

**MODERNIT HAASTEET – VANHAT EVÄÄT
TUTKIMUS POLIISIN JOHTAMISESTA**

PRO GRADU TUTKIMUS

Mika Pasanen

20.10.2020

70337

Turun yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turun OriginalityCheck -järjestelmällä.

TIIVISTELMÄ

Tutkimus ”Modernit haasteet – Vanhat eväät. Tutkimus poliisin johtamisesta” antaa selkeän kuvan poliisin johtamisen haasteista ja mihin jatkossa kehittämisessä tulee kiinnittää huomiota. Globalisaation ja polarisoitumisen johdosta poliisin tehtäväkenttä pirstaloituu ja monimutkaistuu. Johtamisen perusteet eivät ole pysyneet mukana, ne pohjautuvat 1900-luvun tieteellisen liikkeenjohdon pohjalta kehitettyihin malleihin. Tutkimuksessa nousee selvä kritiikkiä poliisin johtamista, tulosohjausjärjestelmää ja organisoitumista kohtaan. Tutkimuksen tulokset ovat selkeitä ja ne toistuvat sekä vahvistuvat muissa tutkimuksissa. Samalla olen tunnistanut perussyyn, miksi odotukset johtamisen kehittämiselle eivät ole toteutuneet. Lopuksi olen kuvannut kehittämistyön ensimmäisiä askeleita, kuinka siinä voisi edetä. Läpileikkaavina teemoina kehitystyössä ovat kommunikaatio, yksimielisyys ja yhteistyö. Muutostyön käynnistyminen ja siinä onnistuminen edellyttää poliisin johdon sitoutumista.

Tutkimuksen aineisto on koottu kahdessa vaiheessa, vuosina 2008 ja 2020. Tutkimuksessa haastatteli ensimmäisellä kierroksella kuutta ja toisella kierroksella viittä poliisipäällikköä. Haastattelulomakkeen laatimisen taustateorianäkökulmana olen käyttänyt Edgar H. Scheinin kuvausta organisaation kahdesta perustehtävästä, joita olen kuvannut organisaation ulkoisilla vaatimuksilla ja organisaation sisäisillä haasteilla. Scheinin jäsenyys antaa kuvan johtamisen kahdesta keskeisestä haasteesta. Hyvä johtaminen huomioi organisaation perustehtävän ja samanaikaisesti huolehtii organisaation sisäisestä toiminnasta siten, että se toteuttaa perustehtävänsä. Kyseessä on johtamisen keskeinen haaste. Jokaisella organisaatiolla on siitä riippumaton tehtävä, mitä varten se on olemassa. Tämän jälkeen organisaation tulee sovittaa sisäinen toimintansa siten, että se vastaa ulkoisiin vaatimuksiin. Tämän ajatuksen pohjalta laadin haastattelukysymykset, joiden tavoitteena oli selvittää haastateltavien näkemyksiä poliisin johtamisen nykytilasta.

Oli mielenkiintoista vertailla kahta aineistoa, joiden aikaväli oli 12 vuotta. Aineistoissa oli samankaltaisuuksia samoin kuin eroavuuksia. Tutkimuksen mukaan haastateltavat kokivat, että poliisin suunnittelujärjestelmä ei ohjaa riittävästi toimintaa. Toinen havainto, joka selittää ensimmäistä havaintoja on, että poliisin johtamisen paradigma näyttää haastattelujen perusteella perustuvan edelleen vahvasti hierarkkisen johtamisen maailmankuvaan. Hierarkkinen johtamisen malli ja sitä tukeva linjaorganisaatio luovat rajoitteita suunnittelun ja toteutuksen

maailmojen kohtaamiselle. Poliisin johtamisen haasteena on korkeasti koulutetun asiantuntijaorganisaation johtaminen niukkuuden keskellä samalla kun päivittäistyö monimutkaistuu. Poliisin valtakunnalliset tulokset ovat edelleen hyvät, mutta jatkossa onnistuminen edellyttää johtamisen toimintamallien ja organisoitumisen kehittämistä. Kyseessä on johtamisen muutos. Se tulee vaatimaan johdon sitoutumisen pitkäkestoiseen ja systemaattiseen kehittämistyöhön.

Lopuksi esitän neljä konkreettista kehittämistoimenpidettä. Strategiapuheen käynnistäminen, tulosohjausjärjestelmän kehittäminen, poliisin päivittäistyön johtamisjärjestelmän kehittäminen ja poliisin johtoryhmän toiminnan kehittäminen sekä kaksi jatkotutkimusideaa.

Avainsanat: Johtaminen, ulkoiset vaatimukset, sisäiset haasteet, paradigma, kommunikaatio.

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	II
KUVAT.....	V
LÄHTEET.....	VI
1. Johdanto	1
1.1. Tutkimuksen eettiset kysymykset ja sen luotettavuus	1
1.2. Tutkimusongelmat	3
1.3. Tutkimuksen menetelmät.....	4
1.3. Haastattelujen toteutus	6
1.6. Tutkimuksen rakenne.....	8
2. Vuoden 2008 aineiston analysointi.....	8
2.2. Parempaa tuottavuutta.....	9
2.3. Kansainvälistyvä ja teknistyvä toimintaympäristö	10
2.4. Yhteistyö – laissa määritetty vai luontaista toimintaa?.....	13
2.5. Tulosohjausjärjestelmä – paljon porua, vähän villoja?.....	15
2.6. Johtamisen vaatimukset muutoksessa.....	18
2.7. Organisaatorakenne ahdistaa	19
2.8. Poliisin sama tuote käy kaupaksi	22
3. Vuoden 2020 aineiston analysointi.....	23
3.1. Globalisaatio yllättää	24
3.2. Poliisin tehtäväkenttä pirstaloituu.....	26
3.3. Johtamisen vaatimukset muutoksessa.....	29
3.4. Tulosohjausjärjestelmä – paljon porua, vähän villoja.....	32
3.5. Organisaatorakenne ahdistaa	35
3.6. Poliisin sama tuote käy kaupaksi -teema	37
4. Tutkimustulosten yhteenveto	38
4.1. Yleistä	38
4.2. Tutkimuksen ajatuspohja	39
4.3. Globalisaatio yllättää - Poliisin tehtäväkenttä pirstaloituu	41
4.4. Johtamisen vaatimukset muutoksessa.....	44
4.5. Organisaatorakenne ahdistaa	48
4.6. Tulosohjausjärjestelmä – paljon porua, vähän villoja?.....	51
4.7. Poliisin sama tuote käy kaupaksi	53

4.8. Yhteistyö – laissa määritetty vai luontaista toimintaa?.....	55
4.9. Parempaa tuottavuutta.....	57
4.10. Muutoksen tarve on tunnistettu.....	60
5. Pohdintaa ja ehdotukset jatkotoimenpiteiksi	65
5.1. Käynnistetään poliisissa organisaation sisäinen strategiapuhe	66
5.2. Poliisin päivittäistyön ketterän johtamisjärjestelmän kehittäminen	68
5.3. Poliisin tulosohjausjärjestelmän kehittäminen.....	68
5.4. Toteutetaan poliisin johtoryhmän kehittämiskartoitus.....	69
5.5. Jatkotutkimusajatukset.....	70
Liite 1. Haastattelurunko.....	71

KUVAT

Kuva 1. Strategiapuhe (Seppänen 2001).....	67
--	----

LÄHTEET

- Aaltola ja kumpp. Ikkunoita tutkimusmetodeihin, Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2001, ISBN952 - 451 - 031 - 6
- An Introduction to Work and Organizational Psychology: An International Perspective. Cmiel, Nik; Fraccaroli, Franco; Sverge, Magnus (edit). New York 2017
- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas 1994: Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: tiedon sosiologinen tutkielma. Suomentanut ja toimittanut Vesa Raiskila. Helsinki: Gaudemus.
- Brown, G.W. 2008. Globalization is What We Make of it: Contemporary Globalization Theory and the Future Construction of Global interconnection, Political studies review; Vol (6), 42–53.
- Critical Criminology. Steve Tombs & Dave Whyte. Kluwer Law International. Netherland 2002
- Effective leaders and leadership in policing: traits, assessment, development, and expansion. Joseph A. Schafer. Policing An International Journal of Police Strategies and Management 33(4) 2010
- Enska - Poliisin ennalta estävän työn strategia 2019-2023. Sisäministeriö 2019.
- Davis, E. 2012. Ending the monopoly of tradition. Teoksessa d. r. Cohen McCullough & d. l. spence (toim.) american policing in 2022: Essays on the future of a profession. U.s. Department of justice, office of Community oriented Policing services, 123–126. <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p235-pub.pdf>
- Darren J. O’Byrne and Alexander Hensby. Theorizing Global Studies 2011th Edition.
- Eskola Jari & Suoranta Juha, Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2003, ISBN 951 – 768 – 035 – X
- Eronen Heikki. Voimaannuttava johtaminen työtyytyväisyyden ja työkyvyn edistäjänä poliisilaitoksissa. Tampereen yliopisto 2011
- Haastattelun analyysi. Ruusuvuori, Johanna; Nikander, Pirjo; Hyvärinen, Matti. Vastapaino 2010
- Helsingin poliisilaitoksen johtoryhmän työskentelyn kehittämisen raportti. Pasanen Mika. 2007
- Hersey Paul, H.Blanchard Kenneth. Tilannejohtaminen, Gummeruksen kirjapaino Oy Jyväskylä 1990
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2014. Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Imeläinen Joonas. Lopeta siilojen purkaminen 2019. <https://www.tulos.fi/blogi/lopeta-siilojen-purkaminen>
- Improving Police: What's Craft Got to Do With It? James J. Willis. Police Foundation. Washington, DC 20036. United States of America. 2013
- Kauppinen Tero J., Arvojohtaminen, Kustannusosakeyhtiö Otava, Helsinki 2002
- Kehittävä teema-analyysi kasvatustieteen tutkimusmenetelmänä. Marianne Teräs & Hanna Toiviainen. Aikuiskasvatus 2. 2014.
- Khun S Thomas. Tieteellisten vallankumousten rakenne, WSOY:n graafiset laitokset Juva 1994

Laki valtion talousarviosta. 13.5.1988/423

Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa. 1233/2013.

Lumijärvi, Ismo, Virta, Sirpa ja Kujanpää Olavi. Strategista arviointia kehittämässä. Tasapainotetun arvioinnin (BSC) käyttöönotto poliisitoimessa – kokemuksia teorian viemisestä käytäntöön. Tampereen yliopisto, turvallisuushallinto 2003

Media made criminality: The representation of crime in the mass media. Robert Reiner. The London School of Economics and Political Science 2007

Mensonen Hannu. Aineettoman pääoman hyödyntäminen poliisin johtamisessa. Tampereen yliopisto 2012

Määttä Seppo ja Ojala Timo, Tasapainoinen onnistuminen, Edita Helsinki 1999

Nataliya German. Organisaation siilot eivät haittaa jos liiketoiminnan kehitystä ohjaa ketterästi 2018. <https://traveldeep.pro/siilot/>

New Public Management and the Police Profession at Play. Christin Thea Wathne. Criminal Justice Ethics 2020

Performance management in police agencies: a conceptual framework. John M. Shane. John Jay College of Criminal Justice, New York. New York, USA 2010

poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polisenaxwwwstructure/87685_Poliisin_tilastot_2019.pdf?fa9b71e3a1abd788

Poliisin hallintorakennemuutos: Arviointitutkimus muutoksista ja sen vaikutuksista. Hara-holma Kristiina, Poliisiammattikorkeakoulu 2011.

Poliisilaki 1995, 2001, 2019

Poliisi poraa: Poliisin hallintorakennemuutoksen arviointi tuottavuusohjelman näkökulmasta. Mansikka-Aho Heikki. Tampereen yliopisto 2013

POLIISIN HALLINTORAKENTEEN KEHITTÄMISHANKE (PORA III). Poliisihallituksen julkaisusarja 2014

Poliisin strategiat 1996. Sisäasianministeriö Poliisiosasto & Mika Mannermaa. Helsinki 1997

Poliisin toimintaympäristö 2012. Risto Honkonen ja Vesa Muttilainen (toim.), Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012.

Poliisin toimintaympäristö 2014. Vesa Muttilainen ja Vesa Huotari (toim.), Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014.

Poliisin toimintaympäristö 2016. Vesa Muttilainen ja Vesa Huotari (toim.), Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2016.

Poliisin toimintaympäristö 2018. Vesa Muttilainen ja Vesa Huotari (toim.), Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2018.

Potter, Jonathan & Wetherell, Margaret 1987: Discourse and Social psychology. Beyond Attitudes and Behavior. London: Sage.

Qualitative data: An introduction to coding and analysis. Auerbach, C. F., & Silverstein, L. B. New York University Press. 2003

Seppänen Risto. Helsingin poliisilaitoksen johtoryhmän kehittämistilaisuuden muistiinpanot. Helsinki 2001

Schein, Edgar H. Organisaatiokulttuuri ja johtaminen, Gummerus Kirjapaino Oy Jyväskylä 1991

spjl.fi/viestinta/mediapankki/tilastoja

- STRATEGIAN JA STRATEGISEN INFORMAATION TULKINTAHORISONTTEJA.
Seppo Määttä & Turun kauppakorkeakoulu 2005.
- Strategisen johtamisen vapausaste - tutkimus poliisipäällikön asemasta strategisena johtajana. Juha Vuorela. Tampereen yliopisto 2019.
- TASAPAINOISEN ONNISTUMISEN HAASTE. JOHTAMINEN JULKISELLA SEKTORILLA JA BALANCED SCORECARD. Määttä Seppo & Ojala Timo.
Valtiovarainministeriö. Helsinki 1999.
- The Future of Policing. Edited by Jennifer M. Brown. Routledge. UK 2014
- The state of play in coaching today: A comprehensive review of the field. Grant, A. M., Passmore, J., Cavanagh, M. J., & Parker, H. M. International review of industrial and organizational psychology. American Psychological Association. 2010
- Theorizing Global Studies. Darren J. O’Byrne and Alexander Hensby. United Kingdom, London. 2011
- TRUST IN PUBLIC AND PRIVATE POLICING. Saarikkomäki Elsa. University of Helsinki 2017. Institute of Criminology and Legal Policy
- Toward a Profession of Police Leadership Edward A. Flynn and Victoria Herrington. Harvard Kennedy School 2015
- Tuleeko poliisi paikalla. Pro gradu -tutkimus. Timo Välimäki. Turun Yliopisto 2015.
tuni.fi/fi/ajankohtaista/epaselva-tulevaisuus-haastaa-poliisin-strategisen-johtamisen-toimintatavat
- Tutki ja kirjoita. Hirsjärvi, Sirkka ; Remes, Pirkko ; Sajavaara, Paula. Tammi 2004
- Uusitalo Paavo, Tiede tutkimus ja tutkielma - Johdatus tutkielman maailmaan, WSOY – Kirjapainoyksikkö, Juva 1999
- Virginia Braun & Victoria Clarke (2006) Using thematic analysis in psychology, *Qualitative Research in Psychology*, 3:2, 77-101
- Virta Sirpa. Tavoitteena turvallisuus – Poliisin strategisen johtamisen haasteita. Tampereen yliopisto 2005
- Vuorela Juha. Strategisen johtamisen vapausaste – tutkimus poliisipäällikön asemasta strategisena johtajana. Tampereen yliopisto 2019
- Yhteiskunnan oikeudellistuminen ja kontrolli globalisoituvassa maailmassa. Laitinen Ahti. S. Edilex 2007

1. JOHDANTO

Pro gradu -työni on ”Modernit haasteet – vanhat eväät, tutkimus poliisin johtamisesta.”

Tutkimuksen nimi kuvaa sen keskeisen havainnon poliisin johtamisessa. Päädyin aiheeseen laatimani poliisipäällystötutkielman ”Poliisin strategiatyö” innostamana. Tutkielman keskeisenä johtopäätöksenä oli, että poliisin toimintatapa ja johtaminen ovat jatkuvassa muutoksessa. Pro gradu työssä tavoitteenani on jatkaa tutkimustyötä tutkielmani jälkeen syventämällä ja tarkentamalla aiempaa pohdintaani sekä siten osaltani uudistaa poliisin johtamista. Kyseessä on empiirinen tutkimus poliisin johtamisesta ja sen tavoitteena on johtamisen kehittäminen. Uusitalon mukaan tutkielman tavoitteena tulee olla se, kuinka järjestelmää voitaisiin kehittää edelleen.¹

1.1. Tutkimuksen eettiset kysymykset ja sen luotettavuus

Tutkimuksen etiikka käsittää koko tutkimuksen elinkaaren. Se käsittää tutkijan roolin, tämän toiminnan tutkimusta tehdessä, tutkimuksen suunnittelun, tutkimuskysymysten laatimisen, tutkimusaineiston keräämisen ja analysoinnin, raportoinnin ja tutkimuksen julkaisemisen sekä aineiston säilyttämisen. Laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää suojata osallistujien yksityisyys.²

Olen tehnyt tätä tutkimusta poliisin työn ohella. Valmistuin poliisiksi vuonna 1984 ja olen urani aikana työskennellyt poliisin kaikilla organisaatiotasolla sekä poliisikoululla opettajana. Poliisin eri esimiestehtävissä olen toiminut noin kaksikymmentä vuotta. Olen suorittanut poliisipäällystön tutkinnon. Tällä hetkellä työskentelen poliisihallituksessa, poliisitarkastajan virassa. Minut voi sijoittaa Reinerin kuvaileman Browin jäsenyystä ajatellen sisäpiirin tutkijaksi. Sisäpiirin tutkijat ovat tämän jäsenyyksen mukaan poliiseja, jotka tekevät poliisia koskevaa tutkimusta.³ On tärkeää olla tietoinen sisäpiirin tutkijan riskeistä tutkimustyössä. Vaarana on, että sisäpiirin tutkijan objektiivisuus ja kriittisyys hämärtyvät. Toisaalta etuna on, että

¹ Uusitalo, s. 61-68, 1999

² Monika von Bonsdorff; Mikaela von Bonsdorff; Anu Järvensivu. 2018. s. 2-3

³ Reiner 2000a

sisäpiirin tutkija saattaa hahmottaa ja ymmärtää syvällisemmin organisaatiota ja sen ilmiöitä. Subjektiiivisuus on osa laadullisen tutkimuksen työvälineitä. Tämä edellyttää, että sisäpiirin tutkijan on kiinnitettävä erityistä huomiota tutkimuksen objektiivisuuden arvioimiseksi.⁴ Sen edellytyksenä ovat tutkimuksen systemaattisuus ja läpinäkyvä analyysin kuvaus, jotta tutkimusta voidaan arvioida ja lukija saa tietää miten tutkimuksen johtopäätöksiin on päädytty.⁵ Tombs ja Whyten mukaan suuri osa länsimaisissa demokraattisissa yhteiskunnissa tehdyistä tutkimuksista on puolueellisia. Haasteita syntyy aina, kun tutkimuksessa tarkastellaan maailmaa tietystä näkökulmasta. Keskeistä on, että tutkija tunnistaa nämä haasteet työssään.⁶ Tehdessäni tätä tutkimusta en koe menettäneeni tutkijana objektiivisuuttani. Olen varmistanut sen työskentelyn systemaattisuudella sekä kuvaamalla avoimesti tutkimusprosessin ja siitä syntyneet tulokset.⁷ Olen tarkkaan kirjannut litterointien keskeiset tulokset analyysin aineistoon ja sitä kautta lukija voi seurata johtopäätösten syntymistä. Näin toimimalla olen huolehtinut tutkimuksen varmuudesta eli reliabiliteetista siten, että toinen tutkija päätyisi samalla aineistolla ja samalla menetelmällä samoihin tuloksiin. Samalla olen huolehtinut tutkimuksen validiteetista käyttämällä tutkimusmenetelmää huolellisesti ja perusteellisesti.⁸

Tutkimuksen haastatteluihin osallistuneet henkilöt ovat osallistuneet siihen vapaaehtoisesti. Kerroin heille tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset. Haastattelun aluksi esittelin heille haastattelurungon ja sen teoriataustan. Samalla kerroin miten haastattelu etenee ja että se nauhoitetaan. Ennen haastattelun alkamista kerroin heille, että aineisto tullaan käsittelemään siten ettei siitä pysty tunnistamaan haastatteluun osallistuneita henkilöitä.⁹ Ennen haastattelun alkua ja haastattelun aikana haastateltavilla oli mahdollisuus esittää tutkimusta koskevia kysymyksiä. Tutkimuksen yhteydessä en kerännyt henkilötietoja. Litteroinnin tehnyt yritys poisti aineiston omilta palvelimiltaan kahden viikon kuluttua siitä, kun litterointi oli tehty. Analyysivaiheessa syntyneet paperiset kopiot olen tuhonnut. Alkuperäinen sähköinen aineisto on tallennettu siten, että se ei ole ulkopuolisten saatavissa.

⁴ Auerach & Silverstein 2003. s. 77

⁵ Auerbach & Silverstein 2003. s. 84

⁶ Tombs and Whyte 2003a. s. 402

⁷ Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010. s. 15

⁸ Hirsjärvi & Hurme 2011. s. 186 - 187

⁹ Hirsjärvi ym. 2004. s. 26-27

1.2. Tutkimusongelmat

Tutkimukseni on ajankohtainen aihe. Poliisin voimavarat eivät lisäänty ja valtio työnantajana vaatii entistä parempaa tulosta. Laissa valtion talousarviosta¹⁰ vaaditaan, että valtion viranomaisten pitää pystyä jatkossa selkeästi parantamaan tuloksellisuutta ja sen kuvaamista. Poliisin ja laajemmin julkisen hallinnon johtamisessa on tapahtunut viimeisen vuosikymmenen aikana paljon. 90-luvun alussa siirryttiin tulosjohtamiseen. Valtion hallinnossa on siirrytty tulospalkkaukseen. Poliisissa on toteutettu viimeisen kymmenen vuoden aikana merkittäviä hallintorakennemuutoksia.

Poliisin johtamiseen on tullut viime vuosina elementtejä, jotka ovat muuttaneet toiminnan ja talouden johtamista. Näitä ovat esimerkiksi Balanced Score Card- ja avainprosessi, tuloprisma – suunnittelujärjestelmät. Uusi julkisjohtaminen – New Public Management (NPM) on vaikuttanut poliisin johtamisen linjauksiin.¹¹ Edellisten lisäksi yhteiskunnan jatkuva muutos on heijastunut voimakkaasti johtamisen linjauksiin ja ideologiaan. Johtamiseen on vaikuttanut vahvasti valtion tuottavuusohjelmat tai paremminkin säästöohjelmat, joiden seurauksena poliisin henkilöstömäärä on selkeästi vähentynyt viime vuosina. Poliisien määrä oli vuonna 2010 7876¹² ja vuonna 2019 7390.¹³

Tutkimuksessani selvitän poliisipäälliköiden käsityksiä ja näkemyksiä seuraavista kysymyksistä:

1. Ohjaako poliisin tulossuunnittelujärjestelmä tehokkaasti poliisitoimintaa vuonna 2008 ja vuonna 2020?

2. Onko poliisin johtamisen toimintatapa riittävä suhteessa tulevaisuuden haasteisiin, ja miten sitä voisi kehittää vuonna 2008 ja vuonna 2020?

¹⁰ Laki valtion talousarviosta. 13.5.1988/423

¹¹ Wathne 2020. s. 1

¹² Spjl.fi

¹³ Poliisi.fi

3. Millä tavoin haastateltavien näkemykset eroavat tai ovat samankaltaisia vuonna 2008 ja 2020?

1.3. Tutkimuksen menetelmät

Tutkimukseni on kvalitatiivinen empiirinen tutkimus, jonka aineisto koostuu haastatteluista. Haastatteluista syntynyttä aineistoa analysoin temaattisen analyysin keinoin. Tutkimukseni tavoitteena on kuvata ja ymmärtää poliisin johtamisen nykytilaa ja kuinka sitä voisi kehittää. Aineiston analyysissä käytin temaattista analyysia. Temaattisen analyysin etuna on, että se tarjoaa teoreettisesti mukautumiskykyisen viitekehyksen analysoida laadullista aineistoa. Braun & Clarken mukaan temaattisessa analyysissä kuvataan ja raportoidaan aineistosta esiin tulevia malleja, eli teemoja, yksityiskohtaisesti. Temaattinen analyysi mahdollistaa avoimen analyysin eikä se edellytä grounded teorian mukaan teoreettista tai teknologista tietoa. Kirjoittajien mukaan analyysit ovat usein temaattisia analyysejä, mutta sellaista en tunnistanut. Temaattisen analyysin lähtökohtana voi olla aineisto tai teoria.¹⁴ Tässä tutkimuksessa olen käyttänyt aineistolähtöistä analyysia ja olen analysoinut aineistoa ilman etukäteen sovittua koodauskehikkoa tai tutkijan esioletuksia. Analyysiani on ohjannut haastattelurungon laatimisessa ja tutkimuskysymysten kuvaamisessa käyttämäni Edgar H. Scheinin jäsenystä organisaation kahdesta perustehtävästä.¹⁵ Analyysin tuloksissa esitän vastauksia tutkimuskysymyksiin.

Työni perustui iteratiiviseen eli vaiheittaiseen analyysityöhön Braun & Clarken kuusivaiheisen systemaattisen teema-analyysin kautta.¹⁶ Aloitin analyysin litteroinnin jälkeen lukemalla aineiston lävitse useaan kertaan. Tämän työn tuloksena hahmottelin analyysia varten alustavat koodit. Seuraavaksi käytin näitä alustavia koodeja aineiston systemaattiseen koodaamiseen. Tämän jälkeen kokosin aineiston näiden merkityksellisten koodien kautta. Aineiston koostamisessa käytin word – ohjelmistoa ja sen kopioi, leikkaa ja sijoita komentoja. Seuraavaksi etsin aineistosta koodien avulla potentiaaliset teemat. Tämän vaiheen jälkeen koostin aineiston

¹⁴ Braun & Clarke. 2006

¹⁵ Schein 1991. s. 65-96

¹⁶ Braun & Clarke. 2006

uudestaan muokkaamalla aineistoa word - ohjelmistolla. Analyysin eri vaiheissa tulostin aineiston tarkastelua varten ja tein siihen alleviivauksia ja huomioita. Näiden jälkeen tarkistin, että koodit ja teemat ovat suhteessa toisiinsa.¹⁷

Tutkimuksen teemat nousivat selkeästi esiin haastatteluaineistosta niiden toistuvuuden sekä haastateltavien priorisoidessa esittämiään ajatuksia. Haastattelurungossa pyysin kaikkia haastateltavia priorisoimaan viisi tärkeintä poliisin muutospainetta. Tämä haastattelurungossa esitetty pyyntö tiivistä haastateltavien ajatuksia. Siitä seurasi se, että asiat alkoivat kasaantumaan ja aineiston analyysivaiheessa esille nousseet teemat ja eri asioiden yhteys niihin tulivat selkeästi esille. Toistin litteroidusta aineistosta sanatarkasti haastateltavien kommentteja, jotka olivat teemojen ja analyysin kannalta merkityksellisiä. Tarkistusvaiheen jälkeen tein teemojen täsmentämisen, niiden nimeämisen ja kunkin teeman määrittelyn. Tämän vaiheen toistin käytännössä kolmeen kertaan. Teemojen nimille hain paremmin kuvaavia otsikoita, jotka kuvaavat kyseisen teeman analyysistä esille tulevaa tulosta. Lopuksi tuotin aineistosta raportin siten, että vuoden 2008 ja 2020 aineistojen tulokset esitin ensin erillisinä. Tämän jälkeen yhdistin kuvaamalla niitä yhdistävät ja erottavat tulokset sekä tein tulosten vertailua tutkimuksen ajatuspohjana käyttämäni kirjallisuuteen. Helpottaakseni aineistojen vertailua tein itselleni word-ohjelmistolla matriisin, jonka pystymatriisissa olivat tutkimustulosten teemat ja vaakamatriisissa ajatuspohjakirjallisuuden keskeiset viestit.

Havaintona voin todeta, että haastateltavien määrä oli riittävä tutkimuksen onnistumiselle, sillä tulokset alkoivat toistumaan. Suurempi aineisto olisi lisännyt vain työmäärää tarpeettomasti.¹⁸ Kun aineisto alkaa toistamaan itseään, sitä kutsutaan saturaatioksi. Todennäköisesti suurempi määrä haastateltavia ei olisi tuonut tutkimusongelmiin uusia vastauksia.¹⁹ Tämä on todettava varauksella. On mahdollista, että laajempi joukko haastateltavia olisi tuonut uusia ajatuksia tutkimukseen. Oma arvioni on, että aineisto oli riittävä tähän tutkimukseen.

Tutkimusmateriaalina käytin poliisipäälliköiden haastatteluja vuosilta 2018 ja 2020. Kirjasin muistiinpanoja ja nauhoitin haastattelut aineistoksi varsinaista analyysia varten. Haastattelun runkona käytin teemahaastattelulomaketta. Esitin kaikille samat kysymykset (Liite 1.), joihin

¹⁷ Marianne Teräs & Hanna Toiviainen. 2014. s.86

¹⁸ Eskola & Suoranta 2003. s. 197

¹⁹ Tuomi & Sarajärvi 2009. s 87

haastateltavat vastasivat omin sanoin.²⁰ Haastattelujen edetessä pyysin joissakin yhteyksissä haastateltavaa tarkentamaan sanomaansa, mikäli hänen vastauksensa ei ollut kattava.²¹ Toteutin kuusi haastattelua vuonna 2008. Tein viisi haastattelua, samalla haastattelurungolla kesäkuussa 2020, he ovat osin samoja henkilöitä. Haastattelujen pitkä aikaväli antaa mahdollisuuden huomata eroja tuloksissa. Haastattelun aluksi kartoitin haastateltavien taustatietoina heidän iän, koulutuksen ja kuinka kauan hän on toiminut päällikön tehtävissä.

Aiemmin tehtyyn haastatteluun valikoitui, 45-55 vuoden ikäisiä, poliisipäällikköjä, apulaispoliisipäällikköjä, poliisiylitarkastajia tai lääninpoliisiylitarkastajia. Lisäksi ehtona oli, että he olivat hallinnossamme tunnettuja kehittäjiä. Kohderyhmän valintaa perustelin sillä, että valittu ikäluokka ovat haastatteluhetkellä poliisin keskeisiä johtajia seuraavat 10-20 vuotta. Lisäksi pidän perusteltuna valikoida tunnettuja kehittäjiä, siis tulevaisuuden linjanvetäjiä. Käytin siis harkinnanvaraista otantaa.²² Vuonna 2020 haastattelin kolmea aiemmin haastatelluista ja kahta uutta henkilöä, jotka rekrytoin samoilla kriteereillä.

1.3. Haastattelujen toteutus

Tutkimukseni haastattelut toteutettiin samalla haastattelurungolla vuosina 2008 ja 2020. Ensimmäisellä haastattelukierroksella haastattelin kuutta (H1-H6) päällikkötehtävissä toimivaa vastaajaa. Toisella haastattelukierroksella haastattelin viittä päällikkötehtävissä (H7-H11) toimivaa vastaajaa. Toisen kierroksen vastaajista kolme henkilöä oli samoja vastaajia, kuin vuonna 2008.

Haastattelun aluksi kuvasin lyhyesti haastattelulomakkeen teoriataustaa, joka perustuu Edgar H. Scheinin jäsenyykseen organisaation kahdesta perustehtävästä. Kirjassaan Organisaatiokulttuuri ja johtaminen hän esittää organisaatiolle kaksi keskeistä tehtävää. Ne ovat ulkoiseen sopeutumiseen ja säilymiseen liittyvät tekijät sekä sisäiseen yhdentymiseen liittyvät tekijät.²³ Toisien sanoen on olemassa organisaatiosta riippumattomia tekijöitä, joiden vuoksi se on

²⁰ Suoranta 2008. s. 86

²¹ Hirsjärvi & Hurme. 2014. s.200

²² Aaltola 2001. s. 104

²³ Schein 1991. s. 65-96

olemassa ja joita tarpeita se toteuttaa. Toiseksi on järjestettävä asiat organisaation sisällä siten, että ulkoisiin vaatimuksiin liittyvät tekijät toteutuvat mahdollisimman hyvin. Organisaation keskeiset tehtävät voisi kiteyttää ulkoisiksi vaatimuksiksi ja sisäisiksi haasteiksi.

Scheinin²⁴ jäsenyyksestä voi johtaa, että poliisilla on olemassa selkeä syy, miksi se on perustettu ja miksi se on edelleen olemassa. Poliisilla on tärkeä ydinvaltiollinen rooli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaajana. Tämä tehtävä on kuvattu poliisilain ensimmäisessä pykälässä.²⁵ Poliisin johdon tehtävänä on järjestää organisaation toiminta mahdollisimman hyvin siten, että tehtävässä onnistutaan. Jos vertailupohjaksi otetaan yritys, joka valmistaa jotakin tuotetta, niin silläkin on olemassa ns. ulkoiset vaatimukset. On olemassa markkinoita tuotteille, asiakkaita, jotka ostavat niitä. Sisäiset haasteet liittyvät yrityksen henkilöstöön ja sen toiminnan järjestämiseen. Yrityksessä kuvio on yksinkertainen, jos sitä verrataan julkiseen hallintoon, esimerkiksi poliisiin. Poliisilla on useita intressiryhmiä, erityisesti organisaation ulkoisia, jotka luovat vaatimuksia toiminnan johtamiseen. Scheinin mukaan ei riitä se, että poliisissa johtaja osaa toimia henkilöstönsä kanssa. Lisäksi tulee tunnistaa ulkoiset vaatimukset ja kyetä toimimaan hyvässä yhteistyössä useiden ulkoisten intressiryhmien kanssa.²⁶ Ja päinvastoin. Oikein toimien organisaatio pystyy hyödyntämään ulkoisten vaatimusten ja sisäisten haasteiden välisen rajapinnan tiedon rajan kumminkin puolin.

Haastattelulomakkeen teoriataustan jälkeen kerroin haastateltaville tutkimusmetodologiasta sekä siitä, että haastattelut nauhoitetaan ja kirjaan niistä muistiinpanot. Haastattelussa oli kolme avointa kysymyssarjaa. Ensimmäisellä kysymyssarjalla pyysin haastateltavia kertomaan poliisin muutospainesta ja priorisoimaan ne. Toisella kysymyssarjalla kysyin poliisin ulkoisia vaatimuksia, tarkentaen, että mikä on poliisin tehtävä. Kolmannella kysymyssarjalla kysyin poliisin sisäisiä haasteita, johtamisjärjestelmien ja organisaatorakenteen nykytilaa.

Harmillisesti vuoden 2008 nauhoituksista oli tuhoutunut kolme nauhoitusta. Niiden osalta onneksi on tallessa tarkat muistiinpanot, jotka tein haastattelujen aikana. Vuoden 2008 haastatteluista on litteroinnit kolmen haastattelun osalta. Kaikkien osalta on haastattelun yhteydessä tehdyt muistiinpanot ja vuoden 2020 haastattelut ovat kaikki litteroitu. Litteroinnin suoritti

²⁴ Schein 1991. s. 65-96

²⁵ Poliisilaki 1§

²⁶ Schein 1991. s. 65-96

helsinkiläinen yritys Spoken Oy. Toimitin äänitiedostot sähköpostilla litteroitavaksi ja sain valmiit litteroinnit Word-tiedostona. Spoken Oy:n palvelu toimi tarkasti ja nopeasti heidän palvelulupauksen mukaisesti. Yritys lupasi, että äänitiedoston vastaanottamisesta heidän tekemä litterointi on valmis viimeistään 72:en tunnin kuluttua. Valmiit litteroinnit tulivat selkeästi alle luvatus maksimiajan. Kahdeksan haastattelun kokonaiskesto on 5 tuntia, 42 minuuttia ja 41 sekuntia. Haastatteluille tehtiin peruslitterointi. Peruslitteroinnissa äänite litteroitiin puhekielellä. Täytesanat (esim. äännähdykset ja sanojen toistot) jätettiin kirjoittamatta kuten kysyjän myötäilyt ja aiheeseen liittymätön keskustelu.

1.6. Tutkimuksen rakenne

Johdantoa seuraavassa luvussa kaksi analysoin vuoden 2008 haastattelut ja luvussa kolme analysoin vuoden 2020 haastattelut. Luvussa neljä tein analyysien yhteenvedon ja vertailin tutkimuksen tuloksia kirjallisuuteen, jota kutsun tekstissä ajatuspohjaksi. Luvussa viisi tein tutkimuksen pohdintaa ja tein esityksiä jatkotoimenpiteiksi ja jatkotutkimusideoiksi. Tutkimuksen liitteenä on käyttämäni haastattelurunko.

2. VUODEN 2008 AINEISTON ANALYSOINTI

Haastateltavien iän keskiarvo oli 51.5 vuotta. Päällikkötyökokemusta oli enimmillään 35 vuotta ja vähimmillään seitsemän vuotta. Haastateltavista yksi oli tullut suoraan päällikkötehtäviin. Muut olivat aloittaneet uransa poliisin peruskoulutuksella ja sitten siirtyneet eri tehtävien kautta päällikkötehtäviin. Ensimmäiset haastattelut tein vuoden 2008 aikana, jolloin valmisteltiin poliisin hallintorakenteen uudistuksen (Pora1) ensimmäistä vaihetta. Pora1 käynnistyi 1.1.2009. Se koski ensimmäisessä vaiheessa paikallispoliisia ja valtakunnallisista yksiköistä Suojelupoliisia. Poliisin hallintorakenteen uudistuksen toinen vaihe (Pora2) käynnistyi 1.1.2010 se koski poliisin ylijohtoa, läänin poliisiosastojen tehtäviä ja Helsingin poliisilaitosta. Lisäksi se koski valtakunnallisista yksiköistä keskusrikospoliisia ja liikkuvaa poliisia. Pora1

vaiheessa 90 kihlakunnan poliisilaitosta lakkautettiin ja niistä muodostettiin 24 poliisilaitosta.²⁷ Seuraavissa vaiheissa poliisiin ylijohtoa varten perustettiin poliisihallitus, läänien poliisiosastot ja liikkuva poliisi lakkautettiin. Näiden lisäksi poliisilaitosten määrä vähentyi 11:een poliisilaitokseen. Kaikkiaan voidaan todeta, että kolmessa vaiheessa toteutettu poliisin hallintorakenteen muutos oli mittava organisaatiomuutos.

Poliisin hallintorakenneuudistusten taustalla oli Suomen julkisen talouden tuottavuusohjelma, jonka käynnisti pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus vuoden 2003 strategiaohjelmalla. Tuottavuutta ja tehokkuutta oli tarkoitus kehittää rakenteita ja toimintatapoja uudistamalla. Näiden keinoina ajateltiin olevan tietotekniikan tehokkaampi käyttö ja yleishallinnon toimintojen tehostaminen. Lisäksi suunniteltiin hyödyntää yksityisiä palveluja tehokkaammin.²⁸

2.2. Parempaa tuottavuutta

Haastatelluilla päälliköillä oli hyvin tiedossa, että valtion talouden vaatimuksista seuraa merkittäviä muutoksia kaikille valtionhallinnon osa-alueille, myös poliisihallintoon. Tämä tausta näkyy hyvin haastateltavien kommentteissa poliisin resursseista.

”Meidän täytyy valtion yhtenä viranomaisena ymmärtää se, että me ollaan mukana myös niin kun hoitamassa sitä isoo kakkua. Se ehkä enemmän on ja selkeemmin niin kun terveydenhuollon ja sairaudenhoidon haaste, mutta kyllä sieltä niin kun heijastuksia tulee sitten tietysti poliisillekin ja se yks tää heijastus on tietysti se, että meidän pitää pystyä taloudellisemmin tekemään näitä. Olemme niin kun rahan kuluttajia. Taloudellisesti tekemään näitä juttuja, et kyl se on tässä ihan lähitulevaisuuden iso asia mikä on sitten ihan suoraan sidoksissa tähän meidän poliisihallinnon organisaatiomuutokseen. Sitä vartenhan tässä ollaan muun muassa liikkeellä, että pystyttäis jatkossakin näitä laadukkaita palveluja sitten tarjoamaan. Et näin.” (H3)

²⁷ Haraholma 2011. s. 9

²⁸ Mansikka-Aho 2012. s.9-10

” Meidän muutospainne on, että meidän on lisättävä tuottavuutta. Vaikkakin se on mantra. Meidän on tehtävä asioita paremmin ja edullisemmin.” (H5)

Haastattelujen kommentteista päätellen näyttäisi siltä, että yhteinen tavoite tuottavuuden parantamisesta on selkeästi mennyt lävitse ja ymmärretään, että myös poliisin täytyy kantaa siitä vastuunsa. Poliisin hallintorakennemuutokset ovat poliisin aloitteesta käynnistyneitä ja aloitteellisuuden tavoitteena on ollut se, että muutosten hallinta pysyy organisaation omissa käsissä. Resurssien niukkuuden valittamisesta on siirrytty sen hallintaan muutoksen keinoin. Vuoden 2008 haastattelussa ajattelunmuutos on selvä, ja sen takana näytti olevan poliisin ylijohdo.

”Kun on kauan hallinnossa ollut, niin varmaan niin kun hallinnon sisälläkin ihmiset on alkanu kyllästyä siihen ja Salmisen aikaan opetettiin siihen, että ei saa puhua rahapulasta, niin mieluummin mieltii toiminnan tehostamisen kautta. Mutta ei tavallaan niin kun mieltimättä niitä muutoskeinoja aleta ensimmäiseksi lähtee sen rahan kautta, vaan ensin tietysti mieltii prosessien sujuvuutta ja ekonomisuutta ja muuta.” (H2)

Vuonna 2008 haastateltavilta näytti olevan uskoa parempaan taloudelliseen tulevaisuuteen. Vaikka valtion tuottavuusohjelma oli käynnistynyt jo vuonna 2003, niin poliisin resurssit olivat vielä vuonna 2008 hyvällä tasolla verrattuna vuoden 2020 tilanteeseen. Tuottavuuden vaatimukset ymmärretään hyvin poliisin johdossa. Niitä haastattelujen mukaan hallitaan ennakkoivasti tiivistämällä organisaatiota.

2.3. Kansainvälistyvä ja teknistyvä toimintaympäristö

Haastatteluissa korostui kansainvälisyyden ja teknistyvän toimintaympäristön muutokset, jotka kietoutuvat toisiinsa. Kansainvälistymisen arvioitiin lisäävän ihmisten liikkuvuutta ja lisäävän maahanmuuttoa. Tämä haastattelujen mukaan tarkoittaa rikollisuuden ja rikollisten vapaampaa liikkuvuutta. Samalla arvellaan, että kontrolli ei ole enää niin tehokas keino, kuin se on ollut aiemmin. Kansainvälisyyden arvioidaan tuovan meille uusia kulttuureja, joka tarkoittaa uusia tapoja ajatella ja tehdä asioita. Näin myös rikollisten osalta. Uusien kulttuurien rikollisten uskottiin tuovan tullessaan omat tavat tehdä rikoksia. Nämä kaikki luovat poliisille

uusia osaamisen haasteita, ei vain kielitaidon osalta, vaan kulttuurien tuntemisen osalta. Uutta osaamista tullaan tarvitsemaan rajat ylittävien rikosten selvittämisessä.

”Kansainvälistyminen, ihmisten lisääntynyt liikkuvuus ja lisääntyvä maahanmuutto. Kansainvälistyminen tuottaa suoraan haasteita kielitaidon ja kulttuurin tuntemuksen kautta.” (H6)

”-- mitä tää kansainvälisyys niin kun tarkoittaa? Siis ei pelkästään sitä että rikollisuus ja noi rikoksentekijät, rikolliset liikkuu aika lailla vapaasti suurella alueella ilman min-käänlaisia kontrolleja. Ollaan siis menossa semmoseen suuntaan että kontrollilla ei oo sellasta sijaa kun sillä aikasemmin on ollu. Se ei oo enää meillä niin tehokas työkalu kun se on aikasemmin ollu, vaan pitää sitten kehittää muunlaisia kontrolikeinoja jotka mahdollisesti ehkä korvaakin sitä kontrollia.” (H3)

Kansainvälisyyden aiheuttamien muutoksien arvioitiin vaikuttavan henkilöstöosaamisen kehittämiseen muutoinkin kuin kielitaidon osalta. Uutta osaamista tullaan tarvitsemaan rajat ylittävien rikosten selvittämisessä. Haastatteluista nousee esille, että rajat ylittävä rikollisuus tuo mukanaan uudenlaisia tapoja tehdä rikoksia. Tämän lisäksi monikulttuurisuuden ymmärtäminen poliisityölle on esille tuotu haaste. Siitä on haastateltavan mukaan puhuttu, mutta voi arvioida, että sen vaikutuksia ei ole selkeästi kuvattu, koska sen vaatimuksia ei osata selkeästi kuvata. Uudet tavat tehdä rikoksia ja monikulttuurisuuden tunteminen vaativat tutkimustyötä. Tulosten perusteella toimintakonseptia pitää kehittää uudelleen ja sitä tulee kouluttaa henkilöstölle.

Yksi haastateltava nosti esille, että perinteiset kontrolliin perustuvat keinot ovat menettäneet tehonsa. Perinteisten keinojen muuttuminen tehottomiksi haastaa Suomen viranomaisia kehittämään rikostorjuntaan uudenlaisia toimintatapoja. Ihmiset liikkuvat maasta toiseen ja myös Suomeen tulee maahanmuuttajia. Samalla Suomi moniarvioistuu ja maahanmuutto tuo mukanaan uusia kulttuureja, jotka heijastuvat viranomaisiin kohdistuviin palveluodotuksiin. Monikulttuurisuuden vaatimuksia ja heijastuksia suomalaiseen yhteiskuntaan ei ehkä osata arvioida riittävästi.

”Niin ei pelkästään se että rikolliset liikkuu, vaan se että kun meille tulee sitten uusia ihmisiä tänne... Siis tää kansainvälistyminen tuo meille uusia ihmisiä, se avaa aivan

uusien kulttuurimaailmojen ja tapojen ajatella ja tehdä asioita, jotka näkyvät ja ovat näkyneet jo pitkään aikaa Helsingissä, Turussa ja suurimmissa kaupungeissa, niin kuin niissä palveluissa mitä sitten poliisi tarjoaa tai mitä he odottavat, niin, totta... Että siinä on sitä haastetta ihan ilman muuta. Monikulttuurisuus on yksi semmonen mistä on tietysti puhuttu, mutta se kyllä tulee olemaan ihan meille tämmösenä suurena uutena asiana vielä kaiken kaikkiaan.” (H1)

Kansainvälisyyden lisäksi toisena keskeisenä toimintaympäristön muutostekijänä haastattelussa nousi informaatioteknologian kehittyminen, joka osaltaan edesauttaa kansainvälistymisen edistymistä sen kaikissa muodoissa. Näin myös rikollisuuden osalta. Vuoden 2008 haastattelussa kommentoitaankin varsin osuvasti:

”Ja sitten tää sähköinen asiointien kulkeminen ja asiointien hoitaminen sähköisesti, niin se niin kuin poksauttaa ihan toiselle tasolle tän vaatimuksen ajatella ja hahmottaa näitä asioita.” (H3)

Haastattelussa tuotiin esiin, että rikokset ovat siirtymässä verkkoon. Poliisi toimii internetissä viranomaisena näkyvästi ja muutos on tapahtunut noin kymmenen viime vuoden aikana. Siellä missä on ihmisiä, on myös rikollisuutta. Se tarkoittaa sitä, että poliisin tulee olla läsnä siellä missä ihmisetkin ovat. Yksi haastatelluista arveli, että poliisissa muutos tulee edellyttämään sukupolven vaihdoksen.

”Me ollaan verkossa vasta sitten kun meidän lapset on poliisina. (H4)

Kansainvälistymiseen liittyy kiinteästi vapaa liikkuvuus, jonka myötä kontrolli on menettämässä merkityksensä rikoksantorjunnassa ja valvonnassa. Se edellyttää uusia tehokkaampia rikoksantorjunnan toimintatapoja. Maahanmuuton myötä Suomeen tulee uusia kulttuureja ja niiden kautta uusia toimintatapoja tehdä rikoksia. Monikulttuuriset asiakkaat asettavat uusia oppimisvaatimuksia poliisin henkilöstölle. Informaatioteknologian kehittyminen murtaa valtiolliset rajat tiedonvaihdossa. Teknologian kehittyminen mahdollistaa uudenlaisia rikosten teon mahdollisuuksia.

2.4. Yhteistyö – laissa määritetty vai luontaista toimintaa?

Vuoden 2008 haastateltavat olivat samaa mieltä siitä, että poliisin tulee osallistua yhteistyöhön, erityisesti ennalta estävässä työssä. Yksimielisyys ei ole sattumaa, sillä poliisilain 1 §:ssä määritellään poliisin tehtävät ja poliisi veloitetaan yhteistyöhön muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa.²⁹ Kommentissa pohdittiin, että kuinka opitaan työskentelemään yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa.

”Et toinen ehkä sit tämmöinen muutospaino, että miten opitaan tekemään töitä muiden organisaatioiden kanssa niin että olemme osa jotain prosessia tai casea tai muuta ja miten sitten nää roolit... Kun me on todettu että me olemme tämmöisiä viranomaisia jotka hoitaa sitten jotakin asioita itsenäisesti ja yksinäisesti, eli että miten jatkossa muiden sektorien - lähinnä kunnan ja seurakunnan kanssa - löydetään tämmöisiä yhdessä tekemisen muotoja?” (H3)

Kommentti kuvastaa mielestäni perinteistä organisaatiokeskeistä ajattelua, jossa ratkaisuja ei ole aiemmin haettu aktiivisesti yhteistyöstä. Kommentin mukaan yhteistyökumppanit löytyvät vielä aika suppeasta joukosta, kuten kunnat ja seurakunnat. Lisäksi haastateltavat näkivät, että poliisin impulsseihin perustuva toimintatapa ei tue yhteistyötä.

” Suomen poliisinhan tehtävä on aika kovasti tämmöinen suoritepohjanen toimintamalli jossa suoritteen impulssina on joku muu kun oma organisaatio tai oma tahto. Ja siihen on vaikeeta saada aikaseks tämmöseen tilanteeseen tämmöstä tietyllä tavalla omaa suuntaamista ja vaikuttavuutta ja meidän keinovalikoima mikä liittyy tähän moniammatillisuuteen ei riitä enää näitä poistamaan näitä hankalia tyyppisiä pelistä. Et vaikka kuinka kärrättäis niitä juoppoputkaan, niin sen takii täytyy olla nuorista lähtien semmosia caseja missä käydään moniammatillisesti läpi ja poliisin rooli on yks osa siinä casessa.” (H3)

²⁹ Poliisilaki 1§

Toisaalta nähtiin riskejä, että poliisi toimii alueilla, joilla sillä ei ole osaamista, eikä lain antamaa mandaattia. Kommentissa pelätään, että poliisi liikkuu liikaa toisten viranomaisten toiminta-alueille, joiden kanssa poliisi tekee yhteistyötä turvallisuusongelmien ratkaisuisissa.

” Mä oon täysin niin kun epävarma siitä että ollaanks me jossain? Ollaanks me liikaa menossa sinne sellasille alueille joissa me ei ainakaan tällä koulutuksella ja sillä perinteisellä roolilla olla kauheen vaikuttavia ja ammattitaitosia tekemään? Mutta semmonen peruskysymys, tää nyt ponnahtaa ihan näistä aiheistakin, että onks tää niin kun poliisin tehtäväkenttä liian laaja? Onks se niin kun hallitsematon? Kuvitteles!” (H3)

Haastatteluista tuli kuva, että vuonna 2008 yhteistyön muodot ja rakenteet hakivat muotojaan poliisissa. Ei ole selkeää yhteistä kuvaa yhteistyön sidosryhmistä, kohteista, ja yhteistyön strategioista. Haastateltavat kaipaavat, että yhteistyöhön ja siihen liittyvässä ennalta estävässä työssä on tarpeen löytää poliisin oma linja ja tasapaino muiden viranomaisten ja toimijoiden välillä. Poliisin ei nähty voivan olla ns. joka paikan höylänä kaikkien ongelmien ratkaisijana. Poliisi on lailla velvoitettu tekemään yhteistyötä. Miten poliisin tulisi sitä tehdä ja osallistua yhteistyön? Siihen mielestäni löytyy hyvät linjaukset kahdesta eri haastattelusta. Haastatteluista nousi poliisin yhteistyötä hyvin kuvaavia ja saman tyyppisiä kiteytyksiä.

”Kun mietitään poliisin roolia yhteiskunnassa, niin olisiko se jonkinlainen turvallisuusasioiden koordinoija, keskustelun herättäjä. Emme pärjää ilman yhteistyötä. Meidän rooli olisi käydä keskustelua.” (H6)

Yhteistyön kuvaamisen ja rajaamisen lisäksi se edellyttää haastateltavien mukaan uudenlaista projekti- ja verkostotyöskentelyä. He kuvaavat, että se on uutta suhteessa perinteiseen toimintatapaan. Se edellyttää yhteistyötä yli organisaatio- ja viranomaisrajojen. Poliisin rooli on olla keskustelun herättäjä ja yhteistyön aktiivinen toimija muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa. Tavoitteena on ongelmien yhteinen tunnistaminen ja niihin ratkaisujen hakeminen.

” Et mun mielestä niin kun löytää tämmönen asiantuntijarooli turvallisuusasioissa, joka olis vähän laajempi, kun vartijamiesliikkeellä ja syvällisempi ja samaan aikaan tämmösiä työskentelymalleja millä sitten me ollaan osa yhteiskunnallista ongelmanratkaisua. Semmonen asiantuntijarooli sitten myös siinäkin.” (H3)

Haastatteluista tuli ilmi, että poliisilla ei ole yhtenäistä käsitystä yhteistyön laajuudesta ja sisällöistä. Poliisin tulisi laatia yhteistyöstrategia tai muu dokumentoitu määritelmä, joka koskee poliisissa tehtävää yhteistyötä. PTR – yhteistyölle on oma strategiansa ja ennalta estävälle työlle on oma strategiansa.³⁰ Näyttää siltä, että muunlainen yhteistyö on hajanaista ja se on yksittäisten poliisiyksikköjen omien ideoiden ja toteutusten varassa.

2.5. Tulosohjausjärjestelmä – paljon porua, vähän villoja?

Poliisin tulosohjausjärjestelmä sai haastatteluissa kritiikkiä. Sitä pidettiin byrokraattisena, pitkien tehtävälisterien vaatimuksina, joka ohjaa puutteellisesti toimintaa. Tulosohjausjärjestelmän selkeänä puutteena pidettiin sitä, että se ei huomioi poliisilaitosten paikallisia olosuhteita eikä tarpeita. Tuolloin, vuonna 2008 tiedossa olevan hallintorakenteen uudistuksen pelättiin unohtavan paikalliset tarpeet.

”Tulosopimusmenettelyt eivät ole käytännönmukaisia, eikä tulosopimus muutu helposti käytännön elämäksi. Olisihan se ollut kiva kokeilla tulosohjausta ja johtamista poliisissakin. Tulosten aikaan saaminen ei oikeasti vaikuta mihinkään. Ei ole pystytty kehittämään tuloksellisuutta mittaavia järjestelmiä, joiden varassa tulosohjaus oikeasti toimisi.” (H1)

Haastattelun turhautuminen tuli edellisessä kommentissa varsin selväksi. Hän koki, että tulosohjaus ei ole ollut poliisissa todellista. Näyttää siltä, että tulosohjausjärjestelmän mittarit eivät ole olleet todellisuudessa toimintaa mittaavia. Tämä kuvastui toisessa haastattelussa, jossa nähdään tulosopimus- ja tilannemaailmat erillisinä.

”Tässä tää ongelmatiikka ehkä parhaiten ilmenee myös tässä että kun poliisilla on tää tulosopimusmaailma ja tämä tilannemaailma, niin, tota... Miten poliisi tulosopimuksiltaan täyttää tässä maailmassa missä henkilökunta on, eli tämmösessä tilanteisiin reagoivassa maailmassa? Se on kai se perusongelmatiikka tässä johtamisessa. Että miten muut kun esimiehet tai piirin päällikkö, niin elää tulosopimusmaailmassa? Eli

³⁰ ENSKA 2019

miten tää vuorovaikutus tai keskustelu käydään henkilökunnan kanssa siitä että mitä pitäis saada aikaseks, eikä vaan että mitä pitää hoitaa?” (H3)

Tulosohjausjärjestelmän heikkoutena pidettiin sitä, että poliisissa on erilaisia käsityksiä poliisin tehtävästä. Tämä mielestäni heijastaa poliisin vuoden 2008 tilannetta, jolloin vielä oltiin tilanteessa, että maassa oli 90 poliisilaitosta ja vanha nimismiespiiri- ja vanhat poliisilaitosjärjestelmät vaikuttivat vielä poliisitoimintaan. Voidaan ajatella, että poliisin yksi motiivi hallintorakenteen muutoksessa oli yhtenäisemmän poliisin muodostaminen. Poliisin hajanaisuutta kuvastivat seuraavat kommentit.

” No, tää kyllä kai tuntuu olevan sitä että ei oo kovinkaan suurta yhteistä tehtävää vaan on yksilötason käsityksiä mitkä ilmenee kai siinä loppujen lopuksi että viime kädessä poliisipartio sitten tekee sen päätöksen että mikä se niiden tehtävä on? Ja sit se vaihtelee työvuoroittain, työrunkojen ja poliisilaitosten välillä. Ja sitä kautta ehkä kun se perustehtävä on kovin sekava, niin siitä työstäkin on tullut aika sekavaa. Aika mössö, jos impulssien perässä kuljet.” (H3)

Tulosohjausjärjestelmän ongelmia kuvattiin kriittisesti seuraavassa kommentissa. Siinä kyseenalaistettiin hallinnon strategia ja tulossuunnitelmien perusteet. Kommentissa peräänkuvutettiin henkilöstön sitoutumista suunnitelmiin. Tästä voi suoraan ajatella, että tulossuunniteluun ei olla sitouduttu, vaan sen prosessi koetaan ulkopuolisena.

” Onko meillä strategiaa? Se on kirjattu tulossuunnitelmiin, jonka pitäisi synty yhteiskunnan ohjauksesta. Kysymys on millä mekanismilla se syntyy? Sen pitäisi syntyä siten, että porukka on sitoutunut siihen. Strategiaan pitää liittää yhteiskunnan vaatimukset. Saan paperin käsiteltäväksi syksyllä. En ole päässyt asiaan perehtymään tai vaikuttamaan. Järjestelmä ei toimi. Strategiatilanne on puutteellinen. Se on muodollisesti olemassa, mutta se ei toimi. Meillä ei ole yhteistä strategiaa. Elämme talousarvioelämää.” (H5)

Seuraavassa kommentissa kuvattiin tavoitetilaa. Haastateltava kuvasi, että tulosohjausjärjestelmän kehittämisen tavoitteena tulee olla se, että suunnittelu ja päivittäistoiminta tulisi integroida paremmin keskenään. Se tarkoittaa parhaimmillaan sitä, että henkilöstössä jokainen tietää, mitä tuloksia hänen tulee saavuttaa ja niitä seurataan yksinkertaisilla mittareilla.

” Voisko sanoo silleen upeesti, että nää pitäis nää tämänkaltaset ohjausjärjestelmät, niin ne pitäis integroida siihen jokapäiväseen elämään paremmin. Tästä sitten tietysti automaattisesti johtuu se, että meillä pitää olla selkeet mittaamisen välineet, mittaamisen järjestelmät ja mittarit. Niin, syventää ja sitten käyttää huonojakin mittareita mieluummin, kun ei käytä mitään - tietäen että ne ei välttämättä ihan suoraan anna sitä vastausta mitä ehkä kaivataan, mutta sit tarvitaan tukevia mittausjärjestelmiä ja näin pois päin.” (H1)

Poliisin tulosohjausjärjestelmä oli muutostilanteessa 2000 – luvulla. Tulosohjauksessa kokeiltiin muutaman vuoden ajan Balanced Score Card (BSC (suomennettuna Tasapainoinen onnistuminen) järjestelmää. BSC perustuu strategiaan, johon kuuluvat missio tai toiminta-ajatus ja visio. Strategiati muodostetaan neljän näkökulman pohjalta. BSC ei kuitenkaan vakiinnuttanut paikkaansa poliisissa. BSC – ohjausmallia kaivattiin kommentissa.

” ... mä oon edelleen sitä mieltä että tämmönen balance score cardin tapainen, samankaltainen, monipuolinen organisaation ohjausmalli on parempi kun, tota, niin... Miten mä nyt sanosin? Niin kun vanha, yksinkertaisempi malli. Siis se, että otetaan tälleen määritellysti huomioon useampia näkökulmia kun mitä aikasemmin. ... Ja henkilöstönäkökulma. Aina niistä jutuista on puhuttu, mutta kun ne erotettiin oikein omaks laatikoks ja alettiin miettiä mitä ne voi sisältää mittareineen päivineen, niin ne sai enemmän merkitystä.” (H3)

Kommentit kuvastivat tyytymättömyyttä poliisin tulosohjausjärjestelmään. Niissä sanottiin suoraan, että se ei ohjaa riittäväällä tavalla toimintaa. Siinä ei huomioida poliisilaitosten alueellisia turvallisuustarpeita. Sitä voi kuvata top-down -järjestelmäksi, jossa kaikki ohjaus on organisaation ylimmällä johdolla, eikä siinä huomioida organisaation muita näkemyksiä. Siinä ei myöskään huomioida keskeisten yhteistyöryhmien odotuksia ja tarpeita. Sitä pidetään byrokraattisena, jäykkänä ja rutiinimaisena järjestelmänä. Kommenteissa kaivattiin poliisissa

2000-luvun alussa kokeiltua BSC – suunnittelujärjestelmää, jonka kehittämistä tuettiin tutkimustyöllä, mutta siitä palattiin muutaman vuoden kuluttua, vuodesta 1992, lähes muuttamattomana käytössä olevaan tulosohjausjärjestelmään³¹.

2.6. Johtamisen vaatimukset muutoksessa

Erään haastateltavan mukaan poliisissa ei ole yhtenäistä kuvaa johtamisessa. Johtaminen perustuu hierarkkisen johtamisen perinteeseen, ylhäältä -alas johtamiseen.

” Meillä ei ole yhteistä näkemystä, miten poliisissa pitäisi johtaa. Poliisissa on vahva hierarkkisen johtamisen perinne. Sitä edellytetään ylhäältä, mutta myös henkilöstöstä. Niin johtajien, kuin henkilöstön pitäisi muuttua.” (H4)

Poliisilla on sotilaallinen linjaorganisaatio, virkanimikkeiden arvomerkit komisariosta ylöspäin ovat verrannollisia puolustusvoimien arvomerkkeihin. Poliisissa sanotaan edelleen, että kyseessä on puolisotilaallinen organisaatio. Juuret ovat tältä osin syvällä ja muutos ei koske vain esimiehiä, vaan koko henkilöstöä, kuten edellisessä kommentissa todettiin. Hierarkkisessa johtamisessa keskiössä on esimies, hänen käsityksensä siitä mitä tulee tehdä, mikä on oikein tai tuloksellista. Johtajakeskeisyyttä mielestäni kuvastaa hyvin seuraava kommentti, jossa kuvattiin henkilöstön sitouttamisen puutetta sekä henkilöstön vähäistä aloitteellisuutta:

” Henkilöstön sitouttaminen jää vähäiseksi ja henkilöstöltä tulevat aloitteet tulosta-voitteeksi on vähäisiä ja muutenkin aloitetoiminta on tässä kulttuurissa vähäistä, mikä varmaan aloitetoiminta ois yks semmonen tärkeä tän johtamisjärjestelmän elävöittämiseen liittyvä tapa.” (H2)

Hierarkkinen johtajuus näyttää passivoivan henkilöstön aloitteellisuutta. Johtamismalli heijastuu koko organisaation tapaan tehdä työtä, sen tulossuunnittelujärjestelmään ja sitä kautta päivittäisjohtamiseen. Se edellyttää suunnittelujärjestelmien ja johtamisjärjestelmien läpikäyntiä ja niiden kautta hallittua muutosta. Haasteena nähtiin, että nykyiset sukupolvet eivät ole kasvatettu hierarkkiseen organisaatioon.

³¹ Vuorela 2019, s.224

”Meille tulevia nuoria ei ole kasvatettu hierarkkiseen organisaatioon. tämä tarkoittaa, että johtajan tulee ansaita asemansa päivittäin. Miksi poliisilla on arvomerkit. Me ei olla sotilasorganisaatio. Mitä ne kertovat asiakkaille? Ei mitään. Ei siis tarkoitusta. Onko niillä merkitystä meidän alaisille tai kollegoille? Ei merkitystä! Niillä on vaan yksi merkitys. Satraappi katsoo peilistä, kuka on johtaja. Se kertoo siitä, että virka-asema antaa liikaa johtajuuden asemaa, kun sitä pitäisi enemmän ansaita.” (H5)

Haastateltavat tiedostivat selvästi, että hierarkkinen johtaminen työyhteisöissä ei ole paras mahdollinen lähestyminen johtamiseen 2000 - luvulla. Tämä on kommentoissa huomioitu, mutta se kuinka muutos tehdään, joka edellyttää varsin kokonaisvaltaista muutosta, siitä ei ole selkeää käsitystä. Sen sijaan on selkeitä näkemyksiä siitä, millaista hyvä johtaminen on.

” Esimiestyö vaatii persoonan peliin panemista. Esimiehen pitää huolta ihmissuh-teista. Asioita ei voi siivota vaatteen alle. Tärkein kriteeri on, että johtaja pärjää ih-misten kanssa.” (H5)

2.7. Organisaatorakenne ahdistaa

Sinä aikana, kun olen työskennellyt poliisissa, käytössä on ollut päällikkökeskeinen linjaor-ganisaatiomalli. Siinä esimies-alaisuuhteet ovat selkeitä. Oman kokemukseni mukaan opera-tiivisen toiminnan johtamisen menestys on heijastunut poliisiin muuhun johtamiseen, vaikka se ei ole välttämättä paras mahdollinen päivittäistyön johtamismalli. Edellä mainittu näkyi sel-keästi haastateltavien kommentoissa. Suoraviivaisen organisaatiomallia pidettiin jopa haitalli-sena ja nähtiin, että sen rinnalle pitäisi löytää joustavuutta.

” Nykyinen malli estää jossakin määrin haasteisiin vastaamisen. Olemme rakentaneet organisaation sotilasorganisaation pohjalta. On toki, että action toiminnassa käsky-valtasuhteet tulee olla selkeät, mutta miksi se pitää olla muissa toiminnoissa. Esim. lupapalveluissa tai tutkinnassa. Tutkinnassa, joka on asiantuntijatyötä. Nyt olisi ollut rakentaa erilaisia organisoitumismalleja. Uudelleen ajattelemisen voisi nostaa puur-tajien itsetuntoa. On toki työyhteisöjä, jossa tämä toimii, mutta liian usein niissä on pomotusta.” H5

Haastateltavat tunnistivat, että poliisin organisoitumismalli perustuu sotilasorganisaatioihin. Tämä malli terävöityi entisestään poliisin hallintorakennemuutoksessa, jonka yhteydessä perustettiin poliisilaitoksiin sotilasorganisaation mallin mukaisia esikuntia. Organisoitumismallin eri puolia pohdittiin seuraavassa kommentissa:

” Musta tätäkin vois sillä tavalla joskus vähän niin kun perata, että onko organisoitumismalli ja organisoitumismalli sitten semmonen paras mikä vastaa tämän päivän maailmaa? Tämmöstä linjaesikuntaorganisaatiota ja ihan tämmöstä puhdasta sotilasorganisaatiotyypistä malliahan tarvitaan ihan varmaan monessa paikassa. Ei tarvii mennä kun jonnekin linnottautumistilanteisiin tai johonkin tämmösiin niin se valmius pitää olla, mut että kun näin lainausmerkeissä rauhan aikana tätä pyöritetään tätä byroota, isoo byroota, niin onks tää se malli mikä toimii? ” (H4)

Kommenteissa kaivattiin organisaatiolta joustavuutta ennakoimattomiin asioihin. Samalla pohdittiin kriittisesti, että onko linjaorganisaatio paras mahdollinen organisoitumistapa. Keskusteluissa nousi esille matriisimalli. Toki operatiivisessa toiminnassa nähtiin nykymallin selkeät vahvuudet.

”...niin kun siihen asiaan että jos tätä pitäisi saada aikaseks ja että poliisin tehtävä on tämä näin, niin sitten pitäis miettiä että minkälaisilla organisoinneilla tää kuvio hoidetaan parhaalla mahdollisella tavalla? Mut sen mä sanosin, että tarkastella pitää koko ajan sitä organisoitumismallia ja se on varma että joustavuutta tarvitaan.” H1
” Meidän olisi mahdollista rakentaa matriisiorganisaatio. Joka lähtee tehtävän vaatimuksista. Voi kysy onko organisaatiossa mielekäästä olla lukuisia organisaatiotasoja. Olemme rakentaneet portaisen järjestelmän, joka luo toimivallan kullekin portaalalle.” (H5)

Eräs haastateltava piti nykyistä organisoitumismallia toimivana. Hänen mukaansa kyseessä on puhdas prosessiorganisaatio, jolle kilpailevana mallina olisi matriisimalli. Poliisitoiminta on staattista, tämän vuoksi hän ei kannata matriisiorganisoitumista. Matriisimalli hänen mukaansa vaatii uutta johtajuutta. Nykyisen organisoitumismalliin joustavuutta voidaan hakea tiimi- ja projektimalleista.

” Mielestäni hierarkkinen malli, jossa johtosuhteet ovat selvät, on toimiva. Se on perusajatus, jolle organisaatio on hyvä perustaa. Puhdas prosessiorganisaatio ei juuri poikkea nykyisestä organisaatiomallista. Matriisityyppinen organisaatio on kilpaileva malli nykyiselle hierarkkiselle järjestelmälle. Jos hierarkkinen organisaatio on olemassa, siitä on mahdollista siirtyä matriisiorganisaatioon. Tosin matriisimalli on hyvin haasteellinen. Se asettaa vaatimuksia vuorovaikutusmallien jatkuvalla ylläpidolle, jotta johtosuhteet pysyisivät selkeinä. Matriisimalleissa johtajilla pitää olla ammattimainen ote johtamiseen. Poliisitoiminta on kuitenkin aika staattista, joten ei ole erityistä syytä kehittää organisaatiota matriisimalliksi. Nykyisen organisaatiomallin sisällä on mahdollista käyttää tiimi- ja projektimalleja. Nykyinen hierarkkinen malli palvelee hyvin poliisin tarkoituksia. ” (H1)

Tässä teemassa heijastui selkeästi suunnitteluvaiheessa oleva poliisin hallintorakenteen muutos. Haastattelujen aikana organisoitumismallit olivat jo varsin hyvin selvillä. Aineistosta heijastui, että erilaisia organisoitumismalleja oli ollut keskusteluissa, mutta oli päädytty olemassa olevaan organisoitumismalliin. Sen selkeänä etuna nähtiin johtosuhteiden selvyys sekä mallin tutuus. Toisaalta aineistosta tuli selville, että asiassa oli ollut kiire ja ehkä siitäkin syystä ei organisoitumismallia haluttu lähteä muuttamaan. Toisaalta on selvää, että jos olet toiminut jonkin mallin mukaisesti vuosikymmeniä, niin sitä perusajatusta on varsin vaikea lähteä haastamaan. Kyseessä oli selvästi johdon vetämä muutos, vaikkakin sitä on ollut edistämässä työryhmiä. Seuraava kommentti kuvaa prosessia.

” Vaan se linjaorganisaatiomalli on otettu niin kun kritiikittömästi. Mä olin siinä Pora-työryhmässä ihan alusta lähtien mukana ja ymmärrän kyllä ettei siinä niin kun ollu tällasta. Siinä oli aika kovat paineet nopeesti lähtee liikkeelle ja tietysti tällasista tuista lähtökohdista on silloin helppo mennä ja oli riittävästi kaikkee muuta pohdittavaa. ” (H4)

Poliisin organisaatiomuutosta oli ohjannut valitseva ajattelu, tai paremminkin paradigma. Muutos oli puhtaasti johdon käsissä ja sillä vahvistettiin olemassa olevia rakenteita.

2.8. Poliisin sama tuote käy kaupaksi

Organisaatorakenne ahdistaa - teemassa yksi haastateltavista totesi, että poliisitoiminta on aika staattista. Edelleen poliisin tehtäviin kuuluu isossa kuvassa hälytystehtävät laidasta laitaan, rikostutkinta ja lupapalvelut. Näiden päätehtävien sisällä on tapahtunut vuosien saatossa monenlaisia muutoksia. Hälytys- ja valvontatehtävissä sekä rikostutkinnassa isoja muutoksia ovat olleet huumausaineiden yleistyminen ja järjestäytyneen rikollisuuden esille tulo. Mutta muutoin se on perusprosessien ylläpitämistä. Niiden sisällöissä ja rajauksissa on muutoksia, jota vahvistettiin seuraavassa kommentissa.

” Sinällään poliisin perusrooli on muuttumaton. Se on perusprosessien ylläpitämistä, mutta miten niitä tuotetaan ja rajaus suhteessa toisiin toimijoihin on muuttumassa. Mm. kuntiin, yksityiseen turvallisuusalaan ja muihin viranomaisiin. Kyse on tehtävien rajaamisesta eri toimijoiden kanssa. Näitä kysymyksiä viime vuosia ovat olleet mm. päihtyneiden säilytys, liikenteen valvonta ja monet muut asiat. Poliisin tehtävät suhteessa rajavartiolaitokseen jne. Ne ovat lainsäädäntökysymyksiä. Nämä ovat konkreettisia poliisin roolin määrittelyssä. Lupapuolen tehtävät, missä määrin ne ovat jatkossa poliisilla. Tanskassa passit myöntävät kunnat. Takavuosina poliisin lupahallinnosta rajauksia on tehty mm. ajoneuvojen rekisteröinnissä, joka ei enää kuulu poliisille.”
(H1)

Seuraavassa kommentissa poliisin tehtävää kuvattiin Poliisilain 1§ sisällöllä. Monesti sanotaan, että tässä pykälässä on poliisin toiminta-ajatus, organisaation tärkeä tehtävä. ” Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.”³²

Haastateltavilla oli aika tavalla yhdenmukainen hyvinvointivaltiokeskeinen ajatus poliisin tehtävistä ja roolista, mutta samalla korostettiin, että on pystyttävä huomioimaan poliisin tehtävien muuttuminen.

³² Poliisilaki

” Poliisilaki on helppo orientaatio ja eduskunnassa linjattu poliisin tehtävä. Se on huomioitava. Kuitenkin on pystyttävä huomioimaan poliisin tehtävien muuttuminen. Poliisi on kansalaisia varten. Tässä on hyvä käyttää näkökulmaa, että kansalaisten perusoikeus on turvallisuus. Turvallisuus on meille kaikille merkittävässä roolissa, kun teemme päätöksiä mm. asumisesta jne. Meidän ei tarvitse hypätä muotivirtausten mukaisesti, vaan meidän on osattava, kuunnella kansalaisia, mitä odotuksia heillä on meille. Henkeen ja terveyteen liittyvät on kansalaisten prioriteeteissa korkealla.” (H2)

Kommentista välittyi tärkeä yksityiskohta: *”meidän on osattava kuunnella kansalaisia, mitä odotuksia heillä on meille”* Kuten kommentoija totesi, poliisi on kansalaisia varten ja siinä tehtävässä on tärkeää osata kuunnella.

Poliisin sama tuote käy kaupaksi. Siitä haastateltavien kesken oli varsin samanlainen kuva.

3. VUODEN 2020 AINEISTON ANALYYSINTI

Suoritin vuoden 2020 haastattelut kesäkuun 2020 aikana. Haastattelin viittä päällikkötehtävissä toimivaa tai toiminutta henkilöä. Käytin samaa haastattelurunkoa ja samoja prosesseja ennen haastattelua ja haastattelun aikana kuin vuonna 2008. Haastateltavien iän keskiarvo oli 62,4 vuotta. Haastateltavien päällikkövuosien työkokemuksen keskiarvo oli 23,4 vuotta. Haastateltavilla yhtä lukuun ottamatta oli taustalla poliisin perustutkinto. Käsittelin vuoden 2020 aineiston samalla tavalla, kuin vuoden 2008 aineiston. Yleiskatsauksena vuoden 2020 aineistoon voi sanoa, että siitä löytyy uusia painotuksia suhteessa vuoden 2008 aineistoon. Uudessa aineistossa nousee selkeästi esille globalisaation vaikutukset sekä Suomen polarisoituminen. Tosin vuoden 2008 aineistosta esille noussut kansainvälistyminen on saanut uuden ja laajemman merkityksen globalisaatiosta.

Vuoden 2020 aineiston tulokset ovat globalisaatio yllättää, poliisin tehtäväkenttä pirstaloituu, johtamisen vaatimukset muutoksessa, tulosohjausjärjestelmä – paljon porua vähän villoja, organisaatorakenne ahdistaa ja poliisin sama tuote käy kaupaksi. Resurssit ei vuoden 2020 aineistossa nouse omaksi teemaksi.

3.1. Globalisaatio yllättää

Haastatteluista nousi selvästi esille, kuinka Suomessa on viime vuosina päästy kokemaan globalisaation vaikutuksia. Sen näkyvimmit tapahtumat vaikutukseltaan ovat olleet vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden vyöry Suomeen. Silloin Suomeen tuli lyhyessä ajassa noin 35 000 turvapaikanhakijaa, joista osa odottaa päätöksiä oleskeluoikeudesta Suomessa tai poistamispäätöstä maasta. Toinen vielä laajemman vaikutuksen aiheuttanut ilmiö käynnistyi keskitalvella 2020, kun globaali koronapandemia levisi maailmanlaajuisesti. Nämä näkyivät haastatteluissa. Tätä kirjoitettaessa ajankohtainen asia on Al-Holin leiriltä palaavat Suomen kansalaiset, joista käydään julkisuudessa ja varsinkin sosiaalisessa mediassa kiivasta keskustelua. Keskustelussa yhtenä esimerkkinä arvioidaan tämän ryhmän palaamisen aiheuttavan yhteiskunnallisia jännitteitä.

” Sit voi sanoo vielä että tää yhteiskunnallinen jännite mikä niin kun kasvaa jossain määrin, niin se aiheuttaa kaiken aikaa poliisille mukautumista niihin asioihin ja otan nyt esimerkkinä vaan näiden Al-Hol -leiriläisten paluun Suomeen ja niiden tuoman uuden tilanteen” (H11)

Haastatteluissa toimintaympäristön muutosten arveltiin olevan entistä nopeampia ja niistä aiheutuu organisaatiolle uusia haasteita. Etenkin kansainvälisyyden vaikutukset näkyivät. Uudet kulttuurit tuovat mukanaan uusia toimintatapoja rikosten tekemiseen.

” Kyllä ne muutospaineet on sellasia että ensinnäkin se ympäristö muuttuu todella nopeasti ja tää totta kai tuo sitten sille organisaatiolle niitä omia haasteita. Se näkyy enemmän kyllä muualla kun aikasemminkin, mutta erityisesti siinä pääkaupunkiseudulla. Eli tää kansainvälistyminen monessa muodossa, sieltä tulee sitten mukaan kulttuurit ja erilaiset tavat tehdä vaikka mitä ja tää meidän tehtäväkenttä, kun on osittain se rikostorjunnallinen näkökulma niin ne tavat tehdä rikoksia muuttuu myös toisella tavalla.” (H10)

Seuraavassa kommentissa haastateltava koki, että globalisaation uhkia ei ole tunnistettu eikä niihin ole osattu varautua. Hänen mukaansa koronapandemia yllätti koko maailman, myös Suomen ja poliisin. Ei ollut riittävää määrää suojarusteita, lainsäädännön koetaan olevan

riittämätön ja tällaisia tilanteita ei oltu osattu harjoitella. Pandemian uhkaa ei oltu pidetty todellisena. Se oli tunnistettu, mutta ei tunnustettu.

” mikä oikeestaan nyt tää pandemia herätti taas uudelleen ja maailmantalouden uhat ja kaikki nämä, että... Eikä me... Monissa harjoituksissa ollu mukana missä aina todettiin sitten kun puhuttiin kovista uhista, et onhan meillä Et jos lait sit? Niin kun poikkeuslait tulee voimaan, niin sitten, tuota... Nehän hoitaa tän jutun, mutta eipä ne hoitanutkaan sitä, että ne on vaan lainsäädäntöä ja kaikki tempuat pitää tulla muualta sitten, että... Jos oikein tulis ja enemmän tähän sisäiseen turvallisuuteen liittyviä juttuja, tulee voimaan, niin kyllä harjotella pitäis, että ei me niin kun valmiita siihen vielä olla.” (H8)

Maahanmuuttokysymystä pidettiin arkaluontoisena asiana, josta ei pystytty käymään objektivistista keskustelua. Haastateltava näki riskinä jengiytymisen, josta voi muodostua rikollisryhmiä.

” ...maahanmuuttokysymys ja siitä mä ehkä nostaisin erikseen tämmösen maahanmuuttajien jengiytymisilmiön, eli, tuota... Näähän on äärettömän sensitiivisiä asioita ja niistä on vaikeeta käydä asiallista keskustelua, mutta meillä nähdäkseni myös tällä rintamalla on jo heikkoja signaaleja siitä, että meillä voi vähitellen syntyä enenevässä määrässä tämmösiä etnisperäisiä ryhmittymiä joista ainakin osa sitten on... Ajautuu rikollisryhmittymiks.” (H7)

Haastattelussa nousi esille digitalisaation kehittyminen. Reaaliaikaisen tiedonvälityksen lisäksi digitalisaatio on mahdollistanut aivan uudenlaisia rikosmahdollisuuksia ja uhkakuvia yhteiskunnan turvallisuudelle. Sitä kautta tulee poliisille aivan uusia haasteita olla mukana digitalisaatiossa, ei vain käyttäjänä, vaan myös aktiivisena toimijana, osana digitalisaatiota.

” Tekninen kehittyminen. Tarkotan siis tätä IT-puolta ja kaikkea semmosta, et joutuu nää kyberuhat ja kansainvälinen rikollisuus ja tietoverkot ja hybridikin vähän liittyy tähän samaan. On hurja vauhti ja hereillä pitää olla. Varmasti vaikuttaa poliisin töissä tämä tekninen kehittyminen tulevaisuudessa.” (H8)

Poliisin tulee olla mukana virtuaalisissa maailmoissa. Missä on ihmisiä, siellä on rikollisuutta ja siellä tarvitaan poliisia. Haastattelun mukaan poliisi ei ole vielä kunnolla digitalisaatiossa mukana. Se on muutakin kuin digitaalisia työkaluja, joka edellyttää laajempaa näkökulmaa digitalisaatioon.

” Me on ehkä kurkittu niin kun avaimenreiän läpi, mutta semmonen laajempi ymmärrys vielä puuttuu. Ja sitten tekee mieli tähän myös lisätä se, että minusta on huomion-arvoista ja hieman huolestuttavaa se, että se mitä tällä rintamalla poliisi on tehnyt, niin se on lähteny liikkeelle asiantuntijarintamasta ja sisukkaista yksilöistä jotka on saaneet uusia toimintatapoja rutistettua toiminnaksi, että meillä... Tämä on mun mielestä yksi indikaatio siihen, että meillä ei ole kovin hyvää jos ollenkaan semmosta strategista toimintaympäristöanalyysiä jonka perusteella johto tekisi päätöksiä siitä että mitä asioita ruvetaan selvittämään ja mihin ruvetaan valmistautumaan.” (H7)

Globalisaation muutosvaikutuksia pidetään ennakoimattomina eikä niihin ole osattu varautua. Globalisaatiota kiihdyttää informaatioteknologian vauhdikas kehittyminen, josta arvioidaan ettei poliisi ei ole pysynyt kehityksessä mukana. Poliisin näkökulmaa maahanmuuton haittavaikutuksiin ei uskalleta nostaa avoimeen keskusteluun.

3.2. Poliisin tehtäväkenttä pirstaloituu

Haastattelusta nousi esille, että Suomi ei ole enää homogeeninen kansakunta. Suomen maantieteellinen sijainti pohjoisessa, Venäjän naapurina, sekä Suomen omaperäinen kieli ovat ylläpitäneet Suomen yhtenäiskulttuuria pitkään. Globalisaation vaikutusten seurauksena tämä asiantila on pikkuhiljaa muuttumassa, sillä yhteiskunnallisten ja teknologisten muutosten rytmi on nopeutunut ja näistä johtuen yhtenäinen arvopohja on alkanut monipuolistumaan. Tästä on seurannut se, että kun arvo- ja asennemaailmat eriytyvät, siitä seuraa erilaisia asenne- ja arvomaailmoja, joiden riskinä on yhteentörmäys. Emme siis näe Suomea enää arvomaailmaltaan yhtenä samana, vaan näkemys siitä on eriytynyt. Tämä tuli hyvin selville seuraavasta kommentista, jossa nähtiin polarisoitumisen riskejä. Hänen mukaansa riskinä ovat omia etujaan ajavat ryhmät, jotka voivat aiheuttaa konflikteja.

”...suomalaisen yhteiskunnan heterogenisoitumisen, eliikä yhteiskunnan arvojen sirpaloitumisen ja sitä myötä tämmösten mielipidetason vastakkainasettelujen lisääntymisen ja, mutta se on huolestuttavaa sillä tavalla että vaikuttaa siltä että on aika paljon nykyään semmosia erilaisia ryhmittymiä, semmosia eturyhmittymiä, jotka niin kun porukalla ajavat omia asioitaan. Ja tää niin kun mielipidetasolla johtaa semmisiin konflikteihin ja mä vähän olen huolissani siitä että ne konfliktit saattaa jossakin vaiheessa siirtyä keskustelujen ja debatin tasolta mielenosotuksiks ja mellakoiksi myöskin. Meillä on joitakin semmosia ihan pieniä heikkoja signaaleja minun mielestä tähän suuntaan.”
(H7)

Polarisaation arvioitiin monimutkaistavan poliisin tehtäväkenttää ja siitä seuraa uusia vaatimuksia.

” Sit ihmisten kulttuurien ja erilaisten ihmisten sekottuminen siellä pääkaupunkiseudulla luo ilman muuta semmosia omia haasteitaan ja poliisin tehtäväkentässä jos puhutaan rikosasioista, niin se monimutkistuu. Se monimutkistuu ilman muuta ja se tuo ihan selvästi sisäisiä muutospaineita, et, tota... ” (H10)

Polarisaation vaikutusten arvioitiin heijastuvan poliisin osaamisen kehittämiseen. Se monimutkaistaa asioiden hoitamista ja selvittämistä. Selviytyäkseen näistä haasteita poliisilla tulee olla toimivat yhteistyöverkostot alueellisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti.

”Tää kansainvälisyys laajassa mielessä, niin sen mä kyllä nostaisin yhtenä semmosena selkeenä asiana, eikä tarkota pelkästään sitä että nyt täytys osata ruotsia paremmin tai englantia paremmin - ei suinkaan pelkästään - vaan pitää ymmärtää kulttuureja ja pitää olla valmius tehdä töitä ulkomaisten viranomaisten ja poliisien kanssa ja rajat madaltuu ja häviää, se on niin kun ihan selvä juttu. Sitten semmosena isona asiana ja mikä koskee muutakin kun pääkaupunkiseutua, niin kyllä tässä on pikkusen esimerkkejä siitä että tää maailma ja poliisinkin se kenttä, se polarisoituu eli erot alkaa näky selvästi... Jos oikein niin kun pelkistää, että alkaa olla enemmän niitä huonostivoivia ja sitten parempiosasia ja näitten liikehdintä eri tavalla saattaa tuoda ennustamattomia asioita eteen.” (H10)

Selkeänä haasteena nähtiin se, että miten poliisipalveluja voidaan jatkossa tarjota niukkenevilla resursseilla Suomessa tyydyttävästi, kun polarisaation kautta poliisiin tehtäväkenttä pirstaloituu pysyvästi ja se muuttuu ennakoimattomaksi.

” yhteiskunnan arvojen sirpaloitumiseen ja, tota... Mutta mä käyttäisin termiä moniulotteinen polarisaatio, elikkä se että Suomessa tapahtuu monella rintamalla tämmöstä polarisoitumista. Yks on ihan aluemaantiedettä, eli, tuota... Vain muutama harva kaupunki kasvaa ja suuri osa maasta näivettyy vähitellen ja tuottaa poliisille monentasoisia haasteita. Ensimmäinen on ihan praktinen - se, että millä tavalla poliisipalvelut pystytään tuottamaan edes tyydyttävästi koko maassa tulevaisuudessa? Mutta sitten on myöskin semmonen, että tämäkin polarisaatio tuottaa erilaisia sosiaalisia ongelmia jotka putoaa sitten poliisiin tehtäväkenttään ennenpitkään. Sithän meillä on muutakin. Meillä on tuotettu sellanen hyvinvointiyhteiskunta jossa syrjäytyminen on varteenotettava uravaihtoehto osalle nuorista ja tommonen nuori, alle kaksikymppinen kundi taikka pimpu, niin se pääsee siedettävälle... Itselleen siedettävälle tulotasolle tekemättä yhtään mitään. Ja sitten ennen kuin huomaakaan, niin elämän mahdollisuudet on vähän niin kun menneet ohi ja sitten siitä syrjäytyneisyydestä tuleekin ura ja sitten osa tästä porukasta on poliisin asiakkaita.” (H7)

Kommenttien mukaan arvojen muuttumisen eriytyminen heijastuu poliisitoimintaan ja mahdollisesti jatkossa lainsäädäntöön. Ihmisten suhtautumisen muutosta ilmiönä yksi haastatettava käytti osuvasti ”laillisuusperiaatteen inflatisoituminen”. Sen yhtenä heijastuksena voi olla poliisin kunnioittamisen väheneminen, josta esimakua saatiin kesällä 2020, Helsingissä Hietaniemen uimarannalla tapahtuneessa joukkotappelussa.

” No, sitten tietysti ylipäätään tämmönen laillisuusperiaatteen inflatisoituminen, eli suhtaudutaan huumeisiin lievemmin, että on niitä huumausainekokeiluja entistä enemmän ja sillä tavalla niin kun tavallaan se tämmönen suhtautumistapa on muuttunut. ...kyllä valitettavaa arkipäivää ja me ehkä vielä... No, tuossa Hietaniemen tapahtumissa, niin se on niin kun esimakua sille, että... Toivottavasti... Oon mielelläni väärässä tässä, mutta me ollaan Ruotsin tiellä tässä suhteessa, että mitä tapahtuu Ruotsissa, niin se on nähtävissä meillä täällä kohta.” (H9)

Poliisin tehtäväkenttä on polarisoitumisen kautta pirstaloitumassa pysyvästi erilaisten kulttuurien, arvojen ja yhteisöjen epäyhtenäiseksi pelikentäksi, jossa selviytymisessä poliisi tarvitsee vahvat yhteistyöverkostot. Polarisoitumisen seurauksena arvellaan tapahtuvan laillisuusperiaatteen inflatisoitumista. Lisäksi Suomen alueellinen polarisoituminen haastaa poliisille kohdistuvia palvelutarpeita suhteessa alueelliseen palvelujen tarjoamiseen.

3.3. Johtamisen vaatimukset muutoksessa

Johtamisen vaatimusten muutos nousi selkeänä teemana vuoden 2008 aineistossa kuten myös vuoden 2020 aineistossa. Merkille pantavaa on, että se nousi samalla tavalla esille uudemmassa aineistossa. Aineistoissa kritisoitiin hierarkkista johtamista ja nähtiin että siitä pitää siirtyä nykyaikaiseen ihmiskeskeiseen johtamiseen. Näyttää siltä, että muutosta toivottuun suuntaan ei olisi tapahtunut, vaan sama kritiikki oli esillä uudemmassa aineistossa. Muutoksen arveltiin tarvitsevan uuden sukupolven koulutettujen johtajien esille tuloa. Muuttumattomuuden taustalla arvioitiin olevan monen johtajan tausta poliisin operatiivisissa tehtävissä, jossa on hyvin toimivat johtamismallit. Yhtenä syynä muuttumattomuuteen arveltiin olevan, että tilannejohtamisen mallit olisivat sitä myötä siirtyneet poliisin johtamiseen ylipäätään.

” Minun mielestä meillä on semmonen rasite joka osin ehkä johtuu siitä että ylin johto voittopuolisesti tulee niin kun operatiivisista poliisitehtävistä. Ura kulkee sillä tavalla että tullaan operatiivisista poliisitehtävistä johtotehtäviin ja, tota... Se näkyy sellasena että operatiivinen johtaminen, että... Siis niin kun tilannejohtaminen, se on poliisin vettä ja leipää ja se osataan todella hyvin - siitä ei oo kahta kysymystä. Tavallaan aika usein näyttää ikään kuin remmi jäävän päälle, eli, tota... Jos mä nyt sanon tällä tavalla vaikka tää on kauheen tylyä, mut että hyvinkin ison poliisiyksikön päällikkö on etupäässä kiinnostunu päiväkohtasista asioista ja jutuista ja tilanteista ja poliisitoiminnallisista tilanteista ja, tota... Varjoon jää sitten strateginen ennakointi ja henkilöstön aktiivinen kehittäminen ja henkilöstön motivointi ja henkilöstön osallistaminen, että... Tän kaltasia haasteita mun mielestä meillä on. Tää varmaan... Mä voisin kuvitella että tää ehkä pikkuhiljaa tulee muuttumaan koska ylempiin johtamistehtäviin tulee yhä enemmän ihmisiä jotka on saaneet... Joilla on hyvä koulutus - parempi koulutus kun aiemmin - ja joilla on myöskin nykyaikasta johtamiskoulutusta.” (H7)

” No, jos johtamisjärjestelmästä puhutaan niin musta tää kenttäjohtajajärjestelmä mikä aikanaan luotiin on ollu ihan loistava systeemi, että... Ja että siihen yhdistettynä kenttäjohto- ja yleisjohtajajärjestelmä näihin tilanteisiin liittyen, niin se on ollu erittäin hyvä. Tutkintaanhan sitä nyt on laajennettu pikkuhiljaa sitten myös.” (H8)

Samalla tunnistettiin, että johtaminen ei toimi yhtä hyvin ennalta estävässä toiminnassa ja rikostutkinnassa.

” Mut sit taas meidän pitää kyllä tunnustaa se, että niin kun ennalta estävässä työssä ja rikostorjunnassa tämä sama johtamisjärjestelmä mikä kenttätoiminnassa toimii kun junan vessa, niin se ei tuon rikostorjunnan ja ennalta estävän työn puolella toimi, eli se selkeästi on tarve kehittää johtamisjärjestelmää läpileikkaavana sitten kaikki poliisin toiminnot. Niin kun isossa kuvassa meillä johtamisjärjestelmä toimii, mutta se vaatii koko ajan semmosta voimistelua, että tunnustetaan ne kehittämistarpeet.” (H9)

Edellisessä kommentissa mainittiin, että on tarve kehittää poliisin johtamisjärjestelmää läpileikkaavana järjestelmänä. Tämä on mielestäni tärkeä havainto ja kehittämiskohde. Se osaltaan kertoo siitä, että poliisin organisoitumismalli pitää erilaiset toiminnot erillään. Siitä voi seurata paitsi johtamisen puutteita, mutta myös puutteita poliisin prosessien tehokkaassa ja tuloksellisessa läpiviemisessä. Henkilöstö ei ole välttämättä täysin tietoinen oman tehtävänsä merkityksestä poliisin toiminnan kokonaisuuteen. Tästä voi seurata motivaatio ja laadullisia ongelmia työn tekemisessä.

Haastatteluissa nousi esille, että poliisin aiempi koulutusjärjestelmä ei pätevöittänyt muuhun kuin poliisin tehtäviin. Poliisikoulutukseen hakevilla on ollut usein taustalla aiempi korkeakoulututkinto. Nykyään poliisiammattikorkeakoulun tutkinto on korkeakoulututkinto, joka valmistaa ihmisiä asiantuntijatehtäviin ja heillä on kyky kriittiseen ja analyyttiseen toimintaan. Tämä edellyttää johtamiselta muutosta. Hierarkkisesta johtamisesta on siirryttävä nykyaikaiseen asiantuntijoiden johtamiseen, kuten seuraavassa kommentissa kuvattiin muutoksen tarvetta.

”Pian on poliisissa tilanne, että vanhemmat konstaapelit ovat kahden korkeakoulututkinnon suorittaneita. Ne osaavat argumentoida ja analysoida tietoa. Autoritaarinen johtaminen on tullut tiensä päähän. Jatkossa henkilöstö äänestävät jaloillaan, elleivät

ole tyytyväisiä. Kouluun tullessa opiskelijoilla on 25%:lla aiempi korkeakoulututkinto, joista 11-12% vähintään maisteritutkinto.” (H7)

Seuraavassa kommentissa kuvataan johtamisen murrosta, johon liittyy ymmärrys siitä, että nykyisin työurat voivat olla monivaiheisia, joka tarkoittaa sitä, että työntekijällä voi olla useampi ura. Tähän asti poliisissa ollaan työskennelty käytännössä koko ura. Työurien muutos edellyttää suhtautumisen muutosta ja varautumista siihen, että henkilöstö ei tee koko työuraansa yhden työnantajan tehtävissä. Siitä on tulossa tulevaisuuden normaalia.

” Eikä niin että voi helvetti, nyt tää taas saatana hakeutuu jonnekin muualle ja lähtee tästä pois, vaan se on, niin kun... Se on tulevaisuuden normaalia, että ihmiset on vaan hetken ja se edellyttää johtamiselta erilaista otetta ja siltä osaamispotentiaalin hallinnalta, että kun joku lähtee pois niin me ei saada olla niin haavottuvia. että sitten homma pysähtyy sen takia vaan tää pitää organisoida niin että se osaaminen on käytössä meillä koko ajan vaikka ihmiset vaihtuu.” (H10)

Hierarkkista johtamista kuvataan johtajakeskeiseksi, jossa kaikki viisaus kasaantuu johtajalle. Tämän toimintamallin suurena riskinä on korkeasti koulutettujen ihmisten voimavarojen hyödyntämättömyys. Siitä voi seurata passivointia ja motivaatio-ongelmia.

” Meillä on päälliköitä ja apupäälliköitä jotka tuntee asian erinomaisesti, mut kysymys kuuluu käytämmekö me heitä riittävästi tänä päivänä päätöksenteossa ja tavoitteidenasettelussa ja muussa sellasessa? Ja mun väittäjä on että ei käytetä. Ylijohdossa asuu kaikki viisaus ja sieltä sanellaan alaspäin miten asiat on ja meidän tulisi sen sijaan lähteä siitä että osallistetaan tämä osaava joukko jolla on valtavasti kokemusta ja osaamista, niin yhteiseen tavoitteenasetteluun ja yhteisten, strategisten linjausten tekemiseen, yhteisten päätösten valmisteluun ja niin edelleen.”(H11)

Edellisestä kommentista heijastui poliisiin vahva hierarkkinen johtamisen toimintatapa ja kulttuuri. Sitä vaaditaan muutettavaksi ja näyttää siltä, että poliisissa on hyödyntämättömiä voimavaroja. Yhtenä yksityiskohtana kahdessa kommentista nousi kehittämisajatuksena poliisin johtoryhmätoiminnan kehittäminen.

”Lisäisin vielä yhden asian organisaatorakenteeseen. Se on poliisin johtoryhmä, sitä meillä ei tosiasiallisesti ole. Sen pitäisi olla ylijohdajan ja poliisipäälliköiden yhteenliittymä, joka keskustelee poliisin toiminnan haasteita, ja haetaan yhteisiä linjauksia. Nyt ne tehdään pohassa ja ne tuodaan jorylle tiedoksi. Poliisipäälliköiden vastuuta ja sitoutumisista pitäisi vahvistaa lisää siten, että heidät otettaisiin mukaan poliisin toiminnallisten linjausten luomiseen. Se on hyvin yksisuuntaista ja keskustelu on pinnallista ja kevyttä.” (H7)

”...et esimerkiksi meidän johtoryhmätyöskentely olisi aitoa eikä semmosta pakonomaista edestä taakse -luennointia niin kun se tänä päivänä on, että... Mä en oo ollenkaan tyytyväinen siihen, se pitäis räjäyttää koko homma.” (H11)

Kommentti poliisin johtoryhmän työskentelystä kuvasi hyvin hierarkkisen johtamisen toimintatapa ja sen heikkoutta. Se kuvasi myös selkeästi sitä, että johtoryhmän osaamista ja voimavaroja ei käytetä hyväksi. Sinällään johtoryhmän työskentelyn eteen tehdään hyvää valmistelutyötä, mutta osallistujat kokevat työskentelyn puutteelliseksi. Kommentti korosti sitoutumisen merkitystä johtamisen linjauksiin. Se edellyttää asioiden yhteistä syvällistä käsittelyä.

Haastatellut tunnistivat selkeästi hierarkkisen johtamisen heikkoudet ja sen muutosta vaaditaan. Sitä arvellaan ylläpitävän poliisin kenttätoiminnan johtamisen toimintamalli. Poliisin henkilöstön koulutustaso haastaa poliisin johtamisen uudistumaan. Nykyisen johtamismallin riskinä nähdään, että se passivoi ja siitä seuraa motivaatio-ongelmia. Yksittäisenä kehittämis-kohteena tunnistetaan poliisin johtoryhmätyöskentelyn puutteet.

3.4. Tulosohjausjärjestelmä – paljon porua, vähän villoja

Haastatteluissa arvioitiin poliisin tulosohjausjärjestelmän olevan ylhäältä ohjattua, joka ei huomioi poliisilaitosten erityispiirteitä. Lisäksi sitä kuvattiin yksityiskohtaisiksi tehtävälisiksi. Kommenttien mukaan tulosohjausjärjestelmä ei sitouta poliisipäälliköitä, vaan se on käskettyä annettu. Sen arvioitiin viime vuosina entisestään yksityiskohtaistuneen. Haastateltavalla oli selkeitä ajatuksia kehittää tulosohjausta.

”Mutta johtamisjärjestelmistä, niin mä nostaisin ensimmäisenä ehkä esille pari asiaa, jotka mielestäni kaipais uudelleenarviointia. Ensimmäinen on tulosohjausjärjestelmä.

Se ei minun mielestäni toimi ylijohdon, eli Poliisihallituksen ja yksiköitten välillä kauan hyvin. Tulossopimukseen eksyy aika paljon sellasia asioita joitten ei tarvitsis olla tulossopimuksissa ollenkaan. Tulosohjausjärjestelmässä pitäis päästä ensinnäkin niin kun tulossopimustasolla konkretiaan, että siellä pitäis olla niin kun konkreettisia, todennettavissaolevia tulostavotteita Tulosseurannan pitäis olla hyvin selkeätä ja määrämuotoista. Selkeä osavuosisraportointi ja itse niin kun Poliisihallituksen alaisen viraston päällikkönä, niin mä toivoisin sellasta että niin kun osavuosisraportointi johtaisi palautteeseen POHA:n suunnalta. Nyt se raportointi on hieman ehkä semmosta niin kun mustaan aukkoon menevää raportointia josta ei sitten kuulu oikein mitään, mutta sitten tulee muita kanavia pitkin erilaista palautetta. Mä pitäisin erittäin, erittäin tärkeänä myös johtamistyön kannalta sitä et ne keinot, tulostavotteiden saavuttamisen keinot, olis yksikön päällikön vastuulla ihan yksiselitteisesti. Nyt me on ehkä menty... Mä en tiiä johtuuko se Aarnio-casesta vai mistä, mutta mun mielestä me on menty nyt pikkuhiljaa semmoseen suuntaan että on yhä enemmän tullu tämmösiä mikro-manage-roinnin piirteitä ja päälliköiden vastuuta on heikennetty ja se vastuu on muuttunu epäselvemmäksi kun aiemmin ja se on niin kun johtamisen tuloksellisuuden kannalta minun mielestäni huono juttu.” (H7)

Kommentista tuli esille selkeästi se, kuinka poliisin tulosohjaus on yksityiskohtaistunut tarpeettoman tarkaksi, eikä sen arvioida toimivan hyvin. Yhdeksi ongelmaksi tunnistettiin raportointi. Raportoinnilla ei koettu olevan merkitystä, koska siitä ei saada palautetta. Näistä on seurannut, että tulostavoitteiden saavuttamisen vastuut ovat hämärtyneet.

Seuraavassa kommentissa ilmeni, että tulosohjausjärjestelmää on aika ajoin yritetty uudistaa, mutta siinä ei ole onnistuttu. Vuoden 2008 aineistossa oli esimerkkejä näistä uudistusaikomuksista. Näyttäisi siltä, että poliisin tulosohjausjärjestelmä ei ohjaa organisaatiota parhaalla mahdollisella tavalla, saati sitten eturintaman työntekijöitä. Poliisin tulosohjausjärjestelmää voidaan kuvata hierarkkisen organisaation byrokraattiseksi järjestelmäksi. Se on ylhäältä annettua, eikä siinä hyödynnetä riittävästi organisaation näkemyksiä eikä osaamista.

” Ja sit jos me puhutaan tästä meidän ohjausjärjestelmästä erilaisine kokouksineen ja vaikka tulosohjauskierroksineen, niin kyllä mä pidän nykyistä tulosohjauskäytäntöä vielä aika kankeena, jäykkänä ja, tota... Kun niitä uudistusyrittäyksiä on tehty niin niissä ei vaan oo onnistuttu.” (H10)

Edellisten kommenttien lisäksi tulohjausjärjestelmään kaivattiin poliisilaitoksille enemmän vastuuta poliisitoiminnan laadusta omilla alueillaan.

” Mutta tietysti se organisaatiokaaviohan on vaan yksi osa, mä pitäisin tärkeänä että nyt tämä organisoitumismalli saisi tuekseen vielä semmosen poliisilaitosten nykyistä laajemman itsenäisyydenasteen. Ja tarkoitan sillä sitä, että poliisilaitoksilla pitäis olla selkeämmin vastuu poliisitoiminnan laadusta omalla alueellaan. Pitäisi saada tehdä omia toiminnallisia painotuksia.” (H7)

Tulohjausjärjestelmään kuuluu oleellisesti organisaation strategia. Strategian tehtävä on ohjata organisaatiota ulkoisten vaatimusten mukaisiin tuloksiin. Hyvien tulosten saavuttamisen osalta on oleellisen tärkeää, että strategia saadaan jalkautettua koko organisaatioon johdosta aina eturintamaan yksittäisille työntekijöille. Tässä työssä näyttäisi olevan kehittämistä. Sen osalta esitettiin, että apuna voisi olla organisaatiokohtaiset strategiapuheet, joissa käsitellään organisaation strategian vaikutuksia päivittäiselle työlle.

” Mut jos vielä johtamisjärjestelmää, niin tietysti silloin pitää miettiä sitäkin että tuo strategia mistä jo puhuttiin, et jalkautuuko se? Mut se on vuosien varrella ollu yks semmonen heikko kohta kuitenkin, et se on jääny kirjelmiks ja se on niin kun tämmönen ylätason juttu ollu jota välttämättä ei oo pystytytu tuomaan tänne etulinjaan. Toisaalta se pohan poliisiyksikkökin takelteli siinä kysymyksessä että tarviiko poliisilaitoksen tehdä omat strategiatyönsä vai ei? Ja mä oon vähän ollu sitä mieltä et se pitäis tehdä. Se ei muutu niin kun teoiksi se poliisin strategia ilman että mietitään paikallistasolla että mitä tää meille tarkoittaa?” (H8)

Kommentista välittyi ajatus, että poliisissa nähdään siten, että strategia on johdon toimesta laadittu ja kun se on kirjattu dokumentiksi, sen välittyy kaikkien tekemiseen. Kommentoija kertoi kokemuksestaan, että strategian jalkauttaminen edellyttää paikallistasolla mietintää ja että mitä se tarkoittaa käytännössä. Sama kommentoija jatkoi, että strategiapuheen tyyppinen työ koettiin joissakin yhteyksissä, hierarkkisessa organisaatiossa, että se ei kuulu paikallistasolle.

” Mutta kun sitä käytiin muun muassa X-laitoksen kanssa sitä keskustelua tuo X:n vahva persoona, apulaispoliisipäällikkö oli sitä mieltä, että eihän meillä mitään strategiatyötä tarvita, kun poliisiylijohtaja on jo tehnyt sen kaikki ja muuta, niin se jää ilmaan, jos ei sitä jalkauteta kunnolla.” (H8)

Poliisin tulosohjausjärjestelmä näyttäytyy näiden kommenttien valossa byrokraattiselta, osittain sekavalta järjestelmältä, joka ei pysty riittävästi ja laadukkaasti ohjaamaan poliisitoimintaa.

3.5. Organisaatorakenne ahdistaa

Vuonna 2008 oli poliisin hallintorakennemuutoksen toisen vaiheen suunnittelu käynnissä, kun tein ensimmäiset haastattelut. Sen jälkeen toteutettiin poliisin hallintorakenteen uudistukset. Poliisilaitosten määrä on muutosten jälkeen 11 poliisilaitosta. Poliisilaitoksissa otettiin käyttöön poliisihallituksen määräämä yhteinen organisaatiomalli, jonka tavoitteena on yhden apulaispoliisipäällikön malli. Lisäksi poliisilaitosten organisaatiot on määrätty valvonnan- ja hälytystoiminnan, rikostutkinnan sekä lupapalveluiden sektoreihin. Useat poliisilaitokset toimivat monen maakunnan alueella ja ne on muodostettu lukuisista nimismiespiireistä ja aiemmista poliisilaitoksista. Nykyistä poliisilaitosten määrää pidettiin pääsääntöisesti hyvänä. Se mahdollistaa toiminnan monipuolisen kehittämisen ja laitospohtaisen erikoistumisen, erityisesti rikostutkinnan osalta.

” Sitähän on mahdotonta sanoa et onko se paras mahdollinen. Sellasta tuskin onkaan, et tietysti varmaan kaikilla malleilla on ehkä omat etunsa. Minun mielestä tällöinen eräänlainen maakuntapoliisimalli joka meillä nyt on, niin tämä on organisaatorakenteena hyvä kuten sanottu.” (H7)

Haastateltava oli saanut kansalaisilta palautetta poliisin nykyisestä organisoitumisesta. Niissä kaivattiin vanhoja hyviä aikoja, kuntakeskuksiin omia poliisiasemia, joita ei poliisissa pidetä enää realistisena.

”Tuolta asiakasrajapinnasta, kansalaisten suunnastahan tulee yhä edelleen sellasta signaalia säännöllisesti jossa haikaillaan sitä vanhaa nimismiesjärjestelmää jossa vähän joka pitäjässä oli oma nimismies ja oma poliisiyksikkö ja se tuotti niin kun läheisyyden kokemuksia varmaan ihmisille yleisesti, mutta, tota... Mut eihän sellanen... Eihän se varmaan tosiasiallisesti siitä huolimatta... Se ei olisi hyvä nyt, mut ei se ollu hyvä silloin aikanaankaan että oli pilvin pimein älyttömän pieniä poliisiyksiköitä joissa ammattitaidon ja osaamisen määrä oli aika heikko ja erikoistumisen mahdollisuudet olemattomat.” (H8)

Poliisilaitosten sektorijakoa kritisoitiin. Sen arvioitiin kangistavan poliisilaitoksen kykyä reagoida toimintaympäristön muutoksiin.

” Pora I:ssähän määrättiin nämä sektorit silloin ja se oli pahin virhe mikä tehtiin. Siinä vaiheessa pakotettiin niin kun koko poliisikunta sektoreihin ja silloin kun me puhutaan vaikka meidän alueista X-kunnasta ja Y-kunnasta ja B-kunnasta ja näistä, niin sehän teki raja-aidan niihin vanhoihin nimismiespiireihin missä oltiin siihen saakka istuttu saman kahvipöydän ääressä ja... No, osittain se johtu siitä kato, kun sitten tuli... Ja tuli aseman esimieheks sinne... Se oli joko rikoskomisario tai komisario. Se ei ollut kaikkien esimies vaan se oli vaan jomman kumman esimies ja täältäkin, et ne oli niin kun hyvin varottavia esimerkkejä siitä, et-tä... Eli kyl tässä tietyllä tavalla on vähän täs Poran myötä näissä poliisitoiminnan kehittämisiskin ja nehän annettiin ehdottomina ne määräykset silloin, et niihin ei jääny oikeen... se viisaus ja kaikki nämä silloin siitä sitten, niin... Niillä mä vaan tarkotan sitä että tää poliisilaitoksen organisaation pitää elää ja sen pitää vastata ajan vaatimuksiin kun puhutaan näistä ulkoisista paineista. No, vaikka nyt terrorismista puhutaan ja miten siihen suhtaudutaan? Organisaatiolaatikot ei saa kangistaa tätä juttua ja kehittämistyötä. Mikä se malli on? Mut se ei saa olla jäykkä, sitä mä yritän sanoo tässä.” (H8)

Edellisessä kommentissa ilmeni laajalla alueella toimivan poliisilaitoksen johtamisen haasteellisuus. Kommentissa kaivattiin selkeämpää esimiestyön rakennetta ja sitä, että organisaatorakenteet eivät saisi estää ajan mukana elämistä. Kuitenkin pidettiin tärkeänä, että poliisilla säilyy riittävä yhtenäisyys Suomessa. Esimiestyön haasteena laajalla alueella toimivissa poliisilaitoksissa ovat organisaation sisäiset sektorit ja samanaikaisesti kaukana toisistaan sijaitsevat toimipisteet.

Hierarkkinen johtajuus perustuu johdosta alaspäin johdettuun malliin ja sitä tukevaan organisoitumiseen, linjaorganisaatioon. Se tukee organisaation siiloutumista sillä, että kukin keskittyy omaan tehtäväänsä ja sille on ominaista, että ollaan omasta alueesta mustasukkaisia ja varotaan astumasta toisena alueelle. Tällä mallilla hukataan organisaation voimavaroja.³³

3.6. Poliisin sama tuote käy kaupaksi -teema

Vuoden 2008 aineistossa oli maininta, että poliisitoiminta on staattista ja sitä voi kuvailla, että poliisin perustuotteelle on kysyntää. Poliisin sama tuote käy kaupaksi edelleen vuoden 2020 aineiston mukaan. Toki poliisin tehtävien sisällössä tapahtuu muutoksia, joihin edellä mainituista teemoista erityisesti globalisaation ja polarisaation vaikutukset heijastuvat aika ajoin kiihtyvästi. Poliisin toiminta on pääsääntöisesti impulsseihin reagoivaa. Vuosien 2008 ja 2020 haastattelujen kommentteissa korostuu ennalta estävän työn tarve. Osittain tuntuu, että ennalta estävän työn muotoilu on edelleen vaiheessa, eikä se ole saanut vakiintunutta muotoaan. Toki on huomattava, että viimeisin poliisin ennalta estävän työn strategia on varsin tuore, eikä sen vaikutukset ole vielä täysin nähtävissä.³⁴ Tämä nähdään seuraavassa kommentissa.

” No, kyllähän me ollaan aika vahvasti tällöinen reaktio-organisaatio ja se on tavallaan ymmärrettävääkin, sillä tavalla että kun voimavarat ovat sellaiset kuin ne ovat, niin ne käytetään tähän reaktiiviseen toimintaan ihan helpostikin, mutta, tota... Mun mielestä poliisin pitäis proaktiiviseen toimintaan panostaa vielä huomattavan paljon enemmän ja niin kun huomattavasti järjestelmällisemmin.” (H7)

Komentissa lähdettiin liikkeelle poliisilaissa kuvattuun poliisin tehtävään.

³³ Mutttilainen, V. & Potila, P. (toim.). 2016. s. 12

³⁴ ENSKA 2019

” Kyllä se, tota... Niin, kun ajattelee niitä ulkoisia vaatimuksia että poliisin keskeinen tehtävä on yhteiskuntarauhan turvaaminen ja sitten tietysti siinä mikä poliisilain ykköspykälässä on rikosten paljastaminen ja selvittäminen, syyteharkintaan saattaminen ja YJT:n turvaaminen, mutta että miten se poliisin rooli nyt ja tulevaisuudessa, niin varmaan sitten tuo yhteiskuntarauhan säilyttäminen, että nyt tosiaan niin kun perustuslain mukaisesti, niin perusoikeudet kuuluu kaikille Suomessa ja sillä tavalla poliisin tehtävä on antaa turvaa kaikkina aikoina kaikille, niin se varmaan on tulevaisuudessakin se poliisin rooli. Tietenkin kun se on se yhteiskuntarauhan turvaaminen, niin tietenkin se tarkoittaa sillon yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja rikosten ennaltaestämistä ja rikosten paljastamista, selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista ja sitten tietysti se vaatimus tehdä yhteistyötä sidosryhmien kanssa, niin sieltä se tulee se poliisin tehtävä hienojakosemmin ja, tota... Kysymys on tietysti siitä oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisesta, että poliisilla on niin kun iso vastuu siitä että meillä Suomessa tiukasti noudatetaan lainsäädäntöä niin meillä on siinä se roolimme kyllä.”

(H9)

Voi todeta, että poliisilain ensimmäisen pykälän kuvaama tehtävä on ajan tasalla vuonna 2020. Kyse on siitä, kuinka toiminta järjestetään lain vaatimalla tavalla ja että onko siitä organisaation sisällä riittävää yksimielisyyttä. Toisaalta on kyse siitä, että miten poliisilain ensimmäisen pykälän kuvaama tehtävä ymmärretään. Onko siitä riittävää yhteistä näkemystä? Erityisesti vuoden 2008 aineistossa tätä kyseenalaistetaan useammassakin kommentissa. On huomattavaa, että vuoden 2020 aineistossa tätä kyseenalaistamista ei ole ja voi ajatella, että tältä osin on enemmän yhteinen käsitys poliisin tehtävästä. Voi arvioida, että organisaation tiivistyminen on aikaan saanut yhdenmukaisuutta.

4. TUTKIMUSTULOSTEN YHTEENVETO

4.1. Yleistä

Haastateltavilla oli pitkä ura poliisissa ja päällikkötehtävissä. Siksi ei ole ihmetyksen aihe, että heidän kuvaamansa poliisin johtamisen todellisuus oli varsin samanlainen. Haastateltavat arvioivat asioita kriittisesti, mutta samalla oli huomattavissa, että he olivat lojaaleja organisaation edustajia. Heillä ei ollut tarvetta lähteä populisoimaan kriittiseksi tunnistamiaan asioita.

Kummankin aineiston osalta haastateltavat kertoivat avoimesti, kuinka he näkivät asioiden olevan poliisihallinnossa.

Aineiston tuloksia arvioidessa on hyvä tunnistaa, että poliisi tekee hyvää tulosta. Kristiina Haraholma selvitti poliisin hallintorakennemuutoksen (Pora1) vaikutuksia. Selvityksen mukaan tavoitteena ollut peruspalvelujen turvaaminen onnistui muutoksen yhteydessä. Poliisibarometrin mukaan muutos ei ollut vaikuttanut heikentävästi kansalaisten arvioon poliisitoiminnasta, vaan sitä ei oltu juurikaan huomattu. Hälytystehtävien valmiusaika oli säilynyt hyvänä. Hälytystehtävät olivat jossakin määrin vähentyneet. Poliisin palvelukyky oli säilynyt hyvällä tasolla. Samoin rikostutkinnan päivittäistutkinnan tason arvioitiin säilyneen hyvällä tasolla, vaikkakin tutkinnankestoajat olivat pidentyneet. Sen sijaan vaativan rikostutkinnan selvitystaso heikkeni ja tutkinta-ajat pidentyivät. Selkeä heikennys tapahtui poliisin lupapalveluiden tuottavuudessa. Niiden osalta suunniteltiin ja toteutettiin sähköisiä palveluja, jotka tänä päivänä mm. passin ja henkilökortin osalta toimivat erinomaisesti.³⁵

Aineistosta paljastuu, että kriittiset asiat olivat aika pitkälle samoja kummassakin aineistossa. Tässä herää kysymys, että kun haastateltavat ovat poliisipäälliköitä, joiden pitäisi olla eturintamassa tekemässä muutosta haluttuun suuntaan, niin onko olemassa joitakin pidäkkeitä, jotka estävät toiminnan kehittämisen haluttuun suuntaan? Varsinkin, kun kriittisesti arvioidut asiat toistuvat haastateltavien kesken ja kummassakin aineistossa, joilla on ajallista väliä noin 12 vuotta.

4.2. Tutkimuksen ajatuspohja

Tutkimuksen ajatuspohja muodostuu kansainvälisistä ja suomalaisista poliisin johtamista koskevista tieteellisistä artikkeleista, katsauksista ja tutkimuksista. Peilaan niiden tuloksia haastattelujen tuloksiin. Tavoitteenani oli ymmärtää haastattelujen tuloksia syvällisemmin.

Kansainvälisiä tutkimusartikkeleita hain Google Scholarista hakusanoilla Police Management, Police Leadership sekä Police Management System. Hakujen perusteella valitsisin seuraavat artikkelit. Performance management in police agencies: a conceptual framework. John M.

³⁵ Haraholma 2011. s.194-197

Shane. John Jay College of Criminal Justice, New York. New York, USA 2010, Toward a Profession of Police Leadership Edward A. Flynn and Victoria Herrington. Harvard Kennedy School 2015 ja New Public Management and the Police Profession at Play. Christin Thea Wathne. Criminal Justice Ethics 2020

Suomalaisista tutkimuksista käytin Poliisiammattikorkeakoulun toimintaympäristökatsauksia, joita on tehty vuosina 2012, 2014, 2016 ja 2018. Lisäksi perehdyin kolmeen Suomen poliisin johtamiseen liittyvään väitöstutkimukseen. Nämä olivat Juha Vuorelan väitöstutkimus, Strategisen johtamisen vapausaste – Tutkimus poliisipäällikön asemasta strategisena johtajana 2019. Hannu Mensosen väitöstutkimus, Aineettoman pääoman hyödyntäminen poliisin johtamisessa 2012 ja Heikki Erosen väitöstutkimus, Voimaannuttava johtaminen työtyytyväisyyden ja työkyvyn edistäjänä poliisilaitoksissa 2011. Huomionarvoista oli, että poliisin johtamisjärjestelmistä löytyi niukasti kansainvälisiä tieteellisiä artikkeleita. Tiettyjä poliisin tuloksellisuuden seurantajärjestelmiä, kuten Compstadia koskevia artikkeleita löytyi, mutta kokonaisvaltaista poliisin johtamisjärjestelmiä koskevia artikkeleita oli niukasti. Myöskään Suomessa ei ole tehty poliisin johtamisjärjestelmää koskevaa tutkimustyötä. Kävin seikkaperäisesti lävitse Poliisiammattikorkeakoulun julkaisut ja tutkimukset. Samoin kävin tarkoin lävitse poliisia koskevat gradututkimukset. Lisäksi kävin asiasta sähköpostikeskustelun Tampereen yliopiston professori Sirpa Virran kanssa, joka vahvisti havaintoni.

Kävin ajatuspohjan aineiston ja tämän tutkimuksen välistä keskustelua teemoittain, jotka nousivat haastatteluista tuloksiksi. Tätä lukua varten jäsensin teemoja osittain uusiksi. Yhdistin osittain haastattelujen tuloksia niiden samankaltaisten sisältöjen vuoksi. Vuoden 2008 haastatteluista nousi teemaksi kansainvälistyvä ja teknistyvä toimintaympäristö. Tämä teema sisältyy vuoden 2020 haastattelun teemaan Globalisaatio yllättää. Tähän teemaan liittyy läheisesti teema poliisin tehtäväkenttä pirstaloituu, joten käsittelen näitä yhtenä kokonaisuutena. Muut teemat ovat johtamisen vaatimukset muutoksessa, organisaatiorakenne ahdistaa, tulosohjausjärjestelmä – paljon porua vähän villoja? Lisäksi poliisin sama tuote käy kaupaksi, yhteistyö – laissa määritetty vai luontaista toimintaa ja parempaa tuottavuutta. Muutoin teemat ovat yhteneviä vuoden 2008 ja 2020 aineistojen välillä.

4.3. Globalisaatio yllättää - Poliisin tehtäväkenttä pirstaloituu

Vuoden 2020 aineistossa nousi esille globalisaatio yllättää ja poliisin tehtäväkenttä pirstaloituu. Vuoden 2008 aineistossa vahvana oli kansainvälisyyden ja tietotekniikan vahva esille nousu. Uudemmassa aineistossa kansainvälisyys ja digitalisaatio ovat osana globalisaation ilmiöitä, seurauksia tai sen välittäjä. Globalisaation vauhdin kiihtyminen, ts. muutoksen vauhdin kiihtyminen monimutkaistaa julkisen hallinnon organisaatioiden johtamista. Digitalisaatio globalisaation välittäjänä mahdollistaa reaaliaikaisen tiedonvälityksen ja uusia rajat ylittäviä rikosentekomahdollisuuksia, rikoksia, joita on vaikea tutkia. Osaltaan globalisaation seurauksena maamme arvomaailma on moniarvoistunut.

Globalisaatio on arvioni mukaan toimintaympäristötekijöistä ilmiönä laajin ja syvällisimmin sekä ennakoimattomasti vaikuttava. Globalisaatio on ylätasoinen käsite monelle muutostekijälle ja siten niitä yhdistävä. Globalisaatio ilmiönä synnyttää jotakin ennen kokemattomia ilmiöitä, jotka vaikuttavat meihin kaikkiin ja kaikkeen. Se kyseenalaistaa kansallisvaltioiden rajat kansainvälisten ja rajat ylittävien monenvälisten toimijoiden toiminnalla. Ne voivat olla monenlaisia toimijoita, jotka edustavat muita kuin valtioita. Ne voivat olla aatteellisia liikkeitä tai globaalin talouden edustajia. Tällä hetkellä suuria globaaleja haasteita ovat mm. ympäristön muutokset, erityisesti ilmastonmuutos, köyhyys-, nälkä- ja ihmisoikeusongelmat.³⁶

Globalisaatio on vaikuttanut merkittävästi Suomen turvallisuusympäristöön. Suomi on globalisaation kautta kiinnittyneenä eurooppalaiseen sekä globaaliin turvallisuusympäristöön. Nämä näkyvät meidän jokapäiväisessä elämässä ja poliisin toiminnassa. Kuten Härkönen ja Laitinen toteavat: ”Nykyinen turvallisuusympäristö tarkoittaa yksilön elinpiiristä lähtien aina globaalia turvallisuusympäristöä, jossa pandemiat, ydinaseet sekä ympäristön ja talouden tilan muutokset vaikuttavat suoraan ja nopeasti yksittäisen ihmisen elämään ja valtion käsityksiin uhkaavista tekijöistä.”³⁷ Globalisaation kehittymisen nopeutumisen ovat mahdollistaneet mm. uudet teknologiat esim. internetin kehittymisen kautta sekä matkustamisen edullistuminen ja nopeutuminen.³⁸ Saamme tietää lähes reaaliajassa, mitä on tapahtunut maapallon toisella puo-

³⁶ Risto Honkonen ja Vesa Muttilainen (toim.) 2012. s. 15-17

³⁷ Vesa Muttilainen ja Vesa Huotari (toim.), 2014. s. 195

³⁸ Risto Honkonen ja Vesa Muttilainen (toim.) 2012. s. 19

lella. Taas toisaalta voimme olla toisella puolella maapalloa, kohtuullisilla kustannuksilla vaajaassa vuorokaudessa. Tämä kaikki mahdollistaa niin hyvin asioiden ja tapahtumien siirtymisen nopeasti, mutta myös kielteisten asioiden ilmiöiden siirtymisen, minne tahansa maapallolla todella nopeasti. On kyse pakolaisista, pandemioista tai sitten järjestäytyneen rikollisuuden tai terrorismin leviämisestä.

Globalisaatio haastaa kansalliset turvallisuusorganisaatiot ylläpitämään laajaa tilannekuvaa, laajassa kansainvälisessä yhteistyössä. Enää ei siis riitä alueellinen ja kansallinen tilannekuva, vaan se edellyttää monialaista ja syvää yhteistyötä kansainvälisesti. Kun ulkoisen sodan uhka on vähentynyt, paine on siirtynyt sisäisen turvallisuuden sektorille.³⁹ Tämä tarkoittaa selkeitä uusia vaatimuksia poliisin johtamiselle ja henkilöstön osaamiselle. Uusia vaatimuksia on globalisaation vaikutusten ymmärtäminen ja niihin varautuminen. Enää ei riitä, että tilannekuvaa pidetään paikallisesti tai kansallisesti, vaan toimintaympäristön analyysissä tulee nähdä globalisaation vaikutukset ennakkoiden. Se edellyttää entisestään tiivistyvää kansainvälistä yhteistyötä. Suomen sisäisen turvallisuuden tilannekuva edellyttää maailmanlaajuisia aineita, joista tietoa kerätään tilannekuvaa varten. Se edellyttää tietojen systemaattista analysointia ja skenaarioiden luomista, mihin kaikkeen tulee varautua lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä. Pitkän tähtäimen varautumissuunnitelmassa tulee huomioida mm. organisaation henkilöstön osaamisen kehittyminen. Samalla on huolehdittava siitä, että organisaatio on valmis nopeisiin ja hyvin mittaviin toimenpiteisiin, kuten huomattiin vuoden 2015 pakolaiskriisin ja vuoden 2020 pandemian yhteydessä. Poliisin monimutkaisessa toimintaympäristössä on monia liikkuvia osia, jotka toimivat systemaattisesti ja vaativat syvällistä koordinaatiota. Reagointi monimutkaisiin toimintaympäristöihin vaatii uuden oppimista, innovaatioita ja erilaisia tapoja tehdä asioita.⁴⁰

Edellisten lisäksi monet tekijät eriarvoistavat Suomea siten, että voidaan puhua polarisaatiosta, eriytymisestä. Näyttäisi siltä, että poliisin tehtäväkenttä on pysyvästi pirstaloitumassa. Sitä edesauttavat maahanmuuton kautta jalkautuvat uudet kulttuurit ja niiden kautta arvojen moninaistuminen. Niistä seuraa uudenlaisia yhteisöjä, joilla on uudenlaisia toimintatapoja. Ylipääntään kantasuomalaisienkin arvomaailmat ovat pirstaloitumassa. Näitä kaikkia edistää reaaliaikainen ja moninapainen reaaliaikainen tiedonvälitys. Näistä on mahdollisesti seuraamassa

³⁹ Risto Honkonen ja Vesa Muttilainen (toim.) 2012, s. 22

⁴⁰ Edward A. Flynn and Victoria Herrington. 2015. s. 2

laillisuusperiaatteen inflatisoituminen, joka toteutuessaan tulee vaikeuttamaan poliisin tehtävien suorittamista, koska laissa määritellyjä rikoksia ei enää pidetä rikoksina tai ei kunnioiteta työtään tekeviä viranomaisia. Tämä koskee kaikkea viranomaistoimintaa ei vain poliisia.

Monimutkainen ja pirstaloituva toimintaympäristö edellyttää muutoksia poliisin johtamisessa, sen johtamisjärjestelmissä sekä organisoitumisessa.⁴¹ Näiden lisäksi valtionhallinnon resurssipaineet asettavat vaatimuksia henkilöstön osaamisen laajuuden ja syvyyden parantamiseksi. Muutospaineet haastavat organisaatiota henkilöstön joustavaan käyttämiseen. Se on haasteellista perinteiselle linjaorganisaatiolle, joka pitkinä käskyketjuineen ei kykene ketterään muutokseen, vaikka henkilöstöllä olisi siihen kykyä ja halukkuutta.⁴²

Juha Vuorelan mukaan jatkossa onnistuminen poliisin johtamisessa perustuu kontrollin ja toimintavapauden yhdistämiseen. Perinteinen kontrolliin perustuva johtaminen ei ehdi reagoimaan pirstaloituvan tehtäväkentän vaatimiin muutoksiin. Poliisin johtamisen tulevaisuus Vuorelan mukaan koostuu epälineaarisista ja useita mahdollisuuksia tarjoavista tulevaisuuden vaihtoehtoisista skenaarioista. Niiden ymmärtämisen edellytyksen hänen mukaansa on toimintaympäristön jatkuva analysointi, joka mahdollistaa toiminnan sovittamisen toimintaympäristön vaatimusten mukaisesti. Strategisen johtamisen näkökulmasta monimutkaisen toimintaympäristön muutossignaaleja tulee tunnistaa herkästi kaikilla organisaation tasoilla. Johtamisessa tulee huomioida monitahoiset muutokset, jotka Vuorelan mukaan edellyttävät monien samanaikaisten intressien yhteensovittamista.⁴³

Haastattelujen tuloksissa ja ajatuspohjan kirjallisuudessa globalisaation vaikutukset tunnistetaan yhdenmukaisesti. Se vaatii johtajuudelta uudenlaista lähestymistä. Se on vaatimus, joka ei odota. Johtajuudessa tulee luopua kontrollin ja valvonnan perinteestä. On löydettävä tasapaino kontrollin ja toimintavapauden välillä. Johtaja on jatkossakin johtaja, mutta johtajuuden ajattelutavan ja toimintatapojen tulee muuttua. Tarkastelen johtajuuden vaatimusten muutoksia seuraavassa luvussa.

⁴¹ Shane. 2010. s. 7-8

⁴² Mensonen. 2012. s. 203

⁴³ Vuorela 2019. s. 217

4.4. Johtamisen vaatimukset muutoksessa

Haastatteluista nousi selvä vaatimus johtamisen muutokselle. Muutoksen tarpeesta ollaan samaa mieltä, mutta siitä mikä muutosta pidättelee, ei mielestäni ole tunnistettu. Sitä selitetään osittain sillä, että kaikkeen johtamiseen on otettu malli kenttäjohtamisen periaatteista. Poliisiin tulee jatkossakin olla nopeasti reagoiva organisaatio, joka pystyy lähes reaaliaikaisiin reagoineihin paikallisesti, alueellisesti sekä valtakunnallisesti. Perinteisesti tämän tyyppisen toiminnan edellytyksenä on ollut autoritääriinen johtaminen ja organisoitumismallina on ollut linjaorganisaatio, joka toimii käskyjen toteuttajana. Toisaalta globalisaation ilmiöiden monimuotoisuus, poliisin tehtäväkentän pirstaloituminen, yhteistyön mahdollisuuksien oivaltaminen ja henkilöstön korkea koulutustaso edellyttävät uudenlaista asiantuntijoiden johtamista. Tähän kontrolli- ja valvontamallin johtaminen ei sovellu. Näyttäisi siltä, että poliisin johtamiselle kohdistuu jossakin määrin ristiriitaisia odotuksia.

John M. Shanen kirjoittaa artikkelissaan *Performance management in police agencies: a conceptual framework*, että poliisipäälliköiden ei ole järkevä käyttää kontrollia ja valvontaa organisaationsa joka tasolla. Mikromanageroimisen sijaan on järkevää delegoida päätöksentekovaltaa keskitason johdolle ja päivittäistyön johtajille, jotka työskentelevät ennalta määriteltyjen suorituskystandardien mukaisesti. Tämä vapauttaa poliisipäälliköt keskittymään strategisen tason kysymyksiin. Shane kannustaa, että johdon tulisi panostaa kontrollin sijasta tuloksiin edistämällä henkilöstön tukea, yhteistyötä ja huolellisuutta tavoitteiden saavuttamiseksi. Tulosten korostaminen ja työntekijöille tavoitteiden tarjoaminen on osa Maslowin (1943) "tarpeiden hierarkian" mukaista teoriaa, jossa työntekijät haluavat työssään haasteita, he haluavat saada itsenäisyyden toimia, haluavat tuntea itsensä kuuluviksi ryhmään ja haluavat tunnustusta heidän ponnisteluistaan. Tällaiset rakentavat hallintokäytännöt voivat kasvattaa yksilön suorituskyyä ja samalla ne luovat johdolle legitimiyyttä.⁴⁴

Shane jatkaa, että tasa-arvon vaatimuksen sovittaminen perinteiseen käsky- ja valvontamalliin sopii huonosti. Perinteisellä mallilla pyritään kontrolloimaan henkilöstön toimintaa ja käyttäytymistä mikromanageroimisen keinoin. Se ei anna yksittäisille virkamiehille mahdollisuutta osallistua organisaation strategian luomiseen ja sillä painotetaan lopputuotosta. Tällainen malli

⁴⁴ Shane. 2010. s. 10

vahvistaa sotilaallista, paternaalista roolia, jossa virkamiehiä kohdellaan kuin lapsia, ja esimiehet toimivat vanhempina mikromanageroimalla yksityiskohtia, etteivät alaiset joutuisi vaikeuksiin, jos heidät jätetään ajattelemaan yksin. Kirjoittajan mukaan perinteinen malli ei kohtele henkilöstöä älykkäinä, luovina ja luotettavina ihmisinä. Se antaa heille hyvin vähän harjontavaltaa. Se on suunniteltu varmistamaan, että he eivät joudu vaikeuksiin, eivät häiritse johtoa ja johda heitä vaikeuksiin. Tuloksena on johtamisen rakenne, joka noudattaa sääntöjä, on huolissaan rutiineista ja siitä miltä asiat näyttävät, eikä tuloksista. Tästä seuraa, että henkilöstö valitsee pienimmän riesan tien, eikä heillä ole vastuuta tulosten saavuttamisesta.⁴⁵

Hannu Mensosen väitöstudkimuksen mukaan autoritääriin ja byrokraattinen johtamistapa hukkaa organisaation aineettoman pääoman tunnistamisen ja hyödyntämisen. Aineettomalla pääomalla hän tarkoittaa sitä organisaatiossa olevaa laaja-alaista informaatiota, taitotietoa ja kokemusta. Hänen mukaansa poliisi on korkeasti koulutettujen asiantuntijoiden organisaatio, jonka tulokset perustuvat yhä enemmän työntekijöiden osaamisen hyödyntämiseen. Hukkaamalla aineettoman pääoman organisaatio riskeeraa kyvyn tunnistaa toimintaympäristön muutoksen heikkoja signaaleja. Tämä myös heikentää organisaation dynaamisuutta ja luovuutta, kun tieto kulkee organisaatiossa vain ylhäältä alas komentoketjussa. Tämä näkyy käytännössä siinä, että työntekijöiden ei anneta osallistua yksikön strategiseen tai toiminnan suunnitteluun aidosti. Tästä Mensosen mukaan seuraa, että työntekijät luottavat siihen, että organisaation johto pystyy ymmärtämään toimintaympäristön muutokset ja tekemään sen mukaisia päätöksiä.⁴⁶ Mensosen johtopäätöksistä seuraa, että näin toimiva johto ei pysty saamaan riittävää ja oikeaa informaatiota johtamisen perustaksi.

Edward A. Flynn and Victoria Herrington kirjoittavat artikkelissaan *Toward a Profession of Police Leadership*, että perinteiset fyysisen tuotannon johtajuusteoriat ja -mallit, jotka on kehitetty viime vuosisadan alussa, eivät sovellu monimutkaiseen moderniin poliisin toimintaympäristöön. Nykyaikaisten poliisiorganisaatioiden tulee tunnustaa johtajan merkitys oppimisen, innovaatioiden ja sopeutumisen mahdollistajana, eikä ylhäältä alaspäin toimivan byrokraattisen järjestelmän valvojana. Kirjoittajat toteavat, että johtajat epäonnistuvat yleensä hoitamalla johtajuusongelmia johtamisratkaisuilla. Se on johtajalle yleensä houkuttelevaa, koska se korostaa hänen rooliaan, käyttää tunnettuja ratkaisuja ongelmien ratkaisemiseen. Jos ongelmat

⁴⁵ Shane 2010. s. 11

⁴⁶ Mensonen 2012. s. 218-221

ovat monimutkaisia ja vain uuden toimintatavan oppinut ryhmä voi ratkaista ne, johtajan tulee käyttää niitä, eikä käyttää ainoastaan teknistä ja arvovaltaista asiantuntemustaan. Monimutkaisilla ongelmilla ei yleensä ole suoraviivaisia ratkaisuja. FBI:n kehitysohjelman selvityksen mukaan, johtajat, joilla on vastauksia ja jotka ovat aina oikeassa, estivät tehokasta johtajuutta.⁴⁷

Flynn & Herrington jatkavat, että johtajuudessa on useita määritelmiä ja on selvää, että hyvä johtajuus tarkoittaa eri asioita eri ihmisille. Johtajuuden teorit ja ajattelu ovat kehittyneet klassisesta johtajuuden ”suuren ihmisen” teorioista. Kirjoittajat näkevät, että hyvä johtajuus vaatii yhteistyötä organisaatioissa toimivien eri ryhmien kanssa, joka edellyttää palvelevaa lähestymistapaa suhteissa henkilöstöön. Johtajuuden kehittämisen haasteena, jopa esteenä kirjoittajat näkevät, että johtajuutta pidetään edelleen yksilön omaisuutena, eikä organisaation ominaisuutena. Tämän vuoksi kehittäminen kohdistuu yksilön johtamistaitojen parantamiseen eikä huomioita ole kiinnitetty organisaatioon, jossa johtaja toimii. Vähälle huomioille on jäänyt se, miten yksilöt voivat luoda ja jakaa johtajuuden poliisiorganisaatiossa. Johtajakeskeinen toimintatapa rajoittaa poliisiorganisaatiossa innovaatioiden löytämistä, koska järjestelmä vahvistaa johtajan roolia. Sitä pidetään menetettynä mahdollisuutena, kun otetaan huomioon monimutkaisemmaksi kehittyvä toimintaympäristö, jossa poliisi toimii.⁴⁸

Juha Vuorela kuvaa väitöstutkimuksessaan, että Suomen poliisi johtaminen perustuu hierarkiseen kontrollin ja valvonnan malliin. Johtajuutta koskevista tutkimuksista ei perinteiselle hierarkkiselle johtamiselle löydy perusteita. Tutkimukset osoittavat, että malliin perustuva johtaminen vähentää organisaation luottamuspääomaa ja työntekijöiden laajaa omaehtoisen vastuun ottamista työpaikalla. Tälle mallille on tyypistä, että se tukahduttaa yksilöiden itseohjautuvuuden sekä estää dynaamisen osaamisen kehittämisen organisaatiossa. Vuorelan mukaan näin organisoitu organisaatio voi olla vaikeuksissa, koska sen sisäinen logiikka estää nopeat reagoinnit toimintaympäristön muutoksiin. Tämän lisäksi malli ohjaa Vuorelan mukaan johtajien energian ja ajankäytön epäoleellisiin asioihin, kun valvonnan ja kontrollin sijasta johtajan pitäisi olla luomassa luottamusta sekä tukemassa organisaation oppimista. Ne ovat hänen mukaansa pohjana henkilöstön itseohjautuvuudelle ja organisoitumiselle.⁴⁹

⁴⁷ Edward A. Flynn and Victoria Herrington 2015. s. 2-3.

⁴⁸ Edward A. Flynn and Victoria Herrington 2015. s. 2

⁴⁹ Vuorela 2019. s. 211-213

Vuorela kannustaa laajentamaan organisaatiossa strategista ajattelua, joka perinteisesti on ollut ylimmän johdon omaisuutta ja työtä. Hänen mukaansa organisaatio voi joutua kognitiiviseen ansaan, jos organisaation strategiatyö on harvojen asiantuntijoiden käsissä ja siitä päätöksen tekee yksi henkilö. Kuvatussa tilanteessa hänen mukaansa organisaation henkilöstö voi vain tulkita mikä on oikein tai väärin monimutkaisen toimintaympäristö keskellä. Vuorelan mukaan byrokraattisen organisaation rationaalinen suunnittelu ei pysty vastaamaan monimutkaisen toimintaympäristön haasteiseen.⁵⁰

Heikki Eronen kuvaa väitöstutkimuksessaan voimaannuttavan johtamismallin, joka perustuu hallitun vapauden jakamiseen työyhteisössä. Mallin mukaan johtajan ja esimiehen tulee tietoisesti kiinnittää huomiota henkilöstön työoloihin sekä siihen, että organisaation vaativien tehtävien osoittamisessa otetaan huomioon henkilöstön osaaminen ja taidot. Malli perustuu keskeisesti luottamukseen. Luottamus on avaintekijä työntekijän voimaantumisen ja sen avulla hänet saadaan uskomaan osaamiseensa ja samalla hänen itsetuntonsa työntekijänä saa vahvistusta. Voimaantuneessa työyhteisössä on turvallinen ilmapiiri, jossa työntekijät kokevat itsensä hyväksytyksi ja tasa-arvoiseksi. Eronen mukaan mallin taustalla on uudenlainen näkemys johtamisesta ja motivaatiosta. Mallin mukaa johtajan ja esimiehen roolina on auttaa, tukea ja mahdollistaa työntekijöiden työntulosten syntymisessä. Mahdollistamista pidetään kontrollin vastapainona, jonka sijasta korostetaan sallivuutta, vapautta ja suvaitsevuuutta. Esimiehen roolia voi kutsua valmentajaksi, joka kehittää yksilöiden taitoja, kykyjä ja ryhmien toimivuutta.⁵¹

Poliisissa on otettu käyttöön valmentava johtaminen, joka on ihmiskeskeinen johtamismalli. Siinä on paljon samanlaisia piirteitä kuin Eronen kuvaamassa voimaannuttavassa johtamisessa. Grantin mukaan siirtyminen valmentavaan johtamismalliin edellyttää, että sen ympärillä ole-

⁵⁰ Vuorela 2019. s. 214

⁵¹ Eronen 2011. s. 90

via rakenteita ja prosesseja muutetaan sitä tukevaksi. Muutoin se tukahtuu ja johtamisessa palataan vanhaan.⁵² Valmentavaa johtamista pidetään omana paradigmanaan, uudenlaisena johtamisen tyylinä, joka poikkeaa perinteisestä johtamistavasta.⁵³ Kyseessä on johtajuuden paradigma, joka perustuu voimaannuttamiseen, yhteistyökeskeisyyteen sekä yhteisen organisaation tarkoituksen toteuttamiseen. Hierarkkisen johtajuuden paradigmaa voidaan kuvata sanoilla kontrolli, järjestys ja määräykset.⁵⁴ Ihmiskeskeinen johtamismalli tarvitsee sitä tukevat ohjaus- ja johtamisjärjestelmät sekä organisoitumisen. Ihmisläheisessä johtamisessa on kyse muustakin kuin siitä, että miten ihmisiä kohdellaan ja että onko johtajalla hyvät vuorovaikutustaidot. Kyse on myös ja etenkin siitä, kuinka organisaatio ja sen järjestelmät tukevat sitä, miten päätöksentekoa tehdään ja miten henkilöstöä kuunnellaan esim. strategisissa kysymyksissä. Kyse on organisaation johtajuuden olemuksesta. Johtamiseen kuuluu keskeisesti organisoituminen. Perinteinen linjaorganisaatio pidättelee johtamisen muutoksen edistymistä. Hierarkkinen organisoitumismalli tukee perinteistä johtamismallia ja tukahduttaa ihmiskeskeiset johtamismallit.

Tutkimukseni tulokset vahvistuvat esitetyissä artikkeleissa ja tutkimuksissa. Haastatellut ja ajatuspohjan kirjoittajat ovat hyvin samaa mieltä johtamisen muuttumisen vaatimuksista. Modernissa ajassa johdetaan edelleen 1900-luvun alussa tutuksi tulleilla tieteellisen liikkeen johdon teorian mukaisilla menetelmillä. Johtajan ja johtajuuden muutoksen lisäksi tulee huomioida, että ne eivät yksin riitä. Kehitystyössä tulee huomioida, että organisaation ohjaus- ja johtamisjärjestelmien sekä organisoitumisen tulee tukea valittua johtajuuden linjaa.

4.5. Organisaatorakenne ahdistaa

Haastateltavat pitävät poliisin sotilasorganisaatiomallin mukaista organisaatiota joustamattomana, jossakin määrin nykyisiin haasteiseen epäsopivana mallina. Sen edut operatiivisessa toiminnassa tunnustetaan, mutta päivittäistyön johtamisessa ja ennalta estävän toiminnan sekä rikostutkinnan johtamisessa sitä ei pidetä hyvänä mallina.

⁵² Grant 2010

⁵³ Seeck 2012. s. 24

⁵⁴ Evered & Selman 1989

Shane kuvaa artikkelissaan, että poliisilaitokset on organisoitu byrokraattisesti ja niissä on paljon piirteitä Frederik Taylorin, 1900-luvun alkupuolella, kuvaamasta tieteellisestä liikkeenjohdon johtamisesta, jonka mukaan työntekijöille ei makseta ajattelusta, vaan esimiehen käskyjen noudattamisesta. Kirjoittajan mukaan poliisissa on voimassa edelleen yli 90-vuotta vanhat johtamisongelmat, kuten vanhentunut hierarkkinen johtamismalli. Lisäksi haasteena ovat organisaatioiden sisäisten roolien monimutkaisuus ja lisääntyvä tasa-arvoisuuden vaatimus. Shane jatkaa, että hierarkkisten instituutioiden arvioidaan maailmanlaajuisesti menettävän merkityksensä myös poliisitoiminnassa. Kun henkilöstö on paremmin koulutettua ja henkinen pääoma korvaa fyysisen pääoman, niin hallitseva arvo-orientaatio ja koettu tarve hallita henkilöstöä mikrotasolla häviää. Hänen mukaansa nykyisten ja tulevien poliisien joukko ei arvosta hierarkkista rakennetta, jonka aikaisempien vuosien vähemmän koulutetut virkamiehet suostuivat hyväksymään.⁵⁵

Vuorela näkee Shanen kanssa organisoitumisen haasteet samansuuntaisesti. Vuorela näkee, että nykyinen, vuosikymmenien aikana vakioitunut organisaatiomalli ei kykene vastaamaan nopeasti muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin. Poliisin hallintorakenteen muutoksissa malli ei ole muuttunut, vaan byrokratia ja kontrolli ovat lisääntyneet. Niistä seuraa vaikeasti hallittavia ongelmia, joiden aiheuttajat ja ratkaisijat ovat samat. Vuorela näkee mallin riskinä, että poliisi ei saavuta yhteiskunnallisia tuloksia toiminnallaan. Hänen mukaansa poliisin organisaatio on mekaanisesti toimiva organisaatio, joka perustuu kontrolliin, komentamiseen ja rationaalisen suunnittelun voimaan. Vuorela kuvaa sitä kaikki voipaisuuden illuusioksi, joka on vaarana murentua, kun toimintaympäristö ei toimikaan siten, kuin se on aina ennen toiminut. Kuten Shane, Vuorela kuvaa sitä Taylorismin maailmankuvan mukaiseksi malliksi, jonka heikkoutena on tiedonkulun hitaus ja sen sisällön muuttuminen. Hänen mukaansa poliisin organisoitumisen tulisi jatkossa perustua itseohjautuvaan ja dynaamiseen organisaatiosysteemiin.⁵⁶

Poliisin toimintaympäristö 2012 katsauksessa kommentoidaan poliisin hallintorakenteen muutosta suhteessa julkishallinnon kansainvälisiin ja Suomessa tapahtuneisiin organisaatiomuutoksiin. Katsauksessa viitataan OECD:n raporttiin, jonka mukaan putkihallintoa, hallinnon-

⁵⁵ Shane. 2010. s. 8

⁵⁶ Vuorela 2019. s. 214

aloittain tapahtunutta siiloutumista pidetään julkishallinnon perusongelmana. Poliisin hallin-
torakenne uudistuksen yhteydessä tapahtui siiloutumista, kun taas Suomen muussa julkishal-
linnossa sitä ollaan purettu.⁵⁷ Poliisin organisoitumisen selkeä haaste on siiloutuminen ja sitä
kautta voimavarojen tehon käyttäminen. Siiloutumisessa kukin vaatii omaa vastuualuettaan
mustasukkaisesti, jossakin tilanteissa jopa tietoa pantaten.

Poliisin organisaatorakenne ahdistaa haastateltavia. Ajatuspohjan kirjallisuudesta ilmenee
selvästi syy, miksi se ahdistaa. Haastateltavien havaintojen mukaan tulosohjaus on viime vuo-
sina yksityiskohtaistunut ja se näkemys vahvistuu Vuorelan väitöstutkimuksen tuloksissa. Ny-
kyinen linjaorganisaatio malli on kankea ja byrokraattinen organisaatio, jolla on vaikeuksia
vastata tulevaisuuden monimutkaisiin haasteisiin.

Yhdessä haastattelussa tuli esille teema yhtenäinen poliisi. Haastattelussa arvioitiin, että Suo-
men poliisi on tällä hetkellä yhtenäisempi kuin koskaan.

*”..henkilö XX sano että poliisi ei oo koskaan ollu näin yhtenäinen kun XX:n aikana on
nyt päästy.”(H9)*

Sitä on tavoiteltu yhtenäisellä organisoitumisella, joka jossakin määrin nähdään ongelmalli-
sena, koska se ei huomioi alueellisia johtamiseen ja turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Pi-
täisikö sen sijaan miettiä henkilöstön kanssa, että miten työprosessit saadaan toimimaan mah-
dollisimman yhdenmukaisesti ja tuloksellisesti? Tämän pohdinnan seurauksena jossakin vai-
heessa muutetaan organisaatiota, jos se nähdään tarpeelliseksi? Hierarkkisen organisaation te-
hostaminen käynnistyy yleensä organisaatiomuutoksella johtajan aloitteesta. Nyt voisi ajatte-
lua muuttaa prosessikeskeiseksi, jossa hyödynnetään henkilöstön näkemyksiä toiminnan ke-
hittämisestä. Poliisin johtamisen haasteena on korkeasti koulutetun asiantuntijaorganisaation
johtaminen niukkuuden keskellä samalla kun päivittäistyö monimutkaistuu.

⁵⁷ Honkonen & Muttilainen 2012. s. 116

4.6. Tulosohjausjärjestelmä – paljon porua, vähän villoja?

Tämän tutkimuksen aineistossa esitetään vahvaa kritiikkiä poliisin tulosohjausjärjestelmää kohtaan. Sitä pidetään hierarkkisena, byrokraattisena, eikä sen uskota ohjaavaan parhaalla mahdollisella tavalla organisaation toimintaa ja sitä ei pidetä uskottavana. Sen heikkoudet kietyvät hierarkkiseen johtamisjärjestelmään ja organisaatioon. Tulosohjausjärjestelmä on pysynyt muuttumattomana vuodesta 1992 lähtien. Muuttumattomuus kuvastaa kuinka olemassa olevat järjestelmät ja organisaatiot vahvistavat pysyvyyttä. Sitä on aika-ajoin yritetty muuttaa, mutta aina on palattu samaan järjestelmään, johon ei olla tyytyväisiä.

Vuorela kuvaa Suomen poliisin tulosohjausjärjestelmää kaavamaiseksi, rutiiniluonteiseksi prosessiksi, jolla on sisällöllinen uskottavuusongelma. Se tuottaa monitulkintaisen asiakirjan, jossa ei juurikaan huomioida poliisilaitosten paikallisia toimintaympäristötekijöitä. Kyseessä on poliisihallituksen omistama suljettu prosessi, jonka sisältöihin poliisipäälliköillä ei ole mahdollista vaikuttaa. Tästä seuraa heikko sitoutuminen tulosohjaukseen ja on kyseenalaista, että voiko se ohjata organisaatiota halutulla tavalla. Vuorelan mukaan poliisin johtamista ohjaavat operatiivisen käyttölogiikan lisäksi erilaiset ohjeet ja määräykset. Lisäksi ongelmana on, että raporttien mukaan tulosohjauksen tavoitteet ja resurssit eivät muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Tulosohjausprosessin rinnalla on resurssiohjaus ja tuottavuus sekä henkilövuositalavoitteet.⁵⁸

Shane on artikkelissaan hahmotellut poliisin avointa tulosohjausjärjestelmää varsin yksityiskohtaisesti. Hänen mallinsa lähtee liikkeelle organisaation yhdessä tunnistetusta tehtävästä ja siitä johdetuista tavoitteista, tehtävistä aina johdosta yksittäiseen kenttäpoliisiin. Hänen mukaansa poliisin tuloksellisuuden hallinnan parantaminen edellyttää loogista rakennetta, joka yhdistää poliisin toiminnan välitavoitteisiin ja lopputuloksiin. Tämä antaa perustan tehokkuuden ja laadun systemaattiselle arvioinnille luomalla järkevämmän rakenteen poliisitoiminnan kehittämiseksi. Shanen mallissa käydään avointa strategiapuhetta organisaation toiminta-ajatuksista henkilöstön kanssa. Se on perusta, jolle organisaatio rakentaa toimintalinjansa, ohjelmansa ja lopulta kuinka se tarjoaa palveluitaan. Se tarjoaa organisaatiolle ja sen henkilöstölle mahdollisuuden toimia kollektiivisesti yhteisen tavoitteen eteen. Yhteinen strategia puretaan

⁵⁸ Vuorela 2019. s. 224

yksittäisten virkamiesten tehtäviksi. Strategian, tavoitteiden ja tehtävien toteutumista ja niiden kautta saavutettuja tuloksia mitataan suorituskykystandardeilla. Suorituskykystandardit määrittävät viraston tavoitteiden hyväksyttävän vähimmäistuloksen. Ne tarjoavat työntekijöille rakenteen, vähentävät sisäistä erimielisyyttä ja tekevät henkilöstöpäätöksistä oikeudenmukaisempia ja johdonmukaisempia. Suorituskykystandardeille on määriteltävä aikataulu, mihin mennessä ne tulee saavuttaa. Tämän jälkeen määritellään suorituskykyindikaattorit. Ne ovat laadullisia ja määrällisiä mittauksia, jotka osoittavat, että tehdään oikeita toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuotoksen mittaaminen on välttämätöntä työvoiman motivoimiseksi sekä pitämällä työntekijät sitoutuneina laskemalla tehtävät ja prosessit. Tämän jälkeen Shane ohjaa linkittämään organisaation toiminnan budjettiin. Yhdistämällä suorituskyky budjettiin, johto voi päättää, miten resursseja käytetään ja mihin tarkoitukseen. Lopuksi prosessissa kiinnitetään vastuut. Poliisilaitokset arvioidaan niiden saavutuksensa perusteella. Vastuuvetvollisuuden olisi keskityttävä suorituskykytavoitteisiin, joissa esimiehet työskentelevät johdon odotusten täyttämiseksi yhteisesti sovitulla tavalla.⁵⁹ Shanen mallin keskeisenä ajatuksena on rakentaa tulosohjausjärjestelmästä avoin ja kollektiivinen prosessi, joka antaa henkilöstölle aktiivisen roolin strategia- ja suunnittelutyössä.

Vuorelan kehotukseen mukaisesti perinteisestä Top – Down järjestelmästä pitäisi siirtyä päinvastaiseen Down – Top järjestelmään, jossa pystytään ottamaan huomioon paikalliset turvallisuusodotukset.⁶⁰ Kyseessä on avoin strategia- ja suunnitteluprosessi, jonka etuna on suunnittelun ja laadun paraneminen ja organisaation sisäisten arvoketjujen havaitseminen. Avoimessa prosessissa voidaan hyödyntää organisaation aineetonta pääomaa, joka ilmenee muun muassa hiljaisien signaalien tunnistamisena. Pohdin, että kumpi on tärkeämpää? Hyvin muotoiltu strategia- tai suunnitteludokumentti vai avoin prosessi, jolla päädytään mainittuihin dokumentteihin. Shanen ja Vuorelan hyvin samansuuntaiset ajatukset nostavat prosessin merkityksen korkeammalle. Prosessi saattaa olla se kaikkein tärkein elementti strategia- ja suunnittelutyössä. Onnistuneella prosessilla varmistetaan organisaation jäsenten osallisuus strategiaan tai suunnitelmaan. Onnistuneella prosessilla synnytetään todennäköisesti parempi strategia tai suunnitelma, kuin vain keskittymällä strategian tai suunnitelman yksityiskohtaiseen kirjoittamiseen. Haastateltavien keskeinen kritiikki poliisin nykyistä tulosohjausjärjestelmää kohtaan liittyy

⁵⁹ Shane 2010. s. 12-20

⁶⁰ Vuorela 2019. s. 225

suunnitteluprosessin puutteelliseen kommunikaatioon eli suunnitteludokumentaatiot syntyvät jossakin kammiossa, ei yhteisessä prosessissa.

4.7. Poliisin sama tuote käy kaupaksi

Haastatelluista tuli selkeästi esille, että poliisin sama tuote käy kaupaksi. Hälytystehtävät, esitutkinta ja lupapalvelut ovat jatkossakin poliisin tuotevalikoimassa ja niille on jatkuvasti kysyntää. Haastateltavat nostivat useassa yhteydessä esille poliisilain ensimmäisen pykälän, missä poliisin tehtävät on kuvattu. Sitä pidettiin ajattomana, sopivan laveasti ilmaistuna tehtävänkuvauksena. Aiemmin mainittu poliisin tehtävien pirstaloituminen vaikuttaa tehtävien muotojen ja sisältöjen muuttumiseen.

Christin Thea Wathne on pohtinut poliisin roolin muuttumista artikkelissa *New Public Management and the Police Profession at Play*. NPM:n innoittamat uudistukset osuivat samaan aikaan globaalin muutoksen kanssa rikolliskuvan ymmärtämisessä, jossa järjestäytyneen rikollisuuden ja terroristiryhmien on katsottu olevan suurimpia uhkia turvallisuudelle ja sosiaaliselle järjestykselle. Tämän näkemyksen mukaisesti poliisin rooli muuttui ja se määritettiin ensisijaisesti rikollisuuden torjunnalla rikosten estäjän roolin kustannuksella. Näiden uudistusten avulla NPM on haastanut poliisivoimien perinteisen käytännön ja hallitsevan ammattiin perustuvan logiikan. Näiden kahden logiikan välillä on syntynyt jännitteitä.⁶¹

Wathne kirjoittaa, että vuosituhannen jälkeen yhteiskunnassa on nähtävissä laajalti selkeitä merkkejä heilurin siirtymisestä hajautetusta hallinnoinnista kohti keskitettyä hallintoa painottaen tavoitteiden hallintaa. Koska laajan, ennalta ehkäisevän poliisityön vaikutuksia on vaikea dokumentoida, niin ajatus siitä, että humanistiset hyvät aikomukset olivat riittäviä poliisin resurssien ohjaamiseksi, ovat tehokkuuden, todisteiden ja mittaamisen logiikan puitteissa väistymässä. Perinteiset laajat ennalta ehkäisymenetelmät menettivät oikeutuksensa ja ne korvattiin yhä enemmän kohdennettummilla ja mitattavammilla lähestymistavoilla. Poliisin virallisissa lausunnoissa on tapahtunut huomattava siirtyminen mitattavissa oleviin rikollisuuden torjuntatehtäviin, jotka on selvästi muotoiltu NPM:n uudistuksilla. NPM-uudistuksilla on sel-

⁶¹ Wathne 2020. s. 1

keä ideologinen-poliittinen ulottuvuus, jossa taloudellisuuden logiikka, sen käsitteet ja lähestymistavat hallitsevat. NPM-uudistusten käsitteiden sekä resurssien käytön ja tavoitteiden saavuttamisen painottamisen voidaan nähdä vaikuttavan johtotehtävien muuttumiseen yritysjohtajien suuntaan.⁶²

Wathne jatkaa, että tiedolla johtaminen on saavuttanut hegemonisen aseman poliisissa. Kun mitattavat vaikutukset muodostavat suoraan hallitsevan tietopohjan tavoitteenmittausjärjestelmässä, luodaan rajalinja harkinnanvaraisemmalle ammatilliselle poliisityölle, joka menettää legitimitteettinsä. Tällaisen rajalinjan syntymistä on tarkasteltava sen tosiasian valossa, että institutionaalisen logiikan ominaispiirre on, että ne sisältävät sisäisiä ”lakeja” suljetussa järjestelmässä. Se tarkoittaa, että niitä ei voida helposti yhdistää toisiinsa, vaan ne ovat yleensä ristiriidassa, tai toimivat vierekkäin joko kilpailevassa dynamiikassa tai yhteistyössä alueellisen jakauman perusteella. Koska humanistisen poliisilogiikan ja NPM-logiikan välillä on perustavanlaatuisen ero, nämä kaksi logiikkaa eivät voi syntetisoida uusia sisäisiä ”lakeja” ja sulautua uuteen suljettuun järjestelmään. Ero johtuu siitä, että poliisin ammattilogiikassa oletetaan, että poliisin tehtävien suorittaminen vaatii ammatillista harkintaa ja asiayhteyteen liittyviä toimia, jotka ylittävät todellisuudessa todisteet. Siksi on syytä ajatella, että NPM-logiikkaa ei voida integroida täysin poliisin ammattilogiikkaan.⁶³

Suomen poliisin toiminnan kehittämisessä on tunnistettavissa NPM-logiikan vaikutukset. Poliisissa on siirrytty selvästi keskitettyyn järjestelmään. Aiempi kolmiportainen johtamisjärjestelmä ylijohdo, lääninjohto ja paikallispoliisin johto on madaltunut lääninjohtotason lakkauttamisen jälkeen. Samoin poliisilaitosten määrän supistuminen on edesauttanut keskittymistä. Muutosten taustalla ovat olleet muun muassa taloudelliset syyt. Sen sijaan Wathnen kuvaus NPM:n vaikutuksesta on, että poliisin rooli muuttui ja se määritettiin ensisijaisesti rikollisuuden torjunnalla rikosten estäjän roolin kustannuksella. Tämä ei näkemykseni mukaan ole Suomen poliisia parhaiten kuvaavaa. Haastattelussa selvästi nostetaan esille ennalta estävän työn

⁶² Wathne 2020. s. 2

⁶³ Wathne 2020. s. 2

merkitys ja sitä jopa odotetaan lisättävän. Huomattavaa on, että Poliisilain 1§:ssä poliisin tehtäväksi on määrätty ennalta estäminen⁶⁴ ja poliisilla on uusi, vuonna 2019 käyttöön otettu poliisin ennalta estävän työn strategia.⁶⁵

4.8. Yhteistyö – laissa määritetty vai luontaista toimintaa?

Vuoden 2008 aineistossa näkyy selvästi, että yhteistyön tarve tunnistettiin, mutta siitä ei ollut yhteistä kuvaa haastateltavien kesken. Yhteistyön toimintatavat ja muodot olivat hajanaisia ja epäyhtenäisiä.

Muttalainen & Huotarin mukaan taloudellinen niukkuus haastaa kaikki julkishallinnon organisaatiot uuden luomiseen etenkin yhteistyön alueilla. Toimintaympäristön muutosten jatkuva kiihtyminen haastaa poliisin uudenslaisiin luoviin ratkaisuihin siitä, kuinka jatkossa onnistutaan niukkenevilla resursseilla. Poliisin toimintaympäristö -artikkeleissa korostetaan yhteistyötä, kanssakäymistä ja vuorovaikutusta organisaation sisällä, mutta myös laajasti sen ulkopuolella niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Näyttää selvältä, että poliisin tulee uudistaa yhteistyön strategiansa kaikilla tasoilla. Tarve siihen heijastaa haasteiden monimutkaisuutta ja resurssien riittämättömyyttä, pohjimmiltaan kyse on johtamisen uudistamisesta.⁶⁶

Flynn and Victoria Herrington artikkelissaan *Toward a Profession of Police Leadership* pohjivat poliisin tekemää yhteistyötä samalla tavoin kuin haastateltavat. Kirjoittajien mukaan yleisen turvallisuuden alueella on yhä enemmän sidosryhmiä, joiden kanssa poliisin tulee toimia yhteistyössä. Poliisin toimintaympäristö on tyypillisesti täynnä sosiaalisia ongelmia, joiden ratkaiseminen ei kuulu poliisin tehtäviin. Nämä ongelmat johtavat usein rikollisuuden lisääntymiseen ja koetun tai oletetun turvallisuuden vähenemiseen. Tämä edellyttää, että poliisi on laajassa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa ja hakee aktiivisesti ratkaisuja näihin ongelmiin. Näiden ongelmien ratkaiseminen edellyttää johdon kykyä ottaa huomioon monimutkaisia tarpeita ja vaikuttaa lukuisiin sidosryhmiin ja järjestelmiin.⁶⁷

⁶⁴ Poliisilaki 1§

⁶⁵ Enska 2019

⁶⁶ Muttalainen & Huotari 2014. s. 243

⁶⁷ Flynn & Herrington 2015. s. 3

Yhteistyön merkitystä ja siten aitoa tasa-arvoista yhteistyötä voi heikentää poliisi-instituution itseriittoisuus. Jamesin mukaan poliisitoiminnalle luonteenomaista on vahva usko omaan kykenevyyteen ratkaista eteen tulevat haasteet ja ongelmat.⁶⁸ Onnistuvan yhteistyön edellytyksenä on osallistuminen aitoon yhteistyöhön. Sen edellytyksenä on kyky irtaantua omasta itseriittoisuudesta. Se edellyttää kumppanuuksien, yhteistyön ja jopa avun tarpeiden tunnustamista sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa. Yhä kompleksisemmaksi muuttuvan toimintaympäristön ongelmia ei ratkaista vakiintuneilla toimintatavoilla. Onnistuminen edellyttää turvallisuuden ylläpitämisessä entistä enemmän yhteistyötä, neuvottelua, sopimista ja uudelleen ajattelua.⁶⁹ Jamesin havainto poliisiorganisaation itseriittoisuudesta nousi yhdessä haastattelussa.

Kun me on todettu että me olemme tämmöisiä viranomaisia jotka hoitaa sitten jotakin asioita itsenäisesti ja yksinäisesti, eli että miten jatkossa muiden sektorien - lähinnä kunnan ja seurakunnan kanssa - löydetään tämmöisiä yhdessä tekemisen muotoja?"
(H3)

Haastattelujen tulokset ja tutkimusten tulosten mukaan yhteistyö nähdään keinona varmistaa poliisin onnistuminen monimutkaisessa toimintaympäristössä yhtenä sosiaalisten ongelmien ratkaisijana. Yhteistyön tulee perustua aitoon tasa-arvoiseen lähtökohtaan. Sillä voidaan varmistaa kaikkien yhteistyöhön osallistuvien onnistuminen ja saada siten parempaa tuottavuutta kaikille osapuolille. Poliisin yhteistyön konseptien tarkistaminen on paikallaan. Pohdin, että konseptien tulee perustua poliisilaitoskohtaisiin toimintaympäristöanalyysiin, joilla tunnistetaan paikalliset turvallisuushaasteet ja jotka pitää tulla osaksi poliisilaitoksen ja poliisin ylijohdon välistä tulossuunnittelua. Jamesin havainto on osuva.⁷⁰ Yhteistyön edut haastatteluissa tunnistettiin, mutta niistä ei ole yhteistä näkemystä paikallistasolla. Valtakunnan tasolla Poliisi-Raja-Tulli -yhteistyö (PTR) on vakiintunutta ja kansainvälisesti ainutlaatuista. Haastatteluista tulee ilmi, että paikallistason yhteistyöstä ei ole samanlaista yhteistä näkemystä. Jään pohtimaan ilman vastausta, että onko sittenkin niin, että poliisiorganisaatiolle yhteistyö ei ole luontevaa?

⁶⁸ James 2013. s. 9

⁶⁹ Muttillainen & Huotari 2014. s. 25

⁷⁰ James 2013. s. 9

4.9. Parempaa tuottavuutta

Haastatteluissa julkisen talouden niukkuus ja valtion tuottavuusvaatimus tunnistettiin selvästi. Tuottavuudella käytännössä tarkoitetaan taloudellisia säästöjä, joita poliisissa on tavoiteltu rakenteellisilla organisaatiomuutoksilla.⁷¹ Talous on merkittävä osa poliisin toimintaympäristöä ja toiminnan edellytyksiä muokkaava tekijä. Maailman talous oli toipunut vuoteen 2019 mennessä vuoden 2008 talouskriisistä, kun vuoden 2020 alkuvuodesta yhteiskuntiin iski globaali koronapandemia. Tämän seurauksena maailman talous notkahti. Parhailaan arvioidaan, kuinka talous toipuu koronaviruksen seurauksista. Ei siis tarvitse olla ennustaja, kun on seurannut julkista keskustelua ja uutisointia Suomen talouden tilanteesta, että julkishallinnon organisaatiot, kuten poliisi, elävät jatkossakin niukkuuden aikaa. Pora III – raportissa kuvataan muutokset poliisin henkilöstömäärän vähenemisessä. Vuonna 2010 poliisien määrä oli noin 7 930 poliisimiestä. Vuonna 2019 poliisien määrä oli noin 7 000 poliisimiestä. Henkilöstömäärän lisäksi poliisissa tehtiin merkittäviä hallintorakenteen muutoksia. Poliisin kolmen hallintorakenne muutosten seurauksena poliisilaitosten kokonaismäärä väheni 229:stä 11:een. Lisäksi liikkuva poliisi lakkautettiin. Uudistusten yhteydessä lakkautettiin poliisin lääninjohdot ja syyttäjä- ja ulosottoimet eriytettiin poliisista. Espoon poliisiammattikorkeakoulu ja Tampereen poliisikoulu yhdistyivät yhdeksi oppilaitokseksi. Näiden lisäksi poliisin ylijohdo irrotettiin sisäministeriöstä uuteen keskusvirastoon Poliisihallitukseen. Hallintorakenne uudistusten keskeinen tavoite oli kustannustehokkaan hallintorakenteen aikaansaaminen poliisissa.⁷²

Jatkuvan niukkuuden jakaminen on suuri haaste toiminnan johtamiselle, koska tehtävät tulee tehdä entistä vähäisemmillä resursseilla. Se tarkoittaa vastaamista tuttuihin turvallisuusuhkiin sekä muuttuvan toimintaympäristön mukanaan tuomiin uusiin turvallisuusuhkiin.⁷³ Se näkyy väistämättä toiminnan tuloksissa. Edellä kuvatut muutokset ovat arvioni mukaan vieneet poliisin siihen pisteeseen, että toteutetut keinot ovat tulleet tiensä päähän. Rakennemuutokset olivat yksi keino sopeuttaa toimintaa, mutta niitäkään ei voi tehdä loputtomasti. Nyt Suomessa on 11 poliisilaitosta, jotka toimivat varsin laajalla maantieteellisellä alueella pois lukien Helsingin poliisilaitos, joka toimii vain Helsingin kaupungin alueella. Virtanen & Stenvallin mukaan rakennemuutoksiin liittyy kritiikkiä siitä, että ne eivät aina ole kaikkein tehokkain tapa

⁷¹ PORA III. SM. 2012. s. 30.

⁷² PORA III. SM. 2012. s. 30.

⁷³ Muttilainen, V. & Potila, P. (toim.). Polamk 2016 s. 156

tehostaa toimintaa. Heidän mukaansa tehokkuutta tulisi hakea palveluista lähtevien järjestelmien asiakas- ja työntekijälähtöisestä kehittämisestä. He haastavat poliisin pohtimaan toiminnan kehittämiseen tehokkaampia ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisempia toimintatapoja.⁷⁴

Shane tunnistaa artikkelissaan, että julkisen talouden säästötavoitteet ovat aiheuttaneet ristiriitaa poliisiyksiköiden resurssien ja tuottavuuden lisäämispaineiden välillä. Tästä on seurannut se, että poliisi on asettanut etusijalle tehokkuuden, joka tarkoittaa enemmän tekemistä pienemmillä budjetilla. Tutkimusten mukaan pelkkä rahoituksen tai henkilöstön määrän lisääminen ei välttämättä johda parempaa suoritukseen, mutta niukkuus on aiheuttanut ongelmia. On havaintoja, että sosiaalinen paine tuottavuuden lisäämiseksi ja samalla menojen alentamiseksi saattaa osittain selittää ammattistandardien asteittaiseen heikentymisen joissakin Ison-Britannian poliisilaitoksissa.⁷⁵ Vastaavaa sosiaalista painetta on Timo Välimäki huomannut tutkimuksessaan *Tuleeko poliisi paikalle*. Tutkimuksessa selvisi, että kenttäjohtajat vaihtoivat hätäkeskuksen antamien tehtävien kiireellisyysluokituksia. Kun hätäkeskus oli antanut tehtävän kiireellisenä, kenttäjohtaja korjasi luokittelun vähemmän kiireelliseksi, jos partioita ei ollut vapaana. Muutoksen syynä oli, että partiot eivät olisi ehtineet ihanneajassa hoitamaan tehtävää. Näin toimimalla saatiin poliisiin valmiusaikatilastot pysymään hyvinä.⁷⁶

Suomen poliisin uudistusten taustalogiikkana on nähtävissä uuden julkishallinnon logiikkaa (New Public Management – NPM). Sen keskeisinä tausta-ajatuksina ovat keskittäminen, erikoistuminen, tavoitteiden hallinta ja keskittyminen ydintehtävään.⁷⁷ Nämä ovat olleet Suomen poliisin hallintorakennemuutosten tavoitteita.⁷⁸ Wathne artikkelissaan *New Public Management and the Police Profession at Play* arvioi, kuinka poliisiorganisaatioiden toimintalogiikka on muuttunut. Mannermaisen kehityksen mukaisesti ammattimainen humanistisen poliisin toimintalogiikka, jossa keskityttiin ihmisiin ja heidän arvoihinsa, nousi hegemoniseksi Norjassa ja Skandinavian maissa 1970-luvulla. Poliisin ei pitäisi enää olla erityinen sosiaalisen vallan

⁷⁴ Risto Honkonen ja Vesa Muttilainen (toim.), Polamk 2012 s. 120

⁷⁵ Shane 2010. s. 8-9

⁷⁶ Välimäki 2015. s. 85-86

⁷⁷ Wathne 2020. s. 22

⁷⁸ Mansikka-aho 2012. s. 94-97

symboli, vaan pikemminkin yhteiskuntaan integroitu organisaatio. Whatnen mukaan humanistisessa logiikassa oletetaan, että poliisin tehtävien suorittaminen vaatii myös ammatillista harkintaa ja asiayhteyteen liittyviä ratkaisuja. 1990-luvulla humanistinen institutionaalinen logiikka haastettiin uusien julkishallinnon innoittamien uudistusten avulla muun muassa Norjassa. NPM-uudistusten päätarkoituksena oli lisätä kustannustehokkuutta, kun taas muille hallinnon näkökohdille annettiin vähemmän etusijaa. Keskittäminen, erikoistuminen, tavoitteiden hallinta ja keskittyminen ydintehtävään ovat olleet keskeisiä näkökohtia. Artikkelissa tutkitaan tapoja, joilla kilpailevat institutionaaliset logiikat vaikuttavat poliisin tietopohjaan, ideoihin hyvistä poliisikäytännöistä ja organisaatioidentiteeteistä. Kyse on poliisin humanistisen ammattilaislogiikan ja instrumentaalisen uuden julkisen hallinnon (NPM) logiikan välisestä jännitteestä. Vaikka humanistinen ammattilaispolitiikan logiikka tuli poliisissa vähitellen esiin 1960- ja 70-luvuilla, viimeisten 20 vuoden aikana poliisivoimia on uudistettu NPM-logiikan mukaisesti. Artikkelin keskeinen tulos on, että huolimatta monien vuosien NPM:stä hallitsevana ohjauslogiikkana poliisissa, sen humanistinen ammattilogiikka jatkuu edelleen. Siirtyminen NPM-logiikkaan tarkoittaa sitä, että poliisiin tulee hyödyntää johtamisessa enemmän tietoa.⁷⁹ Suomen poliisin lähipoliisistrategia vuodelta 2019 kuvastaa humanistista ammattilogiikkaa.⁸⁰

Whatnen artikkeli osoittaa, miten organisaatioiden institutionaalinen logiikka muuttuu ajan myötä, ja miten institutionaalinen logiikka liittyy organisaatioiden sisäisten käytäntöjen ja identiteettien dynamiikkaan. Artikkelin avulla ymmärtämään miten käsitys pätevästä tiedosta poliisityössä muuttuu ajan myötä. Lisäksi se selittää NPM-logiikan hieman erilaista tulkintaa eturivin työntekijöiden ja johdon keskuudessa. Kirjoittajan mukaan muutaman viime vuoden aikana joukko NPM:n innoittamia uudistuksia Euroopassa on aiheuttanut siirtymisen perinteisestä Weberin byrokraattisesta mallista myös julkisella sektorilla. Tämä muutos johtaa muutoksiin julkisten virastojen institutionaalisessa logiikassa ja luo uusia voima- ja tietopositiota, jotka edustavat ensimmäistä askelta kohti todellisuuden uutta sosiaalista rakennetta, ja joihin voi liittyä myös uusia ammatillisia tavoitteita.⁸¹

⁷⁹ Whatne 2020. s. 21

⁸⁰ Enska- Poliisin ennalta estävän työn strategia 2019-2023

⁸¹ Whatne 2020. s. 22

Mielenkiintoinen havainto Whatnen artikkelissa on, että NPM logiikan mukainen kehittäminen on murtautunut Weberin byrokraattisia malleja Euroopassa. Suomen poliisin hallintorakennemuutokset ovat sen sijaan lisänneet byrokratiaa, kuten aiemmissa luvuissa on todettu. Havainnosta seuraa kysymys, että miksi niin on käynyt? Jatkan pohdintaa seuraavassa luvussa.

4.10. Muutoksen tarve on tunnistettu

Tämän tutkimuksen tulokset vahvistuvat kansainvälisissä ja suomalaisissa tutkimuksissa. On mielenkiintoista todeta miten samansuuntaisia tulokset ovat. Johtajuuden tutkijat ovat pitkään tunnistaneet hierarkkisen johtamisen ja siihen liittyvän organisoitumismallin heikkoudet. Tutkimuksessani samat kriittiset asiat toistuvat 12:en vuoden välein. Herää kysymys, että mikä pidättelee muutosta, varsinkin kun haastateltavat ovat poliisin keskeisiä johtajia?

Tutkimukseni tulosten pohjalta väitän, että hierarkkinen johtaminen on poliisin paradigma, joka ohjaa päätöksentekoa, suunnittelujärjestelmiä, toiminnan suuntaamista ja organisoitumista. Tätä voidaan kuvata Kuhnin mukaisesti poliisin normaalitieteen ajaksi. Hänen mukaansa se ei tavoittele uusia faktoja tai teorioita eikä se löydä niitä menestyessään. Yksi haastateltavista oli esittänyt, että poliisilaitoksissa pitäisi käydä strategiapuhetta poliisin strategian jalkauttamiseksi, niin se oli tyrmätty kommentilla, että ylijohdo on strategian jo laatinut. Toisaalta kummankin aineiston saman tyyppiset havainnot ovat vähintäänkin Kuhnin mainitsemia epäloogisuuksia, anomalioita suhteessa normaalitieteeseen. Niitä ei joko huomata tai ne selitetään pois. Ajatellaan, että ne kuuluvat jollakin tavalla asiaan.⁸² Aineistossa nostetut kriittiset havainnot ovat mielestäni poliisin normaalitiedettä tai sen maailmakuvaan kyseenalaistavia tekijöitä.

Kun normaalitiedettä kyseenalaistavia tekijöitä kasaantuu vähitellen riittävästi, synnyttävät ne tieteen kriisin. Tieteen kriisi on vaihe, jolloin uusi teoria selittää anomaliat, siis poikkeukset. Uusi teoria on uusi toimintatapa, kuinka organisaatio organisoituu, miten siellä tehdään päätöksiä ja kuinka toimintaa suunnataan. Tieteen kriisiin kuuluu selkeä kamppailu normaalitieteen

⁸² Kuhn 1994. s. 64

ja uuden teorian kannattajien välillä⁸³, aivan kuten edellä kuvasin suhtautumista poliisin strategia työhön. Mielestäni tämä selittää sen, että haastatellut poliisipäälliköt ovat haikailleet samoja asioita 12 vuotta, ilman että haluttua muutosta on tapahtunut. Aika ei ole ollut vielä täysin kypsä muutokselle. Voi ajatella, että viimeisen vuosikymmenen aikana kyseenalaistavia tekijät olisi kasaantunut siinä määrin, että muutostyö olisi mahdollista. Muutos ei tapahdu itsestään vaan se edellyttää huolellista suunnittelua ja toteutustyö tulee vaiheistaa. Riskinä on, että alkuinnostuksen jälkeen palataan vanhaan ja uudistuksen viestintuojat hiljennetään.

Muutostyön haasteellisuuteen liittyy henkilöstön sosiaalistuminen organisaatiossa. Vaikka nykyiset sukupolvet eivät ole kasvatettu hierarkkiseen organisaatioon, niin hierarkkinen organisaatio kasvattaa heidät sosiaalistamisen kautta. Cmiel, Fraccaroli ja Sverge kuvaavat, että sosiaalistaminen perustuu organisaation arvoihin ja perusolettamuksiin. Kyseessä on pitkän ajanjakson muutos. Koulutuksella päästään kohtuullisessa ajassa tavoiteltaviin muutoksiin jopa niin, että pitkässä ajanjaksossa voidaan vaikuttaa sosiaalistumiseen. Vanha ja vahva organisaatio, kuten poliisi, sosiaalistaa jäsenensä.⁸⁴ Yksilön näkökulmasta se tarkoittaa sitä, että jos siihen ei sopeudu, niin vaihtoehtoja ei juurikaan ole, kuin vaihtaa työpaikkaa.⁸⁵ Tästä seuraa se, että johtamisen hallitussa muutoksessa tulee ottaa huomioon johtaminen, henkilöstö sekä elementit, joilla organisaatio haluaa jäsenensä sosiaalistumiseen.

Hierarkkinen johtaminen vaikuttaa keskeisesti tulosohjausjärjestelmään, poliisin organisoitumiseen ja johtamiseen. Johtamisen, tulosohjausjärjestelmän ja organisoitumisen kritiikki ovat selvää tässä aineistossa. Voi sanoa, että poliisin tulosohjausjärjestelmä ja organisoituminen ovat hierarkkisen johtamismallin kuvaajia. Aineistosta tulee selkeästi ilmi, että emme saa tästä organisaatiosta parasta mahdollista tulosta irti tällä toimintatavalla, vaan hukkaamme paljon osaamista hierarkkisella johtamisjärjestelmällä. Kyse ei ole vain siitä, miten henkilöstöön suhtaudutaan, vaan myös siitä, että miten poliisin johtajuus, johtamisjärjestelmät ja organisoituminen tukevat ihmiskeskeistä johtamista. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksessa vuonna 2014 haastateltiin päälliköitä, sektorijohtoa, operatiivista päällystä ja analyytikkoja yhdeltätoista poliisilaitokselta. Näissä haastatteluissa tuli esille samoja havaintoja kuin tämän tutki-

⁸³ Kuhn 1994. s. 65

⁸⁴ Cmiel, Nik; Fraccaroli; Sverge, Magnus (edit) 2017. s.161-162

⁸⁵ Määttä 2005. s. 210

muksen haastatteluissa. Niissä koettiin tulosohjausjärjestelmän toimimattomuus, koska tulosvastuullisuutta ei koeta osana johtamisjärjestelmää. Mainitussa haastattelututkimuksessa todettiin, että hierarkkinen johtamisjärjestelmä ei toimi, sillä se ei tosiasiaassa tavoita organisaation alempia tasoja. On suuri riski, että perustehtävä ja siihen liittyvät tavoitteet eivät ole yhteisiä.⁸⁶ Tästä tuli selkeitä viitteitä haastatteluaineistossa. Tähän pitäisi löytää ratkaisu. Ensiksi lähtisin etsimään ratkaisua poliisin johtamisjärjestelmän kehittämistä, jonka tavoitteena tulisi olla henkilöstölle avoin työprosesseihin perustuva järjestelmä. Järjestelmässä keskityttäisiin työprosessien avoimeen, yhteiseen arviointiin ja kehittämiseen, sekä säännöllisiin arviointiin ja kehittämistilaisuuksiin. Näiden lisäksi tulisi arvioida päivittäistyön palaverikäytäntöjen sisällöt näitä tukeviksi. Näillä mahdollistettaisiin aineettoman pääoman hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä. Tätä kautta olisi mahdollista muuttaa suunta Top Down - järjestelmästä – Down Top järjestelmän mukaiseksi kehittämiseksi.

Suomen poliisi on organisoitu linjaorganisaatiomallin mukaisesti päällikkövirastoiksi. Johtaminen perustuu monelta osin valvonta ja kontrolli orientaatioon. Niiden tausta on lähtöisin Taylorin teollisen liikkeenjohdon teoriasta, joka tuli tunnetuksi 1900-luvun alussa. Aikana, jolloin työväki oli kouluttamatonta ja oli epävarmaa, että tulevatko työntekijät seuraavana päivänä töihin. Malli pakottaa organisaatiot itsenäisiin siiloihin, jotka mustasukkaisesti vahtivat omia reviierejään. Kokonaisuuden hallinta on johtajan tehtävä. 2020-luvulla globalisaation ja polarisoitumisen aikana, 1900-luvun alun mallia noudattava johtaja ei pysty vastaamaan toimintaympäristön haasteisiin, jos johtajan aika menee kontrolliin ja valvontaan, kun maailma muuttuu vaatimuksineen vauhdikkaasti. Siiloutumisen keskeinen ongelma on riittämätön kommunikaatio. Käytössä olevat toimintamallit jättävät hyödyntämättä tarjolla olevia voimavaroja.

Organisaation muuttaminen linjaorganisaatiosta esimerkiksi matriisiorganisaatioksi ei välttämättä paranna tilannetta. Joonas Imeläinen blogissaan *Lopeta siilojen purkaminen* -otsikon mukaisesti kääntää lopettamaan sen. Hänen mukaansa siiloja syntyy kaikissa organisaatioissa, kun asiantuntijat kokoontuvat ratkaisemaan organisaatiolle kohdistuneita haasteita. Niistä syntyy tiimejä, jotka alkavat toimimaan itsenäisesti tai johdetusti. Hänen mukaansa, kun tiimejä rakennetaan, niille syntyy niiden oma toimintakulttuuri sekä identiteetti toimia ryhmänä. Ne

⁸⁶ Muttilainen, V. & Potila, P. (toim.). 2016. 2016. s. 49

ovat edellytyksinä toimiville tiimeille. Imeläisen mukaan ratkaisu siiloutumisen aiheuttamille ongelmille on verkostojen rakentaminen ja kommunikoinnin aloittaminen siilojen välillä. Hänen mukaansa ongelma ei ole siiloutuminen, joka tapahtuu joka tapauksessa kaikissa organisoitumismuodoissa, vaan kyse on organisaation riittämättömästä sisäisestä kommunikoinnista, josta johdon tulee huolehtia.⁸⁷

Vastaus organisaation sisäisen kommunikaation hallittuun kehittämiseen Nataliya Germanin mukaan on organisaation ketterä kehittämismalli. Mallin mukaan organisaation siilot eivät haittaa, jos liiketoiminnan kehitystä ohjaa ketterästi. Hänen mukaansa mallissa ei pureta eikä muuteta organisaatiota, vaan samat ihmiset osallistuvat sekä vakiotoimintaan, että toiminnan kehittämiseen. Hänen mukaansa mallissa ei tarvitse jalkauttaa eikä sitouttaa, koska kehittäminen on jokaisen tehtävä ja samalla voidaan päättää jokaisen osalta, miten paljon työajasta käytetään kehittämiseen ja kuinka paljon työaika käytetään vakiotoiminnan prosessien työstämiseen. Germanin ketterässä mallissa on keskeistä kommunikointi. Hänen mukaansa organisaation siilot eivät näin toimien ole ongelma. Lisäksi muutokset voidaan tehdä vaiheittain, eikä silloin synny tarvetta suurille muutoksille, jotka ovat aina iso riski.⁸⁸ Germanin kuvaama malli toteuttaa Vuorelan esille tuomaa Down Top -järjestelmää.

Uudistustyöllä on mahdollista saada nykyisestä organisaatiosta enemmän vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Ensimmäisessä vaiheessa lähtisin kehittämään johtamisjärjestelmää, asiantuntijaorganisaation sitouttavan johtamisen mallien mukaisesti. Asiantuntijoiden sitoutumisessa on tärkeää, että he pääsevät vaikuttamaan organisaation linjauksiin ja tavoitteisiin. Tämä edellyttää esimerkiksi ymmärrystä siitä, että nykyinen tulosityksikköorganisaatio, joka on jaettu sektoreihin ja sen jälkeen pienempiin yksiköihin, aiheuttaa siiloutumisen. Siitä seuraa, että ihmiset toimivat siiloissaan, eivätkä käy keskustelua siilorajojen ylitse eikä yksittäinen työntekijä pysty hahmottamaan oman tehtävänsä merkittävyyttä organisaation tavoitteiden saavuttamisessa. Siitä seuraa usein kokemukseni mukaan virheitä suorituksissa, koska ei ymmärretä oman toiminnan merkitystä koko työprosessissa.

Tämän luvun lopuksi haen vastauksia tutkimuskysymyksiin.

⁸⁷ Imeläinen 2019

⁸⁸ German 2018

1. Ohjaako poliisin tulossuunnittelujärjestelmä tehokkaasti poliisitoimintaa vuonna 2008 ja vuonna 2020?

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että poliisin tulossuunnittelujärjestelmä ei ohjaa tehokkaasti poliisitoimintaa. Samaa tulossuunnittelujärjestelmää on käytetty lähes kolmekymmentä vuotta perusteiltaan muuttumattomana. Voi sanoa, että aika on ajanut siitä ohitse. Sen kehittämiseksi tulee kääntää suunnittelun ohjaus Top Down. - järjestelmästä Down Top -järjestelmäksi. Käännetyllä suunnittelujärjestelmällä varmistetaan organisaation sitoutuminen järjestelmän muuttamisen kestäväällä tavalla.

2. Onko poliisin nykyinen johtamisen toimintatapa riittävä suhteessa tulevaisuuden haasteisiin, ja miten sitä voisi kehittää vuonna 2008 ja vuonna 2020?

Poliisin johtamisen toimintatapaa tulee kehittää ihmisläheiseen johtamiseen. Sen onnistumisen edellytyksenä on, että nykyiset poliisin ohjaus- ja johtamisjärjestelmät sekä organisoituminen tulee kehittää tukemaan ihmisläheistä johtamismallia. Tutkimukseni osoittaa selvästi, että kehitystyötä ahdistaa ja sitä kuristaa poliisin nykyiset hierarkkisuuksiin tukevat ohjaus-, johtamisjärjestelmät ja organisoitumismalli.

3. Millä tavoin haastateltavien näkemykset eroavat tai ovat samankaltaisia vuonna 2008 ja 2020?

Pääpiirteittäin näkemykset olivat samankaltaisia. Selkeä kritiikki johtamista, tulossuunnittelujärjestelmää ja organisoitumista kohtaan tuli esille kummallakin haastattelukierroksella. Vuonna 2008 pelättiin, että hallintorakenne uudistuksissa ei otettaisi huomioon paikallisia näkemyksiä. Vuonna 2020 nämä pelot ovat toteutuneet ja kritiikki siltä osin on vahvempaa. Vuoden 2008 haastatteluissa nousi esille kansainvälisyyden ja informaatioteknologian kehitys. Vuoden 2020 haastatteluissa samat asiat tulivat esille kuvattuna globalisaation vaikutuksina. Uutena vuoden 2020 haastatteluissa nousi polarisaatio ja poliisin tehtäväkentän pirstaloituminen. Ne on tunnistettavissa myös vuoden 2008 haastatteluista, mutta ei niin selvästi, kuin ne viimeisissä haastatteluissa tulivat esille. Teema poliisin sama tuote kuvaa hyvin aineistojen yhtäläisyyttä. Perustehtävät ovat poliisilla samat, niiden sisällä tapahtuu jatkuvia muutoksia.

5. POHDINTAA JA EHDOTUKSET JATKOTOIMENPITEIKSI

Pro Gradu -tutkimukseni keskeinen havainto on, että poliisin nykyinen johtamisen hierarkkinen malli ja organisoituminen pidättelevät poliisin jatkokehittämistä. Hierarkkinen tulohajautusjärjestelmä ei toimi niin tehokkaasti, kuin se voisi toimia. Johtamisen haasteena on korkeasti koulutettujen asiantuntijoiden johtaminen niukkuuden keskellä samalla kun päivittäistyö monimutkaistuu. Se edellyttää siirtymistä ihmiskeskeiseen asiantuntijaorganisaation johtamisparadigmaan ja sen mukaisiin johtamisjärjestelmiin. Muutos on pitkäkestoinen ja onnistuakseen se vaatii johdon vahvan sitoutumisen.

Muutoksen vahvistamiseen tarvitaan uutta toimintatapaa ja sen aikaan saamiseksi johtajuutta. Tero J. Kauppinen kuvaa asian seuraavasti: ”Kulttuurinmuutos ja uudistuminen ei ole yksinkertaisesti mahdollista ilman siihen sitoutunutta osaavaa johtamista”. Strateginen ymmärrys on Kauppisen mukaan johtajuuden ponnistusperusta.⁸⁹ Muutoksen toteuttamisen apuna voi käyttää Scheinin listaamia ulkoisen sopeutumisen liittyviä tekijöitä. Listauksen sisältöä voi käyttää strategiapuheen sisältönä, minkä esittelen myöhemmin.

- 1) Organisaation toiminta-ajatus ja strategia. Niiden toimivuus edellyttää organisaatiossa yhteisen ymmärryksen aikaansaamista.
- 2) Päämäärät. Toiminta-ajatuksen pohjalta syntyvän, päämääriä koskevan yksimielisyyden kehittäminen.
- 3) Keinot. Yksimielisyyden saavuttaminen keinoista päämääriin pääsemiseksi. Näitä keinoja ovat esim. organisaation rakenne, työnjako, palkitsemisjärjestelmät ja määräysvallan jakautuminen.
- 4) Mittaaminen. Yksimielisyyden kehittäminen kriteereistä mitattaessa, miten hyvin ryhmä on päässyt päämääräänsä. Näitä kriteereitä ovat esim. informaatio- ja valvontajärjestelmät.
- 5) Korjaavat toimet. Yksimielisyyden kehittäminen parantavista tai korjaavista strategioista, ellei päämääriä saavuteta.⁹⁰

Scheinin jäsenyyksessä on merkille pantavaa, että hän korostaa kaikissa viidessä kohdassa yhteisen ymmärryksen aikaansaamista tai yksimielisyyden saavuttamista tai sen kehittämistä. Siis yhteisen prosessin merkitystä, johon olen tässä tutkimuksessa viitannut useasti.

⁸⁹ Kauppinen 2002. s.22

⁹⁰ Schein 1991. s. 67-68

Poliisin hallintorakenneuudistuksilla on tehty mittavat organisaatiomuutokset. Tällä hetkellä ei ole näköpiirissä tarvetta vastaavaan organisaatiomuutokseen. Palaan Virtasen & Stenvallin kritiikkiin, että rakennemuutokset eivät aina ole kaikkein tehokkain tapa tehostaa toimintaa. Heidän mukaansa tehokkuutta tulisi hakea palveluista lähtevien järjestelmien asiakas- ja työntekijälähtöiseen kehittämiseen. He haastavat poliisin pohtimaan tehokkaampia ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisempia toimintatapoja, joilla toimintaa kehitetään.⁹¹ On siis tarve saada nykyinen rakenne toimimaan aiempaa tehokkaammin. Vaikka aineistosta nousi kritiikkiä linjaorganisaatiota ja sektorijakoa kohtaan, en lähtisi tekemään organisaatiomuutoksia, vaan nykyistä parempiin tuloksiin on mahdollista päästä seuraavilla neljällä kehittämissuunnitelmalla. Niiden lisäksi esitän kaksi jatkotutkimusideaa.

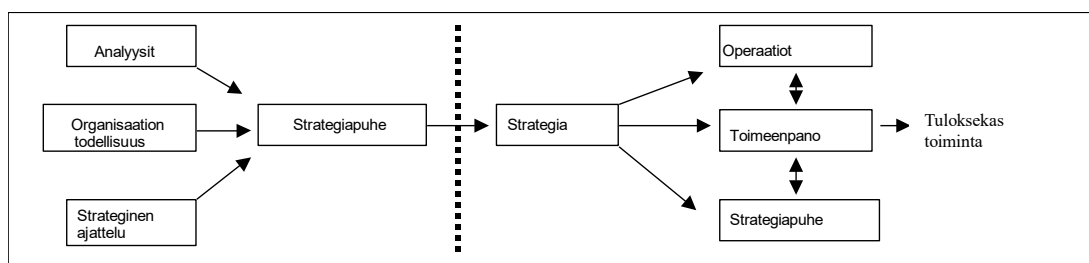
5.1. Käynnistetään poliisissa organisaation sisäinen strategiapuhe

Johtamisen keskeinen tehtävä on organisaation ulkoisten vaatimusten tunnistaminen ja niiden suuntaisesti toimiminen. Yhdensuuntainen toiminta edellyttää organisaation sisällä riittävän laajaa yksimielisyyttä toiminta-ajatuksesta korjaaviin keinoihin. Ts. on kaksi selkeää haastetta: tunnistaa ulkoiset vaatimukset ja kyetä vastaamaan niihin. Haasteeseen vastaaminen edellyttää organisaation kaikkien jäsenten riittävää yksimielisyyttä. Tämä luo johtamiselle vaatimuksia. Johtamisessa ei riitä, että odotetaan asioiden toimivan niin kuin ne ovat toimineet ennenkin, vaan muutoksen tulee näkyä toiminnan tasolla, sillä tasolla, jossa todelliset organisaation työn tulokset tehdään. Johtamisen traditio, joka arvostaa vain johtajien tekemiä suunnitelmia, on mennyt aikaa jos halutaan aikaan saada toivottavia, ulkoisten vaatimusten mukaisia muutoksia. Mielestäni laissa määritelty yhteistoimintamenettely ei ole itsestään riittävä, vaan se on ainoastaan lain määrittämä minimi siitä, miten asioista tulee keskustella organisaatiossa.⁹² Toimintamalli on hyvin kehittynyt vasta kun organisaation johto käy strategiasuunnittelua laajassa keskustelussa organisaation sisällä ja hakee henkilöstön kanssa yksimielisyyttä toimintavasta.

⁹¹ Risto Honkonen ja Vesa Muttilainen (toim.), Polamk 2012 s. 120

⁹² Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa

Yhteisen ymmärryksen aikaansaamiseksi osana johtamistyötä pitäisi pystyä käymään strategiapuhetta (Kuva 1) osana strategiaprosessia. Se on keskustelua tärkeistä oleellisista asioista koko organisaatiossa. Näin mahdollistetaan heikkojenkin signaalien kulkeutuminen johdon tietoon. Strategiapuhetta voidaan virittää analyyseilla, strategisen ajattelun laajentamisella organisaatioon ja organisaation todellisuudesta kumpuavista aiheista ja virikkeistä.⁹³ Se auttaa organisaation johtoa löytämään ajoissa organisaatiolle oleelliset heikot signaalit. Tiedon parhaita lähteitä ovat henkilöt, jotka ovat etulinjassa. Tämä mahdollistaa organisaation menestyksellisen reagoinnin muuttuviin ulkoisiin haasteisiin. Strategiapuheen runkona käytetään Scheinin listaamia ulkoiseen sopeutumiseen liittyviä tekijöitä, joita kuvasin edellisessä luvussa (katso s.65)



Kuva 1. Strategiapuhe (Seppänen 2001)

Poliisin ulkoiset vaatimukset ovat laintasolla hyvin kuvattuna. Se sisällä tapahtuu selkeitä muutoksia, jotka johtuvat mm. globalisaatiosta ja polarisaatiosta. Jälkikäteen, reagoiva toimintatapa ei riitä, vaan poliisin ulkoiset vaatimukset, poliisilaissa kuvattuna⁹⁴ vaativat ennalta ehkäiseviä toimia laajassa yhteistyössä muiden viranomaisten ja esim. yksityisen turvallisuusalan kanssa. Haasteena on näihin ulkoisiin vaatimuksiin sopeutuminen ja poliisin organisaation sisäinen eheys. Strategiapuheen jatkoksi ja tueksi tulee suunnitella ja toteuttaa johtamisjärjestelmä, joka tukee henkilöstön yhteistyötä yli organisaation sisäisten siilorajojen. Johtamisjärjestelmän uudelleen suunnittelulla tarkistetaan palaverikäytäntöjen sisällöt ja aiheet siten, että ne tukevat poliisin työprosessien mukaisten tehtävien tehokkaan toteuttamisen.

⁹³ Seppänen. 2001

⁹⁴ Poliisilaki 1§

5.2. Poliisin päivittäistyön ketterän johtamisjärjestelmän kehittäminen

Poliisin ketterän johtamisjärjestelmän kehittämistyön tavoitteena on luoda järjestelmä, jossa poliisilaitostasolla ylitetään sen sisäisten siilojen rajat. Tavoitteena on, että tämän työn tuloksena varmistetaan poliisitoiminnan tasalaatuisuus valtakunnallisesti. Lisäksi sen tavoitteena on mahdollistaa poliisilaitosten ketterä reagointi toimintaympäristön muutoksiin. Se perustuu työprosessien tunnistamiseen ja niiden pohjalta tarkennettuun johtamisjärjestelmään. Pohjana on hyvä käyttää poliisin toiminnanohjausjärjestelmien laatimia työprosessikuvauksia ja näin samalla varmistetaan poliisin yhdenmukainen toimintatapa valtakunnallisesti.

Johtamisjärjestelmän ytimenä toimii 3-4 kertaa vuodessa järjestettävät suunnittelutyökokoukset. Niissä arvioidaan työprosessien mukaisia tavoitteiden toteutumista sekä asetetaan seuraavalla toteutusjaksolle konkreettisia tavoitteita. Työskentelyyn osallistuvat johdon lisäksi, keskijohto, päivittäistyönjohto sekä asiantuntijat. Työskentelyyn voivat osallistua työprosessin tuloksiin vaikuttavat keskeiset sidosryhmät, kuten esitutkintaprosessin osalta syyttäjät. Kehittämistyössä tarkistetaan ja uudistetaan poliisilaitosten viikkopalaverien rakenteet ja sisällöt tukemaan työprosessien tehokasta ja virheetöntä toteutumista. Yksiköittäin, osastoittain ja ryhmittäin otetaan käyttöön havaintolistaus, johon kirjataan prosessivirheiden havainnot. Näitä käsitellään viikoittain sovituissa järjestyksessä. Tämä työ linkitetään läheisesti osaksi poliisin strategiapuhetta.

5.3. Poliisin tulosohtausjärjestelmän kehittäminen

Kehittämistyön tavoitteena on, että sinä huomioidaan valtakunnallisten strategisten tavoitteiden lisäksi paikalliset turvallisuusodotukset. Sen edellytyksenä on tulosohtausjärjestelmän kääntäminen Top -Down - järjestelmästä avoimeksi Down – Top – järjestelmäksi. Se edellyttää kommunikaatiota, joka mahdollistetaan strategiapuheen ja ketterän johtamisjärjestelmän kautta. Kyse on yhteisestä suunnitteluprosessista.

Tavoitteiden laatimisessa kiinnitetään huomiota siihen, että tavoitteet ovat konkreettisia ja että ne ovat todennettavissa ja mitattavissa määrällisesti tai laadullisesti. Samalla huolehditaan siitä, että tulostavoitteiden kokonaismäärä on haasteellinen, mutta ei epärealistinen. Kehittä-

mistyössä huomioidaan poliisilaitosten erityispiirteet. Niiden pohjana käytetään poliisilaitoskohtaisia toimintaympäristöanalyyssejä. Tulosohejausjärjestelmän tavoitteet sidotaan osaksi strategiapuheen sisältöjä ja osaksi poliisin päivittäistyön ketterään johtamisjärjestelmää.

5.4. Toteutetaan poliisin johtoryhmän kehittämiskartoitus

Muutostyö hierarkkisessa organisaatiossa lähtee johdosta. Tämän tutkimuksen yhtenä havaintona on, että poliisin johtoryhmän työskentely ei toimi täysin toivotulla tavalla. Sen toiminnan kehittämiseksi esitän tehtäväksi johtoryhmän työskentelyn analyysin. Sen apuna voidaan käyttää analyysipohja, jonka olen saanut sen laatijalta professori Kari Neilimolta, kun toimin Helsingin poliisilaitoksen johtoryhmän sihteerinä ja tehtävääni kuului sen toiminnan kehittäminen.⁹⁵ Hän käytti tätä pohjaa toimiessaan SOK:n pääjohtajana. Neilimon laatimalla kyselypohjalla kartoitetaan johtoryhmän toimintaa kahdeksasta eri näkökulmasta. Selvitettäviä näkökulmia ovat johtoryhmän toiminta ja sen strateginen tuloksellinen, johtoryhmän organisaatiolle tuottama lisäarvo ja synergia, asioiden oikea painotus johtoryhmätyöskentelyssä, johtoryhmän kokoonpano, osaaminen ja yhteistyö, johtoryhmän kokousten valmistelu ja päätösten toteutusten valvonta. Edellisten lisäksi selvitetään, että kokouksen johto varmistaa avoimen keskustelun, mielekkään osallistumisen ja oikea-aikaiset päätökset ja että kokoukselle on toimitettu kokousmateriaali etukäteen ja että johtoryhmän työskentelyssä huomioidaan olosuhteiden ja trendien seuranta, tiedon käyttäminen vuotta pidemmän aikavälin arvioinnissa ja ohjauksessa.

Kunkin näkökulman onnistumista vastaajat arvioivat asteikolla 1 – 5 siten, että 1 on tuloksena heikko ja 5 erinomainen. Lisäksi jokaiseen näkökulmaan odotetaan avoimia vastauksia ja arvioita. Kyselyn tuloksista laaditaan raportti kehittämisajatuksineen. Kyselyn tuloksia peilataan suhteessa johtamisen paradigmaan. Siis millaista johtamisen maailmaa kyselyn tulokset heijastavat. Kysely toistetaan noin vuoden kuluttua. Tämä sama kysely voidaan toteuttaa jokaisen poliisilaitoksen johtoryhmässä. Kehittämistyön tavoitteena on, että poliisin johtoryhmästä muotoutuu poliisiylijohtajan ja poliisipäälliköiden yhteenliittymä, joka keskustelee poliisitoiminnan haasteista ja työssä haetaan yhteisiä linjauksia.

⁹⁵ Pasanen 2007

Ehdotettujen neljän toimenpiteiden seurannan tuloksena laaditaan jatkosuunnitelmat, kuinka muutosta tullaan tulevaisuudessa edistämään.

5.5. Jatkotutkimusajatukset

Jatkotutkimusta tulisi tehdä poliisin yhteistyöstä. Yhteistyö nousi aineistosta yhtenä vahvana teemana. En nostanut sitä jatkotoimenpide-ehdotukseksi, koska poliisin ennalta estävän toiminnan strategia on julkaistu noin vuosi sitten, syksyllä 2019. Se ohjaa yhteistyötä, mutta voisi olla tarpeen laajentaa yhteistyöstrategiaa tietojohdoisen poliisitoiminnan näkökulmasta

Poliisin johtamisjärjestelmistä ei ole tehty kattavia tutkimuksia. Toinen jatkotutkimuksen kohde voisi olla poliisin päivittäistoiminnan ketterän johtamisjärjestelmän kehitystyö. Tutkimustyössä asiaa tulisi pohdittua laajasti ja samalla se tulisi asianmukaisesti dokumentoitua.

LIITE 1. HAASTATTELURUNKO

Taustatiedot

Ikä

Koulutus

Kuinka kauan poliisipäällikkönä

* Poliisin muutospainet (näillä haluan kartoittaa poliisin muuttuvia ulkoisia paineita)

- Mitkä ovat poliisin muutospainet?
- Mitkä niistä ovat viisi tärkeintä?
- Mitä vaikutuksia muutospainesta on poliisille?

* Ulkoiset vaatimukset

- Mikä on Poliisin tehtävä?
- Mikä on poliisin rooli nyt ja tulevaisuudessa suomalaisessa yhteiskunnassa?
- Onko paineita tarkistaa poliisin roolia?
- Jos on, niin millaisia tarkistuksia?

* Sisäiset haasteet

- Johtamisjärjestelmien nykytila
 - vastaako poliisin johtamisjärjestelmät muutospainisiin, poliisin strategian toteuttamiseen, henkilöstön odotuksiin hyvältä johtamiselta?
- Organisaatiorakenteen nykytila ja tulevaisuus
 - onko nykyinen organisoitumismalli vastaus nykyisiin ja tulevaisuuden haasteisiin? Ylipäätään onko se paras mahdollinen poliisin strategian toteuttamismalli?

