

Henkilöstöjohtaminen ja tuloksellisuus kunnissa - Kuntien talousjohtajien tuloksellisuuskurssit heidän organisaatioidensa henkilöstöjohtamiseen liittyen

Organisaatiot ja johtaminen
Maisterin tutkinnon tutkielma
Miikka Huhta
2012

HENKILÖSTÖJOHTAMINEN & TULOKSELLISUUS KUNNISSA

-Kuntien talousjohtajien tuloksellisuusdiskurssit heidän organisaatioidensa henkilöstöjohtamiseen liittyen

Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen aiheena oli henkilöstöjohtamisen yhteys organisaation tuloksellisuuteen. Tutkimuksen tavoitteena oli saada selville, millaisia tuloksellisuusdiskursseja kuntien talousjohtajat käyttävät puhuessaan kuntien henkilöstöjohtamisesta ja sen yhteydestä kunnallisorganisaation tuloksellisuuteen. Tutkimuksessa tuloksellisuuden käsitettiin rakentuvan ja saavan merkityksensä kielenkäytön kautta.

Tutkimuksen toteutus ja tutkimusmenetelmät

Tutkimus toteutettiin analysoimalla kuntien talousjohtajien näkemyksiä heidän organisaatioidensa henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välisestä yhteydestä. Tutkimuksessa on käytetty kirjallisia lähteitä, tieteellisiä artikkeleita ja - tutkimuksia yksityisen ja julkisen sektorin tuloksellisuudesta, henkilöstöjohtamisesta ja niiden välisestä yhteydestä sekä New Public management –opista, suomalaisten julkisorganisaatioiden uudistushankkeista, suomalaisille kunnille suunnatuista tuloksellisuussuosituksista ja diskurssianalyysistä. Kyseisiä aineistoja on käytetty tutkijan teoreettisen ymmärryksen lisäämiseksi sekä haastateltujen talousjohtajien toimintaympäristön kuvaamiseksi. Varsinainen tutkimus koostui kaiken kaikkiaan kahdeksan suomalaisen kunnan talousjohtajan haastattelusta. Tutkimusaineiston analysointi toteutettiin konstruktionismin koulukunnan mukaisen diskurssianalyysin hengessä.

Tutkimuksen tulokset

Tutkimuksen tärkein tulos oli analyysin avulla aineistosta jäsennetyt diskurssit. Nämä diskurssit olivat palvelu-, talous- ja prosessidiskurssi. Palveludiskurssin mukaisesti tuloksellisuudesta puhuneet talousjohtajat kokivat, että henkilöstöjohtamisella pystytään vaikuttamaan kunnallisorganisaation tuloksellisuuteen organisaation sisäisten ja ulkoisten asiakkaiden kautta. Talousdiskurssissa sen sijaan näkyi vahvasti haastateltavien tausta kuntien talousjohtajina. Talousdiskurssin mukaan henkilöstöjohtamisella pystyttiin parantamaan tuloksellisuutta kustannustehokkuuden ja tuottavuuden parantamisen kautta. Prosessidiskurssissa henkilöstöjohtamisen vaikutusmahdollisuudet kunnallisorganisaation tuloksellisuuteen liittyivät henkilöprosessien ja henkilöstöpolitiikan kehittämiseen.

Avainsanat

tuloksellisuus, henkilöstöjohtaminen, henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välinen yhteys, New Public Management –oppi, julkisorganisaatiot, suomalaiset kunnat, diskurssianalyysi

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen taustaa.....	2
1.2	Keskeiset käsitteet	5
1.3	Tutkimusraportin rakenne	6
2	HENKILÖSTÖJOHTAMINEN JA ORGANISAATION TULOKSELLISUUS ...	8
2.1	Henkilöstöjohtaminen	8
2.2	Henkilöstö strategisena resurssina.....	10
2.3	Henkilöstöjohtaminen ja organisaation tuloksellisuus	12
2.3.1	Organisaation tuloksellisuus	12
2.3.2	Henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden yhteys	14
2.4	Henkilöstöjohtamisen tuloksellisuuden arviointi julkisella sektorilla.....	19
2.4.1	Johdatus julkisorganisaatioiden tuloksellisuuskeskusteluun	19
2.4.2	Tuloksellisuuden mittaaminen suomalaisissa kunnallisorganisaatioissa.....	22
2.4.3	Tasapainotetun mittariston käyttö suomalaisissa kunnissa.....	27
2.5	Henkilöstöjohtamisen yhteys tuloksellisuuteen suomalaisissa kunnallisorganisaatioissa.....	30
2.6	Kirjallisuuskatsauksen yhteenveto	33
3	EMPIIRISEN TUTKIMUKSEN SUORITTAMINEN	37
3.1	Tutkimuksen diskurssianalyttinen teoriatausta	37
3.2	Tutkimusaineiston esittely.....	39
3.3	Analyysin eteneminen	42
3.4	Tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	43
4	TULOKSELLISUUSKESKUSTELUN ANALYYSI.....	46
4.1	Tuloksellisuuskeskustelu talousjohtajien näkökulmasta	47
4.2	Kuntien talousjohtajien henkilöstöjohtamiseen liittyviä tuloksellisuusdiskursseja	57
4.2.1	Palveludiskurssi	57
4.2.2	Talousdiskurssi.....	65
4.2.3	Prosessidiskurssi	75
4.2.4	Tuloksellisuusdiskurssien yhteenveto.....	82
5	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	84

6	LÄHDELUETTELO	89
---	---------------------	----

Taulukot ja kuvat

Taulukko 1 - Tuloksellisuusmittareiden jaottelu.....	13
--	----

Kuvio 1 - Julkisorganisaatioille sopiva tasapainotettu mittaristo.....	28
--	----

1 JOHDANTO

Tämän tutkielman aiheena on henkilöstöjohtamisen yhteys organisaation tuloksellisuuteen. Tutkimuksen aihetta lähestytään selvittämällä talousjohtajien näkemyksiä organisaatioidensa henkilöstöjohtamisen tuloksellisuudesta. Tutkimuksen analyysin taso on organisaation tasolla, ja olen rajannut tutkittaviksi organisaatioiksi suomalaiset kunnallisorganisaatiot. Toteutan tutkimukseni analysoimalla kuntien talousjohtajien näkemyksiä, jotka koskevat heidän organisaatioidensa henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä. Tutkimus koostuu kaiken kaikkiaan kahdeksan talousjohtajan haastatteluista. Nämä kahdeksan haastattelua analysoin diskurssianalyysin keinoin. Tutkimukseni tavoitteena on saada selville, millaisia tuloksellisuusdiskursseja kuntien talousjohtajat käyttävät puhuessaan kuntien henkilöstöjohtamisesta ja sen yhteydestä kunnallisorganisaation tuloksellisuuteen.

Organisaation tuloksellisuus on yksi eniten tutkituista käsitteistä johtamistieteessä (Richard ym. 2009). Myös henkilöstöjohtamisen tutkijat ovat kiinnostuneet tutkimaan henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden välistä suhdetta. Aihetta koskevien tutkimusten suurta määrää selittää osaltaan aiheen kiinnostavuus niin tutkijoiden kuin työelämän edustajien keskuudessa. (Vanhala & Kotila 2006). Suuri määrä tieteellisiä julkaisuja on tuottanut tuloksia. Henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välinen yhteys on löydetty useissa tutkimuksissa (ks. esim. Combs ym. 2006; Zheng ym. 2006; Apospori ym. 2008). Nämä tutkimustulokset eivät kuitenkaan ole täysin yksiselitteisiä ja yhteneväisiä (ks. esim. Boselie ym. 2005). Positiivisten tutkimustulosten ja toisaalta aiheeseen liittyvän moniselitteisyyden vuoksi koin mielenkiintoiseksi tutkia juuri henkilöstöjohtamisen yhteyttä organisaation tuloksellisuuteen. Aihe oli kuitenkin liian laaja käsiteltäväksi mielekkäästi pro gradu -työssä ilman tarkkaa rajausta. Tämän vuoksi rajasin tutkimukseni koskemaan suomalaisten kuntaorganisaatioiden talousjohtajia ja heidän käyttämiään tuloksellisuusdiskursseja. Näin ollen tutkimuksen kirjallisuusosassa keskitytään tuloksellisuuden määritelmiin ja tuloksellisuuden mittaamista käsitellään vain lyhyesti.

Valitsin tutkimukseni mielenkiinnon kohteeksi nimenomaan tuloksellisuuden kunta-alalla, koska aihetta ei ole vielä paljon tutkittu Suomessa (Rantanen ym. 2007), vaikka julkisorganisaatioiden tuloksellisuuden mittaamisesta on kiinnostuttu niin Suomessa (Lindström & Vanhala 2011) kuin ulkomailla (Behn 2003). Näin ollen koen rajaamani aiheen sekä ajankohtaiseksi että perustelluksi, koska se osaltaan täyttää aiempien tutkimusten jättä-

miä aukkoja suurta mielenkiintoa herättäneestä aiheesta. Valitsemani aihe on mielenkiintoinen myös aiheeseen liittyvän aiemman tutkimuksen monipuolisuuden ja sen tarjoaman haasteen vuoksi. Monista tutkimuksista huolimatta organisaation tuloksellisuuden määritelmä on tutkijoiden keskuudessa määritelty hyvin erilaisin tavoin (Richard ym. 2009). Tämän lisäksi henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden välinen yhteys on tutkimuksissa kuvattu monin eri tavoin (Wall & Wood 2005). Vanhalan ja Kotilan (2006) mukaan henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden välistä yhteyttä käsitteiden tutkimusten suuresta määrästä huolimatta ei tieto ole kumuloitunut merkittävästi, koska tutkimusalue on sirpaleinen ja termistö on vielä vakiintumatonta. Human Resource Management (HRM) ja tutkimuksessani sen suomenkielisenä käännökseenä käyttämäni termi henkilöstöjohtaminen eivät ole yksiselitteisiä. Myös tuloksellisuutta tutkittaessa on käytetty monenlaisia määritelmiä. Moniselitteisten käsitteiden vuoksi pyrin johdantoluvussa määrittelemään mahdollisimman tarkasti tutkimukseni keskeiset käsitteet. Määritelmien rajauksesta huolimatta toisessa luvussa tullaan esittelemään erilaisia teorioita ja määritelmiä tutkimuksen keskeisille käsitteille, jotta lukija voisi saada oikean kuvan aiheeseen liittyvän tutkimuksen moninaisuudesta.

1.1 Tutkimuksen taustaa

Henkilöstöjohtaminen on usein organisaatioissa nähty pelkkänä kulueränä (ks. esim. Becker & Gerhart, 1996). Henkilöstöjohtaminen voi kuitenkin olla strateginen prosessi, jos sitä lähdetään tarkastelemaan mahdollisena kilpailuedun lähteenä eikä pelkkänä minimointia vaativana kustannuksena (Storey 2007, 59). Näin ollen henkilöstöjohtamisen vaikutuksista organisaation tuloksellisuuteen kiinnostuneita eivät ole ainoastaan tutkijat ja organisaatioiden ylin johto. Aiheesta kiinnostuneita ovat myös yksityisissä ja julkisissa organisaatioissa käytännön henkilöstöjohtamistyötä tekevät. Kiinnostuksen myötä on tullut myös tutkimustuloksia. Suomessa esimerkiksi Kotila (2005) on tutkinut aihetta ja löytänyt yhteyden henkilöstöjohtamiskäytäntöjen ja tuloksellisuuden välillä. Myös minä kiinnostuin tutkimaan henkilöstöjohtamista koettuani sen pystyvän olemaan merkittävä edun lähde nykypäivän organisaatiolle. Kiinnostukseni taustalla oli jo ennen tutkimusprojektini aloittamista omien työkokemuksieni perusteella saamani kuva henkilöstöjohtamisen heikosta asemasta. Halusin näin ollen ymmärtää, miksi mielestäni selkeitä henkilöstöjohtamisen todellisia mahdollisuuksia ei ollut hyödynnetty suomalaisissa organisaatioissa.

Yksityisen sektorin toimijoiden lisäksi julkisorganisaatioissa on alettu kiinnittää huomiota organisaation tuloksellisuuteen ja keinoihin parantaa tuloksellisuutta. Lindströmin ja Vanhala (2011) mukaan viime vuosikymmeninä on julkisorganisaatioiden toimintaa uudistettu vaatien niiltä muun muassa lisää tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Uudistuksien myötä on keskustelu henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden välisestä yhteydestä levinnyt myös suomalaisiin julkisorganisaatioihin. Suomessa kunta-alan tuloksellisuuden kehittämistä on tutkittu lukuisissa hankkeissa, jotka ovat johtaneet erilaisiin suosituksiin. Tuloksellisuudesta on puhuttu paljon suomalaisissa julkisorganisaatioissa, ja aihe on tuttu varsinkin strategisella tasolla toimivien keskuudessa. (Niiranen ym. 2005, 12). Kunnallisorganisaatioiden tuloksellisuuden kiinnostavuudesta huolimatta henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä ei ole aiemmin paljon tutkittu kunnallisorganisaatioissa (Nakari & Sjöblom 2009, 157). Näin ollen keskittymiseni julkisorganisaatioihin on entistä perustellumpi.

Tutkimukseni aiheeseen sisältyy kuitenkin joitakin haasteita. Aiemmin mainittujen moniselitteisten termien ja lukuisien henkilöstöjohtamista ja organisaation tuloksellisuutta selittävien teorioiden lisäksi aihetta koskevien tutkimusten tuloksissa on eroavaisuuksia. Ensinnäkin on huomioitava tutkimusten erilaiset tutkimustulokset. Henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden yhteyttä tutkineissa tutkimuksissa on aiemmin mainitun mukaisesti 2000-luvulla tehty edistystä, mutta silti empiiriset tulokset eivät ole olleet 1990-luvulla syntyneiden teoreettisten olettamusten tasoisia (Boselie ym. 2005). Esimerkiksi Godard (2004) havaitsi paljon tutkituilla tuloshakuisilla henkilöstökäytännöillä saavutettavan keskimäärin vain marginaalisia lisäyksiä tuloksellisuuteen. Zheng ym. (2006) löysivät tutkimuksessaan henkilöstökäytäntöjen ja tuloksellisuuden välisen yhteyden yleisellä tasolla, mutta he myös havaitsivat ainoastaan joidenkin tiettyjen henkilöstöjohtamiskäytäntöjen lisäävän tuloksellisuutta. Toinen huomionarvoinen haaste on teorioiden kehittymättömyys. Muutaman erilaisen teorian sijaan tutkijat ovat käyttäneet monenlaisia ja monentasoisia teorioita tutkimuksissaan. Battin (2002) mukaan aiemmissa tutkimuksissa ei ole niiden taustalla olevia teorioita kehitetty tarpeeksi. Näissä tutkimuksissa ei ole myöskään tarkennettu sitä, millainen työntekijöiden käyttäytyminen selittää henkilöstökäytäntöjen ja organisaation tuloksellisuuden yhteyttä. Guest (1997) esitti jo vuonna 1997, että pelkkä organisaation tuloksellisuuden mittaaminen ei riitä kertomaan tarpeeksi sen yhteydestä henkilöstöjohtamiskäytäntöihin. Wall ja Wood (2005) esittävät aiempia tutkimuksia käsittelevässä artikkelissaan henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä tutkineiden olevan lupaavalla suunnalla, mutta metodologisten rajoitteiden vuoksi johtopäätösten tekeminen on

ennenaikaista. Kolmas tutkimukseni haaste on organisaatioiden tuloksellisuutta tutkineiden erilaiset määritelmät tuloksellisuudelle ja monenlaiset tuloksellisuusmittarit. Erityisesti tutkittaessa henkilöstöjohtamisen yhteyttä organisaation tuloksellisuuteen on tuloksellisuus määritelty monin erilaisin tavoin (Vanhala & Kotila 2006). Kuvan tuloksellisuuden moniselitteisyydestä antaa Richardsin ym. (2009) tutkimus, jossa tutkittiin organisaation tuloksellisuuden käsittelemistä useissa eri tieteellisissä aikakauslehdissä vuosina 2005–2007. Kyseiseltä ajalta löytyi 213 artikkelia, jotka käsittelivät organisaation tuloksellisuutta. Näistä artikkeleista löytyi 207 erilaista tuloksellisuuden mittaria. Koska tuloksellisuuden määritelmä on tutkijoiden keskuudessa moniselitteinen, oletan sen olevan jossain määrin epäselvää myös suomalaisten kunnallisorganisaatioiden toimijoille. Moniselitteisyyden huomioon ottaen pyrin tuomaan kattavasti esiin suomalaisissa kunnissa käydyn tuloksellisuuskeskustelun taustoja ja tämän hetkistä tilannetta, jotta lukija pystyy paremmin ymmärtämään kuntien talousjohtajien tuloksellisuudesta muodostuneiden käsitysten syntyperiä.

Suomalaisten kuntien talousjohtajien tuloksellisuusdiskurssien tutkiminen on muodostunut minulle entistä mielekkäämmäksi, kun aiheeseen perehtymisen jälkeen tuli selväksi henkilöstöjohtamisen tutkijoiden olevan montaa mieltä henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteydestä. Alkuperäinen kiinnostukseni kohdistuminen juuri talousjohtajien tuloksellisuusdiskurssien tutkimiseen oli lähtöisin oletuksestani talousjohtajien ja henkilöstöjohtajien hyvin erilaisista näkemyksistä koskien henkilöstöjohtamista ja sen vaikutusmahdollisuuksia tuloksellisuuteen. Tätä oletusta vahvisti entisestään Lindströmin ja Vanhalan (2011) havainto kuntien henkilöstöjohtajien tuloksellisuusdiskursseista. Henkilöstöjohtajat korostivat taloudellisten tekijöiden sijaan kuntien asiakkaiden, kuntalaisten, merkitystä tuloksellisuudelle. Tätä taustaa vasten on mielenkiintoista selvittää, puhuvatko talousjohtajat aiheesta eri tavalla vai onko kuntaorganisaatioissa valloillaan tietynlainen eri toimijoiden yhteisesti jakama näkemys tuloksellisuudesta. Lisäksi nimenomaan talousjohtajien käsitykset henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteydestä ovat mielenkiintoisia, koska talousjohtajilla on keskeinen rooli organisaation henkilöstöjohtamisen merkittävyyden punnitsemisessa henkilöstöjohtamiselle kohdistettavista määrärahoista päättämisen yhteydessä.

Jotta lukija pääsisi mahdollisimman helposti kiinni aiempaan henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden tutkimukseen ja erityisesti siinä käytettyihin termeihin, seuraavassa alaluvussa esiteltävien määrittelien rajauksien lisäksi lukijoille esitellään kolmannessa luvussa tarkemmin myös muita määritelmiä kyseisille käsitteille. Lisäksi henkilöstöjohtamisen ja organisaati-

tion tuloksellisuuden yhteyttä selittäviä erilaisia teorioita tuodaan samassa luvussa esille. Näin ollen lukija voi muodostaa oman käsityksensä aiemmista tutkimuksista ja niissä käytetyistä määritelmistä ja teorioista.

1.2 Keskeiset käsitteet

Henkilöstöjohtamista ja sen yhteyttä tuloksellisuuteen tutkineiden käyttämät moniselitteiset termit ja useat tuloksellisuuden mittarit ovat suuri ongelma tiedon kumuloitumiselle, sillä muun muassa eri tutkimusten tutkimustuloksia on vaikea vertailla (Lähteenmäki ym. 1998). Näin ollen pyrin tässä alaluvussa määrittelemään, miten tässä tutkimuksessa käsitetään termit henkilöstöjohtaminen ja organisaation tuloksellisuus. Metodologiaosuudessa määrittelen tarkemmin tutkimuksessani käyttämäni diskurssianalyysin määritelmän.

Resurssipohjaisen näkemyksen myötä *henkilöstöjohtaminen*-termistä on kehittynyt käsite *strateginen henkilöstöjohtaminen* (*strategic human resource management*). Termi *strateginen henkilöstöjohtaminen* eroaa *henkilöstöjohtaminen*-termistä lähinnä tarkastelun tason suhteen. Strateginen henkilöstöjohtaminen siirtää henkilöstöjohtamista käsittelevän tutkimuksen kiinnostuksen mikrotason yksittäisen työntekijän tehokkuuden tutkimisesta makrotason organisaation tuloksellisuuden tutkimiseen (Richard & Johnson 2001). Termien *henkilöstöjohtaminen* ja *strateginen henkilöstöjohtaminen* erottelu on kuitenkin käytännössä hankalaa, ja niitä on käytetty aiemmissa tutkimuksissa toistensa synonyymeinä (Huotari ym. 2005, 160). Käytän tässä tutkimuksessa selkeyden vuoksi pelkästään termiä *henkilöstöjohtaminen*, koska henkilöstöjohtamisen yhteydestä tuloksellisuuteen puhuttaessa ollaan jo lähtökohtaisesti strategisella tarkastelun tasolla. Termin *henkilöstöjohtaminen* määrittellään Vanhalan ja Kotilan (2006) tutkimuksen kaltaisesti tarkoittavan yleisesti organisaatioiden henkilöstötyötä ja erityisesti henkilöstöasioiden johtamista.

Organisaation tuloksellisuus on monin eri tavoin selitettävissä (Vanhala & Kotila 2006), ja sen määrittelemistä vaikeuttaa eri tieteenalojen tarve muokata tuloksellisuuden käsitettä omiin tarkoituseriinsä sopiviksi (Chenhall & Langfield-Smith 2007). Tässä tutkimuksessa tuloksellisuuden käsitetään Lindströmin ja Vanhalan (2011) mukaisesti rakentuvan ja saavan merkityksensä kielenkäytön kautta. Eli tuloksellisuus määräytyy vasta rakentuessaan kuntien talousjohtajien puheissa. Näin pyrin välttämään vaikeudet, jotka liittyisivät tietyn tuloksellisuuden määritelmän valitsemiseen lukuisten vaihtoehtojen joukosta. Toivoisin kuitenkin lukijan

tästä huolimatta perehtyvän kirjallisuuskatsauksessa esittelemiini erilaisiin tuloksellisuuden määritelmiin, jotta haastatteluaineistostani rakentuvia tuloksellisuusdiskursseja olisi helpompi yhdistää ja verrata sekä kunnissa yleisesti käytävään tuloksellisuuskeskusteluun että aihetta aiemmin käsitelleisiin tutkimuksiin.

1.3 Tutkimusraportin rakenne

Tutkimukseni teoreettinen osio toisessa luvussa alkaa henkilöstöjohtamiseen perehtymisellä. Kuvailen lukijalle lyhyesti henkilöstöjohtamisen käsitteen muokkautumista viime vuosikymmenten aikana ja esittelen henkilöstöjohtamisen erilaisia tutkimussuuntia. Henkilöstöjohtamista käsitelleisiin tutkimuksiin ja resurssipohjaiseen näkemykseen perehtymisen jälkeen siirryn käsittelemään myös organisaation tuloksellisuutta. Alaluvussa 2.3 tutustutan lukijan henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteyttä selittäviin tutkimuksiin ja näissä tutkimuksissa käytettyihin teorioihin. Samassa yhteydessä tuon esiin organisaation tuloksellisuuden moninaisia määritelmiä.

Kirjallisuuskatsauksen loppupuolella alaluvussa 2.4 perehdytän lukijaa julkisorganisaatioiden henkilöstöjohtamisen tuloksellisuuden arviointiin. Samassa yhteydessä esittelen New Public Management -opin viitekehyksenä, joka selittää julkisorganisaatioihin kohdistettuja uudistusvaatimuksia. Viitekehyksen esittelemisen jälkeen paneudun kuvaamaan tuloksellisuuden arviointia suomalaisissa julkisorganisaatioissa ja tuon erityisesti esiin tasapainotetun mittariston käyttöä suomalaisissa kunnissa. Ennen kirjallisuuskatsauksen yhteenvetoa käyn alaluvussa 2.5 läpi suomalaisissa kunta-alan organisaatioissa aiemmin tehtyjä tutkimuksia henkilöstöjohtamisesta ja sen yhteydestä tuloksellisuuteen.

Toisessa luvussa käsittelemäni kirjallisuuskatsauksen jälkeen kolmannessa luvussa siirryn tutkimuksen metodologiseen osuuteen. Luvun alussa esittelen tutkimuksen analysointitavaksi valitun diskurssianalyysin teoriataustaa. Lisäksi määrittelen tässä tutkimuksessa käytettävän diskurssianalyysin määritelmän ja esittelen tutkimusaineistoni. Analyysin etenemisen kuvaamisen jälkeen arvioin tutkimukseni luotettavuutta.

Metodologialuvun jälkeen neljännessä luvussa esittelen tutkimukseni empiirisen osuuden. Luvun alussa tuon esiin suomalaisissa kunnissa käytävän tuloksellisuuskeskustelun luonnetta ja joitain aiheeseen liittyviä haasteita haastateltujen talousjohtajien näkökulmasta. Oman ana-

lyysini ohessa esitän haastatteluista saatuja tekstinäytteitä, jotta lukija voi tehdä myös omia johtopäätöksiä haastateltujen diskursseista ja analyysini tasosta. Analyysiluvun lopuksi esittelen aineistosta löytämäni tuloksellisuusdiskurssit.

Tutkimus päättyy yhteenveto ja johtopäätös -osioon viidennessä luvussa, jossa pyrin pohtimaan havaitsemieni tuloksellisuusdiskurssien suhteita toisiinsa ja niiden yhteyttä kuntien talousjohtajien toimintaympäristöön. Samassa yhteydessä arvioin analyysin perusteella löydettyjä tuloksellisuusdiskursseja suhteessa teoriaosuudessa esiteltyyn kirjallisuuteen. Johtopäätösteni jälkeen tuon vielä esiin lyhyesti ehdotukseni mahdolliselle jatkotutkimukselle.

2 HENKILÖSTÖJOHTAMINEN JA ORGANISAATION TULOKESELLISUUS

Kirjallisuuskatsaukseni aluksi esittelen lyhyesti termin *henkilöstöjohtaminen* kehittymistä nykyiseen muotoonsa. Henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden käsitteleminen yhdessä vie tarkastelun strategiselle tasolle. Tämän vuoksi on mielestäni aiheellista käydä läpi, kuinka kirjallisuudessa on käsitetty henkilöstön muodostuvan strategiseksi resurssiksi. Tässä tutkimuksessa tuloksellisuuden moniselitteisyyden painottaminen on erityisen tärkeää, koska haastatteluaineistoni analyysissa tuloksellisuuden nähdään määrittyvän monin eri tavoin haastateltavien kielenkäytön kautta. Koska henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteyttä on selitetty lukuisin eri tavoin, tuon esiin vain neljä paljon käytettyä teoriaa.

Alaluvussa 2.4 siirryn kuvaamaan tutkimukseni toimintaympäristöä. Esittelen *New Public Management*-opin ja sen hengessä julkisorganisaatioille esitettyjä uudistuspaineita, jotta onnistuisin johdattamaan lukijan ymmärtämään paremmin kunnissa käytävän tuloksellisuuskeskustelun taustoja. Perehdytän lukijaa myös tasapainotetun mittariston käyttöön suomalaisissa kunnissa, koska oletan sen olevan merkittävässä roolissa tähän tutkimukseen haastateltujen talousjohtajien näkemyksissä. Perimmäisenä tarkoituksena uudistuspaineiden taustojen, toteutettujen uudistusten ja kuntien tuloksellisuuskeskustelun käsittelyllä on kuvata toimintaympäristöä, jossa haastattelemani talousjohtajat toimivat. Uskon yleisellä tasolla liikuvan toimintaympäristön kuvauksen riittävän diskurssianalyysini tueksi.

Ennen tämän luvun lopettavaa yhteenvetoa esittelen lukijalle aiempia tutkimuksia, jotka ovat käsitelleet henkilöstöjohtamisen yhteyttä suomalaisten kunnallisorganisaatioiden tuloksellisuuteen. Harmikseni tällaisia tutkimuksia ei ollut kovinkaan monta. Uskoisin kuitenkin kolmen tutkimuksen avulla antavani lukijalle tarpeeksi kattavan näkemyksen samaa aihetta käsitelleistä tutkimuksista, jotta lukijan on mahdollista arvioida diskurssianalyysini luotettavuutta.

2.1 Henkilöstöjohtaminen

Human Resource Management (HRM) -termistä on suomen kielessä käytetty käännöksiä *henkilöstöresurssien johtaminen* ja *henkilöstövoimavarojen johtaminen* (Strömmer 1999, 14) sekä *henkilöstöjohtaminen* (Lindström & Vanhala 2011). Tässä tutkimuksessa käytetään termiä *henkilöstöjohtaminen*, koska se on jo suomalaisten tutkijoiden keskuudessa vakiintunut

käännös (ks. esim. Lindström & Vanhala 2011; Kotila 2005, 9) ja se mielestäni kuvaa parhaiten HRM-termin merkitystä.

Nykypäivän organisaatioissa työskenteleviä ihmisiä johdetaan monella tasolla. Työntekijöillä on yksi tai useampi esimies, ja useimmissa organisaatioissa on erikseen osasto tai yksittäinen henkilö, joka vastaa henkilöstöön liittyvistä asioista. Siitä on jo aikaa, kun henkilöstöosastot olivat vain rekrytoinnin ja palkanmaksun hoitavia hallinnollisia osastoja (Beer ym. 1984, 3), joiden toiminnasta käytettiin termiä *henkilöstöhallinto*. Termi *henkilöstöjohtaminen* ottaa *henkilöstöhallintoa* monipuolisemmin huomioon erilaisia teorioita ja malleja koskien organisaatioita, strategioita, pedagogiaa, psykologiaa ja sosiologiaa (Brewster & Larsen 2000, ix). Henkilöstöjohtaminen ei myöskään näe henkilöstöhallinnon käsitteen tavoin erottelua liiketoiminnan ja henkilöstön johtamisen välillä (Brewster & Larsen 2000, ix), ja se on selkeästi kohdistettu organisaation tuloksellisuuden parantamiseen (Bowen & Ostroff 2004). Henkilöstöjohtamisen käsitteen myötä tulosajattelua on otettu käyttöön henkilöstöfunktiossa, joka on aiemmin mielletty pelkäksi hallinnointitoiminnoksi.

Termiä *henkilöstöjohtaminen* on alettu käyttämään yleisesti tutkijoiden parissa 1980-luvulta lähtien (Truss, C. & Gratton, L. 1994). Kuitenkin yhä nykyäänkin tutkijat määrittelevät termin *henkilöstöjohtaminen* monin eri tavoin eikä konsensusta tietystä määritelmästä ole löydetty (Paauwe & Farndale 2006), vaikka Miles (1975) esitti jo vuonna 1975 termin käyttöönottamista. Storeyn (2007, 6) mukaan henkilöstöjohtamista esiintyy kahdessa erilaisessa muodossa, akateemisessa tutkimuksessa ja organisaatioiden käytännöissä. Termiä *henkilöstöjohtaminen* voidaan käyttää yleisesti merkitsemään mitä tahansa lähestymistä työsuhteen johtamiseen. Toisaalta henkilöstöjohtamisella voidaan myös viitata yhteen tiettyyn lähestymistapaan. (Storey 2007, 6).

Useat tutkijat ovat määritelleet henkilöstöjohtamisen liittyvän organisaation ja sen palveluksessa olevan työntekijän väliseen vuorovaikutukseen. Bermanin ym. (2010, xiii) mukaan henkilöstöjohtaminen pitää sisällään kaiken päätöksenteon, joka vaikuttaa yksilön ja organisaation väliseen vuorovaikutussuhteeseen. Myös Brewsterin ja Larsenin (2000, ix) mukaan henkilöstöjohtamista tutkittaessa keskitytään dynaamiseen vuorovaikutukseen yksilön ja organisaation välillä. Henkilöstöjohtamisen vuorovaikutukseen perustuville määritelmille on myös lukuisia vaihtoehtoja. Esimerkiksi Batt (2002) näkee henkilöstöjohtamisen tarkoittavan yksittäisiä henkilöstöjohtamiskäytäntöjä. Cappellin ja Neumark (2001) taas toisaalta esittävät artikkelissaan henkilöstöjohtamista olevan ne järjestelmät, jotka kokoavat yhteen organisaation hen-

kilöstöjohtamiskäytännöt. Sen sijaan Storeyn (2007, 59) mukaan henkilöstöjohtamisen olennaisin ominaispiirre on ajatus ihmisten johtamisen (*people management*) järjestämisestä siten, että sen avulla voidaan merkittävästi vaikuttaa kilpailukykyyn.

Vaikka juuri Storeyn (2007, 59) edellä kuvattu ajatus onkin lähellä omaa näkemystäni henkilöstöjohtamisesta kilpailukykyä merkittävästi edistävänä tekijänä, olen päättänyt käyttää yleisempää määritelmää henkilöstöjohtamiselle. Tämä sen takia, että yleisluonteisempi termi mahdollistaa useimpien aihetta koskevien tutkimusten käsittelyn ilman tarkempaa keskittymistä juuri kyseisen tutkijan käyttämään määritelmään. Kuten johdannossa jo esitin, tässä tutkimuksessa henkilöstöjohtamisella tarkoitetaan organisaatioiden yleistä henkilöstötyötä ja erityisesti henkilöstöasioiden johtamista (Vanhala & Kotila 2006).

Jotta pääsisimme perehtymään henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden yhteyteen, määrittelen ensin, mihin tämä tutkimus sijoittuu suhteessa henkilöstöjohtamista aiemmin käsitelleisiin tutkimuksiin. Henkilöstöjohtamista käsittelevät tutkimukset ovat jakautuneet niissä käytetyn analyysin tason ja tutkimuksissa huomioitujen henkilöstökäytäntöjen määrän mukaan (Wright & Boswell 2002). Organisaation tasolla useita henkilöstöjohtamiskäytäntöjä tarkastelevia tutkimuksia on Wrightin ja Boswellin (2002) mukaan tehty suhteessa eniten. Tutkimukseni jatkaa organisaatioiden tasolla tehtyjen ja useita henkilöstöjohtamiskäytäntöjä tarkastelleiden strategisen henkilöstöjohtamisen tutkimusten tutkimusperinnettä.

2.2 Henkilöstö strategisena resurssina

Henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden välistä yhteyttä on pyritty selvittämään monin eri tavoin (ks. esim. Wright ja McMahan 1992; Roos, Fernström ja Pike 2004; Vanhala ja Kotila 2006). Tässä tutkimuksessa lähdän etsimään yhteyttä henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden välille ajatuksesta, jonka mukaan henkilöstöä on tarkasteltava muiden resurssien tavoin mahdollisena kilpailuedun lähteenä. Näin ollen esittelen tässä alaluvussa resurssipohjaisen näkemyksen lähtökohtana henkilöstön tarkastelemiseen kilpailuedun lähteenä.

Henkilöstöjohtamisesta ei tule hetkessä organisaatiolle strategista voimavaraa. Amit ja Shoemaker (1993) määrittelevät strategisten voimavarojen olevan niitä resursseja ja

kyvykkyyksiä, jotka antavat organisaatiolle kilpailuedun. Barney (1991) mukaan pysyvää kilpailuetua luovat resurssit, jotka ovat harvinaisia yrityksen nykyisten ja potentiaalisten kilpailijoiden keskuudessa, mahdollistavat yritykselle mahdollisuuksien tavoittelemisen eikä niille ole vaikean jäljiteltävyyden vuoksi korvikkeita (Barney 1991). Vielä yksinkertaisemmin sanottuna kilpailuetua luovat resurssit ja kyvykkyydet ovat harvinaisia, tarkoituksenmukaisia, erikoistuneita sekä vaikeasti vaihdettavia ja jäljiteltäviä. (Amit & Shoemaker 1993).

Huselidin (1995) mukaan ajatus yksilön tuloksellisuuden vaikutuksesta organisaation tuloksellisuuteen pohjautuu Barney (1991) resurssipohjaiseen näkemykseen (*resource based view*) yrityksestä. Barney (1991) esittää artikkelissaan viitekehukseksi pysyvän kilpailuedun saavuttamiselle resurssipohjaisen näkemyksen. Tällaisten resurssipohjaisen näkemyksen mukaisien resurssien tehokkaalla hyödyntämisellä saavutetaan pysyvää kilpailuetua (Lado & Wilson 1994). Huselidin (1995) mukaan henkilöstöresurssi voi olla juuri edellä kuvatun kaltainen pysyvän kilpailuedun luova resurssi. Resurssipohjaisen näkemyksen valossa perinteiset arvoa tuottavat resurssit, kuten luonnonvarat ja teknologia, ovat yhä etenevässä määrin helppoja kopioida suhteessa esimerkiksi organisaatioiden sosiaalisesti monimutkaisiin työjärjestelyihin (Becker & Gerhart 1996). Wrightin, McMahanin ja McWilliamsin (1994) mukaan resurssipohjainen näkemys yrityksestä tarjoaa sellaisen viitekehysten, jonka avulla voidaan tarkastella henkilöstöresurssin yhteyttä yrityksen menestykseen tutkimalla henkilöstöresurssia pääomana yrityksen muiden pääomien joukossa.

Resurssipohjaisen näkemyksen valossa yritysten resurssit ovat heterogeenisiä ja liikkumattomia, koska pysyvää kilpailuetua ei voi saavuttaa muutoin (Wright & McMahan 1992). Näin ollen henkilöstöresurssijakaan ei voi vain ostaa yritykseen samalla tavoin kuin koneita, jos tarkoituksena on kilpailuedun saavuttaminen. Sen sijaan henkilöstöresurssia on kehitettävä muun muassa vaikeammin jäljiteltäväksi ja erikoistuneemmaksi, jotta henkilöstöstä voitaisiin saada aidosti pysyvää kilpailuetua organisaatiolle. Resurssipohjaisen näkemyksen myötä myös henkilöstöön tehtyjä panostuksia voidaan tarkastella erilaisessa valossa. Kun henkilöstöresurssia tarkastellaan muiden pääomien tavoin, voidaan esimerkiksi henkilöstöresurssiin tehdyt panostukset kirjata kulujen sijaan pääomasijoituksiksi (Wright ym. 1994).

Resurssipohjaisen näkemyksen tarjoama näkökulma henkilöstöresurssin tarkastelemiseen sopii tutkimukseeni, koska oletan haastateltujen talousjohtajien todennäköisesti pyrkivän käsittelemään henkilöstöä muiden pääomien tavoin. Kun henkilöstöjohtamisen tarkastelu on resurssipohjaisen näkemyksen kaltaisella strategisella tasolla, voidaan seuraavassa alaluvussa

siirtyä perehtymään henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden yhteyteen. Luvun 2.3 alussa kuitenkin ensiksi kuvaan aiemmissa tutkimuksissa organisaation tuloksellisuudelle annettuja erilaisia määritelmiä, jotta lukija pääsisi perille tuloksellisuuskeskustelun monivivahteisuudesta.

2.3 Henkilöstöjohtaminen ja organisaation tuloksellisuus

2.3.1 Organisaation tuloksellisuus

Organisaation tuloksellisuutta on tutkittu laajalti johtamista tutkivissa tieteissä ja siten hyvinkin erilaisista näkökulmista. March ja Sutton (1997) tutkivat kolmessa arvostetussa tieteellisessä julkaisussa vuosina 1993–1995 julkaistuja artikkeleita. He löysivät sinä aikana yhteensä julkaistuista 439 artikkelista 28 prosentissa tuloksellisuuden olevan kiinnostuksen aiheena. Tuloksellisuuteen keskittyneiden tutkimusten suuri määrä selittyy osaksi sillä, että tuloksellisuutta on tutkittu laajalti eri tieteenaloilla. Erilaisten näkökulmien vuoksi eri tieteenaloilla on erilaisia omiin tarkoituksiinsa sopivia mittareita organisaation tuloksellisuudelle (Chenhall & Langfield-Smith 2007). Esimerkiksi markkinoinnin tutkijat ovat käyttäneet tuloksellisuuden mittarina muun muassa asiakkaan elinkaaren arvoa ja brändiarvoa (Chenhall & Langfield-Smith 2007). Juuri tämä moninaisten mittarien olemassaolo aiheuttaa ongelmia johdannossa mainitulle tiedon kumuloitumiselle. Käsiteltävän määritteen selkeyttämiseksi on hyvä huomioida organisaation tuloksellisuuden (*organizational performance*) olevan suppeampi käsite kuin organisaation tehokkuus (*organizational effectiveness*), joka pitää sisällään muun muassa yrityksen sosiaalisen vastuullisuuden (Richard ym. 2009).

Henkilöstöjohtamisen yhteydessä tuloksellisuuden määrittelemisen ei ole yhtään yksinkertaisempaa kuin muillakaan tieteenaloilla. Henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden väliseen yhteyteen perehtyneissä tutkimuksissa on käytetty niin objektiivisia kuin subjektiivisia indikaattoreita organisaation tuloksellisuudelle (Pauwe & Farndale 2006, 62). Henkilöstöjohtamisen tutkijat ovat jakaneet objektiiviset ja subjektiiviset tuloksellisuusindikaattorit taloudellisiksi, organisatorisiksi ja henkilöstöjohtamiseen liittyviksi (ks. esim. Boselie ym. 2005). Subjektiivisina mittareina on käytetty sekä työnantajan (Tsui ym. 1997) että työntekijöiden (Guest 1999) näkemyksiä. Tuloksellisuusmittareiden jakautumista eri kategorioihin kuvataan alla olevassa taulukossa, jossa esittelen esimerkkejä johtamisen tutkijoiden käyttä-

mistä tuloksellisuusmittareista. Taulukkoa tarkastellessa on kuitenkin syytä huomioida, että tuloksellisuusmittarien jaottelu tiettyihin kategorioihin on osittain oman näkemykseni mukainen. Toinen tutkija voisi kokea esimerkiksi työntekijöiden kompensatiotason sijoittuvan henkilöstöjohtamisen tuloksellisuutta mittaavien indikaattorien sijaan taloudellisten indikaattorien joukkoon.

NÄKÖKULMA

		Objektiivinen	Subjektiiivinen
I N D I K A A T T O R I T	Taloudelliset	Taloudellinen tulos, Yrityksen markkina-arvo (ks. esim. Huselid 1995), Henkilöstön yksikkökustannukset (Nakari ja Sjöblom 2009, 157).	Johdon arvio organisaation taloudellisesta tuloksesta tai organisaation menestymisestä verrattuna kilpailijoihin (Wall ym. 2004)
	Organisatoriset	Tuottavuus, Laatu, Asiakaspalvelu (Dyer & Reeves 1994),	Johdon ja sidosryhmien arvio organisaation maineesta (Rirchard ym. 2009), Hyvä työyhteisö (Huotari, ym. 2005, 168)
	Henkilöstöjohtamisen tuloksellisuus	Vaihtuvuustiedot, Poissaolotiedot (Dyer & Reeves 1994), Työntekijöiden kompensatiotaso (Wright ym. 2005)	Sitoutuminen (Tsui ym. 1997), Työtyytyväisyys (Guest 1999), Osallistuminen (Huotari, ym. 2005, 168).

Taulukko 1 Tuloksellisuusmittareiden jaottelu

Yllä olevassa taulukossa esitellyille käytännön tuloksellisuusmittareille on olemassa monia muitakin vaihtoehtoja. Monista vaihtoehtoista huolimatta erilaiset objektiiviset taloudelliset mittarit ovat yleisesti tutkijoiden keskuudessa eniten käytetty organisaation tuloksellisuuden indikaattori (Richard ym. 2009). Richard ym. (2009) ovat tutkimuksessaan perehtyneet organisaation tuloksellisuutta aiemmin käsitelleisiin tutkimuksiin. Kuten jo johdannossa kuvattiin, he löysivät vuosien 2005–2007 aikana eri tieteellisissä julkaisuista 213 tuloksellisuutta käsittelevää artikkelia. Näistä tutkimuksista löytyi 207 erilaista määritelmää tuloksellisuudelle. (Richard ym. 2009). Tällainen määritelmien runsaus johtaa väistämättä tiedon kumuloitumisen hankaloitumiseen ja pakottaa tutkijat tekemään kauaskantoisia valintoja käyttämistään tuloksellisuuden määritelmistä jo tutkimuksensa alussa.

Olen rajannut tutkimukseni kiinnostuksen kohteeksi juuri julkisorganisaatioiden tuloksellisuuden, mikä jo itsessään rajoittaa mahdollisten tuloksellisuuden määritelmien joukkoa yksityisen sektorin käytössä olevaa pienemmäksi. Tässä tutkimuksessa organisaation tuloksellisuuden määritellään rakentuvan ja saavan merkityksensä kielenkäytön kautta (Lindström & Vanhala 2011). Näin ollen tarkempaa tietyn tuloksellisuuden määritelmän valintaa ei tarvita. Tämä myös tekee tutkimuksestani luotettavamman, kun en heti tutkimusta suunnitellessa joudu vähäisen aiheeseen perehtymisen perusteella tekemään valintoja kokeneemmillekin tutkijoille vaikeassa asiassa. Valitsemani tuloksellisuuden määritelmän vuoksi organisaatioiden tuloksellisuutta ei käsitellä yleisellä tasolla tämän enempää. Aiheesta löytyy kattavasti lisää tietoa muun muassa Richardilta ym. (2009).

2.3.2 Henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden yhteys

Henkilöstöjohtamisen tutkijoilla on henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden yhteydestä monenlaisia erilaisia näkemyksiä. Aihetta käsitelleet tutkimukset ovat jakautuneet varsinaisen tutkimuksen kohteiden, analyysin tason ja tutkimuksen tarkoituksen mukaan (Brewster 2007). Suurimmassa osassa aihetta käsitteleviä tutkimuksia on toteutustavoissa kuitenkin tietynlaisia yhtäläisyyksiä. Tutkimusten tutkimusasetelmat eroavat toisistaan ensinnäkin siinä, pyydetäänkö haastateltavia muistelemaan menneitä henkilöstöjohtamiskäytäntöjä vai keskitytäänkö sillä hetkellä käytössä oleviin käytäntöihin. Suosituinta on käyttää tuloksellisuutta mittaavana indikaattorina jo aiempaan aikavälinä toteutunutta tuloksellisuutta, jota tarkastellaan suhteessa tutkimuksen toteutuksen aikana käytössä oleviin henkilöstöjohtamis-

käytäntöihin. (Wright ym. 2005). Tutkijat ovat myös suosineet tietynlaisia tuloksellisuuden mittareita. Organisaatioiden tuloksellisuutta tutkineiden eri tieteenalojen tutkijoiden keskuudessa yleisesti suosituimpina olleet objektiiviset taloudelliset mittarit (Richard ym. 2009) eivät ole yhtä merkittävässä roolissa henkilöstöjohtamisen tutkimuksissa. Wall ym. (2004) arvioivat henkilöstöjohtamista ja tuloksellisuuden yhteyttä selvittäneistä tutkimuksista noin puolen käyttävän erilaisia subjektiivisia tuloksellisuuden mittareita. Tutkijan tekemä tuloksellisuuden mittarin valinta on merkittävä henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välisen yhteyden löytymiselle. Dyerin ja Reevesin (1994) mukaan valituilla tuloksellisuuden mittareilla on yhteys siihen, kuinka selvästi tuloksellisuuden paraneminen pystytään yhdistämään henkilöstöjohtamiseen. Suoraan henkilöstöjohtamiseen liittyvien tuloksellisuuden mittareiden kuten työntekijöiden kompensaatiotason (Wright ym. 2005) mukainen tuloksellisuuden paraneminen on luonnollisesti helpointa yhdistää henkilöstöjohtamiseen. Toisaalta taloudellisilla mittareilla mitattavan tuloksellisuuden parantuminen on hankalinta yhdistää organisaation henkilöstöjohtamiseen. Taloudellisia mittareita kuitenkin käytetään laajasti, koska organisaatioiden johtajat ovat kiinnostuneet juuri taloudellisilla mittareilla mitattavien tekijöiden, kuten yrityksen markkina-arvon, parantamisesta. (Dyer & Reeves 1994).

Huselidin vuonna 1995 julkaisema artikkeli oli urauurtava liittäessään tulosajattelun henkilöstöjohtamiseen (Wright ym. 2005). Huselid (1995) havaitsi kehittyneempien tuloshakuisten henkilöstökäytäntöjen (*High Performance Work Practices*) merkitsevän selvää lisäystä yrityksen työntekijäkohtaiseen liikevaihtoon ja markkina-arvoon. Huselidin artikkeli herätti aivan uudenlaisen kiinnostuksen henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden tutkimiseen (Paaue 2004, 1). Mielenkiinto tähän henkilöstöjohtamisen strategiseen ulottuvuuteen on lisääntynyt merkittävästi 2000-luvulle siirryttäessä (Paaue & Farndale 2006). Tieteellisessä kirjallisuudessa kiinnostus on näkynyt erityisesti pyrkimyksenä löytää henkilöstöjohtamiskäytännöille mitattavia tuloksia ja siten yhteyttä yrityksen tuloksellisuuteen. Tällaista tutkimusta on tehty erityisesti Yhdysvalloissa, josta kiinnostus aiheeseen levisi vähitellen ensin Iso-Britanniaan ja sitten muualle Eurooppaan. Tutkimuksen levittyä alkoi tutkijoita kiinnostaa myös yhä enemmän keskustelu yrityksen tuloksellisuuden parantamisesta juuri tiettyjen parhaiden henkilöstökäytäntöjen avulla. (Paaue & Farndale 2006). Yksinkertaisimmillaan tutkijat ovat nähneet yksittäisten henkilöstöjohtamiskäytäntöjen lisäävän suoraan organisaation tuloksellisuutta riippumatta tilannetekijöistä (Pfeffer 1995). Yksittäisten henkilöstöjohtamiskäytäntöjen sijaan toiset tutkijat ovat havainneet organisaation

tuloksellisuuden paranevan, jos organisaatio ottaa käyttöön tietyt henkilöstöjohtamiskäytännöt yhtä aikaa (Katou & Budhwar 2006).

Henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden väliselle yhteydelle on tutkimuksissa löydetty hyvin monia teorioita ja malleja (ks. esim. Vanhala ja Kotila 2006). Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista perehtyä kaikkiin teorioihin ja malleihin, joten olen valinnut esiteltäväksi ainoastaan tutkijoiden keskuudessa yleisesti käytetyt neljä paradigmaa (ks. esim. Martín-Alcázar; Romero-Fernández ja Sánchez-Gardey 2005). Nämä oikeina pidetyt ja yleisesti hyväksytyt teoriat ovat universalistinen (*universalistic*), kontingenssi- (*contingency*), konfiguraationaalinen (*configurational*) (Delery & Doty 1996) ja kontekstuaalinen (*contextual*) teoria (Brewster 1999).

Universalistisen näkökulman mukaan organisaation tuloksellisuuden ja eräiden henkilöstöjohtamiskäytäntöjen välillä on lineaarinen suhde. Käytännössä tällaisia suoraan tuloksellisuuteen vaikuttavia henkilöstöjohtamiskäytäntöjä voivat olla muun muassa suoritusarvioinnit, virallinen tiedonjakaminen, tyytyväisyyskyselyt ja kattavat rekrytointi-, valinta- ja koulutusmenetelmät. Nämä parhaiten tuloksellisuuteen yhteydessä olevat käytännöt ovat Huselidin mukaan kehittyneitä tuloshakuisia henkilöstökäytäntöjä. (Huselid 1995). Universalistiseen näkökulmaan liittyy myös ajatus parhaiden käytäntöjen toimivuudesta ympäri maailman ja oletus organisaation tuloksellisuuden mittaamisen onnistumisesta parhaiten taloudellisilla mittareilla (Paauwe 2004, 53). Martín-Alcázarin ym. (2005) mukaan universaalinen lähestymistapa verrattuna muihin kolmeen paradigmaan on yksinkertaisin tapa lähestyä henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteyttä. Käytännössä varsinaisten parhaiden käytäntöjen valitseminen ei ole helppoa eikä tutkijoilla ole niistä yhteisymmärrystä (Kotila 2005, 16). Näin ollen voidaankin todeta, että universalistisella näkökulmalla on suhteessa muihin näkökulmiin huonoin teoreettinen pohja (Martín-Alcázar ym. 2005).

Kontingenssimuuttujat huomioon ottavan näkemyksen mukaan selkeätä universalistisen näkökulman mukaista yhteyttä henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välillä ei ole (Delery & Doty 1996). Kontingenssiteorian mukaan tuloksellisuus riippuu eri henkilöstöjohtamisprosessien yhdenmukaistamisesta organisaation strategian ja organisaation muiden prosessien kanssa (Schuler & Jackson 1987). Näin ollen organisaation tilannetekijät määrittelevät tietyn henkilöstöjohtamiskäytännön toimivuuden kussakin organisaatiossa (Kotila 2005, 23). Tällaisia tilannetekijöitä eli kontingenssimuuttujia voivat olla esimerkiksi yrityksen koko ja ikä, teknologia, pääomavaltaisuus, sijainti, toimiala (Paauwe 2004, 53) ja myös organisaation oma stra-

tegia (Kotila 2005, 23). Kontingenssiteoria sopii ajatukseen ulkoisesta yhteensopivuudesta (*external fit*). Guestin (1997) mukaan parhaiten tuloksellisia organisaatioita ovat ne, joiden henkilöstöjohtamiskäytännöt ovat ulkoisesti yhteensopivia. Käytännössä ulkoisesti yhteensopivat henkilöstöjohtamiskäytännöt ovat sellaisia, jotka reagoivat herkästi organisaation ulkopuolisiin tilannetekijöihin.

Konfiguraationaalisen lähestymistavan mukaan organisaation tapa liittää erilaisia henkilöstöjohtamisprosesseja kokonaisuudeksi on yhteydessä organisaation tuloksellisuuteen (Delery & Doty 1996). Lähestymistavan kantava ajatus on, että henkilöstöjohtamiskäytäntöjä voidaan yhdistää toisiinsa eri tavoin ja näin on mahdollista saavuttaa lähes lukematon määrä erilaisia henkilöstöjohtamiskäytäntöjen kokoonpanoja (Martín-Alcázar ym. 2005). Toisin sanoen yksittäisten henkilöstöjohtamiskäytäntöjen sijaan tuloksellisuuteen vaikuttavat toisiinsa liittyvät henkilöstöjohtamiskäytännöt, jotka on koottu johdonmukaiseksi käytäntöjen systeemiksi tai kimpuksi (Paaue 2004, 54). Käytännössä kimpun voivat tiettyjen käytäntöjen sijaan muodostaa myös laajemmat organisaation osa-alueet kuten strategia, rakenteet, kulttuurit ja toimintaprosessit (Kotila 2005, 30). Myös konfiguraationaalinen lähestymistapa sopii kontingenssiteorian mukaisesti teoriaan yhteensopivuuksista. Guestin mukaan sisäisesti yhteensopivat (*internal fit*) organisaation henkilöstöjohtamiskäytännöt yhdessä muodostavat tietyn ideaalijoukon parhaita käytäntöjä. Tuloksellisuudeltaan parhaita organisaatioita ovat ne, joiden henkilöstöjohtamiskäytännöt ovat lähimpänä tätä ideaalijoukkoa. (Guest 1997).

Kontekstuaalista näkemystä ei kolmesta aiemmasta näkökulmasta poiketen esitelty Deleryn ja Dotyn (1996) tunnetussa artikkelissa. Kontekstuaalinen näkemys lähestyy henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden välistä yhteyttä tutkimalla organisaation tai sen ulkoisen kontekstin vaikutusta henkilöstöjohtamiseen (Brewster 2007). Tällaisia yrityksestä riippuvia konteksteja ovat muun muassa yrityksen koko ja toimiala. Organisaation ulkopuolisia konteksteja ovat esimerkiksi organisaation kansainvälinen tai kansallinen toimintaympäristö. (Brewster 1999). Näin ollen kontekstuaalisen näkemyksen mukaan henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuteen voivat vaikuttaa esimerkiksi tietyissä kansallisissa toimintaympäristöissä aliarvioidut tekijät kuten julkishallinto ja ammattiliitot (Martín-Alcázar ym. 2005). Pohjoismaissa ammattiliitot voivat toimia organisaatioiden johdon yhteistyökumppaneina ja näin vaikuttaa positiivisesti henkilöstöjohtamiseen (Brewster 2007). Tällainen yhteistyö ei toisaalta toimi yhtä hyvin esimerkiksi Yhdysvalloissa toimivien organisaatioiden kontekstissa.

Storeyn (2007, 14) mukaan keskustelu henkilöstöjohtamisen käytäntöjen ja käytänteiden vaikutuksesta organisaation tuloksiin on vahvasti keskittynyt universaaliseen ja kontingenssi-teoriaan. Brewsterin (2007) mukaan erityisesti Yhdysvalloissa tehty tutkimus perustuu useimmiten universalistiseen paradigmaan. Tutkimusten suuri määrä on myös tuottanut tuloksia. Universaalisesti parhaimpia käytäntöjä tutkittaessa on saatu johdonmukaisesti positiivisia tuloksia käytäntöjen vaikutuksesta organisaation tuloksellisuuteen (Storey 2007, 15). Universalistisen paradigman Yhdysvalloissa nauttimasta suosiosta huolimatta on kontekstuaalinen paradigma ollut suosittu tutkimuksen aihe Euroopassa (Brewster 1999).

Aposporin ym. (2008) tutkimuksen mukaan maantieteellisten alueiden välillä on eroja siinä, millainen henkilöstöjohtamisen ja tehokkuuden välinen linkki on. Euroopassa vallalla oleva kontekstuaalinen paradigma perustuu olettamukselle kontekstuaalisten tekijöiden vaikutuksesta tietynlaiseen eurooppalaiseen henkilöstöjohtamiseen, joka on erilaista kuin muualla maailmassa. Euroopan unionin alueelta löytyy yhteisiä henkilöstöjohtamisen piirteitä, jotka selkeästi eroavat esimerkiksi Yhdysvalloissa harjoitettavan henkilöstöjohtamisen erityispiirteistä. Nämä EU-maiden henkilöstöjohtamiselle ominaiset piirteet ovat kattava lainsäädäntö, suurempi painopiste sidosryhmien kanssa tehtävälle yhteistyölle ja työn ja vapaa-ajan tietynlainen rooli ihmisten elämässä. Myös Euroopan sisällä on erityisesti Pohjoismaiden ja Etelä-Euroopan maiden välillä eroja henkilöstöjohtamisen muodoissa. (Apospori ym. 2008). Ignjatovic ja Svetlik (2003) havaitsivat Euroopassa olevan neljä selkeästi erilaista maaklusteria, jotka eroavat toisistaan henkilöstöjohtamiseen liittyvien institutionaalisten toimintaympäristöjen, strategioiden ja käytäntöjen mukaan. Pohjoismaiden muodostamassa klusterissa henkilöstöjohtamiselle on tyypillistä muun muassa henkilöstölähtöisyys, kirjalliset käytännöt, henkilöstöjohtajan sisällyttäminen johtoryhmään, suoritusarvioinnin vähäinen merkitys, henkilöstöjohtamiskäytännöistä ja palkoista hajautetusti päättäminen ja vähäinen työvoiman vaihtuvuus. Pohjoismaisen klusterin erikoispiirteistä erityisesti esimiesten tekemän henkilöstön arvioimisen vähäinen suosio (Apospori ym. 2008) on hyvä huomioida yritettäessä ymmärtää suomalaisten organisaatioiden haasteita henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välisen yhteyden löytämiselle. Henkilöstön kattava arvioiminen ja erityisesti tuloksellisuusajattelun yhdistäminen henkilöstöjohtamiseen voi monille suomalaisten organisaatioiden toimijoille olla jossain määrin uusi tai ainakin vaikea aihe.

Henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden yhteyttä selittäviä teorioita on edellä kuvaamani lisäksi monia erilaisia. Lukumäärää selittää osaltaan se, ettei osa teorioista eroa toisistaan merkittävästi ja osa teorioista on ikään kuin vain paranneltuja versioita toisesta teoriasta. Myös aiemmin tässä luvussa esittelemäni neljä näkökulmaa henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteyteen perustuvat osittain samoille ajatuksille. Voidaankin sanoa, että kaikki esiin tuomani näkökulmat pohjautuvat jollain tavalla joko universalistiseen tai kontekstuaaliseen paradigmaan (Brewster 1999). Teorioiden moninaisuuden lisäksi myös käytännön mittareita teorioiden tutkimiseen on lukuisia. Chenhall ja Langfield-Smith (2007) nimeävät mittauskeinojen esimerkeiksi muun muassa 360 asteen tuloksellisuusarviointit, henkilöstölinpäättökset ja tasapainotetun mittariston. Näistä mittauskeinoista keskityn tutkimuksessani tasapainotettuun mittaristoon, koska se on tutkimusten mukaan käytössä useimmissa kunnissa keinona mitata kuntaorganisaation tuloksellisuutta (Silvennoinen-Nuora ym. 2005, 70).

Tässä luvussa olen kuvannut henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteyttä selittävien teorioiden moninaisuutta. Tutkimuksille on kuitenkin yhteistä se, että niistä useimmissa on löydetty ainakin jonkinlainen yhteys henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välillä. Hyvinä esimerkkeinä onnistumisista toimivat kaksi metatutkimusta, joissa on perehdytty aiheita aiemmin käsitelleisiin tutkimuksiin. Wright ym. (2005) tutkivat vuosina 1994–2003 julkaistuja henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteyteen keskittyneitä tutkimuksia. Näissä 66 tutkimuksessa havaittiin jokaisessa ainakin yksi merkittävä yhteys henkilöstöjohtamiskäytäntöjen ja tuloksellisuuden välillä. Samanlaisia tuloksia saivat Combs ym. (2006) omassa metatutkimuksessaan, joka käsitti 92 henkilöstöjohtamista ja tuloksellisuutta käsittelevää artikkelia vuosilta 1983–2005. Heidän mukaansa tutkimusten yhteenlaskettujen tutkimustulosten keskiarvon perusteella yhteys henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välillä oli selvä.

2.4 Henkilöstöjohtamisen tuloksellisuuden arviointi julkisella sektorilla

2.4.1 Johdatus julkisorganisaatioiden tuloksellisuuskusteluun

Organisaation tuloksellisuuden mittaaminen on yksityiseltä sektorilta siirtynyt myös julkiselle sektorille mielenkiinnon kohteeksi. Julkisorganisaatioiden tuloksellisuuden merkityksen kasvun selittäjäksi esittelen *New Public Management* -opin, josta suomen kielessä on käytetty jonkin verran käännöstä *uuden julkisjohtamisen oppi*. Itse käytän mieluummin suomenkielistä

käännöstä paremmin toimivaa alkuperäisen New Public Management -termin lyhennettä *NPM*.

NPM on kirjallisuudessa kuvattu doktriiniksi, ideologiaksi, johtamisfilosofiaksi tai teoriaksi. (Lähdesmäki 2003, 11). Tässä tutkimuksessa NPM käsitetään oppina, joka antaa viitekehyksen julkisorganisaatioihin kohdistetuille uudistusvaatimuksille. NPM selittää maailmanlaajuisten julkisorganisaatioiden uudistuspaineiden syiden lisäksi myös Suomessa tehtyjen julkisen sektorin uudistamishankkeiden ja erityisesti kunta-alan tuloksellisuuskeskustelun taustoja. Näin ollen kuvaan seuraavaksi tarkemmin NPM:n hengessä tehtyjen uudistuksien taustoja ja seurauksia, jotta lukija saisi kuvan julkisorganisaatioiden tuloksellisuuden mittaamisen kehittymisestä ja nykytilasta.

Julkishallinnot ympäri maailman ovat kohdanneet viimeisen kahden vuosikymmenen aikana suuria haasteita (Osborne & McLaughlin 2006). Haasteisiin on myös yritetty löytää vastauksia. Yli kaksi vuosikymmentä kestäneiden mittavien julkisorganisaatioiden hallinto- ja johtamisreformien myötä useiden länsimaiden julkiset sektorit ovat kokeneet monenlaisia uudistuksia (Lähdesmäki 2003, 9). Alkuun julkishallinnon muutosta yritettiin tehdä johtamalla henkilöstöä tuloshakuisesti ja pitämällä kuluja kurissa nollabudjetoinnilla. 1980-luvun lopulla otettiin myös julkishallinnon piirissä käyttöön kokonaisvaltaisempi näkemys johtamiseen. (Osborne & McLaughlin 2006). Tuottavuus ja tehokkuusvaatimukset eivät ole kohdistuneet ainoastaan julkisorganisaation kokoon ja kustannuksiin. Myös julkisorganisaatioiden ohjaus- ja johtamisjärjestelmät ovat joutuneet uudistumaan. (Lähdesmäki 2003, 9). Kokonaisvaltaisesti julkisorganisaation näkökohdat huomioivaa lähestymistapaa julkisen sektorin uudistamiseen alettiin 1990-luvun alussa kutsua New Public Managementiksi (Hood 1991). NPM-ajattelun mukaan yksityisen sektorin oppeja pyritään siirtämään julkisorganisaatioiden käyttöön (Schmidt & Vanhala 2010, 12). NPM-oppia käsitelleessä kirjallisuudessa on käytännön uudistamiskohteina esitetty esimerkiksi julkisorganisaatioiden rakenteiden virtaviivaistamista, purkamista tai heikentämistä. Rakenteellisilla muutoksilla ei ole tavoiteltu ainoastaan kustannussäästöjä. NPM:n mukaisilla muutoksilla on pyritty muun muassa vapauttamaan esimiehiä hallinnollisista tehtävistään, jotta he voisivat keskittyä enemmän johtamistyöhönsä. (Berman ym. 2010, 27).

Suomessakin on tehty useita julkishallinnon uudistuksia NPM:n oppien mukaisesti. On kuitenkin syytä huomioida, että NPM on lähtökohdiltaan hyvin angloamerikkalainen eivätkä kaikki sen mukaiset opit sovellu kaikkiin konteksteihin sellaisenaan. Suomessa NPM:n opit

on otettu maltillisesti käyttöön, ja yksi merkittävimmistä uudistuksista on johtamisjärjestelmien uudistaminen tulosjohtamisajattelun mukaisesti (Temmes ym. 2001, 90). Kirsi Lähdesmäki (2003) tutki väitöskirjassaan NPM-opin valossa valtion keskushallinnon reformeja 1980-luvulta 2000-luvun alkuun. Suomessa julkisorganisaatioita on pyritty 1980-luvulta lähtien uudistamaan julkisen sektorin supistamisella, säästötoimenpiteillä, yksityistämisillä ja antamalla vastuuta toimijoille (Lähdesmäki 2003, 233). Julkisorganisaatioiden uudistustrendinä 1990-luvun Suomessa oli toiminnan asiakasnäkökulman vahvistaminen ja siitä johtunut laatuajattelun kehittäminen. Suomi oli 1990-luvun lopulla hallintoaan uudistavien maiden eturivissä, kun suomalaisten julkisorganisaatioiden budjetti- ja tulosohjausta uudistettiin ja hallintoa hajautettiin. (Temmes ym. 2001, 22-23). 2000-luvulla uudistukset jatkuivat eri painotuksin kuin aiemmin. Suomalaisten julkisorganisaatioiden kehittämishaasteita olivat kansalaisten luottamuksen kasvattaminen hallintoa kohtaan, tulosvastuumekanismien tarkentaminen sekä osaavan ja motivoituneen henkilöstön houkuttelevuus ja palkitseminen (Lähdesmäki 2003, 233).

NPM on kohdannut paljon arvostelua sen oppien mukaisesti tehtyjen uudistusten tuloksista ja toteutustavoista. NPM:n hengessä tehdyt uudistukset eivät ole tuottaneet yksiselitteisen hyviä ratkaisuja kunnallisten palveluiden tuotantoon liittyviin ongelmiin, joita ovat muun muassa tuottavuusongelmat, resurssien niukkuus, väestön ikääntyminen sekä palvelujen erot maantieteellisesti ja toiminnallisesti. Sekä kunnat että niiden mukana kunnallisorganisaatioiden työyhteisöt ovat alkaneet eriytyä hyviin ja huonoihin. (Nakari & Sjöblom 2009, 19). Julkishallinnon toimijoiden ja heidän asiakkaidensa keskuudessa on kritiikkiä aiheuttanut erityisesti pyrkimys siirtää yksityisen sektorin johtamisopeja julkisorganisaatioiden käyttöön. Tuloksellisuusajattelu on ollut yksi suurista kritiikin kohteista. Suomessa tehtyjen tutkimusten mukaan tuloksellisuuden mittaaminen julkisella sektorilla eroaa yksityisen sektorin opeista, koska julkisorganisaation sidosryhmistä lähes jokaisella on erilaisia vaatimuksia organisaatiolle (Rantanen ym. 2007). Tuloksellisuusajatteluun siirtäminen julkiselle sektorille on myös ongelmallista julkisorganisaatioiden toiminnan tavoitteiden vuoksi. Guthrien ja Englishin (1997) mukaan suurin ero yksityisen ja julkisen sektorin välillä on se, että julkisella sektorilla taloudellinen voitto ei ole tuloksellisuuden mitta. Tämä johtuu julkisen sektorin tavoitteiden määrittelemisestä muina kuin selkeinä taloudellisinä tavoitteina. Julkisorganisaatioille tyypilliset laadulliset tavoitteet johtavat yksityisen sektorin perinteisten taloudellisten mittareiden toimimattomuuteen julkisella sektorilla (Guthrie & English 1997). Kolmas tyypillinen julkishallinnon uudistusten kritiikin aiheuttaja on se, että toiminnan strategisuus käsitetään eri tavoin

yksityisellä ja julkisella sektorilla. Tompkinsin (2002) mukaan erityisesti strategisen henkilöstöjohtamisen oppeja ei voida suoraan siirtää yksityiseltä sektorilta julkisorganisaatioiden käyttöön. Yksityisellä sektorilla strategisuus yksinkertaisimmillaan tarkoittaa kilpailuedun saavuttamista suhteessa kilpailijaan. Sen sijaan julkisen sektorin toimijat, kuten esimerkiksi virastot ja kaupungit, toimivat markkinoiden sijaan viranomaisverkostoissa. (Tompkins 2002). Näin ollen kilpailuedun lähteen tunnistaminen ja strategian valitseminen ei ole yhtä selkeätä julkisen sektorin toimijoille, koska viranomaisverkostot eivät useinkaan toimi yhtä rationaalisesti kuin yksityisen sektorin toimijat. Wechslerin ja Backoffin (1987) mukaan strategian valitsemista julkisella sektorilla määrittävät johtajien suunnitelmien ja toimintojen lisäksi ulkoiset toimijat, joita ovat virkamiesten ja poliitikkojen poliittiset tavoitteet, äänestäjien vaatimukset ja päättäjien toimivaltuudet.

NPM-opin ja sen ajatusten mukaisten uudistusten saamasta kritiikistä huolimatta julkisorganisaatiot pyrkivät yhä enemmän omaksumaan yksityisen sektorin johtamisoppeja. Julkisorganisaatioilla on tarve uudistua ja omaksua yksityisen sektorin oppeja muun muassa tuloksellisuuden mittaamisesta, koska julkisorganisaatioiden johto 2000-luvulla kohtaa samanlaisia haasteita kuin yksityisen sektorin johtajat. Toisin sanoen julkisorganisaatioilla on tarve mitata tuloksellisuutta, koska myös niiden johdolla on tarve arvioida, kontrolloida, budjetoida, motivoita, parantaa palvelua, huomioida onnistumista, oppia uutta ja kehittää toimintaa (Behn 2003). Myös henkilöstöjohtaminen ja sen asema julkisorganisaatioissa on muuttumassa samankaltaiseksi yksityisen sektorin organisaatioiden kanssa (Schmidt & Vanhala 2010, 21).

2.4.2 Tuloksellisuuden mittaaminen suomalaisissa kunnallisorganisaatioissa

Julkisorganisaatioiden uudistusvaatimusten syihin ja seurauksiin perehtymisen jälkeen siirryn käsittelemään tarkemmin tuloksellisuuden mittaamista suomalaisissa kuntaorganisaatioissa. Suomalaiset kuntaorganisaatiot ovat uudistuneet muiden suomalaisten julkisorganisaatioiden tavoin. Myös organisaation tuloksellisuus on tullut merkittäväksi kiinnostuksen aiheeksi kunnissa. Ennen tarkempaa perehtymistä tuloksellisuuteen on hyvä huomioida, että tuloksellisuutta ei tule sekoittaa toiseen suomalaisissa julkisorganisaatioissa viime aikoina paljon käytettyyn suppeampaan termiin *tuottavuus* (*productivity*). Tuottavuus on vain yksi tuloksellisuuden mahdollisista mittareista. (Linna ym. 2010).

Suomessa julkisorganisaatioiden tuloksellisuutta indikoivat mittarit ovat suurelta osin lähtöisin valtionvarainministeriön ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen 1980-luvun lopulla antamista suosituksista (Lumijärvi 1997, 12). Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ensimmäinen kunnallisalan tuloksellisuussuositus annettiin vuonna 1989. Myöhemmin vuosina 2000 ja 2008 päivitetystä alkuperäisessä tuloksellisuussuosituksessa annettiin suositus kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa käytettävistä käsitteistä ja niiden sisällöistä. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 1989). Kyseinen vuoden 1989 suositus muokkasi suomalaisten kuntaorganisaatioiden ajattelutapaa sisäisten ja ulkoisten aikaansaannoskykyjen kehittämisestä yhtenäisten palaute- ja arviointijärjestelmien kautta (Niiranen ym. 2005, 23). Julkisorganisaatioissa otettiin jo 1990-luvun alussa laajasti käyttöön erilaisia tuloksellisuutta kuvaavia tulosmittareita, mutta julkisorganisaatioiden hallinnoissa oltiin tyytymättömiä tulosmittarien kehittyneisyyteen ja kykyyn tarjota todellinen kuva tuloksellisuudesta (Lumijärvi 1997, 25-27).

Tuloksellisuuden arviointi suomalaisissa julkisorganisaatioissa siirtyi uudelle tasolle vuoden 1995 kuntalain tultua voimaan. Lain merkittävin uudistus tuloksellisuuden arvioinnin kannalta oli kuntien tarkastuslautakuntien perustaminen. Tarkastuslautakuntien tehtäväksi määrättiin arvioida, saavuttiko kunta sen oman valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. (Niiranen ym. 2005, 24). Jälkikäteen tarkasteltuna tarkastuslautakunnat eivät kuitenkaan olleet menestys. Ruostetsaaren ja Holttisen (2004, 62) tutkimuksen mukaan tarkastuslautakunnat eivät olleet osoittautuneet täysin toimiviksi ja kuntien luottamushenkilöt kokivat tyytymättömyyttä lautakuntia kohtaan. Samassa tutkimuksessa myös selvisi, että alle puolet haastatelluista kuntien luottamushenkilöistä koki tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen antavan selkeän käsityksen kunnan tavoitteista ja johtamisen tuloksellisuudesta (Ruostetsaari & Holttinen 2004, 65).

Tuloksellisuuden arvioiminen ei vielä ennen 2000-lukua ollut kovinkaan suosittua suomalaisissa kunnissa. Möttösen (1999, 97) tutkimuksesta selvisi, että 1990-luvun lopulla Suomen suurimpien kaupunkien talousarvioissa olleet tavoitteet eivät kuvanneet suoraan, mitä valtuuston hyväksymillä määrärahoilla oli saatava aikaan. Tavoitteiden epäselvyydestä huolimatta kuntien tuloksellisuusarvioinnissa oli Möttösen tutkimuksen aikoihin jo tehty paljon edistymistä. Tutkimuksessa olleiden kuntien tavoitteista sentään yli puolet oli muotoiltu siten, että niiden saavuttaminen oli edes jotenkin mahdollista todentaa (Möttönen 1999, 97).

Suomalaisten kuntien tuloksellisuuden mittaamisen merkitys on kehittynyt paljon 1990-luvun lopun tilanteesta, jolloin kunta-alan tuloksellisuuden arvioinnin suositusta uudistavaa tuloksellisuusprojektia vasta aloiteltiin (Pakarinen & Hotti 2004, 277). Tuloksellisuuden arviointia ovat 2000-luvun alussa pyrkineet edistämään myös monet muut tahot kuin aiemmin mainittu Kunnallinen työmarkkinalaitos vuoden 2000 tuloksellisuussuosituksellaan. Tuloksellisuusarvioinnin kehittämisessä ovat olleet mukana sekä valtionvarainministeriö, sisäasiainministeriö että Suomen kuntaliitto (Niiranen ym. 2005, 12). Tämän tutkimuksen tekemisen aikoihin viimeisin kuntien tuloksellisuussuositus on julkaistu vuonna 2008 (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008).

Tuloksellisuutta kunnissa on pyritty edistämään suositusten lisäksi myös taloudellisilla kannustimilla. Vuonna 2010 Kunnallinen työmarkkinalaitos ja kunta-alan pääsopijajärjestöt sopivat kuntien tuloksellisuuteen liittyvien hankkeiden tukemisesta henkilöstön palkankorotuksilla. Osapuolet sopivat kunnissa käytettävän 0,7% suuruinen paikallinen järjestelyerä ensisijaisesti tuloksellisuushankkeiden tai toiminnan kehittämistoimenpiteiden piirissä olevan henkilöstön palkankorotuksiin. Kunnille ei kuitenkaan annettu tarkkoja ohjeita tuloksellisuushankkeilta tai toiminnan kehittämistoimenpiteiltä vaadittavasta sisällöstä. Ohjeiden sijaan painotettiin kuitenkin vuonna 2008 annettua tuloksellisuussuositusta ja kuntien valitsemien strategisten tavoitteiden mukaisia tuloksellisuustavoitteita. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2010).

Kuntien tuloksellisuuskeskustelun kehitykseen perehtymisen jälkeen on syytä siirtyä tarkastelemaan kirjallisuudessa kuvattuja määritelmiä kuntien tuloksellisuudelle. Tässä tutkielmassa useaan otteeseen mainitsemassani Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (2008) vuonna 2008 antamassa tuloksellisuussuosituksessa tuloksellisuus pyritään määrittelemään kokonaisvaltaisesti, jotta kuntaorganisaation monipuolisen palvelutarjonnan aiheuttamiin tuloksellisuuden mittaamisen haasteisiin pystyttäisiin vastaamaan. Käytännössä tuloksellisuus määritellään tuloksellisuussuosituksessa seuraavanlaisesti: ”Tuloksellisuudella tarkoitetaan kunnallisen toiminnan päämäärien saavuttamista (yhteiskunnallinen vaikuttavuus) ja perustehtävää (asiakas- ja kuntalaisvaikutukset), jotka on toteutettava taloudellisesti ja laadukkaasti osaavalla, hyvinvoivalla, motivoituneella ja sitoutuneella henkilöstöllä.” (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008). Kunnallisen työmarkkinalaitoksen suositukset ovat kuitenkin vain yksi mahdollinen tapa määritellä tuloksellisuus ja toteuttaa tuloksellisuuden mittaaminen kunta-alalla. Myös muunlaisia kunnallisorganisaation tuloksellisuuden määritelmiä on käytetty aihetta aiemmin käsitellessä tutkimuksissa.

Kunnallisorganisaatiolle sopivia tuloksellisuuden määritelmiä on useita erilaisia Kunnallisen työmarkkinalaitoksen määrittelemän neljän osa-alueen lisäksi (Niiranen ym. 2005, 31). Erilaisia määritelmiä yhdistää kuitenkin se, että julkisella sektorilla on tärkeää huomioida tuloksellisuus kokonaisvaltaisesti (Pakarinen & Hotti 2004, 281). Esittelen seuraavaksi kolme erilaista määritelmää kunnallisorganisaation tuloksellisuudelle. Erilaisuuksista huolimatta kaikissa määritelmissä on huomioitu tuloksellisuuden kokonaisvaltaisuus, ja ne ovat myös osittain päällekkäisiä.

Pakari ja Hotti (2004, 281) jakavat tuloksellisuuden tarkastelun kolmeen osaan. Heidän mukaansa tuloksellisuus koostuu tehokkuudesta, vaikuttavuudesta ja organisaation elinvoimaisuudesta. Pakarin ja Hottin määritelmässä tehokkuutta mitataan panoksien ja tuotosten pohjalta. Vaikuttavuus tarkoittaa onnistumista organisaation tavoitteen saavuttamisessa. Kolmatta tuloksellisuuden osatekijää, organisaation elinvoimaisuutta, tässä määritelmässä tarkastellaan koko organisaation toiminnan tuloksellisuutta mittaavien indikaattoreiden kautta.

Kangasharju (2008) on myös määritellyt Pakarin ja Hottin tavoin tuloksellisuuden kokonaisvaltaisesti. Selkein ero määritelmien välillä on Kangasharjun vahvemmin esiin tuoma kuntalaisten rooli kuntaorganisaation tuloksellisuudessa. Kangasharjun (2008, 28) määritelmässä tuloksellisuus on pohjimmiltaan kykyä vastata kuntalaisten tarpeisiin laadukkaasti ja kustannusvaikuttavasti. Tässä onnistutaan lisäämällä tuottavuutta, mikä Kangasharjun mukaan onnistuu joko parantamalla palvelusuoritteiden suhdetta panoksiin tai palvelusuoritteilla saavutettavia vaikutuksia eli vaikuttavuutta. Laadukkuuden ja kustannusvaikuttavuuden mittaaminen ei kuitenkaan ole julkisella sektorilla yksinkertaista. Suureksi ongelmaksi nousee se, että julkisorganisaatioissa ei voida mitata tuotoksia yksityisen sektorin keinoin julkisten palveluiden hinnoitteluun liittyvien ongelmien vuoksi. Myynnin arvon sijaan julkisorganisaatioissa on tuotosten määrän arvioimiseksi mitattava palvelusuoritteita ja niiden vaikuttavuutta eli palvelusuoritteilla saavutettuja vaikutuksia. Näitä julkisen sektorin palvelusuoritteita ovat käytännössä esimerkiksi oppitunnit ja hoitopäivät. (Kangasharju 2008, 1-15).

Nakari ja Sjöblom (2009) ovat Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tuloksellisuussuosituksen (2008) linjoilla määritellesään tuloksellisuuden rakentuvan monesta eri näkökulmasta. Nakari ja Sjöblom (2009, 157-58) näkevät kuntaorganisaation tuloksellisuuden koostuvan tasapainosta kustannustehokkuuden, henkilöstön työelämän laadun ja palveluja kuluttavien

kuntalaisten asiakastyytyväisyyden välillä. Heidän tutkimuksensa mukaan tuloksellisuuden muodostava tasapaino näkyy esimerkiksi työntekijöiden kokeman työelämän laadukkuuden vaikutuksessa niin parempaan kustannustehokkuuteen kuin asiakkaiden palveluista kokemaan tyytyväisyyteen.

Kaikkia neljää edellä esiteltyä erilaista tuloksellisuuden määritelmää yhdistää tuloksellisuuden määrittelemisen monia erilaisia näkökulmia yhdistämällä. Kaikissa näkökulmissa on myös erityisesti yhteistä kustannustehokkuuden ottaminen osaksi tuloksellisuutta. Näin ollen oletan, että kunnissa käydään tuloksellisuuskeskustelua hyvin eri tavoin ja määritelmät tuloksellisuudelle ovat moninaisia. Uskoisin kuitenkin esittelemieni tuloksellisuuden määritelmien valossa tuloksellisuuskeskustelussa otettavan huomioon, että tuloksellisuus koostuu monista eri tekijöistä, ja samaan aikaan painotettavan taloudellisten tekijöiden merkitystä organisaation tuloksellisuuden mittaamisessa.

Kunnallisorganisaation tuloksellisuudesta puhuminen on ongelmallista jo ilman useaa erilaista tuloksellisuusmääritelmää. Yksi merkittävä ongelma on tuloksellisuuden yhdistäminen suoraan kunnallisorganisaatioiden arjessa negatiivisesti käsitettävään termiin *tuottavuus* (Linna ym. 2010). Myös organisaation tuloksellisuuden mittaamiselle on suomalaisissa julkisorganisaatioissa omanlaisia ongelmia. Rantanen ym. (2007) tunnistivat tutkimuksessaan suomalaisten julkisen sektorin organisaatioiden tuloksellisuuden mittaamiseen suunnitelluissa ja käyttöön otetuissa mittareissa neljä erityistä ongelmaa. Nämä ongelmat ovat:

- monet sidosryhmät, joilla on toistensa kanssa ristiriitaisia tarpeita
- tarkasti määrittelemättömät lopputuotteet ja tavoitteet
- omaisuudella ei ole omistajia ja
- huonot johtamistaidot.

Edellä esiteltyjen ongelmien valossa kunnallisorganisaation tuloksellisuuden määrittelemisen monesta eri näkökulmasta on perusteltua. Samoin ymmärrettävää on kritiikki, jota NPM-opin mukainen yksityisen sektorin johtamisoppien siirtäminen kunnallisorganisaatioihin on saanut. Kritiikistä ja ongelmista huolimatta esimerkiksi Rantasen ym. (2007) mukaan nykyisillä suomalaisilla julkisorganisaatioilla on suuri tarve parantaa nimenomaan kykyään mitata

tuloksellisuutta, jos ne haluavat selviytyä julkisorganisaatioiden uudistumisvaatimusten puristuksissa.

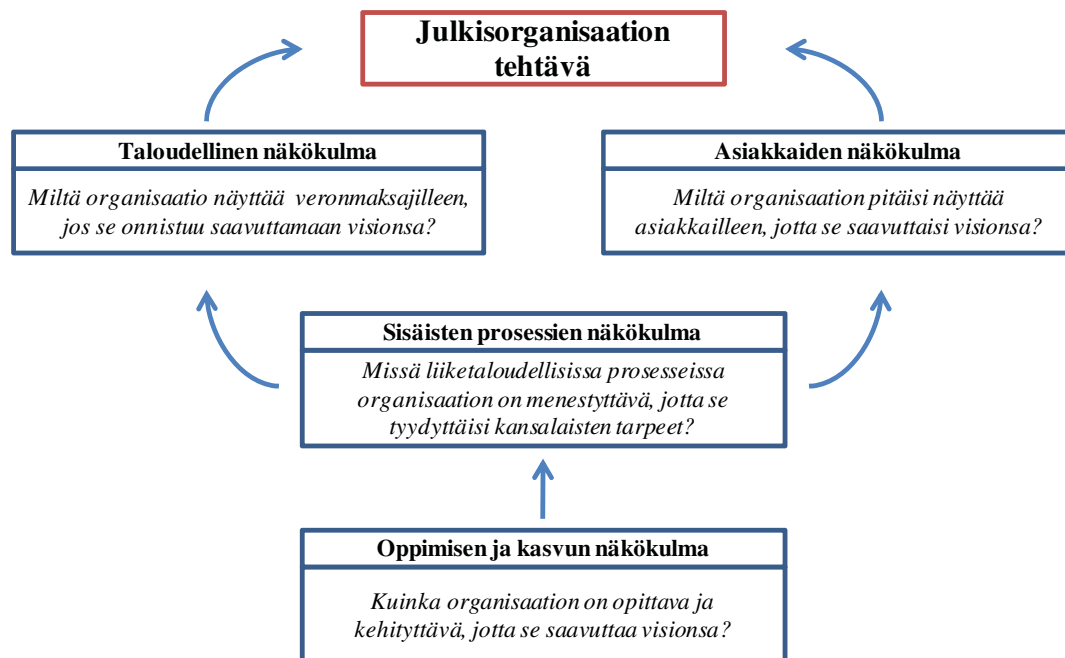
Tuloksellisuuden mittaamisen ongelmista huolimatta suomalaisissa kunnissa on tehty hyvää työtä vuosien varrella tuloksellisuuden mittaamisen kehittämiseksi. Organisaation tuloksellisuuden mittaaminen suomalaisissa kunnallisorganisaatioissa tuli osaksi useimpien kuntien toimintaa viimeistään, kun kunnat alkoivat ottaa käyttöön tasapainotettuja mittaristoja vuoden 2000 tuloksellisuussuosituksen myötä (Niiranen ym. 2005, 27). Näin ollen tässä tutkimuksessa keskityn seuraavaksi esittelemään tasapainotetun mittariston käyttöä suomalaisissa kuntaorganisaatioissa. Tasapainotetun mittariston käsittelyn avulla toivon pystyväni valmistelemaan lukijan paremmin ymmärtämään, millaista tuloksellisuuskeskustelu suomalaisissa kunnissa on kirjallisuuden mukaan ainakin aiemmin ollut.

2.4.3 Tasapainotetun mittariston käyttö suomalaisissa kunnissa

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tuloksellisuussuosituksen sisältämän tasapainotetun mittariston mukaisen tuloksellisuuden määritelmän sijaan kuntaorganisaatioiden tuloksellisuutta käsitellessä tutkimuksissa on käytetty myös muita aiemmassa alaluvussa esiteltyjä määritelmiä tuloksellisuudelle. Tässä tutkimuksessa kuitenkin käsitelen tarkemmin ainoastaan Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tuloksellisuussuosituksen mukaista tasapainotettua mittaristoa, koska sen käytön yleisyydestä (Silvennoinen-Nuora ym. 2005, 70) johtuen on syytä olettaa kaikkien tähän tutkimukseen haastateltujen talousjohtajien tuntevan sen ainakin jollain tasolla.

Vuoden 2000 kunta-alan tuloksellisuussuositukseen (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2000) sisältyi ensimmäisen kerran suositus suomalaisten kuntien käyttöön muokatusta tasapainotetusta mittaristosta. Tuloksellisuussuosituksen sisältämä tasapainotetun mittariston malli pohjautui vahvasti Kaplanin ja Nortonin vuonna 1996 kehittämään *Balanced Scorecard* -malliin (Niiranen ym. 2005, 31). Alkuperäisessä *Balanced Scorecard* -mallissa yrityksen tuloksellisuutta arvioidaan neljästä näkökulmasta. Ne ovat taloudellinen, asiakkaiden, sisäisten prosessien sekä oppimisen ja kasvun näkökulma. Näiden näkökulmien avulla pystytään kuvaamaan organisaation strategia arvon luomiselle ja näin ollen mahdollistetaan organisaation suunnasta ja prioriteeteista keskusteleminen (Kaplan & Norton 2004, 9). Tasapainotetun mittariston neljää näkökulmaa viedään konkreettisemmiksi määrittelemällä päämääriä, jotka osoittavat kriittisiä tekijöitä mielenkiintona olevan toiminnon onnistumiselle. Näille päämäärien mukaisille

kriittisille tekijöille rakennetaan mittarit, joilla pyritään mahdollistamaan tavoitteen asettaminen, seuraaminen ja onnistumisen arviointi. Mittareiden avulla saadaan tunnuslukuja, joilla voidaan arvioida toiminnan taloudellisissa tavoitteissa onnistumista. (Kaplan & Norton 1996, 10-11). Kaplan ja Norton ovat itse kehittäneet tasapainotettua mittaristoansa paremmin käytettäväksi myös muissa kuin yksityisen sektorin organisaatioissa, joissa tuloksellisuus voidaan suoraan johtaa kykyyn kasvattaa omistajien pääoman tuottoa. Tasapainotetun mittariston käyttö julkisorganisaatioissa eroaa eniten siinä, että julkisorganisaatiossa menestyksen mitta on taloudellisten tavoitteiden sijaan useimmiten määritelty epämääräisemmin sen omissa tehtävissä onnistumisena (Kaplan & Norton 2004, 7). Alla olevassa kuviossa avataan tarkemmin Kaplanin ja Nortonin ajatusta julkisorganisaatiolle sopivasta tasapainotetusta mittaristosta.



Kuvio 1 - Julkisorganisaatioille sopiva tasapainotettu mittaristo (Kaplan & Norton 2004, 8)

Yllä olevassa kuviossa on kuvattu Kaplanin ja Nortonin (Kaplan & Norton 2004, 8) näkemys julkisorganisaatioiden mittariston näkökulmien suhteesta toisiinsa ja annettu esimerkkejä kysymyksistä, joita näkökulmia muodostettaessa on julkisorganisaatiossa tehtävä. Kuviossa on kuvattuna tasapainotettu mittaristo, jonka mukaan julkisorganisaatiot luovat menestyksensä

sisäisten prosessien avulla. Näitä sisäisiä prosesseja tukee oppimisen ja kasvun avulla saavutettu aineeton pääoma. Julkisorganisaation ja erityisesti kunnallisorganisaation tehtävän toteutumisen kannalta on kuitenkin myös tärkeää huomioida sekä kyseisen julkisorganisaation rahoituksen mahdollistavien veronmaksajien että palveluita kuluttavien asiakkaiden näkökulmat. Kuvio myös kuvaa yksityisen sektorin taloudelliset tavoitteet korvaavaa julkisorganisaation lopullista tavoitetta, joka on kunnallisorganisaation omassa tehtävässään onnistuminen ja siten vaihtelee organisaatiosta toiseen. Tasapainotetun mittariston kaikkien näkökulmien huomioimisella pyritään toteuttamaan kyseisen julkisorganisaation omassa tehtävässään onnistuminen. (Kaplan & Norton 2004, 9).

Suomalaisille kunnallisorganisaatioille Kaplanin ja Nortonin julkisorganisaatioille suunnitellun tasapainotetun mittariston kaltainen malli toimii tapana tarkastella ja ohjata organisaation toimintaa strategisemmalla otteella. Vuoden 2008 kuntien tuloksellisuussuosituksessa tasapainotetun mittariston käyttöä perustellaan seuraavanlaisesti: ”Tulevaisuuden tahtotilan luomisessa valtuustot tarvitsevat tietoa kuntalaisten ja asiakkaiden sekä elinkeinoelämän ja muiden sidosryhmien odotuksista palveluja ja kunnan toimintoja kohtaan. Kuntastrategian pohjalta laadittava palvelustrategia ja henkilöstöstrategia linkittyvät toisiinsa, jos käytetään tasapainotettua mittaristoa” (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008). Kunnallisen työmarkkinalaitoksen suosituksissa suomalaisten kuntien tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulma koostuu neljästä osatekijästä, jotka ovat samankaltaisia Kaplanin ja Nortonin alkuperäisen Balanced Scorecardin kanssa. Kuten aiemmin kuntien tuloksellisuutta käsitellessä mainitsin, tuloksellisuussuosituksessa tasapainotetun mittariston mukaiset tuloksellisuuden osa-alueet ovat:

- toiminnan vaikuttavuus
- palvelun laatu
- toimintaprosessien sujuvuus ja taloudellisuus sekä
- henkilöstön aikaansaannoskyky.

Tuloksellisuussuositus perustuu tuloksellisuuden tarkasteluun palvelujen järjestämistä vastuun näkökulmasta. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008). Näin ollen suomalaisissa kunnissa palvelujen järjestäminen sijoittuu aiemmin esiteltyyn julkisorganisaatioiden tasapainotetun mittariston kohtaan *julkisorganisaation tehtävä*.

Tasapainotetun mittariston käyttämisellä kunnat voivat saavuttaa monenlaisia etuja ja sen vuoksi se onkin jo laajasti käytössä. Kunta-alalle sovitettun tasapainotetun mittariston selkeimpiä etuja ovat sen perinteistä panos-tuotos tuloksellisuusmallia selkeämmin esiintuoman syy-seuraussuhteen lisäksi mittariston mahdollistama tasapaino lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden välille (Niiranen ym. 2005, 30). Tasapainotettu mittaristo antaa myös kunnissa tehtävään strategiatyöhön keinon selventää organisaation toimijoille varsinaista strategiatyön tekemisen tapoja ja toiminnan onnistumisen arviointia (Silvennoinen-Nuora ym. 2005, 65). Erilaisia muunnoksia tasapainotetusta mittaristosta ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen vuoden 2000 tuloksellisuussuosituksen mukaisista suosituksista on otettu laajalti käyttöön suomalaisissa kunnissa. Silvennoisen ym. (2005, 70) tutkimuksen mukaan 19 tutkimuksessa olleesta kunnasta 17 käytti jonkinlaista muunnelmaa tasapainotetusta mittaristosta. Kyseisen tutkimuksen perusteella on syytä olettaa, että useimpien suomalaisten kuntien talousjohtajille on tuttua puhua tuloksellisuudesta ainakin jossain määrin Kunnallisen työmarkkinalaitoksen suosituksen mukaisten tuloksellisuuden osa-alueiden kautta. Tuloksellisuussuosituksessa myös mainitaan tulokselliseen toimintaan päästävän parhaiten, kun kunnan toimintoja kehitetään yhdessä henkilöstön kanssa. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, 1-5). Näin ollen voisi olettaa, että kunnissa ja myös niiden talousjohtajien toimistoissa olisi kuultu organisaation tuloksellisuuden ja henkilöstöjohtamisen välisen yhteyden olemassaolosta.

2.5 Henkilöstöjohtamisen yhteys tuloksellisuuteen suomalaisissa kunnallisorganisaatioissa

Tuloksellisuuskeskustelua on käyty suomalaisissa kunnissa jo 1980-luvun loppupuolelta (Kunnallinen työmarkkinalaitos 1989). Aihetta on myös tutkittu jonkin verran (ks. esim. Niiranen ym. 2005). Lisäksi kunnille on annettu ohjeistuksia tuloksellisuuden arvioimiseen monelta eri taholta (Niiranen ym. 2005, 12). Kuten aiemmin mainitsin NPM-oppia käsitellessäni, ei yksityisen sektorin johtamisoppeja voida kivuttomasti siirtää suoraan julkisen sektorin käyttöön. Myöskään yksityisen sektorin henkilöstöjohtamisen oppien siirtäminen julkisorganisaatioiden käyttöön ei ole yksinkertaista (Tompkins 2002). Suomalaisten kuntien käyttöön yksityisen sektorin henkilöstöjohtamisen oppeja on pyritty siirtämään muun muassa jo aiemmin useaan otteeseen mainitun Kunnallisen työmarkkinalaitoksen erilaisilla suosituksilla. Strategisen henkilöstöjohtamisen (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2001) ja henkilöstöraportoinnin (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2004) käyttöön ottamista käsitelleissä suosituksissaan

Kunnallinen työmarkkinalaitos suositteli kunnille henkilöstöjohtamisen suuntaamista organisaation tuloksellisuuden parantamiseen. Vuonna 2004 tehdyn KARTUKE-tutkimusohjelman kyselyn mukaan jonkinlainen henkilöstöstrategia oli käytössä 53 prosentilla kunnista tai kuntayhtymistä (Huotari ym. 2005, 168). Kunnallisorganisaatioiden päättäjien ymmärrystä henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteyden merkityksestä kuvaa hyvin se, että Kunnallisen työmarkkinalaitoksen vuonna 2003 tekemän ajankohtaiskyselyn mukaan tuloksellisuuden arvioinnin käyttöön ottaneista kunnista kahdella kolmesta oli myös henkilöstöstrategia (Huotari ym. 2005, 156). Samaisesta tutkimuksesta selvisi, että kaikilla tuloksellisuuden arvioinnin käyttöön ottaneilla yli 75000 asukkaan kunnilla oli henkilöstöstrategia vuonna 2003. Ilmeisesti henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteydestä on useimmissa kunnissa ainakin jollain tasolla puhuttu jo pitkään.

Kuntien tuloksellisuuteen kohdistuneesta kiinnostuksesta huolimatta juuri henkilöstöjohtamisen yhteyttä kunnallisorganisaation tuloksellisuuteen on tutkittu Suomessa vain jonkin verran (Rantanen ym. 2007). Erityisesti yksinomaan henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteyteen kunnallisorganisaatioissa keskittyviä tutkimuksia on vähänlaisesti (Nakari & Sjöblom 2009, 157). Aihetta on kuitenkin käsitelty jonkin verran osana laajempia tutkimuksia. Vuosina 2002–2005 neljän yliopiston ja useiden kuntien yhteistyönä toteutettu KARTUKE-tutkimusohjelma on hyvä esimerkki laajemmasta tutkimuksesta, jonka osana henkilöstöjohtamisen yhteyttä tuloksellisuuteen tarkastellaan. (Arnkil ym. 2006, 9). KARTUKE-tutkimusohjelman tarkoituksena oli tutkia yleisesti suomalaisten kuntien tuloksellisuusarviointia ja sen kehitystä. Tutkimusohjelmassa kuitenkin löydettiin muiden tutkimustulosten yhteydessä myös positiivinen yhteys hyvän henkilöstöjohtamisen ja subjektiivisten tuloksellisuuden mittarien välillä. Kyseiset mittarit olivat osallistuminen, luottamus ja hyvä työyhteisö. (Huotari ym. 2005, 168). Ainoastaan henkilöstöjohtamisen ja suomalaisten kunnallisorganisaatioiden tuloksellisuuteen perehtyneistä tutkimuksista esimerkkeinä toimivat tutkimuskeinoiltaan erilaiset Nakarin ja Sjöblomin (2009) sekä Lindströmin ja Vanhalan (2011) tutkimukset.

Nakari ja Sjöblom (2009, 157) tutkivat kysely- ja tilastotutkimuksen, dokumenttianalyysien ja tapaustutkimusten avulla suomalaisten kuntien henkilöstöjohtamisen ja kuntaorganisaation tuloksellisuuden yhteyttä. Heidän mukaansa henkilöstöjohtamiskäytännöt ovat merkitykseltään keskeisiä kuntien tuloksellisuudelle. Yksittäisten universaalien henkilöstöjohtamiskäytäntöjen sijaan kuntien tuloksellisuuteen vaikuttavat parhaiten konfiguraationaalisen teorian

mukaisesti eri henkilöstöjohtamiskäytännöistä koostuvat käytäntökimput. Tutkijat kuitenkin myös havaitsivat kuntien soveltavan henkilöstöjohtamiskäytäntöjä vaihtelevasti. Osa kunnista oli ottanut vain nimellisesti käyttöön henkilöstöjohtamiskäytäntöjä, jotka eivät käytännössä näkyneet kyseisen kunnallisorganisaation arjessa. (Nakari & Sjöblom 2009, 161).

Myös Lindström ja Vanhala (2011) tutkivat suomalaisten kuntien henkilöstöjohtamisen tuloksellisuutta hyvin samankaltaisesti kuin minä. Heidän tutkimuksensa haastatteluaineisto koostui kuntien henkilöstöjohtajien haastatteluista. Lindström ja Vanhala havaitsivat diskurssianaalysin avulla kuntien henkilöstöjohtajilla olevan kolme erilaista diskurssia aiheesta. Ne olivat asiakas-, prosessi- ja muutosdiskurssi.

Asiakasdiskurssissa henkilöstöjohtajat nostavat tärkeimmäksi kunnan tehtävän, eli palveluiden tuottamisen kuntalaisille. Asiakasdiskurssissa asiakkaita huomioidaan olevan sekä kuntien henkilöstön että asukkaiden. Henkilöstötoiminnon sisäisten asiakkaiden, eli henkilöstön, kautta henkilöstöjohtamisen tuloksellisuus näyttäytyy henkilöstön tyytyväisyytenä organisaationsa henkilöstöjohtamiseen ja työtyytyväisyytenä. Asiakasdiskurssin toisena tasona toimivien ulkoisten asiakkaiden eli kuntalaisten näkökulmasta tuloksellinen henkilöstöjohtaminen on kunnallisorganisaation kykyä vastata kuntalaisten tarpeisiin laadukkailla palveluilla. (Lindström & Vanhala 2011).

Toisessa Lindströmin ja Vanhalan (2011) havaitsemassa diskurssissa henkilöstöjohtamisen tuloksellisuus näkyy prosessien ja työmenetelmien kehittämisessä. Tässä prosessidiskurssiksi nimetyssä diskurssissa henkilöstöjohtajat kokevat taloudellisen tuloksen olevan merkityksellistä. Prosessidiskurssin mukaan taloudellinen tulos näyttäytyy kunnallisorganisaatioissa voiton tavoittelun sijaan toimintojen tehostamisena ja kustannussäästöinä. Toisaalta prosessidiskurssissa tulevat esiin perinteisen tuloksellisuuden määritelmien jaon (Boselie ym. 2005) mukaisesti myös organisatoriset ja henkilöstöjohtamiseen liittyvät tulokset. Henkilöstöjohtamiseen liittyviksi tuloksiksi haastatellut henkilöstöjohtajat mainitsevat sairauspoissaolot ja palkkakulujen minimoinnin. Haastatteluissa mainituista organisatorisista tuloksista Lindström ja Vanhala (2011) antavat esimerkkinä kustannustehokkaat työmenetelmät.

Kolmas haastateltujen henkilöstöjohtajien tuloksellisuusdiskurssi on henkilöstöjohtamisen tuloksellisuusodotukset huomioon ottava muutosdiskurssi. Muutosdiskurssissa tuloksellisuus näyttäytyy sopeutumisenä muutoksiin. Erityisen tärkeäksi tässä diskurssissa haastateltavat nostavat esiin julkiselle sektorille ja sen toimintaympäristölle ominaiset haasteet. Näitä haas-

teita ovat henkilöstöjohtamiseen vaikuttavat väestö- ja ikärakenteen muutos, NPM:n mukaiset uudistumishankkeet ja kunta- ja palvelurakenteen muutokset. Nämä muutokset ovat erityisen haastavia, koska henkilöstöjohtamiseen kohdistetut tuloksellisuustavoitteet eivät ole aina yhtenäisiä henkilöstöjohtajan ympärillä toimivien erilaisten sidosryhmien vuoksi. Esimerkiksi työmarkkinajärjestöillä ja kuntien päättäjillä voi olla hyvinkin erilaisia näkemyksiä tuloksellisuudesta. (Lindström & Vanhala 2011).

Lindströmin ja Vanhalan (2011) mukaan henkilöstöjohtajien tuloksellisuusdiskursseissa näkyi kuntiin keskittyneiden tuloksellisuustutkimusten keskeiset näkökulmat. Eri näkökulmista tuloksellisuutta rakentavissa diskursseissa esiintyi myös joitakin henkilöstöjohtamisen tutkimuksissa käytettyjä määritelmiä tuloksellisuudelle, kuten taloudelliseen tuloksellisuuteen liittyvä toimintojen tehostaminen. Tutkimuksen merkittävimmäksi havainnoksi Lindström ja Vanhala nostavat kuntaorganisaatioiden ulkopuolisten asiakkaiden merkityksen henkilöstöjohtamisen tuloksellisuudelle. Kuntalaisten asiakastyytyväisyys oli henkilöstöjohtajien puheissa merkittävämpi tuloksellisuuden tekijä kuin kannattavuuden ja kustannuksien alentamisen kaltaiset taloudelliset tekijät.

2.6 Kirjallisuuskatsauksen yhteenveto

Aloitin kirjallisuuskatsaukseni määrittelemällä, kuinka tässä tutkimuksessa käsitetään termit *henkilöstöjohtaminen* ja *tuloksellisuus*. *Henkilöstöjohtamisella* tarkoitan organisaatioiden yleistä henkilöstötyötä ja erityisesti henkilöstöasioiden johtamista (Vanhala & Kotila 2006). Tutkimukseni lähtökohtana on etsiä yhteyttä henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden välille ajatuksesta, jonka mukaan henkilöstöä on tarkasteltava muiden resurssien tavoin mahdollisena kilpailuedun lähteenä. Valitsin henkilöstöresurssin tarkastelun näkökulmaksi juuri *resurssipohjaisen näkemyksen yrityksestä* (Wright ym. 1994), koska halusin tarkastella henkilöstöresurssin yhteyttä organisaation menestykseen tutkimalla henkilöstöresurssia yhtenä pääomana organisaation muiden pääomien joukossa. *Tuloksellisuus* on määritelty henkilöstöjohtamista ja sen yhteyttä tuloksellisuuteen käsitelleissä tutkimuksissa monin eri tavoin (ks. esim. Richard ym. 2009). Tähän tutkimukseen valitsin monista *tuloksellisuuden* määritelmistä Lindströmin ja Vanhalan (2011) tutkimuksessaan käyttämän määritelmän, jonka mukaan organisaation tuloksellisuus rakentuu ja saa merkityksensä kielenkäytön kautta.

Aiemmissä tutkimuksissa on monenlaisten määritelmien lisäksi myös selitetty tuloksellisuuden ja henkilöstöjohtamisen yhteyttä monella eri tavalla. Esittelin yhteyttä selittävästä teorioidista yleisesti käytetyt neljä paradigmaa (ks. esim. Martín-Alcázar; Romero-Fernández ja Sánchez-Gardey 2005). Ne olivat *universalistinen*, *kontingenssi-*, *konfiguraationaalinen* (Delery & Doty 1996) ja *kontekstuaalinen* (Brewster 1999) teoria. Universalistisen paradigman Yhdysvalloissa nauttimasta suosiosta huolimatta on kontekstuaalinen paradigma ollut suosittu tutkimuksen aihe Euroopassa (Brewster 1999). Kontekstuaalinen näkemys lähestyy henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden välistä yhteyttä tutkimalla organisaation tai sen ulkoisen kontekstin vaikutusta henkilöstöjohtamiseen (Brewster 2007). Kirjallisuuskatsauksessa esittelemiäni neljää teoriaa yhdistää se, että niitä kaikkia käytettäessä on löydetty olevan yhteys henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden välillä. Esimerkkeinä yhteyden löytämisessä onnistuneista tutkimuksista esittelin kaksi metatutkimusta, joissa oli perehdytty yhteensä 191 aihetta aiemmin käsitelleisiin tutkimuksiin. Wrightin ym. (2005) ja Combsin ym. (2006) metatutkimuksien mukaan henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välillä on yhteys.

Esiteltyäni lukijalle henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä selittäviä teorioita, siirryin kuvaamaan tutkimukseni toimintaympäristöä. Julkisorganisaatioiden tuloksellisuuden merkityksen kasvun selittäjäksi esittelin *New Public Management* -opin, joka on kokonaisvaltaisesti julkisorganisaation näkökohdat huomioivaa lähestymistapa julkisen sektorin uudistamiseen (Hood 1991). Merkittävämmiksi NPM-opin hengessä Suomessa tehdyiksi uudistuksiksi nostin johtamisjärjestelmien uudistamisen tulosjohtamisajattelun mukaiseksi (Temmes ym. 2001, 90) ja julkisen sektorin supistamisen, säästötoimenpiteet, yksityistämiset ja vastuun antamisen julkisorganisaatioiden toimijoille (Lähdesmäki 2003, 233).

Kunnallisorganisaatioissa tehtyjen uudistusten ja niihin vaikuttaneiden uudistuspaineiden kuvaamisen jälkeen siirryin käsittelemään suomalaisissa kunnissa käytävää tuloksellisuuskeskustelua. Suomessa julkisorganisaatioiden tuloksellisuutta indikoivat mittarit ovat suurelta osin lähtöisin valtionvarainministeriön ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen 1980-luvun lopulla antamista (Lumijärvi 1997, 12) ja myöhemmin vuosina 2000 ja 2008 päivitetystä tuloksellisuussuosituksista (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2000 & 2008). Vuoden 2008 tuloksellisuussuosituksen mukaan kunnallisorganisaation tuloksellisuuden osa-alueet ovat toiminnan vaikuttavuus, palvelun laatu, toimintaprosessien sujuvuus ja taloudellisuus sekä henkilöstön aikaansaannoskyky (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008).

Suomalaisten kuntien käyttämistä tuloksellisuuden mittauskeinoista keskityin tasapainotettuun mittaristoon, koska Silvennoinen-Nuoran ym. (2005, 70) tutkimuksessa olleista kunnista 89 % käytti jonkinlaista muunnelmaa tasapainotetusta mittaristosta keinona mitata tuloksellisuutta. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (2000 & 2008) antamissa tuloksellisuussuosituksissa esitelty tasapainotettu mittaristo oli suomalaisille kunnille mukautettu versio Kaplanin ja Nortonin vuonna 1996 kehittämästä *Balanced Scorecard* –mallista (Niiranen ym. 2005, 31). Kunta-alalle sovitettun tasapainotetun mittariston eduiksi nostin sen perinteistä panos-tuotos tuloksellisuusmallia selkeämmin esiintuoman syy-seuraussuhteen ja mittariston mahdollistaman tasapainon lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden välillä (Niiranen ym. 2005, 30). Vaikka tasapainotetun mittariston siirtämisessä suomalaisten kunnallisorganisaatioiden käyttöön on onnistuttu hyvin, ei voida yleisesti sanoa NPM-opin mukaisten yksityisen sektorin johtamisoppien siirtämisen julkisorganisaatioiden käyttöön onnistuneen ilman ongelmia (Rantanen ym. 2007). Myöskään yksityisen sektorin henkilöstöjohtamisen oppien siirtäminen julkisorganisaatioiden käyttöön ei ole yksinkertaista (Tompkins 2002). Yksityisen sektorin henkilöstöjohtamisen oppeja on pyritty siirtämään Suomalaisten kuntien käyttöön muun muassa Kunnallisen työmarkkinalaitoksen antamalla erilaisilla suosituksilla. Strategista henkilöstöjohtamista (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2001) ja strategista otetta henkilöstöjohtamiseen tukevan henkilöstöraportoinnin (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2004) käyttöön ottamista käsitellessä suosituksissaan Kunnallinen työmarkkinalaitos suositteli kunnille henkilöstöjohtamisen suuntaamista organisaation tuloksellisuuden parantamiseen.

Kuntien tuloksellisuuteen kohdistuneesta kiinnostuksesta huolimatta juuri henkilöstöjohtamisen yhteyttä kunnallisorganisaation tuloksellisuuteen on tutkittu Suomessa vain jonkin verran (Rantanen ym. 2007). Esittelin kirjallisuuskatsaukseni lopuksi kolme eri näkökulmista aihetta käsitellyttä tutkimusta. KARTUKE-tutkimusohjelman tarkoituksena oli tutkia yleisesti suomalaisten kuntien tuloksellisuusarviointia ja sen kehitystä. Tutkimusohjelmassa löydettiin muiden tutkimustulosten yhteydessä myös positiivinen yhteys hyvän henkilöstöjohtamisen ja subjektiivisten tuloksellisuuden mittarien välillä. Kyseiset mittarit olivat osallistuminen, luottamus ja hyvä työyhteisö. (Huotari ym. 2005, 168). Nakari ja Sjöblom (2009, 157) tutkivat kysely- ja tilastotutkimuksen, dokumenttianalyysien ja tapaustutkimusten avulla suomalaisten kuntien henkilöstöjohtamisen ja kuntaorganisaation tuloksellisuuden välistä yhteyttä. Heidän mukaansa henkilöstöjohtamiskäytännöt ovat merkitykseltään keskeisiä kuntien tuloksellisuudelle. Lindström ja Vanhala (2011) tutkivat suomalaisten kuntien henkilöstöjohtamisen tuloksellisuutta hyvin samankaltaisesti kuin minä. Heidän tutkimuksensa haastatteluaineisto koos-

tui kuntien henkilöstöjohtajien haastatteluista. Tutkimuksen merkittävimmäksi havainnoksi Lindström ja Vanhala nostivat kuntaorganisaatioiden ulkopuolisten asiakkaiden merkityksen henkilöstöjohtamisen tuloksellisuudelle. Kuntalaisten asiakastyytyväisyys oli henkilöstöjohtajien puheissa merkittävämpi tuloksellisuuden tekijä kuin kannattavuuden ja kustannuksien alentamisen kaltaiset taloudelliset tekijät.

3 EMPIIRISEN TUTKIMUKSEN SUORITTAMINEN

Edellisen luvun kirjallisuuskatsauksen jälkeen siirryn tässä luvussa empiirisen tutkimukseni esittelemiseen. Tässä luvussa käyn läpi diskurssianalyysin teoriataustaa. Samassa yhteydessä kuvaan diskurssianalyysia käsittelevästä kirjallisuudesta analyysini lähtökohdaksi valitsemani määritelmää diskurssin käsitteelle ja esittelen tapani tehdä diskurssianalyysia. Näin toimiessani toivon lukijan saavan tarpeeksi riittävän kuvan tutkimukseni toteutustavoista.

Teoriataustan läpikäymisen jälkeen esittelen kahdeksan kunnan talousjohtajan haastatteluista muodostuvan tutkimusaineistoni. Pyrin kuvaamaan lukijalle aineistoa mahdollisimman monipuolisesti mutta samalla säilyttämään haastateltavien anonymiteetin. Tämän vuoksi en muun muassa paljasta haastateltujen tai heidän kuntiensa nimiä.

Haastatteluaineiston esittelyn jälkeen siirryn kertomaan, kuinka suoritin diskurssianalyysin hengessä tekemäni analyysin. Analyysin etenemisen tarkka kuvaaminen yhdessä haastatteluaineiston monipuolisen kuvaamisen kanssa toivottavasti antaa lukijalle tarpeeksi hyvät mahdollisuudet arvioida tutkimukseni luotettavuutta. Aivan luvun loppuun käyn tarkemmin läpi omaa näkemystäni tutkimukseni luotettavuudesta, jotta lukijan olisi entistä helpompi tehdä arvionsa tutkimukseni luotettavuudesta.

3.1 Tutkimuksen diskurssianalyttinen teoriatausta

Olen valinnut haastatteluaineistoni analysointitavaksi diskurssianalyysin. Erikssonin ja Kovalaisen (2008, 227) mukaan diskurssianalyysi on kehittynyt merkittäväksi tutkimusmetodologiaksi kvalitatiivisessa tutkimuksessa, kun tarkoituksena on selvittää ihmisiin, artefakteihin, tapahtumiin ja kokemuksiin yhdistettyjä kulttuurillisia tarkoituksia. Eli toisin sanoen diskurssianalyysi on yleisesti käytetty haastatteluaineistojen analysointitapa, kun halutaan haastateltavien varsinaisten vastausten esittelemisen sijaan havainnoida, mitä haastateltavat oikeasti aiheesta ajattelevat (Eskola & Suoranta 2005, 195).

Hepburnin ja Potterin (2004, 180-81) mukaan diskurssianalyysin määrittelemisen vaikeutuu vuosi vuodelta, koska diskurssianalyysia käytetään monilla tieteenaloilla ja diskurssianalyysin käsite muokkautuu kyseisten tieteiden käyttötarkoitusten mukaisesti. Eskolan ja Suorannan (2005, 196) mukaan diskursiivisilla analysointitavoilla viitataan formalisoidun analysointita-

van sijaan väljästi määriteltyyn teoreettiseen ideaan useammasta metodisesta työvälineestä, joiden avulla analysoidaan erilaisia tekstejä. Tässä tutkimuksessa toteutan haastatteluaineiston analysoinnin tavalla, joka perustuu Potterin ja Wetherellin (1987) esittämään viitekehykseen diskurssianalyysistä. Heidän mukaansa diskurssin käsite käsittää sekä kaikki puheen avulla käydyt viralliset ja epäviralliset kanssakäymiset että kaikenlaiset kirjoitetut tekstit (Potter & Wetherell 1987, 7). Näin ollen tutkittavia kielenkäyttäjiä voivat olla niin tutkijan haastatellut henkilöt kuin vaikka lehtien mielipidepalstoille kirjoittaneet.

Potterin ja Wetherellin (1987) mukainen diskurssianalyysin määritelmä pohjautuu siihen, että diskurssianalyysi kuuluu konstruktionismin koulukuntaan (Jokinen 1999, 39). Jokisen (1999, 40) mukaan ”diskurssianalyttisessä tutkimuksessa valitaan tutkimuskohteeksi ne kielelliset prosessit ja niiden tuotokset, joissa ja joiden kautta sosiaalinen todellisuutemme ja kanssakäymisemme rakentuvat”. Tämä sosiaalisen todellisuuden ja kanssakäymisen rakentuminen on myös tässä tutkimuksessa olennaista. Käytännössä tutkimukseni tarkoituksena on selvittää, miten sosiaalinen todellisuus rakentuu. Tätä sosiaalisen todellisuuden rakentamista tutkin ottamalla tutkimuskohteeksi tavat, joilla kielenkäyttäjät eli tässä tapauksessa haastatellut talousjohtajat, kuvaavat ilmiötä ja nimeävät niille syitä (Suoninen 1999, 18).

Olen valinnut tutkimukseni diskurssianalyysin toteutustavan pohjaksi Potterin (2009) näkemyksen mukaisen tavan lähestyä diskurssianalyysia. Potterin mukaan valitun aineiston diskurssit toimivat konstruktiivisesti yhtä aikaa kuvaten ympäröivää todellisuutta ja muodostaen samalla myös uutta todellisuutta (Potter 2009, 610). Valitsin Potterin näkemyksen diskurssianalyysini pohjaksi, koska hän on samoilla linjoilla edellisessä kappaleessa esitellyn Jokisen (1999, 40) ajatuksen kanssa sosiaalisen todellisuuden ja kanssakäymisen rakentumisesta. Potter (2009, 610) kuitenkin vielä jakaa diskurssianalyysin tarkemmin kahteen osaan, jotka mielestäni auttavat aineistossani olevien diskurssien tunnistamisessa. Potterin mukaan diskurssianalyysi toimii kahdella diskurssin konstruktionin tasolla. Ensimmäisellä tasolla diskurssia *konstruktoidaan* esimerkiksi sanojen, idiomien ja retoristen ilmaisujen avulla. Toisella tasolla diskurssi itsessään *konstruktoidaan* ja vakauttaa erilaisia versioita ympäröivästä maailmasta. Toisin sanoen diskurssianalyysin voidaan sanoa perustuvan kahteen käsitykseen kielestä. Diskurssianalyysia tehdessä kieltä pidetään joko todellisuuden kuvana tai todellisuuden rakentamisena (Eskola & Suoranta 2005, 194).

Analyysia tehdessäni tukeudun Potterin (Potter 2009, 610) ajatuksen mukaisesti kahteen diskurssin konstruktionin tasoon. Haastateltujen talousjohtajien diskurssien *konstruktointiin*

keskityn kiinnittämällä huomiota muun muassa haastateltavien sanavalintoihin puhuttaessa tuloksellisuudesta ja nostamalla esiin heidän käyttämiään kielikuvia. Toinen diskurssin konstruktioonin taso, *konstruktioiva*, tulee esiin tutkimuksessani kahdella tavalla. Ensinnäkin kiinnitän analyysissäni huomiota siihen, millaisin eri keinoin haastateltavat kuvaavat toimintaympäristöään ja kunnissa käytävää tuloksellisuuskeskustelua. Toisaalta pyrin huomioimaan konstruktioivan tason myös tutkijan vastuun näkökulmasta. Jokisen (1999, 41) mukaan diskurssi-analyysia tehdessä tutkijan on otettava huomioon, että sosiaalista todellisuutta kuvatessaan hän myös itse luo tutkimustulostensa kautta sosiaalista todellisuutta. Näin ollen pyrin olemaan analyysissäni varovainen ja tekemään vain perusteltuja väittämiä, jotta välttyisin antamasta vääränlaista kuvaa kunnissa käytävästä tuloksellisuuskeskustelusta ja talousjohtajien ajatuksista henkilöstöjohtamisen tuloksellisuuteen liittyen.

Analyysini on toteutettu diskurssianalyysin hengessä, koska en ole valinnut tiettyä diskurssi-analyysin toteutustapaa. Koen Eskolan ja Suorannan (2005, 196) mukaisesti diskurssianalyysin koostuvan useammasta metodisesta työvälineestä, joita käytetään tekstien analysointiin. Analyysini viitekehystenä kuitenkin on Potterin ja Wethertellin (1987, 7) esittämä diskurssin käsite, joka käsittää sekä kaikki puheen avulla käydyt viralliset ja epäviralliset kanssakäymiset että kaikenlaiset kirjoitetut tekstit. Analyysia tehdessäni pohjaan Potterin (Potter 2009, 610) ajatukseen, jonka mukaan diskurssianalyysi toimii kahdella konstruktioonin tasolla. Lisäksi keskityn analyysissäni nimenomaan niihin kielellisiin prosesseihin ja niiden tuotoksiin, joissa ja joiden kautta Jokisen (1999, 40) mukaan sosiaalinen todellisuutemme ja kanssakäymisemme rakentuvat.

3.2 Tutkimusaineiston esittely

Tutkimusaineistona tässä tutkimuksessa on harkinnanvaraisella otannalla muodostettu haastatteluaineisto. Haastatteluaineisto on osa Suomen Akatemian rahoittaman Henkilöstöjohtaminen, työhyvinvointi ja yritysten tuloksellisuus -tutkimushanketta (HIPERCO). Puolet tutkimuksessani käyttämistäni haastatteluista olivat toisen tutkijan jo aiemmin tekemiä. Tämän valmiin teemahaastatteluaineiston saatavuus oli merkittävässä roolissa, kun valitsin nimenomaan teemahaastattelut tutkimusaineistoni keruutavaksi. Valmista aineistoa vielä suurempi syy oli kuitenkin se, että teemahaastatteluiden avulla saatu aineisto sopi hyvin kunnallisorganisaatioiden henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteyden tutkimiseen. Kolmas syy oli

huoli tutkittavaa aihetta käsittelevien tutkimusten vähäisestä määrästä Suomessa ja aiheen mahdollisesta arkaluonteisuudesta haastateltaville. Nämä aihettani koskevat huolet olivat lo-pullinen syy haastattelututkimuksen valitsemiselle, koska haastattelututkimus sopii sekä arka-luontoisen että vähän tutkitun aiheen tutkimustavaksi (Hirsjärvi ym. 2009, 205-06).

Nimenomaan teemahaastattelujen käyttö verrattuna muihin diskurssien lähteisiin kuten val-miisiin teksteihin (Potter 2009, 612) oli perusteltua jo siksi, että valmiita tekstejä valitsemas-tani tutkimusaiheesta ei ollut käytettävissä. Haastatteluiden avulla oli myös mahdollista saada haastateltavista esiin hiljaista tietoa (Potter & Wetherell 1987, 613), jota he eivät olisi ehkä esimerkiksi julkisissa teksteissä ilmaisseet asemansa ja aiheen herkkäluonteisuuden vuoksi.

Haastatteluaineistoni koostuu suomalaisten kuntien talousasioista vastuussa olevien johtajien teemahaastatteluista. Analysoitavia haastatteluista oli yhteensä kahdeksan. Haastatteluista puo-let oli toisen tutkijan syys- ja lokakuussa 2010 tekemiä. Oli kuitenkin ilmeistä, että tämä nel-jän haastattelun aineisto ei olisi riittävä. Näin ollen lisäaineiston saamiseksi tein vuonna 2011 samojen teemojen ja kysymysten avulla neljä haastattelua lisää. Tein kolme haastattelua tou-kokuussa 2011. Kahdeksas haastattelu onnistui haastateltavan kiireisen aikataulun vuoksi vas-ta joulukuussa 2011. Näin ollen ensimmäisen ja viimeisen haastattelun välillä oli aikaa yli vuosi. En kuitenkaan usko tämän tuottavan merkittävää ongelmaa tutkimukseni luotettavuudelle, koska vuosina 2010 ja 2011 kuntien tuloksellisuuskeskustelussa ei ole ollut merkittäviä muutoksia. Esimerkiksi uusia tuloksellisuussuosituksia ei ole annettu kyseisenä aikavälinä.

Tähän tutkimukseen valitsin juuri tietyt kahdeksan kuntaa, koska niiden henkilöstöjohtajien tuloksellisuusdiskursseja on tutkittu aiemmin HIPERCO-tutkimushankkeen puitteissa. Kysei-ssä Lindströmin ja Vanhalan (2011) tutkimuksessa haastateltavat kunnat Etelä- ja Länsi-Suomen alueilta oli valittu sillä perusteella, että ne olivat tarpeeksi suuria, jotta niissä toimi virkamies henkilöstöjohtajan nimikkeellä. Ensimmäisen rajauksen jälkeen varsinaiset kahdek-san haastateltavaa kuntaa oli valittu siten, että haastateltavista kunnista puolet oli kooltaan isoja ja loput olivat keskisuuria. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että kunnista puolet oli asu-kaasluvultaan yli 100 000 ja loppuissa asukkaita oli alle 100 000. Näiden samojen kahdeksan kunnan valitsemiselle omaan tutkimukseeni vaikutti osaltaan se, että toinen tutkija oli aiem-min tehnyt haastattelunsa Lindströmin ja Vanhalan (2011) tutkimissa kunnissa. Vielä suu-rempi syy oli kuitenkin se, että Lindströmin ja Vanhalan tutkimuksen kanssa samojen kuntien käsitteleminen mahdollisti tiedon kumuloitumisen. Toivon näiden kahden samoista julkisor-

ganisaatioista tehtyjen tutkimusten mahdollistavan parhaalla tavalla jatkotutkimusten tekemisen kuntien henkilöstöjohtamisen tuloksellisuudesta.

Aineistoni koostuu siis suurten ja keskisuurten suomalaisten kuntien taloudesta vastaavien johtajien haastatteluista. Varsinaiseksi haasteltavaksi valittiin kunnan taloudesta vastaava johtaja. Virkanimikkeeltään tällaiset johtajat olivat talous- tai rahoitusjohtajia. Yhdessä haastattelussa kunnassa taloudesta vastuussa oleva talousjohtaja oli estynyt haastattelusta. Kyseisen talousjohtajan tilalle haasteltavaksi otettiin hänen suosittelemansa samaisen kunnan rahoitusjohtaja, joka oli myös perehtynyt kunnan strategiseen päätöksentekoon. Virkanimikkeeltään talousjohtajia oli viisi haastateltua, ja loput kolme olivat rahoitusjohtajia. Haasteltavien sukupuolijakauma oli samanlainen, eli haastatelluista viisi oli miehiä ja kolme oli naisia. Haastatelluista kaikki olivat vähintään yhden ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita. Vaikka heidän koulutustaustansa oli kirjava, selkeästi eniten haastateltavien joukossa oli hallintotieteiden maistereita. Haastatelluista puolet oli toiminut nykyisessä tehtävässään alle viisi vuotta, mutta kunta-alalta työskentelystä haastateltavilla oli kokemusta keskimäärin yli 15 vuotta. Yhtä lukuun ottamatta kaikki haastateltavat kuuluivat kaupunkinsa johtoryhmään.

Tutkimuksessani käyttämäni haastattelujen teemoja olivat tuloksellisuus kuntatasolla, tuloksellisuuden mittaaminen ja tuloksellisuus ja henkilöstöjohtaminen. Teemahaastattelulle tyypillisesti (Hirsjärvi ym. 2009, 208) haastattelun aihepiirit ja hahmotelma kysymyksistä olivat haastattelijalla tiedossa ennakkoon, mutta kysymysten tarkka muoto ja niiden järjestys muokautuivat haastattelutilanteiden mukaan. Jokaista teemaa käsiteltiin 3-6 tarkemman kysymyksen avulla. Kysymysten aiheet ja kysymysten asettelut vaihtelivat jonkin verran haastatteluiden välillä. Haastatelluille ei ollut kerrottu kysymyksiä tai tarkkoja teemoja ennen haastattelua. Haastateltavat tiesivät etukäteen ainoastaan sen, että haastattelun teemoina ovat heidän käsityksensä tuloksellisuudesta ja henkilöstöjohtamisesta. Haastattelut pyrittiin järjestämään haastateltavien työpaikoilla heidän omissa toimistoissaan, jotta haastattelun järjestäminen olisi helppoa ja haastattelutilanne mahdollisimman rento ja luottamuksellinen. Lopulta ainoastaan yksi haastatteluista toteutettiin Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulun neuvottelutiloissa ja loput tehtiin haastateltavien työhuoneissa tai läheisissä kokoustiloissa. Haastattelut kestivät keskimäärin noin 40 minuuttia.

Haastattelut nauhoitettiin ja seitsemän haastattelun nauhat litteroitiin sanatarkasti Annanpura Oy:ssä. Viimeisenä tekemäni haastattelun litteroin itse ajansäästön vuoksi. Pyrin toteuttamaan itse tekemäni litteroinnin samalla tarkkuuden tasolla kuin muutkin litteroinnit. Litterointi to-

teutettiin käytännössä suhteellisen tarkalla tasolla, vaikka äänenpainot, äännähdykset ja puheen tauot jätettiin litteroinneista pois.

Litteroituja tekstejä käytettiin analyysin varsinaisena materiaalina. Haasteltaville luvattiin anonymiteetti ja sen vuoksi joitakin myöhemmin esitettäviä tekstinäytteitä on muutettu enemmän yleiskielen suuntaan, jotta haastateltavan identiteetti ei paljastuisi. Myös paikkakuntien nimet ja muut selkeät viitteet tiettyihin haastateltaviin on poistettu. Lisäksi kaikkia haastateltavia kutsutaan heidän varsinaisesta tittelistään huolimatta talousjohtajiksi.

3.3 Analyysin eteneminen

Tutkimusaineiston analysointi ei onnistunut tässä tutkimuksessa Hirsjärven ym. (2009, 224) yleisohjeen mukaisesti heti aineiston keruun jälkeen. Toisaalta eri aikoina toteutetut haastattelut mahdollistivat haastatteluissa esiin tulevien ilmiöiden pysyvyyden varmistamisen (Eskola & Suoranta 2005, 214). Varsinainen tutkimusaineiston analyysi pystyttiin kuitenkin suorittamaan yhtäjaksoisesti, ja siten analysointityyli pysyi samanlaisena läpi analysointityön.

Haastatteluaineistoa analysoidessani pyrkimykseni oli Potterin ja Werthellin (1987, 168) näkemyksen mukaisesti toimia systemaattisesti ja lukea haastattelujen litteroinnit monia kertoja uudelleen. Näin toimiessani tarkoitukseni oli löytää aineistosta toistuvien yhtäläisyyksien lisäksi eroavaisuuksia haastateltavien puheissa ja puhetaivoissa. Luettuani haastattelut useaan kertaan aloin ryhmittelemään haastatteluissa esiin nousseita teemoja yhtenäisiksi diskursseiksi. Teemojen löytäminen yhdessä diskurssien tarkoituksenmukaisen nimeämisen kanssa tuntui olevan tämän tutkimuksen haastavimpia osuuksia. Diskurssien havaitsemisen ja niiden nimeämisen jälkeen aloitin analyysiosuuden kirjoitustyön.

Analyysiosuuden toteutuksessa etenin Hirsjärven ym. (2009, 226) ohjeiden mukaisesti ja pyrin tuomaan esiin haastattelunäytteiden avulla haastateltujen puheen variaatioita ja sanojen käyttötapoja. Haastattelunäytteiden avulla tarkoitukseni oli tehdä diskurssianalyysistäni mahdollisimman läpinäkyvä, jotta lukija voisi mahdollisimman hyvin seurata tutkimusprosessiani. Näytteet ovat alkuperäisessä muodossa kirjoitusvirheineen. Muokkasin muutamaa esittämäni haastattelunäytettä vähäisesti, jotta niistä ei voisi tunnistaa yksittäisiä haastateltavia. Esimerkiksi yhdessä haastattelunäytteessä olleen paikkakunnan nimen vaihdoin kirjaimen X.

Haastattelunäytteiden ohessa tuon esiin omat tulkintani diskurssien taustalla olevista tekijöistä. Tulkinnoissani yritin olla varovainen ja perustella valintojani mahdollisimman hyvin, koska tiedostin diskurssianalyysia tehdessäni luovani itse sosiaalista todellisuutta tutkimustulosten kuvaamisen kautta (Jokinen 1999, 41). Haastattelunäytteiden ja omien tulkintojeni lomassa esitän myös aiemmin kirjallisuuskatsauksessa esiin tulleita tutkimustuloksia, jotta lukijan olisi helpompi yhdistää tutkimustuloksiani aiempaan tutkimukseen.

3.4 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tutkimuksien luotettavuutta on arvioitu perinteisesti tutkimuksen reliabiliteetin ja validiteetin kautta. Eskolan ja Suorannan (2005, 211) mukaan laadulliseen tutkimukseen eivät perinteiden mukaiset reliabiliteetin ja validiteetin käsitteet sovi sellaisenaan. Oman tutkimukseni luotettavuutta arvioin Hepburnin ja Potterin (2004, 190) näkemyksen mukaisesti neljän osittain toistensa päälle menevän näkökulman kautta. Nämä näkökulmat ovat osallistujien mukautumisen huomioiminen, poikkeavat tapaukset, yhtenäisyys (koherenssi) ja lukijoiden arviointi.

Osallistujien mukautumisen (*participant's orientations*) huomioiminen viittaa siihen, että haastattelutilanteessa on huomioitava puheenvuorojen mukautuvan aiemmin sanottuun ja niiden samalla mukauttavan tulevaa keskustelun ilmapiiriä (Potter 2009, 617). Haastattelutilanteessa tapahtuvan mukautumisen vuoksi pyrkimykseni oli olla haastatteluissa varovainen kysymysten asettelun kanssa, jotta en vaikuttaisi liikaa haastateltavan vastauksiin. Lisäksi analyysiä tehdessäni pyrin huomioimaan kysymysten asettelussa väistämättä jossain määrin näkyneen oman vaikutukseni haastateltavien vastauksiin.

Poikkeavien tapausten (*deviant cases*) esiintuomisella pyritään arvioimaan analyysissa tehtyjä yleistyksiä. Erityisesti huomiota kiinnitetään siihen, ovatko yleistykset kestäviä vai hajoavatko ne poikkeavan tapauksen löytyessä. (Hepburn & Potter 2004, 190). Jotta oman analyysini yleistysten vahvuuksien testaaminen onnistuisi, tuon esiin esittelemieni tuloksellisuusdiskurssien yhteydessä myös haastatteluissa ilmenneitä kyseiseen diskurssiin liittyviä poikkeavia näkökulmia.

Tutkimuksen yhtenäisyyden (*coherence*) arvioimisella Hepburn ja Potter (2004, 190) viittaavat käsillä olevan tutkimuksen tulosten luotettavuuden arvioimiseen suhteessa aiempaan tutkimukseen. Tätä näkökulmaa en huomioi muiden kolmen näkökulman tavoin, koska tämän

tutkimuksen yhtenäisyyden arvioiminen suhteessa aiempiin, samoista lähtökohdista tehtyihin tutkimuksiin rajoittuisi nähdäkseni lähinnä Lindströmin ja Vanhalan (2011) työhön. Toisaalta tämä ei mielestäni ole ongelmallista, koska kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineistosta tehtävien päätelmien yleistettävyys ei ole pääasia. Yhtenäisyyden tarkempi arviointi voidaan mielestäni sivuuttaa, koska yksityisen tapauksen tarkalla tutkimisella voidaan kuitenkin saada näkyviin ilmiön merkittävyys yleisemmällä tasolla. (Hirsjärvi ym. 2009, 182).

Lukijoiden arviointi (*reader's evaluation*) toteutuu tässä tutkimuksessa haastatteluaineistosta poimittujen sitaattien ja näiden tekstinäytteiden tarkemman analysoinnin avulla. Näin ollen tutkimuksen lukija voi tehdä omat tarkistuksensa ja arvioida itse tutkimuksen luotettavuuden (Hepburn & Potter 2004, 190).

Hepburnin ja Potterin neljän analyysin luotettavuuden arvioinnin näkökulman huomioimisen lisäksi on mielestäni paikallaan arvioida haastatteluaineistoani ja sen soveltuvuutta tähän tutkimukseen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa käytetyn aineiston koko määräytyy tutkimuskohteen rajoitteiden puitteissa. Tutkimukseni aineisto on kerätty Lindströmin ja Vanhalan tutkimuksessa (2011) valittujen tutkimuskohteen rajoitteiden mukaisesti. Näiden rajoitteiden vuoksi tähän tutkimukseen on haastateltu talousjohtajia suomalaisista kuntaorganisaatioista, jotka sijaitsevat Etelä- ja Länsi-Suomen alueella ja joiden organisaatio oli tarpeeksi suuri sisältämään henkilön, joka on virkanimikkeeltään henkilöstöjohtaja. Suomessa oli vuonna 2010 (Suomen Kuntaliitto 2011) 342 kuntaa, joista 200 oli Etelä- ja Länsi-Suomen alueella. Näistä 200 kunnasta 44 oli kuntaliiton määrittelyn mukaan kaupunkimaisia kuntia, joiden organisaatiosta olisi maaseutumaisia tai vain taajaan asuttuja kuntia todennäköisemmin löytynyt virkanimikkeellä henkilöstöjohtaja toimivaa henkilö. Tutkimusaineistoni kahdeksan kuntaa edustavat siis noin 18 % valittujen rajauksien mukaisista kunnista. Tutkimusaineisto ei lukumääräisesti ole suuri eikä sitä kerätty saturaatioperiaatteen (ks. esim. Hirsjärvi;Remes;& Sajavaara, 2009, s. 182) mukaisesti. Tutkimusaineistoni on kooltaan tarkoituksenmukainen, koska diskurssianalyysia käytettäessä pienelläkin aineistolla voidaan saavuttaa tuloksia (Hirsjärvi ym. 2009, 226).

Tutkimukseni luotettavuutta arvioitaessa on hyvä ottaa huomioon, että KARTUKE-tutkimusohjelman kyselyn mukaan kuntien esimiehet pitävät oman kuntansa tuloksellisuuden arviointia selvästi toimivampana kuin työntekijät (Huotari ym. 2005, 167). Tämän lisäksi tutkimukseni luotettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon omien taitojeni ja mielipiteitteni vaikutus. Laadulliselle tutkimukselle ominaisesti myös tässä tutkimuksessa tärkeimpänä tut-

kimusvälineenä on tutkija itse (Eskola & Suoranta 2005, 210). Näin ollen tutkimukseni tulosten yleistämisessä on otettava huomioon haastateltujen aseman ja määrän lisäksi erityisesti taitoni diskurssianalyysin tekemisessä. Tämä pro gradu -tutkielma on ensimmäinen kerta, kun teen diskurssianalyysia. Huomioitavista yleistettävyyden haasteista ja yhtenäisyysnäkökulman sivuuttamisesta huolimatta koen onnistuvani tällä tutkimuksella saamaan esiin yleisellä tasolla merkityksellisiä tutkimustuloksia.

4 TULOSELLISUUSKESKUSTELUN ANALYYSI

Tässä luvussa esittelen diskurssianalyysin hengessä tekemäni analyysiin tulokset. Keskeisin tulos on tutkimusaineistostani jäsentämäni tuloksellisuusdiskurssit. Tutkimusaineistona käyttämistäni kuntien talousjohtajien haastatteluista erottui kolme osittain päällekkäistä henkilöstöjohtamiseen liittyvää tuloksellisuusdiskurssia. Osa alkuperäisistä oletuksistani muuttui, sillä esimerkiksi tasapainotettu mittaristo ei ollut odotuksieni mukaisesti merkittävässä roolissa havaitsemisani diskursseissa.

Ennen havaitsemiini diskursseihin keskittymistä käyn läpi haastateltujen antamia määritelmiä tuloksellisuudelle, jotta kolmeen tuloksellisuusdiskurssiin päätyntä analyysini olisi mahdollisimman läpinäkyvä ja lukija voisi perehtyä analyysini lähtökohtiin. Tuloksellisuusmääritelmien käsittelyn yhteydessä havaitsin yllätyksekseni, että vain muutama haastatelluista pystyi antamaan suoraan jonkinlaisen määritelmän tuloksellisuudelle. Tämä kyvyttömyys vastata kattavasti ja harkitusti aiheittani käsitelleisiin kysymyksiin toisaalta vahvasti oletukseni siitä, että diskurssianalyysin mahdollistama aineiston monipuolinen tulkinta sopii analysointitavaksi tutkimukseeni.

Haastatteluissa esiin tulleiden tuloksellisuusmääritelmien jälkeen käsittelen vielä tuloksellisuuskeskustelun haasteita ennen varsinaisten tuloksellisuusdiskurssien esittelemistä. Näin toimiessani toivon antavani mahdollisimman kattavan kuvan tuloksellisuusdiskurssien taustoista ja kuntien talousjohtajien toimintaympäristöstä, jota tuloksellisuusdiskurssit kuvaavat. Nämä talousjohtajien esittämät haasteet rakentavat mielestäni hyvän kuvan tuloksellisuuskeskustelun nykytilasta ja haastateltavien suhtautumisesta tuloksellisuuden mittaamiseen. Hie man yllättäen ainoastaan yksi haastateltavista suoraan kritisoi nykyistä kunnissa käytävää tuloksellisuuskeskustelua. Sen sijaan muut kritiikkiä esittäneet haastateltavat toivat mielipiteensä esiin varovaisemmin ja välttivät suoraa kritisointia. Suoran kritiikin puute tosin saattoi johtua haastateltavien korkeasta ja virallisesta asemasta seuranneesta varovaisuudesta.

Tuloksellisuuskeskustelun haasteiden käsittelyn jälkeen siirryn analyysini tärkeimpään osioon esitellessäni haastatteluaineistossa havaitsemani kolme tuloksellisuusdiskurssia. Palvelu-, talous- ja prosessidiskurssi ovat eri näkökulmista lähteviä tapoja puhua henkilöstöjohtamisen ja kuntaorganisaation tuloksellisuuden välisestä yhteydestä. Diskurssit ovat kuitenkin erois-taan huolimatta osittain päällekkäisiä, ja etenkin taloudelliset asiat ovat jollain tavoin läsnä jokaisessa kolmessa diskurssissa.

4.1 Tuloksellisuuskeskustelu talousjohtajien näkökulmasta

Haastatteluissa, jotka muodostavat aineistoni, teemoja olivat tuloksellisuus kuntatasolla, tuloksellisuuden mittaaminen ja tuloksellisuus ja henkilöstöjohtaminen. Tuloksellisuudesta puhuminen ja sen määrittelemisen oli siis keskeisessä osassa haastatteluita. Tässä luvussa kuvaan haastatteluissa nousseiden tuloksellisuusmääritelmien lisäksi talousjohtajien näkemyksiä tuloksellisuuskeskustelun kehittymisestä vuosien varrella, jotta lukija saisi kuvan talousjohtajien tuloksellisuuteen liittyvien näkemysten kehittymisestä.

Kuvasin kirjallisuusosiossa suomalaisissa kunnissa käydyn tuloksellisuuskeskustelun historiaa ja sen kehittymistä 1980-luvun lopulta tähän päivään. Myös haastatteluissa sivuttiin tätä aihetta lyhyesti. Kirjallisuuden (ks. esim. Niiranen, ym. 2005, 20) mukaan tuloksellisuuskeskustelua on käyty jollain tavalla jo yli 20 vuotta, minkä pitkään kunnallisorganisaatioissa työskennelleet haastateltavatkin vahvistivat:

”käsitteenä on ollut tää tuottavuus. Sitten todettiin, että tuottavuus julkisella puolella on liian kapea käsite. Niin siihen tuli sit tää vaikuttavuus mukaan. Ja sitten todettiin, että näitä yhdistävänä tekijänä on tämä tuloksellisuus. Ja tästä on puhuttu. Sanotaan, että 20 vuotta minä olen ainakin tätä. Että kyllä tää on koko ajan asiana. Tää on haastava asia.”

Aiheesta keskusteleminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tuloksellisuutta todella olisi myös käytännössä pidetty kunnissa tärkeänä useamman vuosikymmenen ajan. Toisaalta useampi haastateltava toi esiin viime aikojen taloudelliset vaikeudet ja niiden vaikutukset tuloksellisuuden merkitykselle. Nämä vaikeudet selittivät heidän mukaansa tuloksellisuuskeskustelun merkittävyyden kasvua ja tuloksellisuuteen liittyvien haasteiden voittamista kohtaan herännyttä aitoa kiinnostusta:

”No se (tuloksellisuus) on ollut semmonen asia, jota on se aina tulee esille tietyin syklein, mutta sillon jos se tulee esiin sillon kun ajat on suhteellisen normaalit, niin se on jäänyt aika teoreettiseksi keskusteluksi. Sitten on ruvettu hakemaan sellaista mittaria, joka johtaisi ehdottomasti oikeaan tulokseen ja se työ ei vaan oikeen tahdo valmistua. Nyt kun toi pudotus oli noin nopea, niin ehkä ensimmäisen kerran kuitenkin otettiin vähän tosissaan ja sitten moni muukin kun minä tai talousihmiset alko miettimään sitä, että voiko se olla hirveän mutkikas.”

Jo pitempään tiedossa olleisiin haasteisiin on haastattelujen perusteella alettu tarttua vasta viime vuosien aikana:

”tuloksellisuus ja sen nämä alakäsitteet tuottavuus ja muu, niin nehän niinkun jatkuvasti on voimistunu, eli me on herätty siihen, että jotakin täytyy tehdä. Ja näin ollen sitten tuottavuuden mittaamissysteemit ja kaikki tämmöset tuottavuuden asettamista-voitteet tuloksellisuustavoitteiden asettamiset, niin nehän on siellä jos ajatellaan niin kun henkilöstöä niin työsopimuspuolella nehän on tullut tässä hiljattain. Varmaan sen asian korostaminen on tullut esille tässä ihan viime vuosina vasta voimakkaammin. Sinänsä jännä, koska kyllähän ne haasteet on ollut tiedossa jo pidemmän aikaa.

Kirjallisuuskatsauksessa kuvaamani tuloksellisuuden kehitys vuosien varrella ja erityisesti aiheen viime vuosina saama huomio vastasi hyvin haastateltujen kuvauksia. Toinen kirjallisuuskatsauksessa paljon käsittelemäni aihe oli julkisorganisaation tuloksellisuuteen liittyvät monenlaiset määritelmät. Yllätyksekseni haastatelluista talousjohtajista vain harva pystyi selkeästi määrittelemään, mitä kuntaorganisaation tuloksellisuus käytännössä on. Tämä toisaalta jossain määrin vahvisti esittämäni näkemystä tuloksellisuuden moniselitteisyydestä, jos kykenemättömyys tuloksellisuuden selkeään määrittelemiseen tulkitaan vaikeutena valita monien määritelmien joukosta. Haastatteluiden perusteella vain kaksi talousjohtajaa oli ollut tekemisissä tuloksellisuuden kanssa tai oli muuten aiheeseen perehtynyt niin kattavasti, että he pystyivät antamaan selkeän määritelmän tuloksellisuudelle. Ensimmäinen selkeään määritelmään kyennyt talousjohtaja kuvasi tuloksellisuuden olevan kaupungin tehtävän mukaista palvelujen tuottamista kaupunkilaisille:

”No tuloksellisuushan viime kädessä lähtee kaupungin olemuksesta. Me ollaan palveluja tuottamassa kaupunkilaisille. Ja ja ne tulokset näkyy kaupungin kaupunkilaisten palvelutasoissa ja tyytyväisyydessä siihen palvelutasoon. Toki siellä on taustalla, että reunaehtona on tietysti talous aina, että tää pitää pystyä toteuttamaan tasapainosen taloudenhoidon kautta.”

Toinen tarkan tuloksellisuuden määritelmän antanut talousjohtaja oli samoilla linjoilla, vaikka hän esitti määritelmässään tuloksellisuuden koostuvan kokonaisvaltaisemmin useasta näkökulmasta:

”se (tuloksellisuus) mun mielestä muodostuu kolmesta eri asiasta. Voisi sanoa, että tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Eli siinä on ne kaikki näkökulmat, että se ei

ole pelkästään tuloksellisuus se ei missään nimessä ole vain taloudellisiin arvoihin vaikuttavaa näkökulmaa, vaan siellä on se vaikuttavuus myös. Vaikuttavuuden voisi määritellä ehkä jollain tavalla, että se on se laatu siinä ja sitten se, että kuinka hyvä se annettava palvelu tai mikä nyt onkin, niin vastaa sitä asiakkaan tarvetta. Sillä tavalla käsitellen sitä on käyty ja sitten siinä on ne tuottavuuden ja taloudellisuuden elementit, mitkä on sitten konkreettisemmin lähellä sitä talouden johtamista.”

Edellä esitetyt tuloksellisuuden määritelmät ovat hyvin lähellä aiemmin esittelemääni Kangasharjun (2008, 28) tuloksellisuuden määritelmää, jonka mukaan tuloksellisuutta on tarkasteltava kykyinä vastata laadukkaasti ja kustannusvaikutteisesti kuntalaisten tarpeisiin. Tämän kyvykkyyden ja siten myös tuloksellisuuden parantamisessa onnistutaan Kangasharjun mukaan juuri lisäämällä tuottavuutta.

Tuloksellisuuden määrittelemisen saattoi olla vaikeata myös sen vuoksi, että tuloksellisuudesta puhuminen ei ollut luontevaa kaikille haastateltaville. Tämä näkyi monissa lyhyissä ja epämääräisissä vastauksissa. Yksi haastateltavista jopa mainitsi suoraan aiheen hankaluuden:

”se tuloksellisuus tai tämmönen, niin se on vähän semmonen, kuntapuolella sitä, ei se nyt pannaan julistettu ole, mutta kuitenkin vähän semmonen hankala sana.”

Haastatteluissa myös ilmeni, että oletuksieni mukaisesti varsinkin tuloksellisuuteen usein liitettävään tuottavuuteen liittyi paljon negatiivisia mielikuvia. Eräs haastateltava tuo tämän esiin ja mainitsee samalla kunnallisalalla olevan erityisen tärkeää huomioida yhtä aikaa sekä objektiivisia että subjektiivisia mittareita:

”Mä tiedän, että jos puhutaan pelkästään tuottavuudesta, niin se närästää joitakin. Ja taas sitten pelkästään vaikuttavuudesta, niin silloin hinnalla millä hyvänsä pyritään tekemään se. Että nää elementit pitää olla mukana. Pitää olla se tuottavuus ja vaikuttavuus. Se on sitä oikeata tuloksellisuutta kaupunkilaisiin päin.”

Kunnallisorganisaation tuloksellisuuden määrittelemisen tai ylipäätään tuloksellisuudesta puhuminen ei ollut ainoa talousjohtajille hankalaksi osoittautunut tehtävä. Haastateltavat myös määrittelivät henkilöstöjohtamiseen liittyvän tuloksellisuuden monin tavoin. Hyvin kuvaava esimerkki henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteyttä epämääräisesti sivuavasta määrittelystä on yhden haastateltavan monta tuloksellisuuden osatekijää kattava vastaus, kun häneltä kysyttiin määritelmää kaupungin tuloksellisuudelle:

”Pitäisi pyrkiä kokoajan niitä tavoitteita kohti ja pitää mielessä sitten, että talouskin pysyy kondiksessa ja että ei siinä pääse ryöstäytymään tilanne valloilleen. Siinä mielessä että se on semmosta tasapainoilua, että sitten pitää tosiaan se henkilöstöhyvinvointikin siellä pitää taustalla ja että mä näen sen kuitenkin sen Balanced Scorecard –ajattelutavan, että semmoinen pitäisi olla siellä taustalla”

Edellä olevassa tekstinäytteessä haastateltava nostaa tärkeimmäksi tuloksellisuuden tekijäksi taloudellisen tehokkuuden ja mainitsee työhyvinvoinnin ja tasapainotetun mittariston mukaisen ajattelutavan vaikuttavan taustalla. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (2008) vuonna 2008 antaman tuloksellisuussuosituksen mukaisen tasapainotetun mittariston tuloksellisuuden osa-alueet ovat toiminnan vaikuttavuus, palvelun laatu, toimintaprosessien sujuvuus ja taloudellisuus sekä henkilöstön aikaansaannoskyky. Näistä osa-alueista edellisessä tekstinäytteessä oli esillä lähinnä taloudellisuus, jos työhyvinvoinnin ei nähdä suoraan liittyvän henkilöstön aikaansaannoskykyyn. Mielestäni olikin yllättävää, etteivät haastateltavat ylipäätään puhuneet enempää tasapainotetusta mittaristosta tai käyttäneet sen määritelmiä tuloksellisuudesta. Silvennoisen ym. (2005, 70) tutkimuksessa tutkituista kunnista 89% käytti tasapainotettua mittaristoa. Mittaristo ja sen näkökulmat mainittiin haastattelussa lähinnä ohimennen edellä olevan tekstinäytteen kaltaisesti. Tasapainotettu mittaristo koettiin enemmänkin suosionsa menettäneenä suosituksena:

”sitten se oli siellä 90-luvun loppupuolella kun sitten tää oikeestaan tää BSC tavaltaan syrjäytti näitä muita ja nyt oikeestaan, no ehkä sellasta ismiä ei tällä hetkellä olekaan. Tätä balanced scorecardia kyllä edelleenkin suositaan. Mut että ehkä sekin on nyt vähän väistymässä, että haetaan vähän eri organisaatioille paremmin sopivia malleja.”

Edellä olevan haastattelunäytteen antanut haastateltava toimi muiden tasapainotetun mittariston ohimennen maininneiden haastateltavien tapaan eikä hän myöskään käsitellyt tasapainotettua mittaristoa enempää. On kuitenkin syytä ottaa huomioon, että haastateltavien joukossa oli myös yksi tasapainotetun mittariston merkittävyyttä painottanut:

”Eliikkä nyt kun sä käytät tätä (tuloksellisuus) termii, niin mä tiedän ihan tarkkaan mitä sä tarkoitat sillä, tai luulen tietäväni ja totta kai mitataan sitä, niin kun äsken jo kuvasin. Eliikkä ne tavoitteet on budjetissa ja meillä on tämmönen systeemi, et kuukausittain hallitus saa raportin, jossa on tämmösiä operatiivisia asioita pääasiassa ja sitten

käytännössä kaks tai kolme kertaa vuodessa kuitenkin kun tilinpäätös lasketaan mukaan, niin tulee tällöinen laajempi katsaus, joka enemmän peilaa miten niihin strategisiin tavoitteisiin on päästy, eliikä niitten tulokorttien mukaisiin. Okei nythän se tuli se sana, onhan ne meidän kortit tulokortteja, tasapainotettuja tulokortteja. Niin niitä mitataan ihan säännöllisesti, että miten niihin päästään.”

Edellä olevassa tekstinäytteessä tulee mielestäni hyvin esiin se, kuinka myöskään kyseinen talousjohtaja ei lähtökohtaisesti mieltänyt tasapainotettua mittaristoa keskeiseksi tuloksellisuudesta puhuttaessa. Tasapainotettu mittaristo kuitenkin oli ikään kuin taustalla tuloksellisuudesta puhuttaessa. Sama haastateltava kuitenkin jatkoi lisäksi tasapainotetun mittariston esiin tuomista puhuttaessa henkilöstöjohtamisen yhteydestä kaupungin tuloksellisuuteen:

”Kyllä, joo kyl se on, siis se on yks tasapainoinen tulokorttihan tarkastelee henkilöstöpuolen asioita, niin siellä niitä tavoitteita on asetettu ja just (epäselvä sana) näitä strategisia juttuja mitä mä seuraan, niin totta kai puhutaan niistä ja seurataan ja mitataan jne.”

Yhteenvedona tasapainotetun mittariston merkittävydestä haastattelujen perusteella voidaan sanoa, että tasapainotettu mittaristo vaikutti olevan monien haastateltavien mielessä teoreettinen suositus, jota ei käytännössä paljoa käytetty. Talousjohtajien näkemykset tasapainotetusta mittaristosta kokoa hyvin yhteen seuraava tekstinäyte:

”No meillä on sinänsä tasapainotettu mittaristo kanssa käytössä, että otetaan ne neljä ulottuvuutta sinne esille. Mutta sanotaan nyt näin, että se on kovasti teoreettinen ja eikä se joka paikkaan sellaisenaan.”

Tasapainotetun mittariston lisäksi mittariston esitelleet tuloksellisuussuositukset vaikuttivat jääneen jossain määrin teorian tasolle haastattelujen kattamissa kunnissa. Kuten kirjallisuuskatsaukseni painotuksista näkyy, olin luullut kunnille annettujen tuloksellisuussuositusten (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2000; Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008) olevan merkittävässä roolissa tuloksellisuudesta puhuttaessa. Tuloksellisuussuositukset eivät kuitenkaan tulleet esiin yhdessäkään haastattelussa suoraan. Oletukseni tuloksellisuussuosituksen merkittävydestä ei kuitenkaan ollut täysin väärä, sillä tuloksellisuussuositusten mukainen tapa määrittellä tuloksellisuus oli kaikkien kolmen tuloksellisuusdiskurssin taustalla. Talousjohtajien esiin tuomaa vähättelevää suhtautumista kuntaorganisaation ulkopuolelta tulokselli-

suussuosituksiin kuvaa hyvin yksi haastateltavista, jolta ainoana huomattiin suoraan kysyä tuloksellisuussuosituksien merkittävydestä:

”No ei ne (tuloksellisuussuosituksset) suoraan. Me käydään niinkun tausta-aineistona, että onko siellä jotain meille niinku lisäarvoa. Mutta noin yleisesti ottaen ei niissä mitään semmosta meidän lähestymistapaa mullistavaa ole ollut.”

Sama haastateltava jatkaa myöhemmin haastattelun aikana tuloksellisuussuositusten merkittävydestä, kun häneltä kysyttiin vielä tarkemmin tuloksellisuussuositusten näkymisestä käytännön työssä:

”No ne (tuloksellisuussuosituksset) käydään aina läpi silloin kun me tota virastojenkin kanssa ja näin käydään budjettineuvottelut. Että minkälaisia tuottavuus- ja muita mittareita asetetaan. Niin me käydään aina läpi, että onko jostain jotain ideoita saatavilla. Silloin käydään nää suosituksset läpi. Ja sitten meidän tietokeskus on muutenkin tämmöstä vertailevaa tutkimusta tehnyt. Et onko sieltä jotain helpottamassa sitä vaikeutta mitä on näiden mittareiden tavallaan mukaan ottamisessa. Ja joku mittari käy, mutta voi sanoa näin, että ei välttämättä aina sellaisenaan. Ja sit sen viraston pitää itsekin nähdä mielekkäänä oman toimintansa kannalta.”

Haastatteluissa myös ilmeni, että tuloksellisuudesta puhuminen kuntasektorilla teki ilmeisen hankalaksi myös kunnissa käytössä olevat tuloksellisuuden mittarit. Nykyiset mittarit eivät olleet haastateltavien mielestä tarpeenmukaisia. Aiemmin esittelemiäni kirjallisuudessa käytettyjä kuntien tuloksellisuuden määritelmiä yhdisti niiden pyrkimys tarkastella tuloksellisuutta kokonaisvaltaisesti (ks. esim. Pakarinen ja Hotti 2004, 281; Niiranen, ym. 2005, 31). Käytännössä kokonaisvaltaisia mittareita on ilmeisesti vaikeaa ottaa käyttöön kunnan tuloksellisuutta arvioidessa. Useat haasteltavat kokivat tarpeeksi kokonaisvaltaisten mittareiden puutteen ongelmalliseksi:

”vaikeutena siinä on tehokkuudessa tai tuottavuudessa se, että ei oo tämmöstä yhtä kovin käytännön läheistä mittaria millä sitä mitata, koska tää toiminta on niin monimuotosta.”

Haastateltujen talousjohtajien joukossa oli myös pessimistisiä näkemyksiä tuloksellisuuden mittareita kohtaan:

”Ei meillä oo kehitetty sellasta mittaria, jolla sitä (tuloksellisuutta) voitais mitata.”

Kokonaisvaltaisten mittarien puuttumisen lisäksi toiseksi selkeäksi ongelmaksi mittareiden suhteen nousi kunnissa tehtyjen NPM-opin mukaisten uudistusten mittaamisen hankaluus:

”semmosia yleispäteviä vuodesta toiseen toistuvia helppoja tuottavuusmittareita, niitä on aika vaikee löytää. Ne vähän vaihtelee vuodesta toiseen missä me ollaan mukana, mikä aihealue on semmonen. Ja sitten, että jos me saadaan joku vaikkapa sähkösen laskutuksen palveluita vaikka lisättyä, niin hirveen vaikee sanoo, että paljonko se lisäsi nyt kaupungin tuottavuutta. Tiedetään, että se lisäksi varmasti, mutta ei oikein oo mittaria siihen, että mitä se tarkoittaa euroina tai henkilötyövuosina tai parempana asiakaspalveluna, asiakaskokemuksena. Ei oo aina helppoo mitata sitä.”

Juuri tämä objektiivisten taloudellisten mittarien puute oli monella talousjohtajalla mielessä kuntien tuloksellisuudesta puhuttaessa. Harva haastateltavista kuitenkaan suoraan nimesi taloudellisten mittareiden puutetta ongelmalliseksi. Sen sijaan useimmat esittivät kritiikkiä heidän organisaatioissaan käytettyjä subjektiivisia tuloksellisuuden mittareita kohtaan. Organisaation tavoitteet ja erityisesti niiden saavuttamisen mittaamisen keinot kohtasivat arvostelua:

”tavoitteet monta kertaa on aika yleisiä, yleisiä, joita on vaikee mitata muuta kun sit se sama henkilö, joka on vastuussa siitä toiminnasta, niin kertoo siitä, että miten on tavoitteeseen päästy. Viime valtuuston kokouksessa joku valtuutettu mm. epäili, että sen tulos, se mittaustulos, jonka se kyseinen toimija oli sinne kirjannu, niin se ei oo oikea, koska se on kuitenkin tämmönen niin kun mielipide, että enemmän pitäis olla niitä, että voitais numerisesti mitata tai sitten tehdä tämmösiä kuntalaiskyselyjä.”

Sama haastateltava jatkaa myöhemmin tuloksellisuuden mittaamisen hankaluuksista ja tiivistää ne seuraavanlaisesti:

”Yleensä mittarointi on hankala asia, koska kunnan monetkin tämmöset tavoitteet on, ne ei oo numerisii, elikkä ne on tämmösiä, että mitataan vähän verbaalisesti sitten, että on päästy tai ei oo päästy tai sitten siltä väliltä.”

Samoilla linjoilla oli myös toinen haastateltava, joka koki haasteeksi kunnan palvelutason laadullisen mittaamisen heikkoudet:

”No periaatteessa meillä nyt on jonkun verran, tai aika paljonkin ihan tämmösiä tunnuslukuja, yksikkökustannuksia ja sitten toiminta-asteita, suhdelukuja ja semmosia ja sen lisäksi on sitovia tavoitteita. Ja niissä sitovissa tavoitteissa nyt kirjo on kyllä hyvin

laaja, että ne sitovat tavoitteetkin voi niin kun sisältää jotakin semmosta, että jotakin tiettyä palvelutasoa tai vastaavaa, että ne on enempi tämmösiä sanomisia ja sitten, että se datakin on sanallinen.”

Organisaation tavoitteen saavuttamisen mittaamiseen käytettyjä subjektiivisia arvioita arvostelivat hyvin suoraan myös muut haastateltavat. Haastateltavat esittivät tuloksellisuuden laadullisiin mittareihin liittyen muun muassa seuraavanlaisia haasteita:

”Niitä on jonkun verran näitä henkilöstökyselyjä, et se tulee jostain muualta se kun sen asiasta vastuussa olevan henkilön päästä, et siinä on kyllä parantamisen varaa, mutta se on hankala kenttä kaiken kaikkiaan kuntapuolella .. niin, se on vähän vaikee mitata, että toisen mielestä se on hyvä ja toisen mielestä se on huono joku asia, mut kyl se on vaikee mitata tietysti noita laadullisia tavoitteita.”

Kunnallisorganisaatioiden omien toimijoiden tekemien sanallisten arvioiden ja perustelemattomien mielipiteiden käyttäminen kyseisen kunnallisorganisaation tuloksellisuuden mittaamisessa on ymmärrettävästi ongelmallista. Varsinaisten mittarien lisäksi talousjohtajat kokivat tuloksellisuuskeskustelun haasteeksi tulosten vertailun. Yksi haastateltavista nosti selkeästi esiin eri toimintojen mittaustulosten vertaamisen liittyvät vaikeudet:

”Ja yleensäkin siinä tuottavuuden mittauksessa ei kauhean paljon pitäisi erikseen verrata vaikkapa sosiaali- ja terveystalouden keskenään. Vaan mitata, että onko sosiaali-toimen sisällä tuottavuus kasvanut. Eli kilvoitella itsensä kanssa kuin mieluummin lähdetään suoraan vertaamaan. Koska ne mittarit ovat erilaisia eri toiminnoissa.”

Kunnan sisäisten toimintojen vertailun lisäksi myöskään kuntien välinen vertailu tuloksellisuusmittarien avulla ei ole helppoa:

”Mutta että joku tilastokeskushan julkasee näitä tuottavuustilastoja, niin kyllähän se perustuu vain niihin tietoihin, mitä kunnista kerätään, eikä ne välttämättä ole mitään tuottavuutta mittaavia mittareita.”

Tuloksellisuusmittarien arvostelemisen lisäksi haastatteluissa tuli useaan otteeseen esiin julkisorganisaatioiden ja yksityisorganisaatioiden johtamistapojen vertaileminen. Erityisesti haastateltavat painottivat sitä, kuinka hankalaa on siirtää yksityisen sektorin johtamistapoja julkisorganisaatioiden käyttöön. Merkittävämmäksi ongelmaksi nousi se, että haastateltavat

kokivat julkisorganisaatioiden tuloksellisuuden tavoitteena olevan jotain muuta kuin yksityisen sektorin taloudelliset tavoitteet:

”kuntaa ei voi verrata yritykseen, et ei tavoite oo siitä, että me saadaan viivan alle mahdollisimman hyvä tulos ja kun se monta kertaa rinnastetaan se tuloksellisuus siihen, niin kun euronä mitattuun tulokseen, niin sen takia sitä ei haluta sitä termiä kauheesti käyttää.”

Haastateltavat toivat yksityisten organisaatioiden johtamisoppien siirtämiseen liittyvän turhautumisensa esiin muun muassa seuraavanlaisesti:

”Ja julkispuolella se (tuottavuuden ja vaikuttavuuden mittaaminen).. sitä ei aina yksityispuolella mielletä. Että se on ihan eri mieltä tuottavuutta päiväkodissa kuin jossain teollisuustuotannossa tai vastaavassa.”

Rantanen ym. (2007) nostivat työssään julkisorganisaatioiden tuloksellisuudelle ongelmalliseksi muun muassa huonot johtamistaidot. Myös yksi haastateltavista koki erityisen hankalaksi suuren organisaationsa monenlaiset esimiehet, joiden eritasoisista johtamistaidoista johtuvat erilaiset tuloksellisuuden käsittelemistavat osaltaan tekivät koko organisaation tasolla tapahtuvasta tuloksellisuuskeskustelusta hankalaa:

”Mä sanoisin siinäkin, sama heterogeisuus toistuu, että se (tuloksellisessa henkilöstöjohtamisessa onnistuminen) on hirveen paljon kiinni siitä organisaatiosta ja siitä esimiehestä kuka sitä vetää, että vaihtelu on varmaan tosi laajaa ja isoo, tällöinen käsitys mulla on. On yksiköitä, joissa se on hyvällä mallilla ja hyvin hoitunu, mutta varmasti on niitä, joissa. Siis eihän tää kuntakenttä kaiken kaikkiaan oo mikään semmonen dynaamisuuden ja välttämättä esimiestyönkään edelläkävijä kyllä mitenkään ollu, että täällä on omat kaavansa ja kankeutensa ollu ja sitä on olemassa varmasti vieläkin, niin ehkä se näkyy siinä johtamisessakin sitten. En mä pysty sanoo sulle valitettavasti, että miten se koko kaupungin tasolla on onnistunu, että mulla on semmonen käsitys, että se on osassa organisaatioo hyvin onnistunu, osassa ei.”

Tuloksellisuusmittareita kohtaan kohdistetusta kritiikistä huolimatta talousjohtajia yhdisti haastattelujen perusteella näkemys tuloksellisuuden ja sen parantamisen tärkeydestä. Ainoastaan yksi haastateltavista kritisoi suoraan kuntasektorilla käytyä tuloksellisuuskeskustelua:

”No sanotaanko niin, että ylipäätään kuntasektorin tuloksellisuuskeskustelu se on oikeastaan melkein tyhjän hölön plöröä, että siinä on hirveän vähän tuota filloja. Se liikkuu ylipäätäänkin niin yleisellä tasolla ja siitä yleensä käyttää pontevia äänenpajonoja semmoset ihmiset, jotka ei oikeasti tiedä kuntaelämän todellisuudesta yhtään mitään ... tällä hetkellä aikamoinen vastakkainasettelu kunta vastaan valtio. Vastakkainasettelua minun näkövinkkelistä katsottuna on just tämä tuottavuuskeskustelu ... Eli valtion taholta asetetaan kaikennäköisiä kivoja juttuja, jotka sitten oikeesti on kuntaihmissen näkökulmasta aivan löysää puhetta tai sitten kaukana todellisuudesta.”

Talousjohtajien haastattelujen antama kuva kuntien tuloksellisuuskeskustelusta oli kaiken kaikkiaan osittain yllättävä. Tuloksellisuuskeskustelun kesto vuosikymmenien ajan sai vahvistuksen, ja haastateltujen tavassa puhua tuloksellisuudesta tuli ilmi tuloksellisuussuositusten jossain määrin vaikuttaneen kuntien tuloksellisuuskeskusteluun. Yllättäen tasapainotettu mittaristo ei ollut haastattelujen perusteella merkittävässä roolissa tuloksellisuudesta puhuttaessa ja tuloksellisuuden määrittelemisen oli haastateltaville selkeästi vaikeaa. Vaikka tasapainotettu mittaristo ei ollutkaan keskeisessä roolissa talousjohtajien tuloksellisuusdiskursseissa, oli mielestäni perusteltua tutustuttaa lukija Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tuloksellisuussuosituksiin. Tuloksellisuussuositukset ja niiden mukaisen tasapainotetun mittariston tunteminen antavat valmiudet ymmärtää kuntien kokemia uudistuspaineita ja kunnissa käytävän tuloksellisuuskeskustelun lähtökohtia. Oletuksiani vähäisemmästä merkityksestä huolimatta haastattelujen perusteella oli kuitenkin ilmeistä, että kunnille annettuja tuloksellisuussuosituksia oli luettu ja tasapainotettua mittaristoa käytetään myös jonkin verran käytännössä. Kuitenkaan talousjohtajat jostain syystä eivät tuloksellisuudesta puhuessaan kokeneet tasapainotettua mittaristoa tai tuloksellisuussuositusten mukaista tuloksellisuuden määrittelyä erityisen tärkeäksi.

Talousjohtajien esittämistä tuloksellisuuskeskustelun haasteista merkittävimmäksi nousi kokonaisvaltaisten ja objektiivisten mittareiden puute. Myös yksityisorganisaatioiden tuloksellisuuteen liittyvien johtamisoppien siirtäminen julkisorganisaatioiden käyttöön oli monista haastateltavista ongelmallista. Toivon näiden haasteiden esittelyllä valmistelleeni lukijan paremmin ymmärtämään, minkälaisessa toimintaympäristössä seuraavaksi esiteltävät tuloksellisuusdiskurssit ovat syntyneet.

4.2 Kuntien talousjohtajien henkilöstöjohtamiseen liittyviä tuloksellisuusdiskursseja

Tähän tutkimukseen haastateltujen kuntien talousjohtajien monipuoliset määritelmät ja erilaiset tavat puhua tuloksellisuudesta tekivät tuloksellisuusdiskurssien tunnistamisesta haastavaa. Toisaalta se kuitenkin myös mahdollisti monipuolisten diskurssien löytämisen. Seuraavaksi esittelen kolme kuntien talousjohtajien haastatteluista esiin nousutta henkilöstöjohtamiseen liittyvää tuloksellisuusdiskurssia. Ne ovat palvelu-, talous- ja prosessidiskurssi. Jokaisessa diskurssissa on omat selkeät erityispiirteensä, vaikka niissä on myös jonkin verran samankaltaisuuksia. Huomionarvoista on myös se, että taloudellisen näkökulman jonkinlainen huomiointi tuloksellisuuden osatekijänä ei rajoitu ainoastaan talousdiskurssiin.

4.2.1 *Palveludiskurssi*

Kutsun ensimmäistä haastatteluissa esiin nousutta diskurssia palveludiskurssiksi. Tässä diskurssissa henkilöstöjohtamisen tuloksellisuus rakentuu kuntien ulkoisten asiakkaiden, kuntalaisten, palvelemisen kautta. Tärkeässä osassa ulkoisten asiakkaiden palvelemisessa onnistumisessa on henkilöstötoiminnon sisäisten asiakkaiden eli työntekijöiden jaksaminen ja työssä viihtyminen. Tämä taas onnistuu palveludiskurssin mukaan henkilöstötoiminnon työntekijöihin kohdistaman palvelun parantamisella. Palvelun parantamisen kautta vaikutetaan työhyvinvointiin ja sitä kautta parempana palvelutasona näkyvään kunnallisorganisaation tuloksellisuuteen. Tällainen näkemys henkilöstötoiminnosta ikään kuin työntekijöiden palvelijana aiheuttaa sen, että palveludiskurssissa henkilöstöjohtaminen ei nähdä yhtä strategisena kuin muissa diskursseissa.

Palveludiskurssin mukaisesti henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteydestä puhuneet talousjohtajat toteuttivat hyvin pitkälle Nakarin ja Sjöblomin näkemystä tuloksellisuudesta. Heidän mukaansa kuntaorganisaation tuloksellisuus koostuu tasapainosta kustannustehokkuuden, henkilöstön työelämän laadun ja palveluja kuluttavien kuntalaisten asiakastyytyväisyyden välillä (Nakari & Sjöblom 2009, 157-58). Kuten aiemmin mainitsin, myös palveludiskurssissa näkyy haastateltujen tausta talousjohtajina. Näin ollen erityisesti haastateltujen tarve tuoda esiin kustannussäästöjen merkitystä näkyy jossain määrin palveludiskurssinkin taustalla.

Kesäkuussa 2011 toimintansa aloittaneen Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto 2011) kuntapolitiikan tavoitteeksi nimetään laadukkaiden ja yhdenvertaisten kunnallispalvelujen tuottaminen koko maassa nimenomaan asiakaslähtöisesti. Palveludiskurssissa talousjohtajat puhuvat tuloksellisuudesta hallitusohjelman hengessä. Palveludiskurssissa kuntaorganisaation tuloksellisuus määrittyy kunnan onnistumisessa tuottaa palveluita, joihin kuntalaiset ovat tyytyväisiä. Toisin sanoen kuntalaisten tyytyväisyys kuntaorganisaation tarjoamiin palveluihin on kunnan toiminnan tärkein tavoite:

”Siis tulos ei ole euromittari, vaan tulos on se palvelu, joka kuntalaisille on luvattu järjestää, niin se on järjestetty niin, että kuntalaiset, asiakkaat, asukkaat on siihen tyytyväisiä, siis musta se tuloksellisuus tulee sitä kautta.”

Kun kuntaorganisaation henkilöstöjohtamisen tuloksellisuuden koetaan olevan vahvasti riippuvainen asiakkaiden tyytyväisyydestä, nousee yksi tuloksellisuuden mittareista merkittävimmäksi. Palveludiskurssissa vaikuttavuus on selkein tuloksellisuuden mittari:

”Että millä tavalla on järjestetty palveluita, miten ne koetaan, missä on kriittisyyttä ja niin edelleen. Eli sekin on eräällä tavalla se vaikuttavuuden mittaamista. Miten kaupunkilaiset suhtautuu siihen palveluiden nykytilaan. Että esimerkiksi lehdistö kritisoi terveysasemien toimintaa. Mutta sitten taas, kun on haastateltu terveysasemien käyttäjiä, niin se on ollut huomattavasti positiivisempi kuva. Että se vaikuttavuus siitä palvelusta ei ole ollut niin huono kuin mitä yleinen käsitys on ollut.”

Vaikuttavuudella (*effectiveness*) tarkoitetaan yksinkertaisimmillaan muutoksen aikaansaamista jossain asiantilassa toteuttamalla joitain toimenpiteitä. Vaikuttavuudella on kuitenkin tuloksellisuuteen liittyville termeille tyypillisesti myös muita määritelmiä. Esimerkiksi Lumijärven (1997, 15) mukaan vaikuttavuudella voidaan tarkoittaa sekä tavoitteiden saavuttamisastetta että palveluntarjoajan suoritteiden ulkoisten vaikutusten suhdetta suoritteita käyttävien tarpeentyydytykseen. Meklinin (2001, 108-10) mukaan vaikuttavuutta voidaan mitata tarkastelemalla vaikutuksia asiakas- ja yhteiskuntaan, määrällisiä ja laadullisia vaikutuksia, subjektiivisia ja objektiivisia vaikutuksia, lyhyt- ja pitkäkestoisia vaikutuksia, ulkoisvaikutuksia, myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia ja odotettuja ja odottamattomia vaikutuksia. Vaikuttavuuden tai muuten määritellyn kuntalaisten palveluita kohtaan kokeman tyytyväisyyden mittaaminen ei kuitenkaan ole helppoa. Aiemmin esittelemissäni talousjohtajien haastatteluista esiin tulleissa tuloksellisuuskeskustelun haasteista juuri objektiivisten mittarien puuttuminen tulee

hyvin vahvasti esiin palveludiskurssissa. Palveludiskurssin mukaisen asiakasnäkökulman yhdistäminen suoraan tuloksellisuuteen koettiin olevan hankalaa, koska kunnan onnistumista tavoitteissaan mitataan paljon objektiivisten mittareiden avulla:

”Yleensä mittarointi (tuloksellisuuden) on hankala asia, koska kunnan monetkin tämmöset tavoitteet on, ne ei oo numerisii, elikkä ne on tämmösiä, että mitataan vähän verbaalisesti sitten, että on päästy tai ei oo päästy tai sitten siltä väliltä... Elikkä se omalla tavallaan se tulos on se, että näillä voimavaroilla mitä on käytössä, niin pystytään palvelemaan jatkossakin suurempaa asiakasryhmää, mutta ei me puhuta siinä tuloksellisuudesta.”

Erityiseksi ongelmaksi talousjohtajat nostivat käytännön mittarit, kun he puhuivat palveludiskurssin mukaisesti henkilöstöjohtamisen tuloksellisuudesta. Vaikuttavuuden mittaamisen koettiin olevan ylipäätään vaikeaa eivätkä nykyiset mittarit soveltuneet siihen parhaimmalla mahdollisella tavalla. Haastatteluissa tuotiin kuitenkin esiin joitain käytännön mittareita vaikuttavuuden ja asiakastyytyväisyyden mittaamiseen. Yksi muutaman eri haastateltavan mainitsema mittari oli sairauspoissaolojen määrä:

”sen vaikuttavuuden mittaaminen, niin sehän on äärettömän vaikeeta. Yhtenä mittarina pidetään nyt sit näitä sairauspoissaoloja”

Toinen haastatteluissa mainittu mittari oli vaihtuvuus, jonka yksi haastateltava nosti esiin kytyttäessä henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välisestä yhteydestä:

”tuommoset ihan vaihtuvuudet ja kaikki, että kyllähän ne tietyllä tavalla jos jossakin yksikössä enemmän alkaa vaihtua porukkaa, että missä mättää, että kyllähän nekin on niitä signaaleja sitten ja niitä kyllä tutkitaan meillä järjestelmällisesti.”

Palveludiskurssissa henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteys konkretisoituu erityisen hyvin, kun käytetään vaikuttavuuden mittarina edellä mainittuja sairauspoissaoloja. Sairauspoissaoloja vähentämällä voidaan vaikuttaa suoraan työtyytyväisyyden lisääntymiseen. Työtyytyväisyys selittää tutkitusti henkilöstöjohtamisen ja kuntaorganisaation tuloksellisuuden välistä yhteyttä (Huotari ym. 2005, 168). Työtyytyväisyys siis jo itsessään parantaa organisaation tuloksellisuutta. Työtyytyväisyys kuitenkin vaikuttaa myös kunnan tarjoaman palvelun paranemiseen ja sitä kautta vaikuttavuutena käsitettävään tuloksellisuuteen. Juuri tämän yh-

teyden kautta henkilöstöjohtaminen voi vaikuttaa yhdellä tapaa kunnallisorganisaation tuloksellisuuteen:

”Vaikka talous onkin tiukoilla, mutta että jos kuitenkin niin kun se nähdään, että se (henkilöstö) on se voimavara, jolla kuitenkin mennään eteenpäin, niin tuota kyllä mää uskoisin, että se sitten vaikuttaa siihen työn tekemisen tapaankin, että tuota ollaan mielellään töissä ehkä sairaspöissaot vähän saadaan pidettyä kurissa”

Toinen palveludiskurssin haasteista oli nimenomaan kuntalaisten saaman palvelun laadun mittaaminen. Asiakastytyväisyysmittauksia tehtiin ja niiden perusteella pyrittiin arvioimaan, kuinka hyvin vaikuttavuudessa onnistuttiin. Objektiiivisten mittareiden käyttö asiakastytyväisyyden mittaamisessa kuitenkin herätti kritiikkiä:

”Mutta sitten niin kun sen (tuottavuutta mittaavien tunnuslukujen) rinnalla täytyy olla sitä vaikuttavuusmittausta ja se on ehkä se haasteellisempi puoli. Koska tuota ensin näkin siihen on aika vaikea löytää semmosta mitään kvantitatiivista mittausta se on hyvin usein tämmöstä niin kun kvalitatiivista usein niin kun asiakkailta saatavaa. Mutta että siinä on myös se puoli sitten, että vaikuttavuuttakin on monenlaista. Haetaan jotain yhteiskunnallista vaikuttavuutta, haetaan jotain vaikuttavuutta sen asiakkaan käyttäytymiseen. Sekään ei niin kun tämmönen asiakastytyväisyyskysely vaikka perinteinen, niin se ei välttämättä kerro kuitenkaan kaikkea, koska asiakas kokee sen kuitenkin hiukan eri tavalla, mitä taas sitten ehkä kuntaorganisaatio tai tämmönen julkinen toimija hakee sille toiminnalle sitä vaikuttavuutta. Se voi olla, että se asiakkaan toive siitä palvelusta ei vastaa sitä annettua, että se palvelu saattaa hyvinkin vastata sitä tarvetta, mikä sillä on.”

Edellisessä tekstinäytteessä mainitut kuntaorganisaation tavoitteiden ja sen asiakkaiden toiveiden ristiriitaisuudet eivät olleet ainoa asiakastytyväisyyskyselyiden käyttämisen liittyvä ongelma. Haastatteluissa nousi myös esiin asiakastytyväisyysmittausten ja asiakastytyväisyydestä julkisuudessa liikkuvien tietojen ristiriitaisuus. Yhden haastateltavan mukaan mediassa esillä olleet tiedot kunnallispalvelujen tasosta erosivat suuresti asiakastytyväisyyskyselyjen tuloksista, mikä osaltaan heikensi asiakastytyväisyysmittausten käytettävyyttä vaikuttavuuden arvioinnissa:

”Että millä tavalla on järjestetty palveluita, miten ne koetaan, missä on kriittisyyttä ja niin edelleen. Eli sekin on eräällä tavalla se vaikuttavuuden mittaamista. Miten kau-

punkilaiset suhtautuu siihen palveluiden nykytilaan. Että esimerkiksi lehdistö kritisoi terveysasemien toimintaa. Mutta sitten taas, kun on haastateltu terveysasemien käyttäjiä, niin se on ollut huomattavasti positiivisempi kuva. Että se vaikuttavuus siitä palvelusta ei ole ollut niin huono kuin mitä yleinen käsitys on ollut.”

Palveludiskurssiin kuuluu keskeisesti myös henkilöstön työtyytyväisyys. Juuri työtyytyväisyyden lisäämisen kautta henkilöstöjohtamisella voidaan parantaa vaikuttavuutena koettua koko kunnan tuloksellisuutta. Yksi haastateltavista näki selkeän yhteyden henkilöstön työhyvinvoinnin ja kuntalaisten palvelutason kautta näkyvän tuloksellisuuden välillä:

”Yleisellä tasolla on helppo sanoa näin, että silloin kun henkilöstö on työssään innostunutta, heidän työhyvinvointinsa on kunnossa, niin sen tyyppinen henkilöstö antaa myöskin sille kaupunkilaiselle parhaan lopputuleman. Se näkyy palvelualltiudessa vaikka kotihoidossa. Ja niin edelleen. Että jos työyhteisö on kannustava ja tässä suhteessa koetaan myönteisenä, niin se näkyy viime kädessä siinä palvelussa, mikä sille vanhukselle viedään kotiin. Että kyllähän se ketju on selkeä. Että jos työyhteisössä voidaan huonosti, se myöskin näkyy siinä lopputulemassa. Siinä tuloksessa.”

Työtyytyväisyyden parantamisen koettiin olevan henkilöstöjohtamisen merkittävin keino vaikuttaa kunnallisorganisaation tuloksellisuuteen:

”sehän (henkilöstöjohtamisen tuloksellisuus) nyt sitten kuitenkin muodostuu siitä, että se työn tekeminen on innostavaa, niin siihenhän siinä pitää pyrkiä.”

Kaikki haastateltavat eivät kuitenkaan nähneet työtyytyväisyyden ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä yhtä selkeästi edellä kuvatun kaltaisena. Asiakastytytyväisyytenä näkyvän tuloksellisuuden ja työhyvinvoinnin yhteyttä kuitenkin sivuttiin epäsuorasti monessa haastattelussa:

”ihan tää asiakastytytyväisyysmittaus, niin se on säännöllinen sitä seurataan vuosittain ja niitä tuloksia käydään läpi ja että se on tämmönen, mutta sitten myös sisäisiä asiakkaita eli oman organisaation työhyvinvointia niin sitä seurataan myös sitten niinkun säännöllisesti.”

Herzbergin kuuluisan motivaatio-hygieniateorian mukaan työn sisällöstä kumpuavat motivaatiotekijät parantavat työtyytyväisyyttä. Työtyytyväisyyttä edistävät saavutukset, saavutuksista saatu arvostus, työ itse, vastuu sekä uralla eteneminen. Työtytyymättömyyden Herzberg selittää aiheutuvan työympäristöstä tulevista hygieniatekijöistä. Näitä tekijöitä ovat työpaikan

toimintatavat ja hallinto, esimiehet, henkilösuhteet, työolosuhteet, palkka, asema ja turvallisuus. (Herzberg 2003, 91-92). Näistä edellä mainituista työtyytyväisyyden tai työtyytymättömyyden tekijöistä moni näyttäytyy palveludiskurssin mukaisessa tavassa puhua tuloksellisuudesta. Erityisesti työ itse, työstä saatu arvostus ja esimiesten merkitys henkilöstön työtyytyväisyydelle tulivat esiin talousjohtajien haastatteluissa. Näistä kolmesta henkilöstöjohtamisella voidaan luonnollisesti vaikuttaa parhaiten työn arvostamiseen ja esimiehiin.

Osa haastateltavista pystyi tuomaan esiin konkreettisia esimerkkejä henkilöstöjohtamisen keinoista parantaa työhyvinvointia. Työhyvinvointia nähtiin parannettavan henkilöstön tasavertaisella kohtelulla, työyhteisöä kehittämällä ja korostamalla henkilöstöpolitiikassa työn arvokkuutta. Yksi haastateltavista koki, että henkilöstöjohtamisella pystyttiin vaikuttamaan henkilöstön työhyvinvointiin henkilöstön tasavertaisen kohtelun kautta:

”Niin kun monissa asioissa helposti kuntakentällä voi olla, että on niin kun pitkät perinteet ja ollaan vähän jäljessä, mutta mun mielestä täällä hyvin on asiat niissä asioissa (henkilöstöjohtamisen asema), että kaupunki on linjannut tiettyjä pelisääntöasioita työhyvinvointiin liittyviä asioita ihan kaupunkitasolla.”

Julkisen palvelun tuottamiseen liittyvä organisaation ulkopuolelta tuleva arvostus koettiin myös osaksi työtyytyväisyyden muodostumista. Henkilöstöjohtamisella voidaan vaikuttaa myös siihen, miten paljon työntekijät arvostavat omaa työtään:

”Kun kuitenkin viime kädessä, ainakin mä haluan korostaa, että julkisella puolella tehdään arvokasta työtä helsinkiläisten eduksi. On ne sitten lapsia, vanhuksia taikka muita. Eli se työn mielekkyyys antaa arvoa, ei välttämättä se taloudellinen hyöty. Ei tää pysty koskaan kilpailemaan tiettyjen toimialojen erilaisten houkuttimien kanssa. Mutta tää pystyy antamaan elämälle sisällöllistä työtä. Ja se pitää osoittaa niinku henkilöstöpolitiikan kanssa, että sitä arvostetaan.”

Myös koko työyhteisön merkitystä työhyvinvoinnille korostettiin. Työhyvinvoinnin nähtiin olevan yhteinen asia ja erityisesti henkilöstöjohtamisen avulla koettiin pystyttävän auttamaan työyhteisön kehittymistä työtyytyväisyyttä herättäväksi:

”työhyvinvointi, niin kyl se on ehkä hyvin tärkeä ... se työyhteisön kehittäminen on kylä se kaikkein tärkein asia ja se, että siinä on koko työyhteisö mukana. Ja kun koko työyhteisö on mukana ja tuntee pääsevänsä vaikuttamaan, osallistumaan siihen, niin

mä uskon, että sitä kautta myös se työmotivaatio paranee ja työilmapiiri paranee ja kaiken kaikkiaan siitä syntyy semmonen ns. hyvä kierre.”

Sama haastateltava jatkoi vielä henkilöstöjohtamisen merkityksestä organisaation tuloksellisuudelle seuraavanlaisesti:

”No kyllähän sillä (henkilöstöjohtamisella merkitys organisaation tuloksellisuuteen) on merkitystä ja se, että kyllähän me seurataan aika tarkkaan esim. sairauspoissaoloja ja se, että henkilöstöjohtamiseen liittyy sitten aika laajakin kirjo ja paljon tänne henkilöstön hyvinvointiin liittyviä asioita ja henkilöstön motivaatiota parantavia asioita.”

Vaikka työhyvinvoinnin jo itsessään nähtiin olevan osa kuntaorganisaation tuloksellisuutta, kokivat haasteltavat työhyvinvoinnin olevan myös keino vaikuttaa kustannustehokkuuteen. Kustannustehokkuudesta ja erityisesti tuottavuudesta puhuminen esiintyy vahvimmin talousdiskurssiksi nimeämässäni tavassa puhua tuloksellisuudessa. Tästä huolimatta myös palveludiskurssin taustalla vaikutti selkeästi talousjohtajien tarve painottaa palvelutuotannon taloudellisuutta. Työhyvinvoinnin vaikutusta sairauspoissaoloihin ja siten myös kustannuksien vähenemiseen kommentoitiin seuraavanlaisesti:

”Siis henkilöstön työhyvinvointihan on siis, sehän on niin tärkeä asia kun olla ja voi, koska ne sairauslomat, niin ne maksaa miljoonia vuodessa ja iso osa sairauslomista johtuu jostain muusta kun fyysisestä sairaudesta, niin jos niitä vaan pystytään vähentämään ja henkilöstöjohtamisen pitää keskittyä siihen, että tää henkilökunta voi hyvin ja se jaksaa tehdä töitä ja oikeat ihmiset on oikeassa paikassa, jokainen voi käyttää sitä omaa osaamistaan mahdollisimman hyvin. .. nää on ne, musta on hyvin keskeinen henkilöstöjohtamisen mihin pitäis keskittyä.”

Toinen haastateltava näki samalla tavoin työhyvinvoinnin olevan suorassa yhteydessä taloudellisiin tekijöihin:

”Ja sitten se tietysti että nämä niinkun henkilöstön jaksaminen ja työhyvinvointi, niin tuota jos ei henkilöstö jaksa ja alkaa tulla näitä varhaiseläkkeitä ja muita, niin siitä tulee aika isoja taloudellisia vaikutuksia sitten varhaiseläkemaksuja ja kaikenlaisia maksettavaksi.”

Tarpeessa säästää kustannuksia oli taustalla havaittavissa talousjohtajien näkemys talouden realiteeteista ja kulukurien aiheuttamista haasteista henkilöstön työtyytyväisyydelle. Aikojen koventuessa henkilöstöjohtamiselle nähtiin olevan yhä enemmän tarvetta työtyytyväisyyden ylläpitämisessä:

”Ja nyt täytyy muistaa, että nämä olosuhteet tuo aina uusia haasteita. Silloin kun talous vedetään oikeen tiukalle, niin on tietyllä tavalla tottakai haasteellista saada ihmiset innostumaan. Työtä on entistä enemmän, paineet on entistä kovemmat, pahoinvointia lastensuojelussa on entistä enemmän, mutta silti pitäisi saada ihmiset innostumaan työstään ja näkemään että tällä työllä on merkitystä. Ja se onnistuu vain hyvällä henkilöstöpolitiikalla.”

Palveludiskurssissa tuli asiakkaiden, kustannustehokkuuden ja henkilöstön työelämän laadun huomioivien näkökulmien lisäksi esiin kuntaorganisaation ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön ominaispiirteitä. Palveludiskurssissa taustalla oli muita diskursseja selkeämmin havaittavissa yksi neljästä kirjallisuuskatsauksesta esittelemistäni henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä selittävistä teorioista. Palveludiskurssissa näkyvä kontekstuaalinen näkemys lähestyy henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden välistä yhteyttä tutkimalla organisaation tai sen ulkoisen kontekstin vaikutusta henkilöstöjohtamiseen (Brewster 2007). Yhdessä haastattelussa tuli henkilöstöjohtamisen kontekstisidonnaisuus selvästi esiin, kun haastateltava puhui henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteydestä:

”Vaikka kuitenkin jokainen kunta on oma yksilönsä, jokaisella kunnalla on omat jutut ja omat lähtökohdat, niin tietysti henkilöstöjohto niin kun muunkin kunnan johtamisen pitää niin kun olla aika hyvä tuntuma siihen omaan kuntaan ja oman kunnan juttuihin ja just niin kun tää poliittinenkin puoli on aina kuitenkin meitä, me tarvitaan heidän hyväksyntä moniin asioihin, niin meidän pitää tuntee se ilmapiiri ja ympäristö, ettei viedä mitään mahdottomia asioita sinne. Jos olis saatu kaikki se läpi mitä me olis hattu, niin henkilöstöjohtaminen olis voinu olla paljon parempaa, mut se ei ole henkilöstöjohtajan tai henkilöstöryhmän millään tavalla syytä, vaan se on tää, että on tehty se mitä X:n ympäristössä on voitu tehdä.”

Jokaisen kunnan omien sidosryhmien, kuten asiakkaiden ja poliittisen johdon, eriävien vaatimusten vaikutuksen lisäksi kunnallisorganisaatioiden toiminnan tuloksellisuuden mittaamiseen vaikuttavat organisaation sisäiset toimijat ja heidän tietynlainen toimintaympäristönsä.

Esimerkiksi asiakastyytyväisyys organisaation tuloksellisuuden mittarina on helpompaa mitata joissain tietyissä osissa organisaatiota:

”No varmaan jossain sosiaali- ja terveystieteillä se korostuu, kun siellä pystytäänkin aika paljon mittaamaan, että miten paljon kuntalaiset käy ja mikä sitten toisaalta on sitä tarvetta ja pystytäänkö se tarve toteuttamaan.”

Palveludiskurssissa ulkoisten sidosryhmien merkitys ei rajoittunut joidenkin organisaatioiden osien tuloksellisuuden helpompaan mittaamiseen. Lisäksi palveludiskurssissa ilmeni selvästi, että kuntien ulkoiset sidosryhmät ovat merkittävässä roolissa korostaessaan työtyytyväisyyden tärkeyttä. Haastatteluissa myös nostettiin esiin se, että poliittisilla päättäjillä oli suuri vaikutus työtyytyväisyyden merkityksen kasvamiseen kuntaorganisaatioissa:

”Siis tässä tuloksellisuus ja tuottavuus ja muissa. Niin näitä on koko ajan käsitelty tällaisessa, missä on ammattijärjestökin mukana, työryhmässä missä me ollaan talouspuolelta mutta siellä on henkilöstöpuoli mukana. Niin tässä samassa pöydässä on käsitelty ja vielä kun poliitikot halusivat, että samalla kun näitä käsitellään niin etsitään tätä työhyvinvoinnin tilaa. Eli tällaisista henkistä pahoinvointia ei esiintyisi työpäivällä. Että tätä on samassa pöydässä koko ajan käsitelty. Ja tullaan käsittelemään”

Palveludiskurssissa esiintyvistä haasteista huolimatta tässä diskurssissa yhteys henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välillä oli hyvin selkeä. Palveludiskurssissa olennaisista olivat asiakkaat. Kunnan tuloksellisuus näyttäytyi palveludiskurssissa ulkoisten asiakkaiden eli kuntalaisten tyytyväisyytenä kunnallisorganisaation tuottamiin palveluihin. Henkilöstöjohtaminen vaikuttaa palveludiskurssin mukaan tähän vaikuttavuuden tai asiakastyytyväisyyden ilmentämään tuloksellisuuteen henkilöstötoiminnon sisäisten asiakkaiden eli henkilöstön kautta. Henkilöstön työtyytyväisyyttä lisäämällä henkilöstöjohtamisella voidaan suoraan vaikuttaa palveludiskurssin mukaiseen kunnan tuloksellisuuteen.

4.2.2 Talousdiskurssi

Toisen haastatteluiden perusteella muodostuneen diskurssin olen nimennyt talousdiskurssiksi. Tuloksellisuuden taloudellista puolta painottavan diskurssin nouseminen esiin oli odotettavissa, kun otetaan huomioon tähän tutkimukseen haastateltujen työtehtävät. Talousdiskurssissa talousjohtajien näkemys henkilöstöjohtamisen ja kuntaorganisaation tuloksellisuuden yhtey-

destä pohjautuu kunnan käytettävissä olevien varojen tehokkaalle käytölle. Linnan ym. (2010) mukaan kunnallisorganisaatioiden arjessa tuloksellisuus yhdistetään usein termiin *tuottavuus*. Samaa tapahtuu myös talousjohtajien keskuudessa. Näin ollen talousdiskurssi rakentuu kahdella eri tavalla, jotka kuitenkin osittain vaikuttavat toisiinsa. Nämä tarkastelun kaksi tasoa ovat kustannustehokkuus ja tuottavuus. Näistä kahdesta erityisesti tuottavuus oli hyvin keskeinen käsite talousdiskurssissa, ja osa haastateltavista koki tuottavuuden olevan lähes synonyymi tuloksellisuudelle:

”Kyllä se yleensä kun tuloksellisuudesta, tuottavuudesta puhutaan.”

Kirjallisuudessa tuottavuuden eli tuotosten suhteen panoksiin (Kangasharju 2008, 22) on nähty olevan vain yksi osa tuloksellisuutta (Linna ym. 2010). Vaikuttavuudella kunnallisorganisaatioissa viitataan poliittisen tahdon toteuttamiseen ja erityisesti sosiaalisen vaikutuksen mittaamiseen. Sen sijaan tuottavuudesta puhuttaessa painotetaan kunnan johdon tahtoa ja palvelujen tuottamista tietyillä resursseilla. (Pakarinen & Hotti 2004, 281). Pakarisen ja Hotin mukaan julkisorganisaatioissa mitataan vaikuttavuuden sijaan mieluummin tuottavuutta. Tämä johtuu palvelutuotannosta määräävien lakien tai muiden julkisorganisaation toimintaa ohjaavien syiden aiheuttamista rajoitteista, jotka heikentävät kuntien johtajien mahdollisuuksia vaikuttaa organisaationsa tuotoksiin. Tämä näkyi myös talousdiskurssin mukaan henkilöstöjohtamisesta puhuneiden talousjohtajien painotuksissa. Vaikka talousjohtajat kokivat tuottavuuden ja vaikuttavuuden yhtäaikaisen tarkastelun tärkeäksi, oli heidän puheissaan selkeästi havaittavissa enemmän painotuksia tuottavuuden merkityksen puolesta. Näin ollen oli mielestäni perusteltua erottaa palvelu- ja tuotantodiskurssit toisistaan.

Aiemmin esittelemälläni palveludiskurssilla ja talousdiskurssilla on jonkin verran yhtäläisyyksiä. Palveludiskurssin mukaisesti puhuessaan talousjohtajat usein mainitsivat samassa yhteydessä tarpeen pitää palvelutuotannon kulut kurissa. Vastaavasti talousdiskurssin mukaisesti tuloksellisuudesta puhuessaan haastateltavat toivat esiin, että joidenkin palveluiden mittaaminen ei onnistu taloudellisten mittarien avulla. Vaikka talousdiskurssissa painotetaan taloudellisten mittarien olevan tärkeimpiä, tuodaan samalla esiin subjektiivisten mittarien olevan joissain tapauksissa välttämättömiä:

”On ihan selvää, että opetustoimenkin tuottavuuden mittari on hyvin vaikeasti siirrettävissä vanhustenhuoltoon taikka muualle. Ja opetustoimessakin niin mikä on se suorite. Sehän on päässä toimiva oppiminen. Niin sen niin ku mittarointi on äärimmäisen

vaikeata. Silloin mielellään, jos ei muuta, niin seurataan Pisa-tuloksia tai muita, koska se on kansainvälinen mittari. Et pelkästään oppilaiden määriä ja muiden sitä kautta lähestyminen antaa harhaanjohtavan kuvan.”

Samainen subjektiivisten mittarien huomioiminen taloudellisten mittarien lisänä tuli esiin muissakin haastatteluissa. Talousdiskurssin mukaista tuottavuutta ja palveludiskurssin mukaista vaikuttavuutta on usein tarkasteltava yhdessä, jotta tuloksellisuutta käsiteltäisiin mahdollisimman kattavasti:

“No meillä nimenomaan taloussuunnittelussa ja toiminnansuunnittelussa tuottavuus on se keskeisin. Toki niin, että se vaikuttavuuselementti on siinä taustalla, mutta meillä on aina talousarviossa kunkin toiminnan osalta tuottavuuskehitys myöskin mainittuna. Ja sitten sitovissa tavoitteissa, jotka asetetaan kaikille toiminnoille, niin siinä on niissä sitovissa tavoitteissa tavallaan semmosia vaikuttavuuden elementtejä, että kuinka nyt vaikka kotihoitoa tarjotaan tietyn ikäluokan ihmiselle. Niin siellä on määrällinen suorite ja sit siellä voi olla tällaisia laadullisia tekijöitä, jotka lähestyy sitä vaikuttavuuden osuutta.”

Myös talousdiskurssissa näkyy muiden diskurssien tavoin se, että julkisella sektorilla pyritään näkemään organisaatioiden tuloksellisuus kokonaisvaltaisesti (Pakarinen & Hotti 2004, 281). Tästä huolimatta talousdiskurssi painottaa kolmesta havaitsemastani diskurssista selkeästi vähiten tarvetta saada kuntaorganisaation tuloksellisuudesta mahdollisimman kokonaisvaltainen näkemys. On kuitenkin syytä huomioida, että haastattelujen perusteella kuntien talousjohtajat eivät edes talousdiskurssin mukaisesti tuloksellisuudesta puhuessaan pysty täysin sivuuttamaan subjektiivisia mittareita:

”Ja sitten kun lähdetään sitä niitä lukuja selvittämään, niin sitten pitäisi olla mukana ne asiakastytyväisyydet ja jotakin siitä vaikuttavuudesta. Mutta kun se lähtökohta on se, että numeroita lasketaan, niin sen jälkeen lähdetään sitten selittämään ja selittämisessä on sitten muita tekijöitä rinnalla.”

Kuten aiemmin mainitsin, haastatteluissa esiin nousseista kolmesta diskurssista talousjohtajia eniten yhdistänyt talousdiskurssi rakentuu kahdella tasolla. Kun haastateltavat puhuivat henkilöstöjohtamisen ja kuntaorganisaation tuloksellisuuden välisestä yhteydestä, tuottavuus kietoutui haastatteluissa kustannustehokkuuteen niin vahvasti, ettei niitä kahta voinut erottaa toisistaan. Tämän vuoksi nimesin tämän diskurssin yleisluonteisemmin talousdiskurssiksi

enkä esimerkiksi tuottavuusdiskurssiksi, vaikka haastateltavat painottivat hyvin paljon tuottavuuden merkitystä tuloksellisuudelle. Juuri tuottavuuden ja kustannusvaikutteisuuden yhteistuloksena muodostuva tuloksellisuus ja niihin molempiin vaikuttaminen henkilöstöjohtamisen avulla on talousdiskurssissa keskeisintä:

*”No kyllähän näistä puhutaan siis tehokkuudesta ja tuottavuudesta ja taloudellisuu-
desta, mutta että se tuloksellisuushan on sitten näitä kaikkia eikö olekin?”*

Talousdiskurssissa vahvasti esillä olevan tuottavuuden myönnettiin tarkoittavan kustannusten vähentämisen myötä myös negatiivisia asioita. Tuottavuuden parantaminen mahdollisista ikävistä päätöksistä huolimatta oli kuitenkin julkissektorin kestävyysvajeen parantamisen kannalta tarpeen:

*”Mutta sanotaan nyt näin, että ei me haluta unohtaa myöskään sitä tuottavuuden raa-
dollista puolta. Julkispuoli ei tule ikinä tasapainoon, jos se ei sitä pysty hoitamaan
kunnolla.”*

Talousdiskurssissa taustalla vaikuttaa talousjohtajien näkemys henkilöstöjohtamisen mahdol-
lisuuksista parantaa henkilöstöresurssin hyödyntämistä. Yhteys henkilöstöjohtamisen ja tulok-
sellisuuden välille muodostuu parantamalla tuottavuutta henkilöstöresurssin paremman hyö-
dyntämisen kautta:

*”Kyllähän me puhutaan paljon tämmösestä tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisestä,
joka nekin on kyllä hankalii termejä, mutta siinä ymmärretään sitä, et kuitenkin sillä
samalla resurssilla pitäis kuitenkin saada enemmän asioita aikaseksi”*

Henkilöstöresurssin hyödyntämistason parantaminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista, koska
hyödyntämisen astetta ei ole helppoa mitata kattavasti. Henkilöstön hyödyntämistä mittaavista
käytännön tuloksellisuuden mittareista kysyttäessä useampi talousjohtaja toi esiin esimerkkinä
yksikkökustannukset:

*”Siis meillä siellähän toimialat tuottaa siis yksikkökustannuksia euroa per asukas tai
euroa per asiakas, että ihan tämmöisellä yleisellä tasollahan me liikutaan. Mutta si-
nänsä se on alku.”*

Kustannusten suoraviivainen jakaminen asukkaiden tai asiakkaiden kesken ei ollut ainoa jo käytössä oleva taloudellinen mittari. Myös palvelusuoritteille kuten yhden oppilaan koulupäivälle (Kangasharju 2008, 31) on pyritty laskemaan hintoja:

”Kyllä mä sanoisin edelleen, että niin vanha asia ku suoritehinnat on kyllä edelleen se, joka osoittaa se osoittaa yllättävän paljon ... Ja kyllä se jos siinä käy niin, että se kustannus nousee, niin kyllä musta aika vaikea on silloin väittää, että tuloksellisuus olisi kauheasti kasvanut.”

Tuottavuuden parantamisen lisäksi talousdiskurssissa puhutaan kustannustehokkuudesta. Tämä talousdiskurssin toinen taso tulee selkeästi esiin haastateltavien tuodessa esiin koko ajan läsnä olevaa painetta vähentää kuntatalouden kustannuksia. Henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteyttä tarkastettaessa kustannustehokkuus tarkoittaa useimmiten juuri henkilöstömenojen karsimista, koska kuntien menoista noin puolet on palkka- ja muita henkilöstökuluja (Suomen Kuntaliitto 2012). Yksi haastateltava nosti yhdeksi talousosastonsa keskeisimmäksi henkilöstöjohtamiseen liittyväksi tuloksellisuuden mittariksi henkilöstön määrän suhteessa heidän tuotoksiinsa:

”No meillä nyt varmaan enemmän katsotaan sitä, että henkilöstöresurssit vastaa sitä määrää, mitä on niitä tapahtumia.”

Samanlainen henkilöstöresurssin minimoinnin avulla saavutettu parannus talousdiskurssin mukaisessa tuloksellisuudessa oli muidenkin haastateltavien mielessä. Juuri henkilöstöön liittyvien kustannusten minimoinnilla parannettavasta tuloksellisuudesta on seuraavanlainen esimerkki, jonka haastateltava antoi kysyttäessä hänen kuntansa henkilöstöjohtamisen onnistumisista tuloksellisuuden suhteen:

”Kyl se (henkilöstöjohtamisen yhteys tuloksellisuuteen) on ihan hyvä, joo ei mulla mitään, koska noi tulokset sillä tavalla henkilöstö, noista raporteista näkyy, että henkilöstömäärä on vähentyny ja sairauslomat on vähentyny ja siis kaikki ne tavoitteet, ne isot tavoitteet jotka on, mitä mä seuraan, niin ne on menny kaikki hyvään suuntaan tällä hetkellä.”

Edellä kuvatun kaltainen henkilöstömenojen minimointi tuntuu haastateltavista olevan tarpeen juuri kuntaorganisaatioiden resurssien työvoimavaltaisuuden vuoksi. Säästettävä on sieltä, mistä se pystytään helpoiten tekemään:

Okei, kyllähän se tietysti siinä mielessä on henkilöstöjohtaminen ja henkilöstö vahvasti mukana siinä, koska tää julkinen kaupunkiorganisaatio tai valtio-organisaatio, niin täähän on hyvin siis työvoimavaltasta, täällä meillä on loppujen lopuks aika vähän kiinni pääomaa, mutta paljon kiinni henkilöitä tässä toiminnassa ja siinä mielessä se tietysti tulee, että ehkä vähän liiankin korostetusti sen, että sen henkilömäärän kautta, että yritetään tehostaa ja säästää ja viilata prosesseja ja tällä lailla niin kun trimmata”

Toisaalta eräs toinen haastateltava kritisoi suoraan tuottavuuden ja kustannustehokkuuden hakemista henkilöstöä irtisanomalla:

”Meillä talousihmisillä varmaan on monesti saattaa olla vähän helppoja kuvitelmia-kin tuottavuuden korottamisesta, että aina tuottavuus kohenee, kun laitetaan 200 ihmistä pihalle vaan ja irtisanotaan, mutta ei se aina välttämättä oo.”

Suoraan kustannustehokkuuteen ja siten tuloksellisuuteen henkilöstötoiminto pystyy vaikuttamaan monin eri tavoin tehostamalla toimintaa ja hakemalla kustannussäästöjä (Lindström & Vanhala 2011). Varojen tehokas käyttäminen onnistuu talousdiskurssin kustannustehokkuutta painottavan toisen tason valossa myös muuten kuin pelkästään irtisanomisten kaltaisilla henkilöstömenojen suorilla pienentämisillä. Talousdiskurssissa näkyy myös ajatus palkitsemisjärjestelmien yhteydestä tuloksellisuuteen. Palkitsemisjärjestelmien kehittäminen oli kustannussäästöjen jälkeen haastateltavien eniten mainitsema tuloksellisuuden ja henkilöstöjohtamisen yhteyttä selittävä tekijä:

”Tuloksethan syntyy ihmisten tekemisistä viime kädessä. Ja nyt tähän liittyy myöskin se, että tuloksellisuuden, niin tuottavuuden kuin vaikuttavuuden, nää on kytketty tulospalkkiojärjestelmiin. Eli sillä porkkanallahen tietysti nää rajallisia, mitä me voidaan julkisella puolella käyttää tulospalkkioiden maksamiseen, 5% palkkasummasta. Niin nää on leivottu näihin tulospalkkiojärjestelmiin sisään nää myös tuottavuustavoitteet. Ja nää on yhdessä tehty me talouspuolella ja henkilöstöpuoli. Me yhdessä valmistellaan tää kokonaisuus.”

Talousdiskurssin mukainen näkemys kuntasektorista oli haastatteluissa havaitsemistani diskursseista lähimpänä yksityisen sektorin näkemystä tuloksellisuudesta. Tämä näkyi erityisesti näkemyksenä tuloksellisuuden mittaamisen onnistumisesta objektiivisten taloudellisten mittarien avulla. Tämä näkemys sai kuitenkin myös kritiikkiä talousdiskurssia käyttäneiden haasta-

teltavien keskuudessa. Pelkkiin taloudellisiin mittareihin tukeutumista kuntasektorilla kritisoi-
tiin seuraavanlaisesti:

*”Kun ei myydä yhtä tavaraa, ei voida mitata sitä mikä on myyntituotto tai kuinka pal-
jon on myyty, vaan enemmän tämä laadullinen puoli kuitenkin päällimmäisenä aina
kuntapuolella.”*

Laadullisen ulottuvuuden puute oli talousdiskurssin heikkous useimpien haastateltavien mie-
lestä. Näin ollen jo aiemmin mainittu palvelu- ja talousdiskurssin keskinäinen merkitys näkyi
siinä, että talousjohtajat mainitsivat vaikuttavuuden ja tuottavuuden erottamisen toisistaan
olevan vaikeata:

*”Se siis on jo niin paljon vaikeusastetta lisää, jos pitäis panna tää tuottavuus ja vai-
kuttavuus yhteen. Mutta siinä täytyy pitää mielessä, että ei nää eriydy taas liikaa. Et
jos pelkästään tuottavuutta mitataan eikä ollenkaan mietitä et miten se siihen perus-
asiaan siihen vaikuttavuuteen vaikuttaa. Niin silloin voi olla, että mitataan taas vääriä
asioita. Et sen pitää olla mukana, mutta että me niitä suoraan pystyttäisiin yhdistä-
mään niin se ei sitä ei kauheen paljoa ole tehty. Joissakin tilanteissa kyllä, mutta pää-
sääntöisesti ei.”*

Talousdiskurssin ensimmäinen taso, tuottavuus, tuli ainakin jossain määrin esiin kaikissa
kolmessa diskurssissa. Tuloksellisuudesta puhuminen tuottavuutena tuli ikään kuin itsestään
selvänä talousjohtajille heidän oman tehtävänsä vuoksi:

*”No meillä nimenomaan taloussuunnittelussa ja toiminnansuunnittelussa tuottavuus
on se keskeisin (tuloksellisuuden mittaamisessa).”*

Haastatteluissa selvisi tuottavuuden tulleen mielenkiinnon aiheeksi kunnissa erityisesti viime
vuosien taloudellisen tilanteen heikkenemisen myötä:

*”Se (tuottavuus) on tullu ihan itse asiassa viime vuosina ainakin meillä käyttöön ...
nääh X:n yhtiöverotulot oli niin kovia, että meillä riitti raha kaikkeen mitä me haluttiin
ja sillon ei paljon puhuttu. ... nyt puhutaan siitä tuottavuudesta ja on tehty aika raju-
jakin, koviakin esityksiä siitä, että miten tätä palvelurakennetta pitäis muuttaa, et saa-
daan tehokkaampi ja omalla tavallaan tuottavampi, tehokkaampi, et se toiminta olis
tehokkaampaa.”*

Yleisen taloudellisen tilanteen heikkenemisen myötä myös kilpailu kuntien välillä on pahentunut. Tuottavuuden lisäämisen koettiin olevan välttämättömyys kuntatoimijoiden keskuudessa pärjäämiselle:

”No yleensä kun ajattelee, että se tuottavuus on niin kun lukee mitä tahansa paperia, mitä valtiohallinnostakin tulee, niin sehän on se top-sana, että tuottavuutta pitää nostaa, että tässä ei muuten tässä kuntataloudessa pärjätä”

Edellä olevassa tekstinäytteessä tuodaan myös esiin, että tuottavuus on tällä hetkellä nostettu pinnalle erityisesti valtiohallinnon puolelta. Myös keskittyminen tuottavuuden parantamiseen koettiin olevan kuntataloudessa pärjäämisen lähtökohtia ja tuottavuudesta puhuminen nähtiin olevan ikään kuin muodissa tällä hetkellä:

”kunta-alalla selvästi on alettu puhumaan tuloksen sijaan tuottavuudesta, tai ainakin sitä tuottavuutta haetaan. Eli pitäis saada nykysillä panoksilla toimintaa aikaseks tai sitten nykyistä toimintaa pienemmillä panoksilla aikaseks, että se on selvästi tän päivän henki kyllä.”

Edellä olleet tekstinäytteet osaltaan kuvaavat sitä toimintaympäristöä, mistä talousdiskurssi kumpuaa. Tämän tutkimuksen aikoihin uusimmassa hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto 2011) oli nostettu tärkeäksi uudistushankkeeksi kuntarakenteen uudistaminen elinvoimaisemmaksi. Kuntauudistuksen myötä varmasti yhä useampi kunta joutuu perustelevaan oman olemassaolonsa tarkoituksenmukaisuutta. Tarkoituksenmukaisuuden todistamiseksi poliittisille päättäjille on kunnissa entistä enemmän tarvetta taloudellisille mittareille, kuten tuottavuuteen, perustuville tuloksellisuuden mittauksille. Vaikka talousjohtajat eivät suoraan maininneet kuntauudistusta tuloksellisuuskeskustelun lomassa, on mielestäni selvää, että se vaikuttaa tuloksellisuuskeskustelun painotuksiin kohti helposti vertailtavia taloudellisia mittareita.

Kuntauudistuksen lisäksi talousdiskurssin mukaisesti puhuneiden talousjohtajien tapaan puhua tuloksellisuudesta vaikutti yleisen taloudellisen tilanteen heikkeneminen. Henkilöstöjohtamisen nähtiin olevan keskeisessä yhteydessä tuloksellisuuteen erityisesti taloudellisen tilanteen huonontuessa:

”Kyllä mä näkisin näin, että kyllä me nyt koko ajan mietitään tälläkin hetkellä, jos maailmantilanne koko ajan pahenee, niin millä tavalla me X:ssä siihen valmistaudutaan. Me ollaan molemmat, sekä –nimi poistettu- (henkilöstöjohtaja) että minä, oltu se

edellinenkin 90-luvun lama hoitamassa. Vaikea vaihe. Tässä vaiheessa kukaan ei tiedä, kuinka syvälle mennään ens vuonna. Mut kyllä me ollaan nyt joka hetki mietitään, ei julkisuudessa vaan täällä sisällämme, että jos tilanne muuttuu niin mitä meidän missäkin tilanteessa pitäisi tehdä. Ja kyllä tämmönen on ihan luonnollista, että tämmöistä pohdintaa tehdään. Sehän tarkoittaa heti alkuun, että rekrytointien hidastamista ja niin edelleen. Ja etsitään erilaisia tapoja pienemmällä henkilökunnalla hoitaa. Ilman, että sinänsä joudutaan irtisanomisiin. Sehän tarkoittaa määräaikaisten henkilöjen osalta tiettyjä linjauksia. Ja niin edelleen. Näitä pohditaan.”

Sama haastateltava vielä jatkoi henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välisen yhteyden ajankohtaisuudesta seuraavanlaisesti:

“No sikäli tietysti, että on ihan selvää että kun mennään tiukempiin aikoihin niin se mitä tehdään, niin sen pitää olla vielä varmemmin tuloksekasta. Että kun on vähemmän niinku sinänsä vähemmän panostettavissa niin henkilöstömäärissä kuin kaikissa muissa, niin se mitä tehdään niin se pitää tehdä totta kai sen pitää olla se tehokkuuselementti, jotta se tuloksellisuus syntyy.”

Myös talousdiskurssin toisen tason eli kustannustehokkuuden merkityksen kasvu yhdistettiin huonoihin taloudellisiin aikoihin:

”tuloksellisuus ja ns. tämmönen kustannustehokkuus on nyt tällä hetkellä se tärkein asia, koska ollaan käyty läpi aika rankka lama ja se, eikä olla vielä päästy sille vanhalle kasvu-uralle, ei vielä lähellekään sitä.”

Talousdiskurssin mukaista tapaa puhua henkilöstöjohtamisen ja kunnan tuloksellisuuden välisestä yhteydestä kritisoitiin lähinnä tuottavuuden mittarien suhteen. Kuntien käytössä olevat mittarit eivät haastateltujen mukaan aina mittaa asioita, joita niillä on tarkoitus selvittää. Toimimattomat mittarit pitäisikin tunnistaa ja suosiolla lopettaa niiden käyttäminen:

”se kuitenkin leijuu siellä vähän ilmassa, että saataisiin parempia mittareita ei ne välttämättä mitä nytkin on vuositolkulla tehdään kunnissa on seurattu tiettyjä asioita, niin ei se välttämättä kuvaa sitä oikein sitä tuottavuuskehitystä, että joissakin asioissa voi mennä ihan härän pyllylleen, mutta silti se mittari näyttääkin ihan hyvää.”

Vaikka kokonaisvaltaiset tuloksellisuuden mittarit ovat tarpeen kuntasektorilla, on joskus tyydyttävä vähemmän kattavaan ja toteuttamiskelpoiseen mittariin:

”Sinne toiminnon puolelta halutaan siihen tuottavuuteen aina kytkeä vaikuttavuutta ja laadun arviointia ja ties mitä. Ja ne on kyllä yleensä ollut kunnallishallinnossa se tapa, jolla on pyritty selittämään, jos tuottavuus heikkenee. Lähinnä se, että on yritetty hakea ehkä liian kaiken kattavaa mittaria, jossa olisi kaikkia asioita mukana ja sen tekeminen on kyllä aika toivoton operaatio.”

Kuten aiemmin mainitsin, talousjohtajat eivät lähteneet helposti esittämään suoraa kritiikkiä haastatteluissa käsittelemämme aiheita kohtaan. Erityisesti talousdiskurssin mukaan aihetta käsitelleiden haastateltavien puheista kuitenkin havaitsin, etteivät he tuoneet esiin henkilöstöjohtamisen merkitsevän kovinkaan suurta roolia heidän käytännön pyrkimyksissään parantaa tuloksellisuutta. Henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välinen yhteys oli ainakin yhden talousjohtajan mukaan vielä teorian tasolla:

”Sanoisin ehkä yhteenvetona tästä X kaupungin tilanteesta ja henkilöstöjohtamisen ja tuottavuuden yhteydestä, että kyllä semmonen yhteys niin kun on olemassa, se on olemassa erittäin vahvasti teoriassa, mutta se on vähän ohut vielä käytännössä”

Lisäksi on nostettava esiin toinen talousdiskurssiin kohdistetun kritiikin aihe. Talousdiskurssille keskeistä tuottavuutta käsiteltiin joissain puheenvuoroissa kytkeytyneenä palveludiskurssille ominaiseen vaikuttavuuteen. Näiden talousjohtajien mielestä organisaation tuloksellisuuden kokonaisvaltaisen tarkastelun vuoksi tuottavuuden kanssa on kiinnitettävä huomiota myös vaikuttavuuteen. Seuraavassa tekstinäytteessä on talousdiskurssin mukaista näkemystä tuloksellisuudesta noudattavan, mutta palveludiskurssin mukaista vaikuttavuutta samalla huomioivan talousjohtajan ajatus tuloksellisuuden määritelmästä:

”No tuloksellisuus on eräällä tavalla yläkäsite. Että sitten on tuottavuus ja vaikuttavuus. Eli tuottavuus. Se on tämmöinen raadollisempi suhde. Siinä on enemmän eurot mukana. Vaikuttavuus on se, että miten kaupunkilainen kokee sen sen palvelun siihen heidän tarpeeseensa nähden. Ja tuottavuuden kehittäminen paitsi valtion puolella niin meilläkin on erittäin voimakkaasti esillä. Toki niin, että samanaikaisesti pitää pitää tosiaan tämä vaikuttavuus mielessä, jotta nää muodostaa sen tuloksellisuuden kokonaiskäsitteen.”

Puhuessaan tuloksellisuudesta talousdiskurssin mukaisesti talousjohtajat käyttävät tuloksellisuuden määritelmänä termejä *tuottavuus* ja *kustannustehokkuus*. Nämä kaksi käsitettä ovat talousdiskurssissa myös osittain päällekkäisiä, koska osa haastateltavista koki, että juuri tuot-

tavuutta parantamalla pystytään parempaan kustannustehokkuuteen. Talousdiskurssissa henkilöstöjohtamisen mahdollisuus vaikuttaa tuottavuuteen ja kustannustehokkuuteen näyttäytyy henkilöstöresurssin mahdollisimman tehokkaassa hyödyntämisessä. Tuloksellisuuden tähtävään henkilöstöjohtamisen koetaan myös olevan sellaista, että se mahdollistaa henkilöstöresurssista koituvien kustannusten alentamisen. Kustannustehokkaalla ja tuottavuutta parantavalla henkilöstöjohtamisella koetaan talousdiskurssissa pystyttävän vaikuttamaan koko kuntaorganisaation tuloksellisuuteen.

4.2.3 *Prosessidiskurssi*

Kolmannen diskurssin nimeksi valitsin monien vaihtoehtojen jälkeen prosessidiskurssin. Prosessidiskurssissa henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden yhteys lähtee henkilöstöjohtamisen mahdollisuuksista uudistaa organisaation prosesseja ja työnjakoa. Lisäksi henkilöstön samanlainen ja tasapuolinen kohtelu kautta organisaation oli prosessidiskurssin mukaan tuloksellisuudesta puhuneiden talousjohtajien mielestä henkilöstöjohtamisen keino parantaa tuloksellisuutta. Yleisesti haastatteluissa nousi esiin, että talousjohtajat kokivat henkilöstöjohtamisen avulla tehdyn prosessien uudistaminen positiivisena asiana. Sen sijaan työnjakoon puuttuminen nähtiin enemmän negatiivisena, koska siihen yhdistettiin usein irtisanomisten kaltaiset toimet. Kuten jo aiemmin on tullut ilmi, havaitsemani tuloksellisuusdiskurssit ovat osittain päällekkäisiä. Erityisesti henkilöstökulujen merkityksen korostaminen näkyi myös prosessidiskurssissa:

”kyllähän henkilöstökulut, palkat on yks tärkeimpiä meidän menoeriä ja se, että tää henkilöstö on resurssoitu oikein ja oikeudenmukaisesti, eri paikoissa, niin sehän on ihan peruslähtökohta sille, että tää toiminta onnistuu.”

Muista tuloksellisuusdiskursseista prosessidiskurssi erosi etenkin siinä, millaisen henkilöstöjohtamisen aseman nähtiin olevan suhteessa muuhun kuntaorganisaatioon. Prosessidiskurssissa henkilöstöjohtaminen näyttäytyi strategisen kumppanin sijaan enemmänkin hallintotoimintona:

”Eli että kaikkia kaupungin työntekijöitä kohdellaan samalla tavalla ja mä näen, että tämä linja on hirveän hyvä, mutta kun puhutaan kuitenkin näin isosta organisaatiosta,

niin ne ei ole ehkä riittävät ne henkilöstökeskuksen resurssit, että he pystyisivät sitten kuitenkaan ohjaamaan ja puuttumaan ihan niin paljon kun mun mielestä olisi hyvä.”

Prosessidiskurssissa ovat sen nimen mukaisesti henkilöstöjohtamisen tuloksellisuudelle keskeistä kuntaorganisaation prosessit. Prosessidiskurssissa näkyy Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (2008) tuloksellisuussuosituksen mukaisista tuloksellisuuden osa-alueista puolet eli toimintaprosessien sujuvuus ja taloudellisuus sekä henkilöstön aikaansaannoskyky. Tuloksellisuutta voidaan haastateltavien mukaan parantaa prosesseja kehittämällä ja tehostamalla toimintaa esimerkiksi sairauslomiin puuttumisella. Toiminnan tehostaminen keskittymällä henkilöstöresurssin käytön koordinointiin oli joidenkin haastateltavien mielestä henkilöstöjohtamisen selkein tapa vaikuttaa organisaation tuloksellisuuteen:

”Siinä on yks ehkä semmonen konkreettinen mahdollisuus henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välillä, niin tämmösessä näin isossa organisaatiossa niin kun välittää sitä työvoiman tarjontaa ja kysyntää.”

Prosessidiskurssin mukaan henkilöstöjohtamisen yhteydestä kunnallisorganisaation tuloksellisuuteen puhuneet haastateltavat esittivät henkilöstöjohtamisen olevan suurelta osin työsuhteiden hallintaan ja työnjakoon liittyvä toiminto:

”Kyllä se (henkilöstöjohtamisen asema) meillä on pitkät perinteet tommosta vakanssisuunnittelusta ja ehkä me liian kauankin pidettiin siitä kiinni. Ja se on edelleen siellä, koska tuota työsuhteiden perustaminen on helpompaa, mutta se virkasuhteen perustaminen vaatii edelleen hallinnollisen päätöksen, eikä sitä voi mitenkään ohittaa. Sanoisin, että aika myöhään me on lähdetty semmoseen sen työpanoksen suunnitteluun ja mittaamiseen. ... kyllä mä sanoisin, että henkilöstöhallinto on aikamoinen haaste tehdä se pitää se balanssi sen hajautetun päätöksenteon ja sitten sen jonkinmoisten linjojen pitäminen välillä se on aika vaativa tehtävä”

Edellä olevista lainauksista paistaa läpi talousjohtajien vähättelevä asenne henkilöstöjohtamisen strategisuutta kohtaan siitäkin huolimatta, että he eivät tuo vähättelyään suoraan esiin. Talousjohtajien yhtäaikainen henkilöstöjohtamisen merkittävyyden korostaminen ja silti sen strategisen roolin sivuuttaminen tuo osaltaan esiin eron valtakunnallisten toimijoiden tuloksellisuussuositusten (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008) ja kunnallisorganisaatioiden käytännön toiminnan välillä. Haastattelujen perusteella tuloksellisuussuosituksia ei ole otettu kovinkaan merkittävästi käyttöön ainakaan haastateltujen kuntien talousosastoilla.

Prosessidiskurssin mukaan puhuessaan haastatellut näkivät henkilöstöjohtamisen vaikuttavan tuloksellisuuteen parhaiten työnjakoon vaikuttamisen kautta. Prosessidiskurssissa tuli vahvasti esiin henkilöstöpolitiikan merkitys sille, että henkilöstön potentiaali pystytään hyödyntämään organisaation käyttöön maksimaalisesti:

“X:läinen ja X:n henkilökunta on erittäin korkeasti koulutettua ja se pitää pystyä hyödyntämään. Niin sen merkitys tästäkin syystä on suuri. Ja X:llä on ihan selkeät henkilöstöpoliittiset periaatteet, siitä että miten pystytään hyödyntämään tätä henkilöstövoimavaraa.”

Kysyttäessä henkilöstöjohtamisen yhteydestä kaupungin tuloksellisuuteen haastateltavista useampi koki yhteyden muodostuvan henkilöstön työnjakoon ja mahdollisesti myös henkilöstöresurssin kokoon vaikuttamisella. Seuraavassa on tästä esimerkki:

”Voi olla, että ei sitä pystytä niin hyvin mittaamaan semmosia asioita, mutta että jos henkilöstö voi hyvin sitten he kokevat, että tehdään oikeudenmukaisia ratkaisuja ja mennään niinkun silleen tasapuolisesti eteenpäin. Ja sitten pyritään kuitenkin ne resurssit mitoittamaan siihen tarpeeseen nähden.”

Erityisen mielenkiintoisia edellä olevassa tekstiotteessa ovat haastateltavan käyttämät eri termit työntekijöille. Työntekijöiden työhyvinvoinnin yhteydessä haastateltava kutsui heitä henkilöstöksi. Henkilöstö kuitenkin vaihtui resurssiksi, kun haastateltava alkoi puhua työntekijöiden vähentämisestä.

Prosessidiskurssissa käsiteltiin muista diskursseista poiketen tämän hetken taloudellisen tilanteen sijaan tulevaisuuden haasteita. Prosessidiskurssissa näkyi muihin diskursseihin verrattuna eniten NPM-opin mukaisten uudistusten vaikutus suomalaisten kuntien toimintaan. NPM-opin mukaisesti tehtävän yksityisen sektorin käytäntöjen siirtäminen julkisen sektorin käyttöön ei ole helppoa (Tompkins 2002) myöskään haastattelujen perusteella. Tästä huolimatta uudistuminen nähtiin prosessidiskurssissa tärkeäksi. Erityisesti tulevaisuuden henkilöstötarpeiden suunnittelun koettiin olevan merkittävässä roolissa, kun kunnan tuloksellisuutta pyritään kehittämään myös tulevina vuosia:

”Tässä on ollut koko ajan semmoinen tavallaan tulevaisuuden henkilöstövoimavarojen ennakoitiselvittely, missä on kaikki virastot käyneet hyvin tarkkaan läpi, mikä on eläköityminen seuraavan kymmenen vuoden aikana. Minkälaisia mahdollisia ammat-

tiosaamistarpeita nousee uusia, mitä mahdollisesti poistuu... Se iso kysymyshän on, että työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat olennaisesti pienempiä kuin aikaisemmin eli on erittäin vaikeata rekrytoida samoja määriä hoitamaan näitä tehtäviä. Ja silloin katsotaan, missä tietotekniikka pystyy auttamaan ja jos ei pystytä auttamaan, niin pystytäänkö markkinoita hyödyntämällä taikka muutoin se palvelu järjestämään.”

Kuten edellä olevassa tekstinäytteessä tuli esiin, tulevaisuuden henkilöstövoimavarojen tarpeen suunnittelemisen lisäksi kunnissa huolehditaan tulevaisuuden osaajien rekrytoinnista. Työnantajamaineen tärkeyden ja sen keskeisen roolin tulevien kykyjen houkuttelussa nähtiin myös olevan tärkeitä:

”työmarkkinoilta poistuu paljon enemmän ihmisiä kun sinne tulee ja ne, ruvetaan kilpailemaan nuorista tai yleensä työvoimasta, niin sen takia tämmönen henkilöstöjohtaminen ja semmonen niin kun kunnan maine työnantajana on äärimmäisen tärkeä asia jatkossa.”

Haastatteluissa tuli esiin uusien työntekijöiden rekrytoimisen lisäksi tarve myös varmistaa nykyisten työntekijöiden osaaminen. Henkilöstöjohtamisella on tässä muutoksen ja osaamisen johtamisessa keskeinen rooli. Yksi keskeisistä tulevaisuuden haasteista henkilöstöjohtamiselle on nykyisen henkilöstön kehittäminen:

”kuntapuolella ensinnäkin työntekijöistä tuota tai sanotaan näin, että tiettyjen muutoksien tekeminen ei ole niin helppoa, ku yksityisellä puolella. Ja tuota myös työntekijäpuoli on ikääntynyttä, eli tavallaan se uuden oppiminen ja siis uusien työtapojen omaksuminen on vähän haastavaa.”

Prosessidiskurssissa oli henkilöresurssin tehokkaan hallinnan ja työsuunnittelun lisäksi vahvasti esillä ajatus henkilöstön oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta kohtelusta kautta organisaation. Yhtenäisillä henkilöstökäytännöillä ja niiden käytäntöön ottamisen varmistamisella talousjohtajat kokivat, että henkilöstöjohtamisella pystytään vaikuttamaan työntekijöiden jakamiseen ja sitä kautta tuloksellisuuteen:

”ei henkilökunta välttämättä tiedä, mihin isompaan kokonaisuuteen se heidän työ liittyy. Ei tiedä sitten välttämättä myöskään, että mitä muut tekee. Ja tämän vuoksi sitten on ihan selkeästi ollut paikoin myös sitä, että tehtävät on jakautunut hyvin epätasai-

sesti jotkut vetää niska limassa ja joillakin se kuormitus sitten ei ole läheskään semmonen”

Prosessidiskurssissa myös näkyy, kuinka henkilöstöjohtamisella voidaan vaikuttaa siihen, että henkilöstö kokee oman työnsä olevan tärkeä osa isompaa kokonaisuutta. Yksi haastateltavista määritteli henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välisen yhteyden seuraavanlaisesti:

”Kyllä mä uskon, että tuloksellinen henkilöstöjohtaminen olis sitä, että jokainen organisaation ihminen kokis olevansa osa kokonaisuutta, joka työskentelee samaan suuntaan, samaan tavoitteeseen, tietäen paikkansa, tiedetään oma tehtävä, ihmiset ois motivoituneita tekemään työtänsä. Ja tietysti sitä myöskin täytyy sitten pyrkiä seuraamaan ja kannustaan siinä työssä, antaa palautetta myöskin organisaatiolle, että jotain tämmösiä tulee mieleen.”

Käytännössä oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisen kohtelun taustalla ainakin osalla haastateltavista oli kunnan etujen puolustaminen. Yhtenäinen ja oikeudenmukainen kohtelu nähtiinkin keinona lisätä organisaation menestysmahdollisuuksia. Haastatteluissa ilmeni selkeä tahtotila luoda molemmin puolin joustava suhde kunnallisorganisaation ja sen henkilöstön välille:

”No se (kaupungin henkilöstötoiminnon toiminta) on strategista. Tiettyjä strategisia linjauksia. Olkoon vaikka se, että kaupunki ei irtisano toiminnallisista ja taloudellisista syistä. Se on iso strateginen linjaus. Ja se tarkoittaa sitä, että kun tällainen perusturva on, niin sitten sen niinku reunaehtojen puitteissa meidän pitää saada sitten joustoa henkilökunnalta siirtyä niihin tehtäviin, mitkä milloinkin ovat akuutteja. Valmiutta niin kouluttautua ja niin edelleen.”

Edellä olevassa tekstinäytteessä tulee hyvin esiin prosessidiskurssia käyttäneille talousjohtajille yhteisiä odotuksia henkilöstön suhteen. Oikeudenmukaisen ja tasapuolisen henkilöstöjohtamisen avulla toivotaan saavutettavan henkilöstön kanssa jonkinasteiseen yhteistyöhön pohjautuva suhde. Yhteistyönomaisen suhteen talousjohtajat toivovat johtavan henkilöstön toimimiseen tuloksellisemmin. Suoraan sanottuna joustamiseen suostuvalla työvoimalla toivottiin saatavan toimintavapautta kunnan johdolle henkilöstölle epämieluisissa asioissa. Näin toivottiin myös vältettävän kunnan toimintaa häiritsevät lakot:

”Meillä on tämmönen henkilöstötoimikunta, missä on kaikkien järjestöjen päaluottamusmiehet, jossa hyvin avoimesti pystytään käymään vaikeitakin asioita läpi. Ja oon

ite ollut sen verran pitkään, että 90-luvun alun lama milloin kaupunki vähensi 10% henkilökuntaansa, niin pystyttiin tekemään yhteistyössä henkilöstöjärjestöjen kanssa. Täällä ei ole lakkoiltu. Täällä on ollut vaikeita tilanteita, mutta niistä on pystytty neuvottelemalla sopimaan.”

Henkilöstöjohtamisella tähän molemminpuoleisen joustamisen lisääntymiseen voi vaikuttaa esimiesten kautta. Esimiestaitojen kehittämisen lisäksi on syytä tarkastella organisaation henkilöstöjohtamiskäytäntöjen antamaa toimintamallia johtamiselle. Vääränlaiset toimintatavat pitää saada poistettua:

”Se on mun mielestä ihan selvää, että me käydään koko ajan mitä tulee kentältä viestejä, ongelmia. Että onhan meillä nipottavia esimiehiä. Nyt on kysymys, että meidän pitää sen tyyppiset väärät vanhankantaiset johtamisopit saada tästä henkilöstöpolitiikasta pois.”

Työnjaon ja henkilöstön oikeudenmukaisen kohtelun lisäksi prosessidiskurssissa nousee esiin talousjohtajien halu kehittää kunnan palvelutuotantoa. Erityisesti kunnan toimintaa haluttaisiin kehittää enemmän yksityisen sektorin kaltaiseksi, jotta esimerkiksi palvelusuoritteiden oikeita hintoja pystyttäisiin paremmin tuomaan esiin. Tämä näkyy muun muassa ajatuksena kuntien palvelutuotannon tuotteistamisesta aiempaa pidemmälle. Tuotteistaminen osaltaan helpottaisi nykyisen kustannustason laskemista. Kustannusten tarkemmalla seuraamisella voitaisiin kuntaorganisaation prosesseja parantaa helpommin, kun tunnettaisiin paremmin palvelutuotannon kehittämisalueet:

”Myöskin terveydenhuollon sektorilla tuotteistetaan ja tuota niin no ylipäätään koko se tuotteistamisajattelu, että se on hyväksytty ja ymmärretty ... kun se asia tuotteistetaan ja tuota lasketaan sille sitä hintaa, niin hyvin äkkiä ruvetaan tarkastelemaan sitä prosessia, millä se tuote tuotetaan.”

Prosessidiskurssissa onkin pohjimmiltaan kyse tuloksellisuuden tavoittelusta siten, että henkilöstöjohtamisen vaikuttaa tuloksellisuuteen henkilöstöön liittyvien prosessien kehittämisen kautta. Juuri prosessien parantamisella pyritään vaikuttamaan tuloksellisuuteen. Prosessien kehittämisen avulla voidaan saavuttaa myös muita prosessidiskurssissa henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä selittäviä tekijöitä kuten henkilöstöresurssin tehokkaampaa koordinoitua ja tasapuolista kohtelua. Näiden prosessidiskurssin tekijöiden kokonaisvaltainen

vaikutus tuloksellisuuteen tuli selvästi esiin, kun yhdeltä haastateltavista kysyttiin henkilöstö- ja talouspuolen ihmisten tuloksellisuuteen liittyvistä näkemyseroista:

”Ja se että prosessia tehostetaan ja kuvataan ja luodaan uusia toimintatapoja, niin se ei ole välttämättä yksittäisen työntekijän kannalta huono asia. Se ei tarkoita sitä, että se otetaan kaikki siitä selkänahasta, vaan niinkun just saattamalla niitä prosesseita kohdilleen. Eli henkilö oikeasti tietää, miksi hän tekee tuota ja mitkä ne tavoitteet miten liittyy isompaan kokonaisuuteen ja saa vähän sille työlleen merkitystä. Sitten tavallaan se että hyvin usein niin kun on näissä nykytilaselvityksissä käynyt ilmi, niin yksittäiset ihmiset saattaa menettää yöuniaa, kun ne pähkäilee joitakin asioita ja huulehtii niistä. Eli se on kun työt on ollut huonosti organisoitu, niin ei ole ollut semmosta minkäänlaista kollegiaalista tukea tai muuta ja järjestämällä sitä uuteen uskoon, niin sitäkin on sitten mahdollista parantaa.”

Kysyttäessä tuloksellisuudesta kuntatasolla oli haastateltavien joukossa myös sellainen, joka esitti tärkeimmäksi tuloksellisuuteen liittyväksi tekijäksi palvelutuotannon prosessien parantamisen:

”Se on siis se on ihan se palvelutuotanto on mun mielestä se avainasia ihan niin yksinkertaisena prosessien mallintaminen ensinnäkin, että päästään prosesseihin kiinni niiden kehittäminen.”

Kaikki prosessidiskurssin mukaan puhuneet haastateltavat eivät olleet täysin vakuuttuneita henkilöstöjohtamisen vaikutusmahdollisuuksista koko kunnan tuloksellisuuteen. Yksi talousjohtajista ilmaisi huolensa henkilöstöjohtamisen keinoista vaikuttaa kaupungin tuloksellisuuden seuraavanlaisesti:

”Niin en tiedä, voiko henkilöstöjohtamisen keinoin (tehdä jotain kaupungin tuloksellisuudelle) sinänsä siis sehän on osa kokonaisuutta ja tuota esimerkiksi kaikki tämmöset palkitsemismallit, jotka ihminen vaan valitettavasti on niin raadollinen, että rahalla saadaan tekemään se on inhimillistä”

Toinen haastateltavista esitti nimenomaan työnantajan ja työntekijän välisen joustavuuden ja työnantajakuivan kehittämisen olevan haaste henkilöstöjohtamiselle:

”Elikkä ne haasteet löytyy tältä puolelta, että pystytään tekemään hommat, olemaan joustavia ja pitämään hyvä työnantajan maine yllä, sieltä löytyy niitä henkilöstöjohton haasteita.”

Kolmesta havaitsemastani diskurssista prosessidiskurssi oli vähiten selkeä. Siinä yhteys henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välillä muodostui työnjaon, henkilöstön oikeudenmukaisen kohtelun ja prosessien kehittämisen kautta. Näiden lopputuloksena ei suoraan ollut minkään selkeästi mitattavan tuloksellisuuden paraneminen. Talousdiskurssin tuottavuuden ja palveludiskurssin vaikuttavuuden kaltaiset helposti diskurssille ominaisiksi nousevat mittarit jäivät uupumaan prosessidiskurssista. Prosessidiskurssissa tuloksellisuus näyttäytyikin sekä tuottavuuden että vaikuttavuuden paranemisena henkilöstöjohtamisen avulla kehitettyjen prosessien ja henkilöstöpolitiikan kautta.

4.2.4 Tuloksellisuuskurssien yhteenveto

Kaikki kolme diskurssia olivat osittain päällekkäisiä. Erityisesti talous- ja palveludiskurssin mukaisen tuloksellisuuspuheen lomassa painotettiin tuloksellisuuden kokonaisvaltaisuutta. Esimerkiksi talousdiskurssin mukaisesti tuottavuudesta puhuttaessa mainittiin useaan otteeseen myös palveludiskurssiin kuuluva vaikuttavuus, koska useat haastateltavista kokivat vaikuttavuuden ja tuottavuuden vasta yhdessä muodostavan tuloksellisuuden. Myös prosessidiskurssin mukaisella toiminnan kehittämisellä nähtiin saavutettavan kustannustehokkuutta. Voidaankin sanoa, että talousdiskurssissa oli taustalla ajatuksia myös prosessidiskurssin ja palveludiskurssin mukaisista näkemyksistä henkilöstöjohtamisella saavutettavasta kunnan tuloksellisuudesta. Lisäksi sekä prosessidiskurssissa että palveludiskurssissa oli vaikutteita talousdiskurssissa, sillä niissä molemmissa kiinnitettiin huomiota myös tuottavuuden lisäämiseen ja kustannustehokkuuteen.

Mainitsin jo aiemmin, että olin yllättynyt kunnille annettujen tuloksellisuussuositusten vähäisestä roolista haastateltujen puheissa. Analyysini jälkeen kuitenkin havaitsin, että kaikkien kolmen diskurssin taustalla oli havaittavissa osia Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (2008) tuloksellisuussuosituksen antamasta neliosaisesta tuloksellisuusmääritelmästä. Ilmeisesti tuloksellisuussuosituksia ei ollut otettu täysin osaksi kunnan toimintaa, mutta niistä osia oli kuitenkin omaksuttu osaksi tuloksellisuusmittareita ja -määritelmiä. Mikään diskurssista ei kuitenkaan käsittänyt kaikkia neljää osa-aluetta. Toiminnan vaikuttavuus, palvelun laatu ja hen-

kilöstön aikaansaannoskyky olivat osa asiakasdiskurssia. Prosessidiskurssissa olivat merkittävässä roolissa toimintaprosessien sujuvuus ja taloudellisuus sekä henkilöstön aikaansaannoskyky. Talousdiskurssi käsitti vähiten kattavasti tuloksellisuussuosituksen suosituksia tuloksellisuuden määrittelemiselle painottaessaan ainoastaan toimintaprosessien taloudellisuuden merkitystä.

Arvioidessani tutkimukseni luotettavuutta toin esiin tarpeen huomioida Hepburnin ja Potterin näkemyksen (2004, 190) mukaisesti osallistujien mukautumisen, poikkeavat tapaukset, yhtenäisyyden ja lukijoiden arvioinnin. Mielestäni onnistuin tässä suhteellisen hyvin. Lukijan arviointi onnistuu helposti analyysini lomassa esittelemieni tekstinäytteiden avulla. Poikkeavia tapauksia esittelin mahdollisuuksien mukaan jonkin verran jokaisen diskurssin yhteydessä, minkä avulla lukija mielestäni sai kattavan kuvan tiettyä diskurssia käyttäneiden talousjohtajien mahdollisista erimielisyyksistä. Osallistujien mukautumisen suhteen olin hyvin tarkkana. Erityisesti haastattelua tehdessäni pyrin huomioimaan oman vastuuni kysymysten muotoilussa ja siten myös todellisuuden luomisessa, koska osallistujien mukautumisen mukaan haastattelutilanteessa on huomioitava puheenvuorojen mukautuvan aiemmin sanottuun ja niiden samalla mukauttavan tulevaa keskustelun ilmapiiriä (Potter 2009, 617). Lisäksi analyysiä tehdessäni pyrin ottamaan huomioon oman vaikutukseni haastateltujen vastauksiin, joka tuli esiin eri haastatteluissa erilaisesti muotoiltuina kysymyksiä. Luvussa 3.4 esittämieni perustelujen mukaisesti en käsitellyt analyysini ohessa kattavasti tutkimuksen yhtenäisyyttä. Sen sijaan keskityin analyysia tehdessäni tutkijan vastuuseen ja diskurssianalyysin konstruotivaan tasoon (Jokinen 1999, 41). Analyysissani esitin vain perusteltuja väitteitä ja vältin parhaani mukaan omien ennakkoluulojeni vaikutusta aineiston tulkinnassa, jotta en analyysia tehdessäni konstruotisi vääränlaista kuvaa talousjohtajien näkemyksistä.

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Kirjallisuuden perusteella oletukseni oli, että Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tuloksellisuussuositukset olisivat tärkeä osa suomalaisissa kunnissa käytävää tuloksellisuuskeskustelua (ks. esim. Silvennoinen-Nuora ym. 2005; Niiranen ym. 2005, 12). Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (2008) tuloksellisuussuosituksen mukaan suomalaisen kunnallisorganisaation tuloksellisuus muodostuu kokonaisvaltaisesti neljästä osa-alueesta, jotka ovat toiminnan vaikuttavuus, palvelun laatu, toimintaprosessien sujuvuus ja taloudellisuus sekä henkilöstön aikaansaannoskyky. Haastateltujen talousjohtajien tuloksellisuuspuheessa tuli esiin kaikki neljä edellä mainittua tuloksellisuuden osa-aluetta. Osa-alueet eivät kuitenkaan tulleet esiin suoraan vaan ne jakautuivat kolmeen havaitsemaani diskurssiin, jotka olivat palvelu-, talous- ja prosessidiskurssi.

Yllätyksekseni tuloksellisuussuositukset eivät haastattelujen perusteella ole erityisen merkittävässä roolissa kuntien arjessa. Haastatelluissa kunnissa oli otettu vaihtelevasti käyttöön joitain osia tuloksellisuussuosituksista. Myöskään tuloksellisuussuosituksissa (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2000 & 2008) keskeisessä asemassa ollut tasapainotettu mittaristo ei noussut merkittävään rooliin talousjohtajien tuloksellisuuspuheissa. Tämä oli erityisen yllättävää, koska Silvennoinen-Nuoran ym. (2005, 70) tutkimuksen mukaan tasapainotettu mittaristo oli käytössä ainakin vielä 2000-luvun puolessa välissä useimmissa suomalaisissa kunnissa keino-
na mitata kuntaorganisaation tuloksellisuutta.

Henkilöstöjohtamisen merkitys kunnallisorganisaation tuloksellisuudelle vaikutti haastattelujen perusteella olevan lähes itsestäänselvyys. Kaikki haastatellut talousjohtajat kokivat, että henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välillä on yhteys, kun siitä kysyttiin heiltä suoraan. Tästä huolimatta haastatteluissa nousi esiin myös monenlaisia haasteita, joiden talousjohtajat kokivat liittyvän henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden väliseen yhteyteen. Merkittävimmäksi haasteeksi nousi kuntaorganisaation tuloksellisuuden kokonaisvaltaisuuden aiheuttama tarve käyttää sekä objektiivisiä että subjektiivisiä tuloksellisuusmittareita, joiden yhdistäminen vertailukelpoisiksi tuloksiksi oli käytännössä hankalaa. Tässä näkyi Guthrien ja Englishin (1997) esittämä ero yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Heidän mukaansa suurin ero sektorien välillä on se, että julkisella sektorilla taloudellinen voitto ei ole tuloksellisuuden mitta. Sen sijaan julkisella sektorilla tavoitteet määritellään usein muina kuin selkeinä taloudellisina tavoitteina.

Suomessa toteutetut NPM-opin mukaiset uudistukset ja niiden taustalla olleet uudistusaineet (Lähdesmäki 2003, 233) näkyivät haastateltujen tuloksellisuuspuheissa. Kiinnitin erityisesti huomiota siihen, että useat haastateltavat painottivat tuloksellisuudesta puhuessaan Temmeksen ym. (2001, 22-23) julkisorganisaatioiden 1990-luvun uudistustrendiksi nimeämän asiakasnäkökulman huomioonottamisen merkitystä. Myös Lähdemäen (2003, 233) 2000-luvun kehittämishaasteiksi nimeämät kansalaisten luottamuksen kasvattaminen hallintoa kohtaan, tulosvastuumekanismien tarkentaminen sekä osaavan ja motivoituneen henkilöstön houkuttelevaaminen ja palkitseminen nousivat esiin tuloksellisuusdiskursseissa.

Tutkimukseeni haastatellut talousjohtajat toivat vahvasti esiin henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välisen yhteyden merkittävyyttä. Tästä huolimatta talousjohtajista vain muutama pystyi selkeästi määrittelemään, mistä henkilöstöjohtamisen yhteys tuloksellisuuteen syntyy. Tämä havainto oli samankaltainen Nakarin ja Sjöblomin (2009, 161) tutkimuksen kanssa. Heidän mukaansa osa kunnista oli ottanut vain nimellisesti käyttöön henkilöstöjohtamiskäytäntöjä, jotka eivät käytännössä näkyneet kyseisen kunnallisorganisaation arjessa. Haastattelussa oli myös havaittavissa, että tuloksellisuudesta puhuminen oli joillekin haastatelluille Linnan ym. (2010) tutkimuksen mukaisesti hankalaa. Hankaluus esiintyi haastattelussa käsiteltyjen aiheiden kritisoinnin lähes täydellisenä puuttumisena, ja havaitsin aiheen käsittelyn useimmilla haastateltavilla jäävän pintapuoliseksi. Talousjohtajien puheissa näkyi myös hyvin Lähdesmäen (2003, 233) 2000-luvun julkisorganisaatioiden kehittämishaasteiksi nimeämät kansalaisten luottamuksen kasvattaminen hallintoa kohtaan, tulosvastuumekanismien tarkentaminen sekä osaavan ja motivoituneen henkilöstön houkuttelevaaminen ja palkitseminen.

Diskurssianalyysin hengessä toteuttamani analyysin avulla jäsensin haastatteluista kolme selkeästi erilaista kuntien henkilöstöjohtamiseen liittyvää tuloksellisuusdiskurssia. Ensimmäinen näistä diskursseista oli palveludiskurssi. Sen mukaisesti tuloksellisuudesta puhuneet talousjohtajat kokivat, että henkilöstöjohtamisella pystytään vaikuttamaan kunnallisorganisaation tuloksellisuuteen organisaation sisäisten ja ulkoisten asiakkaiden kautta. Palveludiskurssin taustalla oli havaittavissa viitteitä kontekstuaalisesta näkemyksestä, joka lähestyy henkilöstöjohtamisen ja organisaation tuloksellisuuden välistä yhteyttä tutkimalla organisaation tai sen ulkoisen kontekstin vaikutusta nimenomaan henkilöstöjohtamiseen (Brewster 2007). Työntekijöiden tyytyväisyys ja ulkoisten asiakkaiden tyytyväisyys kunnan palvelutuotantoon olivat keskeisessä asemassa palveludiskurssissa. Palveludiskurssissa esiintyneet tuloksellisuuden määritelmät sijoittuivat toisista diskursseista poiketen moniin eri kohtiin kirjallisuuskatsauk-

sessä esittelemässäni taulukossa 1. Tässä diskurssissa mainittiin tuloksellisuudelle sekä objektiivisia että subjektiivisia näkökulmia painottavia organisatorisia ja henkilöstöjohtamisen tuloksellisuuteen liittyviä tuloksellisuusmittareita. Palveludiskurssin mukainen tapa tarkastella tuloksellisuutta oli suureksi osaksi yhteneväinen Nakarin ja Sjöblomin (2009, 157-58) tuloksellisuudelle antaman määritelmän kanssa. Nakarin ja Sjöblomin mukaan kuntaorganisaation tuloksellisuus koostuu tasapainosta kustannustehokkuuden, henkilöstön työelämän laadun ja palveluja kuluttavien kuntalaisten asiakastyytyväisyyden välillä. Työelämän laatu ja asiakastyytyväisyys olivat palveludiskurssille keskeisiä, mutta myös tarve kustannustehokkuuden jatkuvaan parantamiseen näkyi palveludiskurssin mukaisesti tuloksellisuutta käsitelleiden talousjohtajien puheissa.

Toinen havaitsemani diskurssi oli talousdiskurssi, jossa talousjohtajat toivat eniten esiin taustansa ja vastuunsa kunnan taloudesta. Tärkeintä talousdiskurssin mukaiselle tuloksellisuudelle oli kunnan varojen tehokas käyttö. Tuloksellisuus määriteltiin talousdiskurssissa lähinnä objektiivisilla taloudellisilla mittareilla, kuten kustannusten ja tuotosten suhteella. Tämän diskurssin mukaan henkilöstöjohtamisella pystyttiin parantamaan tuloksellisuutta kustannustehokkuuden ja tuottavuuden parantamisen kautta. Talousdiskurssissa tuloksellisuus määriteltiin hyvin paljon Kangasharjun (2008, 28) määritelmän mukaisesti, jonka mukaan tuloksellisuudessa on pohjimmiltaan kyse kyvystä vastata kuntalaisten tarpeisiin laadukkaasti ja kustannusvaikuttavasti. Talousdiskurssissa tuli muita diskursseja vahvemmin esiin Rantasen ym. (2007) esittämä julkisorganisaatioiden tarve parantaa kykyään mitata tuloksellisuuttaan, jotta ne selviytyisivät julkisorganisaatioiden uudistusvaatimuksista.

Kolmannen haastatteluista jäsentämäni diskurssin nimesin prosessidiskurssiksi. Prosessidiskurssissa oli tärkeässä roolissa organisaation prosessien ja työnjaon uudistamisen lisäksi myös työntekijöiden tasapuolisen kohtelun varmistaminen. Prosessidiskurssin mukaan henkilöstöjohtaminen parantaa kunnallisorganisaation tuloksellisuutta kehittämällä henkilöstöön liittyviä prosesseja ja henkilöstöpolitiikkaa paremmiksi ja tasapuolisimmiksi. Prosessidiskurssissa näkyi KARTUKE-tutkimusohjelmassa henkilöstöjohtamisen ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä selittäviksi havaitut subjektiiviset tuloksellisuuden mittarit. Kyseiset mittarit olivat osallistuminen, luottamus ja hyvä työyhteisö (Huotari ym. 2005, 168). Prosessidiskurssin mukaiset tavat määritellä tuloksellisuus olivat subjektiivisia arvioita organisatorisista ja henkilöstöjohtamisen tuloksellisuuteen liittyvistä mittareista. Prosessidiskurssissa myös näkyi kolmesta diskurssista parhaiten Rantasen ym. (2007) havaitsemat julkisen sektorin organisaatioiden

tuloksellisuuden mittaamista haittaavat tekijät. Näistä tekijöistä erityisesti huonot johtamistaidot ja toistensa kanssa ristiriitaiset tarpeet omaavat sidosryhmät tulivat esiin, kun kunnallisorganisaatioiden tuloksellisuuden yhteydestä henkilöstöjohtamiseen puhuttiin prosessidiskurssin mukaisesti.

Diskurssit olivat osittain yhteneväisiä Lindströmin ja Vanhalan (2011) tutkimuksen kanssa, jossa keskityttiin kuntien henkilöstöjohtajien diskursseihin. Suurin ja toisaalta myös odotetuin ero omassa tutkimuksessani ja Lindströmin ja Vanhalan tutkimuksessa havaittujen diskurssien välillä oli se, että taloudelliset näkökulmat saivat suuremman painoarvon talousjohtajien tuloksellisuusdiskursseissa. Kaikki haastatellut talousjohtajat toivat vahvasti esiin kuntaorganisaatioiden tuloksellisuudelle olevan tärkeää, että kustannuksia hillitään tavalla tai toisella. Kaiken kaikkiaan talousjohtajien painotuksissa oli havaittavissa, että Schmidtin ja Vanhalan tutkimuksen (2010, 21) mukaisesti myös kunnallisorganisaatioiden arjessa näkyy henkilöstöjohtamisen ja sen aseman muuttuminen samankaltaiseksi yksityisen sektorin organisaatioiden kanssa. Tämä näkyi erityisesti siinä, että kaikki haastatellut talousjohtajat näkivät henkilöstöjohtamisen yhteyden kunnallisorganisaation tuloksellisuudelle olevan merkittävä.

Tämän tutkimuksen kirjoittamisen aikoihin on keskustelu kuntauudistuksesta käynyt kiivaana. Kuntauudistus on nimetty Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman (Valtioneuvosto 2011) tavoitteeksi, ja uudistus on etenkin vuoden 2012 alkupuolella ollut paljon esillä julkisuudessa (ks. esim. Helsingin Sanomien pääkirjoitus 12.2.2012; Valtiovarainministeriö 2012). Uudistuksen tarkoituksena on uudistaa kuntarakennetta ja pienentää kuntien määrää. Kuntauudistuksen myötä myös kunnallisorganisaatioiden tuloksellisuus ja sen parantaminen on nostettu yhä tärkeämmäksi. Yksittäisten kuntien kyky osoittaa tuloksellisuutensa tulee varmasti olemaan merkittävä, kun tehdään päätöksiä kuntien kohtaloista. Valtiovarainministeriö onkin asettanut tammikuussa 2012 kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden edistämistä varten koordinaatioryhmän, jonka tavoitteena on muun muassa jatkaa mittaristojen kehittämistä, seurata kuntien tuottavuus- ja tuloksellisuuskehitystä sekä lisätä tuottavuus- ja tuloksellisuustietoisuutta kunnissa (Valtiovarainministeriö 2012, 186). Tuloksellisuuden mittaaminen ja erityisesti sen parantaminen on varmasti tulevaisuudessa yhä tärkeämpää kuntien toimijoille, kun he yrittävät perustella kuntansa ja oman työpaikkansa olemassaolon oikeutusta.

Koska tutkijan urani on vasta alkamassa, en koe vielä pystyväni esittämään monia hyvin perusteltuja ja aidosti tarkoituksenmukaisia jatkotutkimuksen aiheita. Haluan kuitenkin nimetä yhden merkittävimmäksi havaitsemani jatkotutkimuksen aiheen. Se on kuntien talousjohtajien

ja henkilöstöjohtajien tuloksellisuusdiskurssien vertaileminen. Talousjohtajat ovat merkittävässä roolissa organisaation tuloksellisuutta mitattaessa ja erityisesti mittaustulosten käyttämisessä. Vertailulla voitaisiin mahdollisesti paremmin nähdä, kohtaavatko henkilöstöjohtajien tuloksellisuuden parantamiseen käyttämät keinot talousjohtajien odotusten kanssa. Näin voitaisiin tuoda talousjohtajille esiin heidän aiemmin tunnistamatta jättämiään henkilöstöjohtamisen mahdollisuuksia. Myös henkilöstöjohtajat voisivat vertailun avulla havaita, kaipaavatko talousjohtajat joitain sellaisia tuloksellisuuteen liittyviä toimenpiteitä, joihin henkilöstöjohtamisella ei ole vielä huomattu keskittyä.

6 LÄHDELUETTELO

- Amit, R. & Shoemaker, P. 1993. Strategic Assets and Organizational Rents. *Strategic Management Journal*, 33-46.
- Apospori, E., Nikandrou, I., Brewster, C. & Papalexandris, N. 2008. HRM and organizational performance in northern and southern Europe. *International Journal of Human Resource Management*, 1187-207.
- Arnkil, R., Pitkänen, S. & Rissanen, P. 2006. *Oppimistiloja ja rajanylityksiä*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Barney, J. 1991. Firm resources and sustainable competitive advantage. *Journal of management*, 99-120.
- Batt, R. 2002. Managing Customer Services: Human Resource Practices, Quit Rates, and Sales Growth. *Academy of Management Journal*, 587-97.
- Becker, B. & Gerhart, B. 1996. The Impact of Human Resource Management on Organizational Performance: Progress and Prospects. *Academy of Management Journal*, 779-801.
- Beer, M. ym. 1984. *Managing human assets*. New York: The Free Press.
- Behn, R. 2003. Why Measure Performance? Different purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 586-606.
- Berman, E., Bowman, J., West, J. & Van Wart, M. 2010. *Human Resource Management in Public Service*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Boselie, P., Dietz, G. & Boon, C. 2005. Commonalities and Contradictions in HRM and Performane Research. *Human Resource Management Journal*, 67-94.
- Bowen, D. & Ostroff, C. 2004. Understanding HRM-firm performance linkages: the role of the "strenght" of the HRM system. *Academy of Management Review*, 203-21.
- Brewster, C. 1999. Strategic Human Resource Management: The Value of Different Paradigms. *Management International Review*, 45-64.
- Brewster, C. 2007. European perspective on HRM. *European Journal of International Management*, 1(3), 239 - 259.
- Brewster, C. & Larsen, H. 2000. *Human resource management in Northern Europe : trends, dilemmas and strategy*. Oxford: Blackwell.

- Cappelli, P. & Neumark, D. 2001. Do "High-Performance" Work Practices Improve Establishment-Level Outcomes. *Industrial and Labor Relations Review*, 737-775.
- Chenhall, R. & Langfield-Smith, K. 2007. Multiple Perspectives of Performance Measures. *European Management Journal*, 266-282.
- Combs, J., Liu, Y., Hall, A. & Ketchen, D. 2006. How Much Do High-Performance Work Practices Matter? A Meta-Analysis of Their Effects on Organizational Performance. *Personnel Psychology*, 501-528.
- Delery, J. & Doty, H. 1996. Modes of Theorizing in Strategic Human Resource Management: Tests of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions. *Academy of Management Journal*, Vol. 39(4), 802-835.
- Dyer, L. & Reeves, T. 1994. Human Resource Strategies and Firm Performance: What Do We Know and Where Do We Need To Go? *Esitetty 10th World Congress of the International Industrial Relations Association*. Washington DC, 1994. CAHRS.
- Eriksson, P. & Kovalainen, A. 2008. *Qualitative Methods in Business Research*. Lontoo: Sage Publications.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 2005. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Vastapaino.
- Godard, J. 2004. A Critical Assessment of the High-Performance Paradigm. *British Journal of Industrial Relations*, 349-378.
- Guest, D. 1997. Human resource management and performance: a review and research agenda. *International Journal of Human Resource Management*, 263-76.
- Guest, D. 1999. Human resource management - the workers's verdict. *Human Resource Management Journal*, 5-25.
- Guthrie, J. & English, L. 1997. Performance information and programme evaluation in the Australian public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 154-164.
- Helsingin Sanomien pääkirjoitus 12.2.2012. Poliitiikan keväästä tulee erittäin myrskyisä. *Helsingin Sanomat*, 12 helmikuuta 2012.
- Hepburn, A. & Potter, J. 2004. Discourse analytic practice. Teoksessa Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J. & Silverman, D. *Qualitative Research Practice*. Lontoo: Sage, 180-196.
- Herzberg, F. 2003. One More Time: How Do You Motivate Employees? *Harvard Business Review*, 87-96.

- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. *Tutki ja kirjoita*. Hämeenlinna: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hood, C. 1991. A new public management for all seasons? *Public Administration*, 3-19.
- Huotari, P., Selivuo, H., Koski, A. & Pakarinen, T. 2005. Tuloksellisuuden arviointi, henkilöstöjohtaminen ja työyhteisön toimivuus. Teoksessa Niiranen, V., Stenvall, J. & Lumijärvi, I. *Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi - Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa*. Jyväskylä: PS-Kustannus, 155-184.
- Huselid, M. 1995. The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance. *Academy of Management Journal*, 38(3), 635-672.
- Ignjatovic, M. & Svetlik, I. 2003. European HRM Clusters. *EBS Review*, 25-39.
- Jokinen, A. 1999. Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Osuuskunta Vastapaino, 37-53.
- Kangasharju, A. 2008. *Tuottavuus osana tuloksellisuutta*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Kaplan, R. & Norton, S. 1996. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. & Norton, D. 2004. *Strategy maps: converting intangible assets into tangible outcomes*. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation.
- Katou, A. & Budhwar, P. 2006. Human resource management systems and organizational performance: a test of a mediating model in the Greek manufacturing context. *International Journal of Human Resource Management*, 1223-1253.
- Kotila, O. 2005. *Strateginen henkilöstöjohtaminen ja yrityksen tuloksellisuus*. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulu.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos 1989. *Suositus kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa käytettävistä käsitteistä ja niiden sisällöistä*. KT:n yleiskirje A23/1989.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos 2000. *KT:n yleiskirje 15/2000*.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos 2001. *KT:n yleiskirje 16/2001*.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos 2004. *KT:n yleiskirje 4/2004*.

- Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008. *Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus*. Helsinki: Kunnallinen työmarkkinalaitos.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos 2010. *KT:n yleiskirje 10/2010*.
- Lado, A. & Wilson, M. 1994. Human Resource Systems and Sustained Competitive Advantage: A Competency-Based Perspective. *Academy of Management Review*, 699-727.
- Lindström, S. & Vanhala, S. 2011. Tuloksellisuusdiskurssit kuntien henkilöstöjohtamisessa. *Hallinnon tutkimus (1)*, 5-19.
- Linna, P., Pekkola, S., Ukko, J. & Melkas, H. 2010. Defining and measuring productivity in the public sector: managerial perceptions. *International Journal of Public Sector Management*, 479 - 499.
- Lumijärvi, I. 1997. *Tuloksellisuusindikaattoreiden käyttö julkisorganisaatioissa*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Lähdesmäki, K. 2003. *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Lähteenmäki, S., Storey, J. & Vanhala, S. 1998. HRM and company performance: the use of measurement and the influence of economic cycles. *Human Resource Management Journal*, 51-65.
- March, J. & Sutton, R. 1997. Organizational Performance as a Dependent Variable. *Organization Science*, 698-706.
- Martín-Alcázar, F., Romero-Fernández, P. & Sánchez-Gardey, G. 2005. Strategic human resource management: integrating the universalistic, contingent, configurational and contextual perspectives. *International Journal of Human Resource Management*, 633-659.
- Meklin, P. 2001. Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa Myllymäki, A. & Vakkuri, J. *Tulos, normi, tilivelvollisuus*. Tampere: Tampere University Press, 91-117.
- Miles, R. 1975. *Theories of management: implications for organizational behavior and development*. the University of California: McGraw-Hill.
- Möttönen, S. 1999. Mitä kunnan toiminnalliset tavoitteet kuvaavat. Teoksessa Helin, H. & Möttönen, S. *Valitut tavoitteet: Suurten kaupunkien sitovat toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, 81-197.

- Nakari, R. & Sjöblom, S. 2009. *Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Niiranen, V. ym. 2005. Miten arvioida kuntapalvelujen tuloksellisuutta? KARTUKE-kyselytutkimuksen lähtökohdat, metodologiset sitoumukset ja tavoitteet. Teoksessa Niiranen, V., Stenvall, J. & Lumijärvi, I. *Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi*. Jyväskylä: PS-kustannus, 11-48.
- Osborne, S. & McLaughlin, K. 2006. The New Public Management in context. Teoksessa McLaughlin, K., Osborne, S. & Ferlie, E. *New Public Management: Current trends and future prospects*. New York: Routledge, 7-14.
- Paauwe, J. 2004. *HRM and Performance - Achieving Long-Term Viability*. New York: Oxford University Press.
- Paauwe, J. & Farndale, E. 2006. International human resource management and firm performance. Teoksessa Stahl, G. & Björkman, I. *Handbook of Research in International Human Resource Management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 91-112.
- Pakarinen, T. & Hotti, A. 2004. Tuloksellisuusarvioinnin käyttö kunnissa ja kuntayhtymissä - kohti kestäviä työjärjestelmiä. Teoksessa Forma, P. & Väänänen, J. *Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen kunta-alalla*. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino, 275-294.
- Pfeffer, J. 1995. Producing sustainable competitive advantage through the effective management of people. *Academy of Management Executive*, 55-69.
- Potter, J. 2009. Discourse Analysis. Teoksessa Hardy, M. & Bryman, A. *Handbook of Data Analysis*. Lontoo: SAGE Publications, 607-624.
- Potter, J. & Wetherell, M. 1987. *Discourse and social psychology: Beyond attitudes and behaviour*. Lontoo: Sage.
- Rantanen, H., Kulmala, H., Lönnqvist, A. & Kujansivu, P. 2007. Performance measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 415-433.
- Richard, P., Devinney, T., Yip, G. & Johnson, G. 2009. Measuring Organizational Performance: Towards Methodological Best Practice. *Journal of Management*, 718-804.
- Richard, O. & Johnson, N. 2001. Strategic human resource management effectiveness and firm performance. *International Journal of Human Resource Management*, 299-310.

- Ruostetsaari, I. & Holttinen, J. 2004. *Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa*. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut.
- Schmidt, T. & Vanhala, S. 2010. *Henkilöstöjohtaminen Suomessa 1992-2009*. Helsinki: Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu.
- Schuler, R. & Jackson, S. 1987. Linking Competitive Strategies with Human Resource Management Practices. *Academy of management executive*, 207-219.
- Silvennoinen-Nuora, L., Lumijärvi, I. & Sihvonen, M. 2005. Strategiatyö ja tasapainotettu mittaristo. Teoksessa Niiranen, V., Stenvall, J. & Lumijärvi, I. *Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi*. Jyväskylä: PS-kustannus, 65-83.
- Storey, J. 2007. Human resource management today: an assessment. Teoksessa Storey, J. *Human Resource Management: A Critical Text*. Lontoo: Thomson Learning,
- Storey, J. 2007. What is strategic HRM? Teoksessa Storey, J. *Human Resource Management: A Critical Text*. Lontoo: Thomson Learning, 59-78.
- Strömmer, R. 1999. *Henkilöstöjohtaminen*. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Suomen Kuntaliitto, 2011. *Kuntapohjaiset aluejaot, kunnanumerot ja kuntien lukumäärät*. Saatavilla: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/Sivut/default.aspx> [Viitattu 29 syyskuuta 2011].
- Suomen Kuntaliitto 2012. *Kuntien menot ja tulot*. Saatavilla: http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Documents/menot_ja_tulot_02012012.ppt [Viitattu 11 helmikuuta 2012].
- Suoninen, E. 1999. Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. *Diskurssianalyysi liikeessä*. Tampere: Osuuskunta Vastapaino, 17-36.
- Temmes, M., Kiviniemi, M. & Peltonen, P. 2001. *Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti*. Valtionvarainministeriö.
- Temmes, M., Kiviniemi, M. & Peltonen, P. 2001. *Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti*. Valtionvarainministeriö.
- Tompkins, J. 2002. Strategic Human Resources Management in Government: Unresolved Issues. *Public Personnel Management*, 31(1), 95-110.

- Truss, C. & Gratton, L. 1994. Strategic human resource management: a conceptual approach. *International Journal of Human Resource Management*, 5:3, 663-668.
- Tsui, A., Pearce, J., Porter, L. & Tripoli, A. 1997. Alternative Approaches to the Employee-Organization Relationship: Does Investment in Employees Pay off? *The Academy of Management Journal*, 1089-1121.
- Wall, T. ym. 2004. On the Validity of Subjective Measures of Company Performance. *Personnel Psychology*, 95-118.
- Wall, T. & Wood, S. 2005. The romance of human resource management and business performance, and the case for big science. *Human relations*, 429-462.
- Valtioneuvosto 2011. *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. Valtioneuvoston Kanslia.
- Valtiovarainministeriö 2012. *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne: Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys*. Valtiovarainministeriön julkaisuja.
- Vanhala, S. & Kotila, O. 2006. Korkean tuloksellisuuden ja työhyvinvoinnin kytkennät henkilöstövoimavarojen johtamisen tutkimuksessa. *Työelämän tutkimus* 4(2), 69-82.
- Wechsler, B. & Backoff, W. 1987. The Dynamics of Strategy in Public Organizations. *Journal of the American Planning Association*, 34-43.
- Wright, P. & Boswell, W. 2002. Desegregating HRM: A Review and Synthesis of Micro and Macro Human Resource Management Research. *Journal of Management*, 247-276.
- Wright, P., Gardner, T., Moynihan, L. & Allen, M. 2005. The Relationship Between HR Practices and Firm Performance: Examining Causal Order. *Personnel Psychology*, 409-446.
- Wright, P. & McMahan, G. 1992. Theoretical Perspectives for Strategic Human Resource Management. *Journal of Management*, 295-320.
- Wright, P., McMahan, G. & McWilliams, A. 1994. Human resources and sustained competitive advantage: a resource-based perspective. *International Journal of Human Resource Management*, 301-326.
- Zheng, C., Morrison, M. & O'Neill, G. 2006. An empirical study of high performance HRM practices in Chinese SMEs. *International Journal of Human Resource Management*, 1772-1803.