

RIKOSTORJUNNAN TULOKSELLINEN JOHTAMINEN

Katsaus KRP:n tulosohjauksen rakenteeseen
Teemu Karhunen

11/2018

Tiivistelmä

Tekijä	Tutkinto	
Teemu Karhunen	Poliisi (mAMK)	
Julkaisun nimi	Julkisuusaste	
Rikostorjunnan tuloksellinen johtaminen - katsaus KRP:n tulosohjauksen rakenteeseen	Osittain salassa pidettävä	
Ohjaaja	Opinnäytetyön muoto	
Ossi Kaario	Tutkimuksellinen opinnäytetyö	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Toiminnan tuloksellinen johtaminen on voittoa tavoittelemattomissa julkisen sektorin organisaatioissa paljon puhuttava kokonaisuus. Toisin kuin muussa liike-elämässä toiminta rahoitetaan pääosin verovaroilla ja lisäksi poliittinen ohjaus asettaa toiminnalle painopistealueita ja strategisia päämääriä. Varsinkin poliisitoiminnassa tähän yhtälöön tulee lisätä vielä runsaasti lakiin perustuvia ja velvoittavia tehtäviä, jotka tulee hoitaa. Kokonaiskuvan ollessa lähempänä selviämistaistelua arkityössä, ei strateginen johtaminen ole ensimmäinen mieleen tuleva asia.</p> <p>Tämä tutkimus sukeltaa rohkeasti tähän strategisen johtamisen maailmaan keskittyen sen täytäntöönpanon tärkeimpään työkaluun valtionhallinnossa eli tulosohjaukseen. Se on kaikille ministeriöille yhteinen toiminnan ohjauksen työkalu, jonka tarkoituksena on jalkauttaa valtion tason hallitusohjelmien ja muun strategisen ohjauksen vaikuttavuustavoitteet mahdollisimman tehokkaasti ministeriöiden hallinnonaloille ja edelleen virastoille ja laitoksille. Tutkimuksen viitekehys käsittelee Suomen valtionhallinnossa käytettävän tulosohjausprosessin taustalla vaikuttavan Balanced Scorecard- mallin perusteita sekä suhteuttaa niitä tulosohjauksen yleisiin ohjeistuksiin sekä elementteihin. Tutkimusaineiston kautta tutkimus keskittyy tarkastelemaan Keskusrikospoliisin tulosohjauksen rakennetta pyrkien löytämään ratkaisuja siihen miten tulosohjaus toimii ja miten sitä voitaisiin kehittää.</p> <p>Keskeisiltä osin johtopäätökset kietoutuvat ongelmiin tulosten mittaamisen osalta. Tutkimuksessa ei täysin saatu selvyyttä tulosten mittaamisen ja seurannan välillä tai siitä kumpi tosiasiasa toimii tulosohjauksen ohjaustyökaluna. Epäselvästi asetetut tavoitteet hankaloittavat koko tulosohjausprosessia. Ilman selkeää vaikuttavuusvajetta koko ohjausketjun on haastavaa mitoittaa ja suunnata omaa toimintaansa kohti yhteisiä tavoitteita.</p> <p>Robert Kaplanin ja David Nortonin (2004, 14) sanoin: <i>"Et voi johtaa sellaista, mitä et voi mitata. Et voi mitata sellaista, mitä et voi kuvata."</i></p>		
Sivumäärä	Tarkastuskuukausi ja vuosi	Opinnäytetyökoodi (OPS)
79 sivua + 1 liitesivu	marraskuu 2018	Amk2018ONT
Avainsanat		
Tulosohjaus, balanced scorecard, strateginen johtaminen, tulosmittarit, rikostorjunta.		

1 JOHDANTO	5
1.1 Tutkimuksen taustaa	5
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	6
1.3 Tutkimuksen rakenne	7
2 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS.....	7
2.1 Hyvän kokonaisvaltaisen ja integroidun johtamisjärjestelmän elementit	9
2.1.1 Strategian laatiminen	11
2.1.2 Strateginen suunnitteluprosessi.....	17
2.1.3 Strategian toteuttaminen	19
2.1.4 Yhteenvetoa integroidusta johtamisjärjestelmästä.....	25
2.2 Valtionhallinnon tulosohtjauksen keskeiset elementit	26
2.2.1 Talousarvioesitys eli valtion budjetti	27
2.2.2 Tulossopimus ja toimintasuunnitelma	28
2.2.3 Tuloksellisuuden peruskriteerit (tulosprisma)	30
2.2.4 Tilinpäätös ja toimintakertomus	35
2.2.5 Toiminta- ja taloussuunnitelma	36
2.2.6 Yhteenvetoa valtionhallinnon tulosohtjauksesta.....	36
2.3 Oikeat tulostavoitteet.....	37
3 KATSAUS AIEMPAAN TUTKIMUKSEEN	39
4 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	44
4.1 Tutkimusaineiston rajaus.....	45
4.2 Tutkimuksen luotettavuudesta.....	46
4.3 Tutkimusmenetelmästä ja analysoinnista	47
5 HAVAINNOT JA JOHTOLANGAT.....	49
5.1 Havaintoja tulosmittareista	49
5.1.1 Tulosmittareiden määrä	50
5.1.2 Tulosmittareiden tavoitteenasettelu	52
5.1.3 Tulosmittareiden sisältö	54
5.1.4 Yhteenveto tulosmittareista tehdyistä havainnoista.....	56
5.2 Havainnot kirjallisista (laadullisista) tavoitteista	57
5.2.1 Tulossopimusten yleinen muoto	58
5.2.2 Tulostavoitteiden pystysuuntainen jalkauttaminen.....	58
5.2.3 Tulosmittareiden ja kirjallisten tavoitteiden suhde	61
5.2.4 Pidemmän aikavälin suunnitelmallisuus.....	62
5.3 Yhteenvetoa havainnoista.....	63
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	64
6.1 Keskusrikospoliisin tulosohtjaus	66
6.1.1 Tavoitteet asetetaan ensisijaisesti kirjallisessa muodossa	66
6.1.2 Tulosseurantaa vai tulostavoitteita?.....	66
6.1.3 Strategian vaikutus tulostavoitteisiin (pidemmän aikavälin tavoitteet).....	67

6.1.4 Tuloksellisen johtamisen elementeistä	68
6.1.5 Tulosjohtamisen luottamus eri tasoilla	69
6.1.6 Yhteenvetoa johtopäätöksistä	70
6.2 Kehitysehdotuksia	71
6.2.1 Vaikuttavuusvajeen ja arvolupauksen hyödyntäminen.....	71
6.2.2 Tulokorttien tehokas hyödyntäminen.....	71
6.2.3 Mittaamisen ja seurannan erottelu	72
6.2.4 Aineettoman pääoman selkeä huomioiminen	72
6.3 Mitä jäi tutkimatta	72
LÄHTEET	74
LIITTEET.....	77

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Poliisin ja ylipäätään julkisen hallinnon tuloksellinen johtaminen on jokseenkin arka aihe. Suomen poliisihallinnossa on siirrytty muun valtionhallinnon tavoin tulosjohtamiseen 1990-luvulla ja siitä saakka toimintaa on pyritty tehostamaan. Valitettavan usein johtamisjärjestelmää moititaan täysin sopimattomaksi poliisitoiminnan ohjaamisen työkaluksi ja osaltaan jatkuva vastustaminen myös ilmenee hyvienkin kehitystoimien jäämällä toteutumatta. Tulisiko poliisin turvata sisäistä järjestystä ja turvallisuutta mahdollisimman tehokkaasti kuluista piittaamatta vai säästää rahaa ja voiko näitä toisistaan erillisiä tavoitteita ylipäätään yhdistää toimivaksi kokonaisuudeksi?

Valtionhallinnon tulosohjauksen keskeisin elementti on todellisen tulosvastuun ulottaminen operatiiviseen toimintaan saakka siten, että kaikille tasoille jalkautetuissa tulostavoitteissa olisi mahdollisimman selkeä punainen lanka hallitusohjelmaan ja poliittisesti päätettyihin strategiisiin painotuksiin. Ohjauksen keskiössä on sisäministeriön, Poliisihallituksen ja sen alaisten yksiköiden kyky luoda omalla tasollaan mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden mukaisia tulostavoitteita. Hyvin organisaation eri tasoille luodut tulostavoitteet eivät pelkästään luo tavoitteellisuutta ja kehitystä yksiköiden toimintaan vaan samalla ne toimivat kiinteänä osana tulosvastuuseen liittyvää tilivelvollisuutta. Tilivelvollisuuden kautta poliisiyksiköiden tulisi tuottaa oikeat ja riittävät tiedot vuotuisten tulostavoitteiden täyttymisestä sekä toimintaympäristön muutoksista.

Usein tulosohjaukseen liittyvä keskustelu ajautuu terminologiseen pohdintaan siitä, miten eritasoiset strategiat määritellään, miten toiminta- ja taloussuunnittelu näkyy tulossopimuksista, mitä tarkoitetaan strategisella johtamisella tai mitkä ovat sen erot operatiiviseen johtamiseen. Johtamiselta vaaditaan yhä enemmän konkreettisia ohjeita siihen, miten päivittäistä työtä tehdään. Ennen kaikkea resurssien pienentyessä kaivataan johtamisjärjestelmän tukea siihen, mitä tehdään ja mitä jätetään tekemättä, miten asioita priorisoidaan. Toisaalta voidaan pohtia toteutetaanko poliisihallinnossa tulosohjausta vai tulosseurantaa. On tärkeää ymmärtää ero seurattavien toiminnallista tuloksellisuutta ilmaisevien mittareiden selkeitä kehitystavoitteita ilmentävien mittareiden ero. Tulostavoitteiksi valittujen mittareiden tulisi integroitua osaksi olemassa olevia työprosesseja, mutta kuitenkin myös innovatiivisesti kohti strategian asettamaa suuntaa. Niiden määrän tulisi korreloida ja keskustella olemassa olevan ohjauksellisen liikkumavaran kanssa mikä jää jäljelle, kun käytettävillä voimavaroilla hoidetaan pakolliset tehtävät.

Lopulta kuitenkin tärkeintä on huomata, että tulosohjausprosessin tulisi tuottaa oikea kuva toiminnallisesta tuloksellisuudesta poliittiselle päätöksenteolle ja edelleen demokratiassa edustajansa valitsevalle kansalle siitä, mitä vastinetta yhteiskunnan sijoittamalle rahalle saa ja parhaimmillaan myös indisio siitä, miten rahoituksen vähentäminen tai lisääminen vaikuttaa poliisitoiminnan toimialan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen (esimerkiksi yleinen turvallisuus).

Keskusrikospoliisilla on erikoisasema rikostorjuntasektorilla. Se on Poliisihallituksen alainen yksikkö aivan kuten poliisilaitoksetkin, mutta sillä ei ole niihin verrattavaa aluevastuuta poliisille ilmoitettujen rikosten tutkinnasta, vaikka joidenkin rikosten tutkinta on keskitetty Keskusrikospoliisin vastuulle. Tämän perusteella voidaan ainakin etukäteen ajateltuna perustellusti olettaa, että Keskusrikospoliisin liikkumavara tulosohtauksen puitteissa on suurempi kuin paikallispoliisilla.

Olen työskennellyt Keskusrikospoliisissa rikostutkintatehtävissä vajaan 12 vuotta. Tämä on osaltaan vaikuttanut aihevalintaani keskittyä tutkimuksessani juuri Keskusrikospoliisin tulosohtauksen toimivuuteen. Aihe on myös hyvin ajankohtainen, koska koko poliisihallinnossa käydään keskustelua koskien tulostittareiden ja laadullisten tulostavoitteiden uudistamiseksi. Tämä uudistus rikostorjunnan tulostittariston osalta on nähty myös tarpeelliseksi tuoreessa rikostorjunnan tilaa selvittäneen hankkeen loppuraportissa (Poliisihallitus 2018). Tutkimuksella pyritään tarjoamaan uutta näkökulmaa tulostavoitteiden asettamisesta ja jalkauttamisesta tälle pelikentälle tarkastelemalla yhden yksikön toimintaa linjaorganisaation mukaisesti ylhäältä alas operatiivisen toiminnan osalta. Lisäksi vertaan tuloksia koko valtionhallinnon yhteisesti käytössä olevan Balanced Scorecard (myöhemmin BSC)-mallin kehittäjien Robert Kaplanin ja David Nortontin kirjallisuudessa esitettyihin kansainvälisesti testattuihin toimintamalleihin sekä valtionhallinnon yleiseen ohjeistukseen tulosohtauksen osalta.

Opinnäytetyön **kohta 5.2** sisältää osittain salassa pidettäviä kohtia suojaustaso IV JulkL(621/1999) 24.1§:n 5 k perusteella. Salassa pidettävät kohdat on poistettu työn julkisesta versiosta.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää miten Keskusrikospoliisin tulosohtaus toimii siinä käytettävillä välineillä. Koko valtionhallintoa koskevat samat ohjeistukset tulosohtauksen toteuttamisesta ja sen pohjalta tulossopimus tulostittareineen muodostaa keskiön ohjaustoiminnassa. Tutkimuksessa on keskitytty tarkastelemaan tässä keskiössä ilmeneviä tulostittareita ja niitä täydentäviä laadullisia tavoitteita. Tutkimus ei siis pyri vertaamaan ja testaamaan sitä, olisiko joku toinen vaihtoehtoinen johtamistapa parempi kuin nyt käytössä oleva, vaan pyrkii tarkastelemaan nyt käytettävää tapaa verrannollisesti teorian ohjaamaan polkuun nähden.

Tutkimuskysymykseksi on valittu: **Miten Keskusrikospoliisin tulosohtaus toimii ja miten sitä voitaisiin kehittää tulosohtaukselle asetetuissa rajoissa?** Kysymyksenasettelun perusteella siis myös aineistosta mahdollisesti esiin nousevat kehittämisehdotuksen on pidetty siinä viitekehyksessä, minkä BSC- menetelmän ja valtionhallinnon tulosohtauksen ohjeistus luovat.

Esitetyn tavoitteen saavuttamiseksi tutkimuksessa on tarkasteltu Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin välisiä sekä Keskusrikospoliisin ja sen alaisen tutkintaosaston välisistä

tulosopimuksista ilmeneviä tulostavoitteita vuosilta 2014 - 2017. Tutkimuksen asetellun rajausta on käsitelty yksityiskohtaisemmin **kohdassa 4**.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus on rakennettu siten, että **kohdassa 2** on käsitelty tutkimukseen liittyvä teoreettinen viitekehys. Se sisältää keskeisimmät ajatukset BSC- menetelmän toteuttamisesta osana johtamisjärjestelmää sekä verrannollisesti valtionhallinnon ohjeistuksen Suomessa käytävästä sovellutuksesta. Tarkoituksena on muodostaa lukijalle kuva siitä, mitkä ovat keskeisiä elementtejä menetelmän hyödyntämisen onnistumiselle. Keskiössä voidaan katsoa olevan selkeä strateginen valinta organisaation suunnasta ja siihen liitetyt oikein mitoitettut tuloskortit organisaation eri tasoille. Hyvin toimiva tulostittaristo luo myös kääntäen arvoa organisaation strategiatyölle ja strategian päivittämiselle. Viitekehyksessä myös esitetään pitkin matkaa esimerkkejä hyvien tulostavoitteiden olemuksesta, mikä on erityisen tärkeää tutkimuksen kannalta.

Viitekehysten jälkeen käyn läpi aiheen pohjalta aiemmin tehtyjä tutkimuksia **kohdassa 3** ennen siirtymistä itse tutkimuksen toteuttamiseen.

Kohdassa 4 käyn läpi tutkimuksen toteuttamiseen liittyvää metodivalintaa niin tutkimusaineiston keräämisen kuin analyysin suorittamisen suhteen. Kohdassa perustellaan tutkimuksen rajaaminen ja käytetyt tutkimusmenetelmät.

Kohdat 5 ja 6 esittelevät tutkimusaineistosta esille nousseet havainnot sekä niiden pohjalta tehdyt johtopäätökset suhteessa tutkimuksen viitekehukseen. Lisäksi **kohdassa 6** esitetään kehittämisehdotukset.

2 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

Kaikessa laadullisessa tutkimuksessa käytetään hyväksi teoriaa tai viitekehystä, mutta erilaisissa tarkastelukulmissa havaintojen teoriapitoisuus vaihtelee. Tutkimustyyppien jako empiiriseen ja teoreettiseen tutkimukseen on yksi kirjallisuudessa käytetyistä perustyyppitellyistä. Empiirinen ja teoreettinen viittaavat tässä yhteydessä käytettynä tutkimusaineiston analysointitapaan. Teoreettisen analyysin ydin on argumentoinnin uskottavuudessa ja siinä, kuinka uskottavasti ja pätevästi lähdeaineistoa käytetään. Teoreettisessa analyysissä aineistona voi olla ainoastaan tieteellisesti relevantteja lähteitä. Empiirisessä tutkimuksessa merkitystä on aineiston keräämis- ja analysointimetoodeilla. Tutkimuksessa tulee aina kuvata se, miten tieto on kerätty ja miten sitä on analysoitu. Empiirisessä tutkimuksessa siis korostuu tutkijan tekemien päätösten esiin tuonti, mikä antaa lukijalle mahdollisuuden tarkastella tutkimuksen tulosten uskottavuutta ja luotettavuutta. (Tuomi & Sarajärvi, 25-28.)

Tätä tutkimusta on ohjannut hyvin voimakkaasti nykytila, mikä poliisihallinnon tulosohtajuksessa vallitsee ja on vallinnut jo 20 vuotta. Toiminta on muodostunut pitkän ajan kuluessa siihen muotoon, missä se tällä hetkellä on. Aina siitä saakka, kun valtionhallinnossa on

käytetty tulosohjausta keskeisenä toiminnan ohjaamisen työkaluna, on se pohjautunut tasapainotetun tulostittariston BSC- malliin. Tämän mallin ovat kehittäneet ja esitelleet vuonna 1992 Robert Kaplan ja David Norton, samana vuonna Suomen poliisi siirtyi tulosohjauksen piiriin. Vuoden 1992 ja 2009 välisenä aikana Kaplan ja Norton ovat julkaisseet viisi kirjaa aiheen pohjalta ja tehneet suuren määrän yhteistyötä erilaisten yhtiöiden ja organisaatioiden kanssa mittariston hyödyntämisen kehittämiseksi. BSC luotiin alun perin auttamaan yrityksiä strategian toteutuksessa ja hyvin pian oli havaittavissa, että parhaita tuloksia saavutettiin yhdistämällä tuloskorttien käyttö osaksi organisaatioiden strategista johtamista kaikilla eri tasoilla. Toiminnan tuli olla strategiaohjattua ja tuloskorttien kautta tapahtuva mittaaminen oli integroituna osana tätä johtamista. Tämän kehityksen pohjalta Kaplan ja Norton (2009) julkaisivat viimeisessä mainituista kirjoista, "Strategiaverkko" alkuperäisen tuloskorttijohtamisen kautta rakentuneen kokonaisvaltaisen ja integroidun johtamisjärjestelmän.

Valtionhallinnossa on siirrytty tulosohjauksen käyttöön 1990-luvun puoleenväliin mennessä. Alkumetriä jälkeen tulosohjauksen kehittämiseen on panostettu vuonna 2003, kun talousarviolainsäädäntöä on uudistettu. Tällöin BSC menetelmään perustuvien neljän näkökulman (taloudellinen näkökulma, asiakasnäkökulma, sisäisten prosessien näkökulma sekä oppimis- ja kasvunäkökulma) pohjalta laadittiin tulosprisma. Tämä laadittu tulosprisma muodostui yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotoksista ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta. Valtionhallinnon tulosohjauksen voidaan katsoa kytkeytyneen tässä vaiheessa BSC:n perusperiaatteeseen, jossa aiemmin käytettyjen taloudellisten mittareiden rinnalle tuotiin tasapainottamaan kokonaisuutta tulevaisuuteen suuntautuvat ei-taloudelliset mittarit. Vuonna 2012 tehdyn tulosohjauksen kehittämistyön pohjalta ohjausta haluttiin muuttaa kevyempään ja poikkihallinnollisempaan suuntaan. Tässä korostui yhteiskunnallisen vaikuttavuuden korostaminen myös poikkihallinnollisesti. Samaan aikaan 2010-luvulla poliisitoimintaan on kohdistunut merkittävä hallintorakenteen uudistaminen, joka on muodostanut organisaation siihen kaksiportaiseen muotoon poliisin sisällä, missä ohjausta tänä päivänä toteutetaan.

Tutkimuksen viitekehys muodostuu käsitteistä ja niiden välisistä yhteyksistä ja suhteista. Se ei kuitenkaan saa olla pelkkä luettelo erilaisista asioista ilman käsitteellistä tarkennusta. (Tuomi & Sarajärvi, 24.) Tämän tutkimuksen teoria ja viitekehys on muodostettu kattamaan sekä BSC- malliin perustuvan integroidun johtamisjärjestelmän elementit, että sen mukaan voimassa olevan sovellutuksen Suomen valtionhallinnon tulosohjauksessa. Koska tutkimusaineistona on tulosohjauksen keskeisimmästä asiakirjasta, tulossopimuksesta poimittuja havaintoja, voidaan valittua viitekehystä pitää perusteltuna. Tutkimuksessa kuljetaan eräänlaista verrannollista toimivan tai tavoiteltavan tulosjohtamisen mielikuvaa läpi teoreettisen viitekehysten ja päättyen tutkimusaineistosta tehtyihin havaintoihin ja johtopäätöksiin siitä, miten ne kohtaavat teoriassa esitetyt näkökulmat.

Tutkimuksen empiirisyys tulee esille siinä, että tutkimusaineisto on valittu vastaamaan tutkittavaa aihepiiriä täysin tutkijan subjektiivisesta näkökulmasta. Toisaalta strateginen johtaminen on niin monimuotoinen asiakokonaisuus, ettei siitä ole olemassa yhtä totuutta, jota voitaisiin pitää tieteellisesti relevanttina. Laajemman teoriapohjan valitseminen olisi

ollut perusteltavaa, jos tutkimuksessa pyrittäisiin tarjoamaan jokin vaihtoehtoinen johtamismalli Keskusrikospoliisin käyttöön. Kuitenkin, kuten jo on mainittu, on valtionhallinnossa sitouduttu BSC- malliin perustuvaan johtamisjärjestelmään. Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa on pitäyditty valitussa viitekehyksessä.

2.1 Hyvän kokonaisvaltaisen ja integroidun johtamisjärjestelmän elementit

Robert S. Kaplan (Harvard Business Schoolin Baker Foundation- professori) ja David P. Norton (Balanced Scorecard Collaborativen perustaja) ovat tehneet kahden ihmisen valtaisan päivätyön kehittäessään tuloskorttiin perustuvaa johtamistapaa strategian toteuttamisessa. Heidän luomiaan oppeja on hyödynnetty maailmanlaajuisesti niin liike-elämässä kuin julkisen sektorin toimesta. Heidän viimeisin aiheeseen liittyvä kirjansa "*Strategiaverkko*" (Kaplan & Norton 2009) kokoaa yhteen sen tietotaidon, jota projektin yhteydessä on hankittu. Se sisältää suuren määrän erilaisia käytännön kokemuksia onnistumisista käyttäen tuloksien mittaamista hyväksi organisaatioiden johtamisessa. Keskiössä toiminnassa on oikein ja perustellusti valittu suunta (visio) ja sen toteuttamiseen löydetty työkalut (strategia).

Strategisen johtamisen tarkoituksena on luoda organisaatiolle pidemmän aikavälin tavoitteellinen kehityssuunta ja yhdistää tämä suunta osaksi operatiivista toteuttamista. Kaplan ja Norton ovat tutkineet johtamista lukuisten eri yritysten toiminnassa ja törmänneet hyvin erilaisiin ratkaisuihin, joilla on kuitenkin päästy hyvin lopputuloksiin. Strategian laatiminen ei ole ollut suurin ongelma, vaan ongelmia on ollut nimenomaan sen operatiivisessa toteuttamisessa. Tämä ongelma voidaan yleisesti ottaen tunnistaa myös poliisihallinnossa. Strateginen päätöksenteko ja tulosohejaus jäävät erilleen päivittäisestä operatiivisesta toiminnasta. BSC- menetelmä on alun perin kehitetty täyttämään tämä johtamisen aukko.

Yhdeksi syyksi tähän ongelmaan Kaplan ja Norton ovat löytäneet erilaisten johtamistyökalujen valtaisan kasvun viimeisen 30-vuoden aikana. Strategian suunnitteluun voidaan käyttää esimerkiksi toiminta-ajatus-, arvo- ja visiojulistuksia sekä ulkoisia kilpailu-, talous-, toimintaympäristöanalyysseja, joiden pohjalta laaditaan SWOT-analyysi yrityksen vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhista. Strategian muotoilemisen osalta voidaan mainita esimerkiksi Michael Porterin viisi voimaa ja kilpailukykyisen asemoinnin viitekehys, voimavaroihin perustuva näkemys strategiasta, ydinosaamisalueet, radikaalit strategiat sekä sinisen meren strategiat. Strategian elinvoimaisuuden ja vahvuuden testaukseen voidaan käyttää skenaariosuunnittelua, dynaamisia simulaatioita ja sotapelejä. Yhteistä näille kaikille on, että erilaisia työkaluja on kehitetty ad hoc- pohjalta vastaamaan hetkelliseen tarpeeseen ilman sen suurempaa vuorovaikutusta ja koordinoitua. (Kaplan & Norton 2009, 21-22.)

BSC- mittaristo on alun perin kehitetty mittausten tekemiseen, ei strategian työkaluksi. Sen taustalla on olettama siitä, että pelkkiä taloudellisia mittareita tarkastelemalla organisaatiot tekevät vääriä asioita. Taloudelliset mittarit ilmaisevat tuloksia viiveellä ja niiden fokus on lyhyen tähtäimen toiminnassa. BSC sisältää taloudellisten mittareiden lisäksi tulevaisuuden toimintoihin liittyviä mittareita. Mittaristossa tavoitteet määrittellään taloudellisesta näkö-

kulmasta, asiakasnäkökulmasta, sisäisten prosessien näkökulmasta sekä oppimisen ja kasvun näkökulmasta. Kaikki tavoitteet ja mittarit perustuvat organisaation visioon ja strategiaan ja tällä menetelmällä voidaan parantaa strategian toteutumisen mahdollisuutta. (Kaplan & Norton 2002, 3-4.) Julkisella sektorilla toimintaa ohjataan toimintaan annetuilla määrärahoilla, eikä toiminnan oman tuloksellisuuden kehittämistä nähdä yleensä kovinkaan tarpeelliseksi. Talouden lisäksi poliittinen päätöksenteko määrittelee osaltaan toiminnan luonnetta. Taloudellisen tuloksen sijaan julkisen sektorin toimijoiden tulisi tuottaa mahdollisimman suuri arvo valtiolle ja viime kädessä sen kansalaille toimialansa palveluina. Tämän vuoksi tuloksellinen toiminta on myös julkisella sektorilla tärkeää.

Jotta strateginen johtaminen saadaan osaksi organisaation jatkuvaa toimintaa, on se kyettävä integroimaan organisaation rakenteisiin. Kyse on enemmänkin strategiastyöstä, jossa strategian muotoilu ja suunnittelu yhdistetään operatiiviseen toimintaan. Itse asiassa ei edes puhuta operatiivisesta toiminnasta vaan strategian toteuttamisesta. Mielestäni ei voida kokonaan unohtaa strategiatyön keskeistä elementtiä, joka on johtaminen, mutta ilman, että koko organisaatio soutaa samaan suuntaan kukin omalla airollaan ei lopputulos voi olla hyvä. Paraskaan strategia ilman yhteyttä operatiivisiin ja hallinnollisiin prosesseihin ei ole toteuttamiskelpoinen (Kaplan & Norton 2009, 15). Samoin huippuunsa hiotuilla prosesseilla voidaan alentaa kustannuksia, parantaa laatua ja tehostaa mm. tutkinnan läpivirtausta, mutta pelkillä operatiivisilla parannuksilla organisaatio ei todennäköisesti pysty saavuttamaan kestävästä menestystä (eml.). Voidaan siis myös todeta, että pelkällä loistavalla operatiivisella osaamisella ei taata kestävästä menestystä, vaan se vaatii rinnalleen käsityksen siitä mihin suuntaan toimintaa ollaan viemässä pidemmällä aikavälillä.

Hyvä johtamisjärjestelmä muodostuu selkeästä kehityssuunnasta ja sen pohjalta laadituista oikein mitoitetuista tulostavoitteista organisaation eri yksiköille ja eri tasoille. Tässä kohdassa pyritään pelkistämään Kaplanin ja Nortonin teoreettisia ajatuksia siitä, miten näitä keskeisiä elementtejä tulisi hyödyntää, jotta poliisiorganisaatio kykenisi yhdistämään pidemmän aikavälin suunnitelmallisuuden osaksi tulosohjausprosessia. Peruseriaatteena voidaan pitää sitä, että strategian tulisi ohjata toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteenasettelua ja edelleen operatiivista toimintaa eikä niin, että strategia ja operatiiviselle toiminnalle asetetut tavoitteet ovat kaksi erillistä elementtiä.

Kaplan ja Norton (2009) esittelevät kokonaisvaltaisen ja integroidun johtamisjärjestelmän siten, että se käsittää 6 päävaihetta: Strategian laatiminen (1), strategian suunnittelu (2), organisaation sopeuttaminen strategiaan (3), operatiivisen toiminnan suunnitteleminen (4), seuranta ja oppiminen (5) ja strategian testaaminen ja päivittäminen (6). Johtamisjärjestelmä korostaa tavoitteiden asetelun strategialähtöisyyttä. Kaikki muutokset tehdään korjaimella strategiaa, joka sen jälkeen toteutetaan tulostavoitteiden kautta. Sen vuoksi keskiössä onkin strategian huolellinen laatiminen ja sen havainnollistaminen strategiakarttoja hyödyntämällä. Tämä luo pohjan strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi asetettaville tulostavoitteille.

Poliisitoiminnan tulosohjauksen jalkautumista operatiiviseen toimintaan on pidetty haastavana (Palokangas 2017, 69-70; Hakaniemi 2010, 42-43). Tämä ei ole poikkeuksellista, sillä

lukuisat tutkimukset osoittavat yrityksillä olevan suuria vaikeuksia strategian toteutuksessa (Kaplan & Norton 2009, 18-21). Yhä useammin hyvä strategia jää saavuttamatta vaillinaisen toteutuksen vuoksi. Tässä esitetty johtamisjärjestelmä tarjoaa viitekehyksen, jossa nimenaan keskitytään tehokkaaseen strategisten tavoitteiden toteuttamiseen ja jatkuvaan strategian seurantaan ja päivittämiseen. Nimensä mukaisesti organisaation tavoitteellinen toiminnan ohjaus integroidaan osaksi koko toimintaa ylhäältä alas saakka. Uskoisin mallin tältä osin tarjoavan myös yhden varteenotettavan vaihtoehdon poliisin johtamisjärjestelmän kehittämisen osalta ja antavan tukea niihin ongelmiin, joita tavoitteiden operatiiviseksi toteuttamiseksi muuntamisen osalta on ollut. Valtionhallinnon tulosohtaus perustuu hyvin voimakkaasti tasapainotettuun tulosten mittaamisjärjestelmään, minkä vuoksi heidän esittämänsä teoreettista johtamisjärjestelmää on luonnollista tarkastella tässä yhteydessä. On selvää, että johtamisen eri tasoilla käytetään hyväksi hyvinkin erilaisia työkaluja, mutta tuntuisi perustelemattomalta sivuuttaa täysin tämän valtiontasolla valitun johtamisjärjestelmän kehittäjiä esittämät johtamismallit.

Kaplanin ja Nortonin esittämä kuusiportainen integroitu johtamisjärjestelmä perustuu myös muiden kuin suoraan valtiohallinnon tulosohtauksesta ilmenevien prosessien ja toimintojen integroimiseen osaksi johtamisjärjestelmää. Poliisiorganisaatiossa tällä voidaan tarkoittaa mm. toimitilojen ja ajoneuvokaluston hallintaa, tietoteknisiin järjestelmiin liittyviä prosesseja, hankintoja sekä muita yhteisiä palveluja mitä hallinto tuottaa. On selvää, että kaikilla niillä on paikkansa, jotta kokonaisvaltainen strateginen johtamisjärjestelmä toteutuu. Myös näiden osalta on oltava yhteinen ymmärrys organisaation strategisesta suunnasta. Tässä tutkimuksessa kuitenkin keskitytään tekemään havaintoja nykymuodossa toteutetuista rikostorjuntasektoriin liittyvistä tulossopimuksista, jolloin ei ole tarpeen käsitellä tässä viitekehyyksessä näitä muita olennaisia elementtejä kuin lyhyesti viittaamalla.

2.1.1 Strategian laatiminen

Strategiatyö alkaa strategian laatimisesta. Itse termille "strategia" on olemassa lukuisia eri määritelmiä. Haapanen (2016, 16-17) on nostanut omassa poliisin strategiatyöhön liittyvässä tutkimuksessaan esille mm. Mike Freedmanin (2003, 2), Sirpa Virran (2005, 14), Heikki Suomisen (1999, 353-354) ja Laamasen ym. (2005, 25) määritelmät strategiasta. Loppu tulemana Haapanen on päätenyt siihen, että Laamasen ym. määritelmä "*strategia tarkoittaa suunnitelmaa ja toimenpiteitä, joiden avulla organisaation rajalliset resurssit kohdistetaan tunnistettuihin tavoitteisiin*" tulisi antaa myös poliisihallinnon strategioille. Syyksi tälle Haapanen näkee jatkuvasti vähenevien resurssien kohdentamisen keskittymisen keskeisimpiin ydintoimintoihin sekä rohkeiden valintojen tekemisen ydintoimintoja valittaessa.

Kaplanin ja Nortonin esittämä perusajatus on siinä, ettei strategiatyötä voi nähdä pelkääntään itse strategian laatimisen näkökulmasta. Vaikka keskeinen tehtävä on laatia organisaatiolle toimiva strategia, voidaan sen laatimisprosessia käyttää hyväksi myös jalkauttaessa strategiaa käytännön operatiivisiksi toimiksi. Strategian laadintaprosessin vaiheet ovat lähtökohtia strategian toteutukselle (2009, 91). Näin ajateltuna strategia ei siis ilmennä toiminnan yleistä luonnetta ja toimintatapoja, vaan se on tavoitteellinen suunnitelma, jota

noudattamalla organisaatio kurottaa kohti asetettua visiota. Strategia luo perustan toiminnan tuloksellisuuden tavoitemittareille. Samoin strategian luontiprosessissa esille tulevat näkökulmat antavat työkaluja sen arvioimiseksi miten strategian toteuttamisessa on onnistuttu.

Kaplanin ja Nortonin (2009, 53-81) mukaan strategian laadinta koostuu kahdesta selkeästi havaittavasta laajemmasta kokonaisuudesta, joista ensimmäisessä määritellään organisaation olemassaolon tarkoitus ja toisessa keskitytään analysoimaan ja jalostamaan tämä perusajatus organisaation olemassaolosta strategiaksi. Organisaation tulisi määritellä toiminta-ajatus, arvot ja visio toiminnalleen. Tämän jälkeen selkeästi laadittua yrityksen olemassaolon syytä verrataan ja analysoidaan suhteessa toimialaan ja sen kilpailutilanteeseen sekä organisaation omiin vahvuuksiin. Tehdyn analyysin perusteella strategia muotoillaan vastaamaan niitä asioita, joissa on onnistuttava strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Samojen kysymystenasettelujen ja tarkastelun kautta voidaan myös määritellä hyvä visio ja strategia.

Julkisen sektorin organisaatiolla toiminta-ajatuksen tarkoituksena on kuvata tiiviisti sitä, mitä organisaatiolla on tarjota kansalaisille tai edunsaajille (Kaplan & Norton 2009, 57). Poliisin toiminta perustuu lakiin, joten on luonnollista, että organisaation perimmäinen olemassaolon tarkoitus on kirjattuna myös lakiin. Tältä osin sen lisäksi mitä poliisilain 1§ (22.7.2011/872) kerrotaan poliisin perustehtävistä, antaa laki poliisin hallinnosta 9§ (10.7.2015/860) mielestäni kuvan Keskusrikospoliisin toiminta-ajatuksesta. Mukaillen Kaplanin ja Nortonin kertomaa, voidaan Keskusrikospoliisin toiminta-ajatus kuvata em. lakien perusteella seuraavasti:

Tehtävänäimme on rikostorjunnan erikoisyksikkönä oikeus- yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseksi sekä turvallisuuden ylläpitämiseksi torjua kansainvälistä, järjestäytyneitä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta, suorittaa tutkimusta, tuottaa asiantuntijapalveluita, kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkimusmenetelmiä ja toteuttaa todistajansuojeluohjelmaa.

Esitettyä ei ole mainittu missään asiakirjoissa Keskusrikospoliisin toiminta-ajatuksena, mutta huomioiden Kaplanin ja Nortonin esittämät peruselementit toiminta-ajatukselle (mitä organisaatiolla on tarjota kansalaisille ja edunsaajille) kuvaa tämä hyvin niitä tavoitteita. Keskusrikospoliisin rooli on keskeinen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa sekä konsernipalveluiden osalta. Pääosa konsernipalveluista tuotetaan poliisihallinnon sisällä erilaisina asiantuntijapalveluina, joista suurin osa kohdistuu rikostorjunnan eri osa-alueisiin.

On hyvä huomata, että edellä esitetty toiminta-ajatus jättää varsin paljon liikkumavaraa organisaation omalle toiminnan ohjaukselle. Rikostorjunta on hyvin laaja määrittely, mikä pitää sisällään niin preventiivisiä kuin repressiivisiä torjuntakeinoja ja sama linja jatkuu toiminta-ajatuksessa myös määriteltäessä tarjottavia asiantuntijapalveluita sekä rikostorjunnan ja rikostutkimusmenetelmien kehittämisen osalta. Toiminta-ajatuksen alussa mainitut oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen ja ennen kaikkea turvallisuuden ylläpitäminen kuvaavat varsinkin kansalaisten näkökulmasta toiminnan keskeistä päämäärää.

Yrityksen arvojen on tarkoitus määritellä asenteita, käytösmalleja ja luonnetta. Joissain tapauksissa puhutaan myös ydinarvoista. Kaplan ja Norton (2009, 57-58) ovat tyytyneet lainaamaan Whole Foodsin todella osuvaa kertomaa arvoista:

"Ydinarvot heijastavat sitä, mikä on todella tärkeää meille organisaationa. Kyse ei ole ajan, tilanteen tai ihmisten mukaan muuttuvista arvoista, vaan pikemminkin yrityskulttuurimme tukipilareista. Monien mielestä Whole Foods on erittäin mielenkiintoinen yritys, johon halutaan kuulua ja jossa halutaan työskennellä. Nämä ydinarvot ovat suurin syy tähän tunteeseen ja ne säilyvät koostamme ja kasvuvauhdistamme riippumatta. Riippumatta siitä, kuinka suureksi yrityksemme kasvaa, me voimme nämä ydinarvot säilyttämällä säilyttää myös sen, mikä on aina ollut erityistä tässä yrityksessä. Nämä ydinarvot ovat yrityksemme sielu."

Arvot kuvastavat siis jotain pysyvää organisaation ydinajatusta, jotain joka kestää aikaa ja antaa koko toiminnalle luonnetta. Keskusrikospoliisin arvot ovat olleet muuttumattomat vuodesta 2004 ja ne on määritelty seuraavasti: *ammattitaito, hyvinvointi, luotettavuus, oikeudenmukaisuus, yhteistyö*. Nämä arvot on avattu erillisessä arvoesitteessä, jossa kaikille arvoille on määritelty sisältö eli kuinka kyseinen arvo näkyy jokaisen omassa työssä, Keskusrikospoliisin sisäisessä yhteistyössä sekä ulospäin. (Keskusrikospoliisi 2018.)

Visiossa määritellään organisaation keskipitkän ja pitkä aikavälin tavoitteet, yleensä 3-10 vuodeksi. Hyvä muotoilu koostuu kolmen pääkohdan (haastava tavoitteen asettelu, osaamisalue, aikataulu) määrittelystä visionäärisin keinoin. Vision tulisi määritellä tavoitteet haastavasti, sen tulisi määritellä kriittinen osaamisalue sekä aikataulu tavoitteen saavuttamiseksi. (Kaplan & Norton 2009, 58-59.) Vision tavoiteaikataululle ei ole olemassa mitään sääntöä. Hyvin usein sen voimassaolo on sidoksissa organisaation toimialaan ja tavoitellun muutoksen aikataulutukseen. Se kertoo tavoitteisiin pyrkimisen vauhdin ja määrää suunnan.

Keskusrikospoliisin visio (määritelty 12.6.2014) 2020 on, että "*Keskusrikospoliisi on aloitteellinen erikoisosaaja rikostorjunnassa ja aktiivinen kumppani, joka edistää koko poliisin tuloksellisuutta*" (Keskusrikospoliisi 2018). Verrattaessa Keskusrikospoliisin visiota kolmeen kriittiseen tekijään voidaan todeta:

- *Haastava tavoitteen asettelu*: vaikutus koko Suomen poliisin tuloksellisuuden parantumisessa
- *Osaamisalueen määrittely*: aloitteellinen erikoisosaaja rikostorjunnassa ja aktiivinen kumppani
- *Aikataulun määrittely*: 2020 mennessä

Vision tulisi olla kunnianhimoinen tavoite, joka poikkeaa yrityksen sen hetkisestä tilanteesta (Kaplan & Norton 2009, 60). Ilman selkeää tulevaisuuden päämäärää organisaation kehittyminen pysähtyy. Usein poliisin toimialalla karsastetaan voimakkaiden kehityssuunnitelmien esittämistä, koska alaa pidetään yleisesti ottaen varsin stabiilina. Toiminta perustuu voimakkaasti lakiin ja nykyaikaisten resurssien vähentymisen myötä koetaan, että toi-

minnasta on tullut enemmän selviytymistä kuin selkeästi suunnattavissa olevaa ja tavoitteellista. Kuitenkin samaan aikaan korostetaan hyvinkin voimakkaasti toimintaympäristön ulkoisia muutoksia ja uusien uhkien olemassaoloa, minkä vuoksi jatkuvan kehityksen voidaan katsoa olevan elinehto toiminnalle. Toinen näkökulma kunnianhimoisten tavoitteiden asetteluun liittyy poliisin asemaan. Suomessa poliisi on nauttinut ja nauttii korkeaa kansalaisten arvostusta, mutta tämä ei tule ilmaiseksi. Joka päivä poliisin tulee "myydä ja perustella" oman toimintansa suvereniteetti sisäisen turvallisuuden ammattilaisena niin poliittisille päätöksentekijöille kuin kansalaisillekin. Olemassa olevaa tilannetta ei voida pitää itsestään selvyytensä.

Edellä on käsitelty strategian laatimisen peruselementit eli organisaation toiminta-ajatuksen, arvojen ja vision muodostaminen. Esimerkkinä näissä on toiminut Keskusrikospoliisista muodostetut määritelmät em. elementeille, jotka olivat osin olemassa (visio, arvot) ja osin selkeästi muodostettavissa toimintaa ohjaavan lainsäädännön pohjalta. Nyt on muodostettu perusta strategian laatimiselle. Mainitut kolme peruselementtiä muodostavat sen suunnan ja tavoitteen minne pääsemiseksi organisaation on muodostettava strategia ja toteutettava se.

Kaplan ja Norton tarjoavat vision selkeyttämiseksi ja parantamiseksi kaksi työkalua, joista käytetään nimiä strateginen muutossuunnitelma (Kaplan & Norton 2009, 61) sekä parannettu visio (Kaplan & Norton 2009, 65). Näiden molempien työkalujen tehtävänä on konkretisoida muutoksen tarpeellisuus ja luoda organisaatiolle käsitys siitä, miten nykyiset rakenteet tulisi muuttua, jotta vision asettamaan tavoiteltuun tilanteeseen päästään.

Tässä vaiheessa organisaatiolla tulisi olla selkeä kuva siitä, mitä on saavutettava, jotta asetettuihin tavoitteisiin päästään. Ennen strategian muotoilemista organisaation tulisi vielä analysoida sekä ulkoinen toimialan kokonaistilanne, että organisaation oma suorituskyky ja osaaminen. Ulkoinen tarkastelu voidaan tehdä esimerkiksi PESTEL- analyysillä, joka ottaa huomioon poliittiset (political), taloudelliset (economic), sosiaaliset (social), teknologiset (technological), ympäristölliset (environmental) ja juridiset (legal) tekijät. (Kaplan & Norton 2009, 67.)

Tämän ulkoisen analyysin taustat ovat voimakkaasti liike-elämässä, mutta niiden siirtäminen julkisen talouden organisaation suunnittelutyöhön ei ole mahdotonta. Voidaan esimerkiksi tarkastella sosiaalisen analyysin keinoin Suomen väestön ikärakenteen ja kansalaisuuksien muutoksia sekä maahanmuuttajien määrää, teknologisen kehityksen analyysissä esille nousevat kyberrikollisuus sekä hybridivaikuttamisen (myös poliittinen analyysi) keinot, juridisessa analyysissä voidaan tarkastella suoraan poliisin toimivaltuuksiin ja tehtäviin liittyviä lainsäädäntöhankkeita ja uudistuksia kuten tiedustelulaki ja taloudellisessa analyysissä valtion talouden tulevaisuuden näkymiä ja vaikutuksia poliisin määrärahakehitykseen.

Siinä missä ulkoinen analyysi keskittyy toimialueen kehittymiseen ja kilpailijoiden tarkasteluun, tarkastelee sisäinen analyysi organisaation omaa suorituskykyä ja osaamista. Yksi käytetyimmistä malleista on Michael Porterin esittelemä työkalu, arvoketjuanalyysi. Tässä

mallissa arvoketjulla määritellään niiden prosessien järjestys, jotka tarvitaan yrityksen tuotteiden ja palveluiden tuottamiseksi asiakkaille. Sen tarkoituksena on antaa yritykselle selkeä kuva niistä tehtävistä, jotka se haluaa suorittaa erityisen hyvin varmistaakseen itselleen kestävän kilpailuedun. (Kaplan & Norton 2009, 69.)

Julkisen sektorin voittoa tavoittelemattomalle toimijoille voi osaltaan olla hankala asettaa itseään minkäänlaiseen kilpailuasetelmaan. Ehkä kilpailun pelätään vääristävän toiminnan objektiivinen ja tasapuolinen luonne. Kysehän ei kuitenkaan ole tästä. Julkisen organisaation on myös toimittava tavoitteellisesti ja ilman oman aseman tunnustamista toimialueella on mahdotonta kehittää omaa toimintaansa. Sen arvioimiseksi on tärkeää tehdä ulkoinen analyysi edellä esitetyllä tavalla sekä tunnistaa omat vahvuudet ja osaaminen nykyisessä toiminnassa. Eritoten Keskusrikospoliisin kaltaisella erityis- ja asiantuntijaorganisaatiolla kilpailuetu suhteessa paikallispoliisiyksiköiden toimintaan on tärkeää. Oma erinomaisuus määritellyllä erikoistumisalueella ja asiantuntijana on säilytettävä. Asiaa voidaan verrata vaikka vaativissa kenttätoiminnan tilanteissa operoivaan poliisin valmiusyksikkö karhuun, jonka tulee olla oman toimintansa rajoissa verrannollisesti Suomen paras yksikkö vaativimmille tehtäville. Tämä ei poista sitä, ettei paikallispoliisilla olisi ympäri Suomea vaativiin tilanteisiin kouluttautuneita poliisimiehiä, mutta tietty yliveraisuus ja kilpailuetu omalla toimialallaan karhun on säilytettävä. Keskusrikospoliisin on jatkuvasti tehtävä valintoja, missä toimissa se haluaa olla yliverainen ja sitä kautta tulee määriteltyä myös se, missä toimissa organisaatio luo lisäarvoa yhteistyön kautta koko poliisiorganisaatiolle. Yliveraisuus ei tarkoita ylimielisyyttä, vaan erikoistumisen kautta hankittavaa erityistä asiantuntijuutta valituissa toimissa ja tämän erityisen asiantuntijuuden maksimaalista hyödyntämistä koko poliisihallinnon tuloksellisuuden parantamiseksi.

SWOT-analyysi on strategisista työkaluista kenties kaikkein vanhin ja olennaisin. Se auttaa organisaatiota tunnistamaan nykyiset vahvuudet ja heikkoudet sekä mahdollisuudet ja uhat. Jos aiemmin tehdyt ulkoinen ja sisäinen analyysi on tehty huolella, on tässä vaiheessa käytettävissä runsaasti käyttökelpoista tietoa. (Kaplan & Norton 2009, 70.) Yleisimmin SWOT-analyysi esitetään matriisitaulukossa seuraavalla tavalla:

	Auttaa organisaation vision saavuttamisessa	Haittaa organisaation vision saavuttamisessa
Sisäiset tekijät	Vahvuudet	Heikkoudet
Ulkoiset tekijät	Mahdollisuudet	Uhat

SWOT-taulukon on tarkoitus koota ytimekkäästi yhteen kaikki se strategisen analyysin tuloksena syntynyt tieto, jolla voi olla vaikutusta strategiaan. Vahvuuksia voidaan esimerkiksi hyödyntää mahdollisuuksien tavoittelussa ja uhkien välttämässä, mutta huomiota on myös kiinnitettävä sisäisiin heikkouksiin ja ulkoisiin uhkiin, jotka strategialla on voitettava (Kaplan & Norton 2009, 70). Osatekijöiden hyödyntäminen voi olla hyvinkin monimuotoista ja sen määrittelee viime kädessä organisaation strateginen suunnittelu. Tärkeintä olisi kuitenkin kyetä poimimaan ja valitsemaan listalta ne, jotka ovat kaikkein tärkeimpiä.

Organisaation olemassaolon tarkoituksen ja suunnan sekä aseman suhteessa toimialueeseen ja sen kehitykseen sekä sisäisten voimavarojen ollessa selvillä voidaan aloittaa strategian muodostaminen. Strategian muodostamiseen on hyvin paljon erilaisia lähestymistapoja ja koulukuntia. Näistä voidaan mainita esimerkiksi asemointi, voimavaroihin perustuva näkemys, ydinosaamiseen, arvoperusteinen johtaminen, ydinliiketoimintaan perustuva kannattavuus, sininen meri, suunnittelematon strategia, kokemusten yhteisluominen ja mullistavat innovaatiot. Näiden lähestymistapojen lisäksi on vielä olemassa joukko kehittämissi-
losofioita kuten kokonaisvaltainen laatujohtaminen, six sigma, ISO-standardit, kysyntäoh-
jautuva tuotantomalli ja oppiva organisaatio. (Kaplan & Norton 2009, 75.) Tästä lukuisten
työkalujen olemassaolosta ei kuitenkaan kannata hämääntyä. On selvää, että mitä parem-
min organisaation johto tuntee eri työkalut, sitä paremmin he osaavat käyttää työkalulaati-
kon oikeaa työkalua oikeanlaisen strategisen tavoitteen saavuttamiseksi strategiaa laaditta-
essa. Tärkeintä kuitenkin on tunnistaa organisaation tavoitesuunta ja sen saavuttamiseksi
vaaditut toimet, jotta strategia vastaa tätä kokonaiskuvaa.

Keskusrikospoliisi on määritellyt oman strategiansa 12.6.2014, jolloin se on myös muodos-
tanut nykymuotoisen organisaatorakenteensa. Tämä strategia kattaa ajanjakson vision
2020 tavoitteenasetteluun saakka, joten sen vaikutukset osuvat tutkimusaineistona olevien
tulossopimusten 2014 - 2017 ajalle. Seuraavassa on käsitelty Keskusrikospoliisin strategian
sisältöä ja sieltä tehtyjä havaintoja suhteessa em. teoriaan. Keskusrikospoliisin strategian
mukaan:

Keskusrikospoliisi visio

*Vision 2020 mukaan Keskusrikospoliisi on aloitteellinen erikoisosaaja rikostorjunnassa ja
aktiivinen kumppani, joka edistää koko poliisin tuloksellisuutta.*

Keskusrikospoliisin toiminnan strategiset painotukset

*Keskusrikospoliisin toiminnalliset strategiset painotukset ovat järjestäytyneen ja muun
yhteiskunnallisesti merkittävimmän rikollisuuden paljastaminen ja tutkinta, rikollisuuden
tilanne- ja torjuntakuva, salaiset tiedonhankintakeinot sekä kysynnän ja vaikuttavuuden
mukaan järjestetyt palvelut teknisen rikostutkinnan, rahanpesun torjunnan ja kansainväli-
sen rikosoikeusavun osalta.*

Keskusrikospoliisin toiminnan strategiset linjaukset

*Keskusrikospoliisin toiminnalliset strategiset linjaukset jakautuvat kolmeen osa-alueeseen
ja ovat seuraavat:*

- 1. Paljastetaan ja tutkitaan sellaista vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta, joka muu-
toin ei tule ilmi***
 - 1.1. Käytetään laajaa keinovalikoimaa paljastettaessa erityisesti järjestäytyneen rikol-
lisuuden rakenteita ja johtoa*
 - 1.2. Kehitetään uusien rikosilmiöiden edellyttämät torjuntamallit ja edistetään niiden
laajempaa käyttöä*
 - 1.3. Torjutaan Suomeen suuntautuvaa rikollisuutta siten, että rikos ennalta estetään ja
rikosvastuu toteutetaan lähtömaassa*

- 1.4. *Muodostetaan vahva rikostorjunnan operaatiokeskus, joka ylläpitää reaaliaikaista tilanne- ja torjuntakuvaa hyödyntäen myös kansainvälisiä yhteyksiä*
2. ***Aktiivinen kumppani ja aloitteellinen erikoisosaaja muuttuvassa rikostorjuntakentässä***
 - 2.1. *Varmistetaan rikostorjunnan onnistuminen ja yhteistyö kohdetorjuntamenettelyllä*
 - 2.2. *Varmistetaan palveluiden saatavuus "yhden luukun -periaatteen" mukaisesti ja lisätään palveluiden tunnettuutta*
 - 2.3. *Kehitetään KRP:n palveluja kysynnän ja vaikuttavuuden mukaan*
 - 2.4. *Huolehditaan henkilöstön ammattitaidosta lisäämällä moniosaamista ja vahvistamalla tarvittavaa erikoisosaamista*
3. ***Ketterä ja ydintoimintoihin keskittyvä organisaatio, joka edistää poliisin tuloksellisuutta***
 - 3.1. *Muutetaan organisaatio kolmeen tulosityksikköön ja vähennetään esimiestasoja*
 - 3.2. *Keskitetään hallinto- ja tukipalvelut*
 - 3.3. *Muodostetaan yksittäisistä toiminnoista palvelu- ja osaamiskokonaisuuksia*
 - 3.4. *Yhdenmukaistetaan toimipisteiden operatiivinen palvelukonsepti"*

Keskusrikospoliisin strategian tulee olla linjassa hallinnonalan strategian kanssa. Sisäasiainministeriön hallinnonalan konsernistrategia (sisäasiainministeriö 2012) on ollut voimassa vuosina 2012 - 2015. Edelleen tämä strategia on päivitetty ja yhdistetty sen rinnalla kulkeneeseen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan ja nämä ovat yhdessä muodostaneet sisäisen turvallisuuden strategian, joka on julkaistu 5.10.2017 (valtioneuvosto 2017). Sisäisen turvallisuuden ohjelmaa on edeltänyt sisäisen turvallisuuden selonteko, joka on julkaistu toukokuussa 2016 (valtioneuvosto 2016). Kaikki nämä strategiat vaikuttavat myös Keskusrikospoliisin omaan strategiseen ohjaukseen. Kuitenkin tässä tutkimuksessa on esitetty esimerkin omaisesti ainoastaan Keskusrikospoliisin oma strategia eikä ole lähdetty arvioimaan sen suhdetta muihin luontihetkellä voimassa olleisiin strategioihin.

2.1.2 Strateginen suunnitteluprosessi

Strategisen suunnitteluprosessin tärkein tehtävä on muuttaa strateginen viesti suunnasta yksityiskohtaisiksi tavoitteiksi, mittareiksi, tavoitearvoiksi, hankkeiksi ja budjeteiksi, jotka ohjaavat toimintaa ja saavat organisaation työskentelemään tuloksellisesti strategian toteuttamisen eteen. Aiemmin luotu strategia ja sen laatimiseksi tehdyt analyysit eivät vielä yksin riitä, koska tässä yhteydessä syntyneet lopputuotokset ovat usein hyvin epämääräisiä, eikä niiden toteuttaminen ole siltään mahdollista. (Kaplan & Norton 2009, 91.)

Strategiakartta on tuloskortin rinnalla yksi keskeisimpiä työkaluja Kaplanin ja Nortonin luomassa johtamisjärjestelmässä. Se on kuvaus organisaation strategiasta siten, että siinä on huomioituna tuloskorttiin liittyvät neljä näkökulmaa (taloudellinen -, asiakas-, prosessisekä oppimis- ja kasvunäkökulma). Strategiakartta laaditaan toisiinsa liittyvistä strategisista tavoitteista, jotka muodostavat strategisia teemoja. Näiden strategisten teemojen sisällä on useita arvoa luovia prosesseja. Teemoittelun tavoitteena on luoda strategiakartta, joka antaa mahdollisuuden suunnitella ja johtaa useita rinnakkain olevia strategisia teemoja erikseen, mutta saada ne silti yhdenmukaisesti palvelemaan strategian toteutusta. Se antaa

mahdollisuuden hallita yhtä aikaa sekä lyhyen, keskipitkän, että pitkän aikavälin arvonnulomisprosesseja. (Kaplan & Norton 2009, 92-94)

Suomen poliisihallinnossa voidaan siis ajatella strategiakarttojen toimivan siltana strategisista tavoitteista laadittuihin tulossopimuksiin. Tulossopimus vastaa tässä teoriassa esitettyä tuloskorttia ja sen pohjalta tehdyt erilliset tuloskortit strategian toteuttamista kohdassa 2.1.3 esitetyn mukaisesti. Strategiakartan luominen on oleellinen vaihe tämän esitetyn integroidun johtamisjärjestelmän osalta, koska se selkeyttää strategiset tavoitteet siihen muotoon, että niiden mittaaminen on ylipäättään mahdollista. Seuraavassa vaiheessa strategiakartan pohjalta laaditaan teemoittain tuloskortit, joissa käsitellään yksityiskohtaisemmin teemaan liittyviä tavoitteita. Puutteet strategiakartan laadinnassa heijastavat edelleen luotuun tuloskorttiin ja niissä esitettyihin tavoitearvoihin ja mittareihin. Oleellista on, että punainen lanka säilyy aina organisaation määrittelemästä visiosta strategian kautta tuloskortteihin saakka.

Strategiakartta on rakenteellinen työkalu, joka kuvaa organisaation arvonnulodostusprosessia sarjana syy- ja seuraussuhteita sekä liittyy tuloskortin neljä näkökulmaa toisiinsa (Kaplan & Norton 2009, 123). Muodostettava strateginen kuvio muodostuu neljästä päällekkäisestä osasta. Perimmäisenä toiminnan tarkoituksena julkisella sektorilla on pitkäaikainen arvonnulodaminen sidosryhmille, mikä muodostaa kuvion ylimmäisen osan. Sen alapuolelle kytketään järjestyksessä seuraavaksi asiakasnäkökulma eli asiakkaan näkökulmasta annettu arvonnulodaus siitä mihin tuotteisiin organisaatio keskittyy ja mille asiakassegmentille tuotteet kohdistetaan. Asiakasnäkökulma on koko kartan ydin, koska se määrittelee kuinka organisaatio erottuu kilpailijoihin nähden (Kaplan & Norton 2009, 124). Organisaatio tavoitellessa alhaisiin kustannuksiin perustuvaa arvonnulodusta, edellyttää se erinomaisuutta täysin erilaisissa prosesseissa, kuin jos arvonnulodaus on laadukkaiden ja räätälöityjen asiantuntijapalveluiden tuottaminen. Prosessinäkökulma määrittelee ne kriittiset prosessit, joissa on onnistuttava, että asetetut strategiset tavoitteet saavutettaisiin. Siinä ei määritellä kaikkia prosesseja, vaan ne mitkä vaikuttavat keskeisesti tavoitteiden saavuttamiseen. Oppimis- ja kasvunäkökulma määrittelee ne työtehtävät, järjestelmät ja ilmapiirin, jotka tukevat arvonnulodusprosessia. Yhdessä ne kuvaavat sitä, miten organisaatio toteuttaa strategiaansa.

Strategiakartta ei ole yksittäinen luomus, joka syntyy prosessin tuotoksena. Tarkoituksena on luoda ensin ylemmän tason strategiakartta edellä kerrotulla tavalla, jonka jälkeen siihen laaditut erilliset strategiset teemat pilkotaan syy seuraussuhteita käyttäen erillisiksi strategisiksi kartoiksi, joiden pohjalta luodaan tavoitteisiin pääsyn mahdollistavat mittarilliset tavoitteet. Kaplan ja Norton (2009, 108) käyttävät näistä nimitystä strategiset tavoitteet ja niille asetetut mittarit ja tavoitearvot. Tässä yhteydessä korostuu mittaamisen tärkeys. Usein strategian ylimmäisenä tavoitteena oleva arvonnulodaus sisältää liian yleisen tai korkean arvovajeen, jonka täyttäminen on pilkottava pienemmiksi prosessien-, laadun ja tuotteiden sekä henkilöstön osaamisen kehittämiseen tai kulujen pienentämiseen tai muihin konkreettisiin tavoitteisiin. Tavoitearvojen asettamisessa voidaan käyttää hyväksi seuraavaa kaavaa: kokonaisarvovaje jaetaan ensin strategisten teemojen tavoitearvoiksi, jotka puolestaan jaetaan vielä tarkemmiksi tavoitearvoiksi strategiakartan peruseriaatteita noudattaen syy-seurauslogiikan mukaan (Kaplan & Norton 2009, 110).

Edellä esitettyä teoriaa ja tuloskorttien muodostamista ei voida suoraan yksityiskohtaisesti lähteä vertaamaan aiemmin esitettyyn Keskusrikospoliisin strategiaan, koska yksityiskoh- taista tietoa strategiaprosessista ei ole olemassa. Erillisellä haastattelututkimuksella voitai- siin saada selvyyttä siihen, miten olemassa oleva strategian suunnitteluprosessi toteutetaan Keskusrikospoliisissa ja onko siitä löydettävissä yhteyksiä esitettyyn malliin. Voidaan kui- tenkin todeta, että strategian suunnittelussa muodostettujen tulostavoitteiden ja tavoitearvo- jen tulisi olla johdettavissa strategiasta johdetun kokonaisarvovajeen umpeen kuromiseen syy-seuraussuhteiden avulla. Tämän perusteella *"Suomi on Euroopan turvallisim maa"* (valtiovarainministeriö 2015), sen saavuttamiseksi Keskusrikospoliisi *"edistää koko poliis- in tuloksellisuutta paljastamalla ja tutkimalla sellaista vakavaa ja järjestäytyntä rikolli- suutta, joka muutoin ei tule ilmi"* sekä *"toimimalla aktiivisena kumppanina ja aloitteellise- na erikoisosaajana muuttuvassa rikostorjuntakentässä"* (Keskusrikospoliisi 2014). Mitat- tavien tavoitteiden tulee tukea tätä tavoitetta.

Kun koko strategian suunnitteluprosessi on saatu valmiiksi, siirrytään strategian toteutuk- seen. Kaplan ja Norton käyttävät kirjallisuudessaan (mm. 2009, 127-150) tästä vaiheesta nimitystä strategiset hankkeet. Poliisihallinnossa tämä vaihe käsittää yleisesti käytössä ol- leen toimintasuunnitelman. Eli kun organisaation strategiset tavoitteet on määritelty riittä- vän yksityiskohtaisesti mitattaviksi tulostavoitteiksi, tehdään suunnitelma mitä tulee tehdä, että tavoitteisiin päästään.

Kaplanin ja Nortonin ajatus on, että näistä strategisista hankkeista olisi ns. "ylitarjontaa", joista sitten valitaan tärkeimmät ja parhaiten strategisia tavoitteita tukevat hankkeet toteu- tettaviksi. Poliisihallinnossa tilanne on kuitenkin yleisemmin hieman poikkeava tästä aja- tuksesta. Organisaatio toimii hyvin voimakkaasti esimiesviraston tavoin ylhäältä alaspäin toimintaa ohjaten, eikä tuota organisaation sisältä strategian tueksi tuotettavia hankkeita tai toimintasuunnitelmia. Teoriasta voidaan kuitenkin nostaa esille muutamia keskeisiä ele- menttejä, jotka tulisi huomioida toimintasuunnitelmaa laadittaessa. Tärkeimpänä tietenkin on, ettei toimintasuunnitelmaan viedä mitään, mikä ei tue tavoiteltuja strategisia tulosta- voitteita. Helposti toimintasuunnitelmasta muodostuu laajamittainen "to do"- lista vuoden töistä, mutta tätä tulisi välttää. Se, että jokin asia ei ole mainittu toimintasuunnitelmassa ei tarkoita sitä, ettei sitä tarvitse tehdä. Toimintasuunnitelman tulisi tältä osin noudattaa kriit- tisten strategisten menestystekijöiden ajatusta. Toinen Kaplanin ja Nortonin (2009, 127- 150) esiin nostama asia on tietty suunnitelmallisuuden vaade. Poliisitoiminnassakin olisi hyvä pohtia toimintasuunnitelmaa laadittaessa valittujen toimien vastuuttamista, resursoin- nin tarvetta sekä tehtävien kestoa siten, että toimintaa olisi helpompi seurata tulosvuoden osalta. On tietysti mahdollista, että jotkin toimintasuunnitelmaan kirjatut toimet jakautuvat useammankin tulosvuoden osalle.

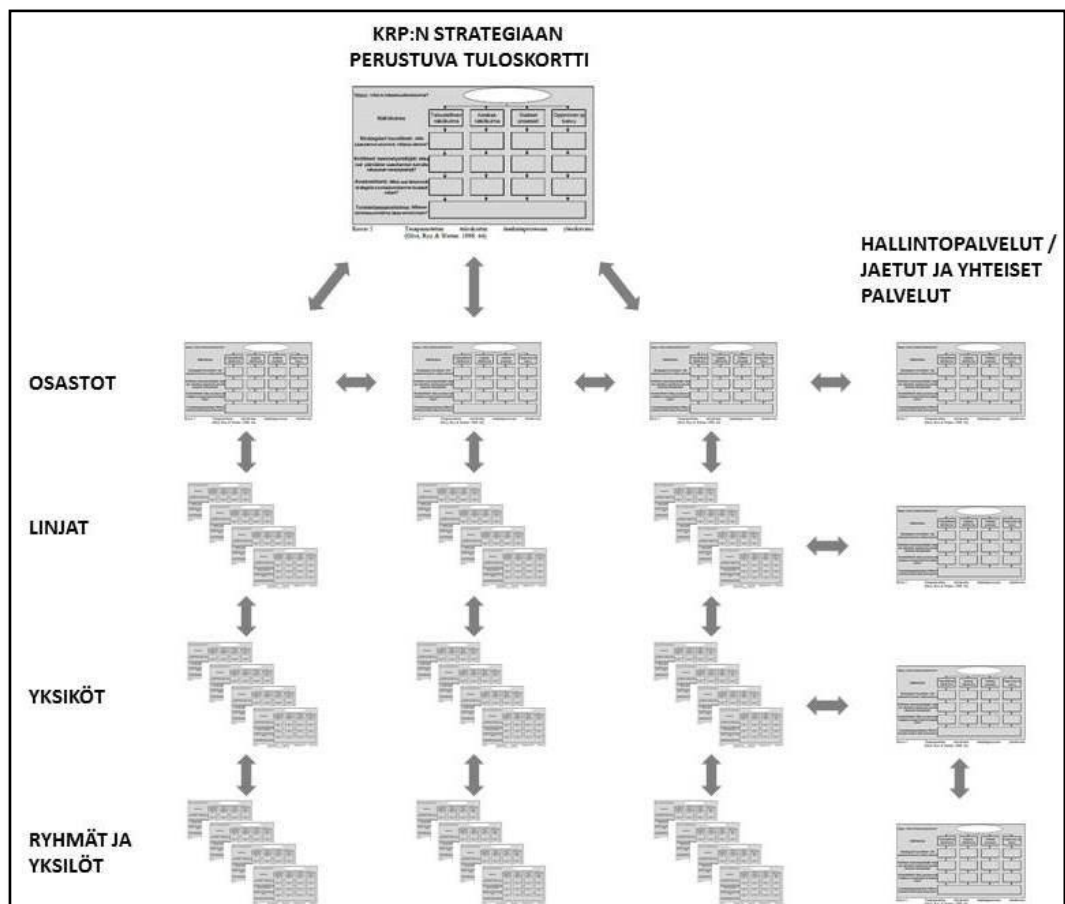
2.1.3 Strategian toteuttaminen

Teoriaosuudessa on jo aiemmin tuotu esille se, että strategian laadinnassa ei yleensä ole ongelmaa, suurempi haaste on saada toteutettua sitä. Kaplan ja Norton käyvät kirjassaan (2009) läpi strategian toteuttamista hyvinkin laaja-alaisesti. Aineistosta on kuitenkin nos-

tettävissä esiin neljä porrasta, joilla luotu strategia kytetään osaksi organisaation toimintaa. Näiden avulla toteutetaan tehokkaammin integroitua johtamisjärjestelmää.

Organisaatioyksiköiden ja henkilöstön sopeuttaminen strategiaan

Organisaatio sopeuttaminen strategiaan lähtee liikkeelle siitä, että kaikki yksiköt, tukitoiminnot ja henkilöstö saadaan työskentelemään strategian toteuttamisen kannalta keskeisimpien päämäärien saavuttamiseksi. Organisaation strategia määrittelee sen, miten eri toimintayksiköt luovat yhdessä enemmän kokonaisarvoa yhteistyökumppaneilleen. Se ei kuitenkaan yksin takaa sitä, että kaikki yksiköt toimisivat vielä strategian mukaisesti. Usein organisaation eri yksiköt sisältävät asiantuntijoita eri osa-alueilla ja näistä toiminoista on saatavissa runsaasti synergiaetuja. Koko organisaation strategian perusteella laadittua strategiakarttaa ja tuloskortteja voidaan käyttää hyväksi eri yksiköiden sopeuttamisessa strategiaan. (K&N 2009, 151-157.) Keskusrikospoliisin organisaatio muodostuu päällikön, johtoryhmän ja esikunnan lisäksi hallintopalveluista ja kolmesta osastosta; tutkintaosasto, tiedusteluosasto ja rikostekninen laboratorio. Hallintopalvelut ja kolme osastoa muodostavat operatiivisen toiminnan ytimen. Keskusrikospoliisin strategian pohjalta laadittu tuloskortti tulisi jalkauttaa erillisiksi tuloskortteiksi jokaiselle toimintayksikölle siten, että ne liittyvät samalla tasolla olevien yksiköiden toimintaan (vaakatason integraatio), että koko organisaation painopistealueiden huomioimiseen (pystytason integraatio) (K&N 2009, 157).



Kuva 1. Kaplania ja Nortonia (2009, 157) mukaillen Keskusrikospoliisin tuloskortin pysty- ja vaakatason sopeuttaminen strategiaan.

Lopulta kuitenkin henkilöstön motivaatio toteuttaa organisaation strategiaa ratkaisee menestyksekkään onnistumisen. Henkilöstön motivointi on erityisen tärkeää ja sitä voidaan esimerkiksi lähestyä kolmella vaiheella (K&N 2009, 168-169):

1. työntekijän perehdyttäminen strategiaan
2. työntekijän henkilökohtaisten tavoitteiden ja kannustimien liittäminen strategiaan
3. koulutus- ja kehitysohjelmien sovittaminen strategiaan niin, että työntekijät saavat strategian toteuttamiseen tarvittavat tiedot, taidot ja osaamisen.

Poliisihallinnossa on käytössä henkilökohtaiseen suoritustasoon (HTS) perustuva palkan osuus, joka toimii palkallisena kannustimena. Parhaassa mahdollisessa tilanteessa työntekijöille on määritelty selkeät tulostavoitteet, joiden seuraaminen mahdollistaa henkilökohtaisen suoritustason palkan kytkemisen toiminnan tuloksellisuuteen. Rahalliset kannustimet ovat kuitenkin vain yksi osa henkilöstön motivointia. Suomessa poliisien motivaatio on säilynyt pääosin hyvällä tasolla. Tässä integroidussa johtamisjärjestelmässä on tärkeää hyödyntää tätä jo olemassa olevaa henkistä pääomaa ja motivaatiota. Se tulisi suunnata tehokkaamman strategisen viestinnän kautta siten, että kaikki yksilöt työskentelevät organisaation strategisten tavoitteiden hyväksi. Työntekijät tietäisivät selkeästi mitä heiltä odotetaan ja missä onnistumisen ja epäonnistumisen raja sijaitsee.

Työntekijöiden osaamisen kehittäminen on tärkeää organisaation aineettoman pääoman lisäämiseksi ja edelleen pidemmän aikavälin strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Osaamisen kehittäminen ei yksistään tarkoita henkilöiden hankkimaa lisäkoulutusta esimerkiksi organisaation ulkopuolelta vaan myös organisaation sisällä osaamista voidaan kehittää. Kaplan ja Norton (2009, 180-18) määrittelevät osaamisen tietämykseksi, taidoiksi ja arvoiksi. Tietämys tarkoittaa koulutuksen ja kokemuksen kautta saatua tiettyyn ammatilliseen tai tekniseen asiaan liittyvää osaamista ja ammattitaitoa. Taito taas on henkilöstön kykyä tehdä jotakin johdonmukaisesti ja tehokkaasti omalla toiminta-alueellaan. Arvojen juurruttaminen työntekijöihin on yleensä vaikeinta. Ne ovat käytösmalleja, tapoja ja motivaatiota, jotka ihminen sisällyttää suorittamiinsa tehtäviin.

Operatiivinen toiminnan suunnittelu - prosessien parannus

Strategisilla hankkeilla tai poliisihallinnossa tutummin toimintasuunnitelmaan kirjatulla toimilla saadaan aikaan lyhyen aikavälin tuloksellisuutta. Sillä voidaan saada lyhyelläkin aikajänteellä aikaan toivotunlaista kehitystä, mutta usein tämän menestyksen taustalla ovat voimakkaat yksittäiset johtajat tai muissa keskeisissä rooleissa olevat henkilöt. Näin ollen kestävän menestyksen hankkiminen pelkillä yksittäisillä toimilla ei ole mahdollista. Kestävän kehityksen mahdollistamiseksi strategian kannalta merkityksellisimpien prosessien kehittämiseen tulee keskittyä. (Kaplan & Norton 2009, 187-189.)

Prosessit ovat niitä yksittäisiä päivittäisen työn rutiineja ja toimintatapoja, joita poliisitoiminnassakin tehdään valtava määrä. Se on sitä arkityötä, jota ei edes usein yhdistetä tulokselliseen johtamiseen, saati organisaation strategiaan. On kuitenkin mahdollista hyvin suunniteltuja strategiakarttoja ja tuloskortteja hyväksi käyttäen löytää syy-seuraussuhteita sille, mitkä prosessit ovat niitä kriittisimpiä onnistumisen ja kehittämisen kohteita tavoit-

teisiin pääsemiselle. Kaplanin ja Nortonin esittämän johtamisjärjestelmän mukaan näiden keskeisimpien strategisten prosessien tunnistaminen ja kehittäminen on osa strategian integrointia. Kehittämällä näitä prosesseja, toiminta saadaan kestävästi suuntautumaan kohti strategisia päämääriä, eikä sen onnistuminen ole esimerkiksi henkilösidonnaista. Poliisi-toiminnassa puhutaan usein esimerkiksi laatujohtamisesta, mutta yhtä hyvin voitaisiin puhua muistakin prosessien kehittämisen työkaluista. Sillä ei ole merkitystä mitä prosessin kehittämistyökalua käyttäen havaittuja ydinprosesseja kehitetään, vaan painopiste on oikeiden prosessien tunnistaminen.

Tunnistaminen alkaa organisaation arvolupauksesta. Se muodostaa suunnan sille, mitkä prosessit ovat keskiössä ydinprosessien tarkastelussa. Halpoinhin kustannuksiin perustuvan arvolupauksen mukaan toimivan organisaation tulee keskittyä täysin eri prosessien kehittämiseen kuin yksilöllisesti laadukkaiden palvelujen tuottamiseen keskittyvä organisaatio. (Kaplan & Norton, 2009, 190.)

Prosessit voidaan jaotella tunnistamisen helpottamiseksi esimerkiksi olennaisiin ja strategisiin prosesseihin alla esitetyn kaavion mukaan tuloskorttiin perustuen. Olennaisilla prosesseilla tarkoitetaan niitä prosesseja, jotka ovat tärkeitä, mutta niiden erinomainen suorittaminen ei tuo tavoiteltua kilpailuetua tai erinomaisuutta. Tällaisia ovat esimerkiksi palkanmaksu, tilinpäätös, kiinteistöjen ylläpito, puhelinjärjestelmät ja tietotekniikkaan liittyvät prosessit. (Kaplan & Norton 2009, 195-196.)

		Prosessiluokitus		
Arvio tuloskortin perusteella	strateginen	Parantaminen erinomaisuuden tasolle	laadullisen	korkean laatutason ylläpitäminen
	olennainen	Parantaminen vähimmäisvaatimusten tasolle	laadullisten	mahdollisuus vähentää nykyisiä investointeja
		parannusta vaativa		erinomainen
Laatuarviointi				

Kuva 2. Laatuarvioinnin ja tuloskortin yhdistäminen (Kuva: Kaplan & Norton 2009, 196)

Osa prosesseista on siis jo saavuttanut sille asetetun tason, eikä tällaisten prosessien kehittäminen ole strategian toteuttamisen kannalta enää välttämätöntä. Huomio tulisi keskittää kuvion vasemmassa yläkulmassa oleviin prosesseihin ja niiden kehittämiseen. Tuloskortin taloudellinen näkökulma ja asiakasnäkökulma kuvaavat menestyksellisen strategian toivotuja lopputuloksia ja prosessinäkökulma niitä keinoja, joilla strategiaa aiotaan toteuttaa. Sen vuoksi prosessinäkökulma on kriittinen osa strategian toteuttamista (Kaplan & Norton 2009, 216).

Strategian yhdistäminen talouteen

Tämä tutkimus ei suoranaisesti kytkeydy poliisin kulurakenteen tarkasteluun, koska tutkimusaineisto ei sisällä taloudellisia tietoja toiminnasta. Jo valtionhallinnon tulosohtauksen käsikirjassa vuonna 2005 (s. 9) on todettu, että "*hyvää tulosta ei synny, vaikka saataisiin*

aikaan haluttuja vaikutuksia, jos voimavaroja tuhlataan tai käytetään tehottomasti". Tämä lause pitää sisällään kaiken olennaisen resurssien käytön ja saavutettujen tulosten välillä. Talouden yhdistäminen operatiiviseen toimintaan on yksi tärkeimmistä Suomen poliisihallinnon tehtävistä. Valtion talouden heikko tilanne on ajanut julkisen sektorin toimijat tilanteeseen, jossa koko 2000-luvun on pyritty tasapainottelemaan kulujen hallinnalla, toisinaan jopa tuloksen kustannuksella. Sen lisäksi, että kulujen hallinnalla on merkittävä rooli tuloksellisessa toiminnassa, on se myös keskeinen työkalu luotaessa kuvaa poliittisen päätöksenteon tueksi siitä, millaista tulosta sijoitetuilla varoilla on saatavissa.

Myös Kaplan ja Norton käyvät omassa kirjallisuudessaan (mm. 2009, 217-243) käsitelleet tätä aihealuetta. Heidän kirjoittamansa kuitenkin pohjautuu hyvin voimakkaasti voittoa tavoittelevaan liike-elämään, eikä mielestäni ole näin ollen täysin sovellettavissa voittoa tavoittelemattomaan julkisen sektorin toimintaan siltänsä. Sieltä on kuitenkin löydettävissä joitain yhtymäkohtia tai huomioitavia asioita myös poliisitoiminnan suunnitteluun.

Talouden suunnittelun ja strategian väliltä on löydettävissä ja tulisi löytää yhteys. Tulisi pyrkiä luomaan kulurakenteesta kattava kuva siten, että eri toimintoihin liittyvät kulut kyettäisiin jo mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan. Poliisin suurimmat kuluerät syntyvät henkilöstökuluista ja näiden osalta olisi kyettävä arvioimaan sitä, millaisia kuluja tai säästöjä erilaisilla strategisilla tavoitteilla syntyy. Tämä antaisi mahdollisuuden jo strategisella tasolla tehdä arviota siitä miten suurin mahdollinen vaikuttavuus strategisen arvovajeen täyttämiseksi saadaan syntymään kustannustehokkaimmin. Tämä vaatisi yksityiskohtaisempaa kulujen pilkkomista siten, että ne olisivat kytkettyinä tuloksellisuuteen. Hyvänä puolena tässä on se, että poliisilla on olemassa suuri määrä historiatietoa kulujen rakentumisesta, mikä helpottaa suunnittelua. Tällainen kulurakenteen pilkkominen antaa myös mahdollisuuden tarkastella kulujen luonnetta suhteessa aiemmin käsiteltyihin prosesseihin kriittisesti ja tehdä tarvittavat korjaukset. Painopiste olisi mahdollista siirtää ennakoivampaan suuntaan.

On selvää, että Keskusrikospoliisin toiminta sisältää lähes vuosittain ennakoimattomia rikostorjuntaan liittyviä laajoja kokonaisuuksia, joissa yksiköllä on toimintavelvoite. Sen vuoksi kaikkea toimintaa ei voida etukäteen budjetoida ja hinnoitella. Kuitenkin myös näissä tilanteissa jo tiedossa oleva eri toimintojen "hintatietoisuus" organisaation sisällä antaa mahdollisuuden ennakoida toimintaan liittyviä kuluja tapahtumahetkellä. Tämä voidaan nähdä samanlaisena kulujen ennakoitina, mitä edellytetään esimerkiksi kohdetorjuntamenettelyssä valittavilta torjuntatoimilta niiden suunnitteluvaiheessa.

Kiinteästi kulurakenteen hallintaan voidaan nostaa esille myös tietoteknisten ratkaisujen hyödyntäminen ennakoitavuudessa ja osana strategista suunnittelua. Usein poliisin tulostavoitteet kytkeytyvät tehokkuus- käsitteen ympärille, millä valtionhallinnon ohjauksessa tarkoitetaan panos-tuotos ajattelua. Tämän vuoksi käytettävien työaikakirjausten merkitys on suuri. Väärillä kirjauksilla tuotetaan väärää tietoa päätöksenteon tueksi ja näin ollen tulostavoitteiden seuranta on hankalaa. Osittainhan tätä mahdollisuutta on hyödynnetty jo esimerkiksi talousrikostorjunnan työajan kohdentamisessa.

Tärkeintä olisi kuitenkin luoda yhteys tulokortin tavoitteiden ja talouden välille siten, että strategisen päätöksenteon tueksi olisi olemassa tieto kulujen jakautumisesta eri toimintojen välillä. On oltava käsitys sijoitettavien pääomien tuottamasta vaikuttavuudesta tulostavoitteita luotaessa. Ilman tätä käsitystä tulostavoitteet ja olemassa olevat voimavarat eivät koh-
taa ja voivat aiheuttaa epärealistisen tilanteen strategian toteuttamisen suhteen.

Seuranta ja oppiminen sekä strategian testaaminen ja päivittäminen

Kuvattu integroitu johtamisjärjestelmä ei olisi toimiva, jos siinä ei olisi järjestettynä riittä-
vää seuranta- ja tarvittavaa päivitystä. Jo aiemmin strategian laadinnan yhteydessä on tuotu
esille, että hyvinkin strategian elinikä on enintään 5 vuotta, jonka jälkeen sitä on päivitet-
tävä. Kaplan ja Norton (2009, 257-321) jakavat seurantaan liittyvän asiakokonaisuuden
kolmeen eri kategoriaan; operatiivisen toiminnan seurantakokouksiin, strategian etenemi-
sen seurantakokouksiin sekä strategian analysointi ja päivittämiskokouksiin.

Operatiivisen toiminnan seurantakokoukset ovat tyypillisiä poliisitoiminnasta. Niiden jär-
jestämistiheys määräytyy toiminnan luonteen perusteella ja hyvin usein poliisissa näitä
kokouksia järjestetään vähintään kerran viikossa, jos ei useamminkin. Perimmäisenä tar-
koituksena on käsitellä kiireellisiä ongelmia ja löytää ratkaisuja niihin. Kaplan ja Norton
(2009, 264-268) nostavat operatiivisen toiminnan seurantakokouksista esimerkiksi New
Yorkin poliisilaitoksen käyttämän CompStat- mallin kokouskäytännöt. Näissä kokouksissa
käsiteltiin viikoittain muuttunutta rikollisuustilannetta ja etsittiin nopeita henkilöstön sijoit-
teluun tai toiminnan painopisteisiin perustuvia ratkaisuja ongelmien ratkaisemiseksi.
CompStat- malli on vaikuttanut voimakkaasti tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittymi-
seen. Sen keskeisimpänä erona voidaan pitää reaktiivisuutta toiminnan suuntaamista jo
tapahtuneen rikollisuuden tai häiriöiden mukaan, kun tietojohdoisessa poliisitoiminnassa
pyrkimys on proaktiiviseen ja ennalta estävään toimintaan (Hakaniemi 2012, 33-34). Pää-
paino operatiivisen toiminnan seurantakokouksissa on kuitenkin päivittäistoiminnan on-
gelmien ratkaisussa ja johtamisessa.

Strategian seurantakokoukset tulisi erottaa operatiivisen toiminnan seurantakokouksista.
Usein on havaittu ongelmia jos näitä kahta pyritään yhdistelemään, on operatiivisen toi-
minnan ohjaus vienyt kaiken ajan kokouksista. Strategian seuraamisessa keskitytään tar-
kastelemaan strategian toteuttamista. Kokouksessa tarkastellaan onko toteutus oikeansuun-
taista, määritellään mahdollisia vaarantavia tekijöitä, tunnistetaan toteutukseen liittyviä
ongelmia ja selvitetään niiden syitä sekä mahdollisia ratkaisuja ongelmien poistamiseksi.
Yleisimmin strategisia seurantakokouksia järjestetään kuukausittain ja siihen osallistuu
organisaation johtoryhmä. (Kaplan & Norton 2009, 271-274.)

Kolmas strategisen toteutuksen seurantaan liittyvä kokous on yleensä vuosittain järjestettä-
vä strategian päivittämiskokous. Kokouksen tulisi tapahtua strategian suunnittelun yhtey-
dessä. Tarkoituksena on tarkastella vuotuisella jaksolla miten strategian toteuttamisessa on
onnistuttu ja kaipaako se päivittämistä. Joissain tapauksissa nopeat ulkoisen toimintaympä-
ristön muutokset voivat johtaa tarpeeseen järjestää kokous kesken tarkasteluvuoden. Tässä
tarkastelussa painopisteen tulisi olla strategian toteuttamisen lisäksi myös strategian päte-
vyyden tarkastelussa. Samalla kun etenemistä kohti tavoitteita tarkastellaan, tulisi myös

tarkastella strategiaa **kohdassa 2.1.1** esitetyn mukaan sen selvittämiseksi vastaako se edelleen ulkoista toimintaympäristöä ja puolustaako se paikkaansa organisaation tavoitteellisena suuntana. (Kaplan & Notron 2009, 291-295.)

Tehokkaasti järjestetty strategian etenemisen seuranta eri tasoilla mahdollistaa nopeammat muutokset suunnassa ja menetelmissä olosuhteiden muuttuessa. Kaikilla tasoilla seurantaan tulee osallistua tarpeelliset henkilöt organisaation eri tasoilta. Kokousten tulee olla ennalta suunniteltuja tehokkaita ja tavoitteellisia työkaluja.

2.1.4 Yhteenvetoa integroidusta johtamisjärjestelmästä

Kaplanin ja Nortonin esittämän johtamisjärjestelmä toimii strategialähtöisesti. Siinä strategian laadinta, seuranta ja päivittäminen luovat rungon ohjaukselle. Strategian toteuttamisessa käytetään hyväksi strategiakarttoja ja tuloskortteja, joilla kriittisimmän tavoitteet muotoillaan ja integroidaan osaksi organisaation eri tasoja ja prosesseja. Keskiössä on kuitenkin koko ajan keskittyminen strategisesti tärkeimpien tavoitteiden eteenpäin viemiseen. Tämä näkökulma luottaa organisaation kykyyn suorittaa rutinoituneita tehtäviä laadukkaalla ja tehokkaalla tavalla ilman, että niitä koko ajan tuloksellisesti patistetaan eteenpäin. Näin ollen organisaatiolla on mahdollisuus kohdistaa tuloksellinen kehitys sinne, missä onnistumalla se luo kestävästä kehitystä tavoiteltuun suuntaan. Ajatusmallin mukaan vaikka kaikilla prosesseilla ja niiden erinomaisella suorittamisella on merkitystä organisaation tuloksellisuuteen, ratkaisee onnistuminen muutamissa kriittisissä prosesseissa sen, miten hyvin strategiset tavoitteet saavutetaan.

Toinen keskeinen perusajatus liittyy luonnollisesti tulosmittareihin. Alun perin koko Balanced Scorecard- menetelmän taustalla on vaikuttanut ajatus kehittää tulosten mittausjärjestelmää. Tätä tulisi hyödyntää jalkauttamalla mittariston keskeisen ajatuksen mukaan tulostavoitteet organisaatiossa operatiiviseen toimintaan saakka. Tällä menetelmällä ja kytkemällä eritasoiset tavoitteet osaksi strategiaa sitoutetaan henkilöstö sen toteuttamiseen. Tuloskorttien tulisi muodostua perusteltavista syy-seuraussuhteista, jotka tukevat organisaation strategiassa määrittelemiä tavoitteita. Tulostavoitteiden lisäksi organisaation tulisi selkeästi käyttää hyväkseen mittaamista toiminnan seuraamisessa. Nämä seurantamittarit mahdollistavat negatiivisen muutossuunnan omaavien toimien nostamisen osaksi strategiaa tarvittaessa.

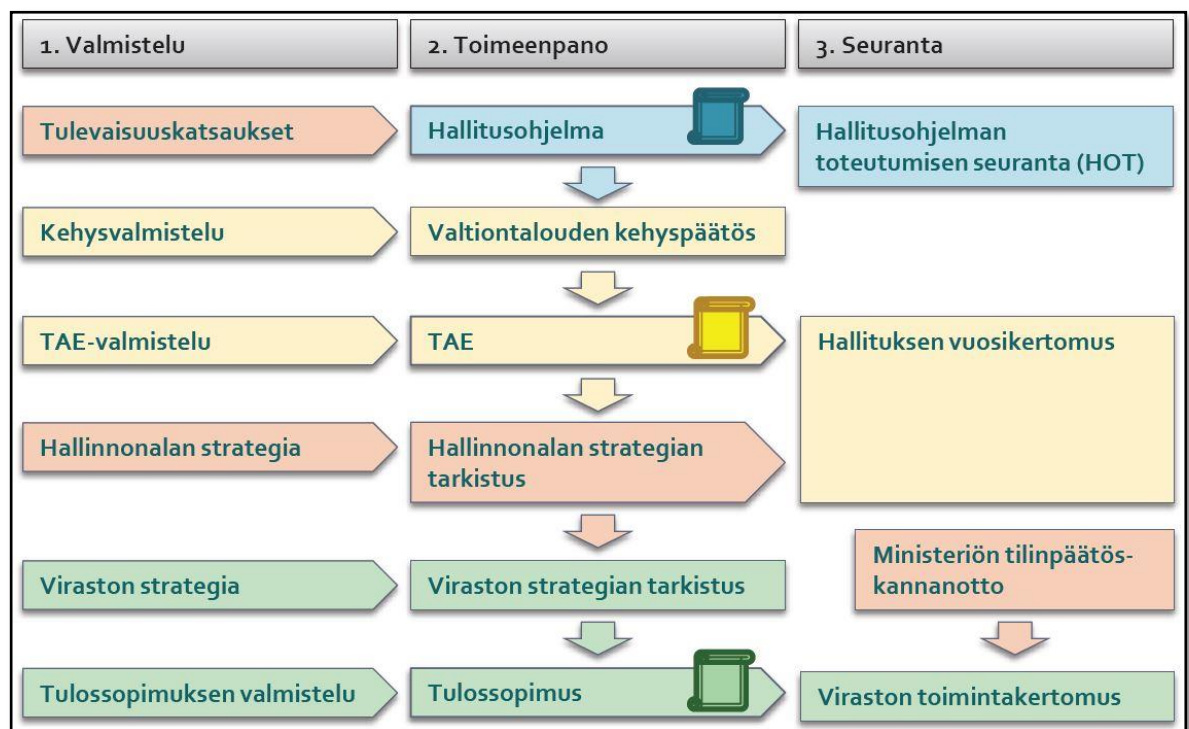
Strategiakartat ja tuloskortit kytkeytyvät kiinteästi taloudellisten ja ei taloudellisten tavoitteiden yhdistämiseen. Niissä esitetyt neljä eri näkökulmaa takaavat sen, että strategian toteuttamisessa on huomioitu niin lyhyen, keskipitkän kuin pitkän aikavälin arvonluominen. Ne tasapainottavat ja luovat selkeän ja havainnollistavan kuvan siitä, miten organisaation tulee kehittyä sisäisesti, prosessien ja toimintojen osalta, jotta visiossa määritelty tavoite saavutetaan strategiassa määritellyillä keinoilla.

2.2 Valtionhallinnon tulosoajauksen keskeiset elementit

Tulosohjaus on valtionhallinnon yhteinen toiminnanohjaustyökalu. Valtionhallinnossa tulosohjaukseen on siirrytty 1990 valtioneuvoston tekemän päätöksen perusteella (valtiovarainministeriö 2005, 15). Keskeisin muutos siirryttäessä tulosohjausjärjestelmän käyttöön oli siirtyminen vanhakantaisesta yksityiskohtaisiin henkilömäärä- ja menolajikohtaisiin määrärahoihin perustuvasta resurssiohjauksesta yhteen toimintamenomäärärahaan. Tällä haluttiin lisätä ministeriöiden alaisten virastojen ja laitosten operatiivista päätösvaltaa ja niille annettiin mahdollisuus päättää itsenäisesti resurssien käytöstä ja kohdentamisesta siten, että asetetut tulostavoitteet saavutetaan annetulla määrärahalla. (valtiovarainministeriö 2005, 15-16; sisäasiainministeriö 2012, 13.)

Tulosohjausprosessi sisältää valmistelu-, toimeenpano- ja seurantavaiheet. Valtiotasolla tulosohjausprosessin seurauksena syntyvät keskeisimmät asiakirjat ovat hallitusohjelma, talousarvioesitys (TAE) ja valtion tilinpäätös. Kirjanpitoyksikön keskeisimpiä asiakirjoja puolestaan ovat yksikön oma strategia, tulosopimus sekä tilinpäätös joka sisältää toimintakertomuksen. (valtiovarainministeriö 2012, tuloskortti 7.) Tässä tutkimuksessa tulosohjauksen keskeiset elementit on rajattu koskemaan eritoten kirjanpitoyksikköä eli tässä tapauksessa Keskusrikospoliisia ja sen tulosohjausprosessissa syntyviin asiakirjoihin. Asiaa voitaisiin tarkastella myös laajemmin ja pohtia, mikä vaikutus esimerkiksi erilaisilla linjaorganisaation mukaisilla sekä poikkihallinnollisilla strategioilla on tulosohjausprosessiin, mutta tässä yhteydessä nämä tarkastelukulmat on rajattu pois tutkimuksesta.

Valtionhallinnon tulosohjauksen käsikirjassa (valtiovarainministeriö 2012, tuloskortti 7) tämä eri tulosohjausprosessin asiakirjojen suhde on kuvattu seuraavalla tavalla:



Kuva 3. Valtionhallinnon tulosohjauksen keskeinen rakenne. (Kuva: valtiovarainministeriö)

Tämän linjaorganisaation mukaisen resurssien jaon ja tulohjauksen rinnalla on lisäksi poliisihallinnon sisällä tulosalueittain tapahtuvaa johtamista. Näitä tulosalueita ovat valvonta- ja hälytystoiminta, rikostorjunta, lupahallinto, kansainvälinen toiminta ja yhteiset palvelut ja niiden johto on Poliisihallituksessa. Poliisihallitus ohjaa erityisesti tulosalueiden lainmukaisuutta, toimintaperiaatteita ja sisällöllistä kehittämistä matriisimaisesti koskien kaikkia sen alaisia yksiköitä. Tätä tulosaluekohtaista jaottelua käytetään myös talousarvioesityksessä, toiminta- ja taloussuunnitelmissa sekä ministeriön ja Poliisihallituksen välisessä tulossopimuksessa. (sisäministeriö 2012, 15.)

2.2.1 Talousarvioesitys eli valtion budjetti

Valtion talousarvioesityksessä eduskunta hyväksyy poliisille myönnettävät määrärahat ja valtioneuvosto määrittää toiminnalle yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Tämän jälkeen sisäministeriö määrittää toiminnalliset tulostavoitteet ja käy tuloskeskustelut Poliisihallituksen kanssa, joka edelleen käy tuloskeskustelut alaistensa yksiköiden kanssa, jotka edelleen toteuttavat tuloskeskustelujen tavoitteet omassa toiminnassaan. Tuloskeskustelujen seurauksena syntyvät yksiköiden tulossopimukset ja budjetit. (sisäministeriö 2012, 17.) Valtion talousarvioesitys muodostaa perustan poliisitoiminnan vuotuiselle suunnittelulle. Siinä määritellään sekä toimintaan käytettävissä olevat taloudelliset resurssit, että niillä tavoiteltavat yhteiskunnalliset vaikuttavuus- sekä toiminnalliset tehokkuustavoitteet.

Pertti Åkerberg (2017) on kuvannut melko selkeästi talousarvioesitysprosessin kirjassa "budjetointi 2020-luvulla". Mukailleen Åkerbergiä valtiohallinnon budjetointiprosessi menee sisäasiainministeriön osalta seuraavasti:

- 1) Sisäasiainministeriön osalta valtion budjetin eli talousarvioesityksen laadinta alkaa tammikuussa, kun ministeriö toimittaa kehusehdotuksensa valtiovarainministeriöön. Kehusehdotus on osa ministeriön monivuotista talouden ja toiminnan suunnittelua. Valtiovarainministeriössä kootaan seuraavia vuosia koskevat valtionalouden kehukset, jotka hallitus hyväksyy maaliskuussa osana julkisen talouden suunnitelmaa. Keväällä sisäasiainministeriö valmistelee hallinnonalansa budjetin. Valmistelun tekevät käytännössä ylimmät virkamiehet, poliitikkoja ei yleensä ole mukana.
- 2) Valtiovarainministeriö kokoaa eri ministeriöiden tekemät budjettiehdotukset ja sovittelee niitä yhteen kevään ja kesän kuluessa siten, että loppusumma ei ylitä kehystä. Säättöjä tehdään joitakin prosentteja. Valtiovarainministeriö päättää valtiovarainministeriön ehdotuksesta valtion talousarvioesitykseksi heinä–elokuussa ja toimittaa ehdotuksen ministeriöille.
- 3) Sisäasiainministeriö saa valtiovarainministeriön säätämän budjetin.
- 4) Sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö käyvät niin sanotun rutinakerroksen, jonka aikana saavutetaan henkilökohtaisissa tapaamisissa budjeteista yhteinen näkemys. Säättövara on promilleluokkaa.
- 5) Hallitus pitää alkusyksystä budjettiriihen, joka nykyisin kestää pari päivää. Budjettiriihessä hallitus hyväksyy talousarvioesityksensä sisällön. Budjettiriihen merkitys jää aika vähäiseksi, lukujen säätö on enintään yhden prosentin suuruusluokkaa.

- 6) Valtiovarainministeriö viimeistelee hallituksen talousarvioesityksen, jonka jälkeen se esitellään valtioneuvoston yleisistunnolle. Talousarvioesitys annetaan eduskunnan käsiteltäväksi heti eduskunnan syysistuntokauden alkaessa. Eduskunta säättää lukuja vain joitakin promilleja. Valtion talousarvio hyväksytään eduskunnan täysistunnossa joulukuussa, kun valtiovarainvaliokunta on antanut mietintönsä esityksestä.

Huomionarvoista tässä suunnitteluprosessista on, että sisällöllisesti suurimmat päätökset tehdään jo kohdassa 1. Tämä korostaa valtion korkeimpien virkamiesten vastuuta sekä sisäasianministeriön oman toiminta- ja taloussuunnittelun ja talousarvioehdotuksen merkitystä käytössä olevien määrärahojen määrittelyssä. Lisätalousarvioesityksen osalta prosessi mukailee tätä talousarvioesityksen prosessia.

Talousarvioehdotuksen sisällöstä on määritelty talousarvioasetuksen 1b§:ssä (7.4.2004/254). Talousarvioehdotuksen tulee pitää sisällään mm. ehdotukset talousarvioesityksen selvitysoisin otettavista hallinnonalan yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista. Tätä kautta ministeriöllä on mahdollisuus pyrkiä vaikuttamaan oman hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen. Lopullisen päätöksen tavoitteista tekee kuitenkin valtioneuvosto.

2.2.2 Tulossopimus ja toimintasuunnitelma

Tulossopimus ja sen liitteenä oleva toimintasuunnitelma ovat tärkeimmät asiakirjat talousarvioesityksessä asetettujen toiminnallisten tavoitteiden jalkauttamiseksi poliisiyksiköihin. Kuten edeltä jo ilmenee, laaditaan tulossopimukset sisäministeriön poliisiosaston, Poliisihallituksen ja sen alaisten yksiköiden kesken ylhäältä alaspäin siten, että pääsääntöisesti ylemmällä toimijalla on tulosohjaajan rooli ja alaisella tulosohjattavan rooli. Kaikilla tasoilla tulosohjaus sisältää samat tunnusluvut, mutta tavoitearvot kattavat vain yksikön omat tavoitteet (sisäministeriö 2012, 17). Aiempaan viitaten voidaan puhua tulosohjauksen toimeenpanovaiheen asiakirjasta.

Tulossopimuksen laatiminen ei ole pelkkä määräys ylemmältä taholta, vaan kyseessä on vuorovaikutuksellinen sopimusprosessi. Tulossopimushetkellä osapuolilla on jo tiedossa taloudellinen kehys (TAE) toiminnalle ja tässä yhteydessä sopimuspöytäan tuodaan ne tulostavoitteet, joita käytössä olevilla resursseilla tavoitellaan. Kantavana ajatuksena olisi löytää tasapaino voimavarojen ja tavoitteiden välille siten, että yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet saadaan toteutettua mahdollisimman kustannustehokkaasti. (valtiovarainministeriö 2005, 9; valtiovarainministeriö 2012, 8.) Tulossopimuksen ulkoasua ei ole määriteltä tarkkaan se on myös vaihdellut esimerkiksi tässä tutkimuksessa tarkasteltuna ajanjaksona 2014 - 2017 muutamaan otteeseen. On selvää, että toiminnan kehittäminen on vaikuttanut myös ulkoasullisesti poliisihallinnon tulossopimuksiin.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden yhteistyön tuloksena (valtiovarainministeriö 2012b, tietokortti 4). Poliisitoiminnan osalta voidaan asiaa ajatella niin, että valtion talousarvioesityksessä ilmenevän yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen pohjalta

luodaan oma vaikuttavuusvaje poliisitoiminnan osalta ja sen toiminta-alueelle. Poliisihallituksen tehtävänä on täyttää vaadittu vuotuinen vaje osoittamalla jokaiselle alaiselle yksikölle tulossopimuksissa yksikkökohtainen vaikuttavuusvaje ja toiminnot sen täyttämiseksi. Tässä kohtaa vaikuttavuusvajeeseen voidaan ajatella olevan joko jonkin asiointilan ylläpitämistä, laskemista tai nostamista. Poliisiyksiköt luovat tulossopimuksen toteuttamiseksi ja annetun vaikuttavuusvajeen täyttämiseksi oman yksikön sisäisen tulohajauksensa valitsemallaan tavalla.

Poliisin toiminta sisältää runsaasti rutinoituneita työtehtäviä lakiin perustuvalla toiminta-alueella. Tulohajauksella ei ole tarkoitus ohjata päivittäistä rutinoitunutta työn tekoa, vaan antaa pikemminkin suunta tulosten kehittämiseksi vaikuttavuustavoitteita kohden. Hyvin usein perustoiminnan vuotuisen arviointiin riittävät sovitut seurantamittarit ja vasta jos jokin mittareista muuttuu hälyttävään suuntaan tai muutoin asiat nousevat erityiseksi tavoitteeksi, aletaan niihin puuttua tulohajauksen tavoitteenasettelulla. Tavoitteena on siis tosiasiallisesti vaikuttaa niihin asiointeihin, joissa muutosta tarvitaan. (valtiovarainministeriö 2012a, 8.)

Valtionhallinnon tulohajauksen käsikirjan (2012b, tietokortti 8) mukaan "*tulossopimuksessa tulee esittää toiminnalliset tulostavoitteet sekä mittarit, joilla tavoitteiden toteutumista seurataan, että ne toimenpiteet, joilla tavoitteisiin päästään*". Tältä osin tavoitteenasettelun ytimen voidaan katsoa erottuvan aiemmin esitetyistä Kaplanin ja Nortonin johtamismallista. Lainauksen perusteella jää kuva, että tarkoituksena olisi esittää kirjallisesti toiminnalliset tulostavoitteet ja mittarit toimitusvoimalla tavoitteiden seurantamittareina. Kaplan ja Norton taas perustavat oman johtamisjärjestelmänsä ytimen siihen, että tavoitteet tulee määritellä ja esittää mitattavassa muodossa. Tältä osin tuotettu kirjallinen tavoitteiden esittäminen ainoastaan selventää määriteltujen mittareiden taustalla olevaa syyseurausajattelua. Aiemmassa **kohdassa 2.2.1** on käsitelty ministeriöiden laatimaa talousarvioehdotusta. Sitä koskevassa lainsäädännössä (talousarvioasetus 1b§) tulostavoitteiden kuvaamista on ohjeistettu siten, että "*Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla*". Tältä osin hieman epäselväksi jää, mikä toiminnallisten tulostavoitteiden mittareiden rooli tulisi olla. Onko mittareiden tarkoitus toimia ainoastaan seurannallisesti vai onko niillä tarkoitus määritellä tavoite. Mielestäni tällä mittareiden roolilla ja sen yksityiskohtaisella ja yhdenmukaisella määrittelyllä olisi tärkeä merkitys koko tulohajauksen kannalta.

Kun Poliisihallituksen alaiset poliisiyksiköt saavat laadittua tulossopimuksen Poliisihallituksen kanssa, tulee näiden tulostavoitteiden saavuttaminen muuntaa osaksi yksikön vuotuista toimintaa. Yleisimmin tämä on toteutettu poliisihallinnossa laatimalla tulossopimuksen rinnalle toimintasuunnitelma. Toimintasuunnitelman tarkoituksena on esittää ne toimintatavat, joilla tulossopimuksen tavoitteet pyritään saavuttamaan tai täyttämään. Toimintasuunnitelma on vapaamuotoinen asiakirja, joka voidaan toteuttaa usealla eri tavalla.

2.2.3 Tuloksellisuuden peruskriteerit (tulosprisma)

Kohdassa 2.1 on käsitelty yksityiskohtaisemmin tasapainotetun tuloskorttijohtamisen (Balanced Scorecard / BSC) menetelmää. Kyseessä on siis Robert Kaplanin ja David Nortonin vuonna 1992 esittelemä suoritusten mittausjärjestelmä (Kaplan & Norton 2009, 9). BSC:n keskeinen ajatus on muuttaa yrityksen strateginen tahtotila operatiiviseksi toiminnaksi mitareiden ja toimintasuunnitelmien avulla (Vuorinen 2013). Valtionhallinnon tulosohejausta varten on luotu oma sovellettu versio tästä tasapainotetusta tulostulostavoitteista. Näistä laadituista neljän perusnäkökulman sovelluksista käytetään tulosohejauksessa nimeä tuloksellisuuden peruskriteerit. Nämä peruskriteerit muodostuvat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta sekä toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Toiminnallisen tuloksellisuuden perusteita ovat toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta. Tämä taustalla vaikuttava erottelu yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden välillä on keskeinen elementti koko tulosohejausprosessissa. (valtiovarainministeriö 2005, 24.)

Jussi Hakaniemi (2012, 41) on tuonut Pro Gradu- tutkielmassaan esille poliisihallinnon käytössä olevan valtionhallinnon muusta toiminnasta lievästi eroavan tasapainotettu arviointi- menetelmän, jossa BSC:n neljä näkökulmaa on nähty seuraavasti:

- *Yhteiskunnallinen vaikuttavuus: miten poliisi on toteuttanut yhteiskunnan sille asettamaa perustehtävää*
- *Kansalais- ja asiakasnäkökulma: miten poliisi palvelee kansalaisia ja sisäisiä asiakkaitaan*
- *Toimintojen sujuvuus ja taloudellisuus: onko poliisin toiminta sujuvaa ja taloudellista*
- *Henkilöstö: miten poliisin henkilöstön aikaansaannoskyky ja osaaminen on kehittynyt*

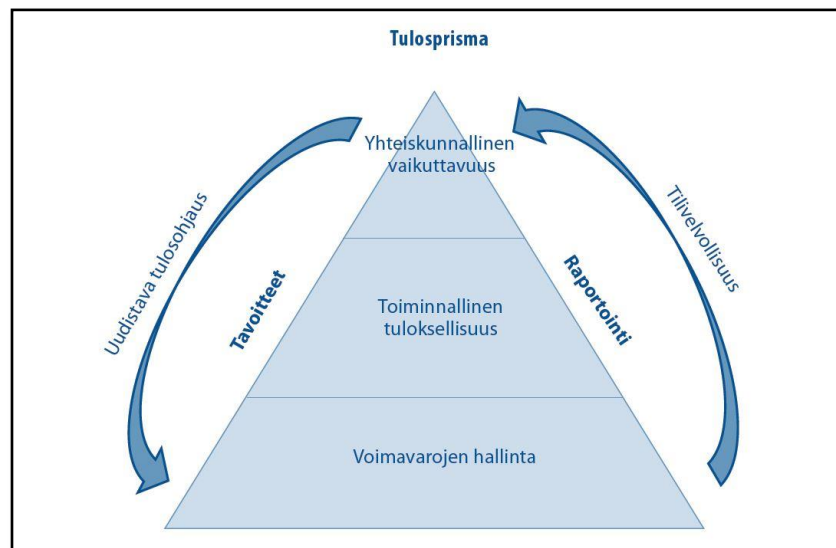
Keskeisimpänä erona tässä esitetyssä menetelmässä suhteessa valtionhallinnon olemassa olleeseen ohjeistukseen voidaan nähdä taloudellisuuden ja tuottavuuden arvioimista osana toiminnan sujuvuutta ja taloudellisuutta. Pelkkä taloudellisuus ja tuottavuus nähtiin liian suppeana näkökulmana ja siihen on haluttu liittää myös prosessien ja toiminnan organisointi. (eml.)

Jaottelu tuloksellisuuden peruskriteerien mukaan on siis valtionhallinnon yhteinen tulostavoitteiden asettelussa ja raportoinnissa käytetty työkalu. Näitä peruskriteereitä on kuvattu tulosprismalla. Tulosprisma on ollut käytössä valtionhallinnossa koko 2000-luvun ja sitä on päivitetty 2012 vastaamaan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia. Keskeisimpänä puutteena tulosprismalle nähtiin poikkihallinnollisen näkökulman puuttuminen (sisäasiainministeriö 2012, 39).

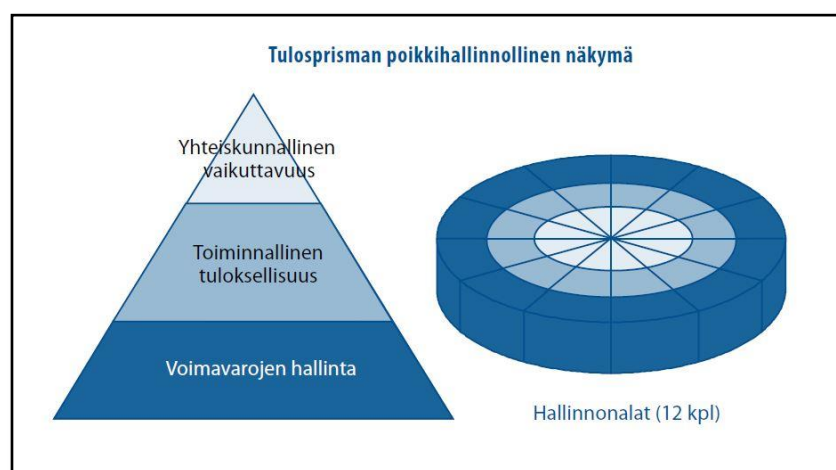
Tulosprismalle ei ole asetettu säännöksiä esimerkiksi talousarviolainsäädännössä. Talousarviolainsäädännössä on pykälä, joista ilmeneviä asioita on johdettu tulosprismaan. Tällaisia ovat mm. talousarviolaki 12 § (säädös ministeriöiden ja virastojen toiminta- ja talous-

suunnittelusta) ja talousarvioasetus 65 § (asetus kirjanpitoyksikön tilinpäätöstä ja sen osana olevaa toimintakertomusta). Näissä lainkohdissa on mainittu tulosprismassa ilmenevät toiminnallinen tehokkuus, tuotos- ja laadunhallinnan tiedot ja henkiset voimavarat. (valtiovarainministeriö 2012, 40.)

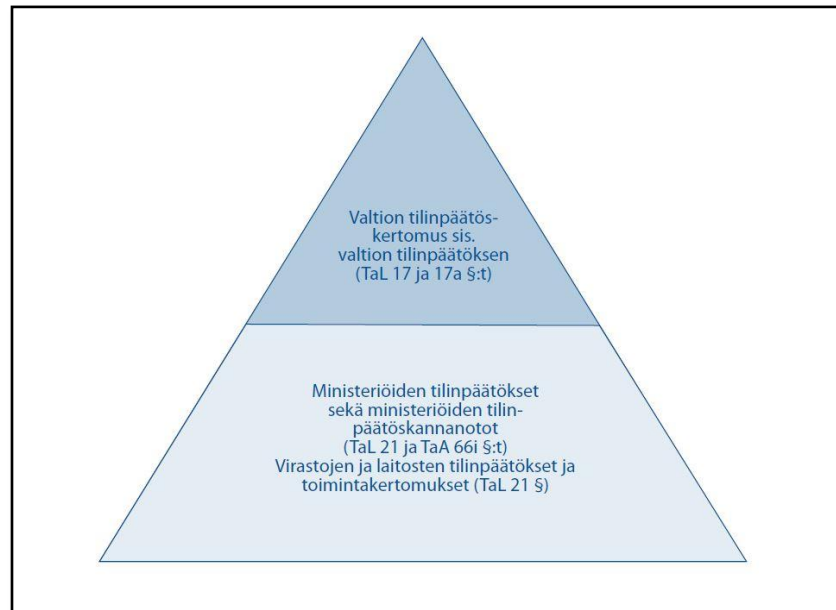
Nykymuotoinen tulosprisma on kuvattu tulosohjauksen kehittämistyön loppuraportissa (valtiovarainministeriö 2012) kolmella erillisellä kuvalla. Ensinnäkin päivitetyllä versiolla vanhasta tulosprismasta (kuva 4), joka kuvaa yksittäisen hallinnonalan johtamista. Sen rinnalle on tuotu poikkihallinnollinen kuvaus (kuva 5) tulosprisman asettumisesta osaksi kaikkien 12 hallinnonalan johtamista. Viimeisenä on kuvattu tulosprisma tilivelvollisuuden ja raportoinnin näkökulmasta (kuva 6).



Kuva 4. Nykymuotoinen tulosprisma. (valtiovarainministeriö 2012, 41)



Kuva 5. Tulosprisman poikkihallinnollinen näkymä. (valtiovarainministeriö 2012, 42)



Kuva 6. Tulosprisman tilivelvollisuus ja raportointi- näkökulma. (valtiovarainministeriö 2012, 42)

Vaikka tulosprismalle ei ole asetettu selkeitä säädöksiä, on sillä selvä yhteys nykyiseen talousarviolainsäädäntöön. Pääsääntönä voidaan pitää sitä, että ristiriitaisuuksia lainsäädäntöön nähden ei saa olla, mutta prisman voi kuvata niin, että se edistää uudistamisen tavoitteita (valtiovarainministeriö 2012, 40). Tulosprisma on siis työkalu, joka auttaa ministeriöitä ja virastoja tulostavoitteiden asettelussa siten, että niissä huomioidaan sekä oman hallinnon alan-, että poikkihallinnolliset vaikuttavuustavoitteet.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvastaa sitä, miten poliittisesti asetetut tavoitteet on saavutettu ja millaisilla kustannuksilla. Vaikuttavuus kuvaa laajoja kokonaisuuksia esimerkiksi jonkin toimialan, politiikkasektorin tai viraston vaikutusalueella. Keskeistä tulosohjausketjussa on se, että yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden tulisi ohjata yksittäisten virastojen toiminnallisten tulostavoitteiden asettamista. Virastot ja laitokset voivat vaikuttaa vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseen vain omalta osaltaan, minkä vuoksi yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamista yksittäisille virastoille on pidetty usein epärealistisena. Myös yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet tulee määrittää, arvioida ja todentaa samalla tavalla kuin muussakin tulosohjauksessa eli erilaisten mitattavien tunnuslukujen ja mittareiden avulla. (valtiovarainministeriö 2005, 25.)

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettelua voidaan tarkastella esimerkkien kautta. Otetaan esimerkiksi vuosi 2014. Seuraavassa on esitetty samanaikaisia vaikuttavuustavoitteita valtion talousarvioesityksestä vuodelta 2014, sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmasta 2014 - 2018 sekä poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmasta 2014 - 2018.

Valtion talousarvioesityksen mukaan poliisitoimen yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on (valtiovarainministeriö 2014):

"Poliisitoiminnan eri osa-alueiden tuloksellisella toiminnalla osaltaan vaikutetaan siihen, että Suomi on Euroopan turvallisimaa maa".

Sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman asettama yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on (sisäasiainministeriö 2012):

"Poliisitoimen yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on turvata oikeus- ja yhteiskuntajärjestystä, ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä ehkäistä ja estää ennalta rikoksia, selvittää niitä ja saattaa ne syyteharkintaan. Poliisitoimen yhteiskunnallinen vaikuttavuus toteutuu kun ihmisten kokemana turvallisuuden tunne säilyy hyvänä ja poliisiin toimintaan luotetaan. Ihmisten turvallisuudesta huolehtiminen ja kansalaisten yhdenvertainen kohtelu edellyttää sitä, että kiireellinen poliisiapu on saatavissa, rikosten selvitystaso pysyy hyvänä ja poliisin lupahallinto toimii asiakaslähtöisesti. Poliisitoimi rakentaa osaltaan kilpailukykyistä yhteiskuntaa ja varmistaa ihmisten tasavertaisen kohtelun.

Poliisitoimen yhteiskunnallista vaikuttavuutta arvioidaan seuraavien tunnuslukujen avulla."

Poliisitoimen yhteiskunnallinen vaikuttavuus	toteuma 2010	toteuma 2011	arvio 2012	TAE 2013	TTS-kausi			
					2014	2015	2016	2017
Rikoslakirikosten määrä, enintään	499 791	525 725	500 000	525 725	525 725	525 725	525 725	525 725
Katuturvallisuusindeksin arvo, vähintään (1999=100)	91,3	78,6	84,9	80,0	86,5	86,5	86,5	86,5
Liikenneturvallisuusindeksin arvo, vähintään (1999=100)	148,3	145,1	144,0	144,0	144,2	144,2	144,2	144,2
Kansalaisten kokema turvallisuuden tunne, keskiarvo vähintään (asteikko 1-4) ¹	2,98	–	3,2	–	3,2	–	3,2	–
Kansalaisten luottamus poliisiin toimintaan, keskiarvo vähintään (asteikko 1-4) ²	3,45	–	3,6	–	3,6	–	3,6	–

Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan poliisitoimen yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on (Poliisihallitus 2014):

"Poliisi turvaa oikeus- ja yhteiskuntajärjestystä, ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä estää ennalta rikoksia, selvittää niitä ja saattaa ne syyteharkintaan. Lupahallinnon palveluiden saatavuus turvataan.

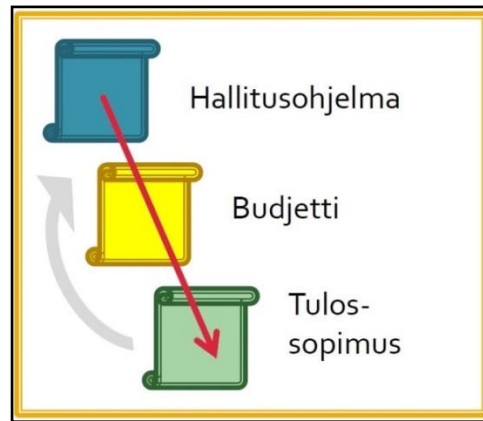
Yleisen turvallisuuden tunteen taso pidetään hyvänä ja kansalaiset luottavat poliisiin ja sen kykyyn ennalta estää, paljastaa ja selvittää rikoksia. Rikosten selvitystaso pysyy hyvällä tasolla.

Poliisi edistää hyvän maahanmuuttopolitiikan toteutumista parantamalla maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen turvallisuuspalveluja sekä torjumalla laitonta maahanmuuttoa."

Kuten edeltä ilmenee, käsitellään kaikissa kolmessa asiakirjassa yhteiskunnallista vaikuttavuutta eri tavoin. Ainoastaan sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vaikuttavuustavoitteeseen on kytketty tulostittarit. Sekä valtion talousarvioesitys, että poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma kytkee tulostittarit tavoitearvoineen toiminnallisen tuloksellisuuden seurantaan ja arviointiin eikä tuo niitä osaksi yhteiskunnallisen vaikuttavuusarvion selkeyttämistä.

Vaikuttavuuden mittaaminen on vaikeaa. Tavoitetta voidaan pitää karrikoidusti verrannollisena visioon, joka asettaa tavoiteltavan arvovajeen yhteiskunnalle. Kaikki em. ilmaisemismuodot ilmaisevat samaa keskeistä tavoitetta turvallisuuden tunteen lisäämiseksi. Ohjausketjussa siirryttäessä alaspäin kohti virastoja ja laitoksia tulisi tätä vaikuttavuustavoitetta hallita oikealla tavalla. Ensinnäkin tietenkin tulisi tarkastella, että toiminnallista tuloksellisuutta arvioivat mittarit ja tulostavoitteet tukevat tätä vaikuttavuustavoitetta. Edelleen tulisi pohtia millä tasolla tulosohtausketjua vaikuttavuustavoitetta muunnetaan toiminnallisia tulostavoitteita kuvaaviksi mittareiksi ja miten hyvin nämä mittarit tukevat tulostavoitteiden toteuttamista.

Mukaihen aiemmin **kohdassa 2.1** esitettyjä Kaplanin ja Nortonin ajatuksia strategian suunnitteluprosessista ja mittaamisesta yleisesti, voitaisiin asiaa lähestyä seuraavasti. Valtion talousarvioesityksessä asetetaan yhteiskunnallinen vaikuttavuusvaje. Tämä tavoite tulisi avata siten, että olisi tiedossa selvä arvovaje, mitä muuttamalla (kehittämällä, laske-malla tai pitämällä ennallaan) esitetty tavoite saavutetaan. Tulee tietää, onko Suomi tällä hetkellä Euroopan turvallisimaa vai jollain muulla sijalla. Sen perusteella muodostetaan arvovaje, joka jaetaan sisäministeriön toimialan virastojen ja laitosten kesken. Poliisihallituksen kanssa laadittavassa tulossopimuksessa tämä poliisin arvovaje avataan siihen keskeisesti vaikuttaviksi toiminnallisen tuloksellisuuden mittareiksi. Kun Poliisihallitus laatii edelleen alustensa yksiköiden kanssa tulossopimukset, jyvitetään tämä koko poliisia koskeva arvovaje edelleen yksiköille. Yksiköt luovat omaan toimintaympäristöönsä ja henkilöstörakenteeseensa sopivat tulostittarit ja arvotavoitteet. Näin menettelemällä poliisiyksiköiden on mahdollista luoda omaa strategista johtamista osana tulosohtausprosessia ja kehittää omaa toimintaansa sekä toteuttaa koko tulosohtauksen ydintä vastuun siirtämisestä yksiköille. Ohjaus keskitetään sinne missä on paras tieto käytettävistä voimavaroista ja toimintaympäristöstä. Keskeistä on, että nämä yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet säilyvät punaisena lankana ohjausketjussa ylhäältä alas. Valtionhallinnon tulosohtauskäsikirjassa (valtiovarainministeriö 2012b, tietokortti 3) asia kuvataan seuraavasti:



Kuva 7. Tulosoajauksen strateginen punainen lanka. (Kuva: valtiovarainministeriö)

Muodostetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet toimivat siis koko ohjaustoiminnan ohjenuorana ja toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteenasettelun tulisi tukea tätä vaikuttavuustavoitetta.

Toiminnallinen tuloksellisuus

Siinä missä yhteiskunnallinen vaikuttavuus muodostuu usean eri toimijan yhteisvaikutuksesta, muodostuu toiminnallinen tuloksellisuus tavoitteista, joihin virasto voi suoraan omalla toiminnallaan ja johtamisella vaikuttaa. Toiminnallinen tuloksellisuus muodostuu kolmen elementin (toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta, henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen) yhteisvaikutuksesta. (valtiovarainministeriö 2005, 25-26)

Toiminnallinen tehokkuus muodostuu taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja kannattavuudesta. Se on arvio siitä, mitä on tehty, paljonko se on maksanut ja mikä on kulujen suhde saavutettuun tulokseen. Esimerkkeinä tästä voidaan rikostorjuntasektorin osalta mainita tuottavuuden mittaamisen osalta yleisesti käytetyt selvitetty rikoslakirikokset per henkilötyövuosi- mittaria ja taloudellisuuden osalta kustannukset per henkilötyövuosi- mittaria.

Tuotokset ja laadunhallinta pitää sisällään määrällisiä tavoitteita sekä tehtyjen suoritteiden laatuun perustuvia tavoitteita. Tästä esimerkkinä voidaan mainita suoritteiden osalta mm. selvitettyjen rikoslakirikosten kokonaismäärää ja haltuun saatu rikoshyöty ja laadullisina mittareina rikoslakirikosten selvitystaso sekä - tutkinta-aika.

Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen pitää lähinnä sisällään tiedot henkilömäärästä ja henkilöstörakenteesta sekä henkilöstökuluista, työhyvinvoinnista ja osaamisesta.

2.2.4 Tilinpäätös ja toimintakertomus

Tilinpäätös ja toimintakertomus edustavat aiemmin esitettyä tulosoajauksen seurantavaihetta. Se on yhtä tärkeässä roolissa kuin tulostavoitteiden suunnittelukin. Valtiovarainministeriö ohjaa virastojen ja laitosten kirjanpidon järjestämistä ja tilinpäätöksen laadintaa. Yksityiskohtaisemmin kirjanpito tapahtumien kirjaamisesta ja tilinpäätöksen laadinnasta on kirjattu talousarviolakiin (21 §) ja talousarvioasetukseen (luvut 6-8).

Tilinpäätöksen (taloudelliset tiedot) sekä toimintakertomuksen (tulosvastuun toteuttamisen arviointi) tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta (laki valtion talousarviosta 21§). Poliisiyksiköt laativat tähän tilinpäätösvelvoitteeseen perustuvan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen vuosittain, joiden perusteella Poliisihallitus laatii edelleen koko poliisia koskevan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen.

Ilman selkeitä tulostavoitteita on toimintakertomuksessa mahdotonta arvioida niiden toteutumista tai tavoitteiden saavuttamista. Näin ollen vuotuisen tulosohtauksen valmistelu-, toimeenpano- sekä seurantavaiheiden tulisi muodostaa ehjä ja yhtenäinen kokonaisuus.

2.2.5 Toiminta- ja taloussuunnitelma

Sen lisäksi, että toimintaa ohjataan vuotuisessa tulosohtausprosessissa, on sitä suunniteltava pidemmällä aikavälillä. Talousarvioissa (12 §) ja talousarvioasetuksessa (10 §) asetetaan velvoite ministeriöille ja niiden alaisille virastoille ja laitoksille suunnitella valtion talouden suunnittelun pohjaksi toimintaansa monivuotisella suunnitelmalla. Tämän velvollisuuden täyttämiseksi niin sisäministeriö, kuin Poliisihallituskin laativat toiminta- ja taloussuunnitelman tulevan neljän vuoden jaksolle. Suunnitelmaa päivitetään vuosittain. Vuodesta 2015 alkaen Poliisihallituksen alaisilta yksiköiltä ei ole edellytetty erillistä toiminta- ja taloussuunnitelman laadintaa.

Lain asettamat velvoitteet em. tilinpäätöksen sekä tässä kohdassa käsitellyn toiminta- ja taloussuunnitelman laadinnasta korostavat tulosohtauksen näkökulmasta tilivelvollisuutta. Voidaan ajatella, että tehty vuotuinen tulossopimus on palvelulupaus siitä, että tulosohtattava pyrkii saavuttamaan asetetut tavoitteet saamallaan taloudellisilla resursseilla ja tulosohtaja sitoutuu tarjoamaan kyseiset resurssit ohjattavan käyttöön. Saman ajatusmallin tulisi toteutua myös pidemmän ajan suunnittelun osalta niin tavoitteiden saavuttamisessa kuin tarjotuissa resursseissakin.

2.2.6 Yhteenvedoa valtionhallinnon tulosohtauksesta

Valtionhallinnon tulosohtauksen ohjeistuksen mukaan tarkoituksena on muodostaa ohjausketju siten, että hallitusohjelma ja valtionalouden kehyspäätös ohjaisivat valtion talousarvioesityksen valmistelua. Hallituskauden kestäväälle ajanjaksolle laadittavat toiminnalliset tulostavoitteet taas laadittaisiin strategiatyön pohjalta. Vuotuisen talousarvioesityksen pohjalta strategiaa voidaan korjata, mutta strategian tulisi säilyä tulossopimuksen valmistelun pohjana. Näin ollen viraston ja edelleen yksikön oma strategia ohjaisi tulossopimuksen tulostavoitteiden asettamista. Talousarvioesityksen keskeinen vaikutus rajautuu taloudellisiin resursseihin mitä toiminnalle annetaan sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen määrittelyyn. Tältä osin voidaan katsoa, että valtionhallinnon tulosohtaus noudattaa hyvinkin paljon strategiakeskeistä periaatetta, mitä on aiemmin käsitelty Kaplanin ja Nortonin kehittämän johtamismallin yhteydessä.

Talousarviolaki kytkee tulosvastuun toteuttamisen valtion talousarvioon ylimmäisenä ohjausasiakirjana. Tämä tukee edellä esitettyä rakenteellista runkoa, jossa talousarvioesitys pohjautuu hallitusohjelmaan ja sen täytäntöönpanoon ja tulosohtaus on keino toteuttaa näitä strategisia päätöksiä. Sekä sisäministeriön hallinnonalan, koko poliisia koskevan sekä poliisiyksiköiden strategiatyön tulisi sijoittua tähän talousarvioesityksen sekä tulossopimuksen väliin. Strategian tulisi muodostaa polku kohti hallitusohjelman ja talousarvioesityksen määrittelemiä vaikuttavuustavoitteita ja niiden vuotuinen toteutus tulisi olla kirjattuna tulossopimukseen.

Valtionhallinnon tulosprisma kuvaa sinänsä keskeisesti BSC- malliin perustuvaa taloudellisten ja ei-taloudellisten näkökulmien tasapainoa. Verrattaessa tätä tulosprisman esittämää kuvainnollista toiminnan tasapainottamista, voidaan tarkasteluun kuitenkin nostaa muutamia elementtejä. Kokonaisuudessaan tasapainotetun mittariston perusajatuksena on luoda tasapainoa toiminnan tuloksellisuuden mittaukselle ja tavoitteiden asettelulle. Taloudelliset mittarit toimivat viiveellä ja keskittymällä ainoastaan niihin pyritään luomaan arvoa lyhyellä aikavälillä, pidemmän aikavälin arvonluomisen jäämällä jalkoihin (Kaplan & Norton 2002, 4). Lisäämällä näiden taloudellisten ja toiminnallisten mittareiden rinnalle myös aineettomia pääomia koskevat mittarit voidaan saavuttaa pidemmän aikavälin kestävä kehitys. Otsikolla "*voimavarojen hallinta*" tai vanhassa tulosprismassa otsikolla "*henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen*" kulkenut pyramidin perusta kuuluu nähdä nimenomaan pidemmän aikavälin kestävä kehityksen perustana. Sen tulee sisältää aineettoman pääoman kehittämiseen ja ennen kaikkea tämän kehittämisen kytkemiseen strategisiin päämääriin tähtäviä toimia. Sitä ei tule nähdä pelkästään olemassa olevana osana, joka tekee toimia pyramidin keskellä mainittujen toiminnallisten tuloksellisuustavoitteiden eteen. Aineeton pääoma on tässä tarkoituksessa tosiaankin enemmän kuin vain sen osatekijöiden summa.

Suhteessa aiemmin käsiteltyyn BSC- mallin mukaiseen johtamisjärjestelmään tulosprisman puutteena voidaan nähdä asiakkaan arvolupaus. Hakaniemen (2012) esille nostamassa tasapainotetussa arvioinnissa tämä näkökulma on huomioitu, mutta tulosprismasta se puuttuu. Ongelmana tässä voidaan nähdä se, että matka toiminnallisista tulostavoitteista yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen on epäselvä ja liian pitkä. Jokaisella poliisiyksiköllä tulisi olla selkeästi määritelty arvolupaus, jotta operatiivisen toiminnan prosessit sekä aineettomat pääomat voidaan kytkeä tähän päämäärään. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus suuntaa arvolupauksen määrittämisen ja seuraa kyllä perässä, kun hyvin muotoiltu arvolupaus saadaan täytettyä.

2.3 Oikeat tulostavoitteet

Tulostavoitteiden asettaminen on ehkä keskeisin osa niin valtionhallinnon tulosjohtamista kuin ennen kaikkea Kaplanin ja Nortonin edustamaa BSC johtamistakin. Tämän vuoksi oikeanlaisten tulostavoitteiden määrittäminen ansaitsi oman katkelmansa tässäkin tarinassa. Kysymyshän on nimenomaan oikeanlaisten tulostavoitteiden asettamista, ei niinkään siitä, ovatko tavoitteet hyviä vai huonoja. Tulisi ymmärtää minne ollaan menossa ja miten

siihen liittyvät tavoitteet määritellään. Oikeiden tulostavoitteiden ohella tavoitteita voidaan kuvata myös perustelluiksi.

Kaplan ja Norton (2009, 108) siteeraavat omassa kirjallisuudessaan Englantilaisen tiedemiehen lordi Kelvinin näkemystä:

"Sanon usein, että jos voit mitata asiaa, josta puhut, ja ilmaista sen numeroin, niin silloin tiedät jotakin kyseisestä asiasta. Jos taas et voi mitata asiaa etkä ilmaista sitä numeroin, tietosi ovat huteria ja epätyytyttäviä".

Kuten edeltä on jo ilmennyt, valtionhallinnon tulosohtjauksen viimeisimmissä ohjeistuksissa asiaa on lähestytty varovaisemmin. Tulostavoitteille tulisi olla olemassa konkreettisia mittareita, joiden perusteella voidaan tehdä toiminnallisia johtopäätöksiä (valtiovarainministeriö 2012b, tulokortti 8). Mittarit nähdään tavoitteiden seurannan välineenä. Mielestäni olisi kuitenkin keskeistä kyetä päättämään ilmaistaanko asioita mitattavassa muodossa vai pyritäänkö niitä ilmaisemaan kirjallisesti. Tarkoitan nyt nimenomaan itse tavoitteen määrittelemistä. Toinen keskeinen asia on se, että miten seurannallisiin mittareihin suhtaudutaan. Jos toiminnan tavoitteet asetetaan kirjallisesti ja tavoitteeseen pääsemistä seurataan mittareilla, tulisi tämän yhteyden olla selkeästi havaittavissa. Myös jos tavoitteiden seuraamiseksi on määritelty suuri määrä mittareita, voi keskeinen tulostavoite hukkua seurannan sekaan. Tästä periaatteestahan on mainittu jo tulossopimusten yhteydessä **kohdassa 2.2.2**. Valtionhallinnon tulosohtjauksen kehittämöraportissa on tiivistetty siten, että vuotuisen perustoiminnan osalta riittävät seurantamittarit, mutta ne asiat joihin halutaan muutosta, tulisi erottaa näistä pelkästään seurattavista (valtiovarainministeriö 2012a, 8).

Tulosohtjauksen käsikirjassa (valtiovarainministeriö 2005, 45-46) on lueteltu seuraavia hyvän tulostmittarin yleisiä ominaisuuksia:

- *mittari kuvaa toiminnan tuotosta tai aikaansaannosta eikä tekemistä*
- *mittari kuvaa todella niitä asioita, joita halutaan saavuttaa tai jotka ovat keskeisiä toiminnan onnistumisen kannalta*
- *mittarin arvoon voidaan vaikuttaa viraston omin toimenpitein*
- *mittarin arvoille voidaan asettaa tavoitteita*
- *mittaria voidaan käyttää suhteellisen vakiintuneena (vaikka sitä voidaankin hienosäätää aika ajoin) ja tehdä vertailuja ajallisesti*
- *mitattava asia kytkeytyy toiminnan peruspäämääriin ja strategioihin, jolloin sen seurannalla on merkitystä toiminnan johtamiselle ja ohjaamiselle*
- *mittaria tulkitaan samalla tavalla niin virastossa kuin ministeriössäkin*
- *mittaustiedot saadaan suhteellisen vähillä voimavaroilla*

Poliisitoiminnassa tulostmittarit muodostuvat hyvin pitkälti poliisin valtakunnallisesta tulostietojärjestelmästä poimituista tiedoista, jonka tiedot pohjautuvat edelleen rikosilmoitusjärjestelmään sekä työajanseurantajärjestelmistä saatuihin tietoihin. Tältä osin poliisin työkalut tulostmittareiden seuraamiseen ovat huomattavasti paremmat kuin monella muulla toimialalla, jossa tulostmittareiden seuranta varten on täytynyt järjestää erilaisia seuranta-

työkaluja. Olemassa oleva järjestelmä tuottaa luotettavaa tietoa varsin vähillä voimavaroilla. Juuri tällä hetkellä tulostavoitteiden määrittämiseen ja seuraamiseen liittyvä kehitystyö on hyvinkin keskeistä. Käytössä olevien tietojärjestelmien päivityksen yhteydessä niihin on mahdollista luoda elementtejä, jotka tehostavat ajantasaisesti ja luotettavasti saatavan tiedon kohdistumista ohjaustoimintaan. Tästä esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi aiemmin hyvinkin hankalasti todennettavissa olleet konkreettiset rikosten ennalta estävät toimet, joiden osalta tietojärjestelmien kehitys antaa mahdollisuuksia muuttaa käytäntöjä.

Olemassa olevien järjestelmien tuottamat tiedot ja tulostittarit eivät kuitenkaan yksin riitä. Tulostittareiden asettaminen ei voi perustua pelkästään siihen, saadaanko tieto jo olemassa olevasta järjestelmästä, vaan niiden tulee tukea strategisten tavoitteiden saavuttamista. Tulostittareiden käytön tulisi olla aktiivista kaikilla tulostittajien tasoilla. Tämä aktiivinen syy-seuraussuhteiden hakeminen osoittaa myös helpommin niitä kehityskohteita, joilla tavoitteita kyetään saavuttamaan. Poliisitoiminnassa on yleisesti käytetty hyvin muuttumattomaa tulostittaristoa toiminnan seuraamiseen. Mittariston aktiivinen pilkkominen ohjausketjussa alaspäin mentäessä voisi parhaimmillaan tarjota myös kehityssuuntia ohjausketjun yläpään mittariston suunnitteluun.

3 KATSAUS AIEMPAAN TUTKIMUKSEEN

Suoraan Keskusrikospoliisin tulostittajuksesta ei ole tehty aiempaa tutkimusta. Juho Kiiskilä (2011) on käsitellyt Pro Gradu- tutkielmassaan Keskusrikospoliisin strategia-asiakirjojen selvittämiseksi, miten järjestäytyneen rikollisuuden käsite ilmenee näissä asiakirjoissa. Vaikka tässä Kiiskilän tutkimuksessa käsitellään myös tulostittajiasiakirjoja, ei sillä ole suoranaista ohjausallista näkökulmaa, minkä vuoksi en ole pureutunut siihen tässä yhteydessä tarkemmin.

Poliisin tulostittajukseen liittyen on tehty muutamia aiempia tutkimuksia. Tutkimukset ovat keskittyneet paikallispoliisin yksiköiden tulostittajukseen. Olen käsitellyt seuraavaksi keskeisimpiä tutkimuksia, jotka kohdistuvat poliisin tulostittajaprosessiin. Lisäksi olen käsitellyt Niina Haapasen Pro Gradu- tutkielmaa vuodelta 2016, koska se selventää myös osaltaan tässäkin tutkimuksessa keskiössä olevaa käsiteviidakkoa sen osalta, pidetäänkö tulostittajasta strategian laadintana, - täytäntöönpanona vai käytännön toimina strategian toteuttamiseksi.

Jo lähes täysi-ikäiseksi ennättänyt, mutta hyvin tämän tutkimuksen ytimeen osuva aiempi tutkimus on Olavi Kujanpään (2001) "*tasapainotettu mittaristo (BSC) poliisin tulostittajisuuden arvioinnissa*". Tässä tutkimuksessa pureudutaan saman teoreettisen viitekehyksen kautta poliisitoiminnan tulostittajukseen kuin tässä tutkimuksessa. Ottaen kuitenkin huomioon tutkimuksen laadinta-ajankohdan ovat useat ohjaukseen vaikuttavat asiat muuttuneet. Ehkä suurimpana poliisin hallintorakenneuudistusten myötä tulleet muutokset poliisilaitosten ja tulostittajayksiköiden määrään ja tasoihin. Tutkimuksen pääongelmana ja tutkimuskysymyksenä on ollut, löytyykö poliisin läänien tulostittajista valmiita tunnuslukuja tasapainotetun tulostittariston (BSC) -kehiköön?

Kujanpään tutkimus on toteutettu arviointitutkimuksena ja sen tarkoituksena on ollut arvioida poliisin tutkimushetken toiminnan arviointimenetelmiä sekä muodostaa ja tarjota kokonaisvaltaisempi tuloksellisuusarviointimalli. Teoreettisesti tutkimus käyttää hyväkseen BSC- mallin neljää näkökulmaa (vaikuttavuus-, asiakas-, prosessi-, henkilöstönäkökulma), mutta koska kyseinen malli on ollut tutkimushetkellä varsin tuore valtionhallinnon työkalu, on teoriapohjaksi muodostunut arviointiin liittyvä kirjallisuus. Tutkimuksessa todetaan arviointi-käsitteeseen liittyvän kirjallisuuden ja historian olevan laaja. Tutkimuksessa on valittu pääasiassa sovellettavaksi ainakin osittain konstruktivistisen arvioinnin menetelmiä. Konstruktivistisen arvioinnin keskeisenä lähtökohtana on se, ettei ole olemassa yhden havainnoitsijan riippumatonta todellisuutta, vaan todellisuus muodostuu useista sosiaalisesti rakentuneista todellisuuksista parhaaksi käytössä olevaksi tiedoksi. Konstruktivistisen suuntauksen edustajat näkevät tutkimuksen neutraalisuuden mahdollisena ja ovatkin usein kiinnostuneita eri toimijoiden tuomista arvostuksista. Tarkoituksena on ollut verrata arvioinnin asiantuntijoiden (tasapainotetun mittariston kehittäjät ja soveltajat) mielipiteitä ja tutkimustuloksia läänien tulossopimusten tietoihin.

Tutkimusaineistoksi on kerätty viiden läänihallituksen poliisiosastojen ja sisäasiainministeriön tulossopimukset vuosilta 1998 - 2000. Aineistosta kerättyjä tulostavoitteita on jaoteltu niin kvantitatiivisesti kuin kvalitatiivisestikin. Kujanpää on kerännyt tutkimusaineiston tulossopimuksista jakamalla tulostavoitteet neljän tulosalueita koskevan pääotsikon alle: yleistunnuslukunimikkeisiin, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tunnuslukunimikkeisiin, rikostorjunnan tunnuslukunimikkeisiin sekä liikenteen tunnuslukunimikkeisiin. Tästä jaotellusta aineistosta on tehty havaintoja suhteessa tasapainotetun mittariston neljään näkökulmaan, minkä pohjalta on tehty tutkimuksen johtopäätökset. Perusajatuksena tutkimuksessa on ollut tarkastella tulossopimusten tulostavoitteita nelikenttään sijoiteltuna siten, että tavoitteiden keskinäisten suhteiden perusteella voidaan arvioida miten hyvin tulostavoitteet noudattavat mittariston tasapainoisuuden määritelmää.

Johtopäätöksinä Kujanpää mainitsee arvioinnin aseman korostumisen hallinnon kehittämisessä. Kujanpään mukaan arviointi on kuitenkin liiaksi keskittynyt rahallisiin tekijöihin laadullisten ja henkilöstön hyvinvointiin liittyvien arvojen kustannuksella. Tältä osin tasapainotetun mittariston käyttö koettiin tutkimuksessa hyväksi kehityssuunnaksi, koska sen katsottiin nimenomaan korostavan laadun ja henkilöstön esiin nostamista tulodiskurssissa. Tutkimuksessa on myös tarkasteltu useasta näkökulmasta tulostavoitteiden asettelua yleisten ja eri tulosalueille jaoteltujen tulostavoitteiden kautta. Tutkimuksen mukaan mitattavien ja kirjallisten tavoitteiden välinen suhde on epäselvä.

Kujanpään arviointitutkimus on hyvinkin lähellä tämän tutkimuksen aihepiiriä omana aikanaan. On kuitenkin huomioitava se, että tasapainotetun mittariston hyödyntäminen osana koko valtionhallinnon tulosohejausta on kehittynyt 2000-luvulla merkittävästi. Tästä esimerkkinä vaikka kahteenkin otteeseen (2004 ja 2012) tarkastellut valtionhallinnon yhteiset tuloksellisuuden peruskriteerit, jotka kuvaavat mittariston neljää näkökulmaa. Toisaalta Kujanpään tutkimuksen aikaan poliisin hallintorakenne on ollut erilainen kuin nykyisin. Tarkastelukulmana tutkimuksessa on ollut rinnakkaiset läänitasoiset tulosohejausyksiköt, kun tässä tutkimuksessa keskitytään linjaorganisaation mukaan ylhäältä alaspäin tapahtu-

van tulohjauksen tarkasteluun yhden yksikön osalta. Siinä missä Kujanpään tutkimuksen aikaan selkeitä puutteita on ollut tulohjauksen laadullisissa mittareissa ja kehityksessä, on nykyiseksi ongelmiksi koettu tulostavoitteiden jalkauttaminen osaksi operatiivista toimintaa. Yhden tulohjausyksikön tarkasteleminen mahdollistaa myös tältä osin tulostavoitteiden jalkauttamisen arvioimisen. On selvää, että molempien tutkimusten tavoitteena on luoda diskurssia hyvien tulostavoitteiden määrittelemiseksi. Tasapainotetun mittariston kehittäjät Kaplan ja Norton ovat kirjoittaneet Kujanpään tutkimuksen ajankohdan jälkeen useamman teoksen, joiden taustalla vaikuttavat menetelmän laaja-alaiset käyttökokemukset ympäri maailman, myös julkisen sektorin toimijoiden keskuudessa. Tämä teoriatausta luo paremman mahdollisuuden verrata menetelmän laatijoiden luomaa integroitua strategisen johtamisen mallia Suomessa käytettyyn tulohjaukseen mahdollisten kehitysehdotusten löytämiseksi.

Ilkka Riikola (2010) on käsitellyt omassa poliisin päällystötutkimuksen A-osan opinnäytetyössään poliisin tulohjausta tulos- ja kehityskeskustelujen näkökulmasta. Tutkimus kohdentuu tulos- ja kehityskeskustelujen tarkasteluun Oulun poliisilaitoksella. Tutkimus keskittyy siis tulohjausketjun jalkauttamiseen. Aineisto on kerätty internetpohjaista kyselylomaketta käyttäen ja sen pohjalta on analysoitu, miten tulos- ja kehityskeskusteluja tulisi kehittää osana johtamista. Tutkimuksessa on myös käsitelty tulos- ja kehityskeskusteluiden suhdetta poliisin tulohjohtamiseen ja strategiseen johtamiseen, mitä kautta tutkimuksella on myös yhtymäkohtia tähän tutkimukseen.

Riikolan tutkimuksesta voidaan nostaa esiin erityisesti siinä esitettyjä kannanottoja tulostavoitteiden merkityksestä osana hyvää johtamista. Tutkimuksen teoriaosuuden mukaan selkeiden tulostavoitteiden olemassaolo ja se, että sekä esimies ja alainen ne ymmärtävät on ensiarvoisen tärkeää johtamisen kannalta. Esimiehen tulee ymmärtää mitä hän alaiseltaan vaatii ja alaisen on ymmärrettävä mitä häneltä vaaditaan. Tavoitteista ja niiden toteutuksesta on oltava yhtenäinen näkemys. Tulostavoitteet myös lisäävät vastuuta, sitoutumista ja motivoivat henkilöstöä. Palautteeseen yhdistettynä tulostavoitteet mahdollistavat henkilöstön oppimisen, kehittymisen ja ammatillisen kasvun.

Tutkimuksessaan Riikola on selvittänyt Oulun poliisilaitoksella tulos ja kehityskeskusteluiden hyödyllisyyttä niin palkkaesimiesten kuin alaistenkin näkökulmasta. Tulosten perusteella palkkaesimiesten on katsottu pitävän keskusteluja enemmän tarpeettomina kuin tarpeellisina, mutta siitä huolimatta heidän motivaationsa itse keskustelutilanteessa on ollut pääosiltaan hyvä. Suurimmaksi ongelmaksi keskusteluissa koettiin palkkakeskustelun epäoikeudenmukaisuus. Todelliset vaikutusmahdollisuudet palkkatasoon vaikuttaviin henkilökohtaisiin työsuorituspisteisiin (HTS-pisteet) olivat olemattomat ja perustuivat lähinnä edeltä määritellyn linjaukseen eivätkä todellisiin työsuoritteisiin.

Verrattaessa tätä tutkimusta Riikolan tekemiin havaintoihin tulos- ja kehityskeskusteluista, voidaan niiden todeta edustavan tulohjauksen jalkauttamista osaksi operatiivista toimintaa. Tutkimuksessa mainittu epäoikeudenmukaiseksi koettu palkkakeskustelu liikkuu aidon tulosvastuun ytimessä työntekijöiden motivoimiseksi parempiin tuloksiin. Riikolan tutkimuksen perusteella on havaittavissa aito halu todellisen tulospalkkauksen toteutumiseen

siten, että yksikössä jokaiselle henkilökohtaisesti jalkautettujen tulostavoitteiden suorittaminen vaikuttaisi myös työntekijöiden palkkatasoon. Kielteinen suhtautuminen palkkausjärjestelmään laskee henkilöstön motivaatiota käydä tulos- ja kehityskeskusteluita tarkoituksenmukaisella tavalla.

Yksi tuoreimmista tämän tutkimuksen aihealueeseen liittyvistä tutkimuksista on Antti Palokankaan lokakuussa 2017 julkaisema YAMK opinnäytetyö. Laadullisessa haastattelututkimuksessa on selvitetty *"miten Oulun poliisilaitoksen strateginen johtaminen näyttäytyy rikostorjunnan operatiivisessa toiminnassa"*? Toisena tutkimuskysymyksenä on selvitetty, *"miten poliisin strategia ja tulostavoitteet toteutetaan tutkintaryhmissä esimiesten yhteistyönä ja mitkä ovat toteuttamisen esteet"*?

Palokankaan tutkimuksen teoriaosuus rakentuu hyvin voimakkaasti strategisen johtamisen ja strategian toteuttamisen avaamiseen. Asiakokonaisuutta on lähestytty pilkkomalla em. asiakokonaisuudet tarkastelemalla niitä teoriataustaa vasten muodostaen yksi vaihtoehto strategisen johtamisen toimivasta kokonaisuudesta. Tutkimuksen pääasiallisena teoreettisena taustana ei ole tässä tutkimuksessa käytetty Kaplanin ja Nortontin kirjallisuus, vaikka siitä joitain viittauksia onkin. Vaikka tutkimuksen teoreettinen osuus on hyvinkin laaja, jättää se kuitenkin mielestäni epäselväksi tutkimuksessa muodostetun käsityksen siitä miten poliisilaitoksen strategia, koko poliisia koskeva strategia ja tulosohtausasiakirjat sijoittuvat keskenään toiminnan ohjaukseen liittyen. Tutkimuksen johtopäätöksissä tämän asian osalta todetaan sivulla 64, että:

"Nähdäkseni on makuasia, nähdäänkö yksikötason tulosohtaus ja tulossopimusten laadinta strategian laadintana vai onko tulossopimus poliisin strategian toteuttamista. Joidenkin näkemysten mukaan tulosohtaus on linkki strategisen johtamisen ja operatiivisen toiminnan välillä."

Tutkimuksen johdanto-osuudessa on mainittu poliisin ensimmäinen yhteinen strategia vuodelta 2015. Tämä antaa ymmärtää, että tutkimuksessa nimenomaan olisi keskitytty tämän strategian näyttäytymiseen laadituissa tulosohtausasiakirjoissa. Tältä osin tutkimusta voi osittain kritisoida, ettei tätä toimintakenttää ja siihen liittyvien asiakirjojen keskinäistä suhdetta ole avattu riittävästi. Tämä on kuitenkin ymmärrettävää, koska kyseinen toimintakenttä on hyvinkin haastava, eikä sitä ole erikseen tutkittaessakaan täysin pystytty avaamaan, kuten myöhemmin käsiteltävä Niina Haapasen tutkimus osoittaa.

Se mikä Palokankaan tutkimuksessa on erityisen mielenkiintoista tätäkin tutkimusta silmällä pitäen on sen selvittäminen missä määrin poliisiyksikön henkilöstö eri tasoilla kokee voivansa osallistua vuotuisen tulossopimuksen laadintaan. Tässä on siis pidettävä mielessä, että kyseinen laadinta on yhdistetty pääkäsitteen strategiatyö alle. Tutkimuksen pääpaino on itse asiassa tämän asian tarkastelussa ja sitä kautta se rakentaa johtopäätöksiä strategian ilmentymisestä. Teorian pohjalta on esitetty ne tekijät joiden pohjalta organisaatio onnistuu siirtämään strategiset suunnitelmat osaksi päivittäistä työtä. Tutkimuksen johtopäätöksissä on esitetty termi "strategiaprosessi", minkä on katsottu kattavan tulossopimuksen valmistelu ja sen toteuttaminen. Käytän tätä termiä selventääkseni tehtyjä havaintoja.

Palokankaan tekemien johtopäätösten perusteella vaikutusmahdollisuudet strategiaproseessiin korreloivat henkilön asemaa työyhteisössä. Päälystön mahdollisuudet ovat selkeästi paremmat ja heidän tietämyksensä prosessin eri osa-alueista ovat ryhmänjohtajatasoa paremmat. Tämä näyttäytyy tutkimuksessa keskeisenä ongelmana tulostavoitteiden toteuttamisessa. Jotta strategiaproessin toteuttamista saataisiin kehitettyä, tulisi strategista viestintää sekä ryhmänjohtajatason koulutusta ja osallistumista strategiaproseessiin lisätä. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä ryhmänjohtajien osallistumista yksikön tulosuunnitteluvaiheeseen. Lisäksi ryhmänjohtajien tietämystä tulostavoitteiden yhdistämisestä päivittäiseen toimintaan tulisi lisätä kouluttamalla.

Palokankaan tutkimuksessa on kokonaisuudessaan paljon samoja teemoja kuin tässä tutkimuksessa. Puhutaan strategisen viestinnän heikkouksista sekä henkilöstön osallistamisesta strategiaproseessiin. Nämä elementit löytyvät myös tämän tutkimuksen teoriaosuudesta. Keskeisin eroavaisuus on kuitenkin siinä, että tutkimuksessa käsitteen strategiaproseessi alle on kytketty tulossopimuksen valmistelu-, toimeenpano- sekä seurantavaiheet. Strategiaproseessi nähdään kattavan tämän valtionhallinnon vuotuisen tulohjauksen. Tässä tutkimuksessa sen sijaan lähdetään siitä, että tulossopimukseen liittyvä ohjaus muodostaa strategian täytäntöönpanotoimet itse strateginen ohjaus on pidemmän aikavälin tavoitteellisen suunnan määrittelyä kohti organisaation visiota ja valtion tasolla määriteltyjä vaikuttavuustavoitteita.

Niina Haapanen on käsitellyt lokakuussa 2016 julkaistussa Pro Gradu- tutkielmassaan poliisin strategiatyön nykytilaa. Tutkielmassa strategiatyölle on annettu varsin suppea merkitys. Sen on katsottu käsittävän ainoastaan Poliisihallinnon strategioiden valmistelua ja laadintaa. Mielenkiintoista tässä tutkielmassa on kuitenkin sen esittämät määrittelyt tulohjauksen sijoittumisesta osaksi strategista johtamista. Tutkielmassa toiminnan ja talouden suunnittelu, tulossuunnittelu ja tulohjaus tulisi kytkeä strategiseen suunnitteluun ja organisaation visioon. Toinen määrittelyllinen asia koskee jo edellä Palokankaan tutkielmassa esille nousutta "strategiaproseessi"- käsitettä. Haapasen tutkielmassa tällä on tarkoitettu ainoastaan suppeassa tarkoituksessa strategian laadintaa ja strategian budjetoitua. Keskeistä näille käsitteellisille havainnoille on se, että eri tasoilla strategiaan liittyviä käsitteitä ymmärretään eri tavoilla. Haapanen toteaaakin tutkielmassaan, että strategian määrittelyä tulisi tarkentaa ja sitä käytetään tällä hetkellä kuvaamaan myös "alemmantason" ohjausasiakirjoja ja täytäntöönpano-ohjelmia, joita ei ole tarkoitettu strategioiksi. Tämä käsitteellinen sekamelska on Haapasen mukaan omiaan tekemään poliisi strategiatyöstä jäsentymättömyyttä ja osin epäjohtonmukaista.

Verraten Haapasen tekemää tutkielmaa tämän tutkimuksen toteuttamiseen, on sen tärkein liityntäkohta nimenomaan tulohjauksen sijoittuminen osaksi kokonaisvaltaista strategian ja operatiivisen toiminnan yhdistävää johtamisjärjestelmää. Olennaista ei ole välttämättä löytää nimitystä sille onko kyseessä strateginen asiakirja vai operatiivinen asiakirja, vaan ymmärtää tulohjaukselta vaadittavat elementit, jotta kokonaisvaltainen organisaation tuloksellisuuden kehittäminen olisi mahdollista.

4 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimusmetodi tarkoittaa kokonaisuudessaan niitä sääntöjä, käytänteitä ja operaatioita, joiden perusteella tutkija on tehnyt havainnot sekä muokannut ja tulkinut niitä edelleen johtopäätöksiksi (Pertti Alasuutari, 82.) Käytettävä tutkimusmetodin voidaan siis katsoa muodostuvan tutkimuksen aikana tehdyistä perustelluista valinnoista, mitä tutkija tekee valitessaan tutkimukseen liittyvää teoriaa, tutkimusaineistoa, tekemiään havainnot ja niiden analysointitapaa. Se luo selkärangan ja johdonmukaisuuden tutkimukseen ja sen perusteella voidaan arvioida siinä tehtyjen johtopäätösten merkitystä.

Tämän tutkimuksen tehtävänä on pyrkiä vastaamaan kysymykseen siitä, miten Keskusrikospoliisin tulosohtaus toimii ja miten sitä voitaisiin kehittää tulosohtaukselle asetetuissa rajoissa? Tarkoituksena on siis luoda tutkimuksen kautta arvio siitä, miten tulossopimuksissa käsitelty ohjaus vastaa sille asetettuja tavoitteita ja olemassa olevia ohjeistuksia. Tutkimusta asiasta ei kuitenkaan tee se, että aineistosta tehdyt havainnot luetaan, vaikka kuinka systemaattisesti ja luotettavaan tiedon keruuseen perustuen, mutta ilman tarkoitustakaan selvittää ilmiön taustoja (Alasuutari 2011, 77). Tutkimuksessa on tarkoituksena selvittää johtolankojen kautta ilmiön taustalla vaikuttavia asioita, nähdä havaintoina ilmentyvien asioiden taakse. Tältä osin tutkimus myös väistämättä kurkistaa ilmiön taakse kysymällä miksi tulosohtausta toteutetaan siten kuin havainnot ja johtopäätökset ilmentävät?

Laadullisen tutkimuksen voidaan aina katsoa olevan kytköksissä ihmisten toiminnan tarkasteluun. Olipa tutkimuksen aineiston keruutapa mikä tahansa, on siinä aina jotain vaikutteita ihmisten toiminnasta. Tämä ihmisten toimintaan liittyvä tarkastelu luo tietyn kriittisen tarkastelukulman aineistosta tehdyille havainnoille. On selvää, että varsinkin tässä tutkimuksessa käytettyjen valmiiden asiakirja-aineistojen luontiin liittyy hyvin voimakkaasti erilaisia ihmisten käyttäytymistä ohjaavia elementtejä. On kyse organisaation eri tasoilla olevista ihmisistä ja heidän esimies-alainen suhteistaan sekä ihmisten omasta toiminnasta esimerkiksi työn tavoitteellisuuteen, kunnianhimoon, mielihyvään sekä muihin inhimillisiin käyttäytymistapoihin ja tuntemuksiin. Samoin ihmisten suhtautuminen ja ennakoasenteet laadittuja tulossopimuksia kohtaan voivat vaikuttaa lopputulokseen. Näitä inhimillisiä piirteitä ei sovi täysin unohtaa, vaikka tutkimusaineisto muodostuu valmiista asiakirjoista.

Tuomen ja Sarajärven (2018) yksi lähestymistapa määriteltäessä laadullista tutkimusta on tarkastella sen teoriaosuutta sekä kerättyä tutkimusaineistoa ja näiden välistä suhdetta. Suhde voi olla joko teorialähtöinen tai aineistolähtöinen. Myös valittu teoria voi olla tieteellisesti relevanttia ja tutkimuksellisesti todistettua faktatietoa, joka ohjaa tutkimusta selvittäen, miten hyvin tämä totuus ilmenee tutkimusaineistossa. Tutkimuksen teoria voi myös olla tutkijan subjektiivinen näkemys tai perusteltu suunta tarkastella tutkimusaineistoa. Teorian suhde tutkimusaineistoon joko vahvistaa aineiston havainnointia teorian pohjalta tai luo tutkimusaineistosta tehdyille havainnoille enemmän tilaa luoda diskurssia teorian kanssa. Tuomi ja Sarajärvi (2018, 24-28) käyttävät näistä kahdesta nimitystä teoreettinen ja empiirinen tutkimus.

4.1 Tutkimusaineiston rajaus

Tutkimusaineisto on rajattu koskemaan Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin välisiä tulossopimuksia sekä Keskusrikospoliisin yksikönsisäisiä, tutkintaosaston kanssa laatimia tulossopimuksia vuosilta 2014 - 2017. Lisäksi aineistoon on jouduttu ottamaan Keskusrikospoliisin toimintakertomuksista vuosilta 2014 - 2017 tiedot tulossopimusvuosien tulostavoitteista. Aineiston rajaukseen ovat johtaneet ajallisen tarkastelun näkökulma, aineiston saatavuus, aineiston luonne ja aineiston määrä.

Aineisto on rajattu koskemaan ajallisesti mainittuja vuosia sen vuoksi, että Keskusrikospoliisin strategia on laadittu vuonna 2014. Tämä mahdollistaa tarkastelun havaintojen pohjalta siitä, onko strategialla ollut mitään näkyvää vaikutusta tulossopimusten tavoitteiden sisältöön. Toinen ajalliseen rajaukseen vaikuttava asia on Keskusrikospoliisin rakenteelliset muutokset poliisin hallintorakennemuutoksen myötä. Tutkimusaineiston ajallisen rajauksen vuoksi Keskusrikospoliisin organisaatorakenne on ollut tarkasteluajanjaksolla yhtenäinen, mikä mahdollistaa eri vuosien keskinäisen vertailun. Kolmas syy kyseiseen aineiston ajalliseen rajaukseen liittyy mahdollisuuden seurata pidemmän aikavälin tavoitteiden luonnetta tulossopimusasiakirjoissa. Tämä ei olisi mahdollista tarkasteltaessa ainoastaan yhden vuoden mittaisen tarkastelujakson asiakirjoja.

Tutkimusaineisto on poliisin hallinnollisen asiankäsitteilyn tiedonhallinta-, päätöksentekojen ja arkistointijärjestelmästä, jonne asiakirjat on tallennettu sähköisessä muodossa. Jälkikäteen tarkastelun kohteeksi on ollut saatavilla tulossopimusasiakirjat, jotka sisältävät kirjallisesti määritellyt tulostavoitteet sekä maininnan, että tulosten toteutumista seurataan erillisillä mittareilla. Tulostavoitteet ovat olleet saatavissa selkeästi eriteltävässä muodossa joidenkin tarkasteluvuosien osalta, mutta tutkimuksen selkeyttämiseksi on päädytty ratkaisuun poimia ne toimintakertomuksista rikostorjunnan osalta otsikon "*tuloksen ja toiminnan arvioinnissa käytettävät tunnusluvut*" alta. Poliisihallituksen ohjeistuksen perusteella (Poliisihallitus 2016) on selvää, että tulossopimusten perusteella on käyty myös yksikötason, ryhmätason ja henkilökohtaisia tavoitekeskusteluja. Näiden osalta ei kuitenkaan ole saatu erillistä asiakirja-aineistoa ja tutkimuksessa on tehty rajaukseen liittyvä oletus, että tämä alemman tason tulosohtaus Keskusrikospoliisissa perustuu ja on käyty osastotasolle määritetyn tulossopimuksen sisällön mukaisesti. Asiaa on tutkittu sen oletuksen perusteella, että tulossopimuksessa esitetyt tulostavoitteet on käyty läpi esitetyssä muodossa myös yksikkö, ryhmä ja yksilötasolla. Tämä rajaus on otettava huomioon tarkasteltaessa tutkimuksen johtopäätöksiä.

Tutkimuksen selkeyttämiseksi aineistosta on myös rajattu pois asiantuntijapalveluita, yhteisiä palveluita sekä henkisiä voimavaroja koskevat tulostavoitteet ja niiden tarkastelu. Aineiston keräämisvaiheessa on todettu mahdottomaksi näiden tarkastelu tälle tutkimukselle asetetussa laajuudessa. Käytännössä nämä tulostavoitteet sisältävät pääosin muiden kuin tutkintaosaston vastuulle kohdistuvia tulostavoitteita ja henkisten voimavarojen kohdalla tiedot ovat henkilöstön rakennetta, työtyytyväisyyttä sekä henkilökohtaisten tulosten ja kehityskeskusteluiden käymistä kuvaavia mittareita. Näiden vaikutusta on pohdittu osittain tutkimuksen johtopäätöksissä.

Tutkimusaineistoa on määrällisesti runsaasti, minkä vuoksi se on rajattu koskemaan Keskusrikospoliisin sisällä ainoastaan tutkintaosastoa koskevaa tulossopimusta. Näin ollen tiedusteluosastoa sekä rikoslaboratoriota koskevia tulossopimuksia ei ole otettu tutkimusaineistoon. Määrän lisäksi tähän tutkimusrajaukseen on vaikuttanut aineiston luonne. Tutkintaosaston tuloksellisuus on selkeämmin todettavissa rikosilmoitusjärjestelmään nojautuvista tulosmittareista, jolloin sen on ajateltu antavan selkeämmän kuvan tutkimuksen kohteena olevasta tulosohjauksesta. Rajauksen ei kuitenkaan ole syytä epäillä rajaavan pois mahdollisuutta esittää tutkimuksen johtopäätöksissä koko Keskusrikospoliisia koskevia kehitysehdotuksia tulosohjauksen järjestämisestä.

Valitun tutkimusaineiston rinnalla vaikuttaa myös taloudelliseen toiminnan suunnitteluun liittyvät asiakirjat. Julkisella sektorilla toiminnallisen tuloksellisuuden arvioinnin ja asetettujen tavoitteiden tulisi olla tasapainossa käytettyjen resurssien kanssa. Tämä tutkimus keskittyy toiminnallisten tulostavoitteiden käsittelyyn ja tämä taloudellinen puoli on tietoisesti osittain sivuutettu, mutta ei unohdettu. Sen sovittaminen tulee olla osa toimivaa johtamisjärjestelmää, mutta tutkimusaineiston rajauksella tämä tutkimus on haluttu kohdistaa strategian toteuttamiseen tavoitteiden asettelun kautta. Koska poliisitoiminta rahoitetaan julkisilla varoilla, antavat taloudelliset resurssit reunaehdot mahdollisuudelle asettaa tavoitteita. Tämä ei kuitenkaan estä tarkastelemasta pelkästään asetettujen tavoitteiden suhdetta ja muutosta vuosittain koko prosessissa. Talouden on ajateltu jo tehneen rajausta tavoitteisiin niitä laadittaessa. Tältä osin tavoitteenasettelun laadullisen sisällöntarkastelun voidaan katsoa tuottavan lisäarvoa ilman taloudellisen tarkastelun mukaan ottamista.

4.2 Tutkimuksen luotettavuudesta

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa voidaan asiaa tarkastella tutkimusasetelman ja siihen liittyvää objektiivisuuden-, aineiston sisällön ja hankinnan-, tehtyjen havaintojen- sekä käytettyjen analysointimenetelmien kautta.

Tutkimusasetelma on muodostunut tutkijan henkilökohtaisen pitkän työkokemuksen kautta. Tätä kautta tutkijalla on ollut hyvinkin voimakas subjektiivinen käsitys tutkittavan organisaation kulttuurista, työtavoista ja toiminnasta. Tutkijalla ei kuitenkaan ole missään vaiheessa työuraa ollut esimiesaseman mukanaan tuomaa ohjausvastuuta, joten kokemus rajoittuu tältä osin työntekijän näkökulmaan. Kokemuksesta voidaan katsoa olevan tässä tutkimuksessa sekä hyötyä, että haittaa. Toisaalta tutkittava organisaation toimintatapojen ymmärtäminen antaa paremman näkemyksen esimerkiksi erilaisista erityiskäsitteistä, joita tutkimusaineisto sisältää. Se antaa sellaista sisäistä ymmärrystä, jota täysin organisaation ulkopuolisella tutkijalla ei voi olla. Toisaalta pitkä kokemus organisaation toiminnasta tuo väistämättä mukanaan voimakkaan subjektiivisen näkemyksen, joka voi hankaloittaa mahdollisimman objektiivisten johtopäätösten tekemistä. Tutkimuksessa tehdyt havainnot ja analysoinnit on kuitenkin pyritty tekemään niin objektiivisesti kuin se on ollut mahdollista.

Tutkittaessa Keskusrikospoliisin tulosohjausta, puhutaan organisaation toiminnan kannalta olennaisesta johtamisen osasta. Tutkimuskysymyksessä asia on ilmaistu käyttäen termiä

"miten". Tässä yhteydessä tällä termillä ei kuitenkaan tarkoiteta miten hyvin tai miten huonosti tulosohejaus toimii. Sen ei ole tarkoitus nostaa esille tulosohejausta arvioimalla organisaation saavuttamia tavoitteita ja niistä palkitsemista tai tavoitteista jäämisen seurauksena tehtyjä tai tekemättömiä korjaustoimia. Tässä yhteydessä termillä "miten" tarkoitetaan ohjaustoiminnan ulkoista luonnetta ja tavoitteiden asettamista suhteessa valtionhallinnon ohjauksessa ja teoreettisessa mielessä toimivaksi todettuun ohjausjärjestelmään nähden. Näin ollen tutkimus keskittyy enemmän ohjaustoiminnan luonteeseen ja rakenteeseen. Tämän rajauksen voidaan katsoa palvelevan tutkimuksen eettistä näkökulmaa paremmin.

Tutkimusaineistona olevat asiakirjat ovat tulosohejausprosessin perusteella syntyneitä. Niiden laadintaan liittyy useampia henkilöitä ja heidän välillään käytyjä kokouksia. Vaikka jälkikäteen ei ole ollut mahdollista selvittää näiden kokousten sisältöä ja siellä käytyjä keskusteluja, voidaan tämän prosessin ajatella luovan objektiivisempi sisältö asiakirjoihin kuin, että sen olisi laatinut yksi henkilö omista subjektiivisista lähtökohdistaan. Toinen huomioitava asia on, että asiakirjojen laadinta sisältää aina esimies-alainen asetelmaan verrattavan rooliin. Jälkikäteen ei ole ollut mahdollista täysin selvittää sopimuksissa tulosohejaajan toimesta asetettujen ja siihen ohjattavan ehdotuksesta lisättyjen poistettujen tavoitteiden suhdetta. Kokonaisuudessaan kuitenkin voidaan katsoa, että kirjallinen aineisto on tässä tapauksessa luotettavampaa kuin haastattelulla kerätty aineisto.

Ihanteellisinta aineistoa laadulliselle tutkimukselle voidaan katsoa olevan sellainen aineisto, joka on olemassa tutkimuksesta riippumatta eikä tutkimuksen kohde häiriinny tutkimuksen suorittamisesta (Alasuutari 84). Tässä yhteydessä valittua takautuvan aineiston tarkastelua voitaisiin verrata esimerkiksi siihen, että tutkimus olisi toteutettu meneillään olevan vuoden tulosohejausta koskeviin asiakirjoihin. Tässä tapauksessa olisi suurempi merkitys sillä, miten tieto tutkimuksen suorittamisesta vaikuttaisi laadittaviin asiakirjoihin ja niiden sisältöön. Jälkikäteen arvioitaessa tulossopimusten laadinnasta on kulunut paljon aikaa ja itse sopimukset sisältävät runsaasti yksityiskohtia, joita ei ulkomuistista voida muistaa (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 135-139). Tutkimuksen rajauksen sekä objektiivisuuden vuoksi tässä tutkimuksessa on katsottu luotettavimmaksi vaihtoehdoksi valmiiden asiakirjojen tutkiminen esitetyllä tavalla.

4.3 Tutkimusmenetelmästä ja analysoinnista

Tämä tutkimus on toteutettu laadullisena tutkimuksena. Laadullisia tutkimuksia on pyritty selittämään ja osaltaan jaottelemaan siinä käytetyn teorian sekä teorian ja tutkimusaineiston välisen yhteyden perusteella. Usein laadullisia tutkimuksia arvioidaan myös siinä käytettyjen analyysimenetelmien pohjalta. Siinä missä kvantitatiivisen tutkimuksen analysointiin on olemassa selvät valittavissa olevat menetelmät, vaikuttaa laadullisen tutkimuksen analyysiin tutkimusaineisto ja tutkimuksen teoria sekä tutkijan henkilökohtainen kyvykkyys (Uusitalo 2001, 78-80).

Tutkimuksessa teorian merkitystä tutkimusaineiston analysoinnille ei ole lähestytty perinteisen induktio (aineistolähtöinen) - deduktio (teorialähtöinen) jaottelun perusteella, vaan pikemminkin Eskolan (2001, 2007) esittämän jaottelun - aineistolähtöinen, teoriasidonnai-

nen ja teorialähtöinen analyysi - perusteella. Tässä jaottelussa voidaan ottaa paremmin huomioon analyysia ohjaavat tekijät. Lisäksi tässä jaottelussa korostuu teorian ja teoreettisen merkitys laadulliselle tutkimukselle. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 107-108.)

Teoriasidonnaisesta analyysistä voidaan käyttää myös nimitystä teoriaohjaava (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109), mikä kuvastaa teorian suhdetta analyysiin. Teoriasta on siis löydettävissä yhteys tehdyille analyysille, mutta analyysi ei täysin perustu teoriaan. Tutkimuksessa tämä ilmenee siten, että teoriassa on luotu yksi vaihtoehtoinen ja perusteltu malli tulosohjauksen toteuttamisesta, mutta itse tutkimusaineistoa on analysoitu aluksi aineistolähtöisesti. Aineiston luomaa kuvaa toteutuneesta tulosohjauksesta verrataan kyllä analyysin loppuvaiheessa teoriaan sen syventämiseksi, mitä mahdollisia kehittämissuhteita toiminnalle olisi tarjottavissa toimintaa yleisesti ohjaavissa rajoissa. Tutkimuksen teoria on myös osaltaan ohjannut tunnistamaan havaintoja analysoinnin tueksi tutkimusaineistosta.

Osittain voidaan esittää, että tutkimuksen asetelma olisi lähempänä teorialähtöistä analyysia. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että tutkimuksessa esitetty teoria muodostaisi tutkitun tai ohjatun yhden totuuden tutkimuksen aiheesta, jonka perusteella verrattaisiin toteutuuko tämä esitetty yksiselitteisesti tehdyissä toimissa eli tässä tapauksessa tulosohjauksessa. Tutkimuksen teoriaosuudessa esitetyn perusteella ei kuitenkaan ole olemassa mitään yksiselitteistä ohjeistusta tai tutkittua teoriaa miten tulosohjausta tulisi toteuttaa poliisihallinnossa. Yleisesti puhutaan johtamisesta teoreettisessa kehyksessä, jolloin on lähes mahdotonta sanoa mikä johtamistapa toimii missäkin tapauksessa. Toimiva johtamismenetelmä vaatii yleensä toimiakseen useiden elementtien, myös organisaation toiminnasta riippumattomien, toimimista yhtä aikaa. Näin ollen teoria voi parhaimmillaankin tarjota ainoastaan tarkastelukulman tai viitteellisen analysointipohjan mahdollisille tutkimuksen johtopäätöksille. Yhteys teoriaan on olemassa, mutta myös aineistosta tehdyillä uusilla havainnoilla on tilaa tutkimuksen diskurssissa.

Tutkimusaineistona tässä tutkimuksessa on valmis asiakirja-aineisto. Sen muotokieli on, kuten edeltä ilmenee, pidemmän valmistelun tulos ja näin ollen jo osittain analysoitua. Sisällönanalyysissa on tarkoitus tutkia aineistoa oman tutkimuskysymyksen selvittämiseksi. Itse tutkimuksen toteuttamiselle on kriittistä tehdä havaintoja tutkimusaineistosta sekä analysoida niitä valitun tutkimusmetodin kautta. Laadullisessa tutkimuksessa aineistosta tehdyillä havainnoilla tulee vastata esitettyyn tutkimuskysymykseen. Aineistosta tehdyt havainnot tulee kuitenkin erottaa johtolangoista. Havainnot kerätään aineistosta ja kun ne sijoitetaan teoreettisen linssin alle muodostuu johtolankoja (Alasuutari 2011, 78-82.)

Alasuutari (2011, 118-119) on pohtinut kirjassaan sisällönanalyysin ja sisällön erittelyn välistä suhdetta. Tämä liittyy olennaisesti myös tämän tutkimuksen toteuttamiseen, koska tutkimusaineistoon on tehty sekä kvantitatiivista, että laadullista analyysia. Kvantifiointi kuuluu sisällön erittelyn piiriin, mutta sitä voidaan käyttää sisällönanalyysin apuna. Aineiston sisältöä pyritään siis kuvaamaan sekä määrällisesti, että sanallisesti ja näiden välisiä yhteyksiä etsien.

Laadullisen analyysin voidaan aina katsoa ruotivan kulttuurin käsitettä ja pyrkivän selittämään merkityksellistä toimintaa. Sen vuoksi ei tulisi koskaan tyytyä tekemään vain uusia havaintoja laadullisesta aineistosta metodeilla, jotka on lainattu humanistisista aineista. (Alasuutari 2011, 24-25.) Laadullista tutkimusta ilmentää yleensä nimenomaan päättymättömältä tuntuva sarja eritasoisia "miksi"- tai "miten"- kysymyksiä. Kylläntymiseen saakka jatkuva uteliaisuus luo osaltaan luotettavuutta tehdyille johtopäätöksille.

Tässä tutkimuksessa aihealuetta on lähestytty olemassa olevaan ja tutkimukseenkin kirjatun teoriaan liittyen. On selvää, että jo kirjoitettu teoreettinen näkökulma on ohjannut aineiston sisällönanalyysia ja matkaa kohden tutkimuskysymyksen "miten" syvimmän vastauksen etsimistä. Tietenkin osiossa "miten voitaisiin kehittää", ilmenee olemassa oleva teoreettinen kehys minne näiden ehdotusten on mahdolltava.

Tutkimuksen **kohta 5** sisältää havaintoja tutkimusaineistosta kerrotuilla sisällönanalyysin keinoilla poimituina sekä niistä ilmentyneitä johtolankoja. Näiden perusteella on esitetty johtopäätöksiä sekä mahdollisia kehitysehdotuksia Keskusrikospoliisin tulosohtjaukseen liittyen **kohdassa 6**.

5 HAVAINNOT JA JOHTOLANGAT

Edellä käsitellyn mukaisesti sisällönanalyysia on lähdetty tekemään selkeään valikoituun aineistoon liittyen. Tutkimusaineistoa on rajattu koskemaan Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin välisiä tulossopimuksia ja edelleen Keskusrikospoliisin sisäisiä tulossopimuksia tutkintaosaston kanssa. Tulossopimukseen liittyvät tulostittarit on lueteltu Keskusrikospoliisin vuotuisissa toimintakertomuksissa, josta ne on poimittu osaksi tutkimusaineistoa. Itse vuosittaiset tulossopimukset ovat sisältäneet vuosittain vaihtelevan selostusosan, joka on kirjattu mm. "*yleiset linjaukset*"- tai "*keskeiset painopistealueet*"- otsikoinnin alle. Koska tutkimuksessa on tarkoituksena keskittyä nimenomaan tulostavoitteiden määrittelyyn ja sen hyväksikäyttöön toiminnan johtamisessa, on nämä yleiset kirjalliset elementit rajattu pois sisällönanalyysin alkuvaiheessa.

Aineistoa on käsitelty sekä kvantitatiivisesti, että laadullisesti sanallisiin muotoihin perustuen. Tulostittarit sisältävät myös numeraalisia arvoja, joten analysointi on kohdistettu sekä sanallisiin tavoitteisiin, että niiden tavoitearvoihin. Seuraavassa on käsitelty ensin havainnot tutkimusaineistoon kerätyistä tulostittareista ja sen jälkeen pelkästään sanallisessa muodossa olleista tulossopimuksista.

5.1 Havaintoja tulostittareista

Tutkimuksen teoriaosuuden perusteella voidaan todeta, että tulosten mittaaminen keskeinen osa poliisin tulosohtjausta. Tutkimusaineistoksi sähköisestä järjestelmästä hankitut Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin väliset sekä Keskusrikospoliisin sisäiset tulossopimukset eivät sisältäneet kaikilta tarkasteluvuosilta erilliselle lomakkeelle talletettuja tulostittareita. Tutkimuksessa on tämän vuoksi päädytty ratkaisuun, jossa tulostittarit on poi-

mittu Keskusrikospoliisin toimintakertomuksista vuosilta 2014 - 2017. Näin ollen tulokset-
 lisuuden arvioinnissa käytetyt tulostittarit ovat olleet samanmuotoisia ja näin ollen vertail-
 tavissa ja tarkasteltavissa. Toimintakertomuksissa tulostittarit on jaoteltu rikostorjuntaa
 koskevassa osiossa otsikon "*Tuloksen ja toiminnan arvioinnissa käytettävät tunnusluvut*"-
 alle. Nämä poimitut tiedot siis sisältävät kirjallisesti ilmaistun tulostittarin ja sille esitetyn
 vuosittaisen arvotavoitteen.

5.1.1 Tulostittareiden määrä

Vuoden 2014 toimintakertomuksessa on lueteltu yhteensä 51 rikostorjuntasektorin toimin-
 nallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa koskevaa tulostittaria eri otsikoiden alle
 seuraavasti (toimintakertomus 2014):

"Toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta - rikostorjunta

TALOUDELLISUUS

1. *Toimintamenomäärärahat, 1000 euroa*
2. *Henkilötyövuodet, aktiivinen työaika*
3. *Rikostorjunnan kustannukset, 1000 euroa*
4. *Taloudellisuus (kustannukset / selvitetty rikoslakirikokset)*

Yksikön omat taloudellisuustittarit

5. *Tutkinnan kustannukset / päätetty rikos*
6. *Tutkinnan kustannukset / tutkinnan htv*
7. *RIHY / tutkinnan htv*
8. *Rikoshödyn kokonaismäärä huumerikostutkinnassa*
9. *Rikoshödyn kokonaismäärä talousrikostutkinnassa*
10. *Rikostutkintaan käytetyn työajan osuus viraston kokonaistyöajasta*
11. *JR-rikollisuuden torjuntaan käytetyt htv*
12. *Talousrikostorjuntaan käytetyt htv*
13. *Kohdetorjunnan työajan osuus jr-torjunnan työajasta*

TUOTTAVUUS

14. *Tuottavuus (selvitetyt rikoslakirikokset / henkilötyövuodet)*

Yksikön omat tuottavuustittarit

15. *Päätetyt rikokset / tutkinnan htv*
16. *Päätetyt talousrikosjutut / talousrikostutkinnan htv*

PALVELUKYKY JA LAATU

17. *Rikoslakirikosten selvitystaso (pl. liikenneirikokset), prosenttia, vähintään*
18. *Rikoslakirikosten tutkinta-aika (pl. liikenneirikokset), keskiarvo, vrk*
19. *Omaisuuksirikosten selvitystaso, prosenttia, vähintään*
20. *Henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten selvitystaso, prosenttia, vähintään hen-
 kirikoksissa*
21. *Henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten selvitystaso, prosenttia, vähintään pa-
 hoinpitelyrikoksissa*
22. *Päätettyjen talousrikosten tutkinta-aika, keskiarvo, vrk, enintään*
23. *Rasistiset ja muut viharikokset, kpl*

Yksikön omat palvelukyky ja laatumittarit

24. PTR-keskuksen tunnistamat JR-ryhmiin kuuluvien tai voimatoimijoiden tekemät rikoskokonaisuudet lkm
 25. Joista vakavan rikollisuuden kohdetorjuntamenettelyyn valitut lkm
 26. Järjestäytyneiden rikollisryhmien määrä (EU-ryhmät ja muut ryhmät)
 27. Järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvien henkilöiden määrä
 28. Esitutinnan kohteena olevien JR-jäsenten lkm / tiedossa olevien ryhmien jäsenet (%)
 29. JR-torjunnan operaatiot yhteensä
 30. JR-operaatiot, jotka koskevat jäseniä / vaikuttajia
 31. JR-operaatiot, jotka toteutetaan kohdetorjuntaoperaatioina
 32. KV yhteisten tutkintaryhmien ja operaatioiden lukumäärä
 33. JIT, toteutunut / ehdotettu, kpl
 34. Muut KV-operaatiot
 35. Kohdetorjuntaoperaatiot, joissa yleisjohtajuus on KRP:n vastuulla
 36. Henkirikosjutut, joiden tutkinnan alkutoimissa KRP on tukenut tutkintavastuussa olevaa paikallispoliisia
 37. Laajat tietotekniikkarikosjutut, joiden tutkinnan alkutoimissa KRP on tukenut tutkintavastuussa olevaa paikallispoliisia
 38. Salaisten pakkokeinojen vaikuttavuusarvio KRP:n tutkimien juttujen osalta
 39. Kirjallisten tutkintasuunnitelmien kattavuus talousrikosten osalta %
- SUORITTEET (koskee vain poliisitointa, Polstat: Tutkiva yksikkö = poliisi / KRP)**
40. Kaikki selvitettyt rikokset, määrä
 41. Selvitetty rikoslakirikokset, määrä
 42. Päätettyjen talousrikosten määrä
 43. Avoinna olevien talousrikosten määrä
 44. Poliisin tietoon tulleet törkeät huumausainerikokset, määrä
 45. Haltuun saatu rikoshyöty talousrikoksissa (netto), milj. euroa
 46. Haltuun saatu rikoshyöty huumausainerikoksissa (netto), milj. euroa
 47. Haltuun saatu rikoshyöty muu rikos (netto), milj. euroa
 48. Henkirikosten lukumäärä
 49. Pahoinpitelyrikosten lukumäärä
 50. JR-luokitellut jutut
- Yksikön omat suoritemittarit**
51. JR-kriteerin käyttäminen koventamisperusteena esitutkintapöytäkirjoissa kpl:ta"

Vuoden 2014 tulosmittarit ovat hyvä lähtökohta tarkastelulle, koska mittaristoon on tehty vain yksittäisiä muutoksia vuoteen 2017 ulottuvalla ajanjaksolla. Toimintakertomukseen 2014 liitetystä taulukosta käy myös ilmi, että samaa tulosmittaristoa on käytetty toiminnan arvioinnissa aina 2012 saakka eli mittariston voidaan todeta olleen lähestulkoon muuttumaton vuodesta 2012 aina 2017 saakka. Mittaristoon on tutkimukseen liittyvällä aikavälillä 2014 - 2017 tehty seuraavat muutokset:

Vuonna 2015 on mittaristosta poistettu salaisten pakkokeinojen vaikuttavuusarviointi sekä kirjallisten tutkintasuunnitelmien kattavuus talousrikosten osalta. Näitä ei ole lisätty takaisin mittaristoon missään vaiheessa tarkasteluajanjaksolla eli vuonna 2015 on ollut yhteensä 49 tulosmittaria.

Vuonna 2016 on poistettu edelleen yhteensä neljä tulosmittaria. (1) *Kohdetorjuntaan käytetty työajanosuus jr-torjunnan työajasta*, (2) *rasistiset ja muut viharikokset kpl*, (3) *PTR-keskuksen tunnistamat JR-ryhmiin kuuluvien tai voimatoimijoiden tekemät rikoskokonaisuudet lkm*, (4) *joista vakavan rikollisuuden kohdetorjuntamenettelyyn valitut lkm*. Näin ollen vuonna 2016 on ollut yhteensä 45 tulosmittaria.

Vuonna 2017 on edelleen poistettu kaksi aiempaa tulosmittaria. Sekä taloudellisuusmittareissa mainittu rikoshyödyn kokonaismäärä huumarikostutkinnassa, että järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät operaatiot, jotka koskevat jäseniä / vaikuttajia. Näiden lisäksi aiemmin pelkät "*JR-luokitellut jutut*" on eriytetty tarkasteltavaksi sekä kirjattuina juttuina, että päätettyinä juttuina erikseen. Näin ollen vuoden 2016 kokonaismäärä tulosmittareiden osalta on ollut 44 kpl.

Kokonaisuudessaan havainnoista voidaan todeta, että tulosmittareiden määrä on ollut laskussa tarkasteluajanjaksolla. Muutokset ovat kuitenkin hyvin vähäisiä suhteessa mittareiden kokonaismäärään. Oikeastaan ainoa selkeästi mittariston luonteeseen vaikuttava muutos on ollut JR-luokiteltujen juttujen tarkastelu ilmoitettujen ja päätettyjen suhteella, jonka voidaan arvioida määrittelevän osaltaan juttujen läpivirtausta ja kuvata tätä kautta toiminnan tehokkuutta.

5.1.2 Tulosmittareiden tavoitteenasettelu

Määrällisen tarkastelun lisäksi tulosmittareita on tarkasteltu niiden asettamien tavoitearvojen määrittelyn muutosten osalta. Kokonaisuudessaan voidaan todeta tulosmittareiden tavoitearvojen olleen melko muuttumattomia neljän vuoden tarkastelujaksolla. Olen tarkastellut näiden tavoitearvojen muutoksia tasapainotetun tulosmittariston sisäisiin prosesseihin liittyvän näkökulman alle kytkeytyvien pääotsikoiden taloudellisuus, tuottavuus, palvelukyky ja laatu sekä suoritteet yhteydessä erikseen seuraavassa.

Taloudellisuus

Taloudellisuutta kuvaavien tunnuslukujen osalta voidaan todeta, että tavoitearvojen muutokset vuodelta 2014 sekä tarkastelujakson viimeiseltä vuodelta 2017 ovat olleet melko olemattomia. Suurin yksittäinen muutos on tehty takaisinsaatuun rikoshyötyyn talousrikostutkinnassa per tutkinnan henkilötyövuosi. Sen tavoitearvo on nostettu vuoden 2014 arvosta 69.000 euroa vuonna 2015 180.000 euroon, missä se on ollut sitä seuraavina vuosina. Vastaavalla ajallisella muutosrytmillä on muutettu myös rikoshyödyn kokonaismäärätavoite per tutkinnan henkilötyövuosi, joka on ollut vuonna 2014 76.000 euroa ja sen on nostettu vuodesta 2015 eteenpäin 80.000 euroon. Muiden taloudellisuuteen viittaavien tulosmittareiden osalta voidaan todeta, että yhdessäkään mittaristossa ei ole havaittavissa selkeää ja johdonmukaista positiivista muutoskehitystavoitetta koko tarkasteluajanjaksolla, mikä voisi osoittaa pidemmän aikavälin suunnitelmallisuutta. Hyvin useissa mittareissa muutosta on ollut havaittavissa vuodesta 2014 vuosiin 2015 ja 2016 siirryttäessä, mutta vuoden 2017 osalta tavoitearvoja on laskettu. Tästä voidaan nostaa esille esimerkkeinä havainnot taloudellisuuden ns. "perusmittarista" kustannukset per selvitetty rikoslakirikokset ja yksikön

oma mittari tutkinnan kustannukset per päätetty rikos. Selvitettyjen rikoslakirikosten (per htv) osalta tavoitearvot ovat olleet vuosittain 85.000 euroa (2014), 95.000 euroa (2015), 104.000 euroa (2016) ja 93.333 euroa (2017). Päätettyjen rikosten osalta vastaavat arvot ovat olleet 40.000 euroa (2014), 45.000 euroa (2015), 47.000 euroa (2016) ja 45.000 euroa (2017).

Esitetyt taloudellisuutta kuvaavat mittarit kuvaavat toiminnan tehokkuutta suhteessa siihen käytettyihin taloudellisiin panostuksiin. Toisaalta taas esitetyillä rikoshyödyn takaisinsaantiin liittyvillä tulosmittareilla arvioidaan toiminnan tuottamia taloudellisia hyötyjä. Toiminnan tehokkuuteen liittyvien mittareiden tavoitearvojen osalta havainnot osoittavat, että tietty negatiivinen muutos on ollut hyväksyttävää ja siihen on tehty selkeitä korjausliikkeitä tavoitteellisesti tehokkaampaan suuntaan vasta vuotta 2017 koskien. Havaintoja voidaan myös tarkastella taloudellisuus otsikon sisällä toisiinsa verraten. Esitetyillä tulosmittareilla voidaan myös nähdä olevan keskinäinen yhteys siten, että kulujen kasvu on ollut hyväksyttävää, mutta vastapainona takaisin saadun rikoshyödyn määrän on tullut kasvaa merkittävästi.

Tuottavuus

Tuottavuuden arviointiin liittyviä tulosmittareita on ollut määrällisesti vähiten. Näiden yhteensä kolmen mittarin tavoitearvoissa ei ole tapahtunut juurikaan muutoksia tarkasteluajanjaksolla. Keskeisimpänä mittarina on ollut selvitettyjen rikoslakirikosten suhde henkilötyövuosiin, jolle asetettu tavoitearvo on ollut kaikkina vuosina 1,3. Yksikön omina tuottavuusmittareina ovat olleet päätettyjen rikosten suhde henkilötyövuosiin sekä päätettyjen talousrikosjuttujen suhde talousrikostutkinnan henkilötyövuosiin. Päätettyjen rikosten määrän (per htv) osalta voidaan todeta tavoitearvon pudotetun vuoden 2014 tasosta 3,5 seuraaville tarkasteluvuosille 2015 - 2017 tasoon 3. Talousrikostutkintaan liittyvä suhteellinen tavoitearvo (päätetty talousrikosjutut per talousrikostutkinnan htv) on muuttunut useammin ollen 2,5 vuonna 2014, 2 vuonna 2015, 2,5 vuonna 2016 ja 1,5 vuonna 2017. Kokonaisuudessaan mitään selkeää tuottavuuteen liittyvää tavoitteellista kehityssuuntaa havaintojen perusteella ei ole tehtävissä.

Palvelukyky ja laatu

Palvelukykyä ja laatua osoittavien tulosmittareiden osuus on tutkimusaineistossa määrällisesti laajin. Tämän otsikoinnin alla kulkeviin tulosmittareihin on myös tullut eniten muutoksia tarkasteluajanjaksona ja tältä osin havainnot on keskitetty niihin mittareihin, jotka kattavat koko tarkastelujakson. Tarkastelusta on näin ollen jäänyt pois (1) "*PTR-keskuksen tunnistamat JR-ryhmiin kuuluvien tai voimatoimijoiden tekemät rikoskokonaisuudet lkm*", (2) "*joista vakavan rikollisuuden kohdetorjuntamenettelyyn valitut lkm*", (3) "*JR-torjunnan operatiot, jotka koskevat jäseniä / vaikuttajia*", (4) "*salaisten pakkokeinojen vaikuttavuusarvio KRP:n tutkimien juttujen osalta*" sekä (5) "*kirjallisten tutkintasuunnitelmien kattavuus talousrikosten osalta %*".

Palvelukykyä ja laatua osoittavien tulosmittareiden muutokset ovat olleet tarkasteluajanjaksolla vähäisiä. Ainoa mittari, jossa voidaan katsoa olleen selvää tasaisesti etenevää tuoksellisuuden parannusta indikoivaa tavoitteenasettelua, on ollut laajoihin tietotekniikka-

rikosjuttuihin liittyvät alkutoimet, joissa KRP on ollut osallisena. Sen tavoitearvo on ollut 3 vuonna 2014, 5 vuonna 2015 ja 10 vuosina 2016 ja 2017.

Muiden mittareiden osalta voidaan nostaa esiin kolme mittaria, joissa on todettavissa lievää tavoitteen nostoa. JR-ryhmien ja jäsenten määrää on tavoiteltu vähennettäväksi vuonna 2017 aiemmista 80 (ryhmät) ja 1000 (jäsenet) tavoiteltaviin 75 (ryhmät) ja 750 (jäsenet). Henkirikoksiin liittyvien alkutoimien osalta tavoitearvo on nostettu vuoden 2017 osalta aiemmasta 5 tuplaamalla se 10. Kolmantena lievää tavoitteen nostoa osoittavana mittarina voidaan todeta muiden KV-operaatioiden tavoitearvon nosto vuoden 2014 arvosta 16, muiden tarkasteluvuosien tavoitearvoon 25.

Muutoin mittareiden tavoitearvot ovat säilyneet muuttumattomina tai niihin kohdistuvaa arvotavoitetta on kevennetty suhteessa tavoiteltuun.

Suoritteet

Suoritteiden alle on kerätty tulostuloksia, jotka osoittavat tehtyjen toimien määrää. Käytännössä tulostulokset osoittavat tutkittujen rikosten määrää ja rikostutkinnan muita tunnuslukuja. Tulostulokset ovat tässäkin tapauksessa säilyneet lähes muuttumattomina koko tarkasteluajanjakson 2014 - 2017. Ainoa mittari, johon on tehty muutoksia on JR-luokitellut jutut. Tämä on jaettu vuoden 2017 osalta erikseen kirjattuihin ja päätettyihin juttuihin.

Tarkasteltaessa tämän kokonaisuuden tulostuloksille asetettuja tavoitearvoja, voidaan todeta niiden pysyneen käytännössä muuttumattomina. Ainoastaan henkirikosten-, pahoinpitelyrikosten-, JR-luokiteltujen rikosten sekä JR-kriteerin koventamisperusteena käyttämisen määrissä on tapahtunut pientä muutosta. Henkirikosten tavoitearvoa on nostettu aiemmasta (2014) 10 kappaleesta 15 vuodeksi 2015, missä se on pysynyt tarkasteluajanjakson loppuun saakka. Pahoinpitelyrikosten osalta samanlainen nosto aiemmasta (2014) 5 kappaleesta 10 kappaleeseen on tehty yhtenevästi vuodeksi 2015. JR-luokiteltujen juttujen osalta tavoitetta on pudotettu aiemmasta 200 (2014 ja 2015) 150 kappaleeseen vuodeksi 2016 ja edelleen tavoite on muutettu vuodeksi 2017 siten, että sekä kirjattujen, että päätettyjen juttujen arvotavoite on 150 kappaletta. JR-koventamisperusteiden käytön tavoitearvo on ollut 10 kappaletta vuosina 2014 ja 2015, vuonna 2016 kyseinen tulostuloksimittari ei ole ollut käytössä tai siitä ei ole saatu mitattavaa tulosta ja vuoden 2017 osalta tavoitearvo on ollut 5.

Samoin kuin aiempienkin otsikoiden alla olevista tavoitteista, ei näistäkään ole löydettävissä tavoitteellista suunnan muutosta. Tavoitearvojen perusteella olemassa olevan tilanteen ylläpito on ollut keskeisin tavoite tarkasteluajanjaksolla.

5.1.3 Tulostuloksien sisältö

Kuten edeltä ilmenee, tulostuloksimittari on jaoteltu neljän pääotsikon alle. Tarkasteltaessa tulostuloksien kirjallisia muotoja voidaan havaintoja tehdä niiden suhteesta mahdollisiin tavoitearvoihin pääsemisen tarvittavista keinoista. Voidaan muodostaa eräänlaisia hypoteettisia syy-seuraussuhteita sen selvittämiseksi, miten tavoitteet on saavutettavissa. Tämä

edesauttaa tarkastelua myöhemmin esitettyjen pelkästään sanallisessa muodossa olleiden tulossopimusten osalta.

Tulosmittareista on selkeästi havaittavissa kuuteen ryhmään sijoitettavissa olevia mittareita. Rikostorjuntasektorin kyseessä ollessa (1) rikostutkintatyön tehokkaampi suorittaminen ja toisaalta (2) suorittamalla tehty työ laadukkaammin muodostavat kaksi suurinta kokonaisuutta. Pienemmässä osassa olivat (3) onnistuminen henkilöstön sijoittelussa oikeisiin tehtäviin, (4) yhteistyö poliisihallinnon sisällä, (5) vaikuttavuus sekä täysin organisaation ulkopuolelta (6) annettuna tulevat tulosmittarit.

Pelkästään suorittamalla rikostutkintaa prosessina nopeammin eli lisäämään yksittäisen tutkijan määrällistä kuormaa ja nopeuttamalla suoritusta voidaan vaikuttaa yhteensä 29 tulosmittarin tuloksen positiiviseen kehitykseen. Tällaista tulosmittaria kuvaa esimerkiksi tuottavuuden mittariksi kirjattu "*selvitetyt rikokset / htv*" tai palvelukykyä ja laatua kuvaava "*rikoslakirikosten tutkinta-aika, keskiarvo, vrk*". Useissa tapauksissa pelkkä työmäärän lisääminen ei riitä, vaan sen on kohdistuttava oikeaan kohteeseen. Näissä tapauksissa voidaan ajatella tulosmittarin mittaavan tutkintatyön laatua. Laadukkaammin tekemällä voidaan katsoa kyettävän vaikuttamaan yhteensä 21 tulosmittarin positiiviseen kehitykseen. Tästä esimerkiksi voidaan nostaa rikosten selvitystasoa kuvaavat mittarit. Useat mittarit kuvaavat osaltaan sekä tehokkaampaa työtä, että parempaa laatua samaan aikaan. Näistä em. tällaisia päällekkäisiä tavoitteita voidaan katsoa kuvaavan 16 tulosmittaria. Tyypillisimmillään tällainen tulosmittari kuvaa Keskusrikospoliisin tapauksessa rikoshiödyn takaisinsaantia, järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistettua tutkintaa sekä kansainvälisten tutkintaryhmien perustamiseen ja hyödyntämiseen asetettuja määrällisiä tavoitteita.

Toiminnan taloudellisuuden arviointiin kirjatuihin tulostavoitteisiin voidaan katsoa olleen neljä työajan kohdistukseen liittyvää tulosmittaria sekä "*rikostorjunnan kustannukset*" mittari. Näiden voidaan katsoa olevan sellaisia, joiden kehitykseen organisaatiolla on mahdollisuus vaikuttaa henkilökunnan sijoittelulla ja työajan kohdistuksella.

Poliisihallinnon sisäistä yhteistyötä mittaavia tulostavoitteita voidaan katsoa olleen kolme kappaletta ja ne ovat kohdistuneet Keskusrikospoliisin yleisjohtajuuteen tai rikostutkinnan alkutoimiin, mitä kautta se on toiminnassaan avustanut paikallispoliisia.

Ennakkoon voisi ajatella, että Keskusrikospoliisin yksikötason tulosmittaristo sisältäisi useampia vaikuttavuuteen tähtäviä tulosmittareita, mutta niitä voidaan katsoa olleen viisi kappaletta. Tähän on katsottu kuuluvaksi rasististen- pahoinpitely- ja henkirikosten määrän tulostavoitteet sekä järjestäytyneiden rikollisten ja -ryhmien määrää kuvaavat tulosmittarit. Huomioitavaa tässä kohdassa on se, että esimerkiksi em. pahoinpitely- ja henkirikosten määrää kuvaavat mittarit on asetettu "suoritteet"- otsikon alle. Tämä kuvastaa osaltaan tavoitetta ottaa tutkittavaksi tämä määrä kyseisiä rikosasioita, eikä suoranaisesti vaikuttaa niiden määrään laskevasti.

Viimeisenä havaintoja mittareiden osalta voidaan todeta niiden sisältäneen kolme tulosta-voitetta, joiden on katsottu tulleen ulkopuolelta annettuna. Tällaisia on katsottu olleen toimintamenomäärärahoja sekä henkilötyövuosien määrää kuvaavat tulostittarit.

Kaikki esitetyt määrälliset havainnot on tehty vuoden 2014 tulostittaristosta ja voidaan todeta, että edellä esitetyt mittaristojen muutokset (lähinnä vähentäminen) ovat kohdistuneet suurimmalta osin laadullisiin tulostittareihin.

5.1.4 Yhteenvedo tulostittareista tehdyistä havainnoista

Kuten tutkimusaineiston rajauksesta käy ilmi, kohdistuvat myös nämä tulostittaristot rikostorjunnan operatiivisen toiminnan arvioimiseen. Yhteenvetona edellä eriteltyistä tulostittareiden tavoitearvoista voidaan todeta, että niiden perusteella tavoitteena on ollut säilyttää sama toiminnan taso. Varsinaisia muutospaineita mittareihin ei ole asetettu. Tulostittareiden osalta hieman epäselväksi jää, ovatko ne tarkoitettu tulostittareiksi vai seurantamittareiksi. Kuten tutkimuksen teoriaosuudesta käy ilmi (**kohta 2.2.2**), on valtionhallinnon tulostittareiden osalta tavoitteena kohdistaa ne muutosta vaativiin tulostavoitteisiin. Tulostittarit tulisi tältä osin erottaa selkeästi seurantamittareista. Havainnoista tätä eroa ei voitu yksiselitteisesti tehdä, minkä vuoksi esimerkiksi näiden kahden mittarin välistä suhdetta ei voida arvioida. Mittarit ovat kuitenkin olleet käytännössä muuttumattomia tarkasteluajanjaksolla, mikä puoltaa enemmän seurannallista, kuin tavoitteellista näkökulmaa.

Teoriaosuudessa on käsitelty Kaplanin ja Nortonin tasapainotettuun tulostittariin liittyvää johtamisjärjestelmää. Sen yksi keskeisimmistä strategian toteuttamiseen ja organisaation sopeuttamiseen osaksi strategiaa liittyvä menetelmä on päällekkäisten tulostittareiden laatiminen syy-seuraussuhdetta hyväksi käyttäen siten, että ylemmän tason tulostittareiden tavoitteet muunnetaan vastaamaan operatiivista toimintaa suorittavia yksiköitä. Operatiivisen toiminnan tulostavoitteet mukautetaan osaksi yksikös strategisten tavoitteiden saavuttamista. Koska tutkimuksessa ei ole käytössä Keskusrikospoliisin tulostittareita tutkintaosastolta organisaatiossa alaspäin mentäessä, on mahdotonta aukottomasti arvioida miten esitettyjen tulostittareiden jalkauttamista on tehty. Kokonaisuudessaan mittareina esitettyjen tavoitteiden voidaan kuitenkin todeta vaativan rinnalleen selkeitä syy-yhteyksiin perustuvia erillisiä tulostittareita, jotta tavoitteisiin pääsemisen taustalla vaikuttavat esteet saataisiin kartoitettua. Ilman, että prosesseihin, ihmisten osaamisen tasoon ja esimerkiksi mahdollisiin rikosprosessiin sisältyviin ongelmakohtiin pureudutaan, ei täyttä tietoa kehitystä estävistä ongelmista ole.

Kaikkina tarkasteluajanjakson vuosina on ollut voimassa tulostittariston osalta sekä poliisitoiminnan rikostorjuntasektorille yhteisiä tulostittareita, että yksikön omia tulostittareita. Nämä on eroteltu toisistaan havainnoissa kerrotulla tavalla. Tämä kuvastaa yksikön selkeää tavoitetta tarkastella tulostavoitteiden toteutumista paremmin omaan toimialaansa mitoittaen. Osaltaan se kuvastaa myös Keskusrikospoliisin erityisasemaa toiminnan luonteen osalta suhteessa koko maan rikostorjuntasektoriin. Painopiste näissä yksikön omissa

tulostavoitteissa on selkeästi taloudellisuudessa sekä palvelukykyä ja laatua osoittavissa mittareissa, joihin molempiin on lisätty suurempi määrä omia mittareita.

5.2 Havainnot kirjallisista (laadullisista) tavoitteista

Tulossopimuksissa vuotuiset tulostavoitteet on esitetty kirjallisessa muodossa. Edellä käsitellyt tulostavoitteet on lueteltu erillisessä liitteessä ja osittain ne ovat olleet asetettuina ja niitä on seurattu suoraan poliisin valtakunnallisesta tulostietojärjestelmä Polstatista. Seuraavassa on keskitytty tehtyihin havaintoihin näistä tulossopimuksiin kirjatusta kirjallisista tulostavoitteista koskien rikostorjuntasektoria. Tutkimusaineistona olevista tulossopimuksista Keskusrikospoliisin ja tutkintaosaston väliset tulossopimukset ovat salassa pidettäviä, minkä vuoksi näiden sopimusten osalta tehtyjä havaintoja on käsitelty kokonaisuudessaan salassa pidettävänä tässä tutkimuksessa.

Jotta tutkimuksen johtopäätöksissä voitaisiin arvioida sitä miten Keskusrikospoliisin tulosohjaus toimii ja miten sitä voitaisiin kehittää tulosohjaukselle asetetuissa rajoissa, on lopullisen arvioituksen ratkaisemiseksi luotu kolme erillistä apukysymystä ja havainnot on jaettu näiden kysymysten mukaan. Kysymysten kautta on mahdollista keskittää havaintojen teko kolmeen valittuun lähestymissuuntaan. Jaottelun taustalla on luoda eräänlaista laadullista luonneanalyysia tulosohjauksesta.

Ensinnäkin on tarkasteltu sitä, miten tulostavoitteita on jalkautettu tulosohjausprosessissa. Vastausta etsiessä tähän kysymykseen liittyen, on aineistosta luotu sisällöllisiä tulosohjausketjuja Poliisihallitukselta Keskusrikospoliisille ja edelleen tutkintaosastolle. Tarkoituksena on tehdä havaintoja siitä, miten asetetut tulostavoitteet muuttuivat siirryttäessä yksikkötasolle ja siitä edelleen yksikön sisällä kohti operatiivista toimintaa. Tarkastelussa on keskitytty siihen, miten asetettujen kirjallisten tavoitteiden muoto ja tavoitteenasettelu (nosto, lasku, ylläpito) on muuttunut vai onko se säilynyt samanlaisena. Samoin huomiota on kiinnitetty tavoitteiden määrään sekä yhteyteen tulostavoitteisiin.

Toisen kysymyksen kohdalla tarkastelun suunta on siirretty tulostavoitteiden ja niitä tarkentavien laadullisten tavoitteiden välisten suhteiden tarkasteluun. Tässä tarkastelussa aineistosta tehtyjä havaintoja on tarkasteltu vuosittain.

Kolmannessa apukysymyksessä havaintoja on tarkasteltu pysyvyyden ja vaihtuvuuden suhteen. Tällä asettelulla on pyritty tarkastelemaan sisältävätkö tulossopimukset pidemmän aikavälin tavoitteenasettelua eli onko sieltä havaittavissa yhteyttä esimerkiksi johonkin strategisesti toimintaa ohjaavaan asiakirjaan tai tavoitteenasetteluun. Toinen enemmän suunnitelmallisuutta kuvastava tarkastelukulma on ollut se, että onko asetetut tavoitteet enemmän sidottuina yksikön kokonaistulokseen vai onko tulostavoitteissa myös henkilötyövuosien määrän huomioivia "per henkilötyövuosi"- tavoitteita.

5.2.1 Tulossopimusten yleinen muoto

Tutkimusaineistossa olevat tulossopimukset poikkeavat ulkoisesti eri vuosina. On selvää, että myös tulossopimusten ulkoasun osalta toimintaa pyritään kehittämään jatkuvasti toimivampaan suuntaan. Yhteisenä piirteenä voidaan todeta, että vuosittain Keskusrikospoliisin yksikön sisäinen tulossopimus mukailee Poliisihallituksen kanssa laadittua sopimusta. Yhteistä on myös se, että vuosittain tulossopimus sisältää erilaisia selostusosia selkeästi eroteltujen ja numeroitujen tulostavoitteiden lisäksi. Näistä tulossopimuksissa käytetään mm. nimityksiä "*yksikön keskeiset painopisteet*" tai "*yleiset linjaukset*". Tässä tutkimuksessa näiden selostusosien tarkastelu on rajattu havaintojen ulkopuolelle. Seuraavassa on lyhyesti käyty läpi tarkasteluajanjakson Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin välisen tulossopimusten ulkoinen muoto aineiston sisällön selventämiseksi.

Vuoden 2014 osalta tulossopimuksen tavoitteet on jaettu viiden pääotsikon alle; "*operatiivisen toiminnan erityiset tavoitteet*", "*rikostorjunnan asiantuntijapalveluiden erityiset tavoitteet*", "*muut erityiset tavoitteet*", "*organisaation kehittämiseen liittyvät tavoitteet*" sekä "*henkisten voimavarojen hallintaan liittyvät tavoitteet*".

Vuodelle 2015 tulossopimuksen ulkoasu on muuttunut täysin aiemmasta. Tulostavoitteet on jaoteltu kolmen toimenpidekokonaisuuden ja -linjan mukaisesti; "*turvallisuuden edistäminen ja ennalta estämisen vaikuttavuus*", "*palvelujen saatavuus ja uudistaminen*" sekä "*poliisin suorituskyvyn varmistaminen ja tuottavuuden kehittäminen*". Kaikki toimenpide- ja linjat sisältävät edelleen jaotellun "*poliisin yhteisiin tavoitteisiin*" sekä "*poliisiyksikön omiin tavoitteisiin*".

Vuoden 2016 osalta tulossopimuksen ulkoasu ja rakenne on pysynyt yhtenäisenä edellisen vuoden kanssa.

Vuodeksi 2017 tulossopimuksen ulkoasua on jälleen päivitetty. Tulossopimuksen tavoitteet on tässä mallissa jaoteltu erikseen kolmen pääotsikon alle; "*poliisitoiminnan yhteiset tavoitteet vuonna 2017*", "*Keskusrikospoliisin omat tavoitteet vuonna 2017*" sekä "*poliisihallinnon yhteiset tavoitteet vuosille 2018 - 2021*". Selkein muutos tässä rakenteessa on poliisin yhteisten tavoitteiden ja Keskusrikospoliisin tulostavoitteiden erottaminen sekä selkeiden pidemmän aikavälin tavoitteiden tuominen tulossopimukseen.

Seuraavassa on käsitelty näistä tulossopimuksista poimittuja tulostavoitteita niin Poliisihallituksen Keskusrikospoliisille antamia tavoitteita kuin edelleen Keskusrikospoliisin sisäisesti tutkintaosastolle kohdistamia tulostavoitteita.

5.2.2 Tulostavoitteiden pystysuuntainen jalkauttaminen

Kirjallisesti kirjattujen tulostavoitteiden tarkastelu on aloitettu havaintojen ryhmittelyllä ketjuihin ohjauksessa lineaarisesti ylhäältä alas. Olemassa olevan tutkimusaineiston perusteella se siis tarkoittaa tarkastelun kohdistamista ensin vuosi kerrallaan Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin välisen tulossopimuksen tavoitteisiin ja vertaamalla niitä edelleen

Keskusrikospoliisin ja tutkintaosaston välisiin tulossopimuksiin. Tarkastelua on tehty näiden osalta kronologisesti siten, että seuraavien vuosien aineistoa on luonnollisesti myös verrattu jo käsiteltyihin vuosiin. Selkeästi aineistosta oli jo tällä otannalla havaittavissa tiettyjä toistuvia teemoja ja alkavaa satuaariota.

2014 POHA-KRP

Tarkastellaan ensin vuoden 2014 tulossopimuksissa aiemmin mainittujen tulosmittareiden lisäksi olleiden kirjallisten tulostavoitteiden määrää. Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin välisessä tulossopimuksessa on lueteltu yhteensä 15 kirjallista tulostavoitetta, joiden voidaan tulossopimusketjun perusteella katsoa koskettavan tutkintaosastoa.

Kun näitä tulostavoitteita on pelkistetty arvioitavaan muotoon, on niistä pyritty poimimaan selkeästi esiin asetetun tavoitteen luonne. On tarkasteltu asettaako tavoite jonkinlaisen muutostavoitteen nykytilaan nähden (nosto, lasku, ylläpito) vai onko tavoite selkeästi laadullinen? Poliisihallituksen Keskusrikospoliisille asettamat kirjalliset tavoitteet olivat kieliasultaan ja tavoitteenasettelultaan hyvin neutraaleja. Tavoitteissa on käytetty mm. termejä *"paljastaa ja tutkii"*, *"johtaa"*, *"toimii"*, *"toteuttaa"*, *"kehittää"* ja *"huolehtii"*. Sisällöllisesti asetetut tavoitteet mukailevat hyvin pitkälti keskusrikospoliisin tehtäväalueeseen liittyviä lakisääteisiä ja Keskusrikospoliisin vastuulle osoitettuja toimia. Näistä voidaan todeta esimerkiksi *"paljastaa ja tutkii järjestäytyneitä rikollisuutta ja ottaa tutkittavakseen muuta vakavaa rikollisuutta"*, *"johtaa kohdetorjuntamenettelyä"* ja *"kehittää rikoshyödyn jäljittämistoimintaa koko maassa"*. Asetetut tavoitteet ovat hyvin yleisiä, eikä niistä voi tehdä havaintoja kehittämissuunnan suhteen tai siitä, milloin tavoitteen voitaisiin katsoa täyttyneen. Toisaalta asetetut kirjalliset tavoitteet eivät suoranaisesti kuvaa laadullistakaan tavoitetta.

Poliisihallituksen antamien kirjallisissa muodossa olevien tulostavoitteiden luonne on toiminnan suorittamista ohjaava ja ehkä juuri selkeän muutostavoitteen puuttuminen aiheuttaa niihin neutraalin ulkoasun. Ne sisältävät suuren määrän sisällöllisesti tärkeitä toimia, mutta kokonaisuudessaan ne eivät nosta esille keskeisiä kehittämiskohteita. Tutkintaosastolle edelleen yksikön sisäisesti kohdistetuista, Poliisihallituksen alun perin antamista 15 tulostavoitteesta yhden voidaan katsoa sisältävän luonteeltaan jonkinlaisen kehityssuunnan ja se on rikoshyödyn haltuun saantia koskeva tulostavoite:

*"**Kehittää** rikoshyödyn jäljittämistoimintaa osana talousrikostorjunnan **tehostamista** siten, että sen toimin **varmistetaan** viranomaisten haltuun saattava rikoshyötyä koskevan tavoitteen toteutuminen poliisissa."*

2014 KRP-TUTKINTAOSASTO

Opinnäytetyöstä on poistettu tämän osion sisältämät yksittäiset havainnot, jotka ovat SALASSA PIDETTÄVIÄ Suojaustaso IV JulkL(621/1999) 24.1§:n 5 k perusteella.

2014 YHTEENVETO

Kokonaisuudessaan näiden Keskusrikospoliisin tutkintaosastolle kirjallisesti asettamien tulossopimuksen tavoitteiden luonne on laadullinen ja eri näkökulmat huomioitavaksi nostava. Verrattaessa tätä aiemmin esitettyihin Poliisihallituksen asettamiin tulostavoitteisiin, voidaan todeta, että Keskusrikospoliisin ja tutkintaosaston väliseen tulossopimukseen kirjatut tulostavoitteet ovat luonteeltaan lähempänä toimintasuunnitelmaa. Näissä sopimuksissa on pilkottu Poliisihallituksen antamaa tulossopimuksen tavoitetta yksittäisiksi toimiksi. Tavoitteet nostavat huomioitavaksi ja korostavat erilaisten elementtien huomioon ottamista työskentelyssä.

2015 POHA - KRP

Vuoden 2015 tulossopimuksissa oli tutkimuksen tarkasteluajavälillä suurin eroavaisuus vertailtaessa Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin välistä tulossopimusta sekä Keskusrikospoliisin sisäisesti tutkintaosaston kanssa laatimaa tulossopimusta keskenään. Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin välisessä tulossopimuksessa on lueteltu yhteensä 24 kirjallista tulostavoitetta, joiden voidaan tulossopimusketjun perusteella katsoa koskettavan tutkintaosastoa.

Poliisihallituksen asettamat tulostavoitteet Keskusrikospoliisille vuodelle 2015 ovat luonteeltaan hyvin samankaltaisia kuin edellä kuvatut vuoden 2014 tulostavoitteet. Kirjoitusasultaan tavoitteenasettelu on neutraalia ja luo kuvan olemassa olevan tilanteen ylläpitämisestä. Tavoitteiden sisällön perusteella erona aiemman vuoden tulossopimukseen voidaan todeta korostunut toiminnallisen tason säilyttämistavoite. Ainoat kirjallisista tulostavoitteista, mitkä kuvastavat tavoitetta parantaa olemassa olevaa tulostasoa, ovat jirikollisuuden torjunta sekä rikoshyödyn jäljittäminen ja takaisinsaanti. Näissä yhteyksissä käytetään verbiä "tehostaa".

2015 KRP - TUTKINTAOSASTO

Opinnäytetyöstä on poistettu tämän osion sisältämät yksittäiset havainnot, jotka ovat SALASSA PIDETTÄVIÄ Suojaustaso IV JulkL(621/1999) 24.1§:n 5 k perusteella.

2015 YHTEENVETO

Verrattaessa kokonaisuudessaan vuoden 2015 osalta Poliisihallituksen antamia tulostavoitteita ja Keskusrikospoliisin edelleen tutkintaosastolle asettamia tulostavoitteita, voidaan todeta tapahtuneen muutosta edelliseen vuoteen nähden. Selkeämmin Keskusrikospoliisin sisäisessä tulossopimuksessa on keskitytty muokkaamaan tulossopimusta yksikön sisäisiin tarpeisiin nähden. Tätä kuvastaa myös se, että muutamille yksikön sisäisille tulostavoitteille ei löytynyt yhteyttä Poliisihallituksen asettamista tavoitteista. Voidaan siis katsoa, että ainakin osin tavoitteita on pyritty yksilöimään yksikön omista lähtökohdista katsoen.

2016 POHA - KRP

Vuoden 2016 osalta kirjallisten tulossopimusten muoto on muuttunut jälleen merkittävästi edellisistä vuosista. Tällä tarkoitetaan nimenomaan Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin sekä edelleen Keskusrikospoliisin ja tutkintaosaston välisten tulossopimusten välistä suhdetta. Vuodeksi 2016 tulossopimusten ulkoasu ja tavoitteenasettelu on käytännössä

yhdenmukaistettu myös kirjoitusasullisesti. Tämä siis tarkoittaa, että tavoitteet on siirretty siltä osin kuin niiden on katsottu koskevan tutkintaosastoa, suoraan tätä koskevaan tulosopimukseen. Poliisihallitus on asettanut Keskusrikospoliisille yhteensä 30 kirjallista tulostavoitetta, joiden voidaan tulosopimusketjun perusteella katsoa koskevan tutkintaosastoa.

2016 KRP - TUTKINTAOSASTO

Opinnäytetyöstä on poistettu tämän osion sisältämät yksittäiset havainnot, jotka ovat SALASSA PIDETTÄVIÄ Suojaustaso IV JulkL(621/1999) 24.1§:n 5 k perusteella.

2016 YHTEENVETO

Aikaisempina vuosina Keskusrikospoliisin sisäisessä tulosopimuksessa on pyritty yhdistämään toimintasuunnitelmaan verrattavia toimia osaksi tulosopimuksen laatimista tutkintaosaston kanssa. Tästä on nyt vuoden 2016 osalta kuitenkin luovuttu ja sopimus on käytännössä jalkautettu yhtenevässä muodossa edelleen tutkintaosastolle Poliisihallituksen asettamien tavoitteiden muodossa.

2017 POHA - KRP

Vuosi 2017 on jatkanut muodollisesti edellisen vuoden linjaa. Osittain voidaan todeta, että tässä on yhdistetty tarkastelujakson alkuvuosina käytettyä sekä vuodeksi 2016 muutettua tulosopimuksen muotoa. Poliisihallitus on asettanut Keskusrikospoliisille yhteensä 27 kirjallista tulostavoitetta, joiden voidaan tulosopimusketjun perusteella katsoa koskevan tutkintaosastoa.

2017 KRP - TUTKINTAOSASTO

Opinnäytetyöstä on poistettu tämän osion sisältämät yksittäiset havainnot, jotka ovat SALASSA PIDETTÄVIÄ Suojaustaso IV JulkL(621/1999) 24.1§:n 5 k perusteella.

2017 YHTEENVETO

Kokonaisuudessaan tulosopimusten jalkauttaminen on noudattanut aiemman vuoden mukaista tapaa, jossa Poliisihallituksen asettamista tavoitteista on valittu edelleen tutkintaosastoa koskevat tavoitteet ja ne on siirretty sellaisenaan tutkintaosaston tulosopimukseen. Näiden tavoitteiden osalta on tehty joitain tarkennuksia sekä luotu muutama oma tulostavoite.

5.2.3 Tulostavoitteiden ja kirjallisten tavoitteiden suhde

Tulosohjauksessa hyödynnettävien tulostavoitteiden määrää on käsitelty edellä jo **kohdassa 5.1.1**. Kun näitä esitettyjä käytettyjen tulostavoitteiden määriä verrataan kirjallisesti esitettyjen tulostavoitteiden määrään, voidaan todeta tulostavoitteita olleen vuotta 2014 lukuun ottamatta kirjallisia tavoitteita enemmän.

Opinnäytetyöstä on poistettu tämän osion sisältämät yksittäiset havainnot, jotka ovat SALASSA PIDETTÄVIÄ Suojaustaso IV JulkL(621/1999) 24.1§:n 5 k perusteella.

Kokonaisuudessaan tulossopimukseen kirjallisesti asetettujen ja tulosmittareiden välisen suhteen voidaan todeta olevan heikko. Määrällisesti kirjalliset tulostavoitteet sisälsivät runsaasti sellaisia tavoitteita, joiden osalta ei ollut todettavissa selvää yhteyttä tulostavoitteisiin tai ainakin yhteyden löytäminen vaatisi rinnalleen hyvin yksityiskohtaisen syyseurausketjun avaamista.

Aiemmin on jo esitetty, että tulosmittarit ovat olleet varsin muuttumattomia tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla. Näin ollen niiden osalta ei ole todettavissa kirjallisten tavoitteiden vaikuttaneen tulosmittareiden kehitykseen tai päinvastoin. Havaintojen perusteella tulosmittarit ja kirjallisessa muodossa esitetyt tulostavoitteet eivät keskustele keskenään. Pidemmän aikavälin kehitystä tulostavoitteiden osalta on tarkemmin selvitetty seuraavassa kohdassa.

5.2.4 Pidemmän aikavälin suunnitelmallisuus

Pidemmän aikavälin havaintojen tekemistä tutkimusaineistosta hankaloittaa merkittävästi se, että kirjallisesti esitettyjä tulostavoitteita ei ole kytketty mihinkään mitattavaan tulostavoitteeseen. Vaikka eri vuosina toistetaan samojakin teemoja, ovat niiden sanamuodot joka vuosi hieman erilaisia. Jokaiselta tarkasteluvuodelta on löydettävissä kirjallisesti ilmaistuja tavoitteita järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta, rikoshyödyn takaisinsaannista, yhteistyön tekemisestä ja kyberrikostorjunnasta.

Kyberrikostorjuntakeskuksen perustaminen on ainoa selkeästi eteenpäin tarkasteluajanjaksolla menevä tavoite. Keskusrikospoliisin ja tutkintaosaston välisissä tulossopimuksissa on mainittu vuoden 2014 osalta, että tutkintaosasto ottaa vastuun perustettavasta keskuksista. Vuonna 2015 se on kirjattu muodostettavaksi ja vuonna 2016 se toimii aktiivisesti. Vuonna 2017 toimintaan on lisätty yhteistyövelvoite paikallispoliisin kanssa tarjoten asiantuntijapalveluita. Toinen selkeästi tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla ollut tavoite, joka alkaa toistua vuodesta 2015 eteenpäin on toiminnan mitoittaminen ja tulosten säilyttäminen resurssien vähentyessä.

Maininnan arvoinen havainto on aiemmin tutkimuksessa esitetyn Keskusrikospoliisin oma strategia ja sen vaikutus tulossopimusten sisältöön. Keskusrikospoliisin strategia on määritelty 12.6.2014 eli sen vaikutukset tulisi olla havaittavissa vuoden 2015 tulossopimuksesta. Tältä osin voidaan todeta, että strategiassa mainittua ketteryyttä kuvaa osaltaan runsas eri osastojen välillä yhteisesti asetettujen tavoitteiden määrä vuoden 2015 osalta. Tämä suuntaus kuitenkin loppuu vuoden 2016 osalta, jolloin Keskusrikospoliisin sisäisessä tulossopimuksessa on siirrytty jalkauttamaan Poliisihallituksen tulostavoitteita siltään tutkintaosastolle.

Tutkimuksessa on pyritty tekemään jonkinlaista tarkastelua pidemmän aikavälin suunnitelmallisuuden suhteen, mutta käytännössä se on ollut mahdotonta, eikä aineistosta ole ollut havaittavissa suunnitelmallista pidemmän aikavälin kehityssuuntaa jo esitettyjen elementtien lisäksi. Toistuvuus ei varsinaisesti ole kehityssuunta, jos tavoitteiden kehityssuunta ei ole tiedossa. Jo se, että aineistosta on hankala tehdä havaintoja sen ilmentämistä

pidemmän aikavälin tavoitteista, kertoo omaa kieltään sen hajanaisuudesta. Havaintojen perusteella kirjalliset tulostavoitteet on asetettu pääosin tulossopimusvuodeksi kerrallaan.

Tulosmittareiden osalta on tehty havaintoja jo tutkimuksen **kohdassa 5.1**. Näiden havaintojen perusteella on ollut löydettävissä ainoastaan muutamia sellaisia mittareita, joissa on ollut jonkinlainen suunnitelmallinen muutos tai kehityssuunnitelma. Tällaisia teemoja voidaan todeta olleen rikoshyötyä koskevien tavoitteiden nosto vuodeksi 2015 (pysynyt tästä eteenpäin samana) sekä tarkastelujaksolla loppua kohden nostetut laajojen tietotekniikkari-kostutkintojen ja henkirikosten alkutoimiin osallistuminen, jr-ryhmien ja jr-jäsenten määrän vähentäminen sekä kv-operaatioiden määrän lisääminen. Pääosin tulosmittareiden tavoitteet ovat pysyneet muuttumattomina tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla.

5.3 Yhteenvetoa havainnoista

Tutkimuksen suurimaksi haasteeksi havaintojen tekemisessä on ilmennyt kirjallisesti tulossopimuksessa esitettyjen tulostavoitteiden sekä tulosmittaristojen erillään käsitteleminen. Koska tulossopimuksen ulkoasu ei vastaa esimerkiksi otsikoinniltaan tulosmittareista ilmenviä tulostavoitteita edessä on tilanne, jossa niitä joudutaan vertailemaan sisällön perusteella ja tarkastelusta tulee väistämättä esiin tutkijan subjektiivinen päättelyketju. Tätä tarkastelua olisi helpottanut tulostavoitteiden määrittämisen läpinäkyvyys, esimerkiksi valmisteluun liittyvät kokouspöytäkirjat tai vastaavat, joista näitä yhteyksiä mittareiden ja kirjallisten tavoitteiden osalta olisi tehtävissä.

Tehdyistä havainnoista voidaan kuitenkin kokonaisuudessaan todeta niiden noudattaneen jonkinlaista yhtenäisyyttä. Kirjalliset tavoitteet rikostorjuntasektorin osalta olivat tarkasteluajanjaksolla lähes muuttumattomia tai niiden muutokset olivat vähäisiä. Pidemmän aikavälin suunnitelmallista kehitystä oli havaittavissa vain yksittäisissä tulosmittareissa.

Kirjallisesti esitetyt tulostavoitteet jalkautettiin pääsääntöisesti tulosohjausketjussa alaspäin saman sisältöisinä, kuin Poliisihallitus oli ne Keskusrikospoliisille määritellyt. Toimintamallina oli lisätä asetetun tavoitteen alle toimintasuunnitelman luonteisia määritteitä tutkintaosastolle.

Kirjoitusasullisesti kirjalliset tavoitteet ilmensivät pääosiltaan erilaisia vastuita asioiden hoitamisesta tulossopimuskaudella. Ne eivät asettaneet selkeää tavoitetta, vaan niiden muotokieli kuvasti toimintaluetteloita asioista, jotka tulee huomioida vuoden töissä.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Valtionhallinnon tulosohjauksen ydin on sen ministeriöiden kyvyssä luoda yksilölliset, mutta samaan suuntaan tähtäävät strategiset tavoitteet alaisilleen virastoille ja laitoksille. Tulosohtaus muodostaa kivijalan strategian vuotuiselle toteuttamiselle. Valtiotason strateginen suunnittelu yhdistyy tulosohtaukseen hallitusohjelmassa tehtyjen päätösten kautta, jotka ohjaavat ja muokkaavat valtion talousarvioesityksen kehyspäätöksiä sekä vaikuttavuustavoitteita hallituskaudella. Talousarvioesitys asettaa ministeriöiden toiminnalle taloudelliset resurssit sekä vaikuttavuustavoitteen. Talousarvioesityksessä nämä tavoitteet ja taloudelliset voimavarat esitetään vuosittain, mutta sen taustalla vaikuttava valtion ohjauksen strateginen suunnittelu ohjaa niitä pidemmällä aikavälillä. Ministeriöiden alaisessa toiminnassa tätä samaa pidemmän aikavälin suunnittelua tehdään neljän vuoden määräajalle ulottuvalla toiminnan ja talouden suunnitteluna.

Tulosohtaus voidaan jakaa valmistelu-, toimeenpano- sekä seurantavaiheisiin. Tässä tutkimuksessa tarkastellut tulossopimukset sijoittuvat ennen kaikkea tulosohtauksen toimeenpanovaiheen tehokkaaseen toteuttamiseen. Tulossopimukseen liittyy muun valtionalouden yhteydessä suunnitteluvaihe, jota toteutetaan tulossopimusvuotta edeltävän vuoden aikana talousarvioesityksen valmistelun rinnalla. Seurantavaiheen tärkein tehtävä on tuottaa oikeat ja riittävät tiedot määriteltujen tulostavoitteiden saavuttamisesta sekä ministeriön alaisen toimintaympäristön tilanteesta ja muutoksista. Näin ollen seurantavaiheessa syntyvillä tilinpäätöksillä sekä toimintakertomuksilla ja edelleen valmisteluvaiheessa annetulla ministeriön talousarvioehdotuksella on suuri merkitys tulosohtauksen suunnittelulle.

Strategian tarkoituksena on osoittaa selvä suunta kohti tavoiteltua visiota. Keskiössä on selkeä päätös siitä missä halutaan olla tai minne ollaan menossa. Kaikkeen strategiseen suunnitteluun liittyy muutos, ajatus jostain mitä voidaan tehdä paremmin tai tehokkaammin. Valtionhallinnon tulosohtauksessa ministeriön laatii oman hallinnonalansa strategian, joka pohjautuu hallinnonalan visioon. Tämän strategiatyön tehtävänä on luoda suuntaviivat kohti yhteiskunnallisia, ministeriöiden kesken poikkialinnollisia vaikuttavuustavoitteita. Ministeriön tehtävänä on luoda oman hallinnonalansa toimintaan vaikuttavuusvaje, minkä täyttämiseksi sen alaiset virastot ja laitokset luovat omaa toimintaansa. Poliisitoiminnan osalta strategisen suunnittelun tulisi olla siis linjassa sisäministeriön hallinnonalan, koko poliisitoimen sekä edelleen Poliisihallituksen alaisten yksiköiden osalta.

Strategisen suunnittelun tulisi keskittyä vaikuttavuusvajeen asettamiseen organisaatiossa alaspäin. Tämä eri tasoille kohdistettu vaikuttavuusvaje luo mahdollisuuden sovittaa toimintaa eri yksiköissä omalle toimialueelle ja omaan toimintaympäristöön. Myös vaikuttavuustavoitteet tulee ilmaista mitattavassa muodossa, mutta niitä ei tulisi sekoittaa sisäisten prosessien kehittämiseen liittyviin tulostavoitteisiin. Jos tavoitteenasettelussa määritellään liian varhaisessa vaiheessa liian yksityiskohtaiset toiminnalliseen tuloksellisuuteen liittyvät elementit, on se jo kannanotto strategian toteuttamiselle. Organisatorisesti korkealla tasolla ilmaistaan ne keinot, joilla haluttuihin vaikuttavuustavoitteisiin tulisi päästä. Tämä voi luoda ongelmia erilaisissa lähtökohdissa toimiville yksiköille asetettujen tavoitteiden mitoittamisessa paikalliseen toimintaympäristöön sekä toimialueelle. Poliisitoiminnan osalta

voidaan siis ajatella, että strategisen suunnittelun tulisi tarjota tavoiteltu vaikuttavuusvaje, mutta jättää tilaa aina yksikkötasolla saakka toteutettavalle strategian toteuttamiselle. Tällä varmistettaisiin tulohajaukseen liittyvä ajatus todellisen tulosvastuun ulottamisesta aina poliisiyksiköille saakka. Ilman vapautta on hankala toteuttaa vastuuta täysimääräisesti.

Tulohajauksen ei ole tarkoitus muuttaa lakiin kirjattua tai erikseen yksikön vastuulle annettua tehtävää. Tulohajauksen on tarkoitus luoda suunniteltua kehitystä strategian kannalta keskeisillä ydinalueilla. Valtionhallinnon tulohajauksen käsikirjakin lähtee tästä ajatuksesta keskittämään ohjaus niihin elementteihin, missä ohjauksella voidaan saavuttaa paras mahdollinen kehitys tai missä havaitaan ongelmia. Poliisitoiminnassa tehdään suuri määrä lakiin, ohjeisiin ja toiminta-ajatuksiin perustuvia toimia ja toiminta itsessään sisältää valtavan määrän erilaisia prosesseja. Jotta tulohajaus toimii, tulee siinä keskittyä strategian kannalta keskeisimpiin ydintoimintoihin, niihin, joilla on strategian kannalta suurin vaikutus asetettujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden täyttämiseksi. Se, että jotain ei mainita tulossopimuksessa tai organisaation strategiassa ei tarkoita, ettei niitä toimia tehtäisi mahdollisimman tehokkaasti ja laadukkaasti. Rutiinisuuden suorittaminen tietyllä vaaditulla tasolla perustuu osaltaan myös organisaation arvoihin.

Tutkimuksen viitekehyksessä esitetyn tasapainotettuun tulokorttiin (BSC) perustuvan johtamismallin keskiössä on aineettomien pääomien huomioiminen osana strategista johtamista. Huomioimalla myös aineettomien pääomien kytkeminen osaksi tavoitteiden asettelua, voidaan luoda kestävämpää kehitystä. Se, että strategisessa suunnittelussa ja sen toteuttamiseksi toteutettavassa tulohajauksessa keskitytään ainoastaan prosessien kehittämiseen, voidaan saavuttaa lyhyen aikavälin tuloksellista toimintaa. Näin ajateltuna johtaminen on kuin tulipalojen sammuttamista ilman palopaikan jälkihoitoa. Kytävät palot leimahtavat aina uudelleen eikä pysyviä tuloksia saavuteta.

Toinen keskeinen elementti tutkimuksen viitekehyksestä on syy-seuraussuhteiden merkitys toiminnan ohjaukselle. BSC- menetelmän neljä näkökulmaa voidaan ajatella poliisitoiminnassa vaikuttavuusnäkökulmaksi (saavutettava yhteiskunnallinen vaikuttavuus), asiakasnäkökulmaksi (minkä arvolupauksen poliisitoiminta antaa), sisäisten prosessien näkökulmaksi (mitä tulee kehittää, että arvolupaus saadaan täytettyä) sekä oppimis- ja kasvunäkökulmaksi (miten aineettomia pääomia tulee kehittää, jotta ne mahdollistavat em. tavoitteiden saavuttamisen). Tasapaino näiden näkökulmien huomioimisessa luo syy-seuraussuhteen kestäväälle kehitykselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän syy-seurausketjun hyväksikäyttö pakottaa tarkastelemaan syitä saavutettavien tavoitteiden taustalla. Se mahdollistaa havaitsemaan mahdollisia esteitä tavoitteiden saavuttamiselle ja poistamaan niitä tehokkaasti. Tehokkaat syy-seurausketjut myös luovat hyvän perustan yksikön eri osa-alueiden erillisten tavoitteiden asettelulle. Vaikka koko yksikön päämäärä on sama, tulee tavoitteiden kohdistua operatiivista toimintaa suorittaviin toimipisteisiin, ryhmiin ja yksilöihin.

6.1 Keskusrikospoliisin tulosohtaus

Keskusrikospoliisi on Poliisihallituksen alainen yksikkö, jonka toimialana on järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden torjunta sekä valtakunnallisten asiantuntijapalveluiden tarjoaminen. Se on rikostorjunnan erityisorganisaatio, joka toimii poliisitoiminnan rikostorjuntasektorilla. Tutkimuksessa on keskitytty esitetyllä tavalla Keskusrikospoliisin tutkintaosastoa koskevaan tulosohtaukseen ja sen rakenteiden ja sisällön tutkimiseen laadittujen tulossopimusten kautta, minkä vuoksi tehdyt johtopäätökset koskevat tätä rajattua tutkimuksen kohdetta.

6.1.1 Tavoitteet asetetaan ensisijaisesti kirjallisessa muodossa

Keskusrikospoliisin tutkintaosastoa koskevaa tulosohtautta on toteutettu tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla siten, että Poliisihallitus on asettanut vuotuisessa tulossopimuksessa Keskusrikospoliisia koskevat tulostavoitteet ja niiden toteutumista on seurattu erillisen tulostittariston avulla. Edelleen näiden tavoitteiden perusteella on asetettu tulostavoitteet koskien tutkintaosastoa saman menetelmän mukaisesti.

Tulostavoitteiden seuraamiseksi asetetut tulostittarit ovat pysyneet tarkasteluajanjaksolla lähes muuttumattomina ja vuosittain on muutettu kirjallisessa muodossa esitettyjen tulostavoitteiden sisältöä. Pääsääntönä tavoitteiden jalkauttamisessa on ollut se, että Poliisihallituksen tulostavoitteista ne, jotka ovat koskeneet tutkintaosastoa, on siirretty muuttumattomana tutkintaosastoa koskevaan tulossopimukseen ja niitä on sitten tarkennettu toimintasuunnitelmaan verrattavilla toimilla. Tarkasteluvuosista ainoastaan vuosi 2015 teki tästä säännöstä poikkeuksen. Kyseisenä vuonna tutkintaosastoa koskevista tulostavoitteista oli hankalammin erotettavissa alkuperäistä Poliisihallituksen asettamaa tulostavoitetta.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Keskusrikospoliisin tulosohtauksessa käytetään pääasiassa kirjallisesti asetettuja tulostavoitteita. Asetetut tulostittarit ovat seurannan työväline, eikä niillä ole havaittavaa yhteyttä asetettuihin kirjallisiin tavoitteisiin. Koska kirjallisessa muodossa olevilla tulostavoitteilla ei ole olemassa mitattavaa muotoa, on niissä onnistumisen arvioiminen tulossopimuskauden jälkeen hankalaa. Tämä luo tilanteen, jossa itse asiassa toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan tulostittareiden ilmentämien tunnuslukujen perusteella ja valossa, vaikka todellisuudessa toimintaa on tehty ja pyritty kehittämään kirjallisesti esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

6.1.2 Tulosseurantaa vai tulostavoitteita?

Tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella jää epäselväksi, onko esitettyjen tulostittareiden tarkoitus toimia tulostavoitteina vai tuloksen seuraamisen työkaluna. Talousarvioesityksessä esitetään myös poliisitoiminnan rikostorjuntasektoria koskevia tulostittareita. Näiden mittareiden on tarkoitus kuvata poliisitoiminnan toiminnallisen tuloksellisuuden onnistumista sopimusvuoden aikana. Keskusrikospoliisin tulosohtauksen tulostittarit jalkautuvat suurelta osin valtion talousarvioesityksestä, mutta yksiköllä on myös itse määriteltäviä tulostittareita. Havaintojen perusteella nämä itse määritellyt mittarit on sijoitettu

suurimmaksi osaksi taloudellisuutta sekä palvelukykyä ja laatua kuvaavien näkökulmien yhteyteen.

Tutkimuksessa käsitellyt tulostittarit ja kirjalliset tavoitteet eivät suoranaisesti tarjonneet selviä syy-seuraussuhteita, joiden perusteella olisi mahdollista luoda organisaation alemman tason tulohjausta. Syy-seuraussuhteiden käytön merkitys on hyvinkin korostunut tutkimuksen teoriaosuuden perusteella ja se on yksi tehokkaimmista keinoista selventää ja pelkistää haluttuja tulostavoitteita. Hyvin luodut syy-seuraussuhteet luovat yhteyden selkeästi määriteltyyn vaikuttavuustavoitteeseen ja arvolupaukseen sekä selkeyttävät tavoitteeseen pääsyn mahdollistavia toimia.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Keskusrikospoliisin tulohjaukseen rikostorjuntasektorilla liittyvät tulostittarit toimivat tuloksellisuuden seurantamittareina. Tätä ilmentävät selkeimmin tulostittareiden suuri vuotuinen määrä, niiden muuttumattomuus sekä yhteyden puuttuminen tulostittareiden ja kirjallisten tavoitteiden asettamisen väliltä. Vaikka iso osa tulostittareista jalkautetaan Keskusrikospoliisin tulossopimukseen valtion talousarvioesityksestä, ei tämä tutkimuksessa käsitellyn perusteella estä mukauttamasta ja luomasta tulostittaristoa omaan toimintaan liittyen. Keskeistä on luoda yhteinen ymmärrys siitä onko tulostittareiden tarkoituksena ilmaista jälkikäteen työn tekemisen luonnetta ja laatua vai ohjata preventiivisistä näkökulmista toiminnan tavoitteita jo tuloskauden alussa. Tavoitteenasettelun ja toiminnan seuraamisen välillä tulee olla selvä yhteys ja mittareita tulee valikoida ja käyttää päätetyn suunnan mukaan. Tulostittareiden olemuksen yhteinen ymmärrys luo mahdollisuuden käyttää syy-seuraussuhteita hyväksi jalkautettaessa yksikön tulostavoitteita alaspäin organisaatiossa. Selkeät ja ymmärrettävät tulostavoitteet parantavat työntekijöiden sitoutumista sekä motivaatiota ja tehdyn työn tuloksia sekä mahdollisia yksilön kehittämissuuntia on helpompi arvioida tuloskauden lopussa. Lisäksi selkeästi määritelty tulostavoite luo mahdollisuuden arvioida selkeästi vuotuisessa toimintakertomuksessa tavoitteiden saavuttamista.

6.1.3 Strategian vaikutus tulostavoitteisiin (pidemmän aikavälin tavoitteet)

Tutkimuksessa esitetyn teoriaosuuden perusteella sekä valtionhallinnon tulohjauksen ohjeistuksen, että Kaplanin ja Nortonin esittämän perusteella strategialla on suuri merkitys organisaation johtamisessa. Yleensä ongelmana ei ole strategian laatiminen vaan sen toteuttaminen.

Keskusrikospoliisi on luonut oman yksikötason strategiansa kesällä 2014. Tämän strategian mahdolliset vaikutukset on ollut havaittavissa tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla. Tämän strategian sisältö on käsitelty jo **kohdassa 2.1.1**. Keskeisimmät elementit strategias-
assa ovat olleet: "paljastetaan ja tutkitaan sellaista vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta, joka muutoin ei tule ilmi", "ollaan aktiivinen kumppani ja aloitteellinen erikoisosaaja muuttuvassa rikostorjuntakentässä" sekä "ollaan ketterä ja ydintoimintoihin keskittyvä organisaatio, joka edistää koko poliisin tuloksellisuutta". Tutkimuksessa on erikseen pyritty tekemään havaintoja tutkimusaineistosta ilmenevistä pidemmän aikavälin tavoitteista,

siinä kuitenkin kovin hyvin onnistumatta. Tässä tarkastelussa on pyritty löytämään elementtien toistamisen sijaan joku selkeä kehityssuunta esitetyle tavoitteelle.

Laadittu Keskusrikospoliisin strategia on ollut käytössä vuoden 2015 tulossopimuksesta eteenpäin olevalla ajanjaksolla. Tästä 2015 tulossopimuksesta varsinkin yksikön sisällä oli tehtävissä havaintoja selkeästi lisätyistä ja selkeästi esiin kirjatuihin eri osastojen välisistä yhteisistä tulostavoitteista. Tämä havainto tukee sitä, että strategiassa painotettu ketteryys ilmenee asetetuissa tulostavoitteissa. Tulossopimusten muoto on muuttunut vuosiksi 2016 - 2017, jolloin nämä yhteiseksi kirjatut tavoitteenasettelut ovat poistuneet.

Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että Keskusrikospoliisin omalla strategialla on ollut vaikutusta yksikön tulossopimukseen. Eritoten vaikutus on näkynyt yksikön sisällä laadittavissa tulossopimuksissa strategian laadintaa seuranneena vuotena. Tämä tukee sitä käsitystä, että hyvin tehdyllä strategiatyöllä on mahdollista vaikuttaa tulossopimuksen sisältöön. Eritoten hyvä strategia luo pohjan yksikön sisällä tapahtuvalle tulohajautukselle ja sen onnistuneelle toteutukselle. Tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla Keskusrikospoliisin tulossopimuksen tavoitteenasetteluissa ei ole tapahtunut kovinkaan suuria muutoksia. Tällainen suurelta osin muuttumaton tila antaa entistä enemmän tilaa omalle strategiatyölle yksikön tehokkaan ja laadukkaan tuloksellisuuden parantamiseksi.

6.1.4 Tuloksellisen johtamisen elementeistä

Tutkimuksen teoriaosuudessa on pyritty pilkkomaan ja käsittelemään valtionhallinnon tulosjohtamisen sijoittumista johtamisjärjestelmässä ja sen paikkaa johtamisen työkaluna. Tämän tukemiseksi viitekehyksessä on käsitelty Kaplanin ja Nortonin luomaa integroitua johtamisjärjestelmää, jonka perustalla vaikuttaa samojen herrojen jo vuonna 1992 esittelemä tasapainotettu tuloskortti eli Balanced Scorecard. Tutkimuksessa läpikäydyn perusteella voidaan todeta, että organisaation kyky tunnistaa sisäisesti olemassa olevat elementit on yksi keskeisimmistä asioista. Ilman, että organisaatio tunnistaa ne osa-alueet, joista sen toiminta rakentuu, on johtaminenkin hankalaa. Kun eri elementit on tunnistettu, voidaan johtaminen kohdistaa suunnitellusti ja oikeaan paikkaan.

Viitekehysten mukaisesti strategian tulisi ohjata tulostavoitteiden määrittelyä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sisäministeriön hallinnonalan, poliisin ja edelleen Keskusrikospoliisin strategiat ovat niitä, jotka ohjaavat lopulta tulossopimukseen kirjattavia tavoitteita. Tätä strategista päämäärää voidaan tehostaa ja selkeyttää esimerkiksi laatimalla siitä strategiakartta ja sen pohjalta tuloskortti. Portaittain organisaatiossa tapahtuva johtaminen voidaan toteuttaa useammalla päällekkäisellä strategiakartalla ja tuloskortilla. Tämän strategiasta johdetun tulossopimuksen tulisi siis sisältää selkeän vaikuttavuusvajeen (taloudellinen näkökulma), vaikuttavuusvajeen täyttämiseksi tehty arvolupaus (asiakasnäkökulma), sisäisten strategiset ydinprosessit ja niiden kehittäminen (sisäinen näkökulma) sekä aineettoman pääoman kehittämisen kytkeminen osaksi sisäisten prosessien parantamista ja strategiaa (oppimisen ja kasvun näkökulma). Tämä tasapainotettu ajatusmalli luo syyseuraussuhteen strategisesti keskeisempään toiminnan kehittämiseen ja toteuttaa näin ollen valtionhallinnon ohjeistusta kohdistaa tulosohjaus sinne, missä kehitystä vaaditaan.

Menettely, mitä havaintojen perusteella toteutettiin, oli se, että tulostavoitteet ja toimintasuunnitelmat tai toimenpideluettelot oli kirjattu samoihin asiakirjoihin. Tämä menettely on omiaan luomaan tilanteen, jossa tulossopimus paisuu luetteloksi vuoden tehtävistä. Tulossopimuksen tulisi keskittyä strategian kannalta keskeisimpien prosessien, osaamisen ja toimintojen tavoitteelliseen kehittämiseen. Muun toiminnan seuraaminen antaa mahdollisuuden puuttua johonkin toiminnalliseen elementtiin tai prosessiin, jos tulostavoitteet ns. hälyttää.

Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että Keskusrikospoliisin tulossopimuksessa jää epäselväksi eri elementtien tunnistettavuus tulossopimuksien perusteella. Epäselväksi jää miltä osin tulossopimukseen kirjatut tavoitteet edustavat Keskusrikospoliisin toiminta-ajatuksen esittelyä (mm. torjutaan järjestäytyneitä rikollisuutta) ja miltä osin ne kuvaavat vuotuista toimintaa. Olisi tärkeää tunnistaa tulossopimuksen rooli yksikkötasolla sekä pohtia sen mahdollisimman tehokasta toteutusta organisaation oikealla tasolla. Ilman selkeitä johtamiselementtejä ja tavoitteenasettelua kokonaisuus jää pirstaleiseksi.

6.1.5 Tulosojohtamisen luottamus eri tasoilla

Hyvä tavoitteenasettelu luottaa organisaation seuraavan portaan kykyyn toimia asetetun tavoitteen mukaisesti. Tutkimusaineistosta tehdyt havainnot antavat kuvan siitä, että poliisin tulosojohtaus ei välttämättä perustu vahvaan luottamukseen tulosojohtajan ja tulosojohtavan välillä. Tämä ilmenee sopimuksissa hyvinkin laajoina toimintaa kuvaavina kerrontoina sekä hyvin yksityiskohtaisina toimenpideluetteloina. Jää mielikuva, että tulosojohtajan on toistettava vuosittain mikä ohjattavan toiminta-ajatus, toimialue ja tehtäväkuva ovat. Tulossopimukseen kirjatut yksityiskohtaiset askelmerkit antavat kuvan siitä, että tulosojohtaja tietää mitä ohjattavan tulee tehdä saavuttaakseen sille asetetut tavoitteet. Herää kysymys, mikä luottamuksen taso linjaorganisaatiossa on ylhäältä alaspäin. Tässä kohtaa on kuitenkin myös syytä nostaa esille se, että ilman tulossopimuksen valmisteluun liittyviä yksityiskohtaisia tietoja, on mahdotonta tietää miten suurelta osin tulosojohtava on tuonut itse näitä toimenpide-ehtotuksia tulossopimukseen.

Tutkimuksen perusteella on syytä kuitenkin nostaa esiin ajatus siitä, tulisiko tulosojohtamisen perustua selkeämmin luottamukseen tulosojohtavan kyvystä luoda sisäistä tulosojohtusta annettujen tavoitteiden perusteella. Jos tulosojohtuksessa annettaisiin pelkästään yhdessä sovitut strategiset tavoitetilat, loisi se tavallaan tarpeen yksityiskohtaisemmalle ohjaukselle ketjun alapäässä operatiivisen toiminnan osalta. Tutkimuksen perusteella tätä voidaan perustellusti mieltä siten, että kun Keskusrikospoliisille ja edelleen tutkintaosastolle on annettu hyvin yksityiskohtaisia ohjeita siitä, mitä tulisi tehdä tuloskauden aikana, ei näitä enää välttämättä nähdä tarpeelliseksi jalkauttaa ja pilkkoa edelleen siirryttäessä osaston sisäisiin ryhmiin ja yksilöihin. Kuitenkaan nämä osastolle osoitetut toimet eivät vielä kohtaa täysin operatiivista toimintaa ja ohjausketju luo kuilun strategian toteuttamiselle.

Tulosojohtausketjun luottamus- näkökulman osalta voidaan myös pohtia, miten organisaatio ajattelee työntekijöiden tekemän toimenkuvansa mukaista työtä ilman yksityiskohtaista

ohjeistusta? Tutkimusta tehtäessä jää toisinaan vaikutelma, että organisaation perustyön määrittely ja oletustaso oli epäselvä. Keskusrikospoliisin lakisääteinen tehtävä on "*torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta*" (Laki poliisin hallinnosta 9 §). Kuitenkin tämä sama asia toistuu jokaisessa tulossopimuksessa niin selostettuna, kuin tavoitteena tehdä näin. Tältä osin luottamus kytkeytyy jo edellä esitettyyn johtamisen elementtien tunnistamiseen. Poliisiyksikön toiminta-ajatus, toiminnan yleiset arvot sekä työntekijöiden tehtäväkuva tulisi olla selkeästi viestittynä ja jokaisen työntekijän tiedossa, jolloin ohjaus voisi keskittyä strategian toteuttamiseen täysmääräisesti.

Lopullista johtopäätöstä tutkimusaineistosta ei voida tehdä siitä, johtuuko tämä tulossopimuksista havaittu toimintamalli tulossopimusten sisällön osalta luottamuksen puutteesta, mutta perustellusti voidaan nostaa esiin kysymys asian pohtimiseksi.

6.1.6 Yhteenvetoa johtopäätöksistä

Yhteenvetona tutkimuksessa tehdyistä johtopäätöksistä voidaan todeta, että Keskusrikospoliisin tulosohtaus jää tarkasteltujen asiakirjojen perusteella vajavaiseksi. Mitattavien tulostavoitteiden määrittelyn vaikeus hankaloittaa selkeiden syy-seuraussuhteiden muodostamisen ohjausketjussa edetessä. Keskeisimpänä ongelmana voidaan nähdä selkeiden tavoitteiden asettelun vaikeus ohjausketjun yläpäässä, jolloin koko ketjun toiminta jää epäselväksi. Asetettujen tavoitteiden runsas määrä hämää tosiasiallisten keskittymisen tarvittaviin kehityskohteisiin ja hankaloittaa vuotuisten tulostavoitteiden toteutuksen arviointia.

Keskusrikospoliisin tulosohtaus sisältää tarkasteluajanjaksolla useita hyviä aihioita toiminnan suuntaamisesta, mutta koska tavoitteille ei ole asetettu mitattavaa vaikuttavuustavoitetta tai arvovajetta, on ohjausketjussa ollut mahdotonta jalkauttaa näitä tavoitteita osaksi operatiivista toimintaa. Tällaisina voidaan esimerkiksi mainita vuonna 2015 korostuneet eri osastojen väliset yhteiset tulostavoitteet. Selkeä tavoitteen asettelu ja syy-seuraussuhteiden läpinäkyvä korostaminen auttaisivat luomaan edellytykset tehokkaammalle strategian toteuttamiselle. Se antaisi mahdollisuuden tarkastella eri prosessien parantamisen seurauksena saavutettavaa yhteistä tavoitetta ja nostaisi mahdollisesti esiin tarvittavat parannuskohdet.

Tutkimuksen perusteella tulosohtaus keskittyy ilmaisemaan toiminnan tilaa ja tasapainoa käytettyjen resurssien ja saavutettujen tulosten välillä. Epäselväksi on kuitenkin jäänyt, onko tulosohtauksen tarkoitus toimiakin tällaisena enemmän seurannallisena työkaluna kuin tosiasiallisena toiminnan ohjaustyökaluna? Voidaan jopa miettiä kärsiikö poliisitoiminnan tulosohtaus kokonaisuudessaan lievää identiteettiongelmaa seurannan ja selkeän tavoitteellisuuden välillä.

Tulosten mittaaminen on käsitellyn tulosohtauksen keskiössä. Ongelmat olemassa olevien rikostorjunnan tulostittareiden päivittämisen suhteen on nostettu esille myös tuoreessa Poliisihallituksen "rikostorjunnan tila" selvityksen loppuraportissa (2018, 58-60). Johto-

päätöstenkin perusteella ongelma ei kuitenkaan aina ole pelkästään tulosmittareiden määrittelyn muuttaminen esimerkiksi talousarvioesityksessä vaan pikemmin niiden hyödyntämisen ymmärtäminen ja vieminen osaksi tulosohtausprosessin kulttuuria. Tulosmittareiden rooli tulee selkeyttää ja valittua linjaa tulee noudattaa kaikilla ohjauksen tasoilla.

6.2 Kehitysehdotuksia

Tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella Keskusrikospoliisin tutkintaosaston tulosohtauksen selvittämiseksi, miten ohjaus toimii rakenteellisesti. Tältä osin tutkimuksen kehitysehdotuksissa on tuotu esiin keskeisimpiä rakenteellisia kehitysehdotuksia sekä mahdollisia ajatusmalleihin perustuvia esiin nousseita muutosehdotuksia. Esitetyt kehitysehdotukset perustuvat siihen perusajatukseen, että Keskusrikospoliisin tulosohtauksessa pyritään hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti tasapainotettuun tulosmittaristoon perustuvaa johtamista. Yksikkötasolla on mahdollista rakentaa strateginen johtamisjärjestelmä myös muita johtamistyökaluja käyttäen, mutta tällöin tulee luoda selkeä yhteys näiden työkalujen kautta tapahtuvalle tuloksellisuuden arvioinnille ja tulosohtauksen seurantavaiheen edellyttämälle vuotuiselle arvioinnille.

6.2.1 Vaikuttavuusvajeen ja arvolupauksen hyödyntäminen

Tulosohtauksen tulee perustua selkeään vaikuttavuusvajeeseen. Talousarvioesityksessä esitetty vaikuttavuusvaje ohjaa koko tulosohtausketjua ja sen on oltava selkeä ja keskityttävä täyttämään yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite poliisihallinnon osalta. Tämä selkeä ja mitattava vaikuttavuusvaje suuntaa koko tulosohtausketjun tavoiteltuun suuntaan. Edelleen sekä tämä valtion tason vaikuttavuusvaje, että sen pohjalta laadittu arvolupaus tulee olla selkeitä kaikkien poliisiyksiköiden osalta. Tavoitteet tulee mitoittaa Keskusrikospoliisin toimintaympäristöön ja tehtäväkuvaukseen sopivalla tavalla. Tulosohtaus kohdistetaan edelleen tämän vaikuttavuusvajeen täyttämiseksi koko poliisitoiminnassa, että edelleen keskusrikospoliisin toiminnassa.

6.2.2 Tulokorttien tehokas hyödyntäminen

Selkeän päämäärän (vaikuttavuusvaje) täyttämiseksi Keskusrikospoliisin tulosohtauksessa tulisi käyttää hyväksi useita päällekkäisiä tulokortteja. Yksikkötason tulostavoitteet tulee jalkauttaa mitattavassa muodossa edelleen osasto-, linja-, toimipiste-, ryhmä- ja yksilötasolle soveltuviksi. Tähän kehitykseen liittyen ajattelumalli syy-seuraussuhteisiin perustuvissa tavoitteenasetteluissa tulisi omaksua osaksi koko tulosohtausketjua. Vaadittuja tulostavoitteita jalkauttamalla on mahdollista luoda syy-seurausketjuja niin pystysuoraan kuin vaakasuoraan yksikön sisällä, jolloin johtaminen kokonaisuudessaan palvelee samoja vaikuttavuustavoitteita. Tämän toteutuminen edellyttää selkeää tavoitteiden määrittelyä ohjausketjun yläpäässä ja edelleen niiden sovittamista edelleen organisaatiossa alaspäin.

6.2.3 Mittaamisen ja seurannan erottelu

Tulosohjaamisessa tulee tehdä selvä ero toimintaa seuraavien mittareiden sekä tulostavoitteita ilmentävien mittareiden välille. Tulee tehdä päätös siitä kuvataanko vuotuisia tulostavoitteita ensisijaisesti kirjallisesti vai tulostavoitteilla. Tutkimuksessa esitetyn perusteella ehdotuksena on käyttää ensisijaisesti mitattavassa muodossa olevia tavoitteita, jotka kytkeään syy-seuraussuhteita käyttäen koko yksikön tulokselliseen toimintaan.

Tämä ei poista mahdollisuutta seurata toiminnan luonnetta erilaisilla seurantamittareilla ja se on jopa välttämätöntä vuotuisen toimintakertomuksen laadinnan vuoksi. On kuitenkin tärkeää nostaa esille selkeät tulostavoitteet, joihin tulossopimuskaudella pyritään. Tämä helpottaa ja selkeyttää vuotuisen tulostavoitteiden täyttymisen arviointia ja keventää tulosohjausprosessia. Kehitysehdotus perustuu Keskusrikospoliisin arvojen mukaiselle toiminnalle, jonka seurauksena rutiininomainen työsuoritus tehdään jo lähtökohtaisesti parhaalla mahdollisella tavalla. Tulosohjauksella keskitytään ainoastaan keskeisiin ja kehitystä vaativiin ydintehtäviin.

6.2.4 Aineettoman pääoman selkeä huomioiminen

Muodostettaessa syy-seuraussuhteen mukaan yksikön tulostavoitteita, tulee aineettomien pääomien kehittäminen yhdistää kiinteästi näihin tavoitteisiin. Tutkimuksen viitekehityksessä esitetyn perusteella aineettomien pääomien huomioiminen parantaa tuloksia pidemmällä aikavälillä. Kehittämällä yksittäisiä prosesseja voidaan saavuttaa hetkellistä tuloksellisuutta, mutta kun sama prosessin kehitys ja sen edellyttämät toimet saadaan viedyksi osaksi organisaation aineettomia pääomia, ei prosessissa menestyminen ole enää hetkellistä vaan se luo organisaatiokulttuuria. Toiminta ei ole henkilösidonnaista ja kenenkään henkilökohdaista pääomaa vaan organisaation pääomaa.

6.3 Mitä jäi tutkimatta

Tulosohjaus on niin laaja kokonaisuus, ettei tässä tutkimuksessa ole kyetty kuin raapaisemaan pintaa. Kyse on pitkällä aikavälillä muotoutuneesta johtamisjärjestelmän osasta, jossa on otettava huomioon niin valtionhallinnon ohjaus, lainsäädännölliset tehtäväkuvat sekä alati muuttuva toimintaympäristö. Olen kerännyt seuraavaan muutamia tutkimusta tehdessä ilmenneistä mielenkiintoisista jatkotutkimuksista.

Tässä tutkimuksessa ei ollut käytettävissä kuin Keskusrikospoliisin osastotasolle yltäneet tulossopimukset. Olisi mielenkiintoista selvittää, miten strategian toteutus toimii tästä alaspäin. Tätä voitaisiin selvittää esimerkiksi haastattelututkimuksella. Lähestymiskulma antaisi runsaasti lisätietoa mitä johtamisen työkaluja ohjauksessa käytetään lähempänä operatiivisen toiminnan ydintä ja miten ne ovat kytkeytyneet osaksi strategian toteuttamista.

Pelkkiä tulossopimuksia tarkastelemalla jää pimentoon lähestulkoon kokonaisuudessaan niiden syntyyn vaikuttavat tekijät. Itse tulosohjausprosessin tutkiminen esimerkiksi ha-

vainnointitutkimuksella selventäisi paljon yksityiskohtaisemmin esimerkiksi tulosohjaajan ja tulosohjattavan välistä roolijakoa osana tulosohjausta.

Tässä tutkimuksessa selvitettyä näkökulmaa voisi helposti laajentaa vertaamalla Keskusrikospoliisin tulosohjausta paikallispoliisissa toteutettavaan ohjaukseen. Tämän perusteella tutkimustuloksista voitaisiin saada entistä luotettavampia. Tällainen laajennus ei tämän tutkimuksen yhteydessä ole ollut mahdollista.

Todellisen tulosvastuun toteutumisen tutkiminen on jäänyt tämän tutkimuksen toteutuksen ulkopuolelle. Käytännössä tätä voitaisiin selvittää tutkimalla esitettyjen tulostavoitteiden saavuttamista sekä mahdollisesti sen pohjalta tehtyjä muutoksia seuraavien vuosien tulos-sopimuksiin.

LÄHTEET

Asetus valtion talousarviosta 11.12.1992/1243

Alasuutari, Pertti 2011: Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere, Vastapaino.

Haapanen, Niina 2016: Strategiatyö poliisihallinnossa. Poliisihallinnon strategiatyön nykytila ja poliisihallinnon strategiaprosessi. Tampereen yliopisto. Pro Gradu- työ.

Hakaniemi, Jussi 2012: Analyysitoiminta ja päätöksenteko paikallispoliisissa, tietojohdoisen poliisitoiminnan sovelluksia. Tampereen yliopisto. Pro gradu- työ.

Kaplan, S. Robert & Norton, P. David 2002: Strategialähtöinen organisaatio. 2 painos. Helsinki, Talentum.

Kaplan, S. Robert & Norton, P. David 2004: Strategiakartat. Helsinki, Talentum.

Kaplan, S. Robert & Norton, P. David 2009: Strategiaverkko. Helsinki, Talentum.

Keskusrikospoliisi 2014: Keskusrikospoliisin salassa pidettävä päätös POL-2014-4084. Ladattavissa: <https://sp.tuve.fi/aspo/drl/objectId/0901b24e80a69e91/format/pdf>. Ladattu: 19.9.2018.

Keskusrikospoliisi 2015: Keskusrikospoliisin visio ja strategia- powerpoint. Ladattavissa: <https://sinetti.poliisi.fi/o/krp/ajankohtaista/paatoksenteko/Documents/KRPn%20visio%20ja%20strategia%20päivitetty16102015.ppt>. Ladattu: 19.9.2018.

Keskusrikospoliisi 2018a. Keskusrikospoliisin arvot. Sisäinen lähde. Luettavissa: <https://sinetti.poliisi.fi/o/krp/henkilosto/johtaminen/Sivut/KRPn-arvot.aspx>. Luettu: 30.9.2018.

Keskusrikospoliisi 2018b: Keskusrikospoliisin arvoesite. Ladattavissa: <https://sinetti.poliisi.fi/o/krp/henkilosto/johtaminen/Documents/KRP%20Arvot.pdf>. Ladattu: 30.9.2018.

Kiiskilä, Juho 2011: Järjestäytynyt rikollisuus ja sen torjunta Keskusrikospoliisin strategioissa. Turun yliopisto. Pro Gradu- työ.

Koskinen, Ilpo & Alasuutari, Pertti & Peltonen, Tuomo 2005: Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere, Vastapaino.

Kujanpää, Olavi 2001: Tasapainotettu mittaristo (BSC) poliisin tuloksellisuuden arvioinnissa. Tampereen yliopisto. Opinnäytetyö / gradu.

Laki poliisin hallinnosta 14.2.1992/110

Laki valtion talousarviosta 13.5.1988/423

Palokangas, Antti 2017: Tulostavoitteiden toteuttaminen Oulun poliisilaitoksen rikostutkintaryhmissä. Poliisiammattikorkeakoulu. Yamk opinnäytetyö.

Poliisihallitus 2014: Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2014 - 2018. Ladattavissa: <https://sinetti.poliisi.fi/valtakunnallinen/halek/tuloussuunnittelu/Toiminta%20ja%20taloussuunnitelmat/Poliisin%20TTS%20-%20asiakirjat/Poliisin%20TTS%20%202014-18%20allekirjoitettu.pdf>. Ladattu: 8.8.2018.

Poliisihallitus 2016: Ohje tavoite- ja kehityskeskusteluun. Sisäinen lähde. Ladattavissa: <https://sinetti.poliisi.fi/valtakunnallinen/henkilosto/kehittaminen/Documents/Ohje%20tavoite%20ja%20kehityskeskusteluun%20UUSI%2015.12.2016.pdf>. Ladattu: 14.10.2018.

Poliisihallitus 2018: Rikostorjunnan tila. Selvityshankkeen loppuraportti. Ladattavissa: https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/julkaisut/julkaisu/rikostorjunnan_tila_selvityshankkeen_loppuraportti?docID=75227. Ladattu: 25.10.2018.

Poliisilaki 22.7.2011/872

Riikola, Ilkka 2010: Tulos- ja kehityskeskustelun analysointi ja kehittäminen Oulun poliisilaitoksella. Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisipäällystötutkimuksen A-osan opinnäytetyö.

Sisäministeriö 2012a: Sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategia 2012-2015. Luettavissa: https://issuu.com/sisaministerio/docs/smn_hallinnonalan_konsernistrategia. Luettu 10.10.2018.

Sisäministeriö 2012b: Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen. Loppuraportti. Ladattavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79406>. Ladattu: 31.7.2018.

Sisäasiainministeriö 2012c: Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2014-2017 sekä tuloussuunnitelma 2013. Ladattavissa: <https://intermin.fi/julkaisut/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-491-823-7>. Ladattu: 3.8.2018.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi Anneli 2018: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 2. uud. laitos. Helsinki, Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Uusitalo, Hannu 2001: Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. Juva, WS Bookwell Oy.

Valtioneuvosto 2016: Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriön julkaisu 8/2016. 19.5.2016. Ladattavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160390/Sisaisen_turvallisuuden_selonteko_SUOMI_18052016.pdf. Ladattu: 3.8.2018.

Valtioneuvosto 2017: Hyvä elämä - turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017. Ladattavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80782/sisaisen-turvallisuuden-strategia-verkko.pdf>. Ladattu: 3.8.2018.

Valtiovarainministeriö 2005: Tulosohjauksen käsikirja. Ladattavissa: <https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirja.pdf/b7f9a7f9-2b46-4dbb-bb66-85bf1074b88a/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirja.pdf.pdf>. Ladattu: 15.3.2018.

Valtiovarainministeriö 2012a: Kohti strategisempää, kevyempää, poikkihallinnollisempää ja yhtenäisempää tulosohjausta. Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti. Ladattavissa:

<https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulosohjauksen+kehitt%C3%A4mishankkeen+loppuraportti.pdf/c8d7f6ee-1a9a-428e-8665-5a7b3fff0c9/Tulosohjauksen+kehitt%C3%A4mishankkeen+loppuraportti.pdf.pdf>. Ladattu: 31.5.2018.

Valtiovarainministeriö 2012b: Tulosohjauksen käsikirja. Ladattavissa:

<https://vm.fi/documents/10623/1150432/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirjan+tietokortit.pdf/af37cf8c-fceb-48d5-afe7-19b541dbdfc8/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirjan+tietokortit.pdf.pdf>. Ladattu: 8.8.2018.

Valtiovarainministeriö 2014: Valtion talousarvioesitys 2014, poliisitoimi. Ladattavissa:

<http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2014&lang=fi&maindoc=/2014/aky/aky.xml&opennode=0:1:11:269:459:481>: Ladattu: 7.6.2018.

Valtiovarainministeriö 2015: Valtion talousarvioesitys 2015, poliisitoimi. Ladattavissa:

<http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2015&lang=fi&maindoc=/2015/aky/aky.xml&opennode=0:1:11:269:459>: Ladattu 7.6.2018.

Vuorinen, Tero 2013: Strategiakirja, 20-työkäluu. Helsinki, Talentum.

Åkerberg, Pertti 2017: Budjetointi 2020-luvulla.

LIITTEET

Liite 1: tutkimusaineiston muodostaneet asiakirjat

- Tulossopimus Poliisihallitus - Keskusrikospoliisi 2014
- Tulossopimus Poliisihallitus - Keskusrikospoliisi 2015
- Tulossopimus Poliisihallitus - Keskusrikospoliisi 2016
- Tulossopimus Poliisihallitus - Keskusrikospoliisi 2017
- Tulossopimus Keskusrikospoliisi - Tutkintaosasto 2014 (salassa pidettävä)
- Tulossopimus Keskusrikospoliisi - Tutkintaosasto 2015 (salassa pidettävä)
- Tulossopimus Keskusrikospoliisi - Tutkintaosasto 2016 (salassa pidettävä)
- Tulossopimus Keskusrikospoliisi - Tutkintaosasto 2017 (salassa pidettävä)
- KRP:n toimintakertomuksesta 2014 poimitut rikostorjunnan tulokset
- KRP:n toimintakertomuksesta 2015 poimitut rikostorjunnan tulokset
- KRP:n toimintakertomuksesta 2016 poimitut rikostorjunnan tulokset
- KRP:n toimintakertomuksesta 2017 poimitut rikostorjunnan tulokset