

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu

KIRJALLINEN TUTKINTASUUNNITELMAKÄYTÄNTÖ ASIAKASVAIKUTTAVUUDEN  
JA TYÖNTEKIJÖIDEN OSALLISTUMIS- JA VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN  
NÄKÖKULMASTA

Hallintotiede  
Pro Gradu-tutkielma  
Toukokuu 2015  
ohjaaja: Elias Pekkola

Anssi Isomäki

## Sisällys

I JOHDANTO.....	1
II TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT.....	5
1. Tutkimuksen päätehtävä.....	5
2. Tutkimuksen tavoite.....	7
3. Tutkimuksen näkökulma.....	10
4. Tutkimuksen pääkäsitteet.....	12
III JULKISHALLINNON KEHITTÄMISPOLITIIKAN PÄÄLINJAT: KOHTI ASIAKASVAIKUTTAVUUTTA JA OSALLISTUMISTA.....	14
1. Kehittämispolitiikka ja kehittämistoiminta.....	14
1.1 Klassinen hallinnon kehittämispolitiikka: tehokkuus ja legalismi.....	20
1.2 Uuden julkisjohtamisen kehittämispolitiikka: tuloksellisuus.....	23
1.3 Uuden hallintatavan mukainen kehittämispolitiikka: osallistuminen ja vaikuttaminen.....	25
2. Laatu, asiakasvaikuttavuus ja vaikutusmahdollisuudet.....	29
3. Kehittämispolitiikan trendit poliisihallinnon kehittämisessä.....	37
IV TUTKINTASUUNNITELMAKÄYTÄNTÖ JA PROSESSIAJATTELU.....	40
1. Rikosprosessi ja työntekijöiden osallistuminen.....	40
2. Tutkintasuunnitelma innovaationa: tavoitteena asiakasvaikuttavuus ja osallistuminen.....	55
3. Hallinnon tuotokset ja niiden mittaaminen tuloksellisuuskäsitteistön avulla.....	62
4. Yhteenveto luvuista III ja IV.....	73
V KYSELYTUTKIMUKSEN METODIT JA MENETELMÄT.....	76
1. Käsitteistä mittareiksi.....	76
2. Kysely.....	82
3. Mittareiden luotettavuudesta.....	86
4. Perusjoukon kuvaus.....	88
5. Otanta ja kyselyn toteuttaminen.....	89
6. Katoanalyysi.....	91
VI KYSELYTUTKIMUKSEN TULOKSET.....	95
1. Taustamuuttajat.....	95
2. Käsitys omasta asemasta ja suhteesta asiakkaisiin ja tämän tarpeisiin.....	99
3. Esitutkintapöytäkirjojen laatu vastaajien prosessissa saaman palautteen valossa.....	101
4. Työpaikan vuorovaikutus ja vaikutusmahdollisuudet.....	104
5. Poliisin ja syyttäjän yhteistyö ja vuorovaikutus talousrikosprosessissa.....	106
6. Kirjallisten tutkintasuunnitelmien tarpeellisuus: omat osallistumismahdollisuudet ja asiakkaan tarpeet.....	110
7. Tutkintasuunnitelmien merkitys hallinnon tuotosten laatuun.....	115
8. Yhteenveto kyselyn tuloksista.....	117
VII JOHTOPÄÄTÖKSET.....	119
LÄHTEET.....	125

## TUTKIMUKSEN KUVIOT JA TAULUKOT

- Kuvio 1. Tutkielman pääkäsitteiden linkittyminen toisiinsa
- Kuvio 2. Yksinkertainen prosessikaavio
- Kuvio 3. Rikosprosessi ja tutkintasuunnitelma sen osana
- Kuvio 4. Tuloksellisuuskäsitteistö Mekliniä (2002, 85) mukailten
- Kuvio 5. Tuloksellisuuskäsitteistö päivitettyinä (VM 2012)
- Kuvio 6. Tutkimuksen empiirinen asetelma
- Kuvio 7. Riippuvuustarkastelusuunnitelma
- Kuvio 8. Yksiköiden koko
- Kuvio 9. Vastaajien ikäluokat
- Kuvio 10. Tutkintasuunnitelmien peitto aikaisemmin
- Kuvio 11. Tutkintasuunnitelmien peitto viimeisen vuoden aikana
- Kuvio 12. Virka-aseman vaikutus vuorovaikutus(koulu)arvosanaan
- Kuvio 13. Syyttäjyhteistyön kehittämisen tarve työntekijäryhmittäin
- Kuvio 14. Syyttäjyhteistyön kehittämisen tarve yksiköittäin
- Kuvio 15. Tutkintasuunnitelmien laadintakokoonpanot vastaushetkellä
- Kuvio 16. Tutkintasuunnitelmien halutut laadintakokoonpanot

- Taulukko 1. Vastaajien sukupuoli
- Taulukko 2. Vastaajien virka-asema
- Taulukko 3. Vastaajien käsitys ROL:n asettamista vaatimuksista syyttäjän työlle
- Taulukko 4. Asiakassuuntautuneisuusindeksi
- Taulukko 5. Asiakassuuntautuneisuusindeksin, talousrikoskoulutuksen, -työkokemuksen ja vuorovaikutusarvosanan korrelaatiot
- Taulukko 6. Esitutkinnassa tehty työ ei kaikilta osin kohdistunut syyteharkintaan siirrettyyn kokonaisuuteen
- Taulukko 7. Osaa esitutkinta-aineistosta ei tarvittu lainkaan syyteharkinnassa
- Taulukko 8. Kaksiluokkainen laatuindeksi
- Taulukko 9. Asiakassuuntautuneisuuden ja laatuindeksin korrelaatio
- Taulukko 10. Vuorovaikutuksen ja aseman ristiintaulukointi
- Taulukko 11. Poliisi - syyttäjäindeksin ja yksikön koon korrelaatio
- Taulukko 12. Talousrikoskoulutuksen, talousrikostutkintakokemuksen ja poliisi-syyttäjäindeksin korrelaatiot
- Taulukko 13. Tutkintasuunnitelmien kattavuuden muutos viimeisen vuoden aikana
- Taulukko 14. Tutkintasuunnitelmien määrän lisäyksen ja poliisi-syyttäjäindeksin korrelaatiot
- Taulukko 15. Tutkintasuunnitelmakäytäntö perustuu poliisin tarpeisiin
- Taulukko 16. Tutkintasuunnitelmakäytäntö perustuu syyttäjän tarpeisiin
- Taulukko 17. Tutkintasuunnitelmien laadintaan osallistumisen tärkeys
- Taulukko 18. Tutkintasuunnitelmien halutut laadintakokoonpanot tehtävittäin tarkasteluna
- Taulukko 19. Tarpeellisuusindeksi
- Taulukko 20. 4- luokkainen merkitysindeksi
- Taulukko 21. Tarpeellisuusindeksin ja merkitysindeksin korrelaatio

## KÄYTETYT LYHENTEET

EIS	Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin
ETL	Esitutkintalaki (449/1987 ja 805/2011)
KP-sopimus	Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PKL	Pakkokeinolaki (806/2011)
ROL	Laki rikosasioiden oikeudenkäynnistä (689/1997)
SM	Sisäasiainministeriö

## Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu; hallintotiede

Tekijä: Isomäki, Anssi

Tutkielman nimi: Kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö asiakasvaikuttavuuden ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma: 135 sivua, 3 liitesivua

---

Tutkimuksessa tarkastelen, miten poliisin talousrikostutkinnassa käytössä oleva kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö on syntynyt ja miten julkishallinnon kehittämisselityksen periaatteet ilmenevät kirjallisessa tutkintasuunnitelmakäytännössä. Lisäksi tutkin talousrikostutkimusyksiköiden työntekijöiden käsityksiä siitä, miten nämä periaatteet ilmenevät heidän työssään ja miten kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö edistää talousrikostutkintaprosessin asiakassuuntautuneisuutta ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Lopuksi pohdin sitä, miten tutkintasuunnitelmakäytäntö hallinnollisena innovaationa voi edistää talousrikostutkintatyön kokonaislaatua; tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Tarkastelin kirjallista tutkintasuunnitelmaa kahdella eri tasolla: poliittis-hallinnollisena kehittämisselityksen välineenä ja käytäntönä sekä työntekijöiden toimintana. Poliittis-hallinnollista käytäntöä lähestyin rationaaliseen perinteeseen nojaavan politiikka-analyysin keinoin. Aineisto muodostui hallintotieteellisen ja työpoliittisen alan tieteellisistä julkaisuista, jotka käsittelivät julkishallinnon kehittämisselitystä ja poliisitoiminnan kehittämistä. Työntekijöiden näkökulmaa tutkin kyselytutkimuksen keinoin. Talousrikostutkintayksilöiden jäsenten vastauksia analysoin tilastotieteellisin menetelmin (korrelaatiotarkastelut ja ristiintaulukoinnit).

Tutkimus osoittaa, että julkishallinnon kehittämisessä henkilöstön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet lisäävät kehittämistoiminnan – tässä kirjallisen tutkintasuunnitelman – onnistumisen mahdollisuuksia.. Toiminnallisuuden korostaminen lisää kehittämisselityksellisten toimien vaikuttavuutta rakenteiden muuttamisen ja uudistamisen sijaan. Painottamalla toiminnallisuutta kehitetään myös verkostomaista prosessiajattelua.

Tutkimuksen perusteella tutkintasuunnitelmakäytäntö luo pohjaa verkosto- ja prosessiajattelulle poliisin ja syyttäjän välisessä yhteistyössä. Organisaatorajat ylittävissä prosesseissa vastuu prosessista, asiakkaan tarpeiden tunnistaminen sekä asiakkaan tarpeiden ymmärtäminen

ovat merkittäviä yhteistyötä parantavia tai sitä heikentäviä organisaatioiden välisiä solmukohtia.

Tutkintasuunnitelmakäytäntö näyttäytyi tutkimuksessa keinona kehittää rikosprosessia ja edistää osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia sekä asiakassuuntautuneisuutta. Tutkimus antaa viitteitä siitä, että tutkintasuunnitelmakäytännön avulla on myös mahdollista parantaa talousrikostutkintatyön kokonaislaatua (tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta). Tutkimus myös vahvistaa käsitystä siitä, että julkishallinnossa on edelleen vähän keinoja mitata viranomaistyön laatua, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Avainsanat: kehittämiss politiikka, hallinnolliset innovaatiot, prosessi, tuloksellisuus, hallinnon tuotokset, laatu, asiakassuuntautuneisuus, osallistuminen, vaikutusmahdollisuudet, talousrikos, tutkintasuunnitelma.

## Abstract

This Master's Thesis focuses firstly on how written scheme of pre-investigation practice (kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö) has been developed and how principles of administrative reform policies establish themselves in practice. Secondly the focus is on how police working in units of white-collar-crimes think these principles structure their work in crime process and how they see written schemes of pre-investigation in relation to client-orientation and their own possibilities of participation and influence. Additionally, it discusses how written scheme of pre-investigation as an administrative innovation contributes to quality of economic crime investigation, quality seen to consist of outcomes and impacts.

The study on the written scheme of pre-investigation practice is two-layered. In first layer the written scheme of pre-investigation is an example of administrative reform policies. Policy analysis is conducted by using academic literature on administrative sciences and labour market studies discussing administrative reform policies and investigation of economic crimes. In the second layer the written scheme of pre-investigation is studied from the point of view employees working with white-collar-crimes. A theoretically grounded survey on investigation practices and the use of written scheme of pre-investigation provide data for quantitative analysis.

The results of this Master's Thesis demonstrate how the possibilities of employees to participate and to have influence on an administrative reform, here a new practice for a written scheme of pre-investigation increase the likelihood of a successful reform. The overall impact of administrative reform policies would be stronger if the emphasis was on reforming activities and practices, not on modernising structures. This emphasis promotes also understanding of networks and processes. Results of this study show how the written scheme of pre-investigation found ground for joint networks and co-operative processes between police and prosecutor. When processes cross borders between organizations critical points for success or failure are: responsibility over process, identification of the client and understanding also needs of client's client.

The written scheme of pre-investigation practice seem to have potential for developing crime process, and for encouraging employees' participation and interaction between participants, and for increasing client-orientation. It seems that the written scheme of pre-investigation increases quality of economic crime investigation, as it increases outcomes and impacts. There is a need for developing new methods for measuring quality, outcomes and impacts of public organisations and authorities.

Key words: written scheme of pre-investigation, administrative reform policy, administrative innovations, process, outcomes, impacts, quality, client-orientation, participation, white-collar-crime, police

# I JOHDANTO

Julkisten menojen leikkaaminen on ollut keskeinen poliittinen tavoite jo 1990-luvun lamasta lähtien. Edelleen 2010-luvulla kaikki hallinnonalat ovat osallistuneet valtiontalouden säästöihin organisaatorakenteita uudistamalla ja henkilöstömäärää vähentämällä. Erityisesti valtion tuottavuusohjelma on pyrkinyt ohjaamaan viranomaistoimintojen tehostamista. Julkista palvelutehtävää hoidettaessa tehostamistoimet eivät kuitenkaan voi kohdistua yksinomaan henkilöstövähennyksiin, mikäli lailla säädetyt tehtävät hoidetaan perustuslain hengessä. Viranomaistoiminnan kuluista palkkakulut muodostavat työvoimavaltaisilla aloilla pääosan. Tuottavuuden lisäystä onkin haettu viranomaistoiminnan sisällön kehittämistä ja hallinnollisista innovaatioista.

Julkistalouden toimintamenojen kasvu katettiin budjettivaroista pohtimatta suuremmin toiminnan tuloksellisuutta 1990-luvulle asti. Julkishallinnon toimintatavat ovat muuttuneet radikaalisti viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Oppia on otettu liiketaloustieteestä sekä yritysten ja yrityskonsernien johtamismalleista. Ero julkisten ja yksityisten organisaatioiden toimintatapojen välillä on ohentunut, vaikka rahoitus ja ohjaus erottaa ne toisistaan. Julkisorganisaatiot ovat pyrkineet omaksumaan asiakkuutta korostavan ajatteluun. Niiden edellytetään kartoittavan muutostarpeita ja olevan valmiita joustavuuteen. Niiden tulee entistä paremmin analysoida toimintaansa ja kehittää hallinnollisia prosessejaan. Työelämän sisällöllisessä kehittämisessä esimiesten ja alaisten vuorovaikutuksen lisääminen päivittäisessä kanssakäymisessä on noussut yhdeksi kriittiseksi tekijäksi toimintatapoja uudistettaessa.

Vaikuttava organisaation kehittäminen vaatii jatkuvuutta ja sitoutumista. Julkisella sektorilla käytetyt johtamismallit, erityisesti tulosjohtamismalli sekä tasapainotetut mittaristot ovat tietyn aikakauden kehittämisselityksen innovaatioita. Useiden tutkimusten (Lumijärvi 2009) perusteella nämä johtamismallit eivät kuitenkaan ole lisänneet organisaatioiden tuloksellisuutta oletetulla tavalla. Nykyisin kehittämisessä korostuukin henkilöstön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin ja sitoutumiseen perustuva innovatiivisuus, uusien teknologioiden hyödyntäminen sekä verkostomainen työskentely. Ne mahdollistavat luovuuden ja jatkuvan kehittymisen huomioiden työyhteisöjen sosiaalisen luonteen merkityksen kehittämistoiminnassa.

Kokonaisvaltainen näkemys työprosessien kehittämisen tarpeesta on ollut nähtävissä Suomessakin

1990-luvulta lähtien. Työprosessien kehittäminen on 2000-luvulla ollut yksi tyypillisin työelämän kehittämisen kohde. Tämä kehitys on saanut alkunsa tarpeesta vastata asiakkaiden tarpeisiin yhä yksilöidymmin, tarpeesta reagoida muutoksiin nopeammin ja tarpeesta tuottaa palveluita ja tuotteita tehokkaammin ja laadukkaammin. Yhteinen nimittäjä tälle suuntaukselle on ollut prosessijohtaminen, jonka tunnetuin koulukunta on laatujohtaminen, TQM (Total Quality Management). (Alasoini 2011, 45–46.) Laatujohtamismalli on noussut julkisella sektorilla tulosjohtamisen merkittäväksi haastajaksi. Laatujohtaminen korostaa suoritteiden laatua, asiakasnäkökulmaa ja tuotantoprosessien kehittämistä, kun taas tulosohjauksessa ja tulosjohtamismallissa painotetaan ennalta määritettyjen tavoitteiden asettamista, niiden saavuttamista ja tulosten seuraamista.

Asiakkaan käsite julkisessa toiminnassa on ollut ja on edelleen keskustelua aiheuttava teema. Alun perin asiakas on liiketaloudellinen käsite. Se on otettu käyttöön julkisessa hallinnossa pehmentämään aikaisemmin käytössä ollutta hallintoalamainen käsitettä ja se on tullut tasapainottamaan viranomaisen ja kansalaisen välistä suhdetta (Valkama 2012, 41–34). Valkama kuvaakin asiakkaan käsitettä tässä kontekstissa dilemmaksi. Asiakkuuden ja sitä tukevan ideologian käsittäminen on helpompaa sellaisilla julkishallinnon aloilla, joissa asiakkuus perustuu vapaaehtoisuuteen ja vaikeampaa alueilla, jossa kansalaisen ja viranomaisen suhde perustuu esimerkiksi pakkovaltaan (Lumijärvi 2007, 120).

Myös poliisihallintoa on kehitetty osana julkishallinnon muutosprosessia. Sen johtamisjärjestelmiä on muokattu muuttuvan yhteiskunnan arvoista lähtien. Esimerkiksi poliisin talousrikostutkinnassa tärkeimmät tulosohjauksen ja tulosjohtamisen mukaiset mittarit ovat tutkinta-ajan kestoa kuvaava läpivirtausaika ja valtiolle takaisin saadun rikoshyödyn määrä. Ne kuvaavat osaltaan työn tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Laatutekijöiden oletetaan olevan osa molempia mittareita. Prosessin kesto tosin voi kuvata laatua vain tiettyyn tasapainotilaan saakka. Toisessa vaakakupissa joutuisuuden kanssa on oikeusvarmuus ja kansalaisten oikeusturva sekä muut viranomaistoiminnalle asetetut vaatimukset. Poliisin tutkintayksiköt tuottavat palveluita rikosprosessin tarpeisiin. Rikosprosessi on ketjumainen, useiden viranomaisten muodostama toimintakokonaisuus, jonka tarkoitus on taata rikosasian lainmukainen käsittely. Tässä prosessissa poliisi esitutkintaviranomaisena tuottaa tietosisältöisiä palveluita prosessin muille osallisille, ensisijaisesti kuitenkin syyttäjälaitokselle, joka tässä tutkimuksessa edustaa esitutkintaviranomaisen asiakasta.



Talousrikostutkintaa on viime vuosina kehitetty omaksumalla suunnittelu- ja johtamisvälineeksi kirjallinen tutkintasuunnitelma. Valtakunnallisesti poliisitoimintaa ohjaava poliisihallitus toivoo sen lisäävän rikostutkinnan ja poliisi-syyttäjyhteistyön tehokkuutta ja laatua. Tämän linjan mukaisesti jokaisesta talousrikosjutusta on tehtävä kirjallinen tutkintasuunnitelma, joka tarkoitus on varmistaa, että tutkitaan oikeita asioita, lisätään prosessin joutuisuutta ja parannetaan kokonaislaatua; tutkitaan asioita oikein. Tavoitteena on myös parhaiden käytänteiden löytäminen valtakunnallisesti. Tutkintasuunnitelmakäytäntö on implementoitu keskitettynä, ylhäältä alaspäin tapahtuvana prosessina. Vastuu tutkintasuunnitelman laadinnasta on paikallisesti tutkinnanjohtajalla. Hänen ohellaan suunnitelman toteuttamisesta vastaa myös rikostutkija.

Esimiehiltä ja alaisilta edellytetään nykyään työelämässä kykyä itseorganisointiin ja itseohjautuvuuteen. Tämä ei ole kuitenkaan mahdollista ilman työntekijöiden ja esimiesten entistä tiiviimpää vuorovaikutusta. Itseohjautuvuus ei siis merkitse niinkään esimiestyön määrällisen tarpeen vähenemistä kuin tarvetta sen laadulliseen ja sisällölliseen kehittämiseen. Esimiehestä tulee enemmänkin sujuvan työnteon mahdollistaja, työntekijän tukija ja valmentaja kuin ohjaaja. Samalla myös esimiehen ja alaisen kontrolliraja muuttuu epäselvemmäksi ja laajemmaksi. Työhön kohdistuvat vaatimukset muuttuvat ristiriitaisemmiksi ja vaikeammin ennakoitaviksi. Sekä esimieheltä että alaiselta edellytetään suurempaa tilannekohtaista joustavuutta ja kykyä tuottaa asiakkaille uudenlaisia ratkaisuja. Työelämän tutkimuksessa tätä ilmiötä kutsutaan itseohjautuvuuden paradoksiksi: Työntekijöillä on entistä harvemmin käytettävissään sellaisia rutiineja, joihin voisi tarvittaessa nojautua, esimiestä, joka osaisi antaa suoralta kädeltä valmiita vastauksia tai kirjallisia ohjeita, jotka neuvoisivat kuinka kulloinkin menetellä. (Alasoini 2011, 61–62.)

Kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö tarjoa kaavamaisen mallin talousrikostutkintaprosessin johtamis- ja ohjausvälineeksi ja työn tuloksellisuuden edistäjäksi. Tarkastelen tutkimuksessa mielenkiintoni kohdetta – kirjallista tutkintasuunnitelmakäytäntöä - kahdella tasolla: poliittis-hallinnollisella ja työntekijöiden toimintana. Tutkin aluksi teoriaorientoituneesti, minkälainen poliittis-hallinnollinen kehityskulku ja minkälaiset periaatteet sekä oppirakennelmat ovat vaikuttanut kirjallisen tutkintasuunnitelmakäytännön muotoutumiseen. Tutkimuksen loppuosassa vien tarkastelun käytännön tasolle poliisin talousrikostutkintayksiköiden toimiessa tässä rajattuna esimerkkinä. Selvitän, miten hallinnollisen kehittämistoiminnan tuloksena syntyneellä tutkintasuunnitelmakäytännöllä voidaan vaikuttaa talousrikostutkinnan asiakassuuntautuneisuuteen ja työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksiin sekä pohdin, miten tutkintasuunnitelmakäytäntöä voisi

kehittää vastaamaan paremmin sille asetettuja tavoitteita keskittyen kehittämistoiminnan kriittisiin tekijöihin.

Tarkastelen yhtä julkishallinnon kehittämistoiminnan innovaatiokäytäntöä asiakasvaikuttavuuden ja työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Tutkimuksen tulokset mahdollistavat tutkintasuunnitelmakäytännön kehittämisen rikostutkijoiden ja tärkeimpien asiakkaiden näkökulma huomioiden. Näin on mahdollista lisätä sen käyttäjien luottamusta käytäntöä kohtaan sekä edistää viranomaisten välistä yhteistyötä. Tämän ohella tulokset tarjoavat näkökulman siihen, miten työyhteisöjen sosiaalinen luonne edistää ja/tai rajoittaa hallinnollista kehittämistoimintaa.

## II TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

### 1. Tutkimuksen päätehtävä

Tutkimukseni päätehtävä jakaantuu kahteen pääkysymykseen. Tutkimuksen ensimmäinen tehtävä on selvittää, *minkälaisen poliittishallinnollisen kehityskulun seurauksena kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö on syntynyt ja miten kehityskulun piirteet ilmenevät tutkintasuunnitelmakäytännössä. Tutkimuksen toinen päätehtävä on selvittää, miten nämä periaatteet ilmenevät työntekijöiden toiminnassa kirjallista tutkintasuunnitelmakäytäntöä noudattavissa talousrikostutkintayksiköissä. Päätehtäville alisteisena kysymyksenä on selvittää, miten kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö edistää talousrikostutkintaprosessin asiakassuuntautuneisuutta ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Jatkokysymyksenä edellisille on se, miten tutkintasuunnitelmakäytäntö voi edistää talousrikostutkintatyön kokonaislaatua; tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.*

Tarkastelen tutkimuskysymystä kahdella tasolla: poliittis-hallinnollisena käytäntönä ja työntekijöiden toimintana. Poliittis-hallinnollista käytäntöä tarkastelen lähinnä rationaaliseen perinteeseen nojaavan politiikka-analyysin keinoin, mutta pyrin samaan työhöni lisää tulkitsevuutta, minkä teen nostamalla esille työntekijät yksilöinä ja heidän käsityksenä (Häikiö & Leino 2014, 9–30). Poliittis-hallinnollisen tarkastelun lähtökohtana tutkielmassa on, että erilaiset kehittämisen suuntauksat, työn johtamisen ja organisoimisen tavat ja mallit kehittyvät tietyssä yhteiskunnallisessa tilanteessa ja ajassa. Nykyistä poliisihallinnon kehittämistoimintaa määrittää esimerkiksi laatujohtamismalli (Total Quality Management, TQM). Se on peräisin tuotantotaloudesta, mutta sitä sovelletaan myös tieto- ja asiantuntijatyöhön (Lumijärvi ja Jylhäsaari 2000, 118). Talousrikosten esitutkinta työntekijöiden toimintana on tästä hyvä esimerkki. Se on asiantuntijatyötä, jota tehdään poliisihallintoon sijoittuvassa talousrikostutkintaan keskittyneissä asiantuntijaorganisaatioissa ja jota ohjataan ja kehitetään laatujohtamismallin periaattein. Tutkimukseni rakentuu niin, että poliittis-hallinnollisen tarkastelun pääpaino on teoreettisesti orientoituneessa politiikka-analyysissä ja työntekijöiden toimintaa tarkastelen empiirisen kyselytutkimuksen analyysien kautta, jolloin tutkimukseen saadaan enemmän tulkinnallisuutta.

Laatujohtamismalli korostaa, että organisaation jäsenet ovat asiantuntijoina yhteistyöhaluisia,

tunnollisia ja ahkeria (Vesterinen 2005, 70). He odottavat, että heitä kuunnellaan ja heidän toiveitaan ja odotuksiaan kunnioitetaan. He vaativat oikeudenmukaisuutta, arvostusta ja palautetta, suorituksiin perustuvaa palkitsemista, hyvää vuorovaikutusta, mahdollisuutta osallistua omaa työtä koskevaan päätöksentekoon sekä kahdensuuntaista viestintää. (Heikkilä ja Heikkilä 2007, 114.) Myös Elise Ramstad (2008, 34) korostaa yhteistyöhakuisen dialogisuuden merkitystä työyhteisöissä. Vuoropuhelu ja vaikuttamismahdollisuudet ovat dialogia silloin, kun sen osapuolet ovat valmiita kuuntelemaan ja ymmärtämään toisiaan aidosti sekä analysoimaan kriittisesti omia lähtökohtiaan ja muuttamaan niitä tarvittaessa.

Työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet omaa työtä koskevassa päätöksenteossa ovat tärkeitä. Kun johtamisjärjestelmä rakentuu selkeän hierarkian ja komentosuhteiden varaan, kuten poliisissa, keskusteluyhteys johdon ja henkilöstön välillä on usein heikko (Mansikka-aho 2012, 79–84). Organisatorinen vastuu tuloksista on näennäisesti esimiestasolla, mutta käytännön vastuu työstä ja sen tuloksista rakentuu kuitenkin yksittäisen, asiakasrajapinnassa työskentelevän rikostutkijan panoksen, hänen onnistumisensa varaan. Joskin Hirvelän (2006, 110) mukaan rikostutkijan työtä ohjaava tutkinnanjohtaja saattaa itsekkin osallistua tutkintaan. Yksittäistä talousrikosprosessin tutkintaa linjaava tutkintasuunnitelma ohjaa ja viitoittaa kuitenkin ensisijaisesti rikostutkijan työtä. Tutkintasuunnitelman ideana on ohjata hänet tekemään oikeita asioita ja tekemään asiat oikein. Rikosprosessissa tutkija kuitenkin vain harvoin osallistuu tutkintasuunnitelman laatimiseen ja suunnittelu on tutkinnanjohtajan tehtävä.

Kehittämistoimintaa tarkastelevissa hallintotieteellisissä ja työpoliittisissa tutkimuksissa laatu ja tuloksellisuus ovat yhteydessä osallistumiseen (Ylöstalo 1999, Alasoini & Heikkilä 1999). Tuotteen tai palvelun laatu voi ilmetä monella tasolla. Laatu muodostuu prosesseissa niin suunnittelu- kuin toteutusvaiheessa kuin myös laadusta asiakkailta saadun palautteen perusteella. Tutkintasuunnitelmakäytännöllä pyritään laadun parantamiseen. Tutkintasuunnitelma ja sen toteuttamisen käytännöt ymmärretään laajassa kontekstissa hallinnollisena kehittämistoimintana, joka tapahtuu tietyssä sosiaalisessa ja rakenteellisessa ympäristössä. Suppeammassa tulkinnassa tutkintasuunnitelma on hallinnollinen innovaatio. Kun talousrikostutkinnan tutkimussuunnitelmakäytännön periaatteita tarkastelee hallinnollisena kehittämistoimintana, vaikuttaisi siltä, että työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia eikä heidän suhdettaan asiakkaisiin ei ole huomioitu riittävästi, mikä on laatujohtamisen periaatteiden vastaista. Kun tutkintasuunnitelmakäytännön tavoitteena on laadun ja tuloksellisuuden parantaminen, niin voidaan kysyä, onko näitä tavoitteita mahdollisuus saavuttaa nykykäytännöin. Tässä tutkimuksessa

selvitetään, miten laatujohtamisen periaatteet ilmenevät talousrikostutkinnassa, miten tutkintasuunnitelmakäytäntö huomioi tai sivuuttaa työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, miten tutkintasuunnitelmakäytäntö parantaa tai heikentää rikostutkijoiden suhdetta asiakkaisiin ja miten tutkintasuunnitelmakäytäntö voi vaikuttaa työn tuloksellisuuteen.

## 2. Tutkimuksen tavoite

Tieteen ensisijainen päämäärä on uuden tiedon tuottaminen ja totuuden etsintä tieteen hyväksymin menetelmin. Haasteena on syventää ymmärtämystämme todellisuudesta, erilaisista ilmiöistä ja niiden välisistä yhteyksistä (Aaltola & Valli 2001, 19). Tiede ei kuitenkaan elä tyhjiössä vain itseään varten, vaan tieteellisin menetelmin hankitun tiedon avulla pyritään löytämään soveltamiskelpoisia ratkaisuja myös käytännön ongelmiin. (Uusitalo 1995, 24.) Tieteenfilosofiassa tällaista tieteen ulkopuolisten arvojen merkitystä ja hyödyllisyyttä korostavaa näkemystä kutsutaan instrumentalismiksi (emt., 38). Tutkimustietoa tuotetaan tänä päivänä ehkä enemmän kuin koskaan. Yhä useammin tiede palvelee tieteen ulkopuolisia intressejä ja kompleksinen maailma tarjoaa tutkijoille jatkuvasti uusia kysymyksiä tarkastelun kohteeksi.

Tutkimus on sarja jatkuvia valintoja. Hirsijärvi, Remes ja Sajavaara (2004, 114) toteavat, että valinnoista tärkein tapahtuu tieteenfilosofisella tasolla joko tiedostaen tai tiedostamatta. Tieteenfilosofiset valinnat liittyvät ontologiaan, (miten ymmärrän tutkittavan kohteen?) epistemologiaan, (miten otaksun saavani tietoa?) logiikkaan (käsittelee toteennäyttämistä ja todistelua) ja teleologiaan (kysymykset tutkimuksen tarkoituksesta). Näissä kysymyksissä saatu vastaus ohjaa tutkimuksen muita valintoja. Vastauksen perusteella jäsennetään ongelmanasetteluun, tutkimusstrategiaan ja teoreettiseen ymmärtämiseen liittyviä kysymyksiä. (Emt., 115 ja 121.)

Hankittavalla tutkimustiedolla voi olla erilaisia tietosisällöllisiä intressejä. Pirkko Anttila (1996, 20–22) tulkitsee Jürgen Habermansin ajatuksiin perustuvaa intressiteoriaa niin, että kaikki tieto on johonkin intressiin sidottua ja nämä intressit näyttäytyvät yhteiskunnassa työn, kielen ja vallan kautta. Usein näitä intressejä kuvataan myös teknisenä (työ), praktisena (kieli) ja kriittisenä (valta, vallankäyttö) intressinä. Tekniseen intressiin liitetään lisämääre selittävä ja hallitseva ja se on vallitseva ns. kovissa tieteissä. Praktinen intressi pyrkii ymmärtämään ihmistä hänen ympäristössään. Kriittinen tiedonintressi taas on yleinen yhteiskuntatieteissä ja se pyrkii löytämään

subjektiivisten käsitysten taustalla piileviä käsityksiä.

Kirjallisuudessa tutkimuksen tarkoitusta tai tehtävää ohjaavia tutkimusstrategisia valintoja voidaan tyypitellä neljästä viiteen kategoriaan kirjoittajasta riippuen:

1. Kuvailevassa tuodaan esille ilmiön luonnetta ja luonnehditaan sitä eri tavoin.
2. Selittävässä etsitään syy-seuraus-suhteita (kausaalinen) tutkittavasta ilmiöstä, selittää tapahtuman luonnetta päämäärän kautta (teleologinen merkitys) tai selittää ilmiötä tehtävän ja tarkoituksen kautta (funktioanalyttinen).
3. Ennustavassa ennustetaan tapahtumia ja toimintoja ja sitä kautta kehitetään niitä.
4. Kartoittavassa etsitään uusia näkökulmia ja ennen tutkimattomia ilmiöitä.
5. Tiede voi pyrkiä myös sovellutuksiin ja toimenpidesuositukseen (Hirsijärvi ym., 129; Uusitalo, 35, 62– 65.)

Edellä mainitut tutkimuksen teon tavoitteet ovat universaaleja ja korkealle asetettuja. Tässä tutkimuksessa päätavoitteena on kuvailla ja ymmärtää, miten tutkintasuunnitelmakäytäntö vahvistaa ja edistää hallinnon kehittämisen yleisiä periaatteita, asiakassuuntautuneisuutta ja työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia. Pyrin siten ymmärtämään miten organisaation sisäiset suhteet ja organisaatioiden väliset sosiaaliset suhteet ovat osa hallinnon yleistä kehitystä ja kehittämistoimintaa ja miten nämä suhteet mahdollistavat tai rajoittavat yksittäisen kehittämiskäytännön toteuttamista. Tiedonintressi on siten kriittinen, koska pyrkimyksenäni on subjektiivisten käsitysten taustalla mahdollisesti olevien, piilevien käsitysten löytäminen, mutta myös praktinen, koska pyrin ymmärtämään ihmisten toimintaa osana organisaatiota ja sitä ympäristöä, jossa he toimivat (Anttila 1996, 20–22). Anttilan mukaan nämä ovat yhteiskuntatieteissä tyypillisiä intressejä. Valintani perustelen tutkimuksen käytännöllisten tavoitteiden kautta, joita käsittelen seuraavassa luvussa.

Poliisihallituksen määräys tutkintasuunnitelmien käyttöön otosta on ymmärrettävissä osana tulosohtaus- ja laatujohtamisjärjestelmää, hallinnonalan kehittämistoimintaa sekä laajemmin osana valtion tuottavuusohjelmaa, joka vuodesta 2003 ohjannut valtion hallinnonalat parantamaan tuottavuutta ja tehokkuutta. Koska tutkintasuunnitelmakäytäntö on poliisihallinnossa varsin uusi menetelmä, sen vaikutuksista tuloksellisuuteen ja merkityksestä laadun parantajana ei ole tutkimustietoa. Laatujohtaminen sen sijaan ei ole poliisihallinnossa uusi ilmiö. Laatujohtamista on tutkittu eri näkökulmista (Vesterinen 2005, 14; Koljonen 2010, 19–20). Myös Eronen (2011) ja Mansikka-aho (2012) ovat sivunneet tutkimuksissaan laatuajattelun teemaa.

Tutkintasuunnitelmakäytäntöä ei ole juurikaan tutkittu, joskin tutkintasuunnitelman mahdollisuuksiin laadun parantajana on viitattu joissain tutkimuksissa (Hirvelä 2006, 356; Koljonen 2010, 233).

Tutkielman tutkimustehtävä liittyy kriittiseen tiedonintressiin. Hallinnon kehittämisessä ja tässä tapauksessa tutkintasuunnitelmakäytännöissä on piirteitä, jotka piiloutuvat käytännöissä ja joihin organisaatiokulttuuri saattaa vaikuttaa hyvinkin voimakkaasti. Esimerkiksi jostain syystä tutkintasuunnitelmakäytäntöä ei ole omaksuttu jokapäiväiseksi työkaluksi kaikkialla. Myös syyttäjyhteistyön määrä ja laatu vaihtelee eri yksiköissä (Hirvelä 2006, 356).

Poliisin rikostorjunnan kehittämistoimintaa ja johtamisjärjestelmiä on historiallisessa katsannossa tutkittu Suomessa vähän. Tutkimusta on viime vuosina lisännyt ns. poliisimaistereiden koulutusohjelman käynnistäminen 1990-luvulla Tampereella ja Turussa (Vesterinen 2005, 13). Tutkimukset ovat painottuneet poliisiorganisaation johtamisen ilmiöiden, kuten strategioiden ja järjestelmätason kysymysten pohdintaan. Työyksikötason käytäntöjen ja menetelmien kehittämistä tai johtamista ei ole tutkittu kuin muutamassa opinnäytetyössä. Ylempi johto myös näkee asiat usein positiivisessa valossa, kun taas työntekijät suhtautuvat asioihin kriittisemmin (Vesterinen 2005, 22). Siten tämä tutkielma tuo uuden näkökulman aiheeseen, koska tarkastelu kohdistuu alimman esimiestason ja työtä tekevien tutkijoiden rajapintaan

Koska kysymys on jokseenkin vähän tutkitusta aihealueesta, on siis luontevaa, että tutkimus on siltä osin kuvaileva. Empiirisessä osiossa pyrin nostamaan pintaan enemmän selittäviä tekijöitä. Tutkimuksen teoriaosuudessa luon lyhyen katsauksen siihen, miten yleiset hallintotieteelliset kehityspolut ja -piirteet ovat muodostuneet ja miten niiden vaikutus näkyy suomalaisen kehittämis- ja hallintotoiminnan käytänteissä. Tutkimuksen empiirinen osio tuottaa uutta tietoa siitä, miten laatujohtamismallin keskeiset periaatteet implementoituvat käytänteiksi hallinnollisessa kehittämistoiminnassa ja miten ne ilmenevät työssä. Empiirisen osion tavoitteena on myös selvittää tutkintasuunnitelman varsinaisten käyttäjien, rikostutkijoiden mahdollisuuksia vaikuttaa tutkintasuunnitelman kautta oman työnsä sisältöön, työn toteuttamisen tapoihin ja sitä kautta laatuun sekä rikostutkijan ja tämän tärkeimmän yhteistyötahon – syyttäjän – väliseen asiakassuhteeseen. Hallinnon kehittämiskäytäntöä ja laatua koskeva, selittävä ja kuvaileva tieto voi mahdollistaa tutkintasuunnitelmakäytännön jatkokehittämistä tulevaisuudessa.

### 3. Tutkimuksen näkökulma

Laatujohdamismalli on yksi tapa tarkastella työn organisointia, johtamista ja kehittämistä. Luvuissa II 1 ja II 2 nostin tutkimuksen tehtäväksi ja tavoitteeksi kuvailla, miten tutkintasuunnitelmakäytäntö vastaa laatujohdamismallin asettamiin vaatimuksiin. Laatujohdamismallista erotin tämän tutkielman lähempään tarkasteluun mielestäni kaksi tärkeintä tekijää, jotka vaikuttavat talousrikostutkinnan laatuun ja tulokseen:

1. Asiakassuuntautuneisuus, jonka mielenkiinnon keskiössä on syyttäjän ja poliisin yhteistyö.
2. Työntekijöiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet, jossa keskitytään rikostutkijoiden rooliin päivittäisjohtamisen kohteena.

Tutkielmani näkökulma muodostuu edellisten lukujen ohjaaman luonnollisen analogian kautta, koska tutkimuskysymys, tavoite ja näkökulma liittyvät toisiinsa erottamattomasti. Keitä vaikutus – ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen koskee ja kuka on se asiakas, joka rikostutkijan työn tulosta (esitutkintapöytäkirjaa) pääasiassa käyttää? Näkökulmavalintani suuntaa tutkimuksellisen mielenkiinnon tutkimuksen teoreettisten käsitteiden kautta tutkimuskysymyksiin ja sitoo käsitteitä yhteen. Laatuajattelun keskeinen idea käsitetasolla voidaan parhaiten tiivistää siihen, miten hyvin tuote tai palvelu sopii sen aiottuun käyttötarkoitukseen. Oman työni keskiössä on ajatus siitä, että rikostutkijoiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla tutkintasuunnitelmakäytännön kautta ja laatujohdamisen periaatteiden mukaisesti yhteys prosessiajattelun periaatteisiin, innovaatioiden hyödyntämiseen ja tulokselliseen työntekoon. Asiakasvaikuttavuuden käsitteen kautta voidaan paremmin ymmärtää sitä, miten talousrikostutkijat tiedostavat asiakkuuskäsitteen, asiakkaan tarpeiden merkityksen ja asiakkaan laatuvaatimukset prosessimaisessa työskentelyssä. Näkökulma avaa ikkunoita siihen, voiko tutkintasuunnitelmakäytäntö tuoda lisäarvoa tähän asetelmaan.

Asiakaskeskeisyys laadussa ilmentyy tuotteen tai palvelun hyvinä ominaisuuksina siinä tarkoituksessa, jossa asiakas sitä käyttää. Suunnittelukeskeisyys (tai prosessikeskeisyys) tarkoittaa tuotteessa tai palvelussa niitä ominaisuuksia, jotka sen lopullisessa käyttötarkoituksessa on täytettävä. Voidaan puhua myös tuote- tai palvelulaadusta. Suunnittelukeskeisyys tarkoittaa lähinnä suunnittelijan luomaa käsitystä siitä, mitä asiakas arvostaa. (Mäki 2000, 53–55.) Suunnittelukeskeisyys laatuajattelussa on pyrkimystä tuotteen tai palvelun jatkuvaan kehittämiseen ja parantamiseen. Suunnittelu- tai prosessikeskeisellä näkökulmalla on tärkeä linkki juuri rikostutkijan rooliin ja hänen vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksiinsa esitutkinnassa ja työn suunnittelussa. Asiakaskeskeisyys eroaa suunnittelu- ja prosessikeskeisyydestä siinä, mikä on



luvaton (suunnittelun) ja koetun ero (Mäki 2000, 53–55). Asiakaskeskeisyyttä on tarkasteltava koko tuotteen tai palvelun käyttöiän perusteella, mikä tässä tutkimuksessa liittyy asiakaskeskeisyyden prosessiajatteluun. Esimerkiksi poliisin tekemää esitutkintapöytäkirjan laatua voi arvioida lopullisesti vasta siinä vaiheessa, kun sen perusteella vireille pantu rikosasia on saanut lainvoimaisen tuomion. Mäen tulkinnan mukaan (emt. 53–55). Asiakaskeskeisyys on kuitenkin sisällöllisesti ja ajallisesti laajempi käsite ja on siten suunnittelukeskeisyyttä kattavampi käsite. Kuitenkin kokonaislaatua arvioitaessa molemmat on otettava huomioon. Omassa työssäni on kuitenkin piirteitä molemmista laatu näkökulmista tai ehkä paremminkin niin, että tutkintasuunnitelma käytännön ideaalinen tavoite on päästä hyvään laatuun asiakaskeskeisyyden avulla, kun taas tilanne tutkimushetkellä vastaa enemmänkin suunnittelukeskeistä näkökulmaa laatuun, joka korostaa enemmän organisaation tai suunnittelijan omaa näkemystä tilanteesta.

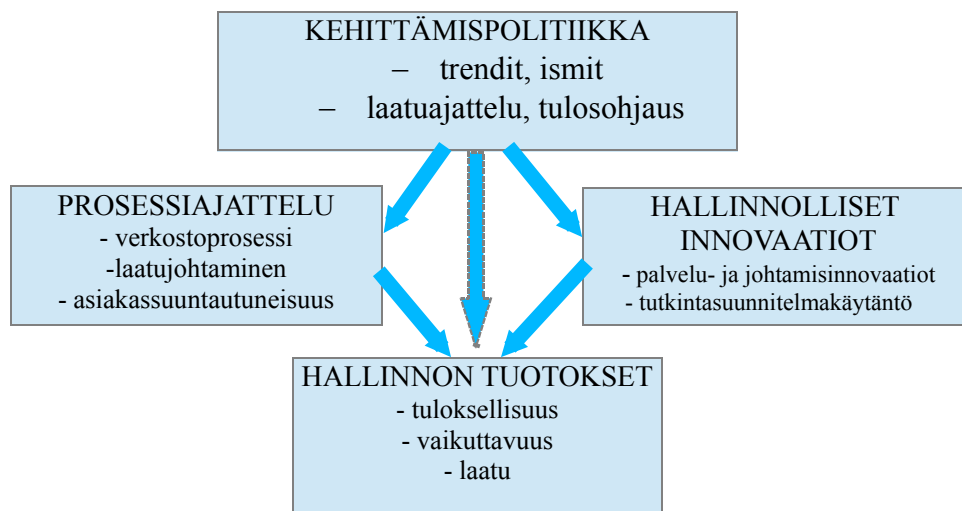
Tässä tutkimuksessa olen asettanut syyttäjän edustamaan kaikkia esitutkinnan asiakkaita, koska syyttäjä kiistatta on poliisin tärkein asiakas. Asetelma on sinällään kritiikille altis, sillä syyttäjä toimii rikosprosessissa yhden prosessin asianosaisen vastapuolena ja myös rikosprosessin kaikki asianosaiset ja muut prosessin viranomaiset voidaan laajassa katsannossa tulkita poliisin asiakkaiksi. (Asiakkuuden määrittämisestä ja siihen liittyvää problematiikkaa käsittelemme tarkemmin luvussa 2.4) Kuitenkin syyttäjä on esitutkintaviranomaisen ensisijainen (prosessi)asiakas, jolle valmis esitutkintapöytäkirja luovutetaan syyteharkintaa varten. Esitutkinnan tarkoitus pohjimmiltaan on kuitenkin hankkia tietoa tuomioistuinkäsittelyä varten, jotta rikosasian voidaan käsitellä tuomioistuimessa sujuvasti ja yhdellä kertaa. Asioiden suullinen käsittely tuomioistuimissa on etäännyttänyt poliisin ja tuomioistuimen asiakkuutta. Rikostutkijat käyvät jatkuvaa virallista ja epävirallista, laatua koskevaa dialogia syyttäjien kanssa esitutkinnan aikana. Virallinen dialogi on esimerkiksi kirjallinen lisätutkintapyyntö, epävirallista dialogia ovat juttupalaverit, keskustelut tai muut palaute. Rikosprosessin asianosaiset ja myös todistajat ovat aina ”asiakkaita vasten tahtaan” ja näin luoneeltaan enemmänkin toiminnan kohteita kuin itsenäisesti toimivia asiakkaita. En kuitenkaan jätä tutkimuksessani huomiotta asianosaisiakaan asiakkaina, sillä tutkintasuunnitelma käytäntö vaikuttaa välillisesti myös heidän asemaansa. Tässä valinnassa kyse on osittain myös tutkimuksen rajaamisesta, mitä ilman tutkimus vaatisi huomattavasti enemmän aikaa ja muita resursseja, joita tässä tutkimuksessa ei ole käytettävissä.

Kuulun itse siihen ryhmään, jonka käsityksiä työn empiirisessä osiossa tutkitaan. Sitä saatetaan pitää tieteessä tilanteena, joka voi vääristää tutkijan näkemystä ja ohjata liikaa työn lopputulosta kysymyksenasettelusta johtopäätöksiin saakka etenkin, jos tutkija on kokematon. Tutkimusta

tehdään kuitenkin paljon tutkijoiden omalta kompetenssisalueelta, mitä pidetään usein myös toivottavana. Oman tutkimusalueen tuntemus yleensä lisää tutkijan motivaatiota ja aitoa kiinnostusta aihetta kohtaan, mitä voidaan pitää yhtenä onnistuneen tutkimuksen edellytyksenä. Objektivisuuden periaate on kuitenkin pidettävä tällaisessa tutkimusasetelmassa entistään korostetummin esillä koko tutkimusprosessin ajan.

#### 4. Tutkimuksen pääkäsitteet

Tutkintasuunnitelmaa hallinnollisena käytänteenä tai työtapana tarkastelevan tutkielmani pääkäsitteet kehittämispolitiikka, prosessiajattelu, hallinnolliset innovaatiot ja hallinnon tuotokset sekä niiden sidokset toisiinsa ilmenevät kuvioista 1.



Kuvio 1. Tutkielman pääkäsitteiden linkittyminen toisiinsa

Tutkimukseni tässä pääluvussa tarkastellen aluksi teoriaorientoituneesti sitä, miten viimeisen 20–30 vuoden aikana tapahtunut yhteiskunnallinen ja poliittinen muutos- ja kehitysprosessi on muokannut ja vaikuttanut yleisemmin julkisen sektorin tapaan suhtautua oman toimintaansa suunnitteluun ja kehittämiseen sekä toiminnan tuloksiin. Luon katsauksen siihen, miten harjoitettu kehittämispolitiikka on jäsentänyt julkisorganisaatioiden rakenteet ja toiminnan ja niitä koskevat taloudelliset ja organisatoriset käsitteet osaksi toiminnan organisointia; suunnittelua, ohjausta ja seurantaa. Avaan tutkimukseni pääkäsitteiden kautta sitä, miten kehittämispolitiikan ajatuksellinen ydin on alun perin muodostunut ja miten se on muuttunut. Käsitteistön avulla luon käsityksen siitä, minkälaisen ajattelu- ja toimintaideologioiden ja -mallien avulla todellisuutta jäsenetään ja miten tuotoksiin pyritään vaikuttamaan kehittämispolitiikan viitoittaman ohjauksen mukaisesti niin, että lopputulos – hallinnon tuotos – mahdollisimman tuloksellisella ja laadukkaalla tavalla palvelisi

veronmaksajien, systeemin rahoittajien ja käyttäjien etua. Tämän työn osalta kyse on siitä, miten tutkintasuunnitelmakäytäntö käsitteenä, käytäntönä ja rakenteena kiinnittyy kehittämiss poliittiseen keskusteluun ja miten tämä keskustelu liittyy käsitykseen siitä, mitä hallinnon tuotokset ovat ja miten niitä arvioidaan tuloksellisuuden kannalta.

Tutkielmani teoreettinen kehys ei rakennu selkeästi minkään yksittäisen teorian varaan, vaan keskeisenä viitekehystenä ovat kehittämiss poliittiset ajattelutavat sekä mallit ja niiden idealismin mukaiset pyrkimykset vaikuttaa hallinnon tuotoksiin. Kehittämiss poliittikka ja hallinnon tuotokset nidotaan tutkielmassa yhteen tutkielman muilla käsitteillä, jotka ovat prosessiajattelu ja hallinnolliset innovaatiot. Ne kuuluvat tässä tutkimuksessa teemallisesti läheisesti yhteen (vrt. kuvio 1) ja ovat toinen toisiaan vahvistavia toimintoja ja käsitteitä. Prosessiajattelun ja hallinnollisen innovaatiokäsitteen kautta jäsenän tutkintasuunnitelmakäytännön toiminnallisena käytäntönä. Kehittämiss poliittikka – erityisesti tavat, joilla sitä toteutetaan ja pannaan käytäntöön – pyrkii suuntaamaan hallinnon kehittämistoimintaa tulokselliseksi ja pyrkii ruokkimaan innovaatioherkkyyttä. Hallinnon tuotokset taas kuvaavat ja mittaavat sitä, miten kehittämiss poliittiset linjaukset ja reformit käytännössä toimivat. Innovaatiot syntyvät organisaatioiden sisällä ja implementoituvat osaksi viranomaisten palvelutoimintaa ja viranomaistoimintojen prosesseja ja vaikuttavat näin hallinnon tuotoksiin. Tähän työpaikoilla tapahtuvalla kehittämistoiminnalla pyritään. Kehittämiss poliittikasta päätetään ja sitä ohjataan hallinnon ylätasolta sekä kansallisilta ja kansainvälisiltä foorumeilta, mutta käytännön kehittämistoimintaa ja innovaatioita tehdään työpaikoilla hallinnon joka tasolla. Prosessiajattelun vahvistumiseen ovat vaikuttaneet sellaiset kehittämiss poliittiset uudistukset kuten laatujohtaminen, tuottavuusajattelu ja tulosohjaus. Kehittämiss poliittikka on osa yhteiskunnan jatkuvaa muutosta, joka ei passiivista sopeutumista, vaan aktiivista toimintaa, jolla on päämäärä ja suunta. Prosessiajattelu on yksi kehittämiss poliittisesti painottunut näkökulma ja toimintojen kehittämisen tapa, joka pyrkii hallinnon rakennekeskeisen uudistamisen ohella prosessien uudistamisen kautta vahvistamaan julkisen sektorin tehokkuutta, vaikuttavuutta ja toimintakykyä ja sitä kautta vaikuttamaan hallinnon tuotoksiin (Toivonen ym. 2011, 4).

### III JULKISHALLINNON KEHITTÄMISPOLITIIKAN PÄÄLINJAT: KOHTI ASIAKASVAIKUTTAVUUTTA JA OSALLISTUMISTA

#### 1. Kehittämispolitiikka ja kehittämistoiminta

Kehittämispolitiikka muodostuu sanoista kehittäminen ja politiikka. Kehittämisen kantasana on kehitys. Kehitys on jonkun asiantilan muutosta kahden hetken välillä. Se voi olla positiivista, negatiivista tai muuttumatonta. Kehitys on kaikkien asiantilaan vaikuttavien voimien tulosta, kehityskulkua. Kehittämisellä tarkoitetaan kehityskulkuun vaikuttamista eli aktiivisia toimenpiteitä, joilla kehityskulkuun halutaan vaikuttaa. Kehittämiskäsitteen sisältöä voidaan kuvata myös niin, että se on aktiivista, jonkun ominaisuuden parantamiseen tähtäävää toimintaa, joka on käynnistettävä tietoisesti. Kehittämistarpeet eivät ilmoita itsestään, vaan ne on selvitettävä aktiivisesti. (Karlöf 2002, 119–120.) Kehittämiseen kuuluu toimenpiteen kohteiden määrittäminen, resurssien määrittäminen ja toimenpiteiden toteutus. Kahdesta ensimmäisestä käytetään nimitystä politiikka; puhutaan esimerkiksi kriminaalipolitiikasta, sosiaalipolitiikasta jne. Nykytulkinnan mukaan myös toimenpiteiden toteutus katsotaan kuuluvaksi politiikkatermin sisältöön, jolloin käsitteen paino on toiminnallisuudessa. Poliitiikka käsitteenä (*policy*) on englantilaista alkuperää ja merkitsee ohjelmia, suunnitelmia ja toimenpiteiden linjauksia ja se voidaan suomentaa myös toimintapolitiikaksi, josta kehittämispolitiikassa on kyse. Poliitiikka voidaan käsittää myös kiistelevien osapuolten välisenä jännitteisenä kamppailuna. On kuitenkin syytä tehdä ero *politics*-alkuperää olevaan käsitteeseen, joka tarkoittaa poliittista toimintaa tai määrittelykamppailua ja myös *polity*-alkuperää olevaan käsitteeseen, joka merkitsee poliittisen tekemisen paikkaa. (Häikiö 2005, 15–16.) Suomalainen *politiikka*-sana ei tee eroa *policyn* ja *politicsin* välillä, mutta on hyvä pitää mielessä, että toiminnan (*policy*) takana on aina poliittista päätöksentekoa (*politics*) ja arvovalintoja (Lovio & Kivisaari 2010, 11). Poliitiikan lohko voi olla alueellinen tai asiallinen. Kuitenkin vain harvoin jonkun alan politiikka on puhtaasti vain oman alansa intressien vaikutuspiirissä, vaan siihen vaikuttaa useita politiikkoja, joiden intressit saattavat olla jopa kilpailevia.

Kehittämispolitiikka on osa demokraattista prosessia, jossa kansanvallan periaatteiden mukaisesti ratkaistaan asiat ennalta sovitulla tavalla. Kehittämispolitiikka on yleisen hallintopolitiikan keskeinen osa-alue, joka muodostuu rakenteeseen, sääntöihin, henkilöstöön, prosesseihin ja

talouteen liittyvistä tekijöistä (Harisalo 2007, 29; Temmes 2008, 69). Kehittämispolitiikalla voidaan vaikuttaa ensisijaisesti julkisen vallan palvelutuotantotehtävään, tuotoksien määrään ja laatuun. Meklin (2002, 23–25) määrittelee palvelut julkisten yksikköjen aikaansaannoksiksi, jolla tyydytetään kansalaisten, demokraattisen järjestelmän osallisten tarpeita. Tämän julkisen palvelutehtävän täyttämisen ohessa viranomaiset tuottavat paljon konkreettisia aikaansaannoksia, jotka ovat perusluonteeltaan tuotteita tai tuotoksia. Sellaisia ovat mm. erilaiset raportit, kirjalliset päätökset tai kuten tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena oleva esitutkintapöytäkirja. Kehittämispoliittisilla ratkaisuilla on aina vaikutuksensa hallinnon tuotosten määrään ja laatuun.

Kehittämispolitiikka on osa kaikkia yhteiskunta-aloja, vaikka koordinoituvastuu kehittämispolitiikasta on yhä selvemmin annettu valtiovarainministeriölle. Arto Haveri (2011, 133) määrittelee organisaatioiden tai hallintojärjestelmän kehittämistoiminnan olevan ”muutosta, jonka tarkoituksena on havaittujen ongelmien poistaminen tai toiminnan kehittäminen”. Haverin mukaan muutosten logiikka on joko suoraviivaista, itseään vahvistavaa tai sitten edestakaista liikettä, jossa energia muutokseen tulee siitä, että entinen malli ei enää tyydytä vaadittuja tarpeita. Kehittämispolitiikkaan kuuluu sekä politiikan analysointi että itse prosessi. Analyysissä arvioidaan toimintoja avoimesti; suunnataan uudestaan, kehitetään ja jalostetaan. Analyysi jalostuu toiminnaksi politiikkaprosessissa analyysin kokemuksiä hyödyntäen, minkä odotetaan vaikuttavan hallinnon tuotosten määrään ja laatuun. (Harisalo 2007, 25).

Kehittämispolitiikassa voidaan erottaa ainakin kolme eri tasoa, joiden pyrkimykset eivät aina ole helposti yhteen sovitettavissa: Globaali, kansallinen ja paikallinen taso. Globaalilla tasolla kehityspolitiikka muotoutuu politiikan analysointi- ja toimintaprosessien ohella myös osana kansainvälisiä trendejä, ismejä, vaatimuksia ja ajattelutapaa, joita määrittävät ja luovat yliopistot, korkeakoulut ja kansainväliset konsulttitoimistot sekä eräät kansainväliset toimijat kuten esimerkiksi OECD. Kehittämispolitiikkaa tehdään usein uskoen universaaleihin selityksiin ja malleihin, jotka eivät välttämättä sovellu suoraan kansalliselle tai paikalliselle toimintatasolle. Universaaleja malleja toimeenpantaessa unohdetaan helposti paikalliset ja ajalliset tekijät, mikä voi johtaa epäonnistumisiin. Kansallisella tasolla kehittämispolitiikka pitäisi olla pitkäjänteistä työtä, jossa keskitytään suuren mittaluokan asioiden hallintaan ja jossa koordinoituvastuu on oltava valtiolla ja paino parlamentarisella päätöksenteolla. (Pollitt 2010, 40–47; Ahonen 2010, 105–108.)

Kehittämispoliittisia linjauksia toteutetaan jalkauttamalla poliittiset visiot ja strategia niin, että ne

mahdollisimman hyvin palvelisivat julkisten tehtävien hoitamisen tarkoitusta ja tavoitteita. Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, miten kehittämistoimintaa ja erilaisia kehittämiseen liittyviä projekteja tulisi käytännössä suunnitella ja toteuttaa. Klassinen hallintomalli lähti siitä, että suunnittelu ja toteutus tulisi eriyttää toisistaan mahdollisimman pitkälle maksimaalisen tehokkuuden aikaansaamiseksi. Suunnittelu nähtiin muutosprosesseissa yksinomaan johdon ja asiantuntijoiden tehtävänä. Vanha malli on mekaanisesti sovellettuna pitäisi olla epärealistinen nykypäivänä, sillä johtamistavat ovat viime vuosikymmeninä kehittyneet, mistä laatujohtamismallin on hyvä esimerkki. Organisaatiotutkimusten perusteella piintyneet toimintatavat kuitenkin ylläpitävät vanhojen rakenteiden henkistä perinnettä (Alasoini ja Heikkilä 1999, 15).

Historiallisessa ja laajassa (myös globaalissa) katsannossa hallinto- ja kehittämisspolitiikkaan ovat vaikuttaneet julkisen sektorin kasvu, sen tuottavuus, hyvinvointivaltion kehitys, politiikan ja hallinnon välinen suhde sekä hallintokulttuuri. Tärkein tekijä on kuitenkin ollut yhteiskunnan ja hallintokoneiston keskittämisen ja hajauttamisen vastavuoroinen vaikutus, joita ilmiöitä Temmes (2008, 70–75) kuvaa hallintopolitiikan ”pitkinä aaltoina”. Kehittämisspolitiikkaan vaikuttavat trendit ovat välillä avoimempia, välillä sulkeutuneempia markkinaohjaukselle (Ahonen 2010, 105–108). Sotien jälkeisenä aikana hallintoa ja hyvinvointiyhteiskuntaa rakennettiin vauhdilla, mikä ilmeni julkisen sektorin kasvuna ja keskittymisenä. Jo 1960-luvun lopussa alkanut hajauttamiskehitys sai todellista pontta vasta 1990-luvun alussa NPM-tyyppisen kehittämisspolitiikan vauhdittamana.

Tuolloin palveluiden ja työelämän laatua koskeva keskustelu sai Suomessakin aivan uuden merkityksen. Vakava taloudellinen lama vauhditti meilläkin julkistalouden leikkaus- ja uudistusvaatimuksia. Malli uudistuksiin tuli ulkoa, lähinnä angloamerikkalaisista maista. Laajasti ymmärrettynä kyse oli aivan *uudenlaisesta kehittämisspolitiikasta*, joka suuntaviivat paalutettiin Harri Holkerin (1987–1991) ja Esko Ahon (1991–1995) hallitusten aikana (Haveri 2011, 136). Uuden kehittämisspolitiikan keskiössä olivat tuloksellisuus, asiakasorientaatio, laatu ja managerialismi. Julkisten palveluiden käsitteellistämiseen ja mittaamiseen täytyi luoda kokonaan oma termistönsä.

Kehittämisspolitiikka on ideologia- ja systeemitason kysymys, kun taas kehittämistoiminta on konkreettisia toimenpiteitä työpaikoilla tai julkisen sektorin toimintalohkolla. Kehittämistoiminta seurailee yleisiä, vallalla olevia trendejä ja hyväksyttävinä pidettyjä ajatusmalleja. 2000-luvulla yleisen kehittämisspolitiikan ja uudistusten keskiöön ovat kansallisella tasolla nousseet erilaiset poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat, jotka toimivat konkreettisina kehittämisspolitiikan välineinä.

Ensimmäinen tällainen politiikkaohjelma laadittiin Matti Vanhasen 1. hallituksen aikana 2003. Ohjelma sai nimeksi valtion tuottavuusohjelma, jota on jatkettu seuraavienkin hallitusten aikana. (Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 11/54/2009, 23–25.) Tuottavuusohjelmien perimmäinen tavoite on ollut parantaa työn tuottavuutta ja työelämän laatua julkisella sektorilla ja lisätä näin kustannustehokkuutta uudistamalla rakenteita ja vahvistamalla kehittämistoimintaa. Konkreettiseksi tavoitteiksi on asetettu tietotekniikan käytön lisääminen ja prosessien tehostaminen. Moniulotteisessa kentässä tapahtuva kehittämistoiminta on katsottu hyväksi pilkkoa teemojen, alueiden ja ajan suhteen järkeviin osiin. Yksittäinen kehittämisohjelma kokoaa yhteen poliittisen tahdon, kohteen, resurssit ja toiminnan (toteutuksen). Tuottavuusohjelma on saanut jatkoa nykyisenkin hallituksen kaudella.

Koska kehittämistoiminnalla ja rakenteita uudistamalla ei yksin voida päästä tuottavuusohjelman tavoitteisiin, myös henkilöstömäärää on vähennettävä merkittävästi. Jäljelle jäävän henkilöstön on saatava aikaan vähintään samat tulokset kuin aikaisemminkin, mikä lisää tehokkuutta. (Kuusela 2008, 44; Vanhanen ja Harjunen 2009, 9.) Syksyllä 2013 hallitus sopi vuoteen 2020 saakka ulottuvista tuottavuusohjelman jatkosta; uudistustavoitteista ja toimenpiteistä tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös ohjelman nimi päivitettiin vastaamaan paremmin nykyistä käsitystä tuottavuudesta ja ohjelman nimi on valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma, jonka alkusanoissa todetaan, että kannustava ja osallistava työilmapiiri parantaa tuottavuutta ja henkilöstön jaksamista sekä edistää työhyvinvointia. Ohjelman tavoitteena on parantaa tuloksellisuutta, asiakkaiden kokemaa palvelun laatua ja lisätä työn yhteiskunnallista vaikuttavuutta. (ks. [https://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0108\\_vaikuttavuus\\_tuloksellisuus/index.jsp](https://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0108_vaikuttavuus_tuloksellisuus/index.jsp))

Poliisihallinnon kehittämistoiminta viimeisen 20 vuoden aikana on noudattanut julkisen sektorin kehittämispolitiikan yleistä linjaa: Uudistukset ovat olleet sekä rakenteellisia että toiminnallisia. Organisaatorakenteita on tiivistetty kolmella suuremmalla ja siirretty laatuajattelumallin mukaiseen tulosohjaukseen (Vesterinen 2005, 8–11). Uudistusten päätarkoitus on ollut hallintoa keventämällä ja yksinkertaistamalla taata riittävä resursointi operatiiviselle henkilöstölle (Mansikka-aho 2012, 7).

Kehittämispolitiikan tärkeimpiä alalohkoja on ollut edellä mainitun tuottavuusohjelman rinnalla esimerkiksi kansallinen innovaatiostrategia, joka pyrkii tuomaan innovatiivisuuden yhteiskunnan, yritysten ja julkisen sektorin sisäänrakennetuksi ominaisuudeksi (Lovio 2009, 22). Toisena kehittämispolitiikan konkreettisena, työpaikkatasolle ulottuvana esimerkkinä on vuonna 1996

aloitettu kansallinen työelämän kehittämisohjelma (myöhemmin työelämän kehittämisohjelma, TYKE). Se on Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimivan Teknologian ja innovaatioiden edistämiskeskuksen (Tekes) alaisuudessa toimiva poikkihallinnollinen ohjelma, joka konkreettisesti tukee työpaikoilla tapahtuvaa kehittämistoimintaa ja -projekteja. Se pyrkii vauhdittamaan työpaikkalähtöistä aloitteellisuutta, joka parantaa tuottavuutta ja työelämän laatua. Ohjelma edistää työelämän kehittämistä koskevan tiedon ja osaamisen levittämistä, oppimisverkostoja sekä tukee rakenteita, jotka kehittävät työelämää. Ohjelma käyttää hyväkseen tutkimustietoa ja luo asiantuntijoiden, tutkijoiden ja työpaikkojen välille yhteistyöverkostoja. (Alasoini 2003, 7.)

TYKE:n eri sidosryhmien edustajat painottavat henkilöstön johtamiseen, työkyvyn ylläpitoon, työn organisointiin ja työssä oppimiseen liittyviä asioita työelämän kehittämisessä (Ylöstalo 1999, 142). Nykyisen työelämän paradokseihin kuuluu havainto siitä, että vaikka työntekijöiden koulutustaso ja tehtävien vaatimustaso on jatkuvasti kasvanut, on kuitenkin ristiriitaista, että työntekijöiden mahdollisuudet käyttää ammattitaitoaan työtehtävissään on lisääntynyt vain vähän (emt., 138–139). Työn autonomian ja sosiaalisen vuorovaikutuksen lisääminen nähdään erityisen tärkeänä silloin, kun tarvitaan enemmän asiakaskeskeisyyttä ja joustavuutta, mitä nykyinen jälkibyrokraattinen työelämä usein vaatii (Alasoini & Ramstad 2007, 435). Asiakaskeskeisyys ja joustavuus, kyky toimia asiakkaan ja tilanteen vaatimalla tavalla ovat laatujohtamisen ja prosessimaisen työskentelyntavan keskeisiä periaatteita. Tällä tavalla kehittämisselitys ja sen toimenpiteet kytkeytyvät tässä tutkimuksessa prosessiajatteluun ja laatujohtamiseen.

Työn organisointi, organisaatioiden erilaiset rutiinit tai säännöt vaikuttavat eniten organisaation tuloksellisuuteen. Näiden seikkojen muuttaminen on osoittautunut vaikeaksi käytännössä, koska reviirien ja hierarkioiden purkaminen on hidasta ja vaikeaa. (Ylöstalo 1999, 140–141.) Työntekijöiden osaamisen kehittäminen on saatava siirrettyä päivittäiseen työntekoon. Työntekijöille on annettava enemmän vastuuta ja mahdollisuuksia vaikuttaa työhönsä ja myös hyötyä osaamisensa lisääntymisestä. Kehittämis toiminta ei saa olla liian työtehtäväorientoitunutta ja ylhäältä johdettua, vaan vastuu sitä pitää olla koko henkilökunnalle. Onnistumiset ruokkivat kehitysmuutoksia ja lisäävät koko henkilökunnan vaikutusmahdollisuuksia. (Ylöstalo 1999, 144.)

Tuomo Alasoini (2003, 2–3) nostaa työpaikkojen kehittämistoiminnan keskeisiksi näkökulmiksi työelämän laadun, elinikäisen oppimisen, työkyvyn ylläpidon ja työllisyyden. Työelämän laadun kehittäminen vähentää fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista kuormitusta. Elinikäinen oppiminen lisää



muutosvalmiutta ja vähentää osaamisresurssien tuhlausta. Työkyvyn ylläpidon kehittäminen parantaa johtamistapoja ja työn organisointia. Se kehittää myös työn sisältöä ja sosiaalisia suhteita ja voi lisätä työurien pituutta. Työllisyyden kehittäminen tapahtuu organisaatioiden kilpailukykyä ja tehokkuutta parantamalla.

Alasoinin mukaan (2003, 4–5) kehittämistoiminnan keskeisenä tavoitteena on tuloksellisuuden ja työelämän laadun samanaikainen parantaminen. Kehittämistoiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa on otettava huomioon sekä johdon että henkilöstön intressit. Kehittämistoiminnalla saatujen tulosten julkisuus nopeuttaa hyväksi havaittujen käytäntöjen omaksumista.

Henkilöstön ja johdon osallistumisen ja yhteistoiminnan määrä parantavat suoritus- ja palvelukykyä suunnitteluvaiheessa suurin piirtein yhtä paljon. Toteutusvaiheessa henkilöstön osallistumisen yhteys projektin vaikutuksiin oli johdon osallistumista selvempi. (Alasoini ja Heikkilä 1999, 27.) Kehittämistoiminnan ohjaus ja seuranta on tärkein tekijä. Onnistumiseen vaaditaan myös innostunut ja sitoutunut vetäjä sekä selkeät tavoitteet. (Lanning ym. 1999, 48.) Myös Alasoini (2009) on tutkimuksissaan tuonut esiin erityisesti päivittäisjohtamisesta vastaavien esimiesten keskeisen roolin kehittämistoiminnassa. Heiltä vaaditaan osaamista, joka ei perustu pelkästään määräysvaltaan ja ylhäältä ohjailuun. (Emt., 35, 60.) Esimiesten tulee vuorovaikutteisen ja valmentavan roolinsa kautta keskittyä tarjoamaan työntekijöille riittävät resurssit tähän, riittävä kannustus ja innostus sekä riittävä informaatio ja ymmärrys organisaation toimintaympäristöstä ja kehityshaasteista.

Työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksilla, innovatiivisuudella ja tuloksellisuudella on keskinäinen riippuvuussuhde. Alasoini (2009, 61) näkee paradoksaalisena sen, että kustannus- ja tehokkuuspaineiden puristuksessa joudutaan usein tekemään lyhytjänteisiä ratkaisuja, jotka heikentävät työntekijöiden mahdollisuuksia sitoutua toiminnan kehittämiseen, arkipäivän luovuutta ja innovatiivisuutta.

Palvelun käyttäjien kanssa tekemisissä olevien työntekijöiden tiedoilla, asenteilla ja motivaatiolla on ratkaiseva merkitys organisaation menestymiselle. Tulevaisuudessa organisaatioiden kannattaakin edistää erityisesti käyttäjien kanssa tekemisissä olevien työntekijöiden mahdollisuutta kehittää ja tuoda esiin osaamistaan, mikä onnistuu parhaiten osallistamalla heitä työn suunnitteluun ja lisäämällä heidän vaikutusmahdollisuuksia.

## 1.1 Klassinen hallinnon kehittämispolitiikka: tehokkuus ja legalismi

Klassinen hallinnon kehittämispolitiikka perustuu pääosin byrokratiateorian perinteeseen, joka korostaa organisaatioiden rakenteen, virkatien ja hierarkian merkitystä. Siinä on nähtävissä piirteitä myös tieteellisestä liikkeenjohdosta ja klassisesta hallintoteoriasta kuten organisaatioiden osien työnjaon ja erikoistumisen periaatteet: Kehittämisen painopiste on makrotasolla ja uudistukset saavat sisältöä sääntöjen ja toimivaltuuksien kehittämisen kautta. Suomalaisen johtamisajattelun kovaa ydintä 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla on kuvattu taylorististen tieteellisen liikkeenjohdon rationalisointioppien, armeijan johtamisperiaatteiden ja luterilaisen etiikan soveltamisen risteymäksi. Tätä voisi kuvata suomalaisen johtamisen perinteiseksi malliksi.

Byrokratiateoriaa pidetään hallinnon perusteorianana. Saksalainen Max Weber kokosi byrokratiateorian arvioimalla ja tulkitsemalla hallinnosta tehtyjä tutkimuksia ja kirjoituksia. Weberin kirjoituksia byrokratiateoriasta julkaistiin pääasiassa postuumisti hänen kuolemansa (1920) jälkeen. Weberillä oli tutkimuksissaan vahva yhteiskuntatieteellinen näkökulma. Hän havaitsi, että kehittyessään byrokratia vahvisti oikeusvaltion periaatteita; julkisten organisaatioiden vallankäytön avoimutta, demokratiaa, kansalaisten tasa-arvoa. Weberin mukaan organisaatio, joka haluaa toimia rationaalisesti ja tehokkaasti, ottaa tavoitteekseen kehittyä byrokratiaksi, jota on kutsuttu myös *rationaalis-legaaliseksi järjestelmäksi*. (Vartola 2004, 18–20, 84–90.)

Weber itse luonnehti byrokratian rakennetta niin, että 1) se on pysyvä organisaatio, jota sitoo viralliset tehtävät ja toimintaa ohjaavat erilaiset ennalta määrätyt säännöt. 2) Organisaatiossa jokaisella organisaation jäsenellä on toimivalta (kompetenssi) ja velvollisuus suorittaa työnjaon mukaiset tehtävät. 3) Tehtävään liittyy auktoriteettiasema käskyjen antamiseen joko alaisille tai kansalaisille, minkä tukena ja turvana on tarvittaessa pakkokeinot. 4) Rakennetta luonnehtii virkahierarkia (Jokaisella on vain yksi esimies ja virat muodostavat hierarkkisen järjestelmän). 5) Kaikki hallintotoiminta perustuu lakeihin ja muihin säädöksiin. 6) Kaikilla virkamiehillä on oltava soveltuva koulutus ja erityinen virkamiesasema. 7) Virkamiehet eivät kuitenkaan voi omistaa virkaansa eikä hallinnon välineitä eikä kenelläkään ole etuoikeutta virkoihin. 8) Kaikki hallinnolliset päätökset ja säädökset taltioidaan aina kirjallisesti. (Vartola 2004, 20–21)

Vaikka Weber loikin teoriaansa mielessään virkakoneisto, myös hän sovelsi teoriaa myös muihin organisaatioihin. Teoria tarjosi ensimmäisen ja yleisesti hyväksyttävän perustan kehittää organisaatiota ja arvioida niiden toimintaa kriittisesti. Weberin hahmottelemien periaatteiden avulla

organisaatiot lunastavat itselleen oikeutuksen olemassaololleen ja sisällölliseen vallankäyttöön. Risto Harisalo muistuttaa kirjassaan (2008, 142), että jo Weber tunnusti, että organisaatioiden sisällöllisen ja rakenteellisen rationaalisuuden suhde on ongelmallinen. Jos välineellinen rationaalisuus ottaa likaa tilaa, se johtaa tilanteeseen, jossa keinot ja menetelmät alkavat hallita organisaatiota enemmän kuin tavoitteet.

Harisalon mukaan (2008, 128–130) Weber käsitti tehokkuuden monia nykyajattelijoina perusteellisemmin ja pohti syitä työntekijöiden kuuliaisuudelle ja käskyjen noudattamiselle, vaikka nöyrä kuuliaisuus ja valvonta koetaan yleensä kielteiseksi ja tehokkuutta heikentäväksi tekijäksi.

Weber pohti jo pääteoksessaan, 1905 julkaistua ”*Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki*” länsimaista yhteiskuntaa, sen taloudellista ja sosiaalista erityislaatuisuutta ja kapitalismin kehitystä. Tämä teos oli pohjana, kun Weber sittemmin hahmotteli teoriaansa byrokratiasta. Weber päätteli yksityisten ja julkisten organisaatioiden byrokratiakehityksen vahvistavan taloudellista kehitystä. Yksityisten organisaatioiden kehitys byrokratioiksi vahvistaa myös julkisten organisaatioiden samankaltaista kehitystä. Kehitys ruokkii kapitalismin ja markkinatalouden kasvua, koska kaikista organisaatioista kehittyvät luotettavia, puolueettomia ja ennustettavia, jotka kohtelevat muita osapuolia tasa-arvoisesti, vahvistavat oikeusvarmuutta ja lainalaisuutta. Lisäksi Weber nosti kapitalismin kehityksen edellytykseksi näkyvästi uskonnollisen, protestanttisen etiikan. Organisaatiot kehittyvät byrokratioiksi ilman keskitettyä suunnitelmaa tai ohjausta Harisalon (2008, 131) tulkinnan mukaan. Weber itse käsitti byrokratian syntyneen ja kehittyneen valtion perinteisillä tehtävälalueilla, kuten armeijassa, poliisissa, verotuksessa, missä byrokratia on ollut yhteiskunnallisen hallitsemisen väline eikä kyse ole ollut pelkästään sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden takaamisesta, vaan myös kansalaisten kurissa pysymisestä (Vartola 2004, 28–29).

Byrokratiateoria auttoi ymmärtämään organisaatioiden perusrakenteita. Sen antoi voimakkaan ja selkeän mallin, jota tutkimalla on voitu paremmin ymmärtää miksi organisaatioiden ja hallinnon kehittäminen on usein vaikeaa ja miksi organisaatioiden rakenteet ovat niin jäykkiä ja vaikeita muuttaa. Byrokratiateoria on antanut eväät selvittää myös sitä, miten sen itsensä kielteisiä puolia on mahdollista vähentää. Kun byrokratiateoria korosti päätöksenteon keskittämistä, sen vastapoolina kehittyneiden suuntausten, esimerkiksi oppivan organisaation älykäs luonne on ollut helpompi käsittää. Samoin on ollut helpompi ryhtyä purkamaan keskittyneitä päätöksentekomekanismeja lisäämällä hajauttamista ja delegointia ja viemällä päätöksenteko lähemmäksi asiakasta. (Vartola 2004, 14, 29–30)

Byrokratiateorian heikkoutena pidetään sitä, että byrokraattiset organisaatiot eivät osaa reagoida omiin puutteisiinsa, sillä niiden jäseniltä puuttuu päätösvalta ja vaikutusmahdollisuudet muutoksiin, koska kaikesta olennaisesta päätetään yläpuolella. Toinen kriittinen heikkous on, että byrokraattinen organisaatio suhtautuu epäillen kansalaisiin ja asiakkaisiin ja jopa omin työntekijöihinsä, mikä ei ole omiaan edistämään luottamuksellisia suhteita. (Vartola 2004, 35.) Samalla kun byrokratia korostaa tehokkuutta, rationaalisuutta ja taloudellisuutta, se sivuuttaa organisaatioiden sosiaaliset ja inhimilliset piirteet, mikä on ristiriidassa organisaatioiden ja työelämän kehittämisen tavoitteiden kanssa (Koivuniemi 2004, 40). Weberiläinen julkishallinnon näkemys kansalaisesta hallintoalamaisena korostaa kansalaisen ja koneiston voimatasapainon epäsuhtaa. Kansalainen voi vaikuttaa hallintokoneistoon vain välillisesti eikä julkisorganisaatioiden omien verkostojen kautta. Vaikutusjänne on pitkä ja hämärtyy usein poliittisten intressien vuoksi. (Haveri 2011, 136.)

Perinteisten organisaatioteorioiden mukainen malli alkoi kuitenkin osoittautua vanhentuneeksi tavaksi johtaa organisaatioita jo sotien jälkeisinä kasvun vuosina. Ensin tavoitejohtaminen ja sittemmin tulosjohtaminen löivät läpi suomalaisissa yrityksissä 1950-, 1960- ja 1970-luvuilla. Tavoite- ja tulosjohtaminen toivat johtamiseen ja yritysten toimintaan nimensä mukaisesti lisää tavoite- ja tuloshakuisuutta. Muutokset eivät silti monestikaan vaikuttaneet suoraan työnteon tapoihin lattiatasolle asti. 1990-luvulta asti työnteoa on pyritty organisoimaan tuloksellisesti laatujohtamismallin avulla.

Julkishallinnon toimintavarat kohdistettiin 1990-luvun alkuun asti ns. menolajibudjetoinnilla. Menolajibudjetointi oli organisaatioiden rakenteeseen perustuvaa resurssiohjausta ja budjetointiprosessi pyrki vuosittain takaamaan vähintään entisen suuruiset toimintavarat. Tuollainen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmä ei riittävästi kyennyt seuraamaan sitä, mitä toimintaan suunnatuilla varoilla saatiin aikaan ja toimintavarat pyrkivät koko ajan kasvamaan. (Meklin 2002, 41.) Julkinen hallinto paisui ja sen kokonaiskustannuksen kasvoivat, mikä johtui hallinnollisen kehittämisspolitiikan kyvyttömyydestä reagoida olemassa olevaan todellisuuteen.

Mansikka-aho toteaa tutkimuksessaan (2012, 75–83), että poliisihallinto oli 1990-luvun puoliväliin asti kehittynyt byrokraattiseksi systeemiksi, kunnes siitä alettiin tietoisesti luopua uuden resurssiohjausjärjestelmän (tulosohtaus) ideoiden mukaisesti ja mm. hajauttamalla päätäntävaltaa paikallistasolle. Mansikka-ahon mukaan suotuisa kehitys kuitenkin päättyi viimeistään vuonna 2009, kun hallintorakenteita uudistettiin ja päätäntävaltaa ryhdyttiin uudestaan keskittämään.

Byrokratiateoriaakin arvioitaessa on pidettävä mielessä se, että se on oma aikakansa malli. Weber loi teoriansa yli 100 vuotta sitten vaiheessa, jolloin länsimaissa elettiin teollistumisen aikakauden kiihkeintä vaihetta, jota on kutsuttu myös teolliseksi vallankumoukseksi. Aikakausi oli alkanut 1700 – 1800- lukujen vaihteessa höyrykoneen erilaisten käyttösovellutusten myötä. Tuota aikakautta on sanottu myös *koneaikakaudeksi*. Arvioitaessa byrokratiaa on muistettava myös se, että Weber itsekin näki teorian parhaiten sopivan valtion perinteisille toimialoille, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden valvontaan ja muihin pakkovaltaa edellyttäviin toimialoihin. Juha Vartola on pohtinut (2009, 26–38) byrokratia-termin merkityksiä. Hänen mukaansa byrokratia saa hyviä tai huonoja merkityksiä riippuen siitä, mihin asiayhteyteen termi liitetään. Yleensä byrokratia liitetään negatiivisiin mielleyhtymiin ja ei-demokraattisiin ilmiöihin. Siksi se ei Vartolan mukaan sovi modernin yhteiskunnan palvelukeskeisiin organisaatioihin.

Weberiläinen tapa organisoida ja hallita organisaatioita levisi julkishallinnoissa joka alalle ja oli hallitseva suuntaus noin 100 vuoden ajan ja jopa niin, että sitä on pidetty julkishallinnon synonyyminä (public administration, PA) (Osborne 2006, 377). Myöhemmät organisaatioteoriat, kuten tieteellinen liikkeenjohto ja klassinen hallintoteoria ovat muokanneet ajattelu- ja toimintatapoja, mutta organisaatorakenteen ja -ajattelun taustalta voi usein löytää vahvan byrokratiaan perustuvan idean. Kokonaan uutta ideologista ajattelua organisaatioiden toiminnan ymmärtämiseen ja niitä ohjaamaan pyrkivään kehittämisspolitiikkaan tuli sotien jälkeisinä vuosikymmeniä. Yleinen systeemiteoria loi käsityksen ympäristön kanssa jatkuvassa vuorovaikutuksessa ja vaihdannassa olevasta organisaatiosta sekä toi keskusteluun käsitteet syöte ja tuotos. Systeemiteoriasta edelleen kehitetty kontingenssioppi toi kehittämisspolitiikkaan mukautumis- ja reagointikyvyn vaatimukset sekä oikea-aikaisuuden. Vaikka byrokratiassa on kyse hallitsemisesta, ei pidä unohtaa Weberin tärkeää havaintoa, että byrokraattinen järjestelmä ideaalisena vahvistaa julkisen vallankäytön avoimutta, demokratiaa, tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta. Yleisen byrokratiakritiikin mukaan asia on kuitenkin päinvastoin. Vasta aivan viime vuosina on uudestaan löydetty tämä byrokratian legaalinen puoli ikään kuin vastauksena suuntaukselle, jota käsittelee seuraavassa alaluvussa.

## **1.2 Uuden julkisjohtamisen kehittämisspolitiikka: tuloksellisuus**

1980-luvulla virisi voimakas yhteiskunnallinen keskustelu siitä, mikä on julkisen talouden ja

yksityistalouden optimaalinen työnjako. Tuolloin koettiin, että julkinen valta vastasi myös sellaisista toiminnoista, jotka yksityinenkin sektori voisi hoitaa. Ajattelun keskiössä oli myös se ajatus, että yksityinen sektori hoitaisi tehtävät tehokkaammin, pienemmillä kustannuksilla. Se loi tarpeen tarkastella kokonaan uudella tavalla julkista hallintoa, sen toiminnan tuloksia ja rakenteita.

Kehittämispolitiikan lähtökohdaksi tuli uusliberalistinen ajattelu, joka oli tavallaan paluuta liberalistisiin ihanteisiin tavoissa, jolla yhteiskunnan toimintaa ja sen jäseniä ohjataan. Klassisen liberalismiin keskiössä on ajatus vapaasta yrittäjyydestä, markkinataloudesta, perustuslaillisesta demokratiasta ja yksilöiden vapaudesta (Harisalo & Miettinen 2000, 36). Uusliberalismi nosti nämä ihanteet uudelleen yhteiskunnalliseksi tavoitteeksi. Uusliberalismin keskeisimpinä teoreetikoina pidetään Friedrich von Hayekia (1899–1992) ja Milton Friedmania (1912–2006) (Kaljunen 2010, 56–57; Harisalo ja Miettinen 2000 30–34).

Uusliberalistisen ajattelumallin yksi keskeinen tekijä on näkemys siitä, että aito tarve ja kysyntä eivät ohjaa julkisen sektorin resurssitarvetta, vaan tarvetta ohjailee byrokratia ja julkisen hallinnon itseintressi. (Saari 2007, 215–216). Useissa länsimaissa tehtiinkin 1980-luvulta lähtien uusliberalismiin pohjautuvia julkishallinnossa uudistuksia, jotka syrjäyttivät klassisen tavan ohjata hallinnon kehittämistä. Iso-Britannia, Uusi Seelanti ja Yhdysvallat olivat uudistusten edelläkävijöitä, joissa tehtiin hyvinkin radikaaleja muutoksia. Uudistukset saivat oikeistolaisen leiman, koska maissa, joita niitä ensin toteutettiin oli vallassa konservatiivisia puolueita. Uusliberalismin hengessä tehtyjen uudistusten kokonaisuuteen kuului yksityistämishankkeiden lisäksi halu uudistaa politiikan ja hallinnon välisiä suhteita ja hallinnon hajauttaminen. Uudistukset muodostivat hallinnollis–poliittisen doktriinin, jossa keskeistä on tehokkuus, tuloksellisuus, laatu ja asiakasnäkökulma sekä markkinamekanismien hyödyntäminen, yritysmäiset menetelmät ja tulosvastuullinen johtaminen. (Kaljunen 2010, 60)

Toiminnan tulokset nousivat rakennetta ja menetelmiä tärkeämpään rooliin. Tästä julkisen hallinnon johtamisfilosofiasta, joka siis sisälsi laajan kirjon erilaisia uudistuksia, alettiin 1990-luvun alussa käyttää nimitystä New Public Management NPM. (Suomeksi Uusi Julkisjohtaminen, UJJ). NPM-termi on sittemmin vakiintunut yleiskieleen myös Suomessa ja sitä näkee käytettävän yleisemmin kuin sen suomenkielistä käännöstä. Uudistusten katsottiin edistävän poliittisten päättäjien valtaa ratkaista poliittis-strategisia kysymyksiä (Stenvall 2000, 29). Malli ei hylännyt oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa julkishallinnon perusarvoina, mutta nosti taloudellisuuden ja tehokkuuden etusijalle (Saari 2007, 215). NPM-mallia on usein kuvattu siirtymisenä perinteisestä

”julkishallinnosta” (byrokratiasta) uuteen julkisjohtamiseen (New Public Management) ja hallintaan (governance)” (Haveri 2010, 132). Sen lisäksi, että NPM -mallista tuli konkreettisesti uusi tapa ajatella ja järjestää julkista hallintoa, niin se toi tullessaan myös uuden kielellisen käsitteistön (Eräsaari 2006, 4).

NPM -mallin keskeiset tavoitteet kiteytettynä olivat julkisen sektorin kasvun pysäyttäminen ja sen työvoimaosuuden pienentäminen (Lumijärvi ja Jylhäsaari 2000, 12). NPM haki keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi yksityistalouden johtamis- ja toimintamalleista ja pyrki hyödyntämään markkinamekanismien antamaa tietoa (Kaljunen 2011, 25). Suuntaus sai nopeasti jalansijaa kaikissa länsimaissa, joissa julkistalouden ongelmat vaikuttivat samankaltaisilta. Sille oli yhteiskuntapoliittinen tarve ja lopullisen sysäyksen malli sai, kun taloudellinen lama heikensi 1980–90-luvun taitteessa julkisen talouden rahoituspohjaa ja pakotti etsimään täysin uudentyyppisiä ratkaisuja. NPM -malli sai eri maissa hieman erilaisia ominaispiirteitä, mutta suuret linjaukset (tehokkuuden, tuloksellisuuden ja asiakasnäkökulman korostaminen) olivat yhtenevät (Saari 2007, 215). Johtamisesta tuli uudistuksen myötä julkishallinnon kehittämistä keskeisesti ohjaava tekijä. Johtajien valta laajeni. Johtamista korostavaa suuntausta alettiin kutsua managerialismiksi (Kaljunen 2010, 58). Saari (2007, 214) jakaa NPM- mallin kolmeen suuntaukseen: johtamista korostavaan, kansalaisten asemaa ja roolia korostavaan ja organisatoriseen suuntaukseen.

Markku Temmes (2008, 76) pitää NPM -mallia menestyksenä Suomessa, koska se katkaisi hallinnon kasvukierteen, sopeutti rakenteet ja ohjausjärjestelmät vastaamaan julkishallinnon kehittyneitä laatuvaatimuksia. Malli ei Temmeksen mukaan kuitenkaan onnistunut organisaatioiden johtamisen ja henkilöstöpolitiikan laadun kehittämässä. NPM-mallin sateenvarjon alla toteutettu kehittämissä Suomea julkisessa hallinnossa tarkoitti käytännössä sitä, että verovarojen käytön ohjaus- ja seurantamekanismi uudistettiin kokonaan. Vuodesta 1993 alkaneen muutaman vuoden ajanjaksolla koko julkinen sektori siirtyi ns. tulohajaukseen. Tulohajauksen tavoitteena on tehokkuus ja tuloksellisuus (*value for money*) eli se, että verovaroille saadaan mahdollisimman hyvä kate (Meklin 2002, 43). Käsittelen tulohajauksista tarkemmin luvussa 2.4.

### **1.3 Uuden hallintatavan mukainen kehittämissäpolitiikka: osallistuminen ja vaikuttaminen**

Tässä luvussa tarkastelen uuden hallintatavan mukaista ajattelutapaa ja sen vaikutuksia yleiseen

kehittämispolitiikkaan. Uusi hallintatapa on 2000-luvun alun tapa jäsentää julkista toimintaa ja sen organisaatioita sekä kansalaisten ja julkisorganisaatioiden suhdetta sekä julkisorganisaatioiden jäsenten toimintaa.

Uuden hallintatavan juuret ovat kriittisessä ajattelussa, jonka mukaan NPM-malli ei ole riittävästi kyennyt huomioimaan hallintojärjestelmien eroja, koska mallin ja ideat on kopioitu maasta toiseen (Peters 2011, 23). Peters (emt., 23–25) korostaa, että NPM ei ole pelkästään ratkaissut olemassa olevia hallinnollisia ongelmia, vaan on itse luonut uusia ongelmia. Tehokkuuden lisäämisessä sitä usein pidetään onnistuneena, mutta samalla se on heikentänyt sitä arvoa, joka julkisilla palveluilla on kansalaisille. Petersin (emt., 30) mukaan mallin hajanaisuus ja moni-ilmeisyys johtaa myös siihen, että kokonaisuudesta syntyy sekava, vaikeasti ymmärrettävä ja ennustettava kokonaisuus.

NPM:n ei ole eikä sen ole ollut tarkoituskaan muuttaa kaikkea julkishallintoon liittyviä rakennelmia ja toimintatapoja. Esimerkiksi julkishallinnon lainalaisuusperiaate sitoo sen toimintaa oleellisella tavalla samoin kuin se, mitä laki sanoo kunkin viranomaisen tehtävistä ja toimivallasta siis siitä, *mitä* viranomainen tekee. NPM-malli on vaikuttanut paljonkin siihen, *miten* julkista tehtävää hoitava viranomainen on organisoitu ja *millä tavalla* se tehtävänsä hoitaa

NPM-mallia on kritisoitu siitä, että se nimensä mukaisesti on luokitellut itsensä uudeksi, johon liitetään positiivisia ominaisuuksia, kun taas korvattava malli on vanha, johon liitetään negatiivisia piirteitä. NPM-malli on niputtanut kaiken entisen mallin mukaisen julkishallinnon byrokraattiseksi ja tehottomaksi. Tästä näkökulmasta vanha malli sisältää vain huonoja ominaisuuksia. NPM lähtee siitä, että uusi malli on kaikissa tilanteissa parempi. NPM-mallia on toteutettu useimmissa länsimaissa pian 20 – 30 vuotta. NPM- kriittisten puheenvuorojen mukaan malli on yksinkertaistanut asioita liikaa eikä ole ottanut huomioon vanhan mallin hyviä puolia eikä sitä, että lähtökohdat uudistustarpeelle ovat olleet eri organisaatioissa hyvin erilaisia. (Saari 2007, 216–217.) Eräsaaren (2006, 15) mukaan NPM-mallin valta-asemaa yhteiskunnassa ei voi muuttaa vetoamalla NPM:n haittavaikutuksiin, sillä mallin leviäminen on ikään kuin muoti-ilmiönä vesittää rationaalisetkin vastaväitteet. Jarkko Kuusela viittaa tutkimuksessaan, (2008, 42) että tuottavuuden kasvua tärkeimpänä arvona pitävillä ja siihen tähtääviä uudistuksia tekeville jää NPM-kritiikissä pahojen rooli. Palveluiden laatua, saatavuutta ja hyvää työelämää korostavilla on hyvien rooli.

Osa NPM-kritiikistä perustuu myös siihen, että siirtyminen mallin mukaisiin käytäntöihin tapahtui käyttämällä pääasiassa hallintotieteellisiä malleja ja kieltä. NPM -mallia on myös tutkittu



pääasiassa hallintotieteellisestä näkökulmasta, jossa keskiöön nousee helposti panos–tuotosajattelu syrjäyttäen kokonaan yhteiskuntatieteellisen näkökulman; ihmisten arjen ja heidän kokemuksensa. Siksi onkin melko luontevaa, että esimerkiksi Suomessa NPM -kriittiset tutkimukset on julkaistu työelämän tutkimuksen, sosiologian ja sosiaalipolitiikan aloilla. (Saari 2007, 217–218.) NPM-kritiikin mukaan poliittinen valta on keskittynyt uudistuksen myötä eduskunnalta hallitukselle ja hallituksen sisällä valtiovarainministeriölle ja työvoima- ja elinkeinoministeriölle (Eräsaari 2006, 11). Vahvojen enemmistöhallitusten aikakaudella kaikista poliittisista päätöksistä – myös kehittämisspoliittisista – tulee teknisiä uudistuksia ilman todellista keskustelua uudistusten vaikutuksista. Myös Saaren (2007, 219) mukaan päätöksentekovalta on liukunut johtaville virkamiehille, poliittisesti valittujen elinten toimiessa enää pelkkinä kumileimasimina.

NPM-mallin pioneerimaissa kansalaisilla oli voimakasta tyytymättömyyttä ja jopa liikehdintää julkista taloutta ja sen palveluita kohtaan. Muutosvaatimukset lähtivät alhaalta. Suomessa näin ei ollut, vaan kansalaiset ovat olleet enimmäkseen tyytyväisiä saamiinsa julkisiin palveluihin. Suomessa NPM-malli toteutettiin kuitenkin paljolti johtavan uudistuseliitin ja korkeiden virkamiesten toimesta, joilla oli yhteinen näkemys uudistusten suuntaviivoista pitkälle tulevaisuuteen. (Lähdesmäki 2010, 75–76.) NPM-mallin pioneerimaissa Uudessa Seelannissa ja Iso-Britanniassa uudistus on menettänyt jo parhaan teränsä. Se ei kuitenkaan ole menettänyt merkitystään kokonaan, vaan vaikuttaa edelleen voimakkaasti eri maiden julkishallinnossa ja reformeissa. NPM on myös muuttunut ja uutena painopistealueena on virkamiesetiikka ja korruptionvastaisuus. (Lähdesmäki 2010, 82–84, ). Myös Ahonen (2010, 114) nostaa esille korruption mahdollisuuden markkinaohjauksessa. Ehkä juuri nämä uudet piirteet ja yleinen NPM-kriittisyys ovat antaneet aiheen alkaa nimittää aatesuuntaa uusweberiläisyydeksi, sillä juuri Weberin ajattelun keskiössä olivat protestanttisen etiikan hyveet ja niiden soveltaminen organisaatioiden toiminnassa ja kehittämisspolitiikassa. Useimmin aatesuunnasta käytetään kuitenkin uusi hallinta, *governance*-nimeä, joka kuitenkin ei ole sekään täysin arvovapaa ja yksiselitteinen termi (Vartola 2009, 35–37).

Haveri (2010, 136) näkee, että NPM-kriittisyys on syntynyt yhteiskunnallisen heiluriliikkeen vaikutuksesta vastavoimana hallitsevalle mallille. Tästä NPM-kriittisestä ajattelusuunnasta on käytetty erilaisia, vielä osittain vakiintumattomia ja kiisteltyjäkin merkityksiä ja nimiä, kuten New Public Governance (Osborne 2006, 381), Third Way (Ferlie & Andresani 2006, 391) tai Networked Public Governance (Lovio & Kivisari 2010, 39). Eräät tutkijat (mm. Temmes 2008, 77; Torma 2010, 141) käyttävät myös nimitystä uusweberiläisyys (Neo–Weberism). Uusweberiläisyys terminä

voidaankin nähdä reaktion ja heiluriliikkeenä NPM-mallille, joka aikoinaan pyrki syrjäyttämään weberiläisiä ajatuksia organisaatioista ja hallinnasta. Governance (hallinta) -termiä suomalaisessa kontekstissa on jäsennetty useasta näkökulmasta myös Karpin ja Sinervon toimittamassa teoksessa (2009). Teoksessa Governance-termin monimerkityksellisyys ja vaikeus soveltaa sitä käytäntöön tuleekin hyvin esille. Silti Suomessa nykyään puhutaan yleisesti uudesta hallintamallista, kun viitataan Governance-käsitteeseen. Uudessa hallintamallissa kansalainen on aktiivinen kansalaisyhteiskunnan jäsen, joka osallistuu ja vaikuttaa verkostoissa, ei pelkästään edustuksellisen demokratian kautta (kuten byrokraattisessa mallissa) tai asiakkaana (kuten NPM-mallissa). Vartola kritisoi, että uudessa hallinnan muodoissa on enemmänkin kyse keisarin uusista vaatteista kuin todellisesta ajattelutavan ja käytäntöjen muutoksesta (emt., 37).

Torma (2010, 141) nostaa uusweberiläisyyden johtaviksi teemoiksi valtion ja julkishallinnon roolin vahvistamisen sääntelyn avulla, korkean virkamiespätevyyden ja laillisuusperiaatteen korostamisen, julkishallinnon roolin korostamisen asiakas–kansalainen-suhteissa ja tehokkuusajattelun korostetun merkityksen. Ferlie ja Andresani (2006, 391) tuo esille tarpeen hyväksyä eri maiden ja organisaatioiden erot ja julkisorganisaatioiden henkilöstön vaikutusmahdollisuudet kehittämissä politiikan toteuttamisessa. Itse asiassa uusweberiläisyys on aivan yhtä löyhä teoriasuuntaus kuin NPM:kin. Sen tavoitteissa on samankaltaisuutta NPM -mallin kanssa, mutta keinovalikoima on erilainen. Ahosen (2010, 110–111) mukaan enää ei olisikaan syytä puhua *New Public Management*ista, vaan *Public Management*ista, jolloin osa mallia rasittavasta käsitteellisestä vastarinnasta voisi jäädä pois.

Uuden hallintatavan mukainen käsitys haluaa kyseenalaistaa eräiden NPM:n nimissä tehtyjen muutosten legitimitetin. Se katsoo myös, että yksityissektorilta omaksuttujen johtamisoppinen soveltaminen (voitontavoittelu ja tuloskeskeisyys) on usein ristiriidassa yleisen edun kanssa. Leena Eräsaari epäilee samansuuntaisesti jopa niin, että NPM:n nimissä on tehty tietoisesti lainvastaisiakin uudistuksia, kuten valtio toimeenpannessaan rakennushallituksen organisaatiouudistuksen 1990-luvulla (Eräsaari 2006, 3).

Uudistusten ideointi suppean poliittis-hallinnollisen eliitin kesken on estänyt erilaisten näkökulmien esiin tuleminen keskustelussa (Lähdesmäki 2010, 83; Ferlie & Andresani 2006, 391). Pertti Ahonen (2010, 105) sanoo tutkimuksessaan suoraan että, NPM-mallia kritisoivat tahot ovat myöhässä vaikuttaakseen, koska mallia on toteutettu käytännössä lähes 40 vuotta. Ahonenkaan ei pidä NPM-mallia virheettömänä. Hän tuo esiin mallin hajanaisuuden ja muuntuvaisuuden. Hänestä kritiikki on

usein kohdistunut NPM-ilmiöön eikä varsinaiseen uudistus- tai kehittämistoimintaan. Ahonen kuvailee NPM-mallia ”kameleonttimaiseksi ilmiöksi, josta on vaikea saada otetta” (emt., 110). Ilmiön tarkka määrittely puuttuu. Esimerkkinä mallin ongelmista Ahonen mainitsee sen, että julkishallintoon tuotua markkinaohjausta ei ole mahdollista toteuttaa ilman lisäkustannuksia (transaktiokustannuksia). Laajaan aineistoon pohjautuvan tutkimuksensa (2009, 114) perusteella Lumijärvi ei saanut selkeää näyttöä siitä, että NPM-mallin avulla toteutetuilla uudistuksilla ja tuloksellisuudella olisi selkeää yhteyttä. Myös Ferlien ja Andresanin (2006, 391) mukaan uudistusten tavoitteet ovat toteutuneet huonosti.

Epäilyt NPM-mallin kaikkivoipaisuudesta sekä uudistuksissa tehdyt suoranaiset virheet ja puutteellisuudet ovat voimistaneet kritiikkiä. Se on luonut pohjaa vaihtoehdoiselle kehittämispoliittiselle ajattelulle, jota yleisesti luonnehditaan uudeksi hallinnaksi, uusweberiläiseksi tai new public governance –ajatteluksi. Asian voi käsittää myös niin, että kriittiset äänenpainot ovat pakottaneet NPM-mallia muuttumaan paremmin ympäristönsä vaatimusten mukaiseksi. Myös se, että NPM-mallin mukaiset rakenteelliset uudistukset eivät kyenneet muuttamaan toimintatapoja, vaan siihen on tarvittu mm. kykyä ymmärtää organisaatioiden sosiaalista luonnetta ja prosessimaista toiminnan logiikkaa vaihtelevassa ympäristössä. Kyse onkin tilanteesta, joka muistuttaa yleistä systeemiteoriaa, jonka periaatteita Herbert A. Simon (ks. myöhemmin tässä teoksessa) on ollut luomassa ja systeemiteoriasta edelleen ja Paul R. Lawrence ja Jay W. Lorschin kehittämää kontingenssiteorian luomaa kuvaa organisaatioista ja niiden kehityskulkuun vaikuttavista tekijöistä: Koska organisaatiot eivät elä tyhjiössä, vaan ovat vilkkaassa vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa, ympäristön vaatimukset pakottavat organisaatiot muuttumaan. Toimintaympäristö ja sen muutokset yhdessä organisaatioiden sosiaalisen, usein kompleksisen luonteen kanssa vaikuttavat usein organisaation toimintaan enemmän kuin organisaation oma tietoinen toiminta.

## **2. Laatu, asiakasvaikuttavuus ja vaikutusmahdollisuudet**

Tässä luvussa teen aluksi lyhyen katsauksen niihin keskeisiin ohjaus- ja johtamismalleihin ja muihin käsitteisiin, joita kehittämispoliitikassa ja yksittäisissä kehittämishankkeissa on julkisessa hallinnossa käytetty NPM-mallin mukaisiin käytäntöihin siirtymisen jälkeen. Käsitteitä voi pitää NPM:n alakäsitteinä tai sen mukaisen kehittämispoliitikan toteuttamisen välineinä. Sen lisäksi

nostan käsittelyyn laadun ulottuvuuksia, koska laadun käsite kulkee tässä tutkimuksessa pääkäsitteiden sisäänrakennettuna ominaisuutena läpi työn.

**Tulosohjaus** juontaa juurensa tapaan, jolla yksityiset yritykset hyödyntävät kirjanpidon ja tilinpäätöksen tuottamaa talous(tulos)informaatiota omassa toiminnassaan. Liiketaloustieteessä tulos ja sen määrittäminen on helppoa, koska tuotoksille ja siihen uhratuille panoksille on saatavissa kirjanpidosta ja tilinpäätösinformaatiosta selkeät määrät ja kummallekin voidaan ilmoittaa rahallinen arvo. Julkishallinnossa tulosten mittaaminen on usein äärimmäisen hankalaa. Tulosohjauksen pääelementtejä ovat ns. kehysbudjetointi ja tulossopimukset. Kehysbudjetissa poliittinen elin (esim. maan hallitus) määrittelee kehyksen, toimintaan käytettävissä olevan rahamäärän suuruuden. Tulossopimuksessa poliittinen elin (esim. ministeriö tai sen alapuolella oleva hallinnollinen elin) ja julkishallinnon toimintayksikkö sopivat, mitä rahalla tehdään. Toimintayksikön vastuulle jää se, miten sen sille kuuluvan tehtävän tekee. (Meklin 2002, 40, 79–80.) Tulosohjaukseen liittyy keskeisesti tilivelvollisuuden käsite, mikä jakaa vastuun verovarojen käytöstä kummallekin tulossopimuksen osapuolelle. Tulossopimukset ovat vuosittain jatkuva toiminta- (ja suunnittelu)kehä; ohjausjärjestelmä, jossa uusien sopimusten valmistelussa tarkastellaan toimintayksikön tuloksia edellisten sopimusten perusteella ja arvioidaan vuosittain toimintayksikön *tuoksellisuutta*, joka on tulosohjaukseen liittyvä pääkäsite. (Meklin 2002, 42–43.) Se käsittää laaja-alaisen ymmärtämisen laadusta, työtyytyväisyydestä ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, mikä on laajempi käsitys kuin pelkkä taloudellinen tuotos – panosajattelu (Lumijärvi ym. 2002, 10). Meklin (2002, 83) ilmoittaa valtiovarainministeriön mainitsevan asian täsmällisesti niin, että tuoksellisuus sisältää *tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden*. Tuoksellisuutta ja sen jäsentämistä käsitellen tarkemmin hallinnon tuotokset-luvussa (luku 1.4).

**Tulosjohtaminen** taas on tapa toteuttaa tulosohjauksen mukaiset tavoitteet työorganisaation tasolla. Tulosjohtamisen päävaiheet ovat tulosten määrittelyprosessi, tilannejohtamisprosessi ja tulosten seuranta-prosessi. Tulosjohtamisen keskeinen idea oli parantaa organisaation suorituskykyä kytkemällä organisaation jäsenet laajasti kehittämiseen ja johtamiseen. Tulostavoitteiden avulla johtamisen tärkeä etu olisi siinä, että henkilö voisi itse tarkkailla suorituksiaan ja tuloksiaan. Omakohtainen tarkkailu merkitsee voimakasta kannustinta. Jotta omakohtainen tarkkailu olisi mahdollista, tarvitaan selviä ja yhtäpitäviä mittareita. Mittareiden ei tarvitse olla määrällisiä eikä myöskään ehdottoman tarkkoja. Niiden on kuitenkin oltava selviä, yksinkertaisia ja järkeviä. Koska ne eivät voi olla ehdottoman tarkkoja, niiden virhemarginaali on tunnettava. Tulosjohtamisen leviämisen aikaan uskottiin suunnitelmallisuuteen enemmän kuin tänään. Usko systemaattisen

suunnittelun voimaan oli vahva ja se näkyi yksityiskohtaisina suunnitteluprosessien kuvauksina. Vähitellen alettiin oppia, että suunnitelmat eivät aina olleet kovin hyödyllisiä muuttuneissa olosuhteissa, mutta sinällään suunnittelu mentaalisenä prosessina oli hyödyllinen. Kyky toimia muuttuvissa olosuhteissa onkin noussut viime aikoina tärkeämpään rooliin ja nykyään korostetaan prosessimaisen ajattelun tärkeyttä.

**Laatuajattelun** perusta on tuotantotaloudessa. Se on alun perin länsimainen ajattelutapa, joka kuitenkin on vasta japanilaisen täsmällisyyden kautta saanut nykyisen muotonsa. Hallintotieteellisessä asiayhteydessä laadun käsitteen kiinnostuksen kohteena ovat organisaation toiminta ja organisaation tuottamat hyödykkeet. *Laatujohtaminen* (*Total Quality Management*) on yksi tapa toteuttaa nykypäivän työelämän tavoitteita. Laatujohtamismalli on kokonaisvaltainen ja korostaa palvelun ja tuotteen laatua sekä asiakasta ja tämän asettamia laatuvaatimuksia. Asiakaskeskeisyys on laatuajattelun ydin. Laatuajattelua ja laatujohtamista on vaikea erottaa toisistaan. Sekä laatujohtamisessa ja laatuajattelussa korostetaan laatuun liittyviä tavoitteita. Laatujohtaminen on organisaatiohumanistinen, mutta samalla tuottavuuteen pyrkivä, jossa on sekä kova että pehmeä puoli. (Lumijärvi ja Jylhäsaari 2000, 47–62.) Julkishallinnon tutkimuksessa laatujohtamismallin ydin voidaan tiivistää kolmeen periaatteeseen, asiakaskeskeisyyteen, prosessikeskeisyyteen ja jatkuvaan parantamiseen. Kirjoittajat nostavat kriittisiksi tekijöiksi ylimmän johdon sitoutumisen, organisaation avoimuuden sekä työntekijöiden vaikutusmahdollisuudet. Myös pitkäjänteisyys, hyvä yhteistyöasenne tärkeitä sidosryhmiä kohtaan sekä työntekijöiden turvallisuuden tunteen huomioiminen on tärkeää. (Emt. 232–243.) Laatujohtamismalli nosti laadun johtoajatukseksi ja kehittämistoiminnan keskiöön yksityisissä organisaatioissa jo 1980-luvulla. Kun julkinen hallinto 1990-luvun alussa siirtyi tulosohjaukseen, laatujohtamismallin keskeiset ideat olivat hyvin nivottavissa uuteen ohjaus- ja johtamismalliin.

Laatujohtamismallista on kehitetty erityisesti julkiselle sektorille organisaatioiden CAF-malli (Common Assessment Framework). Sen tarkoitus on helpottaa laatujohtamisen menetelmien käyttöönottoa ja itsearviointia julkisella sektorilla. Itsearviointi on keskeinen osa perinteistä PDCA-kehittämissykliä [PDCA = suunnittele (plan), toteuta (do), arvioi (check), kehitä (act)]. Menetelmä auttaa paikantamaan julkisen sektorin organisaatioiden vahvuuksia ja parantamisalueita. Se yhdistää erilaisia käytössä olevia laadunhallintamenetelmiä ja edesauttaa julkisen sektorin organisaatioidenvälistä vertailukehittämistä. (VM 2013).

Keskustelu laadusta törmää jo alkumetreillä helposti siihen, että siinä koetaan olevan jotain vikaa

tai korjattavaa ja että keskustelu siitä kyseenalaistaa ammattitaidon ja työetiikan. Professionaalisissa organisaatioissa – kuten poliisissa – työskennellään usein hyvin sitoutuneesti ja organisaatiokeskeisesti, jolloin on ymmärrettävää, että ulkoisiin laatumalleihin suhtaudutaan kriittisesti. Kuitenkin laatu on nähtävä niissäkin olosuhteissa mahdollisuutena kehittää palvelusta nykyistä parempaa. Laadun arviointi on ensisijaisesti sisäisen kehittämisen väline ja on osa oppivaa ja kehittyvää työtapaa. (Lumijärvi 2007, 97.) Laatu on ymmärrettävä julkisorganisaatioissa syvemmin ja laajemmin kuin yksityisissä organisaatioissa. Yleensä laadulla tarkoitetaan sopivuutta käyttötarkoitukseen tai sitä, että laatu vastaa käyttäjien odotuksien suhdetta havaittuun laatuun (Oulasvirta 2007, 86). Julkisiin palveluihin on yleisesti liitetty seuraavia monitahoisia ominaisuuksia, jotka ovat relevantteja sekä yleisesti julkishallinnossa että myös poliisihallinnon rikostutkinnassa: tavoitettavuus, viivytyksettömyys, käsittelyaika, luotettavuus, turvallisuus, oikeudenmukaisuus ja asiakkaan oikeusturvasta huolehtiminen, tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu, asiallisuus, annettujen tietojen tarkkuus ja ajantasaisuus sekä virheiden korjaaminen ja asiakkaalle suodut osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.

Laatua on mahdollista kuvata tarkemmin lähes lukemattomilla alakriteereillä. Kuitenkin laatukriteerit ja niihin liittyvät mittarit on voitava tiivistää vain muutamaankin ja ne on kohdistettava organisaation ydinprosesseihin. Näin siksi, että laatuun liittyvää informaatiota on voitava kerätä jatkuvasti ja käsitellä kohtuullisin resurssein ja kohtuullisessa ajassa. Laatua kuvataan usein vain kvantitatiivisilla mittareilla, koska kvalitatiiviset mittaukset ja päätelmät ovat alttiita sattumanvaraisuudelle ja ovat vaikeasti kontrolloitavissa (Lumijärvi 2007, 105–106.) Laatukriteeristöissä on kuitenkin aina otettava huomioon ja balansoitava palvelun vastaavuus ja sopivuus käyttötarkoitukseen sekä asiakkaiden ja kansalaisten tarpeet ja odotukset (emt., 110). Palvelun ja asiointiprosessin laadun mittarit on syytä muodostaa palvelun käyttäjille näkyvistä, keskeisistä tekijöistä. Mikäli palvelun käyttäjiä on useita erilaisia intressitahoja, vaateet palvelusta on sovittava yhteen (Oulasvirta 2007, 101).

Kuka sitten on professionaalisissa organisaatioissa oikeutettu tekemään päätelmiä siitä, millainen palvelu on laadukasta? Asia on ongelmallinen, jos organisaation omille jäsenille annetaan liian suuri paino laadun määrittämisessä, koska laatu peilaa aina ammattialan professionaalista arvostusta ja vaateita. Voi tapahtua, että silloin ei välttämättä painoteta niitä laatuvaatimuksia, jotka ovat asiakkaiden ja vaikuttavuuden näkökulmasta keskeisimpiä. Juuri tämänkaltaisesta eroista on kyse mm. silloin, kun poliisi ja syyttäjä arvioivat samaa asiaa. Syyttäjälle tärkeää on ajaa syytettyä menestyksellisesti – mikä käytännössä tarkoittaa, että esitutkinnassa keskitytään selvittämään

seikat, jotka tarvitaan syytteestä päättämisessä. Poliisin esitutkintalain mukainen selvittämistehtävä taas on paljon laajempi ja edellyttää laajempaa tiedonhankintaa tietoa jutun selvittämiseksi. Lumijärvi (2007, 110) kuitenkin painottaa, että asiantuntijayksikössä on voitava käyttää hyväksi myös oman ammattihenkilöstön käsityksiä laadusta asiakasnäkökulman rinnalla, vaikka ajatus onkin ristiriidassa laatuajattelun periaatteen kanssa.

Asiakasnäkökulma organisaation omien jäsenten käsitysten rinnalla luo lisäksi laatuarvioinnille yhteyden vaikuttavuuteen, joka on tasapainotetun mittariston (BSC, ks. myöhemmin tässä luvussa) yksi onnistumisen kuvaaja. Usein professionaaliset organisaatiot perustelevat itse tekemiään laatuarviointeja sillä, että asiakas ei kykene arvioimaan laatua kaikilta osin, koska asiakkaalta puuttuu käytetyn professiotietouden, erityisteknologian tai muun erityistietämyksen osaaminen. Näin esimerkiksi poliisin rikostutkinnassa saatetaan vähätellä kansalaisasianosaisen tietämystä työn laadun arvioinnissa, vaikka he ovat laajasti tulkiten rikostutkinnan asiakkaita siinä missä syyttäjälaitos ja tuomioistuinkin, jotka molemmat ovat lisäksi saman alueen professionaalisia oheisorganisaatioita, joiden asiakkaita kansalaisasianosaiset myös ovat. (Emt, 118.)

Entä mikä merkitys kansalaisasianosaisen näkemykselle rikostutkinnan laadun arvioinnissa on annettava silloin, kun tämä on rikoksesta epäilty, ”asiakas vastoin tahtaan” ja poliisin pakkovallan objekti? Silloin osallisten käsitykset laadusta voivat olla sovittamattomassa ristiriidassa. Lumijärvi katsookin (emt., 120), että ainakaan (tapa)rikolliset eivät voi olla poliisin asiakkaita (perinteisessä merkityksessä), vaan toiminnan kohteita. Jatkokysymyksenä voisi esittää, ovatko rikoksesta epäiltyjen avustajat sitten poliisin asiakkaita? Epäilemättä, jos myös syyttäjät ovat sellaisia; syyttäjät kun ovat tavallaan ”valtion asianajajia” ja toimivat avustajien vastapoolina rikosprosessin näyttämöllä, tuomioistuimessa, missä asian käsittely pohjautuu poliisin tekemään esitutkintaan. Lumijärvi tosin toteaa (emt., 123), että ainakin asiakkaiden läheisten osalta näiden näkökulma poliisityön laatuun voi sekoittua asiakkaiden näkökulman kanssa. Myös avustajien osalta sellaiseen on mahdollisuus. SM:n raportissa vuodelta 2004 kaikki rikosasian asianosaiset ja syyttäjät todetaan lyhyesti ja tarkemmin erittelemättä esitutkintaviranomaisen asiakkaana. Sama raportti toteaa, että esitutkintapöytäkirjan laadun tulee vastata vain syyttäjän näkemystä asiasta. (Emt., 87.)

Poliisityön laadun ulottuvuuksista keskustellessa voisi kiteyttää, että sillä ei ole kaikilta osin tyypillisen julkis palvelun tuottamisen luonnetta. Esimerkiksi rikosten esitutkinta ei ole asiakkaan käynnistämä palveluprosessi – kuten on esimerkiksi passin hankkiminen – vaan lain tarkoin määrittämä ja rajaama prosessi eikä molempiin voi liittää samoja laatuksitteitä, vaan laadun käsite

on liitettävä työn luonteeseen. Asiakaslähtöisyyden merkitystä on korostettava niissä poliisin palveluissa, joissa palvelun vastaanottaminen sisältää vapaaehtoisuutta (Lumijärvi 2007, 99, 129.) Poliisin tuottaman palvelun, esimerkiksi rikostutkinnan osalta usein ei ole kyse pelkästään yksittäisen asiakkaan tarpeiden tyydyttäminen, vaan sillä on myös yhteisöä palveleva funktio. Siksi poliisipalveluita on syytä arvioida myös yhteisön näkökulmasta. Tällöin on syytä pitää käsitteellisesti erillään laadun arviointi ja yleisön tuntemusten kuvaaminen. Tuntemusten kuvaaminen tulee esille vaikuttavuuden arvioinnin kautta.

Oulasvirta (2007, 66) tiivistää, että julkisorganisaatioiden laatuun on viisi erilaista näkökulmaa: Poliittiset päätöksentekijät edustavat yhteisönäkökulmaa ja heitä kiinnostaa eniten palvelun laadun vaikuttavuus. Organisaation johto edustaa tuloksellisuusnäkökulmaa, jossa painopiste on tavoitteiden saavuttamisessa ja taloudellisuudessa. Asiantuntijatyöntekijät näkevät, että kyse on palvelun käyttäjien auttamisesta, asiakasnäkökulmasta. Palvelun loppukäyttäjät ovat kiinnostuneet vain siitä, miten palvelun lopputulos palvelee heitä, jolloin kyse on subjektiivisesta minänäkökulmasta. Kansalaiset taas edustavat yhteisönäkökulmaa, mutta keskiössä ei heillä ole vaikuttavuus, vaan palvelun monitahoiset vaikutukset esim. verotukseen tai ympäristöön; poliisityön osalta esim. koettuun turvallisuuden tunteeseen. Koska näkökulmia laatuun on useita, kaikki näkökulmat eivät voi tulla samalla tavalla huomioiduksi laatutyössä. Oulasvirran mukaan (2007, 75–77) yhteisöllinen näkökulma on painavin. Se ei kuitenkaan ole arvovapaa, vaan muodostuu välillisesti organisaatioiden ja asiantuntijoiden mielipiteiden varassa ja on siksi usein löyhästi asetettu, mikä antaa organisaatioille ja niiden virkamiehille paljon valtaa tässä määrittelykeskustelussa. Oulasvirta korostaa johtavien virkamiesten ja asiantuntijavirkamiesten näkökulmien eroa. Johtava virkamiehet korostavat taloudellisuutta ja tuottavuutta, kun taas asiantuntijavirkamiehet nostavat keskiöön asiakkaan tarpeet. Asiantuntijavirkamiehiltä myös odotetaan aktiivista työtä asiakkaiden tarpeiden selvittämisessä.

Mäki (2000) nostaa esille myös useita näkökulmia ja laadun osatekijöitä: asiakaslaatu, prosessilaatu, tuotelaatu, suunnittelulaatu, yhteiskunnan tarpeisiin vastaaminen, kilpailulaatu, arvolaatu. Kyse on aina siitä, mitä halutaan painottaa. Usein joudutaan tekemään kompromisseja ja jos ei ole olemassa selvää asiakasta, laatu pitää määrittää prosessin ja organisaation arvojen kautta. Julkisorganisaatiossa organisaation arvot määrittyvät suoraan tai epäsuorasti julkisorganisaation laissa määrätystä tehtävästä. Jos laatua määrittää prosessi tai suunnittelu, sille pitää asettaa selkeät, mitattavat laatuvaatimukset ja kriteerit, jollaisia ovat mm. laadun tasaisuus ja standardienmukaisuus. Jos laatua määrittää yhteiskunnan tarpeet, keskiössä on yhteiskunnallinen



vaikuttavuus, jota mitataan erilaisten yhteiskunnallisten arvojen yhteensopivuudella. Suunnittelu- ja prosessikeskeinen laatu ja asiakaslaatu ovat laadun määrittelyn näkökulmasta äärimmäisen kaukana toisistaan. Molemmat on kuitenkin otettava huomioon laatutekijöinä. Määrittelyssä voidaan käyttää apuna laatumatriisia, jossa laadun ulottuvuudet puretaan osiin: Miten esim. asiakaslaatu juuri tässä toiminnossa ilmenee? (Mäki 2000, 53–55.)

Poliisityön laatu on rakennettava työprosesseihin, systeemiin, teknologiaan, työmenetelmiin ja toimenkuviin sisälle, jolloin se heijastuu suoraan asiakkaille. Laadunvarmistusta ei kuitenkaan pidä rakentaa liian yksityiskohtaiseksi, koska se estää kokeilevuutta ja erehtymisestä oppimista. Asiakaspalautte – huonokin – edesauttaa oppimista. Myös innovatiivisuus edellyttää epätäydellisyyden sietämistä. Virheettömyyden vaade ei rohkaise kokeilevaan kehittämiseen, vaan saattaa johtaa jopa alhaisen laatutason pysyvyyteen ja pysähtyneisyyteen, vaikka virheettömyydellä on tärkeä yhtymäkohta poliisin laillisuusvalvontaan ja kansalaisten luottamukseen poliisin toimintaa kohtaan. (Lumijärvi 2007, 129.)

Lumijärvi (2007, 128–131) korostaa, että poliisilaitosten johdon vastuulla on implementoida laatupolitiikka osaksi organisaation toimintapolitiikkaa. Se ei saa olla irrallista puuhastelua. Laadun kehittäminen pitää numeeristaa ja tehdä näkyväksi. Se pitää näkyä yksikön tulostavoitteissa. Sitä kautta se linkittyy välineeksi työn vaikuttavuuden parantamisessa. Laadun kehittäminen tapahtuu ensi sijassa siellä missä työ tehdään, eli ryhmissä tai tiimeissä. Työryhmien oppimista itseohjautuviksi on tuettava kehittämistyössä. Tämän huomioiminen vaatii esimiehiltä kykyä osallistavaan johtamiseen ja vastuun delegointia. Myös henkilöstön on sitouduttava siihen. Laadun mittarit on kyettävä sitomaan normaaleihin suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin. Mittareita ei kuitenkaan saa muotoilla niin, että ne jähmettävät kehittämistyön, sillä niiden on muututtava, jos ympäristö muuttuu. Laadun kehittäminen edellyttää, että yksikkötasolla asti palveluprosessit avataan ja mallinnetaan niin, että niistä pyritään etsimään ja poistamaan heikkouksia. Heikkouksia on usein löydetty eri työvaiheiden linkittymisestä ja sujuvuudesta. Keskittyminen prosesseihin voisi johtaa huomion liikaa organisaation sisälle (eikä asiakkaisiin). Näin ei kuitenkaan käy, jos esimerkiksi rikostutkijat ymmärtävät oman asemansa osana laajempaa rikosprosessia, eräänlaisena linkki/välittäjäorganisaationa. Käytännönläheisesti ilmaistuna rikostutkintaorganisaation (poliisin) voi käsittää myös syyttäjän alihankintaorganisaationa ja syyttäjän ja poliisin taas yhdessä muodostavan tuomioistuimen alihankintaketjun.

Tulos- ja laatujohtaminen edellyttävät, että toiminnan tuloksia – *tuloksellisuutta*– pitää voida

jollakin tapaa kuvata, jotta näin saadun palautteen perusteella toimintaa voidaan suunnitella ja pyrkiä ohjaamaan haluttuun suuntaan. Julkishallinnossa palveluiden laatua ja määrää on aina tarkasteltava yhdessä. Niistä ei suoraan pysty laskemaan esimerkiksi keskinäisiä riippuvuussuhteita, kuten voi tehdä yksityissektorilla, jossa näitä tekijöitä voi tarkastella erillään. Siksi julkisella sektorilla pitää pyrkiä mittaamaan ja arvioimaan tuloksellisuutta, joka mahdollisimman laajasti kuvaa onnistumista. (Lumijärvi ym. 2002, 12.)

Osittain tästä lähtökohdasta julkishallinnon johtamisen ja toiminnan arvioinnin apuvälineeksi on muokattu alun perin Yhdysvalloissa 1990-luvulla yksityisten organisaatioiden tarpeisiin kehitetty **tasapainotettu mittaristo** (tasapainotettu onnistuminen) (*Balanced Scorecard, BSC*). Mittariston kehittivät yhdysvaltalainen professori Robert Kaplan ja liikkeenjohdon konsultti David Norton. Nimensä mukaisesti malli korostaa tasapainoa henkilöresurssien ja muiden resurssien, laadun ja määrän, mennyttä ja tulevaa aikaa kuvaavien mittareiden välillä. Malli perustuu organisaation visioon ja strategiaan, joista on ensin päästävä yksimielisyyteen organisaation sisällä vuoropuhelun kautta. Vuoropuhelu uusintaa strategiaa ja edesauttaa organisaatiossa oppimista. (Koivuniemi 2004, 83–84.) Balanced Scorecard mittaa organisaation tulosta talouden, asiakkaiden, sisäisten prosessien sekä oppimisen ja kasvun näkökulmasta. Koska mallin perustuu organisaation visioon ja strategiaan, sen on tarkoitus mitata menestymistä pitkällä tähtäimellä. Käytännössä on kyse siitä, että visio ja strategia luodaan mittausjärjestelmäksi. Malli korostaa laatujohtamismallia enemmän henkilöstön oppimista, osaamista ja kehittymistä. (Lumijärvi ja Jylhäsaari 2000, 12–13.) Virtasen ja Kauppisen (2008, 39) tulkinnan mukaan Kaplan ja Norton onnistuivat ilmaisemaan BSC- mallissa ensimmäistä kertaa sen, mistä strategisessa ajattelussa, tavoite- ja tulosjohtamisessa perimmiltään on kysymys. Koska BSC-malli on luotu voittoa tuottaville organisaatioille, sitä ei mittausmenetelmänä voi sellaisenaan käyttää julkisella sektorilla muuta kuin johtamisvälineenä, koska julkisorganisaation menestymistä ei voida mitata taloudellisesta näkökulmasta vaan siitä näkökulmasta, kuinka tehokkaasti ja tuloksellisesti ne pystyvät kansalaisten tarpeisiin vastaamaan.

Julkiselle sektorille BSC-mallista on suomalaisessa kontekstissa käytetty nimitystä tasapainotettu onnistuminen (Määttä ja Ojala, 1999, 51). Tässä sovellutuksessa on otettu huomioon paremmin julkissektorin erityispiirteet, jossa erityisesti pyritään mittaamaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja asiakasvaikuttavuutta taloudellisen tuloksen sijasta. Näin strategisen tarkastelun näkökulmiksi muodostuu poliittisen päätöksentekijän, kansalaisen ja asiakkaan näkökulma (yhteiskunnallinen ja / tai asiakasvaikuttavuus, resurssien hallinnan näkökulma, organisaation suorituskyvyn ja toimivuuden näkökulma ja työyhteisön ja henkilöstön näkökulma. Näitä näkökulmia kutsutaan

kriittiseksi menestystekijöiksi, jolle on löydettävä onnistumista parhaiten kuvaavat arviointikriteerit, jotka voivat olla määrällisiä tai laadullisia. (Emt., 53.)

BSC-mallin soveltumista poliisitoimeen on selvitetty muutamissa tutkimuksissa. Kujanpään tutkimuksessa (2001) etsittiin poliisin läänintason tulossopimuksista tunnuslukuja, jota voitaisiin käyttää BSC- mukaisessa ajattelussa. Tutkimuksessa oli kyse lähinnä siitä, olisiko mahdollista ottaa tasapainotettuun mittaristoon käyttöön jo olemassa olevia tunnuslukuja vai pitääkö kehittää uusia mittareita. (Emt.,13). Lumijärvi, Virta ja Kujanpää (2001) jatkoivat samalla linjalla ja selvittivät, näkyykö poliisin mittaristojen luokittelussa ja kirjaamisessa tasapainotetun mittariston perusidea. Kyse oli BSC-mallin käyttö tuloksellisuuden, tulosohjauksen ja tulosopimusmenettelyn näkökulmasta. Tasapainotettua mittaristoa koskeva tutkimus on painottunut soveltavaan tutkimukseen – lähinnä mallin käyttöönottoon ja soveltamista eri hallinnonaloilla – teoreettisen ja kriittisen tutkimuksen jäädessä taka-alalle (Huippula 2007, 6).

Teoreettisen ja kriittisen BCS-tutkimuksen keskiössä ovat mm. kysymykset siitä, mistä tuloksellisuus esimerkiksi julkishallinnossa koostuu, ovatko tavoitellut vaikutukset toteutuneet ja miten hyvin asetetut mittarit kuvaavat tuloksellisuutta. Pelkällä tulosten tai tavoitteiden saavuttamisen mittaamisella ei kuitenkaan saada selville sitä, onko toiminta ollut tuloksellista ja onko tavoitellut vaikutukset toteutuneet. Siksi tarvitaan tuloksellisuuden arviointia, jonka osatekijä mittaaminen on (Huippula 2007, 14). Tuloksellisuuden arvioinnissa voidaan arvioida sekä toimintapolitiikoita, ohjelmia, organisaatioita, tuotteita että yksilöitä. Laaja arvioitavien kohteiden joukko tekee arvioinnista haastavaa. Arviointi voidaan jakaa useaan kategoriaan, mutta vain vaikuttavuusarvioinnilla voidaan selvittää, miten hyvin yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ovat toteutuneet. Sen avulla voidaan selvittää, mikä toimii ja miksi. Vaikuttavuusarvioinnin pääkohteena ovat tulokset, millä tässä tarkoitetaan osallistujien saamia hyötyjä ohjelman toteuttamisen aikana. Hyöty näyttäytyy käytännössä tietona, taitoina, asenteina, arvoina, käyttäytymisenä, olosuhteina tai statuksena. (Huippula 2007, 14–18)

### **3. Kehittämisspolitiikan trendit poliisihallinnon kehittämisessä**

Poliisihallintoonkin viimeisten 20 vuoden aikana vaikuttaneet kehittämisspolitiikan piirteet ovat ilmenneet kehittämistoimintana, joka organisaatioiden rakenteiden uudistamisen ohella on keskittynyt johtamisen ja johtamisjärjestelmien kehittämiseen. Kyse on ollut yrityksestä siirtyä

keskitetystä ja hierarkkisesta (byrokraattisesta) päätäntä- ja toimivallasta sekä operatiivisen toimivallan keskittämisestä hajautettuun päätäntävallan jakoon eli desentralisaatioon (Mansikka-aho 2012, 80). Laatujohtamismallilla on pyritty paremmin vastaamaan yhteiskunnan odotuksiin. Tulosohjaukseen ja tulosjohtamiseen siirtyminen – mikä viimeistään tapahtui poliisin hallintorakenneuudistuksessa 1996, kun maahan perustettiin 90 itsenäistä kihlakuntaa entisten nimismiespiirien ja kaupunkien poliisilaitosten sijaan – toi mukanaan strategisen ohjauksen toimintalinjojen määrittelyyn ja merkitsi tulosyksiköille suurempaa vastuuta resursseista huolehtimisessa. Kihlakuntauudistus purki vanhaa hierarkkista hallintoa ja paransi asiakassuuntautuneisuutta ja paikallistason vaikutusmahdollisuuksia (Mansikka-aho 2012, 82–83). Strategisen ajattelun perustyökalua, tasapainotetun mittariston mallia (BSC) on sovellettu toiminnan arvioinnissa ja suuntaamisessa 1990-luvun lopulta saakka. Poliisihallinnon hierarkkisuus ja sitkeä byrokraattinen perinne ovat kuitenkin estäneet kaikkien uudistusten täysipainoisen hyödyntämisen. (Vesterinen 2005, 8–11). Mansikka-ahon (2012, 79–84) mukaan poliisin hallintouudistuksista vain kihlakuntauudistuksessa 1996 onnistuttiin vähentämään hallinnonalan byrokraattisia piirteitä, mutta saavutetut hyödyt menetettiin, kun keskushallintoa – sen kokoa ja merkitystä – alettiin taas kasvattaa myöhemmissä uudistuksissa vuodesta 2009 lähtien. Hajautetun mallin jarruna ovat osin olleet myös organisaatiokulttuuriset tekijät.

Mansikka-aho (2012, 84–93) näkee, että kihlakunta-aikana (2006 – 2008) poliisihallinnossa tuli käyttöön NPM-mallin mukaisia uudistuksia, jotka veivät poliisiorganisaatioita toivottuun suuntaan. Hän vertaa tuonaikaista kehitystä poliisihallinnossa valtaistetun (empowered) organisaation ideaan, joka on läheinen käsite laatuajattelulle ja oppivalle organisaatiolle. Valtaistetun organisaation ja oppivan organisaation ideaali on läheistä sukua uuden hallinnan käsitykselle organisaatiosta ja sen jäsenistä (Eronen 2011, 43–45). Molemmat korostavat henkilöstön vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia tuloksellisuuden avaintekijöinä. Oppivassa organisaatiossa koko työyhteisö kerää jatkuvasti tietoa organisaation toiminnasta ja arvioi hankkimaansa tietoa. Kerätty tieto auttaa toiminnan kehittämisessä ja virheiden korjaamisessa. Toimenpiteiden vaikutuksia seurataan ja kehitetään edelleen, jotta organisaatio kykenisi paremmin vastaamaan ympäristön muutoksiin ja vaatimuksiin. Valtaistettu organisaatio toimii avoimessa toimintaympäristössä, jossa tietoa jaetaan vapaasti ja jossa viestintä tapahtuu joka suuntaan ilman keinotekoisia linjarajoja tai rakenteita. Vastuu organisaation menestymisestä kuuluu kaikille sen jäsenille. Paras asiantuntija tehtävien hoitamisessa on se, joka ne tosiasiallisesti tekee. Hän myös tunnistaa parhaiten mahdolliset ongelmat. Esimiesten tehtävänä on vain antaa suuntaviivat ja mahdollisuudet toiminnalliselle tulostavoitteille, mutta työntekijät on otettava mukaan kaikissa

päätöksentekotilanteissa, joilla tavoitteisiin pyritään ja jotka ovat niille alisteisia. Valtaistuminen voi tapahtua vain, mikäli etulinjan työntekijöille – niille, jotka ovat yhteydessä asiakkaisiin – annetaan aidot mahdollisuudet vaikuttaa.

Organisaatiossa päätöksenteko- ja toimivallan hajauttaminen edesauttaa työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä, mikä sitouttaa ja innostaa henkilöstöä. Osallistuminen ja tiedon jakaminen stimuloi hyödyntämään paikallisten työyhteisöjen osaamista ja tietotaitoa. Organisaatioiden suorituskyky lisääntyy, koska henkilökunnalla on mahdollisuus saada riittävästi tietoa resursseista, organisaation suorituskyvystä, tuloksista ja tavoitteista. Se mahdollistaa parhaimmillaan dialogisen ja muuntautumiskykyisen toiminnan, mikä lisää asiakastyytyväisyyttä. Valtaistuminen vaatii henkilöstön omaa aloitteellisuutta ja aktiivista otetta sekä prosessin pysyvyyttä. Se edellyttää esimiehiltä myös päätäntävällän delegointia ja alaisten vaikutusmahdollisuuksien tosiasiallista lisäämistä. Valtaistaminen tapahtuu organisaatiossa ylhäältä alaspäin. Vaikka valtaistuneen organisaation rakenne on matala ja johtamisjänne lyhyt, se edellyttää selkeää johtamista, jotta valtaistumisen kulttuuri voi juurtua organisaatioon. Eronen havaitsi tutkimuksessaan valtaistetun johtamisen piirteitä poliisilaitosten toiminnassa. (Eronen 2011, 69–79.)

Koljosen analyysin mukaan poliisihallinnon kehittämistoiminta on jäänyt liikaa polkemaan paikoillaan ja pitämään kiinni tulosohjauksen ja tulosjohtamisen mukaisista periaatteista: Laadun sijaan on mitattu vain määrää. Koljonen tulkitseekin, että mm. strateginen ajattelu ja laatujohtaminen ei ole tullut osaksi toimintaa, koska hallinnon kehittämistoimintaa ohjaava hallinnon ylätaso ei ole kyennyt integroimaan laatujohtamisen mukaisia periaatteita osaksi toimintakulttuuria ja ohjaustoimintaa. Myös kyky analysoida oman hallinnonalan toimintaa ja kyky siirtää analysoinnin tuloksia käytäntöön on heikko. (Koljonen 2010, 123–130.)

Kehittämispolitiikan yleiset piirteet näkyvät poliisihallinnon kehittämistoiminnassa. Ne kuitenkin implementoituvat yleensä hitaasti tai osin vaillinaisesti osaksi päivittäistä toimintaa, sen suunnittelua, ohjausta ja toteuttamista. Yleisestikin hyväksyttävänä pidettyjen kehittämistoimenpiteiden juurruttamista nähdään jarrutavan hallinnonalan organisaatioiden byrokraattinen perintö, jonka pääsääntöisesti nähdään johtuvan hierarkkisesta komentoketjusta ja huonosta vuorovaikutuskulttuurista.

# IV TUTKINTASUUNNITELMAKÄYTÄNTÖ JA PROSESSIAJATTELU

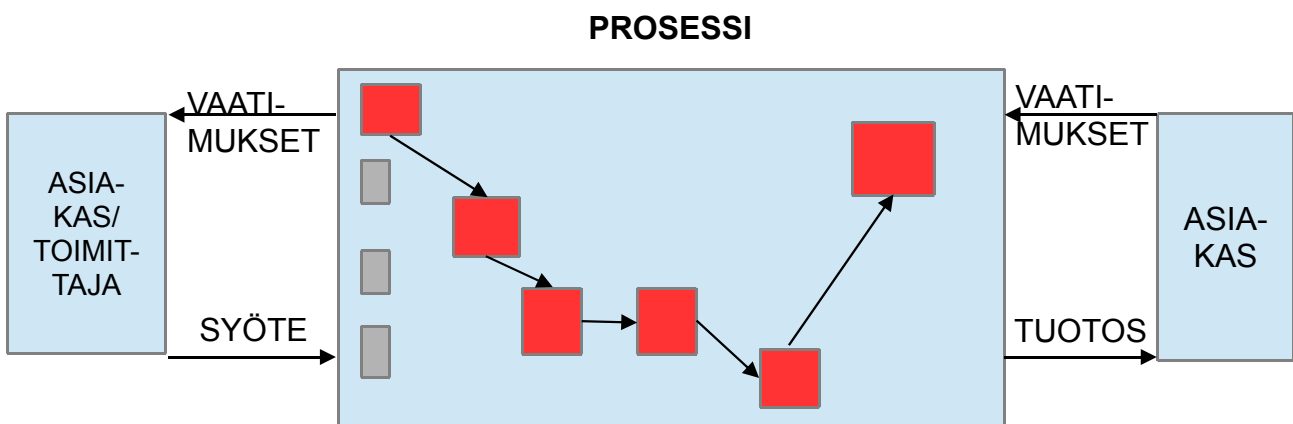
## 1. Rikosprosessi ja työntekijöiden osallistuminen

Edellisessä pääluvussa kuvailin niitä kehittämispoliittisia linjoja, joita länsimaisessa yhteiskunnassa ja julkishallinnossa on lähivuosikymmeninä vaikuttanut. Kuvailin myös niitä kehittämispolitiikan ideologisia muutoksia, jotka ovat muuttaneet käsityksiä kehittämispolitiikan painopisteistä ja suunnasta. Tämän päivän kehittämispoliittisen valtavirran, governance-ajattelun keskiössä ovat verkostomaiset rakenteet ja osallisuus. Uuden hallintatavan mukaisessa ajattelussa tärkeässä roolissa on myös asiakaskeskeinen ajattelu, mutta enää se ei ole niin päälle liimattu ominaisuus kuin se oli NPM-mallissa, vaan nyt asiakaskeskeisyys on syvemmillä ajattelussa ja prosesseissa. Tiivis yhteistyö asiakkaan kanssa onkin tyypillistä prosessiajattelussa. Prosessiajattelu ja laatujohtaminen ovat läheisiä käsitteitä, ja asiakaskeskeisyys on olennainen osa laatujohtamista. Verkostomaisuus ja prosessiajattelu nähdään myös usein läheisinä käsitteinä, vaikkakin prosessiajattelu on käsitteenä suppeampi (Virta 2007, 55). Prosessiajattelu kytkeytyy perusluonteensa vuoksi governance-käsitteeseen mukaiseen verkostomaiseen hallintaan ja organisointitapaan. Käsittelem tässä pääluvussa prosessiajattelun peruseriaatteita ja kiinnitän rikosprosessiketjun toiminnallisena käsitteenä prosessiajatteluun.

Sivistyssanakirjan mukaan prosessi on tapahtumasarja, kehityskulku tai käsittelyvaiheiden sarja. Prosessisanaa käytetään myös kuvaamaan muutoksia. *Prosessi* on myös yleisesti käytetty organisaatioteoreettinen termi ja määritellään tässä asiayhteydessä nykyään yleisesti niin, että se on joukko toisiinsa liittyviä toistuvia toimintoja, funktioita ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla syötteet (inputs) muutetaan tuotoksiksi (outputs). Prosessi on osa toimintoja tai toimintojen järjestelmää, ja niiden tehtävänä on kuvata organisaation toiminnan logiikka. Prosessit kuvaavat toimintojen sarjaa, joiden avulla saavutetaan organisaation tulokset. Se on toisiinsa loogisesti liittyviä toimintoja ja näiden toimintojen toteuttamiseen vaadittavat resurssit, joita tarvitaan asetettujen tavoitteiden mukaisten toiminnan tulosten saavuttamiseksi. (Laamanen 2004, 35–37.) Tämän kokonaisuuden hahmottamista kuvataan prosessiajattelulla, joka paremmin kuvaa prosessikäsitteen luonnetta. Prosessikäsitteeseen usein liitetään myös ketjumaisuuden periaate, jossa prosessi toimii ikään kuin ketjuna läpi organisaation (ks kuvio 3). Tätä prosessimaista ketjua johdetaan ja ohjataan organisaation strategiasta käsin tavoitteiden, mittareiden, toimintasuunnitelmien sekä resurssienjaon kautta. Kokonaisuuteen voi organisaatiossa kuulua ydinprosessin lisäksi tukiprosesseja (esim. henkilöstöhallinto, atk-palvelut ym.), jotka

kuviossa v on merkitty harmaalla. Jos ydinprosessi on laaja, se voi olla hyvä pilkkoa pienemmiksi osaprosesseiksi, joita kuviossa 2 kuvaavat erilliset punaiset neliöt.

Prosessi on sarja ihmisten tai koneiden suorittamia koordinoituja toimintoja, joihin organisaatio käyttää resursseja tarkoituksena saada aikaan tiettyjä tuloksia. Toimintojen järjestys ja toimintojen suorittajien tehokkuus määrittää prosessin toimivuuden. Jokaisen organisaation tavoitteena on saada aikaan tuotanto- tai toimintaprosessi, joka on tuloksellinen ja koostuu vain tarpeellisista toiminnoista. Prosessien tarkoitus on luoda asiakkaalle lisäarvoa. Tämä tapahtuu niin, että asiakkaalta saadaan syötteitä prosessiin ja prosessissa syötteisiin tuotetaan resurssien avulla lisäarvoa. Tuloksena saadaan tuotos (kuvio 2). Tuotokset voivat olla esimerkiksi tuotteita, palveluita, ratkaisuja tai palvelukokonaisuuksia. Tapahtumaketjut voivat olla monimutkaisia tai yksinkertaisia, mutta aina ne alkavat asiakkaasta ja päättyvät asiakkaaseen. Prosesseja on pääsääntöisesti kahta tyyppiä; tuotantoprosesseja ja palveluprosesseja, joissa tuotetaan nimenmukaisesti joko tuotteita tai palveluita. Kun tuotteen tai palvelun tuottamisessa on mukana toimijoita eri organisaatioista ja/tai yrityksistä (yhteistyökumppaneita, toimittajia, alihankkijoita) sekä lisäksi ulkopuolinen yhteinen asiakas, jolle viimekädessä arvoa tuotetaan, puhutaan verkostoprosessista. Prosessit leikkaavat siis usean organisaation rajoja. Tyypillisesti tämä on tilanne esimerkiksi rakennushankkeessa tai muussa kertaluonteisessa projektissa. Myös rikosprosessi on tyypillinen verkostoprosessi (ks. rikosprosessi myöhemmin tässä luvussa). Se on myös tyypillisen kertaluonteinen, sillä vaikka siinä voidaan erottaa toistuvia vaiheita. Kyse on aina yksittäistapauksesta, jolla on oma luonne. Nimenomaan prosessiajattelun vahvistumiseen ovat asteittain vaikuttaneet sellaiset hallinnon kehittämispoliittiset muutokset kuten laatuajattelu, tuottavuusajattelu sekä tulosohjauksen riittämättömyys. (Toivonen ym. 2011, 5–8.)



Kuvio 2. Yksinkertainen prosessikaavio

Prosessiajattelu liitetään usein myös rakennekeskeistä, NPM-mallin mukaista, kehittämisspoliittista lähestymistapaa täydentäväksi tai sen jopa toimintakeskeiseksi muuttavaksi näkökulmaksi. Kun rakennekeskeinen, kehittämisspoliittinen ajattelumalli pyrkii hallintoa virtaviivaistamalla ja rakenteita muuttamalla lisäämään julkisen sektorin tehokkuutta, vaikuttavuutta ja toimintakykyä, prosessiajattelu pyrkii organisaation strategiasta käsin muuttamaan toimintoja rationaalisemmaksi. Juuri tässä ilmentyy prosessiajattelun läheisyys verkostomaiseen ajatteluun ja työtapaan. Prosessit liittyvät kuitenkin aina niihin rakenteisiin, joiden puitteissa niitä toteutetaan. Prosessien kehittämisessä ajaututaankin siksi usein tilanteeseen, jossa rakenneratkaisujen odotetaan automaattisesti uudistavan myös prosesseja. Näin ei kuitenkaan tapahdu. Prosessien uudistaminen edellyttää onnistuakseen vahvaa johtajuutta ja sitoutuneisuutta ja on siksi vaativa prosessi. Se edellyttää myös jatkuvaa kehittämistä, jonka avulla organisaation uudistumiskykyä ja muutosherkkyyttä voidaan parantaa. Se edellyttää prosessilta myös mahdollisimman täsmällisiä kuvauksia ja suoritteiden mittaamista, jotta kehittämistyö voisi perustua mahdollisimman yksiselitteiseen tietoon. (Toivonen ym. 2011 4–5.) Prosessien kehittämisessä ja prosessiorganisaatiossa ongelmaksi saattaa nousta myös vallan jakaminen useamman johtajan kesken funktionaalisen organisaation ja projektin vetäjän välillä tai mikäli kyse on usean organisaation läpi kulkevasta prosessista, valtakamppailu voi ilmetä organisaatioiden välillä. Juuri tähän liittyy esimerkiksi keskustelu rikosprosessin osalta siitä, pitääkö esitutkintaa johtaa poliisin vai syyttäjän.

Verkostomaisesti toimivassa organisaatiossa on enemmän vuorovaikutusta ja viestintää kuin perinteisissä organisaatiossa niiden erilaisen rakenteen takia. Epämuodollista vuorovaikutusta on paljon sekä organisaation eri yksiköiden välillä että organisaatioiden kesken. Tyypillistä on myös, että vuorovaikutussuhteet syntyvät suoraan työntekijöiden välillä eikä esimiesten kautta. Perinteisessä rakennekeskeisessä, funktionaalisisessa organisaatiossa toiminnot on eriytetty kunkin osaston tai yksikön tehtävien mukaisesti. Ongelmaksi usein muodostuu se, että koko organisaation tavoite voi hämärtyä kun keskitytään vain oman yksikön asioihin. Matriisiorganisaatiossa taas tuodaan yhteen toimijoita organisaation eri lohkoilta. Hierarkkiset valtasuhteet jakautuvat uudella tavalla myös projektien kautta. Matriisiorganisaatio on pysyvä, mutta usein tiettyä projektia varten perustetaan lyhytaikainen projektiorganisaatio, jolla on matriisiorganisaation rakenne. (Sivunen 2007, 19–22.)

Rikosprosessi on toimintaprosessi, joka kuvaa rikokseksi laissa määritellyn asian käsittelyä eri viranomaisissa. Rikosprosessista ei ole olemassa mitään yhtenäistä ja yleisesti hyväksyttyä



määritelmää. Sitä ei myöskään ole selkeästi mallinnettu ja sitä on myös vain niukasti tutkittu prosessiajattelun näkökulmasta (Kujanpää 2007, 164). Rikosprosessi on asiallisesti yhtenäinen, horisontaalinen prosessi, jossa kukin viranomainen tekee sille lain mukaan kuuluvat velvollisuutensa alueellisen, asiallisen ja asteellisen toimivaltansa rajoissa. Rikosprosessia havainnollistava kuvio on sivulla 46. Liitän tähän tiivistetysti ja esimerkin omaisesti kunkin rikosprosessiin osallistujaviranomaisen lain sille määräämän tehtävän kuvauksen.

*”Esitutkinnassa asia on valmisteltava siten, että syyteharkinta ja asianosaisten etujen valvominen voidaan suorittaa asianmukaisesti ja että todistelu voidaan pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa tai asia voidaan ratkaista kirjallisessa menettelyssä.” (Esitutkintalaki (805/2011) 1. luku 2 §, 2 mom.).*

*Syyttäjän puolestaan on ”huolehdittava rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta” (Laki syyttäjälaitoksesta (439/2011) 1. luku 6 §).*

*Toimivaltaisen tuomioistuimen tehtävänä on käsitellä syyttäjän nostama syyte ja annettava asiassa perusteltu ratkaisu: tuomio (Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)).*

*Rikosseuraamusvirasto yhdessä ulosottoviranomaisen kanssa huolehtii lainvoimaisten tuomioiden noudattamisesta ja täytäntöönpanosta (Laki rikosseuraamuslaitoksesta (953/2009), Ulosottokaari (705/2007)).*

Kyse ei kuitenkaan ole ajallisesti yhtenäisestä prosessista, sillä kukin viranomainen vastaa osuudestaan omien resurssiensa ja prioriteettiensa mukaisesti ja aikatauluttaa tekemisensä niiden mukaan. Mm. se, että kaikki prosessit voitaisiin toimittaa nopeasti ja viivytyksettä, on usein käytännössä mahdoton vaatimus. Rikosprosessia tarkastellaan yleisesti prosessin eri toimijoiden laissa säädettyjen tehtävien ja roolien kautta. Mikään prosessi ei voi edetä niin, ettei jo sen alkupäässä otettaisi huomioon ketjun muiden toimijoiden tarpeita ja toiveita. Tämä periaate näkyy hyvin myös uudistuneessa lainsäädännössä mm. poliisin ja syyttäjän osalta. Rikosprosessia kuvataan nykyään yleisesti ketjuksi, mikä yhtäältä kuvaa kaikkien prosessin osallisten itsenäistä roolia ketjun lenkkeinä ja toisaalta korostaa koko prosessia yhtenäisenä ketjuna. (Hirvelä 2006, 104–105.)

Viranomaiset eivät voi myöskään täysin omavaltaisesti suunnitella palvelujaan. Perustuslaissa säädettyjen, kansalaisten vapaus- ja osallistumisoikeuksien ja muiden tärkeiden yhteiskunnan vaatimusten ja päämäärien täyttämiseksi on laadittu laaja kirjo säädöksiä. Viime kädessä lainsäädännössä ilmaistaan kunkin viranomaisen velvollisuudet ja vaatimukset toiminnan tarkoituksesta ja oikeutuksesta. Viranomaisten toimintaa säädellään myös kansallisten ja kansainvälisten sopimusten kautta. Tällaisia sopimuksia rikosprosessin alalla ovat mm. Yhdistyneiden Kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus)

ja Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimus (EIS), jonka Suomi tosin on pannut kansallisesti täytäntöön myös lainsäädäntöteitse.

Yksi olennainen, yhteistyötä ja prosessiajatteluakin rajoittava ja ohjaava rasite tai jännite viranomaisten väliseen yhteistyöhön tulee juuri lainsäädännöstä. Kullakin viranomaisella on oma laissa määrätty tehtävä, jonka takana on huomattava määrä kunkin alan poliittisia ja ideologisia arvovalintoja ja pyrkimyksiä. Nämä ideologiat ja arvot saattavat joskus olla jopa lähes sovittamattomassa ristiriidassa. Eri viranomaisten arvot ja tehtävät saattavat olla osittain kilpailevia tai toisiaan huonosti huomioon ottavia. Esimerkiksi esitutkintalain poliisille asettama (rikoksen) selvittämisvelvollisuus on paljon laajempi velvollisuus kuin syyttäjän toimintaa ohjaava vastaava säännös. Poliisin onkin usein objektiivisuuden, lain vaatiman selvitystehtävän (ks. alla) ja rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisen periaatteen vaatimuksen vuoksi selvitettävä paljon asioita, jotka syyttäjä voi jälkeen päin todeta turhiksi saatuaan esitutkintapöytäkirjan itselleen.

Syyttäjän tehtävästä todetaan laissa niin, että syyttäjän on huolehdittava rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta ”*tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti* asianosaisten oikeusturvan ja *yleisen edun* edellyttämällä tavalla” (Laki syyttäjälaitoksesta 1. luku 6 §). Itse syyttäjän perustehtävästä, syytteen nostamisesta määrätään niin, että ”syyttäjän on nostettava syyte epäillystä rikoksesta, jos hän katsoo, että: 1) se on laissa säädetty rangaistavaksi; 2) sen syyteoikeus ei ole vanhentunut; ja 3) on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi.” (Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 1. luku 5 §.) Rikosten esitutkintaa säätelevän esitutkintalain (805/2011) vastaava säädös kuuluu: ”Esitutkinnassa selvitetään: 1) asian laadun edellyttämällä tavalla epäilty rikos, sen teko-olosuhteet, sillä aiheutettu vahinko ja siitä saatu hyöty, asianosaiset sekä muut syyteharkintaa ja rikoksen johdosta määrättävää seuraamusta varten tarvittavat seikat; 2) mahdollisuudet rikoksella saadun omaisuuden palauttamiseksi ja rikoksen johdosta tuomittavan menettämisseuraamuksen tai asianomistajalle tulevan vahingonkorvauksen täytäntöönpanemiseksi; 3) asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus, jos hän oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 §:n nojalla on pyytänyt syyttäjää ajamaan hänen vaatimustaan; ja 4) suostuuko asianomistaja ja aikooko rikoksesta epäilty suostua asian käsittelyyn käräjäoikeudessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 a luvussa tarkoitetussa kirjallisessa menettelyssä. Esitutkinnassa asia on valmisteltava siten, että syyteharkinta ja asianosaisten etujen valvominen voidaan suorittaa asianmukaisesti ja että todistelu voidaan pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa tai asia voidaan ratkaista kirjallisessa menettelyssä (Esitutkintalaki 1. luku 2 §.) Aikaisemmin voimassa olleessa esitutkintalaissa (449/1987) oli vastaavan sisältöinen säädös.

Rikosprosessiketjua toisinaan kuvataankin eräänlaisena suppilona, jossa tieto prosessin edetessä tiivistyy joka viranomaisportaassa. Suppilomaisuuden periaatetta ilmentää myös se, että esitutkinnan aloittamiskynnys (syytä epäillä) on matalampi kuin syytteen nostamisen kynnyksen (todennäköisiä syitä), mikä taas on pienempi todennäköisyys kuin tuomioistuimen täysi näyttö (ei jää järkeviä syitä epäillä syyllisyyttä). Rikosprosessissa ainoastaan poliisilla on lain suomat valtuudet kattavaan tiedon hankintaan, mikä on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja rikosvastuun toteuttamisen yksi perusedellytys. Syyttäjältä siihen puuttuvat sekä oikeudet että resurssit, tuomioistuimelta resurssit. Taustalla on myös vallan kolmijako-oppiin perustuva fundamentalistinen idea: tuomiovalta on oltava erillään muista julkisen vallan käyttäjistä. Puolueettoman ja kaikkien osallisten oikeusturvan sekä rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen periaate edellyttää, että esitutkinta on tehty riittävän kattavana. Kun syyttäjän ensisijainen intressi on ajaa nostamaansa syytettä menestyksellisesti tuomioistuimessa (tai tehdä perusteltu syyttämättäjäättämispäätös), tämä intressi on usein ainakin jonkinlaisessa ristiriidassa mm. sen kanssa, että poliisi joutuu usein rikoksen teko-olosuhteita tai jutun asianosaisia selvittäessään tutkimaan laajastikin asioita, jotka myöhemmin voivat osoittautua syytteen menestyksellisen ajamisen kannalta merkityksettömiksi. Tällaisten asioiden merkityksellisyyttä tai merkityksettömyyttä voidaan kuitenkin usein arvioida ainoastaan jälkeen päin.

Tutkintasuunnitelma laaditaan siinä vaiheessa, kun poliisi on kirjannut sille saapuneen tutkintapyynnön tai muun (syytä epäillä) tiedon perusteella rikosilmoituksen. Tutkintatyö on tuossa vaiheessa vasta alkamassa ja tietoa on yleensä vain sen verran, kun ilmoittajan antamista tiedoista käy ilmi. Yleensä tietoa on tuossa vaiheessa riittämättömästi minkäänlaisen analyttisen johtopäätöksen tekoon siitä, mikä asian lopputulos tulee olemaan. Tieto lisääntyy ja kumuloituu esitutkinnan edetessä, mikä esitutkinnan tarkoituskin on. Kuitenkin päätös esitutkinnan toimittamisen laajuudesta, sen linjaamisesta, suuntaamisesta, rajaamisesta, tarvittavista resursseista ja siihen varattavasta ajasta olisi kyettävä tekemään tutkintasuunnitelmaan aloitushetken tietojen varassa. Mahdollisimman hyvä ja kattavasti perusteltu päätös edellyttää hyviä pohjatietoja ja kykyä analysoida olemassa olevaa tietoa. Taloustieteen nobelisti (1978) Herbert A. Simon on tutkinut laajasti organisaatio- ja päätöksentekoteorioita. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoitus perehtyä päätöksentekoteoriaan tätä lyhyttä sivupolkuja lukuun ottamatta. Asiassa on nähtävissä nimittäin yhteys aikaisemmin mainittuun tulosjohtamismallin yhteen heikkouteen, sikäli kun se luottaa siihen, että kaikki asiat voidaan ratkaista, jos ne vain suunnitellaan etukäteen ja pidetään laaditusta suunnitelmasta kiinni. Simonin pääteos (1947) ja sitä seuranneet tutkimukset koskivat päätöksentekoteoriaa ja hänen havaintojaan siitä, että päätökset eivät koskaan tapahdu

ihannemallien mukaisesti täydellisinä eivätkä määrätietoisesti ja että tosiasiasa päätökset tehdään epätäydellisessä maailmassa. Tämän teorian mukaan rationaalisen (järkiperäisen) päätöksenteon käytännölliset esteet (rajoitukset) ovat ne, että päätöksiä tehdään usein kiireessä, tietoa täydelliseen päätöksentekoon on liian vähän, toimintaympäristö on oletettua monimutkaisempi ja päätöksiin liittyy usein kilpailevia intressejä. Siksi päätösten epätäydellisyyttä on siedettävä ja päätöksenteossa on pyrittävä lähinnä tyydyttävään lopputulokseen. (Salminen 1993, 82–83.) Tutkintasuunnitelmakäytäntö luottaa rationaaliseen päätöksentekoon epärationalisessa tilanteessa. Käytäntöä onkin alkuvaiheen (ja tämän tutkimuksen empiirisen aineiston hankkimisen) jälkeen muutettu niin, että siihen on tullut inkrementaalisia piirteitä. (Ks. myöhemmin tässä luvussa.)

Horizontaalinen, toimintaketjun mukainen tarkastelunäkökulma mahdollistaa erityishuomion kiinnittämisen eri vaiheiden ja prosessien väleihin, eli niin sanottuihin rajapintoihin tai solmukohtiin. Niistä muodostuu usein ne kriittiset pisteet, joista prosessien onnistuminen riippuu. Rajapintojen tunnistaminen tuo ensinnäkin esille peräkkäisten osaprosessien tai vaiheiden tuotospanos linkin, minkä avulla pystytään paremmin ymmärtämään esimerkiksi se, minkälaisia laatuvaatimuksia eri vaiheiden tuotoksille on asetettava, jotta seuraavan vaiheen toiminta ei häiriinny. (Toivonen ym. 2011, 12.)

Toiminnan tarkastelu prosesseittain havainnollistaa myös eri puolilla organisaatiota ja organisaation ulkopuolella olevien henkilöiden osallistumista palvelun toteuttamiseen, jolloin voidaan kehittää näiden välisiä yhteyksiä. Tällöin puhutaan prosessien vaiheiden yhteensovituksesta ja niiden koordinoitongelmista. Perinteisessä rakennepohjaisessa organisaatioteoreettisessa ajattelussa näitä toimintovaiheiden rajapintoja ei ole lainkaan kuvattu, eikä niitä siis sen perusteella johda kukaan. Prosessikeskeinen ajattelu muuttaa painopisteen rakenteesta toiminnallisuuteen. Yhteyksien ja yhteistyön parantamiseksi samassa prosessissa työskentelevistä työntekijöistä muodostetaan tiimejä, jotka ovat läheisessä ja jatkuvassa yhteydessä toisiinsa esimerkiksi toimimalla samoissa tiloissa tai hyödyntämällä parannettuja tietojärjestelmiä. Tiimien jäsenille asetetaan myös yhteiset prosessin tarkoituksen mukaiset tavoitteet entisten yksikköjen tavoitteiden sijaan. Kun tarkastelun ja kehittämisen kohde muuttuu yksiköistä prosesseihin, on myös vastuiden jako muutettava yksikkökohtaisesta vastuusta vastuuseen prosessien toimivuudesta. Kokonaisvastuu prosessista tarkoittaa tämän jälkeen vastuuta koko prosessin lisäksi myös eri vaiheiden tai osaprosessien yhteyksistä. (Toivonen ym. 2011, 12.)

Massatuotannossa prosessit ositetaan yksinkertaisiin tehtäviin, joita suorittavat niihin erikoistuneet

työntekijät. Tämän jälkeen samanlaista työtä tekevästä ihmisistä muodostetaan vastuullisia yksiköitä. Seurauksena on yksilö- ja yksikkökeskeiseen ajattelu- ja toimintatapa, jossa arvioidaan yksilöiden ja yksiköiden toimintaa sekä optimoidaan yksikön vastuulla olevien prosessin vaiheita. Kun samalla ei nähdä eikä hallita niitä asiakkaalta asiakkaalle ulottuvia ydinprosesseja, joissa arvoa tuottava toiminta tapahtuu, voi koko prosessin tuloksellisuus heikentyä. Keskittymällä hoitamaan vain oman osaston tehtäviä, koko toiminnan tarkoitus – eli sopivan tuotteen tai palvelun toimittaminen asiakkaalle – voi häiriintyä. Yksinkertaisistakin tehtävistä rakentuu monimutkaisia prosesseja, jolloin eri tehtäviä yhteen sovittamaan ja tehtävien suorittamista valvomaan tarvitaan tarkkoja sääntöjä sekä erilaisia osastojen esimiehiä, tarkastajia ja valvoja ja heitä ohjaamaan edelleen ylempää henkilöstöä. Tällaisen hierarkkisen järjestelmän muodostuttua esimiehet tekevät työtä koskevat päätökset työntekijöiden puolesta, joten työntekijöillä on vastuuta vain ylöspäin omassa osastossa, jolloin heidän huomionsa kiinnittyy esimiesten tyytyväisyyteen eikä prosessin tuottamaan arvoon. (Toivonen ym. 2011, 10.)

Asiakkaiden vaatimusten koventuessa vaaditaan yhä räätälöidympiä ja laadukkaampia palveluita ja tuotteita sekä mahdollisuuksia käsitellä poikkeustapaukset yksilöllisesti. Tämä on johtanut organisaatioiden tehtävien määrän kasvuun ja vaihtelevuuden lisääntymiseen, jolloin palvelujen tuottamisen kokonaisprosessit ovat tulleet yhä monimutkaisemmiksi. Monimutkaisissa prosesseissa virheiden mahdollisuus kasvaa, koska useat tahot käsittelevät samaa asiaa. Virheiden välttämisen vuoksi tehtävän siirtyminen vaiheesta toiseen voi kestää kauemmin, minkä takia koko prosessi hidastuu ja yleiskulut ja tuotteiden tai palveluiden tuotantokustannukset kasvavat. Aikaisemmin nämä kustannukset ja viiveet eivät olleet ongelma, koska kustannukset voitiin viranomaistoiminnassa siirtää veronmaksajien maksettavaksi, eikä asiakkailta ollut muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä viiveet tai jäädä ilman palvelua. Työtehtävien lisääntyessä yksiköissä tarvitaan myös yhä enemmän esimiehiä; valvoja, suunnittelijoita ja henkilöstöasioista vastaavia henkilöitä työntekijöitä kohden kuin aiemmin, mikä johtaa siis lisäarvoa tuottamattoman työn suhteelliseen lisääntymiseen. (Toivonen ym. 2011, 11.)

Palvelujen ja toimintaympäristön monimutkaistuessa tarvitaan uudenlaisia toimintatapoja ja vaihtoehtoja. Hierarkkiset organisaatorakenteet kuitenkin tukahduttavat organisaatiossa piilevät kyvyt ja luovuuden; taidot ja innovatiivisuuden, sillä työntekijöillä ei ole riittävästi valtuuksia tehdä omia ratkaisuja ja päätöksiä, vaan ongelmien ratkaisemiseksi kehitetty idea on hyväksyttävä aina ylempällä tasolla. Perussyynä organisaatioiden toiminnan ongelmiin ja prosessien kehittämiseksi ovat muutokset toimintaympäristössä. Aiemmat massamarkkinat ja jatkuva kasvu ovat korvautuneet

yksilöllisillä asiakkaiden ja muiden sidosryhmien vaatimuksilla ja jatkuvilla kysynnän vaihteluilla. Kun vaatimukset muuttuvat, myös organisaatioiden päämäärien ja niiden mukaisten tehtävien on muututtava ja siten myös prosesseja on uudistettava. (Toivonen ym. 2011, 11–12.)

Perinteinen tapa suunnitella ja kuvata organisaatioita on ollut byrokratian perinteeseen nojaava tehtävän- tai toiminnonmukainen. Tästä syystä monessa organisaatiossa ei prosessien suunnitteluun ja kehittämiseen ole usein kiinnitetty erityistä huomiota. Tämä on näkynyt organisaatioiden toiminnassa laatuvirheinä, päällekkäisenä tai ylimääräisenä työnä sekä ajan ja työpanoksen tuhlauksena. Kaikki nämä alentavat samanaikaisesti paitsi toiminnan tuloksellisuutta, myös tuotteen tai palvelun laatua sekä kaventavat työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia. Keskeiset prosessit identifioimalla, niitä osallistavasti mallintamalla, niiden kitkakohtia analysoimalla ja kitkakohtiin uusia ratkaisuja etsimällä on voitu löytää kestäviä ratkaisuja tuloksellisuuden ja työelämän laadun samanaikaiseksi parantamiseksi. Alasoini (2011, 48–49) nosti esille kaksi rikostutkintaprosessia tehostanutta kehittämishanketta pääkaupunkiseudulla, joissa molemmissa on päästy hyviin tuloksiin pelkästään uudistamalla rikostutkinnan prosesseja, jotka ensin henkilöstöä osallistavalla tavalla kuvattiin ja sen jälkeen löydettiin keinoja mm. tutkinta-aikojen merkittävään lyhentämiseen.

Rikosprosessi on toiminta- ja viranomaisketju, joka kuvaa rikosasian käsittelyä. Prosessissa kukin viranomainen tekee sille lain mukaan kuuluvat velvollisuutensa asian eteen päin viemiseksi. Kutakin viranomaista velvoittavat sille säädetyt normit. Kullakin viranomaisella on oma alueellinen ja asiallinen, tehtäväkuvansa mukainen toimivalta. Kyse on kuitenkin viranomaiskoneiston läpi etenevästä prosessista, jota toisiinsa liittyvä, horisontaalinen ketju(periaate) hyvin kuvaa. Yhden viranomaisen tekemät toimet vaikuttavat myös toisten viranomaisten tekemisiin, joten jo prosessin alkupäässä on huomioitava ketjun kaikkien toimijoiden tarpeita ja toiveita. Rikosprosessi on tyypillinen verkostoprosessi. Rikosprosessin kenttää voisi kuvailla myös matriisiorganisaationa, jossa eri viranomaiset muodostavat ikään kuin yhden suuren organisaation, jonka läpi rikosasia kulkee ja jossa se jalostuu. Sitä kohti ei kuitenkaan ole juurikana osoitettu tieteellistä mielenkiintoa, vaikka poliisitoiminnan muita osa-alueita onkin tutkittu esimerkiksi verkostojohtamisen näkökulmasta (Virta 2007, 46–57). Verkostoprosessin hallinta on moniammatillisen verkostotyön hallinnointia. Yhteisten toimintaprosessien käyttö verkostoprosessissa ja useiden organisaatioiden prosessien integroiminen voisi soveltua verkostoprosessien hallintaan, mutta se on ollut käytännössä vähäistä (Toivonen ym. 2011, 8).

Verkostoprosessi on useamman toimijan tai organisaation yhteinen prosessi. Se muodostuu

osallistuvien organisaatioiden välisistä vastavuoroisista suhteista, kytköksistä ja keskinäisistä riippuvuuksista, jotka ovat myös verkostosuhteen muodostumisen edellytys. Esimerkiksi työn toteuttaminen yhdessä eri alojen työntekijöiden kanssa sovitun aikataulun mukaisesti kytkee osallisia yhteen. Verkostossa vastavuoroisesti toimiminen myös hyödyttää (kerryttää lisäarvoa) sekä verkostoprosessille että jokaiselle toimijalle, mikä kannustaa pyrkimään aktiiviseen vuorovaikutukseen muiden osallistujien kanssa. Verkostoprosessiin itsenäistä toimintaa edesauttaa esimerkiksi tiedon jakaminen organisaatioiden kesken, toisen työn arvostaminen, oman työn vaiheistus ja aikataulun huomioiminen. Verkostoprosessi toimii parhaimmillaan kuin yksi organisaatio. (Toivonen ym. 2011, 8–9.)

Verkosto(prosessi)lla tulisi olla yhteisesti sovitut arvot, ajattelutapa ja asiakaslähtöiset päämäärät. Siksi hyvin yhteen sopivien organisaatioiden valinta verkostoon on ensiarvoisen tärkeää. Verkostoprosessin dynaaminen luonne edellyttää toimijoilta myös nopeaa päätöksentekokykyä, ymmärrystä prosessinkehityksestä ja yhteisen edun ajattelukykyä. Verkostoprosessin haasteena ovat toimijoiden välisten prosessien koordinointi ja päätöksenteon ajoitus prosessissa oikeaan vaiheeseen, jotta välttytään turhien tehtävien teolta, päällekkäisyyksiltä ja odottelulta. Prosessin tavoitteet voivat poiketa yksittäisen organisaation tavoitteista. Samoin eri organisaatioilla saattaa olla ristiriitaisia tavoitteita ja yhteisten tavoitteiden asettaminen voi olla vaikeaa, esimerkiksi jos osapuolet ovat eri viranomaisia ja niillä on erilaiset, laissa määritellyt tehtävät. Samaan työprosessiin osallistuvien tahojen sosiaalinen etäisyys voi toisinaan olla suuri, kun työ on lohkottu esimerkiksi alihankintaketjuksi, jollaisena myös esitutkinta voidaan rikosprosessiketjussa nähdä. Koska hierarkiaan ja asemaan perustuvia valtasuhteita ei verkostoprosessissa ole, saattaa eri organisaatioiden johtaminen olla haasteellista.

Prosessilla tulee olla kuitenkin omistaja, jolla on kokonaisvastuu prosessin tuotoksesta. Edellä mainittuja ongelmatilanteita varten organisaatioissa tulee kehittää myös verkostojohtamisen taitoja. Johtamisprosesseilla pyritään toiminnan suunnitelmallisuuteen, organisointiin sekä jatkuvaan seurantaan. Verkostoprosessissa olisi aina syytä määrittää niin sanottu ydinorganisaatio, jolle lankeaa luontevasti prosessin omistajan, päävastuun kantajan rooli. Ydinorganisaatiolla on myös vahva suhde tuotteen loppukäyttäjään. (Toivonen ym. 2011, 9.) Esimerkiksi rikosprosessin osalta käydään jatkuvaa akateemista ja käytännöllistä keskustelua siitä, pitäisikö esitutkintaa johtaa syyttäjän vai poliisin. Prosessin omistajuutta (tutkinnan johtamista) ei ole Suomessa siirretty syyttäjälle, kuten Ruotsissa on toimittu. Tärkeimpinä syinä on pidetty syyttäjälaitoksen resurssipulaa ja sitä, että päivittäisjohtaminen ja päätöksenteko ns. massarikoksissa siirtyy liian





tutkintatoimenpiteistä ja siihen on liitettävä tutkinnassa kertyneet asiakirjat ja tallenteet. (Esitutkintalaki, 805/2011.)

Syyteharkinnassa virallisen syyttäjän on nostettava syyte rikoksesta ja ajettava sitä haastehakemuksella tuomioistuimessa Haastehakemuksesta on käytävä ilmi 1) vastaaja, 2) asianomistaja, 3) syytteenalainen teko; sen tekoaika- ja paikka ja muut tiedot, jotka tarvitaan teon kuvailemiseksi, 4) rikos, johon syyttäjä katsoo vastaajan syyllistyneen, 5) rangaistus- ja menettämiskaava sekä muut mahdolliset vaatimukset ja niiden perustelut, 6) asianomistajan vaatimukset, joita syyttäjä ajaa, 7) todisteet, jotka syyttäjä aikoo esittää, 8) syytteen nostamisen edellytyksenä oleva pyyntö tai määräys, 9) seikat, joihin tuomioistuimen toimivalta perustuu. (Laki rikosasioiden oikeudenkäynnistä.)

Koljosen (2010, 72) mukaan tuomioistuinkäsittely ja tuomion täytäntöönpano ovat irrallisempia rikosprosessin muista osista kuin esitutkinta ja syyteharkinta. Myös tässä tutkielmassa nämä ovat aiheen kannalta tärkeimmät viranomaiset. Poliisin ja syyttäjän yhteistyö on ollut vakiintumatonta ja siinä on ollut suuria paikallisia eroja. Myös Päivi Hirvelä (2006, 114) korostaa poliisin ja syyttäjän yhteistyön arvoa lopputuloksen onnistumisen kannalta ja vaatii sen laadullista ja määrällistä lisäämistä.

Suurimpana syynä vähäiseen yhteistyöhön on nähty se, että poliisin hallintorakennemuutoksessa (ns. 1. kihlakuntaudistus 1996) esitutkinta ja syyteharkinta siirrettiin eri viranomaisiin. Sitä ennen nimismies toimi sekä syyttäjänä että esitutkinnan toimittavien poliisimiesten esimiehenä. Näin tiedonkulku ja yhteistyö oli luontevaa ja jatkuvaa. (Koljonen 2010, 58–61.) Kihlakuntaudistus siirsi toimijat myös eri ministeriöiden alaisuuteen. Usein myös fyysisesti hyvinkin etäälle toisistaan. Yhteistyötä alettiin herätellä tosissaan vasta useiden vuosien päästä erilaisten kehittämissuunnitelmien myötä (Koljonen 2010, 60).

Yhteistyön ongelmista ovat kertoneet väitöskirjoissaan mm. Eero Koljonen (2010) ja Päivi Hirvelä (2006). Koljosen (2010, 61–62) mielestä poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön ovat kihlakuntaudistuksen lisäksi vaikuttaneet suuret prosessuaaliset lainsäädäntömuutokset esitutkinta- (ETL) pakkokeino- (PKL) ja rikosoikeudenkäyntilaissa (ROL) sekä johtamismallien muuttuminen osana julkishallinnon NPM-uudistuksia. Sekä Koljosen (2010, 75) että Hirvelän (2006, 210–211) käsityksen mukaan keskeinen yhteistyötä ohjaava tekijä on ollut rikosoikeudenkäyntilaki. Mainituista tutkimuksista ilmenee, että keskustelu yhteistyön ongelmista on nähty johtuvan pääosin

rakenteellisista seikoista ja ongelmiin on etsitty ratkaisuja sitä kautta.

Koljonen (2010, 65) ja Virolainen (2003, 146–151) nostavat rikosprosessin tavoitteeksi oikeusvarmuuden sekä nopeuden ja halpuuden (prosessieconomian). Toteutuessaan nämä keskenään osin ristiriitaiset tavoitteet mahdollistavat rikosprosessin tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden. Oikeusvarmuus on perua legaalishallinnollisesta periaatteesta kun taas prosessieconomian ja tehokkuuden vaatimukset vastaavat hyvin NPM:n tavoitteita. Koljosen (2010, 51) mukaan mitä merkittävämmästä rikoksesta tai mitä vaikeaselkoisemmasta tunnusmerkistöstä on kyse, sitä tärkeämpää yhteistyö poliisin ja syyttäjän välillä on. Talousrikokset ovat tyypillisesti vaikeaselkoisia, sillä rikoksen tekijät usein suunnittelevat ja valmistelevat ne huolellisesti. Vaikka aikaisemmin talousrikoksia (ns. valkokaulusrikoksia) ei edes pidetty rikoksina, niin nykyään niiden selvittämisen ja ennalta estämisen painoarvo on kasvanut niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin.

Koljonen (2010, 89) vaatii julistuksenomaisesti esitutinnan laadulta jatkuvaa kehittämistä. Kehittäminen pitää kohdistua hänen mukaansa sekä toimintoihin, tuloksellisuutta kuvaaviin mittareihin että laadun seurantamenetelmiin. Yksi tuoreimpia uudistuksia yhteistyön ja toiminnan kehittämisessä on tutkintasuunnitelmauudistus, jonka poliisihallitus määräsi keväällä 2011 pakolliseksi suunnitteluasiakirjaksi jokaisessa talousrikosjutussa. Uudistuksen taustalla voi nähdä myös sen valinnan, että Sisäasianministeriö on 2003 asettanut rikostorjunnan (käytännössä rikosten esitutkintaprosessin) yhdeksi hallinnonalan avainprosessiksi. Ihmetystä herättää se, miksi sitä ei ole määritelty ydinprosessiksi (Kujanpää 2007, 194). Tutkintasuunnitelman yksi idealistinen tavoite on vakioida esitutkintapöytäkirjan sisältö ja rakenne vastaamaan syyttäjän oikeudelle laatiman haastehakemuksen muotoa. Standardoimisen tavoite etukäteissuunnittelulla on osin ristiriitainen vanhakantaiseen tuotantotalouteen, mutta heikommin nykypäiväin vaatimukseen räätälöidyistä, asiakaslähtöisistä palveluista alalla, jossa lopputuote on yksilöllinen tutkimustyön tuote. Kirjallinen tutkintasuunnitelma voi kuitenkin suppeimmillaan jäädä vain yhdeksi kontrolloinnin välineeksi ja rakenteelliseksi uudistukseksi, ellei se johda poliisi- ja syyttäjäorganisaatioissa ajattelutavan muuttumiseen (verkosto)prosessimaiseen suuntaan. Tämä ajatus myös löytyy tutkintasuunnitelmakäytännön ideaalin taustalta. Talousrikosten tutkinta-ajan kestoa selvittäneen työryhmän loppuraportista (SM 2004, 99) ilmenee, että tutkintasuunnitelmakäytäntöä soviteltiin alunperin juuri välineeksi muiden tuolloin esitettyjen uudistusten toteutumisen seuraamiseksi.

Organisaatio voi pyrkiä parantamaan tuloksellisuuttaan uudistamalla radikaalisti olemassa olevia

prosesseja (prosessien uudelleensuunnittelu eli re-engineering). Se voi auttaa siirtymään prosessimaiseen toimintatapaan tai kokonaan uuden prosessin luomista. Esimerkiksi organisaatioiden yhdistämisessä voidaan käydä lävitse perusteellinen reengineering-prosessi, jolloin organisaation toimintaa arvioidaan uudelleen ja kehitetään uusia prosesseja. Uusi teknologia voi mahdollistaa kokonaan uusien toimintatapojen eli prosessien käyttöönoton. Organisaatio voi näin esimerkiksi toimittaa tuotteen tai palvelun asiakkaalle uudella tavalla. Prosesseja voidaan myös uudistaa tekemällä prosesseihin inkrementaalisia eli asteittaisia ja vähittäisiä parannuksia. Inkrementalistinen päätöksentekomalli oli Simonin rationaalisen päätöksentekoteorian vaihtoehdoksi kehitetty teoria, jonka muotoili Charles E. Lindblom. Vähitellen (inkrementaalisesti) tapahtuvassa prosessissa päättäjät pyrkii organisaatiossa vain tyydyttävien päätösten aikaansaamiseen. (Salminen 1993, 76.) Prosessin vähittäisten muutosten taustalla on yleensä systemaattinen kehitystyö, jossa mittauksen avulla seurataan ja analysoidaan prosesseja jatkuvasti ja käydään parannusehdotuksia läpi säännöllisin väliajoin. Prosessin parannuksia voi tapahtua myös pienimuotoisesti suoraan toiminnassa, ”kentällä”. (Toivonen ym. 2011, 14.)

Parhaimmillaan tutkintasuunnitelmakäytäntö voi muuttaa myös prosessin kulun luonnetta muotoon, joka enemmänkin vastaa juuri inkrementaalista kehitystä, joka voi aluksi olla enemmänkin edestakaista tai silmukkamaista ja hidasta kuin nopeaa ja yksisuuntaista, lineaarista syöte- tai tietovirtaa, jota nuoli kuviossa 3 ilmentää. Kyse on rekursiivisesta, kehämäisestä ilmiöstä, joka voi tehdä prosessista enemmänkin ketterän ja iteratiivisen, mikä parantaa sekä rikostutkijan mahdollisuutta reagoida syyttäjän toiveisiin ja syyttäjän mahdollisuutta reagoida esitutkinnassa esiin tulleisiin seikkoihin. Iteratiivisuutta käytetään nykyään yleisesti kuvaamaan menestyvää, asiakkaan tarpeet huomioivaa kehitys- tai suunnitteluprosessia etenkin teknisellä alalla, mutta siitä on opittavaa muillekin intensiivisille ja tietovaltaisille prosesseille. (Lehtonen ym. 2014, 35–40) (<http://trc.utu.fi/embedded/kasikirja>) <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-5838-2>. Ideaalisesti toteutettuna tutkintasuunnitelmakäytäntö voi madaltaa (osittain jopa häivyttää) kuviossa 3 olevan esitutkinnan ja syyteharkinnan välillä olevan ketjusolmun/liitoskohdan rajan niin, että kahdesta osaprosessista, ketjulenkestä (poliisista ja syyttäjistä) tulee enemmänkin yksi yhtenäinen prosessi. Tutkintasuunnitelmakäytäntöä onkin alkuvaiheen (ja myös tämän tutkimuksen kyselyn toteuttamisen) jälkeen muutettu tämän suuntaisesti: prosessiin on asetettu välietappeja ikään kuin yhteisiksi tarkastuspisteiksi ja vuoropuhelun lisäämiseksi. Tämä mahdollistaa tarvittaessa tutkinnan nopean suunnan muuttamisen (esimerkiksi syyttäjän rajoituspäätöksen joko koko esitutkinta-asian tai sen osan osalta) ja koko lopputuotteen (esitutkintapöytäkirjan) nopeamman valmistumisen.

Prosessien parantaminen perustuu kokonaisuuksien optimointiin. Siksi prosessien kehittämistyö pitäisi aina toteuttaa vähintään ydinprosesseittain, missä tarkasteltavana on toimintojen koko ketju alkaen asiakkaan tarpeista ja päätyen asiakkaan tarpeiden tyydyttämiseen. Esimerkiksi esitutkintatyössä rikostutkijan voi olla vaikeaa nähdä selkeästi asiakkaan (syyttäjän) asiakasta, tuomioistuinta ja sen tarpeita. Esteeksi tässä voi muodostua myös hyvinkin periaatteellisia rajoja, joita on vaikea ylittää: Tuomioistuin (kuten myös syyttäjä vähäisessä määrin) kun käyttää itsenäistä ja riippumatonta tuomiovaltaa, jota esitutkintaviranomainen ei voi käyttää. Prosessien parantaminen voi kehitystyön laajetessa käsittää yhä suurempia kokonaisuuksia. Prosessiketjun kehittämisessä voidaan esimerkiksi pyrkiä koordinoimaan eri organisaatioiden tai yksiköiden prosessit paremmin toisiinsa sopiviksi. Onnistunut kehitystyö vaatii kuitenkin palvelukokonaisuuksien mukaisten prosessien ja niiden riippuvuuksien hyvää tuntemusta. (Toivonen ym. 2011, 15.)

Runsas valvonnan ja tarkastusten ja yleensäkin arvoa tuottamattoman työn suuri osuus palvelujen tuotannossa on oire viallisesta prosessista. Mm. kirjallisen tutkintasuunnitelmakäytännön alkuvuosina jokaisesta kirjallisesta suunnitelmasta piti lähettää kopio poliisihallitukseen, missä suunnitelmien laatua tarkastettiin. Nyttemmin tästä käytännöstä on luovuttu ja poliisin laatima tutkintasuunnitelma toimitetaan vain syyttäjälle, joka voi halutessaan arvioida ja kommentoida sitä. Kaikki työ, jolla ei ole asiakkaalle merkitystä, on pääsääntöisesti arvoa tuottamatonta. Tarkastuksia luonnollisesti tarvitaan, mutta kyse on siitä, mikä näiden osuus on toiminnassa. Esimerkiksi organisaation sisäinen valvonta ja tarkastus, kuten työajan tarkkailu, työajan ilmoittaminen ajaa organisaation etua tarkoituksenaan esimerkiksi tuottaa tietoa palkanmaksua ja suunnitelmia varten, mutta myös varmistaa, ettei työntekijä käytä työpanostaan väärin. Myös prosessissa voi olla tarkastaja, joka arvioi työntekijän työtehoa ja kyvykkyyttä tehtävänsä näiden tarkastusten avulla. Syynä valvonnan ja tarkastuksien lisääntymiseen on pohjimmiltaan työn pirstaleisuus ja palveluiden ja tuotteiden heterogeenisuus. (Toivonen ym. 2011, 21.) Rikosprosessissa esitutkintapöytäkirjan valvojana ja tarkastajana toimii alkuvaiheessa tutkinnanjohtaja.

Työ, joka tehdään toistamiseen on arvoa tuottamatonta. Sen lisäksi, että väärin tehty vaihe joudutaan toistamaan, on vielä pahempaa, jos useita vaiheita joudutaan tekemään uudestaan siitä syystä, ettei virheitä ole havaittu ajoissa. Syy tähän on prosessin rakenteessa: prosessi on ositeltu niin, etteivät eri vaiheet ole kenenkään hallinnassa, ei työntekijän eikä tiimin. Näin ollen vaiheiden tuotoksista ei anneta palautettakaan prosessin aikana. Ongelmallisia prosesseja ovat monimutkaiset

prosessit, joihin sisältyy poikkeus- ja erityistapauksia. Uudet prosessit ovat usein yksinkertaisia, mutta ajan myötä nekin monimutkaistuvat, koska uusien tilanteiden myötä tulee esille ongelmia, joiden ratkaisemiseksi prosessiin lisätään uusia sääntöjä, arviointivaiheita tai poikkeustapausten käsittelyosuuksia. Prosessin monipuolistuessa siihen tulee yhä enemmän erilaisten tapausten käsittelyyn liittyviä vaiheita. Monimutkaisuus johtuu usein totutusta standardoimisesta eli pyrkimyksestä hoitaa kaikki tapaukset yhden prosessimallin puitteissa ja kyvyttömyydestä räätälöidä prosessia tarpeen mukaiseksi. (Toivonen ym. 2011, 21–22.)

## **2. Tutkintasuunnitelma innovaationa: tavoitteena asiakasvaikuttavuus ja osallistuminen**

Tässä luvussa selvitän innovaatioiden luonnetta, niiden merkitystä työelämässä sekä kiinnitän innovaation käsitteenä tutkimuksen muuhun käsitteistöön. Sen lisäksi tarkastelen myös kirjallista tutkintasuunnitelmakäytäntöä hallinnollisena innovaationa. Erityisesti prosessiajattelun ja innovaatioiden kytkeytyminen toisiinsa ja niiden toisiaan vahvistava luonne tuodaan esille, mikä on tärkeä havainto tämän tutkimuksen asetelman kannalta.

Tapio Koiviston (2011, 18) mukaan innovaatio on ”idea, käytäntö, esineellinen tai menetelmällinen ratkaisu, jonka potentiaaliset omaksujat näkevät ja käsittävät uudeksi”. Uutena pitämiselle ei ole olennaista se, pitävätkö ulkopuoliset tahot sitä uutena, vaan uutuutta arvioidaan idean käyttäjien mukaan. Innovaatiot voivat syntyä henkilöstön ideoinnin pohjalta, esimiesten kehittämistyön tuloksena tai ylhäältä käsin erilaisten hankkeiden pohjalta. Idea tai keksintö ilman käytännön sovellusta ei kuitenkaan vielä ole innovaatio. Innovaatio tuottaa hyötyä niin kehittäjälle kuin palvelun käyttäjille. Innovaatioita kuvaa yleisesti se, että niiden syntyyn liittyy aina tiedon puute (epävarmuus). Ne syntyvät usein tiedostamatta lopullista päämäärää, kunhan prosessi sallii kokeilevuuden mahdollisuuden myös erehtyä. Mikäli päämäärä jo olisi tiedossa, kyseessä ei ole innovaatio, vaan jo olemassa olevan tiedon hyväksikäyttö. Uusi ratkaisu syntyy – jos on syntyäkseen – prosessin aikana osana toimintaa. Prosessin välituloksistakaan ei pidä tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä, vaan silloin on siedettävä epävarmuutta, kunnes ratkaisu on tiedossa. Usein uusi ratkaisu on yllätys myös sen kehittäjälle.

Kyky innovaatioihin edellyttää kykyä tehdä analyttisiä ja systemaattisia havaintoja, asettaa kysymyksiä ja kehittää niihin ratkaisuja, jotka eivät ole tavanomaisia. Epävarmuus ja tiedon puute ruokkii uusien ratkaisuiden kehittämistä. Tästä lähtökohdasta innovaatiot ja niitä tukeva prosessiajattelu lähenevätkin kaaosteoriaa, jonka mukaan kaikki yhteiskunnallinen kehitys perustuu sattumanvaraiseen vuorovaikutukseen. Tätä kehitystä ei kuitenkaan voi mallintaa, vaan sille on vain annettava tilaa ja mahdollisuuksia kehittyä itsestään. Kaikkien organisaatioiden osalta tilanne samanlainen; ne ovat ennalta-arvaamattomuuden ja epävarmuuden osalta samassa asemassa. Tekemällä oppiminen, käyttämällä oppiminen ja vuorovaikutuksessa oppiminen vähentävät tällaista epävarmuutta. Ongelma on oppimisen hitaus. Oppimista voi nopeuttaa eri tavoin mm. pilotoinneilla, simuloinneilla ja erilaisilla kokeiluilla. (Koivisto ym. 2011, 23–24.)

Innovaatiolla on kerrannaisvaikutuksia: se houkuttelee muita tekemään jotain vastaavaa, eli se toimii kehityksen pontimena. Innovaatio on toistettavissa, eli sillä on enemmän kuin yksi sovellus. Innovaatio merkitsee epäjatkuvaa kehitystä, tason nosta ja uudenlaista kysymyksenasettelua. Innovaation pohjalla toimintaa tyypillisesti kehitetään edelleen tasaisin pienin askelin, kunnes tullaan tilanteeseen, jossa on jälleen puututtava peruslähtökohtiin ja uudistettava niitä. Innovaatioihin pyrkiminen merkitsee, että organisaatio asettaa itselleen sellaisia tarpeeksi kunnianhimoisia tavoitteita, jotka motivoivat henkilöstöä. Yksi innovaatio johtaa helposti toiseen ja auttaa havaitsemaan asioita, joilla palvelua voidaan entisestään parantaa. tai joilla toimintaa voidaan laajentaa uusiin palveluihin ja tuotteisiin. Innovaation ja innovoinnin eroa jokapäiväisestä kehittämisestä ei ole kuitenkaan syytä korostaa liikaa, jotta siitä ei tule liian vaikeasti tavoiteltavaa. Innovaatio voidaan usein tunnistaa innovaatioksi vasta jälkikäteen. Kehitys- tai kokeiluvaiheessa ei vielä tiedetä, leviääkö ratkaisu käyttöön. Jokapäiväinen kehittäminen ja osallistuminen mihin tahansa työpaikan kehittämistoimintaan muokkaavat maaperää ja asenteita innovoinnille otollisiksi. (Lovio & Kivisaari 2010, 10)

Innovaatioita tyypitellään muun muassa kaupallisiksi ja ei-kaupallisiksi. Kaupalliset innovaatiot ovat usein teknisiä, jotka keksivät ja täyttävät markkinoiden aukkoja. Nykypäivän innovaatiot enää harvoin ovat täysin uuden keksinnön tekemistä, vaan yleensä kyse on vanhojen tuotteiden tai menetelmien parantamisesta. Tuttujenkin ilmiöiden innovaatioluonne jää piiloon, kun niistä tulee arkipäiväisiä asioita. Innovaatiota voidaan edelleen tyypitellä vaikkapa sosiaalisiksi ja organisatorisiksi, prosessuaalisiksi ja menetelmällisiksi. (Koivisto 2011, 18–19.) Yhteiskunnallisesti merkittäviä ja tunnistettuja innovaatioita ovat niinkin tutut ilmiöt kuten demokratia ja parlamentarismi. Julkisilla (hallinnollisilla) innovaatioilla on yhteiskunnallista merkitystä ja niiden

luonne on usein sosiaalinen (Lovio & Kivisaari 2010, 38). Hallinnolliset innovaatiot on jaoteltu kolmeen perusrhyhmään: palveluinnovaatiot, johtamisinnovaatiot ja politiikkainnovaatiot (emt., 9). Hallinnollisten innovaatioiden on lisättävä toiminnan julkista arvoa (*public value*) ja vaikuttavuutta ollakseen hyödyllisiä (emt., 40).

Hallituksen ohjaaman kehittämisselityksen osana valtiovarainministeriö on käynnistänyt hankkeita, jotka rakenteellisten uudistusten lisäksi ovat velvoittaneet eri hallinnonalat ja virastot yhteistyöhön sekä toiminnan uudistamiseen innovatiivisilla työmenetelmillä ja -tavoilla. Työmenetelmien kehittämisen uskotaan tapahtuvan erityisesti sähköisiä palveluita parantamalla. Esimerkiksi poliisihallinnon rikostutkintatyössä ollaan siirtymässä sähköiseen esitutkintapöytäkirjaan. Verotukseen liittyvä asiointi onnistuu jo nykyään pääosin tietoverkossa, mikä on suuri edistysaskel ja merkittävä innovaatio. Kaikki rakentamiseen liittyvät luvat voi pian saada sähköisesti (HS 20.11.2011). Edellä mainitut innovaatiot ovat *julkisen palvelutuotannon innovaatiota*, jotka parantavat palveluita ja niiden tuottamisen tapoja (Lovio & Kivisaari 2010, 10). Vaihtoehtoisen luokittelun perusteella tämäntyyppiset innovaatiot ovat prosessi-innovaatioita (Toivonen ym.2011, 57).

Myös viranomaismääräys tai uusi laki voi olla innovaatio. Poliisihallinnon alalla esimerkiksi esitutkintalakiin (805/2011) on tullut velvoite, joka määrää poliisin nykyään ilmoittamaan syyttäjälle esiin tulleesta rikoksesta, joka ei ole yksinkertainen (15:1 §). Tämä lisää väistämättä poliisin ja syyttäjän välistä yhteistyötä ja pakottaa luomaan kontakteja, koska esitutkintaviranomainen, tutkija ja tutkinnanjohtaja saavat heti prosessin alussa tietoonsa määrätyn syyttäjän, joka asiaan on kytketty. Toinen esimerkki lainsäädännöllisistä innovaatioista on tilaajavastuulaki, joka räätälöitiin kitkemään harmaan talouden ilmiöitä rakennusosalalla. Sen mukaisesti rakennusalan toimijat pakotettiin tarkastamaan, ovatko heidän yhteistyökumppanit hoitaneet yhteiskunnalliset velvoitteet. Paras esimerkki tehokkaasta lainsäädäntöinnovaatiosta talousrikosalueella on ollut Laki liiketoimintakiellosta. Siinä sovellettiin liikenne-rikoksista tuttua käytäntöä, ajokieltoa, toiseen yhteyteen. Vakavasti tai toistuvasti liike-elämää koskevia lakeja rikkovat voi tuomioistuin määrätä liiketoimintakielloon, kunhan poliisi on asian ensin esitutkinnassa selvittänyt. Lainsäädännön alaan kuuluvat innovaatiot ovat *politiikkainnovaatioita*, jotka usein syntyvät akateemisen tutkimuksen, julkisen hallinnon virkamiesten ja poliitikkojen vuorovaikutuksessa ja jotka toimivat poliittisten päämäärien tavoittelun keinoina (Lovio & Kivisaari 2010, 10). Ne kuitenkin paisuttavat lainsäädännön kokonaisuutena sekä valmistelun, toimeenpanon ja valvonnan resurssitarvetta. Hallinnollisia innovaatioita ovat myös

organisaatiouudistukset sekä erilaisten yhteistyöverkostojen luonti, jotka ovat luonteeltaan *johtamis- ja toimintamalli-innovaatioita* (Lovio & Kivisaari 2010, 10).

Mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kehittämistoimintaan ja sitä tukeviin prosesseihin on keskeinen innovatiivisuuden edellytys. Jos organisaatiossa ei lainkaan tehdä kehittämistoimintaa tai jos vain harvat pääsevät osallistumaan kehittämiseen, uusien innovaatioiden syntymisen edellytyksetkin ovat heikot. Tuomo Ala-Soini (2009) kertoo, että työ ja terveys-haastattelututkimukseen vastanneista kaksi kolmesta koki, että hänellä on mahdollisuus osallistua työpaikan kehittämistoimintaan joko aina halutessaan (35%) tai edes satunnaisesti (30%). Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös Työ- ja elinkeinoministeriön Työolobarometrissa 2011. Kun työ- ja terveys haastattelututkimuksen tuloksia tarkasteltiin henkilöstöryhmittäin, huomattiin, että työntekijöistä vain 17 % koki voivansa osallistua työpaikan kehittämistoimintaan aina halutessaan. Satunnaisesti kehittämiseen koki voivansa osallistua 31% työntekijöistä. Samansuuntaisia tuloksia on saatu Työ- ja elinkeinoministeriön Työbarometrissa 2011. Alasoini pitää tuloksia huolestuttavina, jos tulevaisuuden tavoitteena on entistä enemmän hyödyntää työntekijöiden tietoa ja osaamista uusien palveluiden ja tuotteiden kehittämisessä. Jos huomattava osa työntekijöistä kokee mahdollisuutensa osallistua ja vaikuttaa kehittämiseen heikoiksi, on todennäköistä, että heidän ideansa ja ratkaisuehdotuksensa eivät löydä kanavia tulla organisaation tietoon. On mahdollista, että tärkeää innovaatiopotentiaalia hukataan. Työntekijöiden tieto asiakkaista ja asiakastarpeista voi jäädä huomiotta. Tulokset antavat viitteitä siitä, että työntekijälähtöinen osallistuminen ja innovointi ei ole vielä todellisuutta suomalaisilla työpaikoilla. Jos yritykset ja organisaatiot haluavat tulevaisuudessa parantaa tuloksellisuuttaan, niiden kannattaa parantaa erityisesti asiakkaita lähellä olevien työntekijöiden mahdollisuuksia osallistua kehittämiseen. (Emt., 92–93. )

Innovaatioihin liittyvä suurin haaste on niiden todellinen käyttöönotto. Organisaatiot eivät ole saavuttaneet odotettuja hyötyjä innovaatiosta yleensä kolmesta syystä: Innovaatioiden käyttöönotto ei tue organisaation strategiaa, uudistukset ovat liian pieniä ja hajanaisia tai innovaatioprosessia ei kyetä kunnolla hallitsemaan. Innovaatioiden hyödyt voivat jäädä vähäisiksi, jos organisaatio ottaa käyttöönsä vain pieniä toiminnanmuutoksia tai menettelytapoja, jotka hajaantuvat useisiin erillisiin osauudistuksiin. Organisaatiossa saatetaan esimerkiksi ottaa käyttöön erillisiä tekniikoita, jotka eivät sovi keskenään yhteen. (Toivonen ym., 2011, 69.)



Innovaatiot ja prosessiajattelu kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa. Kyseessä on rekursiivinen, kehämäinen ilmiö, jossa prosessimainen ajattelu ja innovaatioiden syntyminen tukevat toinen toisiaan ja vahvistavat vuoropuhelussa suhteessa toisiinsa. Innovaatiot leviävät tyypillisesti vahvojen mielipidevaikuttajien, valistuneiden käyttäjien, välittäjien ja tietointensiivisten palveluiden välityksellä. (Koivisto ym. 2011, 25.)

Myös Toivonen ym. (2011) toteaa, että innovaatiot ja prosessiajattelu kytkeytyvät kiinteästi yhteen. Kaikki innovaatioiden käyttöönoton haasteet liittyvät prosessien hallintaan. Innovaatioiden käyttöönotto voi epäonnistua, jos prosessia ei hallita kunnolla. Prosessien uudistaminen edellyttää monialaosaamista; prosessiajattelun osaamista, IT-alan erityisasiantuntemusta, henkilöressurssien johtamista, projektin hallinta taitoja, omistajuuden hallintaa ja joskus jopa liiketoimintaosaamista. Innovaatioilla ei onnistuta parantamaan toimintaa, jos prosessien uudistamiseen ryhdytään ilman selvää päämäärää. (Emt., 69.)

Prosessien on tuettava uudenlaisten ratkaisujen tuottamisesta. Ajallisessa ja evolutiivisessa mielessä kysymys on varioinnin, valikoinnin ja vakiinnuttamisen ja ”luovan tuhoamisen” prosesseista. Koko innovaatioprosessi onkin organisaatioteoreettisesti lähellä evolutiivista käsitystä: Innovaatiot uhkaavat paikkansa jo vakiinnuttaneita ratkaisuja sekä syrjäyttävät ja tuhoavat toteutuessaan pienemmässä tai suuremmissa mittakaavassa jo olemassa olevaa osaamista. Toteutuakseen uudenlaisten variaatioiden on selviydyttävä yhteiskunnallinen valikoinnin ja vakiinnuttamisen prosesseista. Sosiaalisessa mielessä innovaatioissa on kyse poikkeamisesta totutuista standardeista, normeista, ja rutiineista. Innovaatiot ovat sananmukaisesti totutuista normeista ja standardeista ”poikkeavan käyttäytymisen” tuloksia. Kyse uudenlaisten ratkaisujen kehittämisessä ja leviämisessä on moni-ilmeisestä, moniulotteisesta ja monella tavalla myös ristiriitaisesta prosessista. Yksi ristiriita on se, että keksinnöistä ja innovaatioista on vaikea sanoa mitään konkreettista ennen uusien ratkaisujen keksimistä ja käyttöönottoa. Keksimisen ja käyttöönoton jälkeen niistä kyllä riittää puhumista. (Koivisto ym. 2011, 25–26.)

Yksi uusimmista innovaatioista yhteistyön ja toiminnan kehittämisessä poliisihallinnossa on kirjallinen tutkintasuunnitelmauudistus, jonka poliisihallitus määräsi keväällä 2010 pakolliseksi suunnitteluasiakirjaksi jokaisessa talousrikosjutussa. Kyseessä on näkökulmasta riippuen joko hallinnollinen toimintamalli-innovaatio tai prosessi-innovaatio. Tässäkin tapauksessa kyse on siitä, että innovaatio liittyy pyrkimykseen kehittää prosessia. Tutkintasuunnitelmakäytäntö linkittyy

2005–2006 toimineen, poliisin ja syyttäjän yhteistyötä arvioineen kehittämisryhmän loppuraportin suosituksiin. Työryhmä keskittyi erityisesti operatiivisen, juttukohtaisen laadun ja yhteistyön kehittämiseen. Tutkintasuunnitelmakäytännön käyttöönotto ja kehittäminen nähtiin yhtenä keskeisenä tekijänä laadun parantamisessa ja yhdenmukaistamisessa. Tutkintasuunnitelmakäytännön innovaatioluonne perustuukin siihen, että työryhmä toi muilla elämäalueilla (vrt. esimerkiksi **tutkimussuunnitelman** laatiminen akateemisella alalla) tunnetun toimintamallin esitutkinnan suunnitteluvälineeksi rikosprosessin kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla sovellettuna. Työryhmän kuudesta parannusehdotuksesta kaksi muutakin liittyvät tutkintasuunnitelmakäytännön (yhteistyön) kehittämiseen ja sen tehokkaaseen hyödyntämiseen: kaksisuuntaisen (syyttäjä - poliisi) palautejärjestelmän kehittäminen sekä rikosasian pääkäsittelyn valmistelun, asiaesittelyn ja todistelun kehittäminen. (Koljonen 2010, 166–168). Tutkintasuunnitelmakäytäntö tosin on ollut keskusteluissa ja myös käytössä eräissä yksiköissä aikaisemminkin. Vrt. mm. Talousrikosten tutkinta-ajan lyhentämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti (SM 2004, 84–97.)

Tutkintasuunnitelma (ks. liite 1) on asiakirja(malli), jonka sisällön ovat ideoineet poliisihallituksen kokoama työryhmä ja johon on kuulunut talousrikosprosessin edustajia Helsingin poliisilaitoksesta (tutkinnanjohtajia), syyttäjälaitoksesta (kihlakunnansyyttäjiä) sekä poliisihallituksesta. (Rantala–Kivimäki 2011, suullinen tiedoksi). Tutkintasuunnitelmamalli koostuu kolmesta asiakokonaisuudesta: juttukokonaisuus, muut tutkinnassa selvitettävät seikat ja suunnitelman toteuttaminen. Tutkintasuunnitelmakäytännön ideana on liitteenä olevan asiakirjamallin pää- ja alaotsikoiden mukaisesti ennen tutkinnan aloittamista määritellä ja kirjoittaa auki jutun tutkijalle otsikoiden mukainen, suunniteltu esitutkintatoimenpiteiden asiallinen ja ajallinen sisältö. Juttukokonaisuusosion ideana on toimia rikosasiasta laadittavan esitutkintapöytäkirjan ja myöhemmin myös syyttäjän syytekirjelmän runkona. Eli mm. asioiden esitysjärjestys on sama, joka laissa on määrätty haastehakemuksen sisällöksi. Käytännössä osio sisältää koko esitutkintalain mukaisen poliisin selvittämisvelvollisuuden rikosasiassa. Muut tutkinnassa selvitettävät seikat osio täydentää lähinnä lakiin perustuvia, muita poliisin toimintavelvollisuuksia, kuten esimerkiksi liiketoimintakiellon edellytysten selvittämisen. Tutkintasuunnitelman toteuttaminen osiossa taas on kyse lähinnä työn aikatauluttamisesta, resursoinnista ja operatiivisista asioista päättämisestä. Tutkintasuunnitelmalomakkeessa ja -käytännössä hallinnollisena innovaationa on piirteitä sekä toimintamalli-innovaatiosta sekä julkisen palvelutuotannon innovaatiosta, mikä ilmenee sen sisällöstä ja syntytavasta, joita tarkastelen seuraavassa. Yhtä hyvin sen voisi luokitella prosessi-innovaatioksi.

Esitutkintaa johtaa tutkinnanjohtaja. Tutkinnanjohtajan vastuulla on laatia liitteessä 1 olevan mallin mukainen kirjallinen suunnitelma, jonka perusteella tutkija suorittaa esitutkinnan operatiiviset toimenpiteet tutkinnanjohtajan johdolla. (Esitutkintalaki 2. luku.) Kopio tutkintasuunnitelmasta on toimitettava myös poliisihallituksen edustajalle. Tutkintasuunnitelman laadintavastuun määrittäminen tutkinnanjohtajalle voidaan nähdä tulosjohtamisen mallin mukaiseksi tavoitteeksi, jossa työn suunnittelu on irrotettu työn toteuttamisesta. Vaikka suunnitelman laadinta onkin tutkinnanjohtajan vastuulla, olisi luontevaa ja tarkoituksenmukaista ottaa suunnittelutyöhön mukaan myös syyttäjä, jutun tutkija ja tarpeen mukaan muut juttuun mahdollisesti liittyvät viranomaistahot (esimerkiksi verohallinnon, ulosoton, työsuojelupiirin edustaja), mikäli kyse on laajasta asiakokonaisuudesta. Tällainen kokoonpano myös vastaisi laatujohtamismallin ja prosessiperiaatteen mukaista ideaa. Tällaista laajaa kokoonpanoa suunnitelmien tekoon esitettiin jo 2004 SM:n työryhmän raportissa, jossa pohdittiin keinoja talousrikosten tutkinta-ajan lyhentämiseksi. Mainitussa raportissa korostetaan juuri sitä, että tutkinnanjohtajalla ei ole käytännössä ajallisia resursseja vastata itse suunnitelmien laatimisesta.

Rikosprosessia sekä poliisin ja syyttäjän toimintaa tuntematon voisi tutkintasuunnitelmalomaketta tarkastelemalla päätyä ihmettelemään, miten esitutkintaa ylipäätään voidaan tehdä ilman edellä kuvattua suunnitelmaa. Olen kursivilla merkinnyt (ks. liite 1) kunkin suunnitelman asiakohdan ohkeen lisäksi esitutkintatyössä (ETL 449/1987) ja syyteharkinnassa (ROL 689/1997) noudatettavat toiminnan normiperusteet, sääntelypohjaiset toimintavelvollisuudet, jotka ilman suunnitelmaankin kuuluvat poliisin ja syyttäjän toimintavelvollisuuksiin ja joiden perusteella esitutkintatyön käytänteet ovat sääntelypohjaisesti (rakenteellisesti) muodostuneet. (Tässä asiayhteydessä viitataan esitutkintalakiin, joka oli voimassa tämän tutkimukseen tutkimusasetelman määrittämisen ja tutkimuksessa tehdyn kyselyn aikaan vuonna 2012.) Poliisi ja syyttäjä toimivat sensitiivisellä ihmiselämän alueella, jossa ei luonnollisestikaan voi ryhtyä täysin siekailematta innovoimaan toimintatapoja. Säädökset asettavat kuitenkin aina tietyn ”perälaudan”, toimintamahdollisuuksien rajat ja prosessin osallisten oikeusturvatakeet. Säädökset eivät kuitenkaan usein estä järjestämästä toimintoja paremmin toimiviksi. Aikaisemmin esitutkintatyön suunnittelussa on luotettu siihen byrokraattiseen ja organisaatiokeskeiseen (rakenteelliseen) ajatteluun, että sääntelypohjainen toimintavelvollisuus ja hierarkkinen valvonta ovat riittävä laadun tae kuten Koivuniemi (2004, 35) toteaa. On toki huomattava, että hyvät käytänteet ja uudet hyväksyttävyyden saavuttaneet ja lainmukaiset toimintatavat – joista osa voidaan luokitella innovaatioiksi – ovat levinneet rikostutkintaorganisaatiossa myös hiljaisesti ja luonnollisia reittejä pitkin, mutta niiden leviäminen

on saattanut olla satunnaista tai on voinut jäädä laajempaa tukea vaille. Sellaisena kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntökin toimi ennen poliisihallituksen määräystä sen pakollisesta käyttöönotosta. Sen käyttö oli sattumanvaraista ja valikoivaa.

Rikostutkintatyön hallinta virkamiestasolla ilman kirjallista suunnitelmaakin on ollut (byrokraattista) virkamiespätevyyttä; yhtenäisen koulutuksen ja työssä opittujen käytäntöjen sekä hiljaisen tiedon varassa. Hiljaisen tiedon heikkous on kuitenkin juuri siinä, että se on hallussa vain niillä, joilla sitä on. Hiljainen tieto voidaan kuitenkin muuntaa eksplisiittiseksi tiedoksi, jota voidaan helposti jakaa datana, käsitteinä tai yksityiskohtaisina ohjeina. (Heikkilä & Heikkilä 2007, 178–179). Tutkintasuunnitelmakäytäntö voi toimia myös tekijänä, joka lisää työmotivaatiota ja muuntaa hiljaista tietoa eksplisiittiseksi. Tällainen jalostunut tieto on organisaation henkistä pääomaa (Human Capacity), joka voi olla organisaation uudistumisen ja innovaation lähde (Koivuniemi 2004, 57).

Tutkintasuunnitelman arvo ja merkitys onkin nähtävä siinä, että se pakottaa sekä poliisin että syyttäjän yhteistyössä jo ennen tutkinnan alkua pohtimaan rikosprosessin kannalta oleellisia kysymyksiä, suuntaamaan tutkintaa oikeisiin asioihin ja myös rajaamaan tutkintaa, jotta niukat resurssit olisivat mahdollisimman tehokkaassa käytössä. Toimintojen rationalisointi onkin yksi kehittämissä politiikan keskeisistä tavoitteista (Kuusela 2008, 44). Tutkintasuunnitelma hallinnollisena innovaationa linkittyy selkeästi noudatetun kehittämissä poliittisen linjan kautta prosessiajatteluun ja sen kehittämiseen.

### **3. Hallinnon tuotokset ja niiden mittaaminen tuloksellisuuskäsitteistön avulla**

Tutkintasuunnitelmakäytännöllä pyritään parantamaan esitutkinnan laatua; tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Tuloksellisuus ja vaikuttavuus ilmenevät julkisessa toiminnassa viranomaisten tuottaminen palveluiden laatuna, onnistumisen asteena. Miten viranomainen onnistuu työllään aikaansaamaan yhteiskunnassa vaikutuksia, joita kansalaiset siltä edustuksellisen demokratian välityksellä vaativat? Tässä luvussa tarkastelen tuloksellisuuden käsitettä ja sen ulottuvuuksia. Tuon esille mm. sen, miten laatujohtamisen mukaiset periaatteet ilmenevät nykyisessä tuloksellisuuskäsitteistössä.

Viranomaisten tuottaman palvelun laatu ilmenee usein välillisesti jonkun konkreettisen suoritteen muodossa (esimerkiksi raportti, suunnitelma, kirjallinen päätös tms.). Tässä tutkimuksessa konkreettinen suorite on poliisin laatima esitutkintapöytäkirja. Yleensä julkisen hallinnon tuotokset käsitetään palveluina tai suoritteina, jotka julkista tehtävää hoitava viranomaisen tuottaa. Harisalo (2007, 25–26) tosin sisällyttää julkisen hallinnon tuotoksiin myös tulonsiirrot ja sääntelyn, jotka ilmenevät kansalaisille erilaisina etuina ja hyötyinä. Hallinnon tuotosten sanallinen määrittely tai niiden määrällinen mittaaminen ei useinkaan ole tärkeää. Tärkeää on kuitenkin se, miten tuotosten tekemisessä kokonaisuudessaan onnistutaan. Siksi hallinnon tuotoksista on syytä puhua tavoitteiden saavuttamisen asteen kautta. Tässä luvussa tuon esille sen keskustelun, terminologian ja määrittelyt, jolla julkisen hallinnon tuotoksia arvioidaan. Lisäksi luvussa tuodaan esille hallinnon tuotosten kytkeytyminen tutkimuksen muihin pääkäsitteisiin. Julkisen hallinnon tuotoksiin liittyy näennäinen vastikkeettomuus ja voiton tavoittelemattomuus, sillä toiminnasta aiheutuvat kulut katetaan verovaroin, vaikka monista julkisista palveluista nykyään myös maksetaan erisuuruisia vastikkeita. Viranomaisen tehtävät ja toimivalta määritellään aina lailla ja tarkemmin muulla alempiasteisella säädöksellä, kuten Suomen Perustuslain 2 § määrää.

Tulosohjauksen value for money- periaate kuitenkin vaatii, että julkisen hallinnon tuotoksia on voitava jollain tapaa mitata. Mittaaminen tulosohjauksessa on perinteisesti tapahtunut liiketaloustieteestä omaksuttujen termien, kuten tehokkuuden, tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukujen avulla. Viranomaistoiminnan luonteen vuoksi on täytynyt kehittää myös kokonaan uusia mitattavia ulottuvuuksia kuten tuloksellisuus ja vaikuttavuus. Seuraavassa teen selko mainittujen termien määritelmistä ja niiden välisistä suhteista sekä siitä, miten aihealueen ajattelu ja mittaaminen on kehittynyt ja syventynyt 2000-luvulla.

*Tuloksellisuus* on organisaation toiminnan kokonaistavoitteiden saavuttamisen astetta kuvaava peruskäsite. Se on käsite, joka kattavimmin ja syvimmin kuvaa julkisen toiminnan onnistumista. Kokonaistuloksellisuus ilmaisee tason, jolla organisaatio on onnistunut sidosryhmien näkökulmasta saavuttamaan asettamansa kokonaistavoitteet annettujen panosten ja saavutettujen vaikutusten suhteessa. Lumijärvi määritteli jo (1988, 43) managerialistisen (johtamiskeskeisen) tuloksellisuuden seuraavien käsitteiden avulla: 1. missä määrin säästeliäästi ja taloudellisesti käytetään voimavaroja suhteessa aikaansaatuihin suoritteisiin (sisäinen tuottavuus, tehokkuus ja taloudellisuus) 2. missä määrin organisaatio kykenee ottamaan huomioon toiminnassaan henkilöstönsä työelämän laatuvaatimukset (sisäinen sosiaalinen toimivuus) 3. miten hyvälaatuisia suoritteet ovat (tuotettujen

palveluiden ja suoritteiden laatu) 4. missä määrin taloudellisesti voimavaroja käytetään suhteessa aikaansaatuihin hyötyihin ja vaikutuksiin (toiminnan ulkoinen vaikuttavuus ja hyödyllisyys suhteessa kustannuksiin. Taloudellisessa näkökulmassa tuloksellisuutta tarkastellaan taloudellisten voimavarojen niukkuuden näkökulmasta ja tuloksellisuutta arvioidaan aikaansaannosten ja niihin käytettyjen voimavarojen suhteessa (Meklin 1997, 80). Meklinin mukaan (emt., 89) tuloksellisuutta ei voida mitata millään tunnusluvulla, koska tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden ulottuvuudet eivät ole samansuuntaisia, eivätkä ne ole samassa mittayksikössä. Meklin jättäisikin tuloksellisuuden arvioimisen poliittisten päättäjien tehtäväksi. Tuloksellisuuden mittaaminen riippuu viime kädessä siitä, kuinka hyvin toiminnan vaikutukset ovat mitattavissa. Hallinnollisia palveluita tuotavissa julkisorganisaatioissa tuloksellisuuden mittaamisessa olisi käytettävä kvantitatiivisen mittaamisen rinnalla myös kvalitatiivista arviointia. (Huippula 2007, 33–34.)

Organisaatioiden tuloksellisuutta koskevan tieteellisen mielenkiinnon taustalla on ns. uusi kasvuteoria, joka korostaa työpaikkojen sisäisten tekijöiden merkitystä tuotannontekijöinä. Perinteiset tuotannontekijät ovat menettäneet suhteellista merkitystään ja kilpailukyvyn taustalla on monia uusia asioita, joista Pekka Ylöstalo (1999, 134) nostaa työorganisaatioiden kehittämisen yhdeksi tärkeimmistä. Myös Lumijärvi nostaa organisaatioiden sosiaalisen toimivuuden tärkeäksi elementiksi. Ylöstalon (1999, 135) mukaan tuloksellisuuden parantaminen liittyy työelämän sisäisiin toimintatapoihin. Työelämän kehittämisestä keskusteltaessa on kuitenkin tärkeää erottaa toisistaan ainakin kaksi erilaista strategiaa. Parantaminen voi perustua joko pitkäjänteiseen, osaamiseen perustuvaan toimintamalliin tai lyhyellä aikajänteellä pääasiassa halpuihin tuotantokustannuksiin. Julkiseen sektorin tuotokset ovat pääasiassa erilaisia palveluita, joita viranomaiset tuottavat lakiin perustuvan toimintavelvollisuuden perusteella. Silloin kun palkkakustannukset muodostavat valtaosan tuotantokustannuksista, hallinnon tuotoksia on syytä tarkastella siitä lähtökohdasta, miten hyvin julkiset palvelut vastaavat niitä tarpeita ja vaikutuksia, joita kansa demokraattisessa järjestelmässä viranomaistoiminnalta odottaa. Yhtenäisten laatukriteerien asettaminen nähdään kuitenkin vaikeaksi. Esimerkiksi tutkimustyön yksi laatukriteereistä voisi olla tiedon hyödynnettävyys ja käytettävyys, kun taas vakioituja hallinnon tuotoksia (esim. lupapäätös) tuottavalla virastolla laatua voidaan parhaiten mitata asiakastyytyväisyyskyselyllä, joskin tällaisessa mittaamisessa on otettava huomioon asiakkaan laatukokemuksiin vaikuttavat muut tekijät. (Huippula 2007, 46–48.)

Vanhojen rakenteiden ja organisaatiokulttuurin muuttaminen on vaikeaa ja hidasta. Vuonna 2012 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan valtiolla työskentelevät kokevat edelleen, että byrokratia – tarkat

säännöt, ohjeistukset, työn kontrollointi sekä priorisoinnin puute – estävät tuloksellista toimintaa. Näin ajatteli puolet vastaajista. Kyselystä ilmeni myös, että mahdollisuudet vaikuttaa, mahdollisuus käyttää työaika uuden ideointiin, yhteiset tavoitteet, yhteisöllisyys, luottamus, palkitseminen ja kannustava palaute edistävät tuloksellista toimintaa. (Mansikka-aho 2012, 193.)

*Tuottavuus* käsitteenä on kansantaloudellista alkuperää. Se on tuotoksen (suorite tai palvelu) ja panoksen (tuotannontekijä) välinen suhde. Tuottavuus sinällään ei kerro mitään sen määrästä, vaan siihen saadaan sisältöä vasta, kun sitä verrataan eri ajanjaksojen tai eri yksikköjen välillä. Tuottavuuden mittaaminen edellyttää tuotosten ja panosten mitattavuutta. Mikäli se on mahdollista, tuottavuuden laskeminen on yksinkertaista matematiikkaa (Meklin 2002, 87.) Usein työn tuottavuus käsitetään myös kokonaistuottavuudeksi. Tuottavuussuhde kuvaa sitä, miten tehokkaassa käytössä organisaation voimavarat ovat (Lumijärvi 2009, 25). Tuottavuuden mittaus julkisella sektorilla ei onnistu pelkästään suoritemäärien perusteella. Tuottavuuden tunnusluku lasketaan kaavalla suoritteet/tuotannontekijät (Wallin 1990, 29). Kullekin tehtävälälle on voitava asettaa onnistumista hyväksyttävällä ja oikeellisella tavalla kuvaava mittari. Kun virastot tuottavat hyvin erilaisia suoritteita ja niiden tuottamiseen käytetään erilaisia ja erilajisia tuotannontekijöitä, tuottavuuden laskeminen on vaikeaa. Mikäli virasto tuottaa vain massasuoritteita, tunnusluku on helppo laskea, vaikka massasuoritteita olisi useitakin lajeja. Silloin kun kyse ei ole massasuoritteesta, vaan yksilöllisistä ja ainutkertaisista suoritteista (esimerkiksi tutkimukset), tuottavuuden tunnuslukua ei voi laskea, vaan taloudellisuutta pitää arvioida muulla tavalla, esim. seuraamalla suoritteiden ja tuotannontekijöiden kehitystä pitkällä aikavälillä, mikä kuitenkin edellyttää, että suoritemäärät pysyvät samalla tasolla. (Lumijärvi 1988, 60). Lisänä tarvitaan erilaisia indikaattoreita ja arvoja kapasiteetin käyttöasteesta ja työn tehokkuudesta (esim. aikataulussa pysyminen). Esimerkiksi lisääntynyt poliisivalvonta lisää tilastollista rikollisuutta, mutta sillä voi olla kansalaisten kokemaa turvallisuutta parantava vaikutus (Mansikka-aho 2012, 96).

Tuottavuuden mittaaminen on hankalaa monipalveluorganisaatioissa ja useita palveluita tuottavissa prosesseissa tai jos tuotokset eivät ole vakioitavissa. Tuottavuutta pitää tarkastella pitkällä aikajänteellä kuten tuloksellisuuttakin. Henkilövähennykset nostavat tuottavuutta, mutta saattavat samalla heikentää laatua. Lumijärven analyysin mukaan siirtyminen adhokraattisiin ja poikkihallinnollisiin, verkostomaisiin toimintatapoihin edistää tuottavuutta ja lisää organisaatioiden sopeutumiskykyä uusiin tilanteisiin. Informaatioteknologian parempi hyväksikäyttö ja teknisen kehityksen tuoma hyöty vähentävät myös kustannusten nousupainetta ja lisäävät tuottavuutta.

*Tehokkuus* on tuottavuutta laajempi käsite, sillä se sisältää myös ajallisen sujuvuuden käsitteitä. (Lumijärvi 2009, 27–28).

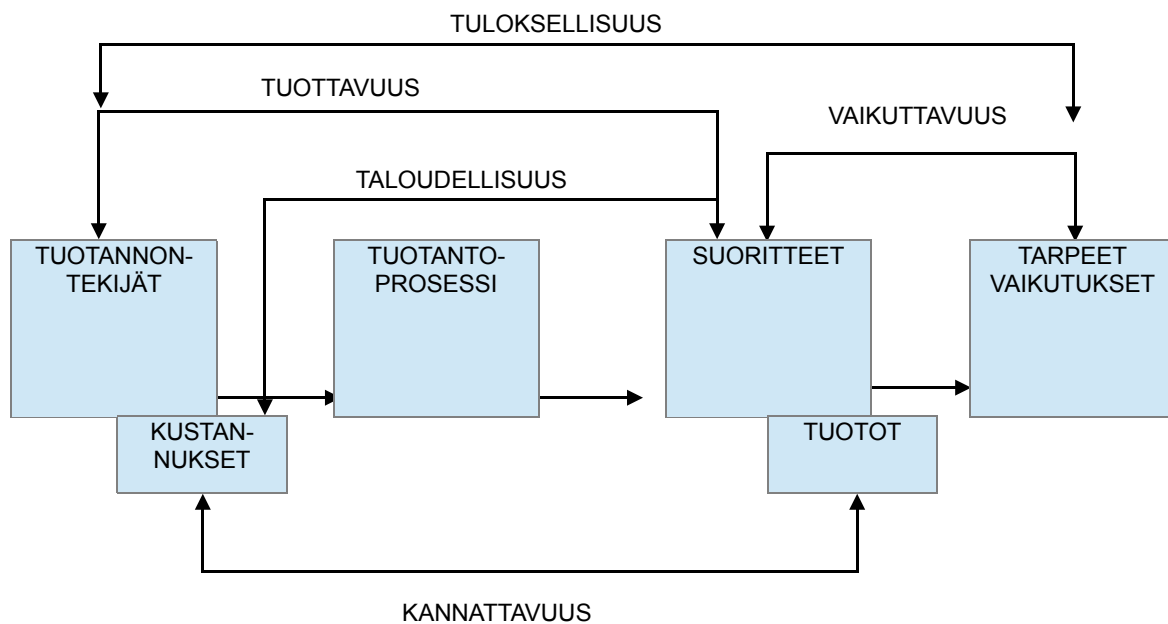
*Taloudellisuus* on kustannusten ja suoritteiden välinen suhde ja kertoo siten yksikkökustannusten määrän rahana, kun taas tuottavuus ilmaisee saman suhteen tuotannontekijöinä. Taloudellisuus ja tuottavuus ovat läheisiä käsitteitä ja tarkoittavat sitä, että niukat resurssit ovat mahdollisimman taloudellisessa käytössä. Kyse on siitä, että asiat tehdään oikein. Myös taloudellisuus edellyttää vertailuasemaa ja on näin aina suhteellista. Taloudellisuustarkastelun etuna tuottavuustarkasteluun on se, että sen avulla erilaisia tuotannontekijöitä voidaan verrata keskenään. (Meklin 2002, 88; Huippula 2007, 29) Mikäli virasto kuitenkin tuottaa yksilöllisiä suoritteita (kuten tutkimuksia) tunnuslukua ei voida laskea, vaan sen sijaan on tarkasteltava kehityksen suuntaa kokonaiskustannusten osalta. Taloudellisuus ja tuottavuus eivät kuitenkaan kerro sitä, miten tarpeiden tyydytyksessä on onnistuttu; onko tehty oikeita asioita tehokkaasti ja taloudellisesti? Suoritteiden ja palveluiden laatu voi olla huono tai kukaan ei niitä tarvitse. Siksi kustannuslaskentaa olisi tältä osin kehitettävä (Huippula 2007, 29.)

*Vaikuttavuus* ilmaisee, ovatko tehdyt asiat olleet oikeita. Vaikuttavuutta arvioidaan yhteiskunnan ja julkisorganisaation asiakkaiden tarpeiden lähtökohdasta. Vaikuttavuutta on kuvattu myös tavoitteiden saavuttamisen asteena, kykynä saada aikaan haluttuja vaikutuksia ja vaikutuksena kansalaisiin ja yhteiskuntaan. Termin arvioinnissa tullaan käsitteelliseen vaikeuteen. Mitä vaikutuksia mitataan, kenen kannalta ja ennen kaikkea, miten niitä mitataan. (Meklin 2002, 89–91.) Lumijärven mukaan vaikuttavuus on onnistumisen tärkein mittari, mutta hän toteaa kuitenkin, että vaikuttavuutta ei siitä huolimatta vielä kukaan yleisesti liitetä tuloksellisuuteen (2009, 19–21). Julkisorganisaatioiden tuottavuutta, tuotosten tai palveluiden arvoa ei voi määrittää niiden markkina-arvoilla. Ne liittyvät lailliseen monopoliasemaan eivätkä tuotteet tai palvelut saa tuottaa voittoa. Vaikuttavuuden tunnusluvun olisi katettava sekä tarpeet että tavoitteet ja se kuvaakin tavoitteiden saavuttamisastetta. Tavoitteet asettaa poliittiset päätöksentekijät, jotka toimissaan heijastelevat kansalaisten tahtoa. Wallin (1990, 9) jakaa vaikuttavuuden yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja asiakasvaikuttavuuteen eli palvelukykyyn. Yhteiskunnalliset tarpeet kohdistuvat suoriin ja epäsuoriin hyvinvointivaikutuksiin. Asiakkaiden tarpeet kohdistuvat suoritteiden riittävyteen, jakaumaan ja laatuun. Kattavaa ja syvää tietoa asiakasvaikuttavuudesta saadaan ainoastaan asiakaskyselyillä tai haastatteluilla, kun taas pinnallisen tiedon hankkimiseen riittää tieto



suoritteiden määrästä tai jakaumasta. Yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta pyritään keräämään tietoa erilaista tilastoista toimialalla. Mitä pidempi vaikutusketju toimialalla on ja mitä merkittävämpi julkisorganisaation merkitys on yhteiskunnalle, sitä tärkeämpää olisi kerätä vaikuttavuustietoa ketjun loppupäästä. (Huippula 2007, 31). Ketjun loppupään tiedot ovat usein tulkinnanvaraisia, vaikka ne parhaiten kuvaavatkin sitä, mihin julkisorganisaatio toiminnallaan pyrkii.

Edellisessä luvussa toin esille esitutkintaviranomaisen toimintaympäristön ja rikosprosessiketjun pitkän luonteen. Rikosprosessiketjussakin on sekä laajoja yhteiskunnallisia (kriminaalipoliittisia, sosiaalipoliittisia) tavoitteita ja tarpeita että konkreettisia asiakastavoitteita (poliisi-syyttäjä/poliisi-tuomioistuin). Ahosen (1985, 78–79) mukaan ongelmaksi saattaa muodostua se, että poliittisissa päätöksissä saattaa olla piilotavoitteita ja päätökset ovat aina poliittisia kompromisseja, joita kukaan ei täysin tue ja myös se, että tavoitteiden asettelussa korostuu lyhyen aikavälin ja nopeasti näkyvien ratkaisujen haku suhteessa pitkän aikavälin ja vaikeampien ratkaisujen suhteen. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan luotettavasti kuvata vain evaluoinnilla ja tarkoilla tutkimuksilla. (Wallin 1990, 23.) Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet voi asettaa vain poliittinen päätöksentekijä, ei yksittäinen virasto. Usein asiakasvaikuttavuudenkin selvittäminen on työlästä ja voi vaatia perusteellisia tutkimuksia. Usein on myös tyydyttävä siihen, että asiakasvaikuttavuutta ei voida kuvata luotettavasti tunnusluvuilla. Silloin vaikuttavuutta kuvaava tunnusluku on pelkistettävä johonkin olennaiseen. Tällaisesta komponentista on aika ajoin tehtävä perusteellisempaa analyysiä (Huippula 2007, 31). Kuviossa 4 on havainnollistettu tuloksellisuuskäsitteiden välisiä suhteita niin kuin ne pääsääntöisesti esitettiin vuosituhannen vaihteessa. Kuvioista ilmenee, että tuloksellisuuskäsitteistö rakentui tuolloin puhtaasti tulosohjauksen käsitteiden ja sisällön varaan.



**Kuvio 4. Tuloksellisuuskäsitteistö Mekliniä (2002, 85) mukailten**

Julkisorganisaation tuloksellisuus koostuu tuottavuudesta, vaikuttavuudesta ja taloudellisuudesta (vrt. kuvio 4). Kaikkien kriteerien on täyttyvä yhtä aikaa, jotta toiminta on tuloksellista. Tuloksellisuuskäsitteen avulla pyritään vastaamaan siihen, tehdäänkö oikeita asioita ja tehdäänkö asioita oikein. Tuottavuus- ja taloudellisuustarkastelu vastaa ensin esitettyyn kysymykseen ja vaikuttavuustarkastelu vastaa jälkimmäiseen kysymykseen. Kuviossa 5 on täsmennetty ja päivitetty versio edellä esitetystä tuloksellisuuskäsitteistöä ja käsitteiden suhteesta toisiinsa. Kuten kuvioden 4 ja 5 eroavaisuuksista ilmenee, myös yleinen ymmärrys ja käsitys asioiden vaikutusmekanismeista on kehittynyt ja syventynyt 10 vuodessa. *Aikaansaamiskyky* kuvaa organisaation, työyhteisön ja henkilöstön kykyä toimia tuloksellisesti. *Palvelukyky* kuvaa asiakaspalvelun laadun ja toimivuuden toteutumisen astetta.

Lumijärven (2009) laajassa, kansainvälisistä artikkeleista koostuvassa tutkimuksessa selvitettiin johtamisen vaikutusta organisaatioiden tuloksellisuuteen. Tutkimuksessa on selvitetty myös sitä, minkä merkityssisällön tutkimukseen osallistuneet eri käsitteille antavat. Tutkimuksen mukaan tuloksellisuuskuvauksissa on paljon kirjavuutta ja vakiintumattomuutta (emt., 21–24). Suppeimmillaan tuloksellisuus on käsitetty pelkästään tuottavuudeksi ja sitä on mitattu melko lyhyinä ajanjaksoina, mikä voi antaa väärän kuvan tuloksellisuuden kestävyyydestä ja pysyvyydestä.

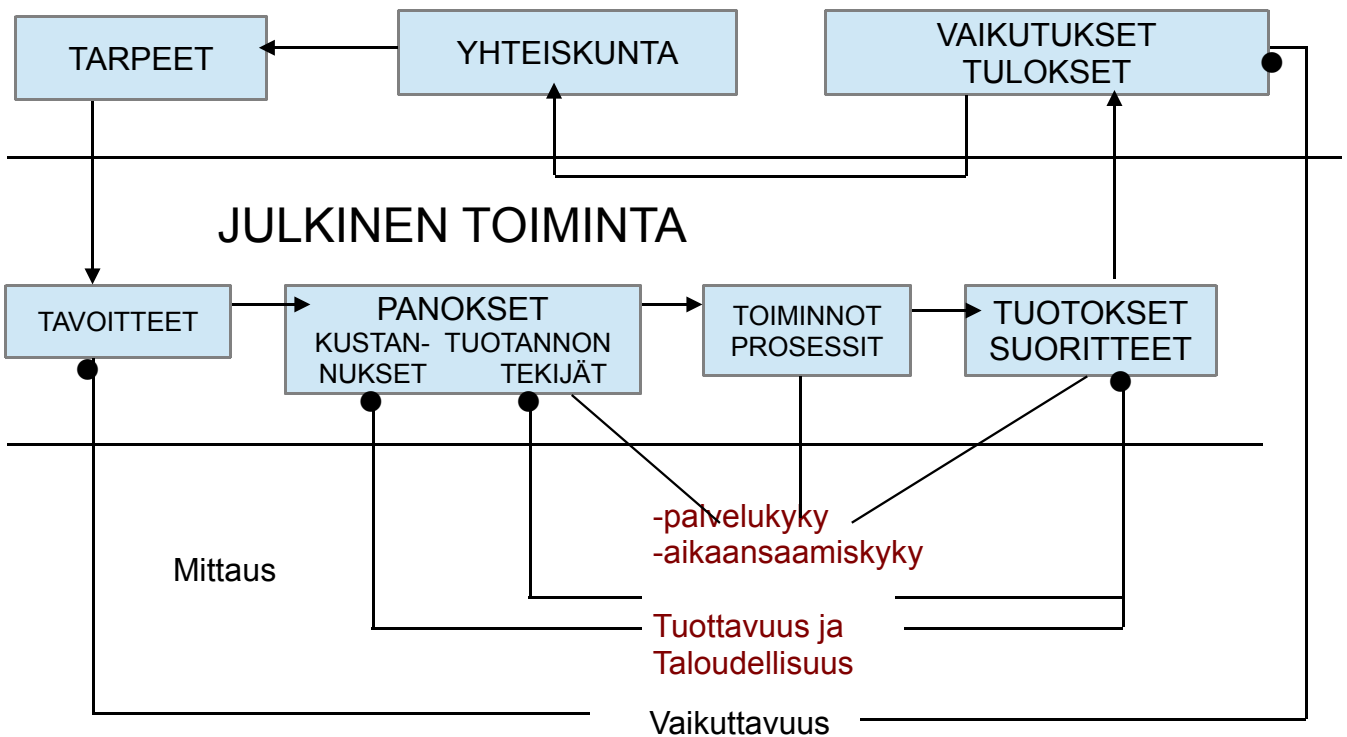
Organisaatioiden tuloksellisuuden peruskriteerit valtionhallinnossa koostuvat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Vaikuttavuusarviointi tehdään yksittäisen viraston kohdalla tarkastelemalla myös muiden toimijoiden samansuuntaisia pyrkimyksiä. Kuitenkin yksittäisenkin viraston tuloksellisuus koostuu eri osa-alueiden yhteisvaikutuksesta, joiden mukaan asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan kaikilla tuloksellisuuden osa-alueilla ja jota arvioidaan laatuajattelun lähtökohdista käsin. (Mansikka-aho 2012, 95.)

Heidi Ovaska (2013) on tarkastellut tutkimuksessaan suomalaisessa toimintaympäristössä tapahtuvaa tuloksellisuustarkastuksen periaatteita ja käytäntöjä. Tuloksellisuustarkastuksessa käytännössä pyritään mittaamaan tuloksellisuutta ja sen osa-alueita. Ovaska määrittelee tuloksellisuuden tarkastuksen sisältävän piirteitä sekä arvioinnin, tarkastuksen että tutkimuksen alalta (emt., 2). Viimeksi mainittu on saanut viimeaikaisessa keskustelussa yhä suuremman painoarvon (emt., 32–35) ja sitä myötä koko tuloksellisuustarkastus on muuttunut myös arvioinnin (evaluaatio) suuntaan. Näin on saatu ainakin tyydyttävä tapa määrittää tuloksellisuutta. Kuten mm. Lumijärvi myös Ovaska toteaa, että tuloksellisuuden määrittäminen ja arviointi on vasta kehitymässä, mistä osoituksen on valtioiden ylimpien tarkastusviranomaisten (Suomessa mm. Valtiontalouden tarkastusvirasto) toiminnan syveneminen ja laajeneminen (emt., 11). Tuloksellisuustarkastuksen perimmäisenä tarkoituksena on selvittää, kuinka hyödyllisiä ja pysyviä toiminnan vaikutukset ovat suhteessa alkuperäiseen ongelmaan (toiminnan tarkoitukseen ja tavoitteisiin); Onko toiminta ollut vaikuttavaa eli onnistunutta? Vaikuttavuuden arviointiin ja tarkastukseen liittyy myös sen osalta tärkein haaste: miten muotoilla mitattavat kriteerit vaikuttavuudelle (emt., 26). Kehittämällä tuloksellisuustarkastusta tutkimukselliseen suuntaan ja ottamalla arviointi osaksi menetelmää, pyritään tarkastuksilla saamaan syvempää ja parempaa tietoa, kuin tuomalla esiin pelkkiä lukuja (emt., 35–39).

Tuloksellisuustarkastuksen varsinainen paikka on poliittisten päättäjien ja toteuttavan organisaation välissä (Ovaska 2013, 16). Parlamentaristisen päätöksenteon ja toimeenpanovallan moniportaisuuden vuoksi huomiota on kiinnitettävä myös eri toimijoiden (kansalainen/palvelun käyttäjä, parlamentti, hallitus/ministeriö ja virasto) välisiin suhteisiin päämies-agentti – teorian mukaisesti (emt., 16–19). Yksi merkittävä ongelma tässä asetelmassa on se, että vaikuttavuuskäsitteen vaikeatulkintaisuus johtaa siihen, että sen merkitys (strategiset tavoitteet) jätetään tarkoituksellisesti hallinnon ylätasolla epämääräiseksi ja vastuu asioiden merkityksenannosta ja toimeenpanosta jää (epäsuorasti) toimijoille (virastoille ja laitoksille) (emt., 26). Samaan ongelmaan viittasi myös Ahonen edellä. Tuloksellisuustarkastus on moniammatillista kokonaisarviointia

ryhmyötä, johon kuuluu perinteisen (numeerisen ja standardien noudattamisen) tilintarkastusosaamisen lisäksi tutkimuksellista osaamista ja kykyä arvioida syvällisesti tavoitteiden saavuttamisen astetta. (emt., 28). Tuloksellisuustarkastuksen metodeina voidaan käyttää fyysisen tarkastuksen lisäksi havainnointia, kyselyitä, haastatteluita ja laskelmia (emt., 32). Tarkastusten teossa ja metodien käytössä on oltava joustava ja seurattava toimintaympäristön muutoksia (emt., 39–45).

Kuten aikaisemmin totesin, tuloksellisuuden kriteeristö arvioitiin uudestaan vuosituuhannen alun jälkeen. Arviointi perustui parempaa tilivelvollisuutta pohtineen työryhmän mietintöön (Huippula 2007, 38). Työryhmän ajatukset pantiin täytäntöön valtion tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistuksessa sekä sitä täydentävässä tulosohjauksen terävöittämisasiakirjassa 2003 (emt., 39, 40). Uudistuksia havainnollistava kuvio 5 on sivulla 72. Kuvioden 4 ja 5 eroavaisuudet havainnollistavat ajattelussa tapahtunutta syvenemistä, jota Huippula tutkimuksessaan kuvaa. Tuloksellisuus on nyt määritelty niin, että se koostuu yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä. Viimeksimainittuun kuuluu myös työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. Uudessa määrittelyssä otettiin paremmin huomioon eri tilivirastojen ja laitokset heterogeenisyys sekä se, että vastuu vaikuttavuudesta on lopullisesti poliittisilla päättäjillä. Kokonaan uutena ulottuvuutena mukaan tuli henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen (*human resource development*), joka tarkastelee henkilöstön rakennetta, henkilöstökustannuksia, henkilöstön määrää, henkilötyövuosia, henkilöstön osaamista ja sen kehittymistä. Viimeksi mainitussa on kyse viraston inhimillisestä pääomasta (*human capacity*) ja sen kehittämisestä mm. laadittavan henkilöstötilinpäätöksen avulla. (Huippula 2007, 38–39.) Inhimillinen pääoma ja palvelukyky ovat laatuajattelun mukaisia termejä, mikä kuvaa ajatuksellista siirtymää puhtaasta tulosajattelusta.



Kuvio 5. Tuloksellisuuskäsitteistö päivitettyä (VM 2012)

Uudessa tuloksellisuus- ja vaikuttavuusarvioinnissa korostetaan erilaisten tunnuslukujen luontia ja niiden merkitystä sekä sitä, että eri tuloksellisuuskriteerit on yhteen sovitettava ja kytkettävä selkeämmin osaksi valtion talousarviota. (Huippula 2007, 39–40). Erilaisista tunnusluvuista esimerkkinä mainitsen, että poliisihallinnon talousrikostutkinnan tärkeimmäksi vaikuttavuuden mittaamisen välineeksi, tunnusluvuksi on uudistuksen myötä tullut valtiolle esitutkinnan aikana hankitun, rikoksesta epäillyltä takaisin saadun rikoshyödyn euromäärä.

En tässä käy tarkemmin läpi sitä, millä kaikilla tavoilla tulosohjausta uusilla määritteillä on 2000-luvulla pyritty käytännössä terävöittämään. Kaiken kaikkiaan kyse on ollut siitä, että valuvikoja ja puutteellisuuksia, joita käsitteistössä alun perin oli (ja joita edellä tekstissä nostettiin esille), on pyritty poistamaan. Ulla Huippula on tutkimuksessaan (2007, 40–48) esitellyt käsitteistön uudistusteemaa.

Miten sitten tuloksellisuuskäsitteistö ilmenee käytännössä ja miten se on kytketty laatuajattelun periaatteisiin? Nykyään korostetaan yhä enemmän sitä, että julkisorganisaation on analysoitava

tarkasti toimintaympäristöään sekä oltava selvillä asiakkaidensa tarpeista. On huolehdittava prosessien sujuvuudesta ja laadunhallinnan kokonaisuudesta. Laatu ja sen kehittäminen ja laatutavoitteiden asettaminen on yksittäisen viraston vastuulla. Laatutavoitteissa korostuu asiakastyytyväisyys, palveluiden saatavuus, luotettavuus, turvallisuus, oikeudenmukaisuus ja oikeusturva, asiakkaiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu, luottamuksellisuus, tiedon tarkkuus ja ajantasaisuus, virheiden korjaaminen, asiakkaan osaamis- ja vaikuttamismahdollisuudet, asiallisuus, ystävällisyys palvelutilanteissa, henkilöstön koulutus, ammattitaito, kustannustehokkuus ja asioiden viivytyksetön hoito. (Emt., 46.)

Yhtenäisten laatukriteerien asettaminen tuloksellisuuskriteereille on aina nähty vaikeaksi. Yksi tutkimustyön laatukriteereistä voisi olla tiedon hyödynnettävyys ja käytettävyys, kun taas hallinnon tuotoksia tuottavalla virastolla laatua voidaan parhaiten mitata asiakastyytyväisyyskyselyllä, joskin tällaisessa mittaamisessa on otettava huomioon asiakkaan laatukokemuksiin vaikuttavat muut tekijät. (Huippula 2007, 46–48.)

Poliisihallinnossa rikosten torjunnassa yhdeksi tuloksellisuuskriteeriksi on asetettu rikosten lukumäärän vähentäminen. Tämän ajatellaan tapahtuvan ennaltaestävästi niin, että kattavampi ja tehokkaampi valvonta ja rikostutkinta lisää kiinnijäämisriskiä, mikä pitkällä aikavälillä vaikuttaa potentiaaliin rikosentekijöihin ehkäisevästi. Tällaisen kriteerin täytyminen aiheuttaa suoritteiden määrän vähenemisen, mutta ensivaiheessa suoritemäärät voivat kasvaa, kun ”pelotetta” kasvavasta kiinnijäämisriskistä rakennetaan. Toinen tapa vähentää rikosten lukumäärää on nostaa rimaa tai tiukentaa seulaa rikosilmoitusten kirjaamiskynnyksellä: Vähäisiä rikoksia ei juurikaan ehditä tutkimaan, mikä aiheuttaa välillisesti sen, että niistä ei aina edes ilmoiteta poliisille. Keskusteluissa vilahda säännöllisesti myös pyrkimys siirtää eräitä tehtäviä pois poliisin vastuulta. Tavoitellut vaikutukset näkyvät usein vasta pitkän ajan – usein vuosien – kuluttua. Siksi nopeiden vaikutusten näkymistä on turha edes tavoitella. Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on pitkäjänteistä ja analyttistä työtä, kuten edellä useat tutkijat ovat todenneet. Siksi on myös tärkeää, että tunnusluvut ja mittaus- ja arviointitavat, joilla hallinnon työn tuloksia ja vaikutuksia (tuloksellisuutta) mitataan, eivät olisi pelkästään määrällisiä. Mittareita ja mittausta olisi kyettävä kehittämään, mikäli ne eivät kattavasti vastaa selvitettävää ominaisuutta. Paremmista mittareista ja informatiivisemmasta mittaamisesta ovat tutkimuksissaan kirjoittaneet mm. Huippula ja Ovaska (ks. edellä). Hallinnon tuotoksia ja niiden laatua arvioitaessa on hyvä tiedostaa, että mikään määrällinen mittari ei yksinään voi mitata työn vaikuttavuutta tai onnistumisen korkeinta astetta, tuloksellisuutta. Mittarit eivät mittaa myöskään millään tavalla yhteiskunnan muita hyväksyttävänä pitämiä ulottuvuuksia ja

sosiaalisia arvoja, kuten tasa-arvoisuutta, yhdenvertaisuutta, saavutettavuutta tai tarpeisiin vastaamista (Mansikka-aho 2012, 97).

#### **4. Yhteenveto luvuista III ja IV**

Kehittämispolitiikkaa käsittelevästä aineistosta nousi esille kolme seikkaa: Ensinnäkin yleinen kehittämispolitiikka Suomessa on noudattanut kansainvälisiä trendejä. Siirtyminen perinteisestä julkishallinnosta (Public Administration) uuteen julkisjohtamiseen (New Public Management) ja edelleen uuteen hallintaan (Neo-weberism tai New Public Governance) on tapahtunut hitaasti, vaikka muutosprosessia koordinoi poliittinen eliitti onkin halunnut nopeampaa muutosta. Kulloinkin harjoitetulla kehittämispolitiikalla on saavutettu kiistattomia etuja, kuten se, että alun perin on kyetty luomaan oikeusvaltiollinen hallintojärjestelmä – ja kulttuuri, myöhemmin julkisen sektorin kokoa on kyetty pienentämään ja edelleen rakenteet ja ohjausjärjestelmät on pystytty sopeuttamaan nykyajan vaatimuksiin. Kyse on ollut myös siitä, että 1990-luvulta lähtien uudistuksissa paino on ollut rakenteiden muuttamisessa: Rakenteiden muutoksen on odotettu automaattisesti parantavan myös prosessien toimintaa. Suurten organisaatioiden toimintakulttuuria harjoitettu kehittämispolitiikka ei kuitenkaan ole onnistunut muuttamaan, mikä on johtanut siihen, että tavoitteena ollut tuloksellisuuden parantaminen ei ole toteutunut. Muutosten hidas välittyminen käytännön toimintaan ja suoranaisten muutosvastarintojen johtuvat osittain siitä, että osa kehittämispolitiikan keinoista on loitontanut toimintoja legalistisesta, parlamentaristiseen perinteeseen nojaavasta julkisesta hallinnosta. Nyt yhteiskunnallinen heiluriliike on tuonut nämä arvot uudelleen kehittämispoliittisen keskustelun agendalle ja näyttää siltä, että niiden merkitys taas korostuu. Niiden rinnalla korostuvat nyt verkostomaiset ja itseohjautuvat organisaatorakenteet ja niitä vastaava työskentelytapa.

Asian voi nähdä toisinkin: Julkishallinnon kehitys etenee omaa vääjäämätöntä kulkuaan ja sen ympärillä tapahtuvat tendenssit ja aktiiviset yritykset vaikuttaa radikaalisti sen kulkuun vaikuttavat vain vähän tai hitaasti sen sisältöön. Tärkeämpään rooliin organisaatioiden kehittämisessä nousee niiden luonne ympäristönsä kanssa vaihdannassa olevana orgaanina, mikä ilmenee parhaiten verkostojen ja prosessien kautta tapahtuvana kehitystarpeena, joka pakottaa ne sopeutumaan.

Toinen selkeä havainto on se, että kehittämistyö on pitkäjänteistä ja analyttistä toimintaa eikä tuloksia voi saavuttaa projekteilla tai tempuilla, joita kehittämispolitiikan vanavedestä aina

kumpuaa. Esimerkiksi uudet johtamisopit helposti jäävät sellaisiksi, etenkin jos muutokset viedään läpi ylhäältä alas johdettuina ja rakenteellisina prosesseina tai jos sivuutetaan organisaatioiden sosiaalinen luonne, toimintaympäristön muutos ja kompleksisuus.

Kolmas havainto liittyy edelliseen ja nostaa esille sen, miten tärkeää kehittämistoiminnan onnistumisen kannalta on se, että koko henkilöstölle annetaan aito mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kehittämistoimintaan ja sitä tukeviin prosesseihin. Prosessit muodostavat sisäisiä ja ulkoisia verkostoja. Kehittämispolitiikassa painopiste on siksi oltava toiminnallisuudessa eikä rakenteiden muuttamisessa, mikä mahdollistaa myös innovaatioiden syntymisen sekä innovaatioiden käyttöönottoa suosivan ilmapiirin. Painottamalla toiminnallisuutta kehitetään myös verkostomaista prosessiajattelua. Organisaatorajat ylittävien prosessien vaativimpia kohtia ovat organisaatioiden solmukohdat, kysymys prosessin omistajuudesta ja asiakkaan sekä asiakkaan asiakkaan tarpeiden ymmärtäminen.

Edellä mainitut havainnot voi kiteyttää myös organisaatiokeskeisen ja prosessikeskeisen ajattelun väliseksi kamppailuksi. Organisaatiokeskeinen ajattelu perustuu edelleenkin klassiseen tapaan jäsentää hallintoa ja organisaatioita. Tätä tapaa toiminta- ja prosessikeskeinen ajattelu pyrkii murtamaan. Sen keinot nojaavat osallistamiseen, vuorovaikutukseen ja asiakkuuden syvään ymmärtämiseen. Havainnot ilmenevät myös poliisihallinnon kehittämispoliittisista linjauksista. Toiminnallista rationaalisuutta enemmän on panostettu rakenteiden uudistamiseen ja on luotettu siihen, että rakenteiden uudistaminen automaattisesti parantaa myös prosessien toimintaa ja työn laatua; tuloksellisuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tuloksellisuuden eri ulottuvuuksien ymmärtäminen, tuloksellisuuden syvälinen tarkastaminen ja arviointi on tullut mittaamista tärkeämpään rooliin viranomaistyön vaikuttavuuden määrittämisessä.

Aikaisemmin rikosprosessin alku (rikostutkinta ja syyttäjätöiminta) oli keskitettynä yhteen organisaatioon ja samaan ministeriöön. Desentralisaatiokehityksen myötä nämä viranomaiset on eriytetty rikosprosessin hoidossa, mikä on myös luonut hajanaisuutta yhteiseen prosessiin ja sumentanut näkemystä yhteisestä tavoitteesta. Koheesiota on etsitty sekä lainsäädäntöinnovaatioilla – kuten lailla säädetyllä yhteistyövelvollisuudella – että prosessi-innovaatioilla – kuten tutkintasuunnitelmakäytännöllä. Prosessi-innovaatioidenkin käyttöönoton suurimmat uhat ovat hierarkkinen organisaatio, joka sulkee työntekijän prosessin ulkojäseneksi ja käsitys siitä, että suunnittelu ja työn toteutus voidaan erottaa toisistaan. On myös kyettävä tekemään ero massatuotteen ja räätälöidyn tuotteen tai palvelun välillä. Vaativa tutkintaprojekti harvoin on



massatuote, jonka suunnittelu ja valmistus voidaan standardoida.

Edellä esittämäni johtopäätökset perustuvat pääosin muilla kuin poliisihallinnon alalla tehtyihin tutkimuksiin. Kuten edellä ilmenee, vastaavia tuloksia on saatu myös poliisihallinnon alaan kuuluvissa tutkimuksissa, joten johtopäätökset eivät ole merkityksettömiä reaali maailmassa. Kuten luvuista III ja IV ilmenee, esimerkiksi laatujohtamismallin tavoitteiden mukainen prosessiajattelu, asiakassuuntautuneisuus ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien huomioiminen ei ole erityisen kehittyntä talousrikosprosessissa. Miten tutkintasuunnitelmakäytäntö vastaa tähän haasteeseen? Tutkintasuunnitelmakäytäntö jättää rikostutkijan työn suunnittelun ulkojäsenteneksi, joka voi suhteellisen vähän vaikuttaa suunnitelman tekemiseen, koska vastuu suunnittelusta on tutkinnanjohtajalla. Miten rikostutkinnan työntekijät arvioivat tutkintasuunnitelmakäytäntöä ja mitä asioita he arvostavat tutkintasuunnitelmakäytännön jatkokehittämisessä? Tutkimuksen loppuosa tulee toivottavasti antamaan vastauksia näihin kysymyksiin. Se voi jo sinällään tehdä tutkintasuunnitelmakäytäntöä helpommin lähestyttäväksi ja lisätä tutkijoiden motivaatiota sen käyttämiseen.

# V KYSELYTUTKIMUKSEN METODIT JA MENETELMÄT

## 1. Käsitteistä mittareiksi

Tutkimukseni päätehtävät ovat, *minkälaisen poliittishallinnollisen kehityskulun seurauksena kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö on syntynyt ja miten kehityskulun piirteet ilmenevät tutkintasuunnitelmakäytännössä. Tutkimuksen toinen päätehtävä on selvittää, miten nämä periaatteet ilmenevät työntekijöiden toiminnassa kirjallista tutkintasuunnitelmakäytäntöä noudattavissa talousrikostutkintayksiköissä. Päätehtäville alisteisena kysymyksenä on selvittää, miten kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö edistää talousrikostutkintaprosessin asiakassuuntautuneisuutta ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Jatkokysymyksenä edellisille on se, miten tutkintasuunnitelmakäytäntö voi edistää talousrikostutkintatyön kokonaislaatua; tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.* Olen käsitellyt tutkimukseni ensimmäistä pääkysymystä poliittis-hallinnollisena käytäntönä luvussa IV. Tähän perustuen muodostin mittariston ja kyselylomakkeen rikostutkintatyön tekijöiden käsitysten tutkimiseksi. Mitkä tekijät vaikuttavat talousrikostutkinnassa asiakassuuntautuneisuuteen ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin sekä miten eri tekijät ilmenevät käytännön työssä? Kyselyn kohdistin kirjalliseen tutkintasuunnitelmakäytäntöön. Se toimii esimerkkinä julkishallinnon kehittämissuunnitelman kohdeorganisaationa. Kyselyn lähetin kaikille niille henkilöille (noin 420 kpl), jotka työskentelivät Suomessa poliisin talousrikostutkinnassa alkukesällä 2012.

Kyselytutkimuksen tavoitteena on tarkastella talousrikostutkinnassa työskentelevien poliisien käsityksiä ja kokemuksia kirjallisen tutkintasuunnitelmakäytännön yhteydestä asiakassuuntautuneisuuteen ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin. Miten rikostutkijat hahmottavat oman työnsä rikosprosessikokonaisuudessa? Onko tutkintasuunnitelmakäytäntö lisännyt ymmärrystä siitä, että syyttäjä on poliisin tärkein asiakas? Onko tutkintasuunnitelmakäytäntö lisännyt talousrikostutkijoiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa oman työnsä suunnitteluun? Lisääkö tutkintasuunnitelmakäytännöllä työntekijöiden näkökulmasta esitutkinnan tuloksellisuutta (tehokkuutta, vaikuttavuutta ja laatua)?

Luvussa III muodostin ensin ymmärryksen tutkielmani pääkäsitteisiin ja niiden välisiin yhteyksiin. Luomani ymmärryksen perusteella jalostan tässä luvussa *miten-muotoa olevalle* pääkysymykselle

alisteisia *mikä tai mitkä-muotoa* olevia kysymyksiä, joilla rikostutkintatyön tekijöiden käsitysten ja toiminnan kautta voitaisiin tutkia ja selvittää, miten eri tekijät talousrikostutkinnassa vaikuttavat asiakassuuntautuneisuuteen ja työntekijöiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksiin sekä miten eri tekijät ilmenevät käytännön työssä? (Kananen 2011, 26–29). Tutkintasuunnitelmakäytäntö toimii tutkimuksessani rajattuna esimerkkinä, jonka avulla tarkastelen ilmiötä työntekijöiden toimintana. Kyselytutkimukseni tavoite oli saada kuvailevia ja selittäviä vastauksia siihen, miten talousrikostutkinnassa työskentelevät poliisit omiin kokemuksiinsa perustuen kokevat kirjallisen tutkintasuunnitelmakäytännön vaikutukset oman työn onnistumisen kannalta ja miten he kokevat käytännön vaikuttavan onnistumiseen koko rikosprosessissa. Nostaako tutkintasuunnitelmakäytäntö aikaisempaa enemmän esille syyttäjän aseman poliisin tärkeimpänä asiakkaana? Miten rikostutkijat hahmottavat sen prosessikokonaisuuden, jossa he työtään tekevät ja sen, miten onnistuminen koko prosessissa on tärkeämpää kuin vain onnistuminen prosessin yhdessä osiossa. Onko tutkintasuunnitelmakäytäntö lisännyt varsinaisten rikostutkintatyöntekijöiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa oman työnsä suunnitteluun? Entä onko tutkintasuunnitelmakäytännöllä mahdollista vaikuttaa siihen, miten esitutkinta ja sitä kautta koko rikosprosessi onnistuu tavoitteessaan lisätä työn tuloksellisuutta (tehokkuutta, vaikuttavuutta ja laatua)?

Työntekijöiden näkemyksiä kirjallisesta tutkimussuunnitelmakäytännöstä tarkasteltiin seuraavien alakysymysten avulla:

- Miten talousrikostutkijat arvioivat omaa osaamistaan, asemaansa ja suhdettaan *avainasiakkaaseensa*?
- Miten talousrikostutkijat arvioivat *tutkintasuunnitelmakäytännön* tarpeellisuutta ja merkitystä työprosesseissa?
- Onko tutkintasuunnitelmakäytännön toteuttamisella ja *asiakassuuntautuneisuudella* kausaalista yhteyttä?
- Onko tutkintasuunnitelmakäytännön toteuttamisella ja *työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksilla* kausaalista yhteyttä?
- Onko *asiakassuuntautuneisuudella* ja *työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla* vaikutusta työntekijöiden käsityksiin työn *tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta*?

Nämä kysymykset perustuvat tutkimuksen teoreettiseen kehykseen ja sen perusteella tehtyihin

olettamuksiin tutkintasuunnitelmakäytännön merkityksestä talousrikostutkinnassa. Näin muodostetut hypoteesit (teoriasta deduktiivisesti johdetut havaintoväitteet; ks. Ketokivi 2009, 38) ovat seuraavat:

1. Tutkintasuunnitelma uutena hallinnollisena käytäntönä edistää talousrikostutkinnan asiakassuuntautuneisuutta.
2. Tutkintasuunnitelma uutena hallinnollisena käytäntönä edistää talousrikostutkinnan työntekijöiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia.
3. Tutkintasuunnitelmakäytäntö hallinnollisena käytäntönä edistää rikostutkintatyön prosessitietoisuutta.
4. Tutkintasuunnitelmakäytäntö parantaa tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta (laaja-alaisesti ymmärrettynä laatua).

Näiden hypoteesien perustalta operationalisoin teoreettiset käsitteet mittareiksi (ks. kuvio 8). Alkulan ym. (1995, 75–77) mukaan operationalisoinnissa voidaan erotella neljä vaihetta:

1. Hahmotetaan ja määritellään käsite yleisesti
2. Määritellään käsitteen osa-alueet
3. Siirytään teoreettisesta kielestä konkreettisiin kieleen ja indikaattoreihin
4. Kuvataan tarkasti koko operationalisointi

Operationalisointi etenee prosessimaisesti, ja kestäen koko tutkimuksen ajan. Tutkimuksen päätehtävän, tavoitteen ja näkökulman määrittely tutkimustietoon perustuen luo teoreettisen kehyksen, joka ohjaa mittareiden konkreettista laadintaa. Mittarit edelleen operationalisoidaan kyselylomakkeen kysymyksiksi ja vastausvaihtoehdoiksi. Kyselylomakkeessa käytettyjen käsitteiden tulee olla ymmärrettäviä vastaajien näkökulmasta. Samalla niiden tulee vastata käytettyjä teoreettisia käsitteitä. Se on viitekehys, joka luo pohjan työn jatkovalinnoille ja mittareiden konkreettiselle laadinnalle (edellä kohta 3). Mittareiden laadinta on luodun asetelman looginen jatkumo. Mittareiden laatimisessa operationalisointi on konkreettisimmillaan.

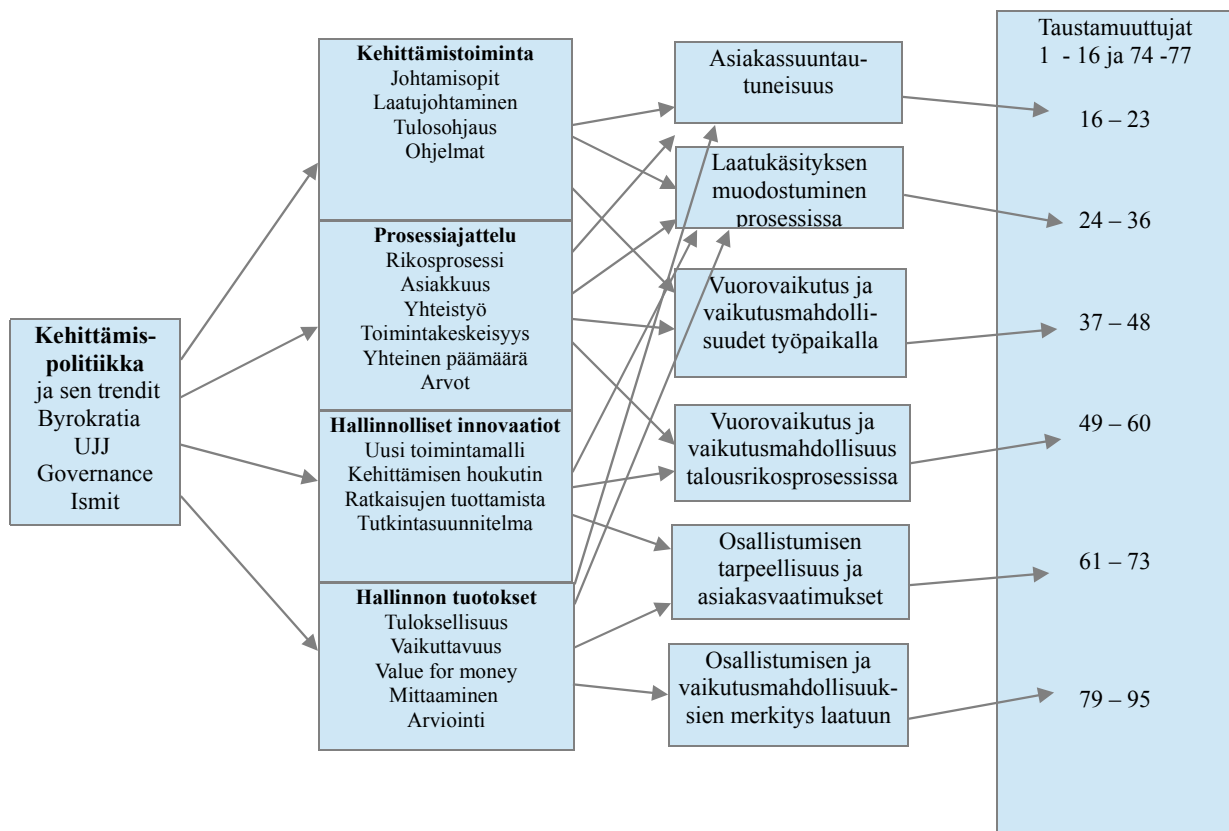
Yhteiskuntatieteellistä tutkimusta – jollainen tämä tutkimus on – ja sen tulosten analysointia ei kuitenkaan koskaan voine rakentaa pelkästään hypoteesien testaamisen varaan, kuten voidaan tehdä ns. kovissa tieteissä. Kova viittaa tässä matemaattisiin luonnontieteisiin ja määrällisiin ja kokeellisiin menetelmiin. Yhteiskuntatieteessä taas pyritään hakemaan merkityksiä ja ymmärtämään

ilmiötä. Siksi tutkimuksen pääkysymys on kaksiosainen. Alkuosan tutkimusote kvalitatiivinen, kun taas tutkimuksen loppuosassa pyritään kvantitatiivisin keinoin lähestymään tutkimuskysymyksiä. Myös tutkimuksen loppuosaan on pyritty saamaan ilmiötä ymmärtäviä piirteitä. Sen mahdollistavat kyselytutkimuksen avoimet kysymykset ja niiden tulkinta sekä analysointivaiheessa vastauksista muodostetut indeksit ja niiden tarkastelu.

Kehittämispolitiikkaa ja kehittämistoimintaa käsittelevä tutkimus korostaa laatujohtamista ja sen keskeisinä piirteinä asiakassuuntuneisuutta ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö hallinnollisena innovaationa ja prosessiajattelua soveltavana käytäntönä täydentää tästä lähtökohdasta muodostettua teoreettista käsitteistöä tässä työssä ja tuo esille käsitteiden välillä vallitsevan yhteyden – proposition (Ketokivi 2009, 48–49). Kaikki mainitut käsitteet ovat abstrakteja ja monitulkintaisia. Määrittelin käsitteiden merkitystä suhteessa tutkintasuunnitelmakäytäntöön purkamalla käsitteitä alakäsitteiksi ja apukysymyksiksi sekä tulkitsemalla käsitteiden keskeisiä ulottuvuuksia rikostutkinnan kannalta. Pyrin löytämään käsitteille tähän tutkimukseen soveltuvia indikaattoreita. Pidin mielessä Kimmo Vehkalahden (2008, 34) ohjeen, että kussakin mittarissa voi olla (ja on hyvä olla) vastaavuutta (indikaattoreita) useampaan kuin yhteen teoreettiseen käsitteeseen (Ks. myös Ketokivi 2009, 60). Operationalisoin teoreettisia käsitteitä muodostamalla niistä konkreettisia, tutkintasuunnitelmakäytännössä ilmeneviä ja rikosprosessiin kiinnittyviä käsitteitä, joihin kyselyn vastaajat, talousrikostutkinnassa työskentelevät voivat ottaa kantaa oman työnsä näkökulmasta. Tarkoituksena oli rakentaa mahdollisimman yksiselitteisiä mittareita, jotka koostuvat joukosta väittämiä (muuttujia), jotka voi esittää vastaajalle suorassa kysymysmuodossa ja jotka indikoivat (ilmaisevat) tutkittavaa asiaa ja ilmiötä (Kananen 2011, 27–28 Alkula ym. 1995, 78–82 ja 122–129). Kunkin muodostetun mittarin tehtävänä on selittää tiettyyn työelämässä hahmotettavaan kokonaisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Yksittäisten muuttujien ja niiden muodostamien mittareiden, sekä niiden avulla saatujen havaintojen ja yhteyksien tulkitsemisen avulla tavoitteena on vastata siihen, miten *miten kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö edistää talousrikostutkintaprosessin asiakassuuntuneisuutta ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Jatkokysymyksenä edellisille on se, miten tutkintasuunnitelmakäytäntö voi edistää talousrikostutkintatyön kokonaislaatua; tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta*. Tarkastelen kysymystä asiakasvaikuttavuuden ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Kuvio 6 havainnollistaa tutkimuksen empiirisen asetelman.

Teoreettiset käsitteet	Ulottuvuudet	Mittarit	Muuttujat
------------------------	--------------	----------	-----------



Kuvio 6. Kyselytutkimuksen empiirinen asetelma

Tutkimuksen tavoitteena on kuvailla ja selittää sekä ymmärtää, miten eri tekijät vaikuttavat (edistävät tai rajoittavat) kirjallisen tutkintasuunnitelmakäytännön toteuttamista ja hallinnon kehittämisessä laatuajattelun yleisiä periaatteita, asiakassuuntautuneisuutta ja työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia. Näiden perusteella pohdin, vaikuttaako kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö rikostutkintatyön tuloksellisuuteen. Kun tutkimuksen tavoitteena on kuvailun lisäksi pyrkiä selittämään ihmisten toimintaa osana organisaatiota ja toimintaympäristöä, tavoittelin mittareiden suunnittelussa sitä, että niillä on mahdollista tarkastella syy-seuraussuhteita. Yksiselitteinen jako selittävään tai kuvailevaan tutkimukseen ei kuitenkaan aina ole mahdollista – kuten ei tässäkin tapauksessa - sillä tutkittavien organisaatioiden käytännöt vaihtelevat melkoisesti. Kaikkia selittäviä taustatekijöitä ei välttämättä ole mahdollista ennakoita. Esimerkiksi syyttäjäjyhteistyön määrä ja laatu on hyvin erilaista ja vakiintumatonta ja vaihtelee eri yksiköissä (vrt. Koljonen, 2010 ja Hirvelä, 2006). Eri yksiköissä esimies - alaisuusuhdeiden hierarkkisuus/muodollisuus saattaa myös vaihdella huomattavasti. Myös tiimi-, pari- ja ryhmätyötä tehdään eri yksiköissä ja yksiköiden sisällä eri tavoilla. (ks. mm. Saunamäki 2012, 60–67.)

Tällaisissa asioissa kyselyllä ja sen mittaristolla oli kartoittava ja kuvaileva luonne, vaikka nämä kysymykset toisaalta voivat olla myös selittävinä tekijöinä, kun tarkastellaan tutkintasuunnitelmakäytäntöä rikosprosessissa asiakasvaikuttavuuden ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien näkökulmista.

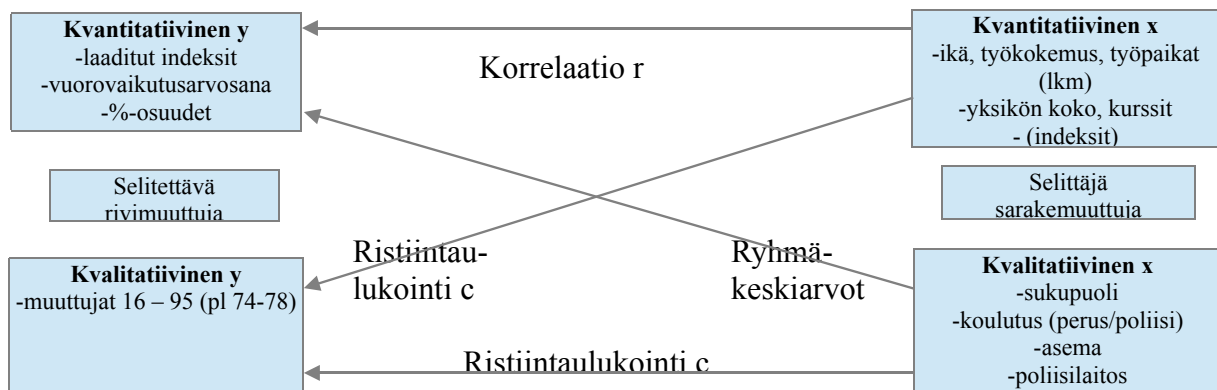
Koska tutkimukseen vastaajalle teoreettinen käsiteympäristö erilaisine abstraktisine käsitteineen on merkityksetöntä ja usein vaikeaselkoista, määrittelin teoreettisista käsitteitä alaotsikoita, jotka mahdollisimman hyvin kuvaisivat (ja vastaisivat) vastaajalle tutkimukseeni liittyviä käsitteitä käytännön havaintojen, empirian tasolla.

Näin ”pilkoin” teoreettiset käsitteet omiin, uusiin kokonaisuuksiin, ulottuvuuksiin, jotka entistä konkreettisemmin kuvasivat teoreettisten käsitteiden osa-alueita. Pidin mielessä tässä vaiheessa myös Kimmo Vehkalahden (2008, 34) ohjeen, että kussakin mittarissa voi olla (ja on hyvä olla) vastaavuutta (indikaattoreita) useampaan kuin yhteen eri teoreettiseen käsitteeseen (Ks. myös Ketokivi 2009, 60).

Ryhmittelin ja jaottelin mittarit niin, että ne pyrkivät mahdollisimman monella tavalla antamaan vastauksia tutkimukseni pääkysymykseen ja huomioimaan teoriasta johdetut hypoteesit. Mittarit koostuvat yksittäisistä muuttujista, joita Kananen (2011, 21) kuvaa myös apukysymyksiksi ja joihin vastaaja otti kantaa yleensä 5-portaisella asteikolla. Lisäksi oli vaihtoehto niille, jotka eivät osanneet vastata kysymykseen. 5-portaista Likert-asteikkoa pidetään riittävänä kuvaamaan asenneväittämiä (Heikkilä 2004, 52–53). Laadin vain kaksi mittaria niin, että vastaajan on pakko ottamaan kantaa esitettyyn kysymykseen ilman neutraalia vaihtoehtoa, koska vastaaminen ei saisi olla liian ohjaavaa tai pakottavaa mihinkään suuntaan. On tärkeää, että vastaajalla on vastaustilanteessa riittävästi vaihtoehtoja, koska eri vastaajilla on erilaiset tavat ilmaista mielipiteensä ja erilainen kokemus- ja tietopohja (Heikkilä 2004, 53). Vastausluokkien yhdisteleminen analysointivaiheessa on helppoa, mutta toisinpäin ei voi toimia.

Mittareiden ja muuttujien laadinnassa pidin mielessä myös aineiston analysoimiseen liittyvät kysymykset. Mittarit ja niiden osiot muotoilin niin, että ne mahdollistaisivat tärkeimpien keski- ja hajontalukujen laskemisen, riippuvuustarkastelun (korrelaatiot ja ristiintaulukoinnit) ja hypoteesien testauksen. Käytin muuttujien mitta-asteikoina suhdeasteikkoa, välimatka-asteikkoa, järjestysasteikkoa ja luokitteluasteikkoa. Laatomalla mittareiden tekovaiheessa yksinkertaisen riippuvuustarkastelusuunnitelman (alla) varmistuin siitä, että sekä selitettävissä että selittävässä

muuttujissa on sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia osioita. Näin siksi, että analysointivaiheessa muuttujien välisistä suhteista olisi mahdollista saada myös selittävää tietoa pelkän kuvailun lisäksi esimerkiksi laskemalla korrelaatioita ja ristiintaulukoinnilla.



**Kuvio 7. Riippuvuustarkastelusuunnitelma**

Vaikka sanallisen, luokitellun tiedon muuttaminen numeeriseksi ja näin saaduilla tiedoilla tehdyt laskutoimitukset eivät tiukan tilastotieteen mukaisessa tulkinnassa olekaan hyväksyttäviä, on menetelmä yhteiskuntatieteissä yleisesti hyväksytty. Näin asenneväittämistä voidaan muodostaa erilaisia summamuuttujia ja indeksejä. (Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, kvanttimot, osoitteessa <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/index.html>). Tällaisia indeksejä käytin myös omassa analyysissäni.

## 2. Kysely

Tutkimuksessa käytetty kyselylomake koostui seitsemästä eri osiosta. Ensimmäisen osion kysymykset koskivat vastaajan taustatietoja: ikä, sukupuoli, peruskoulutus, poliisikoulutus, virka-asema, ryhmän ja yksikön koko, talousrikostutkintakoulutus, muu soveltuva koulutus, työkokemus, työpaikka ja monessako vastaavassa yksikössä vastaaja oli työskennellyt. Osa taustatietoja kartoittavista kysymyksistä oli sijoitettu osioon kuusi, koska ne sinne luontevammin ja teemallisesti sopivat. Valtaosa muuttujien vastausvaihtoehdoista oli valmiiksi luokiteltuja. Taustakysymyksissä hankalimman pohdinnan kohteeksi tuli se, voinko - ilman että vastaaja kokee anonymiteettinsä vaarantuvan - kysyä, missä yksikössä hän työskentelee. Tämä oli kuitenkin tutkimuksen kannalta tärkeä taustatieto, joten päätin sisällyttää sen kyselyyn.



Toinen osio koostui kysymyksistä, jotka koskivat vastaajan käsityksiä omasta työnhallinnasta ja asemasta viranomaiskentässä 5-portaisella asteikolla. Ohjaavana lisäkysymyksenä otsikon alla oli ”*Miten seuraavat väittämät vastaavat käsitystä itsestäsi esitutkintaviranomaisena?*” Tällä osiolla pyrittiin selvittämään, miten rikostutkija asemoi itsensä osaksi rikosprosessiketjua, miten rikostutkija hahmottaa oman roolinsa ja tehtävänsä osana rikosprosessikokonaisuutta ja ajatteleeko hän työnsä palvelevan rikosprosessin muita osallisia asiakkaina. Tämän selvittäminen on tärkeää, koska jos vastaaja ei tätä rikosprosessin ketjuperiaatetta hahmota, on vaikeaa ymmärtää tutkintasuunnitelmienkaan tarvetta kokonaisuuden kannalta. Ei ole lainkaan itsestään selvää, että kaikki poliisissa työskentelevät ymmärtävät oman työnsä merkityksen muuten kuin niin, että ollaan tyytyväisiä, jos työ vastaa niitä tavoitteita, joita oma organisaatio asettaa. Muiden rikosprosessiin osallistuvien organisaatioiden tavoitteet ja päämäärät eivät välttämättä ole samoja, onhan kyse eri viranomaisista. Kysymysten avulla on mahdollista selvittää sitä, miten vastaajat ymmärtävät oman roolinsa ja työnsä vaikutuksen joko osana viranomaiskoneistoa vai näkeekö hän työnsä luonteen vain poliisiorganisaation tarkoitusperiä palvelevana. Tämä mittari linkittyy vahvimmin **prosessiajatteluun** ja antaa vastauksia asiakassuuntautuneisuutta koskeviin oletuksiin. Osion muuttujista laadin summamuuttujan, jonka nimesin asiakas(suuntautuneisuus)indeksiksi.

Kolmannessa osiossa vastaajat arvioivat 5-portaisella asteikolla oman työnsä lopputuotteen (esitutkintapöytäkirjan) laatua. Kyky arvioida objektiivisesti omaa työtään ja saavutuksiaan; vastaanottaa ja antaa palautetta ja keskustella siitä on osa normaalia työpaikan vuorovaikutusta ja palautejärjestelmää kaikissa työyhteisöissä. Väitteillä pyritään selvittämään esitutkinnassa tehdyn työn laatua ja siitä, mitä vastaajat ajattelevat oman työnsä merkityksestä viranomaisketjun loppupäässä. Tutkintasuunnitelmakäytännön tavoitteena on, että rikosprosessi toimii yhdenmukaisesti, laadukkaasti ja kokonaisvaltaisesti. Palaute ja seuranta mahdollistaa tutkintasuunnitelmakäytännön kehittämisen. Kun kyseessä on eri viranomaiselta toiselle etenevä prosessi, työn tarkoitus ja yhteys rikosprosessikokonaisuuteen saattaa hämärtyä. Tässä lähestytään myös sitä vaikeutta, miten työn tuloksia mitataan ja arvioidaan organisaatiossa. Seurataanko vain oman hallinnonalan tulostittareita, jotka mittaavat lähinnä läpivirtausaikaa, rikoshyödyn ja suoritteiden määrää vai seurataanko laatua laaja-alaisesti kuvaavaa työn tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta? Oman hallinnonalan tulostittareilla (kuten esimerkiksi läpivirtausajalla) voi olla vähäinen merkitys, jos saadun tuotoksen, kuten esitutkintapöytäkirjan sisältö ei esimerkiksi täysin palvele syyteharkinnan tarpeita tai jos tuomioistuimien hylkää syytteet heikosti (nopeasti) tehdyn työn takia. Tai jos ei ole sisäistetty sitä, että työ on tehtävä niin, että se palvelee kokonaisuudessa asiakkaiden ja myös asiakkaiden asiakkaan tarpeita. Tämä mittari linkittyy vahvasti sekä

*prosessiajatteluun että kehittämispolitiikkaan, mutta myös hallinnon tuotosten tarkasteluun* ja antaa edellistä mittaria yksityiskohtaisempia vastauksia asiakassuuntautuneisuutta koskeviin kysymyksiin. Osa kysymyksistä liittyy työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksiin ja osa mittaa vastaajien arvioita työnsä tuloksellisuudesta .

Neljännessä osiossa selvitetään työpaikan vuorovaikutusta, yhteistyön laatua ja sujuvuutta 4-portaisella Likert-asteikolla neutraalien vastausten määrän rajaamiseksi. Osiossa on tavoitteena tarkastella sitä, pitävätkö työntekijät työpaikkaansa hierarkkisenä, selkeään käskyvaltaan nojaavana organisaationa vai korostavatko he työpaikan tarjoamia osallistumismahdollisuuksia ja keskinäistä dialogia. Tällä on merkitystä siinä, että hierarkkisuus byrokraattisessa organisaatiossa saattaa vaikeuttaa ja dialogisuus puolestaan edistää kehitystyötä ja innovatiivisuutta. Kysymykset kohdistuvat myös työpaikan ja organisaation sisäiseen työnjakoon, tiedonkulkuun ja verkostoitumiseen. Voivatko työntekijät omasta mielestään vaikuttaa itseään ja omaa työntekoaan koskeviin päätöksiin? Tämä mittari **linkittyy pääasiassa kehittämistoimintaan ja prosessiajatteluun**. Osiossa pyydetään vastaajaa arvioimaan myös työpaikan vuorovaikutusta kouluarvosanoilla sekä vastaamaan avokysymykseen ”*Miten työpaikan vuorovaikutusta voisi parantaa?*”

Viidennessä osiossa oli 4-portaisia asenneväittämiä poliisin ja syyttäjän välisestä yhteistyöstä. Aikaisempien tutkimusten valossa yhteistyön määrä ja laatu vaihtelee eri yksilöiden välillä. Kysymykset kartoittavat rikostutkijoiden käsityksiä ja asenteita asiakassuuntautuneisuudesta. Mittari linkittyy **prosessiajattelun ja hallinnollisten innovaatioiden** tarkasteluun ja kohdistuu työntekijöiden vaikuttamismahdollisuuksien ja asiakassuuntautuneisuuden tarkasteluun. Keskiössä on rikostutkijoiden käsitykset ja käytännön kokemukset talousrikostutkinnan merkittävimmästä asiakasprosessista, eli yhteistyöstä syyttäjien kanssa. Miten talousrikostutkinnassa työskentelevät ajattelevat tutkintasuunnitelmaikäytännön vastaa muiden viranomaisten tarpeisiin? Avokysymyksellä kerättiin näkemyksiä myös siitä, miten poliisin ja syyttäjän yhteistyötä voisi lisätä.

Osiossa kuusi vastaajat arvioivat kirjallisten tutkintasuunnitelmien tarvetta ja tavoitteita koskevia väittämiä 5-portaisella Likert-asteikolla. Osio tarkentaa ja syventää ymmärrystä **kehittämistoiminnasta** ja -politiikasta. Miten talousrikostutkinnassa työskentelevät hahmottavat tutkintasuunnitelmien tavoitteen? Näkevätkö he sen oman työnsä kontrollointivälineenä vai tutkintaprosessien laadun, kuten niiden keston ja kansalaisten yhdenmukaisen kohtelun turvaamisen, välineenä? Viipymisistä on tullut velvoittavia päätöksiä mm. Euroopan

ihmisoikeustuomioistuimesta. Nämä päätökset suoraan velvoittavat ylätason organisaatiota (ministeriötä ja poliisihallitusta) ryhtymään toimiin ongelman korjaamiseksi. Osio mahdollistaa myös sen tarkastelemisen, miten tutkintasuunnitelma käytännön implementointi on työntekijöiden mielestä onnistunut ja miksi he mahdollisesti vastustavat tutkintasuunnitelmien käyttöä rikosprosessissa. Implementointi ja uudistuksesta tiedottaminen sekä koko henkilöstön mukaanotto on usein kriittisin vaihe uudistusten onnistumisessa tai epäonnistumisessa. Nämä asiat *linkittyvät hallinnollisten innovaatioiden ja kehittämissä politiikan teemaan, ja erityisesti työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksiin*. Osion lopussa oli avokysymyksiä, siitä miten tutkintasuunnitelmien määrä oli muuttunut ja ketkä osallistuvat tutkintasuunnitelmien tekemiseen. Lopuksi vastaajilla on mahdollisuus myös esittää näkemyksensä siitä, keiden tulisi osallistua tutkintasuunnitelmien tekemiseen ja kuinka tärkeänä he pitävät omaa mahdollisuutta osallistua suunnitelmien tekemiseen.

Kyselylomakkeen viimeisessä osiossa vastaajia pyydettiin arvioimaan tutkintasuunnitelmien merkitystä heidän oman työnsä kannalta 4-portaisella Likert-asteikolla. Vastaajat arvioivat tutkintasuunnitelmien vaikutusta rikostutkintatyön tuloksellisuuteen ja työpaikan vuorovaikutukseen ja omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa sekä asiakassuuntautuneisuuteen. Tämän mittarin muuttujat suunnittelin niin, että niitä voi käyttää selitettävänä muuttujina. Mittari tarkastelee **hallinnon tuotoksia, mutta liittyy myös hallinnollisiin innovaatioihin sekä kehittämistoimintaan, koska kysymykset koskevat** asiakassuuntautuneisuutta, vaikutusmahdollisuuksia ja tuloksellisuutta.

Kyselyn avoimet kysymykset täydentävät mittareita. Lisäksi ne ”katkaisevat” väittämien sarjan. Avoimien kysymysten vastauksista sain sellaista tietoa ja palautetta, jotka jäivät ennalta asetettujen väittämien katveeseen. Esimerkiksi poliisin ja syyttäjän yhteistyön määrästä ja muodoista tuli suuri määrä konkreettisia ehdotuksia. Lukuisissa vastauksissa säännöllisiä henkilökohtaisia tapaamisia pidettiin toivottavina. Avovastaukset vahvistivat väittämien tulkinnan kautta saatua tietoa. Runsaasti kannustavaa palautetta avovastauksissa tuli myös siitä, että tämän tutkimuksen aihevalintaa pidettiin tarpeellisena tutkia.

Viimeisessä osiossa vastaajia pyydettiin arvioimaan tutkintasuunnitelmien merkitystä heidän oman työnsä kannalta 4-portaisella Likert-asteikolla. Tässä osiossa vastaajat saivat itse arvioida tutkintasuunnitelmien vaikutusta rikostutkintatyön kokonaisuuden (tuloksellisuuden) kannalta ja vastaajat voivat itse arvioida suunnitelmien vaikutusta työpaikan vuorovaikutukseen ja omiin vaikutusmahdollisuuksiin sekä sitä, miten suunnitelmat edistävät asiakassuuntautuneisuutta. Tähän

mittariin pyrin rakentamaan mahdollisimman paljon muuttujia, jotka toimisivat tutkimuksessa suoraan selitettävänä tekijöinä. Mittari linkittyy selkeästi **hallinnon tuotokset-käsitteeseen, mutta liittyy myös hallinnollisiin innovaatioihin** sekä **kehittämistoimintaan**. Siitä löytyy kattavasti sekä asiakassuuntautuneisuutta, vaikutusmahdollisuuksia ja tuloksellisuutta koskevia osioita.

Kyselyn avoimet kysymykset täydentävät mittareita. Ne lisäksi ”katkaisevat” monotonisen väittämien sarjan, vaikka niillä ei suurta merkitystä olisikaan tutkimusasetelman kannalta. Avoimien kysymysten vastauksia ei tässä tutkimuksessa ollut aikomus luokitella, koodata eikä analysoida samalla tavalla kuten monivalintavastauksia. Näin niiden käytettävyys jää heikoksi, mutta niistä voi myös saada sellaista tietoa ja palautetta, jota väittämistä ei välttämättä saa irti. Vastaaja voi sanoa mielipiteensä asiaan, josta kukaan ei ole häneltä aikaisemmin kysynyt, mikä on vastaajan kannalta positiivista, mutta tutkijan kannalta niissä tulee esille vastausten hyödynnettävyys, mikä tässä tutkimuksessa jäi vähäiseksi. Avoimet kysymykset voivat kuitenkin toimia myös eräänlaisina motivaattoreina vastaajalle, jotta he vastaisivat mahdollisimman rehellisesti ja omin kokemuksiinsa ja käsityksiinsä perustuen. Ne voivat näin lisätä tutkimuksen reabiliteettia.

### **3. Mittareiden luotettavuudesta**

Mittaako laadittu mittari sitten riittävän kattavasti ja tehokkaasti sitä, mitä sen on tarkoitus mitata? Mittarin validius edellyttää sitä, että se on sitä sisällöllisesti (miten hyvin mittari kuvaa juuri tutkittavaa ilmiötä), prosessuaalisesti (mittaus tehdään oikeaan kohteeseen, oikeaan aikaan ja oikealla tavalla) ja rakenteellisesti (kattavatko mittarit kohteen riittävästi) (Alkula 1995, 88–94; Ketokivi 2009). Olen pyrkinyt edellä kuvaamaan mahdollisimman tarkasti ajattelu- ja käsitteellistämisprosessin, jolla operationalisoin teoreettiset käsitteet vastaamaan talousrikostutkinnan käytäntöjä. Operationalisoinnin kuvaamisella pyrin vakuuttamaan lukijan mittareiden sisällöllisestä ja prosessuaalisesta validiteetista. Rakenteellisesta validiteetista ei yhteiskuntatieteissä kuitenkaan voida koskaan saada täyttä varmuutta (Alkula ym. 1995, 93; Ketokivi 2009, 83; Heikkilä 2004; Vehkalahti 2008). Varmistin sen, että vastaajat ymmärtävät kysymykset esitestaamalla kyselylomakkeen kahdella rikostutkijalla, joista toisella oli takanaan pitkä virkaura ja toisella oli vasta lyhyt työkokemus. Testaajilta saadun palautteen perusteella tein joitakin muutoksia kyselylomakkeeseen.

Mittari on johdonmukainen eli reliaabeli, jos sen osiot mittaavat kaikki samaa asiaa. Tällöin puhutaan mittarin luotettavuudesta, toimintavarmuudesta tai käyttövarmuudesta, eivätkä satunnaisvirheet vaikuta siihen. Satunnaisvirheet muodostuvat yleensä erilaisista mittaus- ja käsittelyvirheistä. ATK-pohjaiset ohjelmat vähentävät niitä. Satunnaisvirheen mahdollisuutta voidaan vähentää myös, jos samaa, tutkimuksen kohteena olevaa abstraktia käsitettä mitataan usealla eri indikaattorilla (osamittarilla). Huomioin tämän laatiessani kyselyn mittareita.

Mittarin reabiliteetilla tarkoitetaan myös sen sisäistä yhtenäisyyttä. Tätä yhtenäisyyttä voidaan testata mm. vertaamalla väittämien (osioiden) korrelaatiokertoimia keskenään ns. Cronbachin alfa-kertoimen avulla. Alfa-kertoimen pitäisi olla mahdollisimman korkea, mutta ehdottomien rajojen asettaminen on vaikeaa. Alkulan ym. mukaan (1994, 99) 0,7 alfa-kerroin on riittävä, mutta usein joudutaan tyytymään alhaisempiinkin kertoimiin. Mittarin tai sen osion alfa-kerroin on kuitenkin huomioitava johtopäätöksiä ja tulkintoja tehtäessä.

Mittareiden sisäinen yhtenäisyys mahdollistaa summamuuttujien laskemisen. Summamuuttuja tarkoittaa yhdistettyä asteikkoa, jossa usean indikaattorin arvot lasketaan yhteen. Abstraktia, teoreettista käsitettä voidaan kuvata laskennallisella summamuuttujalla. Samaan summamuuttujaan voidaan ottaa mukaan vain keskenään korreloivia indikaattoreita. Näin laskettujen summamuuttujien käyttö lisää mittarin reabiliteettia. (Alkula ym. 1994, 97–101). Tosin tässä on huomattava, että kaikissa mittareissa on käytettävä muuttujien arvona samansuuntaista ja yksiselitteistä asteikkoa. Mikäli yksittäisten kysymysten samanmielisyyttä ja erimielisyyttä kuvaavat asteikot ovat erisuuntaisia, asteikot on käännettävä samansuuntaisiksi (Alkula ym. 1994, 103). Summamuuttujien yhtenäisyyttä ei kuitenkaan saa keinotekoisesti kohottaa niin, että havainnoista suuri enemmistö sijoittuu yhteen summamuuttujanluokkaan, sillä silloin ei ole enää kysymyksessä muuttuja (Alkula ym. 1994, 103).

Olen pyrkinyt laatimaan kyselyn mittarit niin, että kukin niistä mittaisi muuttujineen samaa teoreettista käsitettä. Tämän prosessin kuvasin sanallisesti mittareiden operationalisoinnissa. Kuitenkin vasta analysointivaiheessa oli mahdollista testata mittareiden sisäistä yhtenäisyyttä Cronbachin alfa-kertoimilla. Ensimmäisen mittarin (kysymykset 16 – 23) alfa-kerroin oli 0,88. Toisen mittarin (kysymykset 24 – 36) kerroin oli 0,78. Kolmannen mittarin (kysymykset 37 – 47) kertoimesta ei tullut kelvollista alkuperäisen asetelman mukaisesti. Syyksi ilmeni systemaattinen virhe kysymyksissä 38 ja 40 (ks. tarkemmin seuraavassa luvussa). Tästä mittarista jouduin yhtenäisyyden vuoksi jättämään pois myös kysymykset 41 ja 43, joissa kysymykset eivät olleet

riittävän yksiselitteisiä. Mittarin lopullinen alfa-kerroin oli 0,67. Neljännen mittarin (kysymykset 50 – 59) alfa-kerroin oli 0,7. Tässä mittarissa käänsin kysymyksen 59, jossa väittämä oli negatiivinen muiden ollessa positiivisia. Kysymykset 57 ja 58 poistettiin mittarista, koska niiden tulokset selvästi heikensivät mittarin yhtenäisyyttä. Viidennen mittarin (kysymykset 61 – 73) alfa-kertoimeksi tuli 0,88. Tässä mittarissa oli alun perin systemaattista virhettä osioissa 69,70,71 ja 73, jotka piti ensin kääntää. Kuudennen mittarin (kysymykset 79 – 95) alfakerroin oli 0,78.

Mittauksen validiteetti ja reabiliteetti muodostavat kyselyn kokonaisluotettavuuden. Kuten edellisestä voidaan päätellä, ne ovat kytköksissä toinen toisiinsa: Onnistuminen käsitteiden operationalisoinnissa on tärkeää ja satunnaisten virheiden määrä on pyrittävä eliminoimaan mahdollisimman hyvin. Kyselytutkimuksen reabiliteettiin ja kokonaisluotettavuuteen vaikuttaa myös otoksen koko ja vastausprosentti /kato, josta tarkemmin luvuissa 5 ja 6.

#### **4. Perusjoukon kuvaus**

Kyselytutkimuksen perusjoukko koostuu vuoden 2012 maakuntajaon mukaisten poliisilaitosten alaisuudessa toimivien talousrikostutkintayksiköiden (13 kpl), Helsingin poliisilaitoksen talousrikosyksikön henkilöstöstä sekä Keskusrikospoliisin yksiköissä työskentelevistä, talousrikostutkintaa tekevästä työntekijöistä. Perusjoukon arvioitu koko oli noin 450 henkilöä. Kaikkien muiden yksiköiden kuin KRP:n osalta vastaajien toimenkuva on samanlainen. He tutkivat poliisihallituksen talousrikoksiksi luokittelemia rikoksia. KRP:ssä vastaajien toimenkuvaan saattoi liittyä muutakin rikostutkintaa. Perusjoukon valinnan kriteeri oli se, että heille maksettiin talousrikostutkintalisää. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että heidän päätoimenkuvansa on talousrikostutkinta. Vastaajajoukkoon kuuluva henkilöstö koostuu virkanimikkeiltään tutkintasihteereistä, (rikos)konstaapelista, (rikos)ylikonstaapelista, rikoskomisarioista, rikosylikomisarioista ja rikostarkastajista. Rikoskomisariot toimivat useimmissa tapauksissa operatiivisina tutkinnanjohtajina. Tutkinnanjohtaja on esitutkinta- ja pakkokeinolain mukainen termi (ja toimivaltuus). Vain harvoissa tapauksissa tutkinnanjohtajana toimii rikosylikomisario tai rikostarkastaja. Rikoskomisariolla on talousrikosyksiköissä tyypillisesti alaisuudessaan noin 10 rikostutkijaa; rikoskonstaapelia ja rikosylikonstaapelia, jotka toimivat esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaisena (operatiivisena) rikosjutun tutkijana. Rikosylikonstaapelit toimivat lähinnä hallinnollisina (ei operatiivisina) esimiehinä. Työntekijätasolla vanhaa perua oleva virkanimikkeistö (konstaapelit ja ylikonstaapelit) kuvaa varsin huonosti tehtäviä, joita esitutkintatyössä nykyään on,

sillä rikostutkintaa säätelevä esitutkintalaki (449/1987 ja 805/2011) tuntee käytännössä vain kaksi roolia; tutkinnanjohtajan ja tutkijan roolit ja talousrikostutkinnassa konstaapelit ja ylikonstaapelit ovat molemmat tutkijoita. Rikosasian esitutkinnassa tutkija toteuttaa itsenäisesti tutkintatoimenpiteet (kuulustelut, pakkokeinot, tiedonhankinnan ja esitutkintapöytäkirjan kokoamisen) tutkinnanjohtajan valvonnan alaisuudessa. Osaan esitutkintatoimenpiteistä tarvitaan tutkinnanjohtajan päätös /määräys. Eräissä tapauksissa määräys on hankittava tuomioistuimelta.

Tutkinnanjohtaja esimiehenä ja työnjohtajana vastaa esitutkinnan tarkoituksenmukaisesta ja lainmukaisesta toimittamisesta, mutta luonnollisesti myös tutkija toimii virkavastuulla ja samojen normien mukaisesti. Rikostarkastajat tuottavat lähinnä erityisasiantuntijapalveluita esitutkintaa varten. Tutkintasihteerit tuottavat oheispalveluita esitutkintaa varten. Tutkinnanjohtajia perusjoukosta on noin 10 %, rikostarkastajia ja ylikomisarioita n. 5 % sekä tutkintasihteereitä n. 5 % . (Polstat). Valtaosan perusjoukosta muodostavat näin rikoskonstaapelit ja rikosylikonstaapelit (tutkijat). Tutkinnanjohtajilta ja rikostarkastajilta vaaditaan joko poliisin päällystötutkinnon suorittamista (opisto/AMK) tai korkeakoulututkintoa. Tutkijoilta vaaditaan vähintään poliisin perustutkintokoulutuksen suorittamista. Ylikonstaapelin pätevyysvaatimukset ovat edellisten väliltä. Naisten osuus perusjoukosta oli kyselyvuonna neljännes (23.1%), kun se vielä muutama vuosi aikaisemmin oli viidennes (Polstat).

## **5. Otanta ja kyselyn toteuttaminen**

Tehty kysely on survey-tyyppinen kyselytutkimus. Perusjoukon koko oli pieni. Etukäteen oli ennakoitavissa, että vastausprosentti ei välttämättä ole korkea. Siksi otoskoko (peitto) määriteltiin lähtötilanteessa mahdollisimman suureksi ja kysely lähetettiin vastattavaksi kaikille poliisin operatiivisessa talousrikostutkinnassa työskennelleille henkilöille. Kysely oli vastattavana viikon 20 alussa toukokuussa 2012. Kysely toteutettiin kokonaistutkimuksena, jotta – oletettu kato huomioiden – tilastollisten menetelmien käyttäminen ja yleistysten tekeminen aineistosta ylipäättään olisi mahdollista. Vastausmäärän tulee olla riittävä, vähintään kolminumeroinen luku (Aaltola ja Valli 2010, 114). Kanasen (2011, 66) mukaan vastausmäärän on oltava vähintään 100, jos muuttujia on kyselyssä 100. Nämä vaatimukset täyttyivät toteutetussa kyselyssä. Kokonaistutkimuksessa on myös se etu, että otantamenetelmää ja siitä johtuvia virhelähteitä ei tarvitse pohtia.

Poliisihallitus tai mikään muukaan taho ei ylläpidä reaaliaikaista ja täysin oikeellista listaa henkilöistä, jotka työskentelevät operatiivisessa talousrikostutkinnassa poliisihallinnossa. Tiedossa on vain yksiköiden nimellisvahvuudet. Poliisiammattikorkeakoulu pitää yllä omaa listaa, jonka avulla se selvittää ajoittain kyselytutkimuksella talousrikostutkinnan tilaa. Toteutin kyselyn niin, että jo hyvissä ajoin ennen kyselyn toteuttamista olin sähköpostitse yhteydessä kunkin talousrikosyksikön nimettyyn vastuuhenkilöön (tutkinnanjohtajaan) sekä KRP:n talousrikosasioista vastaavaan apulaisjohtajaan. Tiedotin heitä kyselystä ja pyysin heitä välittämään tulossa olevan kyselyn saatekirjeen ja vastauslinkin alaisilleen sähköpostitse. Pyyntöni sai myönteisen vastaanoton. Kyselyn jakelutavasta johtuen en tiedä potentiaalisten vastaajien tarkkaa lukumäärää (perusjoukon suuruutta). Olen tässä tutkimuksessa käyttänyt perusjoukon (ja samalla otannan) suuruutena laskennallista vastaajien määrää selvittämällä vastaajien määrää suoraan yksiköistä sekä käyttämällä hyväksi poliisihallituksen ja palkkahallinnon tietoja asiasta. Pidin luotettavimpana perusjoukon määrän lähteenä listaa henkilöistä, joille maksetaan talousrikostutkintalisää. Näin perusjoukon (myös otannan) suuruudeksi tuli 419, joka vastaa suurin piirtein myös etukäteisarviota perusjoukon koosta. Lukumäärä on jokseenkin pienempi kuin esim. keväällä 2011 Polamk:n toteuttamassa tutkimuksessa samassa perusjoukossa (N 457/468) (Mutttilainen ja Kankaanranta 2013, 18–19), mutta samaa suuruusluokkaa, joten otantavirheen mahdollisuus tutkimuksessa on epätodennäköinen.

Toimitin vastaajille sähköpostitse sekä saatekirjeen (liite 2) että sähköisen linkin vastauslomakkeelle (<https://elomake3.uta.fi/lomakkeet/7532/lomake.html>). Varsinainen vastaaminen tapahtui Internetissä sähköisellä *e-lomakeella*, joten vastaaminen oli melko vaivatonta. Poliisihallinnossa työskentelevien ei ole mahdollista kytkeytyä mihin tahansa ulkoiseen Internet-palveluun omilta työasemiltaan. Tähän liittyvät estot, tietoturvakysymykset ja muut käytännön asiat oli selvitettävä ennen kyselyn toteuttamista sekä poliisihallinnon tietojärjestelmä vastaavien että Tampereen yliopiston kanssa, jonka kautta lomakeohjelma oli käytössäni. Koska opiskeluni on oma-aloitteista eikä siinä suoraan ollut kyse virkatehtävistä, tarvitsin virkatyöasemien kautta välitettyä kyselyä varten luvan myös poliisihallituksesta, mikä helposti onnistukin.

Ensimmäisen vastauskierroksen aikana vastauksia tuli kaikkiaan 119. Muistutuskierron jälkeen vastausten lukumäärä nousi 140:een. Yhden yksikön osalta kyselylinkin lähettäminen oli muistutuskierronkin jälkeen viivästynyt ja kun se lopulta saatiin jakeluun, vastauksia kertyi kaikkiaan 148 kpl. Vastausprosentiksi tuli näin 35.2. Vastausprosentti oli korkeampi kuin mitä itse



etukäteen arvioin, sillä useimpiin kyselytutkimuksiin on vaikea saada edes välttäviä vastausprosentteja. Vastausprosentti oli alhaisempi kuin esim. Muttilaisen ja Kankaanrannan (2011) tutkimuksessa suunnilleen samassa perusjoukossa. Vastausprosentti oli kuitenkin riittävä tutkimukseni tarkoitus ja käytettävät analyysimenetelmät huomioiden. Alhainen vastausprosentti (kadon suuruus) vaikuttaa aina mittauksen (mittareiden) kokonaisluotettavuuteen ja sitä kautta koko tutkimuksen luotettavuuteen. Kadon seurauksena tulokset saattavat vääristyä, mikä on otettava huomioon tehtäessä aineistosta johtopäätöksiä ja yleistyksiä. (Heikkilä 2004, 185–186; Holopainen ja Pulkkinen 2002, 41.)

Olin motivoinut vastaajia saatekirjeessä vastaamaan tarjoamalla kolmelle vastaajalle mahdollisuuden voittaa lahjakortti vastaajien kesken tehtävässä arvonnassa. Samoin lupasin palkita (suhteellisesti) eniten vastauksia toimittaneen yksikön lahjakortilla. Saadun palautteen perusteella palkinnot olivat toimineet kannustimina eikä palautteen mukaan ollut syytä epäillä, että mahdollisuus palkintoihin olisi jotenkin vinouttanut vastauksia. Yksiköiden välisessä vertailussa saman suuruisia vastausprosentteja oli niin suurilla kuin pienilläkin yksiköillä eri puolella Suomea. Yksikkökohtaisten alhaisten tai korkeiden vastausprosenttien syitä ei tutkimuksessa selvitetty.

## **6. Katoanalyysi**

Vastauskadon syitä ei tutkimuksessa myöskään yleisesti tarkemmin selvitetty. Yleinen havainto kadosta oli se, että henkilömäärältään suurimmissa yksiköissä vastausprosentti ei noussut niin suureksi kuin pienissä yksiköissä ja että Pohjois-Suomessa (Lappi, Oulu ja Kainuu) vastaamisinnokkuus oli suurempaa kuin muualla. Vastauskatoon yleisellä tasolla voi tässä tapauksessa vaikuttaa se, että Poliisiammattikorkeakoulu oli Poliisihallituksen toimeksiannosta tehnyt talousrikostutkijoille kohdistetun kyselytutkimuksen alle vuoden sisällä ja tässä kyselyssä kysyttiin osittain saman aihepiirin kysymyksiä. Polamk on toteuttanut myös aikaisemmin vastaavia kyselytutkimuksia kartoittaessaan talousrikostutkimuksen tilaa. Potentiaaliset vastaajat saattavat olla kyllästyneitä vastaamaan toistuviin kyselyihin. Vaikka kysely käsitti noin 100 muuttujaa, se oli rakennettu ja testattu niin, että vastaaminen onnistui noin 15 – 20 minuutissa. Esitestauksessakaan lomaketta ei pidetty liian pitkänä tai vaikeaselkoisena. Tutkimuksen aihe oli ajankohtainen ja useassa vastauksessa oli myönteistä palautetta aiheen valinnasta. Vastausaineiston taustatiedossa ei ollut havaittavissa merkittävästi niin sanottua eräkatoa (muuttujien yksittäisten arvojen puuttumista) (Heikkilä 2004, 43), muuta kuin yhden muuttujan kohdalla: Joka kuudes (17,6 %) jätti vastaamatta

kysymykseen ”muu soveltuva koulutus”. Syy korkeaan eräkatoon tässä tapauksessa lienee se, että valmiissa vastausvaihtoehdoissa ei ollut lainkaan ”ei mitään” , vaikka muut vaihtoehdot oli ilmoitettu kattavasti. Näin on syytä olettaa, että puuttuvat vastaukset kuvaavat ”ei mitään muuta soveltuva koulutusta”. Eräkatoa kaikissa taustatiedoissa kuitenkin oli keskimäärin 2 – 5 %. Tähän katoon uskottava selitys on se, että jotkut taustatietojen kysymykset voidaan kokea niin henkilökohtaisiksi, että niihin ei haluta vastata, koska vastaajien anonymiteetti voisi eräissä pienissä työpaikoissa vaarantua. Asenneväittämässä eräkato oli kauttaaltaan hyvin pieni eikä sillä ollut tutkimuksen kannalta merkitystä. Vain tutkinnanjohtajille osoitetussa asenneväittämässä (muuttuja 38; minun ja tutkijan yhteistyö sujuu hyvin) oli havaittavissa epäluotettavuutta. Väittämään oli vastannut kaikkiaan 67 henkilöä, kun taustatietojen mukaan tutkinnanjohtajia vastaajista oli yhteensä 18 kpl. Vastaava virhe on muuttujassa 40, joka myös oli osoitettu vain tutkinnanjohtajille. On oletettavaa, että vastaajat ovat siirtyneet väittämästä toiseen rutiininomaisesti eivätkä ole noteeranneet väitteen kohderyhmää. Mielenkiintoista on, että tutkijoille suunnatussa vastaavassa väitteessä (muuttujat 37 ja 39) virhettä ei esiinny.

Vastausten maantieteellinen jakauma vastasi kuitenkin riittävällä tavalla yksiköiden ja henkilöstön painopistettä, kun huomioidaan se, että Suomen suurimmasta yksiköstä, Helsingin poliisilaitokselta tuli vain kolme vastausta. Näin tutkimuksen tuloksia ei voi miltään osin yleistää Helsinkiin. Toisaalta tämä tarkoittaa myös sitä, että mikäli Helsinki, jossa on työskentelee lähes viidennes talousrikostutkijoista, olisi kokonaan karsittu jälkikäteen pois vastanneiden joukosta (ja otoksesta) analysointivaiheessa, vastausprosentti olisi noussut lähes kymmenen prosenttiyksikköä. Tämä parantaisi tulosten yleistettävyyttä Helsingin ulkopuolella. Siinä tapauksessa tosin ei olisi enää voitu puhua kokonaistutkimuksesta.

Helsingin suuren katoprosentin tekee mielenkiintoiseksi se, että Helsingin yksiköllä (yhdessä muiden pääkaupunkiseudulla sijaitsevien yksiköiden kanssa) on pitkäaikaisin kokemus tutkintasuunnitelmakäytännöstä. Kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö luotiin alun perin Helsingin ja pääkaupunkiseudun tarpeisiin, koska siellä oli suuret tutkintamäärät ja prosessit kestivät kauan (Rantala-Kivimäki 2011).

Yleisimpien taustatekijöiden (sukupuoli ja virka-asema, ks. taulukot 1 ja 2) suhteen vastausaineisto vastaa koostumukseltaan perusjoukkoa (vrt. edellä), joten on syytä luottaa, että saatu aineisto ei ole vino ja että se antaa luotettavan kuvan perusjoukosta.

## Taulukko 1. Vastaajien sukupuoli

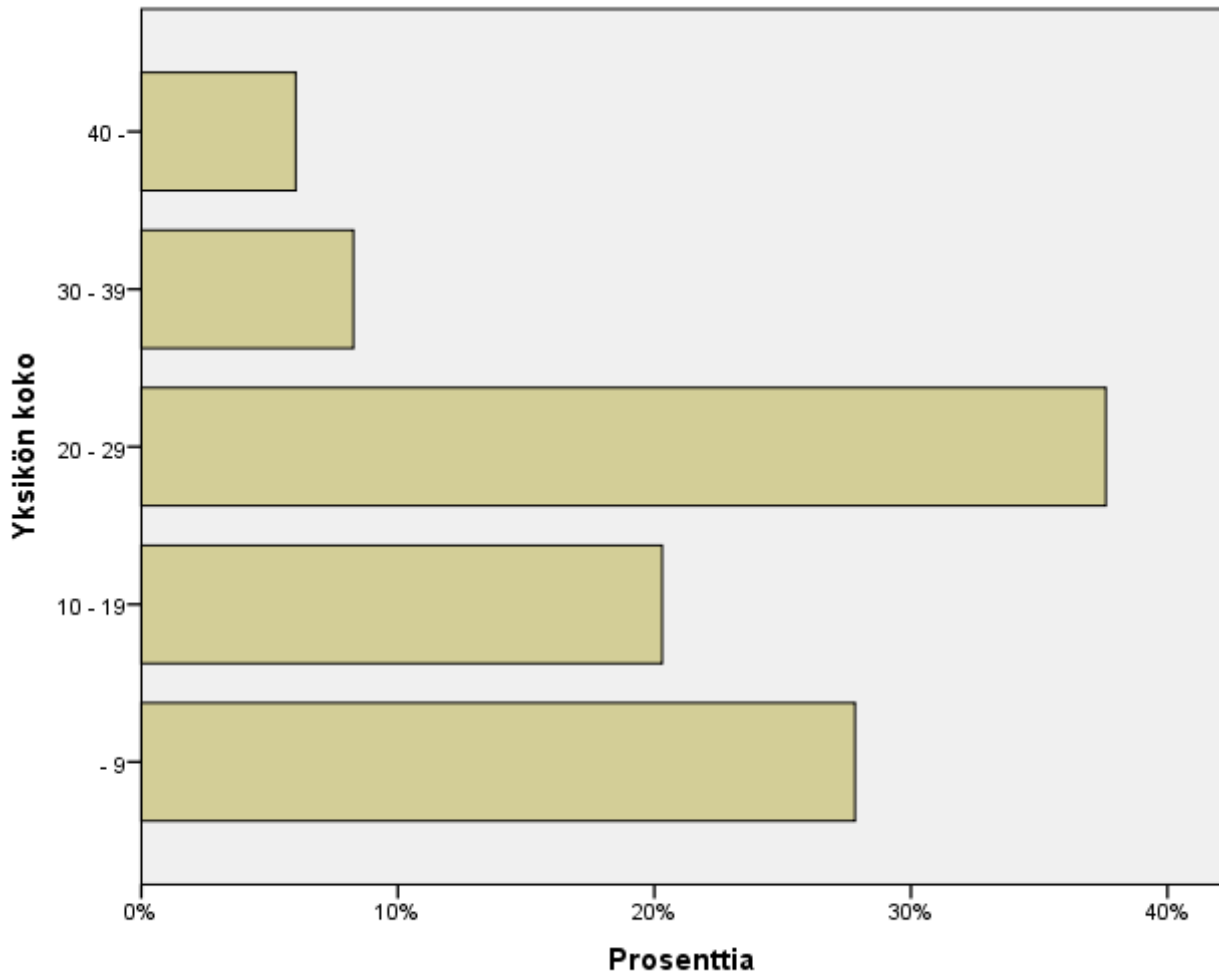
	kpl	%
Mies	110	76,4
Nainen	34	23,6
N	144	100,0
Puuttuu	4	
Kaikkiaan	148	

## Taulukko 2. Vastaajien virka-asema

	kpl	%
Tutkija	112	78,3
Tutkinnanjohtaja	18	12,6
(Rikos)tarkastaja	8	5,6
Muu	5	3,5
N	143	100,0
Puuttuu	5	
Kaikkiaan	148	

Miös vastaajien yksiköiden koko (kuvio 8) vastasi jakaumaltaan kohtuullisesti tiedossa olevaa perusjoukon tilannetta kuitenkin niin, että jakauma on hieman vino pieniin yksiiöihin päin. Tähän vaikuttaa Helsingin yksikön vastauskato. On kuitenkin syytä huomata, että perusjoukossa on vastaava tilanne: Vain Helsinki muodostaa aidon, itsenäisen suuren yksikön. Tässä tutkimuksessa KRP:n tutkijat ovat luokitelleet itsensä kuuluvan myös suureen yksikköön. KRP:ssä yksikön käsite on kuitenkin hieman erilainen: siellä on kyseessä ns. linjajako ja samassa yksikössä voi työskennellä muitakin kuin talousrikostutkintatyötä tekeviä virkamiehiä. Kuitenkin yli kolmannes vastaajista työskenteli suurehkoissa yksiköissä (20 – 29 henkilöä).

Kuvio 8. Yksiköiden koko

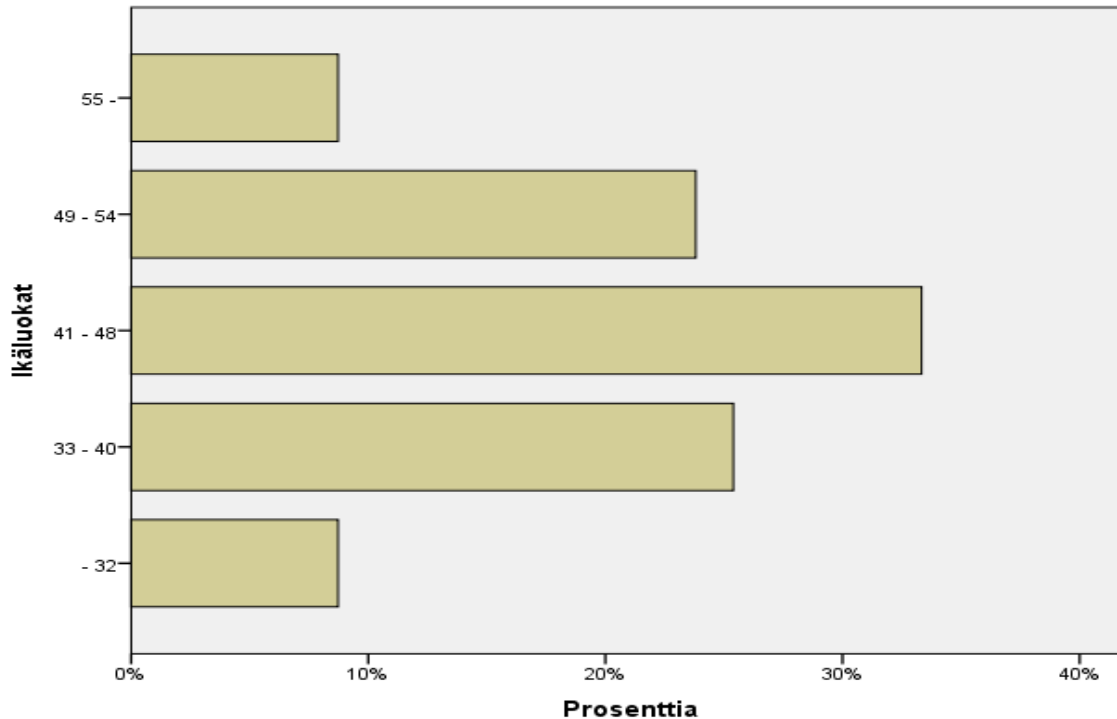


## VI KYSELYTUTKIMUKSEN TULOKSET

### 1. Taustamuuttajat

Katoanalyysissä esiteltiin jo eräiden taustamuuttujien jakaumia. Otannan ikäjakauma (kuvio 9) vastasi lähes tarkalleen normaalijakaumaa. Ikäjakaumassa on huomattava, että päällystää lukuun ottamatta vastaajien eläkeikä on 58 vuotta. Vastaajien enemmistö koostuu keski-ikäisistä. Jakaumassa on kuitenkin riittävästi myös senioreita ja nuoria aikuisia. Nuorimman ikäluokan (alle 32 vuotta) pieni osuus selittyy pitkälti sillä, että poliisissa työ/virkakierto noudattaa perinteisesti kaavaa, jossa virka-ikänsä nuoret poliisit hakeutuvat työuran alussa valtaosin järjestyspoliisin tehtäviin ja usein vasta kokemuksen kartuttua rikostutkinnan tehtäviin. Yleensä aloitteleva talousrikostutkija on toiminut myös jonkin aikaa muissa rikostutkijan töissä. Ikäjakauman rakenne mahdollistaa esim. senioreilla olevan kokemuseräisen ja ”hiljaisen” tiedot sekä uusien käytäntöjen ja menetelmien – joita nuoret usein tuovat organisaatioihin – leviämisen, mikäli ilmapiiri ja käytännöt sen muutoin mahdollistavat. Ikäjakauman tämänhetkinen tilanne voi olla riski tulevaisuudessa ja johtaa seniorien määrän yliedustukseen ja suureen vaihtuvuuteen näiden eläköityessä, mikäli kaikki nykyiset keski-ikäiset pysyvät samoissa tehtävissä eläkeikään asti. Tasaisempi ikäluokkajakautuneisuus voisi siksi olla toivottavaa.

**Kuvio 9. Vastaajien ikäluokat**



Kolmella neljästä vastaajista (75.1 %) on vähintään opistotasoinen koulutustausta. Näistä korkeakoulututkinto oli 36,9 %:lla (amk 18,1 % ja yliopisto 18.8 %). Vastaajista 58 %:lla oli suoritettuna poliisikoulutuksesta joko alipäällystökoulutus (50 %) tai päällystökoulutus (8 %). Poliisihallinnon omaa kohdennettua talousrikostutkintakoulutusta (lyhytkursseja) oli lähes kaikilla vastaajilla (87,5 %) jonkin verran ja yli puolet vastaajista (54,5 %) oli suorittanut kaikki mahdolliset oman hallinnon kurssit. Puolet vastaajista (49.2 %) oli hankkinut myös jotain muuta, alaa koskevaa ja soveltuvaa koulutusta (esim. avoin yliopisto) vähintään vuoden verran. Yli neljänneksellä (27.9 %) tällaista soveltuvaa koulutusta on yli 3 vuotta. Opiskelu- ja koulutustaustan perusteella voisi arvioida, että talousrikostutkijoilla on vahva tietopohja ja osaamis- ja oppimispotentiaali. Vastaajien koulutustausta ei vastaa tehtävävaatimusten muodollisia (vähimmäis)kelpoisuusvaatimuksia, vaan ylittää sen selvästi. Näin yli puolella tutkijana toimivalla on suoritettuna joku, vähintään opistotasoinen tutkinto poliisin oman peruskoulutuksen lisäksi. Tässä tutkijajoukossa on huomattava määrä (n. 20 % vastaajista) henkilöitä, joilla on suoritettuna joku alalle soveltuva korkeakoulututkinto. Vastauksista ilmenevä koulutustausta (laajuus ja monipuolisuus) voi antaa ainakin teoriatasolla hyvät valmiudet ymmärtää työelämän kehittämistoiminnan tarpeita ja nykysuuntauksia.

Vain joka kymmenennellä (8,8 %) vastaajista oli työkokemusta poliisialalta alle 7 vuotta, kun taas

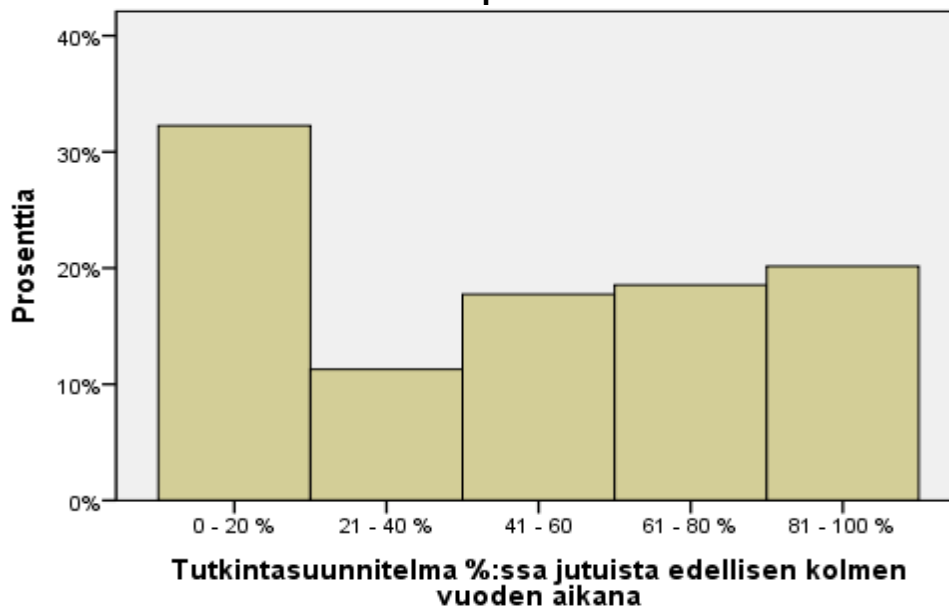
lähes 2/3:lla (62.2 %) poliisialan työkokemusta oli yli 15 vuotta, mikä vahvistaa ikäjakaumatarkastelussa esitettyä johtopäätöstä poliisien tyypillisestä urakierrosta. Kuitenkin lähes puolet vastaajista (48.3 %) oli työskennellyt talousrikostutkintatehtävissä enintään 6 vuotta. Tästä määrästä aloittelevien talousrikostutkijoiden (työkokemus alle 3 vuotta) suhteellinen osuus vastaajista oli lähes viidennes (18,9 %). Poliisialan kokonaistyökokemuksen ja talousrikostutkintatyökokemuksen jakaantuneisuuden perusteella voidaan päätellä, että viimeisen viiden vuoden aikana 2007 - 2012 työntekijöiden vaihtuvuus on joko ollut suurta tai sitten on rekrytoitu lisää talousrikostutkijoita. Yksi luonnollinen selittäjä on myös Kataisen hallituksen (2011 – 2015) harmaan talouden vastainen ohjelma, joka antoi määrärahoja uusien rikostutkijoiden palkkaamiseksi. Talousrikostutkijoina vielä kokemattomien tai vähän kokemusta omaavien tutkijoiden määrä on kuitenkin jokseenkin suuri, mikä voi näkyä tuotosten määrässä ja laadussa, ellei uusien tutkijoiden perehdyttäminen ja kaksisuuntainen vuorovaikutus tapahdu avoimessa ja kehittämismyönteisessä ilmapiirissä. Vaikka tästä olisinkin huolehdittu, työn sujumuuden ja tuloksellisuuden kannalta moniammatillista osaamista vaativan työn, itsenäisen työnteon ja ammatinhallinnan omaksuminen vie aikansa, mikä on otettava huomioon tuotoksia, niiden laatua ja määrää arvioitaessa. Muun muassa hyvien ja kehittämismyönteisten käytänteiden leviämässä uusien tutkijoiden merkitys on tärkeää niin niiden vastaanottajina kuin levittäjinäkin.

Valtaosa (95,8 %) vastaajista työskenteli vakinaisessa virassa. Mielenkiintoinen havainto oli se, että vain neljännes (27,2 %) vastaajista on työskennellyt useammassa kuin yhdessä poliisilaitoksessa (työnantajassa). Tämän joukon rungon muodostavat KRP:ssä työskentelevät vastaajat, joilla kaikilla oli ollut vähintään kaksi poliisilaitosta työnantajina. Poliisityöpaikkojen vaihtajien vähäisyys selittynee todennäköisesti sillä, että kynnys työpaikan vaihtoon on korkea sen jälkeen, kun poliisimies saa vakituisen viran jostain poliisilaitoksesta. Tällainen piirre on työelämän nykyisestä valtavirrasta poikkeava. Työnantajauskollisuus on tieto- ja osaamisvuodon kannalta hyvä asia, mutta voi toimia esteenä esimerkiksi hyvien ja uusien käytänteiden leviämälle. Tieto- ja osaamisvuoto ei yleensä ole ongelma poliisihallinnon sisällä, niin kauan kun kaikilla tutkintayksiköillä on yhteinen tavoite ja päämäärä (rikosten selvittäminen ja ennaltaehkäisy sekä asioiden valmistelu syyteharkintaa varten). Tiukentuneet yksikkökohtaiset tulostavoitteet ja yksiköiden tuotosten keskinäinen vertailu vuosineljänneksittäin sen sijaan voivat hämärtää tätä yhteistä tavoitetta, jos yksiköt joutuvat kilpailemaan keskenään. Juuri tässä näkökulmassa olisi tärkeää, että työn tuloksellisuus ja vaikuttavuus ymmärrettäisiin yhtenäisellä tavalla ja että sitä voitaisiin mitata luotettavilla ja yksiselitteisillä mittareilla.

Kyselyn loppupuolella osioissa 74 – 78 palataan vielä taustakysymysten kaltaisiin osioihin: Osioissa hankitaan vastaajakohtaisesti tietoa, miten tilanne kirjallisten tutkintasuunnitelmien kattavuuden osalta on muuttunut 3 – 4 edellisen vuoden aikana. Samoin kartoitetaan sitä kokoonpanoa, jossa tutkintasuunnitelmia työpaikoilla laaditaan ja missä kokoonpanossa niitä vastaajien mukaan pitäisi laatia.

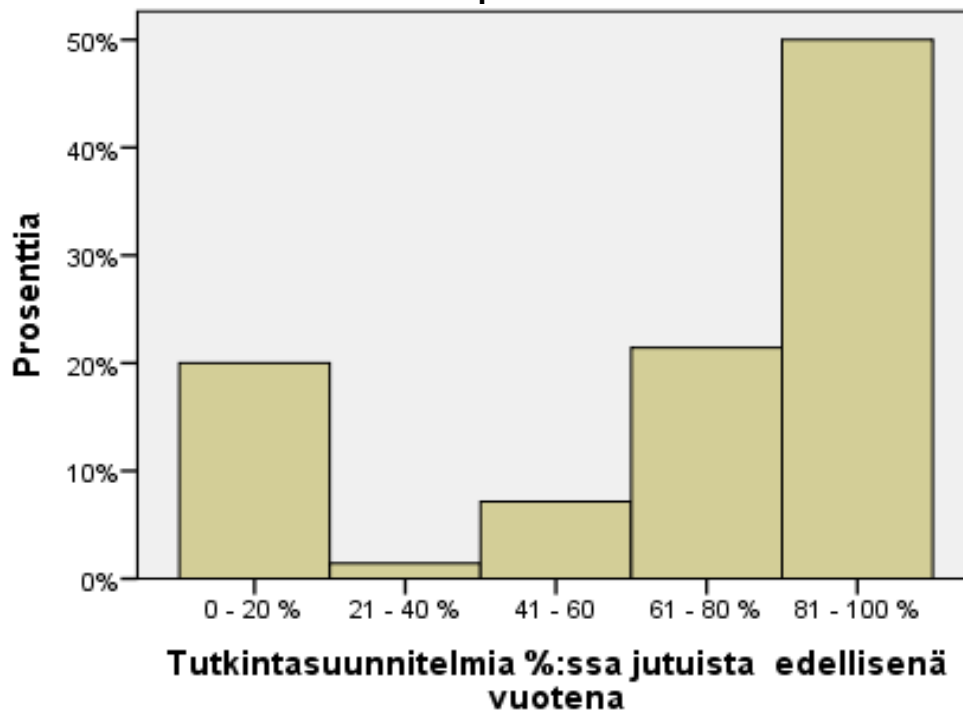
Tutkintasuunnitelmien laadinta-aktiivisuudessa oli tapahtunut merkittävä lisääntyminen (Kuviot 10 ja 11). Tutkintasuunnitelmien peittoprosentin kasvu kertoo siitä, että yksiköt ovat jokseenkin hyvin noudattaneet ylemmän viranomaisen määräystä, mutta suunnitelmien kattavuus ei suoraan kerro mitään tutkintasuunnitelmien tai esitutkinnan laadusta, tuloksellisuudesta tai vaikuttavuuden lisääntymisestä.

**Kuvio 10. Tutkintasuunnitelmien peitto aikaisemmin**





**Kuvio 11. Tutkintasuunnitelmien peitto viimeisen vuoden aikana**



## **2. Käsitys omasta asemasta ja suhteesta asiakkaisiin ja tämän tarpeisiin**

Kyselyn ensimmäisessä varsinaisessa mittarissa yksittäisillä muuttujilla selvitettiin vastaajien asiakassuuntautuneisuutta ja kehittämismyönteisyyttä, käsityksiä omasta työnhallinnasta ja asemasta viranomaiskentässä. Asiakassuuntautuneisuutta kokonaisuudessaan mitattiin muuttujista koostetulla indeksillä. En tule tässä yksityiskohtaisesti tarkastelemaan kaikkien yksittäisten muuttujien jakaumia, vaan nostan esille niitä tuloksia, jotka herättävät tutkimuksellista mielenkiintoa. Muuttujissa 16 – 23 vastaajat arvioivat osaamisensa pääsääntöisesti hyväksi tai erittäin hyväksi. Kuitenkin lähes 2/5 (38,9 %) vastaajista ilmoitti osiossa 23, että käsittivät vain jokseenkin, vähän tai eivät lainkaan ROL:n asettamat vaatimukset syyttäjän työlle (Taulukko 3).

**Taulukko 3. Vastaajien käsitys ROL:n (laki rikosasioiden oikeudenkäynnistä) asettamista vaatimuksista syyttäjän työlle**

	kpl	%
Ei lainkaan	2	1,4
Vähän	7	4,9
Jokseenkin	47	32,6
Hyvin	61	42,4
Erittäin hyvin	27	18,8
Yht.	144	100,0
Puuttuu	4	
N	148	

Edellä mainitusta voidaan tehdä johtopäätös, jonka mukaan merkittävä joukko talousrikostutkijoista ei koe ymmärtävänsä riittävästi syyttäjän työn vaatimuksia, minkä voi arvella vaikuttavan heikentävästi koko rikosprosessin laatuun ja tuloksiin, koska syyttäjä on rikostutkinnan tärkeä prosessi asiakas.

3-portaiseksi (enintään tyydyttävä – hyvä – erittäin hyvä) sanalliseksi arvioinniksi muutetussa, osioista 16 - 23 laaditussa summamuuttujassa – asiakassuuntautuneisuusindeksissä – vastaajista kuitenkin lähes kaikki arvioivat osaamisensa joko hyväksi tai erittäin hyväksi (taulukko 4). Indeksillä kuvaa yleisellä tasolla vastaajien kykyä arvioida omaa työtä osana rikosprosessikonaisuutta. Asiakassuuntautuneisuusindeksi antaa vastaajien prosessitietoisuudesta ja asiakassuuntautuneisuudesta huomattavasti positiivisemmän kuvan kuin mitä taulukon 3 vastaukset. Käsitetty asiakkaan tarpeen huomioiminen näyttää jäävän pinnalliseksi ja tulos on ristiriidassa taulukon 3 vastausten kanssa.

**Taulukko 4. Asiakassuuntautuneisuusindeksi**

	Kpl	%
Enintään tyydyttävä	2	1,5
Hyvä	65	47,4
Erittäin hyvä	70	51,1
Yhteensä	137	100,0
Puuttuu	11	
N	148	

Työkokemus talousrikostutkinnassa ( $r=0,419$ ;  $p<0,01$ ) ja työpaikan vuorovaikutusarvosana

( $r=0,326$ ;  $p<0,01$ ) ja talousrikostutkintakoulutus ( $r=0,3$ ;  $p<0,01$ ) korreloivat asiakassuuntautuneisuusindeksin kanssa (Taulukko 5). Kokemus ja koulutus näyttäisivät lisäävän asiakassuuntautuneisuutta, käsitystä vuorovaikutuksen merkityksestä ja prosessitietoisuutta. Osallistamalla kokeneempia tutkijoita enemmän työn suunnitteluun voitaisiin ehkä parantaa kaikkien tutkijoiden asiakassuuntautuneisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia, sillä esimerkin voimaa käytäntöjen leviämässä ei pidä väheksyä.

**Taulukko 5. Asiakassuuntautuneisuusindeksin, talousrikostutkintakoulutuksen, työkokemuksen ja vuorovaikutusarvosanan korrelaatiot**

	1	2	3	4
1. Asiakassuuntautuneisuusindeksi	-			
2. Talousrikostutkintakoulutus	,300**	-		
3. Talousrikostyökokemus	,409**	,668**	-	
4. Vuorovaikutusarvosana	,326**	,050	,323**	-

\*\*  $p < .01$

### 3. Esitutkintapöytäkirjojen laatu vastaajien prosessissa saaman palautteen valossa

Toisessa mittarissa (osiot 24 – 36) selvitettiin vastaajien työn laatua heidän saamiensa, konkreettisten palautesignaalien kautta.

Osiolla 24 vain reilu kolmannes (34,7 %) ilmoitti olevansa täysin samaa mieltä siitä, että rikosasian asianosaiset ovat olleet tyytyväisiä esitutkinnan laatuun. 10,1 % vastaajista ei osannut sanoa asiasta. Kysyttäessä vastaajilta syyttäjien tyytyväisyyttä esitutkinnan laatuun (osio 25), noin kymmenesosalla (8,3 %) laadussa oli jotain huomautettavaa, kun taas 41,4 %:lle vastaajista ei ollut tullut syyttäjiltä mitään huomautettavaa esitutkinnan laadusta. Lähes viidennekselle (18,7 %) vastaajista oli tullut rikosasian asianosaisilta lisätutkintapyyntö (osio 25). Lisätutkintapyyntöjä oli tullut syyttäjältä (osio 26) joka neljännelle vastaajalle (26,8 %). Esitutkinnasta oli kanneltu vain vähän (4,8 % vastaajista) ja vain harvassa tapauksessa (4,9 %) tutkinnassa oleva rikos oli vanhentunut esitutkinnan aikana (osiot 27 – 28). Sen sijaan syyteharkinnassa lähes kahdeksasosa (12,7 %) jutuista vanheni ja lähes joka kymmenes vastaajista (8,5 %) ei tiennyt, oliko hänen tutkimansa juttu vanhentunut syyteharkinnassa vai ei (osiot 29 – 30). Tulosten perusteella ei voida

tietää, miksi rikosasia on kussakin tapauksessa vanhentunut. Rikosprosessin luonteen ja ajan kulumisen takia on luonnollista, että juttuja vanhenee enemmän syyteharkinnassa kuin esitutkinnaissa, koska vanhenemisaika on poliisilla ja syyttäjällä yhteinen. Kuitenkin jokainen juttu, johon on tehty esitutkinta valmiiksi joko osittain tai kokonaan ja joka vanhenee joko poliisin tai syyttäjän pöydällä kertoo siitä, että tehty työ on ollut ainakin osittain turhaa. Se voi kertoa myös siitä, että tiedonkulku, yhteistyö ja asioiden koordinointi poliisin ja syyttäjän välillä ei aina toimi niin hyvin kuin sen pitäisi. Samansuuntainen arvio voidaan tehdä myös siitä, että lisätutkintapyyntöjä oli tullut useasti sekä syyttäjiltä että asianosaisilta. Se voi kieliä siitä, että käsitys laadusta on erilainen. Samansuuntaisia vastauksia saatiin osioissa 31 – 32, joissa selvitettiin sitä, kohdistuiko esitutkinnaissa tehty työ kaikilta osin syyteharkintaan siirrettyyn kokonaisuuteen ja sitä, tarvittiinko kaikkea esitutkinnaissa hankittua aineistoa lainkaan syyteharkinnassa. Reilu neljännes (27.7 %) vastaajista oli tehnyt esitutkinnaissa työtä, joka ei kohdistunut syyteharkintaan siirrettyyn kokonaisuuteen ja samoin reilu neljännes vastaajista (26,6 %) ilmoitti, että osaa esitutkinta-aineistosta ei tarvittu syyteharkinnassa (Taulukot 6 ja 7 ). En osaa vastata vastausten määrä oli suurehko molemmissa osioissa. Väitteen kanssa täysin eri mieltä olevien osuus on muihin osioihin verrattuna jokseenkin pieni ja vastaukset olivat muutenkin jakaantuneet melko tasaisesti näissä molemmissa osioissa, mikä kertoo, että tässä asiassa voisi olla parannettavaa. Kokonaisuudessaan tämän osion vastaukset kertovat siitä, että työn laadussa on usein ollut parannettavaa. Tutkimuksessa ei selvitetty, onko eri laitosten välillä eroja tässä suhteessa, koska erityisesti syyttäjien määrän vähäisyys (eräillä alueilla on vain yksi talousrikossyyttäjä) ja heidän henkilökohtaiset käsityksensä esitutkintapöytäkirjojen laadusta olisivat voineet nousta liian korostetusti esille.

**Taulukko 6. Esitutkinnaissa tehty työ ei kaikilta osin kohdistunut syyteharkintaan siirrettyyn kokonaisuuteen**

	kpl	%
Täysin eri mieltä	25	17,4
Jokseenkin eri mieltä	34	23,6
Ei samaa, ei eri mieltä	32	22,2
Jokseenkin samaa mieltä	30	20,8
Täysin samaa mieltä	10	6,9
Ei osaa sanoa	13	9,0
Yht.	144	100,0
Puuttuu	4	
N	148	

## Taulukko 7. Osaa esitutkinta-aineistosta ei tarvittu lainkaan syyteharkinnassa

	kpl	%
Täysin eri mieltä	15	10,5
Jokseenkin eri mieltä	39	27,3
Ei samaa, ei eri mieltä	33	23,1
Jokseenkin samaa mieltä	26	18,2
Täysin samaa mieltä	12	8,4
Ei osaa sanoa	18	12,6
Yht.	143	100,0
Puuttuu	5	
N	148	

Syytteen nosto tai tuomion antaminen estyi riittämättömän esitutkinnan vuoksi vain harvoin (6,9 %), mutta tutkitun asian vähämerkityksellisyys syytteen nostamatta jättämisen tai tuomitsemattomuuden syynä oli huomattavasti yleisempää (28,3 %). Syyttäjä perusteli vain harvoin (3,5 %) syyttämättä jättämistä prosessin liian pitkällä kestolla, kun sen sijaan tuomioistuin kohtuullisti tai jätti rangaistukseen tuomitsematta vastaavasta syystä lähes joka kymmenennen (9,7%) asian (Osiot 33 – 36). Tämän osion tulokset ovat vaikeasti tulkittavissa. On luonnollista, että kaikista tutkituista asioista ei nosteta syytettä tai anneta tuomiota. Jos näin olisi, syyttäjä ja tuomioistuin toimisi vain ikään kuin poliisin kumileimasimena. Talousrikosasiat toki eroavat sisällöllisesti paljonkin keskimääräisestä rikosasiasta. Usein ne jo tutkintaan tulovaiheessa ovat käyneet asiantuntevan, juridisen seulan läpi (konkurssipesän hoitaja, verohallinnon asianvalvoja yms. taho), mikä tarkoittaa, että ilmoituksen tekohetkellä jutun asiallista harkintaa on käytetty keskivertokansalaista huomattavasti enemmän.

Tämä tutkimuksen toinen mittari mittasi vastaajien käsityksiä heidän tekemästään työstä heidän laatimiensa esitutkintapöytäkirjojen laadun ja niistä saadun palauteinformaation kautta. Osioista on laadittu summamuuttuja (taulukko 8), johon on otettu mukaan kaikki mittarin muuttujat. Alun perin viisiportainen asenneväittämäpatteri on tässä muutettu kaksiluokkaiseksi summamuuttujaksi niin, että hyvästä laadusta vain täysin samaa mieltä olevat muodostavat kaksijakoisessa uudessa muuttujassa ”ei parannettavaa” osion ja kaikki jäljelle jäävät muodostavat osion, jossa on parannettavaa joko paljon tai vähän, näyttää laatuindeksi seuraavanlaiselta (Ei osaa vastata vastaukset on tässä koodattu puuttuviksi).

## Taulukko 8. Kaksiluokkainen laatuindeksi

	Kpl	%
Parannettavaa	63	64,3
Ei parannettavaa	35	35,7
Yht.	98	100,0
Puuttuu	50	
N	148	

Selvitettäessä asiakassuuntautuneisuuden vaikutusta esitutkinnan laatuun (laatuindeksiin), voitiin havaita niiden välillä riippuvuutta ( $r=0,24$ ;  $p<0,01$ ) (Taulukko 9). Asiakassuuntautuneisuus toimii tässä selittävänä tekijänä. Tulos kertoo siitä, että vastaajat ymmärtävät, että hyvä käsitys asiakkaan tarpeista parantaa oman työn ja näin koko rikosprosessin työn laatua. Laatuajattelu ja asiakassuuntautuneisuus käsitteinä ovat harjoitetun hallinnollisen kehittämisselityksen tärkeitä elementtejä, joten asioiden riippuvuussuhteen ymmärtäminen voi auttaa ymmärtämään myös kehittämisselityksiä.

## Taulukko 9. Asiakassuuntautuneisuuden ja laatuindeksin korrelaatio

	1	2
1. Asiakassuuntautuneisuusindeksi	-	,241**
2. Laatuindeksi	,241**	-

\*\* $p < .01$

## 4. Työpaikan vuorovaikutus ja vaikutusmahdollisuudet

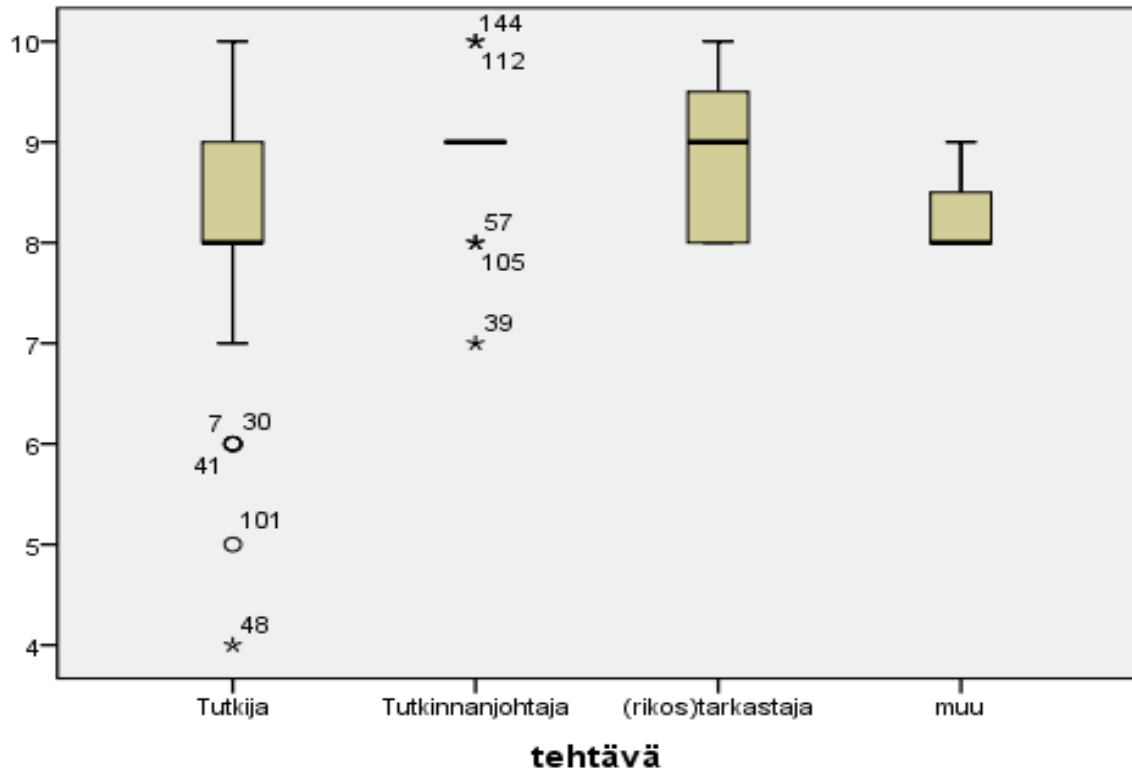
Tässä mittarissa havaittiin vastausten perusteella osioissa 38 ja 40 systemaattista virhettä. Vastaajien määrä ylitti kummassakin osiossa – jotka oli suunnattu vain tutkinnanjohtajille – huomattavasti tutkinnanjohtajina työskentelevien henkilöiden määrän. Nämä kaksi osiota oli pakko poistaa myös jakaumatarkastelusta, kuten myös summamuuttujasta (ks. myös edellä luku reabilitteetista).

Osioissa 37 ja 39 rikostutkijat kuvailivat esimiehen kanssa tehtävän yhteistyön sujuvan joko hyvin

tai erittäin hyvin. Tutkijat myös kokivat, että esimiehet ottava huomioon heidän esittämänsä näkökulmat. Eri mieltä olevien osuus näissä kahdessa osiossa jäi alle viiteen prosenttiin (liite). Vastaajat kokivat saavansa pääsääntöisesti hyvin tai erittäin hyvin (97,9 %) vertaistukea ryhmänsä kollegoilta ja ongelmallisista tulkintatilanteista myös keskusteltiin avoimesti (95,1 %) ryhmän sisällä (osiot 41 – 42). Kolmannes (33,3 %) vastaajista koki, että heillä ei ole riittävästi aikaa eikä muita resursseja tutkia heille jaettuja juttuja (osio 43). 93,7 % vastaajista ilmoitti, että he saavat tietoa hyvistä käytänteistä ja työmenetelmistä oman työpaikkansa kollegoilta (osio 44). Työpaikan vuorovaikutus ja keskusteluyhteys tutkijoiden välillä ja tutkijoiden ja tutkinnanjohtajien välillä vaikuttaisi olevan vastausten valossa erittäin hyvällä tasolla.

Siksi ei ole yllättävää, että tutkintasuunnitelmakäytännön ei katsota yksimielisesti lisäävän tutkijan ja tutkinnanjohtajan vuorovaikutusta (osio 45): Kolmasosa (31,7 %) ilmoitti, että käytäntö ei lisää vuorovaikutusta ja vain neljäsosa (25,5 %) oli asiasta täysin samaa mieltä. Selvitettäessä ristiintaulukoinnilla eri taustatekijöiden merkitystä tutkintasuunnitelmakäytännön vaikutukseen vuorovaikutuksen lisääntymisessä, minkään taustatekijän ei havaittu lisäävän vuorovaikutusta ainakaan niin, että siinä olisi tilastollista riippuvuutta. Vastaajat arvioivat vuorovaikutusta työpaikoilla kouluarvosanoilla osiossa 47, jolloin keskiarvoksi tuli hyvä 8,3 keskihajonnan ollessa 0,98 . Tutkinnanjohtajat ja rikostarkastajat arvioivat vuorovaikutuksen olevan selvästi paremmalla tasolla kuin tutkijat (Kuvio 12). Esimiehet kokevat asioiden olevan paremmin kuin heidän alaisensa, mikä on tyypillinen piirre kaikissa organisaatioissa: (taulukko 10).

**Kuvio 12 . Virka-aseman vaikutus vuorovaikutus(koulu)arvosanaan**



**Taulukko 10 . Vuorovaikutuksen ja aseman ristiintaulukointi**

	Alainen		Esimies		Yhteensä	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Tyydyttävä	22	19.1 %	1	3.8 %	23	16.3 %
Hyvä	54	47.0 %	5	19.2 %	59	41.8 %
Kiitettävä	39	33.9 %	20	76.9 %	59	41.8 %
Yhteensä	115	100.0 %	26	100.0%	141	100.0 %

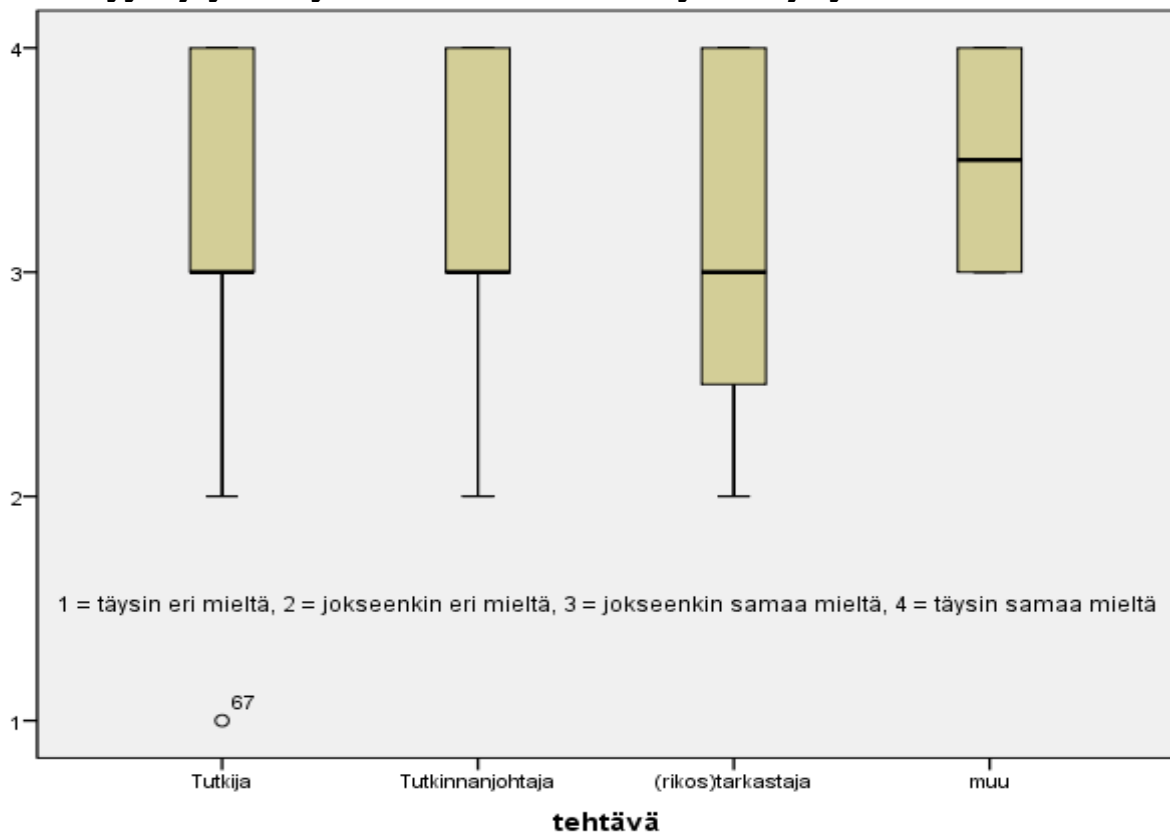
### 5. Poliisin ja syyttäjän yhteistyö ja vuorovaikutus talousrikosprosessissa

Osiossa 50 viidennes (21,6 %) vastaajista ilmoitti, että he ovat joko täysin eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä siitä, että he tunsivat oman alueensa talousrikossyyttäjät. Vain joka kymmenes (11,2 %) oli sitä mieltä, että heidän on vaikea ottaa syyttäjiin yhteyttä. Selkeästi suurempi joukko (22,4 %) oli sitä mieltä, että he eivät tapaa syyttäjiä riittävän usein henkilökohtaisesti (osiot 51 - 52). Kuudesosa vastaajista (16,7 %) koki osiossa 53, että heidän ja syyttäjien välistä keskustelua

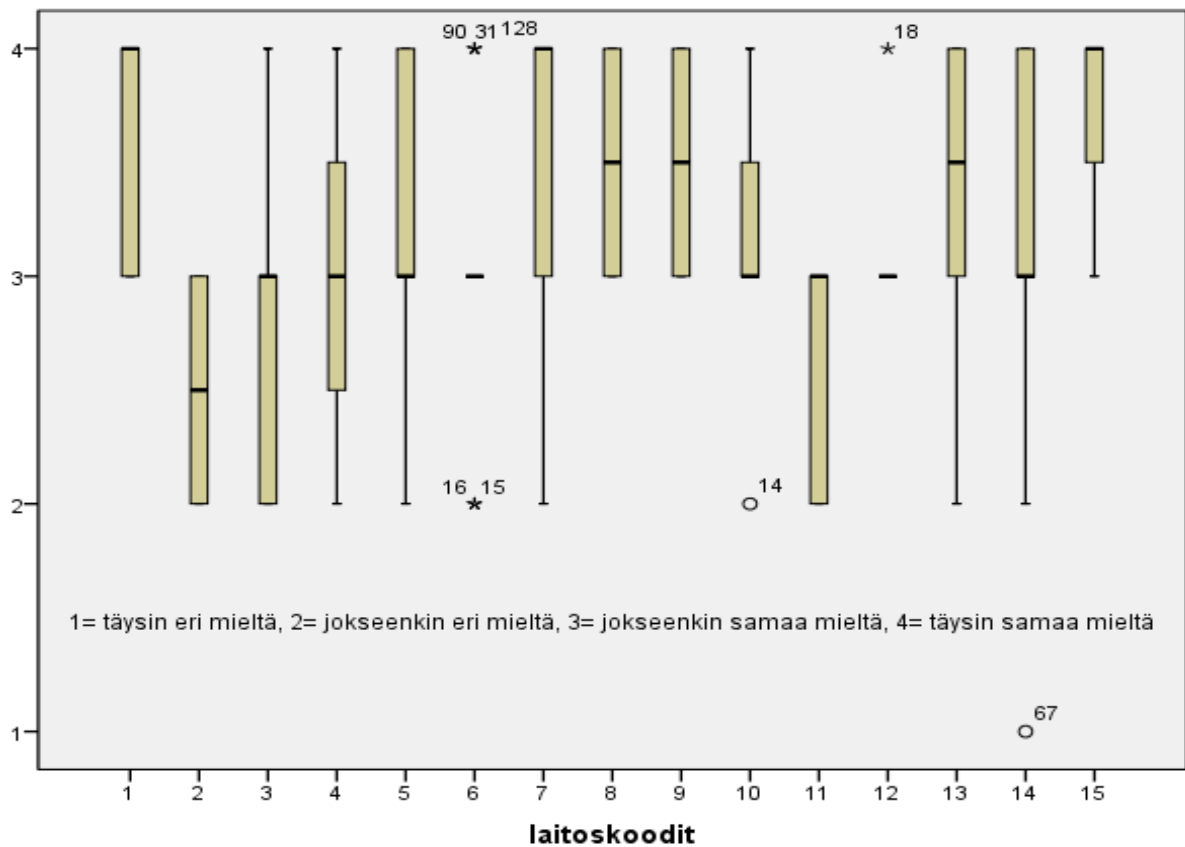


haittaavat hierarkkiset tai organisatoriset esteet. Lähes kolmasosa (31%) vastaajista ei seurannut tutkimansa jutun menestymistä syyteharkinnassa ja tuomioistuimessa joko lainkaan tai seurasi sitä vain pinnallisesti (osio 54). 41,1 % vastaajista oli sitä mieltä, että he saavat liian vähän henkilökohtaista palautetta syyttäjiltä hoitamisestaan jutuista, kun taas kolme neljästä vastaajasta (75,2 %) koki, että syyttäjältä saatava palaute auttaa heitä kehittymään työssään (osiot 55 – 56). Vain 9,8 % vastaajista oli sitä mieltä, että syyttäjän pitäisi keskittyä vain syyteharkintaan eikä ottaa millään tavalla osaa esitutkintaan (osio 57). 75,2 % vastaajista oli sitä mieltä, että yhteydenpito syyttäjään ei saisi olla vain tutkinnanjohtajan varassa. Edellä mainituissa osioissa oli selkeää tyytymättömyyttä syyttäjyhteistyöhön. Osiossa 59 – kun asiasta kysyttiin suoraan - ”poliisin ja syyttäjän yhteistyössä on kehitettävää” jopa 84,7 % vastasi olevansa väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Työntekijäryhmittäin vastaajien käsitys oli hyvin samansuuntainen (vrt. kuvio 11). Yksikkökohtaiset erot syyttäjyhteistyössä olivat huomattavia ja kehittämisen tarpeen hajonta merkittävää (kuvio 14). Tulos on yhdensuuntainen mm. Päivi Hirvelän havaintojen kanssa (2006, 356) ja tukee ajatusta siitä, että käytäntöjä olisi syytä yhdenmukaistaa. Tutkintasuunnitelmakäytäntö voi toimia asian edistäjänä otollisissa olosuhteissa.

**Kuvio 13. Syyttäjyhteistyön kehittämisen tarve työntekijäryhmittäin**



**Kuvio 14. Syyttäjäyhteistyön kehittämisen tarve yksiköittäin**



Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatua ja riittävyyttä kuvaamaan laadittiin osion 5 muuttujien pohjalta poliisi-syyttäjaindeksi. Se kuvaa vastaajien (rikos)prosessiorientaatiota sekä syventää vastaajien asiakassuuntautuneisuuden astetta kuvaavaa tilaa. Yksikön koolla on tulosten perusteella negatiivinen vaikutus poliisi-syyttäjaindeksiin. Suuremmissa yksiköissä poliisin ja syyttäjän yhteistyö näyttäisi olevan heikompaa ( $r = -0,21$ ;  $p > 0,05$ ) (Taulukko 11). Suurissa yksiköissä henkilöstön vaihtuvuus on usein suurempaa. Myös henkilökohtaisten, luottamuksellisten suhteiden syntymisen todennäköisyys saattaa vaikeampaa, koska useiden vaihtoehtojen (syyttäjä – poliisi) ollessa tarjolla yhteisiä projekteja on harvemmin. Verkostojen ja prosessien koheesio on näin luonnollisista syistä heikommalla tasolla. Rakennemuutosten pyrkimys yhä suurempiin yksiköihin voi heikentää verkostoitumista edistävää koheesiota. Rakennemuutokset tunnetusti myös vain harvoin johtavat toimintatapojen uudistuksiin.

**Taulukko 11 . Poliisi—syyttäjaindeksin ja yksikön koon korrelaatio**

	1	2
1. Poliisi-syyttäjaindeksi		-,209*
2. Yksikön koko	-,209*	

\* $p < ,05$

Myös työkokemuksen pituus talousrikostutkinnassa ja käydyt talousrikostutkintakoulutuksen määrä vaikuttavat siihen, miten poliisin ja syyttäjän yhteistyö sujuu; työkokemuksen määrä vieläpä erittäin selvästi (taulukko 12). Vastaajan tehtävä tai asema ei juurikaan vaikuttanut asiaan. Edellä mainitusta voidaan päätellä, että työkokemus tuo luonnikkuutta ja helppoutta poliisin ja syyttäjän väliseen yhteistyöhön sekä helpottaa organisaatioiden välisten raja-aitojen ylittämisen. Prosessien yhteisyys ja verkostot syntyvät aina henkilökohtaisella tasolla. Ne eivät myöskään synny käskemällä, vaan luottavaisessa ja toisen osapuolen asiantuntemusta arvostavassa ilmapiirissä. Pitkässä työhistoriassa rikostutkijalle ehtii muodostua tiiviit henkilökohtaiset suhteet paikalliseen syyttäjään / syyttäjiin. Henkilökohtaisia suhteita, tuttuutta ja yhteydenpidon välittömyyttä pidetään verkostomaisen työskentelyn avainasioina. Talousrikostutkintakoulutus (poliisihallinnon järjestämät alan kurssit ja seminaarit) voi osaltaan edesauttaa sekä verkostojen syntymistä että antaa talousrikostutkijalle varmuutta omaan työntekoon esimerkiksi vertaisarvioiden kautta.

**Taulukko 12. Talousrikoskoulutuksen, talousrikostutkintakokemuksen ja poliisi-syyttäjaindeksin korrelaatiot**

	1	2	3
1. Poliisi-syyttäjaindeksi	-	,281**	,182*
2. Työkokemus talousrikostutkinnassa	,281**	-	,613**
3. Talousrikostutkintakoulutus	,182*	,613**	-

\*\* $p < .01$

\* $p < .05$

Tutkintasuunnitelmien määrän lisäämisellä ei tutkimuksessa havaittu olevan vaikutusta poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatuun, vaikka noin 60 % vastaajista ilmoitti osioissa 74 ja 75, että niitä tehtiin kyselyhetkellä entistä enemmän (Taulukot 14 ja 15). Tuloksen voi arvioida johtuvan siitä, että vaikka tutkintasuunnitelmia tehdään nykyään määrällisesti enemmän, ne jäävät vielä liikaa

irralisiksi suunnitelmiksi eivätkä ne johda todelliseen yhteistyön lisäämiseen eivätkä laadun paranemiseen.

**Taulukko 13. Tutkintasuunnitelmien kattavuuden muutos viimeisen vuoden aikana**

	kpl	%
Sama määrä tai vähemmän	54	39,4
Enemmän	83	60,6
Yhteensä	137	100,0
Puuttuu	11	
N	148	

**Taulukko 14. Tutkintasuunnitelmien määrän lisäyksen ja poliisi-syyttäjäindeksin korrelaatiot**

	1	2
1. Poliisi-syyttäjäindeksi	-	,112
2. Tutkintasuunnitelmien lisäys	,112	-

Kun syyttäjät kyselyhetken tilanteessa vain harvoin osallistuivat tutkintasuunnitelmien laadintaan yhdessä tutkinnanjohtajan ja tutkijan kanssa (ks. seuraava luku), on jokseenkin loogista, ettei tutkintasuunnitelmien määrän lisääminen sellaisenaan lisää ja paranna poliisin ja syyttäjän yhteistyötä. Siihen vaaditaan työhön osallistuvien osallisten määrän lisäämistä (ks. edellä) ja mahdollisesti tutkintasuunnitelman sisällöllistä muutosta räätälöidympään suuntaan.

## **6. Kirjallisten tutkintasuunnitelmien tarpeellisuus: omat osallistumismahdollisuudet ja asiakkaan tarpeet**

Vastausten jakauma osioissa 61 – 62 herätti aluksi kummastusta. Osiossa 61 esitettiin väittämä, että kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö perustuu poliisin tarpeisiin. Saman/erimielisyyttä mitattiin 5-portaisella asennevastauksilla. Osiossa 62 väittämä oli muuten sama, mutta nyt esitettiin, että tutkintasuunnitelmakäytäntö perustuu syyttäjän tarpeisiin. Vastausten jakauma oli kummassakin osiossa jokseenkin sama. (Taulukot 16 ja 17)

**Taulukko 15. Tutkintasuunnitelmakäytäntö perustuu poliisin tarpeisiin**

	Kpl	%
Täysin eri mieltä	6	4,2
Jokseenkin eri mieltä	19	13,1
Ei samaa, ei eri mieltä	25	17,3
Jokseenkin samaa mieltä	63	43,4
Täysin samaa mieltä	26	17,9
En osaa sanoa	6	4,1
Yhteensä	145	100,0
Puuttuu	3	
N	148	

**Taulukko 16. Tutkintasuunnitelmakäytäntö perustuu syyttäjän tarpeisiin**

	Kpl	%
Täysin eri mieltä	7	4,8
Jokseenkin eri mieltä	26	17,9
Ei samaa, ei eri mieltä	35	24,1
Jokseenkin samaa mieltä	52	35,9
Täysin samaa mieltä	16	11,0
En osaa sanoa	9	6,3
Yhteensä	145	100,0
Puuttuu	3	
N	148	

Lähes identtiset jakaumat voi tulkita niin, että vastaajat ymmärtävät tutkintasuunnitelmakäytännön hyödyttävän molempien viranomaisten tarpeita eli esitutkintaprosessin tarpeita kokonaisuutena. Viidesosa (20,7 %) vastaajista ei pitänyt tutkintasuunnitelmia tärkeinä tai erittäin tärkeinä oman työnsä tai talousrikostutkintasektorin kannalta (osio 63). Vajaa neljännes (23,4 %) oli täysin samaa mieltä siitä, että tutkintasuunnitelmat parantavat poliisityön kokonaislaatua ja suurin osa (73,1 %) oli sitä mieltä, että tutkintasuunnitelmat yhdenmukaistavat käytäntöjä (osiot 64 – 65). 16 % vastaajista ei ollut saanut tarpeeksi tietoa tutkintasuunnitelmakäytännön tavoitteista. Hieman pienempi osuus vastaajista (11,9 %) ymmärtää tutkintasuunnitelmakäytännön tavoitteita (osiot 66 – 67).

Vastaajilta tiedusteltiin myös, miten tärkeänä he näkevät oman osallistumisensa tutkintasuunnitelmien laadintaan. Kolme vastaajaa neljästä (76,3 %) piti omaa osallistumista joko melko tärkeänä tai hyvin tärkeänä ja vain noin seitsemäsosa (14,7 %) ei pitänyt asiaa tärkeänä.

(Taulukko 17.) Työntekijöiden omien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien mahdollistamisen on todettu olevan yhteydessä kehitysmuutoksiin, työelämän laadun paranemiseen ja organisaatioiden tuloksellisuuteen. Näiden seikkojen vuoksi ei ole syytä hukata tutkintasuunnitelma käytännön mahdollisuuksia mainittujen tekijöiden kohentamisessa.

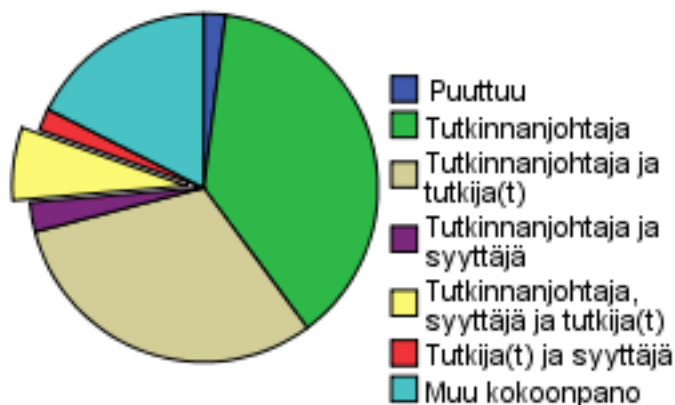
**Taulukko 17. Tutkintasuunnitelmien laadintaan osallistumisen tärkeys**

	Kpl	%
Ei lainkaan tärkeää	4	2,8
Ei juurikaan tärkeää	17	11,8
Asia on minulle merkityksetön	13	9,1
Melko tärkeää	71	49,7
Hyvin tärkeää	38	26,6
Yhteensä	143	100,0
Puuttuu	5	
N	148	

Tutkintasuunnitelmia laadittiin kyselyhetkellä useimmiten tutkinnanjohtajan toimesta (37,8 %) tai sitten niitä laati tutkinnanjohtaja yhdessä tutkijan kanssa (31,1%) . Vain 6,8 %:ssa tapauksista suunnitelmien laadintaan osallistui edellisten lisäksi rikosprosessin avainhenkilö, syyttäjä. (Kuvio 15)

**Kuvio 15. Tutkintasuunnitelmien laadintakokoonpanot vastaushetkellä**

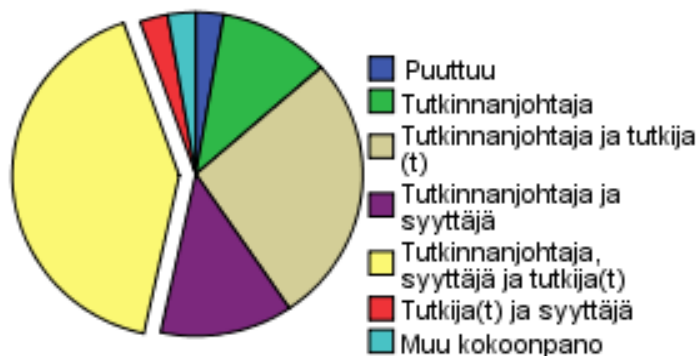
**Minkälaisessa kokoonpanossa tutkintasuunnitelmia laaditaan nyt?**



Vastaajien selkeä enemmistö oli sitä mieltä, että suunnitelmien laadintaan pitäisi osallistua sekä tutkinnanjohtajan, tutkijan että syyttäjän (Kuvio 16). Tutkintasuunnitelmien toivotuin laadintakokoonpano olisi vastausten mukaan niin, että 41,2 % vastaajista oli tutkinnanjohtajan, syyttäjän ja tutkijan kokoonpanon kannalla. (Kuviot 15 ja 16.) Tulos voi kertoa siitä, että vastaajat tiedostavat hyvin sekä syyttäjän roolin tärkeänä asiakkaana ja myös sen, että omia vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia halutaan lisätä. Taulukossa 19 on vielä halutut tutkintasuunnitelmien laadintakokoonpanot työntekijäryhmittäin tarkasteltuna. Nykytilannetta pitivät epätoivottavana kaikki työntekijäryhmät. Tosin halukkuus laajaan laadintakokoonpanoon oli jonkin verran voimakkaampaa tutkinnanjohtajien ja rikostarkastajien keskuudessa.

**Kuvio 16. Tutkintasuunnitelmien halutut laadintakokoonpanot**

### Minkälaisessa kokoonpanossa tutkintasuunnitelmia pitäisi laatia?



**Taulukko 18. Tutkintasuunnitelmien halutut laadintakokoonpanot tehtävittäin tarkasteluna**

	Puuttuu		Tutkinnanjohtaja		Tutkinnanjohtaja ja tutkija(t)		Tutkinnanjohtaja ja syyttäjä		Tutkinnanjohtaja, tutkija(t) ja syyttäjä		Tutkijat ja syyttäjä		Muu kokoonpano	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Tutkija	1	0,9	14	12,5	32	28,6	17	15,2	43	38,4	4	3,6	1	0,9
Tutkinnanjohtaja	0	0,0	1	5,6	5	27,8	2	11,1	8	44,4	0	0,0	2	11,1
Rikostarkastaja	0	0,0	0	0,0	3	37,5	0	0,0	4	50,0	0	0,0	1	12,5
Muu	3	30,0	1	10,0	0	0,0	0	0,0	6	60,0	0	0,0	0	0,0
<b>Yhteensä</b>	<b>4</b>	<b>2,7</b>	<b>16</b>	<b>10,8</b>	<b>40</b>	<b>27,0</b>	<b>19</b>	<b>12,8</b>	<b>61</b>	<b>41,2</b>	<b>4</b>	<b>2,7</b>	<b>4</b>	<b>2,7</b>

Mittarin muuttujista laaditun tutkintasuunnitelmien tarpeellisuutta kuvaava indeksi muodostui seuraavanlaiseksi (Taulukko 20). Indeksi kuvaa vastaajien käsityksiä siitä, suhtautuvatko he kirjallisen tutkintasuunnitelmakäytännön tarpeeseen käytännön työn kannalta samalla tavalla kuin poliisihallitus ja asiaa valmistellut työryhmä, jonka pohjatyö on määrittänyt käytännön aloittamista ja käyttöönottoa tarkoituksenaan talousrikostutkintaprosessin laadun ja joutuisuuden kehittäminen. Valtaosa vastaajista pitääkin tutkintasuunnitelmia tarpeellisena, ja noin kolmannes piti niitä vain jokseenkin tarpeellisena. Työntekijät siis jokseenkin hyvin jakavat ne tavoitteet, jotka ovat ohjanneet käytännön aloittamista.

**Taulukko 19. Tarpeellisuusindeksi**

	Kpl	%
Ei lainkaan tarpeellista	1	0,7
Vähän tarpeellista	16	11,0
Jokseenkin tarpeellista	32	22,1
Tarpeellista	73	50,3
Erittäin tarpeellista	23	15,9
Yhteensä	145	100,0
Puuttuu	3	
N	148	

Tarpeellisuusindeksi korreloi merkitsevästi laatuindeksin ( $r=0,24$ ;  $p>0,01$ ) ja vuorovaikutusindeksin kanssa ( $r=0,22$ ;  $p<0,01$ ) ja lievästi poliisi-syyttäjaindeksi kanssa ( $r=0,19$ ;  $p<0,05$ ). Tutkintasuunnitelmien määrän lisääminen korreloi lievän negatiivisesti käsitykseen niiden tarpeellisuudesta ( $r=-0,17$ ;  $p<0,05$ ). Tulosten mukaan kirjallisia tutkintasuunnitelmia pidetään yleensä tarpeellisina ja niihin suhtaudutaan positiivisesti. Niitä kohtaan ei tunneta merkittävää muutosvastarintaa. Tulosten mukaan ne voivat parantavat sekä esitutkinnan laatua sekä työpaikan vuorovaikutusta. Kuitenkaan niiden määrän systemaattinen ja lisääminen ei näyttäisi lisäävän vastaajien käsitystä niiden tarpeellisuudesta, päinvastoin. Viimeksi mainitun voi arvioida tarkoittavan sitä, että niitä toivotaan tehtävän enemmän harkinnanvaraisesti ja että niiden sisältöä räätälöitäisiin tilanteen mukaan.



## 7. Tutkintasuunnitelmien merkitys hallinnon tuotosten laatuun

Viimeisessä mittarissa (osiot 79 – 95) selvitettiin kirjallisen tutkintasuunnitelmakäytännön merkitystä ja vaikutusta vastaajien työntekoon. Tähän olen nostanut kustakin osioista oleelliset havainnot. Osioissa 79 – 81 vastaajista noin viidesosa arvioi kirjallisen tutkintasuunnitelmakäytännön nopeuttavan esitutkintaa vähän tai ei lainkaan (19,6 %), vähentävän esitutkinnan kustannuksia vähän tai ei lainkaa (23,7 %), lisäävän rikosprosessin oikeusvarmuutta vähän tai ei lainkaan (18,4 %). Kuitenkin selkeä enemmistö näki merkityksen myönteisinä. Vajaa kolmasosa (31,9%) ei kuitenkaan nähnyt tutkintasuunnitelmakäytännön lisäävän yhdenvertaisuutta. Nämä alkupään osioiden kysymykset oli asetettu sen mukaan, miten koko tutkintasuunnitelmakäytännön merkittävyyttä ja tarvetta on sen käyttöönottovaiheessa perusteltu taloudellisista ja oikeudellisista lähtökohdista ja talouden ja oikeuden termein. Neljä viidestä (79,4 %) vastaajasta ilmoitti, että muita asiaan liittyviä tahoja (avustajat/pesänhoitajat yms.) ei tarvitse ottaa millään tavalla mukaan tutkintasuunnitelmien laadintaan (osio 83). Tämä näkemys jaettiin kaikissa työntekijäryhmissä. Edellä mainittu tarkoittaa sitä, että vastaajat mieltävät vain syyttäjän asiakkaakseen, jolle työtä tehdään. Reilu kolmannes (36,3 %) vastaajista piti tutkintasuunnitelmien laadintaa ”pakkopullana” (osio 84). 43 % vastaajista ilmoitti, että tutkintasuunnitelmaa ei voinut noudattaa, koska se oli laadittu epätäydellisen tiedon perusteella (osio 85). Reilu kolmannes vastaajista (35,7 %) piti suunnitelmien laadintaa ja niiden päivittämistä liian aikaavievänä työnä (osio 86). Kuitenkin vain harva (8,5 %) näki tutkintasuunnitelmakäytännön kaventavan poliisin mahdollisuuksia itsenäiseen työskentelyyn (osio 87) ja vielä harvempi (5,6 %) näki sen rajoittavan negatiivisesti tutkijan ja tutkinnanjohtajan työtä (osio 88). Kolmannes vastaajista (32,1 %) ilmoitti, että kokemukset tutkintasuunnitelmakäytännöstä eivät ole vahvistaneet heidän käsitystään suunnitelmien tarpeellisuudesta (osio 94). Mittarin viimeinen osio (95) vahvisti mittarin alkuosioissa näkyneen trendin: Noin viidesosa vastaajista (21,3 %) suhtautuu epäillen kirjallisen tutkintasuunnitelmakäytännön mahdollisuuksiin edistää rikostutkinnan tuloksellisuutta. Kuitenkin neljä viidestä vastaajasta (80,6 %) näki, että heidän ammattitaitonsa ja kokemuksensa voisi olla hyödyksi suunnitelmia laadittaessa (osio 89). Samoin lähes yhdeksän kymmenestä (84,1 %) vastasi, että osallistuminen suunnitelmien laadintaan kehittää heidän osaamistaan (osio 90) ja melkein yhtä vankka enemmistö (80,9 %) vastasi, että osallistuminen suunnitelmien laadintaan parantaa tutkijan ja tutkijoiden vuorovaikutusta (osio 91). 81,4 % vastaajista koki, että osallistuminen parantaa heidän ymmärtämystään syyttäjän tarpeista (osio 92). Kuitenkin selkeästi pienempi joukko (61,8 %) vastasi, että osallistuminen parantaisi heidän käsitystään poliisin roolista koko rikosprosessista (osio 93). Mittarin loppupään väittämät kuvasivat tutkintasuunnitelmakäytännön toiminnallisuutta

laatuajattelun kielen ja termien mukaisesti.

Koko mittarin osioista laaditun indeksin (merkitysindexin) valossa yksittäisten osioiden tulokset ovat ymmärrettäviä: Käytännön koettu toiminnallinen merkitys oli heikompi kuin siihen ladatut asenneodotukset. Ideksiin mukaan neljä viidestä pitää tutkintasuunnitelmien merkitystä heikkona tai vähäisenä (Taulukko 21). Indeksini kokonaisuutena kuvaa vastaajien kokemukseräisiä käsityksiä kirjallisten tutkintasuunnitelmien merkityksestä esitutkinnan laadun kannalta. Vastaajien käsitysten perusteella tutkintasuunnitelmakäytäntöä pidetään tarpeellisenä (ks. edellinen osio) ja sen lanseeraamisessa käytettyjen merkitysten mukaisena, mutta kokemukset niiden merkityksestä eivät ole kaikilta osin vastanneet odotuksiin ja tarpeisiin.

**Taulukko 20 . 4-luokkainen merkitysindexi**

	Kpl	%
Heikko	6	4,1
Vähäinen	109	75,2
Kohtalainen	29	20,0
Suuri	1	0,7
Yhteensä	145	100,0
Puuttuu	3	
N	148	

Merkitysindexi korreloi lievän negatiivisesti vastaajien vuorovaikutusarvosanan kanssa ( $r = -0,17$ ;  $p < 0,05$ ). Vähäinen aktiivisuus suunnitelmien laadinnassa korreloi merkitysindexin kanssa ( $R = 0,3$ ;  $P < 0,01$ ), mikä tässä tapauksessa voi tarkoittaa sitä, että mitä vähemmän tutkintasuunnitelmia oli aikaisemmin tehty, sitä merkityksellisempänä niiden laatiminen nähtiin esitutkinnan kokonaislaadun parantajana.

Tarkasteltaessa tutkintasuunnitelmien tarpeellisuusindexin ja merkitysindexin riippuvuutta keskenään, havaittiin niiden välillä olevan lineaarista riippuvuutta ( $r = 0,51$ ;  $p < 0,01$ ). Edellisissä osioissa vastauksista ilmeni tarve tutkintasuunnitelmakäytännölle yhtenä rikosprosessin laadun parantajana. Osion vastauksista nousi esille myös työntekijöiden tarve ja halu osallistua tutkinnan suunnitteluun yhdessä tutkinnanjohtajan ja syyttäjän kanssa. Tutkintasuunnitelmakäytännöllä nähtiin olevan mahdollisuuksia tyydyttää sekä tällaisia osallistumis- ja vaikuttamistarpeita, jotka voisivat parantaa oletettua työn laatua, mitä tarpeellisuusindexi tässä kuvaa. Tämän voi tulkita

tarkoittavan sitä, että työntekijöiden omaa työnteoa koskevilla vaikutusmahdollisuuksilla (tarpeellisuusindeksillä) ja hallinnon tuotosten laadulla (tuloksellisuudella ja vaikuttavuudella) on riippuvuussuhde keskenään (Taulukko 22).

**Taulukko 21. Tarpeellisuusindeksin ja merkitysindeksin korrelaatio**

	1	2	3
1. Tarpeellisuusindeksi	-	,508**	
2. Merkitysindeksi	,508**	-	
3. Vuorovaikutusindeksi			

\*\* $p < .01$

## 8. Yhteenveto kyselyn tuloksista

Olen tässä luvussa tarkastellut tutkintasuunnitelmakäytäntöä työntekijöiden käsitysten kautta osana työntekijöiden toimintaa, kun luvun III tarkastelun paino oli politiikka-analyysin keinoin lähestyä tutkimuskysymystäni. Tämän empiirisen osion tarkoitus on täydentää ja tuoda lähemmäs käytännön tasoa sitä tutkimuskysymykseeni liittyvää ymmärrystä, jonka luvussa III muodostin tutkimukseni pääkäsitteistä kehittämispolitiikka, prosessiajattelu, hallinnolliset innovaatiot ja hallinnon tuotokset asiakasvaikuttavuuden ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta.

Olen luvussa IV kuvannut mahdollisimman tarkasti sen operationalisointiprosessin, jonka avulla kyselytutkimuksen tekeminen ja tulosten analysointi kvantitatiivisin menetelmin tuli mahdolliseksi. Kyselyn tulokset olen esittänyt edellä yksiulotteisina jakaumina, ryhmäkeskiarvoina ja riippuvuuksina. Kysely tehtiin keväällä 2012, joten vastauksia on arvioitava sen hetkisen käytännön ja tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukaan.

Kyselyn mielenkiintoisimmat tulokset ovat pähkinänkuoressa seuraavat:

1. Tutkijaroolissa olevilla vastaajilla oli selkeä halu osallistua enemmän itse tutkintasuunnitelmien laatimiseen yhdessä tutkinnanjohtajan ja syyttäjän kanssa.
2. Merkittävä osa vastaajista ei tarkasti tuntenut syyttäjän työn vaatimuksia, vaikka vastaajat periaatetasolla ymmärsivätkin poliisin ja syyttäjän yhteistyön prosessiluonteen.
3. Esitutkintatyön laadussa ja syyttäjät yhteistyössä nähtiin selvästi kehittämisen varaa ja

tutkintasuunnitelmakäytännöllä nähtiin olevan potentiaalia asiantilan parantamisessa.

4. Tutkintasuunnitelmakäytännön ei kuitenkaan nähty selkeästi lisänneen tutkijan ja tutkinnanjohtajan välistä vuorovaikutusta eikä sellaisenaan lisänneen myöskään poliisin ja syyttäjän yhteistyötä.
5. Suorat kontaktit syyttäjiin ja syyttäjien antama palaute nähtiin tärkeäksi.
6. Eri poliisilaitosten ja erikokoisten poliisilaitosten välillä syyttäjyhteistyössä oli merkittäviä eroja.
7. Pitkäaikainen virka/työsuhde edesauttaa poliisin ja syyttäjän välistä yhteistyötä.
8. Tutkintasuunnitelmakäytännölle nähtiin olevan tarvetta ja sen tuomiin mahdollisuuksiin uskottiin. Selvitettäessä mittareista laadittujen indeksien keskinäisiä riippuvuuksia, voitiin havaita, että tutkintasuunnitelmakäytännön tapaisen yhteistyömuodon tarpeella ja käytännöstä saadulla, koetulla merkityksellä on riippuvuussuhde (Taulukko 21). Käytäntö voi lisätä rikostutkintatutkintaprosessin osallisten tutkijoiden vuorovaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia, millä on riippuvuussuhde siihen, miten suuren merkityksen käytäntö tutkintaprosessissa voi saada. Tutkintasuunnitelmakäytäntö voi kehittää ja tuoda syvyyttä ajatukseen syyttäjän asemasta poliisin asiakkaana. Ainakin näillä asioilla on keskinäinen riippuvuussuhde ( $r=0,18$ ;  $p<0,05$ ). Vuorovaikutusindeksillä on riippuvuussuhde sekä tarpeellisuusindeksin ( $r=0,27$ ;  $p<0,01$ ) että merkitysindeksin kanssa ( $r=0,28$ ;  $p<0,01$ ). Näiden riippuvuuksien voi arvioida tarkoittavan sitä, että mikäli kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö onnistuu lisäämään prosessin osallisten aitoa vuorovaikutusta, sillä koetaan olevan merkitystä esitutkintatyön onnistumisen ja hyvän työn laadun kanssa, mitä pidetään tärkeänä koko rikosprosessin kannalta.

## VII JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa olen tarkastellut poliisin talousrikostutkinnassa käytössä olevaa kirjallista tutkimussuunnitelmakäytäntöä. Olen suhteuttanut kirjallisen tutkimussuunnitelmakäytännön syntyä ja kehitystä yleiseen kehittämiss politiikka ja julkishallinnon uudistusprosesseja jäsentäviin ideoihin ja ajatuksiin. Kehittämiss politiikan ja –toiminnan keskiössä ovat hallinnolliset innovaatiot ja prosessiajattelu, ja tässä työssä tutkintasuunnitelmakäytäntö on esimerkki näistä. Erityisesti olen tarkastellut tutkintasuunnitelmakäytäntöä suhteessa asiakassuuntautuneisuuteen ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin. Nämä uuden hallinnan ja laatujohtamisen myötä vahvistuneet kehittämiss politiikan ja –toiminnan periaatteet antavat mahdollisuuden arvioida sitä, *miten tutkintasuunnitelmakäytäntö edistää talousrikostutkintatyön kokonaislaatua; tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.*

Näistä lähtökohdista tutkin tutkimussuunnitelmaa poliittis-hallinnollisena käytäntöä luoden sen kehittämisestä ja periaatteista teoreettiseen keskusteluun perustuvan, politiikka-analyysia soveltavan tulkinnan. Tämän ohella tutkin kyselytutkimuksen keinoin työntekijöiden käsityksiä ja näkemyksiä tutkintasuunnitelmakäytännöstä talousrikostutkintaprosessin toimintamallina ja käytäntönä, sekä tutkintaprosessin laatuun vaikuttavana hallinnollisena innovaationa.

Politiikka-analyysin perusteella kehittämiss politiikka ja poliittis-hallinnollinen kehittämistoiminta näyttäytyy syklisenä ja vastavuoroisena määritekamppailuna. Kehityksen suuntaan ja nopeuteen vaikuttavat ympäröivän yhteiskunnan ja yhä kutistuvan maailman trendit ja ismit sekä taloudelliset realiteetit. Hallinto pyrkii itse ohjaamaan kehittämiss politiikkaa, mutta se ei ole täysin kontrolloitavissa, vaan muuntuu ja kehittyy osana yhteiskunnallista muutosta.

Historialliset prosessit ovat muovanneet kehittämiss politiikkaa määrittäviä ajatusmalleja. Markkinataloudellinen, liberaali ajattelu ja liiketaloudelliset käsitteet ovat muuttaneet poliittis-hallinnollista ajattelua ja käytäntöjä ja tulleet näin osaksi julkisorganisaatioidenkin toimintaa. Julkishallinnon on markkinataloudellisesta ajattelusta lähtöisin olevien periaatteiden mukaan toimittava tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta korostaen. Hallinnollisia käytäntöjä on kehitetty tukemaan näitä tavoitteita. 2000-luvun alun keskustelua julkisesta toiminnasta ja hallinnollisista käytännöistä kuvaavat vahvimmin käsitteet ”kumppanuus”, ”verkosto”, ”laatu” ja ”ketteryys”, jotka ovat talouden termejä pehmeämpiä. Taloutta ja yhteistyötä korostavat kehittämiss politiikat

eivät kuitenkaan ole syrjäyttäneet perinteistä ajatusta rationaalisesta, ennakoitavasta, tehokkaasta ja oikeusvarmasta hallintojärjestelmästä, vaan ne on sopeutettu osaksi vallitsevia toimintaperiaatteita.

Kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö kuvastaa tätä määrittelykamppailua ja kehittämisselityksen historiallisuutta. Hallinnollisena innovaationa tutkintasuunnitelman juuret ovat vahvasti liiketaloudellista ajattelua korostavassa NPM -mallin mukaisessa tulosajattelussa. Samalla se mahdollistaa myös verkostomaisten ja prosessiajatteluun perustuvien ajattelu- ja työskentelytapojen, hallinnollisten käytäntöjen omaksumisen. Kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö mahdollistaa työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämisen sekä huomioi työyhteisöjen sosiaalisen luonteen. Tulosten ja vaikutusten saavuttaminen edellyttää motivoituneita ja sitoutuneita tekijöitä. Laatuajattelu, verkostomainen työskentely ja prosessien ketteryys perustuvat kaikkien työntekijöiden mahdollisuuteen osallistua ja vaikuttaa omaa työntekoa koskeviin päätöksiin.

Hallinnon tuotoksiin – josta talousrikostutkijan laatima esitutkintapöytäkirja on tässä tutkimuksessa rajattu esimerkki – olennaisesti liittyvä tuloksellisuuden peruslaatuvaatimus *value for money* on vaikeasti mitattava. Tuloksellisuudesta, sen osatekijöistä ja sen mittaamisesta on julkisessa hallinnossa jokseenkin epäyhtenäisiä käsityksiä ja suoranaista epätietoisuutta (Lumijärvi 2009). Näin oli sekä kehittämisselityksestä vastaavien että organisaatioissa työskentelevien parissa. Havainto pätee myös poliisihallinnossa. Tämä aiheuttaa väistämättä ainakin kaksi kysymystä: Voidaanko hallinnon tuotoksia kuvaaviin mittareihin tuloksellisuuden ilmentäjinä luottaa ja miten tuloksellisuuden tavoitteluun sovitun keinovalikoiman sopivuudesta voidaan olla varmoja, jos koko tuloksellisuuden sisällöstä on epävarmuutta (ks. Huippula 2007) Tutkimuksen mukaan painopiste tulostittareiden osalta onkin siirtymässä määrällisestä mittaamisesta laadulliseen arviointiin, joka kykenee paremmin huomioimaan julkis palveluiden luonteen (Ovaska, 2013). Tuloksellisuutta myös arvioidaan yhä useammin hallinnon ulkopuolisten tahojen toimesta. Tutkimus ei anna suoraa vastausta siihen, miten esimerkiksi poliisin rikostutkinta suhtautuisi ulkopuolisen tahon tekemään toiminnan laadun arviointiin. Ulkopuolisen arvioinnin voisi kuitenkin arvioida kohtaavan vastarintaa: Kyselytutkimuksen vastaajat suhtautuivat hyvin kielteisesti mm. siihen, että tutkintasuunnitelmien laadintaan osallistuisi muita tahoja (esimerkiksi epäillyn avustaja) poliisin itsensä ja syyttäjän lisäksi.

Tutkintasuunnitelmakäytäntö pyrkii vaikuttamaan talousrikostutkinnan tuloksellisuuteen. Samalla käytäntöä leimaa kamppailu tulosajattelua korostavan organisaatiokeskeisen sekä verkostoja ja osallistumista korostavan toimintakeskeisen ajattelun välillä: Rikosprosessi on verkosto, joka

rakentuu useasta itsenäisestä organisaatiosta. Jokaisella on yhteisen toimintaprosessin lisäksi omat organisaatiokeskeiset intressinsä. Yhteinen ydinprosessi – rikosasia – sitoo osalliset yhteen toiminnan ja yhteisen tavoitteen kautta. Laatujohtaminen ja siihen keskeisesti sisältyvä asiakassuuntautuneisuus on verkostoajattelun ja toimintakeskeisen ajattelun ydintä. Verkostossa asiakkuus ei ole vain yksisuuntaisia pyrkimyksiä tehdä asiakasta parhaiten palvelevia tuotteita tai palveluita, vaan tasaveroista kumppanuutta, jota ilmentää vastavuoroisuus. Verkostossa prosessi ei ole horisontaalisesti yksisuuntainen, vaan vuorovaikutteinen; ketterä ja iteratiivinen (Toivonen ym. 2011).

Tutkimus osoittaa, miten tutkintasuunnitelmakäytäntö luo pohjaa verkosto- ja prosessiajattelulle poliisin ja syyttäjän välisessä yhteistyössä. Se kutoo organisaatioiden välille siteitä, jotka ovat hallinnon organisaatiokeskeisissä uudistuksissa katkenneet (Mansikka-aho 2012). Se myös parantaa mahdollisuuksia tällaisen kehityksen paremmalle onnistumiselle ja pysyvyydelle, ja parantaa näin talousrikosprosessin asiakassuuntautuneisuutta. Tutkintasuunnitelma tekee näkyväksi poliisin ja syyttäjän yhteisen tavoitteen rikosprosessin onnistuneesta hoidosta sekä sen, että syyttäjä on poliisin keskeinen asiakas.

Työntekijöiden käsityksiä ja näkemyksiä tutkintasuunnitelmakäytännöstä tarkastelevan kyselyn lähtöoletuksena oli, että tutkintasuunnitelma hallinnollisena innovaationa edistää talousrikostutkinnan asiakassuuntautuneisuutta. Kyselyn tulosten perusteella olettamukselle ei saatu selkeää vahvistusta, vaikka vastaajat tunnistivat poliisin ja syyttäjän yhteyden rikosprosessissa. Tutkintasuunnitelmien käyttö oli yleistynyt kyselyn toteuttamisen aikaan, kuitenkin useat vastaajat kokivat tuntevansa edelleen heikosti syyttäjän työn vaatimuksia. Vastaajat pitivät yhteistyön laatua heikkona ja määrää vähäisenä. Tutkimus myös osoitti, että rikostutkijoiden on tutkintasuunnitelmakäytännön toteuttamisessa vaikea asettaa muita tahoja kuin syyttäjä sellaisen asiakkaan asemaan, joka voisi olla yhdenvertainen syyttäjän kanssa. Asiakkaan käsitteen määrittäminen ja asiakkaan tarpeiden tunnistaminen on julkisorganisaatioissa usein vaikeaa (Lumijärvi 2007). Sen lisäksi asiakkaiden näkökulmat poikkeavat usein organisaation omasta näkökulmasta (Oulasvirta 2007). Nämä piirteet oli havaittavissa myös tässä tutkimuksessa.

Toinen lähtöoletus koski tutkintasuunnitelmakäytännön mahdollisuuksia edistää talousrikostutkinnan työntekijöiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia. Vastaajien näkemysten mukaan esimiesten ja alaisten vuorovaikutusmahdollisuudet olivat talousrikosyksiköissä hyvällä tasolla. Tulos ei täysin vastaa etukäteiskäsitystä poliisin

toimintayksiköistä byrokraattisina organisaatioina (vrt. Mansikka-aho 2012; Vesterinen 2005). On kuitenkin huomattava, että talousrikostutkintayksiköt osana poliisiorganisaatioita ovat varsin nuoria – ne perustettiin 1990-luvulla – ja ovat myös toimineet pitkään varsin itsenäisinä. On mahdollista, että kaikki byrokraattiset piirteet eivät ole siirtyneet niihin.

Ongelmaksi työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta nousi se, että tutkijoina työskentelevät eivät pääsääntöisesti osallistu organisaatioiden (poliisi – syyttäjä) väliseen yhteistyöhön tutkintasuunnitelmien laadinnassa. Tutkimuksen perusteella kaikki vastaajat ja eri tehtävissä työskentelevät olisivat kuitenkin halukkaita yhteistyön ja kokivat sen tarpeelliseksi. Tämä on piirre, jota laatujohtamisen mukainen organisaatiokäsitys korostaa (Vesterinen 2005; Heikkilä ja Heikkilä 2007). Laadun ja tuloksellisuuden on myös aikaisemmissa tutkimuksissa todettu olevan yhteydessä osallistumiseen (Alasoini, 1999; Ylöstalo 1999). Osallistumisen merkitystä korosti edelleen se, että osallistumishalukkuus tutkintasuunnitelman tekemiseen ja näkemys suunnitelman tarpeellisuudesta oli yhteydessä työntekijöiden käsitykseen talousrikostutkintatyön prosessimaisesti etenevästä luonteesta. Prosessiajattelu on aikaisempien tutkimusten mukaan avain asiakkuuden ymmärtämiseen ja verkostomaiseen ajatteluun sekä toimintakeskeiseen ja asiakkaan tarpeet tunnistavaan toimintatapaan (Toivonen ym., 2011). Talousrikostutkinnassa työskentelevät kokivat osallistumisen tutkintasuunnitelman tekemiseen syventävän tietämystä prosessiasiakkaan tarpeista ja kehittävän myös syyttäjän ja poliisin välistä palautejärjestelmää. Palautejärjestelmä näyttää tulosten perusteella puutteelliselta.

Tutkimus antaa viitteitä siitä, että tutkintasuunnitelmakäytännön avulla on mahdollista parantaa talousrikostutkintatyön kokonaislaatua (tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta). Tämä oli yksi tutkimuksen lähtöoletuksista. Vastaajat tunnistivat tutkintasuunnitelmakäytännön tarpeellisuuden. Tutkimus osoittaa, että tutkintasuunnitelmakäytäntö on merkityksellinen laadun kannalta. Tutkimussuunnitelman koettu tarpeellisuus ja sille annettu merkitys ovat yhteydessä toisiinsa. Koska vastaajat edustavat poliisiorganisaatiota, kyselytutkimuksen tulokset eivät kuitenkaan kerro siitä, parantaako tutkintasuunnitelmakäytäntö asiakkaan, syyttäjän, toiminnan laatua, vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Tämän selvittäminen on käytännössä mahdotonta näin kapea-alaisella tutkimusaineistolla ja käytetyillä analysointimenetelmillä (vrt. Huippula 2007). Tutkimuksessa saatiin vastauksia tutkimuskysymykseen vain siltä osin, kun asiaa voidaan lähestyä rikosprosessin yhden osallisen, talousrikostutkintaorganisaation jäsenten kautta.

Kirjallisella tutkintasuunnitelmalla on tämän tutkimuksen perusteella potentiaalia rikosprosessin



kehittämisessä, osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksien sekä asiakassuuntautuneisuuden edistäjänä, mutta se edellyttää käytännön kehittämistä edelleen. Työntekijöiden näkemyksen mukaan tutkintasuunnitelmakäytännön kehittäminen kaavamaisesta mallista kohti räätälöidymmään, tapauskohtaiseen poliisi – syyttäjyhteistyöhön soveltuvaa mallia lisäisi tutkintasuunnitelman käytettävyyttä. Tutkintasuunnitelmakäytännön työntekijöiden osallistumista vahvistavat piirteet ovat jääneen puolitiehen, mikä näyttäisi vähentävän sillä saavutettavia tuloksia ja vaikutuksia. Tulosten ja vaikutusten saavuttamisen kannalta esteenä vaikuttaisi olevan myös talousrikostutkintayksikköjen ja syyttäjälaitosten fyysinen erillisuus. Samaan rikosprosessiin osallistuvat tahot työskentelevät kaukana toisistaan.

Tulosten ajankohtaisuutta ja yleistettävyyttä arvioitaessa on huomioitava, että kyselytutkimuksen aineisto on kerätty 2012. Sen jälkeen rikostutkinnan keskeiset toimivaltuussäädökset ovat muuttuneet: Esitutkintalaki (805/2011) ja pakkokeinolaki (806/2011) uudistuivat vuoden 2014 alussa. Erityisesti esitutkintalakiin tuli uusia, yksityiskohtaisempia määräyksiä poliisiin ja syyttäjän välisestä yhteistyöstä ja sen lisäämisestä. Myös syyttäjille on tullut velvoittavia määräyksiä poliisiyhteistyön lisäämiseksi. Myös kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö on kyselyn toteuttamisen jälkeen kehittynyt edelleen.

Käytin kyselytutkimuksen vastausten analysoinnissa mittareista laatimiani summamuuttujia, nimeämiäni ideksejä kuvaamaan laadullisesti tutkimieni ilmiöitä ja käsitteitä. Näin pyrin saamaan analyysihin ja tulkintoihin kvalitatiivista syvyyttä ja moniulotteisuutta määrällisen mittaamisen lisäksi. Indeksejä käytetään nykyään yleisesti kun pyritään arviomaan jonkun ilmiön kehitystä (esimerkiksi inhimillisen kehityksen indeksi tai arvokkaan elämän indeksi). Tässä tilanteessa on vaikea arvioida, miten hyvin indeksien laadinta onnistui. Kuitenkin itse näin indeksien käytön hyödyllisenä lisänä tutkimuksessa.

Tutkimuksen tulokset eivät ole suoraan yleistettävissä poliisiorganisaation muihin rikos(tyyppi)prosesseihin. Tutkimus kohdistuu poliisin talousrikostutkintaan. Poliisin tutkintayksiköistä se muodostaa vain pienen osan. Sillä on omat erityispiirteensä ja omat ongelmansa: Talousrikosten tekijät suunnittelevat rikokset huolellisesti ja peittelevät tekojaan monin eri keinoin. Usein tosiasioita joudutaan kaivamaan näennäisten toimija- ja toimintaketjujen takaa. Suuri haaste ja talousrikostutkinnan ominaispiirre on myös se, että tutkinnassa on käytävä läpi ja seulottava suuri määrä kirjallista aineistoa. Ongelmat ovat erityyppisiä kuin perinteisessä rikostutkinnassa, joten myös niihin tarkoitetut ratkaisut voivat olla erilaisia. Tutkimuksen tulokset

ovat kuitenkin tietyin varauksin sovellettavissa muillekin rikostutkintalohkoille. Kehittämispolitiikka, julkishallinnon uudistukset ja hallinnolliset innovaatiot ovat yhteisiä koko organisaatiolle. Näin myös tietyt ajattelutavat ja prosessit ovat universaaleja ja toistuvia. Esimerkiksi asiakassuuntautuneisuuden ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien yhteys toiminnan tuloksellisuuteen ja laatuun koskee samalla tavalla koko poliisiorganisaatiota. Todennäköisesti tässä tutkimuksessa kamppailu tulosajattelua korostavan organisaatiokeskeisen sekä verkostoja ja osallistumista korostavan toimintakeskeisen ajattelun välillä sekä havaitut ongelmat työntekijöiden osallistumismahdollisuuksissa ja sen merkitys asiakassuuntautuneisuuden puutteina, eivät koske vain talousrikostutkintaa.

Kuten aikaisemmasta tutkimuskirjallisuudesta voi havaita, laatu ja tuloksellisuus ovat erittäin vaikeita käsitteitä määrittää ja tutkia. Tutkintasuunnitelmakäytännön vaikutuksia talousrikostutkintatyön kokonaislaadun; tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden edistäjänä olisi kuitenkin mahdollista selvittää jatkossa laajemmin esimerkiksi Huippulan (2007) esittämällä metodeilla, asiakaskyselyillä ja arvioinneilla. Jatkossa olisikin mahdollista syventää ja täsmentää tutkimuksen ja arvioinnin keinoin sitä, miten tuloksellisuus ja vaikuttavuus; hyvä laatu rikostutkintaprosessissa laajemmin ja konkreettisesti ilmenee ja miten sitä parhaiten voisi mitata. Tutkimuksessa vahvistui käsitys, että julkisessa toiminnassa kyetään edelleen hyvin puutteellisesti mittaamaan viranomaistyön laatua, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Erityisen vaikeaa se on monia organisaatioita sisältävässä verkostossa, jonka yhteistyö toteutuu hyvin pitkäkestoisessa prosessissa. Laadun mittaamiseen olisi käytettävä sisällyttämään myös laadullista mittausta ja arviointia määrällisen mittaamisen ohella. Tällaisten mittaus- ja arviointitapojen kehittäminen eri viranomaistoiminnan lohkoilla olisi erittäin tarpeellista ja oivallinen jatkotutkimuksen kohde. Tällaisessa kehittämistyössä olisi perusteltua integroida akateeminen tutkimustieto- ja työ sekä käytännön tason tieto ja osaaminen, jolloin kehittämistyö ja sen tulokset hyödyttäisivät hallinnon ja työn kehittämistä.

# LÄHTEET

- Aaltola, Juhani; & Valli, Raine 2001 (toim.). Ikkunoita tutkimusmetodeihin. Jyväskylä. PS-Kustannus.
- Alasoini, Tuomo 2003 (toim.). Työelämän kehittämisohjelman kokonaisarviointi. Helsinki. Työministeriö
- Alasoini, Tuomo 2007. Mitä hyötyä HRM-vaikuttavuustutkimuksesta voi olla työorganisaatioiden kehittämistoiminnassa? Hallinnon tutkimus 2/2007. 83–94
- Alasoini, Tuomo & Ramstad, Elise 2007. Yhteiskuntapolitiikan rooli ja mahdollisuudet työelämän kehittämisessä. Teoksessa Ramstad, Elise & Alasoini, Tuomo (toim.) Työelämän tutkimusavusteinen kehittäminen Suomessa. Lähestymistapoja, menetelmiä, kokemuksia, tulevaisuuden haasteita. Helsinki. Työministeriö. Tykes-raportteja 53. 431–449
- Alasoini, Tuomo 2009. Henkilöstön sitoutuminen johtamisen haasteena innovaatiokilpailun aikakaudella. Helsinki. Tykes
- Alasoini, Tuomo & Heikkilä Asko 1999 Tuomo Alasoinin ja Petteri Halmeen (toim.) teoksessa Oppivat organisaatiot, oppiva yhteiskunta. TYKEN:n vuosikirja. 15–29. Helsinki. Työministeriö
- Alasoini Tuomo 2011. Hyvinvointia työstä. Kuinka työelämää voi kehittää kestäväällä tavalla. Helsinki. Tykes
- Anttila, Pirkko 1996. Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Jyväskylä. Akatiimi oy
- Eronen, Heikki 2011. Voimaannuttava johtaminen työtyytyväisyyden ja työkyvyn edistäjänä poliisilaitoksissa. Tampere. Tampere University Press
- Eräsaari, Leena 2006. New Public Management on julkista sektoria koskevien vääryyksien isä. Vääryyskirja. 87–202. Helsinki. Kelan tutkimusosasto
- Ferlie, Erwan & Andresani, Gianluca 2006. Understanding current development in public-sector management –New public management, governance or other theoretical perspectives. Public Management Review 8 (3) 2006 389–394
- Harisalo, Risto 2008. Organisaatioteoriat. Tampere. Tampere University Press
- Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio 2000 (toim.). Epäsuosittuja ajatuksia yhteiskunnasta. Tampere. Tampereen Yliopistopaino
- Harisalo Risto – Aarrevaara Timo – Stenvall Jari – Virtanen Petri 2007. Julkinen toiminta – Julkinen politiikka. Tampere. Tampere University Press
- Haveri, Arto 2011. Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Julkinen hallinto ja julkinen

- johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. 132–145. Vaasa. Vaasan yliopisto
- Heikkilä, Jorma & Heikkilä Kristiina 2005. Voimaantuminen työyhteisön haasteena. Helsinki. WSOY
- Helsingin Sanomat 20.11.2011. Rakennuslupia saa verkosta vuonna 2013. A8
- Hirsijärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula 2004. Tutki ja kirjoita. Jyväskylä. Gummerus
- Hirvelä, Päivi 2006. Rikosprosessi lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. Helsinki. WSOY
- Holopainen, Martti & Pulkkinen, Pekka 2002. Tilastolliset menetelmät. Porvoo. WSOY
- Huippula, Ulla 2007. Tulosohtaus uudistuu – miten käy mittauksen? Tampere. Tampere University Press
- Häikiö, Liisa 2005. Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella. Tampere. Tampere University Press
- Häikiö, Liisa 2014. Teoksessa Häikiö Liisa & Leino, Helena 2014 (toim.). Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere. Tampere University Press.
- Kananen, Jorma 2011. Kvantti: Kvantitatiivisen opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja. Tampere. Tampere University Press.
- Kaljunen, Leena 2011. Johtamisopit kuntaorganisaatiossa. Lappeenranta. Digipaino
- Karlöf, Bengt 2002. Johtamisen käsitteet ja mallit. Helsinki. WSOY
- Kauhanen, Juhani 2009. Henkilöstövoimavarojen johtaminen. Vantaa. WSOY
- Kesti, Marko – Syväjärvi, Antti – Stenvall, Jari 2009. Hiljaiset signaalit HRIS: yksi ratkaisu organisaation inhimillisen pääoman ja henkilöstötuottavuuden kehittämisessä. Hallinnon tutkimus 1/2009. 46–61
- Ketokivi, Mikko 2009. Tilastollinen päättely ja tieteellinen argumentointi. Helsinki. Helsinki University press
- Koivisto, Tapio 2011. Rajoja ylittävä innovointi. Teoksessa Tieto, tietäminen ja innovointikyky. 12–30. Tampere. Tampere University Press.
- Koivuniemi, Tiina 2004. Henkilöstövoimavarojen moninaisuus, muutos ja johtaminen kuntasektorilla. Tampere. Tampere University Press
- Koljonen, Eero 2010. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen esitutkinnan johtamisen ja laadun näkökulmasta. Tampere. Tampere University Press
- Kujanpää, Olavi 2007. Poliisin prosessityön edistäminen. Teoksessa Honkonen, Risto ja Senvall, Nora (toim.). Poliisin johtamista kehittämässä. Espoo. Poliisiammattikorkeakoulu
- Kuusela, Jaakko 2008. Valtion tuottavuusohjelma toiminnan vaikuttavuus ja työelämän laatu. Työpoliittinen aikakauskirja 2/2008. 42–27

- Laamanen Kai 2004. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona – Ideasta käytäntöön. Helsinki. Laatuokeskus.
- Lanning, Harri – Roiha, Mikko – Salminen, Antti 1999. Matka muutokseen. Miten kehittää organisaatiota tehokkaasti ja hallitusti. Helsinki. Kauppakaari
- Lehtonen, Teijo – Tuomivaara, Seppo – Rantala, Ville – Känslä – Marja, Mäkilä – Tuomas, Jokela, Tero – Könnölä, Kaisa – Kaisti, Matti – Suomi, Samuli – Isomäki, Minna ja Ylitolva, Marko 2014. Sulautettujen järjestelmien ketterä käsikirja. Turku. Painosalama
- Lovio, Raimo 2009. Näkökulmia innovaatiotoiminnan ja -politiikan muutokseen 2000-luvulla. Helsinki. Helsingin Kauppakorkeakoulu
- Lovio, Raimo & Kivisaari, Sirkku 2010. Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta. Espoo. VTT
- Lumijärvi, Ismo 2009. Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Tampere. Tampere University Press
- Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi 2000. Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Helsinki. Gaudeamus
- Lumijärvi, Ismo; Virta, Sirpa; Kujanpää, Olavi 2002. Tasapainolla kohti tuloksellisuutta. Tampere. Tampere University Press
- Lähdesmäki, Kirsi 2011. New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – yhä kestoosuusikki reformeissa? Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. 75–87. Vaasa. Vaasan yliopisto
- Mansikka-aho, Heikki 2012. Poliisi poraa -Poliisin hallintorakenneuudistuksen arviointi tuottavuusohjelman näkökulmasta. Tampere. Tampere University Press
- Meklin, Pentti 2002. Valtiontalouden perusteet. Helsinki. Edita
- Mäki, Maire 2000. Laadun ilmapiirotekijät ammattikorkeakoulussa. Tampere. Tampere University Press
- Nakari, Maija-Liisa 2003. Työilmapiiri, työntekijän hyvinvointi ja muutoksen mahdollisuus. Jyväskylä. University Library of Jyväskylä
- Osborne, Steven 2006. The New Public Governance. Public Management Review 8(3) 2006. 377–387.
- Oulasvirta, Leena 2007. Palvelun laadun arviointi moniportaisessa julkisessa organisaatiossa. Tampere. Tampere University Press
- Ovaska, Heidi 2013. Tuloksellisuustarkastuksen tiedonmuodostus. Tampere. Tampere University Press.
- Peters, Guy B 2011. Comparative public administration: after new management, what?

- Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. 20–32. Vaasa. Vaasan yliopisto
- Pollitt, Christopher 2011. Time and place in public administration: two endangered species? Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. 33–53. Vaasa. Vaasan yliopisto
- Ramstad, Elise 2008. Miten työ-, organisaatio- ja johtamiskäytännöt (TOJ) sekä kehittämisprosessi vaikuttavat tuloksellisuuden ja työelämän laadun samanaikaiseen paranemiseen? Työpoliittinen Aikakausikirja 2/2008. 20–41. Helsinki. TEM.
- Rantala-Kivimäki, Leila. Suullinen tiedonanto 15.11.2011. Helsinki. Poliisihallitus
- Saari, Milja 2007. Naiset NPM:n strategisten reseptien toteuttajina kuntatyön arjessa. Teoksessa Sukupuolten valta/kunta (toim.) Anne Maria Holli – Eeva Luhtakallio – Eeva Raevaara. Tampere. Vastapaino
- Salminen, Ari 1993. Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki. Painatuskeskus.
- Sivunen, Anu 2007. Vuorovaikutus, viestintäteknologia ja identifiointuminen hajautetussa tiimissä. Jyväskylä. University Library of Jyväskylä
- SM:n sisäinen julkaisu 2004. Talousrikosten tutkinta-ajan lyhentämistä selvittäneen työryhmän raportti. SM. Helsinki (ei julkinen lähde)
- Stenvall, Jari 2000. Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitys suuruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. Tampere. Tampere University Press.
- Temmes, Markku 2008. Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohtat. Hallinnon Tutkimus 3/2008 69–79
- Toivonen, Matti – Ramstedt-Sen, Tiina – Anttiroiko, Ari-Veikko 2011. Prosessien kehittäminen kuntien teknisellä sektorilla. Kupera-hankkeen raportti. Tampere. Tampereen yliopisto.
- Torma, András 2010. The main tendencies of public management reforms – from a hungarian point of view. Curentul Juridic 43/2010. 133–143
- Uusitalo, Hannu 1995. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Juva. Wsoy
- Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 2010. Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen. Dnro 309/54/2008. Helsinki. Edita Prima oy
- Valkama, Katja 2012. Asiakkuuden dilemma. Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen. Vaasa. Universitas Wasaensis
- Vanhanen, Rauno & Harjunen, Pirjo 2009. Hallituksen politiikkaohjelma. Työ, yrittäminen ja työelämä. Helsinki. TEM.

- Vartola, Juha 2009. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria 2009 (toim.). Governance Uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampere. Tampereen yliopisto
- Vartola, Juha 2004. Näkökulmia Byrokraatiaan. Tampere. Tampere University Press.
- Vehkalahti, Kimmo 2008. Kyselytutkimuksen mittarit ja menetelmät. Helsinki. Tammi
- Vesterinen, Leila 2005. Johtamisjärjestelmien kehittäminen paikallispoliisissa. Tampere. Tampere University Press.
- Virolainen, Jyrki 2003. Rikosprosessioikeus I. Jyväskylä. Gummerus
- Virta, Sirpa 2007. Strateginen kumppanuus ja verkostojohtaminen poliisihallinnossa. Teoksessa Honkonen, Risto ja Senvall, Nora (toim.). Poliisin johtamista kehittämässä. Espoo. Poliisiammattikorkeakoulu
- Virtanen, Petri & Kauppinen Ilpo 2008. Henkilöstövoimavarajohtamisen strategisten päämäärien välittyminen organisaatiossa. Hallinnon Tutkimus 2/2008. 38–51
- Wallin, Jukka 1990. Tulosjohtamista ja tulosbudjetointia koskeva valtion laskentatoimi. Helsinki. Valtion painatuskeskus
- Ylöstalo, Pekka 1999. Työelämän kehittäminen ja työpaikkojen menestymisen edellytyksiä. Tuomo Alasoinin ja Petteri Halmeen (toim.) teoksessa Oppivat organisaatiot, oppiva yhteiskunta. TYKEN:n vuosikirja. 130–145. Helsinki. Työministeriö

sähköiset lähteet:

Valtiovarainministeriö

[http://www.vm.fi/vm/fi/13\\_hallinnon\\_kehittaminen/03\\_palvelujen\\_laatu/03\\_caf/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/13_hallinnon_kehittaminen/03_palvelujen_laatu/03_caf/index.jsp) (viitattu 12.11.2014)

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto/kvantimot (FSD) osoitteessa:

<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/intro.html>

## TUTKINTASUUNNITELMA

Pvm

Luokka

**JUTTUKOKONAISUUS**

---

<b>Jutun nimi:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>
<b>Rikosilmoitusnumerot:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>
<b>Rikokset:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>
<b>Tekoaika:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>
<b>Yleiskuvaus:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>
<b>Rikos:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>
<b>Epäilty:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>
<b>Asianomistaja:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>
<b>Tekopaikka:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>
<b>Teon kuvaus:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>
<b>Todistelu:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>
<b>Vastuun kohdentaminen:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>
<b>Rikosvahinko:</b>	<i>ETL 5 § ja ROL 5:3 §</i>

**MUUT ESITUTKINNASSA SELVITETTÄVÄT SEIKAT**

---

<b>Yhteydet muuhun rikollisuuteen:</b>	<i>ETL 5 §</i>
<b>Rikoshyödyn jäljittäminen:</b>	<i>ETL 5 §</i>
<b>Liiketoimintakiellon edellytysten tutkinta:</b>	<i>Laki Liiketoimintakiellosta</i>
<b>Oikeushenkilön rangaistusvastuu:</b>	<i>Rikoslaki 9 §</i>
<b>Arvio tutkinta-aikataulusta:</b>	<i>ETL 6§</i>

**TUTKINTASUUNNITELMAN TOTEUTUS**

---

<b>Tutkinnanjohtaja:</b>	<i>ETL 14 §</i>
<b>Aikataulu:</b>	<i>ETL 6 §</i>
<b>Yhteistyö:</b>	<i>ETL 15 §</i>
<b>Kuulusteltavat:</b>	<i>ETL 5 §</i>
<b>Pakkokeinot :</b>	<i>Pakkokeinolaki 1 - 6 §, harkinnanvaraisia</i>
<b>Lisäselvitykset:</b>	<i>ETL 5 – 6 §</i>
<b>Loppulausuntomenettely :</b>	<i>ETL 42 §</i>



## KYSELY TUTKINTASUUNNITELMAKÄYTÄNNÖSTÄ

Hyvä vastaanottaja

Poliisin toimintaan kohdistuu erilaisista intresseistä tulevia paineita: Käytössä olevien varojen niukkuus on näkynyt ja näkyy tulevaisuudessakin toiminnan tehostamistarpeina. Tehostamistarpeet ilmenevät milloin organisaatioiden rakennemuutoksina, milloin vaatimuksena toimintojen kehittämisestä ja työtapojen rationalisoinnista. Suomen maine oikeusvaltiona on saanut naarmuja Euroopan Neuvoston Ihmisoikeustuomioistuimen langettavien päätösten takia. Usein langettavan päätöksen syynä on ollut rikosprosessin liian pitkä kesto. Kirjallinen tutkintasuunnitelmakäytäntö talousrikosasioissa on yksi keino, jolla on pyritty saamaan rikostutkintaan tehoa ja joutuisuutta. Parantaako tutkintasuunnitelmakäytäntö talousrikostutkinnan tuloksellisuutta ja laatua?

Vastattavaksesi toimitettu kysely koskee talousrikostutkinnassa työskentelevien henkilöiden käsityksiä ja kokemuksia kirjallisesta tutkintasuunnitelmakäytännöstä. Vastauksista kertyvä tieto auttaa osaltaan kartoittamaan tutkintasuunnitelmakäytännön ongelmakohtia ja kehittämään kaikkien talousrikostutkijoiden työtä.

Vastauksesi on tärkeä! Sinä, arkisen rikostutkintatyön tekijänä olet itseäsi koskevissa asioissa paras asiantuntija ja olet oikea henkilö vastaamaan kyselyyn.

### VASTAAMISOHJEET:

Kysymyksiä on 95 kpl. Lomake on esitettävä ja muokattu niin, että vastaamiseen kuluu aikaa noin 20 minuuttia. Vastauslomake on internetissä ja siihen pääsee kaksoisklikkaamalla oheista linkkiä (<https://elomake3.uta.fi/lomakkeet/7532/lomake.html>). Pääosan kysymyksistä muodostavat väittämät asteikolla ”täysin eri mieltä”, ”jokseenkin eri mieltä”, ”jokseenkin samaa mieltä”, ”täysin samaa mieltä”, ”en osaa sanoa”. Muissa tapauksissa vastaustapa on mainittu erikseen.

Vastaajaa koskevat taustakysymykset ovat lomakkeen alussa ja osioissa 6. Varsinkin kaikkiin taustakysymyksiin on tärkeää vastata. Toivottavaa on, että vastaatte myös kaikkiin väittämiin, vaikka kysymys ei täysin omaan tilanteeseen tai työhön soveltuisikaan. Omiin mielipiteisiin ja kokemuksiin perustuva, mahdollisimman kattava ja huolellinen vastaaminen on kuitenkin toivottavaa tiedon luotettavuuden ja kokonaisuuden kannalta – oikeita tai väriä vastauksia ei ole.

Vastaaminen tapahtuu nimettömänä. Kertyneitä vastauksia käytetään tilastollisissa analysointitarkoituksissa. Kertyvää tietoa käsitellään tutkimusprosessin kaikissa vaiheissa luottamuksellisesti. Vastauksia säilytetään senkin jälkeen niin, että luottamuksellisuus säilyy. Tutkimusraportin julkaisemisen jälkeen aineisto hävitetään. Vastaajan henkilöllisyys ei paljastu tiedon käsittelijälle eikä se tule esille tutkimusraportissa. Vastaajan työpaikkaa koskevia tietoja käytetään ainoastaan luokittelutarkoituksessa. Työpaikkaa koskeva tieto ei tule esille tutkimusraportissa.

Vastauksia odotetaan kesäkuun alkuun mennessä. Jos sinulla on ongelmia lomakkeen täyttämässä, ota yhteys tutkijaan sähköpostilla [anssi.isomaki@poliisi.fi](mailto:anssi.isomaki@poliisi.fi).

Kysely ei ole minkään tahon tilaama tutkimus, vaan se on osa pro gradu-tutkielmaa, jonka tekijänä on rikoskonstaapeli, Anssi Isomäki. Tutkimuksen tekijä työskentelee Pirkanmaan poliisilaitoksen talousrikostutkintaryhmässä. Kyselyn linkki on lähetty sähköpostin kautta vastattavaksi kaikille sellaisille henkilöille, jotka työskentelevät talousrikostutkinnassa. Kyselyn lähettämiseen poliisin sähköpostijärjestelmän kautta on saatu poliisihallituksen lupa.

Tampereella 9.5. 2012