tulee yhteensovittaa ja huomioida nykyistä paremmin strategiatyössä ja strategioissa, ja tarkoin suunnitellun ja harkitun strategisen suunnittelun kautta poliisihallinnon vaikuttamismahdollisuuksia poliisia koskeviin päätöksiin ja linjauksiin tulisi voida lisätä EU-tasolta lähtien.

2.2 Tutkimuskysymykset

Kuten edeltä käy ilmi, on tutkimuksen aihe erittäin ajankohtainen ja tärkeä muun muassa sen vuoksi, että nyky-yhteiskunnan poliisiin kohdistamat vaatimukset asettavat erityisiä haasteita ja vaatimuksia poliisihallinnon strategiatyölle ja poliisin strategioille. Vahvojen ja tarkoin harkittujen strategioiden kautta organisaatiolla on mahdollisuus tehdä rohkeita strategisia valintoja ja priorisointeja, ja siten mahdollisuus vaikuttaa ainakin jossain määrin omaan tulevaisuuteensa, kunhan strategiat saavuttavat niille tarkoitetun merkityksen ja arvostuksen, ja sellaisen strategisen painoarvon, joka niillä on haluttu saavuttaa muun muassa poliittisen vaikuttamisen ja organisaation sisäisen vaikuttamisen ja toiminnan ohjauksen näkökulmasta.

Koska strategisen suunnittelun ja strategioilla vaikuttamisen merkitys on nykypäivänä edellä kuvatulla tavalla korostunut, on tässä tutkimuksessa pyritty selvittämään millaista poliisihallinnon strategiatyö on tänä päivänä, ja millainen on poliisihallinnolle tyypillinen strategian valmisteluprosessi (strategiaprosessi), minkä jälkeen on mahdollista arvioida sitä, millä tavoin strategiatyökokonaisuutta voitaisiin kehittää, jotta se olisi nykyistä vaikuttavampaa, ja strategiat vaikuttavampia niin yhteiskunnan kuin organisaation itsensäkin kannalta.

”Millaista on poliisihallinnon nykypäivän strategiatyö” on siis tutkimuksen pääkysymys, minkä lisäksi tutkittavaa aihetta lähestytään seuraavien kysymysten kautta:

- Mitkä ovat sisäministeriön poliisisosaston ja Poliisihallituksen vastuut, tehtävät ja roolit strategiatyössä?
- Millainen on poliisihallinnolle tyypillinen strategiaprosessi: Miten prosessi saa alkunsa, kuka prosessia johtaa, millaisista vaiheista ja elementeistä prosessi koostuu, ketä prosessiin osallistuu ja miten asiantuntijuus prosessissa varmistetaan, miten valmistelutyö normaalisti etenee ja mitä muita piirteitä poliisihallinnolle tyypillisessä strategiaprosessissa on?
- Mitkä ovat strategiatyön ja tyypillisen strategiaprosessin vahvuudet ja heikkoudet?
- Mitä ongelmia ja haasteita poliisihallinnon strategiatyössä nykyisellään on?
- Mitkä ovat keskeisimmät poliisin toimintaa ohjaavat strategiat?
- Millä tavoin EU:n strategiat näkyvät suomalaisen poliisihallinnon strategioissa; miten EU-strategiat heijastuvat poliisihallinnon strategiatyöhön ja kansallisiin strategioihin?
- Miten poliisihallinnon strategiatyötä / strategiaprosessia voisi tulevaisuudessa kehittää?

2.3 Rajaukset

2.3.1 Strategiatyö sen laajassa merkityksessä

Strategiatyö voidaan käsittää laajemmassa tai suppeammassa merkityksessä riippuen siitä, miten laaja kokonaisuus organisaation strategiseen suunnitteluun, ohjaukseen ja johtamiseen kuuluvia toimia siihen katsotaan kuuluvaksi. Suppeimmillaan strategiатыön voidaan katsoa tarkoittavan organisaation strategioiden valmistelua ja laadintaa, jota sillä myös tässä tutkimuksessa tarkoitetaan.

Aunola ja Näsi ovat teoksensa alussa määritelleet strategiaproessin suppeassa mielessä koskemaan vain strategian laadintaa ja strategian budjetointia, minkä lisäksi he ovat myöhemmin teoksessaan pelkistäneet strategisen johtamisen kokonaisuuden strategian laadintaprosessiin ja strategian toimeenpanoprosessiin (Aunola & Näsi 2002, 20 ja 138).

Laajassa merkityksessä strategiатыöhön kuuluu Aunolan ja Näsin mukaan strategioiden laadintaa edeltävä strateginen organisointi ja suunnittelu suunnittelutyön varhaisimmista vaiheista lähtien, strategioiden täytäntöönpano mukaan lukien strategioihin liittyvä viestintä ja organisaation motivointi sekä strategian toteutumisen seuranta ja siitä raportointi, mitkä kaikki teesit on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle, joskin strategioiden täytäntöönpanoa sivutaan useammassa kohtaa siksi, että tutkimuksessa haastatellut asiantuntijat pitivät strategioiden täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia poliisihallinnon yhtenä suurimmista haasteista.

Laajassa merkityksessä poliisihallinnon strategiатыöhön kuuluu strategioiden ja erilaisten ohjausasiakirjojen laadinnan lisäksi muun muassa poliisin toiminnan ja talouden suunnittelu, tulossuunnittelu ja tulosohjaus, joista tulosohjauksella tarkoitetaan Virran mukaan niitä mekanismeja, joilla varmistetaan poliisin toiminnan tuloksellisuus, kun taas toiminnan ja talouden suunnittelu sisältää sekä toiminnallisten monivuotisten tulostavoitteiden asettamisen että pidemmän aikavälin resurssisuunnittelun. Tulostavoitteet konkretisoidaan ja jalkautetaan toiminnaksi vuosittaisissa tulosneuvotteluissa ja -sopimuksissa (tulossuunnittelu ja tulossopiminen) ja Virran mukaan nämä tavoitteet kytetään poliisin visioon ja strategiaan, joka kytkee tavoitteet puolestaan valtioneuvostotason päätöksiin. (Virta 2005, 16 ja 22) Täällä tutkimuksessa em. toiminnan ja talouden suunnitteluun liittyvät käytännön toimet on rajattu strategiатыölle annetun suppeamman merkityksen ulkopuolelle.

Tässä tutkimuksessa ei ole käsitelty myöskään organisaation mission ja vision määrittelemistä, vaikka ilman kelvollista missiota ja visiota strategiatyö ei voi olla kovin onnistunutta ja tehokasta. Mission ja vision määrittely on organisaation perustehtävä, miksi ko. tehtävän osalta tyydytään vain toteamaan, että strategiatyö tulee käynnistää organisaation mission ja vision määrittelyllä.

Myöskään ulkoisen toimintaympäristön analyysin, organisaation sisäisen analyysin ja muiden strategiaprosessin vaiheiden osalta erilaisia analyysitekniikoita ja muita työskentelymenetelmiä ei tässä tutkimuksessa käsitellä tarkemmin, vaikka toimintaympäristön analyysin merkitys korostuukin tutkimuksessa monessa kohtaa. Eli teoriaosuudessa tai asiantuntijahaastatteluissa ei ole pyritty löytämään vastausta esimerkiksi siihen, mitä tekniikoita poliisihallinto voisi toimintaympäristön analyysissä hyödyntää tai mitä tekniikoita se mahdollisesti jo hyödyntää strategiatyössä oikeanlaisten strategisten valintojen ja linjausten tekemiseksi.

2.3.2 Poliisihallintoa ohjaavien strategioiden sisällönanalyysi

Toinen rajaus koskee poliisihallinnon toimintaa ohjaavien keskeisten strategioiden sisältöä ja strategioiden sisällön laadun arviointia (strategioiden sisällönanalyysi, dokumenttianalyysi). Vaikka tutkimuksessa on esitelty suomalaisen poliisihallinnon toimintaa ohjaavat keskeisimmät ja tärkeimmät strategiat EU-tasolta lähtien, on tutkimuksen ulkopuolelle rajattu strategioiden keskinäisen linjakkuuden ja niiden sisällön tarkempi tutkimus sekä sisällön laadun arviointi.

Syynä tähän on muun muassa se, että strategiatyössä ja strategiaprosessissa riittää tutkittavaa menemättä syvemmälle poliisihallintoa ohjaavien strategioiden sisältöön, minkä lisäksi poliisihallinnon strategiaviidakko tarjoaa sellaisen määrän erilaisia ja eriasteisia strategioita ja muita ohjausasiakirjoja, että niiden sisällössä, sisällön laadussa ja strategioiden keskinäisessä linjakkuudessa ja johdonmukaisuudessa olisi tutkittavaa ja analysoitavaa erillisen tutkimuksen verran. Tutkimuksessa ei siis tehdä tarkempaa dokumenttianalyysia strategioiden osalta, vaan se jääköön myöhemmin mahdollisesti tehtävän jatkotutkimuksen aiheeksi.

Strategioista on sisällön osalta esitelty tarkemmin ainoastaan poliisin strategia, sillä sen rakenne ja sisältö kuvastavat jossain määrin myös poliisihallinnon strategiatyön nykytilaa ja strategiatyön sekä strategiaprosessin onnistuneisuutta.

2.3.3 Strategioiden täytäntöönpano ja strategioiden toteutumisen seuranta

On selvää, että strategia itsessään ei ole vielä mikään keino viedä organisaatiota menestykseen, vaan vähintään yhtä suuren panostuksen kuin strategian laadinta vaativat edellä esitetyt strategian toteutukseen, jalkauttamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät toimet, mihin tärkeään ja varsin laajaan kokonaisuuteen kuuluu muun muassa strategiasta viestiminen sekä organisaation sisällä, että organisaation ulkopuolelle.

Viestintään liittyy myös organisaation motivointi, joka on strategioiden jalkauttamisen toteutumisen edellytys, samoin kuin strategioiden jalkauttamisen ja toteuttamisen vaatimat koulutukselliset toimet. Myös raportointi on tärkeä strategioiden täytäntöönpanon ja toteutumisen seurantaan liittyvä toimi.

Itse asiassa strategian laadinta on usein jopa helpompi työvaihe kuin käytännössä saavuttaa menestyksekkäästi strategiassa asetetut tavoitteet, mistä syystä onnistuneen strategisen viestinnän ja strategioiden täytäntöönpanotoimien suunnittelu vaatii vähintään samanlaista asiantuntemusta ja panostusta kuin itse strategioiden laadinta, mistä syystä ko. kokonaisuudessa riittää tutkittavaa ja analysoitavaa yhtä lailla kuin strategian laadintaprosessissakin.

Myös asiantuntijahaastattelujen perusteella strategioiden täytäntöönpanossa, jalkauttamisessa ja toteuttamisessa on kyse hyvin laajasta, moniulotteisesta ja tärkeästä, ja samaan aikaan hyvin haastavasta ja vaikeasta kokonaisuudesta, johon myös poliisihallinnon ongelmat usein strategiatyön osalta kulminoituvat, mistä syystä em. täytäntöönpanokokonaisuus jätetään tämän tutkimuksen ulkopuolelle ja kyseisistä aihekokonaisuutta ehdotetaan yhdeksi tärkeäksi ja mielenkiintoiseksi jatkotutkimuksen aiheeksi.

Toki aihetta sivutaan pintapuolisesti tässäkin tutkimuksessa etenkin asiantuntijoiden kommenttien ja kokemusten muodossa, mutta sen lähempi ja yksityiskohtaisempi tarkastelu jätettäkään myöhemmän tutkimuksen varaan.

Strategioiden toteutumisen seuranta

Strategioiden täytäntöönpanoon liittyy olennaisena ja kiinteänä osana strategisten painopisteiden ja valintojen toteutumisen seuranta ja arviointi erilaisin laadullisin ja määrällisin mittarein, mikä on strategiseen johtamiseen keskeisesti liittyvänä kokonaisuutena myöskin erittäin tärkeä, koska ilman jatkuvaa seuranta ja onnistunutta mittaamista strategiatyö jää ikään kuin kesken, eikä strategioilla saavuteta varmasti sellaista hyötyä kuin silloin, kun toteutumista seurataan strategian toteutumista ja organisaation onnistumista tukevin mittarein, ja etenkin laadullisin mittarein.

Poliisihallinnossa jopa operatiivisen toiminnan mittaaminen ja arviointi on ollut poliisitoiminnan ja poliisityön erikoisluonteen vuoksi käytännössä hyvin haastavaa, mikä aiheuttaa valitettavasti sen, että strategisten tavoitteiden saavuttamisen mittaaminen on vielä hankalampaa, koska operatiivista toimintaa arvioivien, usein numeeristen ja määrällisten mittareiden sijaan käytössä tulisi olla mittareita, jotka kuvaavat strategisten eli usein varsin abstraktien tavoitteiden saavuttamista. Eli jotta strategian toteutumisen seuranta ja strategian päivittäminen olisi mahdollista, on organisaatiolla oltava käytössään onnistuneet mittarit, jotka kuvaavat ja mittaavat nimenomaan strategisten tavoitteiden ja päämäärien saavuttamista.

Koska strategian toteutumisen mittaaminen ja arviointi sekä strategian toteutumisen seuranta on edellä kuvatusta syystä myöskin oma laaja kokonaisuutensa, jätetään sekin tämän tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka haastatellut asiantuntijat toivat haastatteluissaan esiin näkemyksiään siitä, mitä haasteita ja ongelmia liittyy strategioiden toteutumisen seurantaan sekä strategisten tavoitteiden ja poliisitoiminnan laadulliseen mittaamiseen. Toki erityisen tärkeät asiantuntijoiden huomiot on tuotu esiin tutkimustuloksissa siitä huolimatta, että aihetta ei käsitellä sen tarkemmin.

2.4 Keskeiset käsitteet / keskeisten käsitteiden määrittely

Kuten yksi asiantuntijoista haastattelussaan totesi, lähtee strategiatyön ja sen onnistuneisuuden arvioinnin osalta kaikki liikkeelle sen perusasian määrittelemisestä, mitä strategialla tarkoitetaan. Strategian ja strategiatyön määritelmien pitääkin olla strategiatyötä tekeville selvät, jotta strategiatyö voi olla onnistunutta, mutta sen lisäksi määritelmät tulee ymmärtää koko organisaatiossa, jotta strategiatyöllä voidaan saavuttaa paras mahdollinen lopputulos.

Ymmärryksen lisäämisessä olennaista on strategiatyöhön liittyvien käsitteiden johdonmukainen ja yhdenmukainen käyttö kaikilla organisaation tasoilla.

Edellä kirjoitettuun liittyen myös toinen asiantuntijoista esitti haastattelunsa aluksi tärkeän ja olennaisen kysymyksen - mitä strategiayöllä tarkoitetaan? Myös em. kysymys korostaa käsitteiden määrittelyn tärkeyttä ja kuvastaa osin myös strategiayön nykytilaa poliisihallinnossa; sen parantamiseksi on paljon tehtävää lähtien yhteisten käsitteiden määrittelystä ja ymmärryksen lisäämisestä sen suhteen, mitä strategialla tarkoitetaan, mitä strategiayö ylipäätään on, ja mitä hyötyä strategioista ja strategiayöstä on organisaatiolle.

Tämän tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat strategia, strategiayö, strategiaprosessi ja strateginen johtaminen. Strategiayön kannalta keskeisiä ja tärkeitä käsitteitä on toki paljon muitakin, mutta tässä tutkimuksessa on tyydytty esittelemään ne käsitteet, jotka ovat keskeisiä etenkin poliisihallinnon strategiayön kannalta. Tässä luvussa em. käsitteille on pyritty löytämään selkeä, käytännönläheinen ja ymmärrettävä hallintotieteellinen määritelmä.

Kamensky, Kivilahti, Kosonen, Laamanen, Laine ja Lindell (Laamanen ym. 2005) ovat laatineet kattavan teoksen strategiseen johtamiseen liittyvistä käsitteistä. Kirjoittajien mukaan käsitteiden määrittely on erittäin tärkeää siksi, että yhteinen ymmärrys keskeisimmistä strategiakäsitteistä vaikuttaa siihen, miten strategiaprosessin tuloksena syntyneitä strategioita tulkitaan ja miten hyvin sitä pystytään viemään organisaatiossa eteenpäin; kommunikaatio- ja motivaatio-ongelmat ovat keskeisimpiä strategian toteutuksen epäonnistumiseen vaikuttavia tekijöitä ja yhteinen kieli mahdollistaa organisaation osallistumisen ja muun muassa palautteen antamisen strategian toimivuudesta organisaation johdolle. (Laamanen ym. 2005, 13-14)

Myös Tervosen mukaan epämääräinen strateginen ajattelu ja ylimalkainen käsitteiden käyttö ovat strategisen suunnittelun ja johtamisen keskeisiä pulmia. Olennaista Tervosen mukaan on yhtenäisen käsitejärjestelmän luominen ja ennen strategian laadintaa käytävä keskustelu käsitteistä. (Tervonen 2003, 13 ja 52)

2.4.1 Strategian määritelmä

Koska strategia on tämän tutkimuksen yksi tärkeimmistä käsitteistä, on sille pyritty löytämään useampi sellainen käytännönläheinen ja ymmärrettävä määritelmä, jonka kautta strategian tehtävä ja merkitys poliisihallinnon näkökulmasta olisi paremmin hahmotettavissa ja ymmärrettävissä.

Freedmanin mukaan strategia on yksi käytetyimmistä ja väärinkäytetyimmistä termeistä, mikä näkemys osuu myös suomalaiseen poliisihallintoon, jossa edellä kerrotusti strategiatyöhön liittyvien käsitteiden käyttö on epäyhtenäistä ja epäjohdonmukaista ja siten aiheuttaa haasteita strategiatyölle ja strategiselle ohjaukselle. Freedmanin mukaan strategia merkitsee niitä valintoja, jotka määrittävät organisaation toiminnan luonteen ja suunnan, ja organisaation valinnat liittyvät siihen, mitä palveluja tarjotaan ja mitä ei, ja mitä markkinoita palvellaan ja mitä ei. (Freedman 2003, 2)

Virran mukaan strategian määritelmä on koko strategiakäsitteistön ydin ja myös hän näkee strategian valintoina, jotka auttavat organisaatiota uudistumaan ja menestymään muuttuvassa toimintaympäristössä; valinnat vievät organisaatiota kohti valittua tavoitetta (Virta 2005, 14).

Suominen puolestaan kirjoittaa, että strategia on käytännön toimeenpanon lähtökohtien ja tavoitteiden asettamista sekä käytännön ohjaamista, ja strateginen suunnittelu hallinnon tulevaisuuden ja tulevan työn suunnittelua (Suominen 1999, 353-354).

Laamasen ym. mukaan strategia tarkoittaa suunnitelmaa ja toimenpiteitä, joiden avulla organisaation rajalliset resurssit kohdistetaan tunnistettuihin tavoitteisiin (Laamanen ym. 2005, 25), mikä määritelmä kuulostaa sellaiselta, joka tulisi poliisihallinnossakin strategialle antaa, koska poliisihallinnossa organisaation jatkuvasti vähenevien resurssien kohdentaminen keskeisimpiin ydintoimintoihin on korostunut, samoin kuin rohkeiden valintojen tekeminen sen osalta, mitkä ovat näitä ydintoimintoja.

Se, miten nämä ydintoiminnot tunnistetaan, ja kenen tehtävä niiden määrittelemisen on, on poliisihallinnon kannalta myös erittäin merkityksellistä, koska poliisi itse ei pysty kyseisiä valintoja vielä nykypäivänä tekemään.

Edelliseen liittyen Laamasen ym. teoksessa on todettu, että yksi keskeisistä strategia-käsitteeseen liittyvistä pohdinnoista jo 1970-luvulla on ollut, kuuluvatko tavoitteet strategiaan vai tehdäänkö strategia tavoitteiden saavuttamiseksi, mihin kysymykseen ei Laamasen ym. mukaan koskaan saatu yksimielistä vastausta, joskin vallitseva näkemys on, että tavoitteet ovat osa strategiaa, eikä strategia ole pelkästään tavoitteiden saavuttamisen väline (Laamanen ym. 2005, 35). Näin ollen poliisihallinnon strategiatyössäkin ollaan menossa oikeaan suuntaan, koska organisaation omia tavoitteita ja valintoja on ryhdytty rohkeammin ja selkeämmin kirjoittamaan strategian muotoon.

Koska tämän tutkimuksen yhtenä tavoitteena on helpottaa yhteistä käsitteenmuodostusta poliisihallinnossa, on tärkeää tehdä ero strategian ja ohjelman välille: Strategia on pitkän ja keskipitkän aikavälin kehittämisprosessi, kun taas ohjelma on operatiivinen lyhyen / keskipitkän aikavälin kehittämissuunnitelma. Strategia reagoi ympäröivään maailmaan ja uudistuu etenemisen myötä, kun taas ohjelman rakenne ja tavoitteet pysyvät muuttumattomina. Strategian suuria linjoja muutetaan harvoin, mutta uusia keinoja etsitään jatkuvasti ja toteutuksessa korostuvat valinnat, keinot ja linjaukset, kun taas ohjelman tavoitteet ovat ylimalkaisia ja ohjelma voi toteuttaa jotain osaa strategiasta. (Laamanen ym. 2005, 198)

Edellä kuvattu ero on erittäin tärkeä ymmärtää myös poliisihallinnossa, sillä asiantuntijoiden haastattelujen perusteella yksi suurimmista haasteista ja ongelmista poliisihallinnon strategiatyössä on ollut mm. epäyhtenäisestä käsitteiden käytöstä johtuen se, että strategioiksi on nimetty sellaisia ”alemmantasoisia” (ohjaus)asiakirjoja ja täytäntöönpano-ohjelmia, joita ei ole strategioiksi tarkoitettu, vaan jotka ovat nk. operatiivista ohjelmajohtamista, mikä on ollut omiaan tekemään poliisihallinnon strategiatyöstä jäsentymätöntä ja osin epäjohdonmukaista. Samasta syystä myös poliisihallinnon strategiakokonaisuutta voi kutsua osin epäjohdonmukaiseksi ja sekavaksi.

Tervosen mukaan strategia on väline, jolla katsotaan asioita pidemmällä aikavälillä ja määritellään kuinka päästään vision osoittamaan tavoitteeseen (Tervonen 2003, 54).

2.4.2 Strategiatyön ja strategiaprosessin määritelmät

Kuten tämän tutkimuksen johdannossa on kirjoitettu, voidaan strategiatyö käsittää suppeammassa tai laajemmassa merkityksessä sen mukaan, miten laajasti organisaation strategisen ohjauksen ja strategisen johtamisen eri osa-alueita ja toimintoja siihen katsotaan kuuluvaksi.

Esimerkiksi poliisihallinnon strategiatyöhön kuuluu sen laajassa merkityksessä myös talouden ja toiminnan suunnittelu sekä tulosohjaus tulossuunnitteluasiakirjoineen ja tulosopimuksineen, mutta tässä tutkimuksessa strategiatyölle käsitteenä on annettu strategisen johtamisen koko ulottuvuuden ja aiheen moniulotteisuuden ja laajuuden vuoksi varsin suppea merkitys tarkoittaen sillä poliisihallinnon strategioiden valmistelua ja laadintaa, mistä syystä strategiatyölle on pyritty etsimään myös em. rajausta tukevia määritelmiä.

Aunola ja Näsi ovat määritelleet strategiaprosessin suppeassa mielessä koskemaan vain strategian laadintaa ja strategian budjetointia. Tosin heidän mukaan strategiaprosessi -käsitteeseen törmää sekä sen em. suppeassa muodossa että sen laajemmassa muodossa, jolloin siihen katsotaan kuuluvaksi myös organisointi, viestintä, motivointi ja raportointi, mikä kokonaisuus määrittelee heidän mukaansa koko strategisen johtamisen käsitteen. (Aunola & Näsi 2002, 20)

Laamanen ym. ovat määritelleet vision näkemykseksi siitä, minne organisaatio on menossa; tulevaisuuden kuvaksi, joka perustuu johdon ymmärrykselle organisaation tulevaisuuden toimintaympäristöstä ja siinä tavoitellusta strategisesta asemasta. Visiolla oikein kommunikoituna on vahva ohjaava vaikutus ja se on strategiatyön keskeinen elementti. (Laamanen ym. 2005, 116)

Myös Tervosen mukaan visio on strategisen rakenteen ydin, strategian rakennetta ylläpitävä tekijä ja strategian keskeisin elementti, joka kytkee yhteen toimintaympäristön ja strategianmuodostajan tavoitteet. Vision tulisi olla viitekehys, joka määrittää organisaation perussuunnan, mutta Tervosen mukaan julkisten toimijoiden strategioista on usein vaikea löytää visiota toiminta-ajatusten, tavoitteiden ja strategioiden muodostamasta vyyhdestä, mistä syystä visio tulee laatia huolella mieltien tarkoin sen sanamuotoa, sanojen merkitystä ja vision luomaa mielikuvaa.

”Visio näyttää strategialle suunnan ja ohjaa sen toteutumista, mistä syystä sen on oltava pelkistetty ja ilmaistava asiat voimakkaasti ja ymmärrettävästi; visiossa tulee välttää maailmoja syleileviä latteuksia ja siinä tulee näkyä mahdollinen, mutta vielä saavuttamaton tila; liian yleisluontoisilta visioilta puuttuu ohjausvoima.” Vision pitäisi olla voimavaroja kokoava ja suuntaava ja samalla sitouttava. Kansalaisten pitäisi päästä vaikuttamaan visioon, ja ministeriöillä pitäisi olla strategisen johtajan rooli. (Tervonen 2003, 71-79)

Lukkarila määrittelee mission organisaation elämäntehtäväksi ja vision tulevaisuuden tahtotilaksi (Lukkarila 2015, 19), mikä on varsin pelkistetty määritelmä missiolle ja visiolle.

Virran mukaan strategiatyöllä tarkoitetaan toiminta-ajatuksen (missio) ja arvojen määrittelyä, toimintaympäristön analysointia, pitkän aikavälin tavoitteiden (visio) täsmentämistä ja niihin liittyvien strategioiden valintaa, ja strategiatyön onnistumiseen vaikuttaa mm. se, miten suunnitelmallista strategiatyö on, miten hyvin sen ohjaus onnistuu, miten hyvin kommunikointi avainryhmille onnistuu, miten laajasti avainryhmät ja johto tukevat kehittämistyötä ja miten yhtenäisesti käsitteistö omaksutaan (Virta 2005, 15). Eli myös Virran em. määritelmät korostavat yhtenäisen ja yhteisesti ymmärretyn strategiäkäsitteistön merkitystä.

2.4.3 Strateginen suunnittelu, ohjaus ja johtaminen käsitteinä

Laamasen ym. mukaan strateginen johtaminen viittaa kaikkiin niihin johtamisen prosesseihin, joilla luodaan strateginen visio, asetetaan tavoitteet, rakennetaan strategia, jalkautetaan ja toteutetaan se, ja lopulta laitetaan alulle tarpeellisia muutoksia visiossa, tavoitteissa, strategiassa ja niiden toteuttamisessa. Em. viimeistä vaihetta, jossa arvioidaan strategian toimivuus ja riittävyys asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä hahmotetaan strategian mahdolliset muutostarpeet, Laamanen ym. kutsuvat strategiseksi suunnitteluksi, vaikka käsite johtaa helposti siihen olettamukseen, että kyseessä on strategiatyön ja -prosessin ensimmäinen vaihe, jossa arvioidaan strategian tarve arvioidaan ja strategian valmistelu käynnistetään. (Laamanen ym. 2005, 101 ja 107)

Strateginen johtajuus pitää loogisesti sisällään kaikkien edellä mainittujen vaiheiden johtamisen, eli strategisen vision ja mission muodostamisen sekä strategiaproessin, osaamisen ja muutoksen johtamisen. Se on siis aktiivista suunnan näyttämistä ja tarkoituksen antamista toiminnalle käsittäen innostamisen ja esteiden voittamisen vision saavuttamiseksi. Laamanen ym. korostavat strategiaprosessissa henkilöstön osallistumisen merkitystä. (Laamanen ym. 2005, 45 ja 101)

Virran mukaan strateginen ohjaus ja suunnittelu tarkoittaa pitkän aikavälin tavoitteiden asettamista, kun taas strateginen johtaminen on johtamista, jossa erityistä huomiota kiinnitetetään selviytymiseen muuttuvassa toimintaympäristössä (Virta 2005, 5). Eli myös Virta korostaa strategisessa johtamisessa toimintaympäristön jatkuvaa tarkastelua, ja strategisen johtamisen tulisi perustua visioon siitä, mitä tulevaisuudessa tavoitellaan. Realistisen vision laadinta puolestaan edellyttää konkreettista toimintaympäristön analyysiä, ja parhaimmillaan visio ohjaa päivittäistä päätöksentekoa (Virta 2005, 26).

Edellä esitetty määritelmä on poliisihallinnon näkökulmasta ensiarvoisen tärkeä, koska strategisen johtamisen merkitys on korostunut ja vision merkitys konkreettisenä toiminnan ohjaajana on organisaation menestymisen edellytys. Asiantuntijahaastattelujen perusteella poliisihallinnon nykyinen visio on niin abstrakti ja laaja, ja tavoitteeltaan epärealistinen, että sillä ei ole poliisihallinnon päivittäisen toiminnan kannalta valitettavasti minkäänlaista ohjaavaa merkitystä.

Aunola ja Näsi kytkevät strategisen johtamisen ja strategiaprosessin käsitteet yhteen ja kirjoittavat, että strateginen johtaminen viittaa prosessimalliin, joka suunnittelun, organisoimisen, viestinnän, motivoimisen ja valvonnan kautta ”käsittelee” strategiaa. Prosessille on ominaista ohjeistus, aikataulutus, kurinalaisuus ja dokumentointi, jotka kokonaisuutena muodostavat strategisen johtamisen käsitteen. (Aunola & Näsi 2002, 16 ja 20)

Tervosen mukaan strategisen johtamisen tulee olla määrätietoista, tavoitehakuista ja taitavaa kokonaisuuksien hallintaa, ja siinä pitää huomioida ”ympäröivät realiteetit ja reunaehdot sekä varautua odottamattomiin yllätyksiin”. Tervosen mukaan tahto on sovittava todellisuuteen ja hän peräänkuuluttaa joustavia johtamismalleja, jotka ottavat huomioon toimintaympäristön vaikutukset. Joustavan strategian rakentaminen on keskeistä erityisesti epävarmassa ympäristössä. (Tervonen 2003, 245-246)

2.4.4 Muita strategiatyöhön liittyviä käsitteitä

Strateginen painoarvo kuvaa sitä merkitystä, joka strategialla on tai sille annetaan hallinnon eri tasoilla. Jos esim. strateginen painoarvo on suuri valtakunnantasolla, mutta vähäinen poliisilaitostasolla, voi syntyä strateginen kuilu, mikä voi johtua esimerkiksi siitä, että strategian jalkauttaminen on epäonnistunut, tai sitä ei ole tapahtunut lainkaan. Priorisoimalla strategian painoarvoa korostetaan ja sen toimeenpanoon kiinnitetään enemmän huomiota. (Virta 2005, 8-9)

Strateginen liikkumavara tarkoittaa sitä, missä määrin paikallistasolla on mahdollisuus ja tarkoitus toteuttaa valtakunnan tason strategioita sinällään ja missä määrin paikalliseen ”strategiaan” on mahdollisuus sisällyttää aluespesifejä prioriteetteja jopa valtakunnan tason prioriteettien sijaan. Ylätason liian operatiivinen tavoitteenasettelu voi poissulkea liikkumavaran, ja jos strateginen liikkumavara paikallistasolla on liian vähäinen, ei synny strategista johtamista. (Virta 2005, 9)

Strategiset rajoitteet (esim. budjetti) määrittelevät vältettäviä toimintoja, mistä syystä niiden tunnistaminen ja niistä tiedottaminen ja keskusteleminen voi toimia priorisoinnin perusteena (Virta 2005, 10). Tämä käsite on poliisihallinnon näkökulmasta erityisen ajankohtainen ja tärkeä, sillä budjettijärjestelmä luo huomattavan strategisen rajoitteen, joka ei vielä näy riittävästi poliisihallinnon strategioissa. Tutkimuksessa haastatellut asiantuntijat korostivat tällaisten rajoitteiden tunnistamista ja etenkin niistä tiedottamista ja keskustelemista, ja poliisihallinnolta peräänkuulutettiin rohkeutta tehdä jopa yhteiskunnan kannalta kielteisiä valintoja ja priorisointeja, jos rajoitteet niin edellyttävät, eikä esim. poliittisia päätöksiä tehdä rajoitteiden poistamiseksi.

Strategiset tavoitteet ja päämäärät ilmaisevat sen, mitä halutaan saada aikaan ja milloin, mutta ne eivät kerro, miten tulokset saadaan aikaan (Laamanen ym. 2005, 82).

Strateginen päätöksenteko ja strategiset päätökset määrittävät organisaation suunnan ja menestymismahdollisuudet ennustettavien, ennustamattomien ja tuntemattomien muutosten edessä, joita kaikkia tapahtuu organisaation toimintaympäristössä. Strateginen päätöksenteko edellyttää analysoitua tietoa oikeiden johtopäätösten tekemiseksi, ja strategisen analyysin avulla pyritään ymmärtämään organisaation strateginen asema toimintaympäristön, resurssien, osaamisen, sidosryhmien odotusten ja vaikutusvallan näkökulmasta. Strateginen ketteryys puolestaan tarkoittaa organisaation kykyä muuttaa toimintaansa ympäristön niin vaatiessa. (Laamanen ym. 2005, 97-99)

Myös Aunola ja Näsi ovat käsitelleet strategista analyysia ja heidän mukaan se käsittelee organisaation strategisen aseman tunnistamista ja ymmärtämistä, ja tavoitteena on muodostaa näkemys tärkeimmistä tulevaisuuteen ja sitä kautta strategian valintaan vaikuttavista tekijöistä. Strategisen analyysin kolme päänäkökulmaa ovat ympäristö (uhat ja mahdollisuudet), organisaation resurssit (strateginen kyvykkyys, organisaation vahvuudet ja heikkoudet) ja sidosryhmien odotukset. (Aunola & Näsi 2002, 38-39)

Strateginen toimenpide tarkoittaa organisaation resurssien merkittävää sitomista ja käyttöä strategiaa toteutettaessa, ja ko. toimenpiteet ovat sellaisia, että niitä on yleensä vaikea peruuttaa jälkeensä (Laamanen ym. 2005, 97).

Strateginen kyvykkyys tarkoittaa puolestaan organisaation tehokkuutta ja kykyä tukea valittua strategista suuntaa; se tarkoittaa sitä, missä määrin organisaation määrälliset ja laadulliset voimavarat riittävät toteuttamaan asetetut strategiset tavoitteet (Laamanen ym. 2005, 57).

2.5 Alan aiempi tutkimus

Virran teos ”Tavoitteena turvallisuus” (2005) on käsitellyt jossain määrin suomalaisen poliisihallinnon strategiatyötä; kirjassa esitellään mm. poliisihallinnon hankkeita, joiden tavoitteena on ollut strategisen ohjauksen ja johtamisen terävöittäminen. Virran teoksessa todetaan, että ”kehittämishankkeiden yhtenä lähtökohtana toiminut poliisihallinnon strategisen ohjauksen ja arvioinnin kehittämistyöryhmä suositti jo v. 1999, että SM:n poliisiosaston tulisi ottaa vahvempi ote poliisin strategisessa ohjauksessa”, mikä tavoite ja suositus on yhä asiantuntijahaastattelujen perusteella toteutumatta, mikä saa vakavasti kysymään, miksi tilanne strategisen ohjauksen osalta on sellainen kuin se on, vaikka kyseinen suositus on tehty jo 1990-luvun lopussa?

Teoksensa johtopäätöksissä (Virta 2005, 95-96) Virta on esitellyt poliisihallinnon noin viisi vuotta kestäneen kehittämisjakson tavoitteita, joita oli asetettu eri hankkeissa strategiseen ohjaukseen ja johtamiseen liittyen. Virran mukaan tavoitteet ovat toteutuneet seuraavilta osin:

- Johtaminen perustuu vahvistettuun visioon ja strategiaan
- Strategian painotukset arvioidaan vuosittain
- Strategista ohjausta vahvistetaan ja selkeytetään

Virran teoksen mukaan hankkeissa nousi esiin myös strategisen painoarvon ja strategiakuilun problematiikka; strategisen painoarvon osalta priorisoinnin puute oli poliisin strategisen ohjauksen ja tulosohtauksen heikko kohta, kun taas strategiakuilu oli hieman kaventunut, koska strategisen ohjauksen ja tulosohtauksen eri ulottuvuudet oli integroitu yhden johtamisjärjestelmän alle. Strateginen liikkumavara ei ollut Virran mukaan lisääntynyt, koska ministeriö oli lisännyt ohjausotetta operatiivisissakin asioissa, vaikka ohjauksen pitäisi olla yleisiä linjauksia ja niiden priorisointia koskevaa. Strategista liikkumavaraa pitäisi olla Virran mukaan etenkin paikallistasolla. (Virta 2005, 96)

Vaikka Virran teoksessa kirjoitetaan yllä esitettyjen strategiseen ohjaukseen ja johtamiseen liittyvien tavoitteiden toteutuneen, on niiden toteutumista ainakin osin syytä epäillä ja kyseenalaistaa tässä tutkimuksessa haastateltujen asiantuntijoiden kokemusten ja näkemysten perusteella, mistä syystä muun muassa em. näkemyksiä verrataan tämän tutkimuksen tuloksiin luvussa 6.2.

Ahlstrand, Lampel ja Mintzberg käsittelevät teoksessaan ”Strategy safari” erilaisia lähestymistapoja ja koulukuntia, joita strategiatyö ja strateginen johtaminen voi edustaa. Virta on teoksessaan ”Tavoitteena turvallisuus” todennut suomalaisen poliisihallinnon strategiatyön edustavan visionääristä koulukuntaa, mistä syystä tämän tutkimuksen yhtenä tavoitteena on ollut selvittää onko tilanne tänä päivänä yhä sama, eli vieläkö visionäärisen koulukunnan opit kuvastavat poliisihallinnon strategiatyötä. Ahlstrandin, Lampelin ja Mintzbergin lähestymistapoja on käsitelty yksityiskohtaisesti alaluvussa 4.1.4 ja luvussa 6.2 on johtopäätökset siitä, mitä koulukuntaa poliisihallinnon strategiatyö tänä päivänä tämän tutkimuksen perusteella edustaa.

Poliisihallituksen resurssiyksikön päällikkö Jyrki Wasastjerna toi haastattelussaan esiin toisenlaisen näkemyksen; Wasastjernan mukaan poliisihallinnon strategiatyö on perinteisesti edustanut evolutionääristä koulukuntaa, mikä näkemys on myös otettu tässä tutkimuksessa tarkasteluun. Tutkimuksessa on siis pyritty selvittämään, onko jompi kumpi edellä esitetyistä näkemyksistä yhä paikkansa pitävä, eli kuvastaako joko visionäärisen tai evolutionäärisen koulukunnan näkökulmat ja opit tämän päivän poliisihallinnon strategiatyötä, vai onko tilanne kenties se, että poliisihallinnon strategiatyö edustaa nykypäivänä jotain täysin muuta koulukuntaa. Vertailtavista koulukunnista ei ainakaan ole pulaa, sillä kuten Päivi Eriksson kirjoittaa artikkelissaan ”Mitä strategia on? - ja onko vastauksella mitään merkitystä?”, on strategisen johtamisen lähestymistapoja jaoteltu kolmeen (Knights & Morgan 1991), neljään (Whittington 1993) ja jopa kymmeneen ajatussuuntaan / koulukuntaan (Mintzberg ym. 1998) (Eriksson 1999,283).

EU:n säännösten ohjausvaikutusta ja heijastumista kansallisiin strategioihin on käsitelty puolestaan Erkki Hämäläisen Poliisiammattikorkeakoululle (Polamk) vuonna 2009 laatimassa tutkimuksessa ”Eurooppalaistuva lainvalvonta: Euroopan Unionin järjestäytyneen rikollisuuden torjuntapolitiikan toteutuminen Suomessa”, missä tutkimuksessa arvioidaan, millainen rooli EU:n poliisiyhteistyötä koskevien säännösten täytäntöönpanolla on lainvalvontaviranomaisten hallinnollisessa ohjauksessa, johtamisessa ja koulutuksessa, ja miten EU-oikeuden instrumenttien täytäntöönpanoa on edistetty rakenteellisin ja teknisin järjestelyin.

Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan sitä, miten EU:n poliisiyhteistyötä koskevien säännösten täytäntöönpano näkyy lainvalvontaviranomaisten käytännön operatiivisessa toiminnassa ja miten säännökset muuttavat poliisin toimintatapoja. Hämäläisen mukaan muodollinen täytäntöönpano on säädösten tasolla toteutettu Suomessa hyvin, mutta poliisitoiminnan ohjauksen näkökulmasta ja käytännön tasolla vajavaisesti.

Myös Jyrki Wasastjerna Tampereen Yliopistolle vuonna 2000 laatimassa pro gradu -tutkielmassa ”Kohti hallittua kansainvälistä yhteistoimintaa - Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kansallisen tason strateginen suunnittelu ja yhteensovittaminen vuosituhaten vaihteessa” on käsitelty poliisin strategista suunnittelua ja johtamista keskittyen poliisin kansainvälisen ja kansallisen yhteistoiminnan yhteensovittamiseen. Tutkimuksessa on selvitetty mm. sitä, millainen strateginen lähestymistapa soveltuu parhaiten poliisin kv. yhteistoiminnan suunnitteluun ja johtamiseen, ja millaisia mahdollisuuksia poliisin kv. yhteistoiminnan strategiseen tarkasteluun ylipäätään on; miten strategiaa on toteutettava ja miksi, mitä lisäarvoa strategisella lähestymistavalla saavutetaan, miten asetettuihin tavoitteisiin voitaisiin päästä ja miten strategian tulisi ohjata toimintaa pidemmällä aikavälillä. (Wasastjerna 2000, 26-27)

Wasastjerna tutkimus etsi vastausta mm. kysymykseen millaisia mahdollisuuksia strategiat voivat tarjota apuvälineiksi poliisin kv. yhteistoiminnan suunnittelulle ja johtamiselle, ja sitä kautta kv. yhteistoiminnan kansalliselle yhteensovittamiselle, ja tutkimuksen tavoitteena oli esitellä strategisen ajattelun ja suunnittelun käyttökelpoisuuksia poliisin kv. yhteistoiminnan monimuotoisuuden hallintaan (Wasastjerna 2000, 27-28). Tutkimuksen tuloksissa todetaan, että poliisin kv. yhteistoimintaan tarvitaan nykyistä selkeämpi strateginen ote, ja että toiminnalle on luotava selkeät pelisäännöt; kv. yhteistoimintaa tulisi suunnitella ja johtaa strategisesti (Wasastjerna 2000, 70).

Tutkimuksen johtopäätöksissä puolestaan todetaan, että poliisin kv. yhteistoiminnan strateginen suunnittelu ja johtaminen ei saisi olla yksin poliisin ylijohdon tehtävänä, vaan että strategista suunnittelua tulisi toteuttaa kv. yhteistoiminnan kansallisten toimijoiden yhteistyössä ja sen tulisi olla kytköksissä poliisitoiminnan muihin osa-alueisiin ja palvella poliisitoiminnan yhteistä päämäärää (Wasastjerna 2000, 120).

Wasastjerna arvioi, että strategisesti toimimalla toimintaa kyettäisiin kehittämään taloudellisesti ja tuottavalla tavalla vaikuttavamaksi, minkä lisäksi strategisella toiminnalla arvioitiin olevan kytkentöjä myös toimintojen laadunvarmistukseen. ”Strategian tulisi olla läpinäkyvä ja herkkä toimintaympäristön antamille muutosimpulsseille, mikä edellyttää tiettyä elastisuutta. Selkeänä tulevaisuuteen tähyävänä ja visioon perustuvana strategian tulisi olla myös riittävän jämäkkä, muttei byrokraattinen ja jäykkä”. (Wasastjerna 2000, 123- 124)

Lisäksi Wasastjerna kirjoittaa, että ”jos poliisin kv. yhteistoiminnalle halutaan luoda yksi kokonaisvaltaisuusluonteinen strategia, näyttäisi se mahdolliselta ainoastaan sillä edellytyksellä, että lähtökohdaksi otetaan vain tietyn strategisen suunnan määrittäminen ja annetaan poliisiorganisaation yksiköille riittävästi tilaa ja edellytyksiä muokata sen pohjalta omia toimintasektoreitaan koskevia strategioita, jolloin kansallinen poliisin kv. yhteistoimintaa koskeva strategia muodostuu sateenvarjotyypiseksi, ylijohdon tahdonilmaisuksi poliisin kv. yhteistoiminnan suunnasta, päämäärästä ja aikataulusta”. (Wasastjerna 2000, 120)

Kansainvälistä tutkimustietoa poliisin strategiseen johtamiseen ja poliisin strategiatyöhön liittyen on löydettävissä esimerkiksi seuraavista poliisialaa käsittelevistä tieteellisistä aikakausjulkaisuista:

- Policing: An International Journal of Police Strategies & Management
- International journal of law, crime and justice
- Police Practice and Research

Alla onkin lueteltu muutamia esimerkkejä sellaisista em. tieteellisten aikakausjulkaisujen poliisitoimintaa koskevista artikkeleista, jotka käsittelevät mm. strategiaan sitoutumista, strategista analyysiä, strategisen tiedon hyödyntämistä johtamisessa ja strategioiden täytäntöönpanoa, mitä aiheita myös tämä tutkimus käsittelee tai vähintäänkin sivuaa pintapuolisesti. Artikkeleiden sisältöä ei käsitellä tässä tutkimuksessa sen tarkemmin, ne toimivat vain käytännön esimerkkinä siitä, millaista aihetta tai aihepiiriä käsittelevää kansainvälistä tutkimustietoa on löydettävissä.

- Factors affecting strategy commitment to community-oriented policing (COP) among South Korean police officers
- A problem-oriented approach to the production of strategic intelligence assessments
- Managing strategic knowledge in policing: do police leaders have sufficient knowledge about organisational performance to make informed strategic decisions?
- The Delphi method: A powerful tool for strategic management
- Organizational structure as predictor of intelligence strategy implementation in policing
- The Chicago Alternative Policing Strategy: A reassessment of the CAPS program

3 Tutkimusmenetelmät ja aineistojen kuvaus

3.1 Tutkimusmenetelmä – Haastattelututkimus

Tutkimusmenetelmänä tässä empiirisessä tutkimuksessa on haastattelututkimus; poliisihallinnon strategiatyön nykytilan arviointi ja poliisihallinnolle tyypillisen strategiaprosessin mahdollisimman tarkka ja yksityiskohtainen kuvaus puolistrukturoituina toteutettujen asiantuntijahaastattelujen pohjalta.

Haastatteluja voi kutsua myös teemahaastatteluiksi, sillä vaikka alkuperäisen suunnitelman mukaan haastatteluissa oli tarkoitus edetä tarkkojen ennalta suunniteltujen haastatteluteemojen mukaan esittäen kaikille haastateltaville täsmälleen samat haastattelukysymykset samassa teemojen mukaisessa järjestyksessä, muovautuivat haastattelutilanteet ja -kysymykset lopulliseen muotoonsa vasta haastattelutilanteissa sen mukaan, millä tavoin ja miten perusteellisesti haastateltavat kysymyksiin vastasivat, ja millaisia ajatuksia, kokemuksia ja näkemyksiä haastateltavat toivat haastattelutilanteissa esiin.

Tehtyjen asiantuntijahaastattelujen osalta tutkimusmenetelmänä on haastatteluanalyysi; tarkasti litteroitu haastatteluaineisto teemoiteltiin, jäsennettiin ja ryhmiteltiin mahdollisimman loogisiin kokonaisuuksiin ennalta mietittyjen haastatteluteemojen ja haastattelukysymyskokonaisuuksien mukaan haastatteluaineiston yksityiskohtaisempaa tarkastelua ja analysointia varten. Se, miten ja miksi em. tutkimusmenetelmään päädyttiin, perustellaan luvussa 3.2, ja asiantuntijahaastattelujen käytännön toteutusta ja kerätyn aineiston käsittelyä kuvataan seuraavassa luvussa 3.3.

Puolistrukturoituina toteutetut ja myöhemmin litteroidut asiantuntijahaastattelut ja poliisitoiminnan ohjauksen ja poliisihallinnon strategiatyön näkökulmasta keskeisimpien strategia-asiakirjojen (dokumenttiaineisto) kokoaminen ovat siis tutkimuksen tiedonkeruumenetelmät ja asiantuntijoiden haastatteluilla koottu aineisto keskeinen tutkimusaineisto tärkeimpien poliisihallintoa ohjaavien strategioiden ohella. Tieto siitä, mitkä ovat poliisihallinnon kannalta tärkeimmät strategiat ja muut ohjausasiakirjat, perustuu em. asiantuntijahaastatteluihin eli poliisihallinnon strategiatyöhön viime vuosina osallistuneiden asiantuntijoiden esiin tuomiin näkemyksiin siitä, mitkä strategiat ovat strategiatyön ja siten myös tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeisimmät ja tärkeimmät.

Tutkimuksessa kartoitettiin poliisihallinnon omat strategiat, poliisihallinnon ohjaukseen vaikuttavat kansalliset strategiat ja muut ylätason ohjausasiakirjat sekä strategiatyöhön ja strategioihin heijastuvat EU-tason strategiat, mutta strategioiden osalta sisällönanalyysi / dokumenttianalyysi eli muun muassa strategioiden keskinäisen linjakkuuden ja sisällön laadun arviointi rajattiin tämän tutkimuksen ulkopuolelle, sillä strategiatyön nykytilan ja strategiaprosessin kuvaamisessa tuntui olevan riittävästi aineistoa yhteen tutkimukseen.

Ainoastaan poliisin strategian sisältöä kuvataan tässä tutkimuksessa hieman yksityiskohtaisemmin, sillä se on ensimmäinen yleinen ja yhteinen poliisihallinnon toimintaa ohjaava strategia, ja poliisiorganisaation näkökulmasta myös ylin ja tärkein strategia, vaikka sen painoarvo saattaakin tulevaisuudessa muuttua nyt valmisteilla olevan sisäisen turvallisuuden strategian valmistumisen ja voimaantumisen myötä.

3.2 Menetelmävalinnan perustelut

Koska suomalaisen poliisihallinnon strategiatyölle ja strategiaprosessille ei ole olemassa minkäänlaista määriteltyä muotoa tai ennalta suunniteltua säännönmukaista prosessia, eikä poliisihallinnon strategiatyökokonaisuutta ja strategiaprosessia ole aikaisemmin tutkittu tässä laajuudessa tai näin käytännönläheisesti strategioiden valmistelu- ja laadintaprosessiin keskittyen, valikoitui tutkimusmenetelmäksi luonnollisesti haastattelututkimus, koska aikaisempaa tutkimustietoa tai kirjallisuutta suomalaisen poliisihallinnon strategiaprosessista ei ollut em. syystä saatavilla. Toki aihetta on sivuttu alan kirjallisuudessa ja aiemmissa tutkimuksissakin, mutta näkökulma on usein ollut joko poliisihallinnon johtaminen, strateginen johtaminen, strategisen johtamisen ja tulosohjauksen kokonaisuus tai se, millä tavoin strategista johtamista, ohjausta ja suunnittelua tulisi poliisihallinnossa kehittää.

Aiheen tutkimattomuuden ja aiheesta laaditun kirjallisuuden ja muun lähdeaineiston puuttumisen lisäksi tutkimusmenetelmän valintaan vaikutti myös se tosiasia, että toukokuussa 2015 julkaistu poliisin strategia oli ensimmäinen laatuaan, mistä syystä kyseisen strategian laadintaan tai muutoin viime vuosina poliisihallinnon strategiatyöhön osallistuneiden asiantuntijoiden haastatteleminen asiantuntijan yksiköstä ja/tai taustasta riippumatta tuntui loogiselta ja jopa ainoalta mahdolliselta tavalta kerätä ajankohtaista ja kokemukseen perustuvaa faktatietoa poliisihallinnolle tyypillisestä strategiaprosessista ja poliisihallinnon strategiatyön nykytilasta.

Toki poliisihallinnossa on laadittu erilaisia strategisen tason ohjausasiakirjoja ja suppeampia, vain jotain yksittäistä rajattua poliisitoiminnan osa-aluetta koskevia erillisstrategioita jo pitkään, mutta edellä kerrottujen syiden vuoksi tuntui luonnolliselta keskittyä vain tälle ajalle tyypillisen strategiaproessin kuvaamiseen menemättä historiassa kovin paljon taaksepäin.

Samasta syystä myös strategioiden tarkka sisällönanalyysi / dokumenttianalyysi oli luonnollista rajata tämän tutkimuksen ulkopuolelle, sillä mm. jäsentymättömäksi kuvatun strategiatyön ja epäjohdonmukaiseksi kuvatun strategiakokonaisuuden selkiyttäminen ja yksinkertaistaminen tulee todennäköisesti tarkoittamaan myös strategioiden karsimista ja niiden määrän vähentämistä, mistä syystä strategioiden sisällön ja esim. strategioiden keskinäisen linjakkuuden yksityiskohtaisempi tarkastelu on järkevää suorittaa vasta sen jälkeen, kun strategiakokonaisuuden kriittinen tarkastelu ja strategioiden mahdollinen karsinta on tehty. Strategioiden sisällönanalyysiä, strategioiden keskinäisen linjakkuuden tutkimista ja strategioiden sisällön laadun arviointia onkin esitetty myöhemmäksi jatkotutkimuksen aiheeksi.

3.3 Tiedonkeruumenetelmä - Asiantuntijahaastattelut

Menetelmänä tutkimusaineiston hankinnassa / tiedonkeruumenetelmänä käytettiin poliisihallinnon strategiatyöhön viime vuosina osallistuneiden asiantuntijoiden haastatteluja. Hirsjärven ja Hurmeen mukaan haastattelu onkin yksi käytetyimmistä tiedonkeruumenetelmistä ja haastattelu tutkimusmenetelmänä tarkoittaa heidän mukaan sitä, että tutkija ja haastateltava keskustelevat haastattelutyypistä riippuen enemmän tai vähemmän strukturoidusti (järjestelmällisesti) niistä asioista, jotka kuuluvat tutkimusaiheeseen. Haastattelua käytetään siis tutkimusaineiston kokoamiseksi, ja aineistoa analysoidaan ja tulkitaan tieteellisen tutkimusongelman selvittämiseksi ja tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 34 ja 42)

Asiantuntijoiden haastattelujen ohella tiedonkeruumenetelmäksi voidaan lukea myös poliisitoimintaa ohjaavien strategia-asiakirjojen (dokumenttiaineisto) kokoaminen siitä huolimatta, että niiden sisällönanalyysi rajattiin tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Silti strategiat ovat tämän tutkimuksen keskeistä aineistoa, edustavathan ne kuvattavan strategiaproessin lopputuotteita ja sitä kautta myös poliisihallinnon strategiatyötä ja sen onnistuneisuutta.

3.3.1 Haastateltavien asiantuntijoiden valikoituminen

Haastateltavat valikoituvat tutkimuksen ja haastattelun kohteeksi sillä perusteella, että heillä oli kokemusta poliisihallinnon viime vuosien strategiatyöstä, eivät sillä perusteella, missä yksiköissä he työskentelivät haastatteluajankohtana. Toki alun alkaen tarkoitus oli haastatella strategiatyöhön osallistuneita asiantuntijoita mahdollisimman kattavasti esimerkiksi SM:n poliisiosastosta ja Pohasta, mutta eräällä tavalla tutkimuksen kannalta oli onni, että poliisihallinnon strategiatyöhön viime vuosina osallistuneita asiantuntijoita löytyi myös Polamkin tutkimus- ja kehittämissyksiköstä ja paikallistasolta. Näin ollen viime vuosien strategiatyöhön ja esimerkiksi poliisin strategian valmisteluprosessiin liittyviä kokemuksia saatiin kerättyä mahdollisimman kattavasti asiantuntijoilta eri yksiköistä ja myös poliisihallinnon eri tasoilta.

Eräänlaisena kriteerinä haastateltavien asiantuntijoiden valinnalle oli se, että haastateltava asiantuntija oli ollut viimeisten vuosien aikana mukana poliisihallinnon strategiatyössä, esimerkiksi laatimassa poliisin strategiaa, tai että haastateltavalla muutoin asemansa ja/tai työtehtäviensä kautta oli hyvä tietämys poliisihallinnon strategiatyön nykytilasta ja poliisihallinnolle tyypillisestä strategiaprosessista. Haastateltavien joukko löytyikin varsin helposti, kun lähdin selvittämään sitä, ketkä ovat olleet keskeisessä roolissa valmistelemassa viimeisimpiä strategioita, minkä lisäksi osa haastateltavista valikoitui haastateltaviksi jo haastateltujen asiantuntijoiden suositusten kautta.

Asiantuntijoiden joukolla oli pitkä työkokemus poliisihallinnon eri tehtävistä ja/tai ministeriötason tehtävistä sekä runsaasti kokemusta poliisin tulossuunnittelusta / tulosohjauksesta ja poliisihallinnon strategiseen suunnitteluun osallistumisesta ja strategisesta johtamisesta. Suurin osa asiantuntijoista oli ollut jossain roolissa mukana joko poliisin strategian tai äskettäin valmistuneen sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelussa, ja/tai nyt meneillään olevan sisäisen turvallisuuden strategian valmistelussa, minkä lisäksi asiantuntijoiden tietämys poliisihallintoa ohjaavista strategioista ja ohjausasiakirjoista EU-taso mukaan lukien oli erinomaista.

Haastatellut asiantuntijat edustivat sisäministeriön poliisiosastoa (3), Poliisihallitusta (4), Poliisiammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehittämissyksikköä (1) sekä kahta yksittäistä poliisilaitosta (2). Kymmenestä haastatellusta asiantuntijasta naisia oli kolme ja miehiä seitsemän, ja miehistä kaksi jäi eläkkeelle keväällä 2016.

3.3.2 Puolistrukturoitujen haastattelujen käytännön toteutus

Kuten edeltä käy ilmi, toteutettiin asiantuntijoiden (teema)haastattelut puolistrukturoituina yksilöhaastatteluina, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että kaikille haastateltaville esitettiin samat tai likipitään samat kysymykset, ja lähtökohtaisesti samassa järjestyksessä. Toki haastatteluissa oli eroja ja haastattelut muokkautuivat lopulliseen muotoonsa osin sen mukaan, millaisia ajatuksia ja kokemuksia haastateltavilla strategiatyöstä oli, ja miten kattavasti ja yksityiskohtaisesti haastatellut asiantuntijat esitettyihin kysymyksiin vastasivat. Myös virallisten määritelmien mukaan puolistrukturoidussakin haastattelussa – kuten teemahaastattelussakin – voi kysymysten järjestystä vaihdella, jolloin osittain järjestelty ja osittain avoin haastattelu sijoittuu muodollisuudessaan täysin strukturoidun lomakehaastattelun ja teemahaastattelun välille (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47).

Hirsjärven ja Hurmeen mukaan puolistrukturoidusta haastattelusta käytetään siis toisinaan nimitystä teemahaastattelu, esimerkiksi silloin, kun haastattelussa esitetään tarkkoja kysymyksiä tietyistä teemoista, muttei välttämättä käytetä samoja kysymyksiä kaikkien haastateltavien kanssa, miten jouduttiin toimimaan myös tässä tutkimuksessa, mihin syynä oli haastateltujen asiantuntijoiden osin varsin erilaiset kokemukset ja näkemykset, ja haastateltujen varsin erilainen tapa vastata esitettyihin kysymyksiin. Haastateltavien vastausten sisältö ja perusteellisuus ratkaisivat hyvin pitkälle sen, millaisia tarkentavia lisäkysymyksiä haastateltaville piti esittää, ja miten ja missä järjestyksessä haastattelussa oli loogista ja järkevää edetä eri teemojen ja haastattelukysymysten suhteen.

Edellä kuvattu haastattelutapa antoi siis tietynlaista tarvittavaa vapautta tutkittavan aiheen, haastatteluteemojen ja haastattelukysymysten läpikäymiseen haastateltavan kanssa sen mukaan, millaisia näkökulmia, kokemuksia, kritiikkiä yms. haastateltavat nostivat haastatteluissaan esiin, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että haastateltavat olisivat ohjanneet haastattelutilanteen kulkua. Menetelmävalinta osoittautui erittäin hyväksi, sillä strategiatyössä mukana olleiden asiantuntijoiden subjektiiviset kokemukset olivat osin varsin erilaisia ja asiantuntijoiden kommentit herättivät useita uusia kysymyksiä, joiden esittämiseen menetelmävalinta antoi mahdollisuuden.

Seitsemän haastattelua toteutettiin edellä kuvattuna yksilöhaastatteluina ja kolme asiantuntijaa antoi vastauksensa kysymyksiin kirjallisesti, mikä osoittautui ko. asiantuntijoiden kohdalla paremmaksi tai jopa ainoaksi vaihtoehtoiseksi menettelytavaksi johtuen osin pitkistä välimatkoista ja osin aikataulullisista ongelmista.

Haastattelukysymykset lähetettiin kaikille haastatelluille asiantuntijoille hyvissä ajoin ennen haastattelua sen vuoksi, että asiantuntijoille haluttiin antaa etukäteen tieto haastattelun teemoista ja kysymyksistä, ja sitä kautta mahdollisuus valmistautua haastatteluun paremmin.

Haastattelujen runkona toimivat seuraavat teemat: Poliisihallinnon strategiatyön nykytila, strategiatyön asiantuntijuus, strategiatyö prosessina, EU:n ohjaavuus, poliisihallinnon keskeiset strategiat, strategiatyön vahvuudet ja heikkoudet sekä strategiatyön kehittämiskohteet. Nämä teemat muokkautuivat ja jakaantuivat yhteensä noin 20 kysymykseksi, jotka toimivat haastattelujen pohjana. Haastattelukysymykset ovat tutkimuksen liitteenä (Liite 2).

Asiantuntijahaastattelut tallennettiin haastateltujen suostumuksella Voice Recorder / Äänitykset -saneluohjelma avulla iPadille niiden myöhempää purkamista, litterointia ja analysointia varten, minkä vaiheen toteutusta on kuvattu yksityiskohtaisemmin seuraavassa alaluvussa.

3.3.3 Aineiston analyysissä käytetty menetelmä – Haastatteluanalyysi

Haastatteluaineiston analyysissä käytetty menetelmä oli haastatteluanalyysi ja käytetty litterointityyppi haastattelujen peruslitterointi, vaikka tässä tutkimuksessa litterointi ei olisi ollut edes välttämätöntä, koska puolistrukturoiduissa, tiettyihin asioihin tarkasti fokusoiduissa haastatteluissa voisi poimia haastatteluista vain tutkimuksen kannalta oleelliset kohdat (Hirsjärvi & Hurme 2001, 138-141).

Haastattelujen (perus)litterointi

Litteroinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sekä nauhoitetun puhemuotoisen aineiston että tutkimukseen kirjallisesti osallistuneiden vastaajien tuottaman tekstin puhtaaksi kirjoittamista; aineiston kirjoittaminen puhtaaksi oli tarpeellista sen teemoittelun ja analysoinnin helpottamiseksi, ja välttämätöntä siksi, että litteroidut haastattelut lähetettiin tarkastettavaksi ja kommentoitavaksi kaikille haastatelluille asiantuntijoille. Em. syystä, samoin kuin tutkittavan aiheen eräänlaisen ”arkaluontoisuuden” vuoksi litterointimenetelmänä käytettiin peruslitterointia, mikä tarkoittaa sitä, että haastateltujen puhe litteroitiin sanatarkasti puhekieltä noudattaen, mutta ilman täytesanoja, toistoja, tunneilmaisuja, yksittäisiä äännähdyksiä yms., ja litteroimatta puhetta niiltä osin, kun se ei kuulunut tutkittavan aiheen kontekstiin.

Eli vaikka haastattelujen litterointi ei olisi ollut lainkaan välttämätöntä, tai sen osalta olisi voinut tyytyä myös referoituun litterointiin, päädyin peruslitterointiin muun muassa sen välttämiseksi, että jotakin tutkimuksen kannalta tärkeää jäisi huomioimatta ja tutkimuksen ulkopuolelle, tai että tutkimustuloksiin päätyisi jotain sellaista, mitä haastateltava ei ole tosiasiaassa tarkoittanut.

Litteroinnin jälkeen haastattelut lähetettiin tarkastettaviksi ja kommentoitaviksi asiantuntijoille mahdollisten asiavirheiden, väärinymmärrysten yms. korjaamiseksi ja osa asiantuntijoista lähettikin muutamia kommentteja ja/tai korjausehdotuksia, joiden mukaisesti haastattelut muokattiin lopulliseen muotoonsa, minkä jälkeen vuorossa oli haastatteluaineiston teemoittelu ja jäsentely loogisiksi haastatteluteemojen ja haastattelukysymysten mukaisiksi asiakokonaisuuksiksi.

Haastatteluaineiston teemoittelu

Puusniekan ja Saaranen-Kauppisen mukaan teemoittelulla tarkoitetaan haastatteluaineiston järjestämistä erilaisten aihepiirien mukaan tarkoituksena nostaa esiin tutkimusongelmaa valaisevia teemoja sekä löytää ja erotella aineistosta tutkimusongelman kannalta olennaiset aiheet. Teemoja eli keskeisiä aiheita muodostetaan aineistolähtöisesti etsimällä tekstimassasta haastateltavien vastauksia yhdistäviä tai erottavia seikkoja, mistä syystä teemoittelu on luonteva ja hyvä tapa juuri teemahaastatteluaineiston analysoimisessa. (Puusniekka & Saaranen-Kauppinen 2006)

Myös tässä tutkimuksessa teemoittelua on käytetty yhdistävien tekijöiden löytämiseksi haastatteluilla kerätystä aineistosta, eli teemoittelun avulla haastateltujen asiantuntijoiden vastauksista sekä subjektiivisista näkemyksistä ja kokemuksista on pyritty muodostamaan mahdollisimman realistinen ja ajantasainen kokonaiskuva muun muassa poliisihallinnon strategiatyön nykytilasta ja poliisihallintoa ohjaavien strategioiden valmisteluprosessista.

Puusniekan ja Saaranen-Kauppisen mukaan teemat vastaavat usein aineistonkeruussa käytettyä teemahaastattelurunkoa, miten kävi tämänkin tutkimuksen analyysissä, mutta joskus aineistosta löytyy täysin uusiakin teemoja, eivätkä haastateltujen vastaukset välttämättä noudata tutkijan tekemää järjestystä ja jäsenystä, miksi puheesta litteroitua tekstiä tulee em. kirjoittajien mukaan tarkastella ennakkoluulottomasti. Tässä tutkimuksessa kaikki teemahaastattelurungon mukaiset teemat olivat löydettävissä kaikista haastatteluista, joskin vaihtelevissa määrin ja eri tavoin ja painotuksin, mutta aineiston järjestely oli silti luonnollista tehdä teemojen mukaan niin, että kunkin teeman alle koottiin kustakin haastattelusta ne kohdat, joissa ko. teemasta puhuttiin.

Tutkimusraportissa esitettävien lainausten tarkoituksena on Puusniekan ja Saaranen-Kauppisen mukaan toimia havainnollistavina esimerkkeinä sekä tarjota lukijalle todiste siitä, että tutkijalla on käytettävissään todellinen aineisto, johon hän analyysinsä pohjaa (Puusniekka & Saaranen-Kauppinen 2006). Em. syystä myös tässä tutkimuksessa on käytetty lainauksia asiantuntijoiden haastatteluista, joskin maltillisesti ja ”anonyymisti” kunnioittaen asiantuntijoiden toivetta ja pyyntöä siitä, ettei tutkimuksesta miltei osin ilmenisi, mikä on kenenkin asiantuntijan kertomaa, sanomaa tai kritisoimaa.

Kun teemoittelu oli tehty, oli aika siirtyä empiirisen osion kirjoittamiseen tavoitteena mahdollisimman kattavan ja realistisen kuvan muodostaminen poliisihallinnon strategiatyöstä ja sen nykytilasta, strategiatyön vahvuuksien ja heikkouksien kartoittaminen, strategiatyön mahdollisten haasteiden ja ongelmien esille nostaminen sekä poliisihallinnolle tyypillisen strategiaprosessin ”rakentaminen” ja mahdollisimman tarkka kuvaaminen asiantuntijoiden henkilökohtaisten kokemusten ja subjektiivisten näkemysten perusteella. Tutkimustulokset on esitelty luvussa 5.

4 Teorettinen viitekehys

4.1 Teoreettisia näkökulmia strategiseen johtamiseen ja strategiatyöhön

”Strategia koskee organisaation pitkän aikavälin eloonjäntiä ja menestystä. Aihe on monimutkainen, koska organisaatioon ja sen toimintaan vaikuttavat lukuisat tekijät”

(Karlöf & Lövingsson 2004, 251)

”Strategia ei ole määränpää tai ratkaisu. Se ei ole ongelma, joka on ratkaistava. Se on matka. Se tarvitsee jatkuvaa, ei ajoittaista, johtamista.”

(Cynthia Montgomery)

Sen vastapainoksi, että tässä luvussa strategista johtamista ja strategiatyötä käsitellään varsin teoreettisesta ja tieteellisestä näkökulmasta, on yllä ikään kuin alustukseksi ja mielenkiinnon herättäjäksi Cynthia Montgomeryn (2012) varsin ei-tieteellinen kuvaus siitä, mistä strategiassa ja strategisessa johtamisessa on kysymys; strategia tarvitsee toteutuakseen jatkuvaa johtamista.

Tässä luvussa käsitellään lyhyesti strategisen johtamisen kehitysvaiheita Suomessa, pohditaan strategiatyön merkitystä organisaation menestyksen näkökulmasta ja esitellään strategista johtamista ja strategiatyötä kuvaavia teorioita keskittyen Ahlstrandin, Lampelin ja Mintzbergin kymmeneen strategisen johtamisen koulukuntaan etsien vastausta siihen kysymykseen, mitä koulukuntaa tai strategista lähestymistapaa poliisihallinnon nykypäivän strategiatyö edustaa.

Laamanen ym. ovat käyneet teoksessaan läpi strategisen johtamisen kehitysvaiheita Suomessa, ja teoksen mukaan jo 1970-luvulla opittiin, että toimintaa on suunniteltava systemaattisesti ja perusteellisesti analyysityöstä lähtien, ja että strategiatyössä on kysymys johtamisesta, mistä syystä strategiatermiksi muotoutui ensin strateginen johtaminen termin strateginen suunnittelu tilalle. Mutta koska strategiatyö ja -työskentely on paljon muutakin, syntyi Laamasen ym. mukaan strategisen johtamisen seuraava kehitysvaihe, strateginen ajattelu, jossa korostettiin asioiden yläpuolelle nousemista, asioiden katsomista useista eri näkökulmista sekä olemassa olevien totuuksien ja itsestäänselvyksien kyseenalaistamista ja vaihtoehtojen kehittämistä.

Nykyään on alettu puhua strategisesta vuorovaikutusjohtamisesta, joka on johtamisfilosofia ja ajattelutapa, jonka mukaan kyky ymmärtää ja hallita yhä monimutkaistuvia vuorovaikutussuhteita on keskeinen menestystekijä strategisessa johtamisessa. Menestyksellisimmät organisaatiot ovatkin jo siirtyneet tähän strategisesta vuorovaikutusjohtamisen vaiheeseen. (Laamanen ym. 2005, 103) Mutta kuten seuraava luku osoittaa, on onnistunut strategiatyö paljon muutakin kuin onnistunutta vuorovaikutusta, miksi strategiatyöhön panostamalla voidaan saavuttaa todellista menestystä.

4.1.1 Strategiatyön merkitys organisaation menestyksen kannalta

Kamenskyn teoksessa ”Menestyksen timantti” organisaatiot on jaoteltu strategisesta osaamisen mukaan seuraavanlaisiin organisaatioihin:



Kuva 1. Organisaatiot strategisesta osaamisen mukaan jaoteltuna (Kamensky 2015, 29)

Strategisesti heikoissa organisaatioissa strategiatyötä ei ole tai se on olematonta, strategisesti hajanaisten organisaatioiden strategiatyö on satunnaista tai paikallista ja strategisuutta tavoittelevissa organisaatioissa strategiatyötä tehdään tietyllä systematiikalla säännöllisesti, mutta strategiatyötä ei pidetä toiminnan johtamisen ytimenä kuten strategisissa organisaatioissa, joissa strategia on organisaation tuloksen ja arvon merkittävä tekijä ja strategiatyöskentely vaikuttaa koko organisaation toimintaan ja auttaa organisaatiota uudistumaan. Strategiset edelläkävijät saavuttavat hyviä tuloksia strategiatyön avulla ja strategiaa pidetään tulosten ja arvon merkittävimpänä tekijänä. Ko. organisaatioissa tulevaisuus pidetään mielessä jatkuvasti. (Kamensky 2015, 29-30)

Kuten Bryson teoksessaan kirjoittaa, ja kuten tässäkin tutkimuksessa on jo todettu, on strategisen suunnittelun ja johtamisen merkitys kasvanut viime vuosina ja vuosikymmeninä jopa räjähdysmäisesti, sillä organisaatioiden toimintaympäristö on muuttunut varsin paljon ja varsin hurjalla nopeudella muun muassa globalisaation, teknologian kehityksen, kriisien ja muiden, usein kansainvälisten ilmiöiden vuoksi, minkä vuoksi myös organisaatioiden kohtaamat haasteet ovat muuttuneet yhä haastavammiksi ja monimutkaisemmiksi.

Myös erinäiset organisaatioiden rakenteelliset uudistukset ja muutokset, toimintojen keskittämiset yms. ovat asettaneet organisaatiot aivan uudenlaiseen tilanteeseen, mistä syystä organisaatioiden on pystyttävä muuntautumaan ja muuttamaan toimintojaan sekä ulkoisten että sisäisten muutosvaatimusten mukana, mikä edellyttää taidokasta tulevaisuusorientoitunutta strategista suunnittelua ja ammattitaitoista strategista johtamista. Ideaalitulanteessa muutoksia pystytään ennakoimaan organisaatiossa jo hyvissä ajoin etukäteen (Bryson 1999, johdanto).

Myös Kenny kirjoittaa artikkelissaan, että organisaatioiden kannalta on elintärkeää, että ne pärjäävät muutoksessa ja osaavat tulkita ympäristöä epävarmuustekijöiden minimoimiseksi, riskien välttämiseksi ja uusien toimintamallien löytämiseksi. Oikeanlaisen strategisen lähestymistavan löytämiseksi organisaatiolla tulee olla ympäristöstään todenmukainen ja realistinen käsitys, minkä lisäksi organisaation kehittymisen ja muutoksen aikaansaamisen kannalta erityisen tärkeää on se, että ymmärrys siitä, mitä organisaatiolta vaaditaan, on organisaation yhteinen. Kaiken edellä kirjoitetun vuoksi strategiatyöltä vaaditaan nyt suunnitelmallisuutta, systemaattisuutta ja tietynlaista muodollisuutta, sekä strategiselta johtamiselta erityistä vastuullisuutta. (Kenny 2006)

Freedman puolestaan kirjoittaa strategiatyön tärkeydestä, että kun organisaatio pyrkii kohti menestystä, ei mikään ole tärkeämpää kuin strategian muotoileminen ja johtaminen, eli strategian visioiminen, strategian kehittäminen, työntekijöiden motivoiminen, strategiasta viestiminen ja organisaation aktivoiminen (Freedman 2003, 16).

Freedman huomauttaa, että strategiassa on kyse siitä, mihin organisaatio pyrkii ja miksi, kun taas operaatioissa etsitään keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi. Jos organisaatiolla on selkeästi määritelty strategia, mutta heikko operatiivinen taso, on sen harkittava, onko strategia oikea. Jos taas organisaatio saavuttaa hyviä operatiivisia tuloksia ilman yhtenäistä strategista visiota, on olemassa riski, että organisaatio ajautuu jonnekin muualle kuin haluamaansa päämäärään. (Freedman 2003, 19-20)

Suomalaisen poliisihallinnon osalta lienee selvää, että organisaation operatiiviset tulokset ovat hyviä, mutta kun pohtii strategisen johtamisen nykytilaa ja sitä, millä tavoin poliisiorganisaation rakenne ja toiminta ovat muuttuneet esimerkiksi viime vuosikymmenen aikana, ja mihin suuntaan poliisihallintoa on organisaation vastustuksesta huolimatta viety, tulee väijäämättä mieleen, että poliisin strateginen visio ei välttämättä ole ollut kovin onnistunut. Lisäksi poliisilta on puuttunut selkeä ja vahva oma strategia toukokuuhun 2015 asti, mistä syystä tulevaisuudessa on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota organisaation kannalta selkeään ja realistiseen vision ja strategian laadintaan, jotta operatiiviset tulokset vievät organisaatiota kohti menestystä ja tukevat organisaation oman tahtotilan ja strategisten valintojen ja tavoitteiden toteutumista.

Freedmanin väite siitä, että toistuvat ja/tai epäasianmukaiset rakenneuudistukset ovat usein merkki huonosti määritellystä strategiasta, saa puolestaan pohtimaan poliisihallinnossa viime aikoina tehtyjen useiden rakenneuudistusten tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä ja kysymään, onko poliisihallinnon kohtaamia ongelmia pyritty ratkomaan rakenteellisin uudistuksin ja muutoksin sen sijaan, että haasteisiin olisi pyritty vastaamaan paremmalla ja ammattitaitoisemmalla strategisella suunnittelulla? Freedmanin mukaan jatkuvat muutokset johtavat työntekijöiden suorituskyvyn heikentymiseen, mitä tilannetta pyritään parantamaan uusilla muutoksilla, millä saadaan aikaan vain tuhoisa noidankehä. Tärkeintä organisaation kannalta on, että sen rakenne perustuu strategiseen visioon, ja että rakenne tukee strategisen vision toteutusprosessia. (Freedman 2003, 153-154)

Freedmanin väitteen perusteella poliisihallinnon rakennemuutokset ja -uudistukset voivat siis ainakin osin olla seurausta strategian puuttumisesta ja/tai sen epäonnistumisesta, minkä vuoksi poliisihallinnossa tulisi tulevaisuudessa panostaa yhteisesti hyväksytyyn strategiseen vision ja strategian laadintaan, sillä Freedman huomauttaa, että vaikka organisaation strategia olisi kuinka selkeä, sen strateginen visio ei tule toteutumaan, ellei se saa tukea organisaation jokapäiväisestä päätöksenteosta ja toimintatavoista, mistä syystä organisaation toimintakulttuuria tulee tutkia siitä näkökulmasta, miten hyvin toimintatavat palvelevat strategian toteutusta. Puutteet ja heikkoudet tulee etsiä ja korjata, ja prosessit, toimintatavat ja asenteet tulee saada linjaan strategian kanssa. (Freedman 2003, 167 ja 174-175)

Kun kaikki em. asiat ovat kunnossa, on organisaatiolla hyvät mahdollisuudet onnistua strategiatyössä, mitä kautta se puolestaan voi saavuttaa menestystä ja entistä parempia tuloksia. Seuraavassa alaluvussa käsitellään sekä strategiatyön haasteita että niitä tekijöitä, jotka ovat tärkeitä strategiatyössä menestymisen kannalta.

4.1.2 Strategiatyön haasteita ja menestystekijöitä

Tervosen mukaan suhtautuminen strategiseen suunnitteluun vaihtelee intoilusta epäilyyn ja välinpitämättömyyteen, joskin asenne voi olla myös kaksijakoinen, jolloin strategian tärkeys tunnustetaan, mutta strategiaa pidetään toisarvoisena tulosten ja menestyksen kannalta. Syy voi olla strategiassa tai strategisessa suunnittelussa, sillä vääränlainen strategian laatimistapa tai sen sisällön epämääräisyys johtavat usein siihen, että strategian arvoa organisaation arjen toimintaan, tuloksiin ja kehittämiseen ei mielletä, mikä on strategiatyön yksi suurimmista ongelmista. Organisaation eri tasoilla on ymmärrettävä miten strategia vaikuttaa omaan toimintaan, mistä syystä strategioiden on tultava ymmärrettäviksi ja läpinäkyviksi. (Tervonen 2003, 9)

Myös Freedmanin teoksessa korostetaan edellä kuvattua vuorovaikutusta ja ymmärrystä, ja Freedmanin teoksessa kiteytyy varsin hienolla tavalla koko strategisen johtamisen ydin: ”Strategian ja siitä seuraavien toimenpiteiden suhteuttaminen toisiinsa on sekä tiedettä että taidetta. On pystyttävä viestimään ajatuksensa niille, jotka toimenpiteitä suorittavat. On saatava aikaan todellista vuorovaikutusta toiminnan toteuttajien kanssa ja varmistettava, että kaikki organisaatiossa ymmärtävät strategian ja osaavat vastata kysymykseen: Miten minun työni liittyy strategiaan?” (Freedman 2003, 119)

Kamensky kiteyttää nykypäivän strategiatyön haasteet kolmeen pääkohtaan (Kamensky 2015, 30):

1. Organisaation on ymmärrettävä, mitkä ovat strategian keskeiset elementit ja löydettävä niihin liittyviin kysymyksiin oikeat vastaukset
2. Organisaation on luotava yhteinen ymmärrys ja näkemys em. keskeisimmistä elementeistä
3. Organisaation on pystyttävä toimimaan valitsemiensa suuntaviivojen ja toimenpiteiden mukaan

Strategiatyön menestystekijöiden osalta Kamensky korostaa sitä, että strategiatyössä on pystyttävä käsitteelliseen ajatteluun, mutta päästävä hyvin konkreettiseen lopputulokseen; teoriapohja on välttämätön, mutta se yksin ei riitä, ja strategisessa johtamisessa tietämisen ja ymmärtämisen eron merkitys on poikkeuksellisen suuri. Riittämätön strateginen osaaminen johtuu joko heikosta teoriapohjasta tai käytännön kokemuksen puutteesta, tai molemmista. (Kamensky 2015, 75-76)

”Tunne itsesi ja ympäristösi ja menesty” kehottaa Kamensky, ja varoittaa samalla organisaation resursseista piittaamattoman strategisen suunnittelun hyödyttömyydestä. (Kamensky 2015, 77-78)

Virran (2005) mukaan strategiatyön onnistumisen kannalta keskeisiä periaatteita ovat seuraavat: Strategiset käsitteet ja niiden suhteet ovat selkeät, strategian laadinnassa noudatetaan tiettyjä ennalta mietittyjä lähestymistapoja, vuorovaikutukseen kiinnitetään entistä enemmän huomiota, toimintaa uudelleenarvioidaan jatkuvasti ja voimavaroja kohdennetaan makroympäristön seurantaan ja sen seurantaan, miten makroympäristö vaikuttaa organisaation lähiympäristöön.

Virran edellä kuvaamat strategiatyön menestystekijät ovatkin sopiva vastakohta Tervosen teoksessaan esittämille strategiatyön keskeisille puutteille ja haasteille (Tervonen 2003, 10):

1. Strategisten käsitteiden erilaiset ja epäselvät tulkinnat aiheuttavat sekaannusta ja hämmennystä
2. Toimintaympäristön vaikutus strategiaan on epäselvä
3. Strategioiden laadinta on epäjohdonmukaista ja moninainen lähestymistapa strategisiin asioihin tuo sekavuutta strategiatyöhön
4. Strateginen suunnittelu ja johtaminen sekä strategian laadinta ja toteutus eivät kohtaa, sillä ne ovat eriytyneet liikaa toisistaan

Lukkarilan mukaan strategiatyö voi alkaa vasta, kun perusta sille on kunnossa, ja esimerkiksi organisaation perustehtävä määritelty kirjallisesti ja riittävän selkeästi. Lukkarila toteaa, että strategiatyön pahimmat virheet tehdään usein sen alkumetreillä, ja että suurimmat ongelmat liittyvät usein siihen, että visio ei ole riittävän kirkas ja tahtotila on jäsentymätön, minkä jälkeen strategiatyö on varsin vaikeaa. (Lukkarila 2015, s. 5-7) Lukkarilan edellä kirjoittama on erityisen merkityksellistä siksi, että tässä tutkimuksessa haastatelluista asiantuntijoista useampi kuvasi poliisihallinnon strategiatyötä jäsentymättömäksi, minkä lisäksi myös poliisin visiota kritisoitiin epäonnistuneeksi.

Mikä myös on erittäin huomionarvoista poliisihallinnon strategiatyön näkökulmasta, on Laamasen ym. huomio siitä, että ihminen ymmärtää ja sisäistää syvällisesti vain sellaisia asioita, joista hänellä on kokemusta, mikä on strategiatyöskentelyn haaste ja tarkoittaa sitä, että kaikki eivät voi osallistua strategiatyöhön. Ja koska strategia on usein luotava varsin pienellä työryhmällä, ratkaisee organisaation johdon uskottavuus Laamasen ym. mukaan sen, miten hyvin henkilöstö on valmis toteuttamaan strategiaa; uskottavuuden voi luoda vain hyvillä johtamis- ja vuorovaikutustaidoilla sekä johdonmukaisella toimintatavalla. Ammattimainen strategiatyöskentely edellyttää lisäksi hyvää strategiaprosessia ja sen perinpohjaista hallintaa ja ymmärtämistä. (Laamanen ym. 2005, 110)

Koska tämän tutkimuksen perusteella yksi poliisihallinnon strategiatyön heikkous on kautta aikojen ollut strategian toteuttamiseksi toteutetun tehokkaan ja systemaattisen vuorovaikutuksen puuttuminen, ei poliisihallinnon strategiatyössä ja strategisessa johtamisessa voida vielä katsoa saavutetun aiemmin tässä luvussa kuvattua strategisen vuorovaikutusjohtamisen tasoa, mistä syystä strategioiden toteuttamisessa avainasemaan nousee strategioiden tehokas kytkentä operatiiviseen johtamiseen eli strategioiden purku toimintasuunnitelmien ja kehityskeskustelujen kautta jokapäiväiseen toimintaan. Tehokkaalla ja motivoivalla viestinnällä tuetaan strategian toteuttamista, ja strateginen vuorovaikutusjohtaminen nousee avainasemaan (Laamanen ym. 2005, 110).

Organisaatiossa suunniteltavaa toimintaa ja tavoitteiden asettamista strategisella tasolla ja strategisessa tarkoituksessa voidaan Suominen mukaan suunnitella etukäteen, jolloin organisaation rakenne on valitun strategian seuraus ja strategia syy, tai jälkikäteen, jolloin analysoidaan organisaatiossa jo tapahtunutta toimintaa, päätöksentekoa ja tuloksia, missä mallissa organisaation rakenne on syy ja strategia seuraus (Suominen 1999, 355).

Karlöf puolestaan kirjoittaa teoksessaan, että strategiatyössä liikutaan menneisyyden, nykyisyyden ja tulevaisuuden välillä, samoin kuin abstraktin ajattelun ja konkreettisten toimintasuunnitelmien välillä, ja että strategiatyössä tulee tarkastella sekä organisaatiota ympäröivän maailman näkökulmasta, että ympäröivää maailmaa organisaation näkökulmasta (Karlöf 2004, 33), mikä kuvastaa strategiatyön haasteellisuutta ja sen monia eri ulottuvuuksia. Silti Karlöfin mukaan organisaation toiminta-ajatukseen perustuvasta strategiatyöstä voi laatia loogisen prosessimallin, jonka tärkeimmät osat menneisyys, nykyisyys, ulkomaailma, tulevaisuus, muutosvaatimukset, toteutus ja seuranta esiintyvät kaikessa strategiatyössä (Karlöf 2004, 33).

Useita erilaisia strategiaproessimalleja on kuvattu yksityiskohtaisesti luvussa 4.2.

4.1.3 Strategisen johtamisen ja strategiatyön koulukuntajaottelusta

Näsi ym. (2002) ovat pohtineet teoksessaan ”Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö” strategiseen johtamiseen, strategian muodostamiseen ja strategiatyöhön liittyvien erilaisten koulukuntien ja lähestymistapojen olemassaoloa ja niistä käytyä keskustelua. Kirjoittajien mukaan samaan aikaan, kun strategia-ajattelun rooli on vakiintunut, on syntynyt hyvin hajanainen oppirakennelmien joukko, joilla kirjoittavat tarkoittavat strategisen johtamisen koulukuntia, joista ei heidän mukaan ole pulaa.

Siinä missä toiset strategiatyöstä kirjoittaneet ovat löytäneet kymmenen strategisen johtamisen koulukuntaa, ovat toiset tyytyneet kolmeen, mikä kertoo siitä, että myöskään strategiatyöhön perehtyneet asiantuntijat eivät ole yhtä mieltä siitä, miten strategiatyötä tulisi jäsentää ja kuinka montaa eri koulukuntaa strategiatyön erilaiset lähestymistavat edustavat. Samaa asiaa korostaa Antti Pikkusaari toteamalla Mintzbergin ym. teoksesta ”Strategy Safari” seuraavaa: ”Koulukunnat ovat pääsääntöisesti toisiaan täydentäviä ja vain harvan niistä voidaan katsoa olevan aidosti itsenäinen, toisista koulukunnista riippumaton ja sellaisenaan käyttöönotettavissa” (Pikkusaari 2010). Myös Aunolan ja Näsin mukaan ”strategia on sekä tärkeä että vaikea asia - jopa niin vaikea, että sitä on viisainta lähestyä useasta näkökulmasta ja ulottuvuudesta”, mikä ei lainkaan helpota poliisihallinnon strategiatyön osalta sen määrittelemistä, mitä koulukuntaa poliisihallinnon nykypäivän strategiatyö mahdollisesti edustaa, mikä on yksi tämän tutkimuksen pääkysymyksistä.

Tomi Nokelainen on esitellyt Tampereen teknilliselle yliopistolle laatimassaan opetusmonisteessa neljä strategisen johtamisen teoreettista perspektiiviä, jotka ovat kognitiivinen, kilpailudynaaminen, resurssipohjainen ja evolutionäärinen näkemys. Ko. näkemyksistä evolutionäärisen näkemyksen mukaan organisaatiolla on rajallinen kyky vaikuttaa menestykseensä omilla valinnoillaan, ja merkittävä painoarvo menestyksekkyyden tarkastelussa onkin organisaation ulkopuolisilla toimintaympäristöä muuttavilla tapahtumilla ja kehityskuluilla. (Nokelainen 2011, 1-2)

Evolutionäärinen näkökulma osuu varsin hyvin kuvaamaan suomalaisen poliisihallinnon strategista johtamista, sillä poliisihallinnolla on kautta aikojen ollut varsin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa siihen, millä tavoin ja mihin suuntaan sen toimintaympäristö muuttuu, ja millaisella vauhdilla, mistä syystä nämä poliisihallinnon vaikuttamismahdollisuuksien ulottumattomissa olevat kehityskulut vaikuttavat varsin paljon siihen, kuinka menestyksekkäästi poliisi etenkin yhteiskunnan näkökulmasta toimii. Silti poliisiin tulisi pystyä ennakoimaan ja analysoimaan yhteiskunnassa ja toimintaympäristössään tapahtuvia muutoksia siten, että sekä poliisitoiminnan vaikuttavuutta että poliisin yhteiskunnallisia vaikuttamismahdollisuuksia pystyttäisiin lisäämään nykyisestään.

Siinä missä Nokelainen edellä on erotellut neljä strategisen johtamisen perspektiiviä (kognitiivinen, kilpailudynaaminen, resurssipohjainen ja evolutionäärinen näkemys), myös Howard, Pettigrew ja Whittington löytävät neljä näkökulmaa, jotka kuvaavat organisaation strategisen johtamisen ja päätöksenteon tapaa, ja sitä kautta myös organisaation strategiaprosessia, joka koostuu strategisesta päätöksenteosta ja päätöksiin perustuvista käytännön teoista ja toimenpiteistä. Näkökulmat ovat rationaalinen, poliittinen, evolutionäärinen ja hallinnollinen näkökulma (Howard ym. 2006, s. 182).

Nokelaisen ja Howardin ym. tekemät jaottelut strategisen johtamisen eri näkökulmien välille ovat myös kuvaava esimerkki siitä, miten eri kirjoittajat näkevät strategisen johtamisen perspektiivit eri tavoin – jaotteluissa voi olla toisaalta paljonkin yhdistäviä tekijöitä ja jaottelu voi olla osin jopa täysin samanlainen, kuten edellä, mutta toisaalta jaottelut voivat olla hyvin eriäviä perustuen jopa täysin päinvastaisiin näkökulmiin ja argumentaatioihin.

Koska tämän tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on selvittää, mitä koulukuntaa suomalaisen poliisihallinnon tämän päivän strategiatyö edustaa, oli edellä esitettyjen, osin erilaisten näkemysten vuoksi paikallaan etsiä tarkasteluun sellainen strategista johtamista käsittelevä teos, joka käsittelisi strategista johtamista, strategiatyötä ja strategiaprosessia mahdollisimman monesta eri näkökulmasta, ja mahdollisimman kattavasti, mistä syystä teokseksi valikoitui kuuluisa Ahlstrandin, Lampelin ja Mintzbergin (Mintzberg ym. 1998) ”Strategy Safari”, jossa kirjoittajat erottelevat toisistaan seuraavat kymmenen strategisen johtamisen koulukuntaa ja näkökulmaa, joilla kullakin on oma spesifi lähestymistapa organisaatioon ja siihen, miten strategia organisaatiossa muotoutuu:

1. The Design School - Mallinnuksen koulukunta
2. The Planning School - Suunnittelun koulukunta
3. The Positioning School - Asemoinnin koulukunta
4. The Entrepreneurial School - Visionäärinen koulukunta
5. The Cognitive School - Ajattelun koulukunta
6. The Learning School - Oppimisen koulukunta
7. The Power School - Politikoinnin koulukunta
8. The Cultural School - Kulttuurillinen koulukunta
9. The Environmental School - Toimintaympäristön koulukunta
10. The Configuration School - Konfiguraation koulukunta

Virta on teoksessaan ”Tavoitteena turvallisuus” määritellyt poliisihallinnon strategiatyön edustavan visionääristä koulukuntaa, kun taas Wasastjerna esitti näkemyksen, että poliisihallinnon strategiatyö on perinteisesti ollut evolutionääristä, ja olisi sitä yhä. Alaluvussa 4.1.4 esitellään yksityiskohtaisesti Mintzbergin ym. koulukunnat ja luvussa 4.2 muita teoreettisia näkökulmia ja lähestymistapoja strategiatyöhön ja strategiaprosessiin sen selvittämiseksi, mitä koulukuntaa tai lähestymistapaa poliisihallinnon strategiatyö nykyisellään edustaa.

Antti Pikkusaari (Pikkusaari 2010) on käynyt em. koulukuntia ja niiden lähestymistapoja läpi teosta käsittelevässä kirja-arviossaan, Markku Pykäläinen (Pykäläinen 2008) blogikirjoituksessaan ”Strategia on ihmisen käyttäytymisen ymmärtämistä ja kykyä olla ketterä! - Mintzbergin koulukunnat” ja Eero Aitkoski (Aitkoski 2007) Tampereen yliopistolle laatimassaan pro gradu -tutkielmassa ”Tasapainotettu mittaristo kunnanvaltuuston strategisen johtamisen välineenä”, joita kaikkia on käytetty tukena koulukuntien keskeisen sisällön määrittelyä ja tulkitsemiseksi.

4.1.4 Ahlstrandin, Lampelin ja Mintzbergin 10 koulukuntaa

Mintzbergin ym. kymmenestä koulukunnasta mallinnuksen, suunnittelun ja asemoinnin koulukunnat ovat ohjeistavia, eli ne kertovat miten strategia pitäisi organisaatiossa muodostaa, kun kuusi seuraavaa koulukuntaa visionäärisestä toimintaympäristön koulukuntaan ovat kuvaavia, eli kertovat miten strategia organisaatiossa tosiasiassa muodostuu. Konfiguraation koulukunta sisältää aineksia kaikista koulukunnista, joten sen voidaan katsoa olevan sekä ohjeistava että kuvaava. Pikkusaari toteaa, että koulukunnat ovat pääsääntöisesti toisiaan täydentäviä ja vain harvan niistä voidaan katsoa olevan aidosti itsenäinen, toisista koulukunnista riippumaton ja sellaisenaan käyttöönotettavissa (Pikkusaari 2010).

Pikkusaari korostaa lisäksi, että koulukuntajaottelun on tarkoitus helpottaa erilaisten strategisen johtamisen tilannetekijöiden tunnistamista ja hyödyntämistä sekä tilanteeseen parhaiten sopivien lähestymistapojen ja menetelmien valintaa, eli Pikkusaaren kirjoittaman perusteella ei ole organisaation kannalta edes hyvä asia, jos sen strategiatyö edustaa puhtaasti vain yhtä koulukuntaa, sillä menestyvimmit organisaatiot osaavat teoksen mukaan sekoittaa ja käyttää rinnakkain erilaisia strategisoinnin viitekehyksiä. Ryhdytään siis toimeen ja sukelletaan syvemmälle koulukuntien moniulotteiseen, monivivahteiseen ja monimutkaiseenkin maailmaan sen selvittämiseksi, mitä niistä poliisihallinnon nykypäivän strategiatyö mahdollisesti edustaa.

1. The Design School - Mallinnuksen koulukunta / Hahmottelun koulukunta

Koulukunta korostaa strategian muodostamista yksinkertaisena suunnitteluprosessina, jossa organisaation johtaja / ylin johto muodostaa strategian arvioimalla organisaation sisäiset vahvuudet ja heikkoudet sekä ulkoiset mahdollisuudet ja uhat, missä arviointityössä voidaan hyödyntää esim. SWOT-analyysiiä.

Strategian muodostaminen on tietoista ja harkittua, ja keskeistä on ymmärryksen lisääminen organisaation ympäristöstä ja siitä, mitä esim. ympäristö edellyttää organisaatiolta, mitä kautta löytyy tasapaino organisaation sisäisten kyvykkyyksien ja ympäristön vaatimusten välille. (Mintzberg ym. 1998, 24)

Mallinnuksen koulukunta soveltuu esimerkiksi uusien organisaatioiden strategioiden muodostamiseen ja tilanteisiin, joissa organisaatio kohtaa suuria muutoksia, jolloin koulukunnan opeista voi olla hyötyä muutostilanteesta yli – ja tasapainoon pääsemiseksi. Koulukunta olettaa, että organisaation johtaja on vahva ja osaava, ja että organisaatio on tottunut toimimaan keskitetysti. (Mintzberg ym. 1998, 44) Koulukunta korostaa siis organisaation johtajan roolia strategian ”isänä”.

Aitkosken mukaan organisaation resurssien sekä vahvuuksien ja heikkouksien yhdistämisellä arvioidaan mahdollisia vaihtoehtoisia strategioita, joista tulee valita se, joka organisaation ylimmän johdon näkemyksen mukaan on sopivin ja palvelee parhaiten yhteiskuntaa. Strategian toteutus organisaatiossa tapahtuu erilaisin hallinnollisin toimenpitein (Aitkoski 2007, 17-18)

2. The planning school - Suunnittelun koulukunta

Suunnittelun koulukunta korostaa strategiaprosessin säännönmukaisuutta ja muodollisuutta, mikä tarkoittaa käytännössä kaavamaista prosessia, jossa on tietyt vaiheet, jossa käytetään muodollisia menettelytapoja ja tekniikoita, ja jossa korkean koulutuksen saaneet strategiset suunnittelijat perustavat strategian tarkkaan, pääasiassa numeeriseen analyysitietoon. Myös strategiaan liittyvä koulutus on usein varsin kaavamaista. (Mintzberg ym. 1998, 48)

Organisaation johdon tehtäväksi jää hyväksyä valmiit yksityiskohtaiset strategiat, joiden ajatellaan toteutuvan, kun huomio kiinnitetään tarkkaan määriteltyihin tavoitteisiin ja toimintasuunnitelmiin, ja toimitaan niiden mukaan. Aitkosken mukaan prosessi etenee muodollisesti askel askeleelta kohti päämäärää eli strategian muodostamista, kun tietyt toimenpiteet tehdään (Aitkoski 2007, 16-17).

Koulukunta ei arvosta luovuutta tai muutoskykyisyyttä, mistä syystä se ei sovellu käytettäväksi, jos organisaatio kohtaa suuria muutoksia, tai jos organisaation toimintaympäristö on epävakaa ja hallitsematon, missä tilanteissa tarvitaan huomattavasti joustavampaa strategiatyön mallia. (Mintzberg ym. 1998, 79)

Pikkusaari kirjoittaakin osuvasti, että koulukuntaa voisi yhtä hyvin nimetä ohjelmoinnin koulukunnaksi, koska kaikki on niin formaalia, että kyse on pikemminkin kontrollista kuin todellisesta suunnittelusta. Pikkusaaren mukaan ylitsepursuava analysointi ja suunnittelu ovat omiaan tekemään strategisoinnista varsin mekaanista, minkä lisäksi massiiviset suunnitelmat ovat omiaan jäykistämään ja stabiloimaan organisaation toimintoja. (Pikkusaari 2010)

3. The Positioning School - Asemoinnin koulukunta / Analyttinen koulukunta

Asemoinnin koulukunta jakaa sekä mallinnuksen että suunnittelukoulukunnan näkemykset, mutta lisäksi se kiinnittää huomiota strategiaan ja sen sisältöön, ei vain analyttiseen, kontrolloituun ja tietoiseen prosessiin, jolla strategia muodostetaan. Strategian sisällön suhteen tulee olla kriittinen ja organisaatiolle tulee valita analyysin perusteella sellainen strategia, joka kontekstiltaan istuu parhaiten organisaation toimintaan. (Mintzberg ym. 1998, 82)

Organisaatio, jolla on jo olemassa oleva ja vakaa strategiaprosessi, hyötyy strategisesta analyysistä, mutta strateginen analyysi ei saa hallita prosessia, ja ”kovan datan” lisäksi pitää huomioida muitakin tekijöitä, jotka ovat organisaation toiminnan ja menestyksen kannalta tärkeitä; strategisen analyysin tulee edesauttaa organisaation strategisen vision muodostamista. (Mintzberg ym. 1998, 121-122)

Kun aiemmat koulukunnat ovat korostaneet organisaation johtajan ja ylimmän johdon roolia strategiatyössä, ottaen mukaan strategiset suunnittelijat, tarvitaan nyt lisäksi osaavaa analyttikkoa. Strategian valintaan vaikuttavana voimana (analyysien lisäksi) ovat tilannetekijät, eli myös organisaation toimintaympäristö. Myös strategian toimeenpanossa keskitytään siihen, miten organisaation vahvuudet saadaan vastaamaan ympäristön vaatimuksia ym., mistä syystä malli ei sovellu käytettäväksi organisaatiossa, jonka toimintaympäristö on kovin monimutkainen.

Pikkusaaren mukaan koulukuntaa on kritisoitu siitä, että strategian valinta perustuu liiaksi laskennallisiin faktoihin ja strategisoinnin prosessi painottuu liikaa numeerisiin analyyseihin kokeilemisen, oppimisen ja näkemyksen laajentamisen kustannuksella (Pikkusaari 2010).

4. The Entrepreneurial School - Visionäärinen koulukunta

Koulukunta korostaa organisaation johtajan asemaa ja visionäärisyyttä sekä strategian muodostamista visionäärisenä prosessina; strategia perustuu johtajan henkilökohtaiseen visioon organisaation tulevaisuuden tilasta ja siitä, mitä pitää tehdä, eli koulukunta korostaa johtajan hierarkkisen aseman lisäksi tämän intuitiota, näkemystä, viisautta, kokemusta, arviointikykyä ja asioiden syvempää ymmärrystä strategian muodostamisessa. Koulukunta lähtee siitä, että toisaalta visio, suuntaviivat ja strategia ovat tarkasti määritellyt, mutta toisaalta strategian yksityiskohtia on voitava matkan varrella muokata. (Mintzberg ym. 1998, 124-125)

Koska koulukunta liittää strategian muodostuksen yhden henkilön, eli organisaation johtajan toimintaan, johtaa visionäärisyys usein siihen, että strategiaprosessi jää vähälle huomiolle tai sitä ei huomioida lainkaan, vaikka koulukunta onkin kiinnostunut myös siitä, miten strategioita tulisi muodostaa ja kuinka ne todellisuudessa muodostuvat.

Pikkusaaren mukaan organisaation tehtävänä on mukautua strategiaan ja toteuttaa johtajan visio, joskin vakavia ongelmia voi ilmetä, jos organisaation johtaja ja johto ovat kykenemättömiä täyttämään johtamistehtävänsä, tai jos johtamistapa on strategian toteuttamisen näkökulmasta tehoton ja toimimaton, tai jos johtajalla on vaikeuksia löytää tasapaino operatiivisten toimintojen johtamisen ja strategisen johtamisen (visioinnin) välille. Pikkusaari huomauttaa lisäksi, että koulukunnan mukaisen strategisoinnin ei tule olla tavoiteltu tai pysyvä olotila. (Pikkusaari 2010) Myös Mintzberg ym. kritisoivat koulukuntaa siitä, että sen mukainen strategisointi henkilöityy liikaa organisaation johtajaan ja johtajan henkilökohtaiseen visioon. Koulukunnan mukaisesta strategisoinnista voivat hyötyä ”vaikeassa” tilanteessa olevien organisaatioiden ohella aloittelevat organisaatiot. (Mintzberg ym. 1998, 143-144)

5. The Cognitive School - Ajattelun koulukunta / Mentaalinen koulukunta

Ajattelun koulukunta näkee strategian muodostumisen mentaalisenä prosessina, jossa subjektiiviset kokemukset vaikuttavat strategian muodostumiseen. Strategiat näkyvät esim. tulevaisuudenkuvina ja toimintamalleina, jotka muokkaavat sitä, kuinka ympäristöstä saatavaa informaatiota käsitellään. Ympäröivän maailman ja ihmismielen yhteys voidaan nähdä joko niin, että havainnot luovat ympäröivää maailmaa, tai niin, että havainnot heijastavat sitä (Mintzberg ym. 1998, 150-151). Molemmissa tapauksissa strategia nähdään kokemukseen perustuvan ajatusprosessin tuotoksena.

Koulukunnalla on yhteytensä muodolliseen ja analyttiseen koulukuntaan, mutta se antaa kaavamaisuuden sijaan arvoa luovuudelle, ja ”kovaan dataan” perustuvan analyysitiedon sijaan arvoa henkilökohtaiselle kokemukselle (Mintzberg ym. 1998, 172-173). Ongelma on se, että ihmisen ajattelukyky ja kyky kartoittaa erilaisia vaihtoehtoja on rajallinen, jolloin rationaalisella päätöksenteollakin on rajansa ja ympäristö määrää jossain määrin sen, millaisia päätöksiä tehdään.

6. The Learning School - Oppimisen koulukunta

Koulukunnan sanoma on selvä: Strategisointi on organisaation oppimisprosessi; organisaation kyvykkyydet ja muut sisäiset tekijät samoin kuin organisaation ulkoinen ympäristö osoittavat organisaatiolle sen, mihin suuntaan sitä tulee viedä (Mintzberg ym. 1998, 176). Koulukunta korostaa yksilöllisen oppimisen ohella kollektiivisuutta sekä yhdessä tekemistä ja oppimista, ja myös strategisointi on koko organisaatiolle kuuluva tehtävä, ei vain organisaation johtajan tai ylimmän johdon yksinoikeus.

Oppimisprosessi on elintärkeä sellaisille organisaatioille, joiden toimintaympäristö on monimutkainen ja haastava, ja joiden osalta strategian muodostaminen vaatii hyvin monialaista ja laajaa tietämystä. Organisaation johto voi myös olla kykenemätön luomaan strategiaa, joka hyväksytään laajasti ja yleisesti organisaatiossa, jolloin kollektiivinen oppimis pohjainen strategiaprosessi voi olla paikallaan. Myös se, ettei ympäristössä tapahtuvia muutoksia pystytä lainkaan ennustamaan, tai että organisaatiossa ollaan täysin uuden tilanteen edessä voivat olla tilanteita, joissa strategisointi saattaa olla parasta toteuttaa kollektiivisesti oppimisen kautta. (Mintzberg ym. 1998, 229)

Aitkosken mukaan kokemus ja oppiminen synnyttävät toimintamalleja, ja strategia muodostuu ihmisten käsityksistä ja käytännöistä kollektiivisen kokemuksen kautta. Olennaista on kyky oppia ja kehittyä jatkuvasti, minkä lisäksi organisaation on kyettävä sekä hyödyntämään yksilöiden osaamista organisaation hyväksi että jakamaan tietotaitoa organisaation sisällä. Organisaation oppiminen on siis kykyä uusiutua ja muuttaa toimintaa, ja organisaation on luotava puitteet ja edellytykset oppimiselle. Oppimisen koulukunta perustuu sille, että organisaation toimintaympäristö on monimutkainen, eikä sitä voi ennustaa. (Aitkoski 2007, 11 ja 13) Pikkusaaren mukaan oppimisen koulukunta perustuu organisaation kykyyn kokeilla, eli ideana on aloittaa tekeminen ja tehdä tarkistukset ja tarvittavat korjaukset vasta myöhemmin; ylimmän johdon tärkein tehtävä on strategisen oppimisen prosessin hallinta ja johtaminen (Pikkusaari 2010).

7. The Power School - Politikoinnin koulukunta / Vaikuttamisen koulukunta

Politikoinnin koulukunta lisää keskusteluun nimensä mukaisesti politikoinnin ja vallankäytön; organisaatiolähtöiset ja jopa yksilölliset intressit vaikuttavat strategiakeskusteluun ja strategia muodostuu eräänlaisen neuvotteluprosessin tuloksena. On luonnollista ja normaalia, että organisaatiot ovat jossain määrin erilaisten valtasuhteiden ja valtarakenteiden ympäröimiä, mutta pahimmillaan valtasuhteet voivat koitua organisaation kohtaloksi, jos valtasuhteet estävät tekemästä organisaation kannalta oikeita ja järkeviä päätöksiä. Vallankäyttö jaetaan organisaation sisäiseen (micro power) ja organisaation ulkopuolelle suuntautuvaan (macro power) vallankäyttöön. (Mintzberg ym. 1998, 234-235)

Eli valtasuhteet vaikuttavat strategiatyöhön ja strategian muodostamiseen sekä organisaation sisällä, että suhteessa organisaation ulkopuolisiin tahoihin, ja strategiaa voidaan käyttää jopa katalasti politikoinnin ja vallankäytön välineenä. Organisaation sisällä vallankäytöllä tarkoitetaan vuorovaikutusta, joka voi saada poliittisen ”pelin” luonteen, eli se voi olla muodoltaan suostuttelua, neuvottelua tai pahimmillaan jopa uhkailua. Organisaation ulkopuolelle politikointi näyttäytyy tietynlaisena muihin tahoihin kohdistuvana kontrollina, vaikutusvallan käyttönä ja yhteistyöhakuisuutena, joka voi olla osa organisaation taktiikkaa sen omien asioiden ja etujen ajamiseksi. (Mintzberg ym. 1998, 260)

Myös Pykäläinen kirjoittaa, että koulukunnan kiinnostus kohdistuu valtasuhteisiin, miksi keskeistä on verkostoituminen. Pikkusaari kirjoittaa puolestaan osuvasti, että koulukunnan nimi voisi olla myös vaikuttamisen koulukunta, mutta politikointi on sanana kuvaavampi, ja sillä tarkoitetaan sekä sen positiivista ja avointa puolta että sen negatiivista ja piilotettua muotoa, joissa molemmissa on kyse vaikuttamisen prosessista, mikä strategisoinnin yhteydessä tarkoittaa pyrkimystä neuvotella haluttu strateginen lopputulos poliittisen vaikutusvallan menetelmin. Koulukunta ottaa strategisointiin mukaan em. vuorovaikutusprosessin eri osapuolet, eli vastuu strategian muodostamisesta ei ole yksin organisaation ylimmällä johdolla. Päätökset ja ratkaisut ovat koulukunnan mukaan lähes poikkeuksetta kompromisseja ja neuvottelujen tuloksia.

Aitkosken mukaan organisaatiossa on erilaisia sisäisiä intressejä ja näkemyksiä esim. linjauksista ja resursseista, ja strategisella toiminnalla tavoitellaan usein tarkoituksellisesti omaa etua. (Aitkoski 2007, 14)

Vaikka politikoinnissa on riskinsä ja vaaransa, ja se kuulostaa tietyllä tapaa jopa epärehelliseltä ja epäreilulta menetelmältä, voi siitä olla hyötyä strategisten tavoitteiden saavuttamisessa; jos ”peli” pelataan oikein, voi se auttaa strategian hyväksynnässä ja toteutuksessa; sisäisessä vaikuttamisessa politikoinnilla voi olla merkittävä rooli esimerkiksi välttämättömien muutosten läpiviemisessä. Pikkusaari korostaa kuitenkin osuvasti, että politikoinnin koulukunta ei voi olla keskeisessä roolissa strategiaa muodostettaessa, sillä organisaatio, jossa politikointi ylikorostuu, on nopeasti entinen organisaatio, mistä syystä positiivisen politikoinnin menetelmät tulisi osata nykyistä paremmin (Pikkusaari 2010).

8. The Cultural School - Kulttuurillinen koulukunta / Kollektiivinen koulukunta

Kuten tiedetään, on organisaatiokulttuurilla ja organisaation sisäisillä suhteilla valtava voima ja vaikutus organisaation toimintaan. Parhaimmillaan organisaatiokulttuuri edesauttaa organisaatiota menestymään ja menemään eteenpäin, mutta pahimmillaan se toimii vastustavana voimana ja jopa esteenä organisaation muutokselle ja kehittymiselle. Vaikka organisaatiokulttuuri onkin tietynlainen, muodostuu se usein hyvin erilaisista ja toisinaan jopa täysin vastakohtaisista asenteista ja näkökulmista, mistä syystä organisaation johdon tulisi löytää keinot vahvistaa niitä voimia, jotka hyödyttävät organisaatiota, ja nujertaa ne voimat, jotka ”jämyttävät” organisaation paikoilleen.

Organisaatiokulttuuri on siis organisaatiolle ominainen tapa toimia ja tehdä asioita, mikä erottaa sen muista organisaatioista, tekee organisaatiosta yksilöllisen ja heijastuu kaikkeen organisaation toimintaan strategisointi mukaan lukien, mistä syystä vahva ja syvään juurtunut kulttuuri voi tehdä organisaatiosta pahimmillaan muutoskyvyttömän. Tämän koulukunnan yksi vaara siis on, että se estää organisaation kannalta välttämättömän muutoksen (Mintzberg ym. 1998, 281).

Koulukunta ”suosii” sellaista organisaation johtoa, joka pitää organisaation ikään kuin ”aisoissa ja ruodussa” välttämättä muutosta, koska muutostilanteesta voi tulla vaikea ja monimutkainen, mistä syystä muutosta ei haluta, ja organisaatio ikään kuin lamaantuu ja jämähää paikalleen, mikä tilanne nähdään organisaation kannalta epäedullisena ja haitallisena, jopa tuhoavana. Mutta toisaalta organisaatioiden haluttaisiin nykypäivänä osoittavan tiettyä kulttuurisidonnaisuutta, sosiaalista voimaa, ”vanhanaikaista” pysyvyyttä ja muutosvastaisuuttakin, sillä jatkuvasta muutoksesta on tullut nyky-yhteiskunnassa sellainen kielteinen trendi, jolle ei läheskään kaikissa tilanteissa ja kaikissa organisaatioissa ole tarvetta tai perusteita, eikä siten myöskään ymmärrettäviä ja hyväksyttäviä perusteluja (Mintzberg ym. 1998, 281).

Pykäläinen ja Pikkusaari liittävät koulukunnan strategisointiin arvot ja uskomukset, mistä syystä koulukunta on politikoinnin koulukunnan vastakohta; oman edun tavoittelun sijasta korostuvat organisaation kollektiiviset tarpeet ja strategian muodostuminen tapahtuu kollektiivisena prosessina. Pikkusaari yksinkertaistaa asian niin, että organisaatiokulttuurista tulee vaikuttaja strategiaa muodostettaessa, ja syntyvä strategia on organisaation perustavanlaatuinen tapa tehdä asioita. Näin ollen strategian muodostamiseen osallistuu koko organisaatio, ei vain ylin johto ja sellaiset tahot, joilla on erityistä strategista osaamista.

Pikkusaari korostaa, että kulttuurisidonnaisuudesta johtuen koulukunnan suurin ongelma liittyy muutosvalmiuteen, sillä organisaatiokulttuuri ei yleensä tue strategista muutosta, vaan pyrkii vakiinnuttamaan nykytilan, mikä voi tarkoittaa pahimmillaan paikoilleen jämähtämistä, mistä syystä ideaalitulanteessa kulttuuri on harmonisessa suhteessa strategiaan, jota ei tarvitse muuttaa vain toimintaympäristön vaatimuksesta. (Pikkusaari 2010)

Myös Aitkosken mukaan arvot ovat muutoksen ongelmakohtia, sillä ne ohjaavat katsomaan asioita tietyllä tavalla, ja myös kulttuuri luo toimintatapoja, joiden muuttaminen onnistuu vain pikku hiljaa tai koko organisaatiota voimakkaasti herättämällä. Aitkosken mukaan kulttuurillinen koulukunta tulkitsee strategian muodostamisen sosiaalisesti vuorovaikutusprosessiksi, joka perustuu organisaatiossa jaettuihin uskomuksiin ja tulkintoihin, jotka omaksutaan organisaatiokulttuurista. Strategia puolestaan nähdään kollektiivisiin aikomuksiin perustuvana tulevaisuuden kuvana. (Aitkoski 2007, 19)

9. The Environmental School - Toimintaympäristön koulukunta

Toimintaympäristön koulukunta on ensimmäinen, joka nostaa ympäristön strategian muodostamisen keskiöön; se on tekijä, jonka ympärille strategia rakennetaan ja joka vie organisaation toimintaa ja strategisointia tiettyyn suuntaan, sillä organisaation toiminta on reagoimista toimintaympäristön tapahtumiin. Strategian muodostaminen ja muodostuminen on koulukunnan mukaan reaktiivinen prosessi, jossa organisaatio vastaa ympäristön olosuhteisiin ja vaatimuksiin, eli strategia muodostuu sellaiseksi, millaiseksi ympäristö sen muokkaa.

Mintzberg ym. ovatkin em. syystä sitä mieltä, että toisaalta koulukunnan osalta ei edes pitäisi puhua strategisen johtamisen koulukunnasta, koska kyse ei ole johtamisesta vaan reagoinnista ympäristön tapahtumiin (Mintzberg ym. 1998, 286).

Mintzberg ym. näkevät asian niin, että organisaatiosta ja johtajuudesta tulee ympäristön ”alamaisia” ja ympäristö ohjaa voimakkaasti strategian muodostamista. Organisaation taholta koulukunta peräänkuuluttaa eräänlaista passiivista johtajuutta, joka keskittyy vain ulkoisen ympäristön tulkittamiseen ja strategian muodostamiseen tehtyjen havaintojen ja tulkintojen pohjalta (Mintzberg ym. 1998, 288).

Mutta ympäristöstä tehtyjen havaintojen perusteella toteutettavassa strategisoinnissa on myös ongelmansa, sillä ympäristöstä saatava kuva on usein varsin abstrakti, minkä lisäksi ympäristö muuttuu jatkuvasti. Strategiaa muodostettaessa ympäristöä tulisikin tutkailla mahdollisimman lavasti useasta eri näkökulmasta ottaen huomioon erilaisia vaihtoehtoisia tapahtumainkalkuja, miltä pohjalta tulisi osata päätellä millaisia strategisia vaihtoehtoja on olemassa ja valittavissa, ja mikä niistä tulisi organisaation edun nimissä valita (Mintzberg ym. 1998, 297).

Pykäläinen on kiteyttänyt ajatuksensa kyseisestä koulukunnasta toteamalla, että ympäristö sanelee strategian ja ympäristön muuttuessa strategia on sopeutumista. Myös Pikkusaari on korostanut, että toimintaympäristö on koulukunnan keskeinen toimija, ja organisaatio on Pikkusaaren mukaan passiivinen, lähinnä ympäristön muutoksiin reagoiva taho, jolloin strategian luomisesta tulee lähinnä ympäristön muutosten heijastamista. (Pikkusaari 2010)

10. The Configuration School - Konfiguraation koulukunta

Kaikessa yksinkertaisuudessaan koulukunta on eräänlainen sekoitus kaikista edellä esitetyistä koulukunnista siten, että kullakin koulukunnalla on aikansa ja paikkansa organisaation elinkaareissa, ja konfiguraation koulukunta toimii eräänlaisena ”siltana” kunkin vaiheen ja sovellettavien koulukuntien välillä (Mintzberg ym. 1998, 302). Keskeisin asia, mihin koulukunta kiinnittää huomiota, on muutos. Toisaalta koulukunta peräänkuuluttaa organisaatiota ja sen toimintaympäristöä pysyvänä ja rakenteellisena kontekstina, toisaalta strategian muodostamista muutosprosessina, jolloin strategiaproessi ja strategia toimivat keinoina siirtää organisaatio tietystä vaiheesta toiseen, jolloin ne auttavat organisaatiota menemään eteenpäin ja kehittymään.

Mintzbergin ym. mukaan erilaiset siirtymä- ja muutosvaiheet ovat välttämättömiä organisaation elinkaareissa, eikä niiltä voi, eikä niiltä edes pidä yrittää välttyä päästäkseen menestykseen; pysyvyydelle on aikansa, minkä jälkeen on muutoksen aika (Mintzberg ym. 1998, 302), mikä puoltaa konfiguraatioteorian olemassaoloa ja tarpeellisuutta strategiatyön lähestymistapana.

Mintzberg ym. kirjoittavat, että strategisessa johtamisessa on kyse muutoksesta, kun taas strategiassa on muutoksen sijaan kyse jatkuvuudesta; kun strategiaprosessi osoittaa sen suunnan, johon organisaatiota halutaan lähteä viemään ja aikaansaa muutoksen haluttuun suuntaan, on strategian tehtävä vakiinnuttaa ja tasapainottaa muutostilanne.

Koulukuntaa kritisoidaan siitä, että se ikään kuin yksinkertaistaa sen todellisuuden ja maailman, jossa organisaatiot toimivat; todellisuus on usein kuviteltua monimutkaisempi, mistä syystä myös strategisessa johtamisessa ja strategisoinnissa on oltava erityisen tarkka siitä, ettei ko. koulukuntaa käytetä niin, että se estää näkemästä ympäröivän maailman kokonaisuutena kaikkine eri monimutkaisine vivahteineen, mikä vaatii myös strategiselta johtamiselta sen, että strategisen johtamisen eri koulukuntia ja sen eri vivahteita sovelletaan ja käytetään osin yhtä aikaa, päällekkäin ja sopivasti limittäin. Olennaista on, että käytettävä strategiaprosessi istuu organisaation sen hetkiseen kontekstiin. (Mintzberg ym. 1998, 344-346)

Myös strategiatyössä on siis ymmärrettävä millaisessa vuorovaikutuksessa organisaatio ja sen toimintaympäristö ovat keskenään ja millaisia riippuvuussuhteita eri asioiden välillä on; näiden riippuvuussuhteiden ja ympäröivän maailman syvälinen tuntemus auttavat löytämään oikeanlaisen strategisen johtamisen tyylin ja strategisointimenetelmän. Mutta silti, vaikka Mintzberg ym. kritisoivat konfiguraatioteoriaa edellä esitetyllä tavalla, päättyy heidän teoksensa konfiguraatioteoriaa käsittelevä osio ehkä hieman yllättäen toteamukseen ”konfiguraatioteoria tuo järjestyksen strategian muodostamisen sekasortoiseen maailmaan” (Mintzberg ym. 1998, 347).

Edellä konfiguraation koulukunta tuo vahvasti esiin erilaisten koulukuntien soveltavuuden ja sovellettavuuden organisaatioiden erilaisissa tilanteissa ja vaiheissa, minkä lisäksi myös erilaisilla strategioilla on aikansa ja paikkansa. Silti strategisen johtamisen yhtenä tehtävänä on ylläpitää tietynlaista vakautta, vaikka myös muutostarpeet tulee tunnistaa ajoissa, jolloin on mahdollista ohjata organisaatio hallitusti uuteen vaiheeseen organisaation elinkaareissa. Myös Pikkusaari korostaa, että onnistunut transformaatio vaatii hyvän strategian ja vahvaa muutosjohtamista, joskin muutos vaatii organisaatiolta myös oppimista, kasvua ja kehittymistä, mitä kaikkea ei saavuteta pelkällä johtamisella (Pikkusaari 2010).

Aitkoski kirjoittaa, että konfiguraatiokoulukunta keskittyy selittämään organisaation muutosta, mistä syystä sitä voi pitää teoriana muutoksesta, ei teoriana strategisesta johtamisesta.

Aitkosken mukaan organisaation rakenteen tulee seurata strategiaa ja uusi strategia vaatii uudenlaisen organisaatorakenteen, mutta muutoksen jälkeen organisaatio pyrkii säilyttämään muotonsa, sillä muutokset häiritsevät toimintaa; organisaatiot pyrkivät löytämään harmonian strategian, rakenteen ja kontekstin välillä, mistä syystä muutokset tapahtuvat usein pakon edessä tai jos niiden oletetaan tuovan äärimmäistä etua organisaatiolle. (Aitkoski 2007, 20)

Yhteenvetoa koulukunnista – mitä jäi käteen?

Kymmenen koulukuntaa, kymmenen erilaista näkemystä strategian muodostamisesta ja muodostumisesta, ja lopputulemana se, että jokainen käynnistytvä strategiaprosessi ikään kuin poimii käyttökelpoisimmat koulukunnat käyttöönsä ja yhdistää koulukuntien erilaiset aspektit toisiinsa sen mukaan, mitä painotuksia tilanteessa tarvitaan ja millaisessa tilanteessa organisaatio on.

Koulukuntien käyttöä ja painotusta on siis syytä vaihtaa ja muuttaa tilanteen mukaan, mikä ei onnistu, jos ymmärrys ja käsitys organisaation tai organisaation toimintaympäristön tilasta on puutteellinen tai virheellinen; organisaation osalta on tiedostettava ja tunnistettava muun muassa organisaation kyvykkyydet ja sisäiset tarpeet sekä keskeiset ja kriittiset menestystekijät, ja myös mahdolliset muutostarpeet, kun taas ympäröivää maailmaa on osattava tarkastella ja tulkita mahdollisimman laajasti ja avoimesti siitä näkökulmasta, mitä ympäristö vaatii organisaatiolta, ja millaiseksi organisaatio näkee toimintaympäristön ja sen vaatimukset, tarpeet ja odotukset.

Asioiden liiallista yksinkertaistamista tulee välttää, samoin asioiden katsomista vain ”yhden linssin läpi”, ja koulukuntien käytön suhteen on oltava avarakatseinen ja osin kriittinenkin, eli niitä on osattava käyttää siten, että ne tukevat ja täydentävät toisiaan ja organisaation strategista johtamista. Kuten aiemmin todettiin, koulukuntajaottelun tarkoitus on helpottaa erilaisten strategisen johtamisen tilannetekijöiden tunnistamista ja hyödyntämistä sekä tilanteeseen parhaiten sopivien lähestymistapojen ja menetelmien valintaa, mikä puolestaan edesauttaa organisaation strategisten tavoitteiden toteutumisessa ja päämäärien saavuttamisessa.

Myös David on korostanut teoksessaan, että parhaaseen lopputulokseen strategiatyössä päästään, kun organisaatiossa hallitaan erilaiset strategisen johtamisen perspektiivit, joita kaikkia osataan tarvittaessa ja harkitusti käyttää (David 2013, 230). Tämä osio onkin hyvä päättää Antti Pikkusaaren esille nostamaan Mintzbergin ym. teoksessa esitettyyn varoitukseen: “The greatest failings of strategic management have occurred when managers took one point of view too seriously.”

4.2 Teoreettisia näkökulmia strategiaprosessiin - strategian muodostamisen ABC

Kun edellisessä luvussa on esitelty erilaisia strategista johtamista ja strategiatyötä kuvaavia koulukuntia ja lähestymistapoja, esitellään tässä luvussa vastaavia teoreettisia lähestymistapoja strategiaprosessiin liittyen, mikä tarkoittaa sen selvittämistä, millaisia hyväksi ja toimivaksi todettuja strategian muodostamisen prosessimalleja on olemassa, ja millaisia elementtejä ja vaiheita strategiaprosessin tulisi vähintäänkin sisältää ollakseen toimiva ja prosessin lopputulosta arvioimatta edes strategiaprosessina onnistunut. Kun vastaus em. kysymyksiin on löydetty, on mahdollista selvittää löytyykö poliisihallinnolle tyypillisestä strategiaprosessista ko. elementit ja vaiheet ja miten onnistunut poliisihallinnolle tyypillinen strategiaprosessi prosessina on.

Karlöf ja Lövingsson kirjoittavat teoksessaan, että liian usein strategiatyössä keskitytään strategian sisältöön eli mitä-kysymykseen ilman, että huomioidaan strategiaprosessin merkitys strategian kannalta. Karlöfin ja Lövingssonin mukaan liian syvällinen sisällön tuntemus saattaa estää strategista ajattelua, koska strategiaprosessissa on kyse prosessipohjaisesta, ei sisältöpohjaisesta menettelystä. Liian usein strategiatyötä leimaa em. kirjoittajien mukaan myös puuskittaisuus ja jatkuvuuden puute. (Karlöf & Lövingsson 2004, 258-259)

Aaltonen ym. kuvaavat teoksessaan strategiaprosessin rakentuvan ”monimutkaisesta, risteävien ja uudelleen risteytyvien aikomusten ja tekojen kudoksesta”, ja organisaatio toimii heidän mukaan pelikenttänä, jolla mittelevät inhimillisen yhteistoiminnan epäjärjestys ja vastuunkantajien yritys luoda järjestystä ja organisoida toimintaa. Strategia on tarkoitettu luomaan em. järjestystä, minkä lisäksi sen on tarkoitus osoittaa organisaatiolle yhteiset tavoitteet. (Aaltonen ym. 2003, 7)

Strategiaprosessista Aaltonen ym. kirjoittavat, että vaikka jokainen strategiaprosessi on monimutkaisuudessaan ainutkertainen, on siinä tyypillisiä piirteitä, jotka toistuvat kussakin strategiaprosessissa (Aaltonen ym. 2003, 8). Em. teos sisältääkin runsaasti käytännön työkaluja ja käytännön vinkkejä organisaation strategiatyön ja strategiaprosessin kehittämiseksi. Aaltonen edellä kirjoittama huomio on hyvä tiedostaa myös poliisihallinnon strategiatyössä, sillä vaikka strategiaprosessin ainutkertaisuus olisikin tietyllä tapaa hyväksyttävää, huomauttavat Aaltonen ym. silti, että strategiaprosessissa on myös piirteitä, jotka toistuvat kussakin prosessissa.

4.2.1 Howardin, Pettigrewn ja Whittingtonin päätöksentekotavat ja strategiatyö

Myös Howard ym. kritisoivat teoksessaan sitä, miten vähän huomiota kiinnitetään siihen tärkeään asiaan, millainen vaikutus strategiaprosessilla eli organisaation strategisen johtamisen ja strategisen päätöksenteon tavalla on prosessin lopputuotoksen eli strategian sisältöön; huomiota tulisi kiinnittää enemmän siihen, miten strategiaprosessi ja strategia linkittyvät toisiinsa ja millä tavoin strategiset päätökset vaikuttavat strategiaan (Howard ym. 2006, 182).

Ongelma on Howardin ym. mukaan se, että strategiaprosessissa keskitytään liiaksi erillisiin ja toisistaan irrallisiin päätöksiin ja tehdään päätöksiä miettimättä niiden keskinäistä yhteyttä ja päätösten vaikutusta laajemmin, jolloin yksittäinenkin päätös saattaa ohjata koko strategiaprosessia virheelliseen suuntaan. Sen sijaan erilaisten päätösten ja toimenpiteiden tulisi olla harkittuja ja keskenään linjakkaita siten, että ne vaikuttavat strategiaan loogisena ja organisaatiota oikeaan ja haluttuun suuntaan vievänä eheänä kokonaisuutena. Em. syystä strategiaprosessia tulisi osata tarkastella useasta eri näkökulmasta, mikä edesauttaisi päätösten ja toimien keskinäisen vaikutuksen ymmärtämistä, mikä puolestaan helpottaisi strategiaprosessin johtamista niin, että strategisten tavoitteiden ja päämäärien saavuttaminen olisi helpompaa. (Howard ym. 2006, 183)

Howard ym. jaottelevat strategisen johtamisen perspektiivit ja organisaation päätöksentekotavat rationaaliseen, poliittiseen, evolutionääriseen ja hallinnolliseen, mikä päätöksentekotapa heijastuu myös organisaation strategiaprosessiin tehden siitä esimerkiksi järkiperäistä ongelmanratkaisua korostavan prosessin (rationaalinen näkökulma), jossa on keskeistä toimintaympäristön tuntemus sekä järkiperusteinen ratkaisuvaihtoehtojen kartoittaminen ja järkiperusteinen toimenpiteiden valinta ongelmien ratkaisemiseksi. Kyseisen näkökulman haaste on se, että missään organisaatiossa ei ole kykyä kartoittaa ja ottaa huomioon kaikkia mahdollisia vaihtoehtoisia tulevaisuuden tapahtumainkulkuja, jolloin järkiperusteinenkin päätöksenteko perustuu osin kuviteltujen ja oletettujen tapahtumainkulkujen varaan.

Ongelmia rationaalisessa strategiaprosessissa voi aiheuttaa myös päätöksentekoon ja strategiatyöhön osallistuvien henkilöiden ristiriitaiset näkemykset siitä, mikä on organisaation kannalta järkevää ja mikä ei, mistä syystä nk. kaukonäköisyys eli kyky nähdä tulevaisuuteen on tärkeä ominaisuus niiltä, jotka strategiatyötä organisaatiossa tekevät (Howard ym. 2006, 187-189).

Poliittinen perspektiivi rakentuu puolestaan sille ajatukselle, että organisaatiossa strategiatyötä tekevien henkilökohtaiset intressit vaikuttavat paljolti siihen, mihin suuntaan organisaatiota pyritään viemään ja millaisia strategisia valintoja organisaatiossa tehdään organisaation edun nimissä. Intressit siis muuttuvat ja vaihtuvat ajan mittaan sen mukaan, millaisia henkilökohtaisia intressejä ja tahtotiloja strategiatyöhön osallistuvilla on, ja millaiset henkilöt ovat tekemässä strategisia päätöksiä muun muassa organisaation tulevaisuuden suunnasta.

Tehtyjä valintoja ja päätöksiä on helppo puolustaa ja päätöksille on helppo löytää uskottavat perustelut, sillä tulevaisuuden tapahtumainkulut ovat usein varsin vaikeasti ennustettavissa ja tulevaisuutta kuvastaa lähes poikkeuksetta tietynlainen epävarmuus ja epäselvyys. Organisaatiolla, jossa on vallalla poliittinen päätöksentekotapa, ei ole yhteisesti jaettua tahto- ja tavoitetilaa, eikä päämäärää, jolloin myöskään tehtyjä valintoja ei ole tarvetta kyseenalaistaa, sillä päätöksenteko jätetään suosiolla vahvempien ja voimakastahtoisempien yksilöiden harteille, jolloin organisaatio kykenee edes jonkinlaiseen päätöksentekoon ja muutokseen, mikä on parempi tilanne kuin se, ettei päätöksiä tehtäisi lainkaan, eikä organisaatio muuttuisi koskaan. (Howard ym. 2006, 190)

Evolutionäärisen perspektiivin mukaan organisaation päätöksenteko on sattumanvaraista ja päätökset toisistaan irrallisia, mistä syystä Howardin ym. mukaan toisaalta ei edes pitäisi puhua päätöksenteosta, sillä päätökset eivät useinkaan ole harkitun ja suunnitellun päätöksentekoprosessin tulosta, vaan seurausta tapahtumainkulusta, jonka mikä tahansa yksittäinen ongelma, päätös, idea, ratkaisu, aloite tai vaikkapa yksittäisen työntekijän henkilökohtainen näkemys, ajatus tai esitys voi laukaista. Päätöksiä tehdään nopeasti ja tarkemmin harkitsematta silloin, kun jokin tilanne nousee organisaatiossa esiin ja tarve päätöksenteolle tuntuu olevan käsillä. Kun päätös on tehty, perustellaan sitä jälkikäteen strategisena valintana, eli strategia muodostuu jo tehtyjen päätösten mukaiseksi, eikä päinvastoin, ja strategiaa käytetään jälkikäteen eräänlaisena perusteluna ja oikeutuksena jo tehdyille valinnoille. (Howard ym. 2006, 191)

Wasastjernan näkemyksen mukaan poliisihallinnon strategiatyö on ollut perinteisesti evolutionääristä, ja edellä kirjoitetun kuvauksen perusteella evolutionäärinen perspektiivi tuntuu kuvastavan varsin hyvin myös tämän päivän poliisihallinnon päätöksentekotapaa ja strategiatyötä.

4.2.2 Strategiaprosessi Freedmanin mukaan

Freedman on teoksessaan ”Strategisen johtamisen taito” käynyt yksityiskohtaisesti läpi koko strategiaproessin, lähtien liikkeelle strategisesta ajatusprosessista, ja päätyen strategian toteutukseen, tarkistukseen ja jatkuvaan päivittämiseen. Freedmanin teoksen opit olisivat varmasti hyödynnettävissä myös poliisihallinnon strategiatyössä, sillä kyse on strategiatyön perusasioista ja onnistuneen strategiaproessin peruspilareista.

Strategian muotoilemisen ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan Freedmanin mukaan ulkoiset muuttajat ja niiden vaikutukset, joihin kuuluvat mm. sääntelyelinten odotukset, talouden ja teknologian trendit, organisaation ulkopuoliset uhat ja mahdollisuudet sekä erilaiset yhteiskunnassa vallitsevat suuntaukset (Freedman 2003, 14-15). Varsinaisen strategiaproessin osalta Freedman korostaa, että nykyisessä nopeasti muuttuvassa maailmassa hyvän ja luotettavan ohjausproessin löytäminen on lähes yhtä tärkeää kuin strategian sisältö, mistä syystä strategiaproessin tulee perustua järjestelmälliseen kysymyksenasetteluun, ja sen tulee sisältää seuraavat viisi strategian muotoilemisen ja toteutuksen vaihetta (Freedman 2003, 21 ja 26-27):

1. Analyysi eli strategisen tiedon kerääminen ja analysoiminen; arvioidaan mm. teknologian, sääntelyn ja talouden nykyisiä ja ennakoitavissa olevia suuntauksia ja tutkitaan organisaation sisäisiä muuttujia. Lisäksi kartoitetaan tulevaisuutta koskevat olettamukset ja niiden vaikutukset organisaatioon; laaditaan profiili ympäristöstä, jossa strategisia päätöksiä tullaan tekemään
2. Strategian muotoileminen; tarkastellaan em. tulosten pohjalta vaihtoehtoisia tulevaisuusskenaarioita ja laaditaan strateginen visio, minkä laatu riippuu em. päätöksentekoprosessin tehokkuudesta sekä siihen osallistuvien strategisesta osaamisesta
3. Suunnittelu eli strategisen yleissuunnitelman laatiminen; strategisen vision pohjalta laaditaan tehtävät, jotka on suoritettava, jotta strategian toteutus onnistuisi. Lisäksi laaditaan suunnitelma siitä, miten tehtävät priorisoidaan, aikataulutetaan, resurssoidaan, toteutetaan ja valvotaan
4. Strategian toteutus, jossa tarvitaan vahvaa panostusta viestintään ja laajamittaista työntekijöiden aktivointia; usein tarvitaan myös koulutusta
5. Strategian seuranta, tarkistaminen ja päivittäminen; tarkistetaan sisäiset ja ulkoiset indikaattorit: Sisäisten indikaattorien osalta tutkitaan, miten on edistytty strategisiin tavoitteisiin verrattuna ja miten strategian toteutukseen tähtäävät tehtävät ovat edistyneet, ja ulkoisten indikaattorien osalta varmistetaan, että vision perustana olleet perusolettamukset pitävät edelleen paikkansa

Strategiaprosessin osallisista Freedman on sitä mieltä, että heidän tulee työskennellä organisaation ylimmillä tasoilla ja vastuullisissa tehtävissä; johtajuuden tulee toimia inspiraationa organisaatiolle ja osallistujilla tulee olla riittävän monipuolista asiantuntemusta (Freedman 2003, 28).

Strategian laadinnassa tarvittavan pohja- ja taustatiedon osalta Freedman korostaa, että organisaation on ymmärrettävä mitä tietoa tarvitaan, mikä tieto on olennaista ja organisaatiolle tärkeää, ja mitä päätelmiä tiedosta voidaan tehdä. Tiedon hankkimisessa on tärkeää hyödyntää sekä organisaation omaa asiantuntemusta että valita oikeat ulkoiset lähteet, minkä lisäksi olettamusten ja johtopäätösten ero on ymmärrettävä; johtopäätöksissä on kyse tiedon vaikutuksesta organisaation strategiaan valintoihin, kun taas olettamusten paikkansapitävyys on huolellisesti tarkistettava ennen kuin strategiaa siirrytään muotoilemaan. (Freedman 2003, 34, 39 ja 42-43)

Toimintaympäristön osalta organisaation tulee osata ennakoida mahdollisia ongelmia ja tulevia tapahtumia sekä pohtia erilaisia skenaarioita, mihin liittyen Freedman on jakanut organisaatiot selviytyjiin ja menestyjiin, joista selviytyjäorganisaatiot kykenevät sopeutumaan ja reagoimaan nopeasti toimintaympäristön muutoksiin, kun taas menestyvät organisaatiot oppivat ennakoimaan muutoksia ja tekemään korjauksia etukäteen (Freedman 2003, 209). Freedman toteaa, että katkonaisuuden aikakaudella on osattava ennakoida, ja on tiedettävä, miten reagoida muutoksiin ja tapahtumiin; ”entä jos” -ajattelu on kytkettävä koko strategiaprosessiin” (Freedman 2003, 220-221).

Poliisi organisaationa ei näyttäisi vielä olevan Freedmanin tarkoittama selviytyjäorganisaatio, saati menestyvä organisaatio, mutta ainakin poliisihallinnossa pyritään jatkuvasti kehittämään uusia ja tehokkaampia analyysi- yms. toimintoja, jotta muutosten ennakointi olisi mahdollista nykyistä paremmin. Haastetta menestymiseen tuo se, että poliisihallinnon sisäisten haasteiden lisäksi poliisilla yhtenä turvallisuustoimijana on vain vähäiset vaikuttamismahdollisuudet siihen, millä tavoin ja mihin suuntaan sen toimintaympäristö ja ympäröivä yhteiskunta muuttuu.

Organisaation osalta tulee tarkastella onnistumisia ja epäonnistumisia sekä niiden syitä, ja organisaation tulisi oppia erehdyksistään ja menestyksestään. Lisäksi tulisi pohtia organisaation strategista historiaa, jolloin voi esim. ilmetä, ettei organisaatio ole aiemmin noudattanut valittua toimintasuuntaa, tai että vaikka strateginen päämäärä olisi ollut selkeä, on sen toteutus jäänyt suorittamatta, eikä strategiaa ole esim. tarkistettu säännöllisesti, tai siitä ei ole viestitty eteenpäin, tai sitä ei ole kytketty organisaation tapaan johtaa henkilöstöään.

Aikaisemmat strategiat ovat myös saattaneet olla epärealistisia, tai ne ovat saattaneet perustua virheellisiin olettamuksiin toimintaympäristöstä, mistä syystä organisaation oppiminen virheistään on erityisen tärkeää. Edellä kuvatun sisäisen analyysin ja pohjatyön laatu vaikuttaa Freedmanin mukaan ratkaisevasti strategian muotoiluun ja toteutukseen. (Freedman 2003, 40-41 ja 45)

4.2.3 Strategiaprosessin vaiheet Kaplanin ja Nortonin mukaan

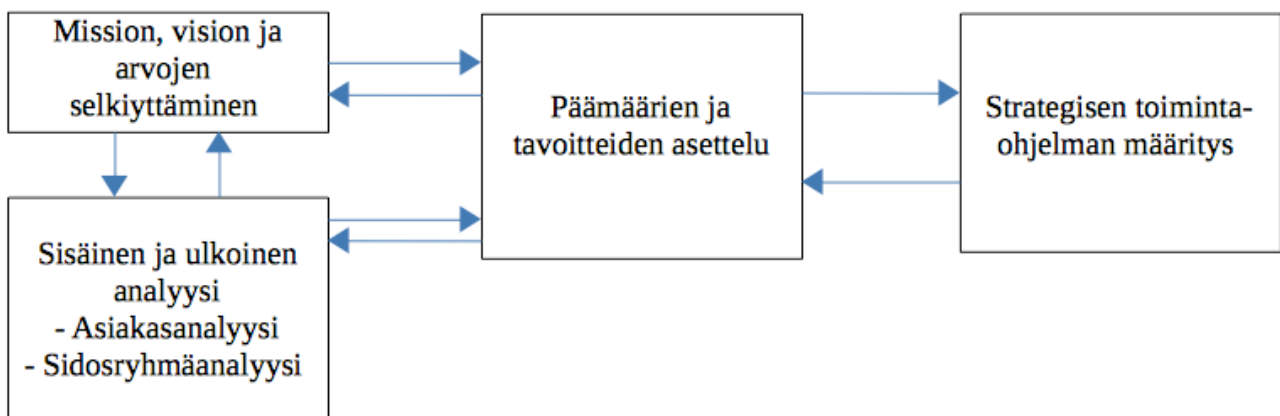
Kuten tässä tutkimuksessa käy selväksi, ei poliisihallinnolla ole minkäänlaista järjestelmällistä tai ennalta suunniteltua rakennetta tai mallia strategioiden valmistelulle ja laadinnalle, eli strategiaprosessille, mikä aiheuttaa ymmärrettävästi haasteita ja ongelmia käytännön strategiatyölle, mistä syystä myös Kaplanin ja Nortonin (2009) yksinkertainen ja selkeä malli strategian laatimiseksi voisi olla hyödyllinen poliisihallinnon strategiatyön ja -prosessin kehittämisessä. Kaplan ja Norton yksinkertaistavat strategian laatimisen toiminta-ajatuksen, vision ja arvojen määrittelyyn, strategiseen analyysiin ja strategian muotoilemiseen:

1. Toiminta-ajatuksen, arvojen ja vision selkiyttämisen tavoitteena on suuntaviivojen vahvistaminen organisaation päämäärille ja toimintatavalle, ja ensiarvoisen tärkeää on, että visio on sellainen, että se on mahdollista toteuttaa. Toimintaja-atuksen ja organisaation arvojen tulee olla selkeät, vision mielellään määrällinen, ja organisaatiolla tulee olla suunnitelma strategian vaatimista muutoksista.
2. Strateginen analyysi tarkoittaa sen selvittämistä, mitkä ovat tärkeimmät strategiaan vaikuttavat kysymykset. Yleinen virhe on, että analyysit keskittyvät strategian lopputuloksiin, eivätkä niihin tekijöihin, jotka vaikuttavat strategiaan, mistä syystä toimintaympäristön analyysiin ja strategisiin kysymyksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota strategian laadintaprosessissa. Strategiaan vaikuttavien sisäisten ja ulkoisten tekijöiden analyysin pohjalta tulisi pystyä määrittelemään strategian muotoilemisen ja muuttamisen kannalta keskeiset kysymykset ja muutostarpeet.
3. Strategian muotoileminen tarkoittaa sitä, että strategia-analyysissa esiin nousseet strategian kannalta keskeiset kysymykset analysoidaan strategisen suunnan määrittelemiseksi ja niiden asioiden määrittelemiseksi, jotka organisaation on tehtävä menestyäkseen. Tässä vaiheessa ”strategian laatimisen tieteellinen lähestymistapa kohtaa strategian muotoilemisen taiteen”.

Kun strategia on muotoiltu ja saatettu lopulta käytäntöön, on Kaplanin ja Nortonin mukaan organisaation johdon tehtävä päivittää strategiaa vähintään kerran vuodessa; johdon tulee tarkistaa ja vahvistaa valittu toiminta-ajatus, visio ja arvot sekä analysoida ulkoista ja sisäistä tietoa kooten kriittiset strategiset kysymykset esim. SWOT-analyysiksi, joka selventää strategian muutostarpeita. Muutostarpeen ilmetessä tulee laatia strategian muutossuunnitelma (Kaplan & Norton 2009, 88)

4.2.4 Strategian laadintaprosessi Aunolan ja Näsin mukaan

Aunolan ja Näsin (2002) opit ovat varsin yhdenmukaisia Kaplanin ja Nortonin teoksessa kirjoitetun kanssa. He ovat määritelleet ”Strategisen johtamisen aapiskukon” pohjalta strategian laadintaprosessille neljä päävaihetta ja askelmaa, jotka ovat 1) vision, mission ja arvojen selkeyttäminen, 2) päämäärien ja tavoitteiden asettelu, 3) strategisen toimintaohjelman määrittäminen ja 4) sisäinen ja ulkoinen analyysi (mm. asiakas- ja sidosryhmäanalyysi). Strategian laadintaprosessin vaiheet on esitetty kuvassa 2, joka ilmentää eri vaiheiden välistä kahdensuuntaista vuoropuhelua ja strategiaproessin jatkuvuutta. (Aunola & Näsi 2002, 70)



Kuva 2. Strategiaproessin vaiheet Aunolan ja Näsin mukaan

Aunolan ja Näsin mukaan suomalaiset saavat strategian laadintaprosessin osalta hyvän arvosanan ja tyypillistä suomalaista strategian laadintaprosessia leimaa heidän mukaan tunnollisuus, perusteellisuus, dokumentointi ja itseilmaistu tyytyväisyys. Sen sijaan strategian valmistelun ja laadinnan jälkeiset tapahtumat (täytäntöönpano, jalkautus ym.) saavat osakseen melko lailla kritiikkiä, sillä strategian toimeenpanokokonaisuudessa on Aunolan ja Näsin mukaan varsin vakavia ongelmia, ja ongelmia löytyy kaikilta toimeenpanon osa-alueilta. (Aunola & Näsi 2002, 103)

Ehkä em. syystä Aunola ja Näsi korostavat valvonnan vahvaa roolia ja merkitystä strategiaproessin onnistumisen edellytyksenä; valvonnan moninkertainen mukanaolo varmistaa prosessin onnistumisen, miksi strategian laadintaprosessin tulisi olla kontrolliorientoitunut, ja kontrollin tulisi olla osa prosessin jokaista vaihetta (Aunola & Näsi 2002, 143).

Kontrolliorientoituneisuuden lisäksi Aunola ja Näsi ovat luetelleet teoksessaan muitakin suomalaiselle strategiaprozessille tyypillisiä ja ominaisia piirteitä (Aunola & Näsi 2002, 151):

- Prosessi on olemassa ja se on usein myös hyvin konkreettinen
- Eksplisiittinen eli määritelty ja tietoinen strategian laadintaprosessi on varsin yleisesti käytetty
- Usein strategiaprozessi käydään läpi vuosittain, miksi sitä kutsutaan myös vuosisuunnitteluprosessiksi
- Keskimääräinen kesto strategian laadintaprosessille on vain noin kolme kuukautta
- Strategian laadinta noudattaa usein nk. luikertelumallia; strategiaprozessi kulkee läpi organisaatiotasojen alkaen ylhäältä, käyden sitten organisaation alemmilla tasoilla, päättyen lopulta takaisin ylös

Edellä kuvattujen ominaispiirteiden perusteella poliisihallinnon strategiaprozessi ei vastaa tyypillistä suomalaista strategiaprozessia, sillä ominaispiirteistä juuri mikään ei tunnu kuvastavan sitä prosessia, joka asiantuntijahaastattelujen perusteella on tyypillinen poliisihallinnolle.

Siitä, kenen vastuulle strategian laadinta organisaatiossa kuuluu, ovat Aunola ja Näsi sitä mieltä, että prosessiin tulee osallistua vain keskeisten tahojen, joiksi he nimeävät organisaation hallituksen, toimitusjohtajan johtoryhmineen sekä esikunnat (Aunola & Näsi 2002, 153).

Mielenkiintoinen kysymys onkin, mitä Aunolan ja Näsin näkemys tarkoittaa poliisihallinnon näkökulmasta; vastaako Poliisihallitus hallitusta, poliisiylijohtaja toimitusjohtajaa ja johtoryhmät ja esikunnat Poliisihallituksen eri osastoja ja yksiköitä päälliköineen, vai vastaisiko poliisipäälliköistä koostuva poliisihallinnon johtoryhmä kenties Aunolan ja Näsin tarkoittamaa johtoryhmää tai esikuntaa? Toisaalta, valitaan käyttöön mikä em. tulkinnoista tahansa, ei henkilöstöä poliisilaitostasolta ja organisaation alemmilla tasoilla tulisi Aunolan ja Näsin mukaan ottaa mukaan strategiaprozessiin.

4.2.5 Julkisen organisaation strategiaprosessi - Brysonin teoria

Bryson (Bryson 1999, 1-9) näkee julkisen organisaation strategian suunnittelun varsin käytännönläheisenä prosessina, jossa on kahdeksan seuraavaa vaihetta:

1. Yhteisen käsityksen muodostaminen strategisen suunnittelun tarpeista ja yhteisen ymmärryksen muodostaminen mm. organisaation strategiatyön muodoista ja tekijöistä
2. Säädöksiin ja poliittisiin vaatimuksiin perustuvien tehtävien kartoittaminen
3. Organisaation mission ja arvojen luominen niin, että eri sidosryhmien intressit huomioidaan
4. Toimintaympäristön analyysi organisaation ulkoisten mahdollisuuksien ja uhkien kartoittamiseksi
5. Organisaation sisäinen analyysi vahvuuksien ja heikkouksien kartoittamiseksi (resurssit, prosessit, osaaminen, suoritus- ja toimintakyvyn arviointi yms.)
6. Strategisten ongelmien ja kysymysten kartoittaminen; mitä asioita pitää huomioida ympäristössä, mitä ilmiöitä tai haasteita on näköpiirissä, mitä organisaatio tarvitsee, mitä yhteiskunta tarvitsee jne.
7. Strategian luominen; strategia antaa vastaukset strategisiin ongelmiin ja kysymyksiin
8. Organisaation tulevaisuudenkuvan ja ”menestystarinan” luominen; miltä organisaatio näyttää, jos se onnistuu toteuttamaan strategian?

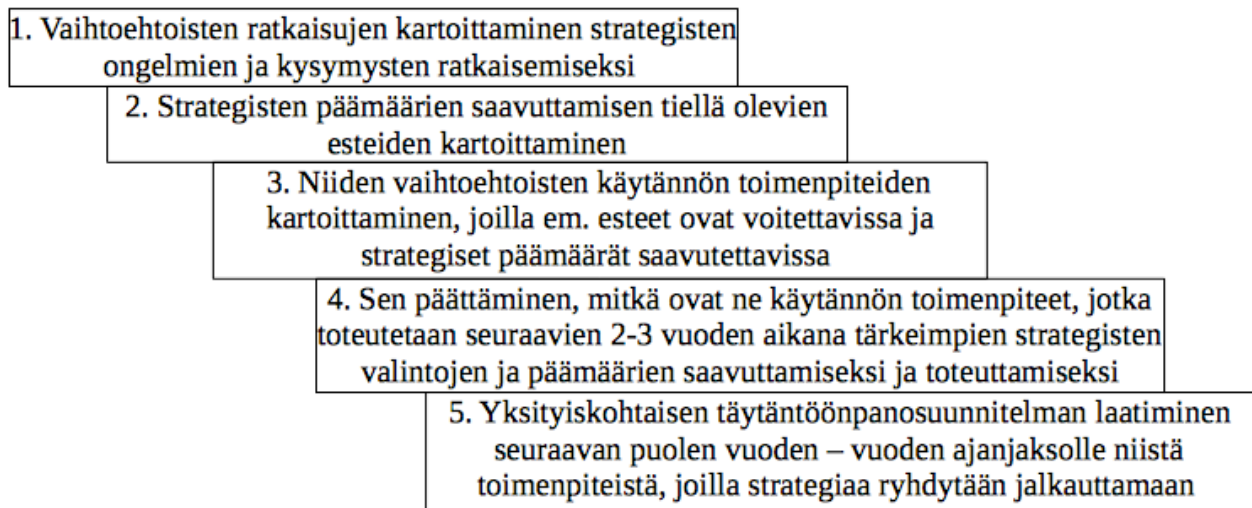
Brysonin mukaan prosessin ensimmäinen vaihe on siis se, että organisaatio jakaa yhteisen näkemyksen strategisen suunnittelun tarpeellisuudesta, mitä ilman strategiaprosessi ei voi menestyä, eivätkä muut prosessin vaiheet toteutua tarkoitetulla tavalla, ja myös poliisihallinnossa on huomattu ne ongelmat, joita organisaation yhteisen strategisen näkemyksen puuttuminen aiheuttaa. Yhteisen näkemyksen puuttuminen tarkoittaa muun muassa sitä, että strategiatyöhön liittyvää peruskäsitteistöä ei ymmärretä, eikä tiedosteta mikä merkitys strategialla on yksittäisen työntekijän tekemisen ja sitä kautta koko organisaation toiminnan ja menestyksen kannalta.

Bryson korostaa teoksessaan myös sitä, että strategiatyötä tekevillä tulee olla teknistä osaamista, prosesseihin liittyvää ymmärrystä sekä kykyä strategiseen ajatteluun ja suunnitteluun, minkä lisäksi valmiiden strategiaproessimallien hyödyntäminen ja seuraaminen voi olla ensiarvoisen tärkeää parhaan lopputuloksen varmistamiseksi. Koska myös tutkimusta ja analyysitietoa tulee osata hyödyntää strategiatyössä, vaaditaan strategiatyötä tekeviltä monenlaista osaamista ja kokemusta, mikä tekee työstä ymmärrettävästi haastavaa. (Bryson 1999, 14)

Toisessa strategista johtamista ja strategisen suunnittelun prosessia käsittelevässä teoksessaan Bryson korostaa myös organisaation strategisen ajattelukyvyn merkitystä jatkuvasti muuttuvassa maailmassa, ja hänestä on keskeistä, että organisaatio pystyy hyödyntämään omia vahvuuksiaan ja vahvistamaan omia heikkouksiaan, sekä hyödyntämään ympäristön tarjoamia mahdollisuuksia, ja torjumaan ympäristön uhkia. Työ on Brysonin mukaan vaikeaa ja haastavaa, ja erityisen haastavaa siitä tekee se, että mikään ei takaa organisaation onnistumista. (Bryson 2011, 39-40)

Em. teoksessa Bryson liittää edellä kuvattuun 8 vaiheiseen prosessiin lisäksi organisaation vision luomisen, strategian täytäntöönpanosuunnitelman laatimisen sekä viimeisenä vaiheena muodostetun strategian uudelleenarvioinnin, joka ikään kuin sulkee ympyrän ja aloittaa prosessin alusta, jos arvioinnin lopputulos on se, että strategiaa on tarvetta muokata tai päivittää (Bryson 2011, 43-66).

Varsinaisessa strategian muodostamisen prosessissa on Brysonin mukaan seuraavat 5 vaihetta:



Kuva 3. Strategian muodostamisprosessin 5 vaihetta Brysonin mukaan

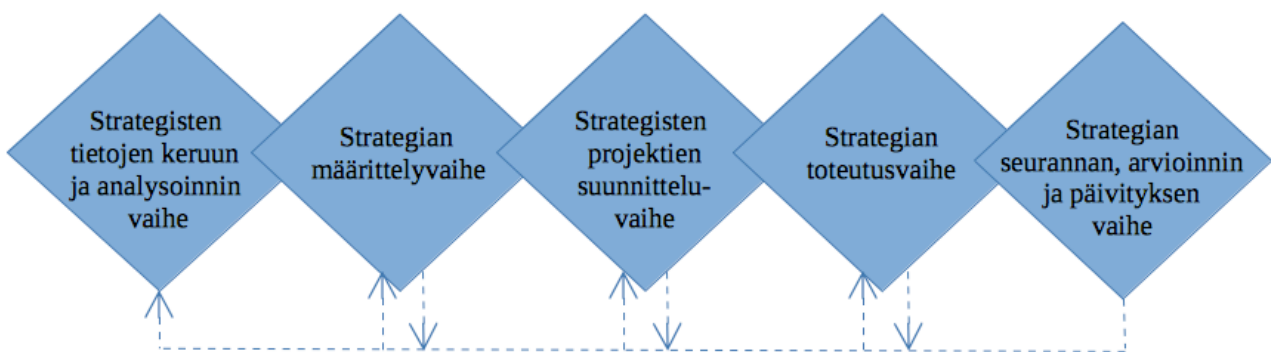
Bryson toteaa, että edellä kuvatut strategian muodostamisen vaiheet 4 ja 5 tarkoittavat osin samaa kuin täytäntöönpanosuunnitelman laatiminen strategian jalkauttamiseksi, mutta hänestä strategiaa ei voi laatia pohtimatta ja pitämättä mielessä strategian jalkauttamista, mistä syystä täytäntöönpanosuunnitelman laatiminen on erittäin tärkeä ja kiinteä osa strategian muodostamista. Bryson korostaa, että strategiatyössä on kyse jatkuvasti eteenpäin soljuvasta prosessista, jossa kaikilla edellä esitellyillä prosessin vaiheilla on kokonaisuuden kannalta oma tärkeä merkityksensä, ja jossa keskeistä on koko organisaation kyky strategiseen ajatteluun, jatkuva toimintaympäristön tarkkailu ja analysointi, organisaation sisäinen oppiminen, osaamisen jakaminen ja jatkuva kehittyminen sekä tehokkaampien toimintamallien ja prosessien etsiminen. (Bryson 2011, 60-61 ja 75)

4.2.6 Muita huomionarvoisia pohdintoja strategiaprosessiin liittyen

Lindroos ja Lohivesi (Lindroos & Lohivesi 2004, 31) jaottelevat strategiaprosessin seuraavaan viiteen työvaiheeseen / työjaksoon:

1. Strategisten tietojen keruun ja analysoinnin vaihe; arvioidaan, millaiseksi organisaation toimintaympäristö on kehittymässä
2. Strategian määrittelyvaihe; kiteytetään visio siitä, millaisia päämääriä toiminnalle asetetaan
3. Strategisten projektien suunnitteluvaihe; täsmennetään, millaisilla keinoilla em. päämäärät saavutetaan
4. Strategian toteutusvaihe; valitaan, millaisilla resursseilla ja hankkeilla toteutusta tuetaan
5. Strategisen seurannan, arvioinnin ja päivityksen vaihe

Yleensä yllä kuvatut vaiheet käydään läpi järjestyksessä eli alla olevan kuvion (kuva 4) mukaisesti, mutta edellisiin vaiheisiin voi olla syytä palata, jos esimerkiksi huomataan, että määrittelyvaiheessa tarvitaan myös jotain muuta tietoa, kuin mitä analyysivaiheessa on tuotettu. Toteutusvaiheessa joudutaan usein sen sijaan tarkentamaan suunnitteluvaiheen asioita, varsinkin siksi, että toimintaympäristössä on saattanut tapahtua jotain sellaista, mitä ei analyysivaiheessa osattu olettaa, mistä syystä asioissa kannattaa ja tulee olla joustava. (Lindroos & Lohivesi 2004, 31-32)



Kuva 4. Strategiaprosessin viisi työvaihetta Lindroosin ja Lohiveden mukaan

Witzelin mukaan jokainen organisaatio tarvitsee strategian päämääriensä saavuttamiseksi ja ideaalitulanteessa strategia perustetaan järkiperusteiseen harkintaan ja arviointiin siitä, mikä on organisaatiolle paras vaihtoehto, mikä tarkoittaa rationaalista strategiatyötä (Witzel 2004, 31). Witzelin strategianmuodostamisen prosessi koostuu seuraavista askeleista (Witzel 2004, 18-22):

1. Organisaation nykytilan arviointi (tuloksellisuus, vahvuudet, heikkoudet yms.)
2. Ulkoisen ympäristön analyysi (mahdollisuuksien ja uhkien arviointi, asiakasnäkökulman huomioiminen yms.)
3. Strategisten painopisteiden ja prioriteettien määrittäminen em. analyysien pohjalta
4. Eri strategiavaihtoehtojen määrittäminen ja arviointi sekä strategisen valinnan tekeminen
5. Päämäärien, tavoitteiden ja tehtävien asettaminen valitun strategian toteuttamiseksi
6. Strategisen suunnitelman laatiminen; miten em. päämäärät ja tavoitteet saavutetaan?
7. Epävarmuustekijöiden ja riskien arviointi; mitä, jos strategian toteutus epäonnistuu?
8. Strategiasta viestiminen koko organisaatiolle; yhteisen ymmärryksen kautta koko organisaatio sitoutetaan ja motivoidaan strategian toteutukseen
9. Strategian / strategisen suunnitelman täytäntöönpano
10. Strategian täytäntöönpanon arviointi

De Witin ja Meyerin strategiaprosessi on hyvin samankaltainen, kuin Witzelin prosessi yllä sisältäen seuraavat vaiheet: 1) Mission ja organisaation perustehtävien määrittäminen, 2) ulkoisen ja sisäisen analyysin tekeminen, 3) toimintaympäristön ja organisaation ”yhteensovittaminen” sekä vaihtoehtoisten strategisten ratkaisujen kartoittaminen ja strategisten valintojen tekeminen ja 4) strategian täytäntöönpano ja strategian toteutuksen seuranta (De Wit & Meyer 2004, 107-108).

Erityisen huomionarvoinen on se painotus, jonka myös De Wit ja Meyer antavat strategian toteutukselle; heidän mukaan strategiaa ei tule valmistella sillä ajatuksella, että strategian täytäntöönpanoa ja jalkautusta mietitään vasta sen jälkeen, kun strategia on jo luotu, vaan strategian toteuttamiseen tähtääviä toimenpiteitä tulee miettiä koko prosessin ajan, jotta strategian toteutuminen organisaatiossa on ylipäättään mahdollista (De Wit & Meyer 2004, 105). Samaa asiaa korosti Bryson edellä, mistä syystä edellä kirjoitettua lienee syytä pohtia erityisen huolellisesti.

Strategian muodostukseen liittyvät vastuut De Wit ja Meyer näkevät niin, että organisaation ylin johto on vastuussa strategisten valintojen tekemisestä, mutta että henkilöstöä jopa organisaation alimmilta tasoilta voidaan ottaa mukaan joihinkin strategiaprosessin vaiheisiin, kuten sisäisen ja ulkoisen analyysin tekemiseen ja vaihtoehtoisten strategisten valintojen ja ratkaisujen kartoittamiseen, sillä organisaation alimmilla tasoilla voi olla realistisin kuva siitä, mihin organisaatio tosiasiallisesti pystyy ja millainen suunta organisaation tulisi ottaa, jotta se voi menestyä ja vastata parhaiten toimintaympäristön vaatimuksiin ja odotuksiin (De Wit & Meyer 2004, 109).

Koska edellä esitetyt Witzelin ja De Witin ja Meyerin strategianmuodostuksen prosessit koostuvat hyvin samankaltaisista elementeistä ja vaiheista kuin edellisissä luvuissa yksityiskohtaisemmin esiteltyt strategiaprosessimallit, kuvastaa se tietynlaista aiheesta kirjoittaneiden asiantuntijoiden yksimielisyyttä ja yhteisesti jaettua näkemystä siitä, millaisia vaiheita ja elementtejä strategiaprosessin tulisi sisältää, ja mitä asioita strategiaprosessissa ja strategian muodostuksessa tulisi erityisesti huomioida lähtien organisaation mission ja vision määrittelemisestä. Davidin mukaan organisaation kannalta hyödyllisintä on, jos missio ja visio luodaan strategiaosaajien, organisaation johdon sekä organisaation työntekijöiden yhteistyöllä (David 2013, 83-84).

Myös Tuomi ja Sumkin korostavat henkilöstön mukaan ottamista strategiprozessiin, koska tällöin strategiaprosessi osallistaa koko henkilöstön strategian tekemiseen ja sitä kautta myös strategian toteuttamiseen. Strategiaprosessi sisältää yhteisen tekemisen ja yhteisten tekemisen tapojen suunnittelua, mistä syystä se on ymmärrettävä ja mielletävä organisaation johdon, esimiesten ja henkilöstön yhteiseksi ja toistuvaksi oppimisprosessiksi (Tuomi & Sumkin 2009, 30).

Tervosen mukaan strategian seurannan ja päivityksen päävastuu on organisaation ylimmällä johdolla, jonka tulee arvioida jatkuvasti toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja sitä, miten ne vaikuttavat strategiaan, kun taas Aaltonen ym. korostavat, että myös strategian luominen on organisaation ylimmän johdon tärkein tehtävä, joka monimutkaisuudessaan edellyttää tekijöiltään alan tuntemusta, analyyttistä pelisilmää, päättäväisyyttä, johtamistaitoja sekä myös poliittisia kykyjä (Aaltonen ym. 2003, 5).

Karamin mukaan osaavat johtajat kantavat vastuun strategiassa tehdyistä valinnoista ja päätöksistä, mikä heijastaa heidän kyvykkyyttään sitouttaa organisaation resurssit strategian toteuttamiseen (Karam 2007, 17). Strategian toteutumisen ongelmat liittyvät näin ollen strategian laatijoiden ja henkilöstön väliseen kuiluun, mikä johtuu strategisen viestinnän sekä strategiaan liittyvän yhteisen ymmärryksen ja sitoutumisen puutteesta (Aaltonen ym. 2003, 6).

Lehtimäen mukaan oletus on, että esimiehillä on enemmän asiantuntijuutta kuin alaisilla, minkä lisäksi hän korostaa akateemisen koulutuksen merkitystä strategiaprosessissa, koska se lisää ymmärrystä siitä, mistä strategisessa suunnittelussa on kysymys, minkä vuoksi strategiaprosessin asiantuntijoina käytetään usein niitä, joilla on sekä hierarkkiseen työnjakoon perustuva valta-asema että tietoa ja kokemusta strategisesta johtamisesta ja suunnittelusta (Lehtimäki 1999, 291-292).

Suominen on puolestaan päinvastaisesti sitä mieltä, että tulevaisuuden hahmottelu ei ole vain johtajien tehtävä, vaan että asioita tulee käsitellä ja suunnitella yhdessä henkilöstön kanssa (Suominen 1999, 355).

Myös ”Executing Strategy” -teoksen mukaan muutosten onnistuminen, samoin kuin organisaation strategisten päämäärien saavuttaminen ja strategioiden toteuttaminen edellyttävät sitä, että muutokset ja päämäärät hyväksytään yhteisiksi tavoitteiksi koko henkilöstön keskuudessa, mistä syystä myös ko. teoksessa esitetään, että strategiat tulisi valmistella ylimmän johdon ja henkilöstön yhteistyöllä, jolloin käytännön työtä tekevien tietämys organisaation tarpeista ja näkemys organisaation kannalta tärkeistä ja tarvittavista toimenpiteistä saadaan organisaation käyttöön, minkä lisäksi mukanaolo strategioiden valmistelussa takaa sen, että henkilöstö sitoutuu strategioihin ja on motivoitunut toteuttamaan valittuja strategioita (Executing Strategy 2009, 4-6).

Virran mukaan poliisin strategisen suunnittelun ja johtamisen kannalta keskeinen tekijä on, miten kansalaisten näkemykset vaikuttavat toiminnan suuntaamiseen ja poliisin priorisointiin (Virta 2005, 77). Edellä kirjoitettua on syytä pohtia siitä näkökulmasta, tulisiko a) poliisihallinnon oma näkemys ja b) myös kansalaisten näkemykset yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuuden kannalta tärkeimmistä poliisin toiminnoista ja tehtävistä huomioida nykyistä paremmin sekä poliittisessa päätöksenteossa että poliisin strategioissa.

Kaiken tässä luvussa kirjoitetun perusteella vastaus edellä esitettyyn kysymykseen on kyllä, ja usein kansalaiset ja poliisi ovat samaa mieltä siitä, mihin poliisin yhä vähenevät resurssit tulisi kohdentaa ja millä tavoin ja mihin suuntaan poliisitoimintaa tulisi viedä, mutta samalla kun poliittiset päättäjät jättävät huomioimatta poliisin näkemykset ja vaatimukset esim. tehtävien priorisoinneista ja painopisteistä, jättävät he päätöksissään ja linjauksissaan huomioimatta myös kansalaisten näkemykset, mistä syystä poliisihallinnon strateginen suunnittelu ja johtaminen on entistä haastavampaa. Kansalaisten näkemysten huomioiminen päätöksenteossa ja valinnoissa on omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta poliisin suuntaan, ja kansalaisten tuki ja luottamus vaikuttaa puolestaan olennaisesti siihen, miten hyvin poliisi pystyy valittua strategiaansa toteuttamaan.

Brysonin mukaan kansalaisten näkemysten huomioiminen organisaation strategiatyössä voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun organisaation strategiassa otetaan kantaa sellaisiin organisaation toimintoihin, joilla on erityistä merkitystä kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta (Bryson 1999, s. xii).

Jos siis organisaation perustehtävä on vastata esimerkiksi yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuudesta, on Brysonin mukaan organisaation kannalta tärkeää ottaa strategisella tasolla huomioon kansalaisten näkemykset turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi kansalaisten tai muiden intressitahojen mukaan ottamista strategioiden valmisteluun.

Mutta kaikesta edellä kirjoitetusta huolimatta, eli vaikka tässä luvussa on esitetty kattavasti onnistuneen strategiaproessin elementtejä ja vaiheita, on hyvä pitää mielessä seuraava ”Executing Strategy” -teoksessa kirjoitettu näkemys, jota korostivat myös lähes kaikki tämän tutkimuksen yhteydessä haastatellut asiantuntijat - epäonnistuminen strategisten päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisessa ei yleensä johdu huonosta strategiasta tai heikosta strategian laadintaprosessista, vaan epäonnistumisesta strategian täytäntöönpanossa (Executing Strategy 2009, xi).

Eli myöskään poliisihallinnossa pelkästään strategiaproessia kehittämällä ei vielä saavuteta menestystä ja suurta muutosta parempaan, vaan kehittämistoimien tulee kohdistua ennen kaikkea strategioiden täytäntöönpanoon, jotta organisaation panostus strategiatyöhön ei mene hukkaan.

4.3 Strategiat ja niiden toteutus teoreettisesta näkökulmasta

Vaikka tässä tutkimuksessa ei käsitellä tai kuvata sen syvällisemmin poliisihallintoa ohjaavia strategioita eikä tutkimuksessa ole etsitty onnistuneen ja toimivan strategian peruskriteereitä tai esimerkiksi ideaalimallia onnistuneen strategian rakenteelle ja sisällölle, on paikallaan tuoda esiin muutama näkökulma myös strategioihin liittyen, sillä strategioihin liittyvä ymmärrys lisää myös sen ymmärtämistä, mitä strategiatyö ja strategiat merkitsevät organisaation menestymisen kannalta.

Kaplan ja Norton toteavatkin ajatuksia herättävästi heti teoksensa ”Strategiaverkko” (2009) alussa, että ”strategia ilman taktiikkaa on hitain tie voittoon, ja taktiikka ilman strategiaa on se ääni, joka kuuluu juuri ennen tappiota”. Strategialla on siis Kaplanin ja Nortonin mukaan erityisen tärkeä merkitys organisaation menestyksen kannalta, mutta jos sen toteutusta ei mietitä vähintään yhtä tarkasti ja huolellisesti, kuin itse strategiaa, ei strategialla saavuteta menestystä, vaan päinvastoin.

Erityisen huomionarvoista on, että kun Virta (2005) on todennut poliisihallinnon strategiatyön edustavan visionääristä koulukuntaa, toteavat Kaplan ja Norton, että visionäärinen strategia, jolla ei ole yhteyttä laadukkaisiin operatiivisiin ja hallinnollisiin prosesseihin, ei ole toteuttamiskelpoinen.

Operatiivisesti tehokas organisaatio ja menestyksekkääksi arvioitu strategia eivät siis vielä takaa organisaation kulkemista oikeaan ja haluttuun suuntaan ja menestykseen, vaan siihen tarvitaan lisäksi toimivat ja strategian toteutumista tukevat prosessit ja organisaatorakenne.

Koska poliisihallinnon strategioiden on kautta aikojen kritisoitu olevan ”liian kaukana käytännön työstä ja poliisitoiminnan realismista”, kertoo se ehkä siitä, että strategioita ei ole mietitty riittävästi siltä kannalta, onko organisaatiolla tosiasiallisia resursseja strategioiden toteuttamiseen, ja tukeeko organisaation rakenne strategioiden toteutumista. Myös tässä tutkimuksessa nousi esiin se epäkohta, että strategioissa poliisihallinnon resurssien vähentymistä ei ole huomioitu riittävästi.

Kaplan ja Norton kirjoittavatkin osuvasti, että epäonnistuminen strategian toteuttamisessa tai operatiivisen toiminnan johtamisessa johtuu yleensä siitä, että organisaatiolla ei ole sellaista kattavaa johtamisjärjestelmää, joka yhdistäisi nämä kaksi tärkeää prosessia (Kaplan & Norton 2009, 16).

Eli laaditun strategian ja organisaation rakenteen osalta on varmistettava, että ne tukevat toisiaan ja mahdollistavat strategisten valintojen toteuttamisen käytännössä. Esimerkiksi, jos organisaatiolla ei ole järjestelmää, joka tähtää systemaattisesti strategian toteuttamiseen, tai jos organisaatio ei ole yhdistänyt budjettia strategiaan ja varmistanut sitä, että henkilöstö ymmärtää strategian merkityksen ja osaa yhdistää päivittäiset toimensa strategian toteuttamiseen, ei strategia voi toteutua.

Toinen huomionarvoinen asia on se, että kun Suomisen mukaan arjen kielenkäytössä strategiasta puhumisella pyritään usein lisäämään jonkin ajatuksen arvoa, koska jonkin asian kutsuminen strategiaksi nostaa sen painoarvoa kuulijan mielessä (Suominen 1999, 360), on myös poliisihallinnon osalta mahdollista, että ohjausasiakirjoja on nimetty ”virheellisesti” strategioiksi sen vuoksi, että asiakirjoja arvostettaisiin enemmän organisaation kaikilla tasoilla, ja että ne saisivat suuremman painoarvon toiminnan ohjauksessa ja organisaation päivittäistoiminnassa.

Silti strategia-asiakirjojen ohjausvaikutus on ollut haastateltujen asiantuntijoiden mukaan kautta aikojen valitettavan vähäistä, mikä ongelma liittyy suurimmaksi osaksi strategioiden jalkauttamis- ja täytäntöönpanotoimien heikkouteen, tai jopa niiden täydelliseen puuttumiseen joidenkin strategioiden osalta, mikä ongelma on sittemmin tiedostettu.

Strategioiden ohjausvaikutusta ja painoarvoa saadaan tulevaisuudessa nostettua toivottavasti sitä kautta, että poliisihallinnon hallitsemattomaksi ja jäsentymättömäksi asiantuntijoiden toimesta kutsuttu strategiakokonaisuus arvioidaan ja kartoitetaan lähitulevaisuudessa erittäin kriittisesti ja ”turhat” strategiat karsitaan heikentämästä poliisihallintoa ohjaavien strategioiden kokonaisuuden hallittavuutta, selkeyttä, linjakkuutta, johdonmukaisuutta, ja siten myös sen vaikuttavuutta.

Kolmas asia, mitä eri teoksissa on sekä strategioiden että strategiatyön osalta korostettu, on niiden pohjaaminen toimintaympäristön analyysiin. Jos toimintaympäristössä on näkyvissä merkittäviä muutoksia, tulee sen näkyä sekä visiossa että strategisissa päämäärissä ja tavoitteissa, sillä keskeinen ongelma on, että toimintaympäristön suhdetta päätöksentekoon ja menestystekijöihin ei ymmärretä ja tulevaisuuteen liittyviä asioita ei osata viedä strategiaan linjauksiin (Tervonen 2003, 116-117). Menestyvät organisaatiot ovat tulevaisuuden ohjaamia ja niiden strategioissa korostuu epävarmuuden ennakointi ja riskien hallinta (Tervonen 2003, 223-225).

Edelliseen liittyen Tervonen kiinnittää huomiota myös voimavaroihin toteamalla, että voimavarojen arvioinnilla karsitaan epärealistiset odotukset ja tavoitteet, mikä tuo realismia sekä visioon että päämääriin ja tavoitteisiin, minkä lisäksi toiminta on sopeutettava toimintaympäristön muutoksiin. Voimavarojen ja tulevaisuusnäkökymien luomien edellytysten ja mahdollisuuksien välistä kuilua on arvioitava jatkuvasti, eikä kuilu saa muodostua liian suureksi. (Tervonen 2003, 119)

Tervosen teoksen opit kiteytyvät Tervosen toteamukseen, että ”strategian lähtökohta ei ole toiminta-ajatus tai organisaatio, vaan toimintaympäristö, ja strategia on muutoksen hallinnan väline” (Tervonen 2003, 11 ja 15). Strategian sisältöön ja rakenteeseen vaikuttaa puolestaan vahvasti se, millainen ymmärrys, kokemus ja näkemys strategian laatijoilla on (Tervonen 2003, 38).

Em. näkökohdat on otettava huomioon myös poliisihallinnon strategioita laadittaessa, sillä tämän päivän strategiat eivät perustu systemaattiseen ja huolelliseen toimintaympäristön analyysiin, eivätkä poliisin resurssit näy riittävästi strategioissa. Strategioiden sisältö ei ole sen mukaista, mitkä poliisi arvioi tärkeimmiksi tehtävikseen, vaan sisältö muodostuu yhä valitettavan paljon sen mukaiseksi, millaisia odotuksia ja vaatimuksia poliisihallintoon kohdistuu hallinnon ulkopuolelta.

David korostaakin edellä kirjoitettuun liittyen, että vaikka hyväkään strategia ei takaa organisaation menestystä, se mahdollistaa proaktiivisen päätöksenteon eli valintojen tekemisen (David 2013, 192).

Rohkeiden valintojen tekeminen jo ennakolta onkin edellytyksenä nykypäivän organisaatioiden selviytymiselle, sillä se takaa organisaatioille tietynlaisen vapauden ja mahdollisuuden päättää omasta tulevaisuudestaan yhä haastavammaksi ja vaativammaksi käyvässä toimintaympäristössä. Tervosen mukaan organisaation toiminta tulee keskittää strategian toteutuksen ympärille ja jokaisessa päätöksessä tulee huomioida asian yhteys strategiaan ja päätöksen vaikutukset strategian toteutukseen (Tervonen 2003, 187-188). Strategia toteutuu Tervosen mukaan joukkuepelillä - tavoitteiden saavuttaminen riippuu siitä, miten organisaation sisäinen ja ulkoinen vuorovaikutus toimii (Tervonen 2003, 233-236).

Freedmanin mukaan vastuu strategian toteutuksesta on ylimmällä johdolla, jonka on sitouduttava strategiaan ja muutoksiin, ja toteutettava päivittäisessä työssään strategista visiota ryhtyen ”strategisen hankkeensa määrätietoisiksi päähenkilöiksi” siitä huolimatta, että muutokset saattavat järkyttää vallitsevia olosuhteita. Freedmanin mukaan suuri osa ongelmista johtuu strategian toteutuksessa tarvittavan ydinosamisen puutteesta tai heikkoudesta. (Freedman 2003, 120 ja 123)

Mutta kuten Tervonen, myös Freedman korostaa joukkuepelin merkitystä, vaikka yllä korostaakin johdon sitoutumisen ja vastuun merkitystä. Freedmanin mukaan strategisen epäjohtonmukaisuuden mahdollisuudet on minimoitu, jos strateginen visio on muotoiltu yhteisvoimin, sillä liian usein käy Freedmanin mukaan niin, että ne, jotka varsinaista työtä tekevät, eivät ymmärrä strategiaa eikä sen merkitystä, eivätkä siksi tee työtä sen toteuttamiseksi. Strategian toteutuksen tulee tapahtua vuorovaikutuksessa organisaation kaikkien tasojen ja osa-alueiden kanssa, ja vaikeinta strategian toteutuksessa onkin se, miten siitä viestitään organisaation alemmille tasoille. (Freedman 2003, 128)

Tämän luvun loppuun on helppo todeta, että siitä ei ole epäselvyyttä, mitä alan asiantuntijat strategiastyöstä ja strategiaprosessista kirjoittaessaan korostavat; jotta organisaatio voi menestyä parhaalla mahdollisella tavalla, tulee sillä olla selkeä ja toteutettavissa oleva visio sekä yksityiskohtaiseen strategiseen (toimintaympäristön) analyysiin perustuva strategia, jotka molemmat tulee luoda koko henkilöstön yhteistyöllä, mitä kautta kaikki sitoutetaan strategiaan ja siihen harkitusti ja tarkkaan valittujen strategisten tavoitteiden ja päämäärien toteuttamiseen.

”Jos organisaatiossa ei viestitä strategiaa kaikille, merkitsee se kuolemantuomiota strategian toteutukselle, mutta onnistuneella viestinnällä kaikki löytävät tarvittavan motivaation toimiensa ja prioriteettiensa sovittamiseen strategian mukaisiksi”

(Freedman 2003, 183-185)

5 Empiirinen tutkimus / analyysi

5.1 Tärkeimmät poliisihallintoa ohjaavat strategiat

Huomioita poliisihallintoa ohjaavien strategioiden kokonaisuudesta

Vaikka tässä tutkimuksessa pääpaino on poliisin strategiatyön nykytilan arvioinnissa ja poliisihallinnolle tyypillisen strategiaproessin kuvaamisessa, ei itse strategioissa, aloitetaan tämä luku käymällä läpi tärkeimmät poliisihallintoa ohjaavat strategiat EU-tasolta lähtien, sillä strategiakokonaisuus on omiaan kuvastamaan sitä, miten moniulotteisesta, haastavasta ja tietyllä tapaa myös monimutkaisesta kokonaisuudesta poliisihallinnon strategiatyössä on kysymys.

Heti aluksi on syytä korostaa, että syksyllä 2015 valtioneuvoston hyväksymät strategiat ja muut toimintaa ohjaavat asiakirjat käytiin läpi tarkoituksena karsia strategioiden määrää ja pysyttää voimassa vain yhä ajankohtaiset ja tärkeät strategiat, jotta voimassa olevat strategiat oikeasti vaikuttaisivat toimintaan, ja voimakkaammin. 30.12.2015 valtioneuvosto päätti vähentää voimassa olevien erillisstrategioiden määrää, ja 127 erillisstrategiasta vain 67 strategian linjaukset pysytettiin voimassa 1.1.2016 alkaen. Päätöksestä tiedotettiin otsikolla ”hallitus karsii strategiaviidakkoa”, ja strategiaviidakko -vertaus sopii erittäin hyvin kuvaamaan myös poliisihallinnon strategia-asiakirjojen kokonaisuutta, joka asiantuntijoiden mukaan on jäsentymätön, hallitsematon, pirstaleinen ja osin myös epäjohdonmukainen. Asiantuntijoista yksi totesi, että ”poliisin strategian vahvistamiseen saakka poliisissa on viitattu poliisia koskeviin useisiin erillisstrategioihin, jotka muodostavat sirpaleisen kokonaisuuden, eikä nk. kokonaisstrategiaa ole ollut”.

Toinen asiantuntija kuvasi tilannetta toteamalla, että ”strategioiden kokonaisuus ei edelleenkään ole ”hanskassa”, joskin se on paremmin hanskassa kuin aiemmin”, kun kolmas asiantuntija oli sitä mieltä, että ”strategioiden kokonaisuus on ollut täysin hajallaan, eikä kukaan ole pystynyt sanomaan mitä strategioita on olemassa, mitkä ovat niiden keskinäiset suhteet, ja ovatko ne keskenään yhdenmukaisia ja samaan suuntaan meneviä”. Em. tilanteeseen on osaltaan johtanut epäselvä ja epäyhtenäinen käsitteenkäyttö sekä heikosti suunniteltu ja johdettu strategiatyökokonaisuus, minkä vuoksi strategioiksi on nimetty asiakirjoja, joita ei ole tarkoitettu strategioiksi, eli sellaisiksi ylätasoa ohjausasiakirjoiksi, joilla pyritään johonkin tiettyyn tavoiteltuun päämäärään.

Yksi asiantuntija kritisoi em. tilannetta toteamalla, että ”poliisihallinnossa strategialla voidaan tarkoittaa mitä tahansa ohjausasiakirjaa, koska käsite ei ole täsmällinen”, minkä lisäksi lähes kaikki haastatellut asiantuntijat olivat sitä mieltä, että strategioita ja muita strategisen tason ohjausasiakirjoja on ollut poliisihallinnossa määrällisesti aivan liikaa ja toimintaa käytännössä ohjaavia täytäntöönpano- ja toimintasuunnitelmia yms. on nimetty strategioiksi, vaikka ne ohjaavat poliisin operatiivista toimintaa ja sisältävät strategisen ohjauksen sijaan konkreettisia toimenpiteitä, joilla strategisia tavoitteita pyritään saavuttamaan. Silti, vaikka myös poliisihallinnon strategiakokonaisuutta tulisi selkiyttää ja strategioita määrällisesti karsia, ei em. valtioneuvoston päätös tuonut tilanteeseen helpotusta, koska poliisihallintoa ohjaavista strategioista ja muista ohjausasiakirjoista vain muutama on sellainen valtioneuvostotason asiakirja, joita em. päätös koski, eikä ko. asiakirjoista yksikään ollut em. päätöksellä karsittavien strategia-asiakirjojen joukossa.

Tutkimuksen liitteenä (liite 2) on luettelo tärkeimmistä poliisihallintoa ohjaavista strategioista. Luettelossa ovat kaikki keskeiset valtionhallinnon ja poliisin strategiat, toimintaohjelmat ja muut ohjausasiakirjat EU-tasolta lähtien, mikä luettelo kertoo strategisen tason ohjausasiakirjojen paljoudesta ja strategiakokonaisuuden tietynlaisesta pirstaleisuudesta, mistä syystä on erittäin tarpeellista, myös haastateltujen asiantuntijoiden mielestä, että poliisihallinnossa pidetään tulevaisuudessa huoli siitä, että strategioiksi nimetään vain sellaisia asiakirjoja, joilla on strateginen luonne ja tehtävä, ja että strategiat muodostavat loogisen, hallittavan ja selkeän kokonaisuuden, mihin tähdätään mm. ”turhien, päällekkäisten ja ylimääräisten” strategioiden karsimisella.

Poliisihallinnon nykystrategioiden kokonaisuuden selkiyttäminen vaatii siis olemassa olevien strategioiden kriittistä tarkastelua sekä turhien ja sisällöltään ”päällekkäisten” strategioiden karsimista strategiakokonaisuudesta, ja tulevaisuuden osalta selkeän suunnitelman siitä, miten strategiakokonaisuus pidetään jatkossa selkeänä, hallittavana ja strategioiden sisällön osalta johdonmukaisena. Strategioita tulee siis mieltä yhtenä kokonaisuutena ja kokonaisuuden tulee olla eheä, linjakas ja looginen. Yksi asiantuntijoista totesi, että ”kun strategioiden määrää karsitaan, tuo se väistämättä mukanaan sen, että kokonaisuus on paremmin hallittavissa, strategia-asiakirjat yhteensovitetuina ja strategia-asiakirjoiksi hyväksytään vain sellaisia asiakirjoja, jotka oikeasti ovat strategisia, eivätkä mitä tahansa asiakirjoja, jotka on nimetty strategioiksi”.

Ennen kuin poliisihallinnon toimintaa ohjaavia strategioita ryhdytään esittelemään tarkemmin, on syytä todeta, että haastatellut asiantuntijat olivat osin eri mieltä siitä, mitkä ovat tärkeimmät ja ohjausvaikutukseltaan merkityksellisimmät poliisihallinnon toimintaa ohjaavat strategiat.

Osa asiantuntijoista esimerkiksi korosti EU:n sisäisen turvallisuuden strategian, Euroopan turvallisuusagendan ja EU:n toimintapoliittisen syklin merkitystä toiminnan ohjauksessa ja kansallisten strategioiden valmistelussa, kun taas osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että EU-strategioiden merkitys ja ohjausvaikutus kansallisella tasolla on vähäinen tai jopa täysin olematon.

Kansallisista strategioista osa asiantuntijoista korosti poliisin strategian merkitystä tärkeimpänä poliisin toimintaa ohjaavana strategiana, kun taas muutama asiantuntijoista korosti sitä, että valmisteilla oleva sisäisen turvallisuuden strategia tulee olemaan tärkein poliisin toimintaa ohjaava asiakirja, ja että sen ohjausvaikutus tulee olemaan huomattavasti poliisin strategiaa vahvempi. Asiantuntijoiden näkemyksiä ja arvioita eri strategioista sekä niiden painoarvosta ja merkityksestä poliisitoiminnan ohjauksen näkökulmasta käydään tarkemmin läpi seuraavissa luvuissa.

EU:n strategioiden osalta erityistä huomiota on kiinnitetty siihen, miten vahva ohjausvaikutus niillä tosiasiaassa on käytännön poliisitoiminnan näkökulmasta ja millä tavoin ne heijastuvat kansallisiin strategiaihin. Kaikki jäljempänä kirjoitettu perustuu haastateltujen asiantuntijoiden mielipiteisiin, näkemyksiin ja henkilökohtaisiin kokemuksiin poliisihallinnon strategiatyöstä, mikä on pitänyt sisällään muun muassa EU-strategioiden ”istuttamista” kansallisiin strategiaihin.

5.1.1 Tärkeimmät poliisihallintoa ohjaavat EU-tason strategiat

EU-tason strategioista asiantuntijat olivat lähes yksimielisiä siitä, että EU:n sisäisen turvallisuuden strategia (EU Internal Security Strategy 2015-2020), Euroopan turvallisuusagenda (The European Agenda on Security 2015) ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva EU:n toimintapoliittinen sykli (EU Policy Cycle 2014-2017) ovat ne asiakirjat, jotka ainakin tulee huomioida kansallisen tason strategisessa ohjauksessa ja kansallisten strategioiden valmistelussa.

Toimintapoliittisen syklin kautta käsitellään vakavimpia rikollisuuden EU:lle aiheuttamia uhkia; uhat arvioidaan rikostiedustelutiedon pohjalta ja uhkakuvien määrittelystä sovitaan poliittisella tasolla. Syklit ovat nelivuotisia ja niiden avulla koordinoidaan toimintaa ja tehdään yhteistyötä rikollisuuden torjunnalle asetettujen painopisteiden käsittelyssä. EU:n toimintapoliittisen syklin ja EU:n sisäisen turvallisuuden strategian painotukset heijastavat ja tukevat toisiaan. EU:n toimintapoliittisen syklin neljä vaihetta ovat seuraavat: 1) Toimintalinjojen kehittäminen, 2) toimintalinjojen vahvistaminen, 3) toteutus ja seuranta ja 4) uudelleentarkastelu ja -arviointi.

Ehdottomasti tärkein EU-tason strategia - EU:n oikeus- ja sisäasioiden neuvoston vahvistama sisäisen turvallisuuden strategia on määritelty vuosille 2015-2020, ja se linjaa millä sisäisen turvallisuuden alueilla yhteistyötä erityisesti kehitetään sekä EU-lainsäädännön avulla että käytännön tiedonvaihdon ja operatiivisen yhteistyön kautta. Strategian tärkeimpiä painopistealueita ovat terrorismin torjunta ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisy, järjestäytyneen rikollisuuden torjunta sekä tietoverkkorikollisuuden torjunta, jotka ovat toisiinsa sidoksissa olevia ilmiöitä, joiden työstämisessä tarvitaan tehokasta EU-välineiden käyttöä ja viranomaisyhteistyötä. Lisäksi strategialla pyritään parantamaan lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja operatiivista yhteistyötä, sekä edistämään turvallisuuteen liittyvää tutkimusta ja innovointia.

The European Agenda on Security (Euroopan turvallisuusagenda) on tärkeä strategisen tason Euroopan komission tiedonanto, jonka tehtävänä on tukea EU:n jäsenmaita turvallisuuden varmistamisessa. Turvallisuusagenda sisältää mm. sisäisen turvallisuuden varmistamiseen liittyvät prioriteetit.

Myös EU-tason tärkeimmistä erillisstrategioista oltiin asiantuntijoiden keskuudessa varsin yksimielisiä ja erillisstrategioista tärkeimmiksi nimettiin Euroopan neuvoston vahvistamat EU:n huumausainestrategia, EU:n kyberturvallisuusstrategia ja EU:n terrorismin vastainen strategia, jotka kaikki on asiantuntijoiden mielestä huomioitu riittävällä tavalla kansallisia strategioita, toimintaohjelmia yms. laadittaessa. Myös järjestäytyntä rikollisuutta ja laittoman maahantulon torjuntaa koskevat EU-tason strategiat mainittiin sellaisina tärkeinä strategioina, jotka kansallisessa strategiatyössä tulisi ottaa huomioon, eli joiden tulisi heijastua kansallisiin strategioihin.

EU-strategioiden sitovuus, vaikuttavuus ja heijastuminen kansallisiin strategioihin

Asiantuntijoista suurin osa oli sitä mieltä, että oikeus- ja sisäasioissa EU:n toimivalta on varsin pieni; mitä EU voi määrätä, on tosi vähäistä, koska lainsäädäntö on kansallista, mistä johtuvat myös lainsäädännölliset erot EU-maiden välillä; esim. joka EU-maassa poliisi on organisaatioltaan erilainen, poliisin valtuudet ovat erilaiset ja poliisin suhde kansalaisiin on hyvin erilainen. Toki oikeudellisesti merkittävistä poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön muodoista säädetään EU-asetuksilla ja direktiiveillä, joista asetukset ovat jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta ja direktiivit kansallisin lainsäädäntötoimin voimaansaattavaa sääntelyä, mistä syystä myös muutokset EU-lainsäädännössä on huomioitava poliisin toiminnallisessa ohjeistuksessa ja ohjauksessa.

Edellä kirjoitettu tarkoittaa sitä, että EU-strategioiden velvoittavuus ei aina johdu strategia-asiakirjasta, vaan EU:n direktiivien ym. kansallista lainsäätäjää suoraan velvoittavien EU-säädösten kautta tietyt strategiset linjaukset tulevat Suomea sitoviksi, ja linjaukset Suomessa toteutettaviksi ja täytäntöön pantaviksi erilaisten jäsenvaltioita sitovien EU-instrumenttien kautta.

Ja toisaalta, vaikka EU:n ohjausvaikutus nähtiin varsin yleisesti heikoksi, korostivat asiantuntijat sitä, että EU:n ohjausasiakirjoja tulee käyttää kansallisen strategiatyön pohjana, eli EU:n sisäisen turvallisuuden strategian tulee ohjata suomalaisen poliisihallinnon toimintaa ja EU Policy Cycle -asiakirjaan kirjatut rikostorjunnan ja poliisitoiminnan painopisteet tulee huomioida kansallisissa strategia-asiakirjoissa, koska Suomi EU:n jäsenmaana on sitoutunut edistämään mm. jäsenvaltioiden poliisiyhteistyötä.

Asiantuntijat olivatkin lähes yksimielisiä siitä, että EU-tasolla tärkeimmiksi koetut asiat näkyvät kyllä kansallisten strategioiden kirjauksissa, mutta käytännössä EU:n ohjausvaikutus on silti erittäin vähäistä, mikä joidenkin asiantuntijoiden mukaan johtuu ainakin osittain poliisin johtamisen tavoista ja menettelyistä; esimiesviraston tulisi edellyttää nykyistä vahvemmin, että toiminnassa noudatetaan myös EU:n strategisia valintoja, minkä lisäksi muutama asiantuntijoista koki, että myös EU voisi velvoittaa jäsenmaita vahvemmin noudattamaan ja toteuttamaan kansallisissa strategioissaan EU:n strategioita, painopisteitä ja linjauksia, vaikka strategioissa pitää näkyä myös kansallisesti tärkeät asiat ja EU-tason strategioita tulee tarkastella siitä näkökulmasta, miten ilmiöt ja asiat näyttäytyvät kussakin jäsenmaassa, ja mitkä ovat kunkin jäsenmaan versiot EU-tason strategioista. EU:n sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpano ja toteutuminen ovat asioita, joita seurataan EU:n komissiossa ja neuvostossa, mistä syystä ko. strategiassa tärkeimmiksi katsotut asiat ja painopisteet on pyritty nostamaan toiminnan keskiöön myös Suomessa.

EU:n strategiat eivät siis ole lainkaan jäsenmaita velvoittavia, pakottavia tai vahvasti sitovia, eikä minkäänlaisesta määräämisestä ole kyse, vaan strategioista löytyvät eräänlaiset yleiset linjaukset ja hyvät käytännöt, joita jäsenmaat voivat omassa (poliisi)toiminnassaan hyödyntää ja soveltaa. Esim. terrorismin ja radikalisoitumisen torjunnan strategiaa pidetään Suomessa varsin hyvänä strategiana, josta saadaan käytännön ideoita terrorismin torjuntaan. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvä yhteistyö puolestaan perustuu Europolin järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden uhkarvioon (EU Serious and Organized Crime Threat Assessment I. SOCTA), jonka perusteella EU:n neuvosto asettaa prioriteetteja ja vahvistaa prioriteettikohtaiset strategiset ja operatiiviset suunnitelmat, joihin jäsenmaiden yhteistyön tulee keskittyä.

Prioriteettien täytäntöönpanoa varten on Pohassa kansallinen vastuuhenkilö, mitä pidettiin hyvänä toimintamallina täytäntöönpanna EU:n taholta asetettuja prioriteetteja, koska Pohalla nähtiin olevan konkreettiset mahdollisuudet ohjata poliisin operatiivista toimintaa. Em. prioriteettien ja EU:n sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanoa ja toteutumista seurataan komissiossa ja neuvoston puolella etenkin sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvässä komiteassa (Committee on Operational Cooperation on Internal Security I. COSI), joka vastaa EU:n sisällä tehtävän operatiivisen yhteistyön kehittämisestä sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa.

Eli valvontaakin siis on, mutta asiantuntijat kokivat sen olevan vähäistä ja toiminnan ohjauksen näkökulmasta tehotonta. Ja vaikka EU:n taholta linjataankin toimintoja, ei se tarkoita sitä, että Suomessa olisi täsmälleen samat painotukset ja toimintatavat, vaan EU:n ohjaavuus vaihtelee asian mukaan; joidenkin asioiden osalta EU:n ohjaavuus on minimaalista, mutta esim. kyberin osalta Suomessa seurataan tarkasti mitä EU-tasolla tapahtuu ja mitä siellä säädetään kyberiin liittyen.

EU-tason poliisia koskevat strategiat ovat siis ohjaavia, ja strategioiden seuraaminen, toteuttaminen ja sisällyttäminen kansallisiin strategioihin on kunkin jäsenmaan omassa harkinnassa, mistä syystä Suomessakin harkitaan tapauskohtaisesti millä tavoin EU:n ohjaus huomioidaan ja miten EU:n linjaukset, strategiat yms. istutetaan suomalaisen poliisihallinnon ohjausasiakirjoihin ja toimintaan, mistä toimista vastaavat käytännössä SM ja Poha. Suomessa ko. asiakirjat huomioidaan kansallisessa strategiatyössä niiltä osin, kun asiat koetaan Suomen kannalta tärkeiksi ja tarpeellisiksi, eli kun tarpeet ovat EU-maille yhteneväisiä ja Suomessa tunnustetaan, että jokin asia on myös Suomelle tärkeä, huomioidaan asiat tottakai, mutta jos koetaan, että jokin osa-alue ei kosketa tällä hetkellä Suomea, vaikka asia olisikin tärkeä, ei ko. asiasta olla niin kiinnostuneita.

Poliisin strategia sai muutamilta asiantuntijoilta kritiikkiä siitä, että esim. EU:n toimintapoliittisen syklin linkitys poliisin strategiaan on liian heikko, jopa olematon. Yksi asiantuntija huomautti, että EU:n strategia-asiakirjat ylipäätään vaikuttivat esim. poliisin strategiaan melko etäisesti sen vuoksi, että EU:n asiakirjat ovat niin yleisen tason asiakirjoja, että ne eivät tarjoa konkreettisia työkaluja ongelmien ratkaisemiseksi, minkä lisäksi Suomessa ei ole koettu, että EU:n asiakirjoja pitäisi nykyistä laajemmin ja vahvemmin ottaa huomioon, kun laaditaan kansallisia strategioita, vaan että se taso, miten EU-tason asiakirjat huomioidaan, on koettu riittäväksi, etenkin tässä taloudellisessa viitekehysessä. Eli EU:n asiakirjoissa nostetaan esiin EU-maille ja EU:lle vakavimmiksi koettuja uhkia ja ongelmia ja EU:lle tärkeitä asioita, ja käytännön toimenpiteet uhkien torjumiseksi tulee miettiä ja toteuttaa jäsenmaissa jäsenmaiden omien tarpeiden, uhkatilanteen yms. mukaan.

Usea asiantuntijoista oli sitä mieltä, että EU:n ei tulisi ottaa nykyistä vahvempaa ja ohjaavampaa roolia, joskin esim. hyvien ja toimivien käytäntöjen ja toimenpiteiden levittämiseksi EU-tasolla voitaisiin tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä. Suomessa pitää puolestaan olla selvillä siitä, mitä esim. Suomen poliisi tarvitsee, ja niitä asioita pitäisi EU:ssa yrittää ajaa nykyistä vahvemmin.

SM:n ja Pohan vastuut EU-strategioiden täytäntöönpanossa ja Suomen rooli EU:ssa

Ylimmällä strategisella tasolla EU-yhteistyöhön liittyvistä poliisiasioista ja esimerkiksi Suomen kannanottojen valmistelusta vastaa SM:n poliisiosasto, joka informoi EU-asioiden valmistelusta tarvittaessa eduskuntaa. Myös hyväksytyjen poliisitoimintaan liittyvien EU-velvoitteiden täytäntöönpanosta valtioneuvostotasolla vastaa SM ja poliisin osalta SM:n poliisiosasto, mikä tarkoittaa käytännössä sen varmistamista, että a) Suomen kansallinen lainsäädäntö on linjassa hyväksytyjen EU-oikeudellisten instrumenttien kanssa, ja että b) EU-lainsäädännön edellyttämät muutokset kansalliseen lakiin saatetaan voimaan sovitussa ajassa.

EU:n ohjaavuus poliisiasioissa näkyy käytännön tasolla siis siinä strategisessa ohjauksessa, jota SM toteuttaa Pohan suuntaan; tulosneuvotteluissa ja -sopimuksissa sovitaan vuosittain SM:n ja Pohan kesken myös niistä tulostavoitteista, jotka liittyvät EU-poliisiyhteistyöhön ja SM:n on omalla strategisella ohjauksellaan varmistettava, että esimerkiksi EU:n poliisiyhteistyössä yhteisesti hyväksytyt strategiset linjaukset sekä tehdyt päätökset ja sopimukset toteutetaan sovitulla tavalla sen alaisessa hallinnossa, mistä syystä SM:n ja Pohan välisissä tuloskeskusteluissa pyritään varmistamaan se, että EU:n strategiat on huomioitu kansallisissa ohjausasiakirjoissa, ja että ne otetaan huomioon myös poliisitoiminnan käytännön ohjauksessa.

On siis SM:n poliisiosaston vastuulla katsoa mitkä asiat ovat tärkeitä EU-tasolla, ja pitää huoli siitä, että Suomessa poliisin painopisteet ovat vähintäänkin samat, tai jos EU-tasolla on tiedossa erityisiä uhkia, otetaan ne Suomessa riittävällä tavalla huomioon. Pohan tehtäväksi jää ko. tavoitteiden ja strategisten painopisteiden ja valintojen jalkauttaminen poliisitoimintaan poliisilaitosten kanssa käytävien tulosneuvottelujen ja poliisilaitosten kanssa tehtävien tulosopimusten kautta. Edellä kuvatulla tavalla varmistetaan se, että esimerkiksi EU:n sisäisen turvallisuuden strategia näkyy poliisin strategiassa ja EU:n toimintapoliittinen sykli myöhemmin vahvistettavassa PTR-strategiassa, missä ei ole kyse EU:n strategioiden kopioinnista, vaan Suomessa todella mietitään, miten koko EU:n laajuisesti tärkeät ja ajankohtaiset asiat, uhat ja ongelmat näkyvät Suomessa, ja miten EU:n painopisteet tulee saattaa näkyviksi kansallisissa strategioissa.

Em. syystä niiden, jotka vastaavat kansallisten strategioiden laadinnasta, täytyy olla erittäin hyvin perillä siitä, mitä tapahtuu EU:ssa ja myös muualla maailmassa.

Yleisesti ottaen asiantuntijat eivät siis kaivanneet EU:lta vahvempaa ohjaavaa otetta, vaan tukea kansallisille toimille ja sille, että jäsenmaat voivat tehokkaasti toteuttaa niille asetetut tehtävät sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä ja varmistamisessa. Lisäksi toivottiin, että EU-tasolla valmisteltavista lainsäädäntöhankkeista ja kaikista muistakin poliisitoimintaa koskettavista asioista tiedotettaisiin nykyistä paremmin, ja että EU-instrumenttien täytäntöönpanovaiheessa järjestettäisiin koulutusta, jolla varmistettaisiin parempi osaaminen EU-asioissa, mitä kautta myös EU-strategioiden ohjausvaikutusta ja heijastumista kansallisiin strategioihin olisi mahdollista tehostaa.

SM:n poliisiosastolta puolestaan toivottiin nykyistä vahvempaa strategisen tason tukea käytännön tasolla tehtävän EU-poliisiyhteistyön varmistamiseksi, millä tarkoitettiin mm. kansainväliseen poliisiyhteistyöhön tarvittavien resurssien ja koulutuksen varmistamista strategisen ohjauksen keinoin; käytännön tarpeiden tulisi heijastua strategisella tasolla tehtäviin linjauksiin ja päätöksiin.

Suomen vaikutusmahdollisuuksista EU:ssa suuri osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että Suomi ei pysty vaikuttamaan EU-tasolla poliisihallintoa koskettaviin asioihin niin paljon kuin pitäisi; Suomi osallistuu kyllä asioiden käsittelyyn ja valmisteluunkin, mutta Suomen pitäisi saada vahvemmin käsittelyyn myös sellaisia turvallisuusuhkia ja -asioita, jotka Suomessa ovat poliisitoiminnan keskiössä, mistä syystä Suomelta peräänkuulutettiin aktiivisuutta EU-poliisiyhteistyöhön liittyvissä asioissa. Yksi asiantuntijoista esitti edellä kirjoitettuun liittyen varsin olennaisen kysymyksen, jota Suomessa tulisi pohtia: ”Miten Suomi voisi vaikuttaa EU:ssa niin, että EU-yhteistyöllä saataisiin nykyistä parempi vaikutus sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä?”.

Suomi on siis ollut mukana kansainvälisen yhteistyön eri foorumeissa, mutta useampi asiantuntijoista oli sitä mieltä, että asioita on viety eteenpäin muiden ehdoilla ja sen mukaan, mitkä ovat olleet muiden tarpeet, eikä sen mukaan, mitkä ovat Suomen kansalliset tarpeet, joita tulisi viedä foorumeihin kertoen, että ”tällaisia ongelmia meillä on, ja että ongelmiin pitää löytää ratkaisu”. Yksi asiantuntija huomautti, että ”Suomella on hyvä kansainvälisen yhteistyön ohjelma silloin, kun Suomella on EU:n puheenjohtajuuskausi, mutta ko. kauden jälkeen ikään kuin ”pudotetaan rukkaset”. Eli Suomessa ei ole vielä riittävästi johdonmukaisuutta viedä eteenpäin Suomelle tärkeitä asioita, miksi Suomen pitää laatia oma agenda kv. yhteistyöhön liittyen.”

5.1.2 Tärkeimmät kansalliset strategiat

Strategioiden painoarvon osalta yksi asiantuntija korosti, että ”valtioneuvoston eli maan hallituksen hyväksymät strategiat ovat merkittävydessään kaikista tärkeimpiä ja niiden toteutumista tulee erityisesti seurata, ja huolehtia siitä, että ko. strategioita noudatetaan ja seurataan eri hallinnonaloilla”. Strategioiden (paino)arvoon vaikuttaa siis se, millä tasolla strategiasta päätetään ja millä tasolla se hyväksytään; strategia voidaan hyväksyä joko valtioneuvostossa tai ministeriössä, tai se voi olla useamman ministeriön yhteisvoimin hyväksymä, tai vain SM:n hyväksymä, jos strategian toimiala on kapeampi.

Poliisin strategia on poliisihallinnon sisäinen asiakirja, jolla Poha on halunnut linjata poliisin toimintaa, mutta asiakirjalla ei ole yhden asiantuntijakommentin mukaan sen laajempaa sitovuutta, koska sitä ei ole ministeriössä hyväksytty, eikä SM / SM:n poliisiosasto ole strategiaan siten virallisesti sitoutunut. Asiantuntija huomautti kuitenkin, että edellä esitetty kommentti ei tarkoita sitä, etteikö poliisin strategia olisi (ollut) hyväksyttävissä myös ministeriössä, mutta sitä ei ole tehty, koska strategia valmisteltiin Pohassa ilman SM:n poliisiosaston mukanaoloa, ja kuten edellä on kirjoitettu, on kyseessä poliisihallinnon sisäinen ohjaus-asiakirja.

Kansallisen tason yleisistä strategioista ja ohjelmista oltiin yleisesti sitä mieltä, että vaikka Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma ”Ratkaisujen Suomi” on periaatteessa yksi tärkeimmistä strategia-asiakirjoista, ja myös poliisihallinnon näkökulmasta keskeinen ylätasoinen strategia-asiakirja, ei se käytännön tasolla ohjaa poliisitoimintaa oikeastaan millään tapaa, eikä se myöskään anna käytännön työkaluja poliisihallinnon strategiseen ohjaukseen, sillä poliisitoiminnan osalta hallitusohjelman kirjaukset ovat ensinnäkin varsin vähäisiä, minkä lisäksi ne ovat kovin yleisellä ja abstraktilla tasolla. Esiin nostettuina ovat vain terrorismi ja kyber, ja poliisin osalta tavoite ”Suomi on maailman turvallisimma maa asua, yrittää ja tehdä työtä”, vaikka haastateltujen asiantuntijoiden mukaan esim. Pohassa asioita mietittiin ja SM:n poliisiosastolle välitettiin näkemyksiä siitä, millaisia asioita poliisin osalta hallitusohjelmaan tulisi kirjata.

Eli tekemisestä itsessään, mikä on strateginen asia, ei hallitusohjelmassa lausuta mitään, eikä hallitusohjelmasta saa siten tukea poliisitoimintaan, mistä syystä Pohassa laadittiin em. poliisin strategia tärkeimmäksi poliisin ohjausasiakirjaksi.

Sisäisen turvallisuuden selonteko / Sisäisen turvallisuuden strategia

Vaikka poliisilla on nyt vihdoin viimein oma ”yleinen” strategia, tulee valmistelussa oleva sisäisen turvallisuuden strategia olemaan usean asiantuntijan mielestä poliisihallinnon ylin ja tärkein strategia, ja sen odotetaan olevan myös siinä määrin konkreettinen, että se oikeasti ohjaa ja linjaa poliisihallinnon toimintaa ja tehtäviä tulevaisuudessa. Ja ko. strategia tulee paikkaamaan sen puutteen, ettei poliisitoimintaa yleisesti koskevaa ministeriötason strategiaa ole ollut olemassa, vaikkakin strategia tulee koskemaan myös muita toimijoita ja hallinnonaloja. Yksin poliisihallintoa koskevan strategian laadintaa ei ole nähty SM:ssä koskaan tarpeelliseksi, eikä sitä nähdä tarpeelliseksi vielääkään, koska tarkoituksenmukaisemmaksi on nähty ohjata poliisin toimintaa nk. erillisstrategioilla, jotka ovat kattaneet useamman toimialan / hallinnonalan, miksi ne on nähty tarpeellisiksi esim. toimintojen koordinoimiseksi ja yhteensovittamiseksi.

SM:n näkökulmasta se on siis täyttänyt lakiin kirjatun strategisen ohjauksen tehtävänsä ja vastuunsa siitä huolimatta, että ministeriötasolla ei ole laadittu erillistä poliisin strategiaa. Silti poliisitoimintapainotteinen sisäisen turvallisuuden strategia nähdään isona kehitysaskeleena ja parannuksena aikaisempaan tilanteeseen verrattuna, ja ko. strategian odotetaan vahvistavan SM:n strategisen ohjauksen otetta ja parantavan ministeriön strategisen ohjauksen kokonaisnäkemystä. Yksi asiantuntijoista korosti, että ”sisäisen turvallisuuden strategian valmistuminen tulee olemaan todella hyvä asia, jotta on olemassa nk. sateenvarjostrategia, jota vasten muita strategioita ja asiakirjoja on mahdollista peilata”, ja josta mm. kaikki alemmantasoiset poliisitoimintaa ohjaavat strategiat ja muut ohjausasiakirjat tulee jatkossa johtaa strategioiden linjakkuuden takaamiseksi.

Yksi kuvaava asiantuntijakommentti sisäisen turvallisuuden strategiasta oli, että ”se tulee jyräämään poliisin strategian yli, koska kyseessä on valtioneuvosto- ja ministeriötason strategia”, Myös toinen asiantuntija kuvasi sisäisen turvallisuuden strategian painoarvoa toteamalla, että ”oli sisäisen turvallisuuden strategia sisällöltään millainen tahansa, tai miten onnistunut ja miten yksityiskohtainen tahansa, se tulee olemaan vaikuttavuudellaan ja ohjausvaikutuksellaan poliisin strategian yläpuolella, joskin sen täytäntöönpanoon ja toteutukseen täytyy panostaa erityisellä huolella, jotta haluttu ohjausvaikutus saadaan aikaan; jos strategia jää kovin yleiselle tasolle, sen ohjausvaikutus tulee todennäköisesti jäämään varsin vähäiseksi”.

Vaatus sisäisen turvallisuuden strategian laadinnasta on kirjattu hallitusohjelmaan, ja strategian pohjaksi laadittiin kattava sisäisen turvallisuuden selonteko, joka julkaistiin 19.5.2016.

Selonteon keskeinen sanoma on, että hallitus huolehtii siitä, että sisäisen turvallisuuden palvelut sekä viranomaisten toimintakyky turvataan koko maassa, ja että viranomaisten tehtäviä ja voimavaroja priorisoidaan. Selonteon mukaan sisäisen turvallisuuden strategia tulee ohjaamaan hallitusohjelman rinnalla koko hallinnonalan toimintaa tulevina vuosina, mistä syystä myös poliisi antoi selontekoon omat näkemyksensä, jotka ovat linjassa poliisin strategian kanssa.

”Sisäisen turvallisuuden selonteossa onkin poliisin strategian elementit hyvin mukana”, kommentoi yksi asiantuntijoista. ”Ja myös se, mitä seurauksia sopeuttamistoimilla on, näkyy selonteossa, koska sopeuttamissuunnitelmassa Poha kuvasi sitä, miten eri sopeuttamistoimet vaikuttavat esim. turvallisuuteen ja poliisin palvelukykyyn, ja Pohan teksti jalostui lähes sellaisenaan sisäisen turvallisuuden selontekoon”. Eli poliisi organisaationa haluaa, että poliittinen päätöksentekijä tietää mitä seurauksia on suunniteltujen säästöjen ja leikkausten toimeenpanolla, mistä syystä Pohan toiveissa oli, että selonteko olisi ohjannut kehysriihen päätöksentekoa, mutta valtiovarainministeriö halusi vastaanottaa selonteon vasta kehysriihen jälkeen, mistä syystä myös alkuperäinen sopeuttamissuunnitelma ja sisäisen turvallisuuden selonteko oli päivitettävä yhdenmukaisiksi kehyspäätöksen kanssa.

Sisäisen turvallisuuden selonteon kautta on siis pyritty kertomaan poliittisille päätöksentekijöille mitä kielteistä heidän tekemistä valinnoista seuraa, ja selonteossa ja sopeuttamissuunnitelmassa on myös sanottu, että tähän saakka priorisoinnit ja valinnat on poliisin pitänyt tehdä itse, kun poliittiset päättäjät eivät ole niitä kyenneet tekemään poliittisella tasolla, mutta nyt tilanne on se, että poliittisten päättäjien on pakko tehdä valinnat, koska ne ovat poliittisia arvovalintoja.

Eli poliisi on esittänyt, miltä kohdin käytäntöjä pitää muuttaa, mihin liittyen yksi asiantuntija korosti, että ”strategiatyössä on oltava erityisen tarkkana, ja poliisin on varmistuttava siitä, että poliittiset päättäjät ovat tietoisia siitä, mihin poliisi organisaatio oikeasti pystyy, ja mitä leikkaukset ja muut kielteiset päätökset aiheuttavat turvallisuudelle ja poliisin toimintakyvylle”. ”Poliisin strategia ja sisäisen turvallisuuden selonteko ovat nyt siis synkronissa, mutta sisäisen turvallisuuden selonteko ja sopeuttamissuunnitelma vetävät mattoa poliisin strategian alta siinä mielessä, että hyvistä toiveista ja strategiaan kirjatuihin hyvistä tavoitteista huolimatta poliisi ei ehkä kykene strategian suuntaan toimimaan, jos ja kun siihen ei ole voimavaroja. Eli on olemassa riski, että poliisi palaa takaisin evolutionääriseen strategiaan suuntaan, jolloin strategia ei siis enää ole poliisin käsissä, mistä syystä on välttämätöntä peräänkuuluttaa poliittisilta päättäjiltä niitä strategisia valintoja ja toimia, joilla vaaditut säästöt saadaan aikaan”, huomautti yksi asiantuntijoista.

Ja koska valintoja on tehtävä yhä rajummalla kädellä, ja koska poliisilla on mahdollisuus vaikuttaa tulevaisuuteen esim. poliisiylijohtajan ja sisäministerin vuoropuhelun ja siitä mahdollisesti seuraavan lainvalmistelutyön ja lainsäädännön kehittämisen kautta, on Pohan viesti saatettava ministeriöön, jotta sinne saadaan oikeaa tietoa siitä, mitä on välttämätöntä tehdä. Tai jos poliisissa on mentävä niin rajuihin säästöihin mitä on ennustettu, eikä poliittiset päättäjät pysty valintoja tekemään, tapahtuu lainsäädännön kehittämistä nk. ”kuristumisen kautta”, eli yhteiskunta ja poliittiset päättäjät joutuvat yksinkertaisesti toteamaan, että tiettyjä poliisipalveluita ei enää saa ja tiettyjä poliisitoimintoja ei enää ole, vaikka poliisilla kuinka olisi lainsäädännöllisiä velvoitteita ja tehtäviä. Eli jos ei ole voimavaroja suoriutua tietyistä velvoitteista, ei poliisilla ole mahdollisuutta kaikkia toimintoja toteuttaa, mikä tilanne pakottaa lainsäädännönkin kehittämiseen.

Yksityiskohtaista ja ajantasaista tietoa em. selonteosta sekä sisäisen turvallisuuden strategiasta ja sen valmistelun etenemisestä on löydettävissä muun muassa valtioneuvoston ja sisäministeriön internet-sivuilta (http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/sisaisen_turvallisuuden_strategia). Loppuvuoden 2016 aikana SM järjestää yhdessä aluehallintovirastojen kanssa kuusi alueellista työpajaa, joissa käydään läpi strategian valmistelua aluehallinnon, kuntien ja järjestöjen näkökulmasta, ja tämän hetken arvio on, että strategia ja siihen liittyvät toimenpiteet valmistuvat huhtikuuhun 2017 mennessä.

Sisäisen turvallisuuden strategia ja sen täytäntöönpano tulevat näyttämään asiantuntijoiden mukaan suunnan sille, mitä poliisihallinnon strategiselle ohjaukselle täytyy tulevaisuudessa tehdä; riittääkö ko. strategia ja sen ohjausvaikutus viemään poliisihallintoa oikeaan ja haluttuun suuntaan, vai vaaditaanko poliisihallinnon osalta tarkempaa ja yksityiskohtaisempaa strategista linjausta ja ohjausta. Yhden asiantuntijan mukaan ”voi hyvin olla, että strategia ei tule olemaan niin yksityiskohtainen, että se yksin riittäisi poliisitoiminnan ohjaamiseksi, jolloin voi olla, että poliisin toiminnan osalta täytyy olla tarkempi toimenpidesuunnitelma, jota voidaan kutsua strategiaksikin, vaikka asiakirja olisikin ehkä ministeriön sijaan ministeriön ja Pohan yhteistyöllä tehtävä asiakirja”. Poliisin / Pohan näkökulmasta sisäisen turvallisuuden strategiassa asioita tullaan ratkomaan valtioneuvostotasolla, mistä syystä poliisilla organisaationa tulee jatkossakin olla oma strategiansa.

Sisäministeriön hallinnonalan strategioista ja ohjelmista poliisia koskevat muun muassa SM:n konsernistrategia, SM:n hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2015–2018 sekä tulossuunnitelma 2016 ja SM:n lainsäädäntösuunnitelma 2014-2018, jotka kaikki vaikuttavat toiminnan suunnitteluun ministeriötasolla, mitä kautta ne heijastuvat poliisitoiminnan ohjaukseen.

Voimassa olevista kansallisista erillisstrategioista merkittäviä ovat asiantuntijoiden mukaan muun muassa kyberturvallisuusstrategia, kansallinen terrorismin torjunnan strategia ja maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia, jotka ovat useampia hallinnoaloja koskevia valtioneuvostotason strategioita, jotka valtioneuvosto aiemmin esitetyllä päätöksellään piti voimassa 1.1.2016.

SM:n ja Pohan välinen tulossopimus, Pohan tulostavoiteasiakirjat sekä Pohan ja poliisilaitosten väliset tulossopimukset, jotka kaikki laaditaan vuosittain, nimettiin keskeisiksi toimintaa käytännössä ohjaaviksi strategisiksi asiakirjoiksi, vaikkakaan ne eivät ole varsinaisia strategioita, vaan ohjausasiakirjoja, joiden kautta strategioita toteutetaan. Myös Pohan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2017-2020 ja taloussuunnitelma 2016 heijastuvat poliisitoimintaan tulosneuvottelujen ja tulossopimusten kautta. Paikallistasolla tärkeimmiksi strategia-asiakirjoiksi nähtiin poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma, poliisilaitoksen ja Pohan välinen tulossopimus sekä paikallistason omista ohjausasiakirjoista toimintasuunnitelma, jossa määritellään strategisen tason tulostavoitteet ja poliisilaitoksen keinot tavoitteiden saavuttamiseksi.

Poliisin omista strategioista ylivoimaisesti tärkeimmäksi nimettiin Pohan toimesta valmisteltu ja toukokuussa 2015 julkaistu poliisin strategia, jonka sisältöä käydään tarkemmin läpi seuraavaksi. Strategian painoarvoa lisäsi varmasti se, että usea asiantuntijoista oli ollut tavalla tai toisella mukana sen valmistelussa, minkä lisäksi strategia oli ensimmäinen poliisin strategia laatuaan, mistä syystä se myös toimii eräänlaisena suunnannäyttäjänä tulevaisuuden strategiatyölle.

5.1.3 Poliisin strategia

Kun poliisin strategialla tarkoitetaan sellaista ylätasoa asiakirjaa, johon on kirjattuna lyhyesti ja ytimekkäästi poliisin keskeiset päämäärät, painopisteet ja tavoitteet, oli useamman asiantuntijan näkemys, että ko. asiakirja tulisi laatia SM:ssä. Mutta koska näin ei ole tehty, eikä poliisin strategiaa ole ollut olemassa, päätettiin Pohassa laatia poliisille oma yleinen ja yhteinen strategia. 21.5.2015 Poha antoi päätöksen poliisin strategiasta ja sen täytäntöönpanosta. Päätöksellä poliisin strategia on vahvistettu vuosille 2015-2020 ja sen mukaan SM:n toiminta- ja taloussuunnitelmissa sekä tuloussuunnitelmissa on edellytetty, että Poha valmistelelee poliisin toimintastrategian. Päätöksen mukaan strategian valmistelussa on otettu huomioon poliisia koskevat valtioneuvoston ohjausasiakirjat ja siihen on kerätty näkemyksiä kattavasti poliisihallinnon henkilöstöltä, minkä lisäksi ”tuote” on ollut kahdella lausuntokierroksella.

Strategiatyötä on ohjannut päätöksen mukaan poliisipäälliköistä nimetty ohjausryhmä ja päätöksen mukaan strategialla varmistetaan poliisiyksiköiden sitoutuminen strategian tavoitteisiin, vahvistetaan yhteistyötä ja organisaation yhteen toimivuutta toimenpiteiden käytännön toteuttamisessa sekä tavoitteiden saavuttamisessa.

Strategian alussa on ex-poliisiylijohtaja Mikko Paateron saatesanat, joissa hän lausuu, että poliisin strategiassa on otettu huomioon valtionhallinnon tulosohjaus, sisäministeriön konsernistrategia sekä visio Suomesta Euroopan turvallisimpana ja yhdenvertaisimpana maana. Strategian rakenteesta todettakoon, että esitemuotoon laaditun asiakirjan kokonaispituus on 12 sivua, mihin sivumäärään on laskettu mukaan kansilehdet, poliisiylijohtajan saatesanat sekä 3 kuvasivua. Poliisin neljä päämäärää ja strategista tavoitetta on kuvattu erittäin tiiviisti kukin yhdellä sivulla. Päämäärät ovat 1. turvallisuuden varmistaminen, 2. rikollisuuden torjuminen ennakolta, 3. palvelujen tehokas tuottaminen ja 4. luottamuksen ylläpitäminen ja yhteiskunnallinen vaikuttaminen. Strategiaan on kirjattu kunkin päämäärän osalta yksityiskohtaiset toimenpiteet päämäärän saavuttamiseksi sekä kullekin päämäärälle 4-8 mittaria, joilla päämäärien saavuttamista mitataan.

Mittareiden osalta todettakoon, että ne ovat varsin laajoja ja moniulotteisia, ja niillä kerrotaan lähinnä millaisiin asioihin poliisin pitää kiinnittää huomiota päämääriin ja tavoitteisiin pyrkiessään, minkä vuoksi mittaaminen saattaa olla käytännössä varsin haastavaa ja ongelmallista. Yhden strategiaa valmistelleen asiantuntijan mukaan tavoite oli, että seurannan tulisi olla niin helppoa ja yksinkertaista, että esim. poliisiylijohtaja saisi mittareiden avulla tietoa siitä, miten onnistuneesti poliisilaitokset strategiaa toteuttavat, ja tavoitteena oli keskittyä muutamisiin keskeisiin mittareihin. Strategian mittaristot ja seuranta kytkettiin TTS-seurantaan ja tulosohjaukseen, ja seurannassa haluttiin hyödyntää jo olemassa olevia seurantajärjestelmiä.

Se, että poliisin strategiasta puuttuu mm. missio, visio ja arvot, on harkittu ja tietoinen valinta, koska poliisilla on toimintansa taustalla vaikuttamassa missio ja visio, minkä vuoksi niiden kirjaaminen strategiaan koettiin turhaksi. Lisäksi poliisin visio nähtiin sellaiseksi, että siihen ei voi sitoutua strategian tasolla, koska poliisi ei voi yksin vaikuttaa kuin murto-osaan niistä asioista, joista turvallisuus koostuu. Myöskään poliisin arvoja ei lähdetty toistamaan strategiaan, koska ne on kirjattu omaksi asiakirjaksi. Lisäksi strategiasta pyrittiin karsimaan pois sanat ”kehittää”, ”tehostaa”, ”parantaa” yms. siksi, että nykyresursseilla ja nykyisessä taloustilanteessa ei ole enää realistista odottaa, että poliisiorganisaatio toimii aina vain paremmin, ja jokaisella poliisitoiminnan osa-alueella.

Tärkeä asiantuntijahuomio oli lisäksi, että ”tulevaisuuden rakentamista ja tiettyä päämäärään pyrkimistä ei aikaisemmin ollut, mutta poliisin strategian mukaan siihen haluttiin vahvasti pyrkiä”.

Poliisin strategian olemassaolosta ja tehtävästä yksi asiantuntija toi esiin näkemyksen, että sen rooli olisi ehkä toisenlainen, jos SM olisi luonut poliisille strategian poliittisten päättäjien kanssa käytävän keskustelun tueksi, mutta kun näin ei ole, on poliisin strategialla kaksi tärkeää merkitystä: Ensinnäkin sen avulla pyritään ohjaamaan alaista hallintoa, eli pyrkimyksenä on saada koko henkilöstö ajattelemaan asioista tietyllä tavalla ja toteuttamaan ja priorisoimaan asioita tietyin painotuksin, ja toisaalta poliisin strategialla on viestinnällinen vaikutus, eli sen avulla poliisi pyrkii vaikuttamaan ministeriöön, jotta se nostaisi tiettyjä ilmiöitä poliittiseen keskusteluun ja ”ylipuhuisi” poliittista päättäjää antamaan poliisille ja sen tärkeisiin toimintoihin ja tehtäviin rahaa. Poliisihallinnon sisällä täytyykin pitää huoli siitä, että sillä rahalla mitä saadaan, tehdään ja toteutetaan niitä asioita, jotka strategian kautta on ministeriölle ja poliittiselle päättäjälle luvattu.

Yksi näkemys oli, että poliisin strategian ohjausvaikutus ja luonne ei olisi erilainen, vaikka asiakirja olisi nimetty esim. poliisin toimintasuunnitelmaksi, koska strategia-käsite ei ole poliisihallinnossa täsmentynyt, jolloin ei ole mitään käytännön merkitystä kutsutaanko asiakirjaa strategiaksi, toimenpideohjelmaksi tms. Pari asiantuntijaa korosti myös, että poliisin strategia on nimenomaan toimintatapastrategia, jolla ei tavoitella tiettyjä lukuja, vaan toimintatapamuutoksia, mihin liittyen yksi asiantuntija huomautti, että alkujaan strategiaa lähdettiin rakentamaan vaikuttavuuden, palveluiden ja prosessien näkökulmasta. Se, että lopulta tavoitteet asetettiin eriytetysti valvonta- ja hälytystoiminnalle, rikostorjunnalle, lupahallinnolle ja hallinnolle, mikä on poliisin perinteinen toimintaprosessien näkökulma, oli asiantuntijan mielestä tietyllä tapaa turhaa, ja se myös ”sekoitti” strategiaa ja muutti sen alkuperäistä ajatusta.

Poliisin strategiaa kuvattiin joidenkin asiantuntijoiden toimesta varsin yleisen tason strategiaksi, josta ei ”paljon jäänyt käteen”, kun taas toiset kehuivat, että poliisin strategia on strategia-asiakirjana hyvä, koska se on sopivan kattava ja laaja, muttei liian laaja, eikä se ole liian kaukana käytännön työstä, mutta se ei myöskään ole liian yksityiskohtainen. Toiset asiantuntijat kokivat myös, että strategia on realistinen ja toteutettavissa poliisin nykyisillä resursseilla, ja sen kehuttiin huomioivan poliisiorganisaation todelliset mahdollisuudet suoriutua kustakin sille annetusta tehtävästä, eli huomioivan poliisiorganisaation tilanteen kokonaisvaltaisesti, kun taas osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että poliisin jatkuvasti vähenevät resurssit ja voimavarat eivät näy poliisin strategiassa eikä poliisihallinnon strategioissa yleensäkään.

Eli vaikka poliisin strategiassa ollaan joidenkin näkemysten mukaan ”asian ytimessä”, ja ensimmäistä kertaa ”poliisin strategia on lyhyt ja suppea, ja sellaisessa muodossa, että sitä voi jakaa poliisihallinnon ulkopuolelle”, arvioi muutama asiantuntija, että jatkossa strategia tulee olemaan vieläkin suppeampi ja ”julistuksenomaisempi”. Ja lähes kaikki asiantuntijat olivat sitä mieltä, että poliisin tulee olla tulevaisuudessa huomattavasti rohkeampi ilmaisemaan strategioissaan myös sen, mitä poliisi ei tee, eli tulevaisuudessa myös poliisin strategia pitää kirjoittaa korostaen niitä asioita, joita poliisi ei voi enää hoitaa saamallaan henkilöstöllä ja rahamäärällä, ja poliisin strategialla pitää viestiä poliittisten päättäjien suuntaan myös kriittisellä ja poliisihallinnon omien tarpeiden mukaisella tavalla, koska mitä ylemmälle tasolle strategiatyössä mennään, sitä enemmän poliittisilla paineilla ja päätöksillä on vaikutusta strategiatyöhön, ja myös strategioiden sisältöön.

Poliisin strategian päivittämisen osalta tavoite oli, että strategia tarkistetaan säännöllisesti, ja että strategia muokataan vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä, mutta vielä siihen ei ole tarkistuksia tehty. Poliisihallinnon strategioille onkin ollut tyypillistä tietynlainen pysyvyys ja muuttumattomuus, miksi yksi asiantuntija huomautti, että ”strategia täytyy päivittää ja muuttaa vastaamaan esim. taloudellista viitekehystä, jotta poliisi pystyy sen mukaisesti toimimaan”.

Strategian jalkauttamisen osalta tavoite puolestaan oli, että kullekin organisaatiotasolle suunnitellaan oma tapansa, jolla strategian jalkauttaminen toteutetaan niin, että strategia-asiakirjasta on käytännön tukea kaikille organisaatiossa työskenteleville. Jalkauttamisen suunnittelu ja toteutus on Pohan vastuulla, joskin jalkauttamista tapahtuu jo nyt sitä kautta, että poliisin strategialla perustellaan tulossuunnittelussa ja tulosohjauksessa suunnitelmia, valintoja ja tavoitteita, ja tiettyjä asioita tehdään, koska se on poliisin strategian mukaista. Toki käytännössä se, kuinka tärkeäksi poliisin strategia ja poliisin strategiatyö ylipäätään koetaan, ja millä tavoin ja kuinka vahvasti strategiaa jalkautetaan poliisilaitostasolla, eli miten voimakkaasti strategia ohjaa poliisilaitoksen arkea ja toimintaa, riippuu poliisipäällikön ja poliisilaitoksen johdon asenteesta.

Yksi asiantuntija rohkenikin sanoa ääneen, että valitettavan yleistä poliisilaitostasolla on, että poliisin strategiaa ei lueta poliisilaitoksissa, eikä sillä perustella asioita ja valintoja, eikä siitä viestitä eteenpäin poliisilaitoksen henkilöstölle, vaikka Poha sitä tulosohjauksessa peräänkuuluttaa. Asiantuntija korostikin menneestä ja siitä vanhasta ajattelutavasta irti ravistautumista, että poliisilaitoksessa tehdään kaikki se, mitä Poha määrää, muttei ajatella itse strategisesti. Poliisin strategian jalkauttamisesta toinen asiantuntija huomautti, että tietoisuuden lisääminen strategiasta on sisäisen viestinnän asia, ja kyse on vuorovaikutuksesta, jota pitää lisätä.

Eli asioista keskustellessa ja asioita suunniteltaessa katse pitäisi suunnata poliisin strategiaan, josta pitäisi löytää yhtymäkohta ja perustelu kaikkeen tekemiseen. Poliisin strategia on tulevaisuuteen katsomista ja se ohjaa poliisilaitosten toimintaa pääasiassa tulosohjausmekanismin kautta, mistä syystä se pitää jalkauttaa poliisilaitosten omissa toimintasuunnitelmissa ja muissa toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa. Yksi asiantuntija oli myönteisesti sitä mieltä, että ”poliisissa tukeudutaan jona nyt ko. strategiaan ja pelkän sopeutumisen sijaan yritetään vaikuttaa tulevaisuuteen ja pyritään ennakoimaan ja analysoimaan asioita niin, että yhä vähäisemmät voimavarat osattaisiin suunnata niihin asioihin, joilla aikaansaadaan paras vaikuttavuus”.

5.1.4 Asiantuntijoiden arvioita poliisihallintoa ohjaavista strategioista

Strategioiden vahvuudet ja heikkoudet

Yksi suurimmista ongelmista poliisihallinnossa on asiantuntijoiden mukaan se, että strategiatyö ja sen puitteissa toimiminen ei muutu ”lihaksi”; strategioita tehdään mm. siksi, että koetaan, että sellainen pitää tehdä, koska muutkin tekevät sellaisen, kun sen sijaan olisi tärkeää miettiä, mitä ja ketä varten strategia(a) tehdään. Sen lisäksi, että strategialla viestitään ulospäin mm. poliittisten päättäjien suuntaan, että poliisilla on erilaisia tarpeita ja huolenaiheita, koskee se sitten resursseja, lainsäädäntöä tai mitä tahansa, viestitään strategialla kentän suuntaan, eli kaikkien tulee tiedostaa strategian olemassaolo ja ymmärtää, mitä strategia tarkoittaa käytännössä oman työn kannalta.

Poliisilaitostasolla strategiat tulisi nähdä niin, että mitä asiakirjoissa sanotaan, niin tehdään ja niin toimitaan, ja mitä asioita asiakirjoissa ei sanota, tehdään ko. asioita ikään kuin säästöliekillä, mistä syystä poliisin strategioissa on myös tehtävä huomattavasti nykyistä rohkeampia valintoja tulevaisuudessa, sillä kaikkea ei voida kirjata edes asiakirjatasolla tavoitteeksi, eikä kaikkea voida luvata tehdä, kuten nykyisissä poliisin asiakirjoissa.

Asiantuntijoiden mukaan poliisi onkin ollut tässä suhteessa kautta aikojen erittäin heikko, eli strateginen viestintä ei ole ollut poliisin vahvuus, sillä tosiasia on, että poliittiset päättäjät tekevät valintoja poliisin puolesta antaessaan poliisille määrärahoja tiettyihin toimintoihin, miksi poliisin tulisi vain kirjata ko. valinnat näkyviin. Eli organisaation ”köyhyyden” pitää jatkossa näkyä strategioissa, ja mitä ei pystytä tekemään, pitää uskaltaa kirjata entistä paremmin näkyviin.

Lisäksi, jos poliisi haluaa kirjata johonkin ilmiöön (esim. terrorismi, kyber tai hybridi) liittyvän uuden toiminnon tai tehtävän strategiaansa ja omaksi tärkeäksi tehtäväkseen, täytyy ensin miettiä hyvin tarkkaan mitä se käytännössä tarkoittaa, ja onko poliisilla esim. resursseja suoriutua ko. tehtävästä.

Ongelmaksi nähtiin myös se, että kun poliisilla ei ole sellaista selkeää ja yksiselitteistä strategiaa, jossa olisi kerrottu myös se, mitä poliisi ei tee, antavat strategiat mahdollisuuden tulkita niitä ”avoimesti ja laajasti”, minkä lisäksi poliisi on pyrkinyt ”kumartamaan” joka suuntaan, minkä vuoksi on olemassa paljon oletuksia siitä, että poliisi ”yleisenä turvallisuusviranomaisena” vastaa kaikesta, ja tekee aivan kaiken, minkä voi ajatella liittyvän turvallisuuteen. Joskus jopa poliisia kuulematta on päätetty ja tärkeisiin asiakirjoihin kirjattu sovituksi tai päätetyksi poliisin osalta jotain sellaista, mikä ei ole poliisin tehtävä, kritisoi yksi asiantuntijoista.

Eli kautta aikojen poliisihallinnon strategiatyön ja strategioiden yksi iso heikkous on ollut asiantuntijoiden mielestä se, että strategioilla on yritetty kattaa kaikki, ja ottaa ihan kaikki huomioon. Poliisi ei vielääkään pysty itse määrittelemään tehtäviään, mikä on myös yksi syy siihen, että poliisin kaikki strategia-asiakirjat ovat hyvin paljon toistensa kaltaisia ja näköisiä, mihin liittyen yksi asiantuntijoista totesi osuvasti, että ”nykypäivän strategiat kuvaavat liian usein eräänlaista hallinnon ideaalitilaa, jossa kaikista mahdollisista tehtävistä suoriudutaan parhaalla ja tehokkaimmalla mahdollisella tavalla, eikä mitään priorisointeja ja valintoja ole tehty.

Yksi asiantuntijoista kritisoi myös poliisin strategiaa, että lopulta siitäkin muotoutui liian maailmoja syleilevä ja sekava, eli vaikka toimintaympäristö ja organisaatio muuttuvat, tehdään poliisissa aina vaan samoja asioita, ja myös ohjausasiakirjat ovat samanlaisia, ja niiden yleinen heikkous on siinä, että niitä ei käytetä mihinkään, vaan ne jäävät ”tyhjiksi papereiksi”, joista ei ole lainkaan käytännön hyötyä. Asiantuntijat korostivat, että kun toimintaympäristön muutokset ovat entistä nopeampia, vaaditaan myös poliisilta entistä parempaa strategista ketteryyttä ja kykyä nopeisiin muutoksiin myös strategisten valintojen kautta. ”Poliisin tulee osata laatia oikeanlaisia strategisia asiakirjoja oikeaan aikaan, ja oikealla aikajänteellä, ja laadittuja strategioita pitää pystyä myös muuttamaan ja muokkaamaan ympäristön muutosten niin vaatiessa”, huomautti yksi asiantuntijoista.

Strategioiden osalta tulee siis pyrkiä lyhyeen, ytimekkääseen ja selkään lopputulokseen, minkä lisäksi toimintaympäristön muutokset ja poliisihallinnon jatkuvasti niukkenevat resurssit tulee huomioida strategioissa nykyistä paremmin.

Poliisihallinnosta pitää siis löytyä rohkeutta kirjoittaa strategioihin näkyväksi se, mitä poliisi ei tee, ja mitä tehtäviä poliisi ei enää suorita, mihin liittyen yksi asiantuntija huomautti, että sisäisen turvallisuuden selonteossa nostetaan esille se tosiasia, että poliisin toimintaa on priorisoitava ja on tehtävä niitä valintoja, mitä tehdään, ja mitä ei, joskaan sitä ei ole sanottu, millä keinoin ja millä työkaluilla priorisointityö tehdään ja toteutetaan, koska se kysymys menee poliittiseen keskusteluun, että onko toimintoja ylipäättään mahdollista priorisoida ja jotain toimintoja / tehtäviä jättää kokonaan tekemättä.

Usea asiantuntija oli sitä mieltä, että Poha ei ole priorisointien tekemiseen oikea taho, vaan että SM:n tulee olla strategisten valintojen tekemisessä vähintäänkin mukana, ehkä jopa tehdä yksin poliisihallinnon osalta ko. valinnat ja priorisoinnit, ja niitä voitaisiin asiantuntijoiden mukaan tehdä esim. vahvalla strategia-asiakirjalla, eli strategian kautta ohjata poliisin toimintaa voimakkaammin. Toinen vaihtoehto on tehdä priorisointeja lainsäädäntötyön kautta, tai sitten eduskunta ja ministeriö voivat tehdä priorisointeja esim. siinä yhteydessä, kun poliisin määrärahoista päätetään ja talousarvioesitykset hyväksytään, missä yhteydessä on mahdollista tehdä rajauksia mihin keskitytään, ja mitkä tehtävät ja toiminnot jätetään vähemmälle huomiolle tai kokonaan tekemättä.

Poliisin strategian osalta vahvuudeksi nähtiin se, että strategia-asiakirja on nyt sellainen, että sen voi viedä poliittisille päättäjille, eli strategia osoittaa poliittisille päättäjille ne toiminnot ja tekemisen, johon poliisi tarvitsee rahat, toimivallan ja henkilöstön, ja kun ne on saatu, strategiasta selviää, miten poliisi asiat hoitaa ja miten se saamansa rahat ja henkilöstön käyttää. Vahvuudeksi ko. strategian osalta nähtiin myös pohja- ja taustatyön kattavuus ja riittävyys sekä asiantuntijoiden osaaminen ja kyky kirjoittaa, mitä taitoa löytyy asiantuntijoiden mukaan myös poliisihallinnosta. Erityistä kiitosta sai lisäksi asiakirjan helppolukuisuus, yksinkertaisuus ja selkeä ulkoasu.

Lisäksi asiantuntijat korostivat, että vuosien saatossa poliisihallinnon strategia-asiakirjat ovat kokonaisuutena parantuneet ja ihan oikeita asioita on jo nyt sisällytettyinä eri strategioihin, joskin myös sisällön osalta strategioissa on paljon parannettavaa, jotta niiden ohjausvaikutus ja vaikuttavuus esim. poliittisten päättäjien suuntaan paranee nykyisestä, mitä poliisi organisaationa todella tarvitsee pärjätäkseen tulevaisuuden koitoksissa ja muutoksissa. Yksi ongelma ja heikkous on ollut asiantuntijoiden mukaan se, että poliisin yksiköt eivät ole halunneet toteuttaa strategioita, eli toimia sen mukaan mitä strategioihin on kirjattu, koska strategiat ovat kautta aikojen olleet liian kaukana käytännön tekemisestä.

Strategioita ei ole ymmärretty eikä ylemmältä taholta ole saatu tukea niiden valintojen tekemiseen, mitä tarvitsee tehdä, ja mitä ei, mihin asiaan liittyen kritisoitiin voimakkaasti sitä, että poliisin resurssien väheneminen ja organisaation sisäiset tarpeet eivät näy strategioissa. Tosin yksi asiantuntijoista oli sitä mieltä, että resurssi- ja voimavarakysymykset huomioidaan poliisin nykystrategioissa suhteellisen hyvin, mutta toimintaympäristön muutoksia ei.

Kun paikallistason näkökulmasta tärkeimpänä strategisena asiakirjana pidetään vuosittaista tulossopimusta, nähtiin sen heikkoudeksi se, että vaikka välillä jo päästiin aika yksinkertaiseen strategia-asiakirjaan, on siitä taas tullut nk. ”maailmaa syleilevä” asiakirja, ja esim. Pohasta syötetään tulossopimukseen tavoitteita, jotka eivät välttämättä ole relevantteja poliisilaitoksen näkökulmasta. Mutta silti suurimmat haasteet ja ongelmat liittyvät strategioiden täytäntöönpanoon ja jalkauttamiseen, missä tehtävässä poliisi on kautta aikojen ollut asiantuntijoiden mukaan erittäin huono, minkä lisäksi muutama asiantuntijoista totesi, että osa poliisihallinnon strategioista on jo lähtökohtaisesti laadittu niin, että ne on mahdoton jalkauttaa.

Strategioiden keskinäisestä linjakkuudesta

Poliisihallintoa ohjaavien strategioiden keskinäisestä linjakkuudesta asiantuntijat totesivat muun muassa, että esimerkiksi hallitusohjelma ei sisällä juuri mitään poliisitoimintaa käytännössä ohjaavaa, eikä se anna työkaluja poliisitoiminnan painopisteiden valitsemiseksi, vaikka äkkiseltään voisi ajatella, että poliisin prioriteetit ja painopisteet pohjautuisivat nimenomaan hallitusohjelmaan. Poikkeuksina nähtiin terrorismi ja kyber, ja myös siviilikriisinhallinta, joista asiantuntijoiden mukaan on mainintoja hallitusohjelmassa, turvallisuuspoliittisessa selonteossa, yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ja poliisin strategiassa.

Eli siviilikriisinhallinta on sellainen poliisia koskettava aihe, joka kulkee läpi ”strategia-asiakirjaston” Pohan asiakirjoihin asti, joskaan aihetta ei käsitellä Pohan ja sen alaisten yksiköiden tulosneuvotteluissa ja -keskusteluissa. Edellä mainitusta huolimatta useimmat asiantuntijat kokivat, että strategiat ovat pääsääntöisesti linjassa keskenään ja strateginen ohjaus linjakasta EU-tasolta lähtien. Strategioiden linjakkuuden ja sisällön osalta todettiin edellä kirjoitetun lisäksi muun muassa, että strategiat ovat sitä yleisempiä, mitä ylemmällä tasolla hallinnossa ollaan, ja että ne täsmentyvät, kun mennään hallinnon tasoilla alaspäin, ja etenkin aikaisemmin on toimittu valitettavan usein niin, että ylempiä ohjausasiakirjoja ja niiden sisältöä on kopioitu ja toistettu alemmissa ohjausasiakirjoissa huomioimatta alueellisia ja paikallisia eroavaisuuksia ja tarpeita.

Eli jos linjakkuuteen lasketaan kuuluvaksi myös se, miten hyvin strategioissa on huomioitu esim. poliisihallinnon niukkenevat resurssit, hallinnon sisäiset tarpeet ja erot paikallisissa olosuhteissa ja toimintaympäristöissä, strategiatyön ei nähty olevan kovin linjakasta, ja siltä osin muutosherkkyys nähtiin heikoksi.

Linjakkuuden osalta epäilyksiä herätti myös nk. erillisstrategioiden ja päästrategian (poliisin strategia) suhde ja se, ettei kaikkien erillisstrategioiden koettu olevan linjassa päästrategian kanssa, mihin yksi syy on se, että erillisstrategioita on tehty erillään isosta kuvasta ja pohtimatta niiden linkitystä päästrategiaan. Asiantuntijoista moni olikin sitä mieltä, että poliisihallinnolla pitäisi olla vain yksi strategia, jota jalkautettaisiin toimenpideohjelmilla tai vastaavilla, joskin osa näki myös erillisstrategiat tarpeellisiksi, kuitenkin niin, että kunkin erillisstrategian tarve tulee harkita tapauskohtaisesti, ja suhde ja linjakkuus päästrategiaan verrattuna tällöin varmistaa huolellisesti.

Yksi näkökulma oli, että ”yksi sisäisen turvallisuuden strategia tai poliisin strategia ei pysty kattamaan koko poliisin toimintaa, koska poliisin toiminta on niin laaja-alaista, eikä poliisin toimintaa pidä irroittaa muun yhteiskunnan toiminnasta” ja myös toinen asiantuntija kommentoi, että ”erillisstrategioille on tarve, koska ne menevät substanssiin ja kertovat, millaisia priorisointeja tehdään ja miten”. Toisaalta strategioita kirjoitettaessa on oltava erityisen tarkka siitä, että kirjaukset ovat linjassa sen kanssa, mitä lainsäädäntö poliisin tehtävistä sanoo, minkä lisäksi myös kansainvälisyys on alkanut korostua strategioissa.

Yksi asiantuntijoista esitti, että myös poliisihallinnon osalta tulisi olla olemassa sellainen taho, joka vastaisi ja pitäisi huolen siitä, että strategioiden kokonaisuus on hallinnassa, strategiat keskenään linjassa, ja ettei turhia päällekkäisyyksiä ole, eikä toisaalta myöskään sellaisia puutteita, että jotain tärkeää ja merkityksellistä asiaa ei ole strategisesti ohjattu tai linjattu lainkaan. Ja SM:n poliisiosastossa pitää olla tieto siitä, mitkä strategiat ovat sellaisia, jotka vaikuttavat poliisin toimintaan, ja ministeriössä pitää pyrkiä siihen, että strategiat ovat yhdenmukaisia, ja että strategioiden kokonaisuus on mahdollisimman looginen.

Tällä hetkellä kokonaisuus ei ole em. asiantuntijan mielestä looginen, mutta siihen pyritään esim. sisäisen turvallisuuden strategialla, joka valmistuessaan antaa hyvän työkalun strategiakokonaisuuden hallintaan, koska jatkossa strategiat voidaan linkittää sisäisen turvallisuuden strategiaan ja kokonaisuutta voidaan ja tulee katsoa sen kautta.

Sisäisen turvallisuuden strategian valmistuttua poliisin erillisstrategioihin yms. joudutaankin tekemään tarkistuksia, mutta koska voimassa olevia strategioita on suuri määrä, ei kokonaisuutta pystytä laittamaan kuntoon kerralla, vaan strategioiden vertaaminen sisäisen turvallisuuden strategiaan ja päivitykset sen mukaisiksi tulevat tehtäväksi esim. niissä yhteyksissä, kun eri strategiat muutoinkin tulisivat päivitettäviksi. Tarkistuksia strategioihin tehdään toki nykyisinkin, eli ko. työ on kiinteä ja tärkeä osa laadukasta strategioiden valmistelutyötä, ja oletuksena on, että strategioiden valmistelijat ovat niin ammattitaitoisia, että he pystyvät hahmottamaan strategiakokonaisuuden ja esim. strategioiden keskinäisen linkityksen ym., vaikka sitä ei olisi erikseen heille vastuutettu.

Strategioiden heikkouksien osalta asiantuntijoista moni korosti sitä, että ”strategiaviidakosta” ja strategioiden päällekkäisistä kirjauksista on päästävä eroon, ja että strategioita on määrällisesti vähennettävä. Ja kuten jo edeltä ilmenee, oli suuri osa asiantuntijoista sitä mieltä, että poliisihallinnolla tulisi olla vain yksi nk. päästrategia, jonka täytäntöönpanoa toteutettaisiin erilaisin toimeenpano-ohjelmin, toimeenpanosuunnitelmin ja vastaavin alemmantasoisin ohjauskirjein, ei kapea-alaisin erillisstrategioin.

Asiantuntijat korostivat poliisin ylimmän johdon ja ministeriön tuen merkitystä strategiatyössä, ja esimerkiksi poliisin strategian osalta toivottiin, että sekä poliisin ylin johto että ministeriö antaisivat ko. strategialle sille kuuluvan painoarvon siitä huolimatta, että sisäisen turvallisuuden strategiaa ollaan valmistelemassa, ja että se mahdollisesti muuttaa poliisin strategian painoarvoa.

Seuraavassa luvussa siirrytäänkin käsittelemään SM:n poliisiosaston ja Pohan vastuita, tehtäviä ja käytännön rooleja strategiatyössä, sillä muutama asiantuntijoista toi esiin näkemyksen, että ylimmän johdon ja ministeriön tuen puuttuminen liittyy käytännön rooliepäselvyyksiin ja niin sanottuun ”kissanhännänvetoon” SM:n poliisiosaston ja Pohan välillä, minkä lisäksi em. tahojen käytännön vastuiden epäselvyys ja tehtävien tietynlainen päällekkäisyys aiheuttavat myös sen, että strategiatyön ja strategisen ohjauksen kokonaisuus on osin ”jäsentymätön ja sekava”.

5.2 Sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen roolit strategiatyössä

Säädöksiin perustuvat vastuut ja tehtävät

Koska asiantuntijahaastattelujen perusteella SM:n poliisiosaston ja Pohan strategiatyöhön liittyvät roolit ”sekoittuvat” käytännössä varsin usein, on syytä lähteä liikkeelle siitä, mitä säädökset sanovat em. tahojen vastuista, tehtävistä ja rooleista strategiatyön näkökulmasta.

Ylimmällä tasolla valtioneuvosto ohjaa poliisitoimintaa hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden ja valtioneuvoston hyväksymien periaatepäätösten avulla ja sisäministeriö (SM) osana valtioneuvostoa vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta. Laissa poliisin hallinnosta (1 §) säädetään, että SM vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä. SM:n alainen keskushallintoviranomainen on Poliisihallitus (Poha), joka muiden poliisiyksiköiden kuin suojelupoliisin osalta toimii poliisin ylijohdona. Poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:ssä säädetään, että Pohan tehtävänä on SM:n ohjauksen mukaisesti mm. suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja alaistensa poliisiyksiköiden osalta sekä vastata alaistensa poliisiyksiköiden tulosohjauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille. Lisäksi Poha johtaa ja ohjaa operatiivista poliisitoimintaa.

Koska em. säädösten kirjaukset SM:n poliisiosaston ja Pohan vastuista ja tehtävistä ovat varsin avoimia ja yleisiä (”ohjaa”, ”valvoo”, ”suunnittelee”, ”kehittää”, ”johtaa”), jättävät ne varaa subjektiivisille tulkinnoille, eivätkä anna yksiselitteistä vastausta siihen, miten SM:n poliisiosaston ja Pohan vastuut ja tehtävät strategiatyön osalta on tarkoitettu käytännössä jaettavaksi, mistä syystä ei ole yllätys, että roolit sekoittuvat ja menevät käytännössä osin päällekkäin.

Toisaalta asiantuntijat olivat sitä mieltä, että strategiatyön osalta vastuut menevät säädöksiin perustuvan tehtävänjaon mukaisesti, ja että säädösten perusteella operatiiviset tehtävät kuuluvat Pohalle ja strategiset tehtävät SM:n poliisiosastolle, mutta toisaalta yksi suurimmista haasteista tuntui siitä huolimatta olevan yksiselitteisen linjan vetäminen siihen, mikä strategiatyössä ja strategisessa ohjauksessa katsotaan olevan valtioneuvostotasolle eli SM:n poliisiosastolle kuuluvaa poliisin toimialan ohjausta ja miltä osin strategiatyön ja strategisen ohjauksen katsotaan olevan Pohan vastuulle määrättyä operatiivisen poliisitoiminnan johtamista ja ohjaamista, jos se voi olla sitä lainkaan.

Asiantuntijoiden näkemyksiä SM:n poliisiosaston ja Pohan rooleista

Pohassa asia nähtiin yleisesti niin, että sen poliisin ylimpänä johtona on voitava olla vastuussa alaisensa hallinnon strategisesta ohjauksesta ja hallinnon strategian laadinnasta, minkä myös voimassa olevat säädökset asiantuntijoiden mukaan mahdollistavat, mutta silti ”kinataan” jatkuvasti siitä, kuuluuko strategisten valintojen ja strategioiden tekeminen myös Pohalle, vai onko se yksin SM:n poliisiosaston tehtävä. Yksi asiantuntijoista totesi, että ”SM:n ja Pohan vastuita ja tehtäviä määrittelevien säädösten sanamuotoja ja kirjauksia ei ole aikanaan mietitty riittävän tarkasti ja käytännön työtä peilaten, minkä vuoksi niiden käytännön soveltaminen on monimutkaista ja haastavaa, ja ongelmia syntyy käytännön tasolla”.

Yksi asiantuntijoista kuvasi SM:n ja Pohan tehtäväjakoja seuraavasti: ”Ministeriö on liian kaukana sellaisesta strategiasta, jossa mennään substanssiin, ja välimatka poliisiyksikköön on liian pitkä, eli oikea paikka esimerkiksi poliisin strategian laadinnalle oli nimenomaan Poha. Toiminnallinen ohjaus / operatiivinen ohjaus ei kuulu ministeriön tehtäviin, mistä syystä nykyinen menettely ja vastuunjako poliisin yhteisen strategian laadinnan osalta on oikea, vaikka toisaalta, kun laki sanoo, että SM (SM:n poliisiosasto) vastaa poliisin toimialan ohjauksesta, on myös sellainen mielipide yleinen, että poliisin strateginen ohjaus kuuluisi nimenomaan ministeriölle. Mutta vaikka asia olisikin periaatteessa niin, kuuluu ministeriön vastuulle strategisen tason ohjaus ns. isompien kokonaisuuksien osalta ja politiikkaohjelmien kannalta, eli täytyy muistaa, että vaikka ministeriö ohjaa poliisihallintoa, tapahtuu ministeriön ohjaus Pohan tulohjauksen kautta, ja Poha puolestaan ohjaa alaistaan hallintoa, eli ministeriön toimesta operatiivista ohjausta ei saa tapahtua. Eli em. vastuunjaossa ja rooliassa on kehitettävää ja selkeytettävää etenkin, jotta em. näkökulma- ja näkemuseroista ja rooleihin liittyvistä ristiriidoista ja mahdollisista epäselvyyksistä päästään eroon.”

Vastuissa ja säädösten soveltamisessa tuntuu siis olevan toisaalta katkoksia, toisaalta päällekkäisyyksiä, mitkä epäselvyydet on sovittava ja ratkottava käytännön tasolla strategiatyön kehittämiseksi nykyisestään. Yksi asiantuntijoista korosti, että paraikaa selvitetään, millä tavoin ministeriön ja Pohan roolit ovat päällekkäisiä, koska on tunnistettu, että päällekkäisyyttä on. Toisaalta yksi näkökulma oli, että vuoropuhelu SM:n poliisiosaston ja Pohan välillä strategiseen ohjaukseen liittyen on riittävää, eikä vuoropuhelun tarvitse olla sen ”syvälle menevämpää” kuin mitä se tällä hetkellä on, ja että Poha pystyy ohjaamaan poliisia myös strategisella tasolla ilman syvällisempää ministeriön ohjausta. Se, että SM:n poliisiosasto pitäytyy strategisessa ohjauksessa poliittisen tahdon toimeenpanon ja hallitusohjelman toteuttamisen tasolla, riittää Pohalle hyvin.

Poha puolestaan yrittää varmistaa sen, että vuoropuhelu on aidosti kahdensuuntaista, ja että kehittämisen tarpeet jalostuvat ministeriössä käytännön tekemiseksi, eli että realismi ja poliisiorganisaation tekeminen ovat ministeriössä tiedossa, mitä kautta on mahdollista ohjata poliittista koneistoa. Esim. sen, mitä budjettiasiakirjaan tai hallitusohjelmaan kirjataan ja asetetaan poliisin tavoitteiksi, tulisi olla seurausta em. vuoropuhelusta sen sijaan, että kirjaukset päätettäisiin jossain ”kabinettikeskustelussa”, huomautti yksi asiantuntijoista.

Yksi asiantuntijoista kuvasi em. tilannetta ”kissanhännänvedoksi” SM:n poliisiosaston ja Pohan välillä; ”vaikka marssijärjestyksen pitäisikin olla lainsäädännön puitteissa selvä, ei systeemi toimi johdonmukaisesti, eikä millään tapaa järkevästi johdetusti”. Esimerkiksi ennalta estävän toiminnan strategia oli hyvin operatiivinen ja konkreettinen, mutta silti strategiaproessi oli ministeriövetoinen, kun taas poliisin strategian osalta mietittiin, voiko asiakirjan nimetä strategiaksi, ja voiko Poha laatia ko. strategian, koska strategioiden laatiminen kuuluu joidenkin näkemysten mukaan ministeriön vastuulle. Asiantuntija-arvioiden mukaan kyse on osin arvovaltakysymyksestä ja siitä, miten virka-asema ja hierarkkia vaikuttavat valitettavan usein siihen, miten asioihin suhtaudutaan.

Asiantuntijoista usea näki asian niin, että SM:n poliisiosastolle kuuluvat lainsäädäntöön liittyvät hankkeet ja määrärahojen jakaminen alaiselleen hallinnolle, minkä kautta SM:llä on tietynlaista vaikutus- ja päätösvaltaa poliisin painopisteisiin ja myös poliisitoiminnassa käytettäviin keinoihin, mutta se ei ollut kovin monen asiantuntijan mieleen, että poliisin ydintoiminnoista päätettäisiin SM:ssä. Lakiin perustuvan ohjausvastuun katsottiin tarkoittavan myös sitä, että kun puhutaan poliisitoimintaa koskevista ja ohjaavista valtioneuvosto- ja ministeriötason strategioista, on SM:n poliisiosasto vähintäänkin mukana strategioiden laadinnassa tekemässä strategisia linjauksia poliisitoimen osalta. Yksi asiantuntija kuvasi em. tilannetta toteamalla, että ”ministeriön toimesta poliittisiin työryhmiin syötetään asioita, joiden poliisin mielestä pitäisi muuttua, mitä kautta ne jalostuvat poliittisiksi linjauksiksi, joita poliisi sitten toimeenpanee”.

SM:n poliisiosaston rooli on siis varmistaa poliisin toimintaedellytykset ja miettiä sitä, mikä on poliisin tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta paras vaihtoehto ja ratkaisu, eli mitkä asiat on huomioitava, jotta tasapaino yhteiskunnallisten odotusten ja tarpeiden ja poliisin omien tarpeiden välille löydetään. Yleinen näkemys oli, että SM:n poliisiosaston tulisi pitäytyä valtioneuvostotason ohjauksessa, eikä sen pitäisi laatia poliisitoimintaa käytännössä ohjaavia ja vain poliisia koskevia ohjausasiakirjoja lainkaan. ”Sisäasiainhallinnon näkökulmasta ohjausasiakirjojen laadinta lienisi hyväksyttävää, mutta poliisihallinnon ohjauksen näkökulmasta ei”, huomautti yksi asiantuntijoista.

SM:n tehtävä on siis ohjata rahaa tärkeisiin poliisin toimintoihin tulohajauksen kautta ja Pohan tehtävä on perustella rahantarve SM:lle esimerkiksi poliisin strategialla. Pohan tulee kääntää ministeriöön myös kaikki sellaiset asiat, jotka vaativat yhteiskunnallista päätöksentekoa. Yksi asiantuntijoista totesikin, että ”SM:n poliisiosasto on eräänlainen ministerin avustaja, eli poliittinen elin, jolla ei pitäisi olla poliisitoimintaan muuta vaikutusta, kuin mikä sillä on rahanjaon ja lainsäädäntöön vaikuttamisen kautta siitä huolimatta, että laki poliisin hallinnosta sanoo, että SM vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta, ja Poha johtaa ja ohjaa operatiivista poliisitoimintaa”. SM:llä osana valtioneuvostoa on strategisena yläasiakirjana hallitusohjelma, minkä lisäksi ministeriö voi olla sidottu muihin valtioneuvostotason strategioihin, jotka jalkautuvat hallinnon alemmille tasoille erilaisten ohjelmien yms. kautta.

Yksi asiantuntijoista korosti, että myös Pohan vastuulla olevaan ohjaustyöhön vaaditaan pidemmän aikavälin kokonaisvaltainen näkemys siitä, miten poliisin toimintaa halutaan kehittää, eli suunnitelma täytyy olla, mutta se, kutsutaanko sitä strategiaksi vai esim. toimintaohjelmaksi, on merkityksetöntä. Ilman em. pitkän tähtäimen suunnitelmaa poliisitoiminnan ohjaaminen ei voi olla kokonaisvaltaista ja riittävällä tavalla mietittyä. Eli ko. näkökulmasta Pohan tehtäväksi kirjattu poliisitoiminnan suunnittelu käsittää käytännössä myös laajemman ja kokonaisvaltaisemman suunnittelun, eli strategisen suunnittelun, jota edellä kuvattu Pohan kokonaisvaltainen pitkän tähtäimen ohjaustyö käytännössä on, joskin SM:n ohjauksessa.

Usea asiantuntijoista oli sitä mieltä, että valmisteilla olevan sisäisen turvallisuuden strategian kautta SM tulee ohjaamaan strategisella tasolla koko alaistiaan hallintoa, mutta poliisin toiminnallista strategiaohjausta ministeriön ei tule tehdä, koska se poliittisena päättäjänä on liian kaukana käytännön toiminnasta, mistä syystä se ei voi olla päättämässä mikä on poliisille tärkeää tai mihin päämääriin poliisi tulevaisuudessa pyrkii. Eli osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että vaikka SM:n poliisiosasto vastaa myös poliisin toimialan strategisesta ohjauksesta ja valvonnasta, on poliisilla organisaationa yhä oltava oma strategiansa, joka tulee valmistella Pohan ja sen alaisten yksikköjen yhteistyöllä, koska on Pohan asia miettiä ja määrätä miten poliisin tehtävät suoritetaan ja miten asetettuihin päämääriin pyritään. Kaiken edellä kirjoitetun lisäksi yhden asiantuntijan toteamus, että ”poliisin strategiatyötä eräällä tavalla ylenkatsotaan ministeriön taholta” kertoo siitä tosiasiasta, että SM:n ja Pohan strategiatyöhön liittyvissä tehtävissä riittää selventämistä ja sopimista, minkä vuoksi ko. tahojen yhteistyötä ja vuoropuhelua strategiatyöhön liittyen tulee lisätä ja syventää, jotta poliisihallinnon strategiatyötä on ylipäättään mahdollista kehittää. Seuraavaksi onkin aika tarkastella sitä, millaiseksi asiantuntijat arvioivat ja näkevät poliisihallinnon strategiatyön nykytilan.

5.3 Poliisihallinnon strategiatyön nykytila

5.3.1 Asiantuntijoiden näkemyksiä strategiatyöstä ja sen haasteista

Tutkimuksen aihe oli asiantuntijoiden mielestä varsin kiinnostava ja tärkeä mm. siksi, että koko valtionhallinnon ja julkisen hallinnon strategiatyö nähtiin varsin kehittymättömäksi. Useampi asiantuntijoista totesi, että yksi ongelma on se, että poliisihallinnossa ei ole edes käsitteitä strategiatyölle, minkä lisäksi poliisihallinnossa painotetaan operatiivista toimintaa, joskin strategisen suunnittelun merkitys on viime vuosina korostunut, ja se korostuu entisestään, kun poliisin toimintaympäristö muuttuu koko ajan monimutkaisemmaksi ja haastavammaksi; mitä ennakoimattomampi ympäristö on, sitä tärkeämpää on suunnittelu, ja jos halutaan saada hyviä tuloksia aikaan, on tärkeää, että toimintaa suunnitellaan etukäteen. Siitä huolimatta koko julkinen sektori nähtiin huonoksi strategisessa suunnittelussa ja strategiatyössä.

Poliisihallinnon strategiatyön nykytilan kuvaus ja arviointi ei ollut haastateltavien asiantuntijoiden mielestä kuitenkaan yksinkertainen tehtävä, sillä strategiaprosessia ei ole poliisihallinnossa määritelty millään tavoin, eli mitään säännönmukaisesti ja johdonmukaisesti strategiatyössä noudatettavaa prosessimallia ei ole olemassa, minkä lisäksi toukokuussa 2015 julkaistu poliisin strategia oli ensimmäinen laatuaan, mikä kuvastaa sitä, ettei strategisessa suunnittelussa ja ohjauksessa olla poliisihallinnossa vieläköään kovinkaan pitkällä, vaikka strategiaksi nimettyjä ohjausasiakirjoja on hallinnossa luotu jo pitkään, ja strategisen johtamisen tärkeydestä ja strategisen johtamisen kehittamisestä on myös puhuttu jo vuosia.

Strategiatyön osalta on huomionarvoista, että ennen poliisin strategian laatimista poliisihallinnon strategiatyön voidaan katsoa olleen suurimmalta osaltaan erilaista tulosohjaukseen ja -sopimiseen liittyvää toimenpide- ja toimintaohjelmien laadintaa, tai SM:n / poliittisten päättäjien päätösten perusteella poliisille asetettujen tavoitteiden ja painopisteiden täytäntöönpanoa erilaisin ohjausasiakirjoin ja suhteellisen ”kapea-alaisin” erillisstrategioin, minkä lisäksi strategia-käsitettä on käytetty ”väärin” nimeämällä operatiivisia ja erilaisia alemmantasoisia ohjausasiakirjoja strategioiksi, mihin tilanteeseen on vaikuttanut muun muassa se, että strategiseen ohjaukseen liittyvien käsitteiden käyttö poliisihallinnossa on ollut varsin epäyhtenäistä ja epäjohdonmukaista, kuten osin koko strategiatyö.

Kaikessa on asiantuntijoiden mukaan kysymys siitä, että poliisihallinnon strategiatyö on yhä varsin huonosti johdettua, minkä lisäksi oltiin yllättyneitä siitä, että vaikka monet asiat ovat menneet hyvään suuntaan, eivät läheskään kaikki asiat ole korjaantuneet. Yksi keskeisimmistä haasteista tuntui olevan edellisessä luvussa käsitelty SM:n ja Pohan roolien päällekkäisyys ja epäselvyys, minkä lisäksi senkin todettiin olevan epäselvää, kuka päättää mikä on strategia, mikä on joku muu ohjausasiakirja ja mikä on muuta ohjelmajohtamista, minkä vuoksi strategioiden osalta on tapahtunut nk. inflaatio, eli lähes kaikki asiakirjat, joita kirjoitetaan SM:ssä ja Pohassa, ovat olevinaan strategioita, millainen tilanne ei asiantuntijoiden mukaan voi olla, vaan strategioiden tulisi erottua selvästi muista ohjelmista ja ohjausasiakirjoista.

Yksi asiantuntija totesi, että poliisihallinnossa ei olla valmiita hyväksymään ohjausasiakirjoiksi nk. ”hömppäasiakirjoja”, jollaisena ylätasen strategiat valitettavan usein nähdään, koska kyseisenlaisia ”hömppäasiakirjoja” on ollut poliisihallinnossa aivan liikaa. Esimerkiksi asiantuntija otti varautumisen väkivaltatapahtumaan:

Taustalla vaikuttamassa ovat turvallisuuspoliittinen selonteko ja yhteiskunnan turvallisuusstrategia, joissa määritellään poliisin tekemistä ja viranomaisten välistä yhteistyötä. Sitten tulevat sisäisen turvallisuuden selonteko ja -strategia, joissa tullaan myös määrittelemään poliisin tekemistä, ja sitten on poliisin strategia ja sen alla useampia ”alempitasoisia” asiakirjoja, mikä tarkoittaa sitä, että yksittäisessä tilanteessa yhden poliisimiehen tekemistä ohjaa usea valtioneuvoston periaatepäätös, ministeriötason strategia ja Pohan / poliisin oma asiakirja, eikä päivittäistyötä tekevä poliisimies ymmärrä että miksi, mikä tarkoittaa sitä, että ohjausasiakirjat ja käytännön tekeminen eivät kohtaa, mikä on suuri strategioiden ja niiden jalkauttamiseen liittyvä ongelma.

Poliisihallinnossa pitäisi siis ensiksikin pystyä hahmottamaan se, mikä on koko strategisen suunnittelun ja -ohjauksen merkitys, eli että kyse ei ole ”turhanpäiväisestä paperien pyörittelystä, mitä tehdään huvikseen vain siksi, että niin täytyy tehdä”, mitä ajattelutapaa esiintyy erään asiantuntijan mukaan yhä kaikilla hallinnon tasoilla ylintä johtoa myöten, mikä heijastuu käytännön toimintaan siten, että vaikka toiminnan taustalla olisikin strategia määrittämässä tiettyä toimintaa tai toimintaa, on käytännön toiminta jotain muuta, eli strategisia valintoja tehdään ymmärtämättä, että ne pitäisi tehdä nimenomaan strategioiden kautta. Asiantuntijan mukaan strategisista valinnoista keskustelu ja strategisten valintojen tekeminen eivät tapahdu välttämättä oikeassa paikassa, eivätkä valinnat perustu todellisiin käytännön tarpeisiin ja organisaation omaan tahtoon.

Kennyn mukaan yhteisesti hyväksytty visio ja yhteisymmärrys strategian toteutumisen vaatimista prosesseista ja organisaatorakenteesta sekä strategian täytäntöönpanoon tarvittavista resursseista on edellytys toimivalle strategialle (Kenny 2006). Kuten strategioiden valmistelussa siis yleisesti, myös poliisihallinnon strategiatyön ja strategiaprosessin lähtökohtana tulisi olla selkeä, toteutettavissa oleva ja organisaatiossa yleisesti ja yhteisesti hyväksytty poliisin visio sekä organisaation ylimmän johdon asettamat lyhyen ja pitkän aikavälin strategiset tavoitteet.

Mutta kuten tässä tutkimuksessa on jo todettu, on nykyinen poliisin visio niin abstrakti, ”laaja” ja tavoitteen osalta jopa epärealistinen, että sen ei koettu soveltuvan esimerkiksi poliisin strategian perustaksi ja ”kivijalaksi”, mistä syystä poliisin vision muodostamiseen tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota, jotta poliisin strategiat voidaan tulevaisuudessa rakentaa organisaation yhteisen vision pohjalta, mikä on edellytyksenä strategioiden tehokkaalle toteutumiselle.

Lisäksi nähtiin, että käsitys poliisin toimintaympäristöstä ja sen muutoksista ei välttämättä ole realistinen poliisin ylimmässä johdossa, mikä myös kuvastaa sitä, että poliisin strategia ei ole poliisihallinnon yhteinen näkemys siitä, mihin toimintoihin poliisin resurssit tulisi tulevaisuudessa kohdentaa ja mihin tehtäviin poliisin tulisi tulevaisuudessa keskittyä.

Myös poliittiset päättäjät luovat erilaisten ajankohtaisten intressien perusteella painetta ministeriöön, joka sillä perusteella pyrkii ohjaamaan poliisitoimintaa esim. erillisstrategioin, mikä tekee strategiatyön ja strategioiden kokonaisuudesta joidenkin mielestä entistä sekavamman, jäsentymättömämmän ja hallitsemattomamman, mitä yksi asiantuntija kommentoi toteamalla, että ”koska SM:stä yritetään säädellä poliisin osalta myös käytännön tekemistä, on strategisen ohjauksen kenttä siksi selkiintymätön”. Myös se tosiasia, ettei Pohasta ollut edustajaa sisäisen turvallisuuden selonteon ja -strategian valmisteluhankkeen ohjausryhmässä kertoo siitä, että SM:n poliisiosaston ja Pohan välisen yhteistyön tiivistämiselle ja ko. tahojen strategiatyöhön liittyvän tehtävän- ja vastuunjaon selkiyttämiseksi on erittäin suuri tarve.

Politiikan vaikutuksen osalta muutama asiantuntijoista huomautti lisäksi, että poliittiset päättäjät ohjaavat yhä varsin voimakkaasti poliisitoimintaa antamalla esimerkiksi ”korvamerkittyä rahaa” johonkin tiettyyn toimintaan, jonka he kokevat tärkeäksi, ei poliisi, mistä syystä strategisten valintojen tekeminen ja valintojen tuominen esiin poliisin strategioissa on ensiarvoisen tärkeää, minkä lisäksi poliisihallinnon resurssitilanteen pitää alkaa näkymään strategioissa.

”Kun strategioita kirjoitetaan, niiden täytyy olla realistisia niin, että ne peilataan suhteessa määrärahoihin ja henkilöstöön, ja jos ei ole rahaa tehdä jotain, sen tulee näkyä strategioissa, eli strategiat tulee tehdä niiden voimavarojen puitteissa, jotka poliisihallinnolla on käytettävissään”, korosti yksi asiantuntijoista. Usea asiantuntija oli sitä mieltä, että poliisihallinnon tulisi ottaa strategiatyössä mallia Puolustusvoimilta ja Puolustusvoimien strategiasta, koska sen nähtiin heijastavan rohkealla ja selkeällä tavalla Puolustusvoimien omia strategisia valintoja.

5.3.2 Strategiatyön vahvuudet ja heikkoudet

Strategiatyön vahvuudet asiantuntijoiden mielestä

Strategiatyön vahvuudeksi nähtiin ensinnäkin se, että poliisihallinnossa on paljon osaamista ja asiantuntijoita, joiden asiantuntemusta ja osaamista on toisinaan ja osin jo hyödynnetty ihan hyvin, vaikkei asiantuntijoiden mielestä vieläkään riittävästi. Osaamiseen liittyen vahvuus on myös se, että henkilöstö haluaa osallistua organisaatiota koskevien asioiden käsittelyyn ja vaikuttaa asioihin.

Poliisin strategian valmisteluprosessissa erittäin myönteiseksi asiaksi koettiin viranomaisyhteistyön toimivuus ja se, että lähdemateriaalin saaminen muista viranomaisista on helppoa. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että keskustelua muiden viranomaisten kanssa on helppo käydä ja muiden hallinnonalojen asiantuntijoiden näkemyksiä ja kokemuksia on helppo kartoittaa, mistä strategian valmistelutyölle ja valmisteluun osallistuvien näkemyksille on saatavissa tarvittavaa tukea. Yhden asiantuntijan mielestä vahvuus on myös se, että poliisi onnistui tekemään ensimmäisen strategiansa, mikä on hyvä alku, sillä nyt strategisen ajattelun ja strategiatyön tarve on poliisissa hyväksytty.

Yhden asiantuntijan mielestä osaamiseen liittyvä vahvuus on lisäksi se, että poliisissa on erittäin korkeatasoinen koulutus ja hyvät valmiudet poliisityöhön, kun mietitään koko hallintoa, minkä lisäksi poliisissa on erittäin motivoitunutta henkilöstöä tekemään poliisityötä. Lisäksi poliisihallinnon kyky reagoida suuriin toimintaympäristönmuutoksiin nähtiin vahvuudeksi, joskaan toimitoja ei välttämättä saada ylläpidettyä pitkäkestoisesti, jolloin ei enää voida puhua vahvuudesta, vaikka lyhytkestoisesti poliisi pystyisikin toimimaan erittäin joustavasti.

Paikallistason näkökulmasta strategiatyön vahvuus on se, että paikallistasolla on suhteellisen hyvät mahdollisuudet saada tulossopimuksiin paikallis- ja poliisilaitostason tavoitteita.

Strategiatyön heikkoudet asiantuntijoiden mielestä

Edellä on jo todettu suurimmat haasteet poliisin strategiatyössä - strategiatyön jäsentymättömyys, yhteisen ja yhtenäisen strategiakäsitteistön puuttuminen sekä strategiatyön rooleja, vastuita ja tehtäviä koskeva epäselvyys.

On hyvin kuvaavaa, jos jo siitä on epäselvyyttä, kuka tai mikä taho voi nimetä laatimansa ohjausasiakirjan strategiaksi, ja mitkä asiakirjat ylipäättään ovat strategian taseisia. Ja jos käsitteiden käytöstä ym. on ristiriitaisia näkemyksiä SM:n poliisiosastossa ja Pohassa, ei liene yllätys, että strategiatyöhön liittyvät roolit sekoittuvat ja strategiatyö on jäsentymätöntä muuallakin hallinnossa. Yksi asiantuntijoista ilmaisi asian toteamalla, että ”ohjaussuhteissa on parantamisen varaa”.

Itse strategiatyön tekemisen osalta asiantuntijoista useampi totesi, että vaikka yliopistoissa ja esim. poliisin päällystöopinnoissa opetetaan varsin paljon strategista johtamista ja annetaan erilaista strategiatyöhön liittyvää koulutusta, on poliisihallinnon ylemmilläkin tasoilla paljon virkamiehiä, joilla ei ole sellaista koulutusta ja osaamista strategiatyöhön, jota poliisihallinnossa ko. työtä tekeviltä edellytettäisiin. Eli organisaatiossa tulisi olla kykyä strategiseen ajatteluun, mitä taitoa erityisesti johtotehtävissä olevien osalta tulisi kehittää. Toinen iso ongelma on se, että poliisihallinnossa strategiatyö on yksi lisätyö muiden töiden joukossa ja ohella, eli kenelläkään ei ole mahdollisuutta keskittyä strategiatyöhön päätoimisesti. ”Ei ole riittävää, jos työajasta käytetään esim. 1-2 h viikossa strategiatyöhön”, huomautti yksi asiantuntijoista.

Toimintaympäristön analyysin osalta asiantuntijoista moni oli sitä mieltä, että poliisihallinnossa ei nähdä miltä maailma oikeasti näyttää ja onko näköpiirissä mahdollisia toimintaympäristön muutoksia. Osa asiantuntijoista näki asian niin, että toimintaympäristön analyysiä ei tehdä lainkaan, vaikka työkalut ja kykyä sen tekemiseen olisi; tilastotietoa kerätään, koostetaan ja julkaistaan, mutta varsinaista analyysiä ei tehdä, koska dataa ei käsitellä eikä muokata kuvaavaan muotoon. Myöskään organisaation voimavaroja ja henkilöstön kyvykkyyttä ei arvioida strategisten päätösten ja valintojen tekemiseksi strategista analyysia hyödyntäen.

Moni asiantuntija oli sitä mieltä, että Polamkin tutkimus- ja kehittämissyksikön tulisi palvella koko poliisihallintoa, erityisesti SM:n poliisiosastoa ja Pohaa strategiatyössä.

Ko. yksikön tulisi a) tehdä jatkuvaa analyysiä toimintaympäristöstä ja sen muutoksista, b) seurata turvallisuustilannetta sekä Suomessa että maailmalla tarvittavien toiminnan painopisteiden kartoittamiseksi ja löytämiseksi, c) tutkia tilastoja ja raportoida poliisihallinnon johdolle keskeisistä ilmiöistä, muutoksista yms. ja d) tutkia nimenomaan niitä asioita, joiden avulla poliisin ylin johto pystyisi tekemään kriittisiä päätöksiä poliisihallinnon strategioiksi, toiminnan linjauksiksi ym. Eli ko. yksiköllä pitäisi olla ajantasainen ja kattava tutkimus-, analyysi- ja tilastotietoon perustuva kokonaiskuva siitä, missä mennään sekä Suomessa että maailmalla, millä perusteella poliisille tulisi laatia ajankohtaiset ja järkevät strategiat, jotka perustuisivat tutkittuun ja analysoituun faktatietoon.

Tutkimustiedon ja -tulosten hyödyntäminen vaatisi lisäksi syvällistä vuoropuhelua ja keskustelua siitä, mitä asioita on tullut esiin ja mitä se käytännön tasolla tarkoittaa, ja tutkimustiedon hyödyntämisen ja em. keskustelun puute onkin asiantuntijoiden mukaan erittäin suuri haaste, joka nivoutuu vahvasti myös strategioihin ja strategiseen ohjaukseen. Eli liiallisesta reaktiivisesta tekemisestä tulisi siirtyä tulevaisuutta ennakoivaan toimintaan ja suunnitteluun, ja esim. tiedonvaihdon perusteella tulisi osata tehdä johtopäätöksiä tarvittavista toimenpiteistä.

Yksi asiantuntijoista totesi, että ”poliisissa yritetään aikaansaada tilannetta, että jokaisessa poliisiyksikössä olisi valmiudet strategiseen analyysiin, millä tarkoitetaan sitä, että kyetään tunnistamaan poliisilaitoksen alueen keskeiset turvallisuuden kipukohdat, negatiiviset trendit sekä ongelmakohdat, joihin ensisijaisesti pitäisi vaikuttaa, jotta kokonaisturvallisuus alueella paranisi. Kun ilmiöt on tunnistettu, tulee ilmiöiden takana olevat syyt tunnistaa ja tiedostaa, ja analysoinnin kautta tulee löytää oikeat strategiset kumppanit mukaan ilmiön taltuttamiseen, mikä tarkoittaa sen päättämistä mitä tekemällä, ja kenen kanssa saadaan paras tulos aikaiseksi. Mutta ajattelu on vielä uutta poliisiyksiköille eikä yksiköissä ole valmiuksia tuottaa analyysiä, jota vaaditaan strategisen suunnittelun pohjaksi”. Toinen asiantuntija koosti edellä kirjoitetun toteamalla, että ”poliisissa ei ole strategisen analyysin taitoja, käytännönläheisiä rutiineja, suunnitelmaa strategioiden läpiviemiseksi eikä riittävän laajaa tietopohjaa strategioista poliisin eri yksiköissä”.

Yksi suurimmista haasteista onkin strategioiden toteutumisen varmistaminen, koska ”jos sitä ei tehdä, on täysin yhdentekevää, millaisia strategioita on olemassa”, huomautti yksi asiantuntijoista ja jatkoi, ”kun oivalletaan, että jokainen organisaatio ja toimija tarvitsee selkeän linjan toiminnalle, ja päämäärien suuntaan toimitaan ilman yksityiskohtaisia ohjeita, on strategia hyvä johtamisen väline ja työkalu organisaatioissa. Se lisää koko henkilöstön työhyvinvointia”.

Yksi asiantuntijoista kysyikin edellä kirjoitettuun liittyen onko poliisissa riittävän osallistavaa johtamista, eli riittävän kattavaa vuoropuhelua strategioista, jotta jokainen tietäisi oman roolinsa ja tehtävänsä organisaation päämäärien tavoittelussa. Poliisissa pitäisikin lisätä poliisin ylintä johtoa myöten niiden henkilöiden strategisen ajattelun, osaamisen ja tietämyksen tasoa, jotka eivät ole sen puolen koulutusta saaneet, mutta jotka ko. asioiden parissa työskentelevät. Lisäksi poliisissa pitäisi kyetä miettimään prosesseja, sillä yleinen heikkous on se, ettei toimintatapoja pystytä kovin helposti muuttamaan. Poliisihallinnon osalta tulisikin lisätä joustavuutta muuttaa toimintatapoja.

Haasteita liittyy myös strategiseen viestintään; mediasta ja kielestä ylipäätään on tullut joidenkin asiantuntijoiden mukaan tietoinen väline saada asioita aikaiseksi, ja jos strateginen suunnittelu on huonoa, on myös strateginen viestintä huonoa, eikä silloin pystytä toimimaan systemaattisesti ja johdonmukaisesti. Em. syystä strategisen viestinnän tulee olla kiinteä ja keskeinen osa strategiatyötä ja strategista suunnittelua, ja strategiatyön kehittämiseen kuuluu olennaisena osana strategiseen viestintään panostaminen sekä strategisen viestinnän kehittäminen ja tehostaminen.

5.3.3 Strategiatyössä hyödynnettävästä asiantuntijuudesta

Strategiatyössä hyödynnettävä asiantuntijuus poliisihallinnon sisältä

Asiantuntijoista suurin osa oli sitä mieltä, että poliisihallinnosta löytyy riittävästi asiantuntijoita, ja yksi asiantuntijoista korosti myös, että ”poliisin pitäisi pystyä itse tekemään strategiansa omilla asiantuntijoillaan, joskaan se ei tarkoita sitä, etteikö muita pitäisi kuunnella ja ottaa huomioon”. Strategiatyössä käytettävästä ja hyödynnettävästä asiantuntemuksesta ja asiantuntijuudesta oltiin yleisesti sitä mieltä, että poliisihallinnossa ei vain osata hyödyntää riittäväällä tavalla hallinnon sisäistä, eikä hallinnon ulkopuolista asiantuntemusta, osaamista ja tietoa, ja poliisiin onkin joko rekrytoitava strategisen analyysin asiantuntijoita, tai osaajia on koulutettava poliisihallinnon sisältä.

Yhdeksi syyksi edellä kuvattuun ongelmaan nähtiin se, että poliisihallinnolla ei ole prosesseja osaamisen hyödyntämiseksi, minkä lisäksi kritisoitiin sitä, että tietojohdoisuus ontuu ja tutkimuksen osalta osaaminen on ”onttoa”; saatavilla olevaa (tutkimus)tietoa ei hyödynnetä, eikä eri tahojen väliselle vuoropuhelulle ole olemassa kunnollisia ja oikeanlaisia foorumeita, joissa esim. tavata ja nähdä oikeita tahoja. Asiantuntijoista muutama peräänkuulutti strategiatyötä tekevilta ja siihen osallistuvilta myös tietynlaista itseymmärrystä, rohkeutta ja ennakkoluulottomuutta;

strategiatyön prosessi pitää käynnistää sen pohtimisella, mitä ollaan tekemässä ja missä on paras tieto kyseisessä asiassa, ja kun tiedetään mistä ja keneltä em. paras tieto saadaan, pitää sitä uskaltaa ennakkoluulottomasti kysyä, minkä lisäksi tieto tulee oikeasti ottaa vastaan, eikä kuvitella tietämyksen tulevan sitä kautta, kun ollaan oltu organisaatiossa tietyn aikaa, tai kun on saavutettu tietty virka-asema, mitä tapahtuu yhä valitettavan paljon.

Yksi asiantuntijoista kuvasi tilannetta toteamalla, että ”Suomessa asioita viedään liian usein eteenpäin nk. vanhoilla ”pohjilla” kuvitellen liikoja omasta asiantuntijuudesta; poliisihallinnossa on siis yhä sitä vanhaa ajattelua, että virka tuo järjen ja se pysyy entisellään kun virassa ollaan, mutta tosiasia on, että poliisihallinto ei selviä, jos se ei pääse eroon ko. ajattelutavasta. Asiantuntijuutta ja asiantuntemusta tulee siis osata kehittää, minkä lisäksi asiantuntemusta tulee osata johtaa yksilötason sijasta ryhmätasolla, koska asiantuntemus ikään kuin lisääntyy, kun on useita asiantuntijoita saman asian äärellä.”

Yksi asiantuntijoista oli sitä mieltä, että ”poliisihallinnolla on paras poliisialan asiantuntijuus käytettävissään, koska henkilöstö on kiertänyt monipuolisesti eri tehtävissä, ja myös strategiatyössä on ollut mukana eri ikäisiä, eri kokemustaustaisia ja eri profiilin omaavia osajia sekä poliisi- että siviilitaustoin”. Ja kun strategiatyössä on mahdollista seurata myös kansainvälisen poliisitoiminnan trendejä ja muodostaa työryhmiä eri poliisiyksiköiden kesken, on kaikkia eri intressitahoja mahdollista kuulla varsin kattavasti. Usea asiantuntijoista olikin sitä mieltä, että strategiatyöhön pyritään yleensä ottamaan mukaan kaikki ne tahot, joita strategia koskee, ja ministeriön taholta on järjestetty esim. kuulemistilaisuuksia, joihin on kutsuttu laajasti osallistujia eri ministeriöistä, yksityiseltä sektorilta, työnantaja- ja työntekijäjärjestöistä yms., jotta hekin ovat saaneet tuoda omat näkemyksensä julki valmisteltavan strategian sisällöstä.

Lisäksi muutama asiantuntija korosti sitä, että strategiatyöhön pitää saada mukaan henkilöstöä myös poliisilaitoksilta, koska sitä kautta saadaan oikea tieto siitä, miten poliisilaitoksilla menee ja mitä asioita ko. tasolla pidetään tulevaisuuden kannalta tärkeinä. Strategisen suunnittelun osalta on ollut asiantuntijoiden mukaan suuri virhe se, että suunnittelutyötä tekevät eivät ole olleet tietoisia siitä, missä tosiasiasa mennään, mistä syystä strategiat ovat olleet liian ”korkealentoisia”. Strategiatyöhön osallistumisen osalta nähtiin siis yleisesti, että siihen tulisi ottaa mukaan hallinnon parhaat asiantuntijat vaikka kentältä, ei henkilöitä vain korkean virka-asemansa perusteella, koska ”strategiatyössä tarvittava osaaminen ja tieto eivät nykyisin välity strategiatyöhön ja strategioihin”.

Poikkeuksena nähtiin kyber, jonka osalta usea asiantuntija totesi, että se on aihe, joka pakottaa ottamaan henkilöstöä mukaan eri tavalla, minkä lisäksi aiheen parissa työskentelevät henkilöt ovat hyvin motivoituneita, asiantuntevia ja halukkaita yhteistyöhön, mistä syystä kyberin osalta ajatus yhdessä tekemisestä on luontevaa ja yhteistyö toimii niin hallinnon sisällä kuin hallinnon ulkopuolistenkin tahojen kanssa, minkä syyksi asiantuntijat arvelivat sen, että kyber on asiana vielä niin uusi, että poliisihallinnossa ei olla ”jumissa” vanhassa tekemisessä ja ajattelussa. Lisäksi tekeminen on ennakkoluulotonta ja toiminta strategista ja hyvin johdettua, jolloin myös lopputulos on hyvä.

Mutta kun puhutaan vain poliisista (Pohasta) ja ministeriöstä, rohkeni usea asiantuntijoista kyseenalaistaa ja epäillä toimiiko yhteistyö yhtä hyvin, löytyykö ko. tahojen sisältä oikeasti ymmärrystä siitä, mitä sisäinen turvallisuus on ja mitkä ovat poliisin haasteet tulevaisuudessa, ja löytyykö SM:n poliisiosastosta ja/tai Pohasta oikeanlaista ja riittävää osaamista strategiaan asioihin liittyen.

Yksi asiantuntija esimerkiksi totesi, että ”ministeriössä ei ole enää samalla tavalla poliisiosaamista eikä oikeaa tietämystä siitä, mitä kentällä tapahtuu ja mitä poliisi kentällä tekee, mikä aiheuttaa sen, että SM:n poliisiosaston tuotokset ovat ”paperin makuisia”, eivätkä asiat toimi käytännössä ilman Pohan tukea”. Lisäksi usea asiantuntijoista korosti em. toteamukseen liittyen, että strategiatyössä SM:n poliisiosaston ja Pohan yhteistyö on erittäin tärkeää, koska ”mitä enemmän muureja rakennetaan, sitä huonompi on lopputulos”, mistä syystä em. tahojen rooli- ja tehtäväjaon pitää olla selvä, mutta yhteistyön erittäin tiivistä.

Lisäksi kaikkeen edellä esitettyyn liittyen asiantuntijoista useampi oli sitä mieltä, että poliisihallinnon sisällä strategioita pitäisi valmistella yhdessä ja mukaan tulisi ottaa edustajia ruohonjuuritasolta asti, ei vain sitoutumisen takia, vaan myös siksi, että organisaation alemmilla tasoilla on sellaista osaamista ja sellaisia näkemyksiä, jotka ovat erittäin arvokkaita strategiatyössä. ”Kaikki viisaus ei varmasti asu Pohassa tai SM:ssä”, totesi yksi asiantuntija osuvasti, kun toinen asiantuntija puolestaan kysyi, että ”jos strategiatyö jää vain poliisin ylijohdon tekemiseksi, jolloin sillä ei ole juuri mitään vaikutusta sen alaiseen hallintoon, mikä on koko strategiatyön tarkoitus”. Eli myös ylimmille organisaation tasoille strategioilla ja strategiatyöllä pitäisi olla nykyistä suurempi merkitys, alemmista organisaatiotasosta puhumattakaan. Strategiatyössä hyödynnettävän asiantuntijuuden ja asiantuntemuksen osalta suurin osa asiantuntijoista oli siis sitä mieltä, että siinä on melko paljon kehitettävää.

Yksi asiantuntijoista esim. korosti, että lainopillinen koulutus ei tuo mukanaan kykyä strategiseen ajatteluun, eikä ko. koulutus anna valmiuksia siihen, mistä syystä on erityisen huomionarvoista, että poliisihallinnossa on merkittävässä asemassa henkilöitä, joilla ei ole strategisen puolen koulutusta lainkaan, eli oikeanlaista ja riittävää strategisen ajattelun, suunnittelun ja johtamisen osaamista.

Eli poliisihallinnossa on hyvin vahvaa strategista osaamista, ja sitten on hyvin heikkoa osaamista, ja välissä on iso kuilu osaamisen suhteen. Ja myös kiinnostus aiheeseen vaihtelee, eli toisia strateginen ajattelu ja ohjaaminen kiinnostaa enemmän, ja toisia vähemmän, totesi yksi asiantuntijoista. Jatkossa pitääkin varmistaa se, että strategiatyöhön ja strategioiden valmisteluun osallistuu riittävä määrä sellaista henkilöstöä, jolla on oikeanlaista strategista osaamista ja kiinnostusta ko. työhön.

Ratkaisevaa strategiatyössä onkin asiantuntijoiden mukaan se, että mukaan saadaan muutama todellinen asiantuntija ja oikea henkilö sen sijaan, että asiantuntijoiden määrällä pyrittäisiin korvaamaan puuttuvaa asiantuntijuutta, mikä on myös prosessin sujuvuuden ja prosessiekonomian kannalta järkevämpää, sillä jos asiantuntijoita ja osallistujia on paljon, on työ hankalampaa ja haastavampaa kaikin puolin.

Isoksi haasteeksi poliisihallinnon sisäisen asiantuntijuuden osalta koettiin strategioiden täytäntöönpanoon liittyvän asiantuntemuksen puuttuminen; täytäntöönpanon asiantuntijuutta pitäisi löytyä etenkin paikallistasolta, jossa strategioiden täytäntöönpano käytännössä tapahtuu.

Strategiatyössä hyödynnettävä asiantuntijuus poliisihallinnon ulkopuolelta

Vaikka yleinen mielipide asiantuntijoiden keskuudessa oli, että kovin usein ei strategiatyössä poliisihallinnon ulkopuolista asiantuntijuutta hyödynnetä ja käytetä, todettiin muun muassa SM:n poliisiosaston tekevän yhteistyötä eri järjestöjen kanssa. Lisäksi yhteistyötä tehdään eri yhteisöjen kanssa ja kansainvälisellä tasolla mm. pohjoismaiden kesken ja EU:n sisällä. Asiantuntijoista yksi korosti, että strategiatyössä pitäisi aina mennä ”asia edellä”, eli miettiä mistä löytyy nk. itsestäänselvän asiantuntemuksen lisäksi nk. piiloasiantuntemusta, sillä parasta ja asian kannalta ratkaisevinta asiantuntemusta voi löytyä muualtakin kuin sieltä, mistä sen automaattisesti ja helpoimmin oletetaan löytyvän.

Yksi asiantuntija korosti poliisihallinnon ulkopuolisten järjestöjen, yhteisöjen ja tahojen kanssa käytävän vuoropuhelun tärkeyttä jo strategioiden valmisteluvaiheessa, minkä lisäksi suunnitelmista tulisi pyytää palautetta poliisihallinnon ulkopuolelta siitä, miltä poliisihallinnon suunnitelmat kuulostavat, ja onko jotain, mitä poliisihallinnossa ei olla huomattu tai huomioitu. Asiantuntija korosti sitä, että edellä kuvatun vuoropuhelun ja keskustelun kautta strategiat ja strategioiden valmisteluasiakirjat ikään kuin ”lähtevät elämään”, ja siinä vaiheessa, kun päästään strategioiden jalkauttamisvaiheeseen, asia on eri tahoille jo tuttu, eikä minkäänlaisia määräys- tai ohjauskirjeitä tarvita kertomaan, mitä kenenkin pitää tehdä, tai miten eri tahojen tulee toimia. Saadakseen erityisen hyvää tulosta aikaiseksi poliisin on siis saatava järjestöt ja muut keskeiset tahot mukaan tekemään samansuuntaista työtä, ja myös samansuuntaista tavoitteellista strategiatyötä.

Mutta silti, vaikka hallinnon ulkopuolisten asiantuntijoiden käytöstä asiantuntijoiden yleinen mielipide olikin, että sellaisia ei yleensä käytetä, on myös asioita, missä sellaisten käyttö on tarkoituksenmukaista tai jopa välttämätöntä; muun muassa kyberasioissa näkemyksiä on pyydetty esim. Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen ja Puolustusvoimien asiantuntijoilta, minkä osalta kuitenkin huomautettiin, että tällaisten tahojen lausunnot ovat vain näkemyksiä, eivätkä ne ohjaa strategia- tai poliisityötä tai sanele sitä, miten strategioiden valmistelussa tulisi edetä.

Hallinnon ulkopuolisten konsulttien käytöstä oltiin asiantuntijoiden keskuudessa varsin kriittisiä, vaikka myös poliisihallinnossa konsultteja on käytetty jonkin verran. Asiantuntijat muistuttivat, että konsulttien käytössä pitää olla todella varovainen, koska suurin virhe mitä voidaan tehdä, on vastuun ulkoistaminen konsultille. Eli yleisin näkemys oli se, että asiat pitää tehdä pääsääntöisesti itse, mutta jos hallinnon omat asiantuntijat eivät riitä, voi palkattuja asiantuntijoita käyttää erityisissä tilanteissa ja strategiaprosessin joissain kohdissa, mutta vain poikkeustapauksissa. Yksi asiantuntijoista korosti, että mikäli konsultti tuntee poliisihallinnon erittäin hyvin, voi konsultin käytöstä olla jotain hyötyä, mutta toisaalta konsulttien käyttö poliisitoiminnan strategiatyössä voi olla myös ”vaarallista”, koska konsultit keskittyvät työssään hyvin erilaisiin asioihin, kuin mitkä poliisitoiminnassa ja poliisihallinnolle strategioita laadittaessa ovat tärkeitä.

Asiantuntijoista muutama korosti, että konsulttia ei pidä ottaa strategiatyöhön mukaan ainakaan prosessin alkuvaiheessa, vaan tarvittaessa vasta siinä vaiheessa, kun asiat on koottu yhteen ja aineisto kerätty, missä vaiheessa konsultti voi avustaa prosessoimaan asioita ja etsimään mahdollisia ratkaisumalleja strategisiin kysymyksiin ja ongelmiin, sekä ohjata keskustelua oikeaan suuntaan.

Konsultti voi siis joissain tarkoin harkituissa erityistilanteissa avustaa poliisia strategiaprosessissa, mutta konsultti ei saa tehdä valintoja tai päätöksiä, eikä myöskään ohjata prosessia millään tapaa. Vaikka konsultteja on joissain yksittäisissä prosesseissa ja hankkeissa käytetty (mm. PoKeHa-hanke ja PORA), ei konsulttien käytön hyödyllisyydestä ole asiantuntijoiden mukaan juurikaan näyttöä.

Asiantuntijoiden kokemuksia strategiatyölle tyypillisestä työryhmätyöskentelystä

Asiantuntijahaastattelujen perusteella poliisihallinnon strategiat valmistellaan perinteisesti työryhmätyöskentelynä työryhmissä, joihin kootaan tapauskohtaisen tarveharkinnan perusteella asiantuntijoita esim. SM:n poliisiosastosta tai Pohasta, tai laajemmin poliisihallinnosta hallinnon eri tasoilta, tai tarvittaessa poliisihallinnosta ja eri (intressi)tahoista poliisihallinnon ulkopuolelta.

Muutama asiantuntija oli sitä mieltä, että on välttämätöntä, että työryhmien rungon muodostavat kulloinkin käsillä olevan aihealueen asiantuntijat, joita löytyy esim. Pohasta, mutta sen lisäksi myös poliisilaitoksista voi löytyä erilaista valtakunnan tason kärkitietoa ja asiantuntijuutta, mikä asiantuntijuus tulisi osata hyödyntää paremmin strategiatyössä ja strategioiden valmistelussa.

Varsinaisesta työryhmätyöskentelystä muutama asiantuntija oli sitä mieltä, että työryhmien työskentely ei ole nykyisellään kovin tehokasta, mistä syystä strategiatyön työtapoja tulisi uudistaa niin, että pohja- ja taustatyötä tehtäisiin ja esimerkiksi asiantuntijoiden näkemyksiä ja ajatuksia koottaisiin yhteen muilla tavoin kuin työryhmissä. Yksi asiantuntijoista kritisoi asiaa toteamalla, että ”poliisihallinnossa on vallinnut tietynlainen illuusio, että kaikilla on riittävä tietämys ja asiantuntemus, mistä syystä strategioita on valmisteltu esimerkiksi seminaareissa, joissa on työskennelty pienryhmissä, joiden jäsenet on valittu tai jopa määrätty ryhmiin usein täysin sattumanvaraisesti, ja työryhmät määrätty valmistelemaan strategia-asiakirjaa tietystä määrätystä aiheesta ryhmän jäsenten taustoista ja kokemuksesta riippumatta”. Kommentin perusteella ei ole yllättävää, että muutama muukin asiantuntijoista piti työryhmätyöskentelyä kyseisenlaisessa muodossaan huonona tapana tehdä strategiatyötä ja valmistella poliisihallinnon strategioita.

”Asiantuntijuusolettaman” ohella ongelma työryhmätyöskentelyssä ja em. seminaareissa on usein ollut lisäksi se, että työryhmät ovat tuottaneet niin valtavan määrän aineistoa ja materiaalia, miltä pohjalta strategisia ohjelmia tai esim. poliisin strategiaa on ollut tarkoitus valmistella, että työ on jäänyt siihen, koska kykyä, halua ja aikaa materiaalin jatkokäsittelyyn ei ole poliisihallinnossa ollut.

Yksi asiantuntijoista oli toisaalta sitä mieltä, että viime aikoina on vihdoinkin viimein ymmärretty se, että työryhmäkäytäntö ei ole toimiva ja järkevä tapa tärkeiden ohjausasiakirjojen ja strategioiden valmistelussa, eli vaikka strategiatyössä tarvitaan asiantuntijoita, tulee liian suuria työryhmiä ja liian monen asiantuntijan käyttöä välttää, minkä lisäksi työryhmien osalta on oltava erityisen tarkka siitä, ketä työryhmätyöskentelyyn osallistuu ja millaista tietoa asiantuntijat tuovat työryhmän käyttöön.

Yksi asiantuntijoista nosti esiin myös heikkoudet liittyen strategiaproessin työskentelytapoihin. Hänen mukaansa nykyprosessissa hyödynnetään harvoin esim. sähköisiä tai muita uusia työkaluja ja/tai -menetelmiä, ja suurin osa suunnitteluprosesseista nähtiin huonoiksi jo sen vuoksi, että ne ovat niin vanhanaikaisia; nykyisen kaltainen menettely ei asiantuntijoiden mukaan aidosti osallista ihmisiä eikä prosessissa mietitä sitä, mistä kaikkialta tietoa saadaan, ja mistä tai keneltä tietoa on saatava - asiantuntemusta kun on kaikilla ja kaikkialla - erilaista asiantuntijuutta eri näkökulmasta.

5.4 Poliisihallinnolle tyypillinen strategiaproessi

Strategian valmistelun ja muodostamisen prosessia (strategiaproessia) käsitteleviä teorioita on esitelty kattavasti tämän tutkimuksen teoriaviitekehyksessä (luku 4), jossa useista alan asiantuntijoiden teoksista on etsitty hyvälle ja toimivaksi koetulle strategiaproessille tyypillisiä elementtejä. Koska tämän tutkimuksen yhtenä tavoitteena on selvittää, löytyykö kyseisiä elementtejä ja vaiheita poliisihallinnolle tyypillisestä strategiaproessista, keskitytään tässä luvussa poliisihallinnolle tyypillisen strategiaproessin kuvaamiseen asiantuntijahaastattelujen pohjalta.

Koska haastatellut asiantuntijat kuvasivat poliisihallinnolle tyypillistä strategiaproessia muun muassa ennalta suunnittelemattomaksi ja jäsentymättömäksi, on strategiaproessin kuvaaminen toisaalta haastavaa, mutta silti tavoitteena on kuvata poliisihallinnolle tyypillinen strategiaproessi ominaispiirteineen ja sille ominaisine vaiheineen asiantuntijoiden subjektiivisia näkemyksiä ja kokemuksia yhdistelemällä ja analysoimalla.

Asiantuntijat kuvasivat ja arvioivat poliisihallinnon strategiaproesseja sen mukaan, mikä oli heidän omakohtainen kokemuksensa lähivuosilta strategioiden valmistelusta ja/tai poliisihallinnon strategisesta suunnittelusta ja ohjauksesta, mitä kokemusta monella asiantuntijoista oli useiden vuosien ajalta ja useista eri tehtävistä.

Yksi asiantuntija aloitti prosessin kuvaamisen toteamalla, että poliisihallinnon strategiaprosessi on ollut sama iät ja ajat, minkä jälkeen hän kuvasi strategiaproessin lyhyesti toteamalla, että ”asia-, tilanne- ja tapauskohtaisesti nimetään strategian valmisteluprosessille puheenjohtaja ja/tai vetovastuussa oleva virkamies ja työryhmään osallistuvat tahot, laaditaan aikataulu yms. Eli mitään virallista ja yhdenmukaista strategiaprocessia ei ole, mutta virallisen työryhmän asettaminen ja strategioiden luominen työryhmätyöskentelyn pohjalta toistuu lähes kaikissa tilanteissa, oli prosessi muilta osin millainen tahansa”. Eli vaikka mitään ennalta suunniteltua ja säännönmukaista strategiaprocessimallia ei ole olemassa, on strategiaprosessi silti noudattanut samaa ”kaavaa”. Myös toinen asiantuntija totesi, että ”tiettyä säännönmukaisuutta prosessin voidaan katsoa noudattavan”.

Edellä esitetystä huolimatta strategiaprosessi nähtiin ihan toimivaksi, ja yksi asiantuntija totesi, että ”prosessi itsessään on ollut ihan toimiva siitä huolimatta, että se ei noudata mitään tiettyä kaavaa tai valmiiksi mietittyä ja ennalta suunniteltua tai määriteltyä rakennetta. Kun ei ole sääntöjä miten strategiatyötä pitää tehdä, ja strategiatyön kokonaisuus on sellainen kuin se on, täytyy miettiä ja keskustella tapauskohtaisesti mitä tehdään ja miten strategiatyössä ko. tapauksessa edetään.”

Asiantuntijat olivat siis yleisesti sitä mieltä, että sattumanvaraisuus on varsin isossa roolissa poliisihallinnon strategiaprocessissa, minkä lisäksi muutama asiantuntija huomautti, että myös strategia-asiakirjat painottuvat ja niiden sisällöt muokkautuvat varsin helposti niitä kulloinkin valmistelevien henkilöiden ajatusmaailmojen ja subjektiivisten näkemysten mukaisiksi, jos prosessissa ei pidetä hyvin tarkkaan huolta siitä, että kaikkien strategian valmisteluun osallistuvien työkokemus on monialainen ja monipuolinen, ja ajattelutapa mahdollisimman laaja ja objektiivinen.

Alkusysäys strategiaprocessille - strategiaproessin käynnistyminen

Ensimmäinen kysymykseni strategiaproessin osalta koski sitä, että mikä yleensä on laukaisevana tekijänä strategiaprocessille, ja mistä tulee tarve eli nk. ”alkusysäys” strategian laatimiselle, mihin kysymykseen vastaus oli lähes poikkeuksetta se, että tarve strategian laatimiselle tulee ”jostain”, mikä voi tarkoittaa lähes mitä tai ketä tahansa; alkusysäys voi tulla useista eri paikoista ja monilta eri tahoilta.

Muun muassa EU-tasolta tulee joidenkin asiantuntijoiden mukaan ”painetta”, mikä tarkoittaa erilaisia ja eri tasoisia velvoitteita, että tietyt asiat pitää olla kunnossa, kun taas poliisin strategian valmistelu lähti liikkeelle puhtaasti poliisin / ex-poliisiylijohtajan aloitteesta.

Tarve tai ”vaatimus” siitä, että jokin strategia tulee laatia, voi siis tulla esim. poliittisilta päättäjiltä, SM:n poliisiosastosta tai Pohasta, tai se voi tarkoittaa esim. hallitusohjelman kirjausta, että jokin tietty strategia tulee laatia tai jotain tiettyjä toimia toteuttaa, mikä aloite voi olla lähtöisin jopa yksittäiseltä virkamieheltä, koska virkamiehet yrittävät saada kirjauksia mm. hallitusohjelmaan, minkä jälkeen on mahdollisuus todeta, että hallitus on päättänyt, että jokin strategia, ohjelma tms. pitää laatia, minkä muutama asiantuntijoista koki varsin ongelmalliseksi. Ko. asiantuntijoiden mielestä ylimmän strategisen tason ohjauksen tulisi olla keskitetysti SM:n poliisiosaston vastuulla ja tehtävänä, ja strategisen ohjauksen lähtökohtana ja pohjana tulisi olla kulloinkin voimassa oleva hallitusohjelma ja valtioneuvoston ohjelmat ja muut valtioneuvoston strategia-asiakirjat, ja marsijärjestyksen tulisi olla selvä; valtioneuvosto → hallitus → ministeriöt.

Strategiaprosessin käynnistyminen on siis täysin sattumanvaraista ja herätteitä prosessin aloittamiseksi voi tulla sieltä täältä, joskin keskeinen laukaiseva tekijä kaiken takana on yleensä havainto toimintaympäristön muutoksesta tai ideaalitapauksessa toimintaympäristön muutoksen ennakoiti, missä poliisi ei ole kovin hyvä; kyky ja välineet toimintaympäristön analysointiin ja muutosten ennakointiin olisivat usean asiantuntijan mielestä esim. Polamkissa, mutta strategista analyysia ei silti tehdä, vaikka sen pitäisi olla kaiken strategisen suunnittelun perusta.

5.4.1 Strategiaprosessin vetovastuu ja prosessin rakentuminen

Strategioiden valmistelutyön vetovastuusta muutama asiantuntija oli sitä mieltä, että vetovastuun ja puheenjohtajuuden tulisi aina olla SM:n poliisiosastossa, mutta esim. poliisin strategia valmisteltiin Pohassa ilman SM:n mukana oloa. Muutama asiantuntijoista olikin puolestaan sitä mieltä, että poliisihallintoa koskevien strategioiden valmistelun tulisi olla Pohan vetämää ja poliisihallinnon johtoryhmällä tulisi olla strategioiden valmistelussa nk. koordinoitirooli.

Yleisesti poliisihallinnon sisäisestä asiantuntijuudesta todettiin, että joillakin strategisia taitoja on, ja toisilla taas ei, ja strategiatyöhön valikoituu usein sellaisia ihmisiä, jotka ovat olleet strategiatyön kanssa tekemisissä, joskaan se ei vielä takaa osaamista, mistä syystä strategioiden valmisteluun pyritään osallistamaan ja valitsemaan ne, joilla on nimenomaan strategista osaamista ja ammattitaitoa ko. työhön. ”Koska strategioita on laadittu valtionhallinnossa jo pitkään, on osaaminen ja ammattitaito muodostunut ja kehittynyt sen myötä”, totesi yksi asiantuntijoista.

Yksi asiantuntijoista kuvasi strategian valmisteluprosessin rakentumista toteamalla, että ”se on yhtä sattumanvaraista kuin se, miten ja mistä se saa alkunsa”, eli prosessin asiantuntijuus ja vaadittava asiantuntemus harkitaan ja varmistetaan strategia- ja tapauskohtaisesti, ja asiantuntijuus haalitaan valmistelutyöhön pääsääntöisesti niin, että se, joka asettaa valmistelutyöryhmän ja ryhtyy vastaamaan prosessin johtamisesta, harkitsee myös sen, mitkä ovat ne tahot ja organisaatiot, jotka pitää saada valmistelutyöhön / valmistelutyöryhmään mukaan, ja missä laajuudessa asiantuntijoita ja muita tahoja kuullaan tai muutoin otetaan työhön mukaan. Strategian valmistelusta vastaavalla virkamiehellä on siis usein täysin vapaat kädet viedä strategiatyötä eteenpäin parhaaksi katsomallaan tavalla eli päättää muun muassa a) prosessin vaiheista ja aikataulusta, b) ohjaus- ja työryhmien käyttämisestä, c) mukaan otettavista asiantuntijoista ja kuultavista tahoista, d) käytettävästä tausta-aineistosta ja tehtävästä taustatyöstä ja e) käytettävistä työmenetelmistä.

Ennen varsinaista työryhmän kokoamista strategian valmistelua vetämään määrätty virkamies käy usein ns. ”epävirallista ja vapaamuotoista” keskustelua kollegoiden ja muiden virkamiesten kanssa siitä, miten ja mistä näkökulmasta kyseistä aihetta tulee lähestyä, ketä tulee kutsua mukaan työryhmiin jne. eli vaikka varsinainen työryhmämenettely ja -työskentely olisikin määrämuotoon sidottua ja noudattaisi melko orjallista kaavaa, on vetovastuussa olevalla virkamiehellä hallinnon tasoon katsomatta harkinnavapaus sen suhteen, miten lähteä etenemään strategian valmistelussa.

Strategioiden valmistelussa pyritään siis varmistamaan asiasta riippuen paras saatavissa oleva asiantuntijuus ja asiantuntemus, mistä ikinä se on löydettävissä, minkä lisäksi muutama asiantuntija korosti sitä, että strategiatyöhön tulisi osallistaa poliisihallinnon henkilöstöä mahdollisimman kattavasti, koska silloin valmisteltavan strategian perustana on laaja ja todellisuutta peilaava näkemys siitä, millaisessa maailmassa poliisi elää, millaisia strategisia valintoja poliisin tulee tehdä ja millainen suunta poliisin organisaationa tulee ottaa.

Yksi asiantuntijoista huomautti, että ”strategiatyötä on pyritty tekemään niin, että kaikkia relevantteja intressitahoja kuullaan ja strategia tehdään yhdessä, mikä on ainoa keino siihen, että saadaan riittävän laajat näkemykset, ja riittävän laaja hyväksyntä strategiatyölle”. Toisaalta esimerkiksi erillisstrategioita (esim. kyberturvallisuusstrategia) laativat työryhmät ovat usein puhtaita asiantuntijatyöryhmiä, mistä syystä erillisstrategioiden ongelma on toisten asiantuntijoiden mielestä se, että niissä ei näy lainkaan yleisempi näkökulma tai esim. poliisilaitosten arki ja todellisuus, mikä vaikuttaa olennaisesti strategioiden toteutumiseen.

Yksiköiden osallistuttaminen on siis monen asiantuntijan mielestä tärkeää, vaikka ylin johto viime kädessä päättääkin asioista ja kantaa vastuun tehdyistä ratkaisuista eli myös strategisista päätöksistä ja linjauksista.

Myös se on täysin harkinnanvaraista ja tapauskohtaista, miten suurella asiantuntijaryhmällä strategiaa lähdetään valmistelemaan; esimerkiksi poliisin strategiaa valmisteltiin lopulta kolmen asiantuntijan voimin, kun ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman laadintaan osallistui noin 20 työryhmää, useita ohjausryhmiä jne. Eli mitään minimivaatimuksia tai määrällisiä rajoituksia työ- ja ohjausryhmien käytölle, määrälle tai koolle ei ole, vaan olennaista on työn sisältö eli se, että asiasisältö tulee alan todellisilta asiantuntijoilta. Jos työllä on kiire, joudutaan työtä tekemään usein varsin pienellä (työ)ryhmällä, mutta asiantuntijat huomauttavat, että siinäkin tapauksessa varmistetaan se, että valmistelutyötä tekevillä asiantuntijoilla on riittävästi kokemusta ja näkemystä asioista. Varsinainen valmistelutyö organisoidaan usein kootun (asiantuntija)työryhmän taholta.

”Hyvin laajojen, merkittävien ja kattavien strategioiden laadinnassa pitää käyttää valmisteluryhmää ja mahdollisia alatyöryhmiä, jotka käyvät läpi esim. yksityiskohtia, minkä lisäksi pitää olla johtoryhmä, joka tekee esim. hyväksynät, mutta kaikkien strategioiden laadinnassa kyseisenlaista koneistoa ei tarvita, eikä ko. menettely ole läheskään kaikissa prosesseissa myöskään tarpeellinen ja järkevä”, korosti yksi asiantuntijoista. Punninnassa pitää siis olla strategian valmistelun tehokkuus ja valmistelun riittävä laajuus, mikä tarkoittaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Ohjausryhmien osalta yksi asiantuntija huomautti, että jos ohjausryhmää käytetään, mutta ryhmä kokoontuu vain satunnaisesti tai sattumanvaraisessa kokoonpanossa, voi strategia-asiakirjasta tulla jopa ”vääristynyt”, mistä syystä myös ohjausryhmätyöskentelyn tulee olla suunnitelmallista ja ammattitaitoista. Haasteellista asiantuntijuuden varmistamisessa on asiantuntijoiden mukaan lisäksi se, että nyky maailmassa asiantuntijuutta ei enää taata pelkillä työryhmillä, minkä lisäksi ”status- ja arvovaltakysymykset ja toisinaan myös urapolkuajattelu vaikuttavat siihen, ketä strategioiden valmistelutyöhön osallistuu, mikä tekee kaikesta vielä sotkuisempaa”, kritisoi yksi asiantuntijoista.

Strategiaprosessin rakentuminen Pohan ja SM:n poliisiosaston näkökulmasta

Pohassa strategiatyö kuuluu esikunnan tehtäviin ja vetovastuussa on aina ko. yksikön virkamies, joka harkintansa mukaan ottaa strategiatyöhön mukaan kollegoita Pohasta näiden taustojen ja asiantuntijuuden mukaan.

Lähtökohta on, että Pohan asiantuntijat ovat perillä siitä, minkälaisessa maailmassa poliisi nyt elää, ja missä se elää esim. vuoden päästä, ja vetovastuu strategian laadinnasta annetaan sille taholle, jonka toimintaa strategia eniten koskee, joskin tietyllä tapaa strategiatyöhön osallistuminen ja strategioihin liittyvä valmistelutyö vastuutetaan myös Pohassa sattumanvaraisesti, toki työjärjestystä ja toimenkuvia noudattaen, millä perusteella strategiaprosessi myös rakentuu; valmistelutyön pyörittäminen käytännössä, eli mm. sen päättäminen, ketä prosessiin osallistetaan ja miten, ketä haastatellaan ja kuullaan, keneltä ja mistä pyydetään kommentteja ja lausuntoja, ja missä aikataulussa, on strategiatyötä vetävän virkamiehen harkinnassa.

Yleensä strategioiden valmistelussa hyödynnetään ensin kaikki Pohasta löydettävissä oleva asiantuntijuus, sillä puhutaan lähes mistä erityisalasta tahansa, löytyy Pohasta alan palkattu asiantuntija, jolta vähintäänkin pyydetään näkemystä ja kirjallista ”lausuntoa” prosessissa. Eli jos strategiatyön vetovastuu on Pohassa ja valmistelutyöstä vastaava asiantuntija on sitä mieltä, että riittävä asiantuntijuus löytyy Pohasta, mikään ei velvoita ottamaan työhön mukaan asiantuntijoita hallinnon, tai edes Pohan ulkopuolelta. Usein Pohan ulkopuolelta asiantuntijuutta haetaan vain sellaisissa tapauksissa, että asia tai ilmiö on niin ”uusi”, että kyseisen alan asiantuntijuutta ei vielä Pohasta löydy, eikä siellä ole sellaista tietoa ja tietämystä, mitä jollain ulkopuolisella taholla on.

Myös poliisihallinnon johtoryhmä (poliisipäälliköt) on tärkeässä roolissa, sillä jos he kollektiivisesti haluavat strategiaan esim. jonkun tietyn painotuksen, se sinne usein hyväksytään, jolloin näkökulma ja strategian perustana oleva näkemys on jo paljon laajempi, kuin jos valmistelu olisi yksin Pohan asiantuntijoiden vastuulla.

Yksi asiantuntijoista puolestaan korosti paikallistason mukanaoloa toteamalla, että ”jos Poha poliisin ylimpänä johtona on vastuussa strategian valmistelusta, osallistuu siihen koko poliisihallinto, eli myös kaikki poliisiyksiköt / poliisilaitokset (poliisi)päälliköidensä johdolla. Poha on tällöin nk. veto- ja kirjoitusvastuussa, ja SM:n poliisiosasto voidaan prosessissa kuulla, mutta SM:n poliisiosasto ei voi määrittää päämääriä ja sitä, miten päämääriin tulee pyrkiä, sillä SM:n poliisiosastossa ei tiedetä, miten poliisi päivittäistoiminnassaan toimii ja miten se asetettuihin päämääriin pyrkii”.

Usea asiantuntijoista oli sitä mieltä, että strategiaprosessissa olisi erittäin tärkeää se, että kaikki pääsisivät vaikuttamaan strategiaan, vaikka poliisin ylin johto määrittääkin viime kädessä sen, missä määrin vaikutusmahdollisuuksia hallinnon muille tasoille annetaan.

Myös ne, jotka SM:n poliisiosastossa saavat vastuulleen strategiatyöryhmän kokoamisen harkitsevat mukaan kutsuttavat tahot ja organisaatiot, minkä lisäksi kutsu kohdennetaan usein niin, että edustettavia organisaatioita pyydetään varmistamaan riittävä ja oikeanlainen osaaminen, minkä jälkeen organisaatiot itse päättävät, ketä he työryhmiin lähettävät, mikä ei välttämättä ole asiantuntijoiden mielestä toimivin vaihtoehto työryhmien kokoamisessa, koska organisaatioiden ”valinnanvapaus” ja ”itsemääräämisoikeus” johtavat valitettavan usein siihen, että työryhmien jäsenistä vain osa on oikeasti asiantuntijoita, ja osa nimetään työryhmiin ilman todellista asiantuntemusta, mikä on poliisihallinnon strategiatyön yksi tehottomuuden kohta.

5.4.2 Varsinainen työ - strategioiden valmistelu

Jos strategiaproessin alkuvaiheita ja rakentumista kuvastaa tietynlainen sattumanvaraisuus ja tapauskohtaisuus, koskee sama myös strategiaproessin myöhempiä vaiheita ja ”askelmia”, joita ei myöskään ole määritelty ennalta millään tapaa, mikä muutaman asiantuntijan mielestä näkyy siinä, että strategioiden valmisteluun liittyy samaa problematiikkaa kuin kaikkiin poliisin hankkeisiin; jatkuvasti on meneillään useita erilaisia hankkeita päällekkäin, mutta hankkeiden johtamiseen ei ole tarvittavaa ja vaadittavaa osaamista; myöskään strategiatyöhön ja strategiaproessiin ei ole olemassa minkäänlaista formaattia, eikä siten välttämättä myöskään vaadittavaa osaamista.

Strategian valmisteluun käytettävä aika määräytyy sekin tapauskohtaisesti; käytettävä aika sekä prosessin aikataulu riippuvat usein prosessiin osallistuvien työtilanteesta ja siitä, miten haastava ja vaativa työ strategian valmistelijoilla on, myös työmäärältään. Ja toki myös se vaikuttaa strategiaproessin keston, miten hyvin ja millä tavoin strategiaproessi on johdettu. Aikataulun osalta asiantuntijat totesivat, että aiemmin asioita valmisteltiin pidempään, mutta nykyään työtahti on nopeampi, ja yleensä työn valmistumiselle annetaan vain takaraja, eli määrätään se ajankohta, jolloin valmistelutyön tai esim. strategialuonnoksen tulee olla valmis.

Toimintaympäristön analyysi ja organisaation sisäisten tekijöiden vaikutus

Sen lisäksi, että strategian tulisi perustua selkeään ja koko poliisihallinnon yhteiseen visioon, tulisi sen perustua tarkkaan ja huolelliseen toimintaympäristön analyysiin, kuten kaiken strategisen suunnittelun, mutta asiantuntijoista lähes kaikki olivat sitä mieltä, että poliisilla ei ole strategista analyysitoimintaa.

Edellä kirjoitettu herättää ihmetystä ja on erikoista etenkin siihen nähden, miten paljon poliisi tuottaa erilaisia tilastoja ja dataa, jota poliisin eri tietojärjestelmiin tallentuu, mutta siitä huolimatta poliisihallinnon nykypäivän strategiat eivät perustu yksityiskohtaisesti analysoituun tietoon. Em. syystä asiantuntijat peräänkuuluttivat ymmärrettävästi uusien ja nykyistä toimivampien analyysimenetelmien käyttöön ottamista ja hyödyntämistä sekä analyysiosaamisen hyödyntämistä poliisihallinnon sisältä ja sen ulkopuolelta.

Joissain yhteyksissä poliisihallinnossa on käytetty esim. SWOT- ja PEST-analyysiä, mutta strategiatyössä ko. analyysimenetelmiä tai muita analyysityökaluja ei ole ilmeisestikään hyödynnetty, koska suurin osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että poliisihallinnossa toimintaympäristön analyysiä ei tehdä joko lainkaan, tai ainakaan riittävällä tavalla ja riittävällä tasolla. Yhden asiantuntijan mielestä poliisihallinnon ylemmillä tasoilla ei olla vielääkään oikeasti ymmärretty sitä, mitä tietojohdoisuus tarkoittaa, minkä lisäksi strategioiden muuttaminen käytännön toimenpiteiksi ja konkretiaksi ontuu, jolloin strategioilla ei tee yhtään mitään.

Organisaation ylimmän johdon tulisi kyetä tekemään toimintaympäristön analyysin perusteella (johto)päätökset siitä, miten analyysissä ja tiedonkeräysvaiheessa esille tulleet asiat tulee priorisoida ja arvottaa, jotta organisaatio voisi toimia ja menestyä tulevaisuudessa mahdollisimman hyvin. Eli toimintaympäristön analyysin pohjalta määrittyvät ja nousevat esille erilaiset strategiset tavoitteet ja organisaation toiminnan kehittämisen tarpeet, ja poliisin ylimmän johdon tulee sillä perusteella tehdä rohkeita valintoja ja päättää, mitkä ovat kaikista tärkeistä tavoitteista ne kaikkein tärkeimmät.

Nykypäivänä muun muassa poliisipäälliköt poliisihallinnon johtoryhmässä arvioivat ja käyvät läpi em. asioita, ja esimerkiksi poliisin eri tietojärjestelmistä saatavia tilastotietoja ja dataa, mutta asiantuntijoiden mukaan tieto harvoin johtaa mihinkään strategisiin toimenpiteisiin. Yksi syy tähän on asiantuntija-arvioiden mukaan se, että kun tietoa ei käsitellä eikä analysoida, on tiedon hyödynnettävyys ja hyödyntäminen strategioiden valmistelussa siksi todella heikkoa.

Myös sitä kritisoitiin asiantuntijoiden toimesta, että poliisin resurssien ja määrärahojen väheneminen eivät näy nykypäivän strategioissa riittävällä tavalla, jos ollenkaan, vaikka toisaalta poliisin määrärahojen, poliisihallinnon toiminnan- ja talouden suunnittelun ja tulosohjauksen kautta jo strategiatyön ja strategiaprosessin alkuvaiheessa on selvää, mitä resursseja organisaatiolla on käytettävissään määriteltyjen päämäärien ja tavoitteiden toteuttamiseksi.

Eli vaikka poliisihallinnon vaikuttamismahdollisuudet saataviin määrärahoihin ja käytettävissä oleviin resursseihin olisivatkin vähäiset, olisi ne mahdollista ottaa huomioon strategisia valintoja ja päätöksiä tehtäessä, mitä tällä hetkellä ei asiantuntijoiden mukaan tapahdu. Suurin syy tähän on asiantuntijoiden mukaan se, että poliisi ei ole vielä uskaltanut lähteä valitsemaan ja määrittämään omia tehtäviään, vaan poliittiset päätöksentekijät sanelevat yhä sen, mitä poliisi tekee, ja millä resursseilla poliisin on tehtävistään selvitävä.

Strategioiden toteutumisen varmistaminen – tulevaisuuden haaste

Yksi asiantuntija puolestaan kritisoi sitä, että vaikka strategioihin on nykyään kirjattu ihan hyviä ja oikeita asioita, ei sen pohtiminen ole ollut lainkaan osa strategiatyötä, mitä strategioista pitäisi seurata. Jokaisen poliisimiehen tulisi ymmärtää strategioiden sisältö ja se, miksi strategiat on tehty, ja strategioista tulisi näkyä, että niiden muuttamista konkretiaksi ja käytännön toimenpiteiksi on oikeasti mietitty, ja että niiden tarkoituksena on järkevöittää asioiden tekemistä, jolloin strategioilla olisi mahdollisuus jalkautua. Mutta tällä hetkellä ongelmia syntyy, kun strategioita ja niiden merkitystä ei ymmärretä riittävällä tasolla, mistä syystä strategian toteutumisen kannalta olisi äärettömän tärkeää, että strategia olisi mahdollisuuksien rajoissa yhdessä tehty ja mietitty, ja että henkilöstö kokisi osallistuneensa strategian laadintaan, mikä lisäisi em. ymmärrystä huomattavasti.

Yksi asiantuntijoista huomauttikin, että ”jos joku tekee sellaisen virheen, että kirjoittaa ylhäisessä yksinäisyydessään strategian ja markkinoi sitä väittämällä, että se on kaikkien yhteinen visio ja strategia, ei strategialla ole mitään merkitystä”. Eli edelleenkin yksi suurimmista ongelmista on se, ettei strategioita muuteta käytännöksi, eikä sitä edes mietitä, vaikka se on strategiatyön tärkein, joskin myös vaikein vaihe. Tosin myönteistäkin muutosta on tapahtunut, koska poliisin strategian tekemisessä nähtiin se hyvä puoli, että ko. strategian jalkauttamista ja muuntamista käytännön toimenpiteiksi on mietitty edes jollain tasolla, joskin jalkauttamisen prosessit ovat yhä suunnitteilla.

Usea asiantuntijoista korostikin, että erityisesti parannettavaa on strategioiden toimeenpanossa, sillä strategioiden toteutumisen varmistaminen jää harmittavan usein tekemättä. ”Pahimmassa tapauksessa muutaman vuoden päästä muistellaan, että jokin strategia on laadittu, mutta kenelläkään ei ole käsitystä siitä, onko strategia toteutunut miltään osin, tai onko sen toteutumiseksi tehty mitään”, totesi yksi asiantuntija osuvasti. Näin voi käydä asiantuntijan mukaan siksi, että kenelläkään ei ole ollut vastuuta strategian toteuttamisesta, mikä ongelma on sellainen, mikä vaatii SM:n hallinnonalalla huomattavasti parantamista.

Yksi asiantuntija huomautti, että ”jos päätökset tehtäisiin yhdessä ja eri toimijoiden osalta riittävän korkealla tasolla, saisivat päätökset laajemman hyväksynnän ja eri toimijat saataisiin myös toimimaan päätösten mukaisesti. Yhdessä tekemällä relevantit toimijat saataisiin siis sitoutumaan vahvemmin strategian toteutukseen.”

Varsinaisen valmistelutyön ja strategiaproessin osalta asiantuntijat eivät olleet varmoja, voisiko sitä edes suunnitella ennalta edellä kuvattua valmiimmaksi tai voisiko sille luoda jonkinlaisen säännönmukaisen prosessin, jota noudattaa. Nykyisellään strategiatyö ja -prosessi on rakentunut ja edennyt tapauskohtaisesti sen mukaan, mistä aloite strategiatyölle on tullut, mitä prosessilta on kulloinkin haluttu ja kuka prosessia on kulloinkin määrätty vetämään, mikä malli on asiantuntijoiden mukaan toiminut käytännössä suhteellisen hyvin. Ongelmat ovat asiantuntijoiden liittyneet muihin asioihin, kuin itse strategiaproessiin tai sen puuttumiseen.

Asiantuntijoiden mukaan strategiaproessia ei siis välttämättä pidä ankkuroida mihinkään tiettyyn malliin tai kaavaan, mitä he perustelivat sillä, että koska poliisitoiminta ja strategiatyössä ratkottavat ongelmat ja haasteet ovat usein varsin hankalia, monimutkaisia ja moniulotteisia, vaatii se myös strategiaproessilta tietynlaista joustavuutta ja muokkailtavuutta. ”On hyvä, että strategiaproessia ja strategian valmistelua voidaan viedä eteenpäin osin aiheen ja sen prosessille asettamien vaatimusten mukaan”, totesi yksi asiantuntijoista osuvasti.

Toinen asiantuntija puolestaan oli asiasta sitä mieltä, että ”SM:ssä tai Pohassa ei ole olemassa yhtä strategiaproessia, jota kaikkien strategioiden valmistelussa tai laadinnassa noudatettaisiin. Sellaista ei edes voi olla, koska strategiat ovat laajuudeltaan hyvin erilaisia; toiset koskevat vain ja ainoastaan poliisihallinnon toimintaa, toiset huomattavaa määrää eri ministeriöitä ja muita toimijoita. Näin ollen ei voi olla sellaista lukkoon lyötyä prosessia, jota noudatettaisiin kaikkien strategioiden kohdalla, vaan sen sijaan tapaus- ja tilannekohtaisesti sekä tarpeen mukaan täytyy strategian laadintaa miettiä.”

Strategioiden valmistelussa tehtävä tausta- ja selvitystyö

Tehtävän taustatyön osalta ei ole mitään johdonmukaista tai säännönmukaista järjestelmää, eikä myöskään sitä ole millään tavalla määritelty, millaista tausta-aineistoa (esim. tutkimuksia, selvityksiä, selontekoja, raportteja, tilastoja yms.) strategioiden valmistelussa tulisi tai pitäisi käyttää.

Kun esimerkiksi sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelua aloitettiin, oli tietty perusmateriaali ja -aineisto käsillä ja työryhmien käytössä, mikä on yleinen käytäntö, kun jotain strategiaa ryhdytään valmistelemaan. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että työryhmässä käydään systemaattisesti läpi mitä viime vuosina on aiheen tiimoilta tehty, ja millaisia selvityksiä ja muuta materiaalia asian tiimoilta löytyy, mikä on perustyötä, jolla työryhmätyöskentelylle luodaan pohjaa.

”Varsinainen selvitystyö alkaakin vasta em. pohjatyön jälkeen ja se tarkoittaa käytännössä sen selvittämistä, mistä on löydettävissä lisää tietoa, ja nimenomaan sellaista tärkeää ”kärkitietoa”, joka ei ole itsestään selvää”, huomautti yksi asiantuntijoista. Tehtävän tausta- ja selvitystyön laajuudesta päättäminen ja sen määrittelemisen, miten laajasti ja kattavasti tietoa lähdetään etsimään ja keräämään, ja mistä, on viime kädessä valmistelutyötä vetävän virkamiehen / työryhmän vetäjän vastuulla ja harkinnassa, ja myös asiaa valmisteleva asiantuntijatyöryhmä yleensä miettii, miten asian ja aineiston kanssa tulisi edetä. ”Joskus aineiston osalta mennään ihan minimillä, mikä yleensä näkyy lopputuloksessa”, totesi yksi asiantuntijoista.

Usein valmistelutyössä käytetään tausta-aineistona erilaisia tutkimuksia, selvityksiä, selontekoja, raportteja sekä erilaisia ohjaavia asiakirjoja. Toisaalta myös sitä korostettiin useamman asiantuntijan taholta, että läpi käytävää ja prosessissa hyödynnettävää taustamateriaalia ja aineistoa ei saisi olla myöskään liikaa, mutta valitettavan usein materiaalia kertyy huomattavan paljon, eikä sitä pystytä rajaamaan, kun poliisin toimintakenttä on niin valtavan laaja ja esim. EU-tason asiakirjoista lähtien pitäisi huomioida kaikki ne asiakirjat, jotka sisäiseen turvallisuuteen ja poliisitoimintaan vaikuttavat, tai joiden tulisi vaikuttaa ja ohjata poliisin toimintaa myös Suomessa (esim. EU:n sisäisen turvallisuuden asiakirjat).

Strategioiden valmistelussa katsotaan, mitä EU:n strategia-asiakirjoissa sanotaan asioista, ja EU-tason kirjaukset otetaan huomioon strategioiden valmistelussa siinä määrin, kun se katsotaan tarpeelliseksi ja asianmukaiseksi. EU:n strategiat ovat usein hyvin yleisen ja korkean tason strategia-asiakirjoja, eli mitään varsinaisia käytännön työkaluja ei EU-tasolta toiminnan ohjaukseen saa, mutta mitä EU-tason asiakirjoihin on kirjattu, voi se jo sinällään vaikuttaa esim. priorisointiin, eli siinä mielessä EU:n strategiat voivat toimia priorisoinnin välineenä. Mutta kauhean vahvasti EU:n strategiat eivät suomalaista poliisihallintoa asiantuntijoiden mukaan ohjaa, eivätkä EU:n strategiat kovin näkyvästi myöskään heijastu poliisihallinnon strategioihin.

”Ammattitaitoiseen strategianvalmisteluun kuuluu sen selvittäminen, mitä EU-tasolla on tehty, ja näin on ainakin suurelta osin toimittu, eli EU-tason strategiat ja kirjaukset pyritään käymään läpi ja huomioimaan riittävästi kansallisessa strategiatyössä, mutta välttämättä asia ei ole niin kaikkien strategioiden osalta”, kommentoi yksi asiantuntijoista. Myöskään mitään varsinaista sitovuutta EU:n strategioilla ei ole, eli jäsenmailla ei ole välitöntä velvollisuutta laatia omia strategioitaan EU:n strategioiden pohjalta tai niitä kansallisissa strategioissa yksityiskohtaisesti ja tarkasti heijastaen”, totesi yksi asiantuntijoista.

Muita tärkeitä asiakirjoja, jotka pitää lukea ja käydä huolellisesti läpi poliisin strategioita laadittaessa, ja joiden pitäisi myös näkyä strategioissa, ovat valtioneuvoston periaatepäätökset, joihin ministeriöt ovat sitoutuneet, ja joita on paljon eri ministeriöiden alaisille hallinnoille. Em. periaatepäätösten osalta on kuitenkin eräänlainen onni, että kun niitä laadittaessa ei ole juurikaan kuultu poliisiasiantuntijoita tai otettu vastaan ”syötteitä” poliisihallinnolta, ei niissä ole paljon poliisia koskevaa asiaa, pois lukien terrorismi ja kyber. Silti periaatepäätökset ovat tärkeitä selvitetessä muiden viranomaisten vastuuta ja tehtäviä esim. päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Ylipäätään vertailussa on hyvä olla asiakirjatietoa siitä, miten muualla on asioita tehty ja miten muut organisaatiot ovat toimineet, niin Suomessa kuin ulkomaillakin, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että kun jotain strategiaa lähdetään laatimaan, ei riitä, että tiedetään ja tunnetaan poliisin toimiala ja se, mitä poliisi tekee, vaan aihe täytyy tuntea myös laajemmin, mikä tarkoittaa myös muiden (turvallisuus)viranomaisten toimien, tehtävien, lakisääteisten velvollisuuksien ja vastuiden, resurssien yms. tuntemista, eli käytännössä toisten viranomaisten asiakirjojen läpi käymistä taustatyönä, tai toisten viranomaisten kuulemista ja/tai lausuntojen pyytämistä viranomaisilta. Poliisin pitää siis selvittää kokonaisvaltaisesti missä mennään, mikä on poliisin rooli, ja mitkä ovat muiden ministeriöiden vastuut ja vastuualueet, ”ettei poliisi mene sellaisille alueille tai velvoita itseään johonkin sellaiseen, mikä ei poliisille kuulu”.

Asiantuntijakuulemisten osalta yleinen mielipide oli, että strategiaa valmisteleva työryhmä kuulee asiantuntijoita tarpeen ja oman harkintansa mukaan, ja työryhmä myös harkitsee, ovatko asiantuntijoiden näkemykset sellaisia, että strategiaa viedään ko. näkemysten suuntaan. Eli kyseessä on todellakin vain asiantuntijoiden kuuleminen, mikä ei velvoita työryhmää mihinkään. Riittävän ja tarvittavan asiantuntemuksen varmistamisen lisäksi asiantuntijakuulemisten ja lausuntopyyntöjen määrä on harkittava ja mietittävä tarkkaan myös sitä silmällä pitäen, että työ saadaan kohtuullisessa / vaaditussa ajassa valmiiksi.

Eli mukaan valmistelutyöhön voidaan ottaa yksittäisiä asiantuntijoita tai asiantuntijaryhmiä tarpeen mukaan, ja jo ”valmistelutyön alkuvaiheessa mietitään, että mikä on ko. tapauksessa järkevintä ja tarpeellista”, kommentoi yksi asiantuntijoista.

Strategioiden valmistelutyö päättyy siihen, että ministeriöt tekevät lopullisen päätöksen ja hyväksyvät strategian, jonka jälkeen strategia menee valtioneuvoston käsiteltäväksi, jolloin poliittinen koneisto eli poliitikot / ministerit / puolueet tarkastelevat strategiaa siitä näkökulmasta, onko se heidän ja yhteiskunnan intressien mukainen. Lopulta strategia hyväksytään valtioneuvoston strategiana tai alastrategiana.

Strategiat paikallistason näkökulmasta – paikalliset suunnitelmat

Paikallistasolla strategioiden rakentamiseksi saadaan erilaisia syötteitä ja tavoitteita, joista erityisen merkityksellisiä ovat ylempältä esimiestasolta eli Pohalta tulevat (tavoite)kokonaisuudet. Myös poliisipäällikkö sanelee tavoitteita paikallistasolla, jolloin eri linjojen päälliköt käyvät sektorijohtajien kanssa strategisen tason keskusteluja ko. tavoitteiden toteuttamisesta.

Joka vuosi osana tulossuunnittelua (yleensä loka-marraskuussa) työ poliisilaitoksen ylimmällä johdolla on strategiapainotteista, minkä lisäksi erilaisiin työryhmiin osallistuminen saattaa olla puhdasta strategiatyötä. Eli poliisilaitoksen osallistuminen strategiatyöhön ja strategiaprosessiin tapahtuu erilaisissa vuorovaikutuksellisissa tilanteissa, joista merkittävin on poliisihallinnon johtoryhmä, joka kokoontuu yleensä kuukausittain. Kokouksissa on selvästi strateginen ote ja esim. poliisin strategiaa rakennettiin osin ko. ryhmässä.

Poliisihallinnon johtoryhmä on siis konkreettisin paikallis- ja yksikötason vaikuttamiskeino strategiatyöhön ja strategioihin ja paikallistason vaikuttaminen strategioihin ja niiden valmisteluun tapahtuu pääsääntöisesti poliisipäällikön kautta. Poliisipäälliköt pyrkivät yleensä esiintymään kollektiivisesti yhtenä tahona, koska tällöin on todennäköisempää, että heidän esityksensä, yms. menevät todennäköisemmin läpi ylempällä tasolla. Osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että myös strategioiden toteutumisen osalta tärkein rooli on em. johtoryhmällä, sillä poliisipäälliköt vastaavat siitä, että heidän alaisensa yksiköt toteuttavat strategiaa sekä valittuja toimintalinjoja ja painopisteitä kaikessa toiminnassaan, mistä syystä poliisilaitoksilla pitää olla oma strateginen suunnittelunsa siitä, mitä toimenpiteitä poliisilaitos toteuttaa osana valtakunnallista poliisitoimintaa, ja millaisia toimia se toteuttaa oman toiminta-alueensa ja -ympäristönsä erityisten vaatimusten vuoksi, ja miten.

Kyse on yhden asiantuntijan mukaan nk. paikallistason toimintaympäristöanalyysistä, koska jokaisella poliisilaitoksella tulee erikseen miettiä, tulisiko jotkin koko poliisiorganisaatiota koskevista painopisteistä ja linjavalinnoista huomioida jollain erityisellä ja paikallisella tavalla, eli tehdä eri tavalla kuin muualla, mikä vaatii keskustelua strategiasta paikallistasolla ja asioiden kirjaamista tulossopimukseen, mikä valitettavasti on vielä tekemättä esim. poliisin strategian osalta.

Tällä hetkellä tulossopimusasiakirjat ovat vielä saman kaavan mukaan kirjattuja, eivätkä paikalliset eroavaisuudet tule niissä esiin, eikä niitä huomioida, vaikka niiden tulisi näkyä vähintäänkin strategiaa jalkauttavissa paikallistason ohjausasiakirjoissa. Yksi asiantuntija huomautti, että poliisipäälliköiden vastuun ja tulosvastuun tulisi olla nykyistä suurempi, kuten joissain EU-maissa.

Paikallistason vaikuttamismahdollisuudet strategiatyössä koettiin riittäviksi, ja etenkin silloin, kun paikallistason perustelut kannanotoille ovat hyvät, saa kannanotoille asiantuntijoiden mukaan myös vastakaikua. Ja poliisilaitosten edustus esim. SM:ssä järjestetyssä sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelutilaisuudessa koettiin paikallistason näkökulmasta strategiatyöksi puhtaimmillaan ja syvimmillään, ja se nimenomaan tarkoittaa paikallistason osallistumista strategioiden valmisteluun.

5.4.3 Esimerkki: Poliisin strategian valmistelu

Koska poliisin strategia on ”tuorein” ja myös ensimmäinen poliisia yhteisesti ja yleisesti ohjaava strategia, käydään tässä luvussa läpi niitä vaiheita, joista ko. strategian valmistelu rakentui. Huomionarvoista on, että ennen poliisin strategian valmistelua poliisihallinto ei ollut tottunut koko toimintaa kattavaan strategiatyöhön ja strategioihin, vaikka strategiatyöhön oli ”otettu tuntumaa” esim. strategiapäivillä ja strategioihin suhteellisen rajattujen erillisstrategioiden kautta. Silti koko poliisitoimintaa kattavana käytännön työkaluna ko. strategiaprosessi oli henkilöstölle uusi ja outo.

”Poliisin toimintastrategiaprosessi aloitettiin strategisen ohjauksen sekä ohjausasiakirjakonaisuuden selkiyttämiseksi, ohjaahan poliisitoimintaa yli 100 erilaista ohjausasiakirjaa. Lisäksi poliisin strategian taustalla oli se tosiasia, että poliisilla ei ollut aiemmin ollut omaa strategista kokonaisnäkemyksiä eikä omaa visiota, vaan poliisin strategia oli välittynyt erilaisten ala- ja osastrategioiden myötä, mutta ei koordinoitusti eikä kattavasti”, huomautti yksi asiantuntijoista.

Em. tosiasioiden lisäksi strategiatyön lähtökohtana oli poliisin tulevaisuus muuttuvassa yhteiskunnassa, jossa resurssiniukkuus tuntuu olevan ylitsepääsemätön ongelma ja kysymys on siitä, kuinka poliisi pystyy toimimaan mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti kyeten samanaikaisesti vaikuttamaan omaan toimintaympäristöönsä mahdollisimman tehokkaasti. Strategialla oli tarkoitus ilmaista poliisin omaa näkemystä ja tahtotilaa sekä vaikuttaa mm. sidosryhmiin ja poliittisiin päättäjiin, vaikka strategian sijaan poliisitoiminnan tarpeiden ja kehityssuuntien välittäminen poliittista päätöksentekoa varten tapahtuukin pääasiassa Pohan ja SM:n poliisiosaston vuorovaikutuksen ja vuoropuhelun kautta.

Poliisitoiminnan kehittämishankkeesta poliisin strategian valmisteluun

Prosessi oli mukana olleiden asiantuntijoiden mukaan varsin pitkä, kestäen useita vuosia, sillä poliisin strategian valmistelu sai alkunsa Poliisitoiminnan Kehittämishankkeesta (PoKeHa), ei varsinaisesti sellaisesta strategiaprosesta, joka olisi tähdännyt yhden yksittäisen strategia-asiakirjan luomiseen. Eli strategian valmistelu aloitettiin käytännössä jo vuosien 2011-2012 aikana, vaikkakin sen valmistelu jäi PoKeHa-hankkeen päättymisen myötä tavallaan kesken, koska ko. hankkeen osalta julkaistiin vain PoKeHa-työryhmän loppuraportti (päivätty 20.12.2013), ei poliisin strategiaa tai muutakaan strategia-asiakirjaa.

Poliisin strategian valmistelu sai kuitenkin uuden sykäyksen, kun ex-poliisiylijohtaja Mikko Paatero esitti virkauransa lopulla vaatimuksen, että PoKeHa-hanke pitää saattaa loppuun laatimalla poliisille oma strategia, mistä syystä poliisin strategiaa ryhdyttiin työstämään Pohassa PoKeHa-hankkeen laajaa ja määrällisesti valtavaa poliisihallinnon eri tasoilta kerättyä materiaalia ja tausta-aineistoa hyväksi käyttäen varsin nopeassa aikataulussa ja varsin pienen asiantuntijatyöryhmän voimin, mistä syystä myös PoKeHa-hankkeen vaiheita on syytä tarkastella tässä yhteydessä hieman tarkemmin.

PoKeHa-hankkeen aikana Polamkissa järjestettiin muun muassa kahdet kehittämispäivät (vuonna 2012 ja 2013) joista toiset keskittyivät poliisitoiminnan tulevaisuuden ennakkointiin, ja toiset olivat puhtaasti strategiapainotteiset, mikä tarkoittaa sitä, että varsinaista poliisin strategiaa myöhemmässä vaiheessa valmistelleiden asiantuntijoiden ohella oman panoksensa poliisin strategian ensimmäisiin versioihin antoivat em. kehittämispäiville osallistuneet noin 150 poliisihallinnon edustajaa ja heistä kootut työryhmät / työpajat, joita oli lähes kaksikymmentä.

Työryhmien vetäjät olivat pääasiassa poliisin keskijohtoa, ja muilta osin tavoite oli, että kaikissa työryhmissä oli henkilöstöä kaikilta organisaation tasoilta, ja maantieteellisesti mahdollisimman kattavasti, joskin viime kädessä poliisilaitokset itse päättivät ketä ne kehittämispäiville lähettivät.

Kehittämispäivien jälkeen työryhmien näkemykset ja esitykset lähetettiin lausunnolle poliisilaitoksiin, ja poliisilaitokset itse harkitsivat sen, miten laajasti materiaalia poliisilaitoksissa käsiteltiin ja miten laajasti henkilöstö osallistettiin palautteen antamiseen. PoKeHa-hankkeen yhteydessä luotiin monipuoliset tekniset menetelmät palautteiden ja kommenttien antamiseksi, koska strategiaa valmisteltaessa koettiin erittäin tärkeäksi kuulla käytännön poliisityötä tekevien mielipiteitä ja näkemyksiä muun muassa poliisitoiminnan kehittämistarpeista.

Myös poliisihallinnon johtoryhmän kokouksiin toimitettiin toistuvasti ”materiaalia” läpi käytäväksi ja lausuttavaksi, ja materiaalista pyydettiin valitsemaan tärkeitä asioita, koska poliisin ylin johto ei ollut ko. työssä aktiivisesti mukana osoittamassa, mitä asioita tuolloin olisi tullut valita poliisitoiminnan ja tekemisen keskiöön. PoKeHa-hankkeen aikana ko. johtoryhmä toimi hankkeen ohjausryhmänä, mutta ryhmällä ei ollut juurikaan lausuttavaa työryhmien esityksiin ja luonnoksiin.

Lausuntoja pyydettiin siis erityisen paljon, ja kaikilta poliisihallinnon tasoilta siinä vaiheessa, kun työstettiin nk. ”laajaa versiota poliisin strategiasta” PoKeHa-hankkeen aikana, mitä työtä kuvattiin työmäärältään jopa ”megalomaaniseksi”, vaikka alkuperäinen tarkoitus oli hyvä.

PoKeHa-hankkeen yhteydessä nähtiin paljon vaivaa henkilöstön mukaan ottamiseen siksi, että ko. hanke oli ensimmäinen suuri strategiahanke poliisihallinnossa, miksi oli perusteltua pyrkiä ottamaan mukaan ihan koko henkilöstö, koska sen tiedettiin olevan ensiarvoisen tärkeää strategian toteutumisen kannalta. ”Henkilöstön mukaan ottaminen strategiaprosessiin ko. laajuudessa ei kuitenkaan ole läheskään kaikissa tilanteissa perusteltua ja/tai järkevää, vaan henkilöstön mukaan ottaminen tulee harkita asian, tilanteen ja tarpeen mukaan”, huomautti yksi asiantuntijoista.

Lopulta kuitenkin työ saatiin päätökseen ja PoKeHa-työryhmä laati työryhmien tuottaman aineiston pohjalta ”maailmoita syleilevän” raportin (Raportti poliisitoiminnan kehittämishankkeesta - POKEHAsta), minkä raportin pohjalta tiettyjä asioita oli tarkoitus nostaa poliisitoiminnan keskiöön ja poliisin strategian tasolle, mitä työtä tehtiin myöhemmin useammassa eri työryhmässä ja kokoonpanossa.

Varsinainen poliisin strategian valmistelutyö aloitettiin sen jälkeen kahden hengen ”työryhmällä”, jonka tehtävänä oli ”suomentaa, yksinkertaistaa, tiivistää ja purkaa” PoKeHa-hankkeen materiaali poliisin strategiaksi tarkoitetuksi ”tiivistelmäksi”, johon pyydettiin lausuntoja muun muassa poliisilaitoksilta / poliisipäälliköiltä / poliisihallinnon johtoryhmältä. Työtä tehtiin syksyyn 2013 saakka ja nk. ”poliisin strategian” ensimmäinen versio esitettiin poliisipäälliköille joulukuussa 2013, minkä lisäksi ko. versio strategiasta oli alkuvuodesta 2014 kahdella lausuntokierroksella nykyisissä poliisilaitoksissa.

Viimeinen ”rypistys” - ensimmäinen poliisin strategia julki toukokuussa 2015

Kesällä 2014 poliisin strategian valmistelun näkökulma hieman muuttui lisäsäästöjen vuoksi ja mukaan valmistelutyötä ohjaamaan tuli poliisipäälliköistä koottu ohjausryhmä. Ryhmä oli tarpeen muun muassa ylläpitämään paikallisyksiköiden ja esim. poliisipäälliköiden luottamusta poliisin strategian valmistelutyöhön, minkä lisäksi ryhmä esitti ajatuksia ja näkemyksiä valmistelutyöstä ja strategiasta, mikä aiheuttikin joitain muutoksia strategialuonnoksen päämääräjäsentelyyn ja toimenpidekokonaisuuksiin, joskin suurin osa toimenpidekirjauksista säilyi entisellään.

Ohjausryhmän / poliisihallinnon johtoryhmän linjausten ja lausuntojen pohjalta määrättiin uusi kolmen hengen työryhmä tekemään aiemmasta ”poliisin strategian luonnoksesta” oikeasti tiivis versio, mikä työ jatkui lausunto- ja hyväksymisprosessina kevääseen 2015 saakka. Loppuvaiheessa strategian valmistelun vetovastuu oli poliisiylijohtajalla ja työtä linjasi em. ohjausryhmän lisäksi myös Pohan esikunnan päällikkö, ja vaikka alkuvaiheessa poliisin ylin johto ei sitoutunut viimeisimmän työryhmän esityksiin, muuttui asetelma keväällä 2015, mikä johti siihen, että poliisin strategia julkaistiin sen jälkeen varsin nopeasti.

Em. kolmen hengen työryhmä tiivisti siis lopullisesti koko PoKeHa-hankkeen materiaalin ja sen pohjalta työstetyn ”poliisin strategialuonnoksen” sen viimeisimpään versioon, eli oikean strategia-asiakirjan muotoon, johon valikoituivat lopulta vain ne asiat, jotka ko. työryhmän mielestä kuuluivat strategia-asiakirjaan. Koska taustamateriaalia oli PoKeHa-hankkeen ajalta valtava määrä, oli tärkeä ja iso osa työryhmän työtä käydä PoKeHa-hankkeen materiaali läpi ja poimia sieltä ne keskeiset asiat, jotka yhä olivat ajankohtaisia ja kyseisen ajan yhteiskunnalliseen tilanteeseen ja poliisin toimintakenttään sopivia. Noin 45 % materiaalista osoittautui turhaksi, sillä se koski käytännön tekemisen parantamista eikä siten ollut strategian tasoista aineistoa.

PoKeHa-hankkeen materiaalin ohella työryhmä huomioi työssään luonnollisesti poliisia velvoittavat kansalliset säädökset, strategiat ja esim. valtioneuvoston periaatepäätökset, sekä esimerkiksi strategian valmistelun hetkellä voimassa olleet EU:n sisäisen turvallisuuden strategian painopisteet, joiden suuntaan strategiaa lähdettiin rakentamaan.

Strategian luonnoksesta pyydettiin lausuntoja laajasti Pohan sisältä, minkä lisäksi strategialuonnos oli useita kertoja esillä poliisihallinnon johtoryhmän kokouksissa, eli myös poliisipäälliköillä ja eri poliisiyksiköiden päälliköillä oli mahdollisuus antaa palautetta strategialuonnoksesta ja pyytää palautetta strategiasta myös poliisilaitoksilta / johtamiltaan yksiköiltä. Eli Pohan yksiköt ja poliisin eri yksiköt osallistuivat myös lopullisen poliisin strategian valmisteluun mahdollisten lausuntojensa kautta, mutta SM:n poliisiosastolla ei ollut strategian valmistelutyössä minkäänlaista roolia. Lausuntokierrosten jälkeen työryhmä työsti strategiaa eteenpäin pohtien sitä, mitä strategiaan kirjataan ja millainen lopputuloksesta halutaan, ja työryhmän lopullinen ehdotus / esitys poliisin strategiaksi meni, kuten strategialuonnokset yleensäkin, Pohan johtoryhmään tarkastettavaksi, ja koska esityksestä ei tullut kommentteja, lähti se työryhmän versiona painoon ja julkaisuun.

Aiemmin tässä tutkimuksessa esitettyä ”kissanhännänvetoa” ilmentää poliisin strategian valmistelun osalta se, että asiakirjan nimi vaihdettiin ensin strategiasta toimintalinjavalinnoiksi, siitä toimintalinjoihin, ja siitä takaisin strategiaksi, koska Pohan johtoryhmässä käytiin keskustelua siitä, voiko asiakirja olla nimeltään strategia, vai kuuluuko strategioiden teko vain SM:n toimialaan. SM:n poliisiosasto ei puolestaan osallistunut strategian valmisteluun sen vuoksi, että strategia ajateltiin siinä määrin operatiiviseksi, että sen tekemisen katsottiin ministeriössä kuuluvan Pohalle. Lopulta asiakirja nimettiin kuitenkin strategiaksi ja siitä tuli nimenomaan sellainen ylätasen asiakirja, josta tänä päivänä johdetaan kaikki poliisiorganisaation alemmantasoiset ja seikkaperäisemmät ohjausasiakirjat, mikä takaa sen, että kaikki poliisin ohjausasiakirjat ovat linjassa keskenään, ja koko poliisihallinto toimii linjassa.

Strategiaprosessin lopputulosta kehuttiin monen asiantuntijan toimesta varsin hyväksi ja onnistuneeksi ja poliisin strategiaan oltiin yleisesti ottaen varsin tyytyväisiä, vaikka esimerkiksi strategian lopullisen työstämisen osalta aikataulu nähtiin varsin tiukaksi. Eli toisaalta ajankäyttö ja aikataulu nähtiin heikkoudeksi, kun ensin käytettiin vuosia ”tuhnaamiseen”, eikä mitään konkreettista saatu aikaiseksi vuosienkaan valmistelutyöllä, ja sitten yhtäkkiä strategian valmistumiselle määrättiin hyvin kiireinen aikataulu.

Mutta toisaalta, koska strategiaa oli sen loppuvaiheessa tekemässä vain muutama henkilö, eikä esim. työryhmiä tai ulkopuolisia asiantuntijoita käytetty, saatiin työ varsin nopeasti valmiiksi, mikä nähtiin myös vahvuudeksi ja valmisteluprosessia keuhuttiin sen vuoksi onnistuneeksi.

Sen sijaan se koettiin ongelmalliseksi, että poliisin strategian valmistelun ohella tehtiin samaan aikaan toiminta- ja taloussuunnitelmaa, mistä syystä oli epäselvää tulisiko strategian vaikuttaa ko. suunnitelmaan, vai toisin päin. Lisäksi kritisoitiin ylimmän johdon tuen ja ohjauksen puuttumista, koska työryhmän piti päättää jopa linjavalinnoista, joskin poliisin ylin johto hyväksyi työryhmän valinnat jälkeinpäin.

Ministeriön tuen osalta näkemys oli, että ministeriön taholta on sittemmin saatu tukea, koska mitä poliisin strategiaan on kirjattu, on teksteinä ”vyörytetty” SM:n poliisia koskevaan toiminta- ja taloussuunnitelman osuuteen ja poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmaan, eli pyrkimykset on tuotu molempiin teksteihin ja suunnitelmat sekä tukevat toisiaan että toteuttavat ja toimeenpanevat poliisin strategiaa.

Strategian toteutumisen osalta ongelmia aiheuttaa se, että koska PoKeHa-hankkeesta ja henkilöstön osallistumisesta ko. hankkeeseen ehti kulua useita vuosia ennen kuin poliisin strategia saatiin valmiiksi, ei strategian yhteyttä PoKeHa-hankkeeseen hahmoteta eikä ymmärretä, mikä osaltaan heikentää henkilöstön sitoutumista strategiaan. Eli strategian markkinointi, täytäntöönpano ja jalkauttaminen yksikkö-/paikallistasolle ei ole mennyt parhaalla mahdollisella tavalla, koska sitä ei ymmärretä, että henkilöstöä myös poliisilaitoksilta on ollut mukana poliisin strategiaa valmistelemissa.

Ylempien organisaatiotasojen eli nk. ”päällikkötason” osalta ajatus oli puolestaan se, että poliisipäälliköt, apulaispoliisipäälliköt sekä Pohan ja eri poliisiyksiköiden johtotehtävissä toimivat tahot yksiköiden sektorijohtoon saakka sitoutetaan strategiaan jo sen valmistelun ja em. lausuntokierrosten aikana, eli em. tahoille haluttiin luoda kokemus, että hekin ovat osallistuneet strategian valmisteluun. Siitä huolimatta sitoutuminen strategiaan ei ollut kovin vahvaa.

Strategian täytäntöönpanon osalta huomionarvoista on se, että vaikka poliisin strategian julkaisusta on kulunut vasta puolitoista vuotta, eikä poliisin strategian ensimmäinenkään versio ole vielä jalkautunut ja toteutunut tarkoitetulla ja halutulla tavalla, on tuotu esiin mahdollinen tarve strategian päivittämiselle ja muuttamiselle poliisin toimintaympäristössä tapahtuneiden muutoksen vuoksi.

6 Tutkimustulokset / yhteenveto

6.1 Tutkimustulosten koonti

Edellisessä luvussa esitelty haastattelututkimuksen tulokset on tiivistetty tässä luvussa siten, että alaluvussa 6.1.1 esitetään kootusti asiantuntijoiden keskeisimmät huomiot ja arviot poliisihallinnon strategiatyön nykytilasta sekä strategiatyön vahvuuksista ja heikkouksista, ja alaluvussa 6.1.2 on kuvattu poliisihallinnolle tyypillistä strategiaprosessia, vaikka jo tutkimuksen alussa kävi ilmi, että mitään ennalta suunniteltua ja jäsenettyä prosessia ei ole olemassa ja poliisihallinnon strategiatyötä ja tyypillistä strategiaprosessia leimaa tietynlainen ainutlaatuisuus ja ainutkertaisuus, jäsentymättömyys, suunnittelemattomuus, sattumanvaraisuus sekä tapaus- ja tilannekohtaisuus.

Luvussa 6.2 verrataan tämän tutkimuksen tuloksia aikaisempiin tutkimustuloksiin, mikä oli suhteellisen haastavaa, koska suomalaisen poliisihallinnon strategiatyötä ei ole aikaisemmin kovinkaan kattavasti tutkittu, eikä suomalaisen poliisihallinnon strategiaprosessista löytynyt oikeastaan minkäänlaista tutkimus- tai vertailutietoa. Siitä huolimatta luvussa pyritään esittämään mm. päätelmät siitä, mitä koulukuntaa ja lähestymistapaa suomalaisen poliisihallinnon strategiatyö ja strategiaprosessi nykyisellään edustavat. Samassa yhteydessä, eli aikaisempaa tutkimustietoa tämän tutkimuksen tuloksiin vertailtaessa on arvioitu myös sitä, tuliko tässä tutkimuksessa esiin jotakin aikaisempaa tutkimustietoa vahvistavaa tai siitä huomattavasti poikkeavaa.

Luku 6.3 esittelee tutkimuksen rajoitukset ja sisältää ehdotukset jatkotutkimuksen aiheiksi.

6.1.1 Kokonaisarvio poliisihallinnon strategiatyön nykytilasta

Tämä luku on hyvä aloittaa asiantuntijakomentilla, joka kuvastaa erinomaisesti poliisihallinnon strategiatyön jäsentymättömyyttä ja epäjohtonmukaisuutta: ”Poliisihallinnon strategiatyössä on edetty ikään kuin väärässä järjestyksessä sikäli, että ollaan oltu liian innokkaita ja ymmärtämättömiä ja laadittu erilaisia erillisstrategioita jo ennen varsinaisen päästrategian olemassaoloa. Eli ennen kuin poliisille oli ehditty laatia yleistä ja yhteistä ylätasoa strategiaa (poliisin strategia), oli jo ehditty tehdä ja julkaista alemmantasoisia ohjausasiakirjoja strategioina”.

Onkin erittäin hyvä kysymys, miksi ensimmäinen poliisin strategia julkaistiin vasta toukokuussa 2015. Asiantuntijahaastattelujen perusteella strategiatyön ja strategiakokonaisuuden eräänlainen jäsentymättömyys liittyy ainakin osaksi asiantuntijoiden esille tuomaan keskeiseen haasteeseen ja ongelmaan - SM:n poliisiosaston ja Pohan strategiatyöhön liittyvien vastuiden, tehtävien ja roolien tietynlaiseen epäselvyyteen ja päällekkäisyyteen, mistä seuraa käytännön tasolla eräänlaista ”kissanhännänvetoa”, eikä esim. strategiatyössä ja strategioiden valmistelussa tehdä riittävän tiivistä yhteistyötä, mikä tarkoittaisi esim. kaikkien poliisihallintoa koskevien strategioiden valmistelua tiiviissä yhteistyössä tarkkaan mietityn tarve- ja kokonaisharkinnan perusteella.

Strategiatyön tulisi siis olla johdettua, suunnitelmallista ja systemaattista ministeriötasolta lähtien, ja SM:n poliisiosaston ja Pohan tiivis yhteistyö strategiatyössä onkin edellytyksenä strategiatyön kehittämiselle ja sille, että poliisihallinto menestyy ja säilyttää toimintakykyisyytensä tulevaisuudessa ja tulevissa muutoksissa. Em. tahojen tulisi käydä jatkuvasti tiivistä vuoropuhelua esimerkiksi siitä, mitä yhteiskunta tarvitsee poliisilta, mitä tukea poliisi tarvitsee esim. poliittisilta päättäjiltä ja ministeriöltä, ja alemmat organisaation tasot poliisin ylimmältä johdolta. Suurin osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että poliisihallinnon strategisen ohjauksen tulee olla yksissä käsissä niin, että yksi taho käy vuoropuhelua poliittisten päättäjien kanssa vastaten siitä, että poliisihallintoa koskevat poliittiset päätökset ovat linjassa ensinnäkin poliittisten päätösten ja linjausten kanssa, mutta myös linjassa yhteiskunnallisten vaatimusten ja olosuhteiden kanssa unohtamatta poliisihallinnon sisäistä tilannetta, kuten resursseja ja todellisia voimavaroja.

Käytännössä edellä kirjoitettu tarkoittaa sitä, että SM:n poliisiosastossa tulisi laatia sellainen yleisen tason strategia, jossa olisi määritelty poliisin tärkeimmät ja keskeisimmät painopisteet ja tavoitteet, kun taas toimenpiteiden ja keinojen määrittäminen päämäärien saavuttamiseksi / tekemisen käytännön ohjaus olisi Pohan tehtävä. SM:n poliisiosaston tulisi tukea koko poliisihallintoa sen strategiatyössä ja vahvistaa poliisitoimintaa ohjaavan strategian pohjaksi sellainen visio, joka oikeasti voisi toimia koko poliisitoiminnan ja kaiken poliisin strategisen suunnittelun kivijalkana.

Poliisin määrärahoihin liittyen SM:n tehtävä on jakaa rahaa alaiselleen hallinnolle eduskunnan päätösten mukaisesti, eli SM:n poliisiosasto jakaa rahat poliisin eri yksiköille ja poliisin eri toimintoihin tuloskeskustelujen ja tulosneuvottelujen pohjalta. Tuloskeskusteluissa SM esittää omat näkemyksensä ja vaatimuksensa poliisin painopisteistä ja neuvottelujen lopputuloksena tietyt painopisteet valikoituvat toiminnan keskiöön ja rahaa ohjautuu poliisihallinnolle ko. sopimuksen perusteella.

SM:n poliisiosaston tehtävä ei ole määritellä kuinka raha käytetään poliisihallinnon sisällä tai mitä tehtäviä henkilöstöllä teetetään päämäärien saavuttamiseksi ja miten.

Lainsäädännön uudistus- ja muutostarpeisiin liittyen Pohan tehtävänä on esittää ja ehdottaa poliisihallinnon näkökulmasta tarpeellisia lainsäädäntömuutoksia SM:n poliisiosastolle, jonka tehtävänä puolestaan on viedä esitykset ministeriöstä eduskuntaan. Esimerkiksi jos päihtyneiden kuljetusten osalta haluttaisiin, että ko. tehtävä ei kuuluisi poliisille, kuuluisi esityksen eteenpäin vieminen SM:n tehtäviin, sillä muutoksen kirjaaminen lainsäädännön tasolle vaatii eduskunnan päätöksen. SM:n poliisiosasto on siis nk. poliittisen ohjauksen väline poliisitoimintaan.

Kuten edeltä käy ilmi, oli osa asiantuntijoista sitä mieltä, että yksi poliisin strategia olisi riittävä, ja sen pitäisi tulla SM:stä toteuttaen politiikan vaatimuksia. Pohan tehtävänä olisi laatia strategian pohjalta toimenpideohjelma / -ohjelmia, millä käytännön toimenpiteillä strategiaa lähdettäisiin poliisihallinnossa toteuttamaan. Asiantuntijoista suurin osa oli lisäksi sitä mieltä, että poliisihallinnossa ei tarvita useita kapea-alaisia erillisstrategioita, poikkeuksena jotkin hyvin erityiset ja uudet poliisitoiminnan osa-alueet, kuten esim. kyber tai terrorismin torjunta.

Tulevaisuuden osalta kehitys on asiantuntijoiden mukaan menossa siihen suuntaan, että joudutaan ihan oikeasti arvioimaan, mitkä ovat poliisin ydintehtävät, joihin poliisin tulee keskittyä, ja kaiken ”ei niin pakollisen” toiminnan osalta joudutaan arvioimaan erittäin kriittisesti, onko ko. toimintoja ylipäätään mahdollista ylläpitää. Eli strategiatyön merkitys on kasvanut, ja se tulee kasvamaan entisestään tulevaisuudessa, ja poliisihallinnolta vaaditaan nykyistä rohkeampia strategisen tason valintoja ja myös sen kirjoittamista näkyväksi strategioissa, mitä poliisi ei tee.

Erityisen tärkeäksi nähtiin myös se, että jokainen organisaation edustaja ymmärtää strategiatyön sekä strategioiden merkityksen ja vaikutuksen jokapäiväiseen työhön ja työssä tehtäviin valintoihin; henkilöstön pitää ymmärtää ja tiedostaa, että tehtäviä priorisoidaan ja tiettyjä asioita tehdään siksi, että tietyt tavoitteet on harkitusti ja perustellusti valittu poliisitoiminnan keskiöön ja tekemisen painopisteiksi, mistä syystä suuri osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että myös alemman tason henkilöstö tulee ottaa mukaan strategiatyöhön, koska se lisää strategioihin liittyvää ymmärrystä, mikä puolestaan mahdollistaa strategioiden toteutumisen. Lisäksi asiantuntijat korostivat sitä, että jos henkilöstöä organisaation alimmilta tasoilta ei osallisteta strategioiden valmisteluun ja strategiatyöhön, ei strategiatyötä tekevillä ole oikeaa kuvaa siitä, mitä poliisin toimintaympäristössä tapahtuu ja miltä maailma oikeasti näyttää, ajankohtaisista ilmiöistä ja ongelmista puhumattakaan.

Samasta syystä myös analyysityöhön erikoiskoulutettua henkilöstöä kaivattiin mukaan strategiatyöhön.

Yhden asiantuntijan kiteytys strategiatyön heikkouksista on varsin hyvä, selkeä ja asiantuntijoiden näkemykset yhdistävä kuvaus siitä, millaisia haasteita poliisihallinnon strategiatyöhön liittyy:

- Muutosherkkyys on heikkoa; strategiat tulisi tarkastaa säännöllisesti ja tekemistä muuttaa voimassa olevan tilanteen ja tarpeen mukaan
- Strategiatyön ja strategiaprosessin johtaminen on huonoa; strategisen johtamisen osalta osaamisessa on puutteita poliisihallinnon ylintä johtoa myöten, mikä heijastuu koko strategiatyöhön ja näkyy siinä, ettei strategioilla saavuteta niillä toivottua ohjausvaikutusta
- Henkilöstöä ei osallisteta riittävästi eikä oikealla tavalla; kentän ääntä ei kuunnella eikä organisaation asiantuntemusta hyödynnetä tarpeeksi; hallinnon eri tasojen välinen keskustelu ja vuoropuhelu puuttuu tai on riittämätöntä
- Tiedon hyödyntäminen on heikkoa; laaja-alainen strateginen analyysi ja tietojohtoisuus ontuu, eikä myöskään tiedosteta tai mietitä sitä, mitä kaikki oikeasti tarkoittaa konkreettisina toimenpiteinä; pitäisi löytää järkevä tapa tehdä asioita

6.1.2 Poliisihallinnolle tyypillinen strategiaprosessi

Tämän tutkimuksen luvussa 4.2 esiteltiin useita erilaisia strategiaprosessimalleja ja etsittiin toimivalle strategiaprosessille tyypillisiä vaiheita ja elementtejä, kun taas luvussa 5.4 selvitettiin haastateltujen asiantuntijoiden näkemysten ja kokemusten perusteella sitä, millaisia vaiheita ja elementtejä poliisihallinnolle tyypillisessä strategiaprosessissa on ja miten onnistuneeksi ja toimivaksi haastatellut asiantuntijat arvioivat poliisihallinnolle tyypillisen strategiaprosessin.

Koska luvussa 4.2.5 esitelty Brysonin malli (Bryson 1999, 1-9) julkisen organisaation strategian laatimisesta vaikutti kaikista esitetyistä strategiaprosessimalleista käytännönläheisimmältä, johdonmukaisimmalta ja kattavimmalta, verrataan alla olevassa taulukossa kutakin Brysonin strategiaprosessimallin kahdeksaa vaihetta poliisihallinnolle tyypilliseen strategiaprosessiin ja tarkastellaan sitä, toteutuvatko vaiheet poliisihallinnon strategiaprosessissa, vai onko poliisihallinnon strategiaprosessissa mahdollisesti jotain kehitettävää Brysonin mallin perusteella.

Brysonin strategiaproessi	Poliisihallinnolle tyypillinen strategiaproessi
1. Yhteisen käsityksen muodostaminen strategisen suunnittelun tarpeista ja yhteisen ymmärryksen muodostaminen mm. organisaation strategiatyön muodoista ja tekijöistä	Poliisihallinnossa ei ole yhteistä käsitystä strategisen suunnittelun tarpeista eikä yhteistä ymmärrystä organisaation strategiatyöstä sen eri muotoineen ja tekijöineen → Strategiatyön kehittäminen tulee aloittaa yhteisen käsitteistön luomisesta sekä strategioiden tärkeyteen ja strategiatyön merkitykseen liittyvän ymmärryksen lisäämisestä organisaation kaikilla tasoilla
2. Säädöksiin ja poliittisiin vaatimuksiin perustuvien tehtävien kartoittaminen	Säädöksiin ja poliittisiin vaatimuksiin perustuvat tehtävät ovat selvät, mutta EU:n strategioiden heijastumista kansallisiin strategioihin on mahdollista tehostaa → Organisaation resurssit ja voimavarat tulee kohdentaa sen mukaan, mitkä tehtävät poliisihallinto näkee yhteiskunnan ja sen turvallisuuden kannalta tärkeimmiksi, ei poliittisten vaatimusten tai poliisihallinnon ulkopuolisten intressien perusteella
3. Organisaation mission ja arvojen luominen niin, että eri sidosryhmien intressit huomioidaan	Organisaation missio on selkeä, samoin arvot, ja niissä on huomioitu riittäväällä tavalla eri sidosryhmien intressit. Arvot ovat myös taustalla vaikuttamassa strategiaproessiin ja organisaation strategiatyöhön → Sidosryhmien intressien ohella huomiota tulisi kiinnittää enemmän organisaation omiin intresseihin, ja organisaatiolle tulisi luoda selkeä, toteutettavissa oleva ja yhteisesti hyväksytty visio sekä yhteiset tavoitteet ja päämäärät
4. Toimintaympäristön analyysi organisaation ulkoisten mahdollisuuksien ja uhkien kartoittamiseksi	Huolellista toimintaympäristön analyysia ei tehdä strategisen suunnittelun ja ohjauksen tueksi, eikä strategiaproessissa hyödynnetä analysoitua tietoa poliisin toimintaympäristöstä → Toimintaympäristön analyysiin on kehitettävä menetelmät ja sen on oltava säännönmukainen ja kiinteä osa strategiaproessia
5. Organisaation sisäinen analyysi vahvuuksien ja heikkouksien kartoittamiseksi; resurssit, prosessit, osaaminen, suoritus- ja toimintakyky yms.	Organisaation osalta vahvuus on se, että osaamista sekä suoritus- ja toimintakykyä löytyy, mutta yksi suurimmista heikkouksista on se, että esimerkiksi strategiaproessissa organisaation resursseja, prosesseja ja todellisia voimavaroja ei huomioida riittäväällä tavalla → Strategiaproessissa tulee kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että organisaation resurssit ja todelliset voimavarat näkyvät strategisissa valinnoissa ja heijastuvat strategioihin

<p>6. Strategisten ongelmien ja kysymysten kartoittaminen; mitä asioita pitää huomioida ympäristössä, mitä ilmiöitä tai haasteita on näköpiirissä, mitä organisaatio tarvitsee, mitä yhteiskunta tarvitsee jne.</p>	<p>Strategisten ongelmien kartoittamisessa poliisihallinto on yllättävän heikko, eli tietoa poliisin toimintaympäristöstä, ilmiöistä, haasteista, organisaation tarpeista yms. ei kerätä kaikkialta sieltä, mistä tietoa olisi saatavissa; strateginen analyysi ja toimintaympäristön analyysi puuttuu / on heikkoa, henkilöstöä organisaation alemmilla tasoilla ei osallisteta strategiatyöhön ja tietojohdoisuus sekä tiedon hyödyntäminen johtamisen tukena ja työkaluna ontuu</p> <p>→ Huomiota tulee kiinnittää tehokkaiden ja toimivien analyysimenetelmien ja -työkalujen kehittämiseen ja käyttöönottoon, viranomaisyhteistyön tehostamiseen ja poliisihallinnon sisäisen vuoropuhelun lisäämiseen tiedon keräämiseksi kaikilta organisaatiotasoilta muun muassa ajankohtaisten ilmiöiden, ongelmien, haasteiden ja organisaation tarpeiden kartoittamiseksi</p>
<p>7. Strategian luominen; strategia antaa vastaukset strategisiin ongelmiin ja kysymyksiin</p>	<p>Strategioita tehdään, mutta strategiatyö on varsin heikosti johdettua ja jäsentymätöntä, mikä näkyy myös strategioiden sisällössä</p> <p>→ Kaikki edellä esitetyt strategiaprosessin vaiheet tulee käydä läpi ennen strategian luomista ja erityistä huomiota tulee kiinnittää strategisiin ongelmiin ja kysymyksiin, joihin strategiaprosessissa / strategiassa tulee löytää vastaukset</p>
<p>8. Organisaation tulevaisuudenkuvan ja ”menestystarinan” luominen; miltä organisaatio näyttää, jos se onnistuu toteuttamaan strategian?</p>	<p>Poliisilla on visio, mutta sitä on kuvattu mm. liian abstraktiksi, laajaksi ja mahdottomaksi toteuttaa; kun tulevaisuudenkuvaa ei ymmärretä ja hyväksytty, on siihen mahdotonta sitoutua</p> <p>→ Organisaation tulevaisuudenkuva tulee luoda koko henkilöstön yhteistyöllä, mikä mahdollistaa strategian toteutumisen ja organisaation menestymisen. Menestystarinan tulee olla kaikkien yhteinen visio siitä, mihin suuntaan organisaatiota halutaan viedä</p>

Kuva 4. Brysonin prosessimallin vaiheiden toteutuminen poliisihallinnon strategiaprosessissa

Edellä esitetyssä taulukossa on tiivistettynä asiantuntijahaastatteluissa ilmi tulleet poliisin strategiatyön ja strategiaprosessin heikkoudet ja kehittämiskohdat, ja kuten taulukosta on nähtävissä, on kehitettävää lähes kaikissa strategiaprosessin vaiheissa ja osatekijöistä, ainakin jos nykypäivän tilannetta vertaa siihen, mitä Bryson kirjoittaa teoksessaan strategiaprosessin peruselementeistä, joista julkisen organisaation tulisi strategiaprosessinsa rakentaa.

6.2 Saavutettujen tulosten vertailu aiempiin tutkimustuloksiin

Strategisen ohjauksen kehittämistavoitteet vuonna 2000 – missä mennään nyt?

Kuten teoriaviitekehystä käsittelevässä luvussa 4 on kirjoitettu, on Virta käynyt teoksessaan ”Tavoitteena turvallisuus” läpi poliisihallinnon strategisen ohjauksen kehittämistä, ja teoksessa on esitetty tavoitteita, joita noin viisi vuotta kestäneen kehittämisjakson aikana eri hankkeissa oli asetettu liittyen strategiseen ohjaukseen ja johtamiseen. Teoksen mukaan jo vuonna 2000 strategisen ohjauksen kehittämiseen on liittynyt mm. seuraavat suositukset ja tavoitteet (Virta 2005, 21):

- Poliisin pidemmän aikavälin visio tulee vahvistaa
- Poliisin strategista ohjausta tulee vahvistaa ja selkeyttää
- Eri osa-alueiden strategiset linjaukset tulee sovittaa yhteen
- Strategia ja sen painotukset tulee tarkistaa vuosittain
- Voimavarat on liitettävä osaksi strategista ohjausta

Virran teoksen mukaan asetetut tavoitteet ovat toteutuneet niiltä osin, että a) johtaminen perustuu vahvistettuun visioon ja strategiaan, b) strategian painotukset arvioidaan vuosittain ja c) strategista ohjausta vahvistetaan ja selkeytetään, mutta koska tehtyjen asiantuntijahaastattelujen perusteella em. tavoitteiden toteutuminen käytännössä on vähintäänkin kyseenalaista, käydään Virran edellä esitetyt ”väitteet” yksitellen läpi siitä näkökulmasta, mikä poliisihallinnon tilanne on tänä päivänä.

a) Johtaminen perustuu vahvistettuun visioon ja strategiaan

Poliisin visio on toki vahvistettu, mutta useammankin asiantuntijan mukaan visio niin abstrakti ja tavoitteeltaan sellainen, ettei siihen voi sitoutua strategian tasolla, mistä syystä sitä ei kirjattu esimerkiksi poliisin strategiaan. Poliisin vahvistettu visio ”Suomi on Euroopan turvallisin maa” tai hallitusohjelman kirjaus ”Suomi on maailman turvallisin maa asua, yrittää ja tehdä työtä” ovat visioita, joiden päämäärien saavuttaminen ei ole mahdollista ilman monia muita turvallisuusalan toimijoita ja tiivistä turvallisuusviranomaisten yhteistyötä, minkä lisäksi visioiden toteutuminen on mahdoton todentaa. Em. syystä poliisin visiota ei koettu sellaiseksi onnistuneeksi visioksi ja konkreettiseksi tavoitteeksi, että se voisi olla koko strategisen ohjauksen pohja ja esimerkiksi poliisin strategian peruskivijalka.

b) Strategian painotukset arvioidaan vuosittain

Huomionarvoista on, että ennen poliisin strategian julkaisua poliisihallintoa on ohjattu usein eritasoisin ja toisistaan erillisin ohjausasiakirjoin, joista osa on asiantuntijoiden mukaan nimetty strategioiksi, vaikka asiakirjoja ei ole tarkoitettu strategioiksi, vaan puhtaasti ohjaamaan käytännön työtä, jolloin ne voisivat olla nimeltään toimenpideohjelmia tms. Näin ollen suurinta osaa asiakirjoista ei ole myöskään tarkasteltu vuosittain, ja isoa osaa ei lainkaan, kun kyse ei ole ollut hallintoa ylätasolla ohjaamaan tarkoitettua strategiasta, jonka painotuksia tulisi tarkastella määrääjoin. Poliisin strategian osalta tavoite oli, että sen sisältö tarkastetaan esim. vuosittain, mutta vielä ko. tarkistuksia ei ole senkään osalta tehty

c) Strategista ohjausta vahvistetaan ja selkeytetään

Kyseisen tavoitteen osalta työ on asiantuntijahaastattelujen perusteella vielä pahasti kesken, ja esim. SM:n poliisiosaston ja Pohan rooleissa on yhä käytännön tasolla epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä, eikä em. tahojen tehtäviä ja rooleja strategiatyössä ole käytännön tasolla selkiytetty. SM:n puolelta strategista ohjausta ei ole asiantuntijoiden mukaan vahvistettu, eikä sitä ole SM:ssä nähty edes tarpeelliseksi. Valmisteilla oleva sisäisen turvallisuuden strategia tuo asiaan muutosta, kun sen kautta SM oletettavasti vahvistaa ohjausotettaan poliisihallinnosta

Kahden muun vuonna 2000 esitetyn suosituksen ja tavoitteen osalta on todettava, että voimavarojen liittämässä osaksi strategista ohjausta on huomattavasti parannettavaa ja myös eri osa-alueiden strategisten linjausten yhteensovittamisessa ja strategioiden keskinäisessä linjakkuudessa on kehitettävää, jotta ”strategiaviidakosta eli jäsentymättömästä strategiakokonaisuudesta” päästään tilanteeseen, jossa strategiatyöhön ja strategia-asiakirjoihin liittyvää käsitteistöä käytetään yhdenmukaisesti ja johdonmukaisesti, ja poliisihallinnon toimintaa ohjaavat strategiat muodostavat selkeän, hallittavan, loogisen, systemaattisen, johdonmukaisen ja linjakkaan kokonaisuuden.

Visionäärinen koulukunta vs. evolutionäärinen koulukunta vs. muut koulukunnat

Virta on teoksessaan ”Tavoitteena turvallisuus” todennut suomalaisen poliisihallinnon strategiatyön edustavan visionääristä koulukuntaa ja strategiatyön määrittävän poliisihallinnossa lähinnä visionääriseksi prosessiksi (Virta 2005, 14). Em. määrittely perustuu Mintzbergin ym. jaotteluun strategisen johtamisen koulukunnista, jotka on esitelty yksityiskohtaisesti luvussa 4.1.4.

Visionäärinen koulukunta korostaa organisaation johtajan asemaa ja visionäärisyyttä sekä strategian muodostamista visionäärisenä prosessina; strategia perustuu johtajan visioon organisaation tulevaisuuden tilasta ja siitä, mitä pitää tehdä. Koulukunta korostaa johtajan aseman lisäksi tämän viisautta ja kokemusta, mutta visionäärisyys johtaa usein siihen, että strategiaprosessi jää vähälle huomiolle tai sitä ei huomioida lainkaan (Mintzberg ym. 1998, 124-125). Pikkusaaren mukaan organisaation tehtävänä on mukautua strategiaan ja toteuttaa johtajan visio (Pikkusaari 2010).

Kun yllä kirjoitettua pohtii poliisihallinnon näkökulmasta, on lopputulema se, ettei se kuvaa osuvasti poliisihallinnon nykypäivän strategiatyötä, koska laadittiin poliisihallintoa ohjaava strategia sitten ministeriössä tai Pohassa, ei strategia, eikä myöskään poliisin visio, nykypäivänä henkilöidy organisaation johtajaan ja tämän henkilökohtaiseen visioon siitä, millainen on poliisin tulevaisuus organisaationa. Strategiatyö ja strategioiden valmisteluprosessi voi saada alkusysäyksensä esim. poliisiylijohtajan tai SM:n poliisiosaston aloitteesta tai ”vaatimuksesta”, mutta strategian laadinta tapahtuu asiantuntija-/työryhmämenettelynä ja sekä strategiaprosessi että strategia muotoutuvat vahvasti sen mukaan, ketä strategian valmistelutyöhön osallistuu.

Wasastjerna puolestaan esitti haastattelussaan näkemyksen, että poliisihallinnon strategiatyö on perinteisesti edustanut evolutionääristä koulukuntaa, sillä poliisissa on yritetty katsoa mitä toimintaympäristössä on tapahtunut ja sitten on yritetty sopeutua toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Eli poliisin strateginen ajattelu on ollut ”taaksepäin katsovaa” ja evolutionääristä, ja Howardin, Whittingtonin ym. oppien mukaisten evolutionääristen strategioiden mukaan on hyvin pitkälti menty, eli ollaan sopeuduttu turvallisuustilanteen muutoksiin. Em. evolutionäärinen näkemys pohjautuu siis Howardin ym. (2006) jaotteluun strategisen johtamisen perspektiiveistä ja organisaation päätöksentekotavoista, mikä heijastuu myös organisaation strategiaprosessiin.

Evolutionäärisen perspektiivin mukaan organisaation päätöksenteko on ennalta suunnittelematonta, ”harkitsematonta” ja sattumanvaraista, ja päätökset toisistaan irrallisia. Päätöksiä tehdään nopeasti silloin, kun jokin tilanne ja tarve päätöksenteolle on käsillä. Toisinaan päätöksiä perustellaan jälkikäteen strategisina valintoina, eli strategia muodostuu jo tehtyjen päätösten mukaiseksi, eikä päinvastoin. (Howard ym. 2006, 191) Edellä kirjoitetun perusteella evolutionäärinen perspektiivi tuntuu kuvastavan varsin hyvin myös tämän päivän poliisihallinnon päätöksentekotapaa ja strategiatyötä, eli Howardin ym. strategisen johtamisen perspektiiveihin liittyvä jaottelu tarjoaa ainakin yhden poliisihallinnon strategiatyötä hyvin kuvaavan näkökulman.

Mutta entä muut Mintzbergin ym. koulukunnat; kuvaako niistä joku koulukunta poliisihallinnon nykypäivän strategiatyötä, kun visionääriseen koulukunnan oppien osalta todettiin edellä, että ko. koulukunta ei kuvaa sitä tapaa, jolla poliisihallinnossa strategiatyötä nykyään tehdään.

Lopputulema asiantuntijahaastattelujen perusteella on, että Mintzbergin ym. strategisen johtamisen koulukuntajaottelun perusteella poliisihallinnon nykypäivän strategiatyö on sekoitus politikoinnin ja toimintaympäristön koulukuntaa, painottuen enemmän jälkimmäiseen koulukuntaan. Vaikka koulukunnat on esitelty yksityiskohtaisesti jo luvussa 4.1.4, on alla em. kahden koulukunnan keskeisin sanoma vielä tiivistysti ja kiteytetysti ikään kuin perusteluksi koulukuntavallinnalle.

Politikoinnin koulukunta korostaa politikoinnin ja vallankäytön merkitystä, eli koulukunnan mukaan organisaatiolähtöiset ja jopa yksilölliset intressit vaikuttavat strategiakeskusteluun ja strategia muodostuu eräänlaisen neuvotteluprosessin tuloksena (Mintzberg ym. 1998, 234-235). Ja koska pyrkimyksenä on neuvotella haluttu strateginen lopputulos poliittisen vaikutusvallan menetelmin, ottaa koulukunta strategisointiin mukaan ko. vuorovaikutusprosessin eri osapuolet, eikä vastuu strategian muodostamisesta ole organisaation ylimmällä johdolla, vaan päätökset ja ratkaisut ovat kompromisseja ja neuvottelun tulosta.

Aitkosken mukaan organisaatiossa on erilaisia intressejä ja näkemyksiä esim. linjauksista ja resursseista, ja strategisella toiminnalla tavoitellaan usein omaa etua (Aitkoski 2007, 14), minkä lisäksi politikoinnista voi olla hyötyä strategisten tavoitteiden saavuttamisessa ja esim. välttämättömien muutosten läpiviemisessä (Pikkusaari 2010).

Toimintaympäristön koulukunta puolestaan nostaa ympäristön strategian muodostamisen keskiöön; se on tekijä, jonka ympärille strategia rakennetaan ja joka vie organisaation toimintaa ja strategisointia tiettyyn suuntaan, sillä organisaation toiminta on reagoimista toimintaympäristön muutoksiin ja tapahtumiin. Strategian muodostaminen ja muodostuminen on reaktiivinen prosessi, jossa organisaatio vastaa ympäristön olosuhteisiin ja vaatimuksiin, ja strategia muodostuu sellaiseksi, millaiseksi ympäristö sen muokkaa. Pykäläisen mukaan ympäristö sanelee strategian ja ympäristön muuttuessa strategia on sopeutumista, ja Pikkusaaren mukaan organisaatio on passiivinen, lähinnä ympäristömuutoksiin reagoiva taho, jolloin strategian luomisesta tulee lähinnä ympäristön muutosten heijastamista (Pikkusaari 2010).

Muut tutkimustulokset

Luvussa 2.5 esiteltiin myös Erkki Hämäläisen tutkimus (Polamkin tutkimuksia, 35/2009), jossa tarkasteltiin muun muassa EU:n poliisiyhteistyötä koskevien säännösten täytäntöönpanon näkymistä lainvalvontaviranomaisten käytännön operatiivisessa toiminnassa ja toimintatavoissa. Hämäläinen totesi tutkimuksessaan, että ”muodollinen täytäntöönpano on säädösten tasolla toteutettu Suomessa hyvin, mutta poliisitoiminnan ohjauksen näkökulmasta ja käytännön tasolla vajavaisesti”, mihin havaintoon voi tämän tutkimuksen perusteella yhtyä, eli tilanne ei ole muuttunut.

Kuten lähes kaikki asiantuntijat totesivat, tulee lainsäätäjää velvoittavien asetusten ja direktiivien ohella erinäiset EU:n strategiat ja muut ohjausasiakirjat huomioida strategiatyössä ja kansallisten strategioiden valmistelussa, vaikka toisaalta asiantuntijat korostivat myös sitä, että EU:n säännösten ja strategioiden ohjausvaikutus ja heijastuminen poliisitoiminnan käytännön ohjaukseen on heikkoa tai jopa olematonta siitä huolimatta, että EU-strategiat ja niiden painotukset huomioidaan jo nyt riittävällä tavalla strategioiden valmistelussa, ja että EU-strategioiden keskeiset ja tärkeät painotukset ja painopisteet heijastuvat kansallisten strategioiden kirjauksiin.

Viimeinen viittaus aikaisempiin tutkimustuloksiin koskee Virran teosta ”Tavoitteena turvallisuus”, jossa Virta kirjoittaa, että ”kehittämishankkeiden yhtenä lähtökohtana toiminut poliisihallinnon strategisen ohjauksen ja arvioinnin kehittämistyöryhmä suositti jo v. 1999, että SM:n poliisiosaston tulisi ottaa vahvempi ote poliisin strategisessa ohjauksessa” (Virta 2005, 10). Tehtyjen asiantuntijahaastattelujen perusteella tässä kohtaa voi kysyä, että miksi käytäntö ei osoita ainakaan kovin vahvaa myönteistä muutosta, vaikka aikaa muutoksen tekemiselle ja strategisen ohjauksen kehittämiseksi on ollut kohta parikymmentä vuotta.

Ja ihmetystä lisää se, että vaikka toisaalta SM:n näkökulmasta strategisen ohjauksen säädöksiin perustuvat vastuut on hoidettu eikä poliisihallinnon yksityiskohtaisempaa ja ”tiukempaa” strategista ohjausta ole nähty ministeriön taholta tarpeelliseksi, nähtiin valmistelussa oleva sisäisen turvallisuuden strategia kuitenkin parannuksena nykyiseen tilanteeseen ja sen todettiin myös vahvistavan ministeriön strategisen ohjauksen otetta. Eli ehkä peräänkuulutettu muutos on nyt vihdoinkin edessä ja valmisteilla oleva sisäisen turvallisuuden strategia muuttaa poliisihallinnon strategiatyökokonaisuutta kokonaisuudessaan selkiyttäen strategiakokonaisuuden lisäksi myös ministeriön ja Pohan tehtäviä ja rooleja strategiatyössä.

6.3 Tutkimuksen rajoitukset ja ehdotuksia jatkotutkimuksen aiheiksi

6.3.1 Tutkimuksen rajoitusten läpikäynti

Haastattelututkimuksen haaste - ”oikeiden” asiantuntijoiden löytäminen

Ensimmäinen haaste oli sellaisten asiantuntijoiden löytäminen haastateltaviksi, joilla oikeasti oli aiheesta riittävän laaja, kattava ja syvä tietämys, eli jotka ovat viime vuosina osallistuneet poliisihallinnon strategiatyöhön jossain sellaisessa keskeisessä roolissa, että heillä oli strategioihin liittyvien näkemysten lisäksi oikeasti kyky arvioida poliisihallinnon strategiatyön nykytilaa ja kuvata poliisihallinnolle tyypillistä strategiaprozessia ominaispiirteineen ja erilaisine vaiheineen.

Kokemuksen lisäksi oli tärkeää, että haastateltavia asiantuntijoita oli tarpeeksi, jotta strategiatyöstä ja strategiaprozessista vahvuksineen ja heikkouksineen oli saatavissa mahdollisimman laaja ja realistinen kuva yhdistelemällä haastateltujen asiantuntijoiden erilaiset subjektiiviset näkemykset, kokemukset ja ajatukset laajemmaksi kokonaisuudeksi. Tähän asiaan liittyen eräänlaiseksi onneksi suomalaisessa poliisihallinnossa strategiatyöhön osallistuvat henkilöt ovat usein samoja ja aiheeseen liittyen ”piirit” ovat suhteellisen pienet, mistä syystä noin kymmenen lähivuotina poliisihallinnon strategiatyöhön osallistuneen asiantuntijan joukko hahmottui suhteellisen helposti. Tutkimuksen kannalta eräänlainen rajoite ja ongelma oli se, että kaikilla heillä, joita olisin halunnut tutkimukseen haastatella, ei ollut haastatteluun aikaa, vaikka ilmoitin olevani erittäin joustava haastattelun aikataulun osalta, ja että haastattelu veisi haastateltavan aikaa vain noin tunnin.

Esimerkiksi poliisiylijohtajan ja SM:n poliisiosaston osastopäällikön näkemyksistä ajattelin olevan suurta hyötyä tutkimukselle ja sitä kautta koko poliisihallinnolle, mutta ko. haastattelut eivät valitettavasti onnistuneet. Ko. johtavien virkamiesten näkemykset ja arviot poliisihallinnon strategiatyön nykytilasta, em. tahojen vastuista, tehtävistä ja rooleista strategiatyössä sekä poliisihallinnon strategiatyön kehittämisen tarpeista olisivat olleet arvokkaita muun muassa siksi, että kuten teoriaviitekehityksessä on korostettu, on organisaation ylimmän johdon sitoutuminen ja tuki onnistuneen strategiatyön perusedellytys ja lähtökohta, mistä syystä olisi ollut mielenkiintoista tietää millaiseksi em. johtavat virkamiehet näkevät poliisihallinnon ylimmän johdon sitoutumisen ja tuen, ja miten he itse täyttävät ko. tärkeän vastuun omassa tehtävässään ja työssään.

Lisäksi em. virkamiesten näkemykset olisivat saattaneet auttaa ymmärtämään mm. SM:n poliisiosaston ja Pohan strategiatyön vastuisiin, tehtäviin ja rooleihin liittyviä epäselvyyksiä ja päällekkäisyyksiä, mutta nyt ylimmän johdon sitoutumista ja näkemyksiä strategiatyön haasteista ja ongelmakohdista jouduttiin arvioimaan muiden strategiatyöhön osallistuneiden asiantuntijoiden näkemysten ja kokemusten pohjalta.

Huomionarvoista on lisäksi, että kaksi asiantuntijaa, joilla kerrottiin olevan aivan viime vuosilta kokemusta poliisihallinnon strategiatyöstä, ja joita siitä syystä ehdotettiin ja suositeltiin haastateltaviksi toisten asiantuntijoiden toimesta, ehti jäädä eläkkeelle ennen haastattelupyyntöä, mutta molemmat suostuivat haastateltavaksi siitä huolimatta, mikä oli tämän tutkimuksen kannalta onni, sillä molemmilla oli tutkimuksen kannalta arvokasta tietoa poliisihallinnon strategiatyöstä.

Haastatteluihin liittyvät käytännön haasteet

Kaikki haastattelut eivät toteutuneet käytännössä aivan ennalta suunnitellulla ja toivotulla tavalla, sillä muutama haastattelu peruuntui viime hetkellä ja haastatteluja jouduttiin siirtämään toiseen ajankohtaan, minkä lisäksi muutama haastattelu päättyi ennen aikojaan haastateltavan muiden kiireiden ja työtehtävien vuoksi, vaikka haastattelu oli sovittu ennalta ja minulle oli ilmoitettu, että siihen on varattu riittävästi aikaa.

Toisaalta on ymmärrettävää, että priorisointeja täytyy tehdä nopeallakin aikataululla, koska kaikilla poliisihallinnossa ja myös ministeriössä on kädet täynnä töitä, kiire on jatkuvasti läsnä ja työpaine on kova, minkä lisäksi myös ennalta-arvaamattomia ja hyvinkin kiireellisiä tehtäviä ja yllättäviä menoja voi tulla eteen kenelle tahansa, ja milloin tahansa, mutta kun haastateltaville oli etukäteen ilmoitettu haastattelun vievän noin 1-1,5 tuntia ja haastattelujen vuoksi piti matkustaa toiselle paikkakunnalle, olisi voinut kuvitella, että kyseisen ajan olisi halutessaan voinut rauhoittaa vain ja ainoastaan ko. haastattelulle. Mutta kaikissa tapauksissa näin ei ollut ja muutamia haastatteluja varjosti kiire ja aiottua / sovittua tiukempi aikataulu niin, että asiat piti käydä läpi suhteellisen pintapuolisesti siirtymällä nopeasti kysymyksestä toiseen, koska aikaa oli rajallisesti, kun yhtäkkiä kesken haastattelun ilmeni muita menoja, jotka tärkeydessään menivät haastattelun edelle.

Myös se, ettei matkapuhelinta ollut mahdollista laittaa ”äännettömälle”, tai ettei siihen voinut olla vastaamatta, aiheutti joihinkin haastatteluihin valitettavaa katkonaisuutta ja rikkonaisuutta.

Em. tilanteissa, joissa haastattelut päättyivät ennen aikojaan, eli joissa aikataulu ei mahdollistanut kaikkien teemojen ja kysymysten kattavaa läpikäymistä, pyysin haastateltavilta suostumuksen saada lähettää loput kysymättä jääneet kysymykset haastateltaville sähköpostitse, mihin haastateltavat kaikissa tapauksissa suostuivat. Lähetinkin keskeytyneiden haastattelujen osalta jäljelle jääneet kysymykset haastateltaville sähköpostitse pyytäen loput vastaukset haastateltavilta kirjallisessa muodossa, mikä menettely ei valitettavasti toiminut, sillä lähetettyihin kysymyksiin ei vastattu, mistä syystä joidenkin asiantuntijoiden osalta kannanottoja ei ollut käytettävissä kaikista kysymyksistä ja teemoista. Aikataulun osalta suunnitellusti toteutuneissa haastatteluissa haastatteluista ”sai irti” sen mitä pitikin, ja kaikki teemat ja kysymykset ehdittiin käymään läpi.

Haasteet tutkimuksen työstämiseen ja kirjoittamiseen liittyen

Yksi haaste tutkimuksen tuloksia kirjoittaessa oli johtopäätösten tekeminen ja kokoaminen asiantuntijahaastattelujen pohjalta, koska on selvää, että kun haastattelee useita henkilöitä hallinnon eri tasoilta ja eri organisaatioista, ovat myös kokemukset ja näkemykset asioista erilaisia. Eli kun tässäkin tutkimuksessa pääpaino on ihmisten subjektiivisissa näkemyksissä ja henkilökohtaisissa kokemuksissa, oli tutkimuksellinen haaste koota ja rakentaa erilaisista kokemuksista ja näkemyksistä kattava ja realistinen kokonaiskuva strategiatyön nykytilasta vahvuuksineen ja heikkouksineen, samoin kuin muodostaa todenmukainen ja oikeanlainen kuva poliisihallinnon strategiaprosessista sille tyypillisine ominaisuuksineen ja vaiheineen. Asiantuntijoiden näkemysten ja arvioiden kokoaminen ja analysoiminen onnistui kuitenkin varsin hyvin siitäkin edellä kerrotusta rajoitteesta huolimatta, että kaikkia haastateltavaksi aiottuja tahoja ei saatu haastateltua, eivätkä kaikki haastattelutilanteet toteutuneet ennalta toivotulla tavalla.

Oma ongelmansa oli suomalaisen poliisihallinnon strategiatyöhön ja strategiaprosessiin liittyvän vertailu- ja tutkimustiedon puuttuminen, eli strategiaprosessin eräänlainen määrittelemättömyys. Aiemman tutkimustiedon puuttuminen oli haaste sekä asiantuntijahaastattelujen suunnittelulle – eli haastatteluteemojen ja -kysymysten laadinnalle - että strategiatyön arvioinnille ja strategiaprosessin kuvaukselle, koska aiempaa tutkimustietoa ei ollut olemassa, eikä näin ollen myöskään minkäänlaista aikaisempaa kokemustietoa, johon poliisihallinnon nykypäivän strategiatyötä ja -prosessia olisi voinut verrata. Vertailu- ja tutkimustiedon puuttuminen oli siis haaste koko aiheen käsittelylle, sillä tutkimustulokset, johtopäätökset ja prosessikuvaus piti tässä tapauksessa tehdä eräänlaisten tapauskohtaisten ja ainutkertaisten strategiaprosessien perusteella, mikä tarkoitti mm. yhteisten nimittäjien löytämistä irrallisten, erillisten ja ainutlaatuisten strategiaprosessien välille.

6.3.2 Ehdotukset aiheen tutkimuksen jatkamisesta

Jos tämän tutkimuksen aihe oli haastava ja esimerkiksi poliisihallinnolle tyypillisen strategiaproessin kuvaaminen hankalaa, koska mitään virallista ja systemaattisesti noudatettavaa strategiaproessia ei ole olemassa, nousi tutkimuksen edetessä esiin runsaasti erilaisia jatkotutkimuksen aiheita, ja jatkotutkimusaiheiden ehdottaminen osoittautui itse asiassa yhdeksi tämän tutkimuksen helpoimmista tehtävistä. Yksi syy siihen on varmasti se, että strategiatyö on erittäin laaja aihekokonaisuus, mikä pitää sisällään useita erilaisia ja toisistaan erillisiä strategiatyön osa-alueita, mistä syystä myös tutkittavaa riittää monesta eri osa-alueesta oman tutkimuksensa verran. Lisäksi poliisihallinnon strategiatyö ja etenkin strategiaproessi on vielä varsin tutkimaton aihe, mistä syystä erilaisia tutkimusnäkökulmia ja lähestymistapoja aiheeseen on helppo löytää.

Esimerkiksi tämän tutkimuksen ulkopuolelle rajattu poliisihallintoa ohjaavien strategioiden sisällönanalyysi ja strategioiden linjakkuuden tutkiminen olisi erinomainen tutkimusaihe etenkin sen jälkeen, kun sisäisen turvallisuuden strategia joskus valmistuu. Sen jälkeen olisi hyvä käydä läpi kaikki poliisihallintoa ohjaavat strategiat ja selkiyttää strategiakokonaisuus EU-tason strategioista lähtien. Strategioiden osalta voisi tutkia mm. sitä, ovatko ne ylipäättään ajankohtaisia ja tarpeellisia poliisitoiminnan ohjauksessa, ja ovatko ne linjassa ja johdettavissa ylempistä ohjausasiakirjoista. Strategia-analyysin ja em. tarkistusten avulla poliisia ohjaava strategiakokonaisuudesta saisi hallittavan, johdonmukaisen ja linjakkaan. Linjakkuuden osalta tutkittavaa riittäisi EU-tason ohjausasiakirjoista paikallistason täytäntöönpano- ja toimintasuunnitelmiin, eli sen selvittämisessä riittäisi työsarkaa, ovatko strategiat ja muut ohjausasiakirjat linjassa läpi koko ohjausasiakirjaston.

Strategioiden toteutumisessa, täytäntöönpanossa ja jalkauttamisessa / jalkautumisessa olisi myös paljon tutkittavaa. Aihetta voisi lähestyä eri organisaatiotasojen näkökulmasta eli esim. siitä perspektiivistä, mikä on eri organisaatiotasojen rooli strategioiden toteuttamisessa. Tai aiheen osalta voisi tutkia esim. sitä, millä tavalla strategioiden jalkauttamisesta ja jalkautumisesta on huolehdittu, mitä suunnitelmia strategioiden täytäntöönpanon osalta on olemassa ja mitkä ovat strategioiden toteutumisen haasteet ja esteet. Paikallistason näkökulmasta voisi tutkia myös sitä, millä tavoin paikallistaso toimeenpanee ylempiä ohjausasiakirjoja, ja millaisia erilaisia suunnitelmia yms. paikallistasolla on strategioiden jalkautumisen ja toteutumisen varmistamiseksi. Myös strategioiden toimeenpanoprosessien kuvaaminen voisi olla mielenkiintoinen aihe, ja myös kyseistä aihetta voisi lähestyä eri organisaatiotasojen näkökulmasta.

Strategioiden toteutukseen liittyvä laaja ja tärkeä aihe on myös strategioiden toteutumisen seuranta ja siihen liittyvä mittaaminen ja arviointi, mikä tällä hetkellä on poliisihallinnossa alkutekijöissään. Keskeistä olisi löytää oikeat laadulliset mittarit kuvaamaan strategioiden toteutumista ja strategisten päämäärien saavuttamista, minkä jälkeen strategioiden toteutumista voisi tutkia ja seurata isommassa kuvassa ja pidemmällä aikavälillä. Mutta jo sen tutkimisessa, millä tavoin poliisihallinnon strategioiden toteutumista olisi järkevää ja tarpeellista seurata, ja minkälaiset mittarit oikeasti kuvaisivat strategioiden toteutumista, strategisten päämäärien saavuttamista ja esimerkiksi strategioiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta, olisi varsin suuri ja haastava työ.

Myös seurannan toteuttamiseen liittyviä vastuita voisi tutkia, eli sitä, kuka vastaa seurannasta, millä organisaatiotasolla ja miten, minkä lisäksi seurannan vaikuttavuus organisaatiossa olisi mielenkiintoinen tutkimusaihe. Yksi mielenkiintoinen kysymys on lisäksi se, miten strategioilla onnistutaan ohjaamaan poliisin yksiköjä ja käytännön poliisitoimintaa, mikä osaltaan liittyy strategioiden täytäntöönpanon ja toteutuksen seurantaan.

Seurantaan ja strategioiden vaikuttavuuden arviointiin liittyy osaltaan myös analyysitoimintojen ja -menetelmien tutkiminen, koska myös se on laaja strategiatyöhön liittyvä kokonaisuus, ja sen tulisi olla strategioiden valmistelun kivijalka, ja kaiken strategisen suunnittelun perusta. Em. syystä olisi hyödyllistä tutkia esim. hyvien käytäntöjen ja kokemusten kautta erilaisia vaihtoehtoisia analyysityökaluja ja analyysimenetelmiä, joita esim. muut (turvallisuus)viranomaiset käyttävät, ja etsiä menetelmistä ne, joita voisi soveltaa myös poliisihallinnon strategiatyössä. Strategisen analyysin työkaluja ja -menetelmiä tulisi etsiä sekä organisaation ulkoisen ympäristön tutkimiseen että organisaation sisäiseen tarkasteluun, jotta tulevaisuudessa poliisin strategiat olisi mahdollista rakentaa yksityiskohtaisesti tutkitun ja analysoidun tutkimustiedon pohjalta, sekä perustuen realistiseen ja ajantasaiseen kuvaan esimerkiksi poliisiorganisaation tilasta ja voimavaroista.

Viimeinen ehdotus jatkotutkimuksen aiheeksi on strateginen viestintä, millä tässä yhteydessä tarkoitetaan organisaation sisäistä ja ulkoista viestintää strategian toteuttamiseksi. Strateginen viestintä poliisihallinnon sisällä tarkoittaa muun muassa strategioista viestimistä, tietämyksen ja ymmärryksen lisäämistä strategioista ja strategiatyöstä yleisesti, sekä henkilöstön motivoimista strategian toteuttamiseen, missä tämän tutkimuksen perusteella on paljon parannettavaa. Em. syystä myös strategisen viestinnän tutkiminen olisi mielenkiintoinen, ja poliisihallinnon näkökulmasta varmasti myös hyödyllinen aihe.

7 Johtopäätökset

Suomalaisen poliisihallinnon strategiatyö on heikosti suunniteltua, heikosti johdettua ja jäsentymätöntä. Strategiaprosessi on suunnittelematon ja tapauskohtaisesti rakentuva ainutkertainen prosessi, ja strategiat muodostavat hallitsemattoman, osin epäjohdonmukaisen ja pirstaleisen kokonaisuuden. Siinä haasteita, joissa riittää kehitettävää, minkä lisäksi keskeinen esiin tullut haaste on SM:n poliisiosaston ja Pohan roolien tietynlainen päällekkäisyys ja epäselvyys.

Asiantuntijahaastatteluihin korostui se, että strategiatyön ja -prosessin pitäisi edetä niin, että ensin ylin taho (SM:n poliisiosasto) eräänlaisena poliittisena päättäjänä ja elimenä tekisi strategisen tason linjavalinnat eli määrittäisi poliisin ydintehtävät ja poliisitoiminnan prioriteetit, minkä jälkeen Poha poliisihallinnon ylimpänä johtona päättäisi ja linjaisi ne keinot ja menetelmät, joilla strategian tavoitteita ja päämääriä ryhdyttäisiin toteuttamaan. Haastattelujen perusteella SM:n tulisi tehdä ja ”ajaa poliittisella tasolla läpi” nykyistä huomattavasti rohkeampia valintoja sen suhteen, mihin toimintoihin poliisi yhä niukkenevat resurssit kohdennetaan ja mitä toimintoja ja tehtäviä jätetään resurssien ja voimavarojen puuttuessa osin tai kokonaan tekemättä. Poliittisen päätöksenteon tueksi tarvitaan kattavaa strategista analyysiä, jotta päätökset ja valinnat pohjautuvat realistiseen ja kokonaiskuvaan ympäröivästä maailmasta ja poliisin toimintaympäristöstä kehityssuuntineen.

SM:n poliisiosaston ja Pohan on tiivistettävä yhteistyötä ja käytännön tasolla on sovittava se, mikä on kummankin tahon rooli ja tehtävät tulevaisuuden strategiatyössä. Vastuille on tehtävä selvät erot ja rajat päällekkäisyyksien välttämiseksi, sillä niin kauan kun vastuut ja käytännön tehtävät ovat epäselvät, voi strategiatyö jäädä nk. puolitiehen tai pahimmillaan osa strategiatyöhön liittyvistä tärkeistä tehtävistä kokonaan tekemättä, kun toisaalta ei haluta tehdä jotain, mikä kuuluu ehkä jollekin toiselle, tai sitten ei osata tehdä jotain, kun sitä ei ole selvästi sanottu ja sovittu tehtäväksi.

Erillisstrategioiden osalta varsin yleinen näkemys oli, että yleisen strategian pohjalta pitäisi laatia toiminta- yms. suunnitelmia, ei kapea-alaisia erillisstrategioita; em. suunnitelmat olisivat toimeenpano-ohjelman kaltaisia ja auttaisivat toteuttamaan ja jalkauttamaan strategiaa. Poliisihallinnon strategiaviidakko tulee myös käydä kriittisesti läpi ja strategiakokonaisuudesta tulee karsia pois kaikki sellaiset ohjausasiakirjat, joilla ei ole strategista tehtävää, tai jotka eivät ole enää ajankohtaisia, ja myös se on vastuutettava, kuka jatkossa pitää huolen siitä, millaiset asiakirjat nimetään strategioiksi, ja miten strategia-asiakirjakokonaisuus pidetään jatkossa hallinnassa.

Edellä kuvattuun työhön on määriteltävä myös keinot, ja myös olemassa olevat strategiat tulee tarkistaa siitä näkökulmasta, ovatko strategiat kaikkien ajan tasalla vai tulisiko strategioita päivittää joiltain osin, ja ovatko strategiat linjassa keskenään, ja linjassa ylempien strategia-asiakirjojen kanssa. Poliisihallinnon strategiakokonaisuudessa ei tule hyväksyä linjattomuutta tai epä johdonmukaisuutta, kuten ei strategiatyössä milloin osin, mistä syystä strategiatyö tulee kytkeä osaksi kaikkea päätöksentekoa hallinnon kaikilla tasoilla.

Strategiatyön kehittämiseksi olisi suotavaa, että strategiatyölle ja strategiaprosessille olisi olemassa edes jonkinlainen vakiintunut ja yhteisesti hyväksytty ja hyväksi todettu prosessimalli kriittisine ja pakollisine työvaiheineen ja elementteineen, mitä tällä hetkellä ei ole. Lisäksi korostettiin strategisen ajattelun ja strategisen johtamisen taitojen kehittämistä ja strategiatyöhön liittyvän osaamisen lisäämistä poliisihallinnossa, etenkin organisaation ylemmillä tasoilla, minkä lisäksi riittävä ja oikeanlainen asiantuntijuus tulee varmistaa strategiaprosessissa niin, että myös strategista ymmärrystä ja strategista osaamista on riittävästi. Asiantuntijuuden varmistaminen tarkoittaa myös toimintaympäristöanalyysin vastuuttamista jollekin taholle, ja toimintaympäristöä tulee analysoida nimenomaan strategisiin tarpeisiin ja strategista päätöksentekoa varten.

Asiantuntijahaastatteluihin nousivat esiin myös strategisen viestinnän heikkous ja strategioiden täytäntöönpanotoimien puutteellisuus, mikä myös näkyy siinä, että strategioita ei ymmärretä, niiden arvoa ei mielletä, eikä strategioiden jalkauttamiseen ja täytäntöönpanoon panosteta tällä hetkellä juuri lainkaan, mikä on asiantuntijoiden mukaan strategiatyön suurin ongelma ja haaste. Strategioiden jalkauttamisessa tulee hyödyntää tehokasta strategioista tiedottamista, strategista viestintää ja strategioihin liittyvää koulutusta, minkä lisäksi strategiatyön käsitteistö on selkeytettävä ja yhdenmukaistettava, sillä strategiakäsitteistön käyttäminen oikein ja yhteneväisesti lisää strategista ymmärrystä ja sitä kautta sitoutumista strategioihin ja niiden toteuttamiseen.

Ja loppuun on huomautettava, että vaikka edellä on lueteltu paljon asioita, joita poliisihallinnossa tulisi tehdä strategiatyökokonaisuuden kehittämiseksi, ei kehittämistyö tule onnistumaan, eikä myönteistä muutosta saada aikaiseksi, jos suhtautuminen strategiatyöhön ja strategioihin ei muutu koko poliisihallinnossa SM:n poliisiosasto mukaan lukien nykyistä myönteisemmäksi, mistä syystä kaikkien poliisihallinnossa työskentelevien olisi hyvä miettiä ja lähestyä tätä(kin) aihetta seuraavan Anne Lukkarilan erittäin osuvan ”muistutuksen” ja ”mietelauseen” kautta:

”Mikään ei ole vakavaa, ei edes strategiatyö” (Lukkarila 2015, 72)

8 LIITTEET

Liite 1 Asiantuntijahaastattelujen teemat ja kysymykset

**Liite 2 Tärkeimmät poliisihallintoa ohjaavat strategiat
luettelona**

9 LÄHTEET

Painetut lähteet

Aaltonen, Petri & Hämäläinen, Virpi & Ikävalko, Heini & Mantere, Saku & Teikari, Veikko (2003) Organisaation strategian toteuttaminen – suunnitelmista käytäntöön. Edita Publishing Oy. Helsinki: Edita Prima Oy

Ahlstrand, Bruce & Lampel, Joseph & Mintzberg, Henry (1998) Strategy Safari – The complete guide through the wilds of strategic management. Edinburgh / London: Pearson Education Limited

Aitkoski, Eero (2007) Tasapainotettu mittaristo kunnanvaltuuston strategisen johtamisen välineenä. Kunnallispolitiikan Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto (Luettavissa 16.10.2016: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/77948/gradu01804.pdf?sequence=1>)

Aunola, Manu & Näsi, Juha (2002) Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö. Metalliteollisuuden Keskusliitto / Metalliteollisuuden Kustannus Oy. Tampere: Tammerpaino Oy. MET-julkaisuja 12/2002

Bryson, John M. (1999) Strategic Management in Public and voluntary services: A reader - The best of long range planning. Oxford, United Kingdom: Pergamon / Elsevier Science Ltd. Printed in the Netherlands

Bryson, John M. (2011) Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations – A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. San Fransisco, California: Jossey-Bass A Wiley Imprint. Printed in USA by HB Printing

Chainey, Spencer & Chapman, John (2013) A problem-oriented approach to the production of strategic intelligence assessments. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 36:3, s. 474-490

Coleman, Terry G. (2008) Managing strategic knowledge in policing: Do police leaders have sufficient knowledge about organisational performance to make informed strategic decisions? Police Practice and Research 9:4, s. 307-322

David, Fred R. (2013) Strategic Management - Concepts and Cases – A competitive Advantage Approach. Essex, England: Pearson Education Limited. Printed in USA by Courier Kendallville

De Wit, Bob & Meyer, Ron (2004) Strategy – Process, Content, Context – An International Perspective. Published by Thomson Learning. Printed in Italy by G. Canale & C.

Eriksson, Päivi (1999) Mitä strategia on? - ja onko vastauksella mitään merkitystä? Hallinnon tutkimus – Administrative studies. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy. Hallinnon Tutkimuksen Seura ry:n julkaisuja 18:4

Erillisten valtioneuvostotasoisten strategioiden määrän vähentäminen. Valtioneuvoston kanslian päätös VNK/480/49/2015, 18.12.2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia

Erillisten valtioneuvostotasoisten strategioiden määrän vähentäminen. Valtioneuvoston kanslian muistio VNK/480/49/2015, 18.12.2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia

Executing Strategy (2009) Executing Solutions to Everyday Challenges. Pocket mentor series. Boston, USA: Harvard Business School Publishing / Harvard Business Press. Printed in the USA

Freedman, Mike & Tregoe, Benjamin B. (2003) Strategisen johtamisen taito. Alkuperäinen teos: The Art and Discipline of Strategic Leadership. Rastor-yhtiöt. Helsinki: Mynäprint Oy

Gottschalk, Petter (2008) Organizational structure as predictor of intelligence strategy implementation in policing. International journal of law, crime and justice 36:3, s. 184 -195

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2000) Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino

Howard, Thomas & Pettigrew, Andrew & Whittington, Richard (2006) Handbook of Strategy & Management. Sage Publications Ltd. Printed in Wiltshire, Great Britain by The Crommwell Press Ltd

Hämäläinen, Erkki (2009) Eurooppalaistuva lainvalvonta: Euroopan Unionin järjestäytyneen rikollisuuden torjuntapolitiikan toteutuminen Suomessa. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 35/2009

Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva EU:n toimintapoliittinen sykli (2014) Euroopan unionin julkaisutoimisto. ISBN 978-92-824-4612-6. Bryssel, Belgia

(Luettavissa 12.11.2016: <http://www.consilium.europa.eu/fi/documents-publications/publications/2015/eu-policy-cycle-tackle-organized-crime/>)

- Kaikkonen, Viljo (1994) Ihminen, strategia-ajattelu ja laskentatoimi. Väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto
- Kamensky, Mika (2015) Menestyksen timantti – strategia, johtaminen, osaaminen, vuorovaikutus. Helsinki, Talentum Media Oy. Liettua: Balto Print
- Kamensky, M. & Kivilahti, T. & Kosonen, P. & Laamanen, T. & Laine, K. & Lindell, M. (2005) Strategisen johtamisen käsitteet -englanniksi ja suomeksi. WSOYpro Oy / Sanoma Pro Oy. Juva: WS Bookwell Oy
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2009) Strategiaverkko. Talentum. Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy
- Karami, Azhdar (2007) Strategy Formulation in Entrepreneurial Firms. Hampshire, England: Ashgate Publishing Limited. Printed in Wiltshire Great Britain by Anthony Rowe Ltd
- Karlöf, Bengt (2004) Strategian rakentaminen – sisältö ja välineet. Ruotsinkielinen alkuteos: Strategins processer och verktyg, suomentanut Maarit Tillman. Edita Publishing Oy. Helsinki: Edita Prima Oy
- Karlöf, Bengt & Lövingsson, Fredrik H. (2004) Johtamisen näkökulmat – peruskäsitteitä ja -malleja. Ruotsinkielinen alkuteos: Management – begrepp och modeller, suomentanut Maarit Tillman. Edita Publishing Oy. Helsinki: Edita Prima Oy
- Kenny, John (2006) Strategy and the learning organization: a maturity model for the formation of strategy. The Learning Organization 13:4, s. 353 - 368
- Knights, David & Morgan, Glenn (1991) Corporate strategy, Organizations and Subjectivity: A Critique. Organization Studies 12:2, s. 251-273
- Lee, Chang-Bae & Lee, Chang-Hun (2011) Factors affecting strategy commitment to community-oriented policing (COP) among South Korean police officers. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 34:4, s. 713-734
- Lehtimäki, Hanna (1999) Strategia-asiantuntijuus kaupunkien johtamisessa – avauksia vastakkainasettelun purkamiseksi. Hallinnon tutkimus – Administrative studies. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy. Hallinnon Tutkimuksen Seura ry:n julkaisuja 18:4
- Lindroos, Jan-Erik & Lohivesi, Kari (2004) Onnistu strategiassa. WSOYpro Oy. Juva: WS Bookwell Oy

Lombardo, Robert M. & Olson, David & Staton, Monte (2010) The Chicago Alternative Policing Strategy: A reassessment of the CAPS program. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 33:4, s. 586-606

Loo, Robert (2002) The Delphi method: A powerful tool for strategic management. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 25:4, s. 762-769

Lukkarila, Anne (2015) *Strategia suomeksi – Tärppejä ja työkaluja – Käsikirja strategian maailmaan*. Rovaniemi: Pohjolan Paino Oy

Montgomery, Cynthia A. (2012) *Strategisti – Ole johtaja, jota yrityksesi tarvitsee*. Alkuperäinen teos: *The strategist – Be the leader your business needs*. Kauppakamari. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy

Nokelainen, Tomi (toim.) (2011) *Neljä strategisen johtamisen teoreettista perspektiiviä*. Teknis-taloudellisen tiedekunnan opetusmoniste - Teoriakäsikirja kurssille *Strategia-ajattelun teoria ja käytäntö*. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusta suuntaavat strategiat ja ohjelmat - EU-tason ja kansallisen tason strategiat (päivitetty 24.11.2014). Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu

(Luettavissa 27.10.2016:

http://www.polamk.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polamkwwwstructure/25566_Tutkimusta_strategioita_ohjelmia_241114.pdf?7417385fef8cd288)

Poliisin tulevaisuus – tulevaisuuden poliisi (2013) Raportti poliisitoiminnan kehittämishankkeesta POKEHAsta. Helsinki: Poliisihallitus. Poliisihallituksen julkaisusarja 3/2013

(Luettavissa 1.11.2016: http://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/julkaisut/prime101/prime106_fi.aspx?docID=25669)

Puusniekka, Anna & Saaranen-Kauppinen, Anita (2006) *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Verkkojulkaisu. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto

(Luettavissa 12.10.2016: http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3.html,

http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3_2.html,

http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3_3.html,

http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L7_3_4.html)

Päätös poliisin strategiasta ja sen täytäntöönpanosta. Päätös ID-1556238717, 2020/2012/1892, 21.5.2015. Helsinki: Poliisihallitus

Ratkaisujen Suomi (2015) Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.
Valtioneuvoston kanslia. Edita Prima. Hallituksen julkaisusarja 10/2015

Silius, Kirsi 2008 Teemoittelu ja tyypittely. Verkkojulkaisu. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto
(Luettavissa 12.10.2016: http://matriisi.ee.tut.fi/hmopetus/hmjatko-opintosemma/2008/Silius_teemoittelu-tyypittely_141108.pdf)

Suominen, Heikki (1999) Lapset ja nuoret kuntastrategia-asiakirjoissa, Hallinnon tutkimus – Administrative studies. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy. Hallinnon Tutkimuksen Seura ry:n julkaisuja 18:4

Tervonen, Hannu (2003) Strategian arkkitehtuuri – organisaatioiden menestysmallin rakennusohjeita. Hazy Chain Ltd Oy. Helsinki: Multiprint Oy

Tuomi, Lauri & Sumkin, Tuula (2009) Strategia arjessa – oivalluksia organisaation uudistajille. WSOYpro Oy. Porvoo: WS Bookwell Oy

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Lönnberg Print & Promo. Sisäministeriön julkaisu 08/2016, 19.5.2016 (Luettavissa 27.9.2016: http://www.intermin.fi/download/67644_julkaisu_082016.pdf?b06b2f9eb280d388)

Valtionhallinnon ja poliisin erillisstrategiat ja toimintaohjelmat - kansallinen taso (päivitetty 24.2.2015).
Helsinki: Poliisihallitus

Virta, Sirpa (2005) Tavoitteena turvallisuus – Poliisin strategisen johtamisen haasteita. Tampereen yliopisto / Johtamistieteiden laitos / Turvallisuushallinto. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy / Juvenes Print

Wasastjerna, Jyrki (2000) Kohti hallittua kansainvälistä yhteistoimintaa - Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kansallisen tason strateginen suunnittelu ja yhteensovittaminen vuosituuhannen vaihteessa. Pro gradu -tutkielma (A 17/2000). Tampereen yliopisto / Hallintotieteen laitos / Turvallisuushallinto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy / Juvenes Print

Whittington, Richard (1993) What is Strategy and does it matter? Routledge / London, Great Britain

Witzel, Morgen (2004) Management – the Basics. Routledge / London, Great Britain. Printed in Great Britain by MPG Books Ltd

Digitaaliset lähteet

EU:n sisäisen turvallisuuden strategian vaikutus kansallisiin sisäisen turvallisuuden painopisteisiin

Saatavissa: https://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/euroopan_sisaisen_turvallisuuden_strategia_vaikuttaa_kansallisiin_sisaisen_turvallisuuden_painopisteisiin_55451 (12.11.2016)

EU:n sisäisen turvallisuuden strategia (Lähde: Sisäministeriö)

Saatavissa: http://www.intermin.fi/fi/euasiat/eu_n_sisaisen_turvallisuuden_strategia (18.9.2016)

Kvalitatiivisen datatiedoston käsittely; litterointi

Saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/tiedonhallinta/osa6.html> (12.9.2016)

Laki poliisin hallinnosta (Lähde: Finlex)

Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920110> (4.3.2016)

Poliisihallituksen tehtävät (Lähde: Poliisi)

Saatavissa: <http://www.poliisi.fi/poliisihallitus> (6.3.2016)

Poliisin organisaatio (Lähde: Poliisi)

Saatavissa: https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/organisaatio (6.3.2016)

Poliisin strategia (Poliisihallituksen julkaisu toukokuulta 2015)

Saatavissa:

https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/30185_PO_L_strategia_esite_210x280_FI_LR.pdf?78d3fd5fd261d288 (5.3.2016)

Poliisitoiminnan ohjaus ja seuranta (Lähde: Poliisi)

Saatavissa: https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/poliisitoiminnan_ohjaus_ja_seuranta (6.3.2016)

Sisäisen turvallisuuden selonteko (Lähde: Sisäministeriö)

Saatavissa: <https://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/selonteko> (12.11.2016)

https://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/poliisitoimi/1/0/selonteko_hallitus_vastaa_uusiin_uhkiin_vahvistamalla_viranomaisten_toimintakykya_67625 (12.11.2016)

Sisäisen turvallisuuden strategian valmistelu (Lähde: Sisäministeriö)

Saatavissa: http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/sisaisen_turvallisuuden_strategia (27.10.2016)

http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/sisaisen_turvallisuuden_strategian_valmistelu_alkaa_69634 (27.10.2016)

http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/sisaisen_turvallisuuden_strategiavalmistelun_alueelliset_t_yopajat_kayntiin_70091 (27.10.2016)

Strategia on ihmisen käyttäytymisen ymmärtämistä ja kykyä olla ketterä! - Mintzbergin koulukunnat;

Markku Pykäläisen internet-blogi

Saatavissa: <http://www.markkupykalainen.com/index.php/ihminen/106-strategia?showall=&start=1>

(27.9.2016)

Strategisen johtamisen kymmenen koulukuntaa; Antti Pikkusaari 18.12.2010

Saatavissa: <http://aedon.fi/2010/12/strategy-safari/> (27.9.2016)

Valtioneuvoston tiedote päätöksestä vähentää voimassa olevien erillisstrategioiden määrää

Saatavissa: http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-karsii-strategiaviidakkoa-60-strategian-linjaukset-eivat-voimassa-1-1-2016-alkaen?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616

(23.10.2016)

Painamattomat lähteet – asiantuntijahaastattelut

- SM:n poliisiosaston suunnitteluosaston päällikön poliisijohtaja Sanna Heikinheimon haastattelu SM:ssä 8.3.2016
- SM:n poliisiosaston kehittämissuunnittelun päällikön Tarja Mankkisen haastattelu SM:ssä 16.11.2015
- SM:n poliisiosaston kansainvälisten asioiden yksikön entisen päällikön Erkki Hämäläisen kirjalliset vastaukset haastattelukysymyksiin 30.3.2016 (Hämäläinen jäi eläkkeelle keväällä 2016)
- Pohan esikunnan päällikön poliisijohtaja Tomi Vuoren haastattelu Pohassa 15.2.2015
- Pohan resurssiyksikön päällikön poliisijohtaja Jyrki Wasastjernan haastattelu Pohassa 4.4.2016
- Poliisiylitarkastaja Jorma Laitisen (Poliisihallitus / esikunta ja johdon tuki) haastattelu Pohassa 1.12.2015
- Poliisitarkastaja Niina Koiviston (Poliisihallitus / esikunta ja johdon tuki) kirjalliset vastaukset haastattelukysymyksiin 13.1.2016
- Erikoistutkija (Polamkin tutkimus- ja kehittämisosasto) Kari Laitisen haastattelu Polamkissa 27.11.2015
- Pohjois-Savon poliisilaitoksen entisen poliisipäällikön Kari Heimosen kirjalliset vastaukset haastattelukysymyksiin 4.7.2016 (Heimonen jäi eläkkeelle keväällä 2016)
- Hämeen poliisilaitoksen poliisipalvelulinjan johtajan apulaispoliisipäällikkö Tero Seppäsen haastattelu Hämeen poliisilaitoksella / Lahden pääpoliisiasemalla 3.11.2015

Liite 1 Asiantuntijahaastattelujen teemat ja haastattelukysymykset

Strategiatyö ja strategiaprosessi

- ”Strategiatyö poliisihallinnossa” - Millaisia ajatuksia aihe herättää?
- Miten kuvaillet lyhyesti suomalaisen poliisihallinnon strategiatyötä ja sen nykytilaa?
- Oletko itse osallistunut esim. viimeisen viiden vuoden aikana poliisin strategiatyöhön, ja jos olet, missä roolissa, ja miten kuvaillet tehtävääsi ja rooliasi strategiatyössä ja -prosessissa?
- Millainen on strategiatyön tyypillinen prosessi? Mistä tarve strategialle tyypillisesti tulee eli miten prosessi käynnistyy? Prosessin vetovastuu ja johtajuus, osallistujat/asiantuntijuus, työtavat, taustatyö, aikataulu yms.?
- Millaista taustatyötä strategioiden valmistelussa tehdään ja millaista tausta-aineistoa (esim. raportteja, tutkimuksia, kansallisia ja kv. selvityksiä yms.) käytetään? Tehtävän taustatyön laatu ja riittävyys?
- Mikä on SM:n poliisiosaston vastuu ja rooli strategiatyössä säädösten perusteella / käytännössä?
- Mikä on Pohan vastuu ja rooli strategiatyössä säädösten perusteella / käytännössä?

Strategiatyön asiantuntijuus ja strategiatyön vahvuudet ja heikkoudet

- Strategiatyön asiantuntijuus; osallistujat hallinnon sisältä / hallinnon ulkopuolelta
- Mitä mieltä olet siitä asiantuntijuudesta, jota strategiatyössä ja strategioiden laadinnassa hyödynnetään hallinnon sisältä / ulkopuolelta; onko asiantuntijuus oikeanlaista ja riittävää?
- Onko strategioiden valmistelu ja laadinta nykyisellään järjestetty oikealla tavalla?
- Millaisia vahvuuksia strategiatyössä nykyisellään on (eli mitä asioita pitää vahvistaa)?
- Millaisia heikkouksia, haasteita ja ongelmia strategiatyössä on (eli mitä asioita tulisi kehittää)?
- Mitkä olisivat konkreettisia keinoja strategiatyön/-prosessin kehittämiseksi ja parantamiseksi?

EU:n ohjaavuus

- Mitkä EU:n strategiat ohjaavat suomalaista poliisitoimintaa / vaikuttavat kansallisiin strategioihin ja millä tavoin se näkyy poliisihallinnon strategiatyössä?
- Miten sidottu suomalainen poliisihallinto on EU:n strategioihin? Miten vahva EU:n ohjausvaikutus on?
- Millä tavoin EU-tason strategiat käytännössä istutetaan poliisihallinnon strategioihin?

Strategiat

- Mitkä ovat keskeisimmät poliisihallinnon toimintaa ohjaavat strategiat (EU-taso ja kansallinen taso)
- Onko strategiatyö ja strategioiden sisältö linjakasta lähtien EU-tason ohjauksesta ja ylimmän tason kansallisista strategioista?
- Huomioidaanko strategioissa riittävästi esimerkiksi poliisiorganisaation tarpeet, osaaminen ja nykyresurssit? Entä yhteiskunnalliset tarpeet, muutokset ja vaatimukset?
- Millaisia vahvuuksia poliisitoimintaa ohjaavissa nykystrategioissa on?
- Entä millaisia heikkouksia strategioissa on? Huonoa, ongelmallista, haastavaa?
- Millä tavoin poliisihallinnon strategioiden rakennetta tai sisältöä tulisi kehittää?

Liite 2 Tärkeimmät poliisihallinnon toimintaa ohjaavat strategiat

Euroopan unionin strategioita ja ohjelmia

- Lissabonin sopimus
- Tukholman ohjelma
- EU:n sisäisen turvallisuuden strategia (EU Internal Security Strategy 2015-2020)
- Euroopan turvallisuusagenda (The European Agenda on Security 2015)
- EU:n toimintapoliittinen sykli (EU Policy Cycle 2014-2017)
- EU:n huumausainestrategia
- EU:n kyberturvallisuusstrategia
- EU:n terrorismin vastainen strategia

Kansallisen tason yleisiä strategioita ja ohjelmia

- PM Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma – Ratkaisujen Suomi
- Sisäisen turvallisuuden selonteko (julkaistu 19.5.2016 → sisäisen turvallisuuden strategian valmistelu aloitettu elokuussa 2016)
- Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (PLM, 2010)
- Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta (VNK, 2012)
- Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (VNK, 2012 → uusi ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko ja puolustuselonteko 2016 / 2017)

Kansallisia erillisstrategioita ja ohjelmia

- Kansallinen strategia yritystoiminnan turvallisuuden parantamiseksi (SM, 2012)
- Suomen kyberturvallisuusstrategia (PLM, 2013)
- Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi terrorismintorjunnan strategiaksi 2014-2017 (SM, 2014)
- Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia (SM, 2013)
- Suomen toimintalinja kansainvälisessä huumausainetorjunnassa (STM, 2010)

- Valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta (VNK, 2012)
- Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia (SM, 2014)

Sisäministeriön hallinnonalan strategioita ja ohjelmia

- SM:n konsernistrategia
- SM:n hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2015–2018 sekä tulossuunnitelma 2016
- SM:n lainsäädäntösuunnitelma 2014-2018
- SM:n ja Poliisihallituksen välinen tulossopimus (2016)
- Poliisihallituksen tulostavoiteasiakirjat (2016)
- Poliisihallituksen ja poliisilaitosten väliset tulossopimukset (2016)

Poliisihallinnon strategioita ja ohjelmia:

- Poliisin strategia (Poliisihallitus, julkaistu toukokuussa 2015)
- Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2017-2020 ja tulossuunnitelma 2016 (Poliisihallitus)
- Poliisin hallintorakennemuutos (Pora III)
- Poliisi 2020 -raportti (päivitetty 2011)
- Poliisin ennalta estävän toiminnan strategia vuosille 2014-2018 (SM, 2014)
- Prümin sopimus Euroopan unionin poliisiyhteistyöstä
- Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategian poliisin toimintalinjat ja niiden täytäntöönpano
- Poliisin tietohallintostrategia 2015-2017
- Poliisin viestintästrategia
- Poliisin kyberstrategia
- Poliisin organisaatioturvallisuusstrategia