

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamistieteiden laitos

MONIKULTTUURISUUS:
MAHDOLLISUUS VAI ONGELMA POLIISIHALLINNOSSA?

Hallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2011
Ohjaaja: Risto Harisalo

Inga-Britt Helkamaa

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamistieteiden laitos, hallintotiede
Tekijä:	HELKAMAA, INGA-BRITT
Tutkielman nimi:	Monikulttuurisuus: Mahdollisuus vai ongelma poliisihallinnossa?
Pro gradu -tutkielma:	93 sivua, 24 liitesivua
Aika:	Maaliskuu 2011
Avainsanat:	Organisaatio, johtaminen, monikulttuurisuus, kulttuuri, strategia, laillisuusvalvonta, henkilöstöhallinto, osaaminen, laatu

Tutkielman päätehtävänä on selvittää monikulttuurisuuden mahdollisuuksia ja ongelmia poliisiorganisaation tulevassa kehityksessä. Työssä pyritään selvittämään miten päällystö kokee monikulttuurisista kompetensseista mahdollisesti aiheutuvat muutokset sekä niiden vaikutukset johtamiseen. Samalla pyritään tarkastelemaan johtamistaidollisia toimintoja monikulttuurisen aspektin kautta.

Teoreettisessa viitekehyksessä monikulttuurisuutta käsitellään neljän käsitteen suhteen, jotka ovat organisaatio, johtaminen, monikulttuurisuus sekä niiden vaikutusten määrittely. Näiden käsitteiden avulla tarkastellaan tärkeimpiä tutkimuksia, jotka liittyvät aiheeseen. Työn päätehtävänä on selvittää monikulttuurisuuden vaikutuksia julkishallinnon organisaation johtamiseen sekä vaikutusten ilmentymistä poliisin näkökulmasta käsin. Pelkkä paneutuminen monikulttuurisuuden eri ilmentymismuotoihin ei riitä. Täten työn viitekehysenä on selvittää monikulttuurisuuden ulottuvuuksien ilmentymistä johtamiseen. Työn teoreettisessa viitekehyksessä läpikäydään tämän tutkimuksen kannalta oleelliset kehityssuunnat sekä tarkastellaan monikulttuurisuuden kompetenssit johtamisen ja sen eri tyyleihin julkishallinnon erityispiirteet huomioiden.

Tutkimuksen empiirinen osuus on toteutettu keräämällä kvantitatiivinen aineistoa sähköisellä kyselylomakkeella 10 poliisilaitoksen päällystöön kuulualta henkilöstöltä 19.4–14.5.2010 välisenä aikana. Tutkimukseen osallistuneet poliisilaitokset olivat Helsinki, Etelä-Karjala, Lappi, Oulu, Pirkanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Päijät-Häme ja Satakunta. Tutkimuksen kohdejoukoksi valikoitiin operatiivinen johto, keskijohto sen mukaan, koska työssä haluttiin tutkia mahdollisimman laaja-alaisesti monikulttuurisuuden mahdollisuuksia ja siinä mahdollisesti ilmeneviä ongelmia poliisiorganisaation tulevassa kehityksessä.

Tutkimustulos jäi alhaiseksi, vain 30 % tietämille mikä osaltaan ilmensi tutkittavan aiheen haasteellisuutta sen kontekstissa. Tutkimuskysymyksiä kritisoiitiin myös hieman asenteellisiksi. Saatujen vastausten perusteella oli luettavissa, ettei monikulttuurisuutta ja/tai sen eri ilmentymismuotoja pidetä luontevana osana poliisin päivittäistoimintojen johtamista. Sen ei myöskään katsottu tuovan huomattavaa lisäarvoa henkilöstösuunnitteluun. Monikulttuurisuuden koettiin kuitenkin vaikuttavan myönteisesti osaamisen kehittämiseen ja näiltä osin olevan hyödynnettävissä palveluita kehitettäessä, lähinnä kuitenkin lupa- ja asiakaspalveluihin liittyvissä asioissa.

Monikulttuurisuus on tulevaisuudessa tärkeä elementti poliisiorganisaation henkilöstösuunnittelussa sekä poliisiorganisaation toimintatavoitteita toteutettaessa. Monikulttuurisuus ja sen tärkeys nyky-yhteiskunnassa, myös julkishallinnossa, peilautuu päällystön viitoittamana henkilöstön asenteisiin resurssien tuloksellisessa johtamisessa. Avoimuus, verkostoituminen, yhteistyö ja tieto vahvistavat modernin organisaation rakentumista arviointien ja raportoinnin pohjalta.

Sisällysluettelo

I JOHDANTO.....	6
II TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT	8
1 TUTKIMUKSEN PÄÄTEHTÄVÄN ASETTAMINEN	8
2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET	10
3 TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMA	13
III TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	15
1 PÄÄKÄSITTEET JA NIIDEN VÄLISET SUHTEET	15
2 ORGANISAATIO	15
2.1 Organisaation rakenne.....	18
2.2 Organisaation strategiavaihtoehdot	20
2.3 Organisaatiokulttuuri.....	22
3 JOHTAMINEN.....	24
3.1 Strateginen johtaminen ja tulosohjaus.....	29
3.2 Laillisuusvalvonnan johtaminen	33
3.3 Henkilöstöjohtaminen ja – suunnittelu.....	34
3.4 Osaamisen johtaminen	37
3.5 Laadun johtaminen.....	39
3.6 Monikulttuurinen johtaminen	41
4 MONIKULTTUURISUUS	43
4.1 Hofsteden kulttuuriulottuvuudet.....	45
4.2 Trompenaarsin kulttuuriulottuvuudet	48
5 VAIKUTUSTEN MÄÄRITTELY	49
IV TUTKIMUSKOHTTEEN ESITTELY	58
V TUTKIMUSAINIESTON KERUU JA KÄSITTELY.....	61
1 AINEISTON KERUU JA OTANNAN SUORITTAMINEN	61
2 KYSELYLOMAKKEEN RAKENNE JA AINEISTON KÄSITTELY	65
3 AINEISTON ANALYSOINTI	67
VI TUTKIMUKSEN ANALYYTTINEN OSUUS	71
1 MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMINEN TYÖYHTEISÖN KEHITTÄMISESSÄ	71
2 MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMINEN HENKILÖSTÖJOHTAMISESSA JA	73
-SUUNNITTELUSSA	73
3 MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMINEN TULOSJOHTAMISESSA	76

4 MONIKULTTUURISUUDEN VAIKUTUS TYÖYHTEISÖN KEHITTÄMISEEN	78
5 MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMINEN LAILLISUUSVALVONNASSA	80
6 MONIKULTTUURISUUDEN VAIKUTUS OSAAMISEN KEHITTÄMISEEN	82
7 MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMISEN VAIKUTUS LAADUN JOHTAMISESSA	84
VII JOHTOPÄÄTÖKSET	86
LÄHTEET	90
MUUT LÄHTEET	93
LIITTEET	94
LIITE 1. SAATEKIRJE	94
LIITE 2. KYSELYLOMAKE	95
LIITE 3. FÖLJEBREV	103
LIITE 4. UNDERSÖKNINGSFRÅGOR	104
LIITE 5. SUORAT JAKAUMAT.....	112
LIITE 6. SUMMAMUUTTUJEN TARKASTELUT.....	117

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvat:

- Kuvio 1. Mintzbergin organisaatiomalli s.13
- Kuvio 2. Tutkimuksen pääkäsitteet s.15
- Kuvio 3. Kulttuurin sipulikuvio s.47
- Kuvio 4. Poliisin organisaatiokaavio vuoden 2010 alusta lähtien s.58
- Kuvio 5. Helsingin poliisin organisaatiokaavio 1.1.2011 s.59
- Kuvio 6. Prosentuaaliset vastausjakaumat s.71
- Kuvio 7. Prosentuaaliset vastausjakaumat s.74
- Kuvio 8. Prosentuaaliset vastausjakaumat s.76
- Kuvio 9. Prosentuaaliset vastausjakaumat s.78
- Kuvio 10. Prosentuaaliset vastausjakaumat s.80
- Kuvio 11. Prosentuaaliset vastausjakaumat s.82
- Kuvio 12. Prosentuaaliset vastausjakaumat s.84

Taulukot:

- Taulukko 1. Taustamuuttujien jakaumat. s.68
- Taulukko 2. Taustamuuttujien korrelaatiot. s.69
- Taulukko 3. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ”Voin hyödyntää monikulttuurisuutta yksikköni työnjaossa”. s.72
- Taulukko 4. Jakaumat kysymyksestä ”Voin hyödyntää monikulttuurisuutta osana johtamisen kehittämistä” sen mukaan kuinka monta vuotta on toiminut nykyisessä tehtävässä. s.73
- Taulukko 5. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ”Esimiehenä katson, että monikulttuurisuus on vaikuttanut yksiköiden väliseen yhteistyöhön voimauttavasti”. s.75
- Taulukko 6. Virka-asemakohtaiset jakaumat kysymyksestä ”Monikulttuurisuus pakottaa minut esimiehenä tukemaan ja kannustamaan alaisiani aiempaa enemmän”. s.75
- Taulukko 7. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ”Monikulttuurisuus vaatii uusia taitoja tulokeskusteluiden läpiviemiseen” s.77
- Taulukko 8. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ”Monikulttuurisuus pakottaa minut selkeyttämään yksikössäni työn tavoitteita”. s.79
- Taulukko 9. Väittämä ”Monikulttuurisuus pakottaa minut parantamaan työn suunnitelmallisuutta” palvelusvuosien mukaan. s.79
- Taulukko 10. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ”Monikulttuurisuus tukee laillisuusvalvontaa entistä kiinteämmin osana päivittäistoimintojen johtamista”. s.81
- Taulukko 11. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ” Monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää työyksikössäni vuorovaikutustaitojen kehittämiseen”. s.83
- Taulukko 12. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ” Monikulttuurisuustekijät huomioidaan kehitettäessä laadun arviointia organisaatiossanne”. s.85
- Taulukko 13. Suorat jakaumat s.112
- Taulukko 14. Koko kyselyn summamuuttujat. s.117
- Taulukko 15. Summamuuttujien väliset korrelaatiot s.117
- Taulukko 16. Summamuuttujien ja taustatekijöiden väliset tilastollisesti merkitsevät yhteydet. s.117
- Taulukko 17. Tilastollisten testien tulokset. s.118

I JOHDANTO

Poliisihallinnossa ei tällä hetkellä ole monikulttuurisuutta. Tässä tutkimuksessa kartoitetaan monikulttuurisuuden mahdollisuuksia ja ongelmia poliisihallinnon tulevassa kehityksessä. Tutkimus on enemmän tulevaisuutta luotaavaa kuin tätä hetkeä arvioivaa. Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on luoda edellytyksiä poliisihallinnolle varautua monikulttuurisuuden mahdolliseen tulevaan kehitykseen. Tutkimusta suunniteltaessa oltiin yhteydessä Ruotsin, Norjan ja Tanskan poliisiin. Tanskassa aiheeseen kiinnitettiin huomiota yhteydenoton jälkeen jopa siinä määrin, että siellä käynnistettiin vastaavanlaista tutkimusta, joka osoittaa että tämä tutkimus tässä mielessä liikkuu ajassa.

Suomalainen yhteiskunta on pysynyt etnisesti hyvin yhtenäisenä viime vuosikymmeniin asti, vaikka historiaamme on muovannut Ruotsin ja Venäjän vallan aikaiset toiminnot sekä niistä irtautuminen. Suuriruhtinaskunnan ajoista on pitkä matka nykyaikaiseen hyvinvointivaltioon. Jatkuvan kasvun, yhteiskunnallisten vaatimusten, sosiaalisten ongelmien ja ulkopoliittisten paineiden varjosta on Suomi kulkenut pitkän matkan kohti monikulttuuristuvaa kansakuntaa. Yhteiskunta muuttuu ja kansalaisten ennakko-odotukset sen mukana. Poliisin odotetaan heijastavan yhteiskuntaa niin henkilöstönsä kuin toimintatapojensa puolesta. Yhteiskunnan monikulttuuristumisen myötä tulee myös julkishallinnon toimintayksikössä, poliisissa, vastata organisaation muutostarpeisiin parantamalla palvelukykyä, ei vain hallinnon ja juridiikan kautta vaan myös monikulttuurisella ja suvaitsevalla henkilöstöllä.

Suomalaista poliisia yhdistää tiivis ja yhtenäinen toimintakulttuuri, mikä osaltaan on poliisin toiminnan lainmukaisuuden ylläpitämisen kannalta oikea perusta. Toimintakulttuuri on kokonaisuus, joka muodostuu arvoista, asenteista, säännöistä ja käytännöistä. Tämä kokonaisuus vaikuttaa poliisin toimintaan yhteiskunnassa.

Poliisilta instituutiona syrjimättömyyden haaste vaatii, että poliisin tulee edistää tasa-arvoa oman työyhteisönsä sisällä. Maahanmuuttajataustaisten ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien määrän hidas lisääntyminen poliisin riveissä muuttanee sekä poliisin että kyseisten ryhmien asenteita. Poliisin velvollisuutena on taata ihmisille heidän oikeuksiensa toteutuminen. Oikeus olla erilainen on osa ihmisoikeuksia ja poliisin velvollisuutena on syrjinnän ehkäiseminen. Puheen tasolla

monikulttuurisuutta, ja moniarvoisuutta, pidetään usein tärkeänä asiana, jota kohti tulisi pyrkiä, mutta käytännössä todelliseen, avoimeen vuoropuheluun eri kulttuuristen ryhmien edustajien kanssa ei olla vielä kovin valmiita.

Valtionhallinnon hajauttaminen ja poliisiorganisaation uudelleen järjestely ovat osaltaan olleet vaikuttamassa kansallisen poliisin tehtäväkenttään ja -toimintaympäristöön. Poliisin toimintaympäristön muutokset tulevat pääsääntöisesti yhteiskunnallisista muutoksista, samoin kuin haasteet, joihin pyritään vastaamaan ja reagoimaan. Erikoistuminen on noussut korostuneeseen asemaan mm. työssäkäyntialueiden laajentuessa. Kansainväliset sopimukset ovat tuoneet poliisille lisää velvoitteita yhdessä monikulttuuristuvan yhteiskunnan myötä. Muutokset, kuten monikulttuurillistuva organisaatio sekä yleiset kansainväliset sopimukset, ovat heijastuneet myös yksittäisen poliisilaitoksen henkilöstösuunnitteluun, tukeneet erikoistumista ja osaamisen kohdentamista sekä kehittämistä.

Osana toimintaympäristön kansainvälistymistä voidaan tulevaisuuteen nähdä kuuluvan myös toimintatavoiltaan monipuolistuva ja monikulttuurinen työyhteisö. Monikulttuurisen työyhteisön vuorovaikutustilanteet ovat sellaisenaan vaihtelevia ja antoisia. Toimintaympäristön muutosten myötä on koettu välttämättömäksi kohdentaa poliisin henkilöstöresursseja uudelleen. Uudelleenjärjestelyillä on pyritty vastaamaan kaikkiin lainsäädännön poliisille asettamiin velvoitteisiin niin viranomaisyhteistyötä, verkostoitumista, kehittämällä kuin nykYTEKNIikkaa hyödyntämällä. Monikulttuurisuus on tullut yhteiskuntaan pysyväksi ilmiöksi. Tämän ilmiön myötä työyhteisöissä tulisi kiinnittää huomio, myös poliisissa, asenteisiin ja työilmapiiriin vaikuttamiseen organisaatitasolla, vaikka se onkin hidasta.

Sitoutuminen monitahoiseen kansainväliseen yhteistyöhön edellyttää tehokasta kansainvälistä yhteistyötä ja asiantuntemusta, mikä luo Suomen poliisille mahdollisuuden osallistua monipuolisesti ja täysipainoisesti eurooppalaiseen poliisiyhteistyöhön ja pysyä kansainvälisen kehityksen mukana. Kansainvälinen yhteistyö edellyttää muutosvalmiutta, sitä että poliisilla on kansainvälisten asioiden hoitoon erikoistuneita henkilöitä. Yleinen kansainvälistymiskehitys on EU:n myötä lisääntynyt nopeaa tahtia. Suomi on osa Euroopan unionia ja Schengen-aluetta, mikä rajojen avautumisen ja vapaan liikkuvuuden myötä asettaa omat haasteensa toimintaedellytysten parantamiseksi.

II TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

1 Tutkimuksen päätehtävän asettaminen

Tässä työssä tarkastelun kohteena on poliisi organisaationa. Työssä tutkitaan *monikulttuurisuuden mahdollisuuksia ja ongelmia poliisiorganisaation tulevassa kehityksessä*. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää miten päällystö kokee monikulttuurisuudesta kohdistuvat muutospainheet johtamiseen, sekä selvittää miten monikulttuurisuus on huomioitu henkilöstösuunnittelussa. Työssä paneudutaan johtamistaidollisiin toimintoihin monikulttuurisen aspektin kautta, huomioiden erikoistuminen ja osaaminen johtamisen välineenä. Johtamistaidollisia toimintoja, esim. henkilöstösuunnittelun osa-alueita, kuten työtehtävien suunnittelu ja organisointi, tarkastellaan päällystön näkökulmasta. Valitun näkökulman kautta on mahdollisuus tarkastella läheltä, millaisia vaikutuksia monikulttuurisuudella on johtamiseen. Näkemyksenä on, että poliisin toiminta ei ole irrallista muusta yhteiskunnallisesta toiminnasta ja tavoitteenasettelusta.

Yhteiskunnan monikulttuuristumisen myötä tulee myös julkishallinnon toimintayksikössä, poliisissa, vastata organisaation muutostarpeisiin parantamalla palvelukykyä, ei vain hallinnon ja juridiikan kautta vaan myös monikulttuurisella ja suvaitsevalla henkilöstöllä. Osana palvelun muutostarpeita on moderni, ajantasainen, dynaaminen johtaminen. Poliisin erityistehtävät, niin valtakunnalliset kuin alueelliset, vaativat henkilöstön ammattitaidon ja osaamisen ylläpitämistä korkeatasoisena. Tämä edellyttää organisaatiolta erityistä panostusta sekä voimavaroja koulutukseen ja muuhun osaamisen kehittämiseen. Osana tätä kehitystyötä tulee organisaatiossa huomioida muutosprosessit laaja-alaisesti, kuten yhteiskunnan monikulttuuristuminen ja sen mahdolliset vaikutukset yksittäisten julkishallinnon osa-alueiden muutosprosessien kehittämiseen. Suomen tilanteen voidaan monikulttuurisuuden näkökulmasta arvioida olevan sen kaltainen, että erilaisten kulttuurien olemassaolo tunnustetaan ja tunnustetaan – ja ne pyritään jollain tasolla myös huomioimaan – mutta tämän ei kuitenkaan katsota edellyttävän oleellisten muutosten toteuttamista yhteiskuntaan vakiintuneitten rakenteiden tasolla.

Yhteiskunnan monikulttuuristumisen myötä korostuvat ihmisoikeuksien merkitys osana päivittäishallintoa. Ihmisoikeudet ovat erottamaton osa kansainvälisiä suhteita. Suomessa ihmisoikeuskysymyksillä on yhä keskeisempi merkitys Suomen ulkopoliitikassa. Olipa kysymys sitten poliittisista, kaupapoliittisista tai kehitysyhteistyösuhteista on ihmisoikeusnäkökulma aina

otettava huomioon. Ihmisoikeudet ovat yleismaailmallisia, ne eivät ole valtioiden sisäisiä asioita, eikä annettuja sitoumuksia voi jättää noudattamatta esimerkiksi kulttuurieroon vedoten. Kansainvälisen järjestelmän toiminnan ymmärtämisessä kohdataan jatkuvasti valtion merkityksestä. Valtion rinnalle on tullut paljon muita toimijoita, valtion suhteellisen merkityksen katsotaan kansainvälisessä kanssakäymisessä vähentyneen. Hallitusten vallankäyttö ja keskinäinen sopiminen määrittävät edelleen pitkälle hallitusten välisten järjestöjen ja EU:n toimintaa. (Luoto 1997, 11–19.)

Viranomaistoiminta on yhteiskunnan kantavia rakenteita. Viranomaistyötä ohjaavat monet lait ja säädökset, joihin taas vaikuttavat erilaiset poliittiset linjaukset ja yhteiskunnassa tapahtuva kehitys. Muutokset väestörakenteessa näkyvät nopeina muutoksina viranomaisten asiakaskunnassa, mutta hitaina itse virkamieskunnassa. Julkisella sektorilla on suuri rooli myös maahanmuuttajien integroimisessa suomalaiseen yhteiskuntaan ja näin ollen maailmanlaajuinen liikkuvuus ja siihen liittyvä kulttuurinen monimuotoistuminen näkyvät entistä selvemmin myös viranomaistyön arjessa. (Pitkänen 2006, 25–31.)

Poliisiorganisaation odotetaan heijastavan yhteiskuntaa niin henkilöstönsä kuin toimintatapojensakin puolesta. Yhteiskunta muuttuu ja kansalaisten ennakko-odotukset sen mukana. Suomalaiset haluavat mielellään pitää yllä vaikutelmaa Suomesta tasa-arvoisena, demokraattisena ja oikeudenmukaisena valtiona. Näin ollen myös suomalaisiin julkisiin palveluihin liitetään vaatimus kaikkien asiakkaiden tasa-arvoisesta kohtelemisesta. Demokraattisessa valtiossa poliisin ammattikunnan on heijastettava koko yhteiskuntaa ja sen eri kerroksia, myös ammattikunnan etnisen taustan osalta. (Määttänen 2003, 7). Monikulttuurisuus joudutaan ottamaan jatkossa entistä voimakkaammin huomioon poliisiorganisaation tavoitteenasettelussa ja toiminnan suunnittelussa sekä miehistö- että päällystötasolla. Tähän antaa oman rajoitteensa poliisilaki. Poliisilaissa (493/1995) tarkoitettuun poliisimiehen virkaan saadaan valtion virkamieslain 7 §:n mukaan nimittää vain Suomen kansalainen. (<http://www.finlex.fi/fi/>)

Viranomaisten kulttuurien välisen työn valmiuksista ja niiden kehittämisestä, on löydettävissä melko vähän kotimaista tutkimuskirjallisuutta. Julkisen sektorin alueelle kohdistunut etnisiä suhteita tai kulttuurien kohtaamista käsittelevä tutkimus on Suomessa lisääntynyt 2000-luvulla jonkin verran aiempaan nähden, mutta puhtaasti monikulttuurisuuteen liittyviä poliisiin kohdistuvia tutkimuksia on vielä suhteellisen vähän. Näistä tutkimuksista mainittakoon tässä yhteydessä kolme viranomaistoimintaan maahanmuuttaja- ja monikulttuurisuusaspektin kautta tehtyä tutkimusta. Viranomaisten maahanmuuttajiin suhtautumisen muutosta seitsemän vuoden (1999–2005) aikana

selvitti Tampereen yliopiston professori Pirkko Pitkänen (2006). Merja Määttänen (2003) on omassa suvaitsevaisuus – rasismi-näkökulmasta tekemässään tutkimuksessa paneutunut ”tienraivaajapoliiseihin” ja heidän todellisuuteensa 2000-luvun Suomessa. Näkökulmaa, missä tarkastellaan poliisi-maahanmuuttajat-suhteen nykytilaa sekä poliisin aktiivista roolia maahanmuuttajien kotouttamisessa käsitellään Arno Tannerin (2008) toimittamassa artikkelikokoelmassa *Poliisi ja maahanmuuttajat – Kohti kotoutumista edistävää vuorovaikutusta*.

Monikulttuurinen tausta avaa poliisin työhön uuden ulottuvuuden. Monikulttuurisuus tulee antamaan valtionhallinnon henkilöstösuunnitteluun oman leimansa. Poliisin velvollisuutena on taata ihmisille heidän oikeuksiensa toteutuminen. Oikeus olla erilainen on osa ihmisoikeuksia ja poliisin yhtenä velvollisuutena on syrjinnän ehkäiseminen. Poliisilla on tärkeä ja keskeinen rooli perustus- ja yhdenvertaisuuslain valvonnassa ja seurannassa. Monimuotoinen yhteiskunta edellyttää kaikilta viranomaisilta monialaisuutta mikä osaltaan tukee erikoistumista ja osaamisen kohdentamista.

2 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksella pyritään tuottamaan monipuolista tietoa tutkittavasta ilmiöstä, jolloin sillä on aina jokin tarkoitus. Tutkiminen on aina myös valintojen tekemistä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 137). Tutkimuksen odotetaan tuottavan uutta tietoa organisaation, johtamisen ja monikulttuurisuuden vaikutuksista poliisihallinnossa. Tutkimuksen tavoitteena on uuden tiedon lisäksi ymmärryksen lisääminen tutkittavasta ilmiöstä, monikulttuurisuuden ilmentymisestä sekä sen mahdollisuuksista poliisin organisaatiossa. Poliisiorganisaatiossa tarvitaan tutkimuksen kautta esiin nousutta tietoa siitä, kuinka monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää esimiestyössä, päällystössä, toiminnan johtamisen, suunnittelun ja organisoinnin osa-alueilla. Sekä sellaisten olosuhteiden luomiseksi missä tehokkaasti pystytään hyväksikäyttämään monikulttuurisuuden antamia mahdollisuuksia. Ongelmana on, ettei monikulttuurisuutta ja sen monimuotoisuutta ole juurikaan tutkittu julkishallinnossa, joten suoranaista vertailupohjaa tutkittavalle ilmiölle ei tätä myöten löydy.

Tutkijan tiedonhankintaan vaikuttavat tieteenfilosofiset valinnat, joista hän johtaa johtopäätökset heti tutkimuksen alkuvaiheessa. Nämä valinnat, johtopäätökset vaikuttavat siihen, mitä ja millaista tietoa tuotetaan sekä millainen tutkimuksesta lopulta muodostuu. Tutkimuksen filosofinen viitekehys muodostuu neljästä filosofian alueesta ja niiden suhteesta tutkimukseen. Nämä neljä osa-alueita ovat ontologia, epistemologia, logiikka ja teleologia. Näistä keskeisimpinä ovat

epistemologiset ja ontologiset käsitykset. Epistemologia eli tieto-oppi käsittelee tietämisen alkuperää ja luonnetta sekä tiedon muodostamista. Se vastaa kysymyksiin, mikä suhde vallitsee tutkijan ja tutkittavan kohteen välillä, sekä mikä asema arvoilla on ilmiöiden ymmärtämisessä. Ontologia esittää kysymyksiä todellisuuden luonteesta. Se vastaa kysymyksiin tutkittavan ilmiön luonteesta, sekä kysyy mikä on todellisuutta ja mitä voidaan pitää todisteina. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 129–130, 138.)

Habermas on jaotellut tiedon ja intressin kolmeen luokkaan. Hän puhuu teknisestä tiedonintressistä, mikä on luonteenomaista empiiris-analyttisille tieteille. 1) Teknisen tiedonintressin mukaan tieteen tavoitteena on tiedon kerääminen objektivoidusta maailmasta. Tämän lisäksi sen tulee kuvata ja selittää meitä ympäröiviä ilmiöitä. 2) Praktinen tiedonintressi luo tietoa kulttuuristen merkitysten ymmärtämisen ja symbolien tulkinnan kautta. Praktinen intressi liittyy yhteiskunnallisen toiminnan suuntautumiseen jaettujen perinteiden puitteissa, joka on ominaista humanistiselle tieteelle. Empiiris-analyttiset tieteet hyötyvät yhteisen tulkinnan siirtämisestä seuraaville sukupolville. 3) Emansipatorinen intressi liittyy ihmisen vapautumiseen perinteen ohjaamasta olemisesta ja yhteiskunnan pakotuksesta. Tämä intressi on ominaista kriittiselle tieteelle ja filosofialle. (Habermas 1976, 118–141.)

Tutkijalta vaaditaan itseymmärrystä eli reflektiota, jotta hän on tietoinen tekemistään valinnoista, kyeten näin myös tarvittaessa perustelemaan ne. Itseymmärryksen ja tiedonintressin lisäksi tutkijalta edellytetään tieteellisen tehtävän ja sen tarkoituksen pohtimista. Tutkimusmenetelmän valinnassa oleellista on tutkimuskohteen luonne, käytettävissä olevat tutkimusympäristöt sekä tutkimuksen tavoite. Tutkimuksen tavoite tai tarkoitus vastaa kysymykseen, minkä tyyppistä tietämystä tutkimuksen pääongelman annettu vastaus tuottaa. Jokaisella tutkimuksella on jokin tieteellinen tarkoitus, joka ohjaa tutkimuksen strategisia valintoja. Tutkimuksen tiedollisten muotojen edustavuus voidaan määrittää useiden eri tieteellisten menetelmien avulla. Menetelmien on oltava yhteensopivia ongelma-analyysissa ja teoreettisissa perusteissa tehtyjen valintojen kanssa. Menetelmistä kuvaavan, eksploratiivisuuden, selittävän, ennustavan ja arvioinnin antamista mahdollisuuksista on löydettävä tutkimusta parhaiten palveleva ja eteenpäinvievä tiedon olomuoto. (Harisalo, Keski-Petäjä, Talkkari 2003, 22–25 .)

Tutkija voi turvautua kuvaukseen, kun hän kohtaa kokonaan uuden tilanteen tai ongelman, joka hänen on tehtävä ymmärrettäväksi. Kuvauksessa osoitetaan ilmiön muoto ja sisäinen rakenne. Eksploratiivisuus asettuu yleensä kuvauksen ja selityksen väliin. Tutkimuksen tavoitteena se

tarkoittaa sekä kuvausta että sen perusteella tehtäviä ehdotteisia selityksiä. Selityksellä tarkoitetaan yleisesti kausaalista selittämistä. Selittävän tutkimuksen tarkoitus on osoittaa onko tietyillä asioilla riippuvuutta keskenään ja jos on niin miten se ilmenee. Se etsii selitystä jollekin ilmiölle, tapahtumalle tai tilanteelle käyttäen hyväksi erilaisia selitysmalleja. Ennustava menetelmä selvittää kuinka ja mihin suuntaan kiinnostuksen kohteena oleva ilmiö kehittyy. Tutkija voi tehdä ennusteita lyhyelle ja pitkälle aikavälille. Arvioinnin tehtävänä on saada selville mitä on tehty ja mitä saatu aikaan. Se edistää oppimista ja virheiden välttämistä. Edellä kuvatut tarkoitukset kytkevät tutkimuksen kysymyksen asetteluun. (Harisalo, Keski-Petäjä, Talkkari 2003, 22–25 .)

Tämän tutkimuksen menetelmä on positivistinen ja perustuu määrälliseen aineiston hankintaan ja sen käsittelyyn tarkasteltaessa millaisia vaatimuksia ja mahdollisuuksia monikulttuurisuus asettaa johtamistaidollisille kompetensseille poliisissa. Metodologisen perusteen mukaan katsottuna tutkimus edustaa eksploratiivista tutkimusotetta. Positivistisen näkemyksen mukaan teorian arvo riippuu siitä, miten se selittää todellisuutta. Tätä positivismista tutkimusta voidaan kutsua myös empiiriseksi tutkimukseksi sen etsiessä säännönmukaisuuksia ja lainalaisuuksia aineistoon. (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2009, 129–131, 138–139; Harisalo, Keski-Petäjä, Talkkari 2003, 22–26.) Tämän tutkimuksen tavoitteena on saada määrällisesti hyvä otanta monikulttuurisuuden ja johtamisen yhteensovittamisesta osana monimuotoistuvan poliisiorganisaation toimintoja.

Monikulttuurisuuden tutkimus voi olla joko kvantitatiivista tai kvalitatiivista. Lähestymistapa riippuu siitä mitä halutaan tutkia ja miten. Tässä tutkimuksessa voidaan pitää perusteltuna eksploratiivisen tiedon tuottamista myös siksi, että se sallii ilmiöiden välisen riippuvuuden tarkastelun lisäksi vaikutusten tarkastelemisen ja tutkimisen. Tämän avulla tarkastellaan monikulttuurisuuden mahdollisuuksia sekä ongelmia poliisiorganisaation johtamista kehitettäessä. Tutkimuksessa pyritään saamaan mahdollisesti tietoa myös siitä, millä toimenpiteillä voitaisiin edistää monikulttuurisuuden johtamista tulevaisuudessa poliisissa.

Tutkimustehtävä määrittää käytettävän tutkimusstrategian samoin kuin yksittäisten tutkimusmetodinkin. (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2009, 124). Tämän tutkimuksen käytännön tavoitteeksi on asetettu sellaisen tiedon tuottaminen, jota voidaan hyödyntää tarkasteltaessa monikulttuurisuuden mahdollisuuksia ja/tai sen mukanaan tuomia mahdollisia ongelmia johtamiskäytänteitä kehitettäessä ja niitä arvioitaessa poliisin organisaatiossa. Organisaatio, monikulttuurisuus sekä johtaminen ovat prosessi joiden yhteisvaikutuksia pyritään tutkimuksen avulla selvittämään.

3 Tutkimuksen näkökulma

Tutkimuksen näkökulmaksi valittiin päällystön näkökulma, ylimmän johdon, strategisen huipun näkökulman sijaan. Tarkasteluun valittu näkökulma, operatiivinen johto, on tärkeä organisaation päivittäistoimintojen kannalta. Päällystö, kohtaa organisaation mahdollisuudet ja ongelmat sekä joutuu kehittämään organisaatiota operatiivisten toimintojen näkökulmasta, jolloin tutkimuksesta esiin nousevat tulokset palvelevat tehokkaasti nyt asetettua tutkimusongelmaa. Tarkasteltaessa johtamistaidollisia toimintoja valitun kohderyhmän kautta saadaan ajantasainen kuva organisaatiossa vallitsevista käytännöistä ja niiden parantamismahdollisuuksista organisaatiota kehitettäessä. Tämän työn päätehtävänä on tutkia millä edellytyksin poliisin organisaatiota voidaan johtaa monikulttuurisuus tekijät huomioiden sekä niiden mahdollisuuksista organisaation tulevassa kehityksestä.

Tutkimuksen kohderyhmäksi valittiin Mintzbergin viisirakenteisen organisaatiokuvauksen pohjalta keskilinjan edustajat, keskijohto eli päällystö. Päällystö toimii strategisen huipun ja operatiivisen ytimen välisessä rakenteessa. Keskijohdossa käytännön työn tuntemus korostuu ylintä johtoa enemmän. Keskijohto on keskeisessä roolissa kun organisaation rakenteita ja prosesseja muutetaan. Tästä syystä keskijohto määrittelee ja arvioi muutoksesta saatavan hyödyn. (Mayer & Smith 2007, 79.)



Kuvio 1 Mintzbergin organisaatiomalli (Mintzberg 1990, 10).

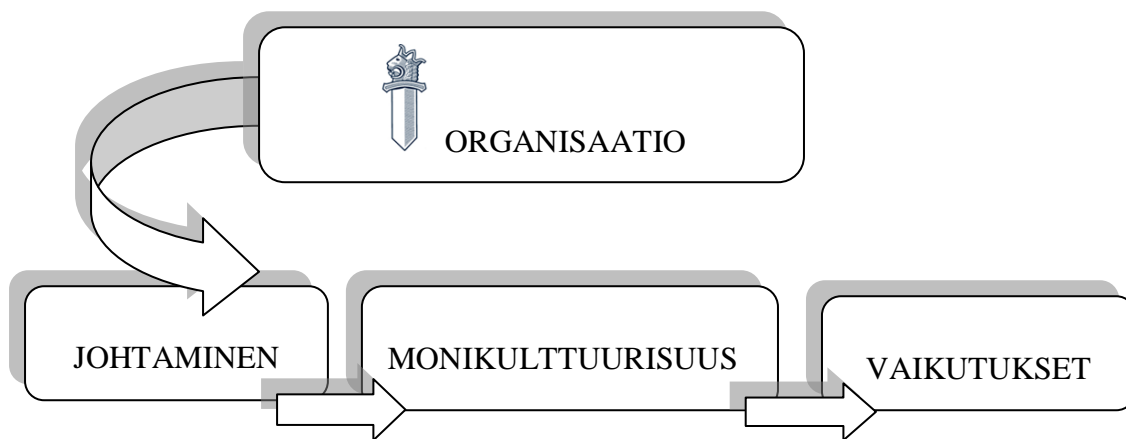
Käsitettä keskijohto ei Mintzbergin mukaan useinkaan voida määrittellä täsmällisesti. Hänen mukaansa käsitteellä tarkoitetaan yleensä kaikkia niitä organisaation jäseniä, jotka eivät kuulu strategiseen huippuun tai operatiiviseen ytimeen. (Mintzberg 1990, 10–13.) Keskijohdolla eli päällystöllä on merkittävä rooli poliisin organisaatiossa. Keskijohto on muodollinen auktoriteetti miehistön ja ylimmän johdon välillä. Mintzberg on jaotellut organisaation kuuluvaksi viisirakenteisen organisaatiokuvauksen. Hänen mukaansa organisaatio tarvitsee ketjun keskiosan johtajia, jotta suora kontrolli toteutuu koordinoitusti. Suuressa organisaatiossa tarvitaan hierarkia ylimmästä johdosta keskijohdon toimijoiden kautta operatiiviseen ytimeen eli miehistöön. Tällöin johtajan tehtävänä on sitouttaa työyhteisö yhteisiin päämääriin ja tavoitteisiin. Tämän rinnalla jokaisella on myös henkilökohtainen vastuu ottaa asioista selvää, kysyä, osallistua ja saattaa ajatuksensa muiden tietoon. (Mintzberg 1998, 31–33.)

Linjahierarkian molemmin puolin sijoittuvat sekä teknostruktuuria edustavat henkilöt että tukihenkilöistä koostuva joukko. Teknostruktuuri koostuu suunnittelijoista, joiden tehtäväkenttänä on organisaation sopeuttaminen ympäristöön ja sen muutoksiin sekä toimintamallien vakiinnuttaminen että standardoinnista huolehtiminen. Tämä henkilöstöryhmittymä ei osallistu varsinaiseen operatiiviseen työhön, mutta heidän tehtävänä on suunnitella, muuttaa ja/tai kouluttaa operatiivisella tasolla työskenteleviä. Tukihenkilöstön tehtäväalueeseen kuuluu toimia lähinnä organisaation tukena varsinaisen operatiivisen työnkulun ulkopuolelta ollen näin tärkeä tukijoukko, jota ilman organisaation on hankala toimia. Tukijoukkojen toimenkuva määräytyy eri tavoin hierarkiaportaikon eri tasoilla. (Mintzberg 1990, 14–16.)

III TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

1 Pääkäsitteet ja niiden väliset suhteet

Tutkimuksen pääkäsitteet muodostuvat neljästä eri käsitekokonaisuudesta: Organisaatio, monikulttuurisuus, johtaminen ja vaikutukset. Kuvio 1 selventää pääkäsitteiden suhteita. Oleellista tämän työn kannalta on, että monikulttuurisuuteen liittyviä käsitteitä ja eri ulottuvuuksia tarkastellaan julkishallinnon organisaation, poliisin näkökulmasta suhteessa johtamiseen ja sitä kautta eri toimintoihin.



Kuvio 2. Tutkimuksen pääkäsitteet.

2 Organisaatio

Organisaatioita on kaikkialla. Monien yhteiskuntateoreetikoiden tärkeimmiksi tehtäviksi on muovautunut 1900-luvun alusta lähtien kuvata, ymmärtää ja määritellä organisaatio sekä kehittää mahdollisimman osuvia organisaatioteorioita. Tämän, yli sata vuotta kestäneen kehitystyön tuloksena on nykyään lukuisia organisaation määritelmiä, kuvauksia, metaforia ja teorioita, joilla kaikilla on yksi yhteinen tarkoitus. Tämä tarkoitus on yrittää luoda mahdollisimman yksityiskohtainen, yksiselitteinen ja helposti hallittava kuva yhteiskuntamme joka tasolla toimivasta ilmiöstä nimeltään organisaatio.

Työn tarkastelun kohteena oleva julkishallinnon organisaatio edustaa sekä linjaorganisaatiota että asiantuntijaorganisaatiota. Organisaation logiikkaan kuuluu, että hyvässä linjaorganisaatiossa toteutuvat organisaation tarpeiden mukainen johtamiskulttuuri, joka painottaa oikeita asioita, kohdentaen organisaation henkilöstön ammattitaidon tavoiteltuihin erikoistoiimiin, jolla luodaan tehokkaat suunnittelu- ja seurantajärjestelmät. Päästäksemme tähän on organisaatio ensin määriteltävä. Tapa millä organisaatio määritellään avaa näkökulman organisaatioon. Määritelmiä on neljä. (Harisalo 2008, 17.)

Määriteltäessä tavoite- ja tehokkuusmallin mukaan organisaatiota on tämä huolellisesti suunniteltu järjestelmä, jonka tehtävänä on sille asetettujen tavoitteiden toteuttaminen. Tavoitteiden ollessa tiedossa, on mahdollista arvioida organisaation valintojen järkevyyttä ja hyväksyttävyyttä. Tämä määritelmä korostaa tavoitteita ja niiden mahdollisimman tehokasta saavuttamista, jotka ovat organisaation keskeisimmän luonnehdittavia ominaisuuksia. Tavoitteiden ilmaistessa organisaation olemassaolon tarkoitusta ohjaa tehokkuus organisaatiota suunnittelemaan ja kehittämään toimintaansa jatkuvasti. Haluttaessa päästä nopeasti perille organisaatiosta otetaan selvää sen tavoitteista ja niiden saavuttamiseksi valituista keinoista. (Harisalo 2008, 17, 19.)

Edellistä harvinaisempi tapa määritellä organisaatiota kutsutaan säilymismalliksi tai luonnolliseksi järjestelmiksi. Tämän määritelmän mukaan organisaatiot edustavat yhteistoiminnallisia järjestelyitä, joiden keskeisenä tarkoituksena on mahdollistaa organisaation olemassaolo ja toiminnan jatkuvuus. Ristiriitojen rakentava käsittely, myönteisen ilmapiirin vahvistaminen, ihmisiä erottavien tekijöiden minimointi ovat esimerkkejä säilymismallin mukaisesta toiminnasta. (Harisalo 2008, 17–18.)

Vaihdantamalli on kolmas tapa määrittää organisaatio. Tämä tapa korostaa organisaation ja sen toimintaympäristön välistä vuorovaikutusta ja vaihdantaa. Tarkasteltaessa vaihdantamallin näkökulmasta organisaatiota ollaan kiinnostuneita siitä, miten toimintaympäristön olosuhteet ohjaavat ja rajoittavat organisaatioiden kehitysmahdollisuuksia. Ollaan kiinnostuneita esimerkiksi kumppanuudesta, verkostoista ja strategisista alliansseista. Organisaatioiden menestystä voidaan mitata sillä, kuinka organisaatiot tarkastelevat ympäristöään, kehittävät itseään havaintojen perusteella ja tyydyttävät ympäristön vaatimuksia. Tätä voidaan kutsua avoimen järjestelmän malliksi. (Harisalo 2008, 18–19.)

Tulkinnallinen mielikuva on neljäs tapa määrittää organisaatio. Tämän mukaan ihmisten ymmärrys organisaatioista riippuu heidän omista käsityksistään ja tulkinnoistaan. Tulkinnallinen mielikuva on

pelkistys jatkuvasti muuttuvasta todellisuudesta. Toimittaessa tämän mallin mukaisesti ollaan kiinnostuneita ihmisten kanssakäymisestä ja sitä strukturoivista tekijöistä. Ihmisten miettiessä keitä he ovat ja millaisiksi he haluavat tulla, määrittävät he samalla omaa käsitystään organisaatioista. Ihmisten arvot ja arvostukset vaikuttavat heidän toimintaansa. Näitä käsityksiä organisaatioista kutsutaan kulttuurillisiksi malleiksi, vastaten symbolistulkinnallisen ja jälkimodernin organisaatioanalyysin logiikkaa. (Harisalo 2008, 18–19.)

Drucker korostaa, ettei ole olemassa yhtä oikeaa organisaatiomuotoa vaan paljon erilaisia organisaatioita, joilla kaikilla on omat vahvuutensa ja rajoituksensa. Tietylnlainen organisaatio toimii parhaiten tietyissä olosuhteissa tiettyihin tehtäviin ja tarkoituksiin. Organisaatiota ei siis tulisi mieltää ehdottomana luonnonlakina vaan se tulisi ymmärtää työvälineenä, joka auttaa yhdessä työskenteleviä ihmisiä tekemään työtään mahdollisimman tuottavasti. Eri organisaatioiden välillä on tietysti myös johtajuuteen liittyviä eroja, koska organisaation tavoite määrää strategian ja strategia puolestaan rakenteen. Erot koskevat enemmänkin soveltamista kuin periaatteita, sillä erilaisten organisaatioiden johtajien tehtävissä ja haasteissa ei ole suuria eroja. (Drucker 2000, 19, 22)

Organisaatio on yhteistoimintajärjestelmä, joka kokoaa ja yhdistää erilaiset voimavarat haluttujen tarkoitusten toteuttamiseksi. Organisaatioiden tehtäviä luokitellaan yleispiirteisesti, jolloin niitä voidaan paremmin verrata keskenään ja ymmärtää niiden välisiä eroja valinnoissa ja suorituksissa. Tieteellinen liikkeenjohto on ensimmäinen johdonmukainen tapa ajatella organisaatiota. Se yritti ymmärtää työn luonnetta, sen tekijöitä ja niiden organisointia ihmisille uudenaikaisessa ympäristössä, keskeisenä kiinnostuksena oli työn tehokkuus. Frederik Tayloria pidetään yleisesti ja oikeutetusti tieteellisen liikkeenjohdon perustajana ja johtavana edustajana. (Harisalo 2008, 31, 53.)

Klassiseksi luonnehdittu tapa ajatella organisaatioita alkoi kehittyä liki main samaan aikaan tieteellisen liikkeenjohdon kanssa 1900-luvun alussa. Henri Fayol julkaisi (1916) Taylorin jälkeen oman teoriansa organisaatiosta. Fayolin kiinnostuksen kohteena olivat organisaatorakenteen perusteet ja liikkeenjohdon käytännöt, toiminnot joiden avulla organisaatioiden toimintaa voitaisiin tehostaa. Fayolin jälkeen tuli joukko muita klassisen organisaatioteorian kehittäjiä, jotka kohdistivat huomionsa organisaation rakenteeseen ja niihin toimintoihin, joiden avulla tuotannollinen työ voitiin suorittaa mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Organisaation rakenne ja hallinnolliset funktiot edustavat klassisen teorian ydintä. (Harisalo 2008, 68–69.)

Klassinen organisaatioteoria piti tieteellisen liikkeenjohdon tavoin tehokkuutta organisaatioiden perustavaa laatua olevana pyrkimyksenä. Tästä klassista teoriaa ei ole kritisoitu kuitenkaan yhtä ankarasti kuin tieteellistä liikkeenjohtoa. Klassinen organisaatioteoria on säilyttänyt suosionsa paremmin tieteelliseen liikkeenjohtoon verrattuna. Klassinen organisaatioteoria jatkaa tieteellisen liikkeenjohdon aloittamaa tavoite- ja tehokkuusmalliajattelua. Se muutti organisaatioita koskevan kiinnostuksen ammattimaisesta harrastuksesta koko organisaatiota koskeväksi kiinnostukseksi. Samalla se vakiinnutti organisaatioiden aseman tieteellisen tutkimuksen kohteina. (Harisalo 2008, 70, 87.)

2.1 Organisaation rakenne

Hyvä tapa tutkia organisaatioiden rakenteita on lähestyä niitä rakenneteorian kautta. Rakenneteoriaan voidaan sisällyttää kaksi suosittua ja vaikutusvaltaista teoreettista painopistettä. Nämä ovat Max Weberin byrokratiateoria ja teoria organisaatioiden rakenteiden vallasta. Weber on todennut byrokratian olevan rationaalinen ja historiallisesti tehokas yhteiskunnan hallitsemisen väline. Byrokratiateorialla Weber kuvasi organisaatioita koskevia ongelmia. Merkittävää oli tapa jolla hän yhteiskuntatieteellisissä analyyseissaan tuotti tietoa, se tapa jolla hän pyrki ymmärtämään, miksi ihmiset tottelevat ja mukautuvat, sekä mihin johtajien oikeudenmukaiseksi ja hyväksytyksi koettu vallankäyttö ja käskyvalta perustuvat. Weber havaitsi, että kehittyessään byrokratia vahvisti julkisten organisaatioiden vallankäytön avoimuutta, demokratiaa, kansalaisten tasa-arvoista kohtelua ja oikeusvaltiota. (Harisalo 2008, 127–128; Vartola 2004, 9, 12–13, 22.)

Organisaatioiden kehittämisen näkökulmasta Weber halusi ymmärtää, miten organisaatioista tehdään rationaalisia ja tehokkaista. Organisaatiota, joka haluaa toimia rationaalisesti ja tehokkaasti, ottaa tavoitteekseen kehittyä byrokratiaksi. Organisaatioiden sisäisestä työnjaosta johtuen byrokratia on aina jokseenkin hierarkkista. Tämä johtaa siihen, että jokaisella on johtajanaan vain yksi esimies, jolle hän on vastuussa. Organisaation muodollinen rakenne – hierarkia – edustaa rationaalisuutta teoreettisesti mahdollisena, mutta käytännössä saavuttamattomana ihanteena. Rakenteen eli auktoriteetin hierarkian tehtävänä oli varmistaa ihmisten, jotka eivät ole rationaalisia, toimimisen mahdollisimman rationaalisesti. (Harisalo 2008, 128–130.)

Yhteiskunnan kehitykseen vaikuttaa organisaatioiden byrokratisoituminen. Weber näki, että yksityisten organisaatioiden kehittyessä byrokratioiksi tuli myös julkisten organisaatioiden kehityttävä samaan suuntaan vahvistaakseen organisaatioiden byrokratisoitumista yhteiskuntaan.

Julkisten organisaatioiden alkaessa kehittää luotettavuuttaan, puolueettomuuttaan ja toimintansa ennustettavuutta ne loivat lähes huomaamatta perustan kapitalismin muotoutumiselle. (Harisalo 2008, 130–131; Vartola 2004, 22.)

Weberin teesi, jonka mukaan byrokratia on rationaalisin ja tehokkain hallinnon muoto, pätee jossakin määrin vielä valtion alkuperäisillä tehtäväalueilla. Näitä ovat yhteiskunnan sisäisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito, maanpuolustus sekä myös valtiovarainhallinto. Kaikilla näillä tehtäväalueilla yhteisiä piirteitä ovat virkamiehiltä edellytetty ehdoton lojaliteetti ”ylöspäin”, valtion etua kohtaan, vahva normisidonnaisuus sekä epäluottamukseen perustuva, vahvasti kontrollikeskeinen toimintatapa. (Vartola 2004, 29.)

Vartolan (2004) mukaan byrokratioiden purkamisen kolme perussuuntaa ovat olleet 1) hajauttaminen, 2) itseohjautuvien ja taloudellisesti itsenäisten julkisten organisaatioiden rakentaminen sekä 3) virkamiesten aseman uudistaminen, jolla hän viittaa mm. tehtävärajojen hämärtymiseen ja joustavien palkkajärjestelmien käyttöönottoon. (Vartola 2004, 29–30.)

Rakenneteoreetikot olivat kiinnostuneita organisaation rakenteiden vallasta, erityisesti kahdesta hyvin konkreettisesta ongelmasta. Ensiksikin siitä missä määrin ja kuinka organisaatiot ohjaavat ja ehdollistavat työntekijöidensä tarkoituksenmukaisina pitämiä valintoja. Toiseksi he halusivat ymmärtää organisaatioiden ja yhteiskunnan välistä vuorovaikutusta kysymällä, ohjaavatko organisaatiot yhteiskuntaa vai yhteiskunta organisaatioita. Kohteikseen rakenneteoreetikot ottivat suurikokoiset, rakenteeltaan monimutkaiset ja yhteiskunnallisesti vaikutusvaltaiset organisaatiot. (Harisalo 2008, 132.)

Byrokratiateoreetikoiden ja rakenneteoreetikoiden jälkeen tavasta ajatella organisaatioita ja niiden rakenteita on käynnistynyt uusi aalto. Tässä on kysymys paluusta klassiseen organisaatioteoriaan, minkä tavoitteena oli tunnistaa organisaatioissa erilaisia rakenteellisia ratkaisuja ja tutkia niiden ominaispiirteitä. Organisaatioiden kasvaessa lisääntyy niiden monimutkaisuus, jolloin niiden on etsittävä alati uusia rakenteellisia ratkaisuja. Rakenneteoreetikoista ajankohtaisimpia on Mintzberg. Hänen mukaansa jokaisessa organisaatiossa on omat, sitä luonnehtivat ominaispiirteensä. Näiden perusteella on mahdollista tunnistaa viisi rakenteellista vaihtoehtoa organisaatiossa. (Harisalo 2008, 138–139.)

Harisalon (2008, 139–140) mukaan Mintzbergin luomat rakenteelliset vaihtoehdot ovat 1) yksinkertainen rakenne, 2) konebyrokratia, 3) ammattimainen byrokratia, 4) divisioonarakenne ja 5) tilapäinen rakenne. Yksinkertaisen rakenteen omaava organisaatio on henkilöstön lukumäärällä mitattuna pieni, yhden henkilön tehdessä strategiset päätökset. Sen sijaan isot organisaatiot, jotka vastaavat toistuvasti ja suhteellisen yksinkertaisista tehtävistä tuottaen standardoituja hyödykkeitä, ovat konebyrokratioita. Ammattimaisessa byrokratiassa päätöksenteko on suhteellisen hajautettua siitakin huolimatta, että ne vastaavat suhteellisen standardoiduista tehtävistä ja tuotteista. Divisioonarakenteen omaava organisaatio on sekä keskitetty että hajautettu, yleensä isoilla monikansallisilla organisaatioilla. Matriisirakenne auttaa organisaatioita käsittelemään toimintaympäristönsä erilaisia ja jatkuvasti muuttuvia vaatimuksia. Organisaatiolla voi olla myös verkostorakenne, varsinkin jos se on mukautunut hierarkian erilaisten, tilanneperusteisesti muodostettujen ryhmien ja tiimien varaan.

Organisaatioteorian lähtökohtana on ajatus, jossa organisaatiot ovat eri tekijöiden synergisia kokonaisuuksia eli niissä on kysymys enemmän kuin vain niiden osien summasta. Teorian tavoitteena on ymmärtää, kuinka organisaatiot rakentuvat, mitä niiden sisällä tapahtuu, kuinka niitä johdetaan ja miten ne vaikuttavat henkilöstöönsä, asiakkaisiinsa ja yhteiskuntaan. (Harisalo, 2009, 59.)

Organisaatioiden rakenteelliset ratkaisut ovat jatkuvan kehityksen kohteena. Huomionarvoista ymmärryksen kannalta on, että ne ovat tehokkaimmat erilaisissa ympäristöissä toimiville, erilaisista tehtävistä vastaaville ja erilaista teknologiaa hyödyntäville organisaatioille. Jokaisella rakenteellisella ratkaisulla on sekä hyviä että huonoja ominaisuuksia. Analyysi, jossa ei kiinnitetä huomiota organisaatioiden rakenteeseen, on puutteellinen ja johtaa epätydyttäviin tuloksiin. (Harisalo 2008, 142.)

2.2 Organisaation strategiavaihtoehdot

Strategiateorioiden avulla organisaatioiden huomio kohdistetaan tulevaan kehitykseen, ja ne ohjaavat tunnistamaan uusia mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen. Strategia on dynaaminen prosessi, joka läpäisee koko organisaation ja yhdistää sen eri osat mahdollisimman saumattomaksi kokonaisuudeksi. Strateginen ajattelu käynnistää organisaation ylimmän johdon vastuulla olevan strategiaproessin. Sen kohteena on tulevaisuus ja organisaation asema siinä. Strategia-ajattelun tavoitteena on määrittää organisaation tahtotila siitä, millaiseksi se haluaa kehittyä ja mihin se

haluaa päästä. Strateginen ajattelu kohdistuu ensisijaisesti organisaation visioon, missioon ja päämääriin. (Harisalo 2008, 237–240.)

Mintzbergin mukaan (1987) strategia voidaan ymmärtää organisaation jäsenten jakamaksi käsitykseksi asioista, yhteisenä näkemyksenä tai maailmankuvana. Näin ollen strategia on organisaation persoonallisuus tai kulttuuri. Tämä näkökulma kohdistaa huomion organisaation sisäiseen maailmaan ympäristön tai ulospäin suuntautuvan toiminnan asemasta. (Mintzberg 1987, 18–19.) Organisaation päätettyä tahtotilastaan on sen seuraavana tehtävänä etsiä keinot niiden toteuttamiseksi. Strategian kehittämisessä on organisaation tehtävänä etsiä ja tunnistaa ne keinot, joiden avulla se voi toteuttaa tavoitteensa mahdollisimman tehokkaasti. Strategisessa kehittämisessä etsitään, analysoidaan ja arvioidaan erilaisia toiminnallisia vaihtoehtoja. (Harisalo 2008, 242.)

Strateginen johtaminen on siis valittujen toimintatapojen käyttöä strategisen tahtotilan saavuttamiseksi. Sen avulla koko organisaatio tahdistetaan tekemään työtä strategisen valintojen suunnassa. Organisaation voimavarat suuntautuvat erilaisiin tarkoituksiin, ellei strategiaa johdeta. Strategisen johtamisen tulee olla luonteeltaan tarkkailevaa, arvioivaa, korjaavaa ja ennakkoluulotonta toimintaa, jossa eri yksiköt ja eri tasoilla toimivat henkilöt miettivät mahdollisuuksiaan edistää strategisia linjauksia. Organisaation ylin johto edustaa tarkoitusten ja merkitysten johtamista, jota voidaan nimittää strategiseksi johtamiseksi. Eri funktioiden johtajat – keskijohto – edustavat asioiden johtamista, jota voidaan kutsua operatiiviseksi johtamiseksi. (Harisalo 2008, 244.)

Organisaatio tarvitsee myös tietoa siitä, missä määrin ja kuinka hyvin se toimii valitussa suunnassa. Tämän vuoksi strategiaprosessin kaikkia vaiheita on arvioitava johdonmukaisesti ja säännöllisesti. Arvioinnin on oltava korjaavaa ja asioita uudelleen suuntaavaa. Strateginen arviointi seuraa strategista johtamista kytkien sen takaisin strategiseen ajatteluun ja strategioiden kehittelyyn. Strategisessa arvioinnissa seurataan sekä strategian johtamista että organisaation toimintaympäristön muutoksia. Se myös tukee koko organisaation oppimista. (Harisalo 2008, 246–247.)

Mintzbergin sanoin voi strategiaa määritellä näin: *”Hyvin muotoiltu strategia auttaa ohjaamaan ja kohdentamaan resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Strategia perustuu organisaation kyvykkyyksiin ja puutteisiin, ennakoiden ympäristön muutoksia sekä varautuen kilpailijoiden mahdollisiin siirtoihin.*

2.3 Organisaatiokulttuuri

Organisaatio ei ole vain rakenteita, prosesseja, teknologiaa ja taloutta, se on myös kulttuuri, joka määrittää, kuinka ihmiset suhtautuvat asioihin, mitä he pitävät tärkeänä ja kuinka he tulkitsevat organisaation tarkoituksia ja johdon pyrkimyksiä. (Harisalo 2008, 281).

Schein on todennut organisaatiokulttuurin olevan syvälinen ja monimutkainen ilmiö, mutta vaikeudesta huolimatta sitä kannattaa pyrkiä ymmärtämään, sillä siten pystyy ymmärtämään myös monia selittämättömiltä tunteilta organisatorisia ilmiöitä. Hänen mukaansa organisaatiokulttuuri kuvaa perusoletusten ja uskomusten kaikkein syvintä, tiedostamatonta tasoa. Tämä tiedostamattoman taso on kaikille organisaation jäsenille yhteinen ja määrää organisaation näkemyksen itsestään ja ympäristöstään perusluonteisella, itsestään selvällä tavalla. Tämä taso on yhteinen jonkin organisaation jäsenille. (Schein 1987, 21–38.)

Organisaatio voi sisältää myös osakulttuureja, jotka sopeutuvat kokonaiskulttuurin perususkomuksiin. Osakulttuurit ovat vuorovaikutuksessa, vaikka ne ovat samanaikaisesti omia kulttuureitaan. Näin ne ovat osa koko organisaatiossa ja yhteiskunnassa vallitsevaa kulttuuria. Osakulttuuri voi olla jonkin tietyn työyhteisön yhteisesti omaksuma näkemys kulttuuria muodostavista tekijöistä. Työyhteisön näkemys omasta suhteestaan ympäristöön on osa kokonaiskulttuuria. (Schein 1987, 100.)

Poliisien identiteetti rakentuu poliisien omassa työyhteisössä. Poliisikulttuuri heijastaa ja ylläpitää yhteiskunnan rakenteellisia valtasuhteita. Ne voivat rakentua poliittisen taustan, iän, sukupuolen, etnisyyden, ryhmä- ja alakulttuurisuuden tai minkä tahansa valtasuhteen perusteella. Poliisikulttuuri ilmenee poliisien ammatillisissa ja useasti paikallisissa työskentelytavoissa sekä niissä ilmenevissä arvoissa ja asenteissa. Poliisikulttuuri on monimuotoinen, dynaaminen ja kontekstisidonnainen. Sitä muuttaa siihen rekrytoituva yhä korkeammin koulutautunut sukupolvi. Poliisikulttuuriymmärrystä voidaan käyttää poliisitoimen ja organisaation kehittämiseen. Siihen liittyvä muutos on saatava lähtemään kulttuurista käsin eikä vain ylhäältä ohjautuvasti. (Korander 2004, 4–5, 7, 18.)

Sosiaalinen orientaatio on yksilöllisyyden ja kollektiivisuuden välinen jatkumo. Yksilöllisyyttä korostavissa kulttuureissa arvostetaan ihmisten itsenäisyyttä, omia intressejä ja rohkeutta toimia vastoin yhteisön arvostuksia ja intressejä. Kollektiivisuutta korostavissa kulttuureissa ryhmä tulee aina ennen yksilöitä ja yksilöiden edellytetään uhrautuvan yhteisön puolesta. Yksilöllisyyttä

arvostavissa kulttuureissa korostetaan ihmisten tasa-arvoa erilaisten sääntöjen suhteen, koska kaikilla on oltava yhtenäiset mahdollisuudet edetä elämässään. Kollektivismia korostavissa kulttuureissa ryhmän arvostukset ohjaavat yksilöiden valintoja, eikä yksilöiden edellytetä vastustavan ryhmän päätöksiä. (Harisalo 2008, 278.)

Vallan hyväksymisen ja vallan kunnioituksen välinen jatkumo on suhdetta valtaan. Valta hyväksytään silloin, kun se koetaan lailliseksi, ammattimaiseksi ja oikeaksi. Vallan käyttö on sidoksissa virallisesti hyväksytyihin lakeihin. Valta voi säädellä rajoittavasti ihmisten valinnan mahdollisuuksia, ja siksi pidetään tärkeänä hajauttaa sitä keskittämisen estämiseksi. Vastaavasti valtaa kunnioittavissa kulttuureissa ihmiset arvostavat auktoriteettia, hierarkiaa, johtajia ja perinnettä sekä pitävät luonnollisina keskinäisiä erojaan valta-asemissa. (Harisalo 2008, 278.)

Suhde epävarmuuteen kuvaa epävarmuuden hyväksynnän ja epävarmuuden välttämisen välistä jatkumoa. Ihmiset pitävät epävarmuutta elämään luonnollisesti kuuluvana ominaisuutena. He hyväksyvät siten uudet oivallukset ja keksinnöt sekä sallivat niiden kehittelyn, vaikka eivät niistä pitäisikään. Epävarmuutta välttävässä kulttuureissa taas ihmiset arvostavat ennustettavuutta, varmuutta ja yllätyksettömyyttä. He suhtautuvat kriittisesti uusiin ideoihin, oivalluksiin ja riskinottoon. (Harisalo 2008, 279.)

Aktiivisen ja passiivisen käyttäytymisen välistä jatkumoa kuvataan suhteena tavoitteisiin. Aktiiviseen kulttuuriin kuuluvat ihmiset arvostavat yksilöllisiä ponnisteluita, päättäväisyyttä, päämäärätietoisuutta ja aineellisia palkintoja. He myös ajattelevat, että heidän kohtalonsa riippuu enemmän heistä itsestään kuin muista. Vastaavasti passiivisuutta korostavissa kulttuureissa väheksytään näitä ominaisuuksia. Ihmiset uskovat, että he tarvitsevat kollektiivista tukea selviytyäkseen haasteistaan. (Harisalo 2008, 279.)

Suhde aikaan kuvaa pitkän ja lyhyen aikavälin välistä kulttuurista jatkumoa. Edelliseen ryhmään kuuluvissa maissa arvostetaan asioiden määrätietoista tavoittelua, kun taas jälkimmäiseen ryhmään kuuluvissa maissa arvostetaan perinteitä ja sosiaalisia velvollisuuksia pitkän aikavälin ponnisteluiden sijaan. (Harisalo 2008, 279.)

Yllä käsitellyt asiat ovat hyvä käsitteistöä, jotta ymmärretään, että kulttuurillisia eroja ei voida jaotella hyviksi ja huonoiksi, suositeltaviksi tai vältettäviksi. Ne kuvaavat organisaatioiden välisiä laadullisia eroja ollen näin perusluonteeltaan yhtä hyviä. On myös olemassa vaihtoehto, jossa

organisaation johto pyrkii tietoisesti muuttamaan epätyytyttävänä pitämäänsä kulttuuria luonteeltaan paremmaksi. (Harisalo 2008, 279.)

3 Johtaminen

Johtaminen määritellään toiminnaksi ja auktoriteetin oikeuttamiseksi, jolla voidaan vaikuttaa sekä henkilöstön työpanoksiin että fyysisiin voimavaroihin, joilla tavoitellaan ja hyödynnetään tiettyä tavoitetta. (Seeck 2008, 18). Johtaminen on toimintana laaja osatoiminnoista muodostuva kokonaisuus, toimintojen verkosto. Oleellista ei ole yksittäisen osatoiminnan onnistuminen vaan johtamisen kokonaisvaikutus. Lähtökohtaisesti johtamisen tarkoituksena on organisaation perustehtävän toteutumisen varmistaminen. Johtaminen on organisaation olemassaolon kannalta kriittinen toiminto, ollen organisaation ydinprosessi. (Lönnqvist 2002, 9–10.)

Käsitteenä johtaminen on totuttu jakamaan kahteen eri pääluokkaan, asioiden johtaminen ja ihmisten johtaminen. Asioiden johtaminen painottaa jatkuvuutta ja järjestystä, kun ihmisten johtaminen liitetään muutoksen toteutumiseen. Kotter (1990) näkee näiden käsitteiden keskeiset erot niin, että asioiden johtaminen tuo esiin suunnittelun ja voimavarojen arvioinnin lyhyen tähtäyksen toiminnassa koostuen päätöksenteosta ja valvonnasta. Ihmisten johtamisessa toteuttaminen on henkilöstön motivoimista ja innostamista, suunnaten toimintaa luomalla visioita ja kehittämällä strategioita niiden saavuttamiseksi. (Kotter 1996, 22–23.)

Asioiden johtaminen etenee suunnitelmien mukaisesti organisoimalla toimintaa rakenteen avulla ja miehittämällä toiminnot oikein. Ihmisten johtaminen pyrkii välittämään vision siten, että tavoitteet ymmärretään ja että niihin sitoudutaan. Toiminnan ohjauksessa asioiden johtaminen painottaa suunnitelmien toteutumisen seuranta ja pyrkii esteeksi muodostuvien ongelmien ratkaisuun. Tämän vastakohtana lähestymistapana ihmisten johtaminen korostaa motivoitumista ja innostumista keinoina edetä tavoitteisiin esteistä huolimatta. (Lönnqvist 2002, 60.)

Mintzberg jakaa johtamisen toiminnot erilaisiin rooleihin, jotka muodostavat kolme ryhmää ja ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Erilaiset johtajan roolit täydentävät toisiaan ja johtajan työssä tarvitaan niitä kaikkia. Näitä rooleja ovat 1) tiedonvälitysrooli, 2) henkilösuhderooli ja 3) päätöksentekorooli. Johtaja voi johtaa suoraan päätöksenteon eli toiminnan kautta. Johtaja voi toimia henkilösuhdetasolla rohkaisemalla ihmisiä tekemään tarvittavat ratkaisut ja toiminnot tai johtaja voi toimia informaatiroolissa vaikuttamalla henkilöihin saadakseen heidät tekemään tarvittavat

valinnat ja toiminnot. Johtamistyön päätarkoitusta, toimintaa, voidaan johtaa suoraan, epäsuorasti henkilöiden kautta tai vielä epäsuoremmin informaation eli tiedon välittämisellä henkilöille. (Mintzberg 1998, 31.)

Tiedonvälitysroolin (*Managing by Information*) Mintzberg jakaa kahteen laveaan rooliin joita ovat kommunikaatio ja kontrollointi. Kommunikaatirooli on tiedon keräämistä ja tiedon jakamista. Johtaja käyttää paljon aikaa kommunikointiin erityisesti oman organisaationsa sisällä, organisaationsa muiden toimijoiden välillä ja organisaation ulkopuolelle. Kommunikaatio on kaksisuuntaista eli hän saa ja jakaa tietoa. Kontrollointiroolin Mintzberg kuvaa johtajan tehtävänä käyttää tietoa oikein organisaatiossa. Tiedolla johtaja voi herättää tai provosoida henkilöitä toimimaan halutulla tavalla. Kontrollointiin kuuluu myös tiedon käyttäminen toiminnan kehittämiseen, toiminnan rakenteiden suunnitteluun ja erilaisten toimintaohjeiden määrittäisiin. (Mintzberg 1998, 32–33.)

Mintzbergin mukaan henkilösuhderooliin liittyviä toimintoja ovat johtajan ja yhteydenpitäjän rooli. Näissä rooleissa johtaminen tapahtuu yksilön, ryhmän ja yksikön tasoilla. Yksilön johtamisessa roolina on olla mm motivoijan, valmentajan, rohkaisijan, hoivaajan ja mentorin roolit. Ryhmän tasolla rooleina ovat muodostaa ja johtaa tiimejä. Yksikkötasolla tai ylemmällä organisaatiotasolla johtamisrooli on usein muodollisempaa tai symbolisempaa johtamista, jolla pyritään ylläpitämään haluttua toimintakulttuuria. Yhteydenpitäjän roolissa johtaja on Mintzbergin mukaan portinvartija, joka valvoo yksikkönsä ja sen ympäristön välistä vuorovaikutusta. Yhteydenpitäjän roolissa johtaja käyttää paljon aikaa myös erilaiseen verkostoitumiseen (Mintzberg 1998, 34–37.)

Päätöksentekoroolissa johtajalla on tehtäviä organisaation sisällä ja organisaatiosta ulospäin. Sisäisiin rooleihin kuuluu rooli häiriötekijöiden ja ongelmien poistajana. Ulkoisiin rooleihin kuuluu neuvottelijan ja organisaation resurssien jakajan roolit. (Mintzberg 1998, 38–39.)

Organisaation rakenteen ja toimintaympäristön välistä yhteyttä muokkaa mm. toimintaympäristön monimutkaisuus. Poliisin toimintaympäristö koostuu kaikesta siitä mikä karrikoidusti kuuluu taivaan ja maan väliin ja jolla turvataan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tämä ei tue kovin hyvin klassista organisaatioteoriaa. Onnistuakseen tehtävissään on poliisi hallinnossaan entistä enemmän joutunut paneutumaan toimien erikoistamiseen ja käyttäytymisen muodollisuuteen. Poliisihallinto on ollut hyvin pitkälti hajautunutta, missä työn keskinäinen yhteensovittaminen on järjestetty tehtävien jaottelulla ja erikoistumisaloilla kuten ulkomaalaistutkinta tai kansainväliset

tehtäväkentät. Näin on ollut mahdollista luoda yksiköittäin toimintamalleja, jotka tuottavat parhaan tuloksen eri osaamisalalla. Tämä tukee Mintzbergin esittämää toimen ja toimirakenteen suunnittelua sekä esimiesten roolin jakamista kolmeen parametriin, tiedonkulun-, ihmissuhteiden- ja päätöksentekoroolin kautta. (Mintzberg 1998, 31).

Uusimmat johtamiskäsitykset ja -käytännöt suosivat ihmisten johtamisen tyyppistä lähestymistapaa. Kysymys on kuitenkin painotuseroista eikä toisiaan poissulkevista vaihtoehdoista (Bryman 1992). Suunnittelupainotteisen johtamisen sijaan korostetaan visiota ja missiota. Johtaminen ei merkitse vastuun antamista tehtävistä ja tavoitteista vaan sitomista yhteiseen visioon ja oman paikan ottamiseen siinä. Johtamisessa puhuttiin aiemmin kontrolloimisesta ja ongelmanratkaisusta niin nykyään painopiste on motivoinnissa ja innostamisessa. (Lönqvist 2002, 60.)

Jokaisen johtotehtävissä toimivan henkilön keskeisenä vastuuna ja eettisenä lähtökohtana on organisaation perustehtävän ja siitä johdettujen käytännön tavoitteiden tehokas toteutuminen. Edellytyksenä on, että johtaja itse ymmärtää ja auttaa ymmärtämään, mitä varten työtehtävä on olemassa, perustehtävän antaessa organisaatiolle suunnan ja työlle sen oikeutuksen. (Lönqvist 2002, 9–10.) Tehokas johtaminen perustuu sekä organisaation toiminnan että siinä työskentelevien ihmisten ymmärtämiseen (Herley ja Blanchard 1993). Se yhdistää hallinnon, asioiden johtamisen ja ihmisten johtamisen toimivaksi kokonaisuudeksi. (Lönqvist 2002, 61.)

Drucker ripustaa johtamisen haasteet uuden paradigman - ajattelutavan - tarpeeseen. Tietotyö muuttaa sekä yhteiskuntaa että ihmisten asenteita. Johtamisen täytyy sopeutua valtavirtaan. Drucker luo teoksessaan *Johtamisen haasteet* kiehtovan pohjan hänen näkemyksilleen tulevaisuudesta ja johtamisen haasteista. Hän esittää Taylorin tieteellisen liikkeenjohdon ja "modernin" laatujohtamisen olevan rinnastettavissa. (Drucker 2000, 13–20.) Fayolin (1990, 31) mukaan johtajuus määrittyy viiden toiminnan mukaan, jotka ovat:

- 1) Suunnittelu, jossa tutkitaan tulevaisuutta ja kaavallaan toimintaa.
- 2) Organisointi, jossa suunnitellaan toimivallan ja vastuun linjat, luodaan yrityksen aineellinen ja inhimillinen rakenne.
- 3) Koordinointi, jossa suunnitellaan tehtävien ajoitus ja jaksotus, sopeutetaan ja sidotaan kaikki toiminta yhteen.
- 4) Ohjaus, jossa suunnitelma pannaan täytäntöön, käynnistetään työ.
- 5) Valvonta, jossa seurataan ja korjataan virheet, katsotaan, että kaikki tapahtuu sääntöjen mukaisesti.

Viitala (2006) tarkastelee johtajuutta sen muuttuvaa roolia vasten. Johtajan, esimiesten keskeinen tehtävä 1900-luvun alussa oli valvoa, käskää ja koordinoida toimintaa. Tämä malli oli käytössä varsin pitkään poliisihallinnossa vielä 1900-luvun loppupuolella. Nykyään valvonnan tarve on vähentynyt ja keskeisimmiksi johtamisen tehtäviksi on muovautunut muutosten ja kehittämisen hallinnan tukeminen. Jatkuvassa muutoksessa elävä yhteiskunta tarvitsee johtajia, joiden avulla organisaatiot selviävät muutoksista. Henkilöstöt tarvitsevat luotettavia, rohkeita, innovatiivisia johtajia, jotka osaltaan ovat edesauttamassa omalla toiminnallaan ihmisten perusturvallisuuden tunteen luomisessa. (Viitala 2006, 295–296.)

Johtamisen mallin keskeiset piirteet alkoivat hahmottua jo 1900-luvun alkupuolella. Stenvall & Virtanen (2010) kuvaavat teoksessaan julkisen hallinnon johtamisjärjestelmiä, joita he soveltavat Stephan Osbornen (2006) esittämään tulkintaan teorioiden jaottelusta julkisessa hallinnossa. Tämän jaottelun mukaan teoriasta on erotettavissa perinteinen (julkisen hallinnon), uuden julkisen johtamisen (*new public management*) ja julkisen hallinnan (*governance*) malli, jotka heijastavat julkisen hallinnon muutosta. Hallinnossa on siirrytty perinteisestä, ideaalisesti poliittisen päätöksenteon alaisuudessa toimivasta hallinnosta tehokkuutta korostavaan uuteen julkiseen johtamiseen ja verkostomaiseen julkisen hallinnan malliin. (Stenvall & Virtanen 2010, 40.)

Perinteisen johtamismallin näkökulmana on eräänlainen suljetun yhteiskunnan näkökulma, missä poliittiset päätöksentekijät tekevät ratkaisuja, joita hallintojärjestelmä toteuttaa. Nämä ratkaisut ovat hyödyllisiä ja tarkoituksenmukaisia oman yhteiskunnan ja alueen kannalta. Perinteisen mallin mukaan johtajien ja julkisessa hallinnossa työskentelevien on ymmärrettävä julkisen hallinnon erityisluonne. Johtajien on palveltava kokonaisuutta ja julkista intressiä. Uudessa julkisessa johtamisessa, joka tuli voimakkaasti esiin 1990-luvun alussa, on keskeistä siirtymä hallinnollisesta, panoksiin ja byrokraattisiin toimintatapoihin keskittyvästä ajattelumallista kohti tuotoksia, tuloksia ja vaikuttavuutta. Se edellyttää johtavassa asemassa työskentelevältä kykyä toimia asiantuntijoina poliittisten päätöksentekijöiden rinnalla. Uusi julkinen johtaminen painottaa voimakkaasti tuloksellisuutta ja aikaansaannoksia. (Stenvall & Virtanen 2010, 41, 46–50.)

Julkinen hallinta eli *governance*-malli, jonka voidaan luonnehtia olevan uuden julkisen johtamisen haastaja tai sitä täydentävä malli, nousi esiin 2000-luvun alussa. *Governance* käsitteenä on jokseenkin monimutkainen, mutta hallinnan voidaan katsoa viittaavan uudenlaisiin julkisen toimintapolitiikan hallintotapoihin ja koordinoitukäytäntöihin. Julkisessa hallinnassa on kyse muutoksesta, jossa hallintojärjestelmä rakentuu uudella tavalla korostamaan itseohjautuvia

toimintayksiköitä ja yhteistyötä yli rajojen tekeviä julkisen hallinnon toimijoita. Julkisessa hallinnassa julkinen toimintapolitiikka on verkostoitumista, vuorovaikutteisuutta yli sektorirajojen ja sen hallintajärjestelmä on toiminnallisesti hajautunut missä verkostot rakentuvat usein itseohjautuvasti. Governance-ajattelua koskevassa keskustelussa on korostettu suoraviivaisen, rationaalisen ajattelun riittämättömyyttä suhteessa uusiin ja monimutkaisiin ongelmiin. (Stenvall & Virtanen 2010, 55–57.)

Julkisen hallinnon ja organisaatioiden kehittämistyön yhteydessä on keskusteltu paljon hyvän johtajan ominaisuuksista tai piirteistä. Hyvään johtamiseen liittyviä kysymyksiä käsitellään poliisihallinnossa toteutettavassa henkilöstön hyvinvointia ja työoloja mittaavassa henkilöstöbarometrikyselyssä. (Hakamo & Vanhala 2007, 16–17.) Johtaminen on mielenkiintoinen tutkimisen kohde, sillä valmista ei tule koskaan. Tietoa kertyy, mutta todellisuus karkaa käsistä.

Johtaminen ja sen kehittämisen tutkiminen on alue, josta hyötyvät kaikki poliisiyhteisön jäsenet. Poliisi on perinteisesti ollut hyvin hierarkkinen, lähes puolisolitaallinen organisaatio, jossa pyritään selviin käskyssuhteisiin. Tämän kaltainen organisaatiomalli luo otollisen pohjan erilaisten kuilujen syntymiselle päällikön ja henkilöstön välille. Hyvä johtamisosaaminen on jokaisen esimiehen oma etu. (Hakamo & Vanhala 2007, 8, 17, 36, 38.) Pätevältä virkamiesjohtajalta edellytetään asiantuntijuutta (Vartola 2004). Laadukkaan johtamisen avulla poliisihallinnon yhteiset strategiset tavoitteet toteutuvat aiempaa varmemmin. (Senvall & Honkonen 2007, 8).

Asiantuntijaorganisaatiolle on ominaista niin sanottu kaksoisjohtajuus. Johto on jaettu ammattimaisen- ja hallinnollisen johtajuuden kesken. Paikallispoliisissa hallinnollisesta johtajuudesta vastaa poliisipäällikkö ja operationaalisen työn johdosta vastaa komisariatason henkilöstö. Tosin poliisipäällikkö vastaa myös kentän toiminnasta, ei vain hallinnollisten asioiden sujumisesta. (Hakamo & Vanhala 2007, 18.)

Poliisihallinnon toiminnalliset johto- ja esimiessuhteet on poliisiasetuksessa järjestetty siten, että poliisin ylijohtoon kuuluvat Poliisihallituksen poliisiylijohtaja ja poliisijohtaja ovat kaikkien poliisin henkilöstöön kuuluvien esimiehiä. Poliisin ylijohtoon kuuluvalla poliisitarkastajalla ja ylikomisariolla on oikeus vastuualueellaan antaa paikallispoliisin toimintaa yksittäistapauksessa koskevia ohjeita. Paikallispoliisin henkilöstön esimies on poliisipäällikkö, jollei johtosuhteista muuta säädetä tai määrätä. (Poliisiasetus 1112/95, 1006/08).

Poliisilaitoksen päällystään kuuluvat myös komisariat, jotka toimivat niin kenttätason kuin tutkinnan esimiehinä. Paikallispoliisissa tulee aina olla yleisjohtajaksi määrätty päällystään kuuluva poliisimies, joka vastaa toimialueensa kenttätöiminnan operatiivisesta johtamisesta työvuoronsa aikana. Kenttäjohtaja työnjohtajana ja partionjohtaja tehtävän suorittajana vastaavat hätäkeskuksen tai poliisin tilannekeskuksen välittämän taikka muuten tietoonsa tulleen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamisesta. Kenttäjohtajana toimii alipäällystään kuuluva ylikonstaapeli. (Hakamo & Vanhala 2007, 15.)

Viimeisten vuosien aikana strategisen suunnittelun ja johtamisen sekä tuloksellisuuden arvioinnin kehittäminen on ollut poliisihallinnossa intensiivistä (Virta 2005). Johtamisen kehittämisen tavoitteena on ollut noudattaa yleisiä valtionhallinnon kehittämislinjauksia sekä olla johtamisen kehittämisen kärjessä. Keskeisenä lähtökohtana kehittämistyössä on ollut sen määrittäminen, mitä pidetään hyvänä johtamisena poliisissa (Virta 2005). Hyvän johtamisen määritelmät ovat olleet yleisiä henkilöstö-, muutos- ja strategiseen johtamiseen liittyviä ulottuvuuksia. (Hakamo & Vanhala 2007, 18.)

3.1 Strateginen johtaminen ja tulosohejaus

Johtamisen sisältöalueet perustuvat strategiseen johtamiseen sen muodostaessa perustan organisaatioiden johtamiselle ja kehittämiselle, antaen suunnan julkiselle organisaatiolle. Strategian perusteella johdetaan organisaation resurssien käyttöä, prosesseja, laatua, osaamista, työyhteisöjä, innovatiivisuutta, verkostoja, muutoksia, viestintää ja suorituksia. (Stenvall & Virtanen 2010, 122.) Vartolan (2004) mukaan strateginen johtaminen on johtamista, missä on kiinnitettävä huomio selviytymiseen muuttuvassa, uhkaavassa ympäristössä. (Vartola 2004, 229–230). Strategisen johtamisen tavoitteena on varmistaa organisaation menestys sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Se on tapa ajatella organisaation olemassaolon perusteita, arvoja ja päämääriä sekä niiden edistämiseksi vaadittavia vaihtoehtoja. Strateginen johtaminen antaa organisaatiolle mahdollisuuden erottautua kilpailijoistaan. (Harisalo 2008, 237.)

Strategia auttaa organisaatioita tehostamaan toiminnallisten painopisteiden käsittelyä, ja sen avulla organisaatio pystyy valitsemaan sen toiminnallisen painopisteen, joka edistää parhaiten sen tahtotilaa. Strategia mahdollistaa johtamisen, ohjauksen, valvonnan ja kehittämisen. Ilman strategiaa jokainen johtaja voi viedä asioita oman mielensä mukaiseen suuntaan. Strategian avulla johtajat tietävät, mihin suuntaan heidän on vastuullaan olevia yksiköitä kehitettävä sekä mihin on panostettava ja mitä on syytä välttää. (Harisalo 2008, 239.)

Organisaation joutuessa kohtaamaan strategian merkitsee tämä myös sitä, että huomattava osa organisaatioiden avainhenkilöistä joutuu määrittelemään henkilökohtaisen suhteensa strategiaan. Strategia on johtavassa asemassa olevien työtä – ei ainut tehtävä, mutta yksi tärkeimmistä. Yksittäisen johtajan suhdetta strategiaan voidaan tarkastella sekä muodollisen roolin että sitoutuneisuuden asteen kautta. (Juuti & Luoma 2009, 31.)

Strategisessa johtamisessa voidaan erottaa tarkoitusten ja merkitysten johtaminen (*leadership*) sekä asioiden johtaminen (*management*). Organisaation ylintä johtoa edustaa strateginen johtaminen eli tarkoitusten ja merkitysten johtaminen. Operatiivista johtamista edustaa keskijohto eli asioiden johtaminen. Näiden kahden edellä mainitun välille voi syntyä jännitteitä, ristiriitoja, ellei operatiivinen johto hyväksy strategisen johdon esittämiä muutoksia. Operatiivisista johtajista on löydettävissä myös muutoksia mahdollistavia johtajia, joita kuvataan karismaattisiksi johtajiksi, jotka omaavat ns. suunnannäyttäjän roolin. Tämä mahdollistaa luovuuden, rohkeuden sekä tekemisen ilon. (Harisalo 2008, 244–245.)

Kiinteänä osana strategista johtamista on strateginen suunnittelu, joka Brysonin (2004) mukaan on monin tavoin hyödyllistä, mutta myös edullista siinä mielessä ettei se vaadi suuria resursseja. Hyvin toteutettuna se on kustannustehokasta, parantaen responsiivisuutta ja organisaation suorituskykyä. Bryson on jaotellut julkisten organisaatioiden harjoittamasta strategisesta suunnittelusta saatavat hyödyt seuraavasti (Bryson 2004, 11–13.):

- Ensimmäinen ilmeinen hyöty on strategisen ajattelun, toiminnan ja oppimisen edistäminen. Tämän kaltainen hyöty saadaan organisaation kannalta tärkeiden toimijoiden dialogista, johon päädytään strategisen prosessin seurauksena.
- Toinen hyöty on parantunut päätöksenteko. Strateginen suunnittelu auttaa päätöksentekijöitä kiinnittämään huomionsa organisaation kannalta kriittisiin kysymyksiin ja tämän myötä keksimään niihin ratkaisut.
- Kolmantena hyötynä on toiminnan tehostaminen, joka syntyy kahdesta aiemmasta tekijästä.
- Neljäntenä hyötynä on organisaation tehostamisen ohella julkisella sektorilla harjoitetusta suunnittelusta seurannut laajempien yhteiskunnallisten järjestelmien toiminnan tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen. Strateginen suunnittelu ohjaa kiinnittämään huomiota ympäristöön sekä laajempaan järjestelmään oman organisaation ulkopuolella.
- Viidentenä hyötynä on strategisessa prosessissa mukana olevien henkilöiden suora hyötyminen osaamisen muodossa.

Vartola (2004) korostaa, että tulevaisuuden strateginen johtaminen vaatii ihmisten johtamisen taitoa, taitoa jossa työntekijöitä tulee kohdella ihmisarvoisella ja oikeudenmukaisella tavalla. Näin toimimalla johtaja kykenee sitouttamaan työntekijät organisaatioon. Johtajan on laadittava organisaatiolle ideologia, joka yhdistää motivaation, odotukset ja sitoutumisen rehellisellä, avoimella, uskottavalla ja mahdollistavalla tavalla. (Vartola 2004, 229.)

Edellä kuvattu strategisen johtamisen määrittely ilmentyy myös tulosohjauksessa, millä tarkoitetaan niitä mekanismeja, joilla varmistetaan toiminnan tuloksellisuus. Tulosohjaus liitetään hallinnon tasojen välisiin ohjaus- ja seurantasuhteisiin. Valtionhallinnossa ministeriön ja sen alaisten virastojen suhde yhdessä aluehallintoon on nykyisin tulosohjaussuhde. Tulosohjauksella tarkoitetaan niitä hallinnonalakohtaisia neuvottelu-, koordinaatio- sekä sopimusprosesseja, joilla ohjaava viranomaisyritys pyrkii varmistamaan, että sen alaiset virastot ja laitokset toimivat mahdollisimman tehokkaasti. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 220–221.)

Tulosohjauksella valtionhallinnossa tarkoitetaan käytännössä ministeriön ja virastojen välistä tulossopimusmenettelyä, jossa määritellään virastojen tulostavoitteet, osoitetaan tavoitteiden toteutumiseksi tarvittavat voimavarat sekä seurataan ja arvioidaan niiden toteutumiset. Keskeisinä toimijoina ovat ministeriöt, toimintakokonaisuudet eli sektorit sekä virastot. Osapuolet sopivat yhteisesti neuvotellen virastojen tulostavoitteet. Virastojen sisällä tulosajattelu nojaa lähtökohdissaan paljolti strategiseen suunnitteluun, toiminta-ajatuksen selkeyttämiseen ja halutun tahtotilan, vision, täsmentämiseen tulos- ja palvelustrategiaa kuvaavaksi toimintaohjeistoksi. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 221.)

Yksi toiminnan ja talouden suunnittelua koskeva talousarviolain ja –asetuksen keskeinen muutos on tuloksellisuuden peruskriteerien määrittely, tulosprisma. (Mankkinen, SM 48/2004, 8). Tuloksellisuus ja tulosprisma vaikuttavat valtionhallinnon toimintaa niin, että jokaisen valtionhallinnon yksikön on suunniteltava ja seurattava toimintaansa tuloksellisuuden neljällä osa-alueella: 1) yhteiskunnallisella vaikuttavuudella, 2) tuotoksilla ja laadunhallinnalla, 3) toiminnallisella tehokkuudella sekä 4) henkilöstövoimavarojen hallinnalla ja kehittämisellä. Näistä tulosprisman eri osa-alueilta toiminnallista tehokkuutta pidetään poliisin tulosohjauksen kannalta tärkeimpänä elementtinä. Se tarkoittaa sitä, miten tuottavasti, taloudellisesti ja tehokkaasti toiminta on järjestetty. Tärkeintä valtionhallinnon tuloksellisen toiminnan kannalta on tuloksellisuusajattelun ohjaavuus valtionhallinnon toiminnassa niin, että vaikuttavuutta pidettäisiin todellisena ja tärkeänä tavoitteena. (Etelälahti, Kiviniemi, Strömberg & Vehkamäki 2008, 119–122.)

Poliisihallinnossa tulohjauksen eri vaiheita ovat toiminnan ja talouden suunnittelu. Tämä sisältää sekä toiminnallisten monivuotisten tavoitteiden asettamisen että pidemmän aikavälin resurssisuunnittelun, jonka tärkein vaihe on nelivuotinen kehysvalmistelu. Monivuotiset tulostavoitteet konkretisoidaan käytännön toiminnaksi tulosneuvotteluissa ja -sopimuksissa sekä yhtä vuotta koskevissa suunnitelmissa ja talousarviovalmisteluissa. (Mankkinen, SM 48/2004, 8.)

Toiminnan tuloksia seurataan eduskunnalle valmisteltavissa kertomuksissa ja raporteissa sekä arvioitaessa poliisihallinnon tuloksellisuutta kokonaisuudessa strategiatapaamisten yhteydessä. Tämän lisäksi seurataan tulossuunnitelman ja tulosopimusten toteutumista. (Mankkinen, SM 48/2004, 8.)

Tulostietojen ja raportoinnin perustana käytetään poliisin tulostietojärjestelmän (Polstat) tunnuslukuja. (HKI PL 2008). Talousarvioasetuksen säännösten mukaisesti vahvistettuja, koko valtionhallinnolle yhtenäisiä tuloksellisuuden peruskriteereitä tulee käyttää toiminta- ja taloussuunnittelussa, talousarvioehdotuksen laadinnassa, taloustavoitteiden vahvistamisessa sekä raportointiasiakirjoissa. Tuloksellisuuden peruskriteerit ovat yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnallinen tehokkuus, laadun hallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen. Ministeriön tehtävänä on tavoitteenasettelulla varmistaa toiminnan vaikuttavuus. (Mankkinen, SM 48/2004, 8–9.)

Tulostavoitteiden aiempaa yksityiskohtaisemman suunnittelun ja asettamisen varmistamiseksi ovat tavoitteet kytketty kiinteästi poliisin visioon ja strategiaan, joka vuorostaan kytkee ne valtioneuvoston tasolla tehtyihin päätöksiin. Toiminnan johtamisen, ohjauksen ja suunnittelun kannalta keskeisimpiä määräyksiä ovat laki ja asetus poliisin hallinnosta, valtioneuvoston ohjesääntö sekä sisäministeriön ja poliisiosaston työjärjestykset. Näissä määrätään ministeriöiden tehtävistä niin työnjaosta kuin poliisin johtosuhteista ja ohjauksesta. Vuositasolla poliisin toimintaa ohjataan valtion talousarvion tavoitteilla. Uuden tulosarviolain ja –asetuksen määräysten mukaisesti talousarvioesitys sisältää yksityiskohtaisemmin valmistellut tulostavoitteet ja tulosprisman mukaiset mittaristot. Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelman tavoitteet ja niihin liittyvät mittarit valmistellaan sektorikohtaisesti. (Mankkinen, SM 48/2004, 8–10.)

3.2 Laillisuusvalvonnan johtaminen

Perustuslain 2§:ssä säädetään oikeusvaltioperiaatteesta. Julkisen vallan tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltioon peruskivi on, että ihmiset luottavat julkisen vallankäytön lainmukaisuuteen. (Jonkka, SM 48/2004, 45.)

Verrattuna muihin julkisen toiminnan sektoriin korostuu poliisitoiminnassa laillisuuden valvonnan merkitys. Poliisin laillisuusvalvonnasta annetun määräysten mukaan poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tarkoituksena on edistää poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa poliisin toiminnan laatua samalla vahvistaen kansalaisten luottamusta sen toimintaan ja laillisuuteen. Poliisi joutuu laissa määrättyjen tehtävien hoitamiseksi puuttumaan ihmisten perusoikeutena suojattujen oikeuksien toteutumiseen. Laillisuusvalvonnan merkitystä lisää myös, että poliisin toimenpiteistä tai päätöksistä ei useinkaan ole valitusmahdollisuutta. Oikeudellisen kontrollin tärkeyttä korostaa myös monet säädökset - jopa pakkokeinojen edellytyksiä koskevat – jättävät tulkinnanvaraisuutensa vuoksi runsaasti harkinnanvaraa. (Jonkka, SM 48/2004, 45.)

Laillisuusvalvonnassa korostuu esimiesten rooli heidän oman esimerkin kautta, yhtä lailla kuin toiminnan lainmukaisuuden valvonta kuuluu osana virkavelvollisuuksia. Esimiehillä on myös parhaat mahdollisuudet havaita ja sitä myöten puuttua virheellisiin tai lainvastaisiin toimintatapoihin osana normaalia päivittäistä johtamistyötä. (SM 2006, Tu-42, 1.) Laillisuusvalvonnalla voidaan nähdä poliisitoimen kohdalla olevan useita tehtäviä. 1) Se paljastaa ja saattaa asianmukaiseen tutkintaan ja vastuuseen lainvastaisia menettelyjä, 2) tehokkaaksi mielletty valvonta toimii ennalta ehkäisevästi, 3) laillisuusvalvonta voidaan nähdä osana laadunvalvontaa ja toiminnan kehittämistä sekä 4) uskottava valvonta on tärkeä virkatoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää. (Jonkka, SM 48/2004, 45.)

Poliisin laillisuusvalvonnan muodot voidaan jakaa organisaation sisäiseen ja ulkoapäin tapahtuvaan valvontaan. Ulkopuolinen valvonta voidaan järjestää eri tavoin. Ulkopuolisen valvonnan tärkeimmät muodot ovat eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittama valvonta. Sisäistä ja ulkoista valvontaa ei ole mahdollista tarkastella toisistaan erillään. Merkittävää kuitenkin on, mikä merkitys annetaan organisaation itsensä suorittamalle laillisuuden valvonnalle. (Jonkka, SM 48/2004, 45–46.)

Laillisuusvalvonnasta voidaan puhua sekä suppeassa että laajassa merkityksessä. Suppeassa muodossa keskeistä on kanteluiden tutkiminen ja valvontakohteisiin tehtävät laillisuustarkastukset. Laajassa muodossa ymmärrettynä, varsinkin sisäisestä laillisuusvalvonnasta puhuttaessa, on toiminnan laillisuuden seuranta kiinteä osa johtamista. Se kuuluu sisäänrakennetusti kaikkeen sellaiseen toimintaan, jossa ollaan tekemisissä oikeudellisten normien kanssa. Tässä mielessä laillisuusvalvonta on oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa. (Jonkka, SM 48/2004, 46.)

3.3 Henkilöstöjohtaminen ja – suunnittelu

Työyhteisöjen arjessa henkilöstöjohtaminen on vahvasti läsnä ja ilmenee mitä moninaisimmissa yhteyksissä ja asioissa. Voidaan ajatella, että teoreettisella tiedolla on kovin vähän sijaa tässä kentässä. Henkilöstöjohtamisen alueen toimijat ja kehittäjät kokevat usein oppineensa työnsä käytännön kautta. Toisaalta henkilöstöjohtaminen on osa kaikkien esimiesten ja johtajien työtä. Useimmiten heillä ei ole koulutusta tämän tyyppisiin tehtäviin. (Strömmer 1999, 19.)

Henkilöstöjohtaminen koskettaa yritysten inhimillisintä ja siten herkintä aluetta. Tähän perustuen käyttäytymistieteillä on paljon annettavaa tällä alueella. Erityisesti psykologiset motivaatioteoriat ovat olleet henkilöstöjohtamisen alueen kehittäjien keskeisenä kiinnostuksen kohteina. Työpsykologia ja organisaatiopsykologia ovat tuottaneet ymmärryksen välineitä henkilöstöjohtamisen alueelle. (Strömmer 1999, 20–21.)

Kaikkien organisaatioiden tulisi olla paikkoja, joissa kehittämismahdollisuuksia löytyy sen kaikilla eri tasoilla jatkuvasti. Ihmiset ovat organisaatioiden tärkein arvoa tuottava resurssi. Organisaatio menestyy saadessaan henkilöstönsä voimaan hyvin ja tuottamaan. Yksilönä työntekijä omistaa tärkeimmän tuotantovälineen, henkisen pääoman, osaamisen ja asenteen. (Åhman 2005, 94–95.)

Strömmerin (1999) mukaan teoretikot, kuten Frederik Taylor ja Henri Fayol, jotka ovat itse toimineet johtajina, ovat laatineet ihannemalleja siitä, miten organisaatiot todellisuudessa toimivat. Taylorin ihmiskäsitys oli pessimistinen. Hän piti ihmistä laiskana ja vastuuttomana, jota on johdettava ja valvottava määrätietoisin ottein. Fayol tarjosi uuden näkökulman johtamiseen. Hän pyrki kehittämään yleisiä johtamisperiaatteita tieteellisin menetelmin ja päätyi esittämään hallinnollisiksi periaatteiksi seuraavia seikkoja:

- Valta tulee sijoittua organisaation kehittämisen ja hierarkian periaatteita noudattaen.
- Jokaisella tulee olla yksi esimies, jolta saa käskyjä.
- Jokaisen tulee noudattaa esimiehen käskyjä ja organisaation järjestystä.
- Työnjaon tulee olla selkeää ja sen perusteena on oltava erikoistuminen.
- Organisaatorakenne on tuotantoon keskittyvä linjaorganisaatio, jossa ylimpänä on johdon apuna toimiva toimintokohtainen esikunta.
- Käskyjen ja ohjeiden on oltava sopusoinnussa keskenään.
- Työntekijöitä tulee palkita ja kannustaa pysymään organisaatiossa.
- Organisaatiossa tulee vallita järjestys ja oikeudenmukaisuus.
- Työntekijän aloitteellisuutta ja yhteistyötä tulee vaalia.

Fayolin ajatusten ympärille keskittyviä tutkijoita ja kirjoittajia on yhteisesti nimetty hallinnolliseksi tai klassiseksi koulukunnaksi. Taylorin tavoin se sai kritiikkiä jäykkyydestään, mutta monet sen korostamista piirteistä ja arvoista elävät vahvoina vielä nykyäänkin. (Strömmer 1999, 23–25.)

Laajimmillaan henkilöstösuunnittelu käsittää lähes kaikki henkilöstöjohtamisen osa-alueet. Henkilöstösuunnittelun perustana ovat organisaation strategiat ja toiminta nyt ja tulevaisuudessa. Kauhasen (2006) mukaan globalisaatiota ja väestön ikääntymistä pidetään Suomen keskeisinä tulevaisuuden haasteina. Niillä on merkitystä koko kansantaloudelle mutta myös yritysten ja muiden organisaatioiden toiminnalle ja toimintaedellytysten järjestämiselle. Henkilöstöjohtamisen tehtäväkenttä muuttuu, tavoitteiden pysyessä lähes muuttumattomina henkilöstön, sen ominaisuuksien, osaamisen ja motivaation suhteen. Poliisiorganisaatiossa ylimmän johdon tehtävä on ohjata organisaatiota toimimaan sen itse asettamien tai ministeriön sille asettamien tavoitteiden mukaisesti mahdollisimman taloudellisesti ja tehokkaasti. (Kauhanen 2006, 11, 14–15.)

Henkilöstövoimavarojen johtamisella tarkoitetaan organisaation ihmisjärjestelmän hankintaa, motivointia, ylläpitoa, kehittämistä ja palkitsemista. Usein organisaation ylin johto mainitsee linjapuheissaan henkilöstön olevan organisaation tärkein voimavara, joka arkitilanteissa useimmiten unohtuu. Käytännössä kaikki organisaatiot toteuttavat toimintansa henkilöstön avulla. (Kauhanen 2006, 16.)

Henkilöstösuunnittelun tavoitteena on tarkastella organisaation näkökulmasta työvoiman kysyntää ja tarjontaa. Työvoiman kysyntä ja tarjonta ovat keskeisiä ulkoisia tekijöitä organisaatiotason

henkilöstörakenteen suunnittelussa. Henkilöstön vaihtuvuus ja eläkkeelle siirtyminen yhdessä sairauspoissaolojen kanssa ovat myös merkittäviä tekijöitä, mutta niiden ennakointi on vaikeaa. Kaikilla henkilöstövoimavarojen eri osa-alueilla on tärkeää aloittaa asioiden suunnittelu organisaation strategiasta. Erityisesti tämä koskee henkilöstösuunnittelua. (Kauhanen 2006, 35–36.)

Yksityisen ja julkisen sektorin organisaatiot joutuvat pohtimaan, miten sopeuttaa strategiasta ja toiminnasta johdettu työvoimatarve muuttuvilla työvoimamarkkinoilla. Ilman henkilöstösuunnitelmaa organisaatio ei voi varautua kasvavan henkilöstöpoistuman myötä tuleviin henkilöstörekrytointeihin siten, että ne kattavat tulevan toiminnan vaatimat henkilöstömäärä- ja osaamistarpeet. Henkilöstösuunnittelua edellyttävät edellä mainittuun kiinteästi liittyvät hallituksen valtion kokonaishenkilöstömäärää vähentävät kehyspäätökset ja tuottavuuden toimenpideohjelma. Näiden tavoitteena on osaltaan turvata valtiontalouden tasapaino ja niukan työvoiman tasapuolinen tarjonta eri sektoreiden tarpeisiin. Myös valtiosektorin organisaatioiden edessä olevat jo edempänä esiin tuodut jatkuvat toimintaympäristön muutokset ja niihin nopeasti reagoiminen vaativat ajantasaisia jatkuvasti päivitettäviä henkilöstösuunnitelmia. (VM 2005.)

Henkilöstön tehtäviin, kohdentamisprosessin tulee olla kunnossa, jotta organisaatio saavuttaa sille asetetut toiminta- ja tulostavoitteet mahdollisimman vaikuttavasti, tehokkaasti ja taloudellisesti eli oikeiden henkilöiden tulee toimia oikeissa tehtävissä. Tämä tarkoittaa sitä, että kukin henkilö tulee sijoittaa organisaation sellaisiin tehtäviin, jotka vastaavat hänen osaamistaan ja muita henkilökohtaisia ominaisuuksiaan. Mielenkiinnon kohteena on tällöin hiljainen tieto, koulutus, työkokemus ja tältä pohjalta muotoutunut osaaminen. (VM 2005.)

Prosessi, jossa organisaatio henkilötyöpanoksia käyttäen pyrkii mahdollisimman kustannustehokkaasti toteuttamaan strategiset ja toiminnalliset tavoitteet ottaen huomioon myös muihin henkilöstöprosesseihin sisältyvät asiat, on henkilöstön tuottavuuden johtamista. Tässä prosessissa kiinnitetään huomiota itse tuotantoprosesseihin eli miten ja missä suhteessa henkilöstön osaamista, tietoa, tietotekniikkaa ja muita tuotannontekijöitä käytetään asiakkaiden kysymien tavaroiden ja palvelujen tuottamiseksi. Tarvitaan myös mittareita, joilla tuotantoprosessin ja tulosten onnistumista seurataan ja todennetaan. (VM 2005.)

Suorituksen johtaminen on tärkeä henkilöstöjohtamisen prosessi minkä tavoitteena on jatkuva suorituksen parantaminen. Se yhdistää tavoitteista sopimisen, ohjauksen ja tuen, tulosten arvioinnin ja kehittämisen toisiinsa liittyviksi elementeiksi jatkuvassa prosessissa, jolla pyritään parantamaan

organisaation suorituksia yksilöitä, tiimejä ja työyhteisöjä kehittämällä. (Sydänmaanlakka 2001, 75–78).

Vähintään kerran vuodessa on tarpeen pitää esimiehen ja alaisen kesken tulos- tai kehittämiskeskustelu, jossa arvioidaan kuluneen vuoden tulostavoitteiden saavuttamista ja siihen vaikuttaneita ammatinhallinta- ja muita henkilö- ja organisaatiokohtaisia tekijöitä. Tuloskeskusteluissa sovitaan tulevan aikajakson tulostavoitteet, henkilökohtaiset kehittämistarpeet ja – suunnitelmat urasuunnitelmineen. Arvioinnin tekee kunkin henkilön lähin esimies ottaen huomioon myös arvioitavan näkemykset. Sen tulee tukeutua mahdollisimman laajaan kokonaisnäkemyskseen, joka perustuu jatkuvaan arvioitavan käytöksen havainnointiin, varsinaisiin työtuloksiin, ammatinhallintaan sekä työtovereiden, asiakkaiden ja sidosryhmien palautteisiin. On tärkeä saada molempien osapuolien hyväksyntä asioista, joilla luodaan perusta aidolle suorituksen parantamiselle ja henkilön kehittämistoimenpiteille. (VM 2005.)

Tulos- ja kehittämiskeskusteluissa on huomioitava, ettei siinä arvioida henkilöä vaan hänen työssä suoriutumistaan ja sen edellytyksiä, kuten ammatinhallintaa. Tulos-/kehittämiskeskustelussa on tarpeen arvioida myös esimiestoimintaa eli miten esimies on osaltaan tukenut alaisensa osaamista, hyvinvointia ja luonut alaiselleen ja työyhteisölle työnteon edellytykset. Suorituksen johtamisen edistämiseksi on tarpeen nykyistä enemmän arvioida ja seurata organisaation johtamista ja esimiestyötä ja siihen liittyviä toimenpiteitä. (VM 2005.)

3.4 Osaamisen johtaminen

Osaamisen johtamisen tavoitteena on saada organisaatiossa piilevä hiljainen tieto vapautettua innovaatioiden synnyttämiseen ja luoviin prosesseihin. Sen toinen ulottuvuus on hallita näkyväksi tullutta ja uutta tietoa, toimivien tiedonjärjestelmien ja systeemien avulla. Sen päämääränä on synnyttää ja vahvistaa yrityksessä sellaista ydinosaamista, jonka varassa se voi menestyä kovenevassa kilpailussa. (Strömmer 1999, 178.)

Julkishallinnon organisaatioiden toiminnassa osaamisella on huomattava merkitys. Karrikoidusti voidaan todeta, että osaamattomuuden jäljet näkyvät nopeasti asiakaspalautteissa, sidosryhmäkumppaneiden arvioinneissa verkostoitumisen yhteydessä ja henkilöstön työviihtyvyyttä kuvaavissa mittareissa. Osaamisesta puhuttaessa on syytä muistaa selkeä ero yksilön osaamisen ja organisaation kollektiivisen osaamisen välillä. Kollektiivinen osaaminen on lähinnä yksilöllisten

osaamisten summa, mutta sitä ei ole helppo palauttaa yksittäisiin työntekijöihin. Osaamisen johtaminen on merkittävin julkishallinnon johtajien osaamisen sisältöalue, joka voidaan määrittellä käsitteellisesti organisaation strategiaan perustuvaksi osaamisen hallinnan kehittämiseksi. (Stenvall & Virtanen 2010, 168–169.)

Johtamisprosessin tavoitteena osaamisessa on jatkuva osaamisen kehittäminen, jotta organisaatio kykenee suoriutumaan tehtävistään. Prosessi lähtee liikkeelle organisaation visiosta, strategiasta ja tavoitteista. Osaamisen johtamisprosessi lähtee liikkeelle organisaation vision, strategian ja tavoitteiden kirkastamisesta. Kysyttäessä mikä on organisaation tarkoitus ja minkälaista osaamista se tarvitsee toteuttaakseen omaa tarkoitustaan. Tällöin määrittyy mitä organisaation ydinosaaminen on, osaaminen joka luo kilpailuedun organisaatiolle. (Sydänmaalakka 2001, 122.)

Organisaation vision, strategian ja tavoitteiden kirkastamisessa on kyse osaamisen johtamisesta. Tämän jälkeen määritellään ydinosaamiset, jotka luovat merkittävää kilpailuetua yritykselle ja lisäarvoa asiakkaalle. Ydinosaamisalueiden määrittely ensimmäistä kertaa ei ole helppoa. Osaamisen johtaminen tarkoittaa työskentelyä monella tasolla samanaikaisesti. Mitä korkeammalla tasolla osaamista keskustellaan, sitä yleisempää on että osaamisen johtaminen tuotetaan ylhäältä alas – prosessina, jossa ensin määritellään ydinosaamiset. Tällöin katsotaan mitä ne käytännössä pitävät sisällään organisaation eri tasoilla. Prosessi tulisi toteuttaa myös alhaalta ylös – periaatteella eli katsotaan mitä osaamista yksilötasolla on. Miten se yhdistyy tiimi- ja osastotasolla sekä edelleen yksikkö- ja koko organisaation tasolla. Tällöin huomataan, että on löytynyt jotain uutta ydinosaamista. Jotain on poistunut ja jotain ydinosaamisten sisältö on muuttunut oleellisesti. (Sydänmaalakka 2001, 145–146.)

Osaamisen johtamisessa on hyvä ymmärtää strategisen johtamisen perusasioita. Tämä ajattelumalli pohjautuu osaamisstrategioiden käytäntöön viemiseen. Osaamisen johtamisen vieminen käytäntöön on pitkä prosessi, joka toistuu vuosittain ollen samalla oppimisprosessi. Määriteltäessä ydinosaamisia ollaan liiketoiminnan ytimessä. Pohdittavana tällöin ovat organisaation olemassaolon peruskysymykset. (Sydänmaalakka 2001, 161.)

Kaplanin ja Nortonin kehittämä yritystoiminnan kokonaisvaltaisen seurannan väline, *Balanced Scorecard* (BSC) on osaamisen strategista merkitystä nostanut johtamisen väline. Se kokoaa yrityksen toimintaa kuvaavien, käytännössä jo pitkään käytössä olleiden mittareiden kirjavan joukon yhteen tasapainotettuun mittaristoon. Sen avulla johtajalla on helpompi kohdentaa

suorituksen arviointi muutamille, kilpailukyvyn kannalta keskeisille alueille. Mittariin valitaan sellaiset arvioinninkohteet ja niitä kuvaavat mittarit, jotka mahdollisimman hyvin turvaavat pitkäjänteisen kehittämispääoman. (Strömmer 1999, 175–176.)

Useimmat valtion organisaatioiden tehtävät edellyttävät tekijöiltään korkeaa ammatillista koulutusta, erityisosaamista. Pelkkä pohjakoulutus ei yksin riitä, vaan henkilön pitää kokonaisuudessaan hallita työnsä vaatimat tiedot ja osata soveltaa niitä käytännön työntekoon. Viime kädessä osaamisessa on kyse kyvystä selvitä työn haasteista. Usein tarvitaan ammattikoulutuksen lisäksi laaja-alaista työkokemusta, henkilökohtaisia taitoja (hiljaista tietoa) sekä motivaatiota luovuttaa tieto työnantajan käyttöön. (VM 2005.)

Organisaatiossa työtehtävät muuttuvat jatkuvasti ja siksi olemassa olevan henkilöstön osaamista tulee kehittää nykyisten ja ennen kaikkea tulevaisuudessa tunnistettavien uusien tehtävien osaamistarpeiden mukaisesti. Osaamisen kehittäminen on tarpeen tehdä siten, että pääpaino on kyseessä olevan osaamisen saannissa. Se, miten osaaminen hankitaan, voidaan tehdä kullekin henkilölle parhaimmaksi soveltuvalla tavalla. Edellytyksenä on, että kustannukset pysyvät työnantajan määrittämässä raameissa. Jopa 80 % osaamisen kehittymisestä tapahtuu työssä, vaativia ja haasteellisia töitä tekemällä ja ajoittain työtehtäviä muuttamalla. Töiden tulee olla haastavuudeltaan nousujohteisesti kehittyviä. (VM 2005.)

3.5 Laadun johtaminen

Laadun johtaminen on suhteellista, kaksijakoista toimintoa vaikeiden ja helppojen laatuksymysten kriteeristön ympärillä. Helpoksi laadun johtamisen tekee se, että se koskee koko organisaation toiminnan alaa. Suomessa koko julkishallinnon organisaatioissa on tunnetusti ja laajasti sovellettu laaturaportointomalleihin perustuvat laadun arvioinnin työkalut, kuten esimerkiksi Euroopan laaturaportointomalli (EFQM) ja erityisesti julkishallinnon tarpeisiin kehitetty eurooppalainen laaturaportoinnin ns. johdannainen, CAF-malli (*common assessment framework*). Näissä laaturaportoinnin työkaluissa arviointialueina mainitaan johtajuus, toimintaperiaatteet ja strategia, henkilöstöpolitiikka, kumppanuuksien ja resurssien hallinta, prosessien mukainen toiminta, asiakastulokset, henkilöstötulokset, yhteiskunnalliset tulokset ja keskeiset tulosjohtamiseen liittyvät suorituskykytulokset. Edellä luetelluista tekijöistä huomataan, että laadun johtaminen ei ole yksiselitteistä vaan laadun arviointi koskee kaikkea, mitä organisaatiossa tehdään ja tapahtuu. (Stenvall & Virtanen 2010, 159–160.)

Johdon myönteinen asenne ja sitoutuminen uudistukseen ovat ehdoton edellytys muutoksen toteutumiselle laatujohtamisperiaatteiden käyttöönotossa. Muutokset toimeenpannaan johdon päätöksillä. Kehittämistavoitteista päättäminen ja visioiden rakentaminen kuuluu johdon vastuulle. Laatutyöhön ryhtyminen on osa tätä vastuuta. Ainoastaan johdon harjoittamalla laatu politiikalla kyetään laadun parantaminen kytkemään osaksi organisaation kokonaisstrategiaa. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 47.)

Laatujohtaminen samaistetaan aika ajoin kontrollijärjestelmäksi tai laadun varmistuksen järjestelmäksi. Laadun tarkkailulla viitataan laadun jatkuvaan seurantaan ja mittauksiin, joilla arvioidaan toimintojen luotettavuutta jo tuotantoprosessin aikana ja sen eri vaiheissa. Laatujohtamisperiaatteiden käyttöönotossa johdon myönteinen asenne ja sitoutuminen uudistukseen ovat ehdoton edellytys muutoksen toteutumiselle. Muutokset toimeenpannaan johdon päätöksellä. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 30, 47.)

Kehittämistavoitteista päättäminen ja visioiden rakentaminen kuuluu myös johdon vastuulle. Johdon harjoittamalla laatu politiikalla kyetään laadun parantaminen kytkemään osaksi organisaation kokonaisstrategiaa. Laatutyöhön ryhtyminen on osa tätä vastuuta. Jos organisaation johdolla ei ole halukkuutta tai motivaatiota laatujohtamismallin edellyttämään kulttuurimuutokseen, uudistuksen eteneminen on vaikeaa. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 47.)

Julkishallinnon erityisyyttä on kuvattu suurilla ympäristöpaineilla, poliittisella ohjattavuudella, poliittisen johdon vaihtuvuudella sekä legalistisella yhtenäiskulttuurilla, joka sitoo yksittäisen viraston toimintamahdollisuuksia. Laatujohtamismalli joutuu toimimaan ympäristössä, jota kuvaa asiakkaiden jakautuminen ryhmiin erilaisine tarpeineen ja ristiriitaisine intresseineen. Julkiseen päätöksentekoon kuuluu alustusmenettely veto-oikeuksineen. Virastojen tehtävistä on säädetty lailla, toisin kuin päivittäisistä tavoitteiden määrittelystä. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 181–182.)

Laatujohtamismallin erityishaasteita julkisella puolella ovat hallinnon monimutkaisuuden sekä ylhäältä alas tulevien aloitteiden heikko toimiminen. Henkilöstöjärjestelmä on julkisella puolella hierarkkisempaa, julkisjohtaminen kompleksisempaa, poliittinen taso on huomioitava sekä julkisen johtajan toiminta sidottua. Fiskaalinen järjestelmä toimii yhdessä budjettiprosessin kanssa omintakeisesti. Lainsäätäjät määrittävät monelta osin palveluiden sisällöllisistä rajoista. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 182.)

Ylemmän johdon mukauttaminen laatujohtamismallin vaatimaan vahvaan sitoutumiseen laadun kehittämisessä on haaste niin kunnallisille kuin valtion virastoille. Tämä vaatii ylemmältä johdolta poliittiselle tasolle asti herkkyyttä laadun innovaatiolle. Myös julkisella sektorilla laaturyhmien pitää voida viedä esityksiään sille tasolle, jolla on valta tehdä asiassa päätöksiä. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 199.)

3.6 Monikulttuurinen johtaminen

Ihmisten ajatuksissa, ihmiskäsityksissä ja maailmankuvassa syntyy monikulttuurinen johtaminen. Kyseessä on ajattelu- ja toimintatavan kokonaisvaltainen uudistaminen, resurssien täysimittainen käyttö ja kehittäminen ilman ennakkoluuloja. Erilaisuuksien ja ongelmien sijasta huomio tulee siirtää uusien kykyjen, ominaisuuksien ja kokemusten avaamiin mahdollisuuksiin. Kyse on pitkäkestoisesta prosessista, ei projektista. Toimintaympäristö muuttuu jolloin uudelleenarviointia tarvitaan. Monikulttuurisen johtamisen tavoitteena on ensisijaisesti yksilön ja organisaation hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja tuloksellisuuden edistäminen oikeudenmukaisesti ja tasa-arvoisesti. (Lahti 2008, 17–18.)

Monikulttuurisuus on osa elinkeinoelämässä tapahtuvaa luonnollista muutosta, mutta sitä tavoitellaan myös kilpailuvalttina. Lukuisat tutkimukset sekä julkisella että yksityisellä sektorilla viittaavat henkilöstön monikulttuurisen johtamisen hyötyihin. Tämä edellyttää hyvää henkilöstöjohtamista, olemassa olevien resurssien tavoittamista ja optimaalisen hyödyntämisen pitkällä aikavälillä. (Lahti 2008, 21.)

Sosiaaliseen yhteiskuntavastuuseen, yritysetiikkaan ja ns. kykyjen johtamiseen kytetään usein monikulttuurinen johtaminen. Johtaminen nähdään kilpailueduksi, josta hyötyvät niin sijoittajat omistajat, henkilöstö kuin asiakkaatkin. Se koetaan ihanteeksi ja tavoitteeksi, jonka toteutumista arvioidaan määrällisesti ja laadullisesti ja jonka tulokset esitetään henkilöstöraporteissa ja vuosikertomuksissa. Taloudellisesti näkyvät tulokset syntyvät työnantajakuvan paranemisesta, työmotivaation ja sitoutumisen lisääntymisestä sekä vaihtuvuuden vähenemisestä. (Lahti 2008, 24.)

Monikulttuurinen johtajuus on sidoksissa kansallisiin kulttuureihin ollen johtajuuden sulatusuuni, jonka sisältö koostuu tyyleistä, mieltymyksistä ja taidoista. (Mäkilouko 2003, 65). Monikulttuurisuus on kansainvälisen toiminnan inhimillinen ydin. Sen mahdollisuuksien oivaltaminen avartaa näkemyksiä ja arvioimaan henkilöstöresurssit uudessa valossa. Ollakseen

kilpailukykyinen on organisaation kuljettava muiden edellä monikulttuurisen henkilöstön hankinnassa, henkilöstörakenteen tasapainottamisessa ja resurssien johtamisessa. Kyse on johtamistavan, maailmankuvan ja ihmiskäsityksen muutoksesta. Monikulttuuristuminen on johtamishaaste, johon tulee suhtautua ammatillisesti ja vakavasti. Omistajat, johtajat, esimiehet, alaiset, asiakkaat ja yhteistyökumppanit laativat yhdessä uudet standardit ja pelisäännöt. Yhteisesti he myös luovat monikulttuuriset strategiansa, visionsa ja päämääränsä. (Lahti 2008, 11, 17.)

Organisaatiot asettavat usein tavoitteekseen henkilöstöryhmien kuten naisten ja miesten tilastollisen tasapainon. Ne katsovat tämän heijastavan johtamiskulttuuria ja toimivan sinänsä kilpailuvaltina. Tässä ajattelutavassa on kuitenkin vaarana, että monikulttuurisuuden perimmäisiä etuja ei osata tiedostaa, eikä näin ollen käytetä täysimittaisesti hyväksi. Laajempi tavoite on tuloksen ja toimintakyvyn edistäminen, jolloin henkilöstön monikulttuurisuus on päämäärän sijasta väline. (Lahti 2008, 21.)

Johtamisen kulttuurinen ulottuvuus otetaan organisaatiossa vakavasti, mikäli sen suhteen noudatetaan samoja standardeja kuin muun liiketoiminnan ja hallinnon kanssa. Toiminnan tuloksellisuutta on arvioitava, seurattava ja raportoitava. Monikulttuurinen työyhteisö asettaa aiempaa hienovaraisempia ja näkymättömämpiä vaatimuksia yksittäisten työntekijöiden käyttäytymiselle, kommunikointityylille ja huumorille. Siksi se on huomioitava tavoitteiden asettelussa sekä arvioinnissa. Esimiehet arastelevat tätä osa-aluetta, koska epäilevät konkreettisen ja mitattavien kriteerien olevan mahdottomia asettaa. (Lahti 2008, 47.)

Monikulttuurisuuden kestävä kehitys perustuu johdonmukaiselle oikeudenmukaisuuden periaatteelle. Tavoitteena ei tällöin voi olla aiemmin vähemmistönä olleiden työntekijöiden urakehitys turvataan toisiin ryhmiin kohdistuvalla syrjinnällä. Silloinkin, jos päädytään kiintiöiden asettamiseen, on metodien noudatettava hyvän henkilöstöjohtamisen periaatteita ja yhteisesti sovittuja pelisääntöjä. (Lahti 2008, 25.)

Luottamuksen rakentaminen intressiryhmien kesken vaatii aikaisempaa tiiviimpää vuorovaikutusta ja läpinäkyvyyttä yhteisten kulttuuristen koodien puuttuessa. Menetettyä luottamusta on vaikea palauttaa, joten on tärkeää vaalia sitä huolella. Hyvin hoidetut organisaatiot pysyvät kilpailukykyisinä muutostilanteessa. Asetettujen tulostavoitteiden saavuttaminen edellyttää onnistumisia monella saralla. Olosuhteet saattavat muuttua yllättäen. (Lahti 2008, 11–12.)

4 Monikulttuurisuus

Monikulttuurisuus on laajasti käytetty käsite, jota on myös kritisoitu ja moitittu liian epämääräiseksi. Usein onkin vaikeaa tunnistaa, mihin sillä milloinkin viitataan. Huttusen, Löytyn & Rastaa (2005) mukaan monikulttuurisuus on tekoja, toimintaa, poliittisia päätöksiä, kohtaamisia, eroja eli elämää kaikessa monimuotoisuudessa. Kielellä on heidän mukaansa tärkeä merkitys, koska ei ole sama puhutaanko etnisistä vai kulttuurisista eroista. Erilaiset puhuvat vaikuttavat siihen, millaista keskustelua monikulttuurisuudesta käydään. Huomioitavaa on, että samat käsitteet ymmärretään eri tavoin eri yhteyksissä. Sanana monikulttuurisuus on lainasana. Monesti sana monikulttuurisuus on haluttu korvata termillä interkulttuurinen, sillä käsite on niin monimerkityksellinen. Monikulttuurisuutta voidaan tarkastella yksilön tai yksilöiden psykologiseen sopeutumiseen ja identiteetin muutokseen muuttuvissa olosuhteissa. (Huttunen, Löytty & Rastas 2005, 19, 20–21.)

Sanaa monikulttuurisuus käytetään eri merkityksissä sen eri ilmentymismuodoissa. Monikulttuurisella yhteiskunnalla esimerkiksi tarkoitetaan eri asioita, kuten tässä yhteydessä sen voidaan nähdä olevan äärimuodostaan eri kulttuuritaustaisten ihmisten suvaitsevaisuuteen perustuvana rinnakkaiseloa tai toiseen sen ääripäähän mentäessä eri ryhmien edustajien mahdollisimman tasa-arvoiseen vuoropuheluun pohjautuvana kanssakäymisenä yhteisessä tilassa. Useimmiten ihmiset kuitenkin tarkoittavat sillä tilannetta, jossa työyhteisössä työskentelee monista eri kulttuureista kotoisin olevia työntekijöitä. Monikulttuurisuudella tarkoitetaan myös yhteisön asennetta tai suhtautumista. Monikulttuurisessa työyhteisössä eri kulttuuriset ryhmät säilyttävät omat ominaispiirteensä ja hyväksyvät sen, että muut ryhmät tekevät samoin. (Vartia, Bergbom, Giorgiani, Rantala-Rasmus, Rikala & Salminen 2007, 178–179.)

Kulttuuri muodostuu uskomuksista, arvoista, perimästä ja käytännöistä. Se on opittu, ja sitä siirretään seuraaville sukupolville. Kulttuurin olennainen osa koostuu perinteisistä mielipiteistä tai ajatuksista ja niihin liittyvistä arvoista. Kulttuuri on tiettyyn yhteiskuntaan tai yhteisöön kuuluvien ihmisten elämäntapa. Se on kokonaisuus, joka muodostuu tiedoista, uskomuksista, moraalikäsitteistä, laeista, tavoista ja tottumuksista, joita yksilö yhteisön jäsenenä on omaksunut. Eri puolilla Eurooppaa onkin viime vuosina nähty, mitä voi tapahtua, kun maahanmuuttajien ja kantaväestön sopeutuminen yhteiselämään ei ole sujunut ongelmitta. Monikulttuurisuus haastaa koko suomalaisen työelämän sekä jokaisen organisaation ja työyhteisön, jossa työskentelee eri

maista tulleita. Monikulttuurisuus vaatii työpaikalla sopeutumista kaikilta, niin maahanmuuttajilta kuin suomalaisilta työntekijöiltä. (Vartia, Bergbom, Giorgiani, Rantala-Rasmus, Rikala & Salminen 2007, 178–179.)

Epstein (2009) kirjoittaa artikkelissaan kulttuurien välisestä (*transcultural*) konseptista. Kansalaisten välisen kommunikoinnin luomiseksi, tulee hyväksyä se, että erilaisuus täydentää jokaista. Ei siksi että olemme samanlaisia, vaan siksi, että olemme erilaisia. Kulttuurien välinen perspektiivi avaa mahdollisuuden globalisaatioon, ei yhtenäisyyteen, mutta kulttuurien erilaisuudesta huolimatta kulttuurien välisiin yksilöihin, jotka ovat vapautuneet syntymäkulttuuristaan. Globaali yhteiskunta tarvitsee vapaita yksilöitä, jotka ovat eri kulttuureista ja ryhmistä. Tämä on Epsteinin mukaan vaihtoehto kulttuurien yhteentörmäykselle ja toivo lopullisesta rauhasta. (Epstein 2009, 327–351.)

Kulttuuri nähdään tietylle sosiaaliselle ryhmälle ominaisena ulottuvuutena. Tällöin tulkinnalle jää varaa tarkasteltaessa minkälaisesta ryhmästä on kyse. Hofstede jaottelee kulttuurin kuuluvan ajatus- ja toimintamalleihin, jotka ihmiset oppivat elämänsä varhaisessa vaiheessa. Olettamuksena on myös se että näiden mallien poisoppiminen on vaikeaa, lähes mahdotonta. Hofstede ryhmittelee viisi kulttuureihin vaikuttavaa tekijää: 1) arvot ja asenteet, 2) sosiaalinen rakenne, 3) kieli, 4) kommunikointi ja 5) uskonto. (Harisalo 2008, 275–276).

Samanlaisen kohtelun periaate voi olla toimiva ja oikeudenmukainen suhteellisen yhtenäisessä toimintaympäristössä, mutta etnisesti ja kulttuurisesti monimuotoisessa yhteisössä tilanne on toisin. Yhteiskunta- ja työelämän eriarvoistavan käytännöt ja rakenteet voivat johtaa rakenteelliseen syrjintään. Etnisen ja kulttuurisen monimuotoisuuden lisääntyminen poliisien toimintaympäristössä tuo esiin uusia koulutustarpeita ja kulttuurien välisen oppimisen haasteita. Monietnisen poliisityön keskeiset kehittämishaasteet kulminoituvat paitsi organisatorisiin seikkoihin myös kulttuurien välisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön kysymyksiin. (Pitkänen 2008, 166–168.)

Kulttuurituntemusta tarvitaan, jotta päästään mahdollisimman tasapainoiseen tilaan monien eri kansallisuuksien ja kulttuurien välisessä yhteistoiminnassa. Pelkkä kielitaito tai kulttuuristen eroavaisuuksien tai kulttuurien tunteminen ei riitä. Tarvitaan korkeaa etiikkaa, suvaitsevaisuutta, sopeutuvuutta ja kykyä ymmärtää emotionaalisia signaaleita ja seuraamuksia sekä reagoida niihin mahdollisimman sopivalla tavalla. Uuden ja erilaisen kulttuurin omaksuminen vie aikaa ja

voimavaroja sekä yksilön että organisaation näkökulmasta. Alla on käsitelty sekä Geert Hofsteden että Fons Trompenaarsin luomien kulttuuriulottuvuuksia tutkivien arvoluokitusten jäsentelyä.

4.1 Hofsteden kulttuuriulottuvuudet

Tarkastelun kohteena on Geert Hofsteden luoma arvoluokitelmä, jonka avulla pyritään selvittämään kulttuurien välisiä eroja. Kulttuuri nähdään tietyllä sosiaalisella ryhmällä ominaisena ulottuvuutena. (Hofstede 1993, 32.) Työhön ja organisaatioihin liittyvien kansallisten kulttuurien määrittäjänä Hofstede on tunnetuin. Hän toteutti laajan tutkimuksen, jossa vertailtiin IBM:n työntekijöiden arvoja, asenteita ja työtyytyväisyyttä 72 eri maassa vuosien 1967–1973 aikana. (Hofstede 2001, 41.) Tämän tutkimuksen tuloksiin perustuen Hofstede päätyi tarkastelemaan työelämään liittyvien kansallisten kulttuurien eroja neljän ulottuvuuden kautta. Myöhemmin hän tunnisti vielä viidennen ulottuvuuden, joka perustuu erityisesti itäisen ja läntisen kulttuurin ajattelueroihin. Hofsteden nimeämät kulttuurilliset ulottuvuudet ovat:

- valtaetäisyys
- epävarmuuden välttäminen
- yksilöllisyys vs. kollektiivisuus
- maskuliinisuus vs. feminiinisyys
- pitkän aikavälin vs. lyhyen aikavälin suuntautuminen.

Valtaetäisyys. Hofstede luonnehtii ensimmäisen ulottuvuuden käsittelevän eri yhteiskuntien sisäisissä instituutioissa ja organisaatioissa ihmisten eriarvoisuutta. Näissä eriarvoisuutta esiintyy esimiesten ja työntekijöiden välillä, mutta ihmiset eri maissa suhtautuvat näihin eroihin eri tavalla. Valtaa käyttävät odottavat vallan jakautuvan epätasaisesti. Valtaetäisyys selittyy sillä, kuinka jyrkästi valta on jakautunut organisaation sisällä. (Hofstede 2001, 79.)

Valtaetäisyyden odotetaan antavan myös tietoa erilaisista riippuvuussuhteista. Eritoten maissa joissa valtaetäisyys on alhainen, työntekijät ovat vähemmän riippuvaisia esimiehestä. Esimies, joka neuvottelee alaistensa kanssa, on suosittu. Maissa, joissa valtaetäisyys on suuri, työntekijät ovat riippuvaisia esimiehistään, ja on epätodennäköistä, että he lähestyisivät esimiestään. (Hofstede 1993, 48.)

Epävarmuuden välttäminen. Hofsteden toinen ulottuvuus mittaa sitä, miten tietyssä kulttuurissa suhtaudutaan epävarmoihin ja ennalta tuntemattomiin tilanteisiin ja tekijöihin. Epävarmuutta välttävässä kulttuureissa tulevaisuuden epävarmuustekijöiden mukanaan tuoman stressin välttelemiseksi on laadittu yksityiskohtaisia sääntöjä ja lakeja nojautumalla tekniikkaan ja uskoon. (Hofstede 2001, 145.)

Ihmiset ovat usein kiireisiä, hermostuneita ja aggressiivisia epävarmuutta välttävässä kulttuureissa. Tunteiden ilmaiseminen voimakkein keinoin ja alkoholin runsas käyttö ovat ominaista tämän kaltaisille yhteisöille. Maissa, joissa pyrkimykset epävarmuuden välttelemiseksi ovat lievemmat, ihmiset vaikuttavat usein hillityiltä eikä tunteita ilmaista kovin voimakkaasti. (Hofstede 1993, 167.)

Yksilöllisyys vs. kollektiivisuus. Hofsteden kolmas ulottuvuus kuvaa yksilöllisyyden ja kollektiivisuuden välistä tasapainoa. Ihmiset tavassa elää yhdessä on monia vaikutuksia arvoihin ja käyttäytymiseen. Joissakin kulttuureissa yksilöllisyys nähdään siunauksena ja osoituksena hyvinvoinnista. Tällöin yksilöitä ei luokitella sen perusteella, millaiseen yhteisöön he kuuluvat vaan paremminkin yksilöllisten ominaisuuksien mukaan. (Hofstede 2001, 209.)

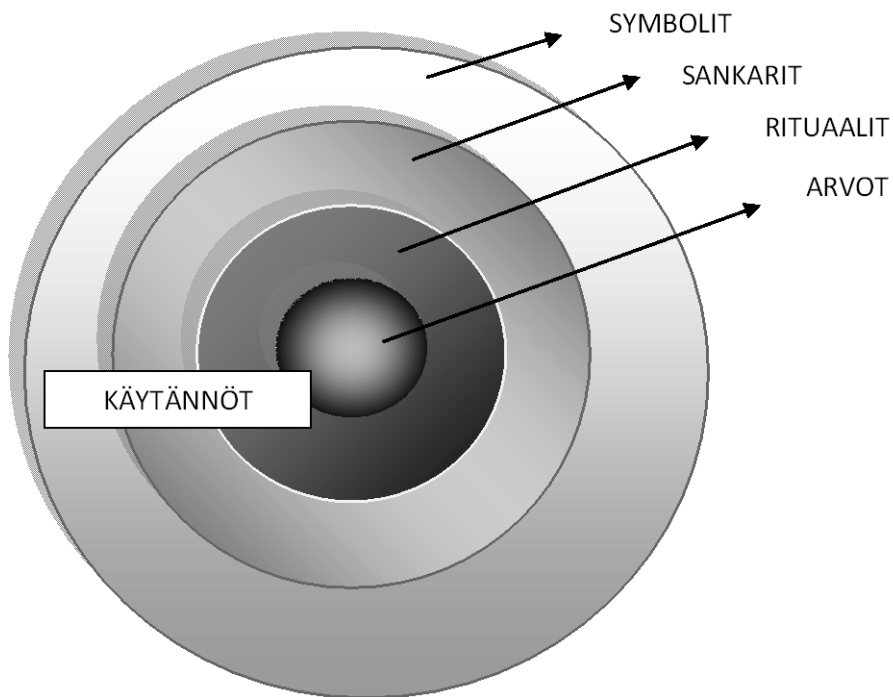
Kollektiivisissa yhteiskunnissa ryhmän etu menee yksilön edun edelle. Perhe ja sen arvot vaikuttavat yksilön elämään. Perherakenteet ovat erilaiset eri kulttuureissa. Kollektiivisuus on ominaista yhteiskunnissa, joissa yksilöt ovat kiinnittyneet perhearvoihin. (Hofstede 1993, 77–78.)

Maskuliinisuus vs. feminiinisyys. Hofsteden neljäs ulottuvuus kertoo sukupuolien välisistä eroista eri kulttuureissa. Totutut käyttäytymisnormit vaihtelevat yhteiskunnittain sekä kulttuureittain. Tällä ulottuvuudella ilmaistaan kovien, tulospohjaisten arvojen suhdetta pehmeisiin ja ihmisläheisiin arvoihin. Kovat arvot yhdistetään usein miehisyyteen ja pehmeät arvot naisellisuuteen. (Hofstede 2001, 279.)

Sukupuolisdonnainen käyttäytyminen vaihtelee yhteiskunnittain sekä kulttuureittain. Selkeimmin tämä on nähtävissä naisten ja miesten sijoittumisessa eri ammatteihin. Korkean maskuliinisuuden maissa myös naisten arvot ovat kovia, jopa kovempia kuin miesten arvot feminiinisissä maissa. Tarkasteltaessa näitä ulottuvuuksia yhteiskuntien näkökulmasta yhdistetään maskuliinisuus yhteiskuntiin, joissa sukupuolten sosiaaliset roolit ovat selkeästi erilaisia. Feminiinisyys liittyy yhteiskuntiin, joissa sukupuolten sosiaaliset roolit ovat päällekkäisiä, esimerkkinä Pohjoismaat. (Hofstede 1993, 120–122.)

Pitkän aikavälin vs. lyhyen aikavälin suuntautuminen (konfutselainen dynamiikka). Hofsteden viides ulottuvuus on suhtautuminen aikaan. Tämä ulottuvuus tuli esille Chinese Value Survey – tutkimuksessa, jonka toteuttajana oli Michael Bond. Tässä ulottuvuudessa näkyvät erot läntisen ja konfutselaisen ajattelutapojen välillä. Konfutselaisen opin arvot ovat peräänantamattomuus, säästäväisyys, henkinen tasapainoa sekä perinteiden kunnioittaminen. (Hofstede 2001, 351.)

Konfutselaisuuden opit, jotka liittyvät käytännön etiikkaan, painottavat eriarvoisuuden merkitystä, perhettä, hyveellistä käytöstä sekä työntekoa ja sitkeyttä. Nämä liittyvät usein pitkän aikavälin tavoitteisiin, toisin kun taas länsimainen ajattelutapa korostaa henkilökohtaista vakautta, tuloksia ja omistajuutta. Aasian talouskasvua on selitetty konfutselaisella dynamiikalla. (Hofstede 1993, 239–245.)



Kuvio 3 Kulttuurin sipulikuvio (Hofstede 1993, 24).

Hofsteden tutkimusta vastaan on Trompenaars esittänyt kritiikkiä suunnaten sen koskemaan aineiston keruuta sekä sen ajalliseen ulottuvuuteen. (Trompenaars 2003, 7.)

4.2 Trompenaarsin kulttuuriulottuvuudet

Fons Trompenaars on Hofsteden ohella tehnyt laajamittaista tutkimusta kulttuurieroista ja erojen ymmärtämisestä, erityisesti yritysmaailman ja johtamisen parissa. Trompenaars (1995, 21–136) jaottelee kulttuuriulottuvuudet seitsemään osaan, joista viisi ensimmäistä ulottuvuutta liittyvät ihmissuhteisiin. Näistä viittä ylintä listattua ulottuvuutta käsitellään tässä yhteydessä:

- universalismi – partikularismi
- yksilöllisyys – kollektiivisuus
- neutraalisuus – tunteellisuus
- spesifisyys – diffuusio
- saavuttaminen – ansioituminen
- suhtautuminen aikaan ja suhtautuminen sisäiseen vs. ulkoiseen ympäristöön

Trompenaarsin ulottuvuuksista ensimmäinen kuvaa sääntöjen ja suhteiden tärkeyden, sen, miten ihmisten käyttäytymistä tuomitaan ja miten sääntöihin suhtaudutaan. Kulttuurin ja yhteiskunnan sääntöjen noudattaminen on tärkeää universalisteille. Partikularistit kiinnittävät huomiota vallitseviin tilannetekijöihin. (Trompenaars 1995, 31–32.) Nämä ulottuvuudet ilmenevät yritysten välisessä toiminnassa niin, että partikularistisessa kulttuurissa suhteet ajavat sääntöjen ohi. Universaalisuutta korostavissa kulttuureissa säännöillä on merkitystä, kuten sopimusten sitovuudella ja pitävyydellä. (Trompenaars 1995, 45.)

Trompenaarsin toisen ulottuvuus mukaan yksilöllinen suuntautuminen yhdistetään usein moderneihin kulttuureihin ja kollektiivisuus kommunismiin. Hänen mukaansa näin ei todellisuudessa kuitenkaan ole. Kollektiivisia arvoja korostetaan myös moderneissa kulttuureissa. Ihmisten suhtautuminen toisiinsa määrittää omien yksilöllisten ja kollektiivisten tavoitteiden ristiriitaisuus. (Trompenaars 1995, 47–49.)

Kolmas ulottuvuus pyrkii tuomaan esille tunteiden ilmaisun eri kulttuureissa sekä työelämässä. Neutraaleissa kulttuureissa tunteita pyritään peittelemään ja kontrolloimaan. Tunteellisuutta korostavissa maissa kynnys ilmaista tunteita on matala. (Trompenaars 1995, 63–69.)

Neljäs ulottuvuus kuvastaa ihmisten ajattelutapaa kokonaisuuksien hahmottamisessa elämän eri osa-alueilla eli sitä, ajatellaanko spesifisten yksityiskohtien muodostavan kokonaisuuden vai

päinvastoin. Spesifisteissä, täsmällisiksi kutsutuissa kulttuureissa asioiden katsotaan olevan erillisiä ja toisistaan riippumattomia. Näissä alaisten ja esimiesten välistä suhdetta pidetään tyystin erillään ystävyys- ja perhesuhteista. Diffuusiivisissa kulttuureissa kaikki näyttää liittyvän kaikkeen, viralliset ja epäviralliset suhteet sekoittuvat. (Trompenaars 1995, 73–74.)

Viides ulottuvuus kuvastaa kulttuurin suhtautumista yksilön yhteiskunnalliseen asemaan. Tuovatko yksilön omat saavutukset tällä jonkin tietyn statuksen vai katsotaanko statuksen olevan muiden annettavissa? Status muotoutuu suhteessa yksilön suorituksiin ns. moderneissa yhteiskunnissa. Muissa yhteiskunnissa sen kehittymiseen vaikuttavat perhetaustan lisäksi ikä, sosiaaliluokka ja sukupuoli. (Trompenaars 1995, 92–96.)

Trompenaarsin tekemää tutkimusta kohtaan on Hofstede esittänyt kritiikkiä mm. tutkimuksen validiteetin ja aineiston puutteellisuuden perusteella. (Hofstede 1996, 189.)

5 Vaikutusten määrittely

Vaikuttamisella tarkoitetaan voiman tai toiminnan kohdistamista johonkin niin, että kohteessa tapahtuu jokin muutos. Työyhteisössä vaikuttaminen kohdistuu moniin arkisiin asioihin niin työn järjestelyistä työehtoihin kuin henkilöstöpolitiikkaan, tuotteista ja palveluista strategiaan ja johtamiseen, karrikoidusti kaikkeen siihen, mitä työyhteisössä tapahtuu. Vaikuttamisen kohteena voivat olla niin pitkäkestoiset kehitysprosessit kuin kertaluonteiset asiat ja toiminnot (Juholin 2008, 144.)

Julkisen toiminnan seurauksia kuvaavat vaikutukset, kun tuotoksesta on kulunut jokin tietty aika. Vaikutukset voivat olla havaittuja muutoksia, joista arvioinnin tekijä paikantaa varsinaiset nettomuutokset eli muutokset, joihin kyseinen toiminta on todella vaikuttanut. (Virtanen 2007, 88.)

Vaikutuksen arvioinnin tavoitteena on aiottujen ja ei-aiottujen sekä myönteisten ja kielteisten vaikutusten systemaattinen identifiointi. Vaikutusten arvioinnin keskeiset kriteerit ovat ohjelmien ja projektien tarvelähtöisyyden todentaminen, vaikuttavuus, kustannustehokkuus, vaikutusten pysyvyys, institutionaaliset vaikutukset ja sisäinen suorituskyky. (Virtanen 2007, 75.)

Tuotannon määrän ja sen tuottamiseen käytettyjen panosten suhdetta eli toimintayksikön tuotantokykyä kuvaa tuottavuus. Julkisen palveluiden tuottavuuden mittaaminen on osin vielä kehittymässä. Pyrkimys tuottavuuden parantamiseen ja kehityksen todentamiseen mittaamalla on tärkeää, jotta voimavaroja käytettäisiin tehokkaasti ja kohdennettaisiin oikein. Tuottavuuden käänteismittana voidaan pitää tehokkuutta. Tehokkuus voidaan jakaa osiin panosten laadun mukaan: taloudellinen tehokkuus, työn tai työvoiman käytön tehokkuus, tekninen tehokkuus, allokaatiivinen tehokkuus eli panosten oikea kohdentaminen. Tehokkuudella voidaan tarkoittaa myös voimavarojen onnistunutta käyttöä johtamisen näkökulmasta tai organisaation ja toiminnan näkökulmasta asioiden mahdollisimman hyvin tekemistä. (VM 2003, 21–22.)

Tuottavuus ja tehokkuus ovat osa organisaation tuloksellisuutta. Tuloksellisuuden toinen elementti on toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttaminen, jonka seurauksena on vaikuttavuus. Julkisten organisaatioiden tulostavoitteissa organisaatioiden on edellytetty asettavan toiminnallisten tulostavoitteiden lisäksi tuottavuutta, tehokkuutta ja taloudellisuutta koskevia tulostavoitteita ja käyttävän niitä johtamisessa. Tuottavuuden mittaaminen ja hallinta edellyttää laadun hallintaa ja tietoa laadun muutoksesta, jotta tuotos voidaan määritellä mittaamisen kannalta luotettavasti. Pyrkimys tuottavuuden ja tehokkuuden kehittämiseksi niin, että muutos voidaan mitata, ohjaa organisaatiota kohti laadunhallintaa. (VM 2003, 23.)

Julkishallinnolla on omat erityispiirteensä. Se toteuttaa julkista politiikkaa, mistä seuraa ettei julkishallinnon johtamistyö voi koskaan olla kokonaan verrattavissa yksityisen yrityksen johtamiseen. Julkisen ja yksityisen sektorin erilaisuudesta seuraa, ettei yksityisen sektorin johtamis- ja kehittämispit voi toimia sellaisenaan julkishallinnon rakenteissa. (Virtanen & Wennberg 2005, 49.)

Julkinen politiikka muodostuu strategiasta, organisaatiosta, kulttuurista, rahoituksesta, säännöistä ja käytännöistä. Julkisella politiikalla on oma arvoperustansa, joka ohjaa ja edistää sen harjoittamista. Arvojen vuoksi julkista politiikkaa ei voida perustella pelkästään rahalla tai tuotosten lukumäärällä. Julkista politiikkaa kehitettäessä on pääpaino ollut toimintojen taloudellisuudessa, tuottavuudessa ja vaikuttavuudessa. Taloudellisen tuottavuuden ja vaikuttavuuden vaatimukset ovat kohdistaneet huomion palveluiden tuotantoprosessiin ja sen rationaaliseen kehittämiseen ja johtamiseen. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 27–28, 40.)

Sosiaalinen rakenne määrittää jokaisessa yhteiskunnassa ihmisten aseman ja roolit, muokaten näin kansakuntien kulttuuriperimää. Tämä heijastuu myös organisaatioihin, jotka globalisaation myötä

kansainvälistyvät ollen näin kulttuureiden prosessoijia. On tärkeää, että organisaatiot ovat perillä sosiaalisen rakenteeseen liittyvistä mahdollisuuksista ja rajoitteista. Kielellä on merkittävä osuus kansallisen kulttuurin kehitykselle. On tärkeä olla perillä kielen asemasta ja arvostuksesta inhimillisessä kanssakäymisessä myös monikulttuurisessa ympäristössä. Ympäristössä jossa uskonto saattaa olla merkittävänä tekijänä määriteltäessä kansallista kulttuuria tai arvojen ja asenteiden muokatessa kulttuuria. (Harisalo 2009, 275–277.)

Poliisiorganisaation tarvitsema erityisosaaminen hankitaan rekrytoimalla tai kehittämällä palveluksessa olevien henkilöiden yksilöllistä osaamista. Organisaation osaamistarpeet muodostavat kehityssuunnitelmien perustan. Jokaisella työntekijällä on oma kehityskeskustelussa laadittu suunnitelma jossa yhdistyvät organisaation ja yksilön tavoitteet. Osaamisen kartoittaminen ja jatkuva mittaaminen ovat tärkeitä asioita tietopääomaa kehitettäessä. Itsensä kehittäminen ja oppiminen ovat ensisijaisesti jokaisen omalla vastuulla. (Kauhanen 2006, 147, 150.)

Tarkasteltaessa henkilöstön kehittämistä kokonaisuutena, muodostaa ylimmän johdon kehittäminen erityisen osan. Ylimmän johdon kehittäminen on keskeinen osa organisaation johtamisprosessin kehittämistä, poiketen täten muun henkilöstön kouluttamisesta. Ylimmän johdon koulutuksessa painotetaan johdon kehittämistä strategisten tavoitteiden ja arvojen yhdenmukaistamiseksi, yhtenäiseksi organisaatiokulttuuriksi. (Kauhanen 2006, 151.)

Rationaalisen ajattelun kulmakivi on organisaation tarpeellisuuden ymmärtäminen ihmisten keskinäisen työnjaon, koordinoinnin ja yhteistyön varmistamiseksi. Organisaatio edustaa rakenteena horisontaalista ja vertikaalista työnjakoa. Ihmisten yhteistyötä ja koordinaatiota on johdettava suunnitelmallisesti. (Harisalo 2009, 51–52.)

Hyvä johtaminen on poliisin keskeinen voimavara. Poliisin toimintaan kohdistuvien paineiden puristuksessa hyvän johtamisen merkitys on jatkuvasti kirkastunut. Muutosten myötä johtamisesta on tullut poliisille kriittinen menestystekijä. Samalla johtamista on alettu kehittää aiempaa selvemmin ja kokonaisvaltaisemmin johtamisrakenteiden, johtamiskäytäntöjen, johtamiskäyttäytymisen sekä johtamiskulttuurin muodostamana monimuotoisena kokonaisuutena. (Mälkiä & Huotari 2009, 137.)

Hallintoa kehitetään jatkuvasti, ja sen kehittämällä tavoitellaan sisäisen ja ulkoisen toimintakyvyn vahvistamista. Johtamis- ja kehittämissaallot vaihtuvat ja uusia syntyy säännöllisin väliajoin.

Tällaisia kehittämisaaltoja ovat olleet tavoitejohtaminen, tulosjohtaminen ja -ohjaus, laatuajattelu, tasapainotettu mittaristo ja tietojohdaminen, kunta- ja palvelurakenteiden kehittäminen sekä julkisen hallinnon tuottavuus. Kehittäminen on osa julkista politiikkaa ja vaikuttaa oleellisesti siihen, miten julkista politiikkaa toteutetaan. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 105.)

Kehittämistoiminnan on oltava tavoitteellista, jolloin se ei voi olla itseisarvoista. Julkisen politiikan tulos ei voi olla kehittyminen sinänsä, vaan konkreettisia tavoitteita kuten palvelujen parantamista tai toiminnan tehostamista. Julkisen politiikan tehtävänä on määritellä kehittämistoiminnan tavoitteet, joiden perusteella ongelmat ovat määriteltävissä. Kehittämiselle julkisessa hallinnossa voidaan asettaa kolme tavoitetta, jotka ovat:

- Sisäisen toimintakyvyn vahvistaminen, hallintokoneiston kyky edistää ja toteuttaa poliittisia päämääriä ja tavoitteita.
- Vahvistaa ulkoista toimintakykyä eli kykyä toimia mahdollisimman hyvin suhteessa kansalaisten tai yhteiskunnan asettamiin vaatimuksiin.
- Ratkaista kehittämistoiminnalla aitoja ja oikeita ongelmia.

Hallinnon kehittämistoimintaa toteutetaan usein vain ulkoisen kuvan tai hyväksynnän saamiseksi. Kehittäminen tulee olla hyväksyttävää niin kansalaisten, poliittisten päättäjien kuin virkamiestenkin näkökulmasta. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 106–107.)

Poliisin johtamista on parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana kehitetty useammassa aallossa useiden poliisihallintoa koskevien rakenteellisten uudistusten, päällystö- ja johtamiskoulutuksen yhden laajan ja usean vähäisemmän sisällöllisen uudistuksen myötä, sekä kaiken taustalla pikku hiljaa edenneen tulohjaus uudistuksen pyönteissä. Kehittämisen keskeisenä tavoitteena on ollut muuttua aiempi passiivinen, reagoiva, hallinnollinen johtaminen aktiiviseksi, ennakoivaksi, määrätietoiseksi strategiaksi ja tavoitteelliseksi johtamiseksi. (Mälkiä & Huotari 2009, 137–138.)

Viimevuosien näkökulmasta keskeisimmiksi johtamisen kehittämistä koskeviksi tavoitekuvauksiksi ovat poliisihallinnossa kohonneet vuonna 2004 määritellyt poliisin hyvän johtamisen kriteerit ja niiden pohjalta laaditut poliisin päällystötutkinnon tavoitteet. Poliisi toistaiseksi uusin henkilöstöstrategia on vuodelta 2005 sekä vuonna 2006 valmistunut poliisin johtamisen kehittämisen valtakunnalliset kehittämislinjaukset vuosille 2006–2010 (Pora I) sekä 2008–2010 (Pora II). Kehittämislinjauksissa poliisin johtamista jäsennettiin matriisiksi, jossa johtamisen kenttää jaettiin mm. johtamisen kolmeen keskeiseen sisältöalueeseen: Strategiseen johtamiseen ja tulohjaukseen, henkilöstöjohtamiseen sekä kolmantena rakenteiden ja prosessien johtamiseen.

Johtamisen kehittäminen nähdään pitkäjänteisenä työnä, joka perustuu koulutukseen, johtamiskäyttäytymisen arviointiin sekä johtamisrakenteiden kehittämiseen. (Mälkiä & Huotari 2009, 138, 158–159.)

Poliisin visio- ja strategiatyön keskeinen väline on tasapainotettu arviointimenetelmä (BSC). Tasapainotettu arviointi on strategisen jalkautumisen väline, jolla strategia konkretisoidaan ja sen toteutumista arvioidaan. Poliisin valtakunnallinen ohjausjärjestelmä on selväpiirteinen ja rakenteeltaan kunnossa. Strategisten linjausten on tarkoitettu välittyväksi kentälle tulosohjauksen avulla. Tulosohjauksmekanismi on vakiintunut, ja organisaatio on eri tasoilla tottunut käyttämään sitä. Ohjausta tukemaan on luotu palaute- ja seurantajärjestelmä, joka varmistaa sen, että poliisin ylijohdo saa tietoa ohjauksen toimivuudesta ja mahdollisista ongelmista. (Mankkinen, SM 48/2004, 11.)

Hyvin toimivat julkiset palvelut luovat perustaa kansalaisten hyvinvoinnille ja yritystoiminnalle sekä tukevat osaltaan Suomen menestystä. Julkisen sektorin kehittämisessä on yhä tarkemmin kuunneltava kansalaisten tarpeita ja oltava valmiita huomioimaan palaute hallinnon ja sen tuottamien palvelujen kehittämisessä. Tämä edellyttää laadun ja saatavuuden jatkuvaa parantamista, asiakkaan äänen kuulemista ja palveluvalikoiman monipuolistamista, toiminnan avoimuutta ja demokratian vahvistamista. Haasteena on sekä tuotettavien palveluiden ylläpitäminen että niiden saatavuudesta huolehtiminen samoin kuin palveluiden uudelleen suuntaaminen yhteiskunnallisten muutosten ja kansalaisten vaatimusten, tarpeiden mukaisiksi. Poliisissa tämä tarkoittaa laatutyön osalta laadukkaita poliisipalveluita. (PL laatustrategia 2006,3.)

Poliisipalveluiden yhteydessä kansalaisnäkökulma tarkoittaa sitä, että kansalaisten tarpeita kuunnellaan poliisihallinnossa. Poliisihallinnossa saatu palaute huomioidaan hallinnon sekä sen tuottamien palveluiden kehittämisessä. Kansalaisnäkökulmaa voidaan pitää yhtenä poliisitoiminnan vaikuttavuuden näkökulmana. Kansalaisten tyytyväisyyttä poliisitoimintaan mitataan sekä valtakunnallisella että läänitasolla tehtävillä turvallisuustutkimuksilla. Luottamus poliisiin ja yleinen tyytyväisyys poliisipalveluihin osoittavat kansalaisnäkökulmasta poliisitoiminnan vaikuttavuutta ja hyvää laatua. (PL laatustrategia 2006, 3.)

Strategisella suunnittelulla ymmärretään yleensä toiminta-ajatuksen täsmentämistä, tavoitteiden asettamista, toimintalinjojen määrittelyä ja resurssien allokoimista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimintaa suunniteltaessa tehdään ensin strategiset valinnat minkä jälkeen määritellään tehtyjen valintojen toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Seuranta käytetään

toteutuksen arvioinnissa. Strategisessa suunnittelussa tehtävät jäsenetään tulevaisuuden tavoitteiden mukaisesti. Nykytilan ongelmien ja tehtävien ratkaisu on tulevaisuuden näkökulmasta asetettujen tavoitteiden saavuttamista. (PL laatustrategia 2006, 4.)

Laatutyössä kehitetään prosesseja, resursseja ja osaamista, jotta organisaatio kykenee vastaamaan sille asetettuihin tehtäviin ja asiakkaiden odotuksiin. Strategisessa suunnittelussa korostetaan muutoksiin varautumista ja kykyä hallita muutoksia tulevaisuudessa. Laatutyössä parannetaan organisaation ja henkilöstön kykyä reagoida muutoksiin. Tällöin painopiste on yhtäältä sekä verkostojen ja tiimien toiminnan että organisaation ydinprosessien ja osaamisen kehittämässä. (PL laatustrategia 2006, 4.)

Poliisitehtävien dokumentointi kuuluu perinteisesti osaksi poliisin työskentelytapoja. Laadunhallinnan kannalta tämä merkitsee yksittäisten toimenpiteiden jäljitettävyyttä ja mahdollisuutta jälkikäteiseen toiminnan oikeellisuuden todentamiseen. Poliisitoiminnan luonteesta johtuen on virkavastuulla tärkeä merkitys niin sisäisessä valvonnassa kuin reklamaatioita käsiteltäessä. Laillisuusvalvonta on osa jälkikäteistä laadunvalvontaa, vaikka laatutoiminnassa yleensä pyritäänkin laadun etukäteiseen varmistamiseen eikä jälkikäteiskontrolliin. Laatujärjestelmä koostuu kaikista niistä menetelmistä, järjestelmistä ja dokumenteista, joilla varmistetaan suoritteiden ja palveluiden laadun vastaavan niille asettuja kriteereitä. Poliisissa organisaation rakennetta ja virkamiesten vastuuta kuvaavat ohjejärjestykset ja työjärjestykset sekä erilaiset määräykset ja ohjeet. (PL laatustrategia 2006, 5.)

Suoritteiden ja palveluiden laadulle on asetettava mittarit laadun toteutumisen ja kehittämisen seuraamiseksi. Organisaation toimintaprosessit on määriteltävä, kuvattava ja niiden tehokkuutta sekä sujuvuutta mitattava. Poliisihallinnossa käytetään useita tuloksellisuutta osoittavia tunnuslukuja, joiden määrittelyä ja käyttöä on edelleen syytä kehittää ja täsmentää. Tehokkuutta ja tuottavuutta kuvaaviin tunnuslukuihin on syytä kiinnittää huomiota samoin henkilöstöä ja sen kehitystä koskeviin mittareihin. Yleisin käytössä oleva mittaristo on Balanced Scorecard (BSC). Laadunhallinta ei tule erottaa erilliseksi toimintamuodoksi vaan se tulee kytkeä elimelliseksi osaksi johtamista, suunnittelua ja valvontaa. Laadunhallinta tulee kytkeä myös osaksi strategista suunnittelua sekä organisaatiolle tulee muodostaa strategiset laatutavoitteet, jotka luovat perustan käytännön laatutoiminnalle. (PL laatustrategia 2006, 6–7.)

Poliisin laatutoiminnan tavoitteet ovat:

- Laadun kehittämällä pyritään parempaan työn tulokseen ja tuottavuuden parantamiseen.
- Laatutoiminnalla yhtenäistetään työmenetelmiä ja luodaan poliisityölle ennustettavuutta
- Laatua kehittämällä parannetaan poliisin asiakaspalvelua.
- Laatua arvioidaan yhtenäisen kriteeristön mukaan.
- Laatutoiminnan avulla edistetään henkilöstön osallistumista työn kehittämiseen.

Poliisin laatua koskevat strategiset linjaukset:

- Poliisihallinnossa tuetaan yksiköiden laatutoimintaa. Parhaat tulokset laadun kehittämässä palkitaan ja julkistetaan määräajoin.
- Poliisitoiminnan laatua arvioidaan systemaattisesti ja laatutoiminta kattaa koko poliisihallinnon. Tavoitteena on, että jokaisessa poliisiyksikössä on käytössä laadunarviointijärjestelmä. Laatua arvioidaan pääsääntöisesti itsearvioinnein sekä itsearviointeja tukevien asiantuntija-arvioinnein.
- Kansalaisnäkökulma ja asiakaslähtöisyys ovat tärkeä osa poliisin laatustrategiaa ja laadunhallintaa. Niille tullaan määrittämään tavoitteet ja tavoitteiden toteuttamista tullaan seuraamaan vuosittain.
- Poliisin laatutoiminnan arviointi perustuu EFQM-kriteeristöön (Eurooppalainen laatukriteeristö).

(PL laatustrategia 2006, 7–8.)

Poliisitoiminnan laadun kehittäminen tulee olla jatkuvaa toimintaa sekä suunnitelmallista. Toiminnan kehittäminen on keino vastata organisaatiolle asetettuihin odotuksiin. Laatutyön menetelmien omaksumisen jälkeen on toiminta integroitava osaksi poliisiyksikön normaalia johtamista. Tämä tarkoittaa toiminnan kehittämiseksi ja laadun parantamiseksi tehtäviä tulostavoitteita yksikön tulossopimukseen. Käytännön laatutyön onnistuminen yksikössä edellyttää koko henkilöstön tietoisuutta, mutta itse vastuu työn onnistumisesta on kuitenkin yksikön päälliköllä ja muilla päällystössä olevilla, jotka päättävät laadun arvioinneissa esiin nousseiden kehittämishankkeiden toteutumisesta. Laatutyötä voidaan tehdä poliisiyksiköissä joko osana normaalia toimintasuunnitelmaa/toiminta- ja taloussuunnitelmaa tai erikseen laaditun kehittämissuunnitelman avulla. (PL laatustrategia 2006, 8.)

Poliisitoimintaa koskevat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet asetetaan valtioneuvoston tasolla sisäisen turvallisuuden kokonaisuudelle nykyisin sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Poliisin ylijohto asettaa poliittisen tason linjaukset huomioon ottavat vaikuttavuustavoitteet alaisilleen, yksiköille. Poliisin ylijohtoon tavoitteenasettelussa, kuten myös ministeriötasolla, tulee huomioida toiminnallisen tehokkuuden, laadunhallinnan ja henkisten voimavarojen hallintaan liittyvät tavoitteet. (Mankkinen, SM 48/2004, 9.)

Poliisien identiteetti rakentuu poliisien omassa työyhteisössä. Poliisikulttuuri heijastaa ja ylläpitää yhteiskunnan rakenteellisia valtasuhteita. Ne voivat rakentua poliittisen taustan, iän, sukupuolen, etnisyyden, ryhmä- ja alakulttuurisuuden tai minkä tahansa valtasuhteen perusteella. Poliisikulttuuri ilmenee poliisien ammatillisissa ja useasti paikallisissa työskentelytavoissa sekä niissä ilmenevissä arvoissa ja asenteissa. Poliisikulttuuri on monimuotoinen, dynaaminen ja kontekstisidonnainen. Sitä muuttaa siihen rekrytoituva yhä korkeammin koulutautunut sukupolvi. Poliisikulttuuriymmärrystä voidaan käyttää poliisitoimen ja organisaation kehittämiseen. Siihen liittyvä muutos on saatava lähtemään kulttuurista käsin eikä vain ylhäältä ohjautuvasti. (Korander 2004, 4-5, 7, 18.)

Poliisin vuosikertomuksessa (2008) linjataan poliisin kansainvälisen toiminnan strategia. Se perustuu neljään tavoitteeseen, jotka ovat: ennakoiva ja aktiivinen vaikuttaminen sekä tehokas kansallinen täytäntöönpano, kansainvälisen tietojenvaihdon ja rajat ylittävän poliisitoiminnan kehittäminen, tehokas kansainvälinen rikostorjuntayhteistyö sekä kansainvälisen osaamisen ja ammattitaidon kehittäminen. Strategiassa asetetut tavoitteet ja edellytetyt toimenpiteet otetaan huomioon kaikessa poliisihallinnon kansainvälisessä toiminnassa. Jatkossa ne sisällytetään soveltuvin osin poliisin ylijohdon ja poliisiyksiköiden välisiin tulossopimuksiin. (Poliisin vuosikertomus 2008.)

Euroopan Unionin moninaiset turvallisuus-, terrorismin torjunta- ja poliisistrategiat vaikuttavat kansainväliseen poliisiyhteistyöhön ja koulutukseen, kansalliseen strategiatyöhön ja jopa paikallistason poliisitoimintaan. EU:n jäsenmaiden poliisiyhteistyöhön, tiedonvaihtoon, kansalliseen turvallisuuteen ja paikallistason poliisitoimintaan kohdistama strateginen ohjaus on lisääntynyt huomattavasti vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen. Strategiatyö perustuu ja rakentuu vahvasti asiantuntijatyöhön ja epävirallisiin ja puolivirallisiin verkostoihin. Tämän lisäksi sitä luonnehtii avoimuuden ja läpinäkyvyyden puuttuminen, koska verkostojen jäseninä ja asiantuntijoina on kansainvälisten ja kansallisten poliisiorganisaatioiden, turvallisuuspalvelujen ja tiedusteluorganisaatioiden edustajia. (Virta 2009, 210–211.)

Poliisiyhteistyön tärkeimmät linjaukset koskevat tiedonvaihtoa ja sen tehostamista jäsenmaiden poliisiorganisaatioiden kesken sekä näiden ja Europolin välillä, yhteisten tietojärjestelmien kehittämistä ja viranomaisyhteistyön kehittämistä muiden lainvalvontaviranomaisten kanssa. (Virta 2009, 220).

Poliisitoiminnan eri osa-alueiden tuloksellisella toiminnalla osaltaan vaikutetaan siihen, että Suomi on Euroopan turvallisimaa maa. Poliisi toiminta on säästöjen mukaista, asiakaslähtöisesti ja eettisesti korkeatasoisesti niin, että kansalaisten luottamus toimintaan säilyy. Poliisi ennakoivat tulevaisuutta ja kohdistaa ennakoivat toimet ja voimavarat turvallisuuden kannalta kriittisiin kohtiin. Poliisin kansainvälisen toiminnan peruslähtökohtana on tukea ja edistää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä turvata Suomeen ulottuvan ja Suomesta käsin toimivan kansainvälisen rikollisuuden ennalta ehkäisyä, selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista. ([http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/9ca2a44c9dd88e7ac22575a0044f9a5/\\$file/1_2009.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/9ca2a44c9dd88e7ac22575a0044f9a5/$file/1_2009.pdf).)

IV TUTKIMUSKOHTTEEN ESITTELY

Tutkimuksen kohdeorganisaatio on Suomen Poliisi. Poliisin toimintaa ohjaa Valtioneuvosto hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden ja sen hyväksymien periaatepäätösten avulla. Poliisin hallintorakennetta uudistettiin vuoden 2009 aikana vähentämällä kihlakuntien poliisilaitosten määrää 90:stä 24 poliisilaitokseen (+ Ahvenenmaa). Poliisilaitoksilla on yhteensä lähes 180 palveluyksikköä. Poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta vastaa Sisäasiainministeriö.



Kuvio 4 Poliisin organisaatiokaavio vuoden 2010 alusta lähtien (poliisin oma intranet).

Poliisin organisaatio on kaksiportainen. Sisäasiainministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta. Sisäasiainministeriön alainen Poliisihallitus, joka aloitti toimintansa vuoden 2010 alusta, johtaa ja ohjaa operatiivista poliisitoimintaa, joka sisältää vastualueet strategisesta suunnittelusta, poliisin tulosohjauksesta ja valvonnasta, rikostorjunnasta, lupahallinnosta, kansainvälisestä yhteistyöstä, arpajaistoimintaa ja ampuma-aseita koskevista asioista, yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä poliisin talous ja henkilöstöhallinnosta. Suoraan Poliisihallituksen alaisuudessa toimivat poliisilaitokset, poliisin valtakunnalliset yksiköt sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus. (www.intermin.fi).

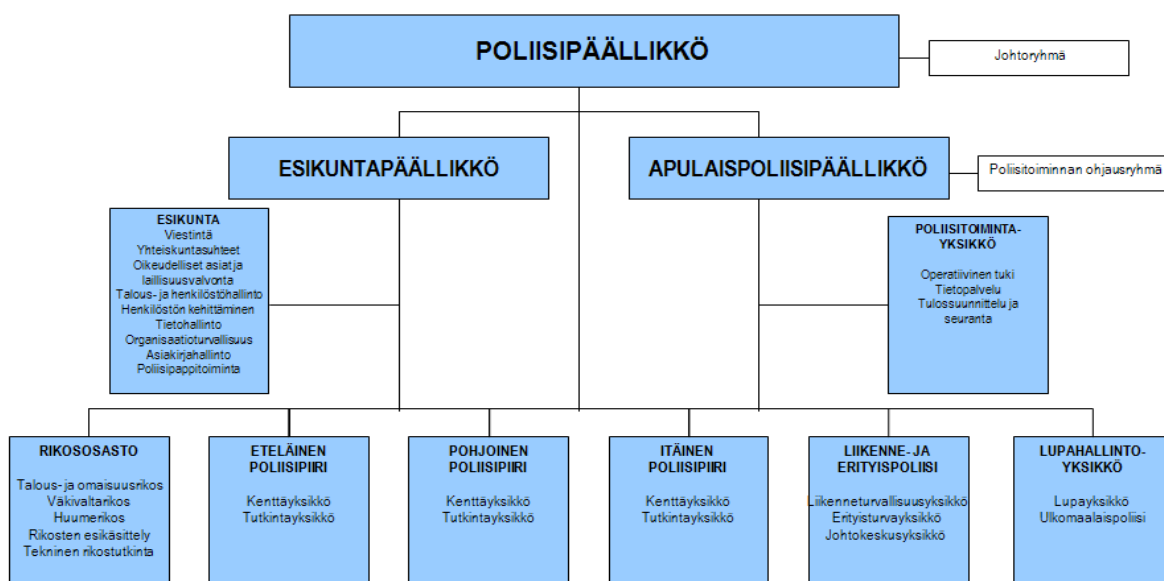
Poliisin keskeiset tehtävät, toiminnan yleiset periaatteet ja toimivaltuudet on säädetty laissa. Lakien ja valtioneuvoston asetusten lisäksi poliisitoimintaa ohjaavat sisäasiainministeriön asetukset, määräykset ja ohjeet. Valtioneuvosto ohjaa poliisitoimintaa hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden ja valtioneuvoston hyväksymien periaatepäätösten avulla. Poliisi on tulosohjattu organisaatio. Toiminnan tuloksia seurataan ja arvioidaan osana valtiokonsernia (tilinpäätökset, raportit valtioneuvostolle ja eduskunnalle) sekä osana poliisin johtamis- ja ohjausjärjestelmää. (www.poliisi.fi).

Paikallispoliisin tehtäviin kuuluu ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta ts. oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamista. Näillä toimenpiteillä pyritään ennakolta estämään ja torjumaan oikeudenloukkauksia ja häiriöitä, kuten rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Tehtäviin kuuluu lisäksi ohjata ja valvoa liikennettä sekä toimia liikenneturvallisuuden edistämiseksi. Paikallispoliisi vastaa lisäksi toimialueensa asukkaiden lupapalveluista. Poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetyt tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. (www.poliisi.fi.)

Ihmisten arkiturvallisuutta parannetaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa toteutettavin turvallisuussuunnitelmin, joilla pyritään vähentämään ja ennalta estämään rikoksia ja häiriöitä, lisäten näin paikkakuntakohtaista viihtyisyyttä. Suomessa poliiseja on noin 7800, minkä mukaan jokaista 681 kansalaista kohden on yksi poliisi. (www.intermin.fi.)

Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty 10 poliisilaitoksesta. Nykyisten 24 poliisilaitoksen joukosta valittiin tutkimuksen kohteeksi 12 eri poliisilaitosta, sen mukaan, miten Kuntaliiton sivustolta kerättyjen tietojen pohjalta Suomessa asuva monikulttuurinen väestö on maantieteellisesti jakautunut eri laitosten toimialueille. Tutkimukseen valittuihin laitoksiin ei otettu mukaan monikulttuurisesti rikkaita Uudenmaan poliisilaitoksia, vaan isomman alueellisen eron kartoittamiseksi valittiin Helsingin poliisi edustamaan koko pääkaupunkiseudun, Uudenmaan poliisilaitoksia.

1.1.2011



Kuvio 5 Helsingin poliisin organisaatiokaavio 1.1.2011

Helsingin poliisilaitos on isoin yksittäinen paikallispoliisi ja yksinomaan sen toimialueen sisällä asuu koko Suomen monikulttuurisin väestö. Alueellisen tarkastelun jälkeen oltiin yhteydessä niiden poliisilaitosten ylimpään johtoon, päälliköihin tai apulaispoliisipäälliköihin, joiden toimialueelle sattui väestöllisesti isoimmat jakaumat eri kansallisuuksista, jotta saatiin hyväksyntä tutkimuksen toteuttamiselle juuri heidän toimi-alueilla. Ennen poliisilaitoskohtaista yhteydenottoa oltiin yhteydessä Poliisihallitukseen, missä tutkimusaihetta pidettiin ajankohtaisesti tärkeänä kartoittaa ja tämän myötä annettiin täysi tuki tutkimuksen toteuttamiselle.

V TUTKIMUSAINEISTON KERUU JA KÄSITTELY

1 Aineiston keruu ja otannan suorittaminen

Tutkimuksen aineisto koostuu kyselylomakkeen avulla toteutetusta kvantitatiivisesta, määrällisestä aineistosta. Valittu tutkimusmenetelmä mahdollisti samanaikaisen tiedon keruun useiden eri poliisilaitosten päällystöltä. Tutkimus suoritettiin survey -tyyppisellä menetelmällä, jonka aineisto kerättiin standardoidulla kyselylomakkeella sekä suomeksi että ruotsiksi (Liitteet 2 ja 4). Kaikille vastaajille esitettiin sama lomake, jonka väittämiin annettiin valmiit vastausvaihtoehdot. Survey - tutkimuksen etuna voidaan pitää sen tehokkuutta, nopeutta ja taloudellisuutta. Sen haasteena on kuitenkin saada kysymykset ja väittämät ymmärretyiksi sekä vakiomuotoisiksi. Tämä taas vaatii tutkittavien asioiden luokittelua ja etukäteistä kategorisointia. Valittu menetelmä mahdollisti sen, että tutkimusaineisto pystyttiin keräämään suurelta joukolta lyhyessä ajassa, samalla kohdehenkilöiden tavoittaminen oli joustavaa toteuttaa.

Kvalitatiivisella, laadullisella, tutkimusmenetelmällä tämä tutkimus olisi ollut toteutettavissa vain jos tutkimuskohteeksi olisi valittu jokaisesta poliisilaitoksesta ennalta valikoidut vastaajat, pieni otantajoukko. Kvalitatiivinen menetelmä olisi vaatinut määrällisesti lukuisia haastatteluita sekä useita käyntejä eri poliisilaitoksilla niin että tutkimuksen käytännön toteutus olisi ollut lähes mahdotonta. Kvalitatiivinen tutkimusote ei soveltunut tähän tutkimukseen, koska tämän työn tarkoituksena on tutkia poliisin organisaatiota mahdollisimman laajasti monikulttuurisuuden ilmentymisenä osana johtamiskäytänteitä. Kvantitatiivisen tutkimusaineiston käyttäminen mahdollisti riittävän suuren tutkimusaineiston keräämisen niin että se oli perusteltua.

Tutkimusaineiston kerääminen sekä käsittely ovat monivaiheinen prosessi johon sisältyy itse tutkimuskohde ja otantatekniikka, unohtamatta mittaria jolla tutkittava ilmiö on mitattu. Itse tutkimusaineiston keruu voidaan jakaa kahteen eri osa-alueeseen, jotka ovat otannan sekä otantamenetelmän kuvaus ja aineiston menetelmällinen kuvaaminen. Tutkimuksessa käytetty tutkimusmenetelmä vaikuttaa hyvin keskeisesti siihen millaista aineiston otanta- ja keruumenetelmää tutkimuksessa voidaan käyttää. Tutkimuksen menetelmällisten ratkaisujen kokonaisuutta nimitetään tutkimusstrategiaksi. Kokeellisen eli eksperimentaalisen tutkimuksen ja kvantitatiivisen survey-tutkimuksen lisäksi on vielä kolmas strategia, jota jaottelusta riippuen

kutsutaan joko kvalitatiiviseksi tai tapaustutkimukseksi (case study). (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2009, 134.)

Aineiston konkreettiseksi keruumenetelmäksi valittiin sähköinen lomake, joka toteutettiin yhdessä Poliisiammattikorkeakoulun kanssa. Poliisiammattikorkeakoulun käytössä olleella Paula-palautejärjestelmän avulla luodun lomakkeen lähettämistapana käytettiin sähköpostiviestiä millä pystyttiin varmistumaan siitä kuinka moni lähetetyistä viesteistä meni perille. Tutkimukseen oli mahdollista vastata sekä suomeksi että ruotsiksi. Saadut vastaukset ohjautuivat keskitetysti Poliisiammattikorkeakoulun keskuskoneelle, josta ne kootusti lähetettiin tutkijan omaan sähköpostiin, mikä osaltaan varmisti anonymiteetin säilymisen. Sähköisen lomakkeen heikkoutena on, että siihen on helppo jättää vastaamatta.

Poliisiammattikorkeakoulun lomake ei suoraan ollut yhteensopiva tutkimuksen analyysissa käytetyn taulukko-ohjelman kanssa, joten saadut tulokset tuli ensin muuntaa Excel-ohjelmaan sopivaksi minkä jälkeen ne olivat siirrettävissä tässä tutkimuksessa käytettyyn SPSS-tilasto-ohjelmaan (Statistical Package for the Social Sciences). Lähtötilanteessa osa materiaalista oli kahdessa taulukkomuotoisessa tiedostossa, csv-tiedostomuotona. Toisessa tiedostossa oli suomen- ja toisessa ruotsinkielinen materiaali. Taulukkomuotoiset tiedostot olivat suoraan vietävissä tilastointiohjelmaan.

Osa saaduista tiedoista puuttui taulukkomuotoisista tiedostoista. Puuttuvat tiedot olivat tekstitiedostona (txt-tiedostomuodossa). Tekstitiedostoja oli kaksi (suomen- ja ruotsinkieliset tiedot). Tekstitiedostot sisälsivät kaikki kysymykset vastauksineen. Tiedostojen muokkaaminen aloitettiin tekstinkäsittelyohjelmalla poistamalla turhat tiedot ja jättämällä vain puuttuvat kysymykset vastauksineen. Tämän jälkeen tekstitiedostoa muokattiin vielä niin, että saatiin kysymys ja vastaus samalle riville etsi/korvaa-toimintoa apuna käyttäen.

Kyselylomake laadittiin tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen pohjalta, nojautuen käytettyyn kirjallisuuteen. Lomakkeen kysymykset muodostettiin teoreettisen viitekehyksen teemojen sekä siinä ilmentyvien näkökulmien pohjalta. Tutkimuksessa käytetty mittaristo luotiin vuoden 2010 tammi-maaliskuun aikana. Kohdeorganisaation laitoskohtainen rajautuminen tapahtui vasta mittariston valmistuttua. Mittaristosta tehtiin sellainen, että se palvelisi sellaisenaan myös muiden maiden vastaavaa instituutiota, mutta myös muita kotimaisia julkishallinnon organisaatioita vähäisin muutoksin. Kysymykset pyrittiin muodostamaan siten, että niistä saatujen vastausten

perusteella pystytään saamaan kuva organisaatiossa vallitsevasta tilasta monikulttuurisuus aspektin kautta.

Kyselylomake testattiin etukäteen satunnaisesti valikoidulla joukolla henkilöitä johon kuului muilta hallinnon aloilta kohdehenkilöiden kanssa vastaavissa asemissa työskenteleviä henkilöitä sekä poliisin omassa organisaatiossa työskentelevää henkilöstöä. Pääsääntöisesti pilottivaiheeseen ei poliisin osalta kuulunut tutkimuksen varsinaista kohdehenkilöstöä vaan valittujen poliisilaitosten päällystön edustajia. Saadun palautteen perusteella lomakkeisiin tehtiin vielä tarvittavat muutokset.

Kyselylomakkeen valmistuttua poliisilaitoskohtainen yhteydenotto tutkimusluvan saamiseksi tapahtui pääsääntöisesti puhelimitse. Ne joita ei puhelimitse tavoitettu lähestyttiin sähköisesti. Tutkimuksen toteutumisalueiksi rajautui Kuntaliiton sivustolta nähtävistä olevista tiedoista monikulttuurisen väestön alueellisesta sijoittumisesta eri poliisilaitosten toiminta-alueilla. Tutkimukseen osallistuvien poliisilaitosten päälliköille, johdon edustajille, lähetettiin etukäteen sähköpostitse nähtäväksi ja kommentoitavaksi sähköinen tutkimuslomake (Liitteet 2 ja 4) sekä saatekirje (Liitteet 1 ja 3) jossa lyhyesti selostettiin tutkimuksen tarkoitus sekä saatujen tutkimustulosten lähemmästä käytöstä.

Tutkimukseen valittiin edellä kuvatun rajauksen perusteelle 12 poliisilaitosta, joista rajautui 10 laitosta, joiden päälliköt vastasivat myönteisesti tutkimuksen toteuttamiselle. Näiden 10 poliisilaitoksen koko päällystölle lähetettiin kokonaisotannalla sähköpostitse saatekirje ja sähköinen linkki vastattavaksi ennalta nimettyjen viikkojen aikana. Tutkimusaiheen haasteellisuus puolsi myös osaltaan kokonaisotannan käyttöä vastausten saatavuuden kannalta. Tämän myötä kyselylomakkeen vastaustavaksi valittiin käytettäväksi poliisin sisäinen verkko ja siellä toimiva sähköpostijärjestelmä. Aineiston konkreettisen keräämisen perustana toimi poliisilaitosten sisäinen postituslista, jossa oli eriteltyinä henkilöt, jotka työskentelevät päällystössä.

Postituslistat ovat valmiiksi ryhmiteltyjä vakanssien mukaisesti, tosin postituslistojen ajantasaisuus vaihtelee laitoskohtaisesti. Koska postituslistojen ajantasaisuuteen ei voitu kaikilta osin luottaa poliisiorganisaatiouudistuksen aiheuttaman osittaisten vakanssimuutosten vuoksi, jäi vaihtoehdoksi joko tutkimusotoksen pitäytymisessä hyväksikäyttäen jo olemassa olevia listoja tai siirtyminen satunnaisotantaan käytössä olevien listojen pohjalta.

Aineiston otannan osalta alkuperäinen päämäärä oli kokonaisotanta valitun perusjoukon eli poliisilaitosten alipäällystön ja päällystön osalta. Käytännössä tämä tapahtui siten, että kohdeperusjoukkoon kuuluvat henkilöt poimittiin poliisin sisäisen sähköpostijärjestelmän poliisilaitoskohtaisista postituslistoista. Kyseessä on tällöin kokonaistutkimus, jossa tutkitaan jokainen perusjoukon jäsen. (Heikkilä 2005, 33).

Ei-satunnaisella otannalla pyrittiin kokonaisotantaan alla luetelluiden poliisilaitosten päällystö tasoisesta henkilöstöstä. Kokonaisotannan kannalta päädyttiin pitäytymään käsillä oleviin postituslistoihin. Tutkimuksen perusjoukoksi rajautui 717 esimiestä, jotka jakautuivat siten että, päällystön edustajia oli 124 ja alipäällystöä 593 henkilöä. Tästä syystä kokonaisotantaa ei voida pitää ei-satunnaisena vaan sitä on pidettävä ainakin osittain satunnaisena. (Heikkilä 2005, s.34–44).

Poliisilaitokset, jotka vastasivat myöntävästi tutkimukseen ja joiden päällystöllä oli mahdollisuus vaikuttaa vastauksillaan tutkimustuloksiin ennakkoon rajattujen viikkojen (16–18) aikana keväällä 2010, olivat Helsinki, Etelä-Karjala, Lappi, Oulu, Pirkanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Päijät-Häme ja Satakunta. Tutkimuksesta lähetettiin jokaisen sähköpostiin muistutus tutkimuksen puolivälissä. Tutkimusta jatkettiin vielä viikon ajan, jotta tutkimukseen viimeisenä mukaan tulleen poliisilaitoksen päällystölle jäi riittävästi aikaa reagoida tutkimuksen vastaamiseksi. Kaikkiaan tutkimukseen oli täten mahdollista vastata 19.4–14.5.2010 välisenä aikana.

Tutkimuksen empiirisen aineiston keruun kahden ensimmäisen viikon aikana keväällä 2010 saatiin vastauksia yhteensä 161 kpl. Kaikkiaan aineistoa kerättiin neljän viikon ajan minkä kuluessa vastauksia kertyi yhteensä 200 kpl. Tutkimukseen oli mahdollista vastata kaikkiaan 717 henkilöllä, joista 200 vastasi, jolloin vastausprosentti jäi hieman alle 30 % ($200/717 \cdot 100 \% = 27,9 \%$). Suurimpia haasteita tutkimusta tehtäessä on Hirsjärven (2009, 196) mukaan saada tutkimuksen kannalta riittävästi vastuksia niin siis nytkin. Vastausprosentti on tämän kaltaisissa tutkimuksissa normaalisti 30–40 % välillä. Tästä syystä saadun aineiston pienuuden vuoksi ei voida esittää kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Otoksoon suuruudesta ei voida antaa yksinkertaista ohjetta, sillä siihen vaikuttavat niin monet eri tekijät. (Heikkilä 2008, 41–42). Suuria aineistoja käsitellään yleensä otantatutkimusten kaltaisesti. Tämän tutkimuksen tulokset on esitelty osittain kuvailevaa tutkimusasetelmaa käyttäen. Kuvailu- ja analyysimenetelminä on käytetty seuraavia tunnuslukuja kuten keskiarvo ja keskihajonta sekä ristiintaulukointi ja korrelaatiokerroin. Vertailtaessa tuloksia on huomioitu eri ryhmien suhteelliset osuudet otoksessa. Tutkimuksen analyysin tulokset on esitelty kappaleessa VI.

Tutkimuskohteeksi valittiin edellä luetellut poliisilaitokset. Perusteluita useiden eri laitosten valintaan oli kaksi. Ensiksi, tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää johtamisen laaja-alaista tarkastelua poliisin päällystön näkökulmasta. Toiseksi eri poliisilaitosten alueellisesti riippumaton tarkastelu sidottuna monikulttuurisen väestön maantieteelliseen sijoittumiseen mahdollisti sen, että tutkimus läpäisee koko poliisiorganisaation ylimmästä toiminnallisesta johdosta aina suorittavaan työnjohtoportaaseen saakka.

2 Kyselylomakkeen rakenne ja aineiston käsittely

Tutkimuksessa käytetyllä mittarilla viitataan siinä olevaan yhteen aihealueeseen, kun taas mittaristolla viitataan koko käytettyyn tutkimuslomakkeeseen. Viitataan sitten kumpaan tahansa on kyseessä aina väline jolla tutkimuksen empiirinen aineisto on hankittu. Mittarin laadukkuus vaikuttaa keskeisesti siihen, kuinka laadukasta tietoa sillä saadaan hankituksi. Tästä syystä tutkimuksen luotettavuus on myös suorassa suhteessa siinä käytetyn mittarin luotettavuuteen. Edellä mainituista syistä on mittarin luotettavuuden testaaminen tärkeä. (Metsämuuronen 2006, 59–60).

Pääkäsitteiden määrittely selkeyttää aihealueet joista aineisto kerättiin. Tutkimuksessa käytetty mittaristo perustuu kappaleessa III esitettyihin käsitteisiin. Menettelytapaan päädyttiin siitä syystä, että itse mittariston luominen pohjautuu taustateoriasta nostettujen käsitteiden operationalisointiin. Mittariston luomisen pohjalla käytetyt keskeiset käsitteet ja niiden alakäsitteet on esitelty kappaleessa III. Mittarin suunnittelua edelsi alan kirjallisuuteen tutustuminen. Mittaristo laadittiin usean eri työvaiheen pohjalta tutkimusseminaarissa, korjaten aina saadun palautteen mukaiseksi. Mittaristoa korjattiin vielä lopuksi tutkimukseen osallistuneiden poliisilaitosten päälliköiltä saadun palautteen perusteella. Lomakkeen testaamisen tarkoituksena on varmistaa kysymysten ja ohjeiden yksiselitteisyys ja selkeys sekä vastausvaihtoehtojen sisällöllinen toimivuus. Heikkilän (2005) mukaan tutkimuslomake tulee testata aina kohdejoukon edustajilla, vaikka se olisi kuinka huolellisesti tehty. (Heikkilä 2005, 61).

Mittaristo jaettiin kahdeksaan eri osakokonaisuuteen. Ensimmäisen osakokonaisuuden muodosti 9 yksilöivää taustakysymystä. Taustamuuttujiksi valittiin sellaiset kysymykset, jotka kuvasivat parhaiten tutkimuksen henkilöiden ominaisuuksia ja mitkä koettiin tutkimuksen onnistumisen kannalta olevan tarpeellisia ja hyödyllisiä. Taustamuuttujien yksilöinnillä haluttiin tutkimuksen kannalta varmistua poliisilaitoksen organisaatiouudistuksen myötä syntyneistä epävarmuustekijöistä, kuten esimerkiksi kohdehenkilöiden nykyisestä virkanimikkeestä.

Poliisin organisaatiouudistuksen myötä karsittiin päällystötehtäviä. Tämä aiheutti lähinnä sen, että postituslistalla alipäällystön virkanimikkeen omaava ylikonstaapeli ei välttämättä hoitanut enää ko. vakanssia eikä näin ollen ollut enää esimiestehtävissä. Taustamuuttujien tarkkuudella pyrittiin varmistamaan se, että tutkimusaineistosta pystytään tarvittaessa karsimaan siihen kuulumattomat henkilöt. Taustakysymykset laadittiin yksilöiviksi tutkimuksen laadun varmistamiseksi, eikä niitä suunniteltu käytettäväksi aineiston analyysissä niin, että anonymiteetti siitä kärsi. Anonymiteetin takaamiseksi jätettiin taustamuuttujista pois myös poliisilaitoskohtainen yksilöinti.

Mittariston seitsemällä seuraavalla osiolla mitattiin teoriasta esiin nousevia asiakokonaisuuksia asenteiden, arvojen ja mielipiteiden muodossa. Näistä esimerkkeinä mittariston toisessa osiossa käsitellään monikulttuurisuuden hyödyntämistä työyhteisön kehittämisessä kahdeksan väittämän avulla, kun taas kolmannessa osiossa samaa aihealuetta käsitellään henkilöstöjohtamisen ja -suunnittelun näkökulmasta kuudella väittämällä ja neljännessä osiossa taas käsitellään sen hyödynnettävyyttä tulosjohtamisen kannalta seitsemällä väittämällä. Mittariston viidennessä osiossa tarkastellaan monikulttuurisuuden vaikutusta työyhteisön kehittämiseen kuudella väittämällä. Osioissa kuusi peilataan tutkittavan asian hyödynnettävyyttä laillisuusvalvonnan yhteydessä viidellä väittämällä ja osiossa seitsemän taas osaamisen kehittämisen yhteydessä viidellä väittämällä. Viimeisessä osiossa haetaan vastauksia monikulttuurisuuden hyödyntämisen vaikutuksia laadun valvonnan yhteydessä kolmen väittämän avulla.

Mittariston viimeiseen osioon sisällytettiin kvalitatiivinen, avoin kysymys, mikä mahdollisti vastaajien vapaiden mielipiteiden esittämisen. Tämä osio sisällytettiin mittariin, koska haluttiin saada selville, nousisiko aineistosta esille sellaista lisätietoa tutkittavasta ilmiöstä, joka oli mahdollisesti jäänyt huomioimatta tutkimuslomakkeessa.

Kaikki yllä esitetyt osiot toteutettiin kahta erillistä Likertin 5 -portaista järjestysasteikkoa käyttäen. Vastaajilla oli valittavanaan parhaiten omaa käsitystään vastaava vaihtoehto kolmen ensimmäisen osion yhteydessä esitettyjen luokkien ”täysin samaa mieltä”, ”jokseenkin samaa mieltä”, ”en osaa sanoa”, ”jokseenkin eri mieltä” ja ”täysin eri mieltä” välillä. Näitä seuranneiden osioiden vastausvaihtoehtoina käytettiin luokituksia ”erittäin paljon”, ”melko paljon”, ”en osaa sanoa”, ”melko vähän” ja ”ei lainkaan”. Mittaristo rakennettiin mittaamaan esimiestehtävissä työskentelevän henkilön kokemusta/tuntemusta tutkittavasta ilmiöstä. Heikkilän (2008) mukaan esitettäessä useita samaa asiaa koskevia väitteitä, on vastausten välisten korrelaatioiden perusteella mahdollista saada selville se, kuinka johdonmukaisia vastaajat ovat olleet. (Heikkilä 2008, 53, 56, 90.)

Mittariston validiteetin parantamiseksi asetettiin joihinkin osioihin käänteisiä mittareita, jotka mittasivat tutkittavaa ilmiötä käänteisesti muihin nähden. Nämä testikysymykset osoittivat tulosten samansuuntaisuuden myös käännettyissä kysymyksissä. Mittarin reliabiliteettia voidaan arvioida Cronbachin alfa -kertoimen avulla. Yli 0,60 olevaa Cronbachin alfan arvoa pidetään yleisesti hyväksyttävänä. Korkea reliabiliteetti tarkoittaa, että mittarin osiot mittaavat samantyyppistä asennetta. Tutkimuksessa käytettyjen mittareiden Cronbachin alfa -kertoimet olivat välillä 0,77–0,95 (ks. taulukko 14 s. 115). (Metsämuuronen 2006, 452–453, 460–461.)

3 Aineiston analysointi

Tässä kappaleessa läpikäydään taustatietoja tutkimuksen osallistujista. Aluksi esitellään esimiesten virka-nimikejakaumat sekä heidän jakautumisensa eri yksiköiden välillä. Tämän jälkeen tarkasteltavina ovat esimiesten ikäjakauma sekä palvelusvuodet. Tarkastelun kohteena ovat tulosten kannalta olennaisimmat taustamuuttujat, joiden on tarkoitus tukea tulosten analyysivaihetta.

Aineiston taustakysymysten varsinainen analysointi aloitettiin tarkastelemalla frekvenssijakaumia. Frekvenssijakaumien perusteella osa tutkimuksen taustamuuttujista on uudelleen luokiteltu. Tällä tavoin saatiin muuttujista muodostettua myöhempää tulosten analysointia varten vastaajamäärältään tasaiset luokat. Tutkimuksen taustamuuttujat, uudelleen luokiteltuna, on esitelty taulukossa 1.

Tutkimukseen vastasi 200 henkilöä. Virka-asemaltaan alipäällystöön kuului melkein kaksi-kolmasosaa vastaajista, jolloin päällystöön kuuluvien osuus oli hieman yli yksi-kolmasosaa. Vastaajat jakautuivat järjestyspoliisiin ja rikospoliisiin lähes yhtä suurilla osuuksilla. Jäljelle jäävä reilu kymmenes jakautui lupa-hallinnon ja hallinnon välillä siten, että lupa-hallinto kattoi lähes koko jäljellä olevan osuuden. Jatkossa tarkasteltiin vain yksiköitä järjestyspoliisi, rikospoliisi ja lupa-hallinto. Hieman alle puolet vastaajista ilmoitti olevansa pelkän poliisikoulutuksen varassa. Saatu vastaus selittynee sillä, ettei heillä ole poliisikoulutuksen lisäksi toista ammatillista koulutusta eikä vastaus näin ollen kerro mitä heidän oma koulutus nykyiseen tehtävään pitää sisällään. Jatkossa koulutusta käsitellään kaksiluokkaisena (poliisikoulu ja muu koulutus). Vastaajista suurin osa, eli vajaa puolet, kuului ikäryhmään kokeneet vaikuttajat. Sen sijaan palvelusvuosissa suurimmaksi ryhmäksi muodostuivat asemansa vakiinnuttaneet ja nykyisessä tehtävässä juniorit.

Taulukko 1 Taustamuuttujien jakaumat

	% tai ka (kh)	N
A. Sukupuoli		
1. mies	93,0	185
2. nainen	7,0	14
B. Virka-asema		
1. alipäällystö	60,9	120
2. päällystö	39,1	77
C. Yksikkö		
1. järjestyspoliisi	48,7	96
2. rikospoliisi	40,1	79
3. lupa-hallinto	10,7	21
4. hallinto	0,5	1
D. Koulutus		
1. poliisikoulu	43,7	87
2. muu ammatillinen koulutus	18,6	37
3. opistoaste	9,0	18
4. ammattikorkeakoulu	12,1	24
5. yliopisto	16,6	33
E. Ikä	49,0 (7,0)	
1. nuoret vaikuttajat: 32–44	23,6	47
2. jatkavat vaikuttajat: 45–50	33,7	67
3. kokeneet vaikuttajat: 51–63	42,7	85
F. Palvelusvuodet	25,6 (7,8)	
1. aloittajat: 1–20	27,9	55
2. asemansa vakiinnuttaneet: 21–30	42,1	83
3. kokeneet: 31–42	29,9	59
G. Vuodet nykyisessä tehtävässä	7,8 (7,1)	
1. minorit: 0–2	28,8	57
2. juniorit: 3–10	45,5	90
3. seniorit: 11–31	25,8	51

Toukokuussa 2010, sähköisellä lomakkeelle kerätyn aineiston vastuksia on analysoitu sekä SPSS 16 että SPSS 18 for Windows -tilasto-ohjelmalla. Tässä luvussa jäljempänä esitetyt graafiset kuviot on tehty Excel-tilastokolaskentaohjelmalla. Tutkimuslomakkeen avointa kysymystä ei käsitellä tässä tutkimuksessa. Avoimesta kysymyksestä nousseet asiat muodostaisivat perustan omalle, erilliselle tutkimukselle, joten ne tullaan huomioimaan myöhemmin niille sopivassa yhteydessä. Tutkimuksen lopulliset tulokset on siirretty suoraan Microsoft Office Word for Windows -ohjelmaan.

Aineistosta tarkastettiin jokainen saatu vastaus ja niissä tapahtuneet virheet käytiin silmämääräisesti läpi ennen taulukkolaskentaohjelmaan vientiä. Aineistossa havaittuja puutteita ei korvattu mitään tilastollista menetelmää käyttäen, vaikka mahdollisuus tähän oli. Puuttuvat tiedot jätettiin

korvaamatta, koska ne ilmenivät suurimmaksi osaksi taustamuuttujissa sekä puuttuvien vastausten määrän vähyden vuoksi. Aineistoa muokattiin tämän jälkeen luokittelemalla muuttujia uudelleen. Luokittelu kohdistettiin yksinomaan taustamuuttujiin, joista luotiin uusia luokiteltuja muuttujia

Aineiston tilastollinen tarkastelu aloitettiin taustamuuttujien prosenttijakaumien tarkastelulla. Lisäksi mitta-asteikoltaan jatkuvista muuttujista laskettiin keskiarvot ja -hajonnat. Tämän jälkeen taustamuuttujien väliset riippuvuudet tutkittiin korrelaatiokertoimin ja päätettiin, mitkä taustamuuttujat otetaan myöhemmässä vaiheessa tarkasteluihin mukaan. Seuraavaksi kaikista aineiston yksittäisistä kysymyksistä muodostettiin yksiulotteiset prosenttijakaumat. Aineistosta saadun yleiskuvan jälkeen siirryttiin tarkastelemaan muuttujien välisiä riippuvuuksia, toisaalta ristiintaulukoinnin ja Khi2-testin ja toisaalta kahden erilaisen keskiarvotestin avulla.

Keskiarvotestejä (t-testi ja 1-suuntainen varianssianalyysi) varten muodostettiin keskiarvoiset summamuuttujat mittareittain ja varmistettiin näiden mittareiden reliabiliteetit. Summamuuttujien testaamiseen käytettiin t-testiä vertailtaessa kahta ryhmää ja 1-suuntaista varianssianalyysia vertailtaessa kolmea ryhmää. Tilastolliset testit kertoivat, johtuivatko mahdolliset ryhmien väliset erot sattumasta vai olivatko ne todellisia. Tutkimusaineiston analyysin tulokset esitetään 6.1 kappaleesta eteenpäin.

Taulukko 2. Taustamuuttujien korrelaatiot

	1	2	3	4	5	6
1. Sukupuoli	-					
2. Ikä	.014	-				
3. Virka-asema	.101	.131	-			
4. Yksikkö	-.128	.204**	.246**	-		
5. Palvelusvuodet	.049	.915**	.096	.142*	-	
6. Vuodet nyk. tehtävässä	.105	.363**	-.259**	-.162*	.407**	-
7. Koulutus	-.085	-.178*	.299**	-.050	-.234**	-.193**

* $p < 0,05$

** $p < 0,01$

Taustamuuttujien korrelaatioita tarkasteltiin, jotta saatiin selville mitä taustamuuttujia on järkevää käyttää jatkoanalyyseissä.

Kuten taulukosta 2 nähdään, sukupuoli ei korreloi muiden taustatekijöiden kanssa. Vastaaajien joukossa naisia oli kuitenkin vain 14, joten ristiintaulukointi sukupuolen suhteen ei ollut järkevää. Keskiarvovertailuissa sen sijaan tämä ei ollut haitta vaan näissä analyyseissä käytettiin myös sukupuolta ryhmittelevänä tekijänä.

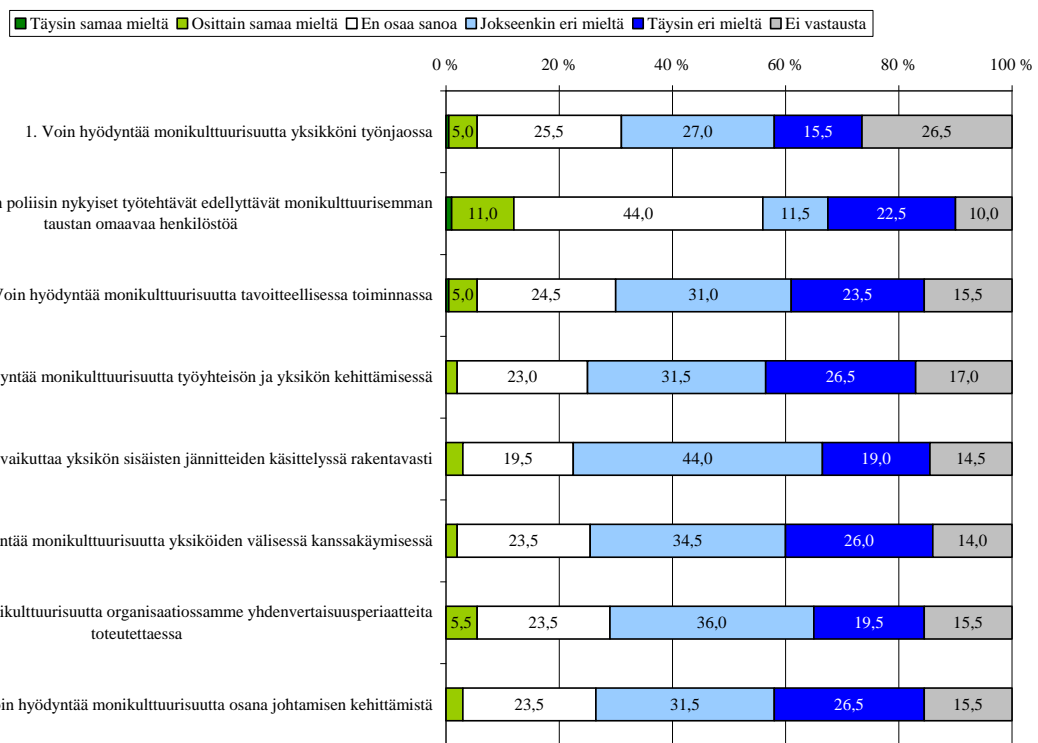
Ikä ja koulutus jätettiin jatkoanalyyseistä pois, koska ikä korreloi voimakkaasti palvelusvuosien kanssa ja koulutus virka-aseman kanssa. Tällöin jatkossa taustamuuttujista käytettiin virka-asemaa, yksikköä, palvelusvuosia ja vuosia nykyisessä tehtävässä.

Tutkimuksen analyttisessä osuudessa 5.1 lähtien kuvataan tutkimusaineiston analyysin tulokset. Tästä johtuen jokainen asiakokonaisuus käsitellään tässä kappaleessa omana, erillisinä kokonaisuuksina. Päätelmät tutkimuksen kokonaistuloksesta esitetään yhteenveto kappaleessa.

VI TUTKIMUKSEN ANALYYTTINEN OSUUS

1 Monikulttuurisuuden hyödyntäminen työyhteisön kehittämisessä

Kysyttäessä mielipidettä monikulttuurisuustekijöiden vaikutuksesta työyhteisön kehittämisessä haluttiin saada selville, miten poliisin päällystö kokee monikulttuurisuuden hyödynnettävyyden osana nykyistä käytäntöä. Näkeekö esimies monikulttuurisuustekijöiden olevan hyödynnettävissä koko organisaatiota kehitettäessä tai kehitettäessä vain omaa yksikköä ja sen toimintoja? Onko monikulttuurisuutta ja sen eri tekijöitä edes ajateltu osaksi organisaatiokehitystä, ajatellaanko sen olevan osa johtamista?



Kuvio 6 Prosentuaaliset vastausjakaumat

Monikulttuurisuuden hyödyntämisestä osana työyhteisön kehittämistä nähdään kuvioista 6 vastausten jakautuvan hyvin negatiivisvoittoisesti. Poliisin nykyisten työtehtävien ajatellaan edellyttävän jossain määrin monikulttuurisen taustan omaavaa henkilöstöä. Vastaajista kymmenesosa oli tätä mieltä. Tätä tukee myös avoimen kysymyksen kautta saadut vastaukset, joiden lähempi tarkastelu jätetään erilliseen, myöhempään tapahtuvaan tarkasteluun. Kielteisimmän asian nähtiin vaikuttavan yksikön sisäisten jännitteiden rakentavaan käsittelyyn. Kaksi-kolmasosaa

vastaajista koki, ettei monikulttuurisuustekijöillä ole myönteistä vaikutusta asiassa. Monikulttuurisuustekijöiden ei nähdä olevan osana työyhteisön tai yksikön kehittämistä ja kanssakäymistä, saati että niiden nähtäisiin olevan osana johtamisen kehittämistä. Saaduista vastauksista kaksi-kolmasosaa tukee tätä väitettä. Lähes neljäsosa vastaajista jätti ilmaisemasta kantaansa tutkittavaan asiakokonaisuuteen.

Jokaisessa osiossa yhdistetään kunkin osion väittämät summamuuttujan muotoon samalla kääntäen väittämien asteikko siten, että 1 = täysin eri mieltä ja 5 = täysin samaa mieltä. Liitteessä 5 on nähtävissä vastausten prosentuaalinen jakautuminen ja tämän lisäksi liitteessä 6 on nähtävissä kaikkien summamuuttujien jakautumiseen liittyvät taulukot.

Työyhteisön kehittämisen summamuuttuja koostui 8 väittämästä ($\alpha = .87$, $k_a = 2,17$, $k_h = 0,64$, $n = 188$). Tätä summamuuttujaa tarkasteltiin suhteessa taustamuuttujiin sukupuoli, virka-asema, yksikkö, palvelusvuodet ja vuodet nykyisessä tehtävässä. Vain virka-asema näytti vaikuttavan arvioihin työyhteisön kehittämisestä siten, että alipäällystään kuuluvat arvioivat monikulttuurisuuden vaikuttavan vähemmän ($k_a = 2,01$) päällystään nähden ($k_a = 2,40$).

Tarkasteltaessa monikulttuurisuuden hyödynnettävyyttä yksikkökohtaisessa työnjaossa haluttiin nähdä, syntyykö yksikkökohtaisia eroavaisuuksia yksiköiden toimenkuvan muodostuessa toisistaan poikkeavista toiminnoista. Mitään ennakoasetelmaa asiasta ei ollut kysyttäessä päällystön näkemyksiä asiasta. Yksiköstä riippumatta voidaan kuitenkin kuvitella monikulttuurisuuden olevan hyödynnettävissä oleva voimavara. Tätä vasten saatu negatiivissävytteinen tulos tutkittavan ilmiön hyödynnettävyydestä työnjaossa hieman yllätti.

Taulukko 3. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ”Voin hyödyntää monikulttuurisuutta yksikköni työnjaossa”

% (lkm)	Järjestyspoliisi	Rikospoliisi	Lupa-hallinto
täysin tai osittain samaa mieltä	4,3 % (3)	10,2 % (6)	6,7 % (1)
en osaa sanoa	35,7 % (25)	28,8 % (17)	60,0 % (9)
täysin tai jokseenkin eri mieltä	60,0 % (42)	61,0 % (36)	33,3 % (5)

Taulukosta 3 nähdään, että rikospoliisissa työskentelevät kokevat voivansa hyödyntää jossain määrin monikulttuurisuutta yksikkönsä työnjaossa. Lupa-hallinnon vastaajista yli puolet eivät osaa selkeyttää kantaansa. Tarkasteltaessa sekä järjestyspoliisiin että rikospoliisiin vastaajia huomataan, että heidän joukossaan erimielisyys väittämän suhteen ei juurikaan eroa toisistaan. Toisin sanoen

yksiköiden arviot monikulttuurisuuden hyödyntämisestä työnjaosta ovat melko samankaltaiset. Myös tilastollinen testaus Khiin neliö -testillä osoittaa saman ($\chi^2(4) = 6,61, p = ,158$).

Tarkasteltaessa monikulttuurisuuden hyödyntämistä osana johtamista, haluttiin nähdä onko se miten, kauan nykyisessä tehtävässä virkamies on toiminut ollut vaikuttavana tekijänä ajattelutapaan johtamisen kehitettävyyteen monikulttuurisuustekijät huomioituna. Ovatko virkaansa vähemmän aikaa hoitaneet valveutuneempia yhteiskunnan kulttuuripohjan muutoksiin verrattuna virkojaan pidempään hoitaneisiin nähden ja tätä myöten valmiita asian synnyttämään muutokseen johtamisessa?

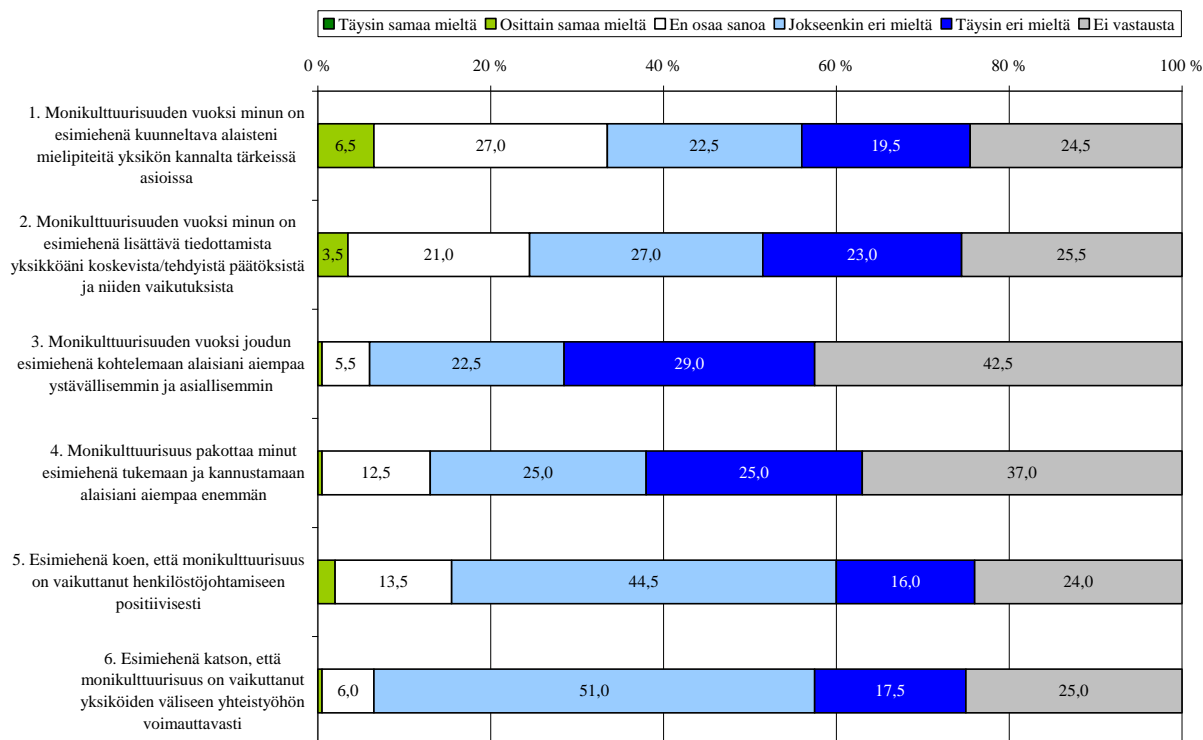
Taulukko 4. Jakaumat kysymyksestä ”Voin hyödyntää monikulttuurisuutta osana johtamisen kehittämistä” sen mukaan kuinka monta vuotta on toiminut nykyisessä tehtävässä

% (lkm)	minorit	juniorit	seniorit
täysin tai osittain samaa mieltä	8,5 % (4)	2,6 % (2)	0,0 % (0)
en osaa sanoa	23,4 % (11)	28,9 % (22)	31,1 % (14)
täysin tai jokseenkin eri mieltä	68,1 % (32)	68,4 % (52)	68,9 % (31)

Taulukosta 4 nähdään, etteivät vastaajat palvelusvuosiin katsomatta koe voivansa hyödyntää monikulttuurisuutta osana johtamisen kehittämistä. Palvelusvuosien välillä eroavaisuudet arviosta hyödyntää monikulttuurisuutta osana johtamisen kehittämistä eivät sanottavammin poikkea toisistaan eikä tilastollista eroavaisuutta näin ollen ole havaittavissa ($\chi^2(4) = 5,54, p = ,236$).

2 Monikulttuurisuuden hyödyntäminen henkilöstöjohtamisessa ja -suunnittelussa

Kysyttäessä monikulttuurisuuden hyödyntämisestä osana henkilöstöjohtamista ja -suunnittelua haluttiin selvittää missä määrin esimiehet mieltävät tutkittavan ilmiön kuulumista osaksi päivittäistoimintojen johtamista ja sen hyödynnettävyyttä näissä osa-alueissa. Onko poliisin henkilöstöpolitiikka ajantasaista vallitsevaan väestöpohjamuutokseen nähden ja mitä se osaltaan viestii saatujen tulosten perusteella niin yksikkö kuin koko organisaatiotasolla?



Kuvio 7 Prosentuaaliset vastausjakaumat

Kuviosta 7 on nähtävissä, ettei monikulttuurisuustekijöiden koeta olevan hyödynnettävissä oleva osa henkilöstöpolitiikkaa esitettyjen väittämien valossa. Reilusti yli kaksi-kolmasosaa vastaajista ei koe, että monikulttuurisuus olisi tuonut lisäarvoa yksiköiden väliseen yhteistyöhön. Hieman alle kaksi-kolmasosaa vastaajista ei koe monikulttuurisuustekijöiden vaikuttaneen positiivisesti henkilöstöjohtamisessa. Saatu tulos on peilattavissa sitä faktaa vasten, ettei monikulttuurisen taustan omaavaa henkilöstöä ole poliisissa vielä isommassa määrin yksittäisiä henkilöitä lukuun ottamatta. Esitettyihin väittämiin jätti vastaamatta lähes neljännes vastaajista. Väittämän 3 kohdalla vastaajista lähes puolet jätti ilmaisemasta mielipidettään. Osaksi vastauskato selittynee sillä, ettei työyhteisössä ole kokemusta monikulttuurisen taustan omaavista henkilöistä ja toisaalta väittämä koettiin liian asenteellisena.

Henkilöstöjohtamisen ja -suunnittelun summamuuttuja koostui 6 väittämästä ($\alpha = .77$, $k_a = 1,96$, $k_h = 0,56$, $n = 171$). Tätä summamuuttujaa tarkasteltiin suhteessa taustamuuttujiin sukupuoli, virka-asema, yksikkö, palvelusvuodet ja vuodet nykyisessä tehtävässä. Mitkään taustamuuttujaryhmät eivät eronneet toisistaan (ks. liite 6).

Tarkasteltaessa eri yksiköiden kesken monikulttuurisuuden vaikuttamista voimauttavasti yksiköiden väliseen kanssakäymiseen haluttiin saada selville mielletäänkö sillä olevan positiivista painoarvoa

yksiköiden välisessä vuorovaikutustoiminnassa. Osataanko monikulttuurisuuden tuoma lisäarvo hyödyntää kanssakäymisessä?

Taulukko 5. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ”Esimiehenä katson, että monikulttuurisuus on vaikuttanut yksiköiden väliseen yhteistyöhön voimauttavasti”

% (lkm)	Järjestyspoliisi	Rikospoliisi	Lupa-hallinto
täysin tai osittain samaa mieltä	0,0 % (0)	0,0 % (0)	6,3 % (1)
en osaa sanoa	5,4 % (4)	7,0 % (4)	18,8 % (3)
täysin tai jokseenkin eri mieltä	94,6 % (70)	93,0 % (53)	75,0 % (12)

Taulukosta 5 nähdään esimiesten näkökulma siihen, onko monikulttuurisuus vaikuttanut yksiköiden väliseen kanssakäymiseen voimauttavasti. Eroavaisuutta yksiköiden välillä asiassa ei juurikaan ole havaittavissa, vaan kaikissa yksiköissä arviot ovat negatiivisia. Tosin näyttäisi siltä, että Lupa-hallinnossa asia nähtäisiin muita yksiköitä hieman positiivisempana. Tilastollisessa testauksessa Khiin neliö -testillä voidaankin havaita todellisia lupa-hallinnon ja kahden muun yksikön välille ($\chi^2(4) = 11,91, p = ,018$).

Pohdittaessa monikulttuurisuuden vaikutusta siihen, onko virka-asema määräävä tekijä siinä miten alaista kannustetaan ja tuetaan tehtävässään esimiehen taholta, etsittiin eroavaisuuksia lähiesimiehen ja operatiivisen johdon väliseen ajattelutapaan asiassa.

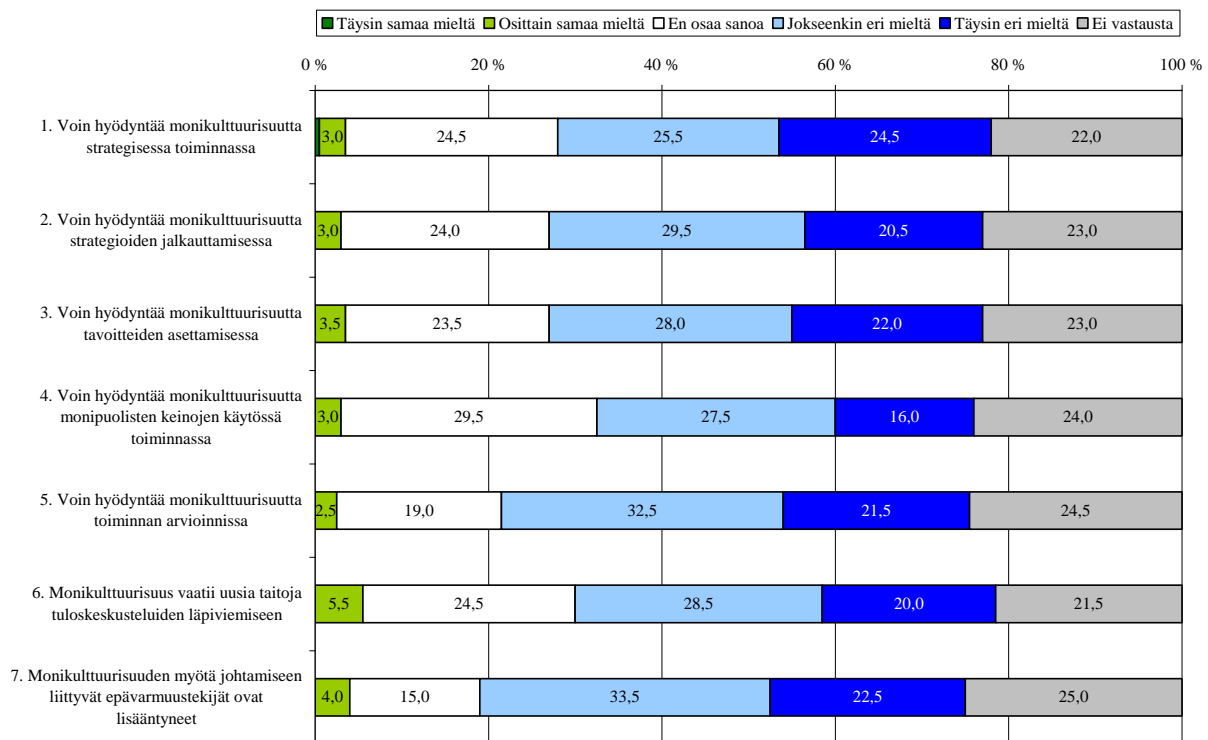
Taulukko 6. Virka-asemakohtaiset jakaumat kysymyksestä ”Monikulttuurisuus pakottaa minut esimiehenä tukemaan ja kannustamaan alaisiani aiempaa enemmän”.

% (lkm)	alipäällystö	päällystö
täysin tai osittain samaa mieltä	1,4 % (1)	0,0 % (0)
en osaa sanoa	16,4 % (12)	25,0 % (13)
täysin tai jokseenkin eri mieltä	82,2 % (60)	75,0 % (39)

Taulukossa 6 tarkastellaan väittämää, koetaanko monikulttuurisuus sellaiseksi tekijäksi, joka pakottaisi esimiehen tukemaan ja kannustamaan alaisiaan totuttua enemmän. Saatujen vastausten perusteella tilastollinen testaus ei osoita suuria eroavaisuuksia alipäällystön ja päällystön välisiin jakaumiin ($\chi^2(2) = 2,02, p = ,364$). Sekä alipäällystön että päällystön arviot osoittavat, ettei monikulttuurisuuden koeta pakottavan esimiehiä tukemaan ja kannustamaan alaisia aiempaa enemmän.

3 Monikulttuurisuuden hyödyntäminen tulosjohtamisessa

Kuluneen vuosikymmenen aikana on julkishallinnossa tulosjohtamisesta tullut yhä määrävämpi osatekijä organisaation johtamista. Tätä vasten tutkimuksessa haluttiin selvittää miten monikulttuurisuus on hyödynnettävissä osana poliisissa tapahtuvaa tulosjohtamista. Koetaanko monikulttuurisuus, ja jos, niin missä määrin, sillä koetaan olevan painoarvoa operatiivisten toimintojen yhteydessä? Tutkimuksessa haluttiin täten myös selvittää koetaanko monikulttuurisuudella olevan painoarvoa johtamiseen liitettävien osatekijöiden suhteen.



Kuvio 8 Prosentuaaliset vastausjakaumat

Monikulttuurisuustekijöitä hyödynnettäessä tulosjohtamisen yhteydessä nähdään kuviosta 8 esitettyjen jakaumien perusteella, ettei asiassa saatujen vastausten pohjalta voida todeta monikulttuurisuuden olevan hyödynnettävissä oleva voimavara millään osa-alueella puhuttaessa poliisissa tapahtuvasta tulosjohtamisesta. Vajaa puolet vastaajista katsoi, ettei monikulttuurisuus vaadi uusia taitoja tuloskeskusteluiden läpiviemiseen. Sitä vastoin reilusti vajaa kymmenesosa vastaajista katsoi sen tuovan lisäarvoa asiaan. Vastauksista käy myös ilmi, ettei strategisten toimintojen katsota olevan hyödynnettävissä monikulttuurisuuden valossa, muutamaa yksittäistä vastausta lukuun ottamatta. Kuten edellä olevassa osiossa myös tässä lähes neljäsosa vastaajista jätti ilmaisemasta kantaansa tutkittavaan asiakokonaisuuteen. Saatujen vastausten pohjalta käy ilmi, ettei

monikulttuurisuustekijöitä pidetä kaikilta osin luontevana osana/osatekijänä tulosjohtamista mittaavien kysymysten yhteydessä, mikä selittää osaksi alhaista vastaustulosta.

Summamuuttuja monikulttuurisuuden hyödyntämisestä tulosjohtamiseen koostui 6 väittämästä ($\alpha = .90$, $ka = 2,11$, $kh = 0,73$, $n = 168$). Tätä summamuuttujaa tarkasteltiin suhteessa taustamuuttujiin sukupuoli, virka-asema, yksikkö, palvelusvuodet ja vuodet nykyisessä tehtävässä. Virka-asema ja vuodet nykyisessä tehtävässä näyttivät vaikuttavan arvioihin tulosjohtamisesta (ks. liite 6). Päällystö ($ka = 2,32$) arvioi voivansa hyödyntää monikulttuurisuutta alipäällystöä ($ka = 1,97$) enemmän. Minorit ($ka = 2,26$) ja seniorit ($ka = 2,27$) arvioivat hyödyntämisen junioreita ($ka = 1,91$) korkeammaksi.

Osana menestyksekkäästi käytyjen tuloskeskusteluiden läpiviemistä voidaan kaikkien osa-alueiden tuntemusta pitää tärkeänä. Asiaa haluttiin tarkastella monikulttuurisuus-aspektin kautta uusien taitojen hyödyntämisenä osana yksikkökohtaisia tuloskeskusteluita. Syntyykö yksikkökohtaisia eroavaisuuksia sen suhteen miten uusien taitojen mukaan ottaminen koetaan vaikuttavan tuloskeskusteluiden läpivientiin?

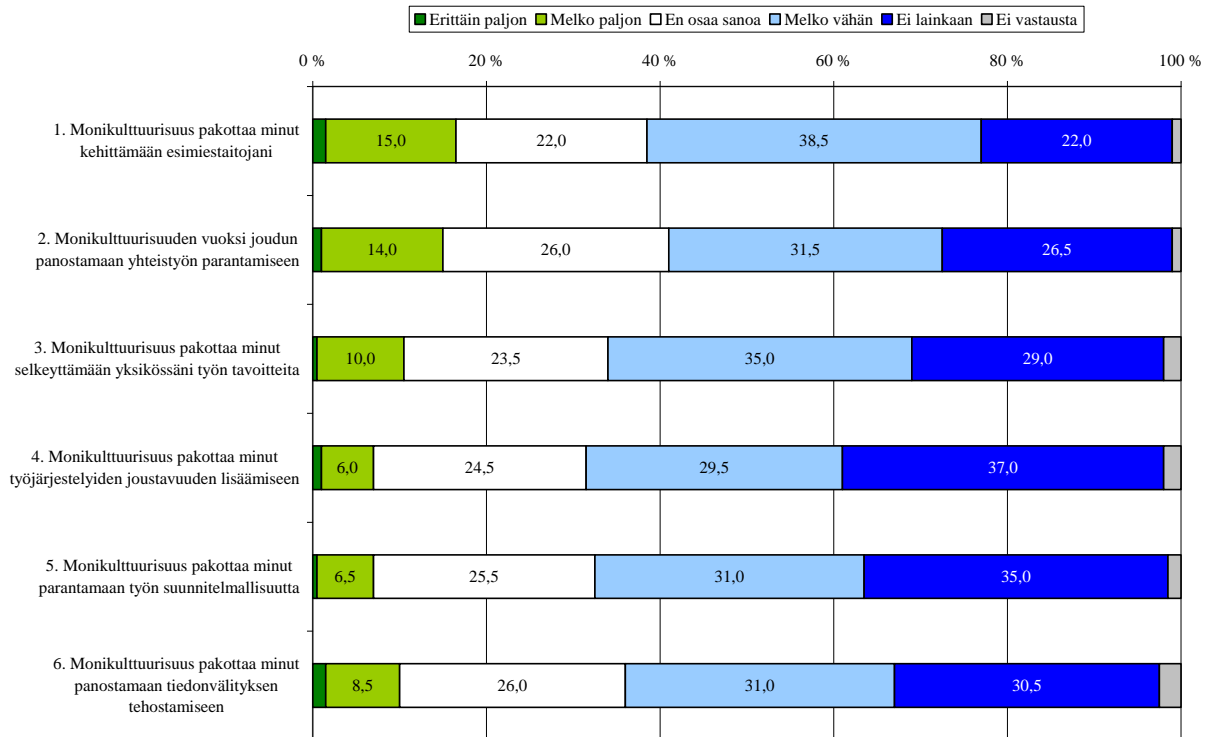
Taulukko 7. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ”Monikulttuurisuus vaatii uusia taitoja tuloskeskusteluiden läpiviemiseen”

% (lkm)	Järjestyspoliisi	Rikospoliisi	Lupa-hallinto
täysin tai osittain samaa mieltä	5,4 % (4)	6,5 % (4)	11,8 % (2)
en osaa sanoa	32,4 % (24)	21,0 % (13)	64,7 % (11)
täysin tai jokseenkin eri mieltä	62,2 % (46)	72,6 % (45)	23,5 % (4)

Taulukosta 7 voidaan havaita, että yksikkökohtaisia eroavaisuuksia näyttäisi olevan. Erityisesti lupa-hallinnossa koetaan muita yksiköitä selkeämmin tarve huomioida monikulttuurisuustekijöiden vaatimukset uusien taitojen läpiviemiseen tuloskeskusteluiden yhteydessä. Tätä tukee myös tilastollinen testaus Khiin neliö -testillä ($\chi^2(4) = 14,21$, $p = ,007$).

4 Monikulttuurisuuden vaikutus työyhteisön kehittämiseen

Monikulttuurisuuden vaikutuksia työyhteisön kehittämiseen ei voida olla miettimättä itse asiassa piilevää monimerkityksellisyyttä. Moderni, ajantasainen työyhteisö on avoin uudistuksille, ollen valmis panostamaan henkilöstön koulutukseen ja hyvinvointiin. Henkilöstön hyvinvointi heijastuu suoraan työyhteisöön ja tehtävään työhön, jotka ovat sidoksissa työn tuloksellisuuteen.



Kuvio 9 Prosentuaaliset vastausjakaumat

Tutkittaessa monikulttuurisuuden vaikutusta työyhteisön kehittämiseen voidaan kuviosta 9 havaita, että monikulttuurisuustekijöiden on katsottu synnyttäneen jonkin verran kehittämistarpeita. Monikulttuurisuuden vaikutus työyhteisön toimintoihin nähdään tässä yhteydessä kuuluvan osaksi päivittäisjohtamista. Melkein yksi-viidesosaa vastaajista katsoi monikulttuurisuuden pakottavan esimiestäitojen kehittämiseen ja yhteistyön parantamiseen. Sen sijaan työn tavoitteiden selkiyttäminen, joustavuuden lisääminen työjärjestelyihin, työn suunnitelmallisuuden parantaminen ja tiedonvälityksen tehostaminen katsottiin vaativan vähemmän käytäntöjen muuttamista eri kulttuureista tulevien työntekijöiden vuoksi.

Summamuuttuja monikulttuurisuuden vaikutuksesta työyhteisön kehittämiseen koostui 6 väittämästä ($\alpha = .95$, $k_a = 2,18$, $k_h = 0,90$, $n = 198$). Tätä summamuuttujaa tarkasteltiin suhteessa

taustamuuttujiin sukupuoli, virka-asema, yksikkö, palvelusvuodet ja vuodet nykyisessä tehtävässä. Palvelusvuodet näytti vaikuttavan arvioihin vaikutuksista (ks. liite 6). Kokeneet (ka = 2,43) arvioivat vaikutukset aloittajia (ka = 2,01) suuremmiksi.

Työn tavoitteiden selkeyttämiseksi monikulttuurisuustekijöiden ohjaamana haluttiin yksikkökohtaisessa jakaumassa selvittää löytyykö eroavaisuuksia siinä miten asia esimiesten taholta eri yksiköissä koetaan.

Taulukko 8. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ”Monikulttuurisuus pakottaa minut selkeyttämään yksikössäni työn tavoitteita”

% (lkm)	Järjestyspoliisi	Rikospoliisi	Lupa-hallinto
erittäin tai melko paljon	8,6 % (8)	11,4 % (9)	15,0 % (3)
en osaa sanoa	18,3 % (17)	30,4 % (24)	20,0 % (4)
melko vähän tai ei lainkaan	73,1 % (68)	58,2 % (46)	65,0 % (13)

Taulukosta 8 nähdään yksikkökohtaiset osuudet sen suhteen, miten esimiehet kokevat monikulttuurisuustekijöiden pakottavan heitä selkeyttämään työn tavoitteita omassa yksikössään. Erityisesti rikospoliisissa ja lupa-hallinnossa monikulttuurisuus näyttäisi pakottaneen eniten tavoitteiden selkiyttämiseen, mutta erot eivät ole tilastollisesti yleistettävissä ($\chi^2(4) = 4,99$, $p = ,289$).

Työn suunnitelmallisuuden parantamisen tarpeen, monikulttuurisuustekijät huomioon ottaen, uskottiin olevan suorassa suhteessa palvelusvuosiin. Monikulttuurisuus on verrattain uusi tekijä huomioitavaksi työsuunnittelussa. Tässä valossa haluttiin nähdä missä ryhmittymässä asian suhteen oltiin muihin nähden valveutuneimpia.

Taulukko 9. Väittämä ”Monikulttuurisuus pakottaa minut parantamaan työn suunnitelmallisuutta” palvelusvuosien mukaan.

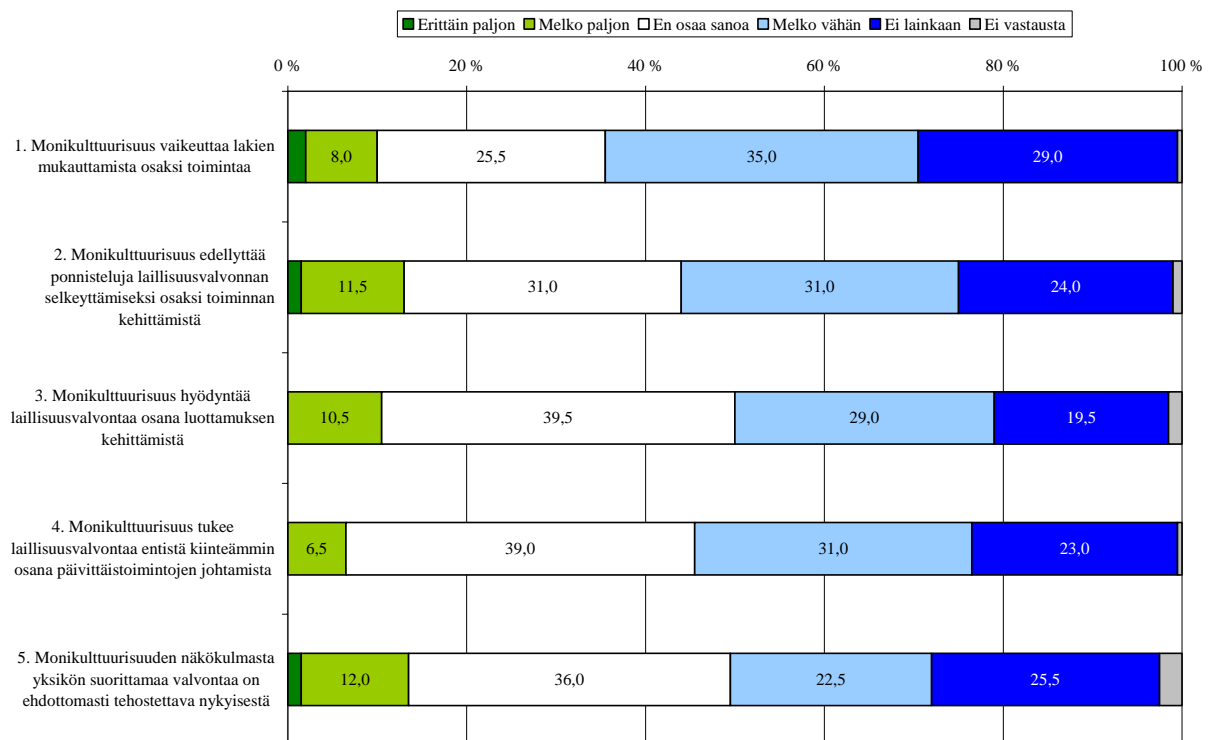
% (lkm)	aloittajat	asemansa vakiinnuttaneet	kokeneet
erittäin tai melko paljon	3,8 % (2)	7,3 % (6)	10,2 % (6)
en osaa sanoa	24,5 % (13)	24,4 % (20)	27,1 % (16)
melko vähän tai ei lainkaan	71,7 % (38)	68,3 % (56)	62,7 % (37)

Taulukko 9 osoittaa väittämän pohjalta suhteessa palvelusvuosiin, ettei työn suunnitelmallisuuden parantamiseen juurikaan koeta olevan tarvetta. Kokoneiden joukossa työn suunnitelmallisuuden parantaminen suhteessa monikulttuurisuuteen koetaan tarpeellisempänä kuin aloittajien tai

asemansa vakiinnuttaneiden keskuudessa. Saadut erot palvelusvuosien kesken ovat kuitenkin liian pienet, jotta tilastollista merkittävyyttä asian suhteen syntyisi ($\chi^2(4) = 2,05, p = ,727$).

5 Monikulttuurisuuden hyödyntäminen laillisuusvalvonnassa

Monikulttuurisuuden voidaan katsoa olevan luonteva osa laillisuusvalvontaa ja sitä vasten hyödynnettävissä oleva osatekijä päivittäistoimintojen johtamisessa. Poliisin toiminnot ovat suoraan määriteltyjä laissa ja sitä myöten yksiselitteisiä. Osiossa haluttiin selvittää nähdäänkö monikulttuurisuudella olevan tilaa osana suoritettavaa laillisuusvalvontaa.



Kuvio 10 Prosentuaaliset vastausjakaumat

Kuvion 10 ensimmäinen väite on käänteinen muihin väitteisiin nähden. Tarkasteltaessa monikulttuurisuutta osana laillisuusvalvontaa on väitteiden 2-5 osalta nähtävissä, ettei lisätoimien tarvetta synny suhteessa laillisuusvalvontaan. Samaan aikaan nähdään, ettei monikulttuurisuus vaikeuta lakien mukauttamista osaksi käytäntöä. Hieman yli yksi-kymmenesosa vastaajista kokee monikulttuurisuuden edellyttävän ponnisteluja niin laillisuusvalvonnan toiminnan kuin luottamuksen kehittämisen suhteen. Samalla todetaan, ettei laillisuusvalvonta ole kiinteä osa päivittäistoimintojen johtamista. Vajaa puolet vastanneista koki, ettei yksikön suorittamaa valvontaa ole tarvetta tehostaa monikulttuurisuuden näkökulmasta.

Summamuuttuja monikulttuurisuuden hyödyntämisestä laillisuusvalvonnassa koostui 4 väittämästä ($\alpha = .85$, $ka = 2,36$, $kh = 0,81$, $n = 199$). Tätä summamuuttujaa tarkasteltiin suhteessa taustamuuttujiin sukupuoli, virka-asema, yksikkö, palvelusvuodet ja vuodet nykyisessä tehtävässä. Vain yksikkö näytti vaikuttavan arvioihin hyödyntämisestä (ks. liite 6). Rikospoliisi ($ka = 2,55$) näki hyödynnettävyyden järjestyspoliisia ($ka = 2,22$) suurempana.

Yksikkökohtaisessa vertailussa haluttiin selvittää tuen tarve ja hyödynnettävyys osana yksikön päivittäistoimintojen johtamista.

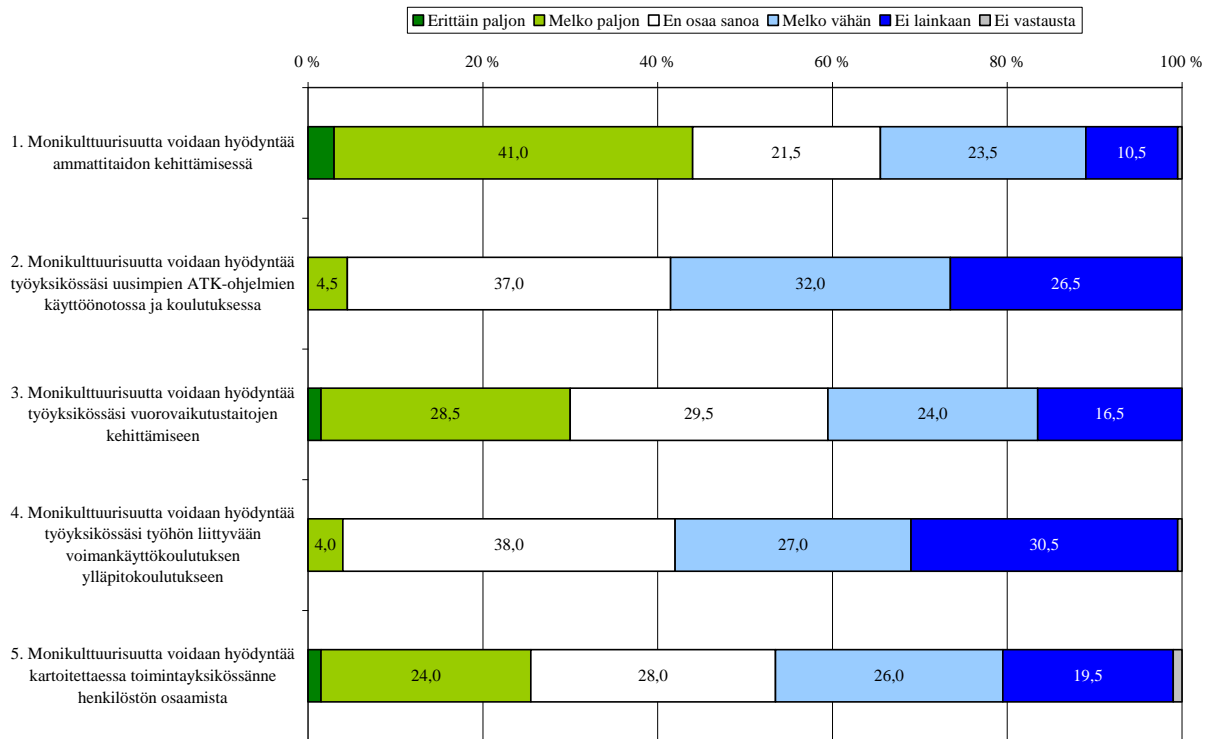
Taulukko 10. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ”Monikulttuurisuus tukee laillisuusvalvontaa entistä kiinteämmin osana päivittäistoimintojen johtamista”

% (lkm)	Järjestyspoliisi	Rikospoliisi	Lupa-hallinto
erittäin tai melko paljon	3,2 % (3)	10,1 % (8)	9,5 % (2)
en osaa sanoa	33,7 % (32)	49,4 % (39)	23,8 % (5)
melko vähän tai ei lainkaan	63,2 % (60)	40,5 % (32)	66,7 % (14)

Taulukon 10 perusteella näyttää siltä, että rikospoliisissa nähdään muita yksiköitä selkeämmin monikulttuurisuuden merkitys entistä kiinteämpänä osana laillisuusvalvonnan päivittäistoimintojen johtamista. Tulos on myös tilastollisesti yleistettävissä ($\chi^2(4) = 12,27$, $p = ,015$).

6 Monikulttuurisuuden vaikutus osaamisen kehittämiseen

Pohdittaessa osaamisen kehittämistä monikulttuurisuuden vaikutuksen valossa poliisin organisaatiossa korostuu sen hyödynnettävyys päivittäistoiminnoissa. Kehittämistarpeen korostumisen voidaan osaltaan katsoa tukevan oppivaa organisaatiota.



Kuvio 11 Prosentuaaliset vastausjakaumat

Kuviosta 11 erottuu kolme kehittämisen osa-aluetta muita selkeämmin. Voimakkaimmin tiedostetaan monikulttuurisuuden hyödynnettävyys oman ammattitaidon kehittämisessä. Vastaajista lähes puolet oli tätä mieltä. Tämän lisäksi nähdään selkeä tarve vuorovaikutustaitojen kehittämiseksi omassa yksikössä. Lähes yksi-kolmasosaa vastaajista koki voivansa hyödyntää monikulttuurisuutta osana vuorovaikutustaitojen kehittämistä. Vajaa yksi-kolmasosaa vastaajista katsoi monikulttuurisuuden olevan hyödynnettävissä kartoitettaessa henkilöstön osaamista. Sitä vastoin, monikulttuurisuuden hyödyntäminen näyttäisi olevan pienemmässä roolissa ATK-ohjelmien ja voimankäyttökoulutuksen kohdalla.

Summamuuttuja monikulttuurisuuden vaikutuksesta osaamisen kehittämiseen koostui 5 väittämästä ($\alpha = .87$, $k_a = 2,55$, $k_h = 0,82$, $n = 200$). Tätä summamuuttujaa tarkasteltiin suhteessa

taustamuuttujiin sukupuoli, virka-asema, yksikkö, palvelusvuodet ja vuodet nykyisessä tehtävässä. Mitkään taustamuuttujaryhmät eivät eronneet toisistaan (ks. liite 6).

Selkeimmät näkemuserot uskottiin muodostuvan yksikkökohtaisessa tarkastelussa sen suhteen katsotaanko monikulttuurisuuden olevan hyödynnettävissä osaamiseen liittyvissä osa-alueissa. Tässä osiossa oltiin kiinnostuneita siitä erottuuko jokin yksikkö ylitse muiden kehitettäessä monikulttuurisia vuorovaikutustaitoja. Korostuuko jonkin yksikön kehittämisen tarve ylitse muiden.

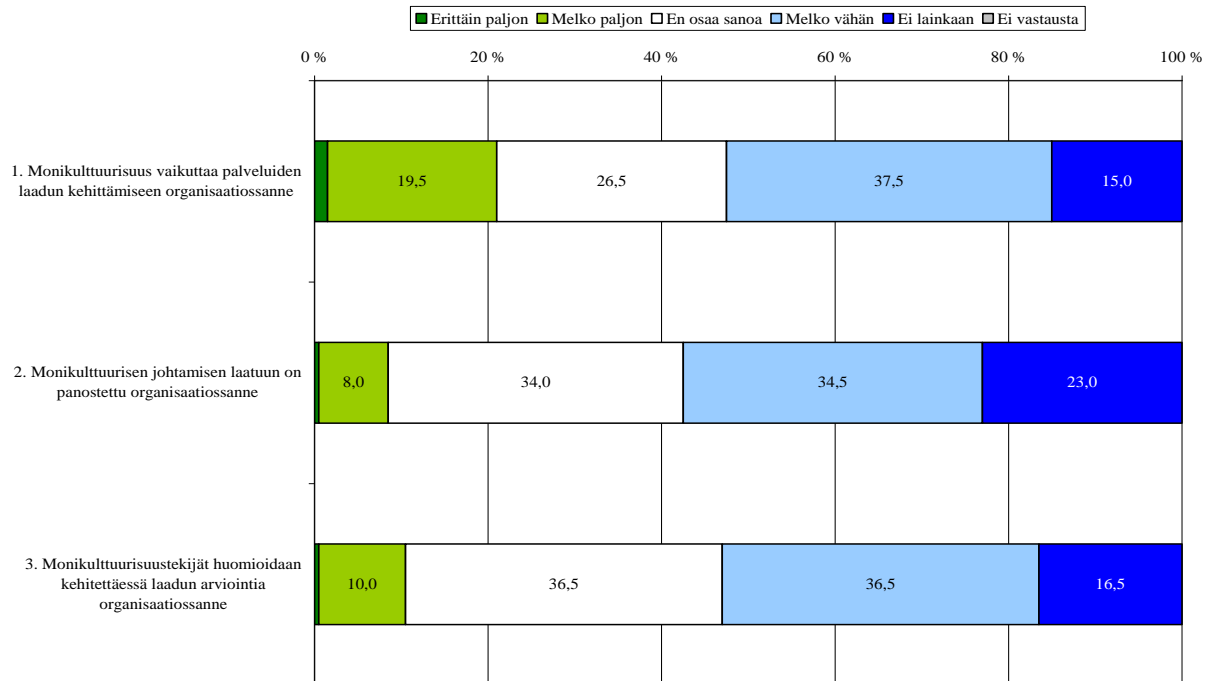
Taulukko 11. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ” Monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää työyksikössäsi vuorovaikutustaitojen kehittämiseen”

% (lkm)	Järjestyspoliisi	Rikospoliisi	Lupa-hallinto
erittäin tai melko paljon	31,3 % (30)	25,3 % (20)	42,9 % (9)
en osaa sanoa	27,1 % (26)	34,2 % (27)	23,8 % (5)
melko vähän tai ei lainkaan	41,7 % (40)	40,5 % (32)	33,3 % (7)

Taulukossa 11 on nähtävissä, että yksikkökohtaisia eroavaisuuksia syntyi jonkin verran tarkasteltaessa kysymystä, voidaanko monikulttuurisuutta hyödyntää vuorovaikutustaitojen kehittämisessä. Kaikissa yksiköissä koettiin, että monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää vuorovaikutustaitoja kehitettäessä, mutta positiivisimmin asia nähtiin lupa-hallinnossa. Tilastollinen testaus kuitenkin osoitti, että havaitut erot olivat liian pieniä, jotta niitä voitaisiin pitää yleistettävänä ($\chi^2(4) = 3,08, p = ,545$).

7 Monikulttuurisuuden hyödyntämisen vaikutus laadun johtamisessa

Laatutekijöihin panostettaessa korostuu organisaation tarve jatkuvalla kehitykselle. Innovatiivinen ja dynaaminen työkenttä luo pohjan muutosmyönteiselle organisaatiolle laatutekijöitä tarkasteltaessa.



Kuvio 12 Prosentuaaliset vastausjakaumat

Kuviosta 12 nähdään, että monikulttuurisuustekijät on huomioitu poliisin organisaatiossa laatujohtamisen näkökulmasta kohtuullisella tasolla. Lähes yksi-viidesosa vastaajista katsoo monikulttuurisuustekijöillä olevan vaikutusta palveluiden laatua kehitettäessä sitä vastoin yli puolet vastaajista näkee, ettei monikulttuurisen johtamisen laatuun ole panostettu. Saatu tulos on suorassa suhteessa siihen, ettei poliisin organisaatiossa ole vielä monikulttuurisen taustan omaavaa henkilöstöä suuressa määrin. Toisaalta kymmenesosa vastaajista katsoo monikulttuurisuustekijöiden tulleen huomioiduksi kehitettäessä laadun arviointia poliisissa.

Summamuuttuja monikulttuurisuuden hyödyntämisen vaikutuksesta laadun johtamiseen koostui 3 väittämästä ($\alpha = .79$, $ka = 2,42$, $kh = 0,79$, $n = 200$). Tätä summamuuttujaa tarkasteltiin suhteessa taustamuuttujiin sukupuoli, virka-asema, yksikkö, palvelusvuodet ja vuodet nykyisessä tehtävässä. Mitkään taustamuuttujaryhmät eivät eronneet toisistaan (ks. liite 6).

Ollakseen menestyvä organisaatio tulee sen laadullisiin toimintoihin panostaa jatkuvasti. Lupa-hallinnon palveluiden koskettaessa suurinta osaa maamme väestöä voisi sen olettaa selkeästi erottuvan yksikköjen välisessä vertailussa laadullisella panostuksellaan. Laadun kehittämisen vaikutukset ovat suoraan havaittavissa tuotoksesta.

Taulukko 12. Yksikkökohtaiset jakaumat kysymyksestä ” Monikulttuurisuustekijät huomioidaan kehitettäessä laadun arviointia organisaatiossanne”

% (lkm)	Järjestypoliisi	Rikospoliisi	Lupa-hallinto
erittäin tai melko paljon	8,3 % (8)	11,4 % (9)	19,0 % (4)
en osaa sanoa	37,5 % (36)	39,2 % (31)	14,3 % (3)
melko vähän tai ei lainkaan	54,2 % (52)	49,4 % (39)	66,7 % (14)

Taulukossa 12 tarkastellaan yksikkökohtaisesti monikulttuurisuustekijöiden huomioimista kehitettäessä laadun arviointia poliisissa. Näyttäisi siltä, että yksikkökohtaisia eroavaisuuksia syntyi jonkin verran: lupa-hallinnossa monikulttuurisuus huomioidaan hieman muita yksiköitä useammin kehitettäessä laadun arviointia. Erot olivat kuitenkin siinä määrin pieniä eri yksiköiden välillä, ettei tilastollista merkittävyyttä ole ($\chi^2(4) = 5,90, p = ,207$).

VII JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän työn pääkysymyksenä on ollut selvittää monikulttuurisuuden mahdollisuuksia ja ongelmia poliisiorganisaation tulevassa kehityksessä. Työssä on etsitty vastausta kysymykseen millaisia vaatimuksia monikulttuurisuuden koetaan asettavan johtamiselle poliisiorganisaatiossa. Ennen kuin on mahdollista tutkia monikulttuurisuuden mahdollisuuksia ja vaikutuksia poliisiorganisaation johtamiseen, tulee selvittää miksi monikulttuurisuuden johtamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Vastaajista osa koki tutkimusaiheen arkaluontoiseksi sekä tietyiltä osin asenteelliseksi, mikä osaltaan hankaloitti analyysin tekemistä. Tutkimuksessa esiin tulleiden vastausten pohjalta voidaan esittää huoli sen suhteen, ettei poliisissa katsota monikulttuurisuuden olevan hyödynnettävissä oleva asia työyhteisön kehittämisen kannalta tärkeissä osa-alueissa, eikä saatujen vastausten valossa myöskään katsota tuottavan lisäarvoa henkilöstösuunnitteluun ja tätä myöten käytännön johtamiseen. Monikulttuurisuustekijöitä huomioitaessa ongelmalliseksi koettiin konkreettisten ja mitattavien kriteereiden asettaminen tavoitteita arvioitaessa ja niitä asetettaessa. Monikulttuurisuuden katsottiin kuitenkin vaikuttavan myönteisesti osaamisen kehittämiseen ja näiltä osin olevan hyödynnettävissä palveluita kehitettäessä, lähinnä lupa- ja asiakaspalveluihin liittyvissä asioissa. Asiassa on tietyiltä osin nähtävissä jonkinasteinen ristiriita.

Teoreettisessa viitekehyksessä on paneuduttu julkishallinnon organisaation erityispiirteisiin kulttuurin ulottuvuuksien ja johtamisen näkökulmasta. Kulttuurin käsitteen ja määritelmän problematiikka on pyritty huomioimaan puhuttaessa monikulttuurisuuden johtamisesta. Tässä työssä kulttuurin määrittelyä lähestyttiin eri kulttuuriulottuvuuksien tarkastelulla. Eri osatekijät ja arvot käsitteellistettiin, ne jotka vaikuttavat tai liittyvät monikulttuurisuuden suhtautumiseen organisaatiossa ja sitä kautta toimintaan ja itse käytäntöön.

Tarkasteltaessa eri kulttuurien arvoja ja johtamisen ulottuvuuksia monikulttuurisessa kontekstissa, ymmärretään, miksi organisaation tarkastelu ja johtaminen ovat keskeisiä kysymyksiä. Tämän työn lähtökohtaisena ajatuksena on ollut, että monikulttuurisuudella tarkoitetaan yhtä lailla eri kulttuuritaustan omaavien henkilöiden sijoittumista organisaatioon yhteisen nimittäjän määrittämänä sekä resurssien johtamista. Tällöin tarkasteltavassa julkishallinnon organisaatiossa monet eri ulottuvuudet vaikuttavat jo olemassa olevien arvojärjestelmien kautta johtamiseen.

Puhuttaessa julkishallinnon organisaatiosta ja monikulttuurisuuden johtamisesta poliisin näkökulmasta, ollaan tilanteessa jossa organisaatio ei vielä koostu useista eri kulttuurien edustajista, vaan muutamasta yksittäisestä eri kulttuuritaustan omaavasta henkilöstä. Muissa pohjoismaissa ollaan Suomea tässä asiassa edellä. Niissä väestöpohjan rakennemuutos on huomioitu rekrytoitaessa uutta henkilöstöä. Näin monikulttuurisuus on luonteva osa henkilöstörakennetta, vaikkei sen toteutumisen aina voida sanoa olleen onnistunutta ja täten synnyttäneen positiivista muutosta resurssien ja vallitsevien käytänteiden johtamiseen.

On hyvin todennäköistä, että monikulttuurisuus on tulevaisuudessa tärkeä elementti sekä poliisiorganisaation henkilöstösuunnittelussa että poliisiorganisaation toimintatavoitteita toteutettaessa. Monikulttuurisuus ja sen tärkeys nyky-yhteiskunnassa, myös julkishallinnossa, peilautuu päällystön viitoittamana henkilöstön asenteisiin resurssien tuloksellisessa johtamisessa. Avoimuus, yhteistyö ja tieto vahvistavat modernin organisaation rakentumista arviointien ja raportoinnin pohjalta. Monikulttuurisuuden lisääminen henkilöstösuunnittelun kautta luo pohjaa kansainvälistymiselle sekä tukee osaltaan erikoistumista ja osaamisen kohdentamista. Osana erikoistumista kansainvälistymiskehitys edellyttää tehokasta kansainvälistä yhteistyötä ja tuntemusta.

Poliisi kohtaa sille nimetyissä työtehtävissä päivittäin monikulttuurisuuden eri ilmentymismuotoja isoissa kasvukeskuksissa. Organisaation sisällä tämä on vielä vähäistä. Tehokas henkilöstösuunnittelu mahdollistaa monikulttuurisen sekä arvopohjaltaan avoimen ja suvaitsevaisen organisaation kehittymisen. Toimintaympäristön ja organisaation strategiset muutokset, yhtä lailla vallitsevien kuin kansainvälistymisen myötä eteen tulevat asiat, asettavat omat haasteensa niin johtamiselle, kuin johtamisen kokonaisvaltaiselle kehitykselle sekä kansallisessa että globaalissa toimintaympäristössä.

Poliisin kansainvälisen toiminnan strategia perustuu ennakoivaan ja aktiiviseen vaikuttamiseen sekä tehokkaaseen kansalliseen täytäntöönpanoon, kansainvälisen tietojenvaihdon ja rajat ylittävän poliisitoiminnan kehittämiseen, tehokkaaseen kansainväliseen rikostorjuntayhteistyöhön, terrorismin torjuntaan sekä kansainvälisen osaamisen ja ammattitaidon kehittämiseen. Strategiassa asetetut tavoitteet ja edellytetyt toimenpiteet otetaan huomioon kaikessa poliisihallinnon niin kansallisessa kuin kansainvälisessä toiminnassa.

Toimintaympäristö sekä strategiset muutokset edellyttävät poliisin johtamisen jatkuvaa kehittämistä. Organisaatiossa työtehtävät muuttuvat ja olemassa olevan henkilöstön osaamista tulee kehittää nykyisten ja ennen kaikkea tulevaisuudessa tunnistettavien uusien tehtävien osaamistarpeiden mukaisesti, kuten asiakaspalvelutilanteissa esiin nousevien asioiden huomioiminen. Monikulttuuristumisen vaikutukset tulee huomioida poliisin sisäistä johtamisjärjestelmää kehitettäessä, mikä vaikuttaa myös laillisuusvalvonnan osa-alueisiin.

Tuleva globaalinen muutos samoin kuin verkostoitumisen lisääntyminen tulee väistämättä eteen julkisella sektorilla – näkyen valtion ja kuntien toiminnassa, ollen näin osaltaan lisäämässä monikulttuurisuutta ja sen ilmentymistä eri muodoissa. Muutos edellyttää poliisin organisaatiolta jatkossa joustavuutta sekä yhteistyövalmiuksien jatkuvaa lisäämistä ja kehittämistä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Poliisiyhteistyön tärkeimmät linjaukset koskevat tiedonvaihtoa ja sen tehostamista, yhteisten tietojärjestelmien sekä viranomaisyhteistyön kehittämistä lainvalvontaviranomaisten sekä muiden verkostointikumppaneiden kesken.

Poliisin läheinen yhteistyö mm. hoito- ja sosiaalisektorin kanssa tulee olemaan keskeisessä roolissa puhuttaessa kotimaisista verkostointikumppanuuksista. Suomessa verkostoituminen ja viranomaisyhteistyö, niin sosiaali- ja terveystieteiden keskeisten sektoreiden kuin myös rajavalvonta- ja tulliviranomaisten kanssa nousee jatkossa tärkeään asemaan yhteiskunnan oleellisten toimijoiden keskuudessa. Missään vaiheessa ei tule unohtaa henkilökohtaisia johtamisvalmiuksia organisaation sisällä, vuorovaikutustaitojen noustessa entistä korostuneempaan asemaan nyky-yhteiskunnassa monikulttuurisuustekijöiden myötä.

Toiminnallisten tavoitteiden asettamisen sekä pidemmän aikavälin resurssisuunnittelu, monivuotiset tulostavoitteet, konkretisoidaan käytännön toiminnaksi tulosneuvotteluissa ja -sopimuksissa sekä yhtä vuotta koskevissa suunnitelmissa ja talousarviovalmisteluissa. Tulostavoitteiden aiempaa yksityiskohtaisemman suunnittelun ja asettamisen varmistamiseksi ovat tavoitteet kytkeyty kiinteästi poliisin visioon ja strategiaan. Tämä kytkee ne vuorostaan valtioneuvoston tasolla tehtyihin päätöksiin, jotka osaltaan koskevat julkishallinnon asiakaspalvelun kehittämistarpeita.

Ollakseen kilpailukykyinen, moderni, ajantasainen organisaatio tulee poliisin organisaationa viitoittaa tietä monikulttuurisen henkilöstön rekrytoinnissa, mahdollistaen näin omalta osaltaan henkilöstörakenteen tasapainottamista lähemmäksi vallitsevaa väestörakennetta sekä resurssien tuloksellista johtamista. Monikulttuuristuminen on johtamishaaste, johon tulee suhtautua

ammattillisesti ja tosissaan. Ei riitä, että kuljetaan ajassa, vaan suunnitelmat monikulttuurisuuden vaikutuksista tulee ulottaa useiden vuosien päähän, huomioida muutoksia suunniteltaessa, jotta ne olisivat tehokkaita ja osaltaan luottamusta herättäviä.

Tämä tutkimus on toteutettavissa pienin muutoksin julkishallinnon muissa organisaatioissa, ensisijaisesti kuitenkin Sisäasiainministeriön alaisuuteen kuuluvien hallinnonalojen keskuudessa niiden samankaltaisten erityispiirteiden vuoksi. Tutkimuksesta esiin nousseet tulokset ovat yleistettävissä tietyiltä osilta, peilattaessa niitä muihin vastaaviin julkishallinnon heterogeenisiin organisaatioihin, joissa henkilöstörakennetta on säädelty tiukasti lain ja asetuksin. Saatujen tulosten valossa olisi syytä tarkastella lähemmin niitä tekijöitä, jotka edesauttavat osaltaan tutkittavan ilmiön muutosvastaisuuden murtamista. Tämän lisäksi olisi syytä tietyiltä osin tarkastella laajemmin monikulttuurisuustekijöitä kohtaan tunnettuja ennakkoluuloja.

Työ jätti avoimen kentän tutkia monikulttuurisuutta syvemmin julkishallinnossa, sen eri rakenteissa, eritoten poliisissa tämän hallinnonalan erityisluonteen vuoksi. Vastaavien tutkimusten puuttumisen perusteella nyt tehdyn tutkimuksen kaltainen kartoitus monikulttuurisuuden toteutumisesta ja sen johdettavuudesta poliisin näkökulmasta tulisi toistaa tulevaisuudessa, jotta asiasta saataisiin tarvittavaa tietoa muutosten tueksi ja niiden läpiviemiseksi. Monikulttuurisuus on tullut jäädäkseen. Sen mukanaan tuomat ilmiöt ja muutokset on hyvä tarkastella lähemmin pitkittäistutkimuksella uuden poliisisukupolven myötä.

LÄHTEET

- Bryson, J. 2004. Strategic Planning of Public and Third Sector Organizations. San Francisco: Jossey-Bass
- Drucker, P. 2000. Johtamisen haasteet. WS Bookwell Oy, WSOY, Juva.
- Epstein, M. 2009. The American Journal of Economics and Sociology, Volume 68, No 1. Blackwell Publishing.
- Etelälahti, P., Kiviniemi, M., Strömberg, E. & Vehkamäki, P. 2008. Valtionhallinnon perusteet. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Fayol, H. 1990. Johtamisen perusteet. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Habermas, J. 1976. Tieto ja intressi. Teoksessa: Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet. (Toim) Tuomela, R. ja Patoluoto, I. Gaudeamus. Helsinki.
- Hakamo & Vanhala, A. 2007. Roppakaupalla odotuksia: Hyvää poliisipääällikkyyttä määrittämässä. Teoksessa: Poliisin johtamista kehittämässä. Poliisiammattikorkeakoulu, (toim) Honkonen, R & Senvall, N. Edita Prima, Helsinki.
- Harisalo, R. 2008. Organisaatioteoriat. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Harisalo, R. 2009. Kokeellinen organisaatioteoria: Organisaatioiden tutkimuksen uusi suunta. Teoksessa: Muuttuva hallinto ei sammaloidu. Haatainen, J, Keski-Petäjä, T & Vartola, J. (toim) Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Harisalo, R., Keski-Petäjä, T. & Talkkari, A. 2003. Otin kynän kynsihini – ohjeita tutkimuksen tekijöille. Tampereen yo, Tampere.
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. 2007. Julkinen toiminta - julkinen politiikka. Tampereen Yliopistopaino OY - Juvenes Print. Tampere
- Heikkilä, T. 2005. Tilastollinen tutkimus. Edita Prima. Helsinki.
- Heikkilä, T. 2008. Tilastollinen tutkimus. (7. uudistettu painos). Edita. Helsinki.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Tammi, Helsinki.
- Hofstede, G. 1993. Kulttuurit ja organisaatiot - Mielen ohjelmointi. PROFIT WSOY. Juva.
- Hofstede, G. 1996. Riding on the Waves of Commerce; A Test of Trompenaar's "Model" of National Culture Differences. International Journal of Intercultural Relations 20, 189-198.
- Hofstede, G. 2001. Culture's Consequences. Second edition. Comparing, Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations. Sage Publications, Thousand Oaks, California. Printed in the United States of America.

- Huttunen, L., Löytty, O. & Rastas, A. (toim.) 2005. Suomalainen monikulttuurisuus teoksessa: Suomalainen vieraskirja. Kuinka käsitellä monikulttuurisuutta. Vastapaino, Helsinki.
- Jonkka, J. 2004. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004. Jonkka J. Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. SM 48/2004.
- Juholin, E. 2008. Viestinnän vallankumous. Löydä uusi työyhteisöviestintä. WS Bookwell Oy. Juva.
- Juuti, P. & Luoma, M. 2009. Strateginen johtaminen. Miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin? Otava. Kirjapaino Oy, Keuruu.
- Kauhanen, J. 2006. Henkilöstövoimavarojen johtaminen. WSOY Oppimateriaalit Oy Helsinki.
- Korander, T. 2004. Poliisikulttuuri. Poliisiammatin ja – tutkimuksen väline. Oikeus 1/2004, 4-24.
- Kotter, J. P. 1996. Muutos vaatii johtajuutta. (suom. Maarit Tillman). Alkuperäisteos Leading Change. Oy Rastor Ab. Data com Finland Oy.
- Lahti, L. 2008. Monikulttuurinen johtaminen. WS Bookwell Oy. Juva.
- Lumijärvi, I. & Jylhäsaari, J. 2000. Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Gaudeamus. Helsinki.
- Lumijärvi, I. 2009. Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Luoto, J. & Gaudeamus Kirja/Oy. 1997. Ulkopoliittikka ja ihmisoikeudet, Yliopistokustannus Tammer-Paino oy, Tampere.
- Lönnqvist, J. 2002. Johtajan ja johtamisen psykologiasta. HAUS, Hallinnon kehittämiskeskus. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Mankkinen, T. 2004. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004. Jonkka J. Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. SM 48/2004.
- Mayer, M. & Smith, A. 2007. The Practice of Change: Understanding the Role of Middle Managers, Emotions and Tools. European Management Journal. Vol 25., No 2, 79-80.
- Metsämuuronen, J. 2006. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. 3. laitos. 2. korjattu painos. Gummerus Kirjapaino Oy. Helsinki.
- Metsämuuronen, J. 2001. SPSS aloittelevan tutkijan käytössä. Metodologia –sarja 5. Painettu Virossa.
- Mintzberg, H. 1987. The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy. California Management Review 30, 18–19.
- Mintzberg, H. 1998. The Strategy Process. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall Europe.

- Mintzberg, H. 1990. Organisaatiosuunnittelu, Structure in Fives. Rastor-julkaisut. Helsinki.
- Mintzberg, H. 1994. The Rise and Fall of Strategic Planning. Prentice Hall. London.
- Mäkilouko, M. 2003. Multicultural Leadership. Strategies for Improved Performance. Multikustannus/ Multiprint OY. Helsinki.
- Mälkiä, M & Huotari, V. 2009. Kehittyvä johtamisen kehittäminen poliisissa. Teoksessa: Muuttuva hallinto ei sammaloidu. (toim) Haatainen, J., Keski-Petäjä, T., & Vartola, J. Juvenes Print-Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Määttänen, M. 2003. Tienraivaajapoliisit. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 15. Edita, Helsinki.
- Nummenmaa, L. 2009. Käyttäytymistieteiden tilastolliset menetelmät. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Pitkänen, P. 2006. Etninen ja kulttuurinen monimuotoisuus viranomaistyössä. Edita, Helsinki.
- Pitkänen, P. 2008. teoksessa: Poliisi ja maahanmuuttajat. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 2008. (toim) Tanner, A.
- Schein, E. H., 1987. Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. Weilin+Göös. Espoo.
- Seeck, H. 2008. Johtamisopit Suomessa: taylorismista innovaatioteorioihin. Gaudeamus. Helsinki
- Senvall, N. & Honkonen, R. 2007. Johtamisen kehittäminen tutkimuksen haasteena. Teoksessa: Poliisin johtamista kehittämässä. Poliisiammattikorkeakoulu, (toim) Honkonen, R & Senvall, N. Edita Prima, Helsinki
- Stenvall, J & Virtanen, P. 2010. Julkinen johtaminen. Tietosanoma Oy. Tallinna.
- Strömmer, R. 1999. Henkilöstöjohtaminen. Edita. Helsinki.
- Sydänmaalakka, P. 2001. Älykäs organisaatio. Tiedon, osaamisen ja suorituksen johtaminen. Gummerus. Jyväskylä.
- Tanner, Arno (toim). 2008: Poliisi ja maahanmuuttajat. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 2008.
- Trompenaars, F. (1995). Riding the Waves of Culture: Understanding Cultural Diversity in Business. London: Nicholas Brealey Publishing.
- Valtiovarainministeriö. Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteeksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 1. 2003
- Vartia, M., Bergbom, B., Giorgiani, T., Rantala-Rasmus, A., Ritala, R. & Salminen, S. 2007. Monikulttuurisuus työn arjessa. Työterveyslaitos, Työministeriö Helsinki.

- Vartola, J. 2004. Näkökulmia byrokraatiaan. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print. Tampere.
- Viitala, R. 2006. Johda osaamista. Osaamisen johtaminen teoriasta käytäntöön. Otavan Kirjapaino OY. Keuruu
- Virta, S. 2009. Strategioiden valta: Kriittisen strategiatutkimuksen näkökulma. Teoksessa: Muuttuva hallinto ei sammaloidu. (toim) Haatainen, J., Keski-Petäjä, T., & Vartola, J. Juvenes Print- Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Virtanen, P. 2007. Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Virtanen, P. & Wennberg, M. 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Åhman, H. 2005. Menestyvä johtaminen – Haasta itsesi. WS Bookwell Oy. Porvoo.

MUUT LÄHTEET

Helsingin poliisilaitos, toimintakertomus 2008. (HKI PL 208).

PL 493/1995§

Poliisin laatustrategia 2/2006.

Poliisin vuosikertomus 2008.

Sisäasiainministeriön määräys SM-2006-01324/Tu-42.

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a09000_fi.htm Vuoden 1997 Amsterdamin sopimus luettu 01.12.2009

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/2005_0914Haaste/96504.pdf Haasteena johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa luettu 4.11.2009 VM 2005.

[http://www.intermin.fi/poliisi/helsinki/home.nsf/files/HPL_historia/\\$file/HPL_historia.pdf](http://www.intermin.fi/poliisi/helsinki/home.nsf/files/HPL_historia/$file/HPL_historia.pdf) luettu 27.11.2009 Helsingin poliisilaitoksen historia 1826-2004.

[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/9ca2a44c9dd88e7ac225755a0044f9a5/\\$file/1_2009.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/9ca2a44c9dd88e7ac225755a0044f9a5/$file/1_2009.pdf) Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2010-2013 ja tuloussuunnitelma 2009 luettu 01.12.2009.

<http://www.finlex.fi/fi/> (Poliisiasetus 8.9.1995/1112, 18.12.2008/1006) luettu 22.11.2009

<http://www.finlex.fi/fi/> (Poliisiasetus 1006/08) luettu 22.11.2009 luettu 22.11.2009

<http://www.finlex.fi/fi/> (Poliisilaki (493/1995), valtion virkamieslaki 7 §:n) luettu 4.11.2009

LIITTEET

Liite 1. Saatekirje

SAATEKIRJELMÄ

Pro gradu -tutkimukseni on osa Tampereen yliopiston Johtamistieteiden laitokselle tehtävää hallintotieteiden maisterin tutkintoa. Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, kuinka monikulttuurillisuutta voidaan käyttää hyödyksi poliisin johtamisessa. Tutkimus perustuu olettamukselle, että monikulttuurillisuus vahvistuu lähivuosina poliisissa.

Tutkimus tarjoaa kokeneiden poliisijohtajien näkemyksiä ja kokemuksia monikulttuurillisuudesta johtamisen voimavarana. Siksi tutkimuksen tuloksilla on merkitystä poliisin johtamisen ja johtamisjärjestelmän strategisessa kehittämisessä.

Tutkimukseen on valittu vastaajiksi keskijohdon ja johdon edustajia 24 eri poliisilaitoksesta. Laitokset ovat valittu sen mukaan joiden toiminta-alueeseen kuuluvien kuntien alueilla asuu huomattava määrä monikulttuurisen taustan omaavia henkilöitä.

Vastaaminen tapahtuu sähköistä kyselylomaketta käyttäen. Kyselylomakkeeseen vastaaminen kestää n. 15min, osioita lomakkeessa on 8. Valittavana on sekä suomen- että ruotsinkielinen lomake. Tutkimus on verkossa vastattavissa viikkojen 16–19 aikana.

Tiedot tallentuvat Poliisiammattikorkeakoulun keskuskoneelle. Anonymiteetti säilytetään kaikkien vastaajien osalta.

Lisätietoja tutkimuksesta antaa Inga-Britt Helkamaa (inga-britt.helkamaa@poliisi.fi, XXXXXXXXXX).

Tutkimuksen ohjaaja professori Risto Harisalo (risto.harisalo@uta.fi, 0500-675 477) vastaa tarvittaessa tutkimustani koskeviin kysymyksiin.

Poliisihallitus suhtautuu tutkimukseen myönteisesti ja toivoo sen tuovan uusia näkökulmia tutkittavasta teemasta poliisiorganisaatiossa.

Linkki itse tutkimukseen:

<http://esppakwww1.poliisi.fi/kyselypakk/JohtMonik.htm>

Yhteistyöterveisin

Inga-Britt Helkamaa

Liite 2. Kyselylomake

I TAUSTAKYSYMYKSET

1. Olet: 1 Mies 2 Nainen

2. Ikäsi on: _____ vuotta

3. Mihin virka-asemaan kuulut (rengasta oikea vaihtoehto):

1 alipäällystöön 2 päällystöön

4. Työskenteletkö (rengasta oikea vaihtoehto):

1 järjestyspoliisissa 2 rikospoliisissa 3 lupa-hallinnossa 4 hallinnossa

5. Kauanko olet yhteensä työskennellyt poliisiorganisaatiossa? _____ vuotta

6. Kuinko monta vuotta olet työskennellyt nykyisessä tehtävässäsi? _____ vuotta

7. Kuinka monta prosenttia työyksikkösi henkilöstöstä on monikulttuurisen taustan omaavia henkilöitä: _____ %

8. Äidinkieleni, jos muu kuin suomi _____

9. Koulutuksesi on (rengasta ylin mahdollinen):

1. ei muuta ammatillista koulutusta kuin poliisin ammatti
2. muu ammatillinen koulutus
3. opistoasteen koulutus
4. ammattikorkeakoulu
5. yliopisto- tai korkeakoulututkinto

II MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMINEN TYÖYHTEISÖN KEHITTÄMISESSÄ

Seuraavat kysymykset mittaavat sitä kuinka voit hyödyntää monikulttuurisuutta työssäsi. Rengasta mielestäsi sopivin vaihtoehto:

	Täysin samaa mieltä	osittain samaa mieltä	En osaa sanoa	jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
1. Voin hyödyntää monikulttuurisuutta yksikköni työnjaossa	5	4	3	2	1
2. Käsitykseni mukaan poliisin nykyiset työtehtävät edellyttävät yhä enemmän monikulttuurisen taustan omaavaa henkilöstöä	5	4	3	2	1
3. Voin hyödyntää monikulttuurisuutta tavoitteellisessa toiminnassa	5	4	3	2	1
4. Voin hyödyntää monikulttuurisuutta työyhteisön ja yksikön kehittämisessä	5	4	3	2	1
5. Monikulttuurisuus vaikuttaa yksikön sisäisten jännitteiden käsittelyssä rakentavasti?	5	4	3	2	1
6. Voin hyödyntää monikulttuurisuutta yksiköiden välisessä kanssakäymisessä	5	4	3	2	1
7. Voin hyödyntää monikulttuurisuutta organisaatiossamme yhdenvertaisuusperiaatteita toteutettaessa	5	4	3	2	1
8. Voin hyödyntää monikulttuurisuutta osana johtamisen kehittämistä	5	4	3	2	1

III MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMINEN HENKILÖSTÖJOHTAMISESSA JA –SUUNNITTELUSSA

Miten hyvin arvioit toteuttavasi seuraavia väittämiä yksikössäsi?

Rengasta sopivin vaihtoehto:

	Täysin samaa mieltä	osittain samaa mieltä	En osaa sanoa	jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
1. Monikulttuurisuuden vuoksi minun on esimiehenä kuunneltava alaisten mielipiteitä yksikön kannalta tärkeissä asioissa.	5	4	3	2	1
2. Monikulttuurisuuden vuoksi minun on esimiehenä lisättävä tiedottamista yksikköäni koskevista/tehdyistä päätöksistä ja niiden vaikutuksista.	5	4	3	2	1
3. Monikulttuurisuuden vuoksi joudun esimiehenä kohtelemaan alaisiani aiempaa ystävällisemmin ja asiallisemmin.	5	4	3	2	1
4. Monikulttuurisuus pakottaa minut esimiehenä tukemaan ja kannustamaan alaisiani aiempaa enemmän.	5	4	3	2	1
5. Esimiehenä koen, että monikulttuurisuus on vaikuttanut henkilöstöjohtamiseen positiivisesti.	5	4	3	2	1
6. Esimiehenä katson, että monikulttuurisuus on vaikuttanut yksiköiden väliseen yhteistyöhön voimauttavasti.	5	4	3	2	1

IV MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMINEN TULOSJOHTAMISESSA

Miten esimiehenä hyödynnät alla olevia väittämiä? Rengasta sopivin vaihtoehto:

	Täysin samaa mieltä	Osittain samaa mieltä	En osaa sanoa	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
1. Voin hyödyntää monikulttuurisuutta strategisessa toiminnassa.	5	4	3	2	1
2. Voin hyödyntää monikulttuurisuutta strategioiden jalkauttamisessa.	5	4	3	2	1
3. Voin hyödyntää monikulttuurisuutta tavoitteiden asettamisessa?	5	4	3	2	1
4. Voin hyödyntää monikulttuurisuutta monipuolisten keinojen käytössä toiminnassa?	5	4	3	2	1
5. Voin hyödyntää monikulttuurisuutta toiminnan arvioinnissa.	5	4	3	2	1
6. Monikulttuurisuus vaatii uusia taitoja tuloskeskusteluiden läpiviemiseen.	5	4	3	2	1
7. Monikulttuurisuuden myötä johtamiseen liittyvät epävarmuustekijät ovat lisääntyneet.	5	4	3	2	1

V MONIKULTTUURISUUDEN VAIKUTUS TYÖYHTEISÖN KEHITTÄMISEEN

Miten esimiehenä voit hyödyntää monikulttuurisuutta tavoitteiden selkeyttämistä yksikössäsi?
Rengasta sopivin vaihtoehto:

	Erittäin paljon	Melko paljon	En osaa sanoa	Melko vähän	Ei lain- kaan
1. Monikulttuurisuus pakottaa minut kehittämään esimiestaitojani	5	4	3	2	1
2. Monikulttuurisuuden vuoksi joudun panostamaan yhteistyön parantamiseen	5	4	3	2	1
3. Monikulttuurisuus pakottaa minut selkeyttämään yksikössäni työn tavoitteita	5	4	3	2	1
4. Monikulttuurisuus pakottaa minut työjärjestelyiden joustavuuden lisäämiseen	5	4	3	2	1
5. Monikulttuurisuus pakottaa minut parantamaan työn suunnitelmallisuutta	5	4	3	2	1
6. Monikulttuurisuus pakottaa minut panostamaan tiedonvälityksen tehostamiseen	5	4	3	2	1

VI MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMINEN LAILLISUUSVALVONNASSA

Rengasta sopivin vaihtoehto:

	Erittäin paljon	Melko paljon	En osaa sanoa	Melko vähän	Ei lainkaan
1. Monikulttuurisuus vaikeuttaa lakien mukauttamista osaksi toimintaa	5	4	3	2	1
2. Monikulttuurisuus edellyttää ponnisteluja laillisuusvalvonnan selkeyttämiseksi osaksi toiminnan kehittämistä	5	4	3	2	1
3. Monikulttuurisuus hyödyntää laillisuusvalvontaa osana luottamuksen kehittämistä	5	4	3	2	1
4. Monikulttuurisuus on osa rakentavaa laillisuusvalvontaa	5	4	3	2	1
5. Monikulttuurisuus tukee laillisuusvalvontaa entistä kiinteämmin osana päivittäistoimintojen johtamista	5	4	3	2	1
6. Monikulttuurisuuden näkökulmasta yksikön suorittamaa valvontaa on ehdottomasti tehostettava nykyisestä	5	4	3	2	1

VII MONIKULTTUURISUUDEN VAIKUTUS OSAAMISEN KEHITTÄMISEEN

Missä määrin monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää osaamisen kehittämiseen.

Rengasta mielestäsi sopivin vaihtoehto:

	Erittäin paljon	Melko paljon	En osaa sanoa	Melko vähän	Ei lainkaan
1. Monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää ammattitaidon kehittämisessä.	5	4	3	2	1
2. Monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää työyksikössäsi uusimpien ATK-ohjelmien käyttöönotossa ja koulutuksessa?	5	4	3	2	1
3. Monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää työyksikössäsi vuorovaikutustaitojen kehittämiseen?	5	4	3	2	1
4. Monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää työyksikössäsi työhön liittyvään voimankäyttökoulutuksen ylläpitokoulutukseen?	5	4	3	2	1
5. Monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää kartoitettaessa toimintayksikössäsi henkilöstön osaamista.	5	4	3	2	1

VIII MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMISEN VAIKUTUS LAADUN JOHTAMISESSA

Missä määrin monikulttuurisuuden hyödyntämisen vaikutusta voidaan mielestäsi hyödyntää laadun johtamiseen .Rengasta mielestäsi sopivin vaihtoehto:

	Erittäin paljon	Melko paljon	En osaa sanoa	Melko vähän	Ei lainkaan
1.Monikulttuurisuus vaikuttaa palveluiden laadun kehittämiseen organisaatiossanne	5	4	3	2	1
2. Monikulttuurisen johtamisen laatuun on panostettu organisaatiossanne	5	4	3	2	1
3. Monikulttuurisuustekijät huomioidaan kehitettäessä laadun arviointia organisaatiossamme	5	4	3	2	1

MIELIPITEESI MONIKULTTUURISUUDESTA OSANA POLIISIORGANISAATIOTA JA SEN VAIKUTUKSISTA TYÖHÖSI:

Kiitos vastauksestasi!

Liite 3. Följebrev

FÖLJEBREV

Enkäten görs för Tammerfors universitet, som en del av Pro Gradu-avhandlingen för förvaltningsmagister examen inom Institutionen för ledning och organisation samt för resultatets del en publikation för polisen. Syftet med arbetet är att få kännedom om hur man kan ha nytta av mångkulturen inom polisorganisationen. Forskningen grundar sig på antagandet att det behövs inom polisorganisationen i framtiden ännu fler personer med mångkulturell bakgrund.

Resultatet kommer att användas för utvecklandet av ledningssystemet inom polisorganisationen via mångkulturella aspekten. Till målgrupp för enkäten, valdes personer på lednings- och mellanledningsnivå, från 24 olika polisinsättningar. Polisinsättningarna har valts ut i samtliga kommuner inom de olika verksamhetsområden, på basen av befolkningskoncentrationen av invånare med mångkulturell bakgrund

Ni kan svara på enkäten genom att använda elektroniska frågeformuläret. Enkäten har 8 delar och det tar ca 15 minuter att svara på frågorna. Ni kan välja mellan finskt eller svenskt frågeformulär. Frågeformuläret kan svaras elektroniskt under veckorna 16–19.

Svaren sparas på centralservern vid Tammerfors Polisyrkeshögskola. Alla deltagare i undersökningen är anonyma.

Tilläggsuppgifter om forskningen ger Inga-Britt Helkamaa (inga-britt.helkamaa@poliisi.fi, ) och vid behov handledaren för forskningen,

professor Risto Harisalo (risto.harisalo@uta.fi, 0500-675 477).

Polisstyrelsen förhåller sig positivt till denna enkät, och hoppas att den lyckas framföra ny information - och nya synvinklar - inom polisorganisationen beträffande undersökningens tema.

Länk till själva enkäten:

<http://esppakwww1.poliisi.fi/kyselypakk/KultLeder.htm>

Med Vänliga Samarbetshälsningar

Inga-Britt Helkamaa

Liite 4. Undersökningsfrågor

I BAKGRUNDSFRÅGOR

1. Du är: 1 Man 2 Kvinna
2. Du är: _____År
3. Till vilken tjänsteställning hör du (ringa in det rätta alternativet):
 1 underbefäl 2 befäl
4. Jobbar du inom (ringa in det rätta alternativet):

 1 ordningspolisen 2 kriminalpolisen 3 tillståndsförvaltningen 4 administrationen
5. Hur länge har du allt som allt jobbat inom polisorganisationen? _____ år
6. Hur många år har du jobbat i din nuvarande tjänst? _____ år
7. Hur stor procent av personalen i din arbetsenhet har mångkulturell bakgrund? _____%
8. Ditt modersmål, om det är annat än svenska _____
9. Din utbildningsnivå (ringa in högsta utbildningen):
 1. endast Polisutbildning
 2. annan Yrkesutbildning
 3. utbildning på Institutnivå
 4. Yrkeshögskola
 5. Universitet- eller högskoleexamen

II UTNYTTJANDET AV MÅNGKULTUREN INOM ARBETSGEMENSKAPENS UTVECKLING

Med följande frågor kan man mäta hur du som förman utnyttjar mångkulturen i ditt jobb?

Ringa in det rätta alternativet:

	Helt av samma åsikt	Delvis av samma åsikt	Kan inte säga	Delvis av annan åsikt	Helt av annan åsikt
1. Jag kan utnyttja mångkulturen i enhetens arbetsfördelning	5	4	3	2	1
2. Enligt min åsikt kräver polisens nuvarande arbetsuppgifter mera resurser med mångkulturell bakgrund.	5	4	3	2	1
3. Jag kan utnyttja mångkulturen i den målinriktade verksamheten	5	4	3	2	1
4. Jag kan utnyttja mångkulturen i utvecklingen av enheten och dess gemenskap	5	4	3	2	1
5. Mångkulturen påverkar positivt på enhetens interna spänningar	5	4	3	2	1
6. Jag kan utnyttja mångkulturen i umgänge mellan olika enheter	5	4	3	2	1
7. Jag kan utnyttja mångkulturen när det gäller att förverkliga jämställdhetsfrågor i vår organisation	5	4	3	2	1
8. Jag kan utnyttja mångkulturen i ledarskapsutvecklingen	5	4	3	2	1

III MÅNGKULTURENS UTNYTTJANDE INOM UTVECKLINGEN AV PERSONALSTYRNING OCH PLANERING

Uppskatta som förman hur bra följande påstående förverkligas inom Er enhet.
Ringa in det rätta alternativet:

	Helt av samma åsikt	Delvis av samma åsikt	Kan inte säga	Delvis av annan åsikt	Helt av annan åsikt
1. P.g.a mångkulturen är jag tvungen att lyssna på mina underordnades åsikter angående enhetens viktiga ärenden	5	4	3	2	1
2. P.g.a. mångkulturen är jag tvungen att informera mera om besluten som berör enheten samt konsekvenserna av besluten	5	4	3	2	1
3. P.g.a. av mångkulturen är jag tvungen att behandla min personal mer vänligare och sakligare	5	4	3	2	1
4. P.g.a. mångkulturen är jag tvungen att stöda och uppmuntra min personal mer än tidigare	5	4	3	2	1
5. Som förman anser jag att mångkulturen har påverkat personalstyrningen positivt	5	4	3	2	1
6. Som förman anser jag att mångkulturen har stärkt samarbetet mellan enheterna	5	4	3	2	1

IV UTNYTTJANDE AV MÅNGKULTUREN I RESULTATSTYRNINGEN

Hur upplever du som förman nedanstående?

Ringa in det rätta alternativet:

	Helt av samma åsikt	Delvis av samma åsikt	Kan inte säga	Delvis av annan åsikt	Helt av annan åsikt
1. Jag kan utnyttja mångkulturen i den strategiska verksamheten	5	4	3	2	1
2. Jag kan utnyttja mångkulturen då strategin skall introduceras	5	4	3	2	1
3. Jag kan utnyttja mångkulturen inom målsättningen	5	4	3	2	1
4. Jag kan utnyttja mångkulturen för att uppnå mångsidiga tillvägagångssätt	5	4	3	2	1
5. Jag kan utnyttja mångkulturen då jag bedömer verksamheten	5	4	3	2	1
6. Mångkulturen kräver nya kunskaper för att förverkliga resultatsamtalen	5	4	3	2	1
7. Med mångkulturen har osäkerhetsfaktorerna inom ledarskapet ökat	5	4	3	2	1

V MÅNGKULTURENS PÅVERKAN INOM ARBETSGEMENSKAPENS UTVECKLING

Hur mycket kan du som förman utnyttja mångkulturen för att klarlägga målsättningarna inom din enhet?

Ringa in det rätta alternativet:

	Synnerligen mycket	Ganska mycket	Varken mycket eller litet	Ganska litet	Inte alls
1. Mångkulturen tvingar mig att utveckla min ledarskapsförmåga	5	4	3	2	1
1. Mångkulturen tvingar mig att förbättra samarbetet	5	4	3	2	1
2. Mångkulturen tvingar mig att klarlägga målsättningar inom enheten	5	4	3	2	1
3. Mångkulturen tvingar mig att förbättra flexibiliteten inom arbetsfördelningen	5	4	3	2	1
4. Mångkulturen tvingar mig att förbättra arbetsplaneringen	5	4	3	2	1
5. Mångkulturen tvingar mig att förbättra informationsflödet	5	4	3	2	1

VI UTNYTTJANDE AV MÅNGKULTUREN INOM LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Ringa in det rätta alternativet:

	Synnerligen mycket	Ganska mycket	Varken mycket eller litet	Ganska litet	Inte alls
1. Mångkulturen försvårar lagarnas anpassning till verksamheten	5	4	3	2	1
2. Mångkulturen kräver ansträngningar för att kunna klarlägga laglighetsövervakningen som en del av verksamhetens utveckling	5	4	3	2	1
3. I uppbyggnaden av förtroendet utnyttjar mångkulturen laglighetsövervakningen	5	4	3	2	1
4. Mångkultur är en del av konstruktiv laglighetsövervakning	5	4	3	2	1
5. Mångkultur stöder laglighetsövervakning till en ännu större del av ledningen av de dagliga funktionerna	5	4	3	2	1
6. P.g.a mångkulturen måste man utan tvivel förstärka den övervakning enheten utför jämfört med den nuvarande situationen	5	4	3	2	1

VII MÅNGKULTURENS INVERKAN PÅ KOMPETENSUTVECKLINGEN

Hur mycket kan man utnyttja månkultur inom kompetensutveckling?

Ringa in det rätta alternativet:

	Synnerligen mycket	Ganska mycket	Varken mycket eller litet	Ganska litet	Inte alls
1. Man kan utnyttja månkulturen för att utveckla yrkesfärdigheten	5	4	3	2	1
2. Man kan utnyttja månkulturen i Er					
3. enhet för att introducera nya ADB-program samt deras fortbildning	5	4	3	2	1
4. Man kan utnyttja månkulturen för att utveckla samspelet inom Er avdelning	5	4	3	2	1
5. Månkulturen kan användas för att upprätthålla undervisningen av styrkeanvändningsskolningen, inom Er avdelning	5	4	3	2	1
6. Månkulturen kan utnyttjas för att utvärdera personalens kunskaper inom Er avdelning	5	4	3	2	1

VIII HUR UTNYTTJANDE AV MÅNGKULTUREN PÅVERKAR KVALITETSLEDNINGEN

Hur mycket anser Du att mångkulturens påverkning kan utnyttjas inom kvalitetsledning?
Ringa in det rätta alternativet:

	Synnerligen mycket	Ganska mycket	Varken mycket eller litet	Ganska litet	Inte alls
1. Mångkulturen kan påverka servicens utveckling i vår organisation	5	4	3	2	1
2. Inom vår organisation har man satsat på kvaliteten av hur man skall leda en mångkulturell arbetsgemenskap samt ledningens kvalitet	5	4	3	2	1
3. Mångkulturens faktorer uppmärksammas vid kvalitetsutvecklingen i vår organisation	5	4	3	2	1

DIN ÅSIKT OM MÅNGKULTUREN SOM EN DEL AV POLISORGANISATIONEN OCH
DESS PÅVERKAN I DITT JOBB:

Tack för din medverkan!

Liite 5. Suorat jakaumat

Taulukko 13

	täysin tai osittain samaa mieltä		en osaa sanoa		täysin tai jokseenkin eri mieltä		ei vastausta	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
	MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMINEN TYÖYHTEISÖN KEHITTÄMISESSÄ							
Voin hyödyntää monikulttuurisuutta yksikköni työnjaossa	85	42,5	51	25,5	11	5,5	53	26,5
Käsitykseni mukaan poliisin nykyiset työtehtävät edellyttävät monikulttuurisemman taustan omaavaa henkilöstöä	68	34,0	88	44,0	24	12,0	20	10,0
Voin hyödyntää monikulttuurisuutta tavoitteellisessa toiminnassa	109	54,5	49	24,5	11	5,5	31	15,5
Voin hyödyntää monikulttuurisuutta työyhteisön ja yksikön kehittämisessä	116	58,0	46	23,0	4	2,0	34	17,0
Monikulttuurisuus vaikuttaa yksikön sisäisten jännitteiden käsittelyssä rakentavasti	126	63,0	39	19,5	6	3,0	29	14,5
Voin hyödyntää monikulttuurisuutta yksiköiden välisessä kanssakäymisessä	121	60,5	47	23,5	4	2,0	28	14,0
Voin hyödyntää monikulttuurisuutta organisaatiossamme yhdenvertaisuusperiaatteita toteutettaessa	111	55,5	47	23,5	11	5,5	31	15,5
Voin hyödyntää monikulttuurisuutta osana johtamisen kehittämistä	116	58,0	47	23,5	6	3,0	31	15,5

MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMINEN HENKILÖSTÖJOHTAMISESSA JA -SUUNNITTELUSSA

Monikulttuurisuuden vuoksi minun on esimiehenä kuunneltava alaisteni mielipiteitä yksikön kannalta tärkeissä asioissa	84	42,0	54	27,0	13	6,5	49	24,5
Monikulttuurisuuden vuoksi minun on esimiehenä lisättävä tiedottamista yksikköäni koskevista/tehdystä päätöksistä ja niiden vaikutuksista	100	50,0	42	21,0	7	3,5	51	25,5
Monikulttuurisuuden vuoksi joudun esimiehenä kohtelemaan alaisiani aiempaa ystävällisemmin ja asiallisemmin	103	51,5	11	5,5	1	0,5	85	42,5
Monikulttuurisuus pakottaa minut esimiehenä tukemaan ja kannustamaan alaisiani aiempaa enemmän	100	50,0	25	12,5	1	0,5	74	37,0
Esimiehenä koen, että monikulttuurisuus on vaikuttanut henkilöstöjohtamisessn positiivisesti	121	60,5	27	13,5	4	2,0	48	24,0
Esimiehenä katson, että monikulttuurisuus on vaikuttanut yksiköiden väliseen yhteistyöhön voimauttavasti	137	68,5	12	6,0	1	0,5	50	25,0

MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMINEN TULOSJOHTAMISESSA

Voin hyödyntää monikulttuurisuutta strategisessa toiminnassa	100	50,0	49	24,5	7	3,5	44	22,0
Voin hyödyntää monikulttuurisuutta strategioiden jalkauttamisessa	100	50,0	48	24,0	6	3,0	46	23,0
Voin hyödyntää monikulttuurisuutta tavoitteiden asettamisessa	100	50,0	47	23,5	7	3,5	46	23,0
Voin hyödyntää monikulttuurisuutta monipuolisten keinojen käytössä toiminnassa	87	43,5	59	29,5	6	3,0	48	24,0
Voin hyödyntää monikulttuurisuutta toiminnan arvioinnissa	108	54,0	38	19,0	5	2,5	49	24,5
Monikulttuurisuus vaatii uusia taitoja tuloskeskusteluiden läpiviemiseen	97	48,5	49	24,5	11	5,5	43	21,5
Monikulttuurisuuden myötä johtamiseen liittyvät epävarmuustekijät ovat lisääntyneet	112	56,0	30	15,0	8	4,0	50	25,0

MONIKULTTUURISUUDEN VAIKUTUS TYÖYHTEISÖN KEHITTÄMISEEN

Monikulttuurisuus pakottaa minut kehittämään esimiestaitojani	121	60,5	44	22,0	33	16,5	2	1,0
Monikulttuurisuuden vuoksi joudun panostamaan yhteistyön parantamiseen	116	58,0	52	26,0	30	15,0	2	1,0
Monikulttuurisuus pakottaa minut selkeyttämään yksikössäni työn tavoitteita	128	64,0	47	23,5	21	10,5	4	2,0
Monikulttuurisuus pakottaa minut työjärjestelyiden joustavuuden lisäämiseen	133	66,5	49	24,5	14	7,0	4	2,0
Monikulttuurisuus pakottaa minut parantamaan työn suunnitelmallisuutta	132	66,0	51	25,5	14	7,0	3	1,5
Monikulttuurisuus pakottaa minut panostamaan tiedonvälityksen tehostamiseen	123	61,5	52	26,0	20	10,0	5	2,5

MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMINEN LAILLISUUSVALVONNASSA

Monikulttuurisuus vaikeuttaa lakien mukauttamista osaksi toimintaa	128	64,0	51	25,5	20	10,0	1	0,5
Monikulttuurisuus edellyttää ponnisteluja laillisuusvalvonnan selkeyttämiseksi osaksi toiminnan kehittämistä	110	55,0	62	31,0	26	13,0	2	1,0
Monikulttuurisuus hyödyntää laillisuusvalvontaa osana luottamuksen kehittämistä	97	48,5	79	39,5	21	10,5	3	1,5
Monikulttuurisuus tukee laillisuusvalvontaa entistä kiinteämmin osana päivittäistoimintojen johtamista	108	54,0	78	39,0	13	6,5	1	0,5
Monikulttuurisuuden näkökulmasta yksikön suorittamaa valvontaa on ehdottomasti tehostettava nykyisestä	96	48,0	72	36,0	27	13,5	5	2,5

MONIKULTTUURISUUDEN VAIKUTUS OSAAMISEN KEHITTÄMISEEN

Monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää ammattitaidon kehittämisessä	68	34,0	43	21,5	88	44,0	1	0,5
Monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää työyksikössäsi uusimpien ATK-ohjelmien käyttöönotossa ja koulutuksessa	117	58,5	74	37,0	9	4,5	0	0,0
Monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää työyksikössäsi vuorovaikutustaitojen kehittämiseen	81	40,5	59	29,5	60	30,0	0	0,0
Monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää työyksikössäsi työhön liittyvään voimankäyttökoulutuksen ylläpitokoulutukseen	115	57,5	76	38,0	8	4,0	1	0,5
Monikulttuurisuutta voidaan hyödyntää kartoitettaessa toimintayksikössäsi henkilöstön osaamista	91	45,5	56	28,0	51	25,5	2	1,0

MONIKULTTUURISUUDEN HYÖDYNTÄMISEN VAIKUTUS LAADUN JOHTAMISESSA

Monikulttuurisuus vaikuttaa palveluiden laadun kehittämiseen organisaatiossanne	105	52,5	53	26,5	42	21,0	0	0,0
Monikulttuurisen johtamisen laatuun on panostettu organisaatiossanne	115	57,5	68	34,0	17	8,5	0	0,0
Monikulttuurisuustekijät huomioidaan kehitettäessä laadun arviointia organisaatiossanne.	106	53,0	73	36,5	21	10,5	0	0,0

Liite 6. Summamuuttujien tarkastelut

Taulukko 14. Koko kyselyn summamuuttujat. Taulukossa on kerrottu osioiden lukumäärät, Cronbachin alfa -kertoimet, keskiarvot ja -hajonnat. Summamuuttujat 1-3, 5 ja 7 käsittelevät monikulttuurisuuden hyödyntämistä näillä osa-alueilla. Väittämät 4 ja 6 käsittelevät monikulttuurisuuden vaikutuksia näihin osa-alueisiin.

Summamuuttuja	Osioiden lkm	α	Ka	Kh	N
1. Työyhteisön kehittäminen	8	.87	2,17	0,64	188
2. Henkilöstöjohtaminen ja -suunnittelu	6	.77	1,96	0,56	171
3. Tulosjohtaminen	6	.90	2,11	0,73	168
4. Vaikutukset työyhteisön kehittämiseen	6	.95	2,18	0,90	198
5. Laillisuusvalvonta	4	.85	2,36	0,81	199
6. Vaikutus osaamisen kehittämiseen	5	.87	2,55	0,82	200
7. Laadun johtaminen	3	.79	2,42	0,79	200

Taulukko 15. Summamuuttujien väliset korrelaatiot

	1	2	3	4	5	6
1. Työyhteisön kehittäminen	-					
2. Henkilöstöjoht. ja -suunnittelu	.363**	-				
3. Tulosjohtaminen	.625**	.428**	-			
4. Vaik. työyhteisön kehittämiseen	.126	.275**	.335**	-		
5. Laillisuusvalvonta	.055	.203**	.156*	.670**	-	
6. Vaik. osaamisen kehittämiseen	.187*	.299**	.403**	.607**	.498**	-
7. Laadun johtaminen	.216**	.207**	.230**	.463**	.386**	.499**

* $p < 0,05$

** $p < 0,01$

Taulukko 16. Summamuuttujien ja taustatekijöiden väliset tilastollisesti merkitsevät yhteydet. Luvut taulukossa ovat ryhmäkeskiarvoja

Summa- muuttuja	Suku- puoli	Virka- asema	Yksikkö	Palvelusvuodet	Vuodet nyk. tehtävässä
		alipäällystö / päällystö	järjestyspoliisi / rikospoliisi / lupa-hallinto	aloittajat / asemansa vakiinnuttaneet / kokeneet	minorit / juniorit / seniorit
1	-	2,01 / 2,40	-	-	-
2	-	-	-	-	-
3	-	1,97 / 2,32	-	1,95 / 2,05 / 2,30	2,26 / 1,91 / 2,27
4	-	-	-	2,01 / 2,10 / 2,43	-
5	-	-	2,22 / 2,55 / 2,20	-	-
6	-	-	-	-	-
7	-	-	-	-	-

Taulukko 17. Tilastollisten testien tulokset (ks. taulukko 16.).

Summa- muuttuja	Ryhmittelevä muuttuja	Tilastollinen merkitsevyys
1	virka-asema	$t(185) = -4,16, p < 0,001$
3	virka-asema	$t(164) = -3,16, p = 0,002$
5	yksikkö	$F(2, 192) = 4,15, p = 0,017$ (järjestysp < rikosp)
3	palvelusvuodet	$F(2, 162) = 3,09, p = 0,048$ (ei eroja parivertailussa)
4	palvelusvuodet	$F(2, 192) = 3,65, p = 0,028$ (1-20 < 31-42)
3	vuodet nyk. teht	$F(2, 163) = 4,97, p = 0,008$ (3-10 < 0-2, 11-31)