

Tasapainoitettu mittaristo (BSC) poliisitoiminnan arvioinnin ja kehittämisen työkaluna

Ismo Lumijärvi

ABSTRACT

The aim of this article is to show how to use 'balanced scorecard' framework in evaluating the performance of police units. In the beginning the challenges and the changing role of performance evaluation in the public sector is referred. Today, evaluation is seen more and more as a means to develop and learn from the past: what the results can teach us about our future developing conditions and needs? The balanced scorecard content ought to be tailored according to the particular nature of the context in which it is used in the police and security areas. An important task is to find such indicators that represent the development and change as widely and aptly as possible: different perspectives of effects, quality, internal process functioning and human resources are needed to take into account. Strategy maps show the cause-and-effect links between the perspectives. The theoretical basis of balanced scorecard lies in the realistic evaluation model. It has also links to the total quality management system and the knowledge management. As shown in the examples at the end of the article, the balanced scorecard system seems to be a very suitable and promising way in developing the performance evaluation mechanism of police units in the near future.

Key words: balanced scorecard, performance evaluation, police and security management, public sector

1. TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI JULKISEN HALLINNON 1990-LUVUN HAASTEENA

Tulosohjausjärjestelmän käyttöönotto toi jo 1990-luvun alussa pohdittavaksi kysymyksen siitä, miten tuloksellisuutta pitäisi kuvata julkisen sektorin organisaatioissa. Julkisen sektorin

budjettivirastojen toimintaa ei ole yleensä mahdollista arvioida markkinoiden kautta tapahtuvassa kannattavuusvertailussa. Tuloksellisuudella onkin julkissektorilla tarkoitettu onnistumista tai menestymistä yhteiskunnallisen palvelutehtävän suorittamisessa, julkisen hyödyn tuottamisessa. Tähän onnistumiseen on katsottu kuuluvaksi taloudellisuuden ohella ja ennen kaikkea toiminnan hyvä vaikuttavuus: palvelujen vaikutusten tarvevastaavuus ja tavoitevastaavuus.

Sittemmin kuluneen vuosikymmenen aikana palvelujen laatu on noussut yhä merkittävämpään asemaan julkisten organisaatioiden toiminnan kehittämisessä. Valtion ja kuntien virastojen asiakaspalveluprosessin sujuvuutta on parannettu sekä saatavuutta modernisoitu mm. sähköisten palvelujen avulla. Virastojen johtamiskäytäntöjä on kehitetty laatujohtamisen opein, mikä on näkynyt mm. laatujärjestelmien, laaturapalkintojen sekä palvelusitoumusten käyttöönotossa. Valtion ja kuntien työmarkkinaosapuolet antoivat vuoden 1998 keväällä julkisten palvelujen laatustrategia –julkilausuman, jossa koko julkissektorin kenttä sitoutui kehittämään ja arvioimaan laatua ja palvelujen asiakaslähtöisyyttä.

2. POLIISITOIMEN ARVIOINNIN KEHITTÄMINEN

Poliisitoimi edustaa julkisessa palvelujärjestelmässä sen perinteisintä sektoria, silti myös poliisitoimi on ollut laadun kehittämisessä monella tavalla mukana. Poliisilla on ollut käytössä oma laatupalkinto, joka on pitkälti mukailtu Suomen laatujärjestön käyttämää yleistä laatupalkintomallia. Poliisitoimessa on ollut 1990-luvulla laajoja tuottavuuden ja laadun sekä prosessien kehittämiseen kohdistuneita kehittämishankkeita. Asiakaskyselyjä on toimeenpantu erityisesti lupapalvelujen toimivuuden arvioimiseksi. Poliisi on

myös toteuttanut alueellisesti merkittäviä turvallisuuskselyjä, joiden avulla on haettu entistä parempaa tietoa ja selvyttä niistä arkipäivän ongelmista, jotka heikentävät kansalaisten kokemaa turvallisuutta. Turvallisuusksymyksissä poliisi on yliäättään pyrkinyt entistä enemmän alueelliseen responsiivisuuteen, jota kuvastavat esimerkiksi suuremmilla paikkakunnilla laaditut turvallisuusksunntelmat. Perinteisen rikostorjunnan ohella turvallisuudesta pyritään muovaamaan entistä selvemmin osa asumisen viihtyvyyttä, jolloin varsinkin paikallispoliisin toiminnassa korostuu yhteistyö kaikkien niiden toimijatahojen kanssa, jotka voivat osaltaan vaikuttaa ennalta rikollisuuden kasvua ehkäisevästi ja asuinympäristöjen turvallisuutta lisäävästi.

Poliisitoimen tulossunntelmista ja toimintakertomuksista ilmenee, että poliisitoimen kaikilla päätulosalueilla, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa, rikostorjunnassa ja -tutkinassa, liikenneturvallisuudessa sekä lupapalveluissa on ollut käytössä useita tuloksellisuuden mittareita. Koko poliisitoimessa on seurattu pääsuoritteiden lukumääräistä kehitystä, markkamääräisiä menokertymiä sekä työpanoksen käyttöä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden alueella toiminnan onnistumista on seurattu toimintavalmiusaikatiedoilla, katuturvallisuusindekseillä, hälytysmäärä- sekä kiinniottotiedoilla. Rikostorjunnan onnistuneisuutta on kuvattu poliisin tietoon tulleiden omaisuus-, huume- tai ajoneuvorikosten määrillä. Rikosten tutkinassa onnistumisen keskeinen mittari ovat olleet rikoslajeittain lasketut tutkinta-ajat ja selvitysprosentit. Liikenneturvallisuudessa on katsottu, että mm. valvontaan käytetty työaika ja toimenpiteiden määrät korreloivat positiivisesti turvallisuuden lisääntymiseen. Lupapalveluissa toiminnan onnistumista on kuvattu käsittelyajoilla sekä lupien määrillä. (Poliisin tulossunntelma 2000-2004; SM:n toimintakertomus vuodelta 1999).

3. ARVIOINNIN AJANKOHTAISIA KEHITTÄMISTARPEITA

Valtionhallinnossa tuloksellisuuden arvioinnin merkitys on perinteisesti liittynyt toiminnan kehityksen dokumentointiin. On seurattu yksikkökustannusten muutosta sekä toiminnan volyymillistä kehittymistä sekä kirjattu näitä tietoja mm. toimintakertomuksiin ja tilinpäätöksiin. Henkilöstö-

voimavarojen muutosta on kuvattu henkilöstötilinpäätöksissä. Seurantatiedot eivät ole välttämättä johtaneet oppimiseen, synnyttäneet tulevien vuosien kehittämispohdintoja tai tukeneet tulostavoitteiden asettamista (Argyris 1991; Garwin 1993). Tietoja ei ole tuotettu eikä koottu proaktiivisen johtamisen välineeksi, mikä on heikentänyt arviointiin sitoutumista. Arviointi on koettu seurannan kattavuudeltaan kapeana, joka ei ole ollut omiaan johtamaan myönteisen kehittämismotivaation syntymiseen.

Arvioinnin määrittämätön asema ja epäsystemaattisuus on tiedostettu myös poliisin toiminnassa viime vuosina ja on korostettu yhä enemmän sitä, että arvioinnin pitäisi tuottaa tietoa kehittämisen tueksi, suunnittelussa ja johtamisessa hyödynnettäväksi (Bayley 1996, 51). On nähty tärkeäksi, että arviointi palvelisi paremmin juuri strategisia suunnittelu- ja valmisteluprosesseja, jolloin on myös helpompi nähdä arviointiin liittyvän tekemisen ja tiedonkeruun hyödyllisyys. Arvioinnin pitäisi tuottaa myös sellaista palautetta, joka johtaa prosessien kehittämiseen sekä parempaan laatuun.

Arvioinnin toiminnallisen asemoinnin ohella myös sen kokonaistamiseen on koettu tarvetta. Seurantatietojen hajanaisuus on ollut arvioinnin hyödyntämistä vaikeuttava tekijä. Laatukriteerien arviointi ei ole välttämättä yhdistynyt tulossopimusseurantaan. Toiminnan taloudellisuuden kehittymistä on arvioitu talousseurannan osana ja henkilöstön toimintakykyä erilliselvytyksissä - usein siten, etteivät tiedot ole kohdanneet asiallisesti tai ajoituksellisesti toisiaan. Arviointi on tuottanut toiminnan kehittymisestä tietoa, mutta sirpalemaisesti, jolloin kokonaisuuden näkemiselle ei ole ollut kattavaa tiedollista perustaa. Esimerkiksi tulossopimusneuvotteluissa ei ole ollut tavanomaista jäsentää tuloksellisuustietoa sekä määrällisesti että laadullisesti. Kuitenkin voidaan nähdä, että todellisissa poliisin työtilanteissa esimerkiksi poliisin ikärakenteen, motivaation tai työkyvyn ongelmat heijastuvat enemmän tai vähemmän suoraan ulkoiseen palvelukykyyn ja tehokkuuteen.

Ongelmalliseksi on niinkään koettu mittareiden ja tunnuslukujen runsaus, mikä on vaikeuttanut kokonaisuuden hahmottamista. Poliisin tietojärjestelmät ovat tuottaneet lisääntyvästi erilaisia toimintaan kytkeytyviä seurantatietoja. Suuren tunnuslukujen määrän lisäksi seurannan ongelmana on ollut toiminnan laadun sekä asiakas-

vaikutusnäkökulman tuominen arviointiin mukaan ks. Bayley 1996, 44-45). Kun yleisesti myös laatu tunnustetaan tärkeäksi, voidaan kysyä, eikö myös laadun ohjaus ja arviointi olisi tarpeen nostaa jossakin muodossa osaksi poliisin tuloso-hjausta. Eräs tapa tässä on ollut käyttää poliisin laatupalkintokriteereitä ja itsearviointinein laadittuja laatuksuvia. Itsearviointit eivät sovellu sellaisenaan erityisen hyvin poliisin ulkoisen tuloksellisuuden arviointiin, vaikka niillä voidaan toki täydentää poliisin tulosyksiköistä saatavaa laatuksua. Viime aikoina laadullisia tietoja on saatu lisää eri paikkakunnilla toteutetuista turvallisuuskyselyistä. Ne kuitenkin kuvaavat enemmän kansalais- kuin asiakasmielipiteitä.

Asiakasarviointia hankaloittaa poliisitoimessa asiakaskäsitteen rajaaminen esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa 'asiakas' on poliisin sakotuksen tai pidätyksen kohteena: mitkä ovat hyvin toimivan asiakastilanteen kriteerit tällaisessa tapauksessa (Hoover 1996, 14-16). On otaksuttavaa, että ylinopeussakon saaneen asiakkaan on vaikea nähdä saamaansa sakkoa liikenneturvallisuutta edistävänä toimenpiteenä.

Toisaalta alueellisia erityispiirteitä ei ole koettu saatavan riittävästi arviointiin mukaan, vaikka poliisin työ todellisuudessa painottuu esimerkiksi suurissa kaupungeissa tai haja-asutusalueilla huomattavan eri tavoin. Joissakin pohjoisen harvaan asutuissa kihlakunnissa korostuvat rajan-seutuun, luonnonvarojen käyttöön tai poronhoitoon liittyvät häiriöt, etelän kaupungeissa liikenneturvallisuuteen ja ruuhkautumiseen liittyvät ongelmat, nuorten huumerekosten tai ns. arki-rikollisuuden lisääntyminen jne. Osassa kihlakuntia toiminta on hajautunut palvelupisteisiin ja palvelutoimintoihin, joiden tehtäväksua on saatettu rajata esimerkiksi päihtyneiden säilytystehävissä tai päivityksessä. Kun erot ovat dokumentaarisesti todettavissa ja tilastollisestikin mitattuina merkittäviä, voidaanko kihlakuntien onnistumisen arviointiin käyttää silti samoja mittareita? Perustellulta tuntuu, että ainakin kriteerien painottaminen alueiden keskeisten turvallisuustehtävien ja -ongelmien erilaisen merkittävyyden ja esiintyneisyyden mukaan olisi tarpeellista, jotta turvallisuustyön alueellista tehoa voidaan vertailla ja toiminnan responsiivisuutta lisätä.

4. TASAPAINOTETTU MITTARISTO ARVIINNIN UUTENA TYÖVÄLINEENÄ

Tasapainotetun arvioinnin idea on lähtöisin liikeyritysten strategisen johtamisen oppien uudistamisesta 1990-luvulla. Käsite 'balanced scorecard' (BSC) tulee amerikkalaisprofessoreilta Robert Kaplan ja David Norton, jotka ovat kirjoitelleet aiheesta useitakin artikkeleita sekä koonneet ajatuksiaan teoksessa 'Translating Strategy into Action: The Balanced Scorecard'. Teos ilmestyi vuonna 1996. Heidän lähtökohtansa arvioinnin kehittämiseksi ovat paljolti samat kuin oman julkisen sektorin arvioinnin nykyongelmina on tuotu esille: 'perinteisen' laskentatoimen kautta tuotetaan kyllä runsaasti seurantatietoa, mutta tuotettu tieto ei useinkaan kohtaa strategisen kehittämisen tarpeita, mittareita on liikaa ja ne painottuvat liiaksi kustannusten kuvaamiseen ja huomioivat liian vähän laadullisia tekijöitä, asiakasnäkökulmaa sekä henkilöstön osaamista. Laatujohtamiselle on tarvetta, koska palvelujen tuotantoketjut aina viimein päättyvät asiakaisiin, joiden tyytyväisyyden ja luottamuksen hankkiminen on tulevan toiminnan oikeutuksen kannalta erityisen tärkeää (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000). Tietointensiivisissä nykyajan organisaatioissa tuotteet ja tuotantoprosessit kehittyvät pääasiassa vain intellektuaalisen pääoman: henkilökunnan innovatiivisuuden, osaamisen, sitoutumisen ja oppimisen kautta (Stewart 1999, 230-233; Nonaka 1991). Jos yrityksellä on tietoisuus ja hallinta näistä menestystekijöistään, sillä on samalla avaimet tulevaisuuden menestymismahdollisuuksiin (ks. Olve etc. 1998). Perinteisen laskentatoimen tietojen avulla on usein huomattavan epävarmaa muodostaa kuva organisaation kyvykkasiteetista ja tulevasta menestyskyvystä. Raportointijärjestelmät painottavat liiaksi sellaista menneisyyteen sidoksissa olevaa tai organisaatiosta riippumatonta 'onnistumistietoa', jonka ennustearvo tulevaisuuden menestymiselle on vähäinen. Kaplan ja Norton (1997) puhuvat arvioinnin balansoinnin tarpeesta monellakin tasolla: tarvitaan tasapainoa menneen ja tulevan, laadun ja määrän, näkyvän ja näkymättömän pääoman välille sekä sisäisen ja ulkoisen tiedon välille.

Kaplan ja Norton lähtevät BSC-mallissaan realistisen arvioinnin struktuurista (Pawson & Tilley 1997). Mittaaminen ankkuroidaan yksikön visioon ja strategiaan. Vision rakentaminen on tärkeä läh-

tökohta ja sen systemaattinen laadinta edellyttää strategisen suunnittelun menetelmien käyttöä. Kaplan ja Norton (1997) esittävät myös mallin siitä, millaisia asioita visioon tulisi mahduttaa. Vision rakentamisessa on perimältään kysymys siitä, että vastataan toimintaan kohdistuviin odotuksiin. Rahoittajilla on omat odotuksensa organisaation tulevasta tilasta, samoin ydinsidosryhmillä, asiakkailta sekä henkilöstöllä. Tavoitteena pitää olla jaettu visio, johon on haettu neuvottelujen kautta kaikkia osapuolia tyydyttävä sisältö. Tässäkin Kaplanin ja Nortontin lähtökohta on 'realistinen': organisaatio ei voi pitää toimintaansa onnistuneena, jos henkilöstö on huonosti motivoitunutta, asiakkaat eivät luota palveluihin taikka rahoittajien ja ympäristön asettamia tavoitekriteereitä ei ole otettu huomioon.

Arviointimalli ja sen pohjana oleva 'strategiakartta' rakennetaan vain aivan keskeisimpien menestystekijöiden varaan, mikä merkitsee voimakasta valintaa ja rajautumista arviointimalliin otettavassa informaatiossa (Kaplan & Norton 2000). Malli toisaalta mahdollistaa strategisten painopisteiden vuosittaisenkin tarkistamisen ja muuttamisen. Liikeyrityksessä toimintaa kuvataan liiketuloksen, asiakaspalvelun, prosessien sekä henkilöstön näkökulmista. Liiketulos tulee yrityksen toiminta-ajatuksen kautta luonnostaan strategiakartan huipulle.

Julkisella sektorilla strategiakartta rakentuu asiakkaiden ja vaikuttavuuden ympärille (ks. Lumijärvi 2000; Poister & Streib 1999, 321-323; Ojala & Määttä 1999, 27-30). Juuri asiakasvaikuttavuus kuvaa viime kädessä sitä, miten hyvin julkinen yksikkö onnistuu julkisen hyödyn tuottamistehtävässään. Julkinen hyöty (ks. Moore 1995) viittaa eri muodoissaan niihin usein lakiperusteisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin, joita varten julkisilla verovarjoilla toimivia palvelujärjestelmiä on luotu; tuottaman yhteiskunnan määrittämiä terveys-, sosiaali-, koulutus- tai turvallisuuspalveluja jne. Taloudellisuus tulee julkisen sektorin toiminnassa vastaan välineellisesti painotettaessa kustannustehokasta toimintatapaa sekä rajauduttaessa kulloinkin palvelutoiminnan laajuudessa budjetin mahdollistamiin raameihin.

Realistinen evaluointi (Pawson & Tilley 1997) korostaa mekanismia, joka synnyttää kokonaistuloksen. Mittareita ei pidä rakentaa irrallisesti tai muualta siirtäen, vaan toiminnan nykyisistä vaikutuksista, niitä aikaansaavasta mekanismista

sekä kontekstista, joka viime kädessä konkretisoi syy-seuraus -suhteiden rakentumisen. Kuskakin organisaatiossa arviointimallin rakentaminen edellyttää toiminnan vaikutusten paikantamista. On nähtävä vaikutuksia synnyttävät ketjut: asiakas- ja sidosryhmäkohtaamiset, toimintaprosessit sekä henkilökunnan osaaminen siinä merkityksessä kun ovat todellisuudessaakin generoimassa vaikutuksia.

Mekanismia ei useinkaan pystytä kirjaamaan valmiiksi heti, koska organisaatioilta puuttuu täsmällinen tieto siitä, miten erilaiset syy-seuraussuhteet toimivat juuri niissä. Siksi alussa tarvitaan hypoteettisia kausaliteetteja, joita täsmennetään arvioinnein kautta saatavilla tiedoilla. Eri osatekijöille haetaan sellaiset painoarvot, jotka kuvaavat niiden todellista merkitystä lopputuloksen edistäjänä. Erityinen paino asetetaan henkilöstön aikaansaannoskyvyn (henkinen kasvu, oppiminen ja innovatiivisuus) arvioinnille. Juuri näillä mittareilla on linkit strategian toteutumiseen, ne kuvaavat onnistumista pitkällä aikavälillä ja niiden tuottamilla tiedoilla on siten tärkeä ennuste-arvo (ks. Davenport 1999, 121-130; Davenport & Prusak 2000, 15-17).

5. TASAPAINOTETUN ARVIINTIMALLIN SOVELTAMINEN POLIISITOIMESSA

Kun kuvattua mallia siirretään poliisitoimeen, on liikkeelle lähdettävä vision täsmäntämisestä. Paikallisella poliisilaitostasolla visioinnin ja strategisen työn perustan muodostavat valtakunnalliset rikostorjunnan linjaukset sekä ylijohdon ja lääninjohdon niiden pohjalta tulossuunnitelmiin kirjaamat täsmällisemmät tavoitteetilat. Nämä tarkentuvat edelleen läänien sisällä paikkakuntakohtaisiksi toimintalinjauksiksi, turvallisuussuunnitelmiksi ja arviointiperusteiksi, joille tasapainotettu mittaristo on rakennettavissa. Erityisesti paikallista visiota tarkennettaessa on syytä selvittää, kattavatko vision rakentamiseksi kerätyt odotukset ja kannanotot kaikki olennaiset paikallistason sidosryhmät. Varsinkin ennalta ehkäisvässä työssä, kuten esimerkiksi poliisin turvallisuussuunnitelmien laadintatyössä tai nuorten huumenkollisuuden ehkäisemisessä poliisin työn onnistumiseksi on ilmeisen olennaista löytää ns. ydinpartnerit (alueen muut viranomaiset, järjestöt, asukasyhdistykset jne.), joiden työpanos ja mukaantulo edistää myönteisten tulosten saavut-

tamista.

Poliisitoimeen kuuluu huomattavan erilaisia toimintoja, jolloin myös mittariston laadinta edellyttää toimintoihin kohdentamista, ja osin tätäkin tarkempaa avainprosessikohtaista tavoitteiden ja arviointikriteeristöntäsmenämistä (Waters 1996, 208; Hoover 1996, 263-265). Esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden laajassa kentässä arviointia on tarvetta täsmentää erikseen hälytys- ja partiointitehtävien ja katuturvallisuuden edistämisen, tiedotuksen ja neuvonnan sekä kasvatus- ja valistustyön osalta, jotta toiminnan riittävän täsmällinen seuranta mahdollistuu. Vastaa- vasti yksittäisten rikosten tutkintatyö ja yleisluontoisempi analyysitoiminta edellyttävät erilaista onnistumisen kuvaamista. Rikostorjunnan vaikuttavuuden arvioinnissa tietoja joudutaan keräämään eri lähteistä, jotta tuloksellisuudesta syntyvä kuva perustuu riittävän monipuoliselle ja luotettavalle tiedolle. Esimerkiksi yrityksiin tehdyistä varkauksista ja näpistyksistä tulee vain osa poliisin tietoon sen oman ilmoitusjärjestelmän kautta. Vastaa- vasti asukkaiden kokemista rikkomuksista (esim. ilkeilläanteot tai pyörävarkaudet) vain osa ilmoitetaan poliisille. Ilmoittamisalttius vaihtelee paikkakunnittain. Näiltä osin tietoja joudutaan keräämään myös suoraan asukkailta ja yrittäjiltä sekä mahdollisesti myös vakuutuslaitok- silta.

Kattavan mittariston laadinta edellyttää vaikutavuus-, prosessi-, asiakas- ja sidosryhmätyön toimivuutta sekä henkilöstön aikaansaannos- kykyä kuvaavia tunnuslukuja. Mittariston kokonaismäärän pitäisi rajautua vain noin 15-20 ydinmittariin, jotta tuloksellisuuden kokonaiskuva ja strateginen hyväksikäyttö olisi mahdollista. Asiakkuus on osassa lupapalveluista tavanomaisia julkisia palveluja muistuttava, sen sijaan useimmissa poliisin toiminnoissa asiakkuus tulee liittää ensisijaisesti 'turvaedun' saajiin ja niihin poliisin palvelujen käyttäjiin, jotka tavalla tai toisella hakevat turvaa poliisilta, kuten (Waters 1996, 209-210):

- rikosilmoituksen tai hälytyksen tekijät,
- häirinnän kohteeksi joutuneet,
- rikosten uhrin ja heidän läheisensä,
- suojausneuvoja tai -turvaa hakevat,
- rikosten selvittämiseen osallistuvat ja eri osapuolina kuultavat,
- poliisin asiantuntija- ja neuvontapalveluja käyttävät, sekä

- valistus- ja koulutustyössä mukana olevat.

Valvonnan, tutkinnan tai pidätyksen kohteena olevat, häirintään syyllistyneet sekä rikoksista epäillyt ovat toki hekin 'asiakkaita' poliisin näkökulmasta, mutta tässä tapauksessa hyvän asiakkuuden kriteerit on rakennettava mm. tutkintaa- säännösten lähtökohdista siten, että ne heijastelevat tavoiteltavien yksilötason käyttämissu- osten ohella myös yleistä turvallisuuden edistä- mispyrkimystä. Sidoryhmäsuhteiden arvioinnilla tarkoitetaan poliisin työssä sekä konsultaatio- että yhteistyösuhteiden toimivuuden kuvaamista (Waters 1996, 212).

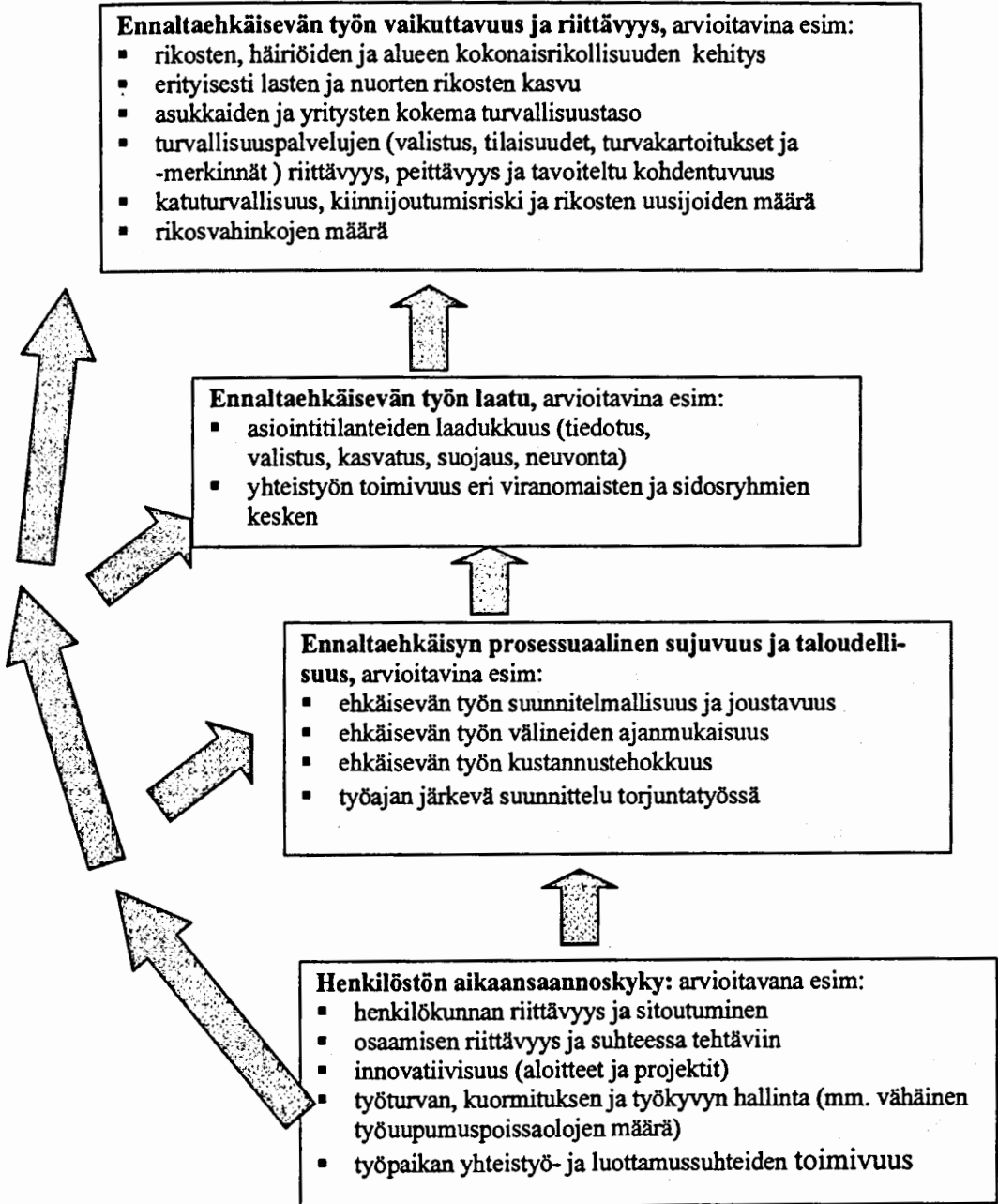
Kun poliisitoiminnan arviointiin yhdistetään sanktiojärjestelmät, ei toimintaa voida täysin ir- rottaa syyttäjä- ja tuomioistuinlaitokseen ulottu- vista toimintoketjusta. Poliisitoiminnan onnistumi- sen kriteerit on silti haettava mieluummin sen oman toimintoketjuisuuden sisältä kuin ketjun loppupäästä, koska muutoin muiden toimijoiden vaikutuksen poissulkeminen tulee erittäin hanka- laksi. Kokonaisten, rangaistuksiin johtavien toimintaketjujen vaikutusarviointi luontuu parem- min ulkoisten tutkimuslaitosten tehtäväkenttään.

Mittareiden valinnan lisäksi on tärkeää hahmot- ta mekanismi (Kaplan & Norton 1997), joka linkittää erilaisten mittareiden tuottaman tiedon visioon ja strategiaan ja auttaa ymmärtämään, miten vaikutusmuutokset ja toimintatapoihin liit- tyvät syy-seuraussuhteet liittyvät toisiinsa reaali- sissa tilanteissa.

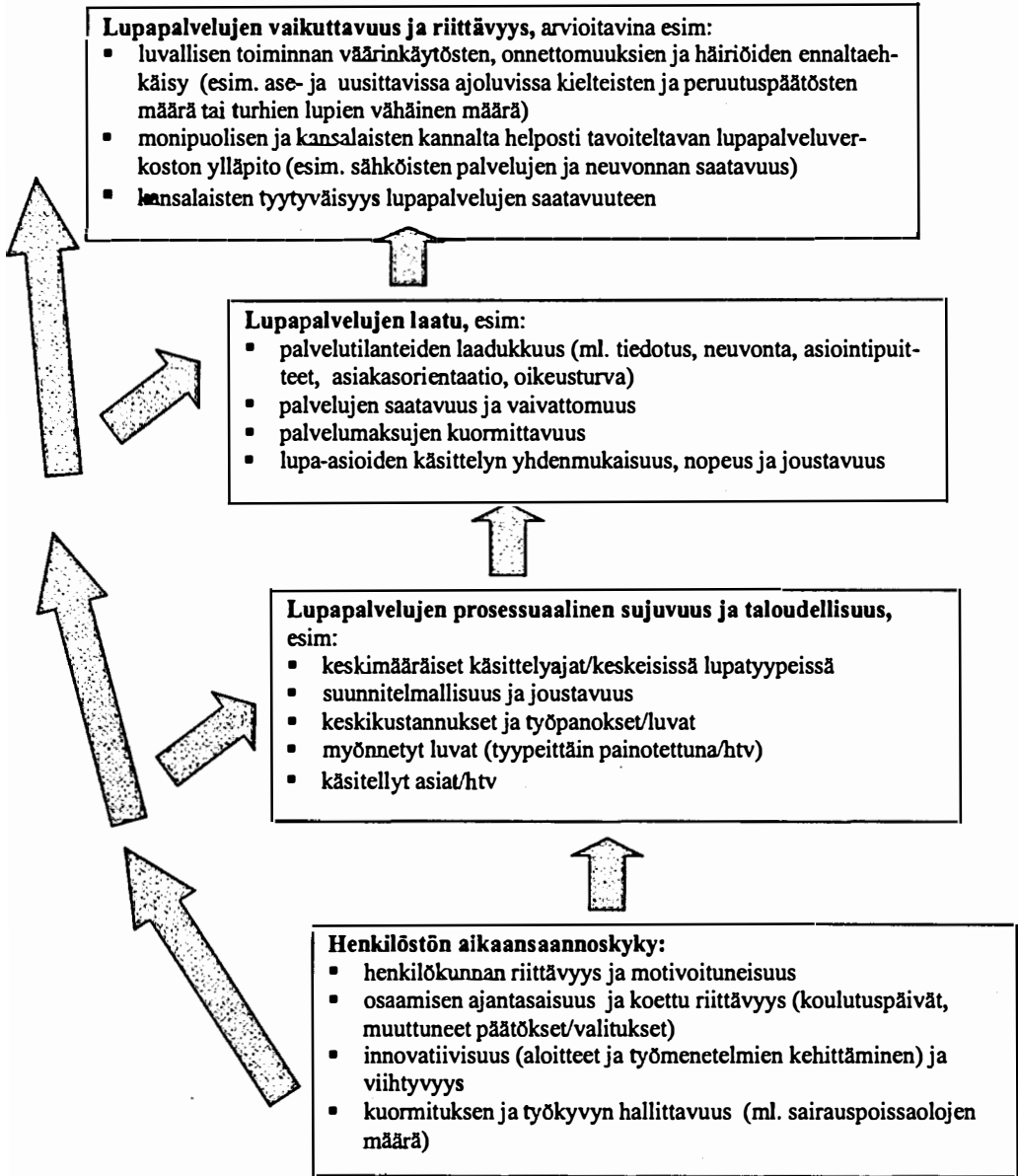
6. ESIMERKKEJÄ ARVIOINTIKETJUISTA

Arviointijärjestelmän laadinnassa edetään vai- kuttavuudesta henkilöstönäkökulmaan. Ensin paikannetaan ne arvioinnin osa-alueet, joista nähdään, ovatko vaikutukset vision suuntaisia. Kun arviointihierarkiaan liittyvät näkökulmat on näin käyty läpi, lähdetään tarkentamaan mittari- ston teknistä luonnetta. Oheisissa esimerkki- kuvioissa on tuotu esille mekanismi-ideaa paikallispoliisin ennaltaehkäisevässä työssä sekä lupapalveluissa (Poliisitoiminnan arviointi 2001 75-78).

Esimerkeissä mainittujen tietojen seuranta edellyttää systemaattisilla turvallisuus- ja henkilöstökyselyillä kerättävää tietoa, poliisin tietojärjestelmistä ja tilastoista saatavaa tietoa, haastattelujen käyttöä sekä dokumenteista ja



Kuvio 1. Ennaltaehkäisevän työn tuloksellisuusketju paikallispoliisissa.



Kuvio 2. Lupapalvelujen tuloksellisuusketju.

talousyksiköiltä kerättävää tietoa (vrt. Hoover 1996, 268-273). Kunkin strategisena pidetyn seurantakohteen osalta tarvitaan ainakin seuraavien kysymysten pohdintaa (vrt. Jalava & Virtanen 1998, 159-165):

- mitkä tunnusluvut kuvaavat ko. kehitystä riittävän luotettavasti
- mistä tunnuslukujen tiedot ovat kerättävissä ja millä metodilla
- kuka tietojen keruusta vastaa ja missä yksikössä
- milloin tiedot ovat kerättävissä ja saatavilla
- miten tietoja mahdollisesti painotetaan ja vertaillaan
- kuka kokoaa seurantaraportin ja miten tiedot julkistetaan
- missä ja miten tietoja käytetään.

Tiedonkeruussa voidaan paljon hyödyntää henkilöstötilinpäätöksissä ja poliisin omissa tietojärjestelmissä jo nyt kerättävää informaatiota. Tasapainotettuun mittaristoon otettavien mittareiden pitäisi olla rakenteeltaan yksinkertaisia ja toistettavissa. Niiden pitäisi rajautua vain sellaisiin strategisiin tekijöihin ja painoalueisiin, joihin voidaan omalla toiminnalla jotenkin vaikuttaa (ks. Olve etc. 1998, 44, 65). Lopuksi tiedot kootaan arviointimatriisiin, eräänlaiseen tuloskorttiin. Eriyksen tähdellistä on, että seurantatietojen tuotanto toimii sellaisella rytmillä, että eri näkökulmiin liittyvät tiedot ovat käytettävissä vuosittain samanaikaisesti. Tämä on olennaisen tärkeää kokonaiskuvan muodostamiseksi ja oppimiskehän aikaansaamiseksi. Tiedot voidaan kerätä keskitetysti, mutta palautteiden käsittelyn kannalta on tähdellistä, että jalostettu tieto 'vieritetään' takaisin alue- ja paikallisyksiköihin, joiden omaehtoista oppimista sen tulisi edesauttaa. Kullakin hallintotasolla arviointi liittyy juuri tälle tasolle vastuutettujen tehtävien arviointiin. Ylemmillä ohjaavilla tasoilla arviointitieto on samalla myös enemmän kokonaistavaa ja vertailevaa.

7. LOPUKSI

Tasapainotetun arvioinnin malli on ennen kaikkea strategisen arvioinnin sekä johtamisen väline. Sen käyttö edellyttää rajautumista kulloinkin strategisesti merkittäviin tulostekijöihin, samalla kun arviointi tuottaa toiminnan kehittymisestä

monipuolisen tietouden. Arviointi tuo tietoa myös muun muassa turvapalvelujen käyttäjien kohtelun tasapuolisuudesta, turvaa hakeneiden kokemuksista ja sidosryhmäyhteistyösuhteiden toimivuudesta (Weaters 1996, 212-213). Seurantatiedoilla tähdätään luotettavaan ja riittävän kattavaan perustaan tulosneuvotteluille, tulostavoitteiden täsmentämiselle, tulossuunnittelulle, talousarvion laadinnalle sekä hankkeiden kohdentamiselle. Tällä tavoin saadaan samalla lisättyä arvioinnin käyttöarvoa toimintojen kehittämisessä ja priorisoinnissa. Arviointi edistää toiminnan tavoitteellisuutta, mutta jättää silti tilaa joustavalle mukautumiselle toimintaympäristön muutoksiin ja kulloisiinkin painotuksiin.

Kaiken kaikkiaan tasapainotetun mittariston malli näyttäisi varsin luontevalta tuloksellisuuden kuvaamisen välineeltä myös poliisitoimessa (ks. Kujanpää 2001). Tasapainotettu mittaristo sopii erityisen hyvin lähipoliisitoiminnan kehittämisyhteyksiin tuomalla informaatiota poliisin toiminnan alueellisesta responsiivisuudesta ja onnistumisesta paikallisen turvallisuuden edistämisessä (ks. Virta 2001, 62-68; Carter 1996, 112; Stephens 1996, 112-124). Paikallistasolla poliisilaitosten strateginen johtaminen saa samalla instrumentin, jolla on mahdollista edistää työyhteisöjen sisäistä ja omaehtoista kehittymistä. Uusi malli muutoinkin korostaa paikallisjohton roolia strategisten linjausten täsmentämisessä, mikä sinällään tukee kokonaisvaltaisen turvallisuussuunnittelun lisäämistä seutu- ja paikallistasolla. Tämä on ollut yksi poliisitoimen viime vuosien kehittämisen linjauksia.

LÄHTEET

- Argyris, C. Teaching Smart People How to Learn. Harvard Business Review, May-June 1991.
- Bayley, D. Measuring Overall Effectiveness. Teoksessa Hoover, L. (ed.) Quantifying Quality in Policing. PERF. Washington 1996.
- Carter, D. Measuring Quality: The Scope of Community Policing. Teoksessa Hoover, L. (ed.): Quantifying Quality in Policing. PERF. Washington 1996.
- Davenport, T. Human Capital – What It Is and Why People Invest It. Jossey-Bass Publ. San Francisco 1999.
- Davenport, T. & Prusak, L. Working Knowledge – How Organizations manage What They Know. Harvard Business School Press. Boston 2000.

- Garwin, D. Building a Learning Organization. Harvard Business Review July-August 1993.
- Hoover, L. (ed.) Quantifying Quality in Policing. PERF. Washington 1996.
- Jalava, U. & Virtanen, P. Tietoa luova projekti – polku oppivaan organisaatioon. Kirjayhtymä Oy. Helsinki 1998.
- Kaplan, R. & Norton, D. Translating Strategy into Action: The Balanced Scorecard'. Harvard Business School Press. Boston 1996.
- Kaplan, R. & Norton, D. Tasapainotettu mittaristo. Yritystalous 1/1997.
- Kaplan, R. & Norton, D. Having Trouble with Your Strategy? Then Map It. Harvard Business Review. September-October 2000.
- Kujanpää, O. Tasapainotettu mittaristo (BSC) poliisin tuloksellisuuden arvioinnissa. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Turvallisuushallinnon julkaisusarja 1/2001.
- Lumijärvi, I. Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Työturvallisuuskeskus. Edita. 4. painos. Helsinki 2000.
- Lumijärvi, I. & Jylhäsaari, J. Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Gaudeamus. 2. painos. Tampere 2000.
- Moore, M. Creating Public Value. Strategic Management in Government. Harvard University Press. Cambridge 1995.
- Ojala, T. & Määttä, S. Tasapainoisen onnistumisen haaste. HAUS. Helsinki 1999.
- Olve, N.-G. & Jan Roy & Magnus Wetter. Balanced Scorecard. WSOY. Porvoo 1998.
- Pawson, R. & Tilley, N. Realistic Evaluation. London 1997.
- Poister, T. & Streib, G. Strategic Management in the Public Sector. Concepts, Models, and Processes. Public Productivity & Management Review, vol. 22, No 3/1999, 308-325.
- Poliisin tulossuunnitelma 2000-2004.
- Poliisitoiminnan arviointi. Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen -hankkeen loppuraportti. Työryhmä 1. Poliisiosaston julkaisuja 2/2001.
- Sisäministeriön toimintakertomus vuodelta 1999.
- Stephens, D. Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts. Teoksessa Hoover, L. (ed.): Quantifying Quality in Policing. PERF. Washington 1996.
- Stewart, T. Intellectual Capital –The New Wealth of Organizations. Doubleday. New York 1999.
- Waters, I. "Quality of service: politics or paradigm shift? Teoksessa Leishman, F. & B. Loveday & S. Savage (eds.): Core Issues in Policing. London 1996.
- Virta, S. Poliisi, turvallisuusyhteistyö ja turvallisuusverkostot. Tampereen yliopiston. Hallintotieteen laitoksen julkaisuja. Tampere 2001.